

Ottobre 2018

L'anticorruzione nei Comuni italiani

L'anticorruzione nei Comuni italiani

Analisi delle Relazioni dei Responsabili Anticorruzione relative agli anni 2015-2016-2017

A cura di:

Civico97

Transparency International Italia

Riparte il futuro

civic97

 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA**
Associazione contro la corruzione

SENZA CORRUZIONE
**RIPARTE
IL FUTURO**

Premessa	7
La Relazione dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione: di che cosa stiamo parlando?	9
CAPITOLO I	
Eventi corruttivi	10
CAPITOLO II	
Whistleblowing.....	16
CAPITOLO III	
Accesso alle informazioni/trasparenza	21
CAPITOLO IV	
Rotazione.....	29
CAPITOLO V	
Formazione.....	32
CAPITOLO VI	
Inconferibilità	35
CAPITOLO VII	
Codici di comportamento.....	37
CAPITOLO VIII	
Patti di integrità	38
CAPITOLO IX	
Procedimenti disciplinari e penali.....	40
CAPITOLO X	
Misure Ulteriori	44
Conclusioni.....	46
Appendice.....	47
Lista Comuni analizzati	47
Note metodologiche.....	48

Premessa

Civico97, Transparency International Italia e Riparte il futuro presentano il report “L’anticorruzione nei Comuni italiani. Analisi delle Relazioni dei Responsabili Anticorruzione relative agli anni 2015-2016-2017”.

Il presente lavoro propone una panoramica sulle azioni poste in essere negli anni 2015, 2016 e 2017 dai Responsabili per la Prevenzione della Corruzione (RPC) dei Comuni capoluoghi di provincia italiani, così come descritte nelle proprie Relazioni annuali.

Secondo quanto indicato dall’art. 1 comma 14 della legge n. 190/2012, ogni anno, i RPC hanno il compito di pubblicare nel sito web dell’amministrazione di loro appartenenza una Relazione recante i risultati dell’attività svolta durante l’anno precedente in tema di prevenzione del fenomeno corruttivo. La Relazione è, quindi, un documento redatto dagli stessi RPC con l’obiettivo di dare evidenza del proprio lavoro in tema di prevenzione.

La sua funzione è innanzitutto comunicativa verso la cittadinanza; inoltre, essa permette all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) di disporre di un dato di partenza per valutare tale azione.

Civico97, Transparency International Italia e Riparte il futuro riconoscono l’importante valore di questo documento. Per tale ragione, dopo la pubblicazione congiunta, nel 2017, del report dal titolo “SEGNALARE LA CORRUZIONE NEI COMUNI”, queste tre realtà scelgono nuovamente di condividere un percorso di monitoraggio e di analisi della strategia messa a punto dalle Pubbliche Amministrazioni in tema di prevenzione della corruzione, partendo proprio dai dati inseriti nelle Relazioni.

Rispetto al precedente lavoro, la nuova ricerca amplia il proprio raggio di analisi, concentrandosi sui seguenti temi contenuti nelle Relazioni annuali 2015, 2016 e 2017 dei RPC dei capoluoghi di provincia italiani: Eventi corruttivi, Whistleblowing, Trasparenza, Rotazione, Formazione, Inconferibilità, Codice di Comportamento, Patti d’intesa, Misure ulteriori, Procedimenti disciplinari.

La presente ricerca non si pone l’obiettivo di confermare o confutare quanto riportato dai RPC: essa intende innanzitutto riportare in maniera chiara e dettagliata il grado di implementazione delle misure di prevenzione ritenute più rilevanti, così come riferito dai RPC. Inoltre, proprio a fronte di ciò, il lavoro coglie la sfida di comprendere la qualità delle strategie adottate partendo dai dati descritti dagli stessi Responsabili.

**Eventi corruttivi, Whistleblowing,
Trasparenza, Rotazione,
Formazione, Inconferibilità,
Codice di Comportamento,
Patti d’intesa, Misure ulteriori,
Procedimenti disciplinari.**

La ricerca, infine, offre una serie di raccomandazioni e spunti diretti ad ANAC e ai RPC per migliorare lo strumento della Relazione e la sua modalità di compilazione, così da consentire un più efficace controllo delle azioni degli enti.

Il campione

Nella presente ricerca sono stati analizzati tutti i Comuni italiani che singolarmente o congiuntamente svolgono il **ruolo di provincia**. **Vedi l'Appendice per la lista dei Comuni e le note metodologiche.**

La Relazione dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione: di che cosa stiamo parlando?



L'art. 1 comma 14 della legge n. 190/2012 sancisce che "Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione."

La Relazione è un documento sintetico che permette ai RPC di esprimere le proprie considerazioni in merito al ruolo da loro ricoperto e di informare gli organi di indirizzo politico, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e i cittadini sullo stato di attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) adottato l'anno precedente. Mediante tale Relazione i RPC possono descrivere la strategia di prevenzione della corruzione messa in atto dall'ente, in vista dell'approvazione del nuovo piano, che deve essere adottato entro i successivi trenta giorni.

Per garantire l'omogeneità delle Relazioni e agevolare la valutazione, l'ANAC, già dal 2016, ha predisposto un modello che permette una presentazione schematica e immediata dei contenuti richiesti.

Secondo le indicazioni dell'Autorità (emesse in data 05/12/2016), la Relazione deve:

- essere pubblicata, sul sito istituzionale dell'ente, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti - Corruzione";
- essere elaborata e caricata nel formato predisposto, così da permettere la piena accessibilità e disponibilità delle informazioni contenute. La pubblicazione della scheda in formati diversi è equivalente alla mancata pubblicazione;
- essere pubblicata entro il 31 dicembre (termine che sia nel 2016 che nel 2017 è stato posticipato dall'ANAC al 16 gennaio).

Il modello consiste in un file Excel composto da tre distinti fogli:

- 1. Anagrafica:** dedicato alle informazioni relative al RPC, e, laddove questa figura sia assente, all'organo di indirizzo;
- 2. Considerazioni generali:** riservato alle valutazioni del RPC relative all'effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e al proprio ruolo all'interno dell'amministrazione, società o ente;
- 3. Misure anticorruzione:** inerente alle informazioni sull'adozione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e al giudizio sulla loro efficacia oppure, laddove le misure non siano state attuate, sulle motivazioni della mancata attuazione.

Eventi corruttivi

Il primo tema su cui la ricerca si è soffermata sono stati gli “eventi corruttivi”.

In particolare, al *Punto 2B* della scheda di Relazione viene chiesto ai RPC di indicare se all'interno dell'ente si sono verificati eventi corruttivi e, nel caso di risposta positiva, in quali aree sono accaduti.

L'analisi delle Relazioni fa emergere come, nel 2017, 16 enti su 115 abbiano registrato eventi corruttivi al proprio interno, mentre 99 su 115 dichiarino che tali eventi non si siano verificati.

Il dato, secondo cui nell'86,1% degli enti monitorati non siano accaduti eventi corruttivi, è sicuramente positivo. Tuttavia, è necessario sottolineare come la richiesta espressa da ANAC non sia chiara poiché l'Autorità non fornisce una definizione precisa di “*eventi corruttivi*”. Di cosa dovrebbe dare conto il RPC? Di comprovate condotte corruttive giuridicamente rilevanti, di notizie di condotte illecite pur non ancora accertate o altro ancora?

Dalla lettura delle Relazioni 2017 emerge una interpretazione non omogenea di tale espressione. In particolare, gli eventi corruttivi sono definiti dai alcuni RPC nel modo seguente:

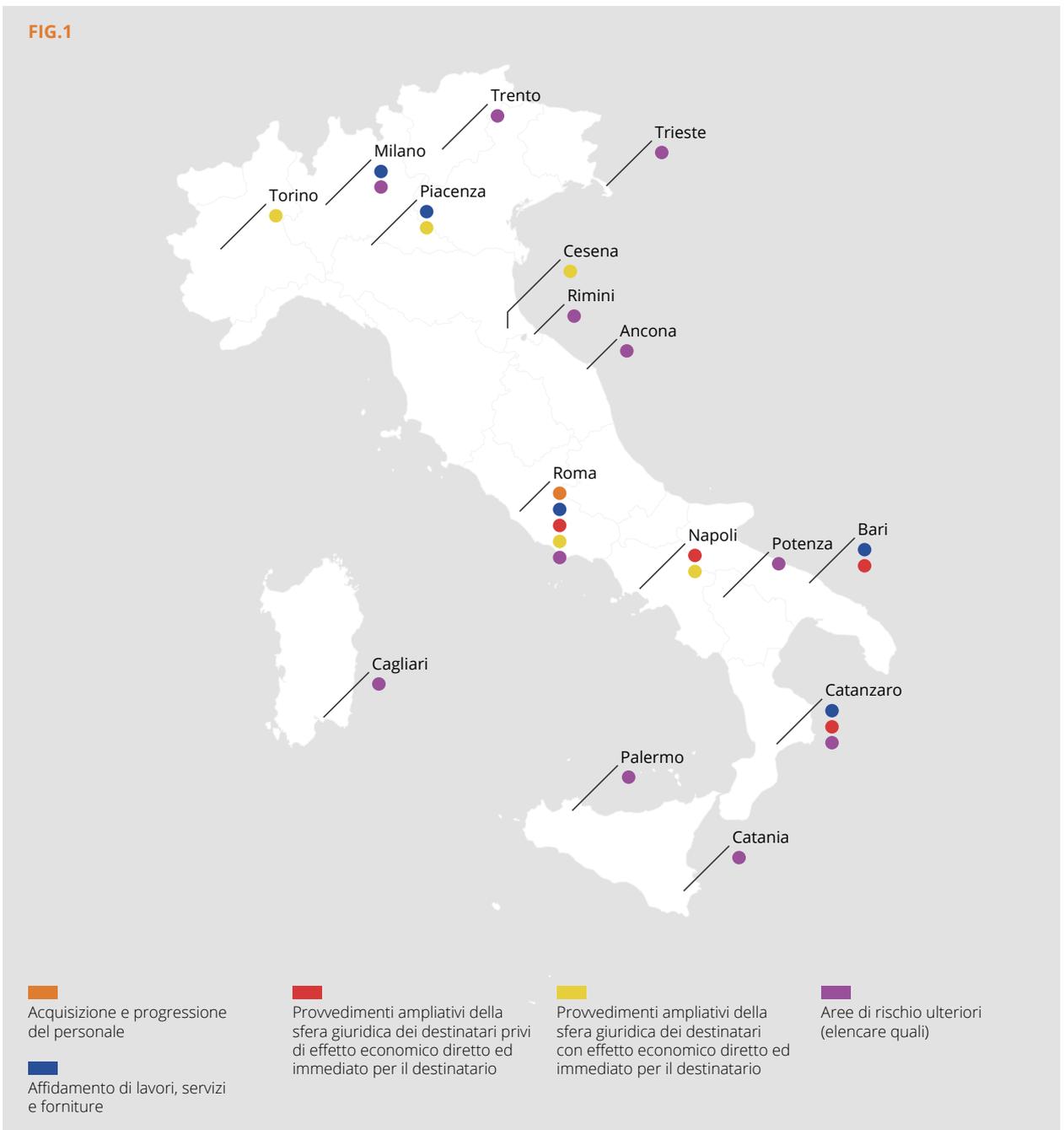


Trattasi di fattispecie avente rilevanza penale per le quali sono pendenti procedimenti presso l'Autorità Giudiziaria.

Comportamenti oggetto di specifici divieti contenuti nel codice di comportamento.

Si evidenzia che gli eventi rilevati rientrano nel più ampio concetto di corruzione, intesa quale ‘cattiva amministrazione’ ovvero attività che, a prescindere dalla rilevanza penale, non rispetta pienamente i parametri di buon andamento ed imparzialità: in nessuno dei casi si è trattato di fatti con rilievo penale.

Al netto di questa ambiguità, le città in cui i RPC dichiarano siano accaduti eventi corruttivi quelle riportate in **FIG.1**.



Tra le aree di rischio ulteriori in cui i RPC segnalano si siano verificati eventi corruttivi figurano:

- Settore dei rifiuti, espletamento gara per nuovi contratti;
- Controlli e sanzioni - Area degli Organi Istituzionali;
- Concessioni cimiteriali;
- Verbali di procedure sanzionatorie della Polizia Locale;
- Gestione del personale;
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni - Verbali e altri tipi di atti di natura ispettiva o di vigilanza.

In 9 dei 16 enti nei quali risulta essere accaduto un evento corruttivo il RPC dichiara di aver adottato misure di contrasto.

In particolare, nel commentare l'efficacia delle misure adottate i RPC, nelle proprie Relazioni, hanno dichiarato quanto segue:

L'implementazione delle misure ha contribuito a portare alla luce gli eventi corruttivi.



È proprio l'implementazione delle misure che ha consentito l'emersione di fatti di maladministration che prima dell'adozione del PTPC sarebbero rimasti elusi.

I RPC confermano l'efficacia delle misure di controllo.



Sono state previste misure di presidio, che in due casi hanno consentito l'individuazione dei soggetti responsabili.

Nonostante le misure adottate, rimangono aree che sfuggono alla strategia di prevenzione.



Tuttavia alcune misure vanno rafforzate in quanto si continuano a verificare situazioni di opacità all'interno delle quali potrebbero nascondersi eventi corruttivi non ancora emersi.

Le misure di prevenzione, pur teoricamente efficaci, spesso manifestano limiti dovuti all'organizzazione e al personale dell'ente chiamato ad implementarle.



La parziale inefficacia delle misure previste deve ascriversi alla difficoltà di darvi sempre puntuale e costante attuazione nel perdurante quadro di inadeguatezza e sottodimensionamento delle risorse umane assegnate in conseguenza dei limiti assunzionali e del mancato o completo turn over.

La scelta, l'adozione e l'implementazione delle misure non può essere svolta senza una puntuale analisi dei processi e dei singoli rischi perché ciò inibisce la strategia di prevenzione.



L'inefficacia può essere ricollegata alla estensione delle aree di rischio in questione, che necessariamente suggeriscono misure di contrasto costruite su più processi mappati, e che tuttavia non risultano ancora dettagliate in modo sufficiente.

Nel 2015, il 19,3% dei Comuni capoluogo di provincia dichiara l'accadimento di eventi corruttivi. La percentuale cresce leggermente nel 2016, arrivando al 20,3% e cala in modo significativo nel 2017, con il 13,9%.

Le seguenti città dichiarano di aver registrato eventi corruttivi all'interno delle proprie amministrazioni locali in tutti e tre gli anni monitorati: Bari, Catania, Catanzaro, Napoli, Palermo, Roma, Trieste, Torino e Trento.

FIG.2

Eventi corruttivi		2015	2016	2017
Rilevazione eventi	Sì	23	24	16
	No	96	91	99

Quest'ultimo dato può essere oggetto di letture differenti, ma non necessariamente contrapposte: la rilevazione di eventi corruttivi ripetuta nelle tre annualità, e all'interno dei medesimi enti, può essere sia indice di un'alta propensione dei soggetti facenti parte dell'ente a compiere atti di natura corruttiva sia una prova dell'efficacia della strategia adottata dall'ente, grazie alla quale vengono fatti emergere in maniera tempestiva comportamenti illeciti.

BOX. MAPPIAMO LA CORRUZIONE

All'interno delle Relazioni dei RPC non sempre vengono riportati eventi corruttivi menzionati e discussi a livello pubblico e in particolare sui media. Se diversi Comuni, infatti, riportano l'emersione di possibili eventi corruttivi confermando, almeno in parte, quanto pubblicato sui media (Bari, Catania, Milano, Napoli, Palermo, Piacenza, Potenza, Roma, Torino), sono molti i casi in cui questa corrispondenza non si verifica.

Nella grande maggioranza dei Comuni monitorati, i RPC, tramite le proprie Relazioni del 2017, hanno dichiarato di non aver rilevato alcun evento corruttivo. Tuttavia la ricerca ha voluto incrociare tali dati con i risultati raccolti nel 2017 dal portale "La mappa della corruzione" di Transparency International Italia¹.

Di seguito si riporta l'elenco dei Comuni nei quali, secondo le Relazioni dei RPC, non sono accaduti eventi corruttivi, mentre, secondo "La mappa della corruzione" sono emerse notizie a riguardo:

- **Aosta:** accusa di turbativa d'asta per un impresario a seguito di una segnalazione effettuata dallo stesso Comune.
- **Alessandria:** un consulente e compagno della sindaca indagato per aver tentato di convincerla a cedere rami di un'azienda comunale.
- **Brindisi:** indagini nei confronti del comandante della polizia municipale per corruzione e induzione indebita.
- **Caserta:** un dirigente della polizia municipale arrestato per aver chiesto una tangente a una società per la raccolta dei rifiuti; lo stesso dirigente e l'ex sindaco indagati per aver rilasciato irregolari permessi edilizi.

¹ www.transparency.it/monitoriamo

- **Cosenza:** sospesi funzionari per appalti da oltre due milioni di euro, con lavori affidati sempre alle stesse ditte.
- **Firenze:** il dirigente del Servizio Sport sospeso per turbativa d'asta insieme al funzionario istruttore in merito all'affidamento in concessione della palestra e della piscina San Marcellino e dell'impianto sportivo Paganelli.
- **Latina:** rinviati a giudizio l'ex vicesindaco, diversi funzionari e dirigenti del Comune nell'ambito dell'inchiesta sull'affidamento dei servizi di manutenzione del verde pubblico.
- **Lecce:** il sindaco, l'ex sindaca e alcuni componenti della giunta indagati per l'assegnazione irregolare di case popolari; quattro funzionari indagati per l'assegnazione di appalti in materia idrica; tangenti a un ex consulente giuridico per il progetto di realizzazione della linea del filobus; due funzionari arrestati in indagini antiracket.
- **Livorno:** il sindaco indagato per turbativa d'asta nella vicenda della società controllata Spil.
- **Mantova:** il sindaco accusato di concussione per aver fatto pressioni, anche di carattere sessuale, alla vicepresidente di un'associazione.
- **Messina:** quindici consiglieri accusati di aver intascato gettoni di presenza senza aver partecipato alle commissioni; funzionari del Comune arrestati per corruzione durante un'operazione dei Ros contro una cellula di Cosa Nostra.
- **Pescara:** inchiesta a carico del governatore regionale per abuso d'ufficio relativa ai palazzi dell'area ex Edison; indagato anche il vicedirettore generale del Comune.
- **Pisa:** il sindaco e l'ex segretario rinviati a giudizio per corruzione e falso in atto pubblico nell'operazione di fusione che diede vita a Toscana Aeroporti.
- **Rovigo:** il comandante e quattro agenti della polizia locale indagati per falso, abuso d'ufficio e peculato.
- **Taranto:** ex assessore ed ex consigliere arrestati mentre intascavano tangente per aggiustare un arbitrato.
- **Terni:** il sindaco e l'assessore ai lavori pubblici arrestati in un'inchiesta sugli appalti a favore di alcune cooperative sociali.
- **Trapani:** ex consigliere comunale indagato per truffa ai danni del Comune.



RACCOMANDAZIONE PER ANAC

Dalla lettura delle Relazioni 2017, e in particolare del *Punto 2B*, emerge chiaramente come i RPC non condividano un concetto comune di "evento corruttivo". Infatti, come sopra descritto, i RPC riconducono alla definizione di "evento corruttivo" diverse fattispecie che spaziano dalla violazione del codice di comportamento, da cui dipende anche la sola responsabilità disciplinare, all'atto penalmente rilevante e giuridicamente perseguibile.

La mancanza di una definizione precisa di "evento corruttivo" pregiudica la valenza del dato riportato dai RPC e impedisce una lettura omogenea delle informazioni riportate.

Al fine di permettere ai RPC di fornire, tramite la Relazione, un dato chiaro in merito ai fenomeni corruttivi accaduti all'interno del proprio ente, si invita ANAC a **formulare una definizione precisa di "evento corruttivo"**.

Inoltre l'attuale schema di Relazione non richiede il dato quantitativo degli eventi corruttivi trascorsi in ogni ente. Si raccomanda, quindi, ad ANAC di **implementare lo schema nell'ottica di raccogliere anche questo importante dato**.



**RACCOMANDAZIONE/
SEGNALAZIONE AI RPC**

Il confronto tra i dati inseriti all'interno delle Relazioni dei RPC e quanto risulta anche dall'analisi dei media realizzata da Transparency International Italia fa emergere chiaramente una forte discrepanza tra la realtà dei fatti e quanto dichiarato. Non è chiaro se questa mancanza di corrispondenza possa essere addebitata all'assenza di una definizione precisa di "evento corruttivo"; risulta però evidente come molti, se non **troppi, casi di comportamenti illeciti non siano stati registrati all'interno delle Relazioni**.

Whistleblowing

Il punto 10 della scheda di Relazione riguarda la tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (il cosiddetto *whistleblowing*).

All'interno della Relazione viene richiesto se sia stata attuata la procedura per la gestione delle segnalazioni, quali siano i canali di segnalazione preposti e alcuni dati in relazione al numero di segnalazioni ricevute. La relazione individua quattro tipologie di strumenti per la ricezione delle segnalazioni: un indirizzo di posta o una casella dove inviare una comunicazione cartacea, un indirizzo email espressamente dedicato, un sistema informativo designato alla ricezione delle segnalazioni o un simile sistema informativo dotato di caratteristiche per garantire l'anonimato.

La legge 179/2017 ha riformato la normativa italiana in tema di *whistleblowing*, introducendo degli obblighi per il settore privato e, al tempo stesso, rafforzando la disciplina riguardante il settore pubblico. La legge è in vigore da dicembre 2017 e riteniamo che sia troppo presto per valutare gli adeguamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Gli adempimenti in materia di *whistleblowing* per l'anno 2017 riportati nelle Relazioni sono quindi riferibili alle specifiche previsioni introdotte dalla legge Anticorruzione nel 2012 all'interno del Testo Unico sul Pubblico Impiego².

FIG.3

Whistleblowing		2015	2016	2017
Adozione procedura WB	Sì	98	99	108
	No	21	16	7

² L'art. 54bis del Decreto Legislativo n.165/2001, *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*, è stato introdotto dalla legge Anticorruzione n.190/2012 ed è stato poi recentemente modificato dalla specifica normativa sul *whistleblowing*, la legge n.179/2017, *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*.

Il numero di enti che dichiara di aver adottato una procedura per il *whistleblowing* è cresciuto negli ultimi due anni, in particolare nel 2017. Infatti solo il 6% degli enti considerati in questo report non ha adottato misure specifiche per le segnalazioni da parte dei dipendenti. (FIG.3) L'aumento di attenzione sulla tematica è probabilmente dovuto al fatto che il *whistleblowing* è stato al centro del dibattito politico nell'ultimo anno.

Tuttavia le Relazioni non ci permettono di valutare la qualità delle procedure adottate.

FIG.4

Whistleblowing		2015	2016	2017
Strumento	cartaceo	61	58	62
	email	63	64	70
	sistema informativo	8	5	7
	sistema informativo con garanzia di anonimato	28	32	39



L'aumento delle procedure per la raccolta delle segnalazioni ha comportato anche il conseguente incremento del numero degli strumenti di segnalazione adottati dalle amministrazioni. L'email rimane sempre il canale preferito per segnalare (nel 2017, per oltre il 60% degli enti, come da FIG.4) poiché è considerata più semplice da attivare.

La legge 179/2017³ obbliga tutte le amministrazioni ad adottare almeno uno strumento che permetta di garantire la riservatezza del segnalante. Quindi l'adozione di questi sistemi, che secondo le dichiarazioni dei RPC sono ad oggi adottati dal 40% degli enti, si ritiene possa crescere sensibilmente.

FIG.5

Whistleblowing		2015	2016	2017
Segnalazioni dipendenti	Numero di enti che hanno ricevuto segnalazioni	23	21	17
	Numero totale di segnalazioni	78	130	68

³ Art. 1, punto 5, legge n. 179/2017, "L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le Linee Guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione."

Dal monitoraggio emerge un dato rilevante: il numero di enti che hanno ricevuto segnalazioni è sceso ulteriormente nel 2017 rispetto al 2016 e si assesta a poco più del 10%. Di conseguenza, anche il numero totale di segnalazioni è diminuito in modo considerevole. Il motivo è poco comprensibile, anche perché in controtendenza sia rispetto ai dati forniti dall'ANAC⁴, secondo cui il trend di segnalazioni è in forte e costante aumento, sia rispetto a quelli riportati dal servizio Allerta Anticorruzione (ALAC) di Transparency International Italia⁵.

Si può ipotizzare che, grazie all'introduzione di sistemi informativi che permettano maggiore riservatezza e grazie alle migliori tutele garantite dalla nuova normativa, il dato tornerà a salire.

FIG.6

Whistleblowing		2015	2016	2017
Episodi di discriminazione	Numero di enti dove si sono verificati episodi	3	0	1

Il numero di episodi di discriminazioni subite dai *whistleblower* e riscontrate dai RPC continua ad essere estremamente marginale⁶, segno che questi ultimi fanno ancora fatica a riscontrare o determinare l'avvenuta ritorsione all'interno della stessa amministrazione. Anche questo dato appare non in linea con quanto riportato nei rapporti pubblicati (per esempio dalla stessa ANAC), tuttavia mancano statistiche specifiche a riguardo da parte sia dell'Ispettorato della Funzione Pubblica sia del Ministero della Giustizia.

FIG.7

Whistleblowing		2015	2016	2017
Segnalazioni da esterni	Numero di enti che hanno ricevuto segnalazioni	12	12	15
	Numero totale di segnalazioni	18	20	42

Sono invece in aumento le segnalazioni ricevute da soggetti esterni all'amministrazione: nel 2017, il 13% degli enti ha ricevuto segnalazioni anche da parte di soggetti esterni, per un numero totale che, pur rimanendo contenuto, risulta raddoppiato rispetto al 2016.

⁴ ANAC, *Terzo Rapporto Annuale sul whistleblowing*, www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2018/Rapp.Whistleblowing.28.06.2018_.pdf.

⁵ Transparency International Italia, *A voce alta - Un anno di segnalazioni 2017*, www.transparency.it/wp-content/uploads/2018/03/Report_2017_1pag.pdf.

⁶ Un solo caso, riferito dal RPC del Comune di Palermo.

Al momento della compilazione delle Relazioni, la normativa non prevedeva l'obbligo di prendere in considerazione questo tipo di segnalazioni. Dalla legge 179/2017⁷, invece, anche i dipendenti di aziende esterne che operano per la Pubblica Amministrazione (PA) potranno inviare segnalazioni.

BOX. CONFRONTO CON ALAC DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

ALAC è un servizio di Transparency International Italia per l'assistenza a cittadini che vogliono segnalare casi di corruzione.

Come già operato nel report dell'anno scorso, riteniamo utile confrontare i dati contenuti nelle Relazioni dei RPC con quelli raccolti da ALAC.

Tuttavia, mentre nel 2016 ALAC aveva raccolto diverse segnalazioni relative ai capoluoghi di provincia, che andavano a confermare o contrastare i dati riportati nelle Relazioni, nel 2017 solo una segnalazione raccolta da ALAC ha riguardato un capoluogo di provincia: il Comune di Nuoro.

In particolare, il RPC di Nuoro riporta all'interno della Relazione 2017 di non aver ricevuto alcuna segnalazione, mentre Transparency International Italia dichiara di averne ricevuta una relativa allo stesso Comune, tramite ALAC.

Il caso riguarda una cooperativa che ha in gestione il servizio di asilo nido comunale dall'anno 2003. Questo servizio sarebbe stato prorogato e rinnovato continuamente fino al 2017, senza l'apertura della necessaria procedura ad evidenza pubblica. L'autore della segnalazione ha dichiarato di aver scelto di rivolgersi ad ALAC, e non al proprio RPC, poiché la proroga del servizio ritenuta illecita era stata firmata proprio da quest'ultimo.

Sono diverse invece le segnalazioni giunte ad ALAC riferite a enti e società partecipate dei Comuni stessi. In base alla normativa anticorruzione, questi enti e società hanno un proprio RPC e, anche se parrebbe ragionevole per i dipendenti e collaboratori di questi enti avere la possibilità di inoltrare una segnalazione protetta anche all'ente che ne detiene la partecipazione o il controllo, questo non è previsto da leggi o regolamenti e non può quindi essere compreso in questa analisi.



RACCOMANDAZIONI PER I RPC

I dati riportati nelle Relazioni mostrano come lo strumento non sia stato ancora né compreso né accolto dagli enti come un'opportunità. Infatti, molti RPC dichiarano di non aver ricevuto segnalazioni e interpretano tale dato come un traguardo di eccellenza, dimostrando così di non aver capito appieno il senso del *whistleblowing*.

Sono sicuramente raccomandabili un'**analisi delle best practice**, l'**adozione di strumenti avanzati per la raccolta delle segnalazioni**, l'**attuazione di politiche di comunicazione e formazione del personale**.

⁷ Art. 1, punto 2, legge n. 179/2017, "(...) La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

BOX. CHE COSA CAMBIA CON LA NUOVA LEGGE SUL WHISTLEBLOWING

La legge n.179/2017 ha introdotto nel nostro ordinamento diverse misure a protezione dei segnalanti, con limitati oneri a carico delle amministrazioni che avevano già implementato quanto previsto dalla legge 190 e dalle successive Linee Guida di ANAC.

La principale variazione riguarda l'obbligo, per tutti gli enti, di dotarsi di un sistema informatico, che ricorra anche a strumenti di crittografia, in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. È prevedibile quindi l'implementazione degli strumenti ora previsti al punto 10.C.4 della Relazione (sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato⁸).

Attualmente solo il 40% delle amministrazioni dichiara di avere uno strumento di questo tipo.

La nuova legge prevede inoltre una sanzione da parte di ANAC per coloro che, oltre ad adottare atti discriminatori e a non procedere con accertamenti rispetto alle segnalazioni ricevute, non avranno implementato una procedura per il *whistleblowing* adeguata alla normativa. Le sanzioni andranno dai 10.000 ai 50.000 euro: se la situazione a fine 2018 rimanesse identica all'anno 2016, ben 75 RPC potrebbero essere sottoposti a questa sanzione pecuniaria da parte dell'autorità anticorruzione.

**RACCOMANDAZIONI
PER ANAC**

I dati mostrano i pochissimi progressi fatti negli ultimi anni sulla materia. Anche sulla spinta della nuova normativa in merito al *whistleblowing*, ANAC deve riconsiderare le proprie Linee Guida e responsabilizzare maggiormente gli enti a un'attuazione reale dei sistemi interni di *whistleblowing*. Le ultime statistiche⁹ mostrano una forte discrepanza tra la crescita (da 252 a 893) del numero di segnalazioni dirette all'autorità di regolazione esterna (ANAC stessa) e la diminuzione consistente del numero di segnalazioni interne agli enti.

Si ritiene quindi che l'**adozione di Linee Guida definite e facilmente applicabili dagli enti**, in concerto con i nuovi poteri sanzionatori conferiti dalla legge, potrebbero favorire una migliore implementazione del *whistleblowing* a livello locale.

⁸ Qui per anonimato si intende probabilmente la confidenzialità, anche alla luce del fatto che la normativa non utilizza mai la parola "anonimato".

⁹ ANAC, *Terzo Rapporto sul whistleblowing*, http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2018/Rapp.Whistleblowing.28.06.2018_.pdf.

Accesso alle informazioni/ trasparenza

Il punto 4 della scheda di Relazione chiede ai RPC di indicare lo stato di attuazione degli obblighi in materia di trasparenza amministrativa. In particolare viene chiesto di indicare se:

- è stato informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione Trasparente”;
- il sito istituzionale, relativamente alla sezione “Amministrazione Trasparente”, ha l’indicatore delle visite;
- sono pervenute richieste di accesso civico “semplice” e, se sì, si chiede di riportare il numero di richieste pervenute;
- sono pervenute richieste di accesso civico “generalizzato” (richieste da FOIA) e, se sì, si chiede di riportare il numero complessivo di richieste pervenute e, se disponibili, i settori interessati dalle richieste;
- è stato istituito il registro degli accessi;
- è rispettata l’indicazione che prevede di riportare nel registro l’esito delle istanze.

Da segnalare come, nel 2017, ANAC abbia rivisto lo schema della Relazione relativamente al tema della “trasparenza” adattandolo alle novità legislative e implementando la quantità e la qualità delle informazioni richieste in merito.

Di seguito si riporta lo schema di Relazione adottato sino al 2016 e lo schema così come modificato dal 2017.

Si evidenzia in arancione quanto aggiunto o modificato nel nuovo schema di Relazione.

FIG.8

Schema 2015/2016	Schema 2017
TRASPARENZA	TRASPARENZA
Indicare se è stato informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente"	Indicare se è stato informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente"
Sì (indicare le principali sotto-sezioni alimentate da flussi informatizzati di dati)	Sì (indicare le principali sotto-sezioni alimentate da flussi informatizzati di dati)
No, anche se la misura era prevista dal Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) con riferimento all'anno 2015	No, anche se la misura era prevista dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) con riferimento all'anno 2017
No, la misura non era prevista dal PTTI con riferimento all'anno 2015	No, la misura non era prevista dal PTPC con riferimento all'anno 2017
Indicare se sono pervenute richieste di accesso civico	Indicare se il sito istituzionale, relativamente alla sezione "Amministrazione Trasparente", ha l'indicatore delle visite
Sì (riportare il numero di richieste pervenute e il numero di richieste che hanno dato corso ad un adeguamento nella pubblicazione dei dati)	Sì (indicare il numero delle visite)
No	No (indicare se non è presente il contatore delle visite)
Indicare se sono stati svolti monitoraggi sulla pubblicazione dei dati	Indicare se sono pervenute richieste di accesso civico "semplice"
Sì (indicare la periodicità dei monitoraggi e specificare se essi hanno riguardato la totalità oppure un campione di obblighi)	Sì (riportare il numero di richieste pervenute e il numero di richieste che hanno dato corso ad un adeguamento nella pubblicazione dei dati)
No, anche se era previsto dal PTTI con riferimento all'anno 2015	No
No, non era previsto dal PTTI con riferimento all'anno 2015	Indicare se sono pervenute richieste di accesso civico "generalizzato"
Formulare un giudizio sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza indicando quali sono le principali inadempienze riscontrate nonché i principali fattori che rallentano l'adempimento	Sì (riportare il numero complessivo di richieste pervenute e, se disponibili, i settori interessati dalle richieste di accesso generalizzato)
	No
	Indicare se è stato istituito il registro degli accessi
	Sì (se disponibili, indicare i settori delle richieste)
	No
	È rispettata l'indicazione che prevede di riportare nel registro l'esito delle istanze
	Sì
	No
	Indicare se sono stati svolti monitoraggi sulla pubblicazione dei dati
	Sì (indicare la periodicità dei monitoraggi e specificare se essi hanno riguardato la totalità oppure un campione di obblighi)
	No, anche se era previsto dal PTPC con riferimento all'anno 2017
	No, non era previsto dal PTPC con riferimento all'anno 2017
	Formulare un giudizio sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza indicando quali sono le principali inadempienze riscontrate nonché i principali fattori che rallentano l'adempimento

BOX. LA TRASPARENZA NELLA PA

Tra gli oneri in capo alla Pubblica Amministrazione vi sono la predisposizione di apposite sezioni aperte debitamente create nei siti internet istituzionali degli enti, la quantificazione degli accessi alle informazioni e ai documenti degli enti richiesti dai cittadini e l'implementazione di strumenti di monitoraggio di tali richieste.

Recentemente, il processo di riforma della PA definito dalla legge Madia, ha introdotto il cosiddetto *Freedom of Information Act*¹⁰ (FOIA).

L'accesso civico generalizzato è finalmente presente anche nell'Ordinamento italiano. Questo comporta che oggi tutti i cittadini possono richiedere l'accesso ai dati detenuti e prodotti dalla PA¹¹. È, infatti, compito delle amministrazioni produrre documenti, informazioni, dati sul lavoro svolto e metterli a disposizione di chiunque voglia conoscerli. Grazie a questa importante riforma, parte dell'aura di segretezza che spesso ha circondato gli atti della PA è ora svanita, lasciando il posto all'interesse conoscitivo e al diritto in capo ai cittadini di controllare l'operato delle amministrazioni. Dunque, giornalisti, organizzazioni non governative, imprese e cittadini si inseriscono finalmente nel delicato rapporto istituzioni-società civile, nell'ottica di favorire una maggiore trasparenza.

Publicazione degli atti: l'importanza dell'informatizzazione

L'informatizzazione dei processi amministrativi è un elemento chiave della digitalizzazione del settore pubblico, soprattutto nell'ottica di una maggiore trasparenza, così come prevista dalla legge anticorruzione.

Il processo è stato avviato nel 2013 con l'emanazione di un decreto legislativo¹² tramite cui sono stati messi in pratica nuovi precetti in materia di trasparenza per le PA.

Le amministrazioni sono oggi obbligate a pubblicare regolarmente una serie di documenti i quali, sin dalla fase di redazione, devono presentare le caratteristiche necessarie per la loro successiva pubblicazione. Al fine sia di automatizzare, eseguire, controllare e ottimizzare i processi interni della PA, sia di tracciare le fasi fondamentali dell'attività amministrativa, è stata prevista l'implementazione di flussi informatizzati per la pubblicazione di tali atti.

Le amministrazioni sono oggi obbligate a pubblicare regolarmente una serie di documenti che devono presentare le caratteristiche necessarie per la loro successiva pubblicazione.

¹⁰ D.lgs. n.97/2016, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.*

¹¹ Articolo 3, comma 1 del d.lgs. 97/2016.

¹² D.lgs. 33/2013, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni.*

Di seguito viene presentato il dato su quanti Comuni capoluogo di provincia abbiano informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente" del proprio sito internet istituzionale.

FIG.9

Accesso alle informazioni		2015	2016	2017
Flusso informatizzato per pubblicazione	Si	87	91	89

Purtroppo, gli obblighi di pubblicazione sono spesso visti dalle PA come un onere economico e soprattutto organizzativo. La realizzazione di flussi informatizzati potrebbe essere una soluzione utile ad alleggerire il carico di lavoro delle PA, rispondendo anche alle esigenze pratiche degli enti stessi.

Il numero delle amministrazioni che negli ultimi anni ha informatizzato il flusso per la pubblicazione dei documenti è rimasto stabile (77% nel 2017), segno che alcune di esse continuano a non comprendere l'utilità della pratica.

BOX. LE OPINIONI DEI RPC

Alcune valutazioni dei RPC di Comuni che dichiarano di non essersi ancora adeguati pienamente alla normativa sembrano mostrare un livello di applicazione non sufficiente.

Per esempio, a Salerno il RPC dichiara che il flusso di pubblicazione dei documenti amministrativi è solo "parzialmente" informatizzato. Il dato non chiarisce il reale impegno che l'amministrazione ha nei confronti di questo strumento.

Molte altre città hanno fornito maggiori dettagli sul tema dell'informatizzazione, soprattutto per quanto riguarda le sezioni dei siti dedicate all'Amministrazione Trasparente.

A Reggio Calabria, invece, il RPC afferma che l'informatizzazione dei documenti è momentaneamente non operativa in quanto è ancora in corso la valutazione dei software applicativi da utilizzare. Dopo cinque anni dall'introduzione di questo strumento attraverso il decreto legislativo n.33/2013, queste affermazioni risultano davvero poco accettabili.

Indicatore delle visite al sito

Lo schema di Relazione richiede alle PA anche di indicare l'affluenza dei visitatori alla pagina "Amministrazione Trasparente".

BOX. LE OPINIONI DEI RPC

La predisposizione, sui siti internet istituzionali degli enti, di un indicatore tramite cui tenere traccia del numero delle visite registrate dai portali ha, come primo scopo, quello di tenere aggiornato l'utente sull'utilizzo della sezione "Amministrazione Trasparente" da parte della cittadinanza.

Nella Relazione del RPC de L'Aquila questo presupposto manca totalmente. È stato infatti riscontrato che l'indicatore è visibile solo agli amministratori di sistema, ma non agli utenti/cittadini.

Il RPC di Nuoro, invece, afferma che le visite sono "circa 20.000", dimostrando sia di non essere a conoscenza del dato preciso (che sarebbe disponibile nel caso in cui fosse realmente presente un indicatore delle visite) sia di non riservare la giusta importanza a questo strumento previsto dalla legge.

Diversamente dal RPC di Ferrara viene fornito un dato esaustivo, comprensivo anche del giorno di inizio e fine della rilevazione (da giugno 2013 a gennaio 2018). Si tratta di un esempio che dovrebbero seguire anche città molto più grandi come, per esempio, il Comune di Roma che ha attivato solo a febbraio 2018 uno strumento atto a registrare il numero di visite al sito dell'amministrazione.

A Rimini il RPC, oltre a indicare il numero delle visite alla sezione Amministrazione Trasparente, specifica che la sezione ha avuto l'8% di visitatori in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Infine, un esempio di indicatore, seppure non aggiornato, è quello di Torino.

FIG.10

Accesso alle informazioni		2015	2016	2017
Indicatore visite sito	Si	--	--	31

* La dicitura (-) è dovuta ad un'assenza dei dati riferiti all'annualità in questione

Dalle rilevazioni si evince che le amministrazioni dotate di questo indicatore siano molto poche.

Accesso semplice

Per accesso civico semplice¹³ si intende la possibilità per i cittadini di accedere facilmente a documenti, informazioni e dati pubblicati obbligatoriamente¹⁴ dalle PA. Ad esempio, è obbligatoria la pubblicazione dei bandi, dei criteri di valutazione e la traccia delle prove scritte per la selezione di personale all'interno dell'ente¹⁵. Allo stesso modo dovrebbero essere pubblicati obbligatoriamente documenti e informazioni concernenti incarichi politici o dirigenziali del personale, i bandi di gara d'appalto (con gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e le informazioni di ogni singola procedura), le informazioni circa gli investimenti finanziari in opere pubbliche (tempi e costi, atti di programmazione delle opere).

Dall'entrata in vigore del Decreto Trasparenza nel 2013, le istanze di accesso civico semplice sono aumentate notevolmente, rimanendo stabili tra il 2016 e il 2017, periodo in cui è entrato in vigore il FOIA, che rende l'accesso agli atti più semplice e specifico.

FIG.11

Accesso alle informazioni		2015	2016	2017
Accesso semplice	Numero totale di enti	38	64	65

Accesso civico generalizzato

Per contribuire a una maggiore trasparenza e integrità delle PA, la normativa FOIA permette, oltre all'accesso civico semplice, anche l'accesso civico generalizzato. Quest'ultimo può essere esercitato relativamente a dati e informazioni che non sono obbligatoriamente oggetto di pubblicazione¹⁶ da parte degli enti pubblici e senza che il richiedente debba adempiere ad alcun requisito di qualificazione. Prima della riforma era invece necessario provare di avere un interesse legittimo per poter effettuare un accesso alle informazioni. L'accesso civico generalizzato può interessare qualsiasi documento prodotto o detenuto da una PA¹⁷. Per tale ragione il richiedente deve formulare una richiesta il più precisa possibile così da permettere l'individuazione dell'informazione o del documento che desidera ottenere.

Nel 2017, 100 enti pubblici su 115 hanno dichiarato di aver ricevuto una o più istanze di accesso civico generalizzato. Nel primo anno di applicazione della nuova normativa, il diritto di accesso agli atti è stato utilizzato e sperimentato ampiamente dalla maggior parte delle PA coinvolte.

¹³ Articolo 5, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013.

¹⁴ Decreto legislativo 33/2013, Capo II, *Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni*, noto anche come Decreto Trasparenza.

¹⁵ Articolo 19, d.lgs. 33/2013.

¹⁶ Articolo 6, comma 2 del d.lgs. 97/2016, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*.

¹⁷ Le eccezioni previste sono divise tra "assolute" e "relative" e sono definite dall'art. 5bis, commi 1-2-3 del decreto legislativo 33/2013.

FIG.12

Accesso alle informazioni		2015	2016	2017
Accesso civico generalizzato	Sì	--	--	100

* La dicitura (--) è dovuta ad un'assenza dei dati riferiti all'annualità in questione

Registro accessi

L'ANAC, attraverso le Linee Guida del 28 dicembre 2016¹⁸, ha previsto che in ogni amministrazione sia istituito un registro delle richieste di accesso inoltrate all'ente. Tale registro offre la possibilità di monitorare le domande di accesso e permette di rendere noti i documenti e le informazioni più richiesti. In questo modo si auspica una semplificazione del procedimento per la richiesta, da parte dei cittadini, e la consegna, da parte degli enti, di informazioni e documenti: sapere quali siano i documenti più richiesti e quali siano stati già richiesti in precedenza permette di efficientare il lavoro dell'ente.

Il registro degli accessi è ancora un argomento spinoso per le PA analizzate nella presente ricerca: in molti casi, non essendo la normativa così specifica e chiara, gli enti pubblici si sono dimostrati restii a intraprendere soluzioni efficaci. Inoltre la difficoltà nella scelta delle procedure informatiche migliori rallenta ancor di più l'attuazione di questo strumento.

Semplificazione del procedimento per la richiesta, da parte dei cittadini, e la consegna, da parte degli enti, di informazioni e documenti.

FIG.13

Accesso alle informazioni		2015	2016	2017
Registro accessi	Sì	--	--	70

* La dicitura (--) è dovuta ad un'assenza dei dati riferiti all'annualità in questione

Nel 2017, 40 amministrazioni su 115 forniscono un elenco di settori per i quali sono stati richiesti documenti, dati o informazioni. Non essendoci obblighi nella definizione dei settori interessati, gli enti pubblici hanno restituito un dato approssimativo e definito arbitrariamente. Nonostante ciò, possiamo riscontrare la presenza di settori maggiormente coinvolti dalle istanze di accesso civico generalizzato, ovvero: il settore ambientale (12), l'edilizia privata (8), quello relativo al corpo di Polizia Municipale (8), il settore urbanistico (7) e il settore delle politiche sociali (6).

Meno interessati dall'accesso agli atti sono il settore patrimoniale (3), i contratti (3) e le risorse umane (2).

¹⁸ Linee Guida dell'Autorità per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato e degli obblighi di pubblicazione previsti dal dlgs n.97/2016, www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=4a54031c0a778042569a4de35fcf8a89

**RACCOMANDAZIONI
PER I RPC**

Analizzando le relazioni dei RPC dei Comuni capoluogo di provincia, è evidente che ci siano ampi margini di miglioramento per quanto riguarda il processo di apertura delle amministrazioni pubbliche ai cittadini. La normativa sull'accesso alle informazioni ha chiaramente aumentato il livello di responsabilizzazione delle PA, **ma il processo risulta oggigiorno ancora molto lento.**

Il flusso informatizzato nella pubblicazione dei dati e delle informazioni prodotte dalle amministrazioni è, in alcuni casi, palesemente in uno stadio ancora iniziale, sebbene siano passati ormai cinque anni dalla sua introduzione. In questo senso si auspica un **ruolo attivo dei RPC nel tracciamento degli atti e delle attività all'interno della propria amministrazione, utilizzando formati già idonei ad essere visionati o richiesti dai cittadini**, in ottica di una sempre maggiore *accountability*.

Per quanto riguarda il FOIA, si richiede ai RPC maggiore cura e precisione nel tracciare i settori più interessati dalle istanze dei cittadini. In questo senso si raccomanda, oltre a una maggiore trasparenza delle informazioni, la **creazione di un più semplice registro degli accessi**: poco meno della metà dei Comuni coinvolti l'hanno attivato. ANAC, sin dalle linee guida del 2016, caldeggia l'introduzione di questo strumento di semplificazione per amministrazione e cittadini.

**RACCOMANDAZIONI
PER ANAC**

ANAC dovrebbe **vigilare maggiormente sull'operato dei RPC affiancandoli nel loro ruolo.** In questo senso, dovrebbe esercitare azione di "pressing" affinché vengano rispettate le modalità di ricezione e disbrigo delle istanze di accesso: ad esempio facendo in modo che le amministrazioni rispondano entro un dato termine, creino appositi registri degli accessi e pubblichino gli esiti delle istanze.

Molti siti non rispettano completamente i dettami di legge e non consentono al cittadino di esercitare il proprio diritto di accesso ai documenti prodotti. Sarebbe utile, inoltre, **rendere i RPC maggiormente consapevoli degli obblighi previsti per legge** in merito alla compilazione del campo Amministrazione Trasparente del sito dell'ente, anche attraverso una specifica richiesta all'interno della Relazione Annuale.

Rotazione

Al Punto 6 della Relazione, viene trattato il tema della rotazione.

In particolare si richiede ai RPC di indicare se nell'anno precedente sia stata effettuata la rotazione del personale come misura di prevenzione del rischio e, in caso di risposta affermativa, di riportare i dati quantitativi di cui si dispone relativi alla rotazione dei dirigenti e dei funzionari.

Con il termine "rotazione" si intende l'alternanza tra più soggetti nell'assunzione di decisioni e nella gestione delle procedure amministrative. La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di prevenzione di complessa applicazione, ma di grande efficacia.

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di prevenzione di grande efficacia.

L'avvicendamento di ruoli e posizioni riduce fortemente il rischio che vengano a crearsi, tra soggetti incaricati di un ruolo amministrativo e utenti esterni, rapporti da cui possano sorgere abusi e accordi di natura non lecita.

La legge n. 190 del 2012 prevede che ANAC definisca i criteri generali per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione¹⁹; la legge incarica inoltre le PA centrali di prevedere la rotazione di dirigenti e funzionari²⁰ e investe il RPC del compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività più a rischio²¹.

L'attuazione di tale misura richiede:

- la preventiva identificazione degli uffici e servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- l'individuazione delle modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione, mediante adozione di criteri generali;
- la definizione dei tempi di rotazione;
- il coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo.

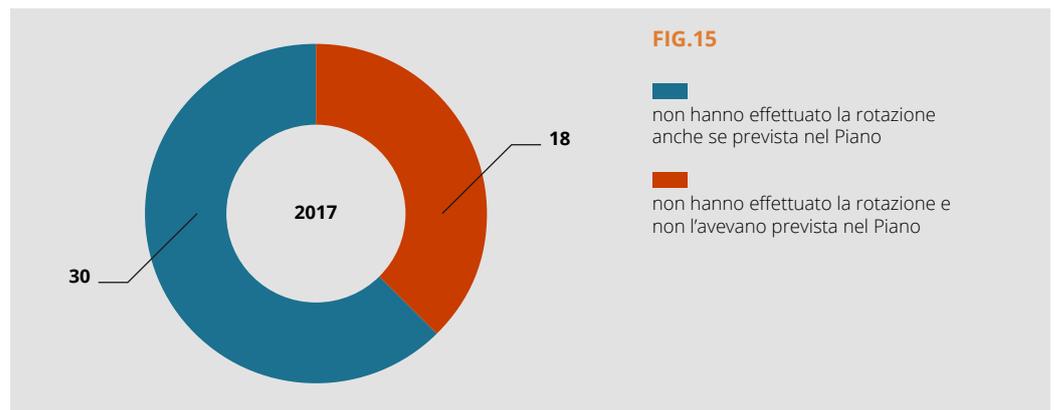
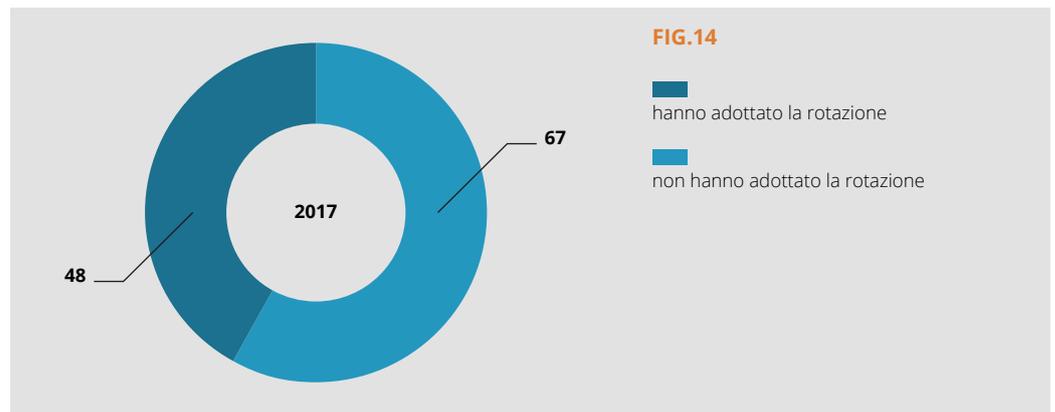
¹⁹ Legge n. 190/12, art. 1 comma 4.

²⁰ Legge n. 190/12 art. 1, comma 5, lett. b).

²¹ Legge n. 190/12 art. 1, comma 10, lett. b).

Dei 115 comuni capoluogo di provincia italiani, 67 dichiarano di aver adottato la misura di prevenzione della rotazione, mentre i restanti 48 enti affermano di non averla adottata. Tra questi ultimi, 18 comuni, precisano di non aver effettuato la rotazione, nonostante l'avessero prevista nel PTPC 2017/19.

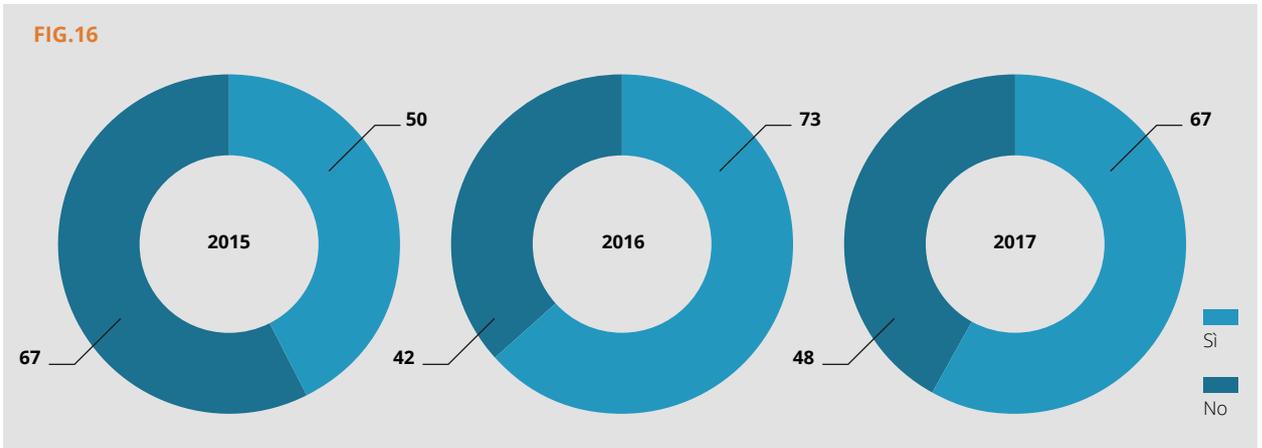
Il dato secondo cui solo il 58% degli enti monitorati ha adottato la rotazione, contro il 42% degli enti che non si sono prodigati in tal senso, dimostra come questo strumento di prevenzione registri uno dei livelli più bassi di implementazione.



Il motivo è presto spiegato: la rotazione è sicuramente la misura più complessa da adottare, ma anche la più efficiente in termini di prevenzione della corruzione. Spesso le amministrazioni comunali (in particolari quelle di piccole dimensioni) manifestano la difficoltà di adottare una misura che prevede un particolare livello di formazione e competenza distribuito omogeneamente tra la molteplicità di soggetti che compongono la macchina amministrativa. Infatti, l'assenza di un particolare standard di competenza dei dipendenti non consente di ruotarli liberamente tra le differenti posizioni e compiti senza minare l'efficienza della struttura. Tale circostanza è ancora più evidente quando si parla di rotazione di soggetti in posizioni dirigenziali che prevedono un alto livello di formazione specifica.

Tuttavia, quando si tratta di amministrazioni locali di grandi dimensioni, il dato stupisce, come nel caso della presente ricerca. Infatti sono proprio le amministrazioni comunali di grandi città, dotate di un ampio numero cariche dirigenziali e posizioni organizzative, che potrebbero applicare con successo questa misura.

Il grafico **FIG.16** mostra chiaramente come nel 2016 si sia registrato un importante aumento del numero di enti che hanno adottato la misura della rotazione. La crescita però non viene confermata nel 2017, anno in cui si è verificato un calo.



RACCOMANDAZIONI PER ANAC

La scheda della Relazione richiede, nel caso in cui l'ente abbia adottato la misura in questione, di "riportare i dati quantitativi di cui si dispone relativi alla rotazione dei dirigenti e dei funzionari".

Così impostata, la richiesta di ANAC trascura le altre posizioni, come ad esempio il personale di Categoria A, B e C e i settori amministrativi a cui appartengono i soggetti rotati.

Il dato quantitativo dei dirigenti e funzionari rotati non è di certo sufficiente a far conoscere al cittadino interessato, e ad ANAC stessa, la qualità della rotazione implementata.

A fronte di ciò, si raccomanda all'Autorità di **sviluppare ulteriormente il Punto 6 della Relazione, richiedendo ai RPC di fornire informazioni sia quantitative sia qualitative del personale coinvolto nella rotazione.** Si riporta un esempio di come eventualmente modificare la Relazione:

FIG.17

Indicare se nell'anno 2017 è stata effettuata la rotazione del personale come misura di prevenzione del rischio

Sì	Numero	Qualifica	Settore
	n. ...	Dirigenti	
	n. ...	Funzionari	
	n.	
No, anche se la misura era prevista dal PTPC con riferimento all'anno 2017			
No, la misura non era prevista dal PTPC con riferimento all'anno 2017			

Formazione

Il Punto 5 della Relazione riguarda l'erogazione della formazione dedicata specificamente alla prevenzione della corruzione.

La scheda della Relazione richiede al RPC di illustrare se sia stata erogata la formazione dedicata alla prevenzione della corruzione, di indicare le ragioni della sua eventuale mancata erogazione e di indicare a quali soggetti sia stato dato il compito di svolgere le docenze.

L'erogazione di una formazione, diretta ai soggetti che compongono la PA, sul tema della prevenzione della corruzione, è elemento fondante della legge n. 190/2012, cosiddetta legge Severino.

Partendo dalla consapevolezza che il sorgere e il diffondersi di meccanismi illeciti all'interno della PA è la diretta conseguenza di un vulnus culturale e di una mancanza di senso civico di chi lavora per la macchina amministrativa, informare e sensibilizzare i dipendenti pubblici rappresenta, oggi, una delle misure più utili per prevenire la corruzione.

Informare e sensibilizzare i dipendenti pubblici rappresenta, oggi, una delle misure più utili per prevenire la corruzione.

Secondo la legge Severino, le PA centrali devono prevedere, in collaborazione con la Scuola Superiore della PA (oggi Scuola Nazionale dell'Amministrazione, SNA), procedure idonee a formare i dipendenti che operano in settori particolarmente esposti.

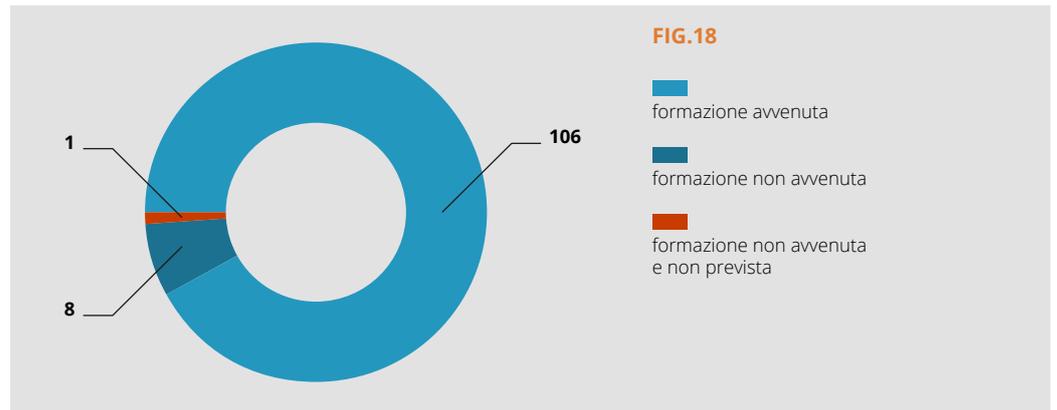
Il ruolo chiave della formazione emerge chiaramente anche dall'Aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione, adottato da ANAC nell'ottobre 2015. Mediante tale documento, infatti, l'Autorità ha denunciato la dubbia qualità dell'azione formativa messa in atto dalle PA, rilevando la scarsità delle risorse impiegate e l'approccio inefficiente con cui è stato trattato il tema della corruzione.

Le PA, quindi, possono prevedere per il personale dipendente una formazione specifica sui temi della trasparenza e dell'anticorruzione, non solo ad opera della SNA, di Università o di altri soggetti pubblici, ma anche tramite soggetti privati, oppure, per limitare le spese, anche in maniera autogestita.

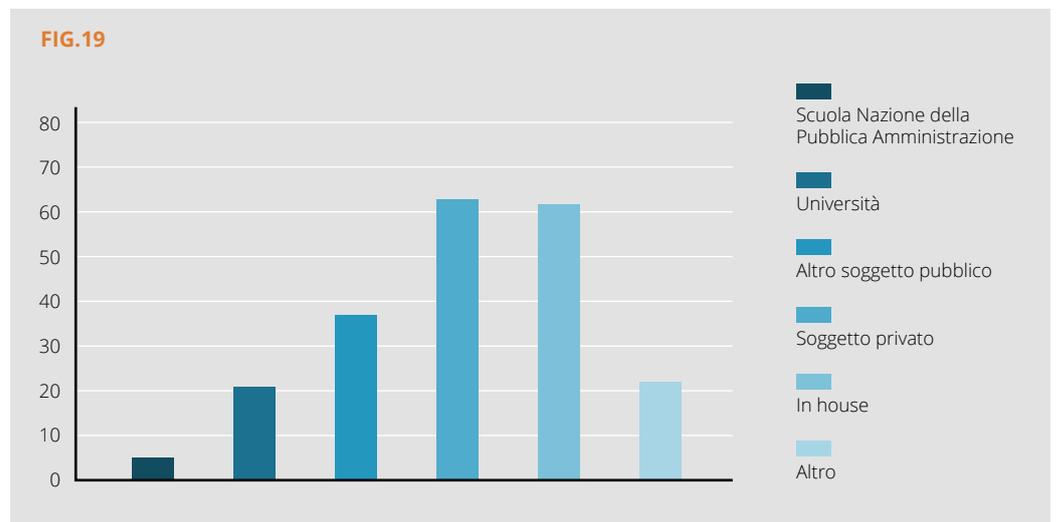
Nel 2017, gli enti che hanno previsto la formazione sono stati 106; 9 amministrazioni invece non l'hanno predisposta.

Più del 92% degli enti dichiara quindi di aver proposto ai propri dipendenti una formazione specificamente focalizzata sulla prevenzione della corruzione.

Solo nel caso del Comune di Biella, la formazione non è stata erogata perché non prevista dal Piano Triennale.



Le Relazione, poi, permette ai RPC di indicare se la rotazione sia stata erogata dalla Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione, università, altro soggetto pubblico, soggetto privato, in house o tramite altro soggetto.

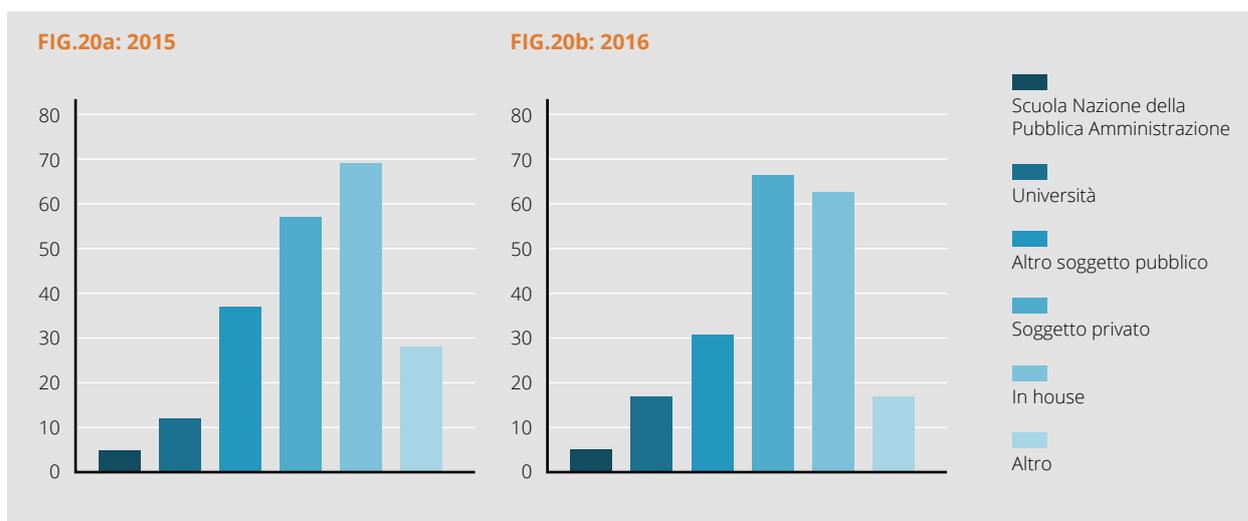


Appare evidente che nella maggior parte dei casi le amministrazioni hanno preferito erogare la formazione tramite soggetti privati o usufruendo del personale interno.

Inoltre, la Relazione permette di comprendere se gli enti abbiano investito più soggetti (riconducibili alle sei categorie citate) nell'erogazione della formazione. Nel campione indagato, il 40% ha scelto una sola tipologia, il 29,5% due, il 22,8% tre, il 7,6% quattro o cinque soggetti differenti.

I dati del 2017 sono in linea con quelli raccolti in precedenza. Nel 2015 e nel 2016, infatti, considerando lo stesso campione di PA, sono stati 106 gli enti che hanno erogato la formazione, 13 quelli che non lo hanno fatto nel 2015, 9 nel 2016.

Si rilevano invece sensibili differenze nella scelta dei soggetti che hanno erogato la formazione.



Sembra quindi confermata una certa tendenza delle PA a coinvolgere soggetti privati come erogatori della formazione per il personale, quando possibile. Tuttavia un cospicuo numero di enti ha coinvolto risorse interne.



RACCOMANDAZIONI PER ANAC

Per quanto non sia possibile stabilire se, in Italia, il livello di corruzione stia aumentando o meno, è comunque chiaro che l'attenzione e la sensibilità delle PA verso questo tema sono sicuramente cresciute. Ciò anche grazie ad una ricca attività di formazione messa in campo all'interno degli enti. Tuttavia, a sei anni dall'entrata in vigore della legge Severino, si ritiene che ANAC debba **dare maggiori indicazioni rispetto alla direzione e agli obiettivi della formazione**: deve essere indirizzata ad aumentare la conoscenza degli istituti giuridici previsti oppure ad aumentare la sensibilità e l'etica dei dipendenti? O, diversamente, deve mirare a migliorare la strategia di prevenzione messa a punto dagli enti? L'Autorità dovrebbe cercare di rispondere a queste domande.

Inconferibilità

Il punto 7 della scheda di Relazione chiede ai RPC di rendicontare le misure che sono state predisposte per valutare eventuali casi di inconferibilità di incarichi dirigenziali.

Ai fini del contrasto della corruzione e, soprattutto, per prevenire possibili conflitti di interesse, la legge anticorruzione ha modificato le norme per l'attribuzione di incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice nelle PA e in enti controllati o partecipati.

Le norme sono state implementate dal governo con un decreto legislativo specifico nell'aprile del 2013²². In base a questo decreto, gli enti devono dotarsi di misure specifiche che vadano a regolamentare controlli e accertamenti interni, nonché eventuali procedimenti di contestazione delle ipotesi di incompatibilità e inconferibilità.

FIG.21

Inconferibilità	2015	2016	2017
Sì	49	39	61

Oltre il 53% degli enti, nel 2017, ha messo in atto tale misura, a differenza di quanto riscontrato nel 2016, anno in cui era stato registrato un calo evidente degli enti che avevano attivato la procedura.

Tale anomalia può trovare la sua spiegazione nell'onere organizzativo che caratterizza queste procedure di accertamento e nella posizione dei RPC, i quali si trovano a dover compiere attività ispettive nei confronti di soggetti al vertice politico dell'amministrazione.

Tra gli enti che non hanno adottato la misura, ben 22 ne avevano previsto l'implementazione nel Piano.

²² Decreto Legislativo n.39/2013, *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

**RACCOMANDAZIONI
PER I RPC**

La lentezza nell'adottare misure di prevenzione e accertamento rispetto all'inconferibilità di incarichi è purtroppo evidente e conferma l'inevitabile difficoltà di regolamentare internamente dinamiche organizzative che dovrebbero essere caratterizzate, invece, da forme di vigilanza e trasparenza. Fondamentale è un'**azione di due diligence più approfondita per gli affidamenti di incarichi.**

**RACCOMANDAZIONI
PER ANAC**

Considerando le difficoltà da parte degli enti nell'adempire alla normativa, anche in maniera puramente formale, è necessario che **vengano adottate delle linee guida più specifiche e di facile implementazione.**

Codici di comportamento

Il punto 11 della scheda di Relazione chiede di indicare se le PA hanno adottato il codice di comportamento che integra e specifica il codice adottato dal governo²³.

Il Codice di Comportamento per i dipendenti della PA era già previsto dal Codice sul Pubblico Impiego²⁴ precedente alla riforma del 2012. In ogni caso, anche i requisiti di questo codice sono stati modificati dalla legge Anticorruzione del 2012 e, in base a quest'ultima, gli enti hanno l'obbligo di adottare i codici modificati entro sei mesi dall'entrata in vigore della nuova normativa. Le violazioni dei doveri contenuti nel codice, compresi quelli relativi all'applicazione del Piano, sono fonte di responsabilità disciplinare che può addirittura portare al licenziamento.

FIG.22

Codice di comportamento	2015	2016	2017
Sì	112	115	115

Tutte le amministrazioni considerate all'interno del report hanno dichiarato di avere pubblicato un codice di comportamento.



RACCOMANDAZIONI PER ANAC

Il dato, secondo cui i codici di comportamento siano stati adottati da tutti gli enti, fa sorgere un dubbio importante sulla qualità dell'adempimento. ANAC dovrebbe cercare di **valutare se sia stata fatta un'adozione *tout court* del Codice di Comportamento previsto dal DPR 62/2013 o, come auspicabile e richiesto, un reale lavoro di rielaborazione e adattamento del documento.**

²³ Il codice è disciplinato dal DPR 62/2013, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001*, n. 165.

²⁴ Articolo 54, Decreto Legislativo n.156/2001, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

Patti di integrità

Il punto 13B della scheda di Relazione riguarda l'avvenuta attivazione o meno, all'interno delle PA, di protocolli di legalità o patti di integrità all'interno dei contratti.

Il patto di integrità è un documento che mira a rendere più trasparente il processo di una gara d'appalto, istituendo un "patto" di fiducia e reciproco impegno alla correttezza, lealtà e trasparenza tra tutti gli attori coinvolti.

La normativa anticorruzione dispone che le PA inseriscano patti di integrità all'interno di avvisi, bandi di gara o lettere di invito.

Questo atto viene siglato dall'ente appaltante di una specifica gara e da tutte le società concorrenti. Il patto entra immediatamente in vigore tra le parti, rimanendo tale dalla fase preliminare di analisi dei bisogni, che precede il lancio della gara, fino al termine dell'esecuzione del contratto²⁵. La normativa anticorruzione dispone che le PA inseriscano patti di integrità all'interno di avvisi, bandi di gara o lettere di invito.

A differenza di altre disposizioni della legge anticorruzione, l'implementazione dei patti di integrità non è obbligatoria per gli enti, seppur consigliata da diverse organizzazioni che si occupano di contrasto alla corruzione e, recentemente, anche dalla Commissione Europea, che ha iniziato a finanziare progetti per il monitoraggio sull'applicazione dei patti stessi.

FIG.23

Patti di integrità	2015	2016	2017
Sì	4	6	4

²⁵ Articolo 1, punto 17 legge n.190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione*.

Il dato relativo agli enti che hanno adottato i patti di integrità è purtroppo molto marginale: poco più del 3% degli enti analizzati dichiara di aver adottato tale strumento, con un trend addirittura decrescente rispetto al 2016. Soltanto i Comuni di Catania, Catanzaro, Trieste e Milano dichiarano di averli utilizzati.



RACCOMANDAZIONI PER I RPC

Lo strumento, non obbligatorio per legge e poco noto presso gli enti, non è molto sviluppato, ma è utilizzato con soddisfazione in alcuni enti. Si raccomanda ai RPC di **studiare il funzionamento, prendendo spunto proprio dai Comuni che già ne fanno uso**: è uno strumento veloce e pratico che può essere utile a responsabilizzare gli enti e creare delle *blacklist* nelle partecipazioni agli appalti.



RACCOMANDAZIONI PER ANAC

ANAC non ha a disposizione gli strumenti e le risorse necessari per realizzare una puntuale la vigilanza su oltre 20.000 PA. Per tale ragione sarebbe utile **incentivare l'utilizzo di strumenti di autotutela da parte degli enti, in particolare quelli più strutturati come per esempio i patti d'intesa**. Ciò è fondamentale per garantire la sostenibilità operativa dell'Autorità e per facilitare il percorso di sensibilizzazione alla trasparenza e all'anticorruzione.

Procedimenti disciplinari e penali

Il punto 12 della scheda di Relazione riguarda l'adozione di procedimenti disciplinari o penali rivolti a soggetti dell'ente.

La Relazione richiede di indicare se

- siano pervenute segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi;
- siano stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti;
- tali procedimenti abbiano dato luogo a sanzioni.

Segnalazioni

Mediante la predisposizione di Piani anticorruzione efficaci e di un adeguato sistema di raccolta delle segnalazioni è presumibile che l'avvio di procedimenti disciplinari aumenti.

Non è sorprendente leggere né il numero di enti che ha dato avvio a questi procedimenti né il numero dei procedimenti stessi: il numero è rilevante, a conferma e riprova che le segnalazioni sono generalmente valide dal punto di vista qualitativo in quanto provenienti da fonti interne con un buon accesso alle informazioni.

FIG.24

Procedimenti disciplinari e penali		2015	2016	2017
Enti che hanno ricevuto segnalazioni che hanno prefigurato responsabilità penali o disciplinari	Enti	35	41	33

Nell'ultimo anno, il numero di enti che hanno ricevuto segnalazioni tali da prefigurare responsabilità dei soggetti segnalati è leggermente calato rispetto al 2016 ed è di poco superiore al 28%. Questa situazione sembra riflettere il fatto che gli enti dotati di sistemi di ricezione delle segnalazioni efficaci siano ancora troppo pochi.

FIG.25

Procedimenti disciplinari e penali	2015	2016	2017
Segnalazioni totali	168	245	203

Il numero di procedimenti disciplinari avviati dai 33 enti che hanno ricevuto segnalazioni tali da prefigurare responsabilità di questo tipo è di 203, con una media di 6 procedimenti a ente. Il numero è assolutamente rilevante, considerando che singole segnalazioni possono portare all'avvio di procedimenti contro una pluralità di dipendenti (si pensi ai sempre più frequenti casi di assenteismo che a volte arrivano a coinvolgere tutti o quasi tutti i lavoratori di uno stesso ufficio). Il numero è leggermente in calo rispetto all'anno precedente, segnale di una maggiore responsabilizzazione dei dipendenti, anche alla luce delle sempre più rilevanti sanzioni per i comportamenti irregolari.

FIG.26

Procedimenti disciplinari e penali		2015	2016	2017
Sanzioni disciplinari	Multa	10	5	3
	Sospensione	31	23	24
	Licenziamento	15	16	13
	Altro	13	14	12

L'analisi del tipo di sanzione disciplinare comminata ai dipendenti fornisce un dato in linea con gli anni precedenti. Si precisa che i numeri non si riferiscono alle sanzioni totali inflitte ma al numero di enti che hanno attuato una sanzione del tipo indicato.

La sanzione disciplinare maggiormente impiegata è stata la sospensione. In tre enti su quattro, tra quelli che hanno avviato procedimenti disciplinari, si è deciso di sospendere il dipendente ritenuto responsabile, mentre le altre sanzioni sono state eseguite meno frequentemente.

È comunque rilevante constatare come ben 13 enti abbiano optato per il licenziamento del dipendente.

FIG.27

Procedimenti disciplinari e penali		2015	2016	2017
Procedimenti penali per reati	Peculato ²⁶	15	13	11
	Concussione ²⁷	6	8	5
	Corruzione per esercizio funzione ²⁸	3	4	4
	Corruzione contro dovere d'ufficio ²⁹	10	12	7
	Corruzione in atti giudiziari ³⁰	3	0	0
	Induzione a dare/promettere utilità ³¹	5	5	3
	Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio ³²	4	1	0
	Istigazione alla corruzione ³³	5	0	2
	Altro	20	25	22
	No	40	46	54

Quando vengono riscontrate possibili responsabilità penali a carico di un dipendente, che si sostituiscono o addirittura si aggiungono a responsabilità disciplinari, il RPC è tenuto a inoltrare le informazioni in procura. In seguito quindi all'inoltro di segnalazioni a un'autorità esterna, vengono avviati procedimenti per reati contro la PA.

26 Art. 314 Codice Penale, "Il pubblico ufficiale o l'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 (...)".

27 Art. 317 Codice Penale, "Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, 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 (...)".

28 Art. 318 Codice Penale, "Il 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 (...)".

29 Art. 319 Codice Penale, "Il pubblico ufficiale, che, 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, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa (...)".

30 Art. 319ter Codice Penale, "Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo (...)".

31 Art. 319quater Codice Penale, "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, 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 (...)".

32 Art. 320 Codice Penale, "Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio (...)".

33 Art. 322 Codice Penale, "Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri (...)".

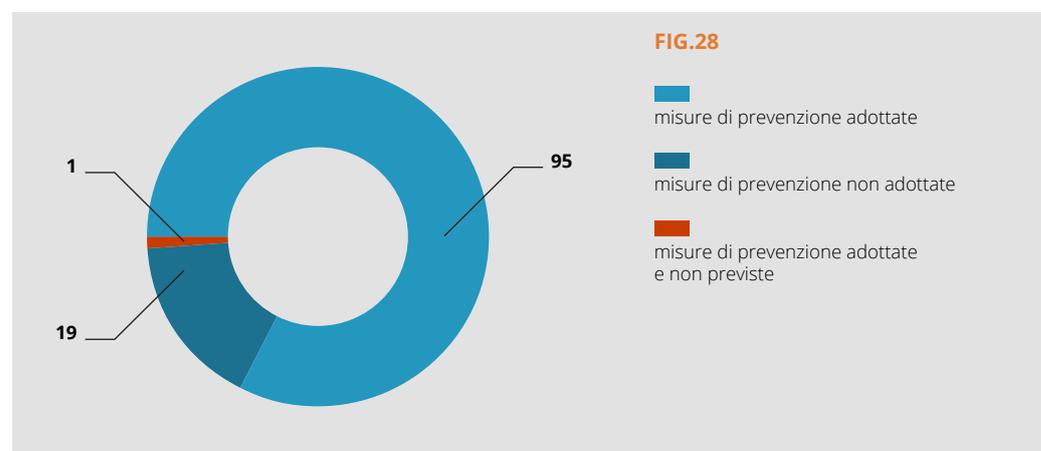
La Relazione categorizza i principali reati contro lo Stato. Tuttavia, la maggior parte dei procedimenti penali a carico dei dipendenti per reati in violazione della normativa anticorruzione rientra nella categoria "Altro", in continuità con gli anni precedenti. Tra i reati specificati, invece, quello più ricorrente continua ad essere il peculato.

In 7 Relazioni, i RPC hanno omesso di compilare questa sezione. Si può supporre che anche in relazione a questi Comuni non sia stato avviato alcun procedimento penale per reati contro la PA.

Misure ulteriori

Al punto 3 della scheda di Relazione i RPC devono indicare se l'ente ha messo in atto misure ulteriori (specifiche) per contrastare la corruzione.

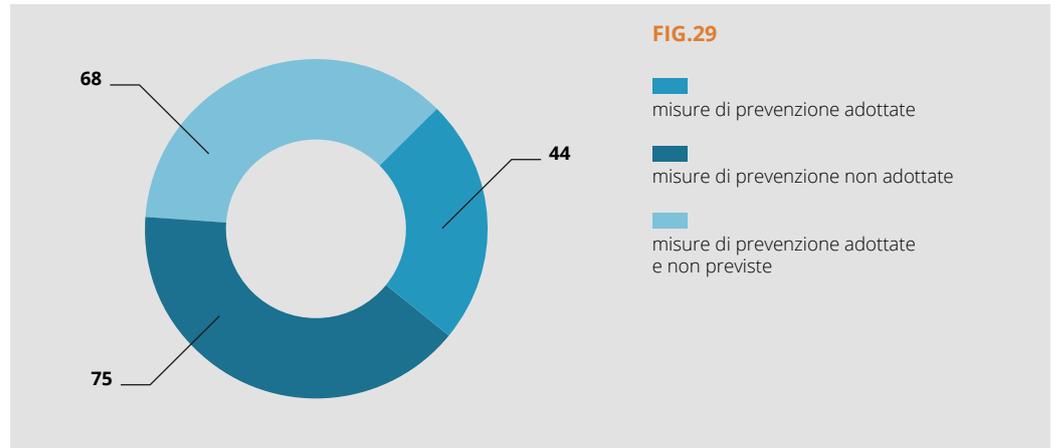
Nel 2017 sono stati 95 i Comuni, tra quelli analizzati, che hanno dichiarato di aver adottato una o più misure ulteriori di prevenzione, mentre 20, al contrario, non lo hanno fatto. Tra questi ultimi, solo il Comune di Nuoro ha però dichiarato di avere previsto tali misure nel Piano Triennale.



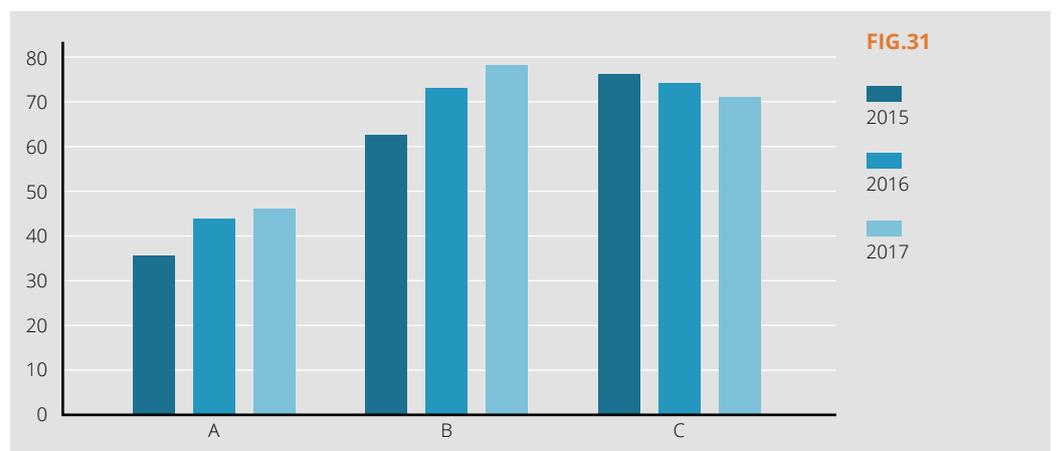
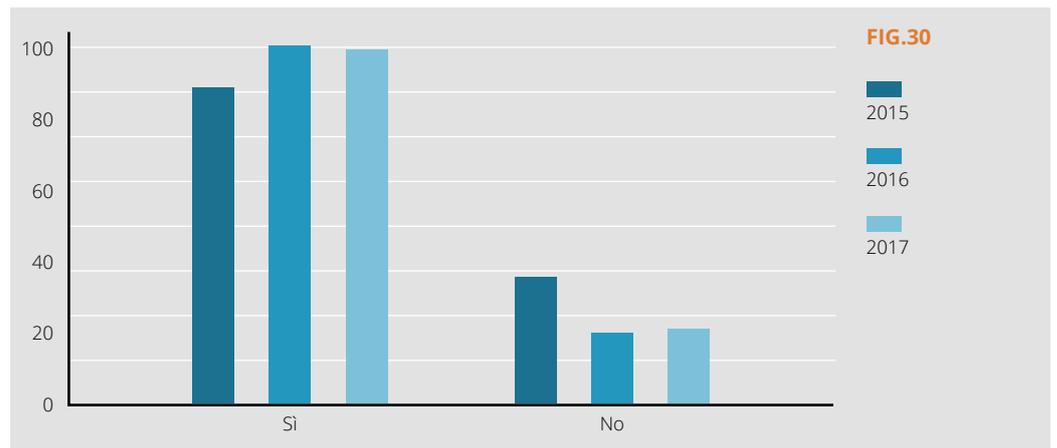
Inoltre lo schema della Relazione indaga su quali siano le tipologie di misure ulteriori adottate, presentando le seguenti tre categorie:

- attivazione di una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile riguardo a eventuali fatti corruttivi che coinvolgono i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione;
- iniziative di automatizzazione dei processi per ridurre i rischi di corruzione;
- attività di vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o controllate con riferimento all'adozione e attuazione del PTPC o di adeguamento del modello di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231/2001.

Di seguito si riportano i dati relativi a quanto dichiarato dai RPC nelle Relazioni 2017.



Rispetto ai due anni precedenti, i dati risultano variare sensibilmente soprattutto in merito al 2015.



Conclusioni

Come descritto nella premessa Civico97, Transparency International Italia e Riparte il futuro hanno voluto cogliere la sfida di comprendere le strategie di prevenzione della corruzione adottate dai Comuni italiani capoluogo di provincia, partendo dalle Relazioni redatte dagli stessi soggetti incaricati di realizzarle, i RPC.

Le Relazioni si confermano essere un documento molto utile sia per i RPC – che hanno dimostrato, nella maggior parte dei casi, di utilizzare correttamente tale strumento – sia per ANAC e la cittadinanza – che tramite la lettura delle Relazioni possono comprendere in maniera immediata quanto realizzato dai RPC negli ultimi tre anni.

Nonostante il limite intrinseco delle Relazioni, che consistono in un'autocertificazione dei RPC, emerge chiaramente come i dati pubblicati al loro interno forniscano un'importante panoramica della strategia di prevenzione, soprattutto da un punto di vista quantitativo.

Lo strumento può essere sicuramente migliorato e i RPC possono dedicare maggiore attenzione e precisione alla sua compilazione. Nonostante ciò, siamo convinti che i dati pubblicati dai RPC ed elaborati nel presente report rappresentino un importante bagaglio di conoscenza e un primo passo per ulteriori e più approfondite analisi.

Civico97, Transparency International Italia e Riparte il futuro ritengono di aver, almeno in buona parte, vinto la sfida prefissa e sperano di proseguire insieme questo lavoro di monitoraggio e analisi nei prossimi anni.

Appendice

Lista di Comuni monitorati

Abruzzo	23. Piacenza	46. Mantova	69. Barletta	95. Grosseto
1. Chieti	24. Ravenna	47. Milano	70. Andria	96. Livorno
2. L'Aquila	25. Reggio Emilia	48. Monza	71. Trani	97. Lucca
3. Pescara	26. Rimini	49. Pavia	72. Brindisi	98. Massa
4. Teramo		50. Sondrio	73. Foggia	99. Carrara
	Friuli-	51. Varese	74. Lecce	100. Pisa
	Venezia Giulia		75. Taranto	101. Pistoia
Basilicata	27. Gorizia	Marche		102. Prato
5. Matera	28. Pordenone	52. Ancona	Sardegna	103. Siena
6. Potenza	29. Trieste	53. Ascoli Piceno	76. Cagliari	
	30. Udine	54. Fermo	77. Carbonia	Trentino - Alto Adige
Calabria	Lazio	55. Macerata	78. Iglesias	104. Bolzano
7. Catanzaro	31. Frosinone	56. Pesaro	79. Nuoro	105. Trento
8. Cosenza	32. Latina	57. Urbino	80. Oristano	
9. Crotone	33. Rieti		81. Sanluri	Umbria
10. Reggio Calabria	34. Roma	Molise	82. Sassari	106. Perugia
11. Vibo Valentia	35. Viterbo	58. Campobasso	83. Villacidro	107. Terni
Campania		59. Isernia	Sicilia	
12. Avellino	Liguria		84. Agrigento	Valle d'Aosta
13. Benevento	36. Genova	Piemonte	85. Caltanissetta	108. Aosta
14. Caserta	37. Imperia	60. Alessandria	86. Catania	
15. Napoli	38. La Spezia	61. Asti	87. Enna	Veneto
16. Salerno	39. Savona	62. Biella	88. Messina	109. Belluno
		63. Cuneo	89. Palermo	110. Padova
Emilia Romagna	Lombardia	64. Novara	90. Ragusa	111. Rovigo
17. Bologna	40. Bergamo	65. Torino	91. Siracusa	112. Treviso
18. Ferrara	41. Brescia	66. Vercelli	92. Trapani	113. Venezia
19. Forlì	42. Como			114. Verona
20. Cesena	43. Cremona		Toscana	115. Vicenza
21. Modena	44. Lecco	Puglia	93. Arezzo	
22. Parma	45. Lodi	68. Bari	94. Firenze	

Note metodologiche

Città monitorate

In merito ai suddetti enti, si evidenzia come, dei 115 Comuni capoluogo di provincia italiani, i seguenti enti svolgono congiuntamente tale funzione.

- Massa e Carrara
- Barletta, Andria e Trani
- Pesaro e Urbino
- Forlì e Cesena

Il campione di riferimento della presente ricerca è differente a seconda degli anni di riferimento: nel 2015 le città capoluogo di provincia italiane erano 119. Poi, in seguito alla riforma delle province sarde, la provincia di Olbia e Tempio (oggi sotto Sassari), la provincia dell'Ogliastra (formata da Tortolì e Lanusei) sono state soppresse; è invece stata istituita la nuova provincia del Sud Sardegna che comprende le ex province di Carbonia, Iglesias, Sanluri e Villacidro.

Tale riassetto istituzionale ha portato, dal 2016, la riduzione del numero degli enti capoluogo a 115.

Numero Relazioni analizzate

La ricerca ha analizzato tutte e 115 le Relazioni 2016 e 2017, mentre per quel che riguarda il 2015 sono state analizzate 117 Relazioni su 119, non essendo stato possibile recuperare quelle di Avellino e Bolzano.

Contatti



Civico97

Sito: www.civico97.altervista.org

Email: associazionecivico97@gmail.com



Transparency International Italia

Sito: www.transparency.it

Email: info@transparency.it



Riparte il futuro

Sito: www.riparteilfuturo.it

Email: federico.a@riparteilfuturo.it

