



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

Direzione Pianificazione Strategica e Controllo



PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2022 - 2024

INDICE DEL PIANO

P R E M E S S A	III
1. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	1
1.1 IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	1
1.2 IL RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DEI DATI (R.P.D.)	2
1.3 IL RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (R.A.S.A.)	3
1.4 I REFERENTI	3
1.5 I DIRIGENTI E I COMANDANTI DI REPARTO	4
1.6 GLI ORGANISMI DI CONTROLLO INTERNO	5
1.7 L'ESERCIZIO DELLA POTESTÀ DISCIPLINARE	6
1.8 I MILITARI DEL CORPO E GLI ULTERIORI DESTINATARI DEL PIANO	6
2. LA GESTIONE DELLE AREE DI RISCHIO	8
2.1 ANALISI DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO	8
2.1.1 <i>Contesto esterno</i>	9
2.1.2 <i>Contesto interno</i>	14
2.2 VALUTAZIONE DEL RISCHIO	19
2.3 TRATTAMENTO DEL RISCHIO	21
3. MISURE DI PREVENZIONE DI CARATTERE GENERALE	22
3.1 ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI IN MATERIA DI PUBBLICITÀ DEI DATI	22
3.1.1 <i>I dati da pubblicare</i>	22
3.1.2 <i>Iniziative di comunicazione della trasparenza</i>	24
3.1.3 <i>Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente"</i>	25
3.1.4 <i>Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016</i>	26
3.1.5 <i>Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013 (c.d. "accesso generalizzato"), così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016</i>	27
3.2 ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA DA PARTE DELLE SOCIETÀ E DEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO CONTROLLATI E PARTECIPATI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DEGLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI	28
3.3 CODICI DI COMPORTAMENTO	29
3.4 ROTAZIONE DEL PERSONALE	30
3.5 OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI	33
3.6 CONFERIMENTO E AUTORIZZAZIONE DI INCARICHI D'UFFICIO ED EXTRA-ISTITUZIONALI	34
3.7 INCOMPATIBILITÀ E INCONFERIBILITÀ	36
3.8 ATTIVITÀ SUCCESSIVE ALLA CESSAZIONE DEL SERVIZIO	37
3.9 CONFERIMENTO INCARICHI IN CASO DI CONDANNA PENALE	38
3.10 TUTELA DEL DIPENDENTE CHE EFFETTUA SEGNALAZIONI DI ILLECITO (C.D. "WHISTLEBLOWER")	39
3.11 FORMAZIONE DEL PERSONALE	43
3.12 PATTI DI INTEGRITÀ E PROTOCOLLI DI LEGALITÀ	44

3.13	AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE	44
3.14	MONITORAGGIO DEI TEMPI PROCEDIMENTALI	45
4.	MODALITA' DI VALUTAZIONE E CONTROLLO DELL'EFFICACIA DEL P.T.P.C.T.....	46
4.1	RELAZIONE ANNUALE RECANTE I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA.....	46
4.2	SISTEMA DI MONITORAGGIO INTERNO SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA	47
4.3	AGGIORNAMENTO ANNUALE DEL PIANO TRIENNALE	47

ALLEGATI

NORMATIVA E DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI

ALLEGATO 1

Elenco dei Referenti anticorruzione in ambito centrale.

ALLEGATO 2

Elenco dei Reparti presenti sul territorio i cui Comandanti sono individuati quali Referenti anticorruzione.

ALLEGATO 3

Registro dei rischi.

ALLEGATO 4

Mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione.

P R E M E S S A

Gli eventi geopolitici in atto e il protrarsi della pandemia da COVID-19 nonché le connesse conseguenze sul tessuto sociale ed economico amplificano l'impatto sulla collettività delle scelte, delle decisioni e dei provvedimenti adottati dalla Pubblica amministrazione.

L'agire amministrativo, peraltro, nel medio periodo sarà fortemente condizionato dalla necessità di dare corretta e completa attuazione al quadro strategico di riforme elaborato dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, al fine di investire nel modo migliore le risorse assegnate al Paese con il fondo Next Generation EU.

In un contesto simile, caratterizzato da un imponente intervento pubblico nell'economia, il Corpo è chiamato a vigilare sulla regolarità delle procedure attuative del citato Piano e sul corretto impiego delle risorse stanziare. Aspetti che, se non attentamente monitorati, potrebbero generare un incremento considerevole degli eventi corruttivi e degli illeciti economico finanziari, perpetrati, anche, da associazioni criminali di stampo mafioso.

Tali circostanze, tuttavia, se da un lato costituiscono un ulteriore stimolo per il lavoro quotidiano dei finanziari, da sempre improntato a grande senso del dovere, responsabilità e spirito di appartenenza, dall'altro rappresentano anche rilevanti fattori di rischio, in grado, potenzialmente, di innescare fenomeni di mala gestio all'interno delle Organizzazioni pubbliche.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza delinea la strategia adottata dal Corpo per scongiurare il verificarsi di simili situazioni deprecabili, capaci di minare la reputazione e la stima che la collettività, stremata dalla perdurante crisi, ripone nelle fiamme gialle che, quotidianamente, operano al servizio dei cittadini e delle Istituzioni.

L'osservanza e l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente documento, elaborato sulla scorta delle prescrizioni normative e regolamentari in tema di anticorruzione, costituiranno, unitamente alle altre stringenti direttive emanate dal Corpo in materia, alla collaborazione di tutti gli appartenenti e all'azione di controllo espletata dai comandanti di ogni reparto e articolazione, un valido strumento di presidio all'imparzialità e al prestigio della nostra Istituzione.

*Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Gen. D. Francesco Greco*

1. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Gli aspetti normativi e regolamentari che caratterizzano il sistema di prevenzione della corruzione sono descritti nell'apposita Scheda allegata al presente Piano.

1.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Con determinazione n. 183924 del 1 luglio 2021¹ il Comandante Generale ha nominato il **Capo di Stato Maggiore del Comando Generale – Gen. D. Francesco Greco** – quale **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza** (R.P.C.T.) per la Guardia di Finanza.

Come noto, questa figura riveste un ruolo centrale nell'ambito di ciascuna amministrazione, asseverato dalle norme che gli attribuiscono la responsabilità di:

- predisporre e proporre il piano triennale all'organo di indirizzo;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità allo scopo;
- verificare, d'intesa con i dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità;
- vigilare sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39 del 2013;
- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013;
- espletare le funzioni di organo di riesame per le istanze relative agli accessi civici generalizzati;
- riscontrare le richieste di accesso civico semplice;
- segnalare all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della

¹ Pubblicata nella sezione dedicata del sito *internet* istituzionale del Corpo.

corruzione e di trasparenza;

- comunicare gli inadempimenti al vertice dell'Amministrazione ai fini dell'attivazione delle previste forme di responsabilità;
- elaborare la relazione annuale sull'attività svolta², assicurandone la pubblicazione;
- ricevere e approfondire le segnalazioni di fatti illeciti provenienti dal personale, ai sensi dell'art. 54 - *bis* del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. "*whistleblowing*").

Nel P.N.A. 2019, l'Autorità ha dedicato l'intera parte IV alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.)³, confermandone la **centralità ai fini dell'attuazione della strategia di prevenzione** e richiamando, tra l'altro, la necessità che sia:

- individuata all'interno dell'amministrazione e che l'organo di indirizzo assicuri al Responsabile poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con **autonomia ed effettività**;
- dotata di un'ottima conoscenza dell'Organizzazione e dei processi decisionali della stessa;
- supportata da strutture organizzative adeguate al compito da svolgere, individuate, con riferimento al Corpo:
 - nella **Direzione Pianificazione Strategica e Controllo**, alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore;
 - nell'**Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna**, con riguardo alle iniziative assunte per adeguare il sito *web* della Guardia di Finanza alla normativa sulla Trasparenza, per implementare la relativa sezione denominata "Amministrazione Trasparente" con i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria e per la ricezione⁴ delle istanze di accesso civico di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013;
 - nei "Referenti", individuati all'interno dell'Amministrazione, chiamati, tra le altre cose, a svolgere una costante attività informativa e propositiva.

1.2 Il Responsabile della protezione dei dati (R.P.D.)

In seguito all'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo alla "*protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)*", e del D.Lgs. n. 101/2018, che ha adeguato il codice in materia di protezioni dati personali (il D.Lgs. n. 196/2003) alla citata norma sovranazionale,

² Dalla quale deve emergere una valutazione del livello effettivo di attuazione delle misure contenute nel P.T.P.C.T..

³ Si segnala in tal senso anche la Delibera n. 840 del 2018, che riporta un'utile ricognizione delle prerogative, delle funzioni e dei compiti affidati al Responsabile.

⁴ Giusta determinazione ordinativa n. 194987/3100, in data 3 luglio 2015, del Comandante Generale.

anche la **Guardia di Finanza**, al pari delle altre amministrazioni, **ha designato il proprio Responsabile della protezione dei dati** (in seguito **R.P.D.**)⁵. Le disposizioni che regolano l'individuazione, le funzioni e i compiti del R.P.D. sono contenute negli artt. 37, 38 e 39 del citato Regolamento.

Ai fini del presente documento occorre specificare, anche alla luce di quanto disposto dall'A.N.AC. con il P.N.A., che tale figura non può coincidere con quella del R.P.C.T. (che, diversamente dal R.P.D., deve necessariamente essere individuato all'interno dell'Ente), dal momento che la sovrapposizione dei due ruoli rischierebbe di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni⁶.

1.3 Il Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante (R.A.S.A.)

Allo scopo di assicurare l'effettivo inserimento e l'aggiornamento degli elementi identificativi necessari nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, istituita ai sensi dell'art. 33 - *ter* del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179⁷, il Responsabile, per gli acquisti centralizzati, è individuato nel Direttore degli Approvvigionamenti del Comando Generale⁸.

1.4 I Referenti

Sin dall'avvio del sistema di prevenzione della corruzione, il Responsabile si è avvalso dell'imprescindibile contributo dei "Referenti", operanti sia in ambito di Stato Maggiore sia in sede periferica.

In considerazione della peculiarità operativa e della complessità della struttura organizzativa del Corpo, gli stessi continuano a costituire una **"rete" a supporto delle iniziative del Responsabile** per garantire, in modo capillare, concreto ed efficace, il completo presidio e la gestione delle aree e dei processi a più elevato rischio.

Anche nel corso del 2022, i Referenti anticorruzione, compiutamente individuati negli **allegati 1 e 2**, sono chiamati a:

- garantire:
 - **l'attività informativa** sull'effettiva attuazione della normativa anticorruzione;

⁵ L'attuale R.P.D. per il Corpo è il Col. t.ISSMI Giovanni Fiumara, giusta determina del Comandante Generale, datata 12 novembre 2018.

⁶ Infatti, il R.P.D. talvolta rappresenta un riferimento per il R.P.C.T., come nel caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che riguardano anche profili attinenti alla protezione dei dati personali. In tali ambiti, il R.P.C.T. ben può avvalersi, nonostante la potestà attribuitagli dall'art. 5 comma 7 del D.Lgs. n. 33/2013 di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali, di un supporto del R.P.D. limitatamente agli aspetti di carattere generale.

⁷ Convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

⁸ Attualmente tale incarico è ricoperto dal Gen. B. Massimo Manfredini.

- **il rispetto delle misure di prevenzione** richiamate nel Piano triennale;
- **la “gestione del rischio” nei processi per i quali hanno autonomia decisionale**, proponendo al Responsabile eventuali integrazioni al Piano;
- ad agire localmente, autonomamente e/o su richiesta del Responsabile, al fine di implementare la politica di prevenzione del rischio in una determinata area geografica o nell'esercizio di specifiche funzioni ritenute maggiormente esposte.

1.5 I Dirigenti e i Comandanti di Reparto

L'attuazione della strategia anticorruzione **richiede, evidentemente, il contributo fattivo dei dirigenti** preposti alle aree particolarmente esposte al rischio, che devono supportare i rispettivi Referenti attraverso:

- un **costante monitoraggio dei processi di lavoro** di rispettiva competenza;
- **l'osservanza delle misure contenute nel presente Piano triennale**;
- il proprio apporto alla “gestione del rischio”, **proponendo**, se ritenuto opportuno in relazione al contesto di riferimento, **l'adozione di ulteriori misure di prevenzione** (programmate nel tempo attraverso la specificazione delle attività da porre in essere, dei soggetti interessati, della tempistica di attuazione nonché finalizzate all'attività di monitoraggio).

A tal proposito:

- nell'ambito del Comando Generale, i dirigenti competenti per l'attuazione della normativa anticorruzione sono stati individuati nei vari **Direttori e Capi Ufficio**, in quanto deputati al supporto decisionale di ciascun Capo Reparto e della Superiore Gerarchia, così come già delineato nei precedenti piani della specie;
- in ambito periferico, invece, tali figure sono state individuate nei **Comandanti di tutti i Reparti**: operativi, di istruzione e di supporto tecnico, logistico e amministrativo, presenti sul territorio.

Con riferimento agli **obblighi di trasparenza**, invece, l'art. 43 del decreto legislativo n. 33 del 2013 stabilisce che i dirigenti responsabili dell'Amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

Come riportato dalla Delibera n. 1310/2016 dell'A.N.AC., la caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione degli stessi, e di quelli cui spetta la relativa pubblicazione.

Al riguardo, tenuto conto della complessa architettura organizzativa del Corpo, sono stati individuati:

- il Capo dell'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna del Comando Generale, quale responsabile della pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito *internet* www.gdf.gov.it;

- i Referenti per la trasmissione e l'aggiornamento dei dati soggetti a pubblicazione sulla scorta delle disposizioni del decreto legislativo n. 33 del 2013 (cfr. successivo par. 3.1.1).

1.6 Gli Organismi di controllo interno

Le funzioni di controllo interno assicurano un importante contributo ai fini della prevenzione della corruzione nel Corpo, poiché consentono di individuare eventuali disfunzioni e irregolarità che, ove non adeguatamente gestite per tempo, possono degenerare in eventi di corruzione o di illegalità.

A tal fine, nell'ambito dello Stato Maggiore, specifiche funzioni continuano a essere demandate:

- alla **Direzione di Amministrazione** che, tra l'altro, esegue:
 - la supervisione della contabilità dei Funzionari Delegati mediante interrogazione dei registri contabili e, a campione, dei titoli, dei documenti e dei fascicoli elettronici attraverso l'applicativo SICOGE;
 - per conto e secondo le norme impartite dall'Ufficio Centrale del Bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la revisione e il controllo dei materiali dell'organizzazione amministrativa periferica del Corpo;
 - le visite presso i Reparti amministrativi del Corpo finalizzate a fornire ausilio, cooperazione e consulenza al personale delle articolazioni tecniche direttamente impegnate in attività di gestione amministrativa e contabile, indipendentemente da qualsiasi altro accertamento, controllo e revisione della Ragioneria Generale dello Stato;
- alla **Direzione Pianificazione Strategica e Controllo** che:
 - supporta le decisioni delle linee di comando, diffondendo la cultura del controllo e alimentando un sistematico e continuo processo di allineamento tra azioni e procedure, tra condotte e disposizioni;
 - rileva scostamenti e non conformità delle attività che ricadono nella sfera dei responsabili dei processi, concordando con loro i correttivi da adottare, ovvero proponendo suggerimenti volti all'eliminazione/riduzione delle eventuali criticità riscontrate, verificandone poi l'attuazione;
 - controlla che la gestione e gli obiettivi annuali siano conseguiti secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
 - provvede al riscontro periodico, a campione, del corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione in capo al Corpo.

1.7 L'esercizio della potestà disciplinare

La strategia di prevenzione adottata dalla Guardia di Finanza comprende, altresì, l'esercizio della potestà disciplinare da parte di coloro che sono chiamati a svolgere, all'interno dell'Amministrazione, **funzioni di comando**.

In considerazione dello *status* di militari rivestito dagli appartenenti al Corpo, le norme relative alla potestà disciplinare e alle modalità di irrogazione delle sanzioni sono contenute nel Codice dell'ordinamento militare⁹, oltre che nelle relative circolari interne.

In tale contesto, al fine di assicurare la corretta osservanza e attuazione della normativa in tema di prevenzione della corruzione, appare imprescindibile che ogni Comandante competente disciplinarmente continui a porre la massima attenzione e solerzia nell'esercizio delle potestà attribuite, come, peraltro, già previsto nelle circolari emanate, nel tempo, dal Comando Generale.

1.8 I militari del Corpo e gli ulteriori destinatari del Piano

Secondo le indicazioni di legge e in virtù dei richiami dettati in tale senso dal P.N.A., **tutti gli appartenenti al Corpo**¹⁰, indipendentemente dal grado rivestito e dal servizio d'istituto svolto, sono attori e parti integranti del sistema di prevenzione della corruzione, in quanto:

- **destinatari delle misure di prevenzione compendiate nel presente Piano triennale**¹¹, che potranno consultare in ogni momento nella sezione denominata "Amministrazione Trasparente" presente nel sito *web* del Corpo;
- **obbligati a segnalare al proprio superiore** eventuali violazioni al Piano triennale, nonché ogni ulteriore e potenziale situazione di illecito.

Trattasi, in realtà, di obblighi già vincolanti per tutti i militari che:

- in presenza di illeciti aventi natura penale agiscono secondo le potestà riconosciute dalla legge in qualità di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria;

⁹ Cfr. D.Lgs. n. 66 del 15 marzo 2010 che individua le seguenti sanzioni disciplinari:

- di stato (ex art. 1357), che incidono (temporaneamente o permanentemente) sullo *status* giuridico dei militari:
 - sospensione disciplinare dall'impiego per un periodo da uno a dodici mesi;
 - sospensione disciplinare dalle funzioni del grado per un periodo da uno a dodici mesi;
 - cessazione dalla ferma o dalla rafferma per grave mancanza disciplinare o grave inadempienza ai doveri del militare;
 - perdita del grado per rimozione;
- di corpo (ex art. 1358), che hanno riflessi sull'impiego del militare:
 - richiamo;
 - rimprovero;
 - consegna (consiste nella privazione della libera uscita fino ad un massimo di sette giorni consecutivi);
 - consegna di rigore (irrogabile solo per i comportamenti elencati nell'articolo 751 del D.P.R. n. 90/2010).

¹⁰ Per la più ampia diffusione e perché tutti ne abbiano effettiva conoscenza, il presente Piano triennale sarà inoltrato via *mail* presso la casella di posta elettronica istituzionale di ciascun militare.

¹¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della L. n. 190/2012 "*la violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare*".

- qualora non sussista rilevanza penale dovranno segnalare le eventuali violazioni del Piano al proprio superiore, secondo le modalità disciplinate dalle già richiamate norme sull'ordinamento militare.

Pertanto, la collaborazione che ogni militare del Corpo deve prestare nei confronti del Responsabile anticorruzione e del rispettivo Referente individuato nel presente Piano triennale, prevista dall'art. 1, c. 9, lett. c) della L. n. 190/2012, è, altresì, ribadita nel Codice deontologico (cfr. successivo par. 3.3).

2. LA GESTIONE DELLE AREE DI RISCHIO

Il sistema delineato dall'impianto normativo della prevenzione della corruzione si fonda sulle indicazioni fornite dai Piani Nazionali Anticorruzione¹² emanati nel tempo e sui relativi aggiornamenti, nonché sui principi e sulle linee guida del *risk management*¹³, secondo cui la **gestione delle aree di rischio è parte integrante di tutti i processi organizzativi**, nonché strumento necessario all'adozione di scelte strategiche.

Tanto premesso, la Guardia di Finanza, Corpo di polizia specializzato a ordinamento militare, presenta caratteristiche peculiari di cui occorre necessariamente tener conto nella stesura del Piano triennale e nella gestione delle aree di rischio.

In tema di corruzione, infatti, il Corpo opera in una duplice veste:

- per effetto delle funzioni svolte, deve contrastare i relativi reati. L'art. 34 - *bis*, comma 2, del D.L. n. 179/2012 precisa, tra l'altro, che l'A.N.AC. si avvale, sulla base di intese¹⁴, della Guardia di Finanza, che agisce con i poteri di indagine a essa attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta sui redditi;
- deve porre in essere una strategia volta a prevenire l'insorgere di potenziali fenomeni ed eventi corruttivi al suo interno.

2.1 Analisi del contesto di riferimento

Come già evidenziato in occasione dei precedenti piani, l'analisi del contesto, sia interno che esterno, in cui operano gli appartenenti è determinante per una maggiore comprensione delle probabilità e delle modalità attraverso le quali possono verificarsi eventi rischiosi sotto il profilo della corruzione, in ragione delle peculiarità dell'ambiente in cui le attività dei finanziari vengono espletate e delle molteplici dinamiche sociali ed economiche degli ambiti territoriali in cui le "fiamme gialle" operano quotidianamente.

Una corretta gestione del rischio, attagliata e modellata sull'organizzazione, non può non tener conto dei fattori umani e culturali che caratterizzano l'ambiente interno ed esterno in cui la stessa agisce e che determinano, inevitabilmente, l'evolvere dei fenomeni corruttivi, potenzialmente in grado di colpirla.

In tal senso, è ampiamente noto che il Corpo impiega la maggior parte delle risorse umane nel comparto operativo e, in particolare, per:

- il contrasto:
 - all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali;

¹² In data 13 novembre 2019 è stata deliberata l'adozione del P.N.A. 2019. Dal 2013 (prima annualità utile dopo l'emanazione della legge anticorruzione) ad oggi sono stati emanati 3 Piani (P.N.A. 2013 – P.N.A. 2016 – P.N.A. 2019) e 3 aggiornamenti (Aggiornamento 2015 – Aggiornamento 2017 – Aggiornamento 2018).

¹³ Cristallizzati nella norma di standardizzazione ISO 31000.

¹⁴ Cfr. il Protocollo d'Intesa tra la Guardia di Finanza e l'A.N.AC. rinnovato in data 11 ottobre 2021, reperibile al [link file:///C:/Users/v045323/Downloads/Protocollo%20di%20intesa%20ANAC%20-%2020GDF%2011.10.2021.pdf](file:///C:/Users/v045323/Downloads/Protocollo%20di%20intesa%20ANAC%20-%2020GDF%2011.10.2021.pdf).

- agli illeciti in materia di spesa pubblica nazionale e comunitaria;
- alla criminalità economico finanziaria di ogni genere;
- il concorso alla tutela della sicurezza interna ed esterna del Paese (c.d. *"homeland security"*).

Al fine di prevenire e reprimere gli illeciti perpetrati nei predetti ambiti, la legge conferisce agli appartenenti al Corpo poteri e attribuzioni che possono avere un impatto rilevante su persone e imprese, nonché su Enti e Organismi di ogni genere, sulle loro disponibilità patrimoniali, economiche e finanziarie (ma anche sulle libertà individuali).

2.1.1 Contesto esterno

Fornire una descrizione dettagliata dei fenomeni corruttivi, nella loro accezione più ampia¹⁵, è un'attività particolarmente complessa a causa delle molteplici manifestazioni che li contraddistinguono e soprattutto delle difficoltà nel reperire strumenti validi, esaustivi ed efficaci di quantificazione/misurazione degli stessi¹⁶.

In considerazione di quanto premesso, per l'**analisi del contesto esterno** sono stati richiamati sia strumenti di tipo soggettivo, come la **percezione** della corruzione da parte della collettività, sia di tipo oggettivo¹⁷, come i **risultati operativi** conseguiti in determinati settori della *mission* istituzionale.

Con riferimento alla corruzione percepita, uno degli indicatori più diffusi e utilizzati, soprattutto dagli operatori economici internazionali, è l'*"Indice di Percezione della Corruzione"* (CPI) elaborato annualmente da *Transparency International*¹⁸, che fornisce una valutazione dell'attività corruttiva presente all'interno del comparto pubblico di 180 paesi nel mondo e si basa sui risultati di numerosi sondaggi condotti da esperti del fenomeno della corruzione incrociati con i dati provenienti da altri studi di settore.

¹⁵ Fin dal P.N.A. 2013 il concetto di corruzione è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

¹⁶ Disporre di un valido set di indicatori per la misurazione dei fenomeni corruttivi è uno degli obiettivi del progetto *"Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza"* promosso dall'A.N.AC. nell'ambito del Programma Operativo Nazionale *"Governance e Capacità istituzionale 2014-2020"*, finanziato dall'U.E., al quale il Corpo partecipa unitamente all'ISTAT, al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'Agenzia per la coesione territoriale, ai Ministeri dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno e della Giustizia.

¹⁷ Come sostenuto dal GRECO, l'Organismo anticorruzione del Consiglio d'Europa, che il 26 giugno 2019 ha pubblicato il rapporto annuale sulle misure adottate nel 2018 dai suoi 49 Stati membri, la percezione dell'opinione pubblica non è sufficiente per stabilire il livello di corruzione di un Paese, soprattutto perché non tiene conto degli sforzi normativi e delle misure adottate dai vari Paesi, né tiene conto dei risultati conseguiti nella lotta alla corruzione.

¹⁸ Organizzazione a livello globale che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione, è stata fondata nel 1993, ha sede a Berlino ed è diffusa in oltre 100 Paesi del mondo.

Nell'ultima edizione dello studio in argomento¹⁹, riferita all'anno 2021, l'Italia ha registrato un valore dell'indice di 56 punti, con un incremento di 3 punti rispetto alla precedente rilevazione, posizionandosi al 42° posto, guadagnando 10 posizioni rispetto all'anno precedente.

Dal 2012, anno di emanazione della legge anticorruzione (cfr. par. 1), l'Italia, in questa singolare graduatoria, ha guadagnato 30 posizioni.

Dalla lettura dell'ultimo *Special Eurobarometer* relativo alla corruzione disponibile, pubblicato nel giugno 2020 dalla Commissione Europea²⁰, invece, si evince che l'88% degli italiani intervistati considera il problema corruttivo come "diffuso" nel nostro Paese (a fronte di una media del 71% dei "cittadini EU28" intervistati). Può essere utile evidenziare che, anche in questo caso, come per il CPI, si è registrato un miglioramento, seppur lieve, rispetto al 2017, anno dell'ultima rilevazione, dal momento che da allora la citata percentuale è diminuita di un punto.

Ulteriore elemento rilevante che emerge dal documento in questione, legato però al vissuto degli intervistati, attiene al fatto che il 35%²¹ degli italiani interrogati ha dichiarato di essere stato personalmente colpito dal fenomeno (UE28 il 26%) e il 7% (UE28 il 5%) dichiara di aver vissuto o assistito a un episodio di corruzione negli ultimi 12 mesi; di contro, solo il 20% (UE28 21%) delle persone che avrebbero assistito a episodi di questo genere dichiara di aver denunciato il fatto.

Un valido e autorevole strumento di analisi condotta tra i confini nazionali, basato però soltanto sulla diretta esperienza della popolazione, è rappresentato dal report dell'ottobre 2017²² elaborato dall'ISTAT, avente a oggetto "*la Corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*". Dai dati raccolti è emerso che:

- il 7,9% delle famiglie, nel corso della vita, è stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi quali richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di servizi o agevolazioni;
- l'indicatore complessivo (7,9%) raggiunge il massimo nel Lazio (17,9%) e il minimo nella Provincia autonoma di Trento (2%), ma la situazione sul territorio è molto diversificata a seconda degli ambiti della corruzione;
- la corruzione ha riguardato, in primo luogo, il settore lavorativo (3,2% delle famiglie), soprattutto nel momento della ricerca di lavoro, della partecipazione a concorsi o dell'avvio di un'attività lavorativa (2,7%);
- tra le famiglie coinvolte in cause giudiziarie, è stato stimato che il 2,9% ha ricevuto, nel corso della propria vita, una richiesta di denaro, regali o favori da parte, ad esempio, di un giudice, un pubblico ministero, un cancelliere, un avvocato, un testimone o altri;
- il 2,7% delle famiglie che hanno presentato domanda di benefici assistenziali (contributi, sussidi, alloggi sociali o popolari, pensioni di invalidità o altri benefici)

¹⁹ Cfr. <https://www.transparency.it>.

²⁰ Cfr. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2247>.

²¹ Percentuale, anche in questo caso, migliore rispetto alla precedente rilevazione della specie pari al 41% degli italiani.

²² Cfr. <http://www.istat.it/it/files/2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf?title=La+corruzione+in+Italia+-+12%2Fott%2F2017+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf>.

ha ricevuto una richiesta di denaro o scambi di favori. In ambito sanitario, episodi di corruzione hanno coinvolto il 2,4% delle famiglie necessitanti di visite mediche specialistiche o accertamenti diagnostici, ricoveri o interventi. Le famiglie che si sono rivolte agli uffici pubblici nel 2,1% dei casi hanno avuto richieste di denaro, regali o favori;

- richieste di denaro o favori in cambio di facilitazioni da parte di forze dell'ordine o forze armate e nel settore dell'istruzione hanno riguardato rispettivamente l'1% e lo 0,6% delle famiglie intervistate.

Restringendo il campo di osservazione al solo fenomeno dell'evasione fiscale nel nostro Paese, è utile richiamare i dati che emergono dall'ultima *"Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - Aggiornamenti per gli anni 2014-2019 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'ISTAT"*²³, predisposta dall'apposita commissione istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze e presieduta dal Prof. Alessandro Santoro, che fornisce una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico.

L'autorevole elaborato misura il divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati rispetto a quelli stimati in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti dalla legislazione vigente.

I principali risultati delle metodologie illustrate per la quantificazione dell'evasione fiscale e contributiva, per il periodo 2014-2019, hanno fatto rilevare un *gap* complessivo medio pari a circa 105,189 miliardi di euro, di cui 93,544 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,645 miliardi di mancate entrate contributive.

Nel documento in questione è riportato che nel 2019 i *gap* ammontavano rispettivamente a:

- 27,792 miliardi di euro per l'IVA;
- 32,246 miliardi di euro per l'IRPEF da lavoro autonomo o di impresa;
- 4,589 miliardi di euro per l'IRPEF relativa al lavoro dipendente irregolare;
- 8,713 miliardi di euro per l'IRES;
- 5,056 miliardi di euro per l'IRAP.

Infine, per meglio delineare il contesto in cui opera l'Amministrazione, al di là dei dati finora riportati, comunque importanti per inquadrare l'ambiente in cui operano quotidianamente le fiamme gialle, è imprescindibile il richiamo anche alle attività poste in essere e ai risultati conseguiti dal Corpo nel recente passato.

La Guardia di Finanza, nel corso del 2020²⁴, ha, tra l'altro:

- eseguito 1 milione e 340 mila interventi operativi;
- individuato 3.546 evasori fiscali totali e 921 casi di evasione fiscale internazionale;

²³ Cfr. <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento-anni-2014-2019-Relazione-sullEconomia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva.pdf>.

²⁴ Cfr. https://www.gdf.gov.it/eventi/anno-2021/247deg-anniversario-di-fondazione-della-guardia-di-finanza/comunicati-stampa/bilancio-attivita-operativa.pdf/at_download/file.

- denunciato 7.303 reati fiscali posti in essere da 10.264 responsabili individuati, di cui 308 tratti in arresto;
- sequestrato, per reati in materia di imposte dirette e IVA, beni per un valore di 800 milioni di euro;
- sequestrato 4 mila tonnellate di prodotti energetici e 346 tonnellate di sigarette di contrabbando;
- posto in essere controlli e indagini contro il gioco illegale e irregolare che hanno permesso di irrogare sanzioni per 8,3 milioni di euro, di denunciare 311 soggetti e di scoprire 275 agenzie clandestine;
- nell'ambito del contrasto agli illeciti in materia di uscite:
 - concluso 31.232 interventi a tutela dei principali flussi di spesa, dagli appalti agli incentivi alle imprese, dalla spesa sanitaria alle erogazioni a carico del sistema previdenziale, dai fondi europei alla responsabilità per danno erariale;
 - svolto 5.946 deleghe d'indagine in collaborazione con la Magistratura ordinaria e 948 con la Corte dei Conti nel settore del contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica;
- denunciato 5.868 persone per indebite percezioni del "reddito di cittadinanza";
- eseguito, in materia di spesa previdenziale e assistenziale, 23.282 controlli che hanno consentito di accertare l'indebita corresponsione e/o richiesta di prestazioni non spettanti per circa 93 milioni di euro;
- scoperto, a livello nazionale, indebite percezioni e richieste di contributi nel settore della Politica Agricola Comune e delle Politica Comune della Pesca per oltre 40 milioni di euro;
- segnalato alla Magistratura contabile di 4.328 soggetti per danni erariali ed eseguito sequestri per oltre 11 milioni di euro;
- sequestrato oltre 525 milioni di Euro a seguito di 962 interventi in materia di riciclaggio e auto-riciclaggio, con relativa denuncia di 2.300 persone;
- sottoposto ad accertamenti patrimoniali in applicazione della normativa antimafia 8.822 soggetti mentre i provvedimenti di sequestro e confisca eseguiti hanno raggiunto, complessivamente, la quota di circa 1,5 miliardi di euro;
- denunciato 2.300 persone per i reati di riciclaggio e auto riciclaggio, 278 dei quali tratti in arresto, sequestrando beni per un valore di oltre 525 milioni di euro;
- sottoposto a sequestro circa 156 milioni di prodotti industriali contraffatti;
- arrestato 1.450 narcotrafficienti e sequestrato 64 tonnellate di sostanze stupefacenti;
- arrestato 73 persone ree di sfruttamento dell'immigrazione clandestina e sequestrato 587 mezzi impiegati a tale scopo.

In considerazione del perdurante stato emergenziale in atto, che ormai sta caratterizzando stabilmente anche il contesto in cui operano gli appartenenti, del conseguente dispositivo normativo e regolamentare adottato dall'Autorità di Governo, nonché delle specifiche direttive operative impartite dal Comando

Generale, appare opportuno, altresì, fornire un breve quadro delle attività connesse alla crisi pandemica da COVID-19 disimpegnate dal Corpo, che, sempre nel 2020, ha:

- denunciato 1.347 soggetti per i reati di frode in commercio, vendita di prodotti con segni mendaci, truffa, falso e ricettazione, constatato sanzioni amministrative in 310 casi e sottoposto a sequestro oltre 71,7 milioni di mascherine e dispositivi di protezione individuale, circa 1 milione di confezioni e 160 mila litri di igienizzanti (venduti come disinfettanti);
- sviluppato, poi, attività a contrasto di pratiche anticoncorrenziali e di manovre speculative commesse approfittando dell'aumento della richiesta di taluni beni. In questo ambito, sono stati approfonditi elementi sintomatici di condotte distorsive della corretta dinamica di formazione dei prezzi, con indagini finalizzate a risalire sistematicamente la filiera commerciale, fino alle strutture e ai soggetti del processo produttivo/distributivo dai quali hanno tratto origine le speculazioni. Tali approfondimenti hanno consentito di segnalare all'Autorità Giudiziaria 238 soggetti per il reato di manovre speculative su merci e sequestrare oltre 1 milione di beni, alcuni dei quali commercializzati al pubblico con ricarichi sino al 6.000% rispetto al prezzo di acquisto;
- fornito, attraverso la Componente aerea del Corpo, supporto al Dipartimento della Protezione Civile con l'esecuzione di 40 missioni di volo che hanno consentito il trasporto di oltre 35 tonnellate di materiale sanitario e di 535 medici e infermieri.

Nel complesso, durante l'emergenza epidemiologia da COVID-19, che ha interessato l'intero territorio nazionale, la Guardia di Finanza, ha assicurato l'attuazione delle misure di contenimento del contagio, eseguendo circa 1 milione e 340 mila controlli.

Dal quadro descritto si determinano i molteplici e rilevanti fattori di rischio - accentuati, tra l'altro, dal particolare stato in cui versa il Paese - per coloro che, come i finanzieri, sono chiamati quotidianamente a operare a contrasto di illeciti e, svariate attività criminali, in grado, potenzialmente, **di innescare fenomeni di corruttela o di mala gestio**.

Come per le pregresse edizioni del Piano, tuttavia, l'analisi fin qui condotta viene completata con la verifica delle condanne comminate a titolo definitivo per delitti contro la pubblica amministrazione nei confronti di appartenenti al Corpo.

Dai dati raccolti attraverso i Referenti, è emerso che nel periodo 2017-2021²⁵ sono intervenute:

- 50 condanne penali definitive (4 nel corso del 2021);
- 16 condanne per danno erariale (di cui 2 nel 2021).

Conseguentemente, la percentuale del personale destinatario di una condanna nel quinquennio in esame sul totale della forza effettiva (59.623 militari al 31 dicembre 2020) è pari allo 0,11%.

Analizzando i citati dati inerenti alle condanne definitive intervenute negli ultimi

²⁵ Per l'annualità 2021 la rilevazione provvisoria si è attestata al mese di settembre.

cinque anni per fattispecie corruttive, in ambito penale ed erariale, si evince che gli eventi illeciti sono maturati prevalentemente in contesti operativi, quali attività di controllo fiscale ovvero nell'espletamento di compiti di polizia giudiziaria.

Una parte dei reati in argomento riguarda, invece, condotte poste in essere al di fuori dell'orario di servizio e, comunque, non riconducibili al servizio quotidianamente svolto dai militari condannati (a prescindere dal livello di rischio).

In conclusione, sembra opportuno richiamare le seguenti considerazioni, già espresse nei precedenti P.T.P.C.T.:

- le attività tipicamente poste in essere dal Corpo sono, per caratteristiche intrinseche (esercizio di funzioni ispettive e pervasività delle potestà affidate agli appartenenti al Corpo, continuo confronto con soggetti imprenditoriali e criminali spesso dotati di rilevanti disponibilità finanziarie) esposte al rischio corruttivo, che da sempre si cerca di comprimere con stringenti norme interne, nonché attraverso l'azione di comando e controllo degli Ufficiali e dei Comandanti di Reparto;
- trattasi, tuttavia, di eventi rischiosi la cui probabilità di verificarsi deve ritenersi, evidentemente, non azzerabile (in linea, peraltro, con gli standard internazionali, in particolare con quello ISO 31000, richiamato anche dall'Allegato 1 al P.N.A. 2019);
- nella quasi totalità dei casi **i fatti corruttivi commessi da militari del Corpo sono stati scoperti e perseguiti grazie all'impegno investigativo e all'onestà di altri appartenenti all'Istituzione.**

2.1.2 Contesto interno

Come noto, le proiezioni operative della Guardia di Finanza sono state ridefinite dal D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68, che, mantenendo inalterate le previgenti disposizioni riguardanti le funzioni di polizia tributaria e polizia giudiziaria, ha attribuito al Corpo quelle di "Polizia economica e finanziaria" con competenza generale.

Successivamente, il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177 ha affidato all'Istituzione la responsabilità dei comparti di specialità "Sicurezza del mare" e "Sicurezza in materia di circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento", nonché i compiti precedentemente assolti dal Corpo Forestale dello Stato ai fini del contrasto, negli spazi doganali, al commercio illegale della flora e della fauna protetta, del soccorso in montagna e della sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette. Dal 1° gennaio 2017 la Guardia di Finanza è divenuta, in virtù del predetto D.Lgs. n. 177/2016, l'unica Forza di Polizia sul mare.

Per l'assolvimento delle proprie funzioni, il Corpo dispone di poteri di polizia giudiziaria esercitabili con riferimento a qualunque tipo di reato e di un'ampia gamma di potestà di natura amministrativa, funzionali all'esecuzione di verifiche, ispezioni e controlli d'iniziativa in tutti i settori di competenza, attraverso Piani Operativi predefiniti a livello centrale e mirate attività investigative.

Per ciò che concerne, invece, l'area risorse umane, l'Amministrazione dispone di 59.623 militari, uomini e donne, distinti nelle categorie: Dirigenti, Ufficiali, Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari, Allievi²⁶.

Categorie	Uomini	Donne	Totale	
Ufficiali	2.814	366	3.180	5,33%
Ispettori	21.159	1.913	23.072	38,70%
Sovrintendenti	10.390	44	10.434	17,50%
Appuntati e Finanziari	21.128	1.205	22.333	37,46%
Allievi	473	131	604	1,01%
Totale	55.964	3.659	59.623	100,00%
	93,86%	6,14%		

La struttura organizzativa del Corpo è distribuita su tutto il territorio nazionale ed è composta da 999 reparti²⁷, così articolati:

- Comando Generale, con funzioni di alta direzione, pianificazione, programmazione, indirizzo e controllo delle attività;
- n. 945 comandi e organi di esecuzione del servizio, preposti all'espletamento delle attività istituzionali e variamente ripartiti a seconda che svolgano compiti di indirizzo e controllo delle attività, ovvero direttamente esecutivi del servizio;
- n. 30 comandi, Istituti di Istruzione e Centro di Reclutamento, con il compito di curare la gestione e gli aspetti relativi al reclutamento, nonché di assicurare l'addestramento di base e la post-formazione del personale;
- n. 23 comandi e reparti di supporto tecnico, logistico e amministrativo, costituiti per lo svolgimento di attività di funzionamento a favore delle varie strutture organizzative centrali e periferiche.

La Guardia di Finanza è, pertanto, un'organizzazione complessa, diffusa capillarmente sul territorio nazionale e con proiezione internazionale, il cui funzionamento è disciplinato, in ogni aspetto, oltre che dalle norme sopra evidenziate, da una serie di regolamenti e circolari interne pubblicate nel proprio sito intranet per la più ampia diffusione e la concreta applicazione da parte di tutti gli appartenenti.

Gli obiettivi strategici del Corpo sono definiti negli Atti di indirizzo e nella "Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione" (ove sono contenute anche le risorse finanziarie disponibili per il perseguimento degli stessi), emanati

²⁶ I dati relativi al personale del Corpo sono tratti dal "Conto annuale della Guardia di Finanza Anno 2020", reperibile al link: <https://www.gdf.gov.it/amministrazione-trasparente/personale/dotazione-organica/conto-annuale-del-personale/conto-annuale-del-personale-anno-2020.pdf>.

²⁷ La rappresentazione grafica degli organigrammi dei Reparti del Corpo è consultabile nell'area "Amministrazione Trasparente" (sotto-sezione "articolazione uffici") del sito www.gdf.gov.it.

annualmente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In particolare l'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l'anno 2022²⁸ dispone che il Corpo, nel periodo di riferimento:

- farà leva sulla capacità di analisi avanzata e integrata delle informazioni contenute nelle banche dati operative e sui sistemi di intelligenza artificiale, anche in ottica predittiva, nonché sull'attività di *intelligence* e di cooperazione internazionale, sul controllo economico del territorio e sulla circolazione del materiale probatorio acquisito in tutti i segmenti della missione istituzionale, in modo da orientare la propria attività verso obiettivi connotati da un elevato profilo di pericolosità economico-finanziaria, con modalità adeguatamente calibrate in funzione delle peculiari caratteristiche delle varie aree geografiche del Paese. Tale azione si svilupperà nel quadro di piani operativi pianificati a livello centrale, all'esito di una "mappatura" territoriale dei fenomeni illeciti più gravi, pericolosi e diffusi, che verranno contrastati mediante azioni ispettive e investigative svolte d'iniziativa o su delega della magistratura (ordinaria e contabile), ivi compresa la Procura europea, di cui la Guardia di finanza costituisce il naturale interlocutore ai fini della tutela degli interessi finanziari unionali;
- continuerà a riservare una particolare attenzione agli illeciti in materia di IVA, sfruttando le potenzialità offerte dall'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica e la collaborazione con i collaterali esteri nell'ambito del *network* Eurofisc, che, attraverso l'utilizzo di innovativi strumenti per la collazione automatizzata dei dati e il potenziamento dell'analisi di rischio come il TNA (*Transaction Network Analysis*), mira a garantire una precoce identificazione degli operatori economici potenzialmente coinvolti in "frodi carosello" all'IVA intracomunitaria;
- intensificherà la vigilanza sul fenomeno delle indebite compensazioni al fine di prevenire e reprimere l'utilizzo abusivo dei crediti di imposta introdotti dalla legislazione emergenziale;
- contrasterà il sommerso d'azienda e di lavoro, nonché gli illeciti fenomeni interpositori e lo sfruttamento della manodopera;
- indirizzerà la propria azione sulle forme più perniciose di evasione fiscale internazionale (come l'esterovestizione della residenza fiscale, le stabili organizzazioni non dichiarate e l'occultamento di patrimoni all'estero), attraverso il costante ricorso agli strumenti di cooperazione fiscale (quale lo scambio automatico d'informazioni, che grazie alle recenti introduzioni normative in ambito unionale, una volta recepite nell'ordinamento nazionale, consentirà di intercettare anche le transazioni economiche concluse attraverso l'utilizzo delle piattaforme digitali), la propria rete di Esperti dislocati presso le ambasciate italiane, gli strumenti di cooperazione "rafforzata" (quali i controlli multilaterali), nonché mediante l'acquisizione di dati e notizie sui movimenti transfrontalieri e sulla titolarità effettiva delle operazioni con l'estero ai sensi dell'art. 2 del D.L. n. 167/1990;

²⁸ Emanato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 31 dicembre 2021.

- seguirà ad elaborare analisi di rischio congiunte con l'Agenzia delle entrate, tanto per finalità strategiche di monitoraggio dei fenomeni evasivi, quanto per la predisposizione di piani di intervento integrati;
- proseguirà, inoltre, l'azione di contrasto alle frodi in materia di accise, nonché al contrabbando, anche di tabacchi lavorati esteri, e alle frodi nel settore doganale; ciò sia ampliando e valorizzando, quale autorità doganale e al contempo forza di polizia con competenza generale in materia economico-finanziaria, il patrimonio informativo a disposizione, in funzione dell'elaborazione di analisi di rischio volte a consolidare i livelli di sicurezza e di competitività del sistema doganale italiano; sia rafforzando i rapporti di collaborazione con i collaterali esteri e le amministrazioni responsabili dell'attuazione della specifica disciplina;
- con specifico riguardo al settore del commercio internazionale della fauna e della flora minacciate di estinzione, quale autorità nazionale competente in ambito doganale, vigilerà sulla regolarità degli scambi, rafforzando i rapporti di cooperazione con le organizzazioni internazionali, agenzie ed amministrazioni operanti nello specifico comparto;
- nel settore del gioco pubblico, invece, controllerà il corretto adempimento degli obblighi imposti dalla normativa fiscale e antiriciclaggio, al fine di tutelare gli attori della filiera regolare dalla concorrenza sleale di operatori abusivi e i giocatori da proposte di gioco illegali, contrastando le infiltrazioni della criminalità economica, anche di tipo organizzato;
- intensificherà, inoltre, la propria azione di tutela delle uscite di bilancio, contrastando le frodi nella gestione, erogazione, percezione e impiego delle risorse pubbliche, avuto particolare riguardo ai fondi che verranno erogati nell'ambito del *Next Generation* EU (NGEU) e, segnatamente, con il PNRR, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di crescita economica perseguiti dal Piano;
- in questa direzione, stipulerà protocolli d'intesa per rafforzare la prevenzione, l'individuazione e il contrasto delle più gravi irregolarità e scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento e consoliderà le sinergie operative e lo scambio informativo con l'Autorità Nazionale Anticorruzione e le Autorità a vario titolo depositarie di funzioni di vigilanza, gestione e regolazione della spesa pubblica, al fine di perseguire gli illeciti contro la Pubblica Amministrazione e nel settore degli appalti e i casi di responsabilità amministrativa per danno erariale;
- manterrà, inoltre, come obiettivo prioritario la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione della criminalità nell'economia legale, anche a carattere transnazionale, mediante l'approfondimento dei flussi finanziari sospetti, l'individuazione e la sottrazione delle disponibilità patrimoniali e finanziarie illecitamente accumulate da persone fisiche e giuridiche (anche all'estero, avvalendosi in tale ambito degli strumenti di cooperazione internazionale), la complementare applicazione degli istituti di prevenzione finalizzati all'amministrazione e al controllo di aziende anche potenzialmente conniventi con soggetti criminali e il supporto delle Autorità Prefettizie nella rete di monitoraggio antimafia;
- contrasterà, in particolare, il riciclaggio di proventi illeciti e il finanziamento del terrorismo, anche mediante l'utilizzo delle criptovalute, nonché l'usura, i reati

finanziari, societari e fallimentari, il falso monetario, la contraffazione di marchi, segni distintivi, brevetti, disegni, indicazioni geografiche e denominazioni di origine di prodotti agroalimentari, le violazioni alla normativa a tutela del diritto d'autore e del *Made in Italy* e la vendita di prodotti insicuri e pericolosi;

- nell'ambito delle azioni a tutela del mercato e della concorrenza, con particolare riferimento ai settori oggetto delle riforme previste nell'ambito del PNRR, assicurerà il più ampio supporto alle competenti Autorità Garanti, di Regolazione e di Vigilanza;
- continuerà, altresì, a contrastare i traffici illeciti, tra cui quelli di sostanze stupefacenti e di armi, e il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare via mare;
- infine, garantirà il proprio contributo nella vigilanza sulle misure di contenimento e gestione della pandemia che continueranno, eventualmente, ad essere varate, supportando, anche mediante la propria Componente aerea, le autorità competenti.

Consapevole del rischio corruttivo naturalmente insito nelle attività quotidianamente poste in esse dagli appartenenti al Corpo (si rinvia a quanto già descritto nel paragrafo 2.1.1, relativo al "*Contesto esterno*"), **sin dal primo P.T.P.C., la Guardia di Finanza ha proceduto a un'integrale mappatura dei processi²⁹ di lavoro espletati in tutti gli ambiti di attività che, almeno potenzialmente, potessero prestarsi a fenomeni corruttivi. La predetta mappatura ha come obiettivo l'individuazione e il conseguente trattamento del rischio, attraverso l'attuazione di una strategia costantemente efficace di prevenzione, ed è oggetto, ogni anno, di una continua attività di aggiornamento e di approfondimento.**

Essa comprende **l'identificazione, la descrizione e la rappresentazione delle fasi dei processi, dei soggetti coinvolti, dei rischi, delle relative misure di trattamento**, comprese quelle già previste in disposizioni interne (essenzialmente misure di regolamentazione e di controllo, di carattere specifico) e, imprescindibilmente, coinvolge l'intera struttura organizzativa. Pertanto, come per le edizioni pregresse, anche per l'elaborazione del presente documento, il Responsabile si è avvalso della preziosa collaborazione delle Direzioni e degli Uffici competenti *ratione materiae* del Comando Generale.

I processi di lavoro analizzati e sintetizzati afferiscono al personale, all'affidamento di servizi, lavori e forniture, al coordinamento informativo e relazioni internazionali, alle operazioni, ai provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, al trattamento economico, al controllo di regolarità amministrativo-contabile, alla gestione dell'infrastruttura telematica e all'attività di vigilanza in materia di tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro.

²⁹ Come descrive l'A.N.AC. nel P.N.A. 2019, pag. 14: "*la mappatura dei processi è un modo efficace di individuare e rappresentare le attività dell'amministrazione e comprende l'insieme delle tecniche utilizzate per identificare e rappresentare i processi organizzativi, nelle proprie attività componenti e nelle loro interazioni con altri processi...assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi*".

2.2 Valutazione del rischio

L'attività di analisi dei processi è stata svolta, in un primo momento, con una modalità quantitativa, così come suggerito dal P.N.A. 2013, e poi, a partire dal 2017, con una modalità qualitativa³⁰ che, attraverso un minor ricorso ad automatismi, riesce ad attagliarsi meglio alle specificità dell'Organizzazione e permette di valorizzare al massimo le conoscenze, in materia di contrasto ai fenomeni corruttivi, di cui il Corpo dispone.

La stessa A.N.AC. indica la predetta modalità qualitativa, anche nell'ultimo P.N.A.³¹, quale approccio metodologico da preferire³².

L'analisi ha portato a definire le varie **fasi**³³ che compongono i **processi di lavoro**, gli **eventi rischiosi** cui sono potenzialmente soggetti nonché:

- **la probabilità** del loro verificarsi, attraverso tutti gli **elementi informativi di natura oggettiva** (es. eventi di corruzione già occorsi, segnalazioni pervenute all'Amministrazione, notizie stampa) e **soggettiva**, considerando i contesti ambientali e le possibili motivazioni degli operatori, nonché, soprattutto, il livello di **discrezionalità** che caratterizza la relativa fase oggetto di analisi;
- **l'impatto** che ne può derivare, sia **interno** che **esterno** all'organizzazione, tenendo conto delle **conseguenze sulla stessa**, in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, economici, legali, di reputazione e credibilità istituzionale.

La **probabilità** e **l'impatto** possono essere rappresentati tramite una scala crescente di valori qualitativi (complessivamente 5), da "molto basso" a "altissimo".

La ponderazione dei valori di probabilità e impatto conduce, attraverso la seguente matrice, alla determinazione del livello di rischio per ciascun processo/attività:

³⁰ Nell'approccio qualitativo, l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

³¹ Allegato 1 al P.N.A 2019, pag. 28 e seguenti.

³² Una volta individuati i processi vengono rappresentati graficamente in un formato tabellare.

³³ Tutti i processi vengono descritti compiutamente, al fine di evidenziare e di rendere intellegibili anche a soggetti esterni all'Amministrazione le modalità di svolgimento di ognuno di essi.

Impatto \ Probabilità	Molto basso	Basso	Medio	Alto	Altissimo
Altissima	Medio	Alto	Altissimo	Altissimo	Altissimo
Alta	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
Media	Basso	Medio	Medio	Alto	Altissimo
Bassa	Molto basso	Basso	Medio	Medio	Alto
Molto bassa	Molto basso	Molto basso	Basso	Medio	Medio

La Guardia di Finanza, alla luce delle proprie caratteristiche, delle funzioni svolte, delle proprie tradizioni, dei valori che animano l'agire dei propri appartenenti, nel valutare le varie fasi, adottando questo metodo, si è orientata verso **una posizione massimamente scrupolosa, in ragione del fatto che qualsiasi evento di tipo corruttivo dovesse verificarsi nell'ambito del Corpo avrebbe conseguenze assai più rilevanti rispetto ad altre amministrazioni con una diversa *mission* istituzionale.**

A tale scopo, il fattore “**impatto**” per il Corpo è stato declinato in due soli valori - “Alto” e “Altissimo” - sulla base della convinzione che qualsiasi evento corruttivo, ma anche qualsiasi comportamento meno che irreprensibile da parte dei finanziari, determinerebbe una scalfittura della fiducia che il cittadino ha diritto di riporre nell'Istituzione.

In virtù della suddetta scelta, la predetta tabella di valutazione si riduce, di fatto, alle sole due ultime colonne di seguito riportate; conseguentemente, **il rischio corruttivo relativo alle fasi dei processi di lavoro della Guardia di Finanza può assumere esclusivamente i seguenti tre valori: “Medio”, “Alto”, “Altissimo”.**

Impatto \ Probabilità	Alto	Altissimo
Altissima	Altissimo	Altissimo
Alta	Alto	Altissimo
Media	Alto	Altissimo
Bassa	Medio	Alto
Molto bassa	Medio	Medio

Inoltre, al fine di diversificare la valutazione delle varie fasi dei processi di lavoro (già vincolata dalla scelta di considerare l'impatto alto o altissimo), scongiurandone un appiattimento, è stato attribuito alla **probabilità**, in taluni casi, un valore **medio o alto**.

Anche tale scelta, come nel caso dell'impatto, è stata ispirata a un criterio di **massima prudenza** adottato dall'Amministrazione³⁴ nel valutare determinate fasi dei processi di lavoro, caratterizzati, per motivazioni insite nella natura dell'attività in questione, da una forte componente discrezionale.

Di conseguenza, ad alcune fasi di questi processi è stata attribuita una probabilità "media/alta", ancorché non si siano verificati, nel passato, specifici episodi corruttivi, ovvero la loro rilevanza sia particolarmente bassa, ma soltanto alla luce della non trascurabile discrezionalità che li caratterizza.

2.3 Trattamento del rischio

In merito al sistema fin qui delineato è, comunque, opportuno evidenziare che l'obiettivo dell'Amministrazione è quello di puntare all'eliminazione del **rischio corruttivo**, individuando i correttivi e le modalità più idonee a prevenirlo, pur nella consapevolezza che esso è difficilmente azzerabile³⁵.

Tanto premesso, le **misure di prevenzione** devono essere opportunamente **progettate e calibrate**, agendo sui c.d. "*fattori abilitanti*", vale a dire quelle condizioni organizzative che, a ogni modo, possano facilitare i comportamenti devianti. Fermo restando che l'Organizzazione che le predispone deve tener conto della loro validità, anche in fase di controllo e di monitoraggio.

Esse devono, quindi, rispondere a requisiti di **efficacia**³⁶ (nella neutralizzazione delle cause del rischio), ma anche di **sostenibilità economica e organizzativa**³⁷, nonché di **adattamento alle caratteristiche specifiche dell'Ente stesso**³⁸.

Tutto quanto descritto, in ordine alla predetta analisi di rischio dei processi di lavoro, distinti per aree, della Guardia di Finanza, e alle relative misure di prevenzione, risulta compendiato nel **Registro dei rischi** riportato in **allegato 3**, che costituisce parte integrante del presente Piano.

³⁴ Anche l'A.N.AC. invita le amministrazioni ad evitare di sottostimare i rischi, dal momento che un tale atteggiamento non permette di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione.

³⁵ Cfr. norma di standardizzazione ISO 31000.

³⁶ L'individuazione della misura è una conseguenza dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti dell'evento rischioso.

³⁷ L'identificazione delle misure è strettamente connessa alla capacità di attuarle di ogni organizzazione, altrimenti si rischia di adottare strumenti poco realistici e, conseguentemente, che non trovano applicazione.

³⁸ La strategia di prevenzione deve essere "tarata" sulle esigenze dell'Amministrazione e graduale rispetto al livello di esposizione ai vari tipi di rischio.

3. MISURE DI PREVENZIONE DI CARATTERE GENERALE

Oltre alle misure di gestione del rischio di corruzione specifiche, relative, cioè, alle singole fasi dei processi di lavoro, meglio descritte nel citato Registro dei rischi, vengono di seguito riportate quelle a carattere generale. Trattasi di misure integranti del sistema di prevenzione della corruzione, perlopiù imposte da dettati normativi, che hanno un impatto trasversale, ossia sono comuni a più processi di lavoro dell'Organizzazione.

3.1 Assolvimento degli obblighi in materia di pubblicità dei dati

3.1.1 I dati da pubblicare

La trasparenza amministrativa rappresenta uno degli aspetti caratterizzanti dell'attuale disciplina normativa e regolamentare concernente la prevenzione della corruzione, soprattutto alla luce dell'ampliamento operato, come si è descritto, dal D.Lgs. n. 97/2016 della nozione stessa di trasparenza, intesa oggi come *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*. La pubblicità delle informazioni relative alla P.A. è ormai diventata un'abitudine, un metodo oltre che, naturalmente, uno strumento di democrazia partecipativa per la collettività.

In tal senso si è anche pronunciata la Corte Costituzionale allorquando ha riconosciuto, nell'ambito della sentenza n. 20 del 23 gennaio 2019³⁹, che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento normativo nella Costituzione in quanto corollario del principio democratico (art. 1) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97).

Le regole applicative e procedurali, nonché la portata delle disposizioni normative emanate in materia vengono definite da atti di regolazione emanati dall'A.N.AC.

L'elenco completo degli obblighi di pubblicazione, è riportato nella delibera A.N.AC. del 28 dicembre 2016, n. 1310: *“Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016”*.

In tale sede vengono riepilogati i dati da pubblicare secondo la struttura “vincolante” – ovvero conforme al *format* in allegato al decreto legislativo n. 33 del 2013 – in base alla quale deve essere articolata la sezione denominata “Amministrazione Trasparente” dei siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

³⁹ Relativa agli obblighi di pubblicità concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali.

Nell'allegato 1 della delibera viene data, quindi, una ricognizione complessiva degli obblighi di pubblicazione previsti dal novellato D.Lgs. n. 33/2013, suddivisi in aree, sotto-aree e per materie omogenee.

La durata ordinaria della pubblicazione è di cinque anni⁴⁰, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di ostensione, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa per specifici obblighi.

Al riguardo, va sottolineato che è compito delle PP.AA. anche rendere non intellegibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

Il citato D.Lgs. n. 97/2016 ha modificato anche l'art. 14 del decreto trasparenza, recante la disciplina gli obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche, allargando, in tal modo, il novero dei soggetti interessati dalla disposizione (solo i titolari di incarichi politici nella versione antecedente), al fine di rendere conoscibili talune informazioni, come i dati curriculari, anche con riferimento a tutte le figure che a vario titolo ricoprono ruoli di vertice e di dirigenza nelle amministrazioni.

Alcuni degli obblighi previsti dalla novellata disposizione in argomento sono stati oggetto della richiamata sentenza n. 20 della Corte Costituzionale, a cui ha fatto seguito una Delibera esplicativa dell'A.N.AC., la n. 586 del 26 giugno 2019.

Sul tema degli obblighi di pubblicazione relativi ai dirigenti delle PP.AA., accogliendo l'invito dello stesso Giudice costituzionale, è altresì intervenuto il Legislatore, che ha apportato significative e sostanziali modifiche alla disciplina vigente che investono anche il Corpo⁴¹.

In virtù delle modifiche normative che hanno interessato l'argomento in questione, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in data 1 luglio 2020, ha adottato un apposito decreto concernente i soli Dirigenti del Corpo⁴².

L'elencazione degli obblighi di pubblicazione concernenti la Guardia di Finanza è riportato in un'apposita **mappa**, costituente l'**allegato 4** del presente Piano. La tabella in questione reca, tra l'altro, l'indicazione dei Referenti in sede centrale/periferica per la pubblicazione e aggiornamento dei dati e delle informazioni richieste.

⁴⁰ Cfr. art. 8, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013.

⁴¹ Si segnala, in tal senso, l'art. 1, del D.L. n. 162/2010, emanato il 30 dicembre 2019, convertito dalla L. n. 8 del 28 febbraio 2020 e modificato dal D.L. n. 183/2020.

⁴² Recante individuazione dei dirigenti del Corpo della Guardia di Finanza per i quali non sono pubblicati i dati di cui all'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in attuazione dell'art. 1, comma 7 - bis, del decreto legge 30 dicembre 2019 n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. In tal senso, a titolo esemplificativo, si segnalano i titolari di incarichi dirigenziali in forza ai comandi e organi di esecuzione del servizio.

3.1.2 Iniziative di comunicazione della trasparenza

L'attività divulgativa sul tema della trasparenza continuerà ad essere indirizzata su più fronti. Nel dettaglio:

- con riferimento alle iniziative di “diffusione interna”, la Direzione Pianificazione Strategica e Controllo avrà cura di predisporre, nell'ambito del piano di formazione annuale, apposite proposte addestrative, concernenti, tra l'altro, l'approfondimento del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, da collocarsi nel più ampio contesto formativo offerto in tema di prevenzione della corruzione;
- avuto riguardo alla necessità di garantire l'accessibilità esterna delle informazioni ai diversi portatori di interessi, la comunicazione posta in essere dal Corpo sarà, di volta in volta, integrata con specifici riferimenti alle azioni intraprese per l'adempimento degli obblighi normativamente previsti
- l'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna del Comando Generale, articolazione deputata a favorire il coinvolgimento e la partecipazione dell'utenza nelle fasi di accesso, di fruizione e di valutazione dei servizi offerti, proseguirà a svolgere una specifica attività finalizzata a:
 - garantire l'accessibilità ai servizi offerti dal Corpo attraverso l'applicazione dei criteri di semplificazione e trasparenza amministrativa (legge 7 agosto 1990, n. 241), sulla base delle disposizioni vigenti nello specifico comparto.
A tal proposito, nel periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 settembre 2021 sono state presentate al Corpo 1.226 istanze di accesso agli atti ai sensi della citata legge n. 241/1990, di cui 1.172 accolte e 54 oggetto di diniego;
 - il costante miglioramento dell'attività di *front office* svolta nei confronti dei cittadini. In tale ambito, nel corso del 2021 (periodo 1° gennaio – 31 dicembre):
 - 73 cittadini si sono rivolti allo “Sportello per il Pubblico”;
 - sono pervenute:
 - ✓ 7.006 richieste di informazioni attraverso il numero verde 800669666;
 - ✓ 2.085 richieste a mezzo posta elettronica, di cui 1.830 e-mail ordinarie e 255 e-mail certificate (P.E.C.);
 - curare la linea editoriale del sito *internet* istituzionale www.gdf.gov.it, per il quale verrà, nei prossimi mesi, portata a termine un'opera di *restyling* che renderà la piattaforma *web* più moderna, intuitiva e *user friendly*, consentendo una più agevole navigazione tra le pagine, una migliore gestione dei contenuti e l'adattamento dei contenuti e l'adattamento del sito ai differenti tipi di dispositivi mobili (*smartphone*, *tablet* ecc) utilizzati per accedervi. Il progetto risponde, peraltro, all'esigenza di adeguamento alle Linee Guida di *design* per i servizi digitali della Pubblica Amministrazione dettate dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID).

Sul predetto portale, oltre ai dati per i quali sono previsti specifici obblighi di pubblicità, è presente una notevole offerta informativa al servizio del

cittadino, ossia: informazioni riguardanti le peculiarità organizzative della Guardia di Finanza (struttura ordinativa, logistica e funzionale), notizie sulle attività di servizio svolte dai Reparti sull'intero territorio nazionale, sugli eventi e cerimonie che vedono la partecipazione del Corpo, sulla storia dell'Istituzione e sulla rappresentanza militare. Il sito, inoltre si connota per la presenza di specifiche sezioni (es. "progetti e attività", "contatti", "consigli utili" e "Fiamme Gialle per il sociale") rivolte ai visitatori.

Nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021, sono stati effettuati n. 6.984.282 accessi alla *home page* del sito.

3.1.3 Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente"

La Sezione "Comunicazione Interna" dell'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna svolge periodicamente monitoraggi sugli accessi effettuati dall'utente al sito istituzionale del Corpo *www.gdf.gov.it*.

In tale ambito, continuerà a essere assicurato uno specifico riscontro del numero di accessi all'area "Amministrazione Trasparente", con cadenza mensile.

Nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021, sono stati effettuati 838.706 accessi della specie, così suddivisi:

Mese	Numero accessi
gennaio	99.040
febbraio	52.691
marzo	42.405
aprile	57.567
maggio	57.096
giugno	102.420
luglio	32.234
agosto	30.384
settembre	92.387
ottobre	110.105
novembre	112.976
dicembre	49.401

3.1.4 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016

I compiti afferenti agli obblighi in materia di trasparenza, con particolare riguardo alle competenze connesse al riscontro delle istanze in materia di accesso civico, sono attribuiti in parte alla Direzione Pianificazione Strategica e Controllo e in parte all'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna.

Al fine di assicurare l'efficacia delle procedure interne volte a garantire l'esercizio del c.d. **"accesso civico semplice"**⁴³, si evidenzia, in particolare, che:

- è disponibile, sul sito istituzionale del Corpo www.gdf.gov.it, all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente", un'area dedicata, denominata "Accesso civico", allocata all'interno della sotto-sezione "Altri Contenuti", nella quale sono pubblicati i seguenti dati:
 - le indicazioni relative al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
 - le modalità di presentazione delle istanze di accesso civico, gli indirizzi di posta elettronica istituzionale e i recapiti cui potersi rivolgere;
- sono state definite le procedure per la presentazione della richiesta di accesso civico, la quale potrà essere inoltrata al Comando Generale, a mezzo di posta elettronica (PEO e/o PEC), ovvero di corrispondenza ordinaria.
I relativi recapiti sono indicati nella sotto-sezione del sito di cui al precedente punto, ove è stato reso disponibile anche un modello di istanza da poter utilizzare per l'inoltro;
- **l'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna**, a seguito dell'acquisizione dell'istanza di accesso civico, provvederà a:
 - verificare, in via preliminare, che le informazioni ovvero i documenti richiesti non siano effettivamente già stati pubblicati nella relativa area del sito istituzionale del Corpo;
 - inviare tempestivamente la richiesta, corredata dall'esito della verifica espletata, alla Direzione Pianificazione Strategica e Controllo;
- **la Direzione Pianificazione Strategica e Controllo**, nel rispetto della tempistica prevista dall'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, avrà cura, quindi, di effettuare la relativa istruttoria;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, informato dell'accesso civico in ogni sua fase dalla predetta Direzione, darà corso alla procedura di segnalazione di cui all'art. 43, comma 5, del decreto legislativo n. 33 del 2013, ove sussistano i presupposti di inadempimento o adempimento

⁴³ Art. 5 comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013: *"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione"*.

parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;

- la circolare del Corpo di riferimento è la n. 3243/2016 datata 08 gennaio 2016 dell'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e Affari Generali.

3.1.5 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013 (c.d. "accesso generalizzato"), così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016

L'attuazione dell'istituto dell'**accesso generalizzato**⁴⁴, di cui all'art. 5, c. 2, del D.Lgs. n. 33/2013, all'interno del Corpo è stata disciplinata con circolare n. 388102/2016/42 dell'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e Affari Generali, datata 23 dicembre 2016. Tale direttiva prevede che:

- le **istanze** di accesso generalizzato possono essere indirizzate all'articolazione che detiene i dati di interesse ovvero all'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna, utilizzando il modello disponibile sul sito *internet* www.gdf.gov.it, nella sezione "Amministrazione Trasparente" – (sotto-sezione "Altri contenuti");
- il procedimento relativo all'accesso generalizzato è incardinato nel Comando o Reparto che **detiene** i dati o i documenti richiesti;
- i provvedimenti che esitano le istanze, unitamente a queste ultime, devono essere **inviati**, entro 15 giorni dalla loro adozione, **alla Direzione Pianificazione Strategica e Controllo del Comando Generale, non più, quindi, all'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e Affari Generali**, come inizialmente previsto dalla circolare richiamata;
- **presso la citata Direzione** è istituito un **registro**⁴⁵ degli accessi civici e generalizzati, nel quale sono annotati i provvedimenti adottati dai Reparti del Corpo;
- la Direzione Pianificazione Strategica e Controllo svolge, altresì, funzioni di **help desk** per i Comandi e Reparti destinatari delle richieste di accesso, assicurando a posteriori un costante **monitoraggio** per garantire coerenza e unitarietà all'azione amministrativa;
- le informazioni concernenti le modalità di presentazione delle istanze di accesso generalizzato, gli indirizzi di posta elettronica istituzionale e i recapiti cui potersi rivolgere, sono pubblicate sul sito istituzionale del Corpo, all'interno dell'Area "Amministrazione Trasparente".

⁴⁴ Art. 5 comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013 : *"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"*.

⁴⁵ Aggiornato con cadenza semestrale e pubblicato nella sezione "Altri contenuti – Accesso civico" dell'Area "Amministrazione Trasparente".

Ad ogni buon fine, appare utile in questa sede:

- evidenziare che ulteriori informazioni e disposizioni regolamentari sull'istituto in argomento possono essere reperite nella delibera A.N.AC. n. 1309 del 28 dicembre 2016, nella circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017 e nella circolare del Ministro per la pubblica amministrazione n. 1/2019, che disciplina prevalentemente aspetti tecnico applicativi della norma;
- segnalare che il Dipartimento della funzione pubblica ha istituito il Centro nazionale di competenza FOIA, al fine di favorire e supportare la corretta attuazione della normativa sull'accesso civico generalizzato. L'Ente in questione pubblica sul proprio portale istituzionale⁴⁶ una selezione della principale giurisprudenza, una raccolta costantemente aggiornata dei pareri del Garante per la protezione dei dati personali, alcune indicazioni e delle FAQ relative all'implementazione dell'istituto in esame.

3.2 Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici

Come già ampiamente sottolineato, il D.Lgs. n. 97/2016 ha avuto un ruolo chiave nella materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza, tra l'altro, abrogando l'art. 11 del D.Lgs. n. 33/2013 e introducendo nel medesimo decreto trasparenza l'art. 2 - *bis*, che ha ridefinito **l'ambito soggettivo di applicazione della materia in oggetto**.

Con la delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, l'A.N.AC. ha fornito i criteri interpretativi circa le suddette modifiche normative e i conseguenti obblighi, che hanno sostituito gli indirizzi espressi con la determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.

In particolare, oggi l'A.N.AC. distingue le seguenti tipologie di soggetti:

- pubbliche amministrazioni;
- quelli previsti al comma 2 del predetto art. 2 - *bis*, ovvero:
 - enti pubblici economici e ordini professionali;
 - società in controllo pubblico;
 - associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

⁴⁶ <https://foia.gov.it/>.

- società in partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici (comma 3),

prevedendo, da un lato, diverse misure organizzative per la prevenzione della corruzione e della trasparenza a carico delle predette e, dall'altro, compiti per le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti.

Al riguardo, al fine di adempiere agli obblighi di indirizzo e controllo a carico della Guardia di Finanza si rappresenta che:

- **il Fondo Assistenza per i Finanziari, il Fondo di Previdenza per il personale appartenente ai ruoli Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari e la Cassa Ufficiali** sono pubbliche amministrazioni, in quanto enti pubblici non economici di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, posti sotto la vigilanza del Corpo e, pertanto, sono assoggettati ai previsti obblighi di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza;
- **l'Ente Editoriale per il Corpo della Guardia di Finanza**, fondazione con personalità giuridica senza scopo di lucro, è ricompreso tra i soggetti di cui all'art. 2 - *bis*, comma 3, secondo periodo, del D.Lgs. n. 33/2013 considerato che ha un bilancio superiore a 500.000 euro e svolge attività di pubblico interesse;
- **il Museo Storico**, ente morale di diritto privato, non rientra tra i soggetti sopra richiamati, stante il fatto che ha un bilancio non superiore a 500.000 euro.

3.3 Codici di comportamento

Come noto, il P.N.A.⁴⁷ sollecita le pubbliche amministrazioni all'adozione di un proprio codice di comportamento, integrativo delle prescrizioni compendiate nel codice già in vigore per i dipendenti pubblici (approvato con D.P.R. n. 62 del 2013), avente la finalità di definire le modalità eticamente e giuridicamente adeguate per lo svolgimento delle pubbliche funzioni.

Come già esplicitato nei precedenti Piani triennali, le indicazioni comportamentali dettate nel citato decreto non sono vincolanti per gli appartenenti al Corpo⁴⁸, che soggiacciono alla disciplina dettata dal **Codice dell'Ordinamento militare** (D.Lgs.

⁴⁷ Anche il P.N.A. 2019, pag. 42 e seguenti, ne rimarca l'importanza, quale strumento fondamentale per l'attuazione del sistema anticorruzione.

⁴⁸ Cfr. art. 2, comma 2 del decreto: "...le norme contenute nel presente codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165 del 2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti".

L'articolo 3 richiamato, rubricato "Personale in regime di diritto pubblico", prevede che: "In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287".

n. 66 del 15 marzo 2010) e dal **Testo Unico delle Disposizioni regolamentari** (D.P.R. n. 90 del 2010).

Al fine di consentire la massima diffusione e la consapevole attuazione del **Codice deontologico**⁴⁹, aggiornato con la circolare nr. 400000 in data 29 aprile 2016, nel corso del 2019, il Corpo ha provveduto a formare, tramite una pluralità di iniziative, più di 20 mila militari.

3.4 Rotazione del personale

Il Piano Nazionale Anticorruzione ribadisce che *“La rotazione c.d. “ordinaria” del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una **misura di importanza cruciale** tra gli strumenti di prevenzione della corruzione”*⁵⁰ e dedica alla stessa l'intero Allegato 2.

La misura in argomento è prevista dall'art. 1, comma 5, lettera b), della legge n. 190/12⁵¹ e il medesimo articolo, al comma 10⁵², dispone che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza verifichi l'effettiva attuazione della stessa.

La rotazione, mediante l'alternanza dei vari dipendenti, riduce il rischio che si instaurino relazioni costanti tra i medesimi utenti e gli stessi pubblici dipendenti che potrebbero attivare dinamiche inadeguate e, conseguentemente, l'assunzione di decisioni non imparziali.

Nell'attuazione della rotazione ordinaria va tenuto conto dei vincoli soggettivi, ovvero di eventuali diritti individuali dei dipendenti⁵³, e dei vincoli oggettivi legati alla necessità di evitare che la rotazione possa determinare l'assegnazione di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa.

A tal proposito, con riferimento ai citati vincoli oggettivi, l'A.N.AC. suggerisce di pianificare l'attività formativa in modo da garantire l'acquisizione da parte dei dipendenti delle competenze professionali necessarie per consentire loro di ricoprire adeguatamente i nuovi incarichi⁵⁴.

⁴⁹ Da non confondere con il Codice di comportamento, che, come sottolineato, il Corpo non adotta.

⁵⁰ Cfr. P.N.A. 2019, pag. 74.

⁵¹ L'art. 1, comma 5, recita: *“Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica: ... b) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari”*.

⁵² L'art. 1, comma 10, così si esprime: *“Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche: ... b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione”*.

⁵³ L'Allegato 2 P.N.A. 2019, pag. 4, a titolo esemplificativo fa riferimento ai diritti previsti alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (congedo parentale).

⁵⁴ L'Autorità, parimenti, suggerisce di affiancare al responsabile di una certa attività un altro dipendente che nel tempo possa sostituirlo.

Va comunque considerato che la rotazione stessa favorisce sviluppo di percorsi di carriera atti a incrementare la flessibilità e la multidisciplinarietà nella professionalità dei dipendenti e, soprattutto, nelle figure dirigenziali.

Pur sollecitandola, l'A.N.AC. comunque evidenzia la necessità di programmare la rotazione, secondo un criterio di gradualità al fine di non andare a incidere negativamente sull'ordinaria attività d'istituto, di monitorarne l'attuazione e di verificarne l'efficacia⁵⁵.

La Guardia di Finanza, da sempre, attribuisce grande importanza alla misura di prevenzione della rotazione, disponendo costantemente, sia in ambito nazionale che in ambito territoriale, avvicendamenti di personale appartenente ai vari comparti e alle diverse categorie, attuando pedissequamente le indicazioni dell'Autorità con riguardo alla formazione, alla segregazione delle funzioni⁵⁶, alla rotazione delle pattuglie, alla previsione di periodi di affiancamento più o meno lunghi, al *training on the job*, tutti strumenti che da sempre alimentano la cultura organizzativa dell'Amministrazione.

Nella Guardia di Finanza, la rotazione del personale è, in primo luogo, attuata:

- prendendo in considerazione ai fini di un possibile avvicendamento le posizioni:
 - dei Generali di Divisione, Generali di Brigata e Colonnelli che, nell'anno, maturano 3 o più anni di permanenza nell'incarico di Comandante di Reparto;
 - degli Ufficiali fino al grado di tenente colonnello⁵⁷ che nel corso dell'anno maturano quattro o più anni di permanenza in incarichi di comando territoriale (Comandanti di Nucleo di polizia economico finanziaria, Nucleo Operativo Metropolitano, Gruppo, Tenenza e Compagnia. Le posizioni di questi ultimi, al fine di consentire a tutti gli ufficiali di maturare il prescritto periodo di comando necessario per l'inserimento nelle aliquote di avanzamento al grado superiore, sono comunque prese in esame già a partire dal terzo anno di permanenza);
- con la previsione di un periodo di permanenza massima nell'incarico pari a 8 anni per gli Ispettori impiegati quali Comandanti di un reparto isolato, fatte salve le deroghe di cui alla circolare n. 26564 del 28 gennaio 2013 del I Reparto – Ufficio Pe.I.S.A.F.⁵⁸

Ulteriori criteri di rotazione, adottati dal Corpo e richiamati nel registro dei rischi, afferiscono:

- alla **composizione delle pattuglie operative**, i cui componenti devono essere soggetti a periodica rotazione, compatibilmente con le esigenze organiche e di professionalità richieste per l'esecuzione del servizio;

⁵⁵ L'Allegato al P.N.A. 2019 specifica come la rotazione possa avvenire:

- nell'ambito dello stesso ufficio, c.d. "*rotazione funzionale*", con la rotazione dei compiti assegnati ai singoli dipendenti;
- tra uffici diversi alla stessa sede;
- tra sedi di servizio diverse, c.d. "*rotazione territoriale*".

⁵⁶ Consiste nell'affidamento delle varie fasi di procedimento appartenente a un'area a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal Dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale.

⁵⁷ Per questi ultimi, inoltre, ai fini di un possibile trasferimento, sono prioritariamente prese in esame le posizioni di quanti siano alla sede da 6 o più anni (a prescindere dell'incarico ricoperto).

⁵⁸ Trattasi di ispettori non richiamati collocati in congedo per raggiunti limiti di età entro i 2 anni successivi al superamento delle soglie massime.

- al **conferimento di incarichi** a titolo gratuito o retribuiti ai militari del Corpo;
- alla **composizione delle commissioni giudicatrici** dei concorsi pubblici per il reclutamento di personale del Corpo e per l'ammissione di Ufficiali ai corsi superiori.

Oltre alle citate disposizioni interne, è doveroso, altresì, richiamare:

- direttive costantemente emanate dal Corpo per la composizione delle commissioni nominate per l'espletamento delle incombenze in ambito logistico – amministrativo (acquisizione beni e servizi, valutazione offerte e congruità dei prezzi dei preventivi di spesa, verifiche di conformità delle forniture),
- la disciplina della “mobilità” a domanda, che, in ogni caso, determina – annualmente – l'avvicendamento di numerosi militari (di tutti i ruoli), ove le esigenze dei singoli siano conciliabili con quelle dell'Amministrazione.

Complessivamente, nel corso del 2021, la rotazione del personale – considerando sia i trasferimenti tra reparti diversi, sia i cambi di incarico nell'ambito del medesimo reparto – ha riguardato più di 8 mila militari⁵⁹, come si evince dalla tabella di seguito riportata.

Risultanze monitoraggio al 30/09/2021						
	Trasferimenti di Reparto	Cambi incarico nel medesimo Reparto	Forza al 31/12/2020 ⁶⁰	% di personale destinatario di trasferimenti di Reparto	% di personale destinatario di cambi incarico nel medesimo Reparto	% Totale
Ufficiali di grado pari o superiore a Maggiore	405	127	1.715	23,62%	7,40%	31,02%
Ufficiali fino al grado di Capitano	374	85	1.465	25,53%	5,80%	31,33%
Ispettori	1.632	1.745	23.072	7,07%	7,57%	14,64%
Sovrintendenti	578	631	10.434	5,54%	6,05%	11,59%
Appuntati e Finanzieri	1.778	1.569	22.333	7,96%	7,03%	14,99%
Totale	4.767	4.157	59.019⁶¹	8,08%	7,04%	15,12%

⁵⁹ I dati disponibili sono relativi al periodo 1° gennaio/30 settembre 2021 e ricomprendono anche i movimenti effettuati, per motivazioni personali, su istanza dei militari, atteso che tali avvicendamenti possono comunque favorire un opportuno ricambio del personale operante in singoli contesti operativi a rischio.

⁶⁰ Nella presente tabella, i dati sulla forza effettiva necessari a determinare le percentuali sono riferiti al personale in servizio al 31 dicembre 2020, così come rendicontati nel Conto annuale del Corpo.

⁶¹ Il dato è al netto degli allievi in formazione.

3.5 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

La legge anticorruzione ha inteso ribadire, introducendo l'art. 6 - *bis* nella legge n. 241/1990⁶², la necessità che i dipendenti pubblici esercitino le mansioni attribuite privi di conflitti di interessi⁶³, anche **solo potenziali**, imponendo l'obbligo di:

- **astensione per il responsabile del procedimento** e per il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale e/o atti endoprocedimentali, qualora sussistano tali criticità;
- **segnalazione** del conflitto di interessi al proprio dirigente.

Il Legislatore, quindi, ha optato per una portata ampia e non delimitata del conflitto di interessi, infatti, fa riferimento alla **potenzialità** dello stesso, anche in astratto, di pregiudicare il principio di imparzialità della P.A.

Al riguardo, secondo l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa⁶⁴, la situazione di conflitto di interessi si configura quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un pubblico funzionario che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto. La gestione del conflitto di interessi è, dunque, espressione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

L'interesse privato che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico può essere di natura finanziaria, economica o derivante da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa.

Le cautele fin qui richiamate si applicano anche alla materia dei contratti pubblici, - così come specificato dall'art. 1, co. 2, lett. e) della L. n. 190/2012 e dall'art. 42 del D.Lgs. n. 50/2016 (c.d. "codice degli appalti") - oggetto, tra l'altro⁶⁵, della Delibera n. 25 del 15 gennaio 2020 dell'A.N.AC., alle cui indicazioni si rinvia.

In attuazione delle predette misure, si ribadiscono le disposizioni interne⁶⁶ che intendono prevenire l'insorgenza dei conflitti di interesse e, in particolare:

- le circolari annuali sulla pianificazione degli impieghi degli Ufficiali, i quali devono fornire notizie rilevanti circa gli eventuali rapporti di coniugio, parentela, affinità, entro il 2° grado in linea retta ovvero entro il 4° in linea collaterale nonché eventuali situazioni di convivenza (anche *more uxorio*) e analoghi Rapporti di parentela o affinità a queste riferibili, con:

⁶² Le disposizioni che regolano, in via generale, la materia del conflitto di interessi sono: il citato art. 6 - *bis* della L. 7 agosto 1990, n. 241 (recante "*Nuove norme sul procedimento amministrativo*"), introdotto dall'art. 1, co. 41, L. n. 190 del 2012; gli artt. 6, 7 e 14 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 ("*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*"). Tuttavia, nel nostro ordinamento non esiste una norma che preveda analiticamente gli elementi costitutivi e le diverse ipotesi della fattispecie di "conflitto di interessi".

⁶³ Il tema in argomento è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione.

⁶⁴ Cfr. Consiglio di Stato - Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 5/3/2019 n. 667.

⁶⁵ Oltre alla tematica dei contratti pubblici.

⁶⁶ Fermo restando che il T.U.O.M., D.Lgs. n. 90/2010, all'art. 748, comma 5, stabilisce che ogni militare deve comunicare con solerzia gli eventi in cui è rimasto coinvolto e che possono avere riflessi sul servizio.

- altri militari in servizio nella Guardia di finanza;
- persone che esercitino attività industriali, commerciali o professionali, ricoprano cariche in seno a soggetti economici privati (quali quelle di amministratore delegato, consigliere di amministrazione, membro del collegio sindacale, etc.), ovvero si trovino in altre condizioni comunque rilevanti ai fini dell'impiego o dello svolgimento del servizio (ad esempio: parenti titolari di significative quote di partecipazione societarie);
- il Testo Unico sulla mobilità del personale appartenente ai ruoli Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari, ove vengono esplicitate le situazioni di incompatibilità ambientale che consentono l'adozione di provvedimenti di trasferimento;
- la circolare n. 200.000 in data 20 giugno 2005 riguardante – tra l'altro – il conferimento di incarichi a titolo gratuito o retribuiti, la quale prevede che venga sempre riscontrata l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi;
- il Codice deontologico, ove sono disciplinate le modalità comportamentali da tenere, per prevenire ipotesi di incompatibilità e conflitti di interesse.

3.6 Conferimento e autorizzazione di incarichi d'ufficio ed extra-istituzionali

La legge anticorruzione ha innovato anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici, integrando il contenuto dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001⁶⁷, atteso che:

- il cumulo, in capo a un dipendente pubblico, di diversi incarichi conferiti dall'amministrazione può determinare un'inopportuna concentrazione di potere, con un conseguente incremento del rischio che l'attività amministrativa possa essere distratta verso fini non istituzionali;
- le attività extra-istituzionali potrebbero impegnare eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio;
- lo svolgimento di incarichi non rivolti all'attività istituzionale può favorire situazioni di conflitto di interesse.

In sede di mappatura dei processi, la gestione dei conferimenti di incarichi, retribuiti o meno, è stata oggetto di puntuale analisi da parte delle articolazioni dello Stato Maggiore del Corpo, richiamando, tra le misure di prevenzione adottate, le disposizioni di cui all'innovato art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, che prevede, tra l'altro, la necessità di:

- individuare, in relazione alle diverse qualifiche e funzioni professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche (cfr. comma 3 - *bis*);

⁶⁷ In ragione della connessione con il sistema di prevenzione della corruzione ove si consideri che lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali può determinare l'insorgenza di situazioni idonee a compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa per favorire interessi contrapposti a quelli affidati al dipendente pubblico.

- delineare criteri oggettivi e predeterminati per disciplinare le modalità di conferimento e autorizzazione degli incarichi extra-professionali e prevenire situazioni di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della Pubblica Amministrazione, o di conflitto, anche potenziale, di interessi, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche attribuite al dipendente (cfr. comma 5);
- verificare, ai fini dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi da parte di dipendenti pubblici, l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (cfr. comma 7).

Per il Corpo, la disciplina di dettaglio è contenuta nella richiamata circolare n. 200.000 datata 20 giugno 2005, recante disposizioni in materia di esercizio di attività private extra-professionali da parte dei militari, in cui sono evidenziate, tra l'altro le attività vietate in senso assoluto per gli appartenenti, tra cui:

- l'esercizio di attività commerciali o professionali;
- gli impieghi alle dipendenze di privati;
- l'assunzione delle cariche di amministratore, consigliere, sindaco, o altra consimile retribuita o non, in società, di persone o di capitali, costituite con fini di lucro;
- l'essere titolare di partita I.V.A.;
- l'assunzione dell'ufficio di giudice popolare nonché lo svolgimento delle funzioni di giudice di pace;
- l'attribuzione dell'incarico di magistrato onorario;
- lo svolgimento della funzione di difensore civico;
- l'iscrizione agli albi tenuti dai consigli degli ordini professionali;
- l'iscrizione agli albi dei C.T.U.;
- il dedicarsi a occupazioni o assumere incarichi incompatibili con l'adempimento dei propri doveri.

La disciplina dell'esercizio delle attività extra-professionali, per taluni casi concreti, è stata oggetto di ulteriori precisazioni/direttive contenute nelle seguenti disposizioni di prassi:

- circolare n. 355802 in data 05 dicembre 2014;
- circolare n. 178143 in data 23 giugno 2014;
- circolare n. 104068 in data 10 aprile 2015;
- circolare n. 103633 in data 31 marzo 2016;
- nota n. 175297 in data 11 giugno 2018 (oggetto di riscontro a una delibera COCER).

Ulteriori misure di prevenzione sono attuate attraverso:

- **le comunicazioni effettuate dagli Enti amministrativi del Corpo alla banca dati "Anagrafe delle Prestazioni"** del Dipartimento della Funzione Pubblica, per i dati relativi, tra l'altro, agli incarichi extra-professionali conferiti ovvero autorizzati

ai militari del Corpo, in adempimento dei precetti di cui al citato art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001;

- **la pubblicazione**, ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. 33 del 2013, **degli incarichi conferiti o autorizzati ai militari del Corpo** - con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ciascuno di essi - nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito *internet* istituzionale.

Al riguardo, occorre altresì evidenziare che i dati relativi agli incarichi:

- autorizzati o conferiti ai dipendenti pubblici;
- conferiti ai consulenti e collaboratori esterni,

sono pubblicati anche sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica (<http://consulentipubblici.gov.it>), in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 9 - *bis* del citato D.Lgs. n. 33 del 2013.

Dai dati acquisiti nell'ambito del monitoraggio effettuato per il 2021 in collaborazione con i Referenti si evince che:

- per l'esercizio di attività extra-professionali retribuite, sono stati autorizzati:
 - n. 12 Ufficiali di grado pari o superiore a Maggiore;
 - n. 4 Ufficiali fino al grado di Capitano;
 - n. 238 militari del ruolo I.S.A.F. (Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari);
- per l'esercizio di attività extra-professionali non retribuite, sono stati autorizzati:
 - n. 10 Ufficiali di grado pari o superiore a Maggiore;
 - n. 5 Ufficiali fino al grado di Capitano;
 - n. 29 militari del ruolo I.S.A.F.;
- sono state ricevute, nel corso del 2021, n. 4 segnalazioni inerenti allo svolgimento, da parte di militari del Corpo, di incarichi extra-istituzionali non autorizzati.

3.7 Incompatibilità e inconferibilità

In tale ambito, si richiamano le disposizioni dettate dal legislatore delegato con il decreto legislativo n. 39 del 2013, che individua le circostanze in cui sussiste l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di verificare le ipotesi di:

- **inconferibilità** per gli incarichi dirigenziali previste dai Capi II, III e IV del medesimo decreto, in considerazione dello svolgimento di pregresse funzioni e di intervenute condanne in un arco temporale immediatamente precedente;
- **incompatibilità** per particolari posizioni dirigenziali, così come disciplinate dai Capi V e VI del citato decreto legislativo, in virtù del contemporaneo espletamento di determinate attività.

3.8 Attività successive alla cessazione del servizio

Come noto, già nei precedenti Piani triennali sono state assunte iniziative volte a prevenire il fenomeno del c.d. **“pantouflage/revolving doors”** - in attuazione di una specifica disposizione a suo tempo introdotta dalla legge anticorruzione⁶⁸ - adottando le seguenti misure di prevenzione:

- **previsione, nella dichiarazione con la quale i vincitori di concorso contraggono la ferma di servizio prevista per legge, di un'apposita clausola con la quale i neo-assunti prendono atto del divieto di prestare attività lavorativa** (sia di natura subordinata sia di natura autonoma) nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, alle dipendenze di soggetti economici destinatari, nel triennio precedente, di provvedimenti autoritativi o negoziali cui abbia contribuito in modo determinante il medesimo dipendente;
- **inserimento, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti** (anche mediante procedura negoziata), **della condizione soggettiva per la quale il contraente affidatario non deve aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, non deve aver attribuito incarichi a ex dipendenti** (dell'Amministrazione contraente) **che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della stessa pubblica Amministrazione nei suoi confronti, per il triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.**

Anche nel corso del 2022, conferendo continuità alle suddette misure preventive, i **Referenti anticorruzione dovranno:**

- proseguire la verifica della puntuale attuazione delle richiamate disposizioni (all'atto degli arruolamenti e nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti);
- assumere le opportune iniziative volte a escludere dalle procedure di affidamento i soggetti per i quali sia emersa la condizione soggettiva descritta, nonché per ottenere giudizialmente il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti (che hanno violato il precetto di cui all'art. 53, comma 16 *ter*, del D.Lgs. n. 165/2001);

⁶⁸ Cfr. art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 (come innovato dalla legge n. 190 del 2012) che, con l'inserimento del nuovo comma 16 *ter*, ha inteso limitare la libertà negoziale di un dipendente pubblico, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, al fine di prevenire che questi possa precostituirsi, avvalendosi indebitamente delle potestà riconosciutegli per legge, opportunità professionali inficiate da profili di dubbia liceità.

La norma in esame, rivolta ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, specifica che la preclusione di cui sopra opera con riferimento ai poteri autoritativi o negoziali esercitati nel triennio precedente la cessazione del rapporto di pubblico impiego. Si intende evitare, in definitiva, che, durante il periodo, di servizio il dipendente possa precostituirsi future opportunità professionali presso soggetti privati con cui entra in contatto e, al contempo, che questi ultimi possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando future opportunità di assunzione o incarichi.

Tale preclusione non opera soltanto nei confronti dei soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della P.A., i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi, come i dirigenti, ma anche nei confronti dei dipendenti che hanno comunque il potere di incidere in modo determinante sulle decisioni oggetto dei provvedimenti collaborando all'istruttoria. Inoltre, nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per l'Amministrazione, sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche dei destinatari.

- tenere presente che i soggetti privati che hanno concluso contratti di lavoro o attribuito incarichi in violazione del precetto in discorso non possono contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni.

Sulla materia in argomento si segnala che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019, ha stabilito la competenza dell'A.N.AC. in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste dall'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001. Il citato Organo giurisdizionale ha inoltre sancito che spetta all'Autorità il potere di accertare le violazioni, stabilire la nullità dei contratti e adottare misure sanzionatorie⁶⁹.

3.9 Conferimento incarichi in caso di condanna penale

Si confermano le misure preventive già richiamate nel precedente Piano triennale, finalizzate a dare attuazione alle preclusioni previste dalla legge anticorruzione in caso di condanna penale dei dipendenti pubblici⁷⁰.

A tal fine, si richiamano le direttive interne al Corpo per la formazione delle commissioni giudicatrici per i concorsi di reclutamento, per le quali è stata:

- individuata tra le cause di esclusione dall'incarico, l'esistenza di condanne penali in capo ai membri all'uopo designati;
- prevista la sottoscrizione, da parte dei suddetti membri, di una dichiarazione redatta ai sensi dell'articolo 46 del D.P.R. n. 445/2000, ove si attesta:
 - l'assenza di condanne, anche non definitive, per uno dei delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione;
 - l'insussistenza di cause di incompatibilità (previste ai sensi degli articoli 51 e 52 del c.p.c.) con i concorrenti, ai sensi del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487⁷¹,
 con la conseguente verifica d'ufficio della veridicità di quanto dichiarato.

Le predette misure di prevenzione sono altresì integrate, come noto, dalle iniziative che vengono assunte nel Corpo in caso di coinvolgimento di un militare in una vicenda penale⁷², atteso che nell'ipotesi:

⁶⁹ Al riguardo, l'A.N.AC. ha adottato l'Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 concernente proposte di modifica alla disciplina del *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16 ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

⁷⁰ Cfr. art. 1, comma 46, della legge anticorruzione che ha introdotto l'art. 35 - *bis* nel D.Lgs. n. 165/2001, prevedendo che l'esistenza di condanne, anche non passate in giudicato, per taluno dei delitti previsti dal Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale commessi da un pubblico ufficiale, costituisce condizione ostativa alla partecipazione o all'assegnazione a:

- commissioni di concorso per l'accesso o la selezione di dipendenti di pubblici impieghi;
- uffici preposti alla gestione di risorse finanziarie, per l'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione ed erogazione di sussidi e altri vantaggi economici;
- commissioni deputate alla scelta di contraenti della P.A.

Dello stesso tenore il D.Lgs. n. 39 del 2013 che, all'art. 3, individua ulteriori cause di inconferibilità per i dipendenti pubblici condannati, benché solo in primo grado, per i suddetti reati, pena la nullità dei contratti stipulati (art. 17).

⁷¹ Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.

⁷² Cfr. circolare 1/2021 del I Reparto del Comando Generale, inerente ai provvedimenti cautelari nei confronti degli appartenenti al Corpo coinvolti in vicende di natura penale o disciplinare.

- **in cui un militare assuma la qualifica di imputato** in un procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 - *quater* e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, viene valutato l'avvio un procedimento volto all'eventuale adozione di un provvedimento di sospensione **a titolo discrezionale**;
- **di rinvio a giudizio per le ipotesi sopra descritte**, l'art. 3 della legge n. 97/2001 stabilisce che l'amministrazione di appartenenza **trasferisce il militare a un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto**, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza;
- **di condanna anche non definitiva** e ancorché sia concessa la sospensione condizionale della pena, per alcuno dei delitti citati, i militari sono *ope legis* sospesi dal servizio **a titolo obbligatorio**.

Infine, a fronte di una **condanna definitiva**, considerata la gravità delle fattispecie in parola, l'Amministrazione avvia un procedimento disciplinare di stato per l'adozione ipotizzabile di un provvedimento di perdita del grado per rimozione.

3.10 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. "whistleblower")

La tutela del c.d. *whistleblowing*, al pari di altri istituti giuridici e principi che caratterizzano l'attuale sistema di prevenzione della corruzione, è stato introdotto nell'ordinamento nazionale dalla L. n. 190 del 2012, che ha previsto l'inserimento, all'interno del D.Lgs. n. 165/2001, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*", dell'art. 54 - *bis*.

Tale disposizione, più volte oggetto di modifica da parte del Legislatore⁷³, si applica, in funzione dell'esplicito richiamo all'art. 3 del medesimo decreto⁷⁴, anche ai militari del Corpo.

La materia di questione è regolamentata, altresì, da apposite direttive dell'A.N.AC., finalizzate, tra l'altro, a integrare i dettami della richiamata norma e a disciplinarne i profili applicativi. A tal proposito, si evidenzia che recentemente l'Autorità ha emanato le ultime Linee guida⁷⁵ disponibili, approvate con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021, che superano i documenti della specie precedentemente adottati⁷⁶.

⁷³ Per mezzo del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, nonché dalla L. 30 novembre 2017, n. 179.

⁷⁴ Si veda in tal senso il comma 2 dell'art. 54 - *bis* del D.Lgs. n. 165/2001 che recita: "*Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3...*" e il citato articolo 3, che richiama, tra gli altri: "*i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia...*"

⁷⁵ Recanti "*Schema di Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54 - bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*".

⁷⁶ Precedentemente, l'A.N.A.C. aveva emanato la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 e la Delibera n. 690 del 1° luglio 2020.

In virtù del richiamato art. 54 - *bis*, il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della P.A., segnala al R.P.C.T., ovvero all'A.N.AC., o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

L'identità del c.d. *whistleblower*, come tutti gli elementi costitutivi della segnalazione che potrebbero consentire, se noti, l'individuazione di chi l'ha prodotta, non può essere rivelata ed è oggetto di tutela anche nei procedimenti giudiziari e disciplinari. Essa, infatti, nell'ambito del procedimento:

- penale, è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale;
- dinanzi alla Corte dei Conti, non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- del procedimento disciplinare, non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Conseguentemente, il trattamento delle informazioni ricevute deve essere improntato alla massima cautela da parte della P.A. e la segnalazione (unitamente all'eventuale documentazione allegata) è sottratta al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. n. 241/1990⁷⁷.

Come anticipato, il segnalante non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni del lavoro. Gli eventuali atti ritorsivi o discriminatori adottati dall'Amministrazione sono nulli e qualora venga accertata l'adozione di una misura simile da parte dell'Ente, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'A.N.AC. applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro⁷⁸.

Ciò detto, appare utile rimarcare i presupposti ai fini dell'applicazione dell'istituto del w.b. e delle correlate forme di tutela. E' necessario che:

- il segnalante:

⁷⁷ Nonostante il silenzio del Legislatore al riguardo, l'A.N.AC. ritiene che la segnalazione e la documentazione ad essa allegata debbano essere escluse anche dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 33/2013.

⁷⁸ Inoltre, *"qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione"*.

- rivesta la qualifica di dipendente pubblico o equiparato⁷⁹;
- sia venuto a conoscenza di tali “condotte illecite” “in ragione del proprio rapporto di lavoro”.

La giurisprudenza⁸⁰ ha chiarito, sul punto, che la protezione di cui all'art. 54 - *bis* non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo;

- la segnalazione:

- sia effettuata “nell’interesse e nell’integrità” della P.A.

L’istituto di cui trattasi, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l’etica e l’integrità nella pubblica amministrazione.

Al riguardo, l’A.N.AC. precisa, altresì, che l’eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante andrà valutata tenendo conto che le lamentele di carattere personale come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi⁸¹ non possono generalmente essere considerate segnalazioni di w.b., a meno che esse non siano collegate o collegabili alla violazione di regole procedurali interne all’amministrazione che siano sintomo di un malfunzionamento della stessa.

- abbia ad oggetto “condotte illecite”;
- sia inoltrata ad almeno uno dei 4 destinatari indicati dal legislatore (R.P.C.T.; A.N.AC., Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

Nel caso in cui la segnalazione pervenga, nell’ambito della medesima amministrazione, ad un soggetto diverso dal R.P.C.T. (es. superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che il ricevente indichi al mittente che questo genere di comunicazione va inoltrata alla citata preposta figura⁸².

Con particolare **riferimento ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che hanno un obbligo di denuncia**, in ossequio al combinato disposto dell’art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p., **la segnalazione indirizzata al Responsabile o all’A.N.AC. non sostituisce**, laddove ne ricorrano i presupposti, **quella all’Autorità giudiziaria**;

- sia il più possibile circostanziata, in modo tale da consentirne una corretta valutazione e gestione.

⁷⁹ Si veda in tal senso il par. 1.2 delle Linee Guida dell’A.N.AC. adottate con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021.

⁸⁰ In tal senso, la Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. V, n. 35792 del 21 maggio 2018) stabilisce che la *ratio* delle modifiche apportate al sistema di protezione del denunciante dal legislatore con la legge n. 179/2017 “è esclusivamente quella di tutelare il soggetto, legato da rapporto pubblicistico con l’amministrazione, che rappresenti fatti antigiuridici appresi nell’esercizio del pubblico ufficio o servizio”; non può ammettersi, invece l’ipotesi in cui un dipendente invocando l’art. 54 - *bis* acquisisca informazioni in violazione di legge (nel caso di specie si trattava di accesso abusivo a banca dati della p.a.).

⁸¹ Cfr. sul punto Tar Campania, Sezione VI, Sentenza n. 3880/2018.

⁸² Prima delle modifiche alla disciplina apportate dalla L. 30 novembre 2017, n. 179, il superiore gerarchico rientrava tra i destinatari delle segnalazioni.

Non vengono considerate meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni la cui falsità è nota al mittente.

La segnalazione di w.b., inoltre, **non può essere anonima**. Questa è un'ulteriore, fondamentale, caratteristica affinché la pertinente disciplina possa trovare applicazione. Il soggetto che la produce deve assumersi la paternità della segnalazione. Se non fornisce le proprie generalità non è individuabile, riconoscibile e, pertanto, non è possibile riscontrare la presenza dei presupposti sopra enunciati, come ad esempio, la dipendenza lavorativa dall'amministrazione⁸³.

Con specifico riferimento al Corpo, si confermano le procedure già previste nei P.T.P.C.T. precedenti. Ricevuta la segnalazione⁸⁴, il Responsabile:

- provvede alla sua preliminare valutazione;
- ne affida l'istruttoria ai componenti di un gruppo di lavoro dedicato, che sarà formalmente costituito;
- acquisisce gli elementi eventualmente necessari interessando, con le dovute cautele, i Referenti designati nel presente Piano triennale;
- in caso di evidente e manifesta infondatezza decide l'archiviazione della segnalazione;
- dispone, in tutti gli altri casi, la trasmissione del contenuto della segnalazione, con le cautele necessarie a garantire le tutele previste dalla norma, alle Autorità competenti (A.N.AC., Autorità Giudiziaria, Corte dei Conti).

Ove necessario, il Responsabile della prevenzione potrà richiedere ulteriori elementi al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti, con l'adozione delle cautele del caso.

Nell'ipotesi in cui, dagli accertamenti condotti dal Referente attivato emerga la necessità di interessare l'Autorità Giudiziaria o la Corte di Conti, questi vi provvederà con immediatezza⁸⁵, informandone il Responsabile per la prevenzione.

La fase di preliminare istruttoria e di raccolta degli elementi necessari attraverso i Referenti dovrà concludersi, tendenzialmente, in 60 giorni, salvo particolari esigenze (relative agli approfondimenti da svolgere) che i Referenti stessi avranno cura di esplicitare.

L'intera procedura di gestione della segnalazione dovrà concludersi entro 120 giorni dalla sua ricezione, salvo il verificarsi di situazioni che richiedano approfondimenti di maggior spessore, di cui il segnalante sarà portato a conoscenza. Resta escluso dal predetto termine l'eventuale procedimento disciplinare.

L'*iter* procedurale descritto non muta nel caso di segnalazioni inoltrate al Responsabile della prevenzione da parte dell'A.N.AC. o da altra Pubblica Amministrazione.

⁸³ L'anonimato non va confuso con la riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione che, come descritto, non può essere rivelata ed è oggetto di specifica tutela.

⁸⁴ Tramite posta ordinaria, preferibilmente contenente l'indicazione "*RISERVATA PERSONALE – ALL'ATTENZIONE DEL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA*". Alla segnalazione, sottoscritta dal segnalante, va allegato il documento di riconoscimento.

⁸⁵ Evidenziando che i fatti emergono in relazione a una segnalazione pervenuta da soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza, ai sensi dell'art. 54 - *bis* del D.Lgs. n. 165/2001.

I dati acquisiti tramite le segnalazioni inoltrate e le istruttorie svolte, depurate di tutti gli elementi che consentono l'identificazione dei segnalanti e dei segnalati, saranno utilizzati dal Responsabile della prevenzione – che potrà, in ciò, avvalersi della competente articolazione di supporto – per l'aggiornamento e/o l'integrazione del Registro dei rischi e per prevedere – se del caso – nuove misure di prevenzione.

Tutti gli elementi e i documenti oggetto di segnalazione che contengono dati personali saranno trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

3.11 Formazione del personale

Nel corso del 2021, le **attività formative** in tema di prevenzione della corruzione sono state **erogate**, complessivamente, **nei confronti di circa 5.000 militari del Corpo** (appartenenti a tutti i ruoli) operanti, tra gli altri, nei seguenti comparti a rischio:

- attività operativa in genere;
- affidamento di lavori, servizi, forniture;
- acquisizione e progressione del personale.

L'attività è stata posta in essere sia tramite gli Istituti di formazione interni al Corpo, in primo luogo la Scuola di Polizia Economico Finanziaria, sia mediante eventi specifici con la collaborazione di Università, di Magistrati, dell'I.N.P.S. ecc.

Considerata la centralità strategica della formazione del personale ai fini della prevenzione della corruzione⁸⁶, è confermato l'impegno già pianificato nei precedenti Piani triennali, con l'erogazione di specifiche attività formative e di sensibilizzazione sulle tematiche dell'etica e della legalità – in modalità *e-learning* – nei confronti di ulteriori 5.000 militari appartenenti a tutti i ruoli.

È prevista, inoltre, una specifica attività formativa avente a oggetto "*L'analisi e la gestione del rischio nel sistema di prevenzione della corruzione*", rivolta a Ufficiali, da individuare prioritariamente nei Referenti anticorruzione, nonché nei dirigenti e Comandanti di Reparto.

I Comandanti Regionali ed equiparati (Referenti in sede periferica) e i Comandanti dei Reparti di Istruzione dovranno assicurare, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle risorse disponibili, la pianificazione di corsi o, più in generale, di interventi (seminari, incontri di studio, ecc.) sulle medesime tematiche, a livello locale e in sede di attività addestrativa.

Ciascun Referente si adopererà, poi, anche attraverso i Comandanti di Reparto e gli Ufficiali dipendenti, affinché gli argomenti riguardanti la prevenzione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione siano affrontati nell'ambito degli incontri periodici con tutto il personale.

⁸⁶ Sollecitata, tra le principali misure di prevenzione, dalla stessa legge anticorruzione, cfr. art. 1, comma 5, lett. b) e comma 11.

3.12 Patti di Integrità e Protocolli di legalità

Al pari di quanto già previsto nei precedenti Piani triennali anticorruzione, non si ravvisa la necessità di assumere iniziative ai sensi dell'art.1, comma 17, della legge anticorruzione⁸⁷ atteso che:

- i “Protocolli” e i “Patti” in questione rappresentano strumenti non obbligatori volti a conseguire l'accettazione, da parte delle imprese concorrenti, di regole che rafforzano comportamenti già doverosi per i soggetti ammessi a partecipare alle procedure di gara;
- le clausole attualmente inserite nei bandi di gara predisposti dal Corpo paiono già rappresentare un idoneo deterrente contro il verificarsi di fenomeni corruttivi.

A ogni buon conto, la possibilità di adottare gli istituti sopra descritti potrà comunque essere valutata in futuro, nell'ambito delle attività finalizzate ai successivi aggiornamenti del Piano, anche in relazione ad esigenze contingenti che ne possano suggerire l'attuazione nell'ambito dell'attività contrattualistica del Corpo.

3.13 Azioni di sensibilizzazione

La Guardia di Finanza proseguirà la propria azione volta a rafforzare il rapporto di fiducia nella pubblica amministrazione e nelle funzioni demandate al Corpo, attraverso:

- la valorizzazione dell'impegno del Corpo a favore dei più giovani con il Progetto “*Educazione alla Legalità Economica*”, che rappresenta un importante canale comunicativo per sensibilizzare i ragazzi sul tema della legalità economica e illustrare loro il ruolo e i compiti della Guardia di Finanza;
- il contributo dell'Ente Editoriale per il Corpo della Guardia di Finanza mediante le seguenti pubblicazioni:
 - “*Il Finanziere*”, fondato nel 1886, mensile di cultura e aggiornamento professionale per gli appartenenti della Guardia di Finanza e soggetti esterni al Corpo;
 - la “*Rivista della Guardia di Finanza*”, che pubblica studi originali di carattere giuridico, economico, militare, storico e tecnico-professionale per contribuire all'aggiornamento degli appartenenti al Corpo;

⁸⁷ La norma richiama la possibilità di prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito nell'ambito delle procedure contrattuali, che il mancato rispetto dei Protocolli di Legalità (finalizzati a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, prevedendo tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica - normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica - un rafforzamento dei vincoli previsti dalla norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario non previste della predetta normativa) e dei Patti di Integrità (che mirano invece a garantire la leale concorrenza e le pari opportunità di successo a tutti i partecipanti alle gare in fase concorsuale e una corretta e trasparente esecuzione del contratto assegnato nella fase contrattuale successiva) costituisca causa di esclusione dalla gara.

- la divulgazione di informazioni e notizie utili alla collettività mediante il proprio sito *web* istituzionale (cfr. par. 3.1.2).

3.14 Monitoraggio dei tempi procedurali

Al pari delle precedenti annualità, proseguirà il monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali per gli anni interessati dal presente Piano.

Al fine di conferire efficacia a tale misura, tutti i Referenti avranno cura di analizzare le possibili cause di eventuali anomalie rilevate e adottare le iniziative correttive del caso (o avanzare le pertinenti proposte, qualora non direttamente competenti), al fine di ridurre la percentuale dei procedimenti conclusi oltre i termini previsti.

A ogni buon conto, è utile rappresentare che i Referenti anticorruzione, nel corso del monitoraggio sull'implementazione e sull'efficacia delle misure di prevenzione posti in essere nel corso del 2021⁸⁸, non hanno segnalato particolari criticità né evidenti anomalie.

⁸⁸ Peraltro in linea con i monitoraggi relativi agli anni precedenti.

4. MODALITA' DI VALUTAZIONE E CONTROLLO DELL'EFFICACIA DEL P.T.P.C.T.

Secondo le modalità già definite nei precedenti Piani triennali, si procederà alla verifica periodica dell'efficacia della strategia anticorruzione attraverso:

- **il monitoraggio** dei risultati conseguiti in attuazione delle misure di prevenzione;
- **la verifica** dell'attività svolta⁸⁹ dai Referenti presenti in ambito centrale e sul territorio⁹⁰;
- **l'aggiornamento annuale** del Piano triennale, che si basa anche sulle risultanze emerse dalle precedenti due attività elencate.

4.1 Relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta

I Referenti individuati nel presente Piano triennale, entro il 31 ottobre 2022, provvederanno a fornire, in un'unica soluzione – salvo casi per i quali si ritenga opportuna una comunicazione immediata – al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza una relazione annuale, con riferimento al periodo che va dal 1° ottobre 2021 al 30 settembre 2022, contenente:

- elementi informativi sull'effettiva attuazione della normativa anticorruzione e delle misure previste nel Piano triennale;
- le attività compiute per la “gestione del rischio” nei processi per i quali hanno autonomia decisionale, con l'indicazione specifica delle eventuali, ulteriori misure adottate;
- la situazione relativa ai monitoraggi riguardanti la rotazione del personale, il rispetto dei tempi dei procedimenti e l'inserimento delle clausole previste per le attività successive alla cessazione del servizio;
- l'attività di formazione svolta a livello locale, unitamente a eventuali proposte per l'aggiornamento del Piano triennale.

Sulla base dei dati comunicati dai Referenti anticorruzione, con riguardo all'annualità appena trascorsa, è stata elaborata e pubblicata⁹¹, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012⁹², la prevista relazione annuale sull'effettiva attuazione delle misure definite nel P.T.P.C.T. 2021-2023, secondo il modello standard reso disponibile dall'A.N.AC. sul proprio sito istituzionale.

⁸⁹ Anche in termini di idoneità, intesa come effettiva capacità di ridurre il rischio, delle misure individuate ed attuate

⁹⁰ Sul punto si rimanda ai compiti dei Referenti, elencati al paragrafo 1.4.

⁹¹ <https://www.gdf.gov.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/corruzione/relazione-annuale-sullefficacia-delle-misure-di-prevenzione-della-corruzione/archivio/anno-2021>.

⁹² Il cui termine di pubblicazione, con il comunicato del Presidente, datato 2 dicembre 2020, l'A.N.AC., è stato differito al 31 marzo 2021 in ragione dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

4.2 Sistema di monitoraggio interno sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

La Direzione Pianificazione Strategica e Controllo effettua sistematicamente un monitoraggio del sito istituzionale *www.gdf.gov.it* al fine di verificare la completezza e la rispondenza ai termini di legge dell'area "Amministrazione Trasparente".

Qualora da tale attività dovessero risultare l'omessa pubblicazione ovvero il mancato aggiornamento di dati previsti dalle norme vigenti, verrà attivata la competente unità responsabile *ratione materiae*, che dovrà provvedere al tempestivo invio dei relativi documenti o informazioni.

Restano ferme le competenze in capo:

- a ogni singola articolazione dello Stato Maggiore e/o Ente Amministrativo per l'assolvimento dei rispettivi obblighi di pubblicazione;
- all'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna, relativamente all'attività di controllo dell'area "Amministrazione Trasparente", finalizzata alla rendicontazione statistica.

4.3 Aggiornamento annuale del Piano Triennale

La normativa anticorruzione⁹³ prescrive un aggiornamento annuale del Piano triennale, a cura del Responsabile e oggetto di approvazione da parte dell'organo di indirizzo, **"entro il 31 gennaio di ciascun anno"**.

In continuità con quanto fatto sin ora, nel corso del 2022, sarà proseguito il lavoro di periodica disamina di tutti gli elementi emergenti che saranno raccolti attraverso il contributo dei Referenti in sede centrale e periferica, per valutare le eventuali necessità/opportunità di:

- modificare e/o integrare le modalità di identificazione, valutazione e trattamento del rischio, perfezionando l'attività fin qui posta in essere attraverso tecniche di *risk management*;
- perfezionare la selezione e la progettazione esecutiva delle misure di prevenzione,

in un processo continuo finalizzato a perseguire un costante miglioramento dell'efficacia sostanziale del piano e dell'efficienza complessiva dell'organizzazione.

Come anticipato al par. 1., è in corso un processo di revisione delle disposizioni normative e regolamentari concernenti, tra l'altro, i documenti di programmazione e pianificazione delle pubbliche amministrazioni, come il presente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. Le misure di aggiornamento e monitoraggio descritte, pertanto, potrebbero essere modificate/integrate alla luce delle emanande prescrizioni in materia.

⁹³ Come ribadito dall'A.N.AC. nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, in cui a pagina 27 si specifica, tra l'altro, che *"le amministrazioni sono tenute, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, a dotarsi di un nuovo completo PTPCT, inclusa anche l'apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio"*.