

COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI



RAPPORTO ANNUALE DEL
REFERENTE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Anno 2023

**RAPPORTO ANNUALE DEL REFERENTE ANTICORRUZIONE
E PER LA TRASPARENZA DELL'ARMA DEI CARABINIERI
ANNO 2023**

I N D I C E

SINTESI	pag. 2
IL QUADRO DI RIFERIMENTO	pag. 4
IL RISK MANAGEMENT COME METODO DI PREVENZIONE	pag. 6
- Le principali fasi della gestione del rischio	pag. 6
- Gli obiettivi raggiunti	pag. 8
LA TRASPARENZA COME MISURATORE DELL'EFFICIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE	pag.10
- Come garantire la trasparenza amministrativa	pag.10
LE LINEE EVOLUTIVE PER IL 2024	pag.12
- Trasparenza dei processi interni	pag.12
- Regolamentazione e semplificazione	pag.12
- Formazione in materia di etica e integrità	pag.12
RIFERIMENTI	pag.14
- Normativa	pag.14
- Documentazione amministrativa	pag.14
- Bibliografia	pag.14



SINTESI

1. Il Referente Anticorruzione e per la Trasparenza (RACT) con l'Unità di Supporto ha predisposto il presente documento con il fine di:
 - riassumere le azioni compiute e le misure adottate nel 2023;
 - illustrare le linee evolutive della politica istituzionale in materia di anticorruzione e trasparenza per il 2024.
2. In particolare, il Referente dà conto che l'Arma, nel corso del 2023, ha:
 - ottimizzato il processo di gestione del rischio corruttivo (c.d. *risk management*) attraverso:
 - una periodica revisione della mappatura dei processi istituzionali;
 - il progressivo inserimento di nuove posizioni da sottoporre alla misura della rotazione ordinaria, emergenti dall'analisi dei rischi di natura corruttiva;
 - l'individuazione di misure alternative alla rotazione da adottare in presenza di vincoli soggettivi/oggettivi che ne impediscano temporaneamente l'attuazione;
 - la creazione di una cabina di regia sui contratti pubblici, quale area c.d. "a rischio presunto";
 - elevato il livello di *compliance* agli standard richiesti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in materia di trasparenza, funzionale alla creazione di valore pubblico e a orientare correttamente l'azione amministrativa, mediante:
 - un costante monitoraggio del rispetto degli oneri di pubblicazione sulla Sezione Amministrazione Trasparente (SAT) del sito istituzionale,
 - puntuali istruzioni/aggiornamenti alle unità organizzative interessate (circolari, e-mail di promemoria, consulenze e supporto v.b.).
3. Le tematiche oggetto di approfondimento sono state sistematizzate nell'apposita "Area Anticorruzione e Trasparenza" del Portale Leonardo, con i prioritari obiettivi di:
 - aumentare il grado di consapevolezza, *in primis* del personale Dirigente e Direttivo, nonché di ogni singolo Carabiniere, in merito alla centralità del ruolo ricoperto nel sistema anticorruzione;
 - assicurare una costante "*attività informativa divulgativa*" e di "*sensibilizzazione e informazione*" del personale di ogni grado, stimolando una partecipazione attiva nel processo di prevenzione;
 - fornire un permanente punto di riferimento sul corretto funzionamento degli strumenti di prevenzione.



4. Le linee di azione per il 2024, volte ad attuare gli specifici obiettivi strategici fissati nella Direttiva di Pianificazione 2023-2028 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione del Ministero della Difesa, saranno orientate, in linea con la Legge 190/2012 (c.d. "Legge Severino"):
- al rafforzamento della digitalizzazione dei processi nelle aree mappate, individuata, anche a livello internazionale, come misura strategica per l'effettiva riduzione del rischio corruttivo, con particolare riferimento alle aree "a elevato rischio" dei "Contratti pubblici" e di "Acquisizione e gestione del personale";
 - al potenziamento dell'attività di formazione specialistica e generale da parte della Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA), dell'Ufficio Formazione Specialistica e Didattica del Ministero della Difesa (DIFEFORM), nonché di quella *in house*;
 - alla valorizzazione dell'etica e dell'integrità nell'Amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.



IL QUADRO DI RIFERIMENTO

L'“anticorruzione” riguarda due profili:

- quello *repressivo*, il cui accertamento è demandato all'Autorità Giudiziaria che si avvale della Polizia Giudiziaria, nei termini e nelle modalità previste dal codice di procedura penale;
- quello *preventivo*, inteso come l'insieme delle politiche e delle misure atte a definire le precondizioni di **buona amministrazione** e di **integrità** dei pubblici dipendenti, come tali, idonee a prevenire fenomeni di corruzione, nella sua accezione più ampia (c.d. *maladministration*, declinabile come assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari).

VIOLAZIONE DI REGOLE ETICHE/MORALI

Le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza:

VIOLAZIONE DI NORME

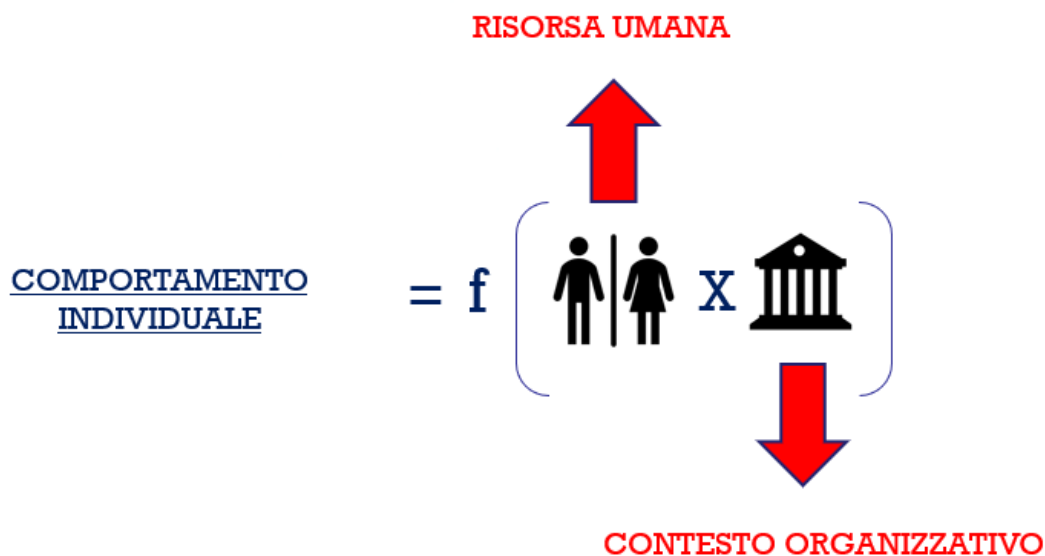
CORRUZIONE = Delitti contro la P.A. disciplinati dal codice penale e dai codici penali militari

- +
- un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite;
 - l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

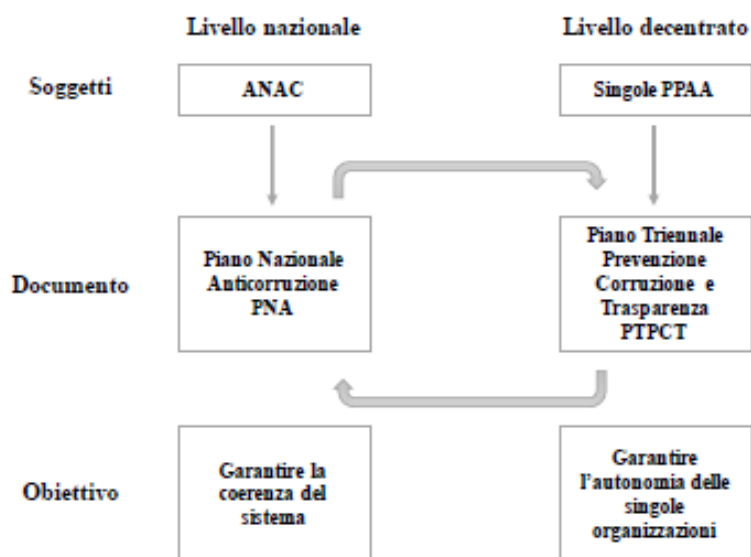
NON INTEGRITÀ

Oggetto dell'attività preventiva in materia di anticorruzione sono gli atti e i comportamenti che, anche se non integrano fattispecie penali:

- contrastano con la necessaria **cura** dell'interesse pubblico;
- pregiudicano l'**affidamento** dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse;
- favoriscono la creazione di “rendite di posizione” e di “figure infungibili”, disfunzionali all'**efficiente**, **efficace** e **imparziale** gestione delle risorse umane e finanziarie dell'Amministrazione;
- impediscono una piena valorizzazione delle **competenze** del personale.



Il Legislatore italiano, con la Legge 190/2012, ha scelto di “costruire” un sistema di prevenzione della corruzione, basato su due livelli (nazionale e decentrato), che trova il suo fulcro vitale nella **responsabilizzazione** delle singole Amministrazioni, garantendone l’autonomia e valorizzandone le rispettive peculiarità/esigenze.





IL RISK MANAGEMENT COME METODO DI PREVENZIONE

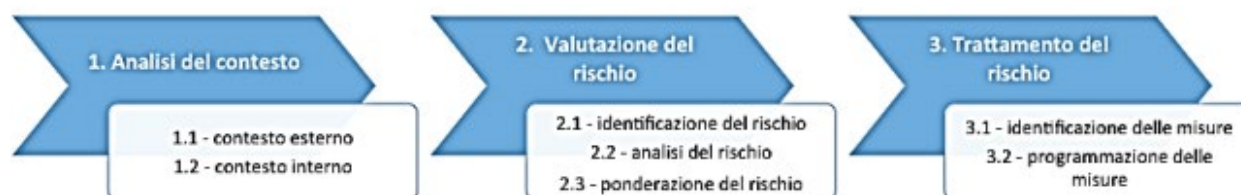
La gestione del rischio è l'insieme delle attività coordinate per guidare e controllare l'Amministrazione al fine di ridurre al minimo il "rischio corruzione", il quale:

- non è un processo formalistico, né un mero adempimento burocratico, bensì deve essere finalizzato al concreto innalzamento del livello di **integrità** e di **trasparenza** dei processi;
- deve essere parte integrante del processo decisionale e interessare **tutti** i livelli organizzativi;
- è realizzato assicurando l'**integrazione** con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni);
- è teso ad un miglioramento **continuo** e **graduale**.

Un'efficace gestione del rischio:

- è responsabilità dell'intera amministrazione, attraverso il coordinamento e il monitoraggio da parte del Referente (c.d. *Risk Manager*) e la collaborazione dei Dirigenti (c.d. *Risk Owners*) e del personale tutto;
- deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento da perseguire attraverso:
 - la riduzione di sprechi;
 - il corretto orientamento dell'azione amministrativa.

LE PRINCIPALI FASI DELLA GESTIONE DEL RISCHIO



La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'**analisi del contesto**, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione.

In particolare, l'analisi del contesto interno ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. Essa è utile a



evidenziare, da un lato, **il sistema delle responsabilità** e, dall'altro, il livello di **complessità dell'amministrazione**.

Nell'Arma dei Carabinieri l'analisi dei processi amministrativi interessa le seguenti aree di rischio:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.
- concessioni e autorizzazioni;
- contrattualistica;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica;
- reclutamento e progressione di carriera del personale;
- formazione;
- sanità militare;
- benemerenze e riconoscimenti morali e materiali.

L'accuratezza e l'eshaustività della *mappatura dei processi* è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

*È bene sottolineare che il concetto di **processo** è diverso da quello di **procedimento** amministrativo. Quest'ultimo caratterizza lo svolgimento della gran parte delle attività delle pubbliche amministrazioni, fermo restando che non tutta l'attività di una pubblica amministrazione è riconducibile a procedimenti amministrativi. Pertanto, il concetto di processo è **più ampio e flessibile** di quello di procedimento amministrativo, in quanto rappresenta un insieme di attività correlate che creano "valore" trasformando le risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'Amministrazione (utente).*



La **valutazione del rischio** è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è **identificato, analizzato e confrontato** con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive. Si articola in:

- identificazione degli eventi rischiosi che possono verificarsi in relazione ai processi;
- analisi del rischio con particolare attenzione alle cause degli eventi rischiosi (fattori abilitanti);
- ponderazione del rischio stabilendone il livello di priorità di attuazione.

La fase finale della gestione è quella del **trattamento del rischio** in cui si individuano le misure più opportune per contenere il rischio corruttivo individuato, che devono essere efficaci, sostenibili e calibrate al contesto organizzativo.



La corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione, tra l'altro, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini.

In definitiva, il processo di gestione del rischio si sviluppa **secondo una logica sequenziale e ciclica** che ne favorisce il continuo miglioramento. In ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un'ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

GLI OBIETTIVI RAGGIUNTI

Nell'attività di *risk management* sono stati raggiunti nel corso del 2023 alcuni significativi obiettivi che hanno contribuito all'innalzamento del livello di *compliance* e *accountability* dell'Amministrazione. In particolare, l'attività si è concentrata su alcuni *focus* in materia di:

- contratti pubblici, in cui l'attenzione sempre maggiore dell'ANAC alla gestione del *procurement* pubblico come "area a rischio presunto", la complessità/trasversalità della materia, nonché la

recente introduzione del nuovo codice dei contratti hanno determinato una serie di azioni dirette ad innalzare il livello di attenzione sul settore, in particolare, attraverso:

- l'attivazione di una "cabina di regia permanente" diretta dal RACT in cui sono stati coinvolti gli Uffici dello Stato Maggiore con competenze in area negoziale/contrattuale finalizzata a condividere e approntare le iniziative più rilevanti da intraprendere nel settore;
- la *revisione dei processi e degli incarichi a rischio*, unitamente all'adeguamento del modello organizzativo dell'Arma alle disposizioni del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, finalizzato ad aumentare il grado di coinvolgimento e di consapevolezza delle scelte da parte degli attori istituzionali interessati, in tutte le fasi del ciclo di vita del contratto;



– "Acquisizione e gestione del personale", area in cui l'ANAC ha maggiormente concentrato la propria attenzione, anche alla luce di specifiche disposizioni di legge che lo individuano tra gli ambiti a più elevato rischio corruttivo. Nel corso del 2023 il monitoraggio condotto sull'area ha portato ad una sostanziale integrazione dei processi mappati e dei connessi incarichi a rischio, con l'adozione di nuove misure di prevenzione (con particolare riferimento all'attivazione delle piattaforme per le

missioni all'estero), suscettibili di ulteriore sviluppo digitale per incrementare la trasparenza e l'imparzialità amministrativa;

- misure alternative alla rotazione ordinaria, predisposte sulla scorta delle peculiarità organizzative dell'Amministrazione e della necessità di ponderare le esigenze di prevenzione della corruzione con quelle di garantire la piena efficienza tecnico/operativa dei Reparti.

LA TRASPARENZA COME MISURATORE DELL'EFFICIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE



La trasparenza è **antidoto** alla corruzione e trova fondamento in numerosi principi costituzionali, essendo strettamente legata a imparzialità, responsabilità, integrità e buona amministrazione.

In particolare, la trasparenza:

- favorisce il controllo diffuso, rinforza l'etica e l'integrità dei funzionari, rendendo più agevole la partecipazione dei cittadini;
- garantisce e rafforza l'*accountability* attraverso la tracciabilità di ogni processo, riducendo l'inefficienza spesso intrecciata con la corruzione.

COME GARANTIRE LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA:

- Aggiornando costantemente la Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale attraverso i responsabili della pubblicazione, individuati annualmente dal Comando Generale;
- Adempiendo puntualmente alle istanze di:
 - **Accesso civico semplice**, con cui si assicura il diritto di chiunque a richiedere documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente (art. 5, co. 1, del D.lgs. 33/2013) per i casi in cui sia stata omessa la pubblicazione sulla SAT del sito istituzionale;
 - **Accesso civico generalizzato**, il quale garantisce il diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente (art. 5, co. 2, del D.lgs. n. 33/2013) con i limiti derivanti dalla tutela di interessi giuridicamente rilevanti indicati dalla stessa normativa (art. 5-bis del D.lgs. 33/2013);
 - **Accesso ai documenti amministrativi** ex artt. 22 e ss. della L. 241/90, primo strumento che ha riconosciuto il diritto alla conoscenza di documenti amministrativi, circoscritto alla sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante in capo all'istante.

Peculiare attenzione è poi stata dedicata dal Legislatore e dall'ANAC alla trasparenza in materia di contratti pubblici in quanto funzionale a garantire la regolarità e l'efficienza delle procedure di gara e, dunque, della gestione delle risorse pubbliche.

Dal 1° gennaio 2024, la modalità digitale è l'unica a poter garantire la pubblicità legale e, quindi, la validità degli atti delle procedure di gara.

La digitalizzazione, consentendo la tracciabilità dei dati e delle decisioni (principio di *accountability*), è in grado di rendere i processi di gestione del rischio:

- *compliance* al sistema delle fonti;
- trasparenti e, pertanto, aperti a un controllo diffuso da parte della società civile e del personale.

Pubblicità legale e **trasparenza** saranno, pertanto, “due facce della stessa medaglia” in grado di imprimere un'accelerazione senza precedenti alla digitalizzazione come primo strumento di riduzione del rischio.

In definitiva, la trasparenza nei contratti pubblici è indeclinabile principio posto a presidio di garanzia, *ex ante*, di una effettiva competizione per l'accesso alla gara e, *ex post*, di un efficace controllo sull'operato dell'aggiudicatario.





LE LINEE EVOLUTIVE PER IL 2024

In un contesto di ciclica revisione delle misure adottate e di costante adeguamento alle indicazioni della legislazione vigente e dell'ANAC, si rende necessario, in primo luogo, intervenire nei seguenti settori.

❖ TRASPARENZA DEI PROCESSI INTERNI

L'Arma dei Carabinieri ha acquisito piena consapevolezza del rilievo della mappatura dei processi interni, la cui implementazione, aggiornamento e revisione sono contemplati tra gli obiettivi strategici della Direttiva di Pianificazione 2023-2028, soprattutto in termini di sviluppo di misure di tracciabilità e di automazione dei processi.

Ciò posto e proseguendo nella direzione tracciata dall'ANAC, è opportuno, in ambito istituzionale:

- sviluppare nuovi progetti di automazione dei processi nelle aree di rischio “Reclutamento e progressione del personale” e “Incarichi e nomine”, recentemente oggetto di interesse da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, coinvolgendo, in ogni caso, il RACT al fine di valorizzare, in ogni forma e circostanza, le iniziative assunte;
- assicurare al personale il costante aggiornamento delle competenze “digitali” in ragione della loro incidenza in plurimi settori dell'attività amministrativa istituzionale, con particolare riferimento alla contrattualistica pubblica, anche alla luce del nuovo modello organizzativo recentemente adottato dall'Istituzione, che coinvolgerà un numero crescente di militari.

❖ REGOLAMENTAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

L'Unità di Supporto del RACT ha già avviato un approfondimento diretto a dotare l'Arma di:

- un regolamento di disciplina del conferimento degli incarichi a consulenti e collaboratori in linea con le previsioni di cui all'art. 7 del d.lgs. 165/2001;
- linee guida in materia di conflitto di interessi, anche alla luce delle recenti disposizioni sull'applicazione dell'istituto nel settore dei contratti pubblici contenute nel PNA 2022 e nel nuovo codice dei contratti pubblici.

❖ FORMAZIONE IN MATERIA DI ETICA E INTEGRITA'

Nell'ambito della strategia di prevenzione e contrasto alla corruzione, un ruolo decisivo è rappresentato dalla formazione volta a instradare i dipendenti verso una condotta aderente ai principi dell'etica e della legalità. Sull'argomento è intervenuta in più occasioni anche l'ANAC,

ribadendo che la formazione deve essere rivolta a tutto il personale dipendente, prevedendo due livelli differenziati:

- **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti e concernente l'aggiornamento periodico sui doveri giuridici e i principi etici cui si deve costantemente ispirare il loro operato;
- **livello specifico**, rivolto ai Referenti, ai componenti degli Organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree di rischio. In questo caso la formazione dovrà riguardare le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'Amministrazione, in modo da divenire parte attiva nel contrasto alla corruzione.



A tal fine:

- in linea con le attività svolte nel 2023, è stato individuato il personale che verrà avviato ai cicli formativi curati dalla SNA e da DIFEFORM;
- la formazione in materia di anticorruzione dovrà essere svolta in modo capillare da parte della scala gerarchica nei confronti del personale dipendente in un'attività di costante sensibilizzazione e aggiornamento, anche attraverso la previsione di specifici e periodici momenti di formazione presso i Reparti.

Per dare impulso a questa attività, dal mese di dicembre 2023 è stato avviato un ciclo di seminari in materia di prevenzione della corruzione, a cura dell'Ufficio Affari Giuridici e Condizione Militare, presso le sedi dei Comandi Legione dell'Arma.



NORMATIVA

- Costituzione della Repubblica Italiana;
- L. 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*;
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*;
- D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 *“Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”*;
- D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 *“Codice dell'ordinamento militare”*;
- D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 *“Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare”*;
- R.D. 24 dicembre 1963 *“Regolamento Generale dell'Arma dei Carabinieri”*.

DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

- Piano Nazionale Anticorruzione 2019;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2022;
- Piano Integrato di Attività e Organizzazione del Ministero della Difesa 2023-2025;
- Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 dell'ANAC *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del D.Lgs. 33/2013”*;
- Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 dell'ANAC *“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016”*.

BIBLIOGRAFIA

- P. Premoli De Marchi, *Quattro Passi nell’etica del lavoro e delle organizzazioni*, youcanprint, 2018;
- Paola Poggipollini, *Una nuova stagione per la Pubblica Amministrazione*, EBS PRINT, 2018;
- B. Locorotolo - A. Pedaci, *Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, edizioni Giuridiche Simone, 2020;
- Alfredo Marra, *L’amministrazione imparziale*, G. Giappichelli, 2018;
- Barbara Neri, *Manuale di diritto dell’anticorruzione e della trasparenza*, editoriale scientifica, 2021;
- Giacomo Di Gennaro, *La trappola della corruzione*, FrancoAngeli, 2022.
- Enrico Carloni, *L’anticorruzione*, Il Mulino, 2023.

