

Adozione: 22 marzo 2024  
Pubblicazione: 28 agosto 2024

**Pubblico**  
GrecoEval5Rep(2023)5

# QUINTO CICLO DI VALUTAZIONE

Prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità nei governi centrali (funzioni esecutive di alto livello) e nelle forze dell'ordine

## RAPPORTO DI VALUTAZIONE

# ITALIA



Approvato da GRECO  
nel corso della sua 96<sup>a</sup> Sessione Plenaria (Strasburgo, 18-22 marzo 2024)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## INDICE

<b>I. RELAZIONE RIASSUNTIVA .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUZIONE E METODOLOGIA .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTESTO .....</b>	<b>8</b>
<b>IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI GOVERNI CENTRALI (POSIZIONI DIRIGENZIALI DI ALTO LIVELLO).....</b>	<b>10</b>
SISTEMA DI GOVERNO E POSIZIONI DIRIGENZIALI DI ALTO LIVELLO .....	10
<i>Sistema di Governo</i> .....	10
<i>Status e remunerazione delle persone aventi funzioni dirigenziali di alto livello</i> .....	13
POLITICA ANTICORRUZIONE E PER L'INTEGRITÀ, QUADRO NORMATIVO E ISTITUZIONALE .....	20
<i>Politica anticorruzione e per l'integrità, meccanismi per la gestione del rischio</i> .....	20
<i>Quadro istituzionale</i> .....	22
<i>Principi etici e regole di condotta</i> .....	23
<i>Consapevolezza</i> .....	24
TRASPARENZA E VIGILANZA SULLE ATTIVITÀ ESECUTIVE DEL GOVERNO CENTRALE .....	25
<i>Accesso alle informazioni</i> .....	25
<i>Trasparenza del processo legislativo</i> .....	27
<i>Soggetti terzi e rappresentanti di lobby</i> .....	28
<i>Meccanismi di controllo</i> .....	29
CONFLITTI DI INTERESSI.....	30
PROIBIZIONE O RESTRIZIONE DI CERTE ATTIVITÀ .....	32
<i>Incompatibilità, attività esterne, contratti con autorità statali e interessi finanziari</i> .....	32
<i>Regali</i> .....	34
<i>Abuso di informazioni riservate, abuso di risorse pubbliche</i> .....	36
<i>Restrizioni successive all'incarico</i> .....	36
DICHIARAZIONE DEL PATRIMONIO, DEL REDDITO, DEI DEBITI E DEGLI INTERESSI.....	37
<i>Requisiti relativi alle dichiarazioni</i> .....	37
<i>Meccanismi di revisione</i> .....	41
MECCANISMO DI RESPONSABILITÀ ED ESECUZIONE .....	42
<i>Processi penali e immunità</i> .....	42
<i>Meccanismi di applicazione non penali</i> .....	43
<i>Statistiche</i> .....	45
<b>V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE FORZE DELL'ORDINE .....</b>	<b>47</b>
ORGANIZZAZIONE E RESPONSABILITÀ DI ALCUNE FORZE DELL'ORDINE .....	47
<i>Panoramica relativa a varie forze dell'ordine</i> .....	47
<i>Organizzazione e responsabilità di alcune forze dell'ordine</i> .....	48
<i>Accesso alle informazioni</i> .....	57
<i>Fiducia del pubblico nelle forze dell'ordine</i> .....	59
<i>Sindacati e organizzazioni professionali</i> .....	59
POLITICA ANTICORRUZIONE E PER L'INTEGRITÀ .....	60
<i>Strategia anticorruzione e relativa applicazione, misure di gestione del rischio nelle aree soggette a corruzione</i> .....	60
<i>Gestione delle operazioni sotto copertura e dei contatti con informatori e testimoni</i> .....	63
<i>Principi etici</i> .....	63
<i>Consulenza, formazione e consapevolezza</i> .....	66

RECLUTAMENTO E CARRIERA.....	68
<i>Reclutamento e nomina</i> .....	68
<i>Promozione</i> .....	71
<i>Valutazione della performance</i> .....	74
<i>Mobilità, rotazione</i> .....	76
<i>Destituzione dall'incarico</i> .....	77
<i>Stipendi e indennità</i> .....	78
CONFLITTI DI INTERESSI.....	80
PROIBIZIONE O RESTRIZIONE DI CERTE ATTIVITÀ .....	84
<i>Regali e ospitalità</i> .....	84
<i>Incompatibilità, attività esterne e interessi finanziari</i> .....	85
<i>Restrizioni successive all'incarico</i> .....	89
<i>Contatti con terzi, abuso di informazioni confidenziali</i> .....	90
<i>Abuso di risorse pubbliche</i> .....	90
DICHIARAZIONE DEL PATRIMONIO, DEL REDDITO, DEI DEBITI E DEGLI INTERESSI.....	91
VIGILANZA .....	93
<i>Vigilanza e controllo interni</i> .....	93
<i>Vigilanza e controllo esterni</i> .....	97
<i>Sistema relativo ai reclami</i> .....	97
OBBLIGHI DI SEGNALAZIONE E PROTEZIONE DEGLI INFORMATORI .....	98
<i>Obblighi di segnalazione</i> .....	98
<i>Protezione dei segnalanti</i> .....	98
PROCEDURA DI APPLICAZIONE E SANZIONI .....	100
<i>Responsabilità disciplinare</i> .....	100
<i>Immunità e processi penali</i> .....	103
<i>Statistiche</i> .....	103
<b>VI. RACCOMANDAZIONI E FOLLOW-UP .....</b>	<b>110</b>

## **I. RELAZIONE RIASSUNTIVA**

1. Questo rapporto valuta l'efficacia del quadro normativo vigente in Italia per la prevenzione della corruzione nei confronti delle persone che ricoprono funzioni esecutive di alto livello (il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri con e senza portafoglio, i Sottosegretari di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Sottosegretari di Stato, i Commissari Straordinari del Governo e Speciali, nonché il personale degli Uffici di Diretta Collaborazione, che forniscono consulenze al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri, di seguito denominati "PTEF"), e del personale della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Il suo obiettivo è quello di sostenere l'attuale riflessione, all'interno del Paese, sulle opzioni per rafforzare la trasparenza, l'integrità e la responsabilità nella vita pubblica.

2. L'Italia ha un quadro legale e istituzionale per la prevenzione e la lotta alla corruzione consistente che, tuttavia, risulta difficile da dominare, ciò andando a scapito della sua efficienza. Questo si ricava in maniera evidente nella regolamentazione dei conflitti di interesse, laddove vari testi affrontano aspetti diversi di tali conflitti nell'ambito di diverse categorie di funzionari, mentre i consulenti dei ministeri non sono soggetti ad alcuno di questi regimi. Inoltre, ai Ministri e ai loro consulenti si applicano diversi regimi relativi alle comunicazioni finanziarie. Non tutte le informazioni comunicate sono soggette a una revisione sostanziale da parte di un'autorità indipendente.

3. Più in generale, non c'è un quadro comune di regole sulla integrità che risulti applicabile a tutti i PTEF. Pertanto, un'analisi sistemica dei rischi per l'integrità e un codice di condotta specifico dovrebbero essere applicabili a tutti, integrandoli con una supervisione idonea, con attività dedicate all'incremento della consapevolezza e prevedendo consulenze riservate sulle questioni etiche. In questo contesto, è necessario rafforzare le regole e la supervisione su regali, benefici e inviti così come le norme relative ai contatti tra PTEF e rappresentanti di lobby e al regime post-impiego. Inoltre, è importante che tutte le violazioni delle norme applicabili siano soggette a sanzioni effettive, cosa che, attualmente, non avviene.

4. Ci sono stati progressi a livello di norme sulla trasparenza, ma sono necessarie misure per assicurare un livello adeguato della generale consultazione pubblica nell'ambito delle proposte di legge del Governo. Inoltre, è

necessario fare maggiore chiarezza sui contatti dei PTEF con i rappresentanti di lobby.

5. Per quanto riguarda la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza, il GRECO esprime la propria preoccupazione per la bassa rappresentanza femminile in tutte e tre le forze, specialmente a livello dirigenziale. A tutte e tre le forze si applica un solido sistema di prevenzione per la gestione dei rischi legati all'integrità nelle proprie gerarchie. Tuttavia, tale sistema potrebbe essere migliorato con l'introduzione di controlli sull'integrità nell'ambito dei trasferimenti e delle promozioni, oltre che, a intervalli regolari, per le funzioni più esposte. La Polizia di Stato non ha un codice di condotta specifico, mentre i Carabinieri e la Guardia di Finanza dovranno integrare i loro codici etici con esempi pratici; inoltre, tutte e tre le forze dovranno introdurre meccanismi di consulenza riservata su questioni relative all'integrità. Infine, sarebbe opportuno programmare regolarmente specifiche attività per incrementare la consapevolezza da parte di tutto il personale delle misure per la protezione dei *whistleblowers*.

## II. INTRODUZIONE E METODOLOGIA

6. L'Italia ha aderito al GRECO nel giugno 2007 ed è stata valutata nell'ambito del Primo e Secondo congiunto (luglio 2009), terzo (marzo 2012) e quarto (ottobre 2016) Ciclo di Valutazione del GRECO. I relativi Rapporti di Valutazione, come pure i successivi Rapporti di Conformità, sono disponibili sul sito web del GRECO (<http://www.coe.int/greco>). Il Quinto Ciclo di Valutazione è stato avviato il 1 gennaio 2017.<sup>1</sup>

7. L'obiettivo del presente rapporto è quello di valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità italiane per prevenire la corruzione e promuovere l'integrità nei governi centrali (funzioni esecutive di alto livello) e nelle forze dell'ordine. Il rapporto contiene un'analisi critica della situazione, prendendo in considerazione gli sforzi effettuati dalle parti coinvolte e i risultati ottenuti. Identifica possibili lacune e fornisce raccomandazioni per il miglioramento. In linea con la prassi del GRECO, le raccomandazioni vengono indirizzate, tramite il Capo delegazione GRECO, alle autorità italiane, che stabiliscono le istituzioni/organismi nazionali responsabili per l'attuazione dell'azione richiesta. Entro 18 mesi dall'approvazione del presente rapporto, l'Italia invierà un rapporto sulle azioni intraprese in risposta alle raccomandazioni del GRECO.

8. Per la preparazione di questo rapporto, un team di valutazione GRECO (di seguito denominata "GET", GRECO Evaluation Team) ha effettuato una visita in Italia dal 22 al 26 maggio 2023 e ha esaminato le risposte fornite dall'Italia nel Questionario di Valutazione, oltre che ad altre informazioni ricevute da istituzioni governative, dalla società civile, ecc. Il GET era composto dalla sig.ra Evgjeni BASHARI, Ispettore Generale, Alto Ispettorato per l'Auditing degli Asset e i Conflitti di Interessi (Albania), dal sig. Olivier GONIN, Vice Direttore dell'Unità Internazionale sulla Legge Penale presso l'Ufficio Federale della Giustizia (Svizzera), dal sig. Aidan MCCARTHY, Vice Direttore dell'Unità Anticorruzione di An Garda Síochána (Irlanda) e dal sig. Alvis VILKS, Direttore del Dipartimento Assicurazione della Qualità dell'Ufficio per la Prevenzione e la Lotta alla Corruzione – KNAB (Lettonia). Il GET è stato supportato dalla sig.ra Sophie MEUDAL-LEENDERS, del Segretariato GRECO.

---

<sup>1</sup> Ulteriori informazioni sulla metodologia sono contenute nel Questionario di Valutazione, disponibile sul [sito web del GRECO](http://www.coe.int/greco).

9. Il GET ha effettuato interviste con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana, la Corte dei Conti, la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza. Ha inoltre incontrato i rappresentanti dei mezzi di comunicazione, della società civile, del mondo accademico nonché i sindacati di polizia e associazioni professionali.

### III. CONTESTO

10. L'Italia è membro del GRECO dal 2007 ed è stata sottoposta a quattro cicli di valutazione, che si sono focalizzati su diversi temi legati alla prevenzione e alla lotta alla corruzione<sup>2</sup>. Nel complesso, l'Italia ha buone credenziali per quanto riguarda l'implementazione delle raccomandazioni GRECO: il 77% delle raccomandazioni del primo e secondo ciclo di valutazione congiunto è stato completamente implementato, come pure il 75% delle raccomandazioni del terzo ciclo di valutazione e il 42% delle raccomandazioni del quarto ciclo di valutazione. Tuttavia, la procedura di conformità relativa al quarto ciclo di valutazione è tuttora in corso.

11. La posizione dell'Italia nei sondaggi dell'opinione pubblica è leggermente migliorata negli ultimi cinque anni, con punteggi compresi tra 50 e 56 e passando dalla 52<sup>a</sup> alla 41<sup>a</sup> posizione nell'Indice di Percezione della Corruzione di Transparency International<sup>3</sup>. Tuttavia, la percezione della corruzione in Italia resta al di sopra della media UE. Secondo il Barometro Globale sulla Corruzione 2021 di Transparency International<sup>4</sup>, l'85% degli intervistati che vivono in Italia pensano che la corruzione nel Governo sia un grave problema (media UE: 62%) e, con il 58% degli intervistati che teme ritorsioni nel denunciare la corruzione, l'Italia, è ben al di sopra della media UE (45%). Il Barometro Speciale sulla Corruzione 2023 della Commissione Europea<sup>5</sup> indica che l'85% degli intervistati in Italia pensa che la corruzione sia diffusa nel proprio Paese (media UE: 70%) e l'85% ritiene che la corruzione nel Governo costituisca un problema grave (media UE: 62%)<sup>6</sup>. Diversamente, la polizia viene vista come l'istituzione meno colpita dalla corruzione. Infatti, solo il 9% degli intervistati ritiene che la maggioranza dei suoi membri sia corrotta, nell'ambito del Barometro Globale sulla Corruzione. Il 68% degli

---

<sup>2</sup> Ciclo di valutazione I: Indipendenza, specializzazione e mezzi disponibili agli organismi nazionali impegnati nella prevenzione nella lotta alla corruzione / Entità e ambito delle immunità; Ciclo di valutazione II: Identificazione, sequestro e confisca dei proventi da corruzione / Pubblica amministrazione e corruzione / Prevenzione dell'uso di persone giuridiche come scudo per la corruzione / Misure fiscali e finanziarie per contrastare la corruzione / Collegamenti tra corruzione, criminalità organizzata e riciclaggio di denaro; Ciclo di valutazione III: Criminalizzazione della corruzione / Trasparenza del finanziamento ai partiti; Ciclo di valutazione IV: Prevenzione della corruzione relativa ai parlamentari, ai giudici e ai procuratori.

<sup>3</sup> [2022 Corruption Perceptions Index - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/corruption-perceptions-index)

<sup>4</sup> [Global Corruption Barometer EU: People worried... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/global-corruption-barometer-eu-people-worried)

<sup>5</sup> [Corruption 2023 Special Eurobarometer survey \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/index.cfm?id=687)

<sup>6</sup> Global Corruption Barometer EU.

intervistati si rivolgerebbe alla polizia per segnalare un caso di corruzione (media UE: 61%)<sup>7</sup>.

12. Le interviste organizzate durante la visita (del GET) hanno confermato questo quadro, con rappresentanti della società civile che hanno sottolineato come la democrazia italiana sia “gravemente colpita dalla corruzione”. L’Italia ha un quadro legislativo e istituzionale consistente in materia, ma è complicato da comprendere, ciò andando a scapito della sua efficienza. Come sottolineato nel Rapporto di Valutazione relativo al Quarto Ciclo, *“una lacuna importante del sistema italiano è data dalla coesistenza di più leggi, alcune delle quali si sovrappongono alle altre; questo problema di eccessiva regolamentazione produce confusione, disparità e, più in generale, perdita di “focus” e, pertanto, diluizione dello spirito della legge.”* La semplificazione e l’accorpamento auspicati in quel rapporto devono ancora materializzarsi.

13. Molti degli interlocutori del GET hanno inoltre sottolineato che la lotta alla corruzione e i conflitti di interesse non costituissero più un elemento chiave del dibattito pubblico e politico, come si è visto nell’ultima campagna elettorale nazionale. Infatti, mentre le forze dell’ordine sono molto attive nella lotta alla corruzione, alcuni recenti sviluppi legislativi potrebbero destare preoccupazioni. È stata preparata una proposta di legge per l’abolizione del reato di abuso d’ufficio<sup>8</sup> e una recente riforma legislativa ha invertito l’onere della prova nei conflitti di interessi all’interno del Codice dei Contratti Pubblici, sviluppo criticato da molti degli interlocutori del GET. Tuttavia, le autorità hanno sottolineato che alcune recenti iniziative legislative sono anch’esse importanti per combattere la corruzione e aumentare la consapevolezza dell’etica pubblica da parte del personale degli enti pubblici<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> 2023 Special Eurobarometer on Corruption.

<sup>8</sup>La bozza di Legge per le Modifiche al Codice Penale, al Codice di Procedura Penale, all’Ordinamento Giudiziario e al Codice dell’Ordinamento Militare (disegno di legge 1718 S.808), che propone l’abolizione dell’abuso d’ufficio, è stata approvata dal Senato il 13 febbraio 2024 ed è attualmente in discussione alla Camera dei Deputati.

<sup>9</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n° 81/2023, relativo alla formazione specifica, periodica e obbligatoria dei funzionari pubblici in materia di etica pubblica e di comportamento etico; il Decreto Legislativo n° 54/2023 sull’implementazione degli uffici EPPD; il Decreto Legislativo n° 203/2023 sul reciproco riconoscimento delle decisioni relative al congelamento e alla confisca dei beni; il Decreto Legge n° 19/2024, riguardante le misure urgenti per prevenire e affrontare le truffe nell’implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

#### **IV. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI GOVERNI CENTRALI (Funzioni esecutive di alto livello<sup>10</sup>)**

##### **Sistema di Governo e le funzioni esecutive di alto livello**

###### *Sistema di Governo*

14. L'Italia è una repubblica parlamentare in cui la rappresentanza democratica della volontà del popolo viene affidata, attraverso elezioni generali, al Parlamento, che interagisce con il Governo attraverso un voto di fiducia. Il potere legislativo è affidato al Parlamento, composto di due Camere, il potere esecutivo al Governo e il potere giudiziario alla Magistratura, che è indipendente dal potere esecutivo e da quello legislativo.

15. Al di fuori di questi tre poteri vi sono: il Presidente della Repubblica, quale rappresentante dell'unità nazionale con funzioni di garante della Costituzione, e la Corte Costituzionale, che valuta la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge, dirimendo i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato.

16. Il Presidente della Repubblica, che è il Capo dello Stato, viene eletto dal Parlamento in una sessione congiunta dei propri membri, per un periodo di sette anni (artt. 83, 85 e 87 della Costituzione). Tra i suoi vari poteri, indice le elezioni parlamentari, autorizza la presentazione di proposte di legge del Governo al Parlamento, promulga le leggi ed emana decreti e regolamenti, nomina funzionari di Stato nei casi previsti dalla legge, ratifica i trattati internazionali previa autorizzazione del Parlamento, è il comandante delle forze armate, può concedere la grazia, commutare le pene e conferire i titoli onorifici della Repubblica (art.87 della Costituzione). Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non viene controfirmato dal Ministro che l'ha proposto e che se ne assume la responsabilità. Gli atti con valore di legge devono essere controfirmati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

17. Come confermato da GRECO, un Capo di Stato sarebbe incluso nell'ambito del 5° ciclo di valutazione, "nelle funzioni esecutive di alto livello dei governi centrali" qualora partecipi regolarmente allo sviluppo e/o all'esecuzione di funzioni governative, o fornisca consulenza al Governo su tali funzioni.

---

<sup>10</sup> La categoria ricomprende le funzioni apicali del potere politico (sia politiche che di alta amministrazione)

Queste ultime possono includere la determinazione e l'applicazione di politiche, l'applicazione delle leggi, la proposta e/o l'implementazione di misure legislative, l'adozione e l'implementazione di regolamenti/decreti normativi, le decisioni relative alle spese del Governo, le decisioni relative alla nomina di soggetti nell'ambito di funzioni esecutive dirigenziali di alto livello.

18. Il GET nota che il Presidente della Repubblica Italiana non fa parte del potere esecutivo, che spetta esclusivamente al Governo, in base alla Costituzione. Il Presidente della Repubblica è un rappresentante dell'unità nazionale, con funzioni di garante della Costituzione al di fuori dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario. Viene eletto dal Parlamento in seduta comune e ha poteri limitati per quanto riguarda l'indizione di elezioni, le nomine, la promulgazione di leggi, l'emanazione di decreti e la ratifica di trattati internazionali. Non ha alcun ruolo nell'esercizio quotidiano delle funzioni di Governo; non è responsabile a livello politico e le sue decisioni devono essere proposte e controfirmate da un Ministro o dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che se ne assume la responsabilità. Ne consegue che, nell'ambito della presente valutazione, il Presidente della Repubblica Italiana non deve essere considerato come una persona cui vengano affidate funzioni esecutive di alto livello (PTEF), in base alla definizione riportata al paragrafo precedente.

19. Il potere esecutivo è esercitato dal Governo, che è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri, i quali, assieme, formano il Consiglio dei Ministri (art. 92 della Costituzione). Ogni Ministro guida un Ministero o Dicastero. In conformità all'art. 95.3 della Costituzione, il numero o i poteri dei ministeri vengono stabiliti per legge. Oltre che dalla Costituzione, la struttura e le funzioni del Governo vengono regolamentate dalla Legge n° 400/1988 e dai Decreti Legislativi n° 300 e 303 del 1999.

20. La Legge n° 400/1988 stabilisce che, alla formazione del Governo:

- sia possibile nominare anche Ministri senza portafoglio (senza un Ministero). Questi ultimi svolgono le funzioni loro assegnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri (articolo 9). I Ministri senza portafoglio partecipano al Consiglio dei Ministri;

- i Sottosegretari di Stato non partecipano al Consiglio dei Ministri, ma assistono il Ministro svolgendo i compiti loro delegati. Possono ricevere il titolo di Viceministro (art. 10);
- un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri viene nominato Segretario del Consiglio dei Ministri (articolo 4, comma 2, e articolo 20). Quest'ultimo partecipa al Consiglio dei Ministri e, di norma, viene delegato dal Presidente a firmare i suoi atti senza necessità di previa decisione del Consiglio dei Ministri;
- il Presidente del Consiglio dei Ministri può proporre al Consiglio dei Ministri di assegnare a uno o più Ministri le funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, che agisce in qualità di sostituto in caso di assenza o impedimento temporaneo (art. 8)
- il Governo può inoltre nominare Commissari Straordinari o Speciali (art. 11) per affrontare eventi specifici o straordinari. Il loro status è simile a quello dei Ministri; tuttavia, i Commissari non fanno parte del Governo.

21. Attualmente, il Governo ha 63 membri, di cui 19 donne. Tali membri includono il Presidente del Consiglio dei Ministri, che è donna, 15 Ministri (di cui tre sono donne), nove Ministri senza portafoglio (di cui tre sono donne), sette Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (di cui due donne) e 31 Sottosegretari di Stato (tra cui dieci donne). Inoltre, sono presenti 43 Commissari Speciali (di cui 7 donne), che non fanno parte del Governo. Molti Ministri e Sottosegretari di Stato sono anche parlamentari. Non esistono standard o regole per promuovere la parità tra i generi nella composizione del Governo. Pertanto, il GET desidera richiamare l'attenzione sulla [Raccomandazione Rec\(2003\)3 sulla partecipazione equilibrata di donne e uomini nelle decisioni politiche e pubbliche](#) del Consiglio d'Europa, in base al quale la rappresentanza di donne e uomini, in qualsiasi organismo decisionale della vita politica o pubblica, non dovrebbe scendere al di sotto del 40%.

22. Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Il Consiglio dei Ministri "determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere". (Art. 2 Legge n° 400/1988). Gli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri vengono pubblicati sul sito

web del Governo, assieme a comunicati stampa relativi alle decisioni prese<sup>11</sup>. Le riunioni del Consiglio dei Ministri avvengono a porte chiuse.

23. Il Governo ottiene la propria legittimazione dalla fiducia di entrambe le Camere del Parlamento, che può essere revocata, anche da una singola Camera, in qualsiasi momento, tramite una mozione di sfiducia (art. 94 della Costituzione). Se il Governo non ottiene la fiducia del Parlamento dopo aver prestato giuramento o a seguito di una specifica mozione di sfiducia, deve dimettersi.

24. In conformità all'Articolo 6 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (di seguito denominato DPCM) del 1° ottobre 2012, che contiene l'“Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, i Ministri senza portafoglio, i Sottosegretari alla Presidenza e il segretario del Consiglio dei Ministri utilizzano Uffici di diretta collaborazione, che comprendono l'ufficio di Gabinetto, l'ufficio legislativo, il segretariato speciale e l'ufficio stampa. Anche i Ministri vengono assistiti da Uffici di diretta collaborazione (art. 14. comma 2 del Decreto Legislativo n° 165/2001). Questi uffici hanno competenze esclusive nel supporto e nel collegamento con la pubblica amministrazione. Sono composti da funzionari pubblici, da personale fisso con contratti regolamentati dal diritto privato e da esperti con contratti a progetto, tutti nominati in base alla discrezione del Presidente del Consiglio dei Ministri o dello specifico Ministro. Attualmente, questi uffici comprendono 423 membri del personale, di cui 229 svolgono mansioni manageriali, di consulenza o di esperti. Gli Uffici di diretta collaborazione vengono creati e governati da regolamenti adottati in conformità all'articolo 17.4-bis della Legge n° 400/1988.

25. Il GET nota che il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri con e senza portafoglio, i Sottosegretari di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Sottosegretari di Stato, i Commissari Straordinari e Speciali, nonché il personale degli Uffici di Diretta Collaborazione, che forniscono consulenze al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri, indipendentemente dal proprio status, devono essere considerati come PTEF nell'ambito della presente valutazione.

*Status e remunerazione delle persone che esercitano funzioni esecutive di alto livello*

---

<sup>11</sup> <https://www.governo.it/it/tipologie-contenuto/riunioni>

## Status

26. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di quest'ultimo, i Ministri con e senza portafoglio (art. 92 della Costituzione). Prima di iniziare il proprio mandato, il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri devono prestare giuramento davanti al Presidente della Repubblica (art. 93 della Costituzione). Una volta nominato, il Governo deve chiedere e ottenere la fiducia di entrambe le Camere del Parlamento. Ogni Camera concede o revoca la fiducia tramite una mozione motivata, votata tramite voto palese. Le dimissioni, presentate dal Governo a seguito di una mozione di sfiducia della Camera o della mancata concessione della fiducia iniziale, devono essere accettate dal Presidente della Repubblica.

27. La Costituzione non disciplina espressamente la possibilità di revocare la carica di singoli Ministri. Tuttavia, l'articolo 115 commi 3 e 4 del Regolamento della Camera dei Deputati stabilisce la possibilità, da parte del Parlamento, di presentare anche una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro. In tal caso, il Ministro deve dimettersi, ma il Governo resta in carica.

28. Ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, i Ministri hanno una responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio dei Ministri e individuale per gli atti dei loro Dicasteri. La responsabilità può essere di natura politica, amministrativa o penale. La responsabilità politica viene esercitata attraverso mozioni di sfiducia contro il Governo o i singoli Ministri, come precedentemente spiegato. Nell'ambito della perdita di entrate, i membri del Governo sono soggetti alla giurisdizione amministrativa e contabile della Corte dei Conti, in conformità alle norme applicabili a tutti i funzionari pubblici. Per quanto riguarda la responsabilità penale, i membri del Governo, anche dopo aver terminato il proprio mandato, possono essere chiamati a rispondere di reati commessi durante l'esercizio delle proprie funzioni, nella giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione di una delle Camere (art. 96 della Costituzione).

29. I Sottosegretari di Stato vengono nominati con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro che il Sottosegretario è chiamato ad assistere, dopo aver consultato il Consiglio dei Ministri. I Commissari Straordinari del Governo vengono anch'essi nominati con Decreto del Presidente della

Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo aver consultato il Consiglio dei Ministri.

30. I membri del Governo non sono soggetti ad alcuna verifica della propria integrità prima o dopo la loro nomina. Sono soggetti alle norme sul conflitto d'interessi, sulle incompatibilità e sullo stato di inconferibilità (si veda di seguito).

31. I vertici degli Uffici di diretta collaborazione vengono nominati nel modo seguente:

- il Capo di Gabinetto è incaricato del gabinetto del Ministro e coordina gli Uffici di diretta collaborazione. È nominato attraverso un Decreto del Ministro tra magistrati, avvocati dello Stato, consiglieri parlamentari, dirigenti statali di primo livello ed equivalenti, professori universitari in servizio, di ruolo e non, ed esperti appartenenti ad altre categorie di persone con elevata professionalità, non legate alla pubblica amministrazione;
- il settore legislativo è guidato da un consulente legale, nominato con decreto del Ministro tra persone di elevata professionalità;
- il segretario particolare, responsabile della segreteria particolare, viene nominato con Decreto del Ministro;
- anche il capo dell'ufficio stampa viene nominato con Decreto del Ministro e deve essere registrato all'albo dei giornalisti.

32. I capi di questi uffici vengono licenziati con le stesse modalità utilizzate per la loro nomina.

33. L'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione viene definita da ogni Ministero con regolamenti specifici. I membri degli Uffici di diretta collaborazione vengono selezionati in modo discrezionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro specifico. Entro 30 giorni dall'inizio della propria attività, un Ministro deve confermare tutte le assegnazioni di personale a questi uffici, comprese quelle a livello manageriale, a contratto fisso e i consulenti. Tutte le posizioni non confermate decadono automaticamente alla fine di tale periodo.

34. Il GET nota che le persone con funzioni dirigenziali di alto livello non sono soggette a controlli specifici della propria

integrità al momento della loro nomina o incarico. I membri degli Uffici di diretta collaborazione vengono assunti a discrezione del Ministro che servono. Molti di loro sono funzionari pubblici, ma possono provenire anche dal settore privato e lavorare sulla base di contratti a tempo determinato o di consulenza, per poi ritornare al settore privato alla fine delle proprie funzioni presso il Governo. Alcune funzioni devono essere esercitate a tempo pieno, come quella di Capo o Vice Capo di Gabinetto. Tuttavia, non è presente alcun obbligo di esclusività per altre funzioni, specialmente per quelle svolte sulla base di contratti a termine o di consulenza. Queste persone devono compilare una dichiarazione sull'assenza di qualsiasi forma di incompatibilità, ma queste autodichiarazioni non considerano tutti i tipi di conflitti di interessi. Alcuni interlocutori del GET hanno citato, a loro volta, l'obbligo di dichiarare i conflitti di interessi, in base al Codice di Condotta dei Funzionari Pubblici. Il GET nutre dubbi sull'applicazione effettiva di questo testo a tutti i membri degli uffici (si veda di seguito). Di conseguenza, **GRECO raccomanda che tutte le persone che rivestano funzioni apicali del potere esecutivo siano sottoposte a controlli di integrità, che costituirebbero parte integrante della loro nomina o del conferimento del loro incarico, per prevenire e gestire potenziali conflitti di interessi.**

#### Remunerazione

35. I PTEF vengono remunerati in base a diversi sistemi, come di seguito indicato<sup>12</sup>. I Ministri e i Sottosegretari di Stato ricevono uno stipendio uguale a quello del personale di grado I e II dell'ordinamento gerarchico, come stabilito dal comma 575 dell'articolo 1 della Legge n° 296 del 27 dicembre 2006 e dal comma 2 dell'art. 5, Decreto Legge n° 78 del 31 maggio 2010. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha diritto allo stipendio previsto per i Ministri, maggiorato del 50% (articolo 2, comma 1 della Legge n° 212 dell'8 aprile 1952).

36. I Parlamentari (MP) che assumono il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Viceministro o Sottosegretario di Stato non possono cumulare lo stipendio corrispondente alle proprie funzioni nell'esecutivo con l'indennità parlamentare (articolo 3.1 del Decreto Legge n° 54 del 21 maggio 2013). Allo stesso modo, i PTEF che sono anche parlamentari ricevono la remunerazione prevista per i parlamentari.

---

<sup>12</sup> In base al "Rapporto Annuale "2022. La situazione del Paese", elaborato dall'ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, la remunerazione contrattuale lorda media annuale nel 2021 era di 26.580 Euro.

37. I PTEF che non sono parlamentari possono scegliere una delle quattro opzioni di remunerazione descritte di seguito. Non possono cumulare lo stipendio e l'Indennità Integrativa Speciale<sup>13</sup> (I.I.S.) (opzione 1) con il compenso di cui alla Legge 418/99 (opzione 2).

---

<sup>13</sup> Gli importi degli stipendi e dell'Indennità Integrativa Speciale vengono rivalutati annualmente in base all'indice ISTAT nella misura prevista per il personale non a contratto (personale docente, ricercatori universitari, funzionari senior, ufficiali e ammiragli delle Forze Armate e personale con qualifiche e gradi corrispondenti delle forze di polizia civili e militari).

Trattamento economico in base all'articolo 2 della Legge 212/1952 ANNO 2022	PTEF NON PARLAMENTARI	
<b>OPZIONE 1</b>	Stipendio lordo mensile in Euro, inclusa I.I.S. x 13	Totale lordo annuo in Euro
Presidente del Consiglio (art. 2 c.2 L. 212/52 più 50%)	7.862,23	102.208,99
Ministri e Vicepresidenti	5.241,48	68.139,24
Sottosegretari e Viceministri	4.355,61	56.622,93

Compenso Parlamentare in base all'Art. 1, comma 1 della Legge n° 418/1999 ANNO 2022	PTEF NON PARLAMENTARI	
<b>OPZIONE 2</b>	Compenso parlamentare mensile lordo in Euro x 12	Compenso totale lordo annuo in Euro
Presidente del Consiglio, Ministri e Vicepresidenti, Sottosegretari e Viceministri	9.202,01	110.424,12

38. In alternativa alle due precedenti opzioni, i membri del Governo che siano anche dipendenti pubblici possono scegliere di mantenere il trattamento economico che ricevono dalla propria amministrazione (opzione 3). I membri del Governo che fanno parte della Magistratura possono mantenere il trattamento economico che ricevono dalla loro istituzione giudiziaria di origine (opzione 4).

39. Secondo il DPCM, la remunerazione di persone incaricate degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato alla presidenza viene stabilita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>14</sup>. I limiti di spesa per gli Uffici di diretta collaborazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri vengono definiti per Decreto dal Segretario Generale della Presidenza. I Ministri senza portafoglio o i Sottosegretari possono decidere la struttura e la composizione del loro ufficio autonomamente, entro questi limiti di spesa. Eccezioni parziali a questa regola sono previste per gli uffici che collaborano direttamente con il

<sup>14</sup> I dati relativi alla remunerazione del personale degli Uffici di diretta collaborazione sono disponibili su: [Governo Italiano - Amministrazione Trasparente: Incarichi presso gli Uffici di diretta collaborazione](#)

Presidente e con il Sottosegretario alla Presidenza, il Segretario del Consiglio dei Ministri, al quale non si applicano i parametri e i limiti del DPCM e non vengono previsti limiti di spesa. I limiti di spesa per gli Uffici di diretta collaborazione stabiliti dai Ministri vengono definiti anch'essi tramite regolamenti. Entro questi parametri e limiti di spesa, i Ministri e i Sottosegretari di Stato hanno discrezionalità nello stabilire la remunerazione del personale degli uffici.

**40.** Per quanto riguarda i benefici aggiuntivi, i Ministri e i Sottosegretari di Stato hanno diritto a un'indennità giornaliera per coprire le spese di soggiorno a Roma. Questa indennità, attualmente, viene corrisposta sia ai non residenti che ai residenti a Roma. Questo beneficio termina alla fine del mandato.

INDENNITÀ GIORNALIERA parte fissa *	INDENNITÀ GIORNALIERA parte variabile**	INDENNITÀ GIORNALIERA in base all'Art. 2 della Legge 31 ottobre 1965, n° 1261
Totale mensile in Euro	Totale mensile in Euro	Totale mensile in Euro
129,68	3.373,43	3.503,11

\* La parte fissa dell'indennità viene pagata se il membro del Governo è presente anche una sola giornata durante il mese.

\*\* La parte variabile viene pagata completamente se la presenza è di almeno 15 giorni al mese, altrimenti viene pagata in proporzione ai giorni di presenza dichiarati.

**41.** Inoltre, il Presidente del Consiglio dei Ministri può risiedere a Palazzo Chigi, la sede principale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

**42.** Le informazioni relative alla remunerazione e ai benefici dei PTEF vengono pubblicate sui siti web della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei rispettivi ministeri, in una sezione chiamata "Amministrazione trasparente". Questo obbligo deriva dal principio della trasparenza amministrativa, come stabilito dal Decreto Legislativo n° 33/2013 (si veda di seguito, alla voce Accesso alle informazioni), che prevede che le pubbliche amministrazioni siano obbligate a pubblicare i documenti relativi alla nomina di persone con cariche pubbliche, anche se non di natura elettiva, a livello statale, regionale e locale. Inoltre, devono indicare la remunerazione di qualsiasi natura legata all'entrata in carica, gli importi relativi alle spese dei viaggi di lavoro e delle missioni pagate con fondi pubblici e qualsiasi altra nomina che comporti spese sostenute

dal finanziamento pubblico, con un'indicazione della remunerazione dovuta<sup>15</sup>. I rappresentanti della società civile che il GET ha incontrato hanno confermato che questi obblighi vengono effettivamente svolti, anche per quanto riguarda il personale degli Uffici di diretta collaborazione<sup>16</sup>. Il GET accoglie positivamente, come buona prassi, questa trasparenza relativa alla composizione degli Uffici di diretta collaborazione, oltre che agli stipendi e ai sussidi dei PTEF.

43. L'utilizzo di risorse pubbliche per la remunerazione dei PTEF è soggetto al controllo della Corte dei conti.

### **Politica anticorruzione e per l'integrità, quadro normativo e istituzionale**

#### *Politica anticorruzione e per l'integrità, meccanismi per la gestione del rischio*

44. La legge anticorruzione n° 190/2012 prevede l'adozione, a livello nazionale, di un Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). L'attuale PNA è stato approvato il 17 gennaio 2023<sup>17</sup>. Il suo scopo è quello di fornire una guida agli organismi della pubblica amministrazione, in modo che adottino i propri Piani per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza a cadenza triennale. Questi piani vengono predisposti ogni anno entro il 31 gennaio. La società civile viene consultata durante la preparazione del PNA e, a partire dal 2023, anche tutte le agenzie governative hanno dovuto consentire la partecipazione della società civile nel corso della preparazione dei rispettivi piani anticorruzione. Secondo l'ANAC, questo coinvolgimento ha ricevuto un feedback positivo dai portatori di interessi nella società civile.

45. Il Decreto Legislativo n° 80/2021 ha esteso la lista degli enti soggetti all'obbligo di predisporre un piano annuale e ha consentito l'integrazione di quest'ultimo all'interno di un Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che prevede anche ulteriori attività di pianificazione e strumenti di programmazione non legati alla corruzione.

---

<sup>15</sup>

<https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/OrganismiIndirizzoPolitico/index.html>

<sup>16</sup> [Governo Italiano - Amministrazione Trasparente: Curriculum](#)

<sup>17</sup> [Piano Nazionale Anticorruzione 2022 - www.anticorruzione.it](#)

46. Nel PNA 2019, l'ANAC ha definito una metodologia di gestione dei rischi, suddivisa in cinque fasi cicliche interconnesse (analisi del contesto, valutazione del rischio, trattamento del rischio, consultazione e comunicazione, monitoraggio e valutazione) che le pubbliche amministrazioni e altri enti devono applicare per identificare il proprio grado di esposizione alla corruzione e per indicare le misure organizzative intraprese per prevenire e affrontare i rischi legati alla corruzione.

47. L'efficacia del sistema è garantita, a livello centrale, dall'ANAC, che supervisiona la sezione anticorruzione e per la trasparenza del PIAO ed ha il potere di imporre sanzioni agli enti che omettano l'adozione di tali piani. A livello decentrato, ogni ente ha un Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RPCT), che è un membro della struttura dirigenziale di quell'ente. Il Responsabile invia rapporti annuali all'ANAC sull'applicazione del piano. Questi rapporti sono pubblici. Ogni pubblica amministrazione ha inoltre un Organismo di Valutazione Indipendente che, tra l'altro, è responsabile per la verifica della coerenza tra gli obiettivi dei vari elementi del PIAO.

48. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha il proprio PIAO, che è stato approvato e pubblicato il 31 marzo 2023<sup>18</sup>, oltre a un proprio registro dei rischi. Anche i ministeri hanno PIAO<sup>19</sup> e registri dei rischi. Questi strumenti includono gli Uffici di diretta collaborazione e mappano tutte le aree, i processi e le attività in base ai rispettivi rischi di corruzione. Inoltre, contengono misure correttive per affrontare questi rischi. Tuttavia, come è stato confermato al GET da vari interlocutori, questi strumenti si concentrano sulle funzioni amministrative e dirigenziali, piuttosto che sulle attività politiche. Pertanto, non coinvolgono i PTEF veri e propri. Questa lacuna deve essere colmata, in particolare perché il GET ha avuto la netta impressione, a seguito delle sue discussioni *on site*, che siano maggiormente presi in considerazione i rischi per l'integrità e i conflitti di interessi a livello manageriale e finanziario nell'ambito del quadro normativo italiano, di quelli connessi alle attività politiche. Conseguentemente, **GRECO raccomanda**

---

<sup>18</sup>

<https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/PIAO/index.html>

<sup>19</sup> Si veda, ad esempio, il PIAO del Ministero degli Interni:

<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/piano-integrato-attivita-e-organizzazione-piao>

**lo svolgimento a cadenza regolare di un'analisi sistemica dei rischi di corruzione e legati all'integrità, che coinvolga tutte le persone che esercitano funzioni esecutive di alto livello, e che le relative misure correttive vengano incluse in uno specifico programma anticorruzione e rese pubbliche.**

#### *Quadro istituzionale*

49. L'ente principale responsabile per la promozione dell'integrità e la prevenzione della corruzione è l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), un'autorità amministrativa indipendente creata con la legge anticorruzione n° 190/2012. Il suo consiglio è formato da cinque membri nominati dal Presidente della Repubblica per un mandato non rinnovabile di sei anni, su proposta del Consiglio dei Ministri. L'ANAC ha 350 dipendenti e un budget annuale di 60 milioni di Euro.

50. La legge n° 190/2012 ha conferito all'ANAC la responsabilità: di creare una strategia preventiva contro la corruzione – Il PNA; di supervisionare la strategia anticorruzione di ogni ente pubblico; di garantire la trasparenza nella pubblica amministrazione; di garantire l'integrità dei funzionari pubblici e di diffondere una cultura dell'integrità e della legalità. L'ANAC persegue questi obiettivi attraverso attività normative e di supervisione, una funzione di consulenza, nonché poteri di ispezione e sanzionatori. Il suo mandato non si estende a coloro che detengono cariche di Governo, che rientrano nelle competenze dell'Autorità Garante della Competenza e del Mercato, descritte di seguito.

51. L'Autorità Garante della Competenza e del Mercato italiana (AGCM) è un'autorità amministrativa indipendente creata con la Legge n° 287/1990, che ha introdotto in Italia la normativa antitrust. Le leggi successive hanno dotato questo organismo di poteri aggiuntivi, il più importante dei quali riguarda la repressione delle pratiche commerciali scorrette, delle pubblicità comparative ingannevoli e illegittime e l'applicazione delle leggi sui conflitti di interessi ai detentori di cariche governative.

52. Il Collegio dell'Autorità Garante della Competenza e del Mercato consiste di un Presidente e due membri, nominati congiuntamente dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato per un mandato non rinnovabile di sette anni. I membri vengono selezionati tra i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e della Corte d'Appello, tra i professori universitari ordinari di economia o giurisprudenza e tra le

personalità provenienti dal settore economico, dotati di alta e riconosciuta professionalità'.

#### *Principi etici e regole di condotta*

53. Un Codice di comportamento dei dipendenti pubblici è stato approvato con Decreto del Presidente della Repubblica n° 62/2013 e modificato nel giugno 2023. Questo codice vale per i dipendenti della pubblica amministrazione e per i dirigenti degli enti pubblici, ma non per i titolari di cariche politiche. Le pubbliche amministrazioni sono inoltre invitate a estendere, quanto più possibile, le misure del codice a tutti i propri collaboratori o consulenti, indipendentemente dal rapporto di lavoro e dal ruolo, oltre che al personale impiegato negli Uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

54. Il codice ha 19 articoli, che contengono regole e principi di carattere generale. Esso tratta, tra l'altro, la questione dei regali, della remunerazione e di altri benefici, la dichiarazione degli interessi finanziari e dei conflitti di interessi, l'obbligo di astensione, la prevenzione della corruzione, la trasparenza, le relazioni con il pubblico. Inoltre, contiene misure specifiche per i dirigenti.

55. In base alle strategie anticorruzione decentrate, ogni pubblica amministrazione è tenuta ad adottare il proprio codice di condotta, basato sul codice di condotta nazionale, seguendo una procedura partecipativa e l'opinione obbligatoria del proprio Organismo di Valutazione Indipendente. L'ANAC ha definito criteri, linee guida e codici modello uniformi<sup>20</sup> per singoli settori o tipologie di enti. I codici di condotta devono essere pubblicati sul sito web dell'ente, alla sezione "Amministrazione trasparente" – sottosezione "Atti generali". Se ciò non avviene, qualsiasi persona può inviare una richiesta di accesso civico all'RPCT. L'omissione dell'adozione di un codice di condotta viene punita con una sanzione amministrativa compresa tra 1.000 e 10.000 Euro, imposta dall'ANAC. Negli ultimi cinque anni, non è stata imposta alcuna sanzione di questo tipo.

56. La supervisione della conformità ai codici è affidata ai dirigenti di ciascuna amministrazione e agli organismi di controllo interni. La violazione delle norme contenute nei codici può comportare una responsabilità disciplinare dei dipendenti dell'amministrazione e la risoluzione del contratto, o

---

<sup>20</sup> <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-177-del-19-febbraio-2020>

dell'incarico di consulenti e dipendenti degli Uffici di diretta collaborazione.

57. Il GRECO nota che i Ministri, i Viceministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari, in quanto titolari di cariche politiche, non sono soggetti al Codice di comportamento per i dipendenti pubblici, valido a livello nazionale, né ai codici specifici adottati dalle pubbliche amministrazioni. I membri degli Uffici di diretta collaborazione non sono direttamente sottoposti a questi codici, ma solo nella misura decisa dalle singole amministrazioni, che sono tenute a estendere a questa categoria l'applicazione di un codice, nella misura massima possibile. Questa situazione eterogenea non è soddisfacente. Il GRECO ha costantemente sostenuto che i PTEF debbano essere sottoposti a un codice che descriva la condotta che ci si aspetta da loro durante il processo decisionale del Governo. Un documento del genere dovrebbe trattare questioni cruciali come i conflitti di interessi; i regali e i contatti con rappresentanti di lobby e altri soggetti terzi finalizzati a influenzare le politiche o le leggi del Governo; le restrizioni post-incarico, allo scopo di evitare che la prospettiva di impiego lavorativo futuro nel settore privato alteri il processo decisionale, ecc. È importante che i PTEF, nonché il pubblico, siano chiari sugli standard applicabili. Inoltre, è particolarmente importante assicurare l'efficacia di tali standard attraverso un adeguato monitoraggio e applicazione

58. Conseguentemente, il **GRECO raccomanda (i) che il/i codice/i di condotta per le persone con funzioni esecutive di alto livello venga adottato, pubblicato e completato con norme chiare relative ai conflitti di interessi e ad altre questioni che riguardano l'integrità (come regali, contatti con terzi, attività esterne, contratti con autorità statali, la gestione delle informazioni confidenziali e le restrizioni post-incarico) e (ii) che tale/ codice/i sia collegato a un meccanismo credibile ed efficace di supervisione e di sanzione.**

#### *Consapevolezza*

59. Nel momento in cui assumono la propria carica di Governo, i detentori di cariche politiche vengono informati delle norme loro applicabili, in particolare per quanto riguarda i loro obblighi di dichiarazione. I PTEF possono contattare sia l'ANAC che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per ottenere indicazioni su questioni di integrità relative ai propri mandati. In particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e

del Mercato può essere formalmente invitata da un detentore di una carica politica a formulare un parere motivato sulla potenziale incompatibilità di singole posizioni o mansioni in relazione al proprio mandato. Fatti salvi gli eventuali profili di riservatezza, il parere viene pubblicato nel Bollettino settimanale dell'Autorità. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inviato due pareri di questo tipo (*ndr richiesti da titolari di carichi di governo*) negli ultimi cinque anni.

60. Il GET nota che, in assenza di un codice di condotta specifico per i PTEF, non esistono attività specifiche di sensibilizzazione su questioni legate all'integrità, né meccanismi per fornire ai PTEF consulenze confidenziali su questioni etiche. Il GET sottolinea che queste attività sono importanti per rafforzare l'integrità nel processo decisionale e per informare i PTEF su come trattare i dilemmi etici nelle proprie attività quotidiane. Pertanto, **il GRECO raccomanda lo sviluppo di meccanismi interni efficienti per promuovere e aumentare la consapevolezza sulle questioni relative all'integrità nel Governo, comprendendo una attività di consulenza privata e la formazione a cadenza regolare delle persone a cui vengono affidate funzioni esecutive di alto livello.**

### **Trasparenza e vigilanza sulle attività esecutive del Governo centrale**

#### *Accesso alle informazioni*

61. Il Decreto Legislativo n° 33/2013, per l'attuazione della Legge Anticorruzione n° 190/2012, ha riorganizzato le norme relative agli obblighi di trasparenza e di pubblicazione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, unificandole. Le informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni sono soggette a pubblicazione obbligatoria, accesso civico o accesso civico generalizzato.

62. Le informazioni soggette a pubblicazione obbligatoria comprendono:

- i documenti e le informazioni relative ai membri di organismi politici a livello statale, regionale e locale (decisioni relative alle nomine, curriculum vitae, remunerazione, altre posizioni, ecc.);
- informazioni relative ai titolari di posizioni amministrative senior e di posizioni dirigenziali conferite in qualsiasi modo, nonché alle collaborazioni e alle consulenze.

63. Queste informazioni vengono pubblicate in una sezione apposita, chiamata "Amministrazione trasparente", sulla home page del sito web dell'amministrazione, per un periodo di cinque anni e, in ogni caso, per tutto il periodo in cui rimangono valide. Di seguito, le informazioni restano disponibili nella sezione archivio del sito web.

64. L'accesso civico semplice consente a qualsiasi persona di richiedere informazioni soggette a pubblicazione obbligatoria nei casi in cui siano state omesse, senza dover motivare la richiesta o dimostrare un interesse nell'ottenere le informazioni. Le richieste vengono indirizzate all'RCPT, che deve rispondere entro trenta giorni. Secondo le informazioni raccolte dal GET, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ricevuto 13 richieste di accesso civico semplice nel 2022, di cui sei sono state respinte.

65. Le informazioni in possesso degli enti pubblici che non siano soggette alla pubblicazione obbligatoria possono essere ottenute, senza alcuna necessità di motivazione della richiesta, attraverso l'accesso civico generalizzato. Tale accesso può essere rifiutato dall'ente pubblico per proteggere un certo interesse pubblico (sicurezza pubblica, sicurezza nazionale, difesa e questioni militari, relazioni internazionali) o un certo interesse privato (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza). Nel 2022, il Governo ha ricevuto 112 richieste di accesso civico generalizzato, di cui 21 sono state respinte; ha ricevuto 52 richieste nella prima metà del 2023 e ne ha respinte 14. I casi di respingimento totale o parziale dell'accesso alle informazioni possono essere sottoposti a una richiesta di revisione all'RCPT, oppure possono essere impugnati presso il Tribunale Amministrativo Regionale o il Difensore Civico.

66. L'applicazione delle norme relative alla trasparenza è assicurata dall'RCPT di ogni pubblica amministrazione e dall'ANAC. Gli RCPT possono comunicare i casi di non conformità, o i ritardi nella conformità, all'ANAC, che è responsabile dell'orientamento e del controllo. Quest'ultima può emanare linee guida, standard e modelli per la pubblicazione, detiene poteri di ispezione e può inviare ordini alle singole amministrazioni. Inoltre, l'ANAC supervisiona il lavoro degli RCPT, può richiedere informazioni dall'organismo di valutazione indipendente dell'amministrazione e può segnalare i casi di non conformità, o di conformità parziale, all'amministrazione competente, per dare avvio ai processi

disciplinari, all'Organismo di Valutazione Indipendente o alla Corte dei Conti.

67. Oltre al Decreto legislativo n° 33/2013, la Legge n° 241/1990 sulla procedura amministrativa stabilisce un maggiore diritto di accesso a documenti pubblici per le persone portatrici di un interesse specifico. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha una Commissione speciale per valutare le richieste, che deve rispondere al richiedente entro 30 giorni. I casi di rifiuto dell'accesso possono essere impugnati presso il tribunale amministrativo, ma i rappresentanti della società civile hanno sottolineato che il processo di appello era lungo.

68. I rappresentanti dei mezzi di comunicazione e della società civile che il GET ha incontrato si sono dichiarati d'accordo sul fatto che il Decreto Legislativo n° 33/2013 costituiva un netto progresso in materia di trasparenza, con la pubblicazione online dei dati importanti sull'attività del Governo, anche se, talvolta, alcune di queste informazioni risultavano difficili da trovare, in termini pratici. Il GET nota, inoltre, che l'Italia non ha né firmato né ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Accesso ai Documenti Ufficiali (CETS n° 205); invita le autorità a considerare l'opportunità di unirsi agli stati membri con questo importante strumento.

#### *Trasparenza del processo legislativo*

69. Gli atti legislativi del Governo vengono portati a conoscenza del pubblico quando vengono approvati dal Consiglio dei Ministri, attraverso un comunicato stampa pubblicato sul sito web del Governo. Le proposte di legge e i Decreti Legislativi vengono pubblicati sul sito web del Parlamento, assieme ai rispettivi documenti accompagnatori. I Decreti Legge vengono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito web della legislazione italiana<sup>21</sup> e sul sito web del Parlamento non appena vengono approvati dal Governo.

70. La consultazione pubblica nell'ambito di proposte di legge approvate dal Governo viene effettuata in base al principio di proporzionalità, eccetto nei casi in cui siano presenti elementi di urgenza o di segretezza. La consultazione può essere aperta – generalmente effettuata online attraverso la piattaforma *Partecipa* – o riservata a portatori di interessi selezionati. Il Regolamento sull'Analisi dell'Impatto (DPCM 169/2017) stabilisce che ogni rapporto di valutazione dell'impatto di un

---

<sup>21</sup> [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

disegno di legge debba contenere una sezione riguardante la consultazione pubblica, i suoi risultati e il modo in cui l'input ricevuto sia stato tenuto in considerazione nel processo decisionale. Nel 2022, la consultazione pubblica, aperta o selettiva, è stata organizzata per il 53% circa dei testi legislativi.

71. Inoltre, l'ANAC raccomanda vivamente ai ministeri di attuare forme di consultazione pubblica della società civile e dei portatori di interessi durante il processo di preparazione della sezione anticorruzione e per la trasparenza del PIAO<sup>22</sup>, in un modo adeguatamente strutturato e pubblicizzato.

72. I rappresentanti della società civile che il GET ha incontrato hanno avuto esperienze divergenti nell'ambito della consultazione pubblica, in base ai ministeri con cui hanno lavorato. Hanno sottolineato che la scelta di effettuare la consultazione pubblica e i portatori di interessi invitati alle consultazioni pubbliche selettive erano troppo discrezionali. Sembrava mancare un quadro generale in grado di fornire indicazioni chiare e la piattaforma per la partecipazione aperta, a quanto è stato detto, era sottoutilizzata. Il GET ritiene che la percentuale attuale di testi legislativi del Governo sottoposti a consultazione pubblica – il 53% circa nel 2022 – è troppo bassa, in particolare perché questa percentuale include anche le consultazioni pubbliche selettive che, per definizione, non sono aperte al pubblico generico. Secondo il GET, il principio guida della consultazione pubblica è la proporzionalità tra il tipo e l'entità della consultazione e l'impatto potenziale che la proposta e decisione potrebbe avere. Ciò deve essere seguito da un'effettiva considerazione (e azione) per ottenere un coinvolgimento reale degli specifici portatori di interessi e della società civile nelle modalità opportune, anziché seguire un processo burocratico. Pertanto, **il GRECO raccomanda che venga effettivamente assicurato un livello appropriato di consultazione pubblica generale sulle proposte di legge del Governo e che siano possibili solo eccezioni specifiche e limitate a questa norma, chiaramente regolamentate.**

#### *Soggetti terzi e rappresentanti di lobby*

73. Attualmente non sono presenti norme vincolanti a livello giuridico riguardanti la regolamentazione del rapporto tra rappresentanti di lobby e PTEF, anche se la regolamentazione dell'attività di lobby è stata il tema di un dibattito di lunga data, con la stesura priva di successo di quasi 50 disegni di legge a

---

<sup>22</sup> Definito come cittadini e tutte le associazioni, o altri tipi di organizzazioni con interessi collettivi, organismi professionali e sindacali operanti nell'area.

partire da 1945, secondo il Rapporto di Valutazione del Quarto Ciclo. I contatti con i lobbisti e con soggetti terzi che potrebbero influenzare le decisioni dell'esecutivo non devono necessariamente essere rivelati.

74. Alcuni ministeri, ossia il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Dipartimento della Funzione Pubblica, hanno introdotto volontariamente registri dei lobbisti, alcuni hanno introdotto codici di condotta che i lobbisti sono tenuti a firmare. Alcuni Ministri e altri PTEF, inoltre, pubblicano volontariamente i propri ordini del giorno. Il GET accoglie positivamente queste iniziative in direzione di una maggiore trasparenza nei contatti dei PTEF con i lobbisti. Tuttavia, l'adozione di norme per generalizzare tali pratiche è fondamentale per sostenere la fiducia dei cittadini nel Governo. Pertanto, **il GRECO raccomanda che (i) vengano introdotte norme sul modo in cui le persone con funzioni esecutive di alto livello interagiscono nei contatti con i lobbisti e con qualsiasi soggetto terzo che cerchi di influenzare le attività legislative e le altre attività del Governo; e che (ii) vengano fornite sufficienti informazioni relative allo scopo di questi contatti, come l'identità della/e persona/e con cui (o per conto della quale) è avvenuta la riunione, nonché il/i tema/i specifico/i della discussione.**

#### *Meccanismi di controllo*

75. Le decisioni riguardanti le politiche di Governo contenute nella legislazione e nella sotto-legislazione sono soggette a revisione successiva da parte della Corte Costituzionale per assicurarne la conformità con i principi e le norme della Costituzione.

76. Il Parlamento esercita il controllo sulle attività del Governo attraverso atti ispettivi e inchieste, inclusa l'attività delle commissioni parlamentari. Questa forma di controllo genera responsabilità politica.

77. La Corte dei Conti effettua ispezioni preventive sulla legittimità degli atti del Governo e ispezioni successive, sulla gestione del Bilancio dello Stato. Il controllo a priori riguarda le misure emanate a seguito di una risoluzione del Consiglio dei Ministri, gli atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri riguardanti la definizione di un organigramma, il conferimento di funzioni esecutive e di direttive generali per la gestione e l'esecuzione dell'azione amministrativa; gli atti e i contratti riguardanti la gestione delle risorse umane. Oltre a ciò,

la Corte dei Conti partecipa alle ispezioni riguardanti la gestione finanziaria degli enti pubblici. È un'istituzione prevista dalla Costituzione (art. 100), indipendente dal Governo. Fornisce al Parlamento una relazione sul risultato delle proprie valutazioni e segue le misure intraprese nell'ambito dell'applicazione delle proprie raccomandazioni.

### **Conflitti di interessi**

78. Non esiste una definizione generale del concetto di conflitto di interessi nella normativa italiana. Invece, vari testi affrontano diversi aspetti di tali conflitti nell'ambito di differenti categorie di funzionari. La Legge n° 215/2004 sul Conflitto di interessi dei membri del Governo disciplina le situazioni di conflitto relative alle cariche di Governo con riferimento all'assunzione di uffici e cariche in società commerciali, attività professionali ed economiche ecc. La legge affronta le incompatibilità, i conflitti di interessi e le dichiarazioni patrimoniali dei titolari di cariche di Governo, ossia il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, i Viceministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari Straordinari del Governo. L'articolo 3 prevede l'obbligo di astenersi da un processo decisionale (anche nelle fasi di proposta) ogniqualvolta la decisione, l'atto o l'omissione in questione abbia un effetto specifico e vantaggioso sui beni o sulla posizione finanziaria del PTEF in questione, del suo coniuge o dei familiari fino al secondo grado di parentela, o di aziende collegate o loro filiali, con danni al pubblico interesse. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato verifica il rispetto di queste misure.

79. L'articolo 7, comma 1 della Legge 215/2004 tratta i conflitti di interessi derivanti da partecipazioni nel settore delle comunicazioni o da relazioni con quest'ultimo. Pertanto, le imprese operanti nel settore delle comunicazioni e guidate dal titolare di una carica di Governo, dal suo coniuge o da familiari entro il secondo grado di parentela non possono fornire un sostegno privilegiato al titolare della carica di Governo. Il rispetto di questa norma viene monitorato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ma non esistono sanzioni in caso di infrazione.

80. Il codice di condotta nazionale dei dipendenti pubblici prevede un obbligo di dichiarazione di interessi finanziari e di conflitti di interessi (articolo 6), oltre a un obbligo di astensione da attività, decisioni e stipula di contratti in situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale (articoli 6, 7 e 14). Tuttavia, come già detto, questo codice non vale per i titolari di

cariche politiche. Si applica ai membri degli Uffici di diretta collaborazione solo nella misura decisa dalle singole amministrazioni, in assenza di altri codici specifici derivati dal codice nazionale.

81. Infine, l'art. 6-bis della Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo prevede anch'esso un obbligo di dichiarare i conflitti di interessi, anche potenziali, al responsabile dell'adozione di pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali e del provvedimento finale.

82. Il GET ritiene che ci sia ampio margine di miglioramento nella regolamentazione del conflitto di interessi. Nel suo Rapporto relativo al Quarto Ciclo di Valutazione, GRECO ha criticato la mancanza di consolidamento e razionalizzazione delle norme sui conflitti di interessi e l'elevato numero di norme sparse, a danno della trasparenza e dell'efficienza del sistema. Il quadro resta valido per quanto riguarda i PTEF. Per i membri del Governo e per i funzionari della pubblica amministrazione, sono in vigore due diversi regimi, ma i membri degli Uffici di diretta collaborazione non rientrano in alcuno di questi due regimi, a meno che i singoli Ministri non decidano di estendere a loro le misure del loro codice di condotta specifico o del codice di condotta nazionale. Il GET ha già criticato la situazione eterogenea risultante dall'assenza di un codice di condotta specifico per i PTEF e ha inviato una raccomandazione per colmare questa lacuna (si veda il paragrafo 0).

83. Passando alla normativa sul conflitto di interessi applicabile ai titolari di cariche di Governo, il GET nota che la legge n° 215/2004 affronta solo alcuni tipi di conflitti di interessi, ossia quelli di natura finanziaria o derivanti da una relazione con il settore delle comunicazioni. Inoltre, come già sottolineato nel Rapporto relativo al Primo e Secondo Ciclo di Valutazione Congiunto, in base alla definizione di conflitto di interessi dell'Articolo 3, un membro del Governo può agire (o scegliere coscientemente di non agire) in materie in cui ha un interesse finanziario personale e diretto; poi, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, o l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sono tenute a intervenire a posteriori per stabilire che tale azione o inazione abbia provocato un danno al pubblico interesse. I rappresentanti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che il GET ha intervistato hanno confermato che questo difetto, evidenziato da GRECO in quel Rapporto, finora non è ancora stato risolto. Hanno convenuto con gli interlocutori della società civile e di altre autorità

indipendenti di evidenziare la mancanza di effetto preventivo della Legge n° 215/2004 in materia di conflitto di interessi.

84. Il GET è fermamente convinto che sia necessario prestare maggiore attenzione alla prevenzione dei conflitti di interessi tra i membri del Governo e degli Uffici di diretta collaborazione. Le norme attuali, chiaramente, non prevedono e non possono prevedere tutte le situazioni in cui gli interessi di un Ministro o di un consulente potrebbero influenzare – o sembrerebbero influenzare – l'obiettivo e l'esercizio imparziale delle proprie funzioni e i riferimenti forniti a queste persone su come identificare e gestire tali situazioni sono scarsi. Inoltre, dovrebbe essere presente un obbligo inequivocabile di dichiarare varie situazioni di conflitto nel momento in cui si verificano (ad hoc), come misura aggiuntiva necessaria<sup>23</sup>. Queste norme dovrebbero far parte del/i codice/i di condotta, di cui, precedentemente, si è raccomandata l'adozione e che dovrebbero includere consigli pratici ed esempi tratti dalla vita reale di situazioni che si possono verificare. Pertanto, **il GRECO raccomanda che (i) vengano introdotte misure e linee guida chiare e complete per le persone con funzioni esecutive di alto livello, per prevenire e risolvere (potenziali) conflitti di interessi e (ii) che venga introdotto un obbligo di dichiarazione ad hoc, per le persone che esercitano funzioni dirigenziali di alto livello, delle situazioni di conflitto tra i propri interessi privati e le funzioni ufficiali, nel momento in cui si verificano.**

#### **Proibizione o restrizione di certe attività**

*Incompatibilità, attività esterne, contratti con autorità statali e interessi finanziari*

85. Il testo principale che disciplina le incompatibilità è il Decreto Legislativo n° 39/2013, che riguarda l'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, in vigore dal maggio 2013. Si applica, tra l'altro, al Presidente del

---

<sup>23</sup> Il GET è stato informato che, a seguito della visita, il 2 marzo 2023 è stata esaminata una proposta di legge della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (<https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=304&sede=&tipo=>), che affronterebbe alcune delle lacune riscontrate. La proposta di legge conterrebbe una definizione più ampia di conflitto di interessi, norme rivisitate sulle incompatibilità, restrizioni post-incarico e un obbligo di dichiarazione patrimoniale. Se viene adottata nella sua forma attuale, abrogherebbe la Legge n° 215/2004, ma continuerebbe a valere solo per i titolari di cariche di Governo e non per tutti i PTEF.

Consiglio dei Ministri, a Ministri, Viceministri, Sottosegretari di Stato e Commissari del Governo.

86. Il Decreto Legislativo n° 39/2013 distingue tra casi di inconfiribilità e di incompatibilità. Nel primo caso, si tratta della preclusione, permanente o temporanea, dell'attribuzione di posizioni amministrative di alto livello nelle amministrazioni statali a persone condannate per reati contro la pubblica amministrazione (reati di cui al Capo I Titolo II del Libro Secondo del Codice Penale); alle persone che hanno avuto incarichi o posizioni, nei due anni precedenti, in enti di diritto privato regolamentati o finanziati da pubbliche amministrazioni o che hanno effettuato attività professionali a loro vantaggio; inoltre, alle persone che, nei due anni precedenti siano stati membri di organismi politici, non possono essere conferite le cariche di Direttore Generale, Direttore Sanitario e di Direttore Amministrativo delle Aziende Sanitarie Locali.

87. Nei casi di incompatibilità, la persona nominata o eletta a una carica pubblica deve scegliere tra quella carica e qualsiasi altra carica o posizione incompatibile. Le cariche di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Viceministro, Sottosegretario di Stato e Commissario del Governo sono incompatibili con:

- incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale (art. 11.1);
- incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale (art. 12.2);
- gli incarichi di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale (art. 13.1);
- gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle Aziende Sanitarie Locali (art. 14.1).

88. L'articolo 2 della Legge n° 215/2004 non consente alle persone titolari di cariche di Governo di mantenere tipologie specifiche di carica o di svolgere tipi specifici di funzioni, ad esempio in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale; esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di Governo, di qualunque natura; ricoprire cariche o uffici, o svolgere altre funzioni comunque denominate, né compiere atti di gestione in

associazioni o società tra professionisti; né esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico o privato. La Legge n° 215/2004 non comprende, tra i casi di conflitti di interessi, la proprietà in quanto tale di un'azienda: ai titolari di cariche di Governo viene impedito di avere ruoli dirigenziali o operativi in aziende private, ma non di possederle. Inoltre, la norma non preclude la possibilità di detenere contemporaneamente una carica di Governo e una parlamentare. In pratica, ciò accade spesso.

89. Il GET nota che, mentre i membri del Governo non possono esercitare altre funzioni o attività durante il proprio mandato, non esistono norme o restrizioni in vigore sull'esercizio di attività accessorie da parte dei membri degli Uffici di diretta collaborazione, tranne nel caso in cui venga applicato loro un codice di condotta per i funzionari pubblici. A seguito della visita, le autorità hanno citato l'art. 53 del Decreto Legislativo 165/2001, che prevede che l'esecuzione di attività esterne debba essere autorizzata e che le attività autorizzate debbano essere pubblicizzate, ma questa norma non sembra applicabile a tutto il personale degli uffici senza ambiguità. Questa mancanza di norme comuni è preoccupante, tanto più che alcuni consulenti lavorano per i Ministeri a part-time o con contratti di consulenza, mantenendo le loro ulteriori attività. Si tratta di una porta spalancata verso possibili conflitti di interessi, che deve essere regolamentata in modo tale da differenziare tra attività accettabili e non accettabili, un modo trasparente e coerente. Pertanto, **il GRECO raccomanda (i) che i membri degli Uffici di diretta collaborazione abbiano il permesso di accettare o di mantenere incarichi esterni, retribuiti o non retribuiti, lavori, posizioni amministrative o altre mansioni retribuite solo dopo aver ricevuto un'autorizzazione per iscritto, stabilendo in modo ragionato che l'incarico/l'attività non impedirà il lavoro ordinario né darà origine a una questione di conflitto di interessi, e (ii) che tali autorizzazioni vengano rese disponibili al pubblico.**

#### *Regali*

90. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 2007 regola i regali di rappresentanza ricevuti dai membri del Governo e dai loro familiari. Il valore massimo di un singolo regalo accettabile che può essere accettato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Ministri e dai loro familiari è fissato in 300 EUR. Se un membro del Governo o un suo familiare intende conservare un regalo di rappresentanza con un valore superiore a 300 EUR, dovrà pagare

all'amministrazione la differenza tra il valore stimato del bene e 300 EUR. L'Ufficio Bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri o del Ministero competente può fornire una stima del valore del regalo, in caso di dubbi.

91. Per quanto riguarda i PTEF che non fanno parte del Governo, il Codice di comportamento per i dipendenti pubblici a livello nazionale contiene un divieto (art. 4) al dipendente di richiedere, sollecitare o accettare regali o altre utilità in qualsiasi altra forma, tranne che per quelle di modico valore, "non superiore, in via orientativa, a 150 euro". I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono stabilire limiti inferiori o addirittura proibire l'accettazione di tali regali<sup>24</sup>. Come già detto, il codice di comportamento nazionale si applica ai membri degli Uffici di diretta collaborazione solo nella misura decisa dalle singole amministrazioni, in assenza di altri codici specifici derivati dal codice nazionale.

92. Il GET nota che non sono in vigore norme e riferimenti comuni per tutti i PTEF sul modo in cui gestire le situazioni in cui i regali, le utilità o gli inviti vengano offerti durante l'esercizio delle rispettive funzioni. Le sole norme esistenti sono quelle sui regali di rappresentanza (ma non su altri regali o inviti), che valgono per i membri del Governo, e quelle contenute nel codice di comportamento nazionale che, come precedentemente evidenziato, non è direttamente applicabile ai membri degli Uffici di diretta collaborazione. Inoltre, entrambi i regolamenti si concentrano unicamente sul valore dei regali e non sul contesto in cui vengono offerti.

93. Oltre al codice di condotta futuro, che dovrebbe affrontare la questione dei regali e degli inviti ricevuti dai PTEF, il GET ritiene che sia necessaria una serie di norme comuni e specifiche. Tali norme dovrebbero definire chiaramente quali regali siano accettabili in base al loro valore e al contesto in cui vengono consegnati, considerando regali in contanti e in natura, inviti, servizi, sponsorizzazioni e altri vantaggi. Infine, nell'interesse della trasparenza, dovrebbe essere creato un sistema specifico per dichiarare, valutare e registrare i regali ricevuti dai PTEF nell'ambito delle proprie funzioni. Ciò consentirebbe al pubblico di venire informato regolarmente su questi regali e sull'identità dei donatori. Alla luce di quanto esposto, **GRECO raccomanda di attivarsi affinché' un**

---

<sup>24</sup> Ad esempio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha adottato una circolare del 2017 che contiene linee guida pratiche sul possesso di regali fisici ricevuti dal personale: CIR 5709 del 5/07/2017.

**regolamento completo sui regali e sugli altri benefici entri in vigore per tutte le persone che esercitano funzioni esecutive di alto livello, sotto forma di una guida, di taglio pratico, con l'obbligo di segnalare i regali e gli altri benefici e di rendere queste informazioni disponibili al pubblico con una tempistica opportuna.**

*Abuso di informazioni riservate, abuso di risorse pubbliche*

94. Il Codice di comportamento per i dipendenti pubblici contiene alcune norme riguardanti la necessità di utilizzare le risorse e le informazioni pubbliche solo per scopi ufficiali e nell'interesse generale, non per scopi privati (art. 3, art. 11). Il GET ricorda, tuttavia, che questo codice non è applicabile ai membri del Governo, né direttamente ai membri degli Uffici di diretta collaborazione. Invita le autorità a colmare la mancanza di norme specifiche su tali aspetti, nel contesto dell'implementazione della raccomandazione di un codice di condotta per PTEF (si veda il paragrafo 0).

*Restrizioni successive all'incarico*

95. Le autorità italiane hanno fatto riferimento al Decreto Legislativo n° 165/2001, che stabilisce un periodo di "calmierazione" di tre anni in cui i dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, non possono svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta in forza dei medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto da tale norma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni. L'ANAC ha effettuato un'analisi di questa norma nel PNA 2022 e, al fine di aumentarne l'efficienza, ha suggerito alcuni miglioramenti al Governo e al Parlamento.

96. Per quanto riguarda i membri del Governo, la Legge n° 215/2004 prevede che, per 12 mesi (ndr successivi alla cessazione della carica), il divieto di assumere incarichi per conto di organismi pubblici, di assumere incarichi in società private che operino prevalentemente in settori connessi con la carica di governo e di effettuare attività professionali a favore di enti o società che operino negli stessi settori. I controlli relativi all'adempimento di questa norma sono affidati all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

97. La maggior parte degli interlocutori del GET ha concordato nell'evidenziare i punti deboli del regime post-incarico, spesso evidenziando che il periodo di calmierazione di 12 mesi previsto dalla legge 215/2004 sarebbe troppo breve. L'attività dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, inoltre, trova un ostacolo nel fatto che i membri del Governo non sono tenuti a informarla della loro attività successiva, al termine della loro carica. Per quanto riguarda i consulenti dei Ministri, non è certo se vengano loro applicate norme di qualche tipo, includendo quelle del Decreto Legislativo n° 165/2001. Il GET ha udito numerosi esempi di spostamenti problematici verso il settore privato sia di Ministri che di consulenti, un fatto che costituisce una chiara indicazione del fatto che il regime sul *pantouflage* applicabile ai PTEF deve essere rafforzato. Pertanto, **GRECO raccomanda di rafforzare il regime post-incarico per migliorare la sua efficienza, ampliandolo nella sua portata per renderlo applicabile a tutte le persone che esercitano funzioni esecutive di alto livello.**

#### **Dichiarazione del patrimonio, del reddito, dei debiti e degli interessi**

98. Un altro punto in cui si palesa l'assenza di consolidamento delle regole sui conflitti di interessi, evidenziato precedentemente nel presente rapporto, è dato dai diversi regimi di dichiarazione applicabili ai PTEF. Una serie di dichiarazioni vale per tutti i PTEF, anche se i dati che i Ministri devono dichiarare sono più ampi rispetto a quelli del personale degli Uffici di diretta collaborazione. Queste dichiarazioni sono pubbliche – il rispetto degli obblighi di pubblicazione è monitorato dagli RPCT e dall'ANAC – ma il loro contenuto non viene esaminato. Un altro regime riguarda unicamente i membri del Governo, che devono presentare una dichiarazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Le informazioni dichiarate sono soggette a revisione, ma non sono pubbliche.

#### *Requisiti relativi alle dichiarazioni*

99. I membri del Governo sono stati soggetti a obblighi di dichiarazione a partire dalla Legge n° 441/1982. Questa legge è stata integrata dal Decreto Legislativo n° 33/2013, che ha anche esteso gli obblighi di dichiarazione ai capi e ai membri degli Uffici di diretta collaborazione. Il Decreto viene completato da delibere approvate dall'ANAC, ossia la delibera n° 241/2017 per i Ministri, i Viceministri e i Capi di Gabinetto; la delibera n° 586/2019 per i Capi di Gabinetto e la delibera n° 1310/2016 per

i consulenti ministeriali. Queste delibere includono i modelli per le dichiarazioni patrimoniali.

100. Entro tre mesi dall'inizio del proprio mandato, i membri del Governo hanno l'obbligo di dichiarare le seguenti informazioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- a) atto o notifica della nomina, indicante la durata dell'incarico o del mandato;
- b) curriculum vitae;
- c) compenso di qualsiasi tipo legato alla carica; denaro pubblico speso per viaggi di lavoro e missioni;
- d) altri incarichi detenuti in organismi pubblici o privati e relativo compenso ricevuto in tale capacità;
- e) ogni altra posizione finanziata con denaro pubblico, con indicazione dell'importo;
- f) dichiarazione finanziaria e del reddito del Ministro e Viceministro, del coniuge non separato e dei familiari entro il secondo grado di parentela, se hanno acconsentito alla dichiarazione. È necessario fornire la prova di un mancato consenso.

101. Le informazioni finanziarie richieste al punto f) consistono di:

- diritti su beni immobili e mobili, così come registrati in un pubblico registro, possesso di azioni di società e di partecipazioni in titoli, qualsiasi direzione di società o posizione come revisore interno di società;
- costi e debiti accumulati durante la campagna elettorale o, altrimenti, una dichiarazione del fatto che i funzionari si sono avvalsi unicamente di materiali elettorali e di risorse forniti dal partito politico o dal movimento per il quale sono stati eletti.

102. Le informazioni finanziarie al punto f) devono anche essere dichiarate alla Camera di appartenenza. Per coloro che non fanno parte del Parlamento, questa dichiarazione viene rilasciata al Senato. I modelli delle dichiarazioni finanziarie vengono inoltre preparati dagli Uffici Presidenziali del Senato e della Camera dei Deputati. Nel corso dell'incarico, le dichiarazioni devono essere aggiornate ogni volta che si verifica un cambiamento significativo e almeno una volta l'anno. Entro tre mesi dal termine dell'incarico, viene effettuata e pubblicata un'ultima dichiarazione finanziaria, assieme all'ultima dichiarazione dei redditi.

103. Le informazioni dichiarate vengono pubblicate sui siti web dei rispettivi ministeri – nella sezione “Amministrazione Trasparente” – entro tre mesi dall’inizio ufficiale dell’attività e fino a tre anni dopo il termine di tale attività. Le informazioni relative al patrimonio e al reddito, che includono quello dei familiari stretti che le autorizzano, vengono pubblicate fino alla fine del mandato. Di seguito, restano accessibili tramite le norme dell'accesso pubblico alle informazioni.

104. Il rispetto degli obblighi di pubblicazione viene monitorato, innanzitutto, dall’RPCT di ogni amministrazione e, in secondo luogo, dall’ANAC. Quest’ultima può esercitare poteri di ispezione a tal riguardo, ordinare la pubblicazione di informazioni e dispone di poteri sanzionatori (si veda di seguito).

105. I capi degli Uffici di diretta collaborazione devono dichiarare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o al proprio Ministero le stesse informazioni fornite dai Ministri, con l’eccezione delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi. Queste informazioni devono essere aggiornate e vengono pubblicate con le stesse modalità di quelle dichiarate dai Ministri.

106. Per quanto riguarda i consulenti ministeriali, i collaboratori e consulenti esterni, inclusi quelli che non ricevono una remunerazione, i seguenti dati devono essere dichiarati al rispettivo Ministero e pubblicati:

- a) dettagli del loro atto di nomina (oggetto e termine);
- b) curriculum vitae;
- c) qualsiasi informazione riguardante l’esecuzione di attività o cariche detenute in enti di diritto privato regolamentati o finanziati da pubbliche amministrazioni, o l’esecuzione di attività professionali;
- d) la remunerazione, comunque definita, collegata alla propria attività di consulenza o rapporto di collaborazione, in particolare i relativi elementi variabili, se presenti, o i componenti legati alla valutazione;
- e) l’attestazione di avvenuta verifica della non sussistenza di una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale.

107. Tutti i dati riguardanti i consulenti ministeriali e i collaboratori e i consulenti esterni sono pubblicati a livello centrale dall’Ufficio del Presidente del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della pubblica amministrazione, con una modalità che consente la consultazione dei dati per nome.

108. Come precedentemente spiegato, i membri del Governo sono sottoposti a obblighi di dichiarazione aggiuntivi in base all'articolo 5 della Legge n° 215/2004 sui Conflitti di Interessi dei Membri del Governo. Questi doveri si estendono anche al coniuge e ai familiari fino al secondo grado di parentela. Le dichiarazioni devono essere effettuate con moduli specifici, disponibili online, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, entro 90 giorni dall'inizio delle attività e ogni modifica successiva deve essere comunicata entro 20 giorni. I dati comunicati non vengono resi pubblici. I dati da dichiarare includono: 1) imprese individuali; 2) partecipazioni in società direttamente controllate; 3) partecipazioni in società indirettamente controllate; 4) partecipazioni non di controllo detenute tramite società controllate; 5) altre partecipazioni societarie.

109. L'obbligo di dichiarazione riguarda le imprese e le società di diritto italiano ed estero e si estende, inoltre, alla proprietà di strumenti finanziari che conferiscono il diritto di acquistare o vendere azioni. Le persone interessate devono inoltre dichiarare: 1) amministrazione fiduciaria di beni; 2) gestione del portafoglio di investimenti; 3) cespiti collegati a una particolare attività economica.

110. Il GET accoglie positivamente il fatto che alcuni obblighi di dichiarazione valgano per tutti i PTEF, indipendentemente dal loro status, estendendosi anche ai collaboratori e ai consulenti esterni che lavorano gratuitamente. I partner e le persone vicine ai membri del Governo vengono anch'esse coinvolte dal sistema di dichiarazione e le relative informazioni vengono rese pubbliche, se queste persone non lo rifiutano espressamente. Questa impostazione è comprensibile dal punto di vista della privacy delle persone interessate. Tuttavia, potenzialmente, potrebbe semplificare l'elusione delle norme sulla trasparenza. I dati presentati al GET hanno indicato che, nel periodo degli scorsi tre governi, una quota compresa tra il 40% e il 50% dei familiari dei Ministri non ha presentato la comunicazione dei propri dati finanziari. Un sistema in cui i dati finanziari relativi alle persone vicine verrebbero dichiarati in ogni caso e sottoposti a supervisione, ma non resi pubblici in caso di mancato consenso, sarebbe preferibile, in continuità con la posizione costante del GRECO su questa questione. Un ulteriore elemento positivo è che gli obblighi di pubblicazione sembrano effettivamente adempiuti.

111. Il GET nota anche che l'ambito delle dichiarazioni è incompleto per il personale degli Uffici di diretta

collaborazione: i capi di questi uffici non sono tenuti a dichiarare i loro beni e il loro reddito e i consulenti ministeriali devono solo dichiarare la remunerazione percepita durante l'esercizio delle proprie attività di consulenza. Ciò appare insufficiente per la prevenzione di conflitti di interessi che potrebbero scaturire da eventuali altre attività da loro praticate. L'attestazione dell'assenza di un conflitto di interessi, da pubblicare, non colma adeguatamente questa lacuna, considerando i dubbi del GET, precedentemente espressi, sul regime relativo al conflitto di interessi.

112. Alla luce di quanto sopra, il **GRECO raccomanda (i) l'estensione a tutte le persone con funzioni esecutive di alto livello dell'obbligo di dichiarare tutti i propri interessi finanziari e di assicurarsi che queste informazioni vengano pubblicate in modo tempestivo; e (ii) di considerare l'inclusione delle informazioni finanziarie relative ai coniugi e ai familiari dipendenti nelle dichiarazioni, per consentirne il controllo da parte delle istituzioni competenti (essendo chiaro che tali dati non verrebbero resi pubblici senza il consenso delle persone interessate).**

#### *Meccanismi di revisione*

113. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, attraverso il proprio Directorate sul Conflitto di Interessi, verifica l'accuratezza e la completezza delle dichiarazioni compilate dai membri del Governo in base alla Legge n° 215/2004, allo scopo di rilevare conflitti di interessi o incompatibilità. L'organismo rintraccia le situazioni finanziarie dei Ministri attraverso un lavoro di intelligence, basi dati pubbliche e ad accesso riservato e le confronta con l'attività legislativa dei Ministri. Può richiedere la collaborazione della Guardia di Finanza. Il Directorate sul Conflitto di Interessi è composto da un direttore, due funzionari e due persone per le attività di assistenza.

114. Dalle interviste in loco, è emerso che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato effettua un controllo sostanziale delle dichiarazioni rese per accertare eventuali conflitti di interessi e incompatibilità. L'autorità ha dichiarato di essere ben equipaggiata a tale scopo. Tuttavia, il controllo dell'Autorità non si estende ai beni immobili e mobili in possesso dei membri del Governo, poiché non è necessario dichiararli in base alla Legge n° 215/2004. Secondo il GET, si tratta di un difetto, perché i conflitti di interessi possono anche derivare dalla proprietà di beni o da debiti consistenti. Il GET

comprende che alcune di queste informazioni vengono rese pubbliche ai sensi del Decreto Legislativo n° 33/2013. Sarebbe importante assicurarsi che ciò venga considerato a livello pratico, durante la revisione, effettuata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, della situazione finanziaria dei Ministri.

115. Un'altra lacuna nel sistema di revisione consiste nel fatto che le dichiarazioni presentate dai membri degli Uffici di diretta collaborazione non sono soggette ad alcuna revisione sostanziale per quanto riguarda il loro contenuto, poiché non rientrano nelle competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Come precedentemente spiegato, l'ANAC controlla l'adempimento degli obblighi di pubblicazione dei beni e degli interessi dei funzionari pubblici. Tuttavia, non effettua la revisione dei contenuti nelle informazioni pubblicate.

116. Alla luce di quanto sopra, e in collegamento alla raccomandazione sulla necessità di estendere gli obblighi di dichiarazione finanziaria a tutti i PTEF, **il GRECO raccomanda che tutte le dichiarazioni presentate da persone con funzioni dirigenziali di alto livello siano soggette a verifiche sostanziali.**

### **Meccanismo di responsabilità ed esecuzione**

#### *Processi penali e immunità*

117. Non esiste un'immunità specifica per i Ministri o i loro consulenti. Tuttavia, esistono norme specifiche sui processi penali, valide per i Ministri. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Parlamento (art. 96 della Costituzione, così come emendato dalla Legge Costituzionale n° 1/1989). Le denunce di tali reati vengono presentate al Pubblico Ministero del tribunale competente che, senza svolgere alcuna indagine, rimanda l'atto a un tribunale speciale, il Tribunale dei Ministri, composto da tre magistrati più tre magistrati supplenti estratti a sorte tra tutti i magistrati qualificati. Il Tribunale dei Ministri effettua le indagini preliminari, sente il Pubblico Ministero e trasmette il verbale, corredato di un parere motivato al Procuratore Generale che, a quel punto, provvede a trasmetterlo alla Camera parlamentare competente; quest'ultima deciderà se dare o non dare la propria autorizzazione all'avvio di un procedimento penale nei confronti del Ministro in questione.

118. I Ministri sono inoltre soggetti all'immunità dalle azioni penali se sono, al contempo, parlamentari – ciò accade per la maggioranza dei Ministri nel Governo attuale. L'immunità parlamentare (art. 68 della Costituzione) consiste nella non responsabilità per le opinioni espresse o per i voti espressi durante l'esercizio delle proprie funzioni. Essa comporta anche l'inviolabilità durante il proprio mandato e nell'ambito dell'esercizio di funzioni, in quanto il parlamentare non può essere sottoposto a custodia cautelare (se non *in flagranza di reato*), a perquisizioni domiciliari, all'intercettazione di comunicazioni, né al sequestro della corrispondenza. La procedura per la revoca dell'immunità viene gestita dal Parlamento su richiesta di un tribunale.

119. Più in particolare, le questioni relative all'immunità vengono demandate a una Commissione specifica in ciascuna Camera del Parlamento, che analizza la relativa documentazione e ha un'udienza con il parlamentare coinvolto. La Commissione raccomanda alla relativa Camera, con una decisione motivata, di concedere l'immunità nel caso specifico o di considerarla non applicabile. Un'eventuale decisione del Parlamento di non revocare l'immunità può essere impugnata dal tribunale presso la Corte Costituzionale che, in più occasioni, ha revocato l'immunità concessa dal Parlamento. La questione dell'immunità parlamentare è stata valutata dal GRECO nel Rapporto sul Quarto Ciclo di Valutazione e, nella pratica, la sua applicazione è risultata essere abbastanza equilibrata. Sulla base delle informazioni raccolte durante la visita in loco, il GET non trova alcun motivo di rivedere questa valutazione.

#### *Meccanismi di applicazione non penali*

120. La mancanza di consolidamento delle norme sull'integrità valide per i PTEF produce meccanismi di applicazione non penali suddivisi tra diverse autorità, ossia l'ANAC, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e la pubblica amministrazione per conto della quale il PTEF lavora.

121. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) sono responsabili delle misure applicative in caso di violazione delle disposizioni della Legge n° 215/2004 da parte di membri del Governo. Le decisioni relative alle violazioni delle norme sui conflitti di interessi o sulle incompatibilità vengono prese a maggioranza dal Consiglio di ciascuna autorità, seguendo

procedure amministrative. Le loro conclusioni vengono comunicate ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e, a certe condizioni, può essere imposta una sanzione pecuniaria a un'azienda che abbia beneficiato di un'azione del Governo effettuata oppure omessa in una situazione di conflitto di interessi. La Legge non prevede sanzioni per i Ministri. Sia le decisioni di dare inizio delle procedure di accertamento delle violazioni della Legge n° 215/2004 che le misure finali vengono pubblicate nel bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, disponibile sul sito web dell'Autorità.

122. In caso di violazione degli obblighi di dichiarazione da parte di un Ministro, l'articolo 8 della Legge n° 215/2004 stabilisce che venga commesso il reato di rifiuto di atti d'ufficio, previsto dall'articolo 328 del Codice Penale. Tale reato è punibile con la carcerazione fino a un anno e con un'ammenda fino a 1.032 EUR. Inoltre, il falso ideologico comporta una pena fino a due anni di carcere, in base all'art. 76 del Decreto del Presidente della Repubblica n° 445/2000 e all'art. 483 del Codice Penale.

123. Le violazioni delle norme sull'inconferibilità e sulle incompatibilità in base al Decreto Legislativo n° 39/2013 comportano la nullità dei relativi atti e contratti. Ciò significa la restituzione della remunerazione ricevuta per la nomina illegittima. Sono previste ulteriori conseguenze nel caso in cui il PTEF abbia rilasciato una dichiarazione falsa, ossia responsabilità penale, l'interdizione dai pubblici uffici citati nel Decreto per cinque anni e responsabilità disciplinare. Il controllo del rispetto di queste norme è effettuato internamente, dall'RPCT di ogni pubblica amministrazione che, in caso di sospetta infrazione, deve avviare una procedura amministrativa di indagine. La supervisione avviene anche esternamente attraverso l'ANAC, che può esercitare poteri di ispezione, dare inizio a procedure di contestazione in cui i diritti di difesa vengono garantiti e dichiarare se sia presente una violazione. Inoltre, l'ANAC può sospendere la procedura di nomina o segnalare il caso alla Corte dei Conti per la valutazione di qualsiasi responsabilità amministrativa. Tuttavia, come già detto, questo controllo non riguarda i membri del Governo.

124. Vengono previste sanzioni simili, di nullità e di obbligo di restituzione di qualsiasi remunerazione, in caso di violazione del divieto di pantouflage stabilito dall'art. 53.16-ter del Decreto Legislativo 165/2001. Il controllo del rispetto di questa norma viene anch'esso affidato all'ANAC, che può dare inizio a procedure amministrative e applicare sanzioni. I regolamenti

per l'esercizio di questi poteri non sono stati ancora approvati, tuttavia, l'ANAC ha predisposto linee guida in materia che, attualmente, sono in fase di consultazione pubblica.

125. Il mancato rispetto degli obblighi di dichiarazione previsti dal Decreto Legislativo n° 33/2013 è punibile con un'ammenda compresa tra 500 e 10.000 EUR, oltre che con la pubblicazione della sanzione approvata dall'ANAC sul proprio sito web e su quello dell'amministrazione specifica.

126. Infine, la violazione delle disposizioni contenute nel Codice di comportamento per i dipendenti pubblici nazionale costituisce un comportamento contrario agli obblighi ufficiali e comporta una responsabilità disciplinare, fatta salva qualsiasi altra responsabilità civile, penale, contabile o amministrativa. L'ANAC ha raccomandato che le pubbliche amministrazioni adottino una procedura specifica per assicurare che le violazioni siano soggette alle misure esecutive.

127. Il GET nota che varie norme sopra descritte non prevedono sanzioni per i Ministri, un fatto che è stato confermato dalle discussioni in loco. Ciò avviene, in particolare, nell'ambito delle norme sull'incompatibilità previste dalla Legge n° 215/2004 e dal Decreto Legislativo n° 39/2013. Sia l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che l'ANAC hanno evidenziato il fatto che violazioni da loro accertate nei confronti di Ministri vengono comunicate ai presidenti di entrambe le Camere del Parlamento, ma non hanno conseguenze sui Ministri coinvolti. Il sistema si basa sulla responsabilità politica di questi ultimi, un fatto che il GET ritiene insufficiente nel contesto italiano (si veda il paragrafo 128). Ciò richiama la posizione costante del GRECO sul fatto che un comportamento illecito debba comportare sanzioni vere e proprie. Conseguentemente, **GRECO raccomanda di assicurare che gli standard previsti per tutte le persone che esercitano funzioni esecutive di alto livello, in materia di conflitti di interessi o inconfiribilità/incompatibilità, comportino sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive.**

#### *Statistiche*

128. Negli ultimi cinque anni, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha concluso tre procedure di accertamento relative a violazioni delle norme sull'incompatibilità da parte di PTEF, nel corso del loro

mandato. In due casi, le procedure sono terminate con l'individuazione dell'incompatibilità e con la successiva comunicazione di tale risultato al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati. Come precedentemente illustrato, la legge italiana non impone ammende specifiche per questo tipo di violazioni e a ciò non è seguita alcuna conseguenza politica. In uno di questi casi, la persona si è dimessa a seguito della comunicazione. Nel terzo caso, l'incompatibilità è terminata durante le procedure.

129. Negli ultimi cinque anni, non sono state avviate procedure di accertamento di casi di conflitto di interessi a causa dell'impatto economico.

## **V. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE FORZE DELL'ORDINE**

### **Organizzazione e responsabilità di alcune forze dell'ordine**

#### *Panoramica relativa a varie forze dell'ordine*

130. Ai sensi dell'art. 16 della Legge n° 121/1981 (legge principale sul coordinamento), esistono quattro forze dell'ordine (*Law Enforcement Authorities* o "LEA") in Italia. Alla Polizia di Stato e ai Carabinieri sono affidati compiti generali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Le altre forze, ossia la Guardia di Finanza e la Polizia Penitenziaria, sono chiamate a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica. Fino al 2017 esisteva una quinta LEA, il Corpo Forestale dello Stato, i cui doveri sono stati trasferiti ad altre LEA, in particolare ai Carabinieri. La presente valutazione riguarda la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza.

131. Le attività di queste LEA vengono coordinate in modo tale da assicurare l'efficacia della protezione generale dell'ordine e della sicurezza pubblica. In base a ciò, alle due forze di polizia con giurisdizione generale non vengono assegnate aree territoriali esclusive ma, in base al criterio dinamico dell'"impiego privilegiato", la Polizia di Stato è presente principalmente nei capoluoghi di regione e i Carabinieri nel resto del territorio. Inoltre, i Carabinieri hanno una competenza esclusiva in ambito forestale, ambientale e agroalimentare, oltre che per quanto riguarda la salute, il lavoro e i beni culturali. La Guardia di Finanza ha competenza generale nelle questioni economiche e finanziarie.

132. Il coordinamento a livello centrale viene effettuato dal Ministero dell'Interno, nel suo ruolo di Autorità Nazionale per la Sicurezza Pubblica. Il Ministro viene sostenuto in questo compito dal Comitato Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica. Il Comitato, presieduto dal Ministro, è composto dai comandanti nazionali di tutte le forze dell'ordine. Fornisce consulenza al Ministro su qualsiasi tema di carattere generale riguardante la protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza e sull'elaborazione di strategia di lotta alla criminalità.

133. Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza collega il Ministero, con il suo ruolo decisionale, ai LEA operativi. È presieduto dal Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e al suo interno lavora personale proveniente da ciascun LEA e dal Ministero dell'Interno, a rotazione. Il Dipartimento effettua

compiti relativi all'analisi delle informazioni, alla ricerca scientifica e tecnologica, statistici, di pianificazione generale e operativa, oltre che alle relazioni UE e internazionali.

134. Al livello delle province, il Prefetto, in quanto autorità provinciale per la pubblica sicurezza, ha a propria disposizione le forze dell'ordine e ne assicura l'unità di azione e il coordinamento. L'azione di coordinamento del Prefetto è, essenzialmente, basata sul principio di sussidiarietà. Il Prefetto può ordinare un'azione congiunta di diverse forze dell'ordine per raggiungere un certo obiettivo. Altrimenti, le scelte organizzative ed esecutive per l'esecuzione di compiti istituzionali restano all'interno di ciascuna LEA. Il Prefetto risponde al Ministro degli Interni sulle attività delle LEA nella provincia. Riceve la consulenza del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, in cui i capi provinciali delle LEA forniscono le proprie valutazioni tecniche e operative sull'elaborazione di strategie, l'identificazione degli obiettivi e le modalità concrete per raggiungerli.

135. Il Questore, la carica più alta della Questura, l'ufficio provinciale per l'amministrazione della pubblica sicurezza, ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico-operativo, di servizi specifici di ordine pubblico e del dispiegamento, a tale scopo, delle LEA.

136. Infine, le funzioni di polizia giudiziaria vengono effettuate, sotto la direzione e il coordinamento dell'autorità giudiziaria, da:

- le sezioni della Polizia Giudiziaria, composta da personale appartenenti ai vari corpi di polizia, sotto il controllo diretto del Procuratore della Repubblica;
- i servizi di polizia giudiziaria interni a ciascuna LEA.

#### *Organizzazione e responsabilità di alcune forze dell'ordine*

137. La Polizia di Stato è dipendente, a livello organico, dal Ministero dell'Interno per le sue attività di polizia di sicurezza, ma gode di indipendenza operativa nella propria organizzazione, nello svolgimento dei propri compiti e a livello disciplinare. Il Ministro dell'Interno, in quanto autorità nazionale per la pubblica sicurezza, fornisce le linee guida e definisce gli obiettivi per la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel contesto della politica per la sicurezza stabilita dal Governo. Tuttavia, il Ministro non fornisce istruzioni di carattere politico nei singoli casi. Le attività di

Polizia Giudiziaria della Polizia di Stato vengono effettuate sotto la direzione dell'autorità giudiziaria.

138. La Polizia di Stato viene gestita, a livello centrale, dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, presieduto dal Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza. Quest'ultimo viene nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, su decisione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro degli Interni, tra tutti i Prefetti della Repubblica. Non esiste una durata formale dell'incarico, ma il GET è stato informato che, in pratica, essa non supera i sette anni, un fatto che coincide con la durata della carica di Presidente della Repubblica.

139. Recentemente, la Polizia di Stato è stata sottoposta a una riorganizzazione territoriale<sup>25</sup>. Si compone di due categorie principali di uffici:

- *Uffici operativi*, tra cui le *questure*, i suoi distaccamenti di polizia e gli uffici dipendenti dalle *questure*; unità investigative interregionali o interprovinciali per reati specifici legato alla criminalità organizzata; gli ispettorati e gli uffici speciali per la pubblica sicurezza; gli uffici periferici della polizia stradale, ferroviaria, delle telecomunicazioni e di frontiera; unità mobili; e unità, centri e squadre che impiegano personale con formazione specifica, animali o mezzi speciali.
- *Uffici centri e istituti con funzioni strumentali e di supporto*: Scuola Superiore di Polizia e istituti di formazione, strutture sanitarie, centri di polizia scientifica, centri informatici, centri per le attrezzature e i veicoli.

140. La Polizia di Stato è organizzata gerarchicamente, come stabilito dalla Legge n° 121/1981<sup>26</sup> sul Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e dai Regolamenti di Servizio dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza<sup>27</sup>. Un altro testo di riferimento per l'attività della Polizia di Stato è il Decreto n° 335/1982, Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia. Il personale della Polizia di

---

<sup>25</sup> Il Decreto del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 28 giugno 2022 (*“Atto Ordinativo Unico degli Uffici Territoriali”*), ha stabilito le caratteristiche, le competenze, la gerarchia, la sede e il personale degli uffici territoriali.

<sup>26</sup> Art. 65 (*“Subordinazione gerarchica”*) e 66 (*“Esecuzione degli ordini ed osservanza delle direttive”*)

<sup>27</sup> Decreto n° 782/1985, art. 4 e 8.

Stato è suddiviso in carriere e ruoli “ordinari”, “tecnici” e “medici e veterinari”<sup>28</sup>.

141. Nel corso mese di febbraio 2024, il personale della Polizia di Stato si presenta come di seguito indicato.

Carriera o ruolo	Donne		Uomini		forza lavoro
	forza lavoro	%	forza lavoro	%	
Carriera di Ufficiali della Polizia di Stato	1.071	36%	1.938	64%	<b>3.009</b>
Ruolo dirigenziale nella Polizia di Stato	352	26%	982	74%	<b>1.334</b>
Ruolo di Ispettori della Polizia di Stato	2.683	16%	14.505	84%	<b>17.188</b>
Ruolo di Sovrintendenti della Polizia di Stato	2.112	14%	12.907	86%	<b>15.019</b>
Ruolo di Agenti e Assistenti della Polizia di Stato	8.735	16%	47.571	84%	<b>56.306</b>
<b>Totale del personale della Polizia di Stato con funzioni di polizia</b>	<b>14.953</b>	<b>16%</b>	<b>77.903</b>	<b>84%</b>	<b>92.956</b>

Carriera o ruolo	Donne		Uomini		forza lavoro
	forza lavoro	%	forza lavoro	%	
Carriera di Ufficiali Tecnici della Polizia di Stato	155	30%	369	70%	<b>524</b>
Personale dirigenziale con ruoli tecnici nella Polizia di Stato	19	53%	17	47%	<b>36</b>
Ruolo di Ispettori con ruoli tecnici nella Polizia di Stato	531	38%	858	62%	<b>1.389</b>
Ruolo di Sovrintendenti con ruoli tecnici nella Polizia di Stato	506	32%	1.061	68%	<b>1.567</b>
Ruolo di Agenti e Assistenti con ruoli tecnici nella Polizia di Stato	739	48%	798	52%	<b>1.537</b>
<b>Totale del personale della Polizia di Stato impegnato in attività tecnico-scientifiche o tecniche</b>	<b>1.950</b>	<b>39%</b>	<b>3.103</b>	<b>61%</b>	<b>5.053</b>

	Donne		Uomini		forza lavoro
	forza lavoro	%	forza lavoro	%	
Totale del personale della Polizia di Stato che svolge funzioni di polizia	14.953	16%	77.903	84%	92.856

<sup>28</sup> Carriere di Ufficiali, ruolo di Ispettori, ruolo di *Sovrintendenti*, ruolo di Assistenti e Agenti (Decreti Presidenziali n° 335, 337 e 338 del 1982).

Totale del personale della Polizia di Stato che svolge attività tecnico-scientifiche o tecniche	1.950	39%	3.103	61%	5.053
Totale del personale medico della Polizia di Stato	147	56%	114	44%	261
Totale del personale della Banda Musicale della Polizia di Stato	12	14%	76	86%	88
<b>Totale generale del personale della Polizia di Stato</b>	<b>17.062</b>	<b>17%</b>	<b>81.196</b>	<b>83%</b>	<b>98.258</b>

142. Per quanto riguarda la gestione delle risorse economiche, valgono le regole contabili dello Stato, che prevedono il controllo da parte degli uffici contabili territoriali dello Stato e la responsabilità del funzionario incaricato all'interno dell'ufficio. I relativi documenti non sono pubblici, fatta eccezione per quanto stabilito dalle norme sulla trasparenza e sulla concorrenza (ad es. bandi di gara, specifiche tecniche ecc.). L'Ufficio Centrale di Bilancio, un organismo autonomo all'interno della Polizia di Stato, verifica la correttezza amministrativa e contabile. La Corte dei Conti esercita un controllo di legittimità a priori sulla nomina del personale dirigenziale.

143. I Carabinieri sono una forza di polizia militare con competenze generali e un duplice ruolo:

- in qualità di forza armata, risponde al Ministro della Difesa, attraverso il Capo della Difesa, nell'ambito dell'esecuzione di operazioni militari, tra cui i compiti esclusivi di polizia militare e di sicurezza riguardanti tutte le forze armate, la partecipazione a operazioni e sicurezza delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero;
- in qualità di forza di polizia (LEA) dipendono, a livello funzionale, dal Ministro dell'Interno per quanto riguarda i compiti di ordine e sicurezza pubblica.

144. Nell'ambito degli aspetti tecnici e amministrativi della propria attività, i Carabinieri rispondono:

- al Ministero della Difesa per quanto riguarda il personale, l'amministrazione e le attività logistiche;
- al Ministero dell'Interno per quanto riguarda gli alloggi, l'arredamento e l'attrezzatura collegata ai compiti di polizia, nonché per l'uso di risorse economiche destinate al rafforzamento delle forze dell'ordine.

145. Alcuni reparti dei Carabinieri sono costituiti come parte dei seguenti ministeri:

- Ministero della Salute, Ministero dell’Ambiente e Sicurezza energetica, Ministero della Cultura, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – e dipendono, a livello funzionale, da ciascun Ministero;
- organizzazioni o autorità nazionali (Presidenza della Repubblica, Parlamento, Corte Costituzionale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, C.N.E.L., la Banca d’Italia e varie autorità indipendenti) per l’esecuzione di compiti specifici – e dipendono, a livello funzionale, dai capi di queste organizzazioni o autorità.

146. Infine, per l’esecuzione delle attività di polizia giudiziaria, i Carabinieri sono subordinati, a livello funzionale, sotto l’autorità giudiziaria.

147. Il personale dei Carabinieri è così composto:

	<b>Ufficiali</b>	<b>Sottoufficiali</b>	<b>Ispettori</b>	<b>Brigadieri</b>	<b>Appuntati/Carabinieri</b>	<b>Totale</b>
<i>Personale maschile</i>	4.399	25.419	26.037	21.567	51.596	<b>102.981</b>
	89,2%	93,4%	94,2%	97,3%	90,6%	<b>92,6%</b>
<i>Personale femminile</i>	531	1.790	1.606	592	5.366	<b>8.279</b>
	10,8%	6,6%	5,8%	2,4%	9,4%	<b>7,4%</b>
<i>Totale</i>	4.930	27.209	27.643	22.159	56.962	<b>111.260</b>
	4,4%	24,5%	25,4%	19,9%	51,2%	

148. Il Codice dell’Ordinamento Militare (Decreto Legislativo n° 66/2010, di seguito denominato COM) definisce l’organizzazione, le funzioni e l’attività dei Carabinieri. La sua struttura organizzativa è suddivisa in (art. 169 COM):

- Comando generale: attraverso il quale il Comandante Generale dirige, coordina e controlla l’attività dell’Arma (art. 170 COM). Il Comandante Generale è nominato per un periodo di tre anni dal Presidente della Repubblica, seguendo una procedura collegiale stabilita dalla legge (art. 32 COM e Legge n° 13/1991). L’incarico non è rinnovabile ma, se il

Comandante Generale non ha raggiunto il limite di età, può essere esteso al massimo per un altro anno (art. 1094 COM). La nomina di un nuovo Governo non comporta la cessazione dell'incarico del Comandante Generale;

- Organizzazione addestrativa (art. 172 COM);
- Organizzazione territoriale: include comandi interregionali, regionali, provinciali, infraprovinciali e di stazione. Questi ultimi costituiscono l'articolazione di base dei Carabinieri a livello locale, cui compete la responsabilità diretta del controllo del territorio e delle connesse attività istituzionali, nonché l'assolvimento dei compiti militari (art. 173 COM);
- Organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare: comprende reparti dedicati, in via prioritaria o esclusiva, all'espletamento di compiti particolari o che svolgono attività di elevata specializzazione in queste materie, a sostegno o con il supporto dell'organizzazione territoriale (art. 174bis COM);
- Organizzazione mobile e speciale: comprende reparti dedicati, in via prioritaria o esclusiva, all'espletamento di compiti particolari o che svolgono attività di elevata specializzazione, a sostegno o con il supporto dell'organizzazione territoriale (art. 174 COM);
- Reparti e unità per esigenze specifiche: all'interno di organizzazioni comandi e vari organismi, per l'esecuzione di attività specifiche (art. 175 COM).

149. Ogni struttura organizzativa è comandata da un Generale di corpo d'armata con funzioni di comando, di alta direzione, di coordinamento e di controllo (art. 844 COM).

150. Per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi pubblici, l'Arma dei Carabinieri:

- amministra le risorse pianificate nei capitoli di bilancio del Ministero della Difesa, esercitando poteri di spesa e funzioni relative nelle questioni contrattuali e nella gestione contabile-amministrativa;
- riceve, inoltre, risorse dagli stanziamenti di bilancio del Ministero dell'Interno, oltre che da altri Ministeri (Lavoro e Politiche Sociali, Ambiente e Sicurezza Energetica, Cultura, Salute, Agricoltura, Sovranità alimentare e Foreste) per sostenere le necessità funzionali della componente specialistica dell'Arma;

- è soggetta al controllo esterno dell'Ufficio Centrale per le Ispezioni Amministrative del Ministero della Difesa, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della contabilità territoriale e della Corte dei Conti.

151. La Guardia di Finanza è un corpo di polizia militare con competenza generale in materia di prevenzione, indagine e repressione delle violazioni relative a questioni economiche e finanziarie. È regolamentata principalmente con la Legge n° 189/1959, il Decreto Legislativo n° 68/2001 e la Legge n° 121/1981. Altri doveri e funzioni vengono inoltre previsti dalle misure normative settoriali. Inoltre, la Guardia di Finanza ha funzioni di polizia giudiziaria e compiti di ordine e sicurezza pubblica, assieme alle altre forze di polizia. Infine, ha competenza esclusiva sulla sicurezza marittima e competenza prevalente sulla sicurezza nelle questioni relative alla circolazione dell'Euro e agli altri mezzi di pagamento.

152. La Guardia di Finanza è retta da un Comandante Generale, scelto tra i Generali di Corpo d'Armata in servizio permanente effettivo nel Corpo stesso o nell'Esercito. Il Comandante Generale viene nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, su delibera del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con il Ministro della Difesa (art. 32 COM e Legge n° 189/1959). L'incarico è di tre anni e non può essere esteso né rinnovato. Se il Comandante Generale non ha ancora raggiunto il limite d'età alla fine dell'incarico, rimane in carica fino a raggiungere il limite d'età e, in ogni caso, per un ulteriore anno al massimo. La nomina di un nuovo Governo non comporta la cessazione dell'incarico del Comandante Generale. La Guardia di Finanza risponde al Ministro dell'Economia e delle Finanze nell'ambito della sua competenza generale. Per quanto riguarda le sue altre funzioni ricade, a livello funzionale, nell'ambito del Ministero dell'Interno per quanto riguarda la conservazione dell'ordine e della pubblica sicurezza, nell'ambito del Ministero della Difesa per quanto riguarda la sua partecipazione a operazioni militari e nell'ambito del Pubblico Ministero competente per le attività di polizia giudiziaria.

153. La struttura organizzativa della Guardia di Finanza comprende il Comando Generale e i Comandi e organi di esecuzione del servizio, che comprendono unità territoriali, speciali e aeronavali. A livello territoriale la divisione è la seguente:

- 6 comandi interregionali, con sede a Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. Ognuno di essi ha due o più Comandi regionali sotto la propria autorità;
- 19 Comandi regionali che, tipicamente, hanno due o più Comandi provinciali e un'Unità operativa aeronavale sotto la propria autorità;
- 105 Comandi provinciali e 1 Comando territoriale con sede ad Aosta (equivalente, per strutture e funzioni, a un comando provinciale), al quale sono subordinati un'unità di polizia economico-finanziaria e uno o più Gruppi e/o Compagnie. Le ulteriori unità territoriali minori (unità operative metropolitane, compagnie, tenenze e stazioni di soccorso alpino) sono collocate sotto la diretta autorità dei gruppi e/o delle stesse compagnie (tenenze e stazioni di soccorso alpino);
- 15 unità operative aeronavali, alle quali sono subordinate una o più stazioni navali e, tipicamente, un servizio aereo.

154. Le unità speciali vengono create per le indagini che richiedono un'elevata specializzazione in alcuni campi, o in cui l'efficacia del controllo richiede un apparato unitario. Queste ultime sono dirette da un Comando unità speciali. In particolare:

- le seguenti unità sono sottoposte all'autorità del Comando Tutela Economia e Finanza:
  - Nucleo Speciale Entrate e Repressione Frodi Fiscali;
  - Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie;
  - Nucleo Speciale di Polizia Valutaria;
  - Nucleo Speciale Antitrust;
- il Comando unità speciali ha sotto la propria autorità:
  - un Nucleo Speciale Commissioni Parlamentari d'Inchiesta;
  - un Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche;
  - un Nucleo Speciale Anticorruzione;
  - un Nucleo Speciale Beni e Servizi;
- il Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata.

155. L'Ispettorato per gli Istituti di Istruzione è responsabile dell'Accademia (tutte le attività formative di base per l'addestramento degli ufficiali e dei cadetti), della Scuola di polizia economico-finanziaria (che gestisce tutte le attività

formative riguardanti la qualifica e la formazione ulteriore, oltre che la formazione in servizio del personale), del Centro reclutamento, della scuola per Ispettori e Sovrintendenti, della Legione allievi (da cui dipendono la Scuola allievi, la Scuola alpina, la Scuola nautica e la Scuola di Addestramento e Specializzazione e del Centro sportivo. A livello periferico, la formazione in servizio del personale è affidata a 19 centri di formazione sotto l'autorità dei Comandi regionali.

156. Alla data del 31 dicembre 2022, il personale della Guardia di Finanza si presenta come di seguito indicato<sup>29</sup>:

CATEGORIA	FORZE IN ORGANICO (FO)	FORZE EFFETTIVE (FE)			PERCENTUALE	
		TOTALE	UOMINI	DONNE	UOMINI	DONNE
ISPETTORI	26.747	25.435	22.631	2.804	88,975%	11,024%
SOVRINTENDENTI	10.112	9.787	9.726	61	99,376%	0,623%
APPUNTATI E FINANZIERI	23.605	20.112	18.994	1.118	94,441%	5,558%
<b>TOTALE</b>	<b>60.464</b>	<b>55.334</b>	<b>51.351</b>	<b>3.983</b>	<b>92,801%</b>	<b>7,198%</b>

	FO	FE	di cui F	% personale per grado su totale FE	% uomini per grado su totale FE	% donne per grado su totale FE
<b>RN</b>						
Gen.C.A.	11	11	0	0,38%	0,38%	0,00%
Gen.D.	26	23	0	0,80%	0,80%	0,00%
Gen.B.	75	74	0	2,56%	2,56%	0,00%
Col.	350	325	1	11,26%	11,23%	0,03%
Ten.Col.	794	727	42	25,19%	23,74%	1,46%
Magg.	479	437	78	15,14%	12,44%	2,70%
Cap.	686	623	109	21,59%	17,81%	3,78%
Ten.	388	306	65	10,60%	8,35%	2,25%
Sten.	194	191	44	6,62%	5,09%	1,52%
<b>RTLA</b>						
Gen.B.	3	1	0	0,03%	0,03%	0,00%
Col.	22	10	0	0,35%	0,35%	0,00%
Ten.Col.	297	4	0	0,14%	0,14%	0,00%
Magg.		69	24	2,39%	1,56%	0,83%
Cap.		75	33	2,60%	1,46%	1,14%
Ten.		10	6	0,35%	0,14%	0,21%
<b>TOTALE</b>	<b>3325</b>	<b>2886</b>	<b>402</b>	<b>100,00%</b>	<b>86,07%</b>	<b>13,93%</b>

157. Il GET è preoccupato dalla bassa rappresentanza di donne in tutte e tre le forze, specialmente a livello dirigenziale. Alcuni interlocutori del GET hanno spiegato tutto ciò con il fatto che le donne sono state ammesse nelle forze armate solo a partire dal 2000 e che gli avanzamenti di carriera dipendono in larga

<sup>29</sup> Nella seconda tabella, RN significa "ruolo normale" e RTLA "ruolo tecnico-logistico-amministrativo".

misura dall'anzianità. Tuttavia, il GET fa notare che la percentuale di personale femminile è bassa anche nella Polizia di Stato, che è una forza civile in cui il personale femminile è stato ammesso già a partire dai primi anni 1980. Anche se le tendenze relative alle domande di lavoro inviate da donne nell'ambito di posizioni di inizio carriera sono incoraggianti, il GET non è stato informato di alcuna politica in corso per ottenere un migliore equilibrio tra i generi in alcuna Forza di Polizia. I rappresentanti dei sindacati della Polizia di Stato hanno confermato la necessità di misure innovative per raggiungere un tale obiettivo. Il GET sottolinea l'importanza di promuovere l'equilibrio tra i generi nella polizia, poiché contribuisce a evitare il pensiero unico e, quindi, la corruzione. Pertanto, **il GRECO raccomanda che vengano compiuti ulteriori sforzi per promuovere una rappresentanza più equilibrata dei generi in tutti i livelli delle forze dell'ordine, come parte del reclutamento e degli avanzamenti di carriera interni.**

#### *Accesso alle informazioni*

158. Le tre Forze di Polizia sono soggette alle stesse norme<sup>30</sup> sull'accesso alle informazioni in vigore per i PTEF. Alcuni documenti devono essere pubblicati, mentre altri vengono pubblicati o forniti su richiesta tramite accesso civico<sup>31</sup> o accesso civico generalizzato<sup>32</sup>. Per una descrizione dettagliata di queste misure, si vedano i paragrafi da 0 a 0.

159. I documenti che devono essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti web delle Forze di Polizia includono informazioni generali sulle norme applicabili; graduatorie dei concorsi pubblici; bilancio annuale, bilancio consuntivo, conto del personale e spese relative; dati trimestrali sui pagamenti effettuati da amministrazioni aggiudicatrici operanti sul territorio nazionale; e atti relativi alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici relativi ai servizi.

160. Come spiegato per i PTEF, il diritto di accesso civico e quello di accesso civico generalizzato vengono esercitati gratuitamente. L'accesso civico riguarda le informazioni che dovrebbero essere pubblicate, mentre l'accesso civico generalizzato si riferisce alle informazioni, detenute da pubbliche amministrazioni, diverse da quelle soggette a pubblicazione obbligatoria. Non è richiesto alcun interesse per ottenere accesso a queste informazioni, ma possono essere previsti limiti per la protezione della pubblica sicurezza,

---

<sup>30</sup> Articoli 22 e segg. della Legge n° 241/1990.

<sup>31</sup> Art. 5, comma 1, Decreto Legislativo n° 33/2013, così come emendato.

<sup>32</sup> Art. 5, comma 2, Decreto Legislativo n° 33/2013.

dell'ordine pubblico, della sicurezza nazionale, delle relazioni internazionali, delle indagini di reati e delle relative azioni legali. Il sito web della Polizia di Stato contiene informazioni sulla procedura per esercitare il diritto di accesso (civico) alle informazioni. Le richieste vengono gestite dagli uffici centrali del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, che le distribuiscono agli uffici centrali competenti in base al tema della richiesta.

161. Per quanto riguarda il diritto di accesso a documenti pubblici in base alla Legge sulla procedura amministrativa, chi presenta domanda deve dimostrare un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione legalmente protetta e collegato al documento al quale si richiede l'accesso. La domanda può essere inviata tramite posta, e-mail (utilizzando la firma digitale, la carta di identità elettronica o la Carta nazionale dei servizi) oppure di persona. L'esercizio del diritto viene escluso in casi specifici stabiliti dalla legge, ossia quando i documenti riguardano le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente essenziali per la protezione dell'ordine pubblico, per la prevenzione e la repressione del crimine, con particolare riferimento alle tecniche investigative, all'identità dei fornitori di informazioni e alla sicurezza dei beni e delle persone interessate, nonché all'attività di polizia giudiziaria e allo svolgimento delle indagini. Il rifiuto, la restrizione o l'accesso ritardato devono essere motivati.

162. I Carabinieri hanno creato una struttura dedicata alla gestione delle relazioni con il pubblico, composta dal Responsabile pubbliche relazioni presso il Comando generale e da 19 Unità di pubbliche relazioni, con sede presso i Comandi di legione. Questi uffici forniscono consigli ai comandi di armata sull'accesso/la partecipazione a procedure amministrative e sull'elaborazione dei dati personali, gestiscono i canali di comunicazione esterni e interni e valutano il livello di soddisfazione dell'utente. Le statistiche relative alle richieste di accesso alle informazioni ricevute e gestite dai Carabinieri si presentano come di seguito riportate:

<b>ACCESSO CIVICO ALLE INFORMAZIONI, SEMPLICE E GENERALIZZATO</b>			
<b>PERIODO 2021-2023</b>			
<b>PERIODO</b>	<b>ACCETTATI</b>	<b>PARZIALMENTE ACCETTATI</b>	<b>RESPINTI</b>
2021	16	3	21
2022	9	4	14

2023	15	6	13
<b>TOTALE</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	<b>48</b>

163. Le discussioni in loco non hanno rivelato questioni significative a livello di accesso alle informazioni nell'ambito delle LEA.

#### *Fiducia del pubblico nelle forze dell'ordine*

164. Sulla base di un sondaggio nazionale, il Rapporto EURISPES 2022, la maggioranza degli intervistati ha manifestato la propria fiducia nella Polizia di Stato (60,3%), nei Carabinieri (55%) e nella Guardia di Finanza (59,6%). Le interviste in loco hanno confermato questa percezione. Anche se la percezione generale è che l'Italia sia gravemente affetta dalla corruzione (si veda la parte contestuale del presente rapporto), le LEA godono di una buona reputazione della fiducia generale.

#### *Sindacati e organizzazioni professionali*

165. Nella Polizia di Stato, alla data del 31 dicembre 2021, esistevano sei sindacati maggiormente rappresentativi del personale non dirigenziale. Nell'ambito di un sistema che consente rappresentanze multiple (l'iscrizione contemporanea a più di un sindacato), entro quella data erano state conferite 95.454 deleghe sindacali, di cui 13.439 dal personale femminile e 82.015 dal personale maschile.

166. Per quanto riguarda il personale dirigenziale della Polizia di Stato, i dati del 31 dicembre 2020 hanno identificato cinque organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale. Nell'ambito dello stesso sistema con rappresentanza multipla, sono state conferite 2.258 deleghe sindacali, di cui 792 dal personale femminile e 1.466 dal personale maschile.

167. Il sistema giuridico italiano stabilisce che il personale militare, compresi i membri dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, possono essere rappresentati solo da associazioni professionali militari con caratteristiche sindacali. Questo diritto è stato riconosciuto al personale militare solo nel 2018, a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale. Fino ad allora, la protezione dei diritti e degli interessi del personale militare (inclusa la loro rappresentanza nella definizione del contenuto del rapporto di lavoro) è stata affidata alla

rappresentanza militare, che consiste in un sistema articolato in consigli stabiliti a livello base, intermedio e centrale, che aiutano i rispettivi Comandanti. Per assicurare la continuità nella rappresentanza dei diritti e degli interessi del personale militare, la Legge n° 46/2022 (integrata nel Codice dell'Ordinamento Militare a seguito del Decreto legislativo n° 192/2023) stabilisce un periodo di transizione in cui la rappresentanza militare coesiste con queste associazioni professionali militari aventi caratteristiche sindacali.

168. Attualmente, esistono otto associazioni autorizzate che rappresentano solo il personale dei Carabinieri e cinque di tipo interforze (Carabinieri, Esercito, Marina, Aeronautica e Guardia di Finanza). A queste associazioni professionali sono registrati, in totale, 35.000 Carabinieri.

169. Nella Guardia di Finanza, attualmente sono presenti cinque associazioni professionali registrate, di natura sindacale. Le associazioni professionali di tutte e tre le LEA non hanno ruoli specifici nelle politiche relative all'integrità.

### **Politica anticorruzione e per l'integrità**

*Strategia anticorruzione e relativa applicazione, misure di gestione del rischio nelle aree soggette a corruzione*

170. Il sistema di prevenzione della corruzione previsto dalla Legge n° 190/2012 (si vedano i paragrafi da 44 a 46) vale anche per le Forze di Polizia. Conseguentemente, le Forze di Polizia devono adottare un piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, basato sul modello dell'ANAC, in cui identificano le misure organizzative finalizzate alla prevenzione della corruzione. Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RCPT) ha il compito di assicurare l'applicazione del sistema di prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione, su base annuale.

171. Per i Carabinieri, il piano<sup>33</sup> viene approvato dal Ministero della Difesa e l'RCPT del Ministero viene scelto dal Ministro, che è assistito dai rappresentanti anticorruzione e per la trasparenza nominati all'interno di ciascuna delle quattro forze armate. Il rappresentante anticorruzione e per la trasparenza dei Carabinieri è il Capo dell'Ufficio Affari Giuridici e Condizione Militare del Comando Generale, che verifica la conformità con

---

<sup>33</sup><https://www.difesa.it/amministrazione-trasparente/piano-integrato-attivita-organizzazione/3792.html>

le misure di prevenzione della corruzione, segnala comportamenti corrotti e violazioni del Codice di Comportamento, nonché le misure intraprese per affrontarle; esamina, su richiesta dell'RCPT, i rapporti relativi a qualsiasi caso di segnalazione; invia annualmente all'RCPT un rapporto sullo stato di applicazione del piano. Lo scopo principale del piano è quello di identificare le misure organizzative finalizzate a contenere il rischio di un processo decisionale non imparziale. In questo contesto, spetta alle amministrazioni la valutazione e la gestione del rischio di corruzione, in base a una metodologia identificata dal Piano Nazionale Anticorruzione che include l'analisi del contesto (esterno e interno), la valutazione dei rischi (identificazione, analisi e ponderazione dei rischi) e il trattamento degli stessi (identificazione e pianificazione di misure).

172. L'aspetto centrale di questo sistema di prevenzione è la mappatura dei processi interni. Nei Carabinieri, il Referente anticorruzione e per la trasparenza ha completato la prima mappatura nel 2018, con il coinvolgimento di tutti gli uffici del Comando Generale. La mappatura viene aggiornata periodicamente ed è soggetta a controllo e aggiornamento costante, in particolare per quanto riguarda la completezza dei processi organizzativi e l'adeguatezza delle misure previste per la gestione del rischio di corruzione. Un rapporto annuale, preparato dall'RPCT in base ai dati trasmessi dai referenti, viene pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web del Ministero della Difesa.

173. I processi di mappatura dei rischi sono stati suddivisi in otto aree obbligatorie (autorizzazioni e concessioni, appalti pubblici, misure per l'espansione della sfera giuridica, reclutamento e carriera del personale, gestione delle entrate, spese e beni, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, assegnazioni e nomine, affari giuridici e contenziosi) più tre opzionali (formazione, sanità militare e meriti). In base a questa mappatura, sono state identificate 837 posizioni a rischio di corruzione.

174. Le misure di gestione del rischio applicate nei Carabinieri comprendono la rotazione ordinaria e straordinaria, la protezione degli informatori, le regole sulle incompatibilità nei conflitti di interessi, l'autorizzazione preventiva per lo svolgimento di attività esterne, le restrizioni successive all'incarico, l'amministrazione trasparente e l'accesso alle informazioni pubbliche. Queste misure vengono descritte più dettagliatamente nelle relative sezioni di questo rapporto. Ulteriori misure comprendono la doppia firma di alcuni atti, gli

accordi sull'integrità e la progressiva informatizzazione dei processi e dei sistemi, che consente la tracciabilità di tutti i processi.

175. Il sistema per la prevenzione della corruzione nella Polizia di Stato è simile. Il Piano triennale del Ministero dell'Interno per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2022 – 2024<sup>34</sup> vale, tra l'altro, per la Polizia di Stato. È accompagnato da un Piano per la performance<sup>35</sup> valido per lo stesso periodo, che contiene obiettivi strategici e operativi. Viene aggiornato con cadenza annuale. Questi due documenti di pianificazione sono compresi nei PIAO del Ministero. L'RCPT del Ministero degli Interni, nominato dal Ministro, viene assistito da una rete di referenti, sia a livello centrale che locale. I loro nomi e dati di contatto vengono pubblicati e aggiornati sul sito web del Ministero, in allegato al Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza<sup>36</sup>. Infine, i processi di mappatura dei rischi del Ministero, che comprendono una singola tabella dei rischi per l'intera amministrazione, nonché tabelle per ogni dipartimento e ufficio centrale, vengono anch'essi pubblicati all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" del sito web del Ministero.

176. In modo analogo, il piano triennale della Guardia di Finanza per la prevenzione della corruzione e la trasparenza viene preparato e sorvegliato dall'RPCT della Guardia, che è il Capo di Stato Maggiore, nominato dal Comandante Generale. Il piano è approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e pubblicato sul sito web della Guardia di Finanza. Il registro dei rischi presenta un totale di 121 processi, distribuiti tra le seguenti aree: personale, appalti, servizi e forniture, coordinamento delle informazioni e relazioni internazionali, attività operative; misure che espandono la sfera giuridica degli interessati; trattamento economico del personale attuale; trattamento economico del personale in pensione; regolarità della revisione contabile amministrativa; gestione dell'infrastruttura IT; attività di supervisione nell'ambito della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro.

---

<sup>34</sup> <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-04/piano2022-2024-corruzione-trasparenza.pdf>

<sup>35</sup> Questo documento di pianificazione, che contiene gli obiettivi strategici e operativi dell'amministrazione degli Affari Interni per il periodo 2022-2024, è disponibile sul sito: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-05/piano\\_performance\\_2022\\_2024\\_0.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-05/piano_performance_2022_2024_0.pdf)

<sup>36</sup> <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-prevenzione-corruzione/piano-triennale-prevenzione-corruzione-e-trasparenza>.

177. Il GET accoglie positivamente il sistema per la prevenzione e la gestione dei rischi legati all'integrità all'interno delle Forze di Polizia. In particolare, i Carabinieri e la Guardia di Finanza hanno fornito al GET molti esempi di controlli e di misure correttive applicate.

*Gestione delle operazioni sotto copertura e dei contatti con informatori e testimoni*

178. Le operazioni sotto copertura sono disciplinate dall'art. 9 della Legge n° 146/2006 sulla cosiddetta "Convenzione transnazionale di Palermo sulla Criminalità Organizzata". Le operazioni sotto copertura – che devono essere autorizzate dagli organismi al vertice, dalla loro delegazione, dai rispettivi dirigenti almeno a livello provinciale, dandone comunicazione preventiva all'autorità giudiziaria competente per le indagini – possono essere intraprese per raccogliere prove per una serie di reati, tra cui la corruzione (articoli 317 e segg. del Codice Penale).

179. Per i Carabinieri, le operazioni sotto copertura nell'ambito dei reati contro la Pubblica Amministrazione vengono ordinate dal Comando generale, a seguito di valutazioni tecniche effettuate dal Gruppo Operazioni Speciali. Per la Guardia di Finanza, queste operazioni vengono effettuate dal Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata, dai Reparti speciali, all'interno dei quali viene creato un gruppo investigativo, dal Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche e dai Nuclei di polizia economico-finanziaria. Le operazioni vengono autorizzate dai vertici della Guardia di Finanza. La Polizia di Stato rinvia alla Legge n° 3/2019, che disciplina le operazioni sotto copertura.

180. Per tutte le transazioni sotto copertura previste dalla legge, è possibile ricorrere all'aiuto di terzi, come ausiliari e intermediari. Il concetto di ausiliario si riferisce a qualsiasi persona esterna alla polizia che assista nello svolgimento dell'operazione di infiltrazione, senza esserne direttamente coinvolto. Gli intermediari sono individui che svolgono attività direttamente collegate a operazioni sotto copertura che, senza una specifica esenzione, costituirebbero un reato. Il Codice di Procedura Penale le sue misure applicative contengono norme specifiche valide per le procedure riguardanti le testimonianze di queste persone.

*Principi etici*

181. La Polizia di Stato non ha un codice di comportamento specifico. Il Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza del Ministero dell'Interno fa riferimento al Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero dell'Interno<sup>37</sup>, che integra e specifica le misure contenute nel Codice di comportamento per i dipendenti pubblici a livello nazionale<sup>38</sup>. Tuttavia, le autorità hanno segnalato che questo codice non è pienamente osservato e che ha solo un valore di ispirazione per la Polizia di Stato, in considerazione della sua organizzazione specifica. Inoltre, tali autorità fanno riferimento ai Regolamenti di servizio<sup>39</sup>, in particolare agli articoli 4-16, 18-20, 24-30, 32-34, 42-43 e 45 e ai Regolamenti disciplinari<sup>40</sup>.

182. La mancanza di un codice di comportamento specifico per la Polizia di Stato è una lacuna, in base al parere del GET. Il fatto che il Codice di comportamento nazionale e il Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero dell'Interno non siano vincolanti per il personale della Polizia – anche se il secondo è comunque vincolante per i dipendenti civili della Polizia di Stato – e vengono visti solo come un'ispirazione è prova del fatto che questi strumenti non sono del tutto adatti alle specificità delle attività della Polizia. Anche se i Regolamenti di servizio e disciplinare contengono norme vincolanti, essi non hanno il valore esplicativo ed educativo che un codice di comportamento dedicato potrebbe avere. Uno strumento del genere dovrebbe essere elaborato con una stretta collaborazione tra dirigenti, personale, sindacati e altre parti rilevanti. Dovrebbe includere esempi pratici ed essere uno "strumento vivente", ossia essere aggiornato regolarmente. Inoltre, dovrebbe essere collegato a misure di supervisione e di applicazione e dovrebbe ricevere ampia pubblicità. Conseguentemente, **il GRECO raccomanda (i) che venga adottato e pubblicato un codice di comportamento per la Polizia di Stato, con esempi e spiegazioni concrete riguardanti il comportamento previsto per i funzionari di polizia e (ii) che esso venga accompagnato da un controllo e un'applicazione effettivi.**

183. I Carabinieri e la Guardia di Finanza, a causa del loro status militare, rientrano, per quanto concerne i loro doveri e la loro disciplina, nell'ambito del Codice dell'Ordinamento Militare (di seguito denominato COM) e del Testo unico delle disposizioni

---

<sup>37</sup> Decreto del Ministero dell'8 agosto 2016.

<sup>38</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n° 62/2013.

<sup>39</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n° 782/1985.

<sup>40</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n° 737/1981.

regolamentari in materia di ordinamento militare (Decreto Presidenziale n° 90/2010, di seguito denominato TUOM).

184. Inoltre, il Regolamento Generale dell'Arma dei Carabinieri (RGA) costituisce il codice etico dei Carabinieri e la norma che ispira le azioni di ciascun Carabiniere. Attualmente, è in corso di aggiornamento, per adattarlo ai cambiamenti del contesto sociale. Il nuovo RGA verrà approvato da Ministro della Difesa, d'intesa con il Ministro degli Interni per quanto riguarda gli aspetti legati alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica.

185. Anche la Guardia di Finanza ha il proprio Codice Deontologico, pubblicato nel 1995 e revisionato nel 2016 sulla base del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici, adattato alle specificità del personale militare del Corpo.

186. Infine, il Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero della Difesa vale anche per il personale militare, nella misura in cui sia compatibile con le norme del COM e del TUOM. È ispirato dai principi costituzionali della legalità, della buona performance e dell'imparzialità, al servizio esclusivo del pubblico interesse, per assicurare la qualità dei servizi e la prevenzione della corruzione e viene citato nel Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

187. Il mancato rispetto di qualsiasi obbligo relativo allo status militare, compresi quelli collegati al Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, comporta una responsabilità disciplinare.

188. Il GET prende atto delle norme etiche in vigore per il personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Le norme contenute nel COM e nel TUOM sono vincolanti, ma non posseggono il carattere illustrativo ed esplicativo che un codice dovrebbe avere. I diversi codici utilizzati nelle due forze hanno il merito di trattare aspetti importanti per la prevenzione della corruzione, come i regali, i conflitti di interessi, i contatti con i terzi ecc. Tuttavia, per la maggior parte, non sono stilati con un carattere generale e trarrebbero vantaggio da ulteriori spiegazioni ed esemplificazioni, con commenti e casi concreti, applicabili alle attività specifiche di ogni corpo. Le indicazioni dovrebbero essere realizzate come un manuale che includa esempi pratici, per illustrare la complessità delle situazioni trattate dalle norme di comportamento e i passi da intraprendere per evitare o aggirare le minacce di corruzione. Questo manuale dovrebbe costituire l'ossatura della

formazione iniziale e in servizio e dovrebbe essere uno strumento vivente che tenga conto degli sviluppi recenti. **Il GRECO raccomanda che i principi etici e le regole di comportamento in vigore per il personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza vengano integrati con un manuale contenente indicazioni pratiche ed esempi, che tenga conto della specificità di ciascuna forza, della varietà dei doveri e delle vulnerabilità.**

*Consulenza, formazione e consapevolezza*

189. Nella Polizia di Stato, tutti i corsi iniziali e di formazione del personale in servizio comprendono temi relativi al comportamento scorretto e alla corruzione, alla legislazione anticorruzione, all'etica della polizia, ai reati contro la pubblica amministrazione, ai doveri della polizia e al comportamento nella vita privata. La dimensione etica del servizio nella polizia viene insegnata in modo trasversale in tutte le discipline, con riferimento a fonti nazionali e internazionali, come il Codice europeo di etica per la polizia, e in diversi scenari operativi. La lotta alla corruzione è un argomento obbligatorio nella formazione iniziale e durante il servizio. Nella formazione iniziale, il tempo dedicato a questo argomento è compreso tra uno e due periodi di formazione. Questa formazione viene fornita attraverso moduli di e-learning per una durata di due periodi di formazione in ogni argomento dei corsi per l'avanzamento di carriera. Esistono anche moduli e-learning ad hoc sull'etica professionale e sull'anticorruzione per il personale dirigenziale. È possibile richiedere consulenza relativa a questioni etiche e di integrità ai superiori o agli uffici centrali competenti in tali materie.

190. Nelle Scuole Allievi Carabinieri, il tema della corruzione è compreso nella formazione iniziale, dal punto di vista sia della prevenzione interna che di quella investigativa, con diversi livelli in base al ruolo degli studenti (8.384 nel 2022). Esistono anche corsi specifici sul Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza e sul Codice di comportamento per i dipendenti della Difesa, che si focalizzano ulteriormente sull'“Etica del Carabiniere”.

191. Per quanto riguarda la formazione in servizio, le questioni anticorruzione sono incluse nell'offerta formativa del corso del corso per Maggiori/Tenenti Colonnelli (24 periodi), frequentato, nel 2022, da 139 Ufficiali, con il contributo di professori dell'ANAC e di alcune università; presso l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative dei Carabinieri (ISTI), a

partire dal 2015, è stato offerto un corso sul “Contrasto alla corruzione”, finalizzato a fornire ai cadetti una conoscenza più aggiornata e più approfondita della materia (ufficiali di polizia giudiziaria in vari ruoli e in servizio presso le Sezioni investigative dei Comandi provinciali e le Sezioni Anticrimine, oltre che, a partire dal 2018, al personale delle sezioni operative dei Comandi di compagnia, e ai dipartimenti specializzati e alle strutture dell’organizzazione forestale, ambientale e agroalimentare). L’attività – che comprende anche il contributo di personale docente dell’ANAC, dell’Agenzia delle Entrate e dalla magistratura – ha formato 23 ufficiali nel 2022, che hanno partecipato alle due edizioni del modulo, per un totale di 43 periodi.

192. Il Comando generale dei Carabinieri ha prodotto materiali per la formazione sull’integrità, ossia un libro sull’Etica del Carabiniere e una versione commentata del “Codice europeo per l’Etica nelle Forze di Polizia” del Consiglio d’Europa, personalizzata in base alle esigenze dell’Arma dei Carabinieri. Inoltre, nel luglio 2022, i Carabinieri hanno creato un Comitato Etico-giuridico, composto da consulenti provenienti dalla magistratura, dal mondo della ricerca e da quello accademico, che fornisce consigli su questioni generali e organizzative che rientrano nell’ambito dei Carabinieri.

193. Per quanto riguarda la consulenza sulle norme etiche e di comportamento, il personale può consultare il portale intranet, che contiene norme applicabili, compendi e altri materiali utili; rivolgersi ai propri diretti superiori e agli uffici di supporto del Comandante; per le questioni più complesse, è possibile inviare domande o richieste agli uffici competenti del Comando generale.

194. Per il personale della Guardia di Finanza, la Scuola di Polizia Economica-Finanziaria offre ogni anno un corso e-learning sulla prevenzione della corruzione, che è obbligatorio per tutto il personale. Le materie di insegnamento comprendono quanto segue: quadro normativo applicabile, il ruolo anticorruzione del Corpo, gestione delle aree di rischio, monitoraggio dell’applicazione delle misure preventive, etica, legalità nelle attività della pubblica amministrazione e cultura dell’integrità, gestione dei dilemmi etici, responsabilità disciplinare, comunicazione interna e esterna come strumento per diffondere la legalità. I temi legati all’etica e alla prevenzione della corruzione vengono affrontati anche durante corsi per destinatari selezionati, come dirigenti o persone da contattare per la prevenzione della corruzione.

195. Il GET nota che esistono attività di formazione legate all'integrità a tutti i livelli di carriera e in tutte e tre le LEA e che alcune di esse sono obbligatorie, un fatto da accogliere positivamente. Tuttavia, non esistono meccanismi confidenziali specifici per la consulenza nell'ambito di questioni relative all'integrità<sup>41</sup>. Il personale può rivolgersi ai propri superiori o agli uffici centrali di ciascuna forza. Il GET sostiene che, per questa questione, sarebbe opportuno introdurre un approccio più istituzionalizzato. Sarebbe consigliabile la presenza di un meccanismo dedicato o di persone al di fuori della linea di comando per fornire consigli confidenziali al personale nell'ambito di dilemmi etici, ecc. L'esistenza di questi meccanismi dovrebbe, a sua volta, essere adeguatamente comunicata al personale. Infine, la creazione di database dei casi e delle domande ricevute offrirebbe un valore aggiunto. Ciò potrebbe tornare utile come strumento di gruppo per comunicare nozioni organizzative al personale su questioni legate all'etica e all'integrità e per l'integrazione pratica di politiche, pratiche e procedure anticorruzione. La comunicazione efficace è un componente fondamentale per contribuire alla formazione dell'organizzazione e al consolidamento degli standard di comportamento previsto per i membri del personale. Per essere efficace, l'informazione deve essere chiara, sufficientemente dettagliata e accessibile. Conseguentemente, **il GRECO raccomanda (i) l'introduzione di meccanismi per fornire consulenza confidenziale di questioni etiche e di integrità al personale delle forze dell'ordine; e (ii) lo sviluppo di database relativi ai temi affrontati da questi meccanismi, da rendere disponibili a tutto il personale di tali forze.**

### **Reclutamento e carriera**

#### *Reclutamento e nomina*

196. I rapporti di lavoro all'interno della Polizia di Stato sono esclusivamente a tempo indeterminato. Nei vari livelli gerarchici, il reclutamento avviene attraverso concorsi aperti oppure concorsi interni, riservati al personale esistente. Non esistono nomine di natura politica o basate sulla fiducia.

---

<sup>41</sup> Il GET è stato informato, dopo la visita, che, a partire dal 2020, la Scuola Ufficiali dei Carabinieri aveva introdotto la materia Etica e Comunicazione Istituzionale. Inoltre, questa scuola sta sviluppando un sistema generale di consulenza su temi relativi all'etica e all'integrità. Il GET accoglie positivamente queste iniziative.

197. Le decisioni relative al reclutamento e alla carriera vengono prese dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, a meno che non venga concessa una specifica delega di potere al Direttore degli Affari Generali e delle Politiche del Personale della Polizia di Stato. Questi ultimi vengono sostenuti in questi compiti da organismi collegiali, la cui composizione è stabilita per legge. È possibile impugnare tutte queste decisioni a livello giudiziario e amministrativo. Contro tutte le decisioni riguardanti le nomine e le carriere è possibile sporgere appello a livello giudiziario e amministrativo.

198. Le posizioni vacanti vengono pubblicate su "*Doppia Vela*", il portale intranet della Polizia di Stato. Il reclutamento avviene in base a un processo di selezione basato sul merito, che comprende una gara per esame. Il processo comprende varie fasi e test di qualificazione scritti e/o orali, in base ai ruoli professionali per i quali i candidati presentano la domanda (ufficiali di alto/medio rango, sergenti, ufficiali). Oltre al merito, questi test mirano a stabilire l'idoneità fisica e medica, oltre a quella relativa alle funzioni e/o ai compiti che i candidati devono svolgere.

199. I concorsi per esami hanno lo scopo di garantire pari opportunità ai candidati, con diversi parametri di idoneità fisica per uomini e donne. Per garantire il carattere pubblico, la trasparenza e l'imparzialità, oltre che per la necessità di prevenire la corruzione, valgono le seguenti norme:

- suddivisione del concorso per esami in specifiche fasi di selezione stabilite per legge;
- trasparenza nel processo di selezione, i criteri del quale devono essere pubblicati sul sito web della Polizia di Stato;
- separazione tra la valutazione del candidato, effettuata da commissioni nominate per ciascun processo di selezione e la cui composizione è stabilita dalla legge, e la gestione amministrativa del concorso, effettuata dalle autorità amministrative competenti;
- rotazione dei membri delle commissioni, che vengono selezionati tra gli esperti nell'ambito del gruppo di materie. I titolari di cariche politiche o sindacali, o che appartengono ad associazioni professionali, condannate o con processi penali in corso, oppure con conflitti di interessi con i candidati, non possono essere nominati membri delle commissioni. A tale scopo, i membri delle commissioni devono effettuare una dichiarazione formale sulla non sussistenza delle

condizioni precedentemente descritte, prima di assumere il proprio ruolo.

200. Per garantire la propria integrità, i candidati devono dimostrare un comportamento esemplare. Questo requisito viene soddisfatto verificando l'assenza di precedenti penali ed altre informazioni contenute nei database della polizia e verificando le informazioni fornite dai candidati stessi con le loro domande. Gli esami medici comprendono l'alcol test e test antidroga. Questi elementi vengono verificati anche durante la carriera degli ufficiali, prima della loro nomina ad altre posizioni. Prima della loro nomina, si procede a una nuova verifica dell'assenza di precedenti penali o delle situazioni di potenziale conflitto di interessi. Nel caso in cui le persone abbiano processi penali in corso, ma non sia stata ancora pronunciata alcuna sentenza definitiva, possono essere intraprese misure cautelari, come la sospensione o il trasferimento. Inoltre, queste persone non possono essere assegnate a ruoli con potenziale rischio di corruzione e non possono essere membri delle commissioni di concorso.

201. Nei Carabinieri, il reclutamento avviene attraverso concorsi pubblici e avanzamenti di carriera interni per gli Ufficiali e gli Ispettori; esclusivamente attraverso trasferimenti interni per i Brigadieri e solo attraverso concorsi pubblici per i Carabinieri. Le procedure di selezione vengono annunciate pubblicamente e gestite dal Centro nazionale di Selezione e Reclutamento, in un modo simile a quello precedentemente descritto per la Polizia di Stato.

202. Nella Guardia di Finanza, tutto il personale militare viene incorporato dopo aver superato un concorso pubblico specifico che, generalmente, comprende la conoscenza e prove fisiche, oltre alla valutazione dell'idoneità fisica e psicologica. A seguito del processo di selezione, viene richiesta la frequenza a corsi di formazione speciali, la cui durata varia in base alla posizione da occupare. La nomina in qualità di ufficiale viene effettuata tramite uno specifico Decreto ministeriale.

203. Le procedure di concorso vengono pubblicate sul sito web del Corpo<sup>42</sup> e sul Portale Unico per il Reclutamento nella Pubblica Amministrazione. Gli avvisi di concorso indicano espressamente, *inter alia*, i requisiti di partecipazione, le prove di concorso da effettuare, le qualifiche aggiuntive e preferenziali che possono essere valutate e le procedure per

---

<sup>42</sup> <https://concorsi.gdf.gov.it>

stilare una graduatoria di merito. I criteri di valutazione vengono redatti dalle commissioni di selezione dei concorsi prima di ogni procedura e pubblicati su internet.

204. Le verifiche vengono effettuate, *inter alia*, dai Comandi territoriali competenti in base alla residenza dei candidati, per valutare il requisito di condotta impeccabile e l'assenza di situazioni incompatibili con l'acquisizione dello stato di militare del corpo e con l'esecuzione dei relativi compiti istituzionali. Inoltre, vengono fatti ulteriori controlli sulle fedine penali, per accertare l'assenza di accuse o condanne per crimini commessi senza dolo. Vengono effettuati anche test tossicologici. I membri delle commissioni di selezione devono firmare una dichiarazione per confermare che non sussiste alcun conflitto di interessi tra loro e ognuno dei candidati.

#### *Promozione*

205. Nella Polizia di Stato, gli avanzamenti di carriera nell'ambito di una categoria di gradi avvengono sulla base dei meriti dei candidati, mentre gli avanzamenti a una categoria superiore si verificano a partire da un concorso per esame interno. Il numero di posti disponibili può essere aperto, per cui tutti i candidati con l'anzianità e il merito richiesti possono ottenere la promozione; oppure può essere chiuso, con un numero limitato di posti disponibili. Un regolamento determina la percentuale di posti riservati alla promozione aperta e chiusa e chi ha superato l'esame per concorso. I risultati degli esami per concorso e il merito dei candidati vengono valutati da una commissione e la decisione finale viene presa dal Capo della Polizia. Quest'ultimo può negare la promozione di un candidato con una decisione motivata. Ai candidati con condanne penali per reati specifici, tra cui quelli legati alla corruzione, non è concessa la presentazione agli esami.

206. Le promozioni per gli ufficiali di rango alto/medio avvengono sulla base di criteri generali stabiliti su base triennale da una Commissione specifica, presieduta dal Capo della Polizia e composta dal Vicedirettore Generale della Pubblica Sicurezza, oltre che dai Prefetti e da funzionari di alto livello. La Commissione propone un elenco di candidati in base al merito, da valutare in vista della promozione ai ruoli di *Commissario*, *Commissario capo*, *vice questore*, *primo dirigente* e *dirigente superiore*, oltre che di qualifiche equivalenti, oltre che per la partecipazione a corsi di formazione per la promozione ai ruoli di *vice questore aggiunto* e qualifiche equivalenti. I criteri e le liste dei candidati vengono approvati

dal Consiglio amministrativo, presieduto dal Ministero dell'Interno e che comprende cinque Capi di Dipartimento del Ministero, con il Vicedirettore Generale in qualità di Direttore ad interim. Qualora non concordi con la proposta, il Consiglio deve dichiarare i motivi della propria decisione.

207. La promozione alla posizione di *Dirigente Generale della Pubblica Sicurezza* viene effettuata tramite Decreto Presidenziale, a seguito di una decisione del Consiglio dei Ministri, su proposta inviata dal Ministro dell'Interno. Infine, i funzionari che hanno svolto operazioni di notevole rilevanza e che hanno dimostrato abilità eccezionali possono ricevere una promozione per merito straordinario con decisione del Capo della Polizia, a seguito delle indicazioni del Consiglio relative ai risultati eccellenti e al servizio eccezionale, oltre che delle commissioni competenti nella gestione dello status giuridico del personale.

208. Nei Carabinieri, il processo di promozione degli Ufficiali viene avviato dalla Direzione Generale per il Personale Militare che, con l'invio di un "tasso di valutazione", indica al Comando generale il personale, suddiviso nei vari gradi e ruoli, che deve essere sottoposto a valutazione per l'avanzamento a un grado superiore. A ciò segue la valutazione vera e propria, effettuata da varie commissioni responsabili dei diversi ranghi e ruoli. A seguito della valutazione, la Direzione Generale compila il "Quadro di avanzamento", registrando gli ufficiali idonei, in ordine di graduatoria di merito, in base al numero di posti corrispondente alle promozioni da conferire. Questo ordine non può essere modificato dall'autorità che effettua la nomina. L'atto di promozione formale si presenta come un Decreto del Presidente della Repubblica per gli ufficiali promossi ai ranghi di Gen. B., Gen. D. e Gen. CA (in quest'ultimo caso, è necessaria anche una decisione del Consiglio dei Ministri) e come un Decreto ministeriale per gli Ufficiali promossi agli altri gradi.

209. Per quanto riguarda il resto del personale, le promozioni degli Ispettori e dei Brigadieri è di competenza della Direzione Generale per il Personale Militare, quelle degli *Appuntati* e dei Carabinieri, del Comando generale.

210. La competenza relativa alla valutazione degli avanzamenti di carriera degli Ufficiali è suddivisa tra tre diverse commissioni: la Commissione di vertice, la Commissione superiore di avanzamento e la Commissione ordinaria di avanzamento, ciascuna composta da ufficiali di alto livello. La valutazione può essere effettuata tramite "anzianità", per cui viene valutata

l' idoneità dell' Ufficiale all' avanzamento, oppure in modalità " opzionale " in cui, oltre all' idoneità, viene attribuito anche un punteggio di merito. Tale punteggio valuta il progresso relativo al possesso di qualità morali, militari e di carattere, di qualità professionali e l' importanza dei compiti effettuati, le qualità intellettuali e culturali, nonché l' attitudine ad assumere posizioni di grado superiore.

211. La legge stabilisce i metodi di avanzamento ai vari gradi tramite anzianità o in modalità opzionale, oltre che la documentazione a partire dalla quale le commissioni possono estrapolare gli elementi per effettuare la valutazione del merito. È possibile presentare appello contro la procedura di valutazione o le decisioni relative alle promozioni presso il giudice amministrativo.

212. La promozione nella  Guardia di Finanza  segue processo simili a quelli dei Carabinieri. Il personale non dirigenziale viene promosso per anzianità o per merito, sulla base di una specifica procedura di valutazione da parte della Commissione Permanente di Avanzamento. La decisione relativa alla promozione, che viene assegnata per legge al Comandante Generale, attualmente viene delegata al capo dell' Ufficio Personale Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari.

213. La valutazione degli ufficiali ai fini della promozione viene effettuata dalla Commissione superiore di avanzamento, presieduta dal Comandante Generale, per gli Ufficiali con un grado corrispondente a quello di Tenente Colonnello o più elevato, e dalla Commissione ordinaria di avanzamento, presieduta dal Vicecomandante, per gli ufficiali con grado da Sottotenente a Maggiore. Ogni Commissione è composta da ufficiali di alto livello. Anche per gli Ufficiali, la promozione può avvenire per anzianità o per merito; quest' ultimo è l' unico metodo di promozione dal grado di Maggiore in poi.

214. La promozione per merito è suddivisa in due fasi. La prima fase ha lo scopo di accertare se ogni ufficiale in corso di valutazione sia idoneo a svolgere i doveri del grado superiore. La seconda fase è finalizzata ad assegnare a ogni Ufficiale ritenuto idoneo un punteggio di merito da uno a trenta. In base a ciò, la Commissione di avanzamento competente compila una graduatoria di merito. Il Ministro dell' Economia e delle Finanze approva gli atti della Commissione superiore di avanzamento, mentre il Comandante Generale approva quelli della Commissione ordinaria di avanzamento. È possibile sporgere appello gerarchico o in tribunale contro le decisioni relative alla

valutazione e alla promozione, oltre che un appello straordinario al Presidente della Repubblica, per le decisioni delle Commissioni di avanzamento.

215. Il GET nota che non esiste un controllo dell'integrità specifico nel corso della carriera degli Ufficiali delle forze dell'ordine. Secondo le autorità, ciò viene controbilanciato da un sistema stringente di controlli gerarchici e interni e dalle procedure di nulla osta per la sicurezza. Il GET ritiene che questi sistemi siano certamente preziosi ma che, di per se stessi, non ricoprono tutti i rischi per l'integrità che si possono verificare nel corso della carriera dei membri del personale. Ad esempio, non comprendono controlli sul retroscena economico o controlli di sicurezza relativi a familiari stretti o a persone associate. La necessità è quella di rendersi pienamente conto del fatto che l'ambiente o la situazione personale dei singoli membri del personale possono cambiare nel corso della vita lavorativa, esponendoli a nuovi rischi. In questo contesto, il GRECO ha costantemente sottolineato che i controlli a intervalli regolari sono uno strumento assolutamente indispensabile per prevenire le attività di corruzione dei membri del personale in servizio. Conseguentemente, **il GRECO raccomanda di effettuare verifiche dell'integrità nel contesto dei cambi di posizione e delle promozioni e, per le funzioni più esposte, a intervalli regolari nel corso della carriera degli Ufficiali delle forze dell'ordine.**

#### *Valutazione della performance*

216. Nella Polizia di Stato, la valutazione della performance e le relative procedure variano a seconda della carriera/posizione del personale.

217. Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza valuta annualmente la performance dirigenziale degli ufficiali di alto e medio livello, sulla base dei rapporti delle attività da loro compilati durante l'anno. La valutazione è effettuata da una Commissione nominata dal Capo della Polizia e che comprende almeno tre Prefetti. Il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza espone la valutazione finale. I *Commissari* e i *Commissari capo*, che sono ufficiali di grado medio senza responsabilità dirigenziali, vengono valutati in base a un rapporto informativo redatto dai Capi degli uffici in cui lavorano. Contro i risultati della valutazione è possibile sporgere appello presso il Tribunale Amministrativo Regionale oppure al Presidente della Repubblica. Le valutazioni annuali

dei dirigenti vengono tenute in considerazione nell'ambito della progressione di carriera.

218. Gli Ufficiali appartenenti ad altre categorie vengono valutati su base annuale dal Direttore del Direttorato centrale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza o dal Capo dell'ufficio al quale appartengono. È possibile sporgere appello contro i risultati della valutazione alle commissioni che si occupano del personale senza responsabilità dirigenziali o presso i tribunali ordinari. Le valutazioni della performance possono influenzare la carriera dell'Ufficiale in questione e prevenire o ritardare l'avanzamento di carriera.

219. Gli ufficiali con valutazioni positive – sia dirigenti che ufficiali – possono essere premiati su proposta dei loro manager, con una valutazione del relativo Consiglio per le ricompense (per meriti straordinari e speciali o per comportamento esemplare). La decisione viene presa da una Commissione responsabile per il personale e assume la forma di un Decreto del Capo della Polizia.

220. Nei Carabinieri e nella Guardia di Finanza, ogni anno viene valutata la performance di tutto il personale militare (con eccezioni esplicite) attraverso il "Documento caratteristico", compilato dal diretto superiore della persona valutata. Il Documento caratteristico viene riesaminato da due superiori della persona che ha effettuato la prima compilazione. I comportamenti e le attività vengono valutati nei seguenti campi: qualità fisiche (aspetto - salute); qualità morali (condotta in servizio e nella vita privata - dignità personale); qualità caratteriali (volontà - equilibrio nelle valutazioni - sicurezza in sé e autostima); qualità intellettuali (abilità di dedurre, fornire presentazioni orali e scritte, analizzare e sintetizzare); preparazione professionale e tecnica.

221. Le valutazioni vengono anche effettuate, *inter alia*, in caso di cambio di funzioni, alla fine di un corso di formazione, in vista di un avanzamento o quando la persona è soggetta a sospensione. Le valutazioni sono autonome e indipendenti l'una dall'altra, sia in termini temporali che in relazione alle Autorità coinvolte nella compilazione del Documento caratteristico. Il Documento caratteristico costituisce una base essenziale per lo sviluppo della carriera e un elemento di orientamento per l'impiego razionale delle risorse umane militari. Si ispira ai principi di obiettività, imparzialità e giustizia. La persona valutata partecipa al processo di valutazione ispezionando formalmente il documento compilato. È possibile

presentare ricorso gerarchico o giudiziario contro i risultati della valutazione.

#### *Mobilità, rotazione*

222. Nella Polizia di Stato, la rotazione del personale viene vista come una misura estremamente importante nella lotta alla corruzione. Per questo motivo, normalmente viene applicata al personale negli ambienti più sensibili, tenendo conto dell'organigramma, dei livelli di specializzazione richiesti in varie aree di impiego e con l'eccezione dei casi di conflitti interpersonali (in questi casi, i trasferimenti avvengono automaticamente seguendo procedure specifiche). Tuttavia, i limiti si presentano in relazione all'elevato livello di specializzazione richiesto in alcune posizioni e alla sensibilità delle informazioni elaborate in alcuni settori, che richiedono continuità del personale. Negli ultimi cinque anni, sono stati effettuati 7.252 trasferimenti con un personale effettivo di 2.816 dirigenti ed equivalenti e di 2.197 funzionari non dirigenti. Per quanto riguarda la mobilità volontaria, una sezione dedicata del portale "Doppia Vela" consente al personale di inserire direttamente o di modificare le richieste di trasferimento, verificandone l'andamento. I trasferimenti vengono approvati dal Capo della Polizia.

223. Nei Carabinieri, a seguito della mappatura dei processi interni dell'amministrazione, prevista dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione, sono state identificate 837 posizioni lavorative "a rischio corruzione". Il personale che occupa queste posizioni è soggetto a rotazione ogni 5 anni. Questa misura è subordinata a limiti soggettivi, relativi al rapporto di lavoro (protezione del ruolo genitoriale, disabilità, diritti sindacali ecc.) e oggettivi, connessi con la struttura organizzativa dell'amministrazione (possesso delle abilità professionali necessarie per l'esecuzione di attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con un contenuto tecnico elevato) e relative alla necessità di assicurare un funzionamento fluido e la continuità dell'azione amministrativa. Quando la rotazione ordinaria non è possibile, l'amministrazione deve giustificare i motivi per la mancata applicazione di questa misura e adottare misure alternative per prevenire la corruzione.

224. Inoltre, il Comando generale ha emanato una circolare sulle politiche di impiego che fissa la permanenza massima negli incarichi (tutti gli Ufficiali 7 anni, Comandanti di stazione 10 anni, militari impiegati in aree di specializzazione 15 anni). I

trasferimenti avvengono in base alla pianificazione annuale degli spostamenti, tenendo anche conto della rotazione ogni cinque anni per gli incarichi “a rischio” e vengono decisi dai dirigenti relativi, su delega del Comandante Generale.

225. Anche la Guardia di Finanza dà grande enfasi alla rotazione del personale come misura preventiva. Il Corpo attua le linee guida ANAC sulla formazione, la segregazione delle funzioni, la rotazione delle pattuglie e l'erogazione di periodi più lunghi o più corti di supporto e formazione sul lavoro.

226. In base a ciò, la rotazione regolare è prevista ogni 3 o 4 anni per le posizioni dirigenziali. Quale parte di uno sforzo più ampio di limitare le lunghe permanenze nelle stesse posizioni, la priorità viene data agli Ufficiali con 6 o più anni di permanenza nello stesso luogo di lavoro. I Sottoufficiali impiegati come comandanti di un dipartimento isolato rimangono in carica per un massimo di 8 anni, tranne nel caso di deroghe speciali riguardanti il personale che sta per raggiungere l'età pensionabile. La rotazione è prevista anche nella composizione delle pattuglie operative, nell'assegnazione di incarichi gratuiti o retribuiti, nella composizione delle commissioni di selezione e per l'ammissione dei funzionari alla formazione in vista della promozione.

227. La mobilità può anche avvenire su richiesta. Le circolari annuali per la pianificazione prevedono la rotazione e la mobilità per conciliare le necessità dei singoli Ufficiali e quelli della Guardia di Finanza. I dirigenti possono esprimere proposte ai funzionari in carica per motivi, tra gli altri, legati all'idoneità all'ambiente/alla performance, all'impegno o a una preparazione non adeguata per la posizione ottenuta.

#### *Destituzione dall'incarico*

228. In tutte e tre le Forze di Polizia, la fine del rapporto di lavoro può derivare dal raggiungimento dell'età pensionabile, dal licenziamento volontario, dal risultato di procedimenti disciplinari o quale pena aggiuntiva, a seguito di una condanna penale. Inoltre, nei Carabinieri, il licenziamento può avvenire a seguito del Licenziamento di Autorità Militare (quando l'Ufficiale sia soggetto all'amministrazione giudiziaria, civile o di sostegno, in caso di indisponibilità o quando sia soggetto a una misura preventiva definitiva o di sicurezza personale) oppure alla cancellazione dai ruoli (per perdita della cittadinanza, entrata in servizio in un'altra forza armata o forza di polizia o, senza autorizzazione, nelle forze armate di un altro Stato). Nella

Guardia di Finanza, il licenziamento può risultare anche dalla squalifica dal lavoro risultante dalla violazione delle norme sull'incompatibilità professionale, o da una "misura autoritativa di natura non disciplinare". La conclusione del rapporto di lavoro avviene a seguito di "performance scarsa", "inadeguatezza rispetto alle funzioni del grado" o nei casi di "cattiva condotta a livello disciplinare, grave e ripetuta, sanzionata da una punizione" (quest'ultima vale solo per il personale che appartiene alla categoria degli Appuntati e Finanziari). I rimedi amministrativi e giuridici stabiliti dalla legge (revisione, appello gerarchico, giudiziale e straordinario) sono disponibili per impugnare le misure di cui sopra.

#### *Stipendi e indennità*

229. Nella Polizia di Stato, gli stipendi annuali (incluse le indennità aggiuntive) sono i seguenti. Gli importi sotto riportati non tengono conto dell'anzianità o di indennità aggiuntive per mansioni dirigenziali.

Qualifica	Stipendio medio annuale (2021)
<i>Agente</i>	34.609,39 €
<i>Vice ispettore</i>	46.192,85 €
<i>Commissario capo</i>	54.440,69 €

230. Nei Carabinieri, lo stipendio di base dipende dal grado. Una parte variabile della remunerazione tiene conto dell'esecuzione di alcuni compiti (servizi esterni, servizi notturni, missioni, ecc.), oltre che del servizio oltre l'orario normale di lavoro (straordinari, compenso lavorativo forfettario, ecc.)

### TRATTAMENTO ECONOMICO FISSO E CONTINUO DAL GRADO DI CARABINIERE A QUELLO DI CAPITANO

GRADI	STIPENDI O (dal 1° gennaio 2022 - D.P.R. 57/2022 art. 32 c. 3)		CONTRIBUTO PENSIONISTICO MENSILE (dal 1° febbraio 2021 - D.P.R. 57/2022 art. 34 c. 1)		TOTALE	
	mensile lordo	annual e lordo	mensil e lordo	annuale lordo	mensile lordo	annuale lordo
Capitano	2.297,01	27.564,08	932,67	11.192,04	3.229,68	38.756,12
Tenente	2.258,85	27.106,20	923,12	11.077,44	3.181,97	38.183,64
Sottotenente	2.087,15	25.045,76	886,79	10.641,48	2.973,94	35.687,24
Luogotenente Carica Speciale	2.258,85	27.106,20	913,13	10.957,56	3.171,98	38.063,76
Luogotenente	2.190,17	26.282,03	913,13	10.957,56	3.103,30	37.239,59
Maresciallo Maggiore con 8 anni nel grado	2.136,75	25.641,00	902,50	10.830,00	3.039,25	36.471,00
Maresciallo Maggiore	2.098,59	25.183,13	902,50	10.830,00	3.001,09	36.013,13
Maresciallo capo	2.037,54	24.450,53	863,80	10.365,60	2.901,34	34.816,13
Maresciallo ordinario	1.999,39	23.992,65	836,98	10.043,76	2.836,37	34.036,41
Maresciallo	1.904,00	22.847,96	810,72	9.728,64	2.714,72	32.576,60
Brigadiere capo qualifica speciale	1.999,39	23.992,65	833,08	9.996,96	2.832,47	33.989,61
Brigadiere capo con 4 anni nel grado	1.919,26	23.031,11	833,08	9.996,96	2.752,34	33.028,07
Brigadiere capo	1.896,37	22.756,39	833,08	9.996,96	2.729,45	32.753,35
Brigadiere	1.854,39	22.252,73	786,21	9.434,52	2.640,60	31.687,25
Vice brigadiere	1.781,90	21.382,76	782,53	9.390,36	2.564,43	30.773,12
Appuntato Scelto Qualifica Speciale	1.854,39	22.252,73	712,20	8.546,40	2.566,59	30.799,13
Appuntato scelto con 5 anni nel grado	1.785,71	21.428,55	712,20	8.546,40	2.497,91	29.974,95
Appuntato scelto	1.778,08	21.336,98	712,20	8.546,40	2.490,28	29.883,38
Appuntato	1.709,40	20.512,80	651,70	7.820,40	2.361,10	28.333,20
Carabiniere scelto	1.655,98	19.871,78	605,36	7.264,32	2.261,34	27.136,10
Carabiniere	1.606,38	19.276,54	571,26	6.855,12	2.177,64	26.131,66

### STIPENDIO E INDENNITÀ MENSILI UFFICIALI GENERALI E SUPERIORI

GRADO	STIPENDI		INDENNITÀ MENSILE	
	IMPORTI IN VIGORE AL 1° GENNAIO 2022 (D.P.C.M. 25 luglio 2022 + 0,45%)		IMPORTI AUMENTATI IN VIGORE DAL 1° GENNAIO 2022 (D.P.C.M. 25 luglio 2022 + 0,45%)	
	IMPORTO MENSILE LORDO	IMPORTO ANNUALE LORDO 12 pagamenti mensili	IMPORTO MENSILE LORDO	IMPORTO ANNUALE LORDO 12 pagamenti mensili
Generale di Corpo d'Armata	4.256,13 €	51.073,56 €	1.395,61 €	16.747,32 €

Generale di Divisione	3.482,50 €	41.790,00 €	1.338,04 €	16.056,48 €
Generale di Brigata	2.976,68 €	35.720,16 €	1.229,77 €	14.757,24 €
Colonnello con 23 anni da ufficiale	2.976,68 €	35.720,16 €	1.229,77 €	14.757,24 €
Colonnello	2.296,02 €	27.552,24 €	1.057,96 €	12.695,52 €
Tenente Colonnello con 23 anni da ufficiale	2.976,68 €	35.720,16 €	1.229,77 €	14.757,24 €
Tenente Colonnello con 18 anni da ufficiale	2.296,02 €	27.552,24 €	1.057,96 €	12.695,52 €
Tenente Colonnello con 13 anni da ufficiale	2.048,82 €	24.585,84 €	1.057,96 €	12.695,52 €
Tenente Colonnello	1.674,95 €	20.099,40 €	1.057,96 €	12.695,52 €
Maggiore con 23 anni da ufficiale	2.976,68 €	35.720,16 €	1.229,77 €	14.757,24 €
Maggiore con 13 anni da ufficiale	2.048,82 €	24.585,84 €	1.057,96 €	12.695,52 €
Maggiore < 13 anni da ufficiale + 3 anni nel grado	1.544,88 €	18.538,56 €	876,81 €	10.521,72 €
Maggiore < 13 anni da ufficiale	1.499,90 €	17.998,80 €	876,81 €	10.521,72 €

231. Nella Guardia di Finanza, esistono tre diversi gradi di carriera iniziali, con il seguente stipendio annuale lordo (basato su 13 mensilità):

- Finanziere: 28.413,69 €;
- Maresciallo: 35.415,08 €;
- Sottotenente: 38.796,90 €.

232. Lo stipendio lordo annuale varia principalmente in base all'anzianità di servizio (che causa l'applicazione di un'indennità funzionale) e dell'avanzamento di carriera. La valutazione periodica non influenza direttamente lo stipendio, mentre la funzione effettivamente svolta può determinare il diritto a eventuali indennità ausiliarie aggiuntive.

233. Le informazioni relative agli stipendi sono disponibili sulla Gazzetta Ufficiale, in cui vengono pubblicate le norme relative agli elementi salariali. La corretta assegnazione delle indennità al personale viene sorvegliata attraverso:

- l'utilizzo dell'applicazione informatica "IP1Web", che impedisce al personale di inserire richieste di indennità in assenza di elementi giustificativi;
- le verifiche effettuate dalla linea di comando e dagli organismi interni di controllo;
- ispezioni contabili-amministrative effettuate su base periodica dalla Ragioneria Generale dello Stato.

### **Conflitti di interessi**

#### **Polizia di Stato**

234. Le norme generali per la prevenzione dei conflitti di interessi sono contenute nel Decreto Legislativo n° 165/2001, che contiene disposizioni generali sull'impiego nella pubblica amministrazione (valide per i membri delle forze di polizia) che specifica che gli incarichi debbano escludere i casi di conflitti di interessi (art. 53.5). La Legge n° 241/1990 sulla procedura amministrativa richiede che "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale". (art. 6-bis)

235. Il Piano Nazionale Anticorruzione dell'ANAC contiene la seguente definizione: "si configura una situazione di conflitto di interessi laddove la cura dell'interesse pubblico, cui è preposto il funzionario, potrebbe essere deviata, pregiudicando l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale dell'amministrazione, per favorire il soddisfacimento di interessi personali del medesimo funzionario o di terzi con cui sia in relazione secondo quanto precisato dal legislatore. Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.". Analogamente, il Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza del Ministero dell'Interno per gli anni 2022-2024 specifica che "Il conflitto di interessi è la condizione che si verifica quando, nell'ambito di un procedimento amministrativo, la responsabilità di una determinata attività sia affidata a un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione potrebbe determinare il rischio che l'interesse pubblicistico sia sacrificato rispetto al perseguimento di un interesse privatistico".

236. Diverse norme giuridiche e applicative concorrono alla prevenzione dei conflitti di interessi con doveri, divieti e reati specifici, applicabili ai funzionari di polizia. Si tratta della Legge sul coordinamento n° 121/1981 (art. 67, 68, 72 e segg., art. 81 e art. 82) e sull'Ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza (art. 10, 12, 13 e 24). Ciò avviene anche nel caso delle norme sulle incompatibilità e sulla disciplina, che vengono descritte di seguito. Inoltre, varie norme sulla sospensione dal servizio o sul trasferimento obbligatorio puntano a prevenire i conflitti di interessi derivanti dai mandati amministrativi e politici.

237. Esistono diverse circostanze in cui il personale della Polizia è tenuto a dichiarare i conflitti di interessi, tra cui la nomina di una Commissione di selezione per un concorso per esame. I dirigenti devono dichiarare l'assenza di qualsiasi incompatibilità quando assumono un incarico e per ogni anno successivo (art. 20 del Decreto Legislativo n° 39/2013). Infine, secondo le autorità, un'interpretazione sistematica di tutte le misure del summenzionato Ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza rivela un obbligo generale di giustizia e imparzialità durante l'esecuzione dei compiti di polizia, collegato al comportamento corretto, che consiste nell'informare i propri dirigenti dell'esistenza di ogni eventuale conflitto di interessi che potrebbe pregiudicare l'esecuzione imparziale dei doveri. Le procedure per risolvere i conflitti di interessi comprendono ingiunzioni all'interruzione di attività proibite, trasferimenti dovuti all'incompatibilità o al rinvio a giudizio e la sospensione cautelare nell'ambito di un'azione penale o disciplinare.

238. Il GET nota, come per i PTEF, che le misure sui conflitti di interessi sono sparse tra varie norme, a scapito della loro visibilità generale e facilità di applicazione. Le autorità fanno riferimento a due diverse definizioni e a doveri e divieti che affrontano diversi aspetti dei conflitti di interessi. Il GET osserva che la Polizia di Stato non ha fatto riferimento, nelle sue risposte scritte o durante le discussioni in loco, alle misure contenute nei codici di condotta, che si tratti del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici a livello nazionale o del Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero dell'Interno che, tuttavia, contengono le relative misure in vigore per il proprio personale. Si potrebbe trattare di un'indicazione del fatto che questi strumenti non vengono utilizzati nella Polizia di Stato, un fatto che aumenta ulteriormente l'importanza della raccomandazione di adottare un codice di condotta specifico (si veda il paragrafo 0). Inoltre, non esiste un obbligo generalizzato, per il personale della Polizia di Stato, di segnalare conflitti di interessi ad hoc al proprio superiore. Le autorità dichiarano che l'esistenza di tale dovere può essere dedotta da un'interpretazione sistematica dell'Ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Tuttavia, non esiste un testo in cui quest'obbligo sia chiaramente indicato. Il GET ritiene che questa lacuna debba essere affrontata nel codice di condotta, la cui approvazione è stata precedentemente raccomandata.

#### Carabinieri

239. Le norme che disciplinano specifiche situazioni di conflitti di interessi sono contenute nel Codice di comportamento per i dipendenti pubblici a livello nazionale, art. 6 (Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse), 7 (Obbligo di astensione) e 14 (Contratti ed altri atti negoziali); nel Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero della Difesa, art. 5 (Conflitti di interessi), 6 (Obbligo di astensione); nella Legge n° 241/1990 sulle Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, art. 6-bis; nel Decreto legislativo n° 165/2001, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 35-bis (Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici), nel Decreto legislativo n° 36/2023, Codice dei contratti pubblici, art. 16 (Conflitto di interessi) e 93 (Commissione giudicatrice), nel Codice di procedura civile, art. 51 (Astensione del giudice). Gli artt. 51 e 52 del Codice di procedura civile, sulla necessità di astensione nelle situazioni riguardanti il proprio coniuge o familiari fino al quarto grado, vengono generalmente applicati in tutte le aree di attività della pubblica amministrazione, poiché sono strettamente correlati all'esercizio trasparente e corretto delle funzioni pubbliche. Inoltre, sono in vigore misure specifiche sulle incompatibilità nel personale militare, che vengono di seguito descritte. Si fa inoltre riferimento alla necessità di dichiarare l'assenza di conflitti di interessi nel contesto delle commissioni dei concordi pubblici e a misure specifiche per evitare conflitti di interessi nelle procedure disciplinari.

240. Il personale che ritenga di essere a rischio o di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, deve comunicare tempestivamente, per iscritto, al capo del proprio ufficio, i motivi per cui deve rinunciare a partecipare all'approvazione di decisioni o attività. Il capo dell'ufficio deve notificare tempestivamente all'Ufficiale una decisione ragionata sui metodi e sui tempi di astensione (art. 6 del Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero della Difesa). Infine, il personale militare, ai sensi dell'art. 748 TUOM, comma 5, deve altresì dare sollecita comunicazione al proprio comando o ente di ogni cambiamento di stato civile e familiare, nonché degli eventi in cui è rimasto coinvolto e che possono avere riflessi sul servizio.

#### Guardia di Finanza

241. Si fa riferimento alla Legge anticorruzione n° 190/2012, che enfatizza la necessità che i dipendenti pubblici effettuino i

compiti loro assegnati senza conflitti di interessi, anche se solo potenziali, imponendo l'obbligo di rinunciare ad agire nel caso di un conflitto di interessi e di segnalare quest'ultimo al proprio dirigente.

242.Come per i Carabinieri, anche la Guardia di Finanza fa riferimento alle misure del TUOM – che richiede a ogni membro del personale militare di comunicare con diligenza gli eventi in cui è stato coinvolto e che potrebbero avere riflessi sul servizio – oltre che al Codice di comportamento per i dipendenti pubblici a livello nazionale.

243.Alcune misure interne specifiche adottate dalla Guardia di Finanza includono il suo Codice Deontologico e le circolari annuali sulla pianificazione dell'impiego degli Ufficiali (si veda il paragrafo 0).

244.La seguente tabella riepilogativa indica il numero di Ufficiali che hanno segnalato, nei moduli per la pianificazione annuale, di avere almeno un familiare, sull'intero territorio nazionale, coinvolto in attività commerciali, industriali, o almeno un familiare membro della Guardia di Finanza.

	SESSO	SCHEDE PRESENTATE	INCOMPATIBILITÀ			
			PARENTI CON ATTIVITÀ COMMERCIALI	% SUL TOTALE	PARENTI NEL CORPO	% SUL TOTALE
2022	M	2541	1485	58,4%	930	36,6%
	F	326	194	59,5%	172	52,8%
	<b>Totale</b>	<b>2867</b>	<b>1679</b>	<b>58,6%</b>	<b>1102</b>	<b>38,4%</b>
2021	M	2579	1478	57,3%	933	36,2%
	F	297	183	61,6%	156	52,5%
	<b>Totale</b>	<b>2876</b>	<b>1661</b>	<b>57,8%</b>	<b>1089</b>	<b>37,9%</b>
2020	M	2622	1436	54,8%	904	34,5%
	F	290	169	58,3%	148	51,0%
	<b>Totale</b>	<b>2912</b>	<b>1605</b>	<b>55,1%</b>	<b>1052</b>	<b>36,1%</b>
2019	M	2514	1415	56,3%	883	35,1%
	F	277	165	59,6%	138	49,8%
	<b>Totale</b>	<b>2791</b>	<b>1580</b>	<b>56,6%</b>	<b>1021</b>	<b>36,6%</b>
2018	M	2623	1421	54,2%	851	32,4%
	F	256	149	58,2%	107	41,8%
	<b>Totale</b>	<b>2879</b>	<b>1570</b>	<b>54,5%</b>	<b>958</b>	<b>33,3%</b>

### Proibizione o restrizione di certe attività

*Regali e ospitalità*

245. Il personale della Polizia di Stato non può accettare regali o altre utilità – né per sé, né per altri – tranne che quelli di modico valore, effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia, neppure dai propri subordinati, né direttamente, né indirettamente. In ogni caso, i funzionari di polizia non possono richiedere regali o altre utilità, neppure se di modico valore, come compensa per l'esecuzione, o per aver eseguito, i propri doveri di polizia (art. 4 del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici). Un divieto simile, contenuto nell'art. 3 del Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero della Difesa, si applica al personale dei Carabinieri.

246. L'art. 7 del Codice deontologico della Guardia di Finanza riflette anch'esso sul divieto di accettare regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e delle consuetudini locali o internazionali. In questo contesto, viene utilizzato l'importo di 150 € a titolo indicativo, ma gli interlocutori del GET hanno segnalato che anche il contesto in cui un regalo è stato consegnato è importante e che si è presentata la necessità di rifiutare regali con un valore inferiore a tale importo, in base a una valutazione caso per caso. L'art. 7 contiene anche un divieto [*al militare della Guardia di Finanza, NdT*] di offrire doni eccedenti gli usi della normale cortesia, qualora tali elargizioni siano o appaiano correlate a provvedimenti che lo riguardino ovvero ai quali abbia comunque interesse. I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo sono restituiti o messi a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione o per la devoluzione a fini istituzionali o in beneficenza.

*Incompatibilità, attività esterne e interessi finanziari*

#### Polizia di Stato

247. Le norme applicabili (Statuto dei funzionari, Decreto presidenziale n° 3/1957, art. 60 e segg.; Decreto presidenziale n° 335/1982 sull'Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, art. 50; Decreto legislativo n° 165/2001, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53.7) contengono divieti di assumere vari incarichi pubblici, di svolgere attività non collegate ai doveri di polizia, attività commerciali, industriali/economiche o nell'ambito di qualsiasi professione, posizioni pubbliche o private, o nomine da parte di

aziende a scopo di lucro, eccetto qualora autorizzato dall'amministrazione.

248. Le richieste relative all'autorizzazione delle attività extraprofessionali devono essere inviate al Capo ufficio del funzionario, che le inoltra al Dipartimento risorse umane della Polizia di Stato. L'amministrazione verifica l'assenza di qualsiasi incompatibilità o conflitto di interessi, anche potenziale, con i doveri del Funzionario di Polizia. Le attività autorizzate sono quelle di natura occasionale e le autorizzazioni vengono concesse per un periodo massimo di un anno. Le autorizzazioni vengono pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web della Polizia di Stato. Controlli periodici, o il monitoraggio delle attività autorizzate, vengono effettuati dall'ufficio del dipendente.

249. Il divieto non riguarda posizioni all'interno di cooperative create da funzionari pubblici (ad es. cooperative per la costruzione di case per i soci), a patto che la partecipazione non comporti l'esecuzione di mansioni dirigenziali dirette nella persona giuridica. Inoltre, il divieto non è applicabile in altri casi considerati da provvedimenti speciali, come le attività di docente, la pubblicazione di articoli, ecc.

250. In tutte e tre le LEA, le posizioni dirigenziali vengono assegnate solo dopo una verifica dell'assenza di qualsiasi causa di non trasferibilità e incompatibilità stabilita per legge<sup>43</sup>. A tale scopo, le persone interessate presentano una dichiarazione, con cui dichiarano l'assenza di una tale causa<sup>44</sup>, che provvedono ad aggiornare a cadenza annuale. Inoltre, i dirigenti hanno l'obbligo di notificare tempestivamente qualsiasi cambiamento che potrebbe compromettere il servizio, comportando eventuali situazioni di incompatibilità.

### Carabinieri

251. Gli articoli 894-898 del COM contengono misure specifiche per le attività accessorie del personale militare. In base a esso, "La professione di militare è incompatibile con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi previsti da disposizioni speciali. È altresì incompatibile l'esercizio di un mestiere, di un'industria o di un commercio, la carica di amministratore, consigliere,

---

<sup>43</sup> Articoli 3-14 del Decreto Legislativo n° 39/2013.

<sup>44</sup> Un parere del 3 dicembre 2015, pubblicato dall'ANAC, ha chiarito la necessità, per i membri della Polizia di Stato, di effettuare le dichiarazioni contenute nell'art. 20 del Decreto legislativo n° 39/2013.

sindaco o altra consimile, retribuita o non, in società costituite a fine di lucro.”

252. Secondo una circolare del Ministero della Difesa (Circolare M\_D GMIL 04\_0396572 del 31 luglio 2008), o svolgimento di qualsiasi attività non professionale remunerata può avvenire solo previa autorizzazione della Direzione Generale per il Personale Militare. Per essere autorizzate, le attività devono essere:

- compatibili con la dignità del grado e con i doveri d'ufficio, nonché con il prestigio delle istituzioni militari e con l'immagine della pubblica amministrazione;
- prove di conflitto di interessi, anche potenziale, con le attività/i compiti dei Carabinieri;
- svolte al di fuori dell'orario di servizio;
- effettuate senza carattere di continuità ed assiduità, nonché senza eccessivo impegno temporale, in modo tale da non pregiudicare la capacità lavorativa e il rendimento in servizio del militare e garantire un recupero psicofisico idoneo nei giorni dedicati a tale attività;
- meramente isolate e saltuarie, ovvero consistenti in prestazioni singole, ben individuate e circoscritte nel tempo.

253. Negli ultimi 4 anni, i Carabinieri hanno rilasciato 226 autorizzazioni allo svolgimento di attività extraprofessionali e ne hanno rifiutate 23. Le attività tipicamente autorizzate sono di natura letteraria, educativa o di insegnamento, oltre alle attività di consulenza per i tribunali. Il reddito ricevuto da tali attività deve essere dichiarato. Lo svolgimento di attività di volontariato deve essere anch'esso dichiarato, ma non è soggetto ad autorizzazione.

254. Per quanto riguarda gli interessi finanziari, lo stato di socio in società con fini di lucro, senza lo svolgimento di qualsivoglia attività per conto della società, non è incompatibile. Questo genere di attività non è soggetto ad autorizzazione. Anche la detenzione di interessi finanziari (ad es. acquisto di immobili) derivanti da investimenti privati è consentita.

#### Guardia di Finanza

255. Le incompatibilità e le attività extraprofessionali nella Guardia di Finanza è disciplinato dall'art. 894- 898 COM e dal Decreto legislativo n° 165/2001. La Circolare n° 200000 del 20

giugno 2005, contenente misure per l'esercizio di attività private non professionali da parte dei membri del personale militare, è anch'essa in vigore. La regolamentazione dell'esercizio di attività extraprofessionali in certi casi concreti è stato oggetto di ulteriori chiarimenti/direttive contenuti in circolari specifiche.

256. A livello generale, è presente un obbligo di esclusività del rapporto di lavoro con l'amministrazione. Qualsiasi attività extraprofessionale deve essere autorizzata, in conformità con l'obiettivo e con criteri predeterminati. L'art. 53.6 del Decreto Legislativo n° 165/2001 identifica servizi "liberalizzati" (tra gli altri, la partecipazione a convegni e seminari), che non ricadono nel regime di autorizzazione, ma che sono soggetti a notifica preventiva.

257. La Circolare n° 200000 e le sue successive integrazioni evidenziano le attività proibite in senso assoluto al personale, tra cui:

- esercitare qualsiasi tipo di attività commerciale o industriale;
- assumere, a qualsiasi titolo, impieghi alle dipendenze di privati;
- accettare cariche di amministratore, consigliere, sindaco, o altra consimile retribuita o non, in società, di persone o di capitali, costituite con fini di lucro;
- essere titolare di partita I.V.A.;
- attendere ad occupazioni o assumere incarichi incompatibili con l'adempimento dei suoi doveri.

258. Non esiste un divieto assoluto di detenzione di strumenti finanziari. Tuttavia, viene scoraggiato il possesso di quote di maggioranza in aziende qualora ciò possa risultare in un controllo, diretto o indiretto, della dirigenza di enti di piccole dimensioni.

259. In riferimento alle attività extra-istituzionali nel periodo 2018-2022, è stato autorizzato un totale di 1.964 attività, di cui 1.273 erano retribuite e 691 non retribuite.

		2022	2021	2020	2019	2018	TOTALE
<b>Retribuite</b>	Ufficiali di grado pari o superiore a Maggiore (2022, 2021, 2020) o a Colonnello (2019, 2018)	13	12	11	14	5	<b>55</b>
	Ufficiali fino al Grado di Capitano (2022, 2021, 2020) o a Tenente Colonnello (2019, 2018)	6	4	2	10	5	<b>27</b>
	Militari del ruolo I.S.A.F. (Ispettoni, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari)	225	238	211	320	197	<b>1.191</b>
	<b>Totale Retribuite</b>	<b>244</b>	<b>254</b>	<b>224</b>	<b>344</b>	<b>207</b>	<b>1.273</b>
<b>Non retribuite</b>	Ufficiali di grado pari o superiore a Maggiore (2022, 2021, 2020) o a Colonnello (2019, 2018)	21	10	29	35	40	<b>135</b>
	Ufficiali fino al Grado di Capitano (2022, 2021, 2020) o a Tenente Colonnello (2019, 2018)	9	5	8	48	54	<b>124</b>
	Militari del ruolo I.S.A.F. (Ispettoni, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari)	94	29	25	122	162	<b>432</b>
	<b>Totale Non retribuite</b>	<b>124</b>	<b>44</b>	<b>62</b>	<b>205</b>	<b>256</b>	<b>691</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>		<b>368</b>	<b>298</b>	<b>286</b>	<b>549</b>	<b>463</b>	<b>1.964</b>

260. Nello stesso periodo di valutazione, sono stati ricevuti 18 rapporti relativi ad attività extra-istituzionali effettuate senza autorizzazione, che hanno portato alla rilevazione di 14 violazioni.

	<b>N. Segnalazioni</b>	<b>N. Violazioni</b>
<b>2022</b>	6	6
<b>2021</b>	4	3
<b>2020</b>	2	0
<b>2019</b>	2	2
<b>2018</b>	4	3
<b>TOTALE</b>	<b>18</b>	<b>14</b>

#### *Restrizioni successive all'incarico*

261. L'art. 53, comma 16-ter del Decreto legislativo n° 165/2001 si applica al personale di tutte e tre le Forze di Polizia. Come spiegato nella parte relativa ai PTEF del presente rapporto, prevede il divieto ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

262. Nei Carabinieri, 100 dirigenti sono soggetti a questa norma e il nome dei responsabili acquisti coinvolti da questo divieto viene pubblicato sul sito web dell'istituzione. Nella Guardia di Finanza, i dipendenti di nuova assunzione sono tenuti a

dichiarare che hanno preso conoscenza di questo divieto. Questa clausola è inserita anche nei bandi di gara e negli atti preliminari degli appalti.

263. Per il personale della Guardia di Finanza, vige una misura di regolamentazione aggiuntiva, ossia l'art. 63 del Decreto presidenziale n° 600/1973. Quest'ultimo specifica che gli Ufficiali e gli Ispettori non più in servizio possono esercitare assistenza tributaria dopo almeno 20 anni di effettivo servizio, di cui almeno gli ultimi dieci prestati a svolgere attività connesse ai tributi. Tuttavia, a queste persone, è vietato di esercitare funzioni di assistenza e di rappresentanza presso gli enti impositori e davanti le commissioni tributarie per un periodo di due anni dalla data di cessazione del rapporto d'impiego.

#### *Contatti con terzi, abuso di informazioni confidenziali*

264. Le Forze di Polizia sono soggette alle norme generali sulla segretezza delle indagini penali preliminari (art. 329 del Codice di Procedura Penale). La violazione di tale segretezza può costituire una rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (art. 379 bis del Codice Penale) o una rivelazione di segreti d'ufficio (art. 326 del Codice Penale). Il segreto d'ufficio è definito dall'art. 15 del Decreto presidenziale n° 3/57. Inoltre, in base all'art. 722 del Decreto presidenziale n° 90/2010, ogni membro delle forze militari deve osservare strettamente la tutela del segreto nelle questioni relative al servizio.

265. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n° 5/2015, riguardante le Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva, ha creato un'Autorità Nazionale per la Sicurezza, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che utilizza il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) come organismo nazionale in materia di sicurezza. A tale proposito, presso il Comando generale dei Carabinieri, viene creato un organismo di sicurezza centralizzato, con organismi di sicurezza periferici subordinati, che eseguono compiti di protezione e tutela delle informazioni classificate. L'Autorità Nazionale per la Sicurezza e il DIS hanno emanato direttive nel 2006 e nel 2019, che illustrano le procedure per la gestione e la trasmissione delle informazioni classificate con canali elettronici.

#### *Abuso di risorse pubbliche*

266. L'uso improprio di risorse pubbliche comporta una responsabilità sia penale che finanziaria (legge n° 20/1994, Decreto legislativo n° 174/2016, art. 532 COM e artt. da 452 a 454 TUOM). L'autorità competente a stabilire la responsabilità finanziaria è la Corte dei Conti. I Carabinieri e la Guardia di Finanza hanno pubblicato un Manuale sulla Responsabilità Amministrativa nell'ambito di tali questioni.

### **Dichiarazione del patrimonio, del reddito, dei debiti e degli interessi**

267. I dirigenti di tutte e tre le LEA devono dichiarare i seguenti dati:

- atto di nomina o proclamazione, indicante la durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- curriculum vitae in formato europeo;
- remunerazione di qualsiasi tipo legata all'entrata in carica;
- importi relativi ai viaggi di servizio e alle missioni pagati con fondi pubblici;
- dati relativi all'inizio di altri incarichi in organismi pubblici o privati e relativa remunerazione ricevuta per qualsiasi motivo;
- qualsiasi altro compito con spese sostenute dal denaro pubblico e un'indicazione della remunerazione dovuta;
- totale degli emolumenti ricevuti dalla finanza pubblica.

268. Questo obbligo è in vigore per 21 dirigenti amministrativi senior della Polizia di Stato e per 40 dirigenti con compiti e funzioni collegate agli appalti pubblici nei Carabinieri, i cui dati vengono pubblicati online<sup>45</sup>. L'obbligo vige anche per 25 funzionari senior della Guardia di Finanza, sempre con compiti relativi alla gestione delle procedure relative agli appalti pubblici.

269. Per i dirigenti della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza, a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale (Sentenza n° 20 del 2019), un Decreto Presidenziale deve determinare i dirigenti di cui devono essere pubblicati i dati. Il Decreto è stato predisposto dal Ministro per la Pubblica

---

<sup>45</sup> <https://www.poliziadistato.it> alla sezione "Amministrazione trasparente" – "Personale"; <https://www.carabinieri.it/in-vostro-aiuto/amministrazione-trasparente/amministrazione-trasparente-arma-dei-carabinieri/personale/titolari-di-incarichi-dirigenziali/Incarichi-dirigenziali>

Amministrazione, ma non ha ancora ricevuto il consenso degli altri Ministri competenti.

270. Inoltre, il personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ha un obbligo di dichiarare online i propri interessi, nel contesto della gestione della rotazione periodica. Nei Carabinieri, un sistema riguarda gli Ufficiali e un altro il personale militare nelle altre categorie.

271. Gli Ufficiali dei Carabinieri devono presentare una dichiarazione annuale online per l'anno successivo, indicando le località di assegnazione preferite (regioni amministrative), la composizione della propria famiglia, qualsiasi possessi di beni immobili sul territorio nazionale, i luoghi di residenza e la professione dei propri familiari entro il terzo grado, le situazioni particolari di difficoltà/ necessità personali riguardanti essi stessi o i loro familiari e un'eventuale disponibilità al lavoro all'estero. In questo contesto, all'Ufficiale è richiesto di segnalare qualsiasi situazione di incompatibilità o di conflitto di interessi in relazione alle aree indicate. I dati vengono utilizzati come parte della manovra di mobilità annuale.

272. La pianificazione annuale dei trasferimenti su richiesta viene anch'essa gestita elettronicamente per gli Ispettori, i Brigadieri, gli Appuntati e i Carabinieri. Attraverso una piattaforma web, ogni anno vengono ricevute circa 5000 richieste di trasferimento, le condizioni richieste vengono verificate e viene assegnato un punteggio incrementale e/o decrementale (in base all'anzianità e al servizio, al luogo in cui il servizio è stato fornito, alla performance, alla disponibilità ad assumere il comando di una stazione, a situazioni soggettive/familiari, comprendenti le esigenze di cura di familiari – nonché la situazione a livello disciplinare/penale) e, alla fine, viene stilata una graduatoria finale in base alle misure lavorative da disporre.

273. Il controllo delle informazioni fornite dai militari nell'ambito della rotazione e delle richieste di trasferimento viene effettuato dai rispettivi Comandi di corpo, competenti per la convalida delle informazioni inserite. Le dichiarazioni false o incomplete comportano una responsabilità penale o disciplinare.

274. Nella Guardia di Finanza, gli Ufficiali devono fornire le informazioni relative a qualsiasi relazione o stato civile, parentela e affinità entro il 2° grado in linea diretta o entro il 4° grado in linea collaterale, nonché qualsiasi situazione di

coabitazione relazioni simili di parentela o affinità con altro personale militare in servizio nella Guardia di Finanza, oltre che con persone impegnate in attività industriali, commerciali o professionali, con posizioni in organismi economici privati (come quelle di direttore generale, membro del consiglio di amministrazione, membro del collegio dei revisori, ecc.), o che si trovino in altre condizioni che, in ogni caso, siano rilevanti per l'impiego o la performance in servizio (ad es. parenti con interessi aziendali consistenti). Al personale è inoltre richiesta la preparazione di una specifica dichiarazione riguardante l'eventuale sussistenza di situazioni di incompatibilità ambientale con la circoscrizione in cui svolgono servizio o nella quale richiedono di essere impiegati. Queste situazioni vengono risolte, a seguito della valutazione da parte delle autorità gerarchiche competenti, attraverso l'adozione di misure di impiego finalizzate a prevenire o a risolvere i conflitti di interessi.

275. Inoltre, tutto il personale militare deve comunicare la remunerazione ricevuta per attività ulteriori rispetto al proprio servizio, per la successiva segnalazione al Dipartimento della funzione pubblica (art. 53, comma 12 del Decreto Legislativo n° 165/2001). Le informazioni vengono pubblicate dall'amministrazione sul proprio sito web istituzionale e la pubblicazione viene periodicamente monitorata dall'RPCT del Ministero della Difesa e dall'Organismo di valutazione indipendente.

276. Le autorità indicano che il tasso di conformità per la presentazione/pubblicazione delle informazioni e delle dichiarazioni richiesto per legge è del 100% e che nessuna penalità è stata rilevata o applicata agli Ufficiali delle forze dell'ordine.

## **Vigilanza**

### *Vigilanza e controllo interni*

#### **Polizia di Stato**

277. L'Ufficio Centrale Ispettivo (UCI) effettua attività ispettive sia nel contesto degli uffici centrali che di quelli locali, rafforzando e coordinando le attività interne di controllo effettuate dai Capi di ogni ufficio di polizia nei confronti dei loro dipendenti. L'ispezione interna ha lo scopo di valutare la regolarità, la legalità e la correttezza dell'azione amministrativa,

della gestione dei cespiti e contabile degli uffici della Polizia di Stato.

278.L'UCI è guidato da un Prefetto o da un Direttore generale di pubblica sicurezza ed è suddiviso in:

- Ufficio affari interni, composto da 14 membri del personale. Su richiesta del Ministro o del Capo della Polizia, raccoglie informazioni ed effettua indagini sull'esecuzione/l'attuazione dei loro ordini e delle loro direttive; sorveglia la corretta esecuzione delle altre attività che rientrano nella competenza degli uffici centrali e periferici e degli organismi dell'amministrazione della pubblica sicurezza, comprendendo quanto riguarda l'efficienza nel servizio e la gestione corretta dei cespiti; attua funzioni ispettive e di controllo riguardanti i dipendenti;
- Ufficio affari generali, con 14 membri del personale – si occupa della gestione degli affari generali e della pianificazione della attività ispettive, in coordinamento con l'Ufficio ispettivo e di controllo;
- Ufficio ispettivo e di controllo, composto da 13 membri del personale – ha obblighi nell'ambito delle attività investigative e ispettive, sia ordinarie che straordinarie; valuta la performance generale degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione della pubblica sicurezza; verifica l'applicazione corretta e uniforme delle procedure amministrative e operative da parte degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione della pubblica sicurezza;
- Ufficio di Vigilanza per la sicurezza nei luoghi di lavoro, con 12 membri del personale, effettua attività di supervisione legate alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, negli uffici del Dipartimento e in quelli centrali e periferici dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

279.L'UCI effettua attività ispettive attraverso il corpo ispettivo, composto da un massimo di sei Ispettori generali con il grado di Dirigente Superiore della Polizia di Stato. Il corpo ispettivo opera sotto la diretta autorità e su incarico del Direttore dell'Ufficio centrale ispettivo. Gli Ispettori generali vengono nominati dal Capo della Polizia tra i direttori della Polizia di Stato. Ricevono una formazione specializzata.

280.I controlli interni sono strutturati su tre livelli:

- controlli di primo livello, che sono di responsabilità

del capo delle singole unità organizzative interne e delle diramazioni territoriali;

- controlli di secondo livello, affidati ai direttori in posizioni di vertice nella gerarchia delle articolazioni territoriali, effettuati almeno una volta ogni due mesi e comunicate all'UCI;
- controlli di terzo livello, attraverso le cosiddette ispezioni ordinarie, che tengono conto dei risultati delle ispezioni di secondo livello.

281. Inoltre, possono essere ordinate ispezioni straordinarie per far luce su fatti segnalati attraverso reclami, notizie da fonti aperte o su elementi emersi da rapporti d'ufficio che richiedono un'indagine specifica e puntuale. In questi casi, la verifica non tiene conto delle risultanze dei controlli precedenti, ma ha lo scopo di accertare fatti, situazioni o comportamenti illegittimi o inadeguati, che potrebbero comportare l'adozione di misure disciplinari o di altro tipo nei confronti della persona responsabile, oppure una denuncia all'autorità giudiziaria.

#### Carabinieri

282. I Carabinieri adottano un sistema di controllo interno pluralistico, che garantisce l'autonomia totale delle valutazioni dei vari livelli di comando, aumentando così la possibilità di intercettare comportamenti contrari all'integrità dell'amministrazione.

283. Il Referente anticorruzione e per la trasparenza dei Carabinieri (il cosiddetto RACT, direttamente sottoposto al Vice capo del personale) viene assistito da un'unità di supporto che, *inter alia*:

- verifica l'applicazione effettiva e l'adeguatezza del Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza;
- promuove le attività di mappatura, valutazione e riduzione dei rischi a livello centrale e periferico, oltre all'aggiornamento dei documenti relativi;
- sorveglia la rotazione effettiva delle assegnazioni negli incarichi a rischio più elevato;
- verifica la corretta applicazione di altre misure per la prevenzione della corruzione;
- sorveglia la corretta esecuzione degli obblighi di pubblicazione sul sito web;
- collabora con l'Ufficio relazioni con il pubblico per assicurare l'applicazione regolare della legislazione sulla libertà di informazione.

284. Inoltre, L'RPCT del Ministero della Difesa assicura la conformità con le misure di non trasferibilità e incompatibilità, inter alia avviando le procedure di verifica di tali situazioni, dichiarando la nullità degli incarichi che non possono essere conferiti e sanzionando, laddove previsto, chi ha conferito l'incarico dichiarato nullo.

285. Il Dipartimento controllo e innovazione, subordinato al Vicecomandante, effettua, tra l'altro, quanto segue:

- verifica la linearità dell'attività istituzionale di tutte le linee organizzative dei Carabinieri. Il Dipartimento, sulla base degli studi e delle analisi effettuate sui dati del personale, operativi e logistico-amministrativi disponibili, oltre che delle indicazioni ricevute da fonti informative esterne qualificate, stila un piano di controlli per i dipartimenti;
- coordina e integra, a tal fine, le attività delle squadre di verifica presso i comandi di vertice, comunicando tali comandi ai Vicecomandanti;
- comunica ogni sei mesi al Comandante Generale i risultati delle attività effettuate e invia, con cadenza annuale, sintesi specifiche ai Comandi di vertice, integrate da qualsiasi linea di azione per affrontare le questioni critiche rilevate;
- compila, alla fine di ciascun controllo dei dipartimenti, un rapporto sintetico delle attività effettuate, allo scopo di identificare le questioni rilevate e le lezioni che ne sono state tratte.

286. Inoltre, tutti i comandanti hanno l'obbligo di esercitare il controllo per rilevare le situazioni di cattiva amministrazione e per assicurare l'efficienza e l'integrità istituzionale, attraverso ispezioni e visite ai dipartimenti. Hanno l'obbligo di avviare procedimenti disciplinari se scoprono fatti che potrebbero costituire una violazione disciplinare. Le squadre di verifica dei Comandi di vertice vengono attivate in collegamento funzionale con il Dipartimento controllo e innovazione.

#### Guardia di Finanza

287. Il controllo interno è affidato alla linea di comando. Nello specifico, la Direzione Amministrazione, inter alia, effettua: un controllo sui conti degli ufficiali interessati; la revisione e il controllo dei cespiti dell'organizzazione amministrativa territoriale del Corpo, in conformità con le norme emanate dall'Ufficio centrale del bilancio del Ministero dell'Economia e

delle Finanze; visite ai dipartimenti amministrativi del Corpo, per fornire assistenza, collaborazione e consulenza al personale delle unità tecniche direttamente coinvolto nella attività di gestione amministrativa e contabile. La Direzione Pianificazione strategica e Controllo: supporta le decisioni delle linee di comando, diffondendo una cultura del controllo; rileva le deviazioni e le non conformità delle attività, concorda misure correttive con le persone responsabili dei relativi processi e sorveglia l'applicazione di queste misure; verifica la realizzazione corretta degli obblighi di pubblicazione del Corpo; e supporta l'RPCT nel monitoraggio dell'applicazione e dell'efficacia delle misure anticorruzione previste nel Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

#### *Vigilanza e controllo esterni*

288. Non esiste alcun organismo di controllo esterno che abbia competenza sulle Forze di Polizia. Tuttavia, nelle questioni penali, la Procura sovrintende alle azioni di tutte e tre le Forze di Polizia. A tale scopo, la Procura può ordinare indagini relative a una condotta criminosa utilizzando una qualsiasi delle forze per indagare su un'altra.

#### *Sistema relativo ai reclami*

289. Tutti i cittadini possono presentare, gratuitamente, reclami relativi al comportamento di un carabiniere direttamente ai suoi superiori o all'Ufficio relazioni con il pubblico, che comunicherà con i comandi competenti per i controlli opportuni. I reclami relativi al comportamento del personale della Guardia di Finanza possono essere presentati a qualsiasi dipartimento del Corpo, oppure al numero di pubblica utilità 117.

290. Se il reclamo riguarda fatti rilevanti a livello penale, è necessario inviare una denuncia direttamente all'autorità giudiziaria o al comandante di qualsiasi Forza di Polizia. Nel secondo caso, il reclamo verrà trasmesso all'autorità giudiziaria. I processi penali hanno luogo obbligatoriamente se le condizioni giuridiche sono presenti, sotto la responsabilità di un giudice investigativo. Sono possibili reclami anonimi, che vengono trasmessi all'autorità giudiziaria.

291. È possibile segnalare il sospetto di reati relativi alla corruzione di Ufficiali delle forze dell'ordine, anche in modo anonimo, all'ANAC, che è competente per le questioni

anticorruzione in tutti gli organismi della pubblica amministrazione.

### **Obblighi di segnalazione e protezione degli informatori**

#### *Obblighi di segnalazione*

292. Gli Ufficiali delle forze dell'ordine, così come gli Agenti e gli Ufficiali di polizia giudiziaria, hanno l'obbligo di riferire al Pubblico Ministero qualsiasi reato di cui sono stati informati durante l'esecuzione dei propri doveri o a causa di essi (art. 347, Codice di procedura penale). Il mancato rispetto di questo obbligo costituisce il reato di omissione di atti di ufficio (art. 328 del Codice Penale). Gli agenti delle forze dell'ordine che non segnalano un reato sono anche soggetti alla sanzione disciplinare della censura e, nei casi più gravi, alla sospensione dal servizio per un periodo non superiore ai sei mesi (art. 16 del Regolamento per l'applicazione del Codice di procedura penale).

293. Inoltre, il personale della Polizia di Stato ha il dovere di segnalare ai propri superiori qualsiasi evento significativo avvenuto durante il servizio, oltre alle violazioni disciplinari di cui sia a conoscenza (art. 27.1.c e art. 10 dei Regolamenti di Servizio dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza). Poiché i Carabinieri e il personale della Guardia di Finanza fanno parte di organismi militari, hanno un ampio dovere di segnalare ai propri superiori qualsiasi comportamento scorretto o attività illecita di cui siano consapevoli, tra cui qualsiasi elemento che possa avere riflessi sul servizio (art. 722.1.c, art. 748.5.b, art. 729.2 TUOM). L'omissione di quest'obbligo comporta conseguenze penali o disciplinari.

#### *Protezione dei whistleblower*

294. In Italia, la segnalazione è stata introdotta dalla Legge Anticorruzione n° 190/2012. Nel 2014, l'ANAC è diventata il destinatario delle segnalazioni. Una riforma del 2017 ha introdotto distinzioni tra il settore pubblico e quello privato. Attraverso il Decreto legge n° 24 del marzo 2023, l'Italia ha recepito la Direttiva UE 2019/1937 nella legislazione nazionale. Il Decreto è entrato in vigore il 15 luglio 2023, ma le misure applicative del Decreto dovevano ancora essere approvate al momento della visita in loco.

295. Il nuovo regime di protezione dei non distingue tra il settore pubblico e quello privato. È applicabile a tutti gli enti

della pubblica amministrazione e alle persone giuridiche private con almeno 50 dipendenti. Le nuove norme richiedono la creazione di canali sicuri per la segnalazione, sia all'interno di un'organizzazione, privata o pubblica, che alle autorità pubbliche. Inoltre, il nuovo regime non riguarda solo i dipendenti e i lavoratori autonomi, come in precedenza, bensì tutti gli individui connessi con il segnalante, come i colleghi. La protezione dei *whistleblowers* include la confidenzialità, la protezione dalle ritorsioni e dalla discriminazione e immunità dalla responsabilità. L'utilizzo di piattaforme IT criptate per proteggere la confidenzialità è incoraggiato dall'ANAC.

296. Nell'ambito del regime precedente, i destinatari dei rapporti erano gli RPCT all'interno dell'organizzazione, l'ANAC o le autorità giudiziarie. Con il nuovo regime, l'ANAC diverrà l'unico canale esterno per le segnalazioni. Contrariamente a quanto avveniva con il regime precedente, ora i rapporti dei segnalanti possono essere pubblicati direttamente, a certe condizioni. L'ANAC gestirà anche le segnalazioni relative alle ritorsioni, le infrazioni a livello di confidenzialità e l'eventuale occultamento di rapporti da parte delle entità, con la possibilità di imporre sanzioni pecuniarie fino a 50.000 EUR. Ora l'ANAC ha anche il potere di sanzionare i segnalanti che un tribunale abbia dichiarato colpevoli di segnalazioni prive di fondamento effettuate intenzionalmente.

297. Dal 2014, l'ANAC ha osservato un aumento esponenziale delle segnalazioni *whistleblowing* e delle misure ritorsive. Ha ricevuto 529 segnalazioni *whistleblowing* nel 2021, con una riduzione del 14,95% rispetto all'anno precedente, a causa della pandemia e delle misure sul telelavoro. Ha ricevuto 352 rapporti/segnalazioni nel 2022. Il 66% circa delle segnalazioni ricevute nel 2021 è stato acquisito tramite piattaforme IT. I rapporti riguardavano principalmente il settore degli appalti, la gestione delle risorse pubbliche, nonché svariati casi di cattiva amministrazione, con ripercussioni penali come, ad esempio, l'abuso d'ufficio. Dal 2019 al 2022, l'ANAC ha imposto sette sanzioni contro misure di ritorsione.

298. Tutte e tre le Forze di Polizia si sono dotate delle attuali misure di protezione dei segnalanti, in base al quadro giuridico precedente. Al momento della visita in loco, non era chiaro fino a che punto questi sistemi dovessero essere aggiornati a seguito dell'entrata in vigore del Decreto legge n° 24. I canali criptati interni per la segnalazione erano presenti e in uso, con tutte le informazioni e i link disponibili sul sito web di ciascuna autorità. La Polizia di Stato ha dichiarato di aver fornito informazioni

complete a tutto il proprio personale sul quadro relativo alla protezione dei segnalanti, ma non ha fornito cifre relative ai rapporti ricevuti. I Carabinieri hanno riferito di aver ricevuto sei rapporti di segnalazione a partire dal 2019. Per quanto riguarda la Guardia di Finanza, ha ricevuto due rapporti dal 2018. A seconda dei fatti relativi al caso, i rapporti possono dar luogo a indagini interne – la Guardia di Finanza crea team ad hoc a tale scopo – oppure trasmessi alla Procura.

299. Il GET non era nella posizione di poter valutare cambiamenti nell'ambito dell'applicazione del regime di protezione dei segnalanti a seguito del Decreto legge che ha trasposto la Direttiva UE. I rappresentanti della società civile e del mondo accademico avevano un'opinione generalmente positiva su tale regime prima dell'entrata in vigore del Decreto legge e per il fatto che quel regime prevedesse che tutte le Pubbliche Amministrazioni dovessero pianificare iniziative di sensibilizzazione per il proprio personale. Gli interlocutori del GET hanno sottolineato, tuttavia, l'importanza di mantenere queste iniziative, per rendere il personale consapevole della necessità di segnalare qualsiasi atto scorretto e per il valore positivo delle norme per la protezione dei segnalanti. Il GET richiama inoltre come il GRECO abbia costantemente sottolineato che è fondamentale promuovere la consapevolezza su questi temi da parte degli ufficiali e dei dipendenti delle forze dell'ordine, a tutti i livelli, per contrastare il "codice di omertà" che potrebbe prevalere, a livello informale, nelle organizzazioni gerarchiche. Alla luce di quanto precedentemente detto, **il GRECO raccomanda lo svolgimento di attività di formazione e sensibilizzazione specifiche, a cadenza regolare, sulle misure di protezione dei whistleblowers a tutti i livelli gerarchici e in tutte le linee di comando delle forze dell'ordine.**

### **Procedura di applicazione e sanzioni**

#### *Responsabilità disciplinare*

#### **Polizia di Stato**

300. I processi disciplinari vengono regolamentati dal Decreto Presidenziale n° 737/1981, sulle "Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti". Ogni superiore nella gerarchia ha la competenza di sorvegliare la condotta del

personale responsabile nei suoi confronti<sup>46</sup>, di rilevare violazioni, notificare le accuse alla persona interessata e inoltrare i relativi documenti all'autorità sanzionatoria che, per le sanzioni lievi, è il direttore dell'ufficio.

301. Per i reati più gravi, viene effettuata un'inchiesta con l'intervento di organismi ad hoc nominati dal dirigente dell'ufficio, che ha il compito di dare inizio ai processi disciplinari. Questi organismi presentano composizioni diverse a seconda del tipo di sanzione del grado della persona accusata<sup>47</sup>. Essi comprendono, oltre ai rappresentanti dell'amministrazione, i rappresentanti del personale nominati dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello provinciale o nazionale, in base al grado della persona accusata. I diritti di difesa sono garantiti durante i processi. Gli organismi ad hoc emanano un'opinione obbligatoria prima della sentenza. La persona autorizzata a imporre sanzioni per queste violazioni è il Capo della Polizia.

302. In ordine di gravità, le sanzioni previste sono le seguenti: il richiamo orale può essere effettuato da qualsiasi superiore; il richiamo scritto, la pena pecuniaria e la censura possono essere imposti dal Capo ufficio del reparto; la sospensione dal servizio e la destituzione, nonché le sanzioni pecuniarie a carico degli ufficiali, possono essere imposte solo dal Capo della Polizia. Le sanzioni meno gravi sono soggette ad appello gerarchico al Capo della Polizia, mentre quelle gravi possono essere impugnate con appello ordinario al giudice amministrativo o appello straordinario al Capo dello Stato.

#### Carabinieri e Guardia di Finanza

303. Ogni azione, manifestazione o comportamento attuati in violazione del giuramento relativo ai principali doveri del militare costituisce un'infrazione disciplinare. L'azione disciplinare non preclude alcuna responsabilità penale, civile o contabile-amministrativa concomitante per gli stessi fatti. È obbligatoria per tutti i reati gravi e ogni superiore è obbligato a fare rapporto sui fatti con eventuale natura disciplinare (art. 1397 COM). La procedura disciplinare viene prevista dal COM con due diverse modalità e serie di sanzioni in base alla gravità dei fatti: la violazione di doveri fondamentali comporta sanzioni

---

<sup>46</sup> Una condotta che deve essere censurata a livello disciplinare può anche essere rilevata tra il personale non direttamente responsabile. In tali casi, è necessaria una segnalazione al supervisore diretto del dipendente.

<sup>47</sup> Consiglio Centrale e consiglio Provinciale di Disciplina (art. 16 del Decreto Presidenziale n° 737/1981).

disciplinari di Stato (art. 1357 COM), mentre la violazione del rapporto di servizio è soggetta a sanzioni disciplinari di Corpo (art. 1358 COM).

304. Le sanzioni di Corpo sono: richiamo verbale, rimprovero scritto, consegna – fino al massimo di sette giorni – o consegna di rigore per un massimo di 15 giorni. Le sanzioni di Stato sono: 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. Per i reati di peculato, estorsione e le carie casistiche relative alla corruzione, l'art. 4 della Legge n° 97/2001 precede la sospensione obbligatoria dal servizio in caso di condanna, anche se non definitiva.

305. La decisione di avviare procedimenti disciplinari – di Corpo o di Stato – e di imporre sanzioni è del superiore nella gerarchia autorizzato a valutare la condotta del militare – il Comandante del reparto, il Comandante del corpo, il Comandante interregionale o un'autorità equivalente, il Comandante Generale o il Ministro, in base al tipo di sanzioni e al grado militare interessato. I procedimenti disciplinari di Stato comprendono un'indagine formale a cura di un Ufficiale di inchiesta, che produce un rapporto relativo al caso per conto dell'autorità sanzionatoria. Nei casi più gravi, il superiore è supportato da un organo collegiale costituito caso per caso (Commissione disciplinare), che esprime un parere obbligatorio (ma non vincolante) sulla sanzione di consegna di rigore. Per quanto riguarda la cessazione, l'organo collegiale deve esprimere un parere a maggioranza assoluta sull'eventuale applicazione della sanzione. Questa decisione è vincolante nel caso in cui l'Autorità, a seguito di una prima conclusione, ne richieda una seconda. I diritti della difesa vengono garantiti, durante i procedimenti, dal diritto dell'accusato all'assistenza da parte di un avvocato, di ispezionare il fascicolo del caso, di presentare memorie difensive, di richiedere nuove indagini o testimonianze, nonché la sospensione della procedura. Inoltre, la procedura contiene una norma sulla delega dell'azione disciplinare a un altro superiore nel caso in cui l'Ufficiale responsabile della sanzione abbia un conflitto di interessi. Le decisioni relative alla disciplina sono soggette all'appello gerarchico, all'appello giudiziario o all'appello straordinario al Presidente della Repubblica.

306. I rappresentanti di entrambe le forze hanno dichiarato al GET che le informazioni provenienti dai procedimenti disciplinari vengono utilizzati durante la formazione, in forma anonima. Inoltre, compaiono nei rapporti annuali sul Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, pubblicato e comunicato a tutto il personale.

#### *Immunità e processi penali*

307. Gli agenti delle forze dell'ordine non godono di alcuna immunità o privilegi relativi ai processi. Al contrario, il Codice penale prevede circostanze aggravanti per i reati commessi da pubblici ufficiali con abuso di poteri o violazione dei doveri. Al personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza si applicano, inoltre, i Codici penali militari di pace e di guerra, a causa dello status militare. Nei casi in cui il comportamento determini responsabilità sia per reati comuni che militari, l'art. 13 del Codice Penale prevede che tale personale potrebbe essere sottoposto a processi distinti, ordinario e militare, in relazione allo stesso evento.

#### *Statistiche*

308. Le statistiche relative agli ultimi 5 anni sulle sanzioni imposte ai membri della Polizia di Stato sono le seguenti:

Ufficiali di polizia	
Sanzione imposta	Numero
Destituzione	2
Sospensione dal servizio	11
Censura	5
Pena pecuniaria	33
Richiamo scritto	57
Richiamo orale	42
<b>TOTALE</b>	<b>150</b>

Ruolo di <i>Ispettori</i>	
Sanzione imposta	Numero
Destituzione	21
Sospensione dal servizio	73
Censura	33
Pena pecuniaria	265
Richiamo scritto	436
Richiamo orale	138

<b>TOTALE</b>	<b>966</b>
---------------	------------

<i>Ruolo di Sovrintendenti, Assistenti e Agenti</i>	
<b>Sanzione imposta</b>	<b>Numero</b>
Destituzione	153
Sospensione dal servizio	293
Censura	183
Pena pecuniaria	1.527
Richiamo scritto	2.986
Richiamo orale	737
<b>TOTALE</b>	<b>5.879</b>

<b>Ufficiali</b>	
<b>Tipi di reato</b>	<b>Numero</b>
Art. 416 CP (Associazione a delinquere), Art. 319 CP (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), Art. 321 CP (Pene per il corruttore), art. 326 CP (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio), art. 615-ter CP (Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico).	<b>1</b>
<b>Sanzione imposta</b>	<b>Numero</b>
Sospensione cautelare dal servizio	<b>1</b>

<b>Sergenti</b>	
<b>Tipi di reato</b>	<b>Numero</b>
Art. 314 CP (Peculato)	<b>17</b>
Art. 317 CP (Concussione)	<b>7</b>
Art. 318 CP (Corruzione per l'esercizio della funzione)	<b>9</b>
Art. 319 CP Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	<b>10</b>
Art. 319-ter CP (Corruzione in atti giudiziari)	<b>1</b>
Art. 314 CP (Peculato)	<b>17</b>
Art. 317 CP (Concussione)	<b>7</b>
<b>Sanzione imposta</b>	<b>Numero</b>
Licenziamento	<b>1</b>
Sospensione dal servizio	<b>9</b>

Censura + Pena pecuniaria	<b>1</b>
Richiamo scritto	-
Richiamo orale	-

<b>Sovrintendenti, assistenti e agenti di polizia</b>	
<b>Tipi di reato</b>	<b>Numero</b>
Art. 314 CP (Peculato)	<b>17</b>
Art. 317 CP (Concussione)	<b>7</b>
Art. 318 CP (Corruzione per l'esercizio della funzione)	<b>9</b>
Art. 319 CP Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	<b>10</b>
Art. 319-ter CP (Corruzione in atti giudiziari)	<b>1</b>
<b>Sanzione imposta</b>	<b>Numero</b>
Licenziamento	24
Sospensione dal servizio	11
Pena pecuniaria	4
Richiamo scritto	2
Richiamo orale	3

309. Di seguito viene riportata una tabella sui casi di corruzione riguardanti gli ufficiali dei Carabinieri negli ultimi 5 anni.

ANNO	GRADO (*)	REATO			sentenza	ESAME DISCIPLINARE		
		abuso d'ufficio	Corruzione	estorsione		Sanzione di corpo	Sospensione disciplinare Servizio / Funzioni Grado	Perdita del grado
2018	OF-4	X			assoluzione			
	OF-2			X	assoluzione	Richiamo		
	OF-1		X		condanna		12 mesi	
	OF-3	X			assoluzione			
2019	OF-2		X		assoluzione			
	OF-5	X			assoluzione			
	OF-5		X		prescrizione			X
2020	OF-3		X		assoluzione			
	OF-2			X	assoluzione			
	OF-3		X		condanna			X
	OF-5	X			prescrizione			
2021	OF-5	X			assoluzione			
	OF-4		X		assoluzione			
	OF-3	X			estinzione		12 mesi	
	OF-4	X			assoluzione	Richiamo		
	OF-8	X			assoluzione			
	OF-6		X		assoluzione			
	OF-5	X			assoluzione			
2022	OF-3		X		condanna			X
	OF-2	X			assoluzione			

(\*) Si vedano le tabelle per il confronto dei gradi degli eserciti dei Paesi membri della NATO <https://it.wikipedia.org/wiki/NATO>.

310. I dati relativi alle sanzioni disciplinari relative agli anni 2018-2021 vengono riportati di seguito.

SANZIONI IMPOSTE		UFFICIALI	SOTTO-UFFICIALI	Brigadieri	APP. E CAR.	TOTALE
<b>C O R P O</b>	RIMPROVERO	11	204	73	358	646
	CONSEGNA	5	166	39	362	572
	CONSEGNA DI RIGORE	2	29	6	41	78
	<b>TOTALI</b>	<b>18</b>	<b>399</b>	<b>118</b>	<b>761</b>	<b>1296</b>
<b>S</b>	SOSPENSIONE DISCIPLINARE IMPIEGO	4	16	8	48	76

<b>T A T O</b>	CESSAZIONE DALLA FERMA	0	0	0	1	1
	PERDITA DEL GRADO PER RIMOZIONE	2	10	3	38	53
	<b>TOTALI</b>	<b>6</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>87</b>	<b>130</b>
<b>TOTALI 2018</b>		<b>24</b>	<b>425</b>	<b>129</b>	<b>848</b>	<b>1426</b>

SANZIONI IMPOSTE		UFFICIALI	SOTTO-UFFICIALI	BRIGADIERI	APP. E CAR.	TOTALE
<b>C O R P O</b>	RIMPROVERO	12	215	90	412	729
	CONSEGNA	4	201	86	379	670
	CONSEGNA DI RIGORE	5	23	8	60	96
	<b>TOTALI</b>	<b>21</b>	<b>439</b>	<b>184</b>	<b>851</b>	<b>1495</b>
<b>S T A T O</b>	SOSPENSIONE DISCIPLINARE IMPIEGO	6	45	13	89	153
	CESSAZIONE DALLA FERMA	--	--	--	0	0
	PERDITA DEL GRADO PER RIMOZIONE	5	25	5	62	97
<b>TOTALI</b>		<b>11</b>	<b>70</b>	<b>18</b>	<b>151</b>	<b>250</b>
<b>TOTALI 2019</b>		<b>32</b>	<b>509</b>	<b>202</b>	<b>1002</b>	<b>1745</b>

SANZIONI IMPOSTE		UFFICIALI	SOTTO-UFFICIALI	BRIGADIERI	APP. E CAR.	TOTALE
<b>C O R P O</b>	RIMPROVERO	12	160	71	336	579
	CONSEGNA	6	171	72	288	537
	CONSEGNA DI RIGORE	2	25	17	49	93
	<b>TOTALI</b>	<b>20</b>	<b>356</b>	<b>160</b>	<b>673</b>	<b>1209</b>
<b>S</b>	SOSPENSIONE DISCIPLINARE IMPIEGO	4	41	15	80	140

T A T O	CESSAZIONE DALLA FERMA	--	--	--	2	2
	PERDITA DEL GRADO PER RIMOZIONE	3	6	10	37	56
	<b>TOTALI</b>	<b>7</b>	<b>46</b>	<b>25</b>	<b>119</b>	<b>197</b>
<b>TOTALE 2020</b>		<b>27</b>	<b>402</b>	<b>185</b>	<b>792</b>	<b>1406</b>

SANZIONI IMPOSTE		UFFICIALI	SOTTO UFFICIALI	BRIGADIERI	APP. E CAR.	TOTALE
C O R P O	RIMPROVERO	6	169	88	278	541
	CONSEGNA	8	153	75	271	507
	CONSEGNA DI RIGORE	1	18	14	36	69
	<b>TOTALI</b>	<b>15</b>	<b>340</b>	<b>177</b>	<b>585</b>	<b>1117</b>
S T A T O	SOSPENSIONE DISCIPLINAR E IMPIEGO	6	26	11	76	119
	CESSAZIONE DALLA FERMA	--	--	--	0	0
	PERDITA DEL GRADO PER RIMOZIONE	3	10	5	65	83
	<b>TOTALI</b>	<b>9</b>	<b>36</b>	<b>16</b>	<b>141</b>	<b>202</b>
<b>TOTALI 2021</b>		<b>24</b>	<b>376</b>	<b>193</b>	<b>726</b>	<b>1319</b>

311. Nella Guardia di Finanza, nel periodo dal 2018 al settembre 2022, sono state pronunciate 39 condanne penali definitive (13 durante il 2022) e 14 condanne per danni all'erario (di cui 1 durante il 2022) nei confronti del personale militare. Di conseguenza, nel quinquennio considerato, la percentuale del personale condannato rispetto alla forza totale in servizio (personale militare di 59.320 unità al 31 dicembre 2021) è dello 0,09 per cento.

312. Le condanne definitive pronunciate negli ultimi cinque anni per corruzione di atti, sia a livello criminale che contabile, corrispondono a eventi illeciti che si sono verificati, per la maggior parte, in contesti operativi, come le attività di controllo fiscale o l'esecuzione di compiti di polizia giudiziaria. Tuttavia, una parte dei reati riguarda il comportamento oltre l'orario di

servizio e non è collegata al servizio quotidiano svolto dal personale militare condannato (indipendentemente dal livello di rischio). Dai dati disponibili a livello centrale non è stato possibile desumere l'eventuale esistenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

## **VI. RACCOMANDAZIONI E FOLLOW-UP**

313. Alla luce delle conclusioni del seguente rapporto, il GRECO rivolge le seguenti raccomandazioni all'Italia:

*per quanto riguarda i governi centrali (posizioni dirigenziali di alto livello)*

- i. che tutte le persone con funzioni esecutive di alto livello siano sottoposte a controlli dell'integrità, che costituirebbero parte integrante della loro nomina o del loro incarico, per prevenire e gestire potenziali conflitti di interessi (paragrafo 34);**
- ii. lo svolgimento a cadenza regolare di un'analisi sistemica dei rischi di corruzione e legati all'integrità, che coinvolga tutte le persone con funzioni esecutive di alto livello, e che le relative misure correttive vengano incluse in uno specifico programma anticorruzione e rese pubbliche (paragrafo 48);**
- iii. che il/i codice/i di condotta per le persone con funzioni esecutive di alto livello venga adottato, pubblicato e completato con norme chiare relative ai conflitti di interessi e ad altre questioni che riguardano l'integrità (come regali, contatti con terzi, attività esterne, contratti con autorità statali, la gestione delle informazioni confidenziali e le restrizioni post-incarico) e(ii) che tale/ codice/i sia collegato a un meccanismo credibile ed efficace di supervisione e di sanzioni (paragrafo 58);**
- iv. lo sviluppo di meccanismi interni efficienti per promuovere e aumentare la consapevolezza sulle questioni relative all'integrità nel Governo, comprendendo la consulenza confidenziale e la formazione a scadenza regolare delle persone a cui vengono affidate funzioni dirigenziali di alto livello (paragrafo 60);**
- v. che venga effettivamente assicurato un livello appropriato di consultazione pubblica generale sulle proposte di legge del Governo e che siano possibili solo eccezioni specifiche e limitate a questa norma, chiaramente regolamentate (paragrafo 72);**

- vi. **che (i) vengano introdotte norme sul modo in cui le persone con funzioni esecutive di alto livello interagiscono nei contatti con i lobbisti e con qualsiasi soggetto terzo che cerchi di influenzare le attività legislative e le altre attività del Governo; e che (ii) vengano rivelate sufficienti informazioni relative allo scopo di questi contatti, come l'identità della/e persona/e con cui (o per conto della quale) è avvenuta la riunione, nonché il/i tema/i specifico/i della discussione (paragrafo 74);**
- vii. **che (i) vengano introdotte misure e linee guida chiare e complete per le persone con funzioni esecutive di alto livello, per prevenire e risolvere (potenziali) conflitti di interessi e (ii) che venga introdotto l'obbligo di una comunicazione ad hoc per i titolari di funzioni esecutive di alto livello che si trovino in situazioni di conflitto tra propri interessi privati e le funzioni ufficiali, nel momento in cui si verifichino (paragrafo 84);**
- viii. **(i) che i membri degli Uffici di diretta collaborazione abbiano il permesso di accettare o di mantenere posizioni esterne, retribuite o non retribuite, lavori, posizioni amministrative o altre mansioni retribuite solo dopo aver ricevuto un'autorizzazione per iscritto, stabilendo in modo ragionato che la posizione/l'attività non impedirà il lavoro ordinario né darà origine a una questione di conflitto di interessi, e (ii) che tali autorizzazioni vengano rese disponibili al pubblico (paragrafo 89);**
- ix. **di assicurarsi che un regolamento completo sui regali e sugli altri benefici entri in vigore per tutte le persone aventi funzioni esecutive di alto livello, sotto forma di una guida pratica idonea, con l'obbligo di segnalare i regali e gli altri benefici e di rendere queste informazioni disponibili al pubblico con una tempistica opportuna (paragrafo 93);**
- x. **di rafforzare il regime post-incarico per migliorare la sua efficienza, ampliandolo nella sua portata per renderlo applicabile a tutte le persone con funzioni dirigenziali di alto livello (paragrafo 97);**
- xi. **(i) l'estensione a tutte le persone con funzioni esecutive di alto livello dell'obbligo di dichiarare tutti**

**i propri interessi finanziari e di assicurarsi che queste informazioni vengano pubblicate in modo tempestivo; e (ii) di considerare l'inclusione delle informazioni finanziarie relative ai coniugi e ai familiari dipendenti delle dichiarazioni, per la revisione da parte delle istituzioni competenti (considerando che tali dati non verrebbero resi pubblici senza il consenso delle persone interessate) (paragrafo 112);**

- xii. che tutte le dichiarazioni presentate da persone con funzioni esecutive di alto livello siano soggette a verifiche sostanziali (paragrafo 116);**
- xiii. di assicurare che gli standard previsti per tutte le persone aventi funzioni direttive di alto livello, in materia di conflitti di interessi o inconferibilità/incompatibilità, comportino sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive (paragrafo 127);**

*Per quanto riguarda le forze dell'ordine*

- xiv. che vengano compiuti ulteriori sforzi per promuovere una rappresentanza più equilibrata dei generi in tutti i livelli delle forze dell'ordine, come parte del reclutamento e degli avanzamenti di carriera interni (paragrafo 157);**
- xv. (i) che venga adottato e pubblicato un codice di comportamento per la Polizia di Stato, con esempi e spiegazioni concrete riguardanti il comportamento previsto per i funzionari di polizia e (ii) che esso venga accompagnato da un controllo e un'applicazione effettivi (paragrafo 182);**
- xvi. che i principi etici e le regole di comportamento in vigore per il personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza vengano integrati con un manuale contenente indicazioni pratiche ed esempi, che tenga conto della specificità di ciascuna forza, della varietà dei doveri e delle vulnerabilità (paragrafo 188);**
- xvii. (i) l'introduzione di meccanismi per fornire consulenza confidenziale di questioni etiche e di integrità al personale delle forze dell'ordine; e (ii) lo sviluppo di database relativi ai temi affrontati da**

**questi meccanismi, da rendere disponibili a tutto il personale di tali forze (paragrafo 195);**

**xviii. di effettuare verifiche dell'integrità nel contesto dei cambi di posizione e delle promozioni e, per le funzioni più esposte, a intervalli regolari nel corso della carriera degli agenti delle forze dell'ordine (paragrafo 215);**

**xix. lo svolgimento di attività di formazione e sensibilizzazione specifiche, a cadenza regolare, sulle misure di protezione dei segnalanti a tutti i livelli gerarchici e in tutte le linee di comando delle forze dell'ordine (paragrafo 299).**

314. In base alla norma 30.2 delle Norme procedurali, il GRECO invita le autorità italiane a presentare un rapporto sulle misure intraprese per applicare le raccomandazioni summenzionate entro il 30 settembre 2025. Le misure verranno valutate dal GRECO attraverso la sua specifica procedura di conformità.

315. Il GRECO invita le autorità italiane ad autorizzare, nel tempo più breve possibile, la pubblicazione del presente rapporto, effettuandone una traduzione nella lingua nazionale, da rendere disponibile al pubblico.

---

### Informazioni sul GRECO

Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) sorveglia la conformità dei propri Stati membri con gli strumenti anticorruzione del Consiglio d'Europa. Il monitoraggio del GRECO comprende una "procedura di valutazione" basata sulle risposte specifiche di un Paese a un questionario e su visite in loco, cui segue una valutazione di impatto ("procedura di conformità"), che esamina le misure intraprese per l'applicazione delle raccomandazioni emanate a partire dalle valutazioni del Paese. Viene attuato un processo dinamico di valutazione reciproca e di peer pressure, che abbina l'esperienza di professionisti nel ruolo di valutatori con i rappresentanti degli Stati riuniti in sessione plenaria.

Il lavoro effettuato dal GRECO ha condotto all'adozione di un numero considerevole di rapporti che contengono un tesoro di informazioni oggettive sulle politiche e sulla prassi anticorruzione in Europa. I rapporti identificano traguardi e lacune nella legislazione nazionale, nelle norme, politiche e negli assetti istituzionali e comprendono raccomandazioni allo scopo di aumentare la capacità degli Stati nella lotta alla corruzione e nella promozione dell'integrità.

La partecipazione al GRECO è aperta, paritaria, sia per gli Stati membri del Consiglio d'Europa che per gli Stati non membri. I rapporti di valutazione e conformità approvati dal GRECO, nonché altre informazioni sul GRECO, sono disponibili all'indirizzo: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

