

Allegato L: Misure di Prevenzione

MISURE DI PREVENZIONE

Il fulcro dell'attività di prevenzione della corruzione risiede nelle misure di prevenzione.

Le misure di prevenzione possono essere generali o specifiche.

Le **misure generali** si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera Amministrazione.

Le **misure specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su problemi specifici.

Tali misure possono essere inquadrare all'interno delle seguenti tipologie:

- misure di rotazione;
- misure di controllo;
- misure di trasparenza;
- misure di definizione e promozione dell'etica e di *standard* di comportamento;
- misure di regolamentazione;
- misure di semplificazione;
- misure di formazione;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi.

Giova evidenziare che ciascuna delle categorie sopra esposte può dare luogo, in funzione delle esigenze contingenti e delle valutazioni effettuate, a misure sia generali sia specifiche¹⁴.

Tra le misure organizzative di maggior impatto, pare necessario evidenziare la gestione delle Stazioni appaltanti del Dicastero, di certo le più coinvolte – in considerazione della sensibile area in cui si trovano ad operare – nel processo di gestione del rischio corruttivo.

Nel merito, sono stati determinati gli obiettivi di riduzione e di rafforzamento delle stazioni appaltanti attraverso la qualificazione delle stesse ed un accorpamento delle esigenze acquisitive. Nell'ambito di tale attività, indicata quale uno degli obiettivi del PNRR, l'ANAC è stata incaricata di individuare i criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti¹⁵ anche alla luce degli artt. 62 e 63 del D.lgs. 36/2023 (nuovo Codice degli appalti), delineando aspetti di qualità, efficienza e professionalizzazione, che portino ad un accorpamento della domanda, ad un rafforzamento e conseguente riduzione del numero delle stazioni appaltanti.

A partire dal 1° luglio 2023, l'ANAC ha reso operativo il sistema di qualificazione che si fonda sulla registrazione delle stazioni con la concessione di un apposito codice. Inoltre, con la Delibera n 126 del 11 marzo 2025 è stato adottato il “Regolamento sull'esercizio del potere di accertamento del

¹⁴ Cfr. Allegato 1 al PNA 2019: *A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misure “generale” o come misura “specifico”. Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifico, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima “opachi” e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.*

¹⁵ Vedasi <https://www.anticorruzione.it/-/qualificazione-delle-stazioni-appaltanti-1>, dove è possibile reperire il “Manuale utente per la qualificazione” unitamente alle FAQ specifiche per la domanda di qualificazione.

possesso dei requisiti e del potere sanzionatorio dell’Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi dell’articolo 63, comma 11, e dell’allegato II.4, del decreto legislativo n. 36/2023 e s.m.i”. va evidenziato che a mente dell’art. 4 di quest’ultimo, è possibile, da parte di chiunque, rivolgere segnalazioni direttamente ad A.N.A.C.¹⁶ per evidenziare carenze o violazioni da parte delle stazioni appaltanti delle disposizioni in materia di qualificazione di quest’ultime. In tale ambito, va segnalata anche la possibilità di usufruire della “qualificazione con riserva” (di cui all’art. 63, comma 13, del D. Lgs. 36/2023)¹⁷. A seguito dell’entrata in vigore del D. Lgs. 209/2024, ANAC ha reso disponibili appositi “Chiarimenti sull’avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza per la fase di progettazione e affidamento come modificato dal D. Lgs. 209/2024”¹⁸. Inoltre, va segnalato che ANAC¹⁹ ha recentemente predisposto il nuovo “Manuale sull’attività di qualificazione per l’esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, adeguandolo al nuovo Codice degli Appalti”. Oltre all’aggiornamento dei riferimenti normativi, sono stati inseriti e rivisti i singoli pronunciamenti adottati da ANAC successivamente alla prima pubblicazione, aggiornando la disciplina dell’attività di attestazione, sia alla luce degli interventi del legislatore, sia del consolidarsi di pronunce giurisprudenziali, nonché delle più recenti indicazioni fornite dall’Autorità.

MISURE GENERALI

1. Codice di comportamento

Quale misura generale fondamentale è individuata l’applicazione del Codice comportamento dei dipendenti del Ministero della Difesa. Tale documento rappresenta l’elemento complementare del Piano ed è la principale misura di attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, come richiamato dall’ANAC con Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

Il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della Difesa è stato aggiornato a seguito dell’emanazione del D.P.R. 13.06.2023, n. 81 (“Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”).

Il Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero della Difesa integra e specifica le disposizioni di cui al menzionato DPR n. 62 del 2013 (come emendato dal prefato D.P.R. 81/2023), dettando lineamenti di condotta da osservare a cura di tutti i dipendenti. La violazione dei doveri compresi nel Codice di comportamento, ivi inclusi quelli relativi all’attuazione del Piano, ovvero al rispetto delle misure di prevenzione in esso contenute, ha diretta rilevanza disciplinare.

Pare opportuno specificare che il Codice tiene conto che nel Dicastero opera sia personale civile che militare. Per il primo (contrattualizzato) le disposizioni normative trovano integrale applicazione, mentre per il secondo gli obblighi previsti dal citato Decreto costituiscono principi di comportamento, in conformità a quanto previsto dall’art. 2, co. 2, del citato DPR, che vanno ad integrare il sistema di norme e di obblighi derivanti dallo specifico stato giuridico. In tal senso, corre l’obbligo di

¹⁶ Ufficio Qualificazioni Stazioni Appaltanti.

¹⁷ Sull’argomento, vedasi Delibera ANAC n° 190 del 07.05.2025.

¹⁸ Vedasi <https://www.anticorruzione.it/-/news.30.06.25.qualificazione>

¹⁹ Vedasi Delibera ANAC n° 413 del 22.10.2025.

menzionare il Titolo VIII del TUOM (artt. da 712 a 869), in materia di doveri e norme di comportamento, quale ulteriore misura generale riferibile al solo personale militare, i cui riflessi in tema di anticorruzione sono particolarmente evidenti. A tal riguardo, infatti, si ritiene non possa omettersi la rilevanza e l'incidenza delle norme di comportamento del personale militare attagliate alle peculiarità dello status rivestito, stante i riflessi in tema di anticorruzione del sistema disciplinare e sanzionatorio²⁰.

Gli obblighi di condotta, inoltre, sono estesi a tutti i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi di indirizzo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione.

La violazione dei doveri previsti dal Codice ha diretta rilevanza disciplinare. Specificamente per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, va segnalato che relativamente ai suggerimenti espressi dal *Group of States against Corruption* (il c.d. GRECO)²¹, l'Arma (fin dal 2020) ha istituito una cattedra di "Etica e comunicazione istituzionale" presso la Scuola Ufficiali. Inoltre, sta sviluppando un sistema generale di consulenza su temi relativi all'etica e l'integrità, iniziativa che è stata apprezzata anche dal "GRECO" nel "Rapporto" cui si è fatto cenno²². Inoltre, si evidenzia che, presso la Scuola Ufficiali dell'Esercito Italiano²³ è presente una cattedra di "Etica e leadership militare" che, fra l'altro, comprende uno specifico modulo didattico riguardante "gli standard morali a supporto dell'agire del soldato e della linea di comando".

A fattore comune per tutte le FF.AA., il Codice di comportamento è oggetto delle sessioni formative e informative che vengono periodicamente svolte in favore di tutto il personale militare e civile dell'Amministrazione Difesa. Per l'Arma dei Carabinieri, la formazione in tema di etica comprende anche l'indicazione di esempi pratici circa i doveri specifici che connotano i pubblici ufficiali e gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria.

Adempimenti dei dipendenti:

- conoscere e osservare i doveri di comportamento fissati nel Codice di comportamento del Dicastero;
- partecipare obbligatoriamente all'attività informativa periodica sui contenuti del Codice prevista nell'ambito dell'UO.

Adempimenti dirigenziali:

- vigilare sull'osservanza del Codice;
- attivare l'organo predisposto a instaurare il procedimento disciplinare in caso di violazione del Codice;

²⁰ Cfr. Guida tecnica "Procedimenti disciplinari" di PERSOMIL, ed. 2021 (M_D GMIL REG2021 0197083).

²¹ Vedasi il 5° ciclo di valutazione contenuto nel "Rapporto di valutazione sull'Italia" (approvato nel corso della 96^a Sessione Plenaria, Strasburgo, 18-22 marzo 2024) reperibile al seguente percorso: <https://www.altalex.com/documents/news/2024/08/30/corruzione-raccomandazioni-strasburgo-italia>

²² Vedasi "Rapporto" citato, pag. 68, nota 41.

²³ <https://www.esercito.difesa.it/organizzazione/capo-di-sme/comando-per-la-formazione-specializzazione-e-dottrina-dell-esercito/Comando-per-la-Formazione-e-Scuola-di-Applicazione/Pagine/Cattedra-di-Etica-e-Leadership-Militare.aspx>

- predisporre nell'ambito dell'UO di competenza sessioni informative periodiche sui contenuti del Codice, con particolare riferimento ai doveri di comportamento generali e alle condotte attaggiate alle aree di rischio di pertinenza;
- estendere obblighi di condotta a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'AD (predisponendo gli schemi di incarico, contratto, bando con la previsione dell'obbligo di osservare il Codice di comportamento e disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice).

I dirigenti devono effettuare un concreto monitoraggio circa il rispetto dei canoni comportamentali stabiliti dal Codice di comportamento da parte dei dipendenti.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva e idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- relazionare il RPCT con immediatezza circa eventuali casi di violazione del Codice occorsi e i provvedimenti adottati;
- riferire al RPCT, nell'ambito della relazione annuale, circa le modalità di tempestivo ed effettivo svolgimento dell'attività informativa/divulgativa svolta nell'ambito delle UUOO.

2. Codice di condotta

Tutto il personale è, inoltre, soggetto al “*Codice di condotta per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni e la tutela dell'integrità e della dignità delle persone*” con il quale l'Amministrazione intende:

- garantire pari opportunità tra tutti i lavoratori, incentivando l'adozione di decisioni e comportamenti organizzativi ispirati ai principi di equità, rispetto, collaborazione e correttezza;
- prevenire ogni forma di discriminazione lesiva della dignità della persona e promuovere il benessere organizzativo;
- avvalersi di procedure tempestive ed imparziali per far cessare ogni accertato episodio di discriminazione, molestia sessuale, violenza morale e/o psicologica;
- garantire a coloro che segnalano violazioni al Codice il diritto alla riservatezza e a tutela da ritorsioni dirette ed indirette;
- diffondere la conoscenza delle funzioni e degli ambiti di competenza dei Consiglieri di fiducia;
- individuare e monitorare gli episodi di molestia, *mobbing*, *straining*, *stalking* occupazionale, di discriminazione e qualsiasi atto o comportamento indesiderato a connotazione sessuale;
- identificare gli attori coinvolti e i rispettivi ruoli nell'ambito dell'azione di prevenzione e contrasto delle condotte lesive disciplinate dal Codice;
- informare i lavoratori del Ministero dei loro diritti e dei loro obblighi in merito alla prevenzione e rimozione di ogni comportamento discriminatorio e al mantenimento di un clima di lavoro che assicuri il rispetto della dignità di ciascuno.

Attenersi ai dettami del Codice di condotta, oltreché del Codice di comportamento, è necessario anche sulla base delle ricerche, svolte a livello internazionale, inerenti la rilevanza del contrasto alle discriminazioni nella prevenzione del fenomeno corruttivo²⁴.

MISURE SPECIFICHE

3. Rotazione del personale addetto alle aree di rischio

La rotazione “ordinaria” del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L’alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l’assunzione di decisioni non imparziali²⁵. La rotazione ordinaria costituisce attività organizzativa e dunque dirigenziale, da programmarsi sistematicamente su base pluriennale, piuttosto che da affrontarsi su base di mere contingenti occorrenze. Inoltre, la rotazione deve essere messa a sistema con l’attività di censimento delle aree/posizioni a maggiore rischio di corruzione e la formazione del personale impiegato in quelle aree.

Il personale militare dirigente e direttivo e quello civile non dirigente dell’A.D. permane in incarichi caratterizzati da rischio di corruzione per un **periodo massimo non superiore a cinque anni**.

Limitatamente al personale appartenente al ruolo dei Dirigenti civili dell’A.D., i predetti criteri valgono come principi ispiratori generali, fermo restando, per il medesimo personale, quanto disposto dalla L. 190/2012 e dal Decreto del Ministro della Difesa 20 maggio 2025 che definiscono i criteri per assicurare la rotazione dei Dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Qualora, per comprovati motivi, non sia possibile procedere alla misura della rotazione ordinaria, i Dirigenti (dell’area centrale e periferica) dovranno attuare misure anticorruptive alternative, che dovranno poi essere riportate in sede di relazione annuale.

3.1 Incarichi sensibili al rischio di corruzione

Gli incarichi sensibili fanno riferimento alla titolarità di posizioni nelle aree in cui trovano collocazione processi potenzialmente valutati a rischio di corruzione.

Adempimenti degli Organi di impiego:

²⁴ In relazione alla parità di genere e anticorruzione vi sono degli studi che mettono in evidenza un minor rischio di corruzione laddove ci sia una maggior presenza femminile:

- <https://www.spstrend.it/le-donne-giustificano-comportamenti-illeciti-meno-degli-uomini/>

- <http://anticorruzione.eu/2016/03/corruzione-e-disuguaglianza-di-genere/>

- <https://www.unibocconi.it/it/news/il-divario-di-genere-nella-corruzione-le-donne-cadono-meno-tentazione>

²⁵ Vds. PNA 2019.

- aggiornare le Direttive di impiego del personale, facendo espresso riferimento agli incarichi a rischio corruttivo ed ai relativi periodi massimi di permanenza, tenendo conto anche del dettato normativo di cui all'articolo 35-*bis* del D. lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 che disciplina la “Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici”;
- verificare preventivamente all'attribuzione degli incarichi l'insussistenza di condizioni ostative al conferimento come disposto dal citato art. 35-*bis*;
- adottare ogni possibile azione finalizzata a programmare l'avvicendamento, in tali incarichi, entro il limite massimo di cinque anni con riferimento al personale militare (dirigente e direttivo) e civile non dirigente.

Gli Organi di impiego devono effettuare un concreto monitoraggio circa l'applicazione del limite temporale predetto, motivando adeguatamente l'impossibilità di avvicendamento (es. applicazione delle tutele di cui alla L. 104/1992 o altro impedimento oggettivo).

Adempimenti dirigenziali:

- segnalare, entro il **20 febbraio** di ciascun anno, al proprio Referente:
 - i casi di incarichi dirigenziali e direttivi censiti a rischio, che raggiungeranno il limite massimo di permanenza nell'anno successivo;
 - le determinazioni assunte per ogni caso, in termini di:
 - rotazione interna;
 - segnalazione al competente Organo di impiego per l'attivazione delle procedure di rotazione esterna;
 - eventuale conferma nell'incarico, formalizzando le motivazioni che sottendono alla decisione;
 - misure alternative che si intendono adottare/adottate in caso di conferma;
- programmare, d'intesa con il Referente della propria UO, un'attività formativa mirata a fare acquisire ai dipendenti competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione;
- attuare la rotazione interna al Comando/Ente dei membri delle commissioni di valutazione delle offerte e delle commissioni di collaudo, in ambito contrattuale;
- attuare, d'intesa con le Direzioni del Personale competenti, anche la rotazione riferita al personale, del proprio Comando/Ente, da designare quali membri delle Commissioni di concorso.

I dirigenti devono effettuare un concreto monitoraggio circa l'applicazione del limite temporale predetto, acquisendo dagli Organi di impiego le eventuali motivazioni che impediscono la rotazione.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione e rispetto della misura;

- elaborare la mappatura degli incarichi a rischio, in esito all’analisi del rischio condotta in ambito UO;
- relazionare, entro il **28 febbraio** di ciascun anno, il RPCT in merito alle segnalazioni di rotazione per l’anno in corso;
- informare il RPCT, nell’ambito della relazione annuale, sulle misure alternative adottate nei casi di eventuale conferma nell’incarico;
- inviare la programmazione delle attività formative per l’anno successivo entro il **01 Dicembre**.

3.2 Criteri per la rotazione

Personale militare:

Il personale militare assegnato nelle posizioni organiche riconducibili a settori potenzialmente esposti al rischio di corruzione (come risultanti dal censimento degli incarichi), così come prestabilito dalle Direttive sull’impiego di ciascuna Forza Armata, è impiegato su turnazioni cicliche non superiori ai cinque anni.

L’eventuale estensione del limite dei 5 anni deve essere valutata dall’Organo di impiego di Forza Armata esclusivamente a fronte di situazioni eccezionali, quali:

- impossibilità per l’Amministrazione di disporre di un dipendente con la professionalità necessaria per assumere l’incarico sensibile;
- impossibilità di ruotare il personale a causa di oggettive carenze organiche.

Anche sulla base degli orientamenti espressi da A.N.A.C.²⁶ emerge che per una corretta applicazione della rotazione ordinaria: “occorre preliminarmente individuare le ipotesi in cui è possibile procedere alla rotazione degli incarichi attraverso la puntuale mappatura degli incarichi/funzioni apicali più sensibili (ad esempio quelli relativi a posizioni di governo delle risorse come acquisti, rapporti con il privato accreditato, convenzioni/autorizzazioni, ecc.), a partire dall’individuazione delle funzioni fungibili e utilizzando tutti gli strumenti disponibili in tema di gestione del personale ed allocazione delle risorse”. Specificamente in tema di infungibilità di incarichi, la stessa Autorità²⁷ ha evidenziato che l’infungibilità dell’incarico deriva “dal possesso di titoli e competenze specialistiche, ma soprattutto di *expertise* consolidate, che inducono a considerarlo un ambito in cui la rotazione è di difficile applicabilità”. Non solo, ma essa spesso deriva: “dall’appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un’abilitazione professionale e all’iscrizione nel relativo albo. Nel caso in cui si tratti

²⁶ Vds. Atto del Presidente del 03.07.2024 (fasc 1231/2024) reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/atto-del-presidente-del-3-luglio-2024-fasc.1231.2024>

²⁷ Vds Atto del Presidente del 05.06.2024 (fasc. 2644/2024) reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/atto-del-presidente-del-5-giugno-2024-fasc.2644.2024>

di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo”.

La mancata attuazione della misura della rotazione ordinaria deve comunque essere relazionata al RPCT.

Personale civile dirigente:

L'applicazione del criterio della rotazione per il personale civile dirigente è previsto dal Decreto del Ministro della Difesa 22 maggio 2025, recante la “*Disciplina dei criteri e delle procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali*”²⁸. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato secondo i dettami di cui all’art. 5, comma 1, del citato decreto²⁹ che, al successivo comma 2, dispone che: “*Alla rotazione negli incarichi si procede ordinariamente dopo due mandati, di durata pari al limite minimo legale*”.

Personale civile non dirigente:

Può permanere in incarichi esposti al rischio per un periodo massimo di 5 anni. Il processo di rotazione, tuttavia, dovrà tenere conto dei seguenti criteri operativi:

- avvicendamento degli incarichi nell’ambito dello stesso Ente;
- ricorso alla procedura dell’impiego in altro settore (nel rispetto delle normative e della contrattazione collettiva);
- previsione di un processo di affiancamento che consenta idonea formazione per il dipendente che assume il nuovo incarico;
- non contestualità della rotazione del Dirigente e del funzionario nell’ambito dello stesso ufficio, in funzione della continuità dello stesso;
- antieconomicità della rotazione del dipendente nel suo ultimo biennio di servizio;
- prorogabilità del limite dei 5 anni, esclusivamente a fronte di situazioni eccezionali, comunque da relazionare al RPCT.

3.3 Misure alternative alla rotazione ordinaria

Non sempre la rotazione ordinaria può essere attuata nelle tempistiche prestabilite. Ciò in dipendenza di vincoli soggettivi, connessi alle tutele sociali dei dipendenti, o di vincoli oggettivi di natura organizzativa, correlati all’esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa.

In tali ipotesi, risulta necessario prendere in considerazione l’applicazione di una delle seguenti misure specifiche alternative³⁰:

²⁸ Vds. combinato disposto dell’art. 1 della L. 190/2012 e dell’art. 19 del D.lgs. 165/2001.

²⁹ “Gli incarichi di funzione dirigenziale sono conferiti a tempo determinato e, previa partecipazione alla procedura di interpello, possono essere rinnovati. La durata è correlata agli obiettivi prefissati e non può essere inferiore a tre anni né superiore a cinque, salvo quanto specificamente previsto per gli incarichi conferiti ad interim e per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 6 del citato articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. La durata dell’incarico può essere inferiore a tre anni nel caso di collocamento in quiescenza del dirigente prima della scadenza del termine suddetto. Gli incarichi cessano comunque automaticamente in ogni caso di cessazione del rapporto di lavoro”.

³⁰ Indicate da ANAC nell’Atto del Presidente datato 20.07.2023.

- nelle aree identificate come maggiormente esposte a rischio corruzione e per le istruttorie più delicate si prevedano meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, stabilendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l’unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria;
- prevedere l’attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze, applicando il criterio della separazione e contrapposizione dei compiti e dei ruoli;
- estensione dei meccanismi di “doppia sottoscrizione” dei procedimenti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell’atto finale;
- individuazione di uno o più soggetti estranei all’ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell’ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti;
- meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, ad elevato rischio (lavoro in *team* che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi);
- condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al soggetto istruttore, altro personale in modo che, ferma la unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni rilevanti per la decisione finale della istruttoria;
- misure di articolazione delle competenze (c.d. “segregazione delle funzioni”) attribuendo a soggetti diversi i compiti relativi a:
 - svolgimento di istruttorie e accertamenti;
 - adozione di decisioni;
 - attuazione delle decisioni prese;
 - effettuazione delle verifiche.

3.4 Rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (c.d. “rotazione straordinaria”)

L’istituto è disciplinato dall’articolo 16, comma 1, lett. 1-*quater* del D.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165. Con apposita circolare³¹, il Responsabile ha fornito indicazioni sulle modalità di attuazione della rotazione straordinaria. Inoltre, sull’argomento ANAC ha emanato apposite “Linee guida”³².

In più occasioni ANAC³³ ha precisato che “la misura consegue all’avvio di un procedimento penale (mediante iscrizione ai sensi dell’art. 335 c.p.p.) per la commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione nonché all’apertura di un procedimento disciplinare per le condotte che possono integrare analoghi delitti. Prima del rinvio a giudizio l’applicazione della misura viene rimessa al prudente apprezzamento dell’amministrazione, che ha l’obbligo di verificare se la condotta incriminata, sussumibile in una delle fattispecie previste dall’art. 7 l. n. 69/2015,

³¹ M_D GBIL REG2019 0011445 del 15 novembre 2019.

³² Vedasi Delibera n° 215 del 26.03.2019.

³³ Vedasi Atto del Presidente 30.01.2025 (fascicolo 269/2025), Atto del Presidente 08.05.2024 (fascicolo URAV 1890/2024) e Atto del Presidente 15.07.2024 (fascicolo 3191/2024).

risulti idonea a pregiudicarne l'immagine in caso di permanenza nell'incarico del dipendente interessato. Qualora, invece, i reati ascritti all'indagato esulino dall'elenco riportato nella norma richiamata pur rientrando tra quelli contemplati dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, l'amministrazione ha la facoltà di effettuare le medesime valutazioni nell'ambito di un provvedimento ad hoc. A seguito del rinvio a giudizio, poi, l'amministrazione è tenuta ad adottare un provvedimento motivato (con il quale dispone eventualmente la rotazione) ove si proceda per uno dei reati previsti dall'art. 7 l. n. 69/2015, mentre nelle restanti ipotesi tale adempimento diventa facoltativo. In ogni caso, al ricorrere dei succitati presupposti il trasferimento può essere disposto anche se il fatto penalmente rilevante concerne condotte corruttive tenute in altri uffici dello stesso ente o in una diversa amministrazione”.

Adempimenti dei dipendenti:

Comunicare immediatamente all'Amministrazione l'avvio di procedimenti penali nei propri confronti.

Adempimenti dirigenziali (Dirigenti Generali):

- a seguito di valutazione sulla sussistenza di un *fumus* di danno all'immagine di imparzialità dell'Amministrazione, emanare un provvedimento, adeguatamente motivato (ad esempio per il pregiudizio arrecato all'immagine dell'AD), con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito;
- trasmettere al RPCT, inizialmente, l'informativa dell'avvio di azione penale nei confronti del dipendente e, non appena emanato, il relativo provvedimento di esecuzione della misura.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione/applicazione della misura;
- relazionare il RPCT circa le misure di rotazione straordinaria attuate in seguito ad un evento corruttivo;
- relazionare, entro 90 giorni, sugli accertamenti di competenza tesi a chiarire cause, procedure e modalità esecutive nel cui contesto si sono consumati gli episodi oggetto della vicenda giudiziaria;
- relazionare il RPCT, nell'ambito della relazione annuale, circa gli eventuali casi occorsi ed i provvedimenti adottati.

I Referenti devono, inoltre, effettuare un concreto monitoraggio circa l'applicazione della norma predetta, acquisendo dagli Organi di impiego o dal Comando interessato le motivazioni che impediscono la rotazione straordinaria.

4. Misure di controllo

4.1 Patti di integrità e protocolli di legalità (L. 190/2012 - art. 1, co. 17)

Le Stazioni Appaltanti della Difesa, nell'ambito delle procedure indette per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, dovranno:

- adottare specifici patti di integrità;

– inserire negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito specifica clausola di salvaguardia che prescriva l'esclusione della ditta dalla gara ovvero la risoluzione del contratto nel caso di mancato rispetto del patto di integrità³⁴;

– conformarsi alle risultanze di attività ispettive, in modo da adeguarsi al contenuto delle stesse. In **Allegato K** è individuato un *format* di Patto di integrità che le Stazioni Appaltanti potranno prendere a riferimento. Tale documento potrà essere integrato da prescrizioni ulteriori che tengano conto delle specificità della gara cui il patto afferisce.

Per quanto attiene all'applicazione della misura, per i contratti oggetto di indagini dell'Autorità giudiziaria da cui siano scaturite misure cautelari nei confronti degli imprenditori che hanno sottoscritto il relativo Patto di integrità, è necessario che la Stazione Appaltante comunichi espressamente, laddove ritenuto utile e possibile, la decisione di attivare la clausola risolutiva³⁵ al Responsabile, affinché, a norma dell'art. 32 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 11 agosto 2014, n. 114) si possa subordinare l'esercizio dello strumento risolutivo, alla previa intesa con l'ANAC, ai fini della valutazione della sussistenza di presupposti alternativi che giustifichino la prosecuzione del rapporto contrattuale, non avvalendosi della facoltà prevista dalla clausola risolutiva espressa, di cui all'art. 1456 c.c.³⁶. Inoltre, le stazioni appaltanti dovranno alimentare il Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, gestito dall'ANAC, sulla base del Regolamento appositamente emanato in base all'art. 222, co. 10 del D.lgs. 31 marzo 2023 n° 36³⁷.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- informare con immediatezza il RPCT nei casi di violazione dei Patti di integrità.

Nell'ambito della prevenzione degli eventi rischiosi sono applicate le seguenti ulteriori misure riferite all'area della contrattualistica:

- disciplina della modalità di conservazione dei documenti di gara (facendone menzione anche nei verbali di gara) allo scopo di prevenire possibili alterazioni e sottrazioni dei documenti;
- monitoraggio dei tempi di liquidazione delle fatture.

³⁴ Fg. M_D GBIL REG 2021 0000142 del 11.01.2021. Riguardo l'efficacia del patto di integrità, vedasi l'art. 1 (comma 17) della L. 190/2012 nonché C.d.S., V^, 13.01.2021 n° 425.

³⁵ Nel merito con Delibera n. 1120 del 22 dicembre 2020, l'ANAC ha evidenziato:

- la compatibilità del principio di tassatività delle clausole di esclusione con l'esclusione dalla gara per violazione degli obblighi assunti con la sottoscrizione del patto di integrità;
- la validità dell'esclusione, limitatamente alla gara in corso di svolgimento, conseguente al mancato rispetto degli obblighi assunti con la sottoscrizione del protocollo di legalità;
- l'operatività delle misure previste dall'art. 32 del D.L. n. 90/2014 nella fase successiva all'aggiudicazione.

³⁶ Art. 1456 c.c.: *I contraenti possono convenire espressamente che il contratto si risolva nel caso che una determinata obbligazione non sia adempiuta secondo le modalità stabilite. In questo caso, la risoluzione si verifica di diritto quando la parte interessata dichiara all'altra che intende valersi della clausola risolutiva.*

³⁷ Vedasi Delibera ANAC n° 272 del 20.06.2023 ("Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 222, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36").

5. Misure di trasparenza

Il Dicastero, data la complessa struttura organizzativa, realizza il programma della Trasparenza secondo la modalità della “redazione distribuita”, ovvero il coinvolgimento di diversi operatori che agiscono secondo differenti livelli di responsabilità. Si riportano i soggetti interni coinvolti:

- **RPCT**, che:
 - dà impulso all’attuazione del Programma triennale, fornisce indicazioni e consulenza ai Referenti per la progressiva attuazione della normativa sulla trasparenza, incontra i Referenti, controlla e verifica il rispetto degli adempimenti normativi e attiva ogni azione ritenuta utile per i casi di inadempimento che dovessero emergere, valutandone la rilevanza ai fini della segnalazione al Vertice politico dell’Amministrazione e all’OIV;
 - controlla e assicura la regolare attuazione degli istituti dell’accesso civico e di quello generalizzato, anche attraverso la pubblicazione di apposite indicazioni sul sito istituzionale (*Amministrazione trasparente/altri contenuti/accesso civico e civico generalizzato*), affinché le istanze siano correttamente indirizzate agli uffici, centrali o periferici, competenti.
- **Rete dei Referenti**, che costituisce una linea di comunicazione diretta tra il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza e le singole Unità Operative.
- **Dirigente responsabile della pubblicazione** delle varie articolazioni. Esso può essere coadiuvato da ulteriori figure, se autonomamente individuate (diversamente, i seguenti ruoli fanno capo ad un unico dirigente):
 - a) **Dirigente responsabile dell’elaborazione dei dati;**
 - b) **Dirigente responsabile della validazione dei dati;**
 - c) **Dirigente responsabile della trasmissione dei dati.**
- **OIV**, che garantisce il monitoraggio e *l’audit* sulla corretta attuazione del presente Programma.

Adempimenti dei dipendenti

- collaborare alla elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all’obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell’organizzazione presso la quale operano;
- attenersi alle norme di legge e alle disposizioni interne dell’Amministrazione nella trattazione delle istanze di accesso civico (semplice e generalizzato), avendo cura di rispettare le procedure e i termini prescritti.

Adempimenti dirigenziali

- adottare le misure organizzative necessarie a realizzare il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare, assicurandone la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento, secondo le tempistiche e con i contenuti stabiliti dal D.lgs. 33/2013 e dalla Delibera ANAC n.1310/2016;
- inviare al RPCT, entro il **10 ottobre** di ogni anno, le Schede di trasparenza aggiornate (**Allegato N**), recanti l’indicazione dei Referenti e il/i Dirigente/i responsabile/i dell’elaborazione, della validazione, della trasmissione e della pubblicazione dei dati, individuabili anche solo con l’incarico ricoperto nell’amministrazione (senza, quindi, l’indicazione del nominativo), purché il

nominativo associato all'incarico sia chiaramente individuabile all'interno dell'organigramma dell'ente;

- garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai sensi di quanto previsto dall'art. 43, commi 3 e 4, del D.lgs. 33/2013;
- promuovere, con periodicità almeno semestrale, l'aggiornamento delle date presenti sulle varie pagine del sito, anche in assenza di variazione di contenuti; a comprova della attualità del dato/informazione, inserendo la dicitura “data di ultimo aggiornamento: giorno, mese, anno (in basso alla pagina, a dx)”;
- promuovere l'apposizione, nelle pagine di competenza di AT, anche della data di pubblicazione iniziale (utilizzando il termine “data di inserimento: giorno, mese, anno” (in basso alla pagina, a sx)
- garantire, in assenza di dati da pubblicare, l'informazione che ne giustifichi il mancato popolamento, inserendo la dicitura: “*l'obbligo di pubblicazione non è applicabile a questa UO*”;
- accertare la coerenza dei dati pubblicati all'interno della sezione *web* “*Amministrazione trasparente*” con quelli presenti in altre pagine istituzionali delle UU.OO., garantendo, con riferimento al medesimo argomento, una pubblicazione uniforme dei dati;
- garantire, in assenza di dati da pubblicare, ogni utile informazione che ne giustifichi il mancato popolamento;
- rispettare i requisiti di apertura e accessibilità dei dati in formato compatibile per la pubblicazione nella sezione “*Amministrazione trasparente*” del sito del Ministero;
- utilizzare file PDF/A di tipo "aperto", inteso come formato “non proprietario” che si basa su una specifica di costruzione pubblica e che garantisce la lettura da parte di qualsiasi programma;
- assicurare la sottoscrizione degli atti/documenti (es. CV europeo, dichiarazioni di assenza di cause di inconferibilità/incompatibilità, ecc.) a mezzo della firma digitale (formato PAdES), quale unico strumento in grado di garantire l'autenticità, l'integrità e il non ripudio di un documento informatico;
- in caso di accesso civico generalizzato, rispettando le scadenze per la trattazione, eseguire, in coordinamento con il proprio Referente, una approfondita disamina della richiesta e in caso di diniego, totale o parziale, esprimere, chiaramente e compiutamente, nel relativo provvedimento, i motivi del diniego, l'avvenuto bilanciamento tra interessi contrapposti, l'avvenuto l'espletamento del “dialogo cooperativo”, dove necessario.
- porre in essere le iniziative di competenza per la realizzazione delle Giornate della trasparenza, al fine di avvicinare i cittadini alla realtà organizzativa e lavorativa del Dicastero e della promozione della cultura della legalità e della trasparenza nello svolgimento di tutte le attività istituzionali.

Adempimenti dei Referenti

- svolgere attività di coordinamento, monitoraggio e verifica dell'attività della struttura di competenza in materia di trasparenza, avendo cura di assicurare il rispetto dei tempi di pubblicazione dei dati e di migliorare i flussi informativi all'interno della propria struttura;

- effettuare con cadenza periodica una ricognizione dei dati e delle informazioni pubblicate sul sito *web* della Difesa nella sezione “*Amministrazione Trasparente*”, verificandone la completezza e la qualità, in coerenza con la normativa vigente e con le disposizioni dell’ANAC;
- comunicare al RPCT, alla scadenza del 10 ottobre di ogni anno, l’avvenuto aggiornamento del RASA da parte delle Stazioni Appaltanti di competenza;
- effettuare la comunicazione trimestrale al RPCT delle istanze di accesso civico generalizzato ricevute, comprensive di quelle delle UU.OO. della rispettiva area, annettendo i provvedimenti adottati.

6. Misure di definizione e promozione dell’etica e di standard di comportamento

6.1 Attività successive alla cessazione dal servizio o *pantouflage*

La misura, disciplinata dall’art. 53 (comma 16-*ter* del D.lgs. 165/2001), trova applicazione nei confronti dei dipendenti militari e civili della Difesa, compresi i soggetti legati all’organizzazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo che, nell’ultimo triennio di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi e negoziali in nome e per conto della Difesa. Come riportato nelle “Linee Guida n 1 in tema di c.d. divieto di *pantouflage* art. 53, comma 16-*ter*, d.lgs. 165/2001” di ANAC³⁸: *“Il potere autoritativo e negoziale in una pubblica amministrazione implica l’adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Tra queste situazioni può ricomprendersi la conclusione di contratti per l’acquisizione di beni e servizi o la realizzazione di lavori per la PA e l’adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere. La normativa sul pantouflage è molto generica sul punto. Dunque, è importante che la valutazione sia fatta caso per caso al fine di individuare correttamente gli atti adottati nell’esercizio di quei poteri autoritativi e negoziali che costituisce il presupposto del divieto di pantouflage”*. Già in precedenza ANAC ha evidenziato che³⁹, quando il Legislatore parla di “poteri autoritativi o negoziali”, intende «*sia i provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l’acquisizione di beni e servizi per la P.A., sia i provvedimenti adottati unilateralmente dalla stessa, quale estrinsecazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche dei destinatari*». Da ciò consegue che «*con tale espressione il legislatore abbia voluto ricomprendere tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell’atto, esercitando il potere autoritativo/negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura. Tenuto conto della finalità della norma – volta ad evitare che il dipendente possa sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all’interno dell’Amministrazione per ottenere un lavoro presso l’impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto – può affermarsi che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali citati nella disposizione de qua, possa ricomprendersi anche l’adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche*

³⁸ Vedasi Delibera n° 493 del 25.09.2024

³⁹ Vedasi Atto del Presidente 15.03.2023 (fascicolo UVCAT n° 969/23), reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/atto-del-presidente-del-15-marzo-2023-fasc.969.2023>. Sull’argomento, vedasi inoltre le seguenti sentenze: C.d.S., V[^], 04.11.2022 n° 9684 e C.d.S., V[^], 27.11.2020 n° 7462.

atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere». La stessa ANAC⁴⁰ ha precisato che: “*le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all’affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione, previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che il soggetto privato partecipante alla gara non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell’art. 53, co. 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001 (cfr. PNA 2019 § 1.8)*”.

Inoltre, è bene sottolineare che l’Autorità ha incluso anche altre tipologie di soggetti, quali i Dirigenti ed i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all’esterno dell’Ente stesso. L’intendimento dell’ANAC è ricomprendere, tra le situazioni lavorative cui si applica il divieto, quelle che possano configurare anche in capo al dipendente il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, ad esempio mediante la collaborazione all’istruttoria, l’elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni, ecc.) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. In tale ottica, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l’atto o che sia ad esso sovraordinato, ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento istruttorio⁴¹. In tale ottica, la stessa Autorità⁴², facendo riferimento agli incarichi apicali, ha precisato che la rotazione negli incarichi a rischio riguarda anche la dirigenza, indipendentemente dall’esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Ciò in quanto “l’istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere fisiologica, mai assumendo carattere punitivo”.

In caso di violazione del divieto sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie che hanno effetti sul contratto di lavoro e sull’attività dei soggetti privati. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono, infatti, nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l’obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi. Va segnalato che ANAC⁴³ ha emanato apposito “Regolamento sull’esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell’art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001” che all’art. 3 (comma 1), prevede la possibilità di segnalare direttamente ad ANAC potenziali violazioni del divieto di cui

⁴⁰ Vedasi Atto del Presidente 13.09.2023 (fasc. 2784/2023) reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/atto-del-presidente-del-13-settembre-2023-fasc.2784.2023>

⁴¹ Giova segnalare che l’ANAC ha osservato che la normativa sul *pantouflage*, successivamente integrata dall’art. 21 del D.lgs. 39/2013, che ha esteso la portata applicativa delle citate norme in materia, si presenta eccessivamente scarna. In buona sostanza, l’ANAC rileva la necessità di giungere alla realizzazione di una disciplina organica che consenta di chiarire, a livello legislativo, tutte le difficoltà che si sono manifestate per l’applicazione della misura in questione, oltre che l’opportunità di rivalutare il contesto normativo nell’ambito del quale la normativa sul *pantouflage* debba essere collocata. Infatti, con l’Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020, approvato con Delibera n. 448 del 27 maggio 2020, l’ANAC ha – nello specifico – invitato il legislatore a valutare l’opportunità di estendere la disciplina del *pantouflage*, ad oggi prevista solo per i funzionari pubblici, anche ai titolari di incarichi politici e di non limitare le ipotesi alle attività lavorative subordinate o professionali, ma di ampliare il novero degli incarichi da vietare, nonché di meglio regolamentare il regime sanzionatorio sotteso alla norma.

⁴² Vedasi Atto del Presidente 05.05.2024 (fasc. URAV 2512/2024) reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/atto-del-presidente-del-5-giugno-2024-fasc.2512.2024>

⁴³ Vedasi Delibera n° 329 del 30.07.2025

trattasi anche da parte di semplici cittadini. Infatti, viene specificato che: “Le segnalazioni, corredate da copia di un documento di riconoscimento in corso di validità, sono presentate esclusivamente mediante la compilazione del modulo informatizzato disponibile sul *sito web* istituzionale dell’Autorità seguendo le indicazioni ivi fornite”.

Adempimenti dei dipendenti:

- osservare il divieto di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con la Difesa, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività autoritativa o negoziale esercitata per conto dell’A.D. negli ultimi tre anni di servizio. Inoltre, per quanti abbiano esercitato, nell’ultimo triennio di servizio, attività negoziale o autoritativa, sottoscrivere apposita dichiarazione circa l’essere a conoscenza di tale obbligo;
- sottoscrivere, prima della cessazione dal servizio, una dichiarazione con cui prende atto della disciplina del *pantouflage* e assume l’impegno di rispettare il divieto di *pantouflage*;
- comunicare, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, l’eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro.

Adempimenti dirigenziali:

- inserire negli atti di assunzione del personale specifica clausola di richiamo agli obblighi dell’art. 53, comma 16-ter del D.lgs. n. 165 del 2001;
- acquisire, da parte di soggetti che rivestono qualifiche potenzialmente idonee all’instestazione o all’esercizio di poteri autoritativi e negoziali la dichiarazione di impegno a rispettare il divieto di *pantouflage*;
- inserire nei bandi di gara, o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, l’obbligo per l’operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi ad ex dipendenti pubblici, per quanto di conoscenza, in violazione del divieto di cui all’art.53, comma 16-ter del D.lgs. n. 165 del 2001;
- inserire nei bandi di gara, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, come pure nelle convenzioni comunque stipulate dall’Amministrazione un richiamo esplicito alle sanzioni cui incorrono i soggetti per i quali emerge il mancato rispetto dell’art. 53, co. 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001;
- chiedere alle imprese concorrenti di fornire, tra la documentazione di ammissione alla gara, anche un’autodichiarazione attestante che l’impresa non ha concluso e si impegna a non concludere contratti di lavoro subordinato o autonomo e a non attribuire incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della Difesa nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- inserire apposite clausole nel Patto di integrità sottoscritto dai partecipanti alle gare, ai sensi dell’art. 1, co. 17, della l. n. 190/2012;
- notificare al dipendente che cessa dal servizio e che nell’ultimo triennio abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali in nome e per conto della Difesa il divieto posto dal citato art. 53,

comma 16-ter del D.lgs. n. 165 del 2001, nel caso in cui questo si rifiuti di sottoscrivere la relativa dichiarazione. La notifica deve rimanere agli atti del Comando/Ente.

I Dirigenti devono, inoltre, effettuare un concreto monitoraggio circa l'applicazione della norma predetta, verificando che negli atti di gara venga concretamente chiesto agli operatori economici invitati, di presentare la documentazione che attesta l'assenza di dipendenti che possano essere destinatari del divieto di cui trattasi.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- segnalare con immediatezza al Responsabile eventuali violazioni del divieto di *pantouflage* di cui siano venuti a conoscenza⁴⁴, avendo cura di indicare, nell'ambito della relazione annuale, il dato complessivo di eventuali casi e le misure di prevenzione adottate;
- prevedere adeguate modalità per assicurare il rispetto dell'istituto anche attraverso attività di verifica, dandone comunicazione in sede di relazione annuale.

7. Misure di regolamentazione

7.1 Conferimento ed autorizzazione incarichi extraistituzionali (D.lgs. 165/2001, art. 53)

In attuazione delle disposizioni normative in titolo, la disciplina di dettaglio è affidata a:

- criteri generali elaborati dal Dipartimento della Funzione Pubblica in sede di tavolo tecnico previsto nell'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013;
- disposizioni delle Direzioni Generali per il personale militare⁴⁵ e civile⁴⁶ in materia di esercizio di attività extra professionali.

Relativamente agli obblighi di pubblicazione degli incarichi conferiti e autorizzati, ai sensi dell'art. 18, D.lgs. n. 33/2013, si rinvia alle recenti linee guida del Responsabile (<https://www.difesa.it/amministrazione-trasparente/pareri-delibere-avvisi/3038.html>) volte a fornire un generale inquadramento degli incarichi conferiti ed autorizzati, peraltro già oggetto di obbligo di pubblicazione sul portale "Perlapa".

Adempimenti dei dipendenti:

Produrre formale istanza di autorizzazione all'esercizio di attività extraistituzionali, anche a titolo gratuito. Effettuare una mera comunicazione nelle limitate ipotesi tassativamente previste dall'art. 53, comma 6, D.lgs. 165/2001.

Adempimenti dirigenziali:

⁴⁴ Nel PNA 2019 si dà atto che il Consiglio di Stato, atteso il vuoto normativo esistente, con sentenza del 29 ottobre 2019, n. 7411 ha individuato nell'ANAC l'organo competente in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste dall'art. 53 comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001, attribuendo alla stessa Autorità i poteri sanzionatori.

⁴⁵ Circolare M_D GMIL 0396572 del 31 luglio 2008 e successive integrazioni.

⁴⁶ Circolare M_D GCIV REG 2017 0054590 del 11 settembre 2017.

- valutare, nell’ambito dell’istruttoria relativa al rilascio dell’autorizzazione, la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica, ove si ravvedano ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente;
- pubblicare i dati relativi agli incarichi conferiti e autorizzati ai propri dipendenti, con l’indicazione della durata e del compenso spettante, secondo quanto previsto dalle menzionate linee guida;
- assolvere agli obblighi di comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica tramite il sito “Perlapa”.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva e idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- riferire al RPCT nell’ambito della Relazione annuale sull’andamento dei conferimenti e delle autorizzazioni concesse, sia a titolo gratuito sia retribuite, indicando se siano pervenute segnalazioni sullo svolgimento di incarichi extra-istituzionali non autorizzati.

7.2 Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A. (art. 35-bis D.lgs. 165/2001)

I dipendenti che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale non possono:

- fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l’accesso a pubblici impieghi;
- essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all’acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Dal punto di vista soggettivo, ANAC⁴⁷ ha evidenziato che: “l’art. 35-bis si applica nei confronti non solo di coloro che esercitano funzioni dirigenziali, ma anche nei confronti di coloro che hanno solo compiti di segreteria ovvero che hanno solo funzioni direttive e non dirigenziali” e, specificamente per quanto riguarda la fattispecie di reato, “l’applicabilità dell’inconferibilità ex art. 35- bis è da riferirsi anche ad ipotesi di condanna in primo grado per delitto tentato”⁴⁸.

Adempimenti degli Organi di impiego:

- verificare preventivamente all’attribuzione degli incarichi l’insussistenza di condizioni ostative al conferimento;

⁴⁷ Vedasi Delibera 1292/2016.

⁴⁸ Vedasi Delibera ANAC 477/2019.

- rotazione puntuale e tempestiva del personale, con particolare attenzione al personale che ricopre incarichi a rischio.

Gli Organi di impiego devono, inoltre, effettuare un concreto monitoraggio circa l'applicazione della norma predetta, verificando, prima del conferimento dell'incarico, l'assenza di cause ostative al conferimento dell'incarico.

Adempimenti dirigenziali:

- informazione sulle tematiche etiche ed anti-corruttive estesa a tutto il personale, attingendo particolarmente al Codice di Comportamento dei dipendenti della Difesa;
- formazione specifica, specie presso la Scuola Nazionale di Amministrazione, del personale che ricopre incarichi più esposti al rischio corruttivo;
- prevedere il rilascio di dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dei presidenti/membri/segretari di commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso, di non trovarsi nelle condizioni previste dall'art. 35 bis del D. lgs n. 165 del 2001.

I Dirigenti devono, inoltre, effettuare un concreto monitoraggio circa l'applicazione della norma predetta, verificando, prima del conferimento dell'incarico (es. membro di commissione di aggiudicazione, cassiere di O.P.S., ecc.), l'assenza di cause ostative al conferimento dell'incarico.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- riferire al RPCT nell'ambito della relazione annuale, eventuali casi di violazione dei divieti contenuti nell'art. 35-bis del D.lgs. n. 165/2001 per i soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p..

7.3 Inconferibilità ed incompatibilità per incarichi dirigenziali (D.lgs. 39/2013)

Il D.lgs. n. 39 del 2013 (recentemente novellato dalla legge n. 21 del 5 marzo 2024) prevede e disciplina una serie articolata di cause di inconferibilità e incompatibilità, con riferimento alle seguenti tipologie di incarichi:

- incarichi amministrativi di vertice;
- incarichi dirigenziali o di responsabilità, interni ed esterni, nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico.

Il Decreto *de quo* prevede un sistema di vigilanza sia da parte dei singoli Referenti e dirigenti, sia del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di ciascuna Amministrazione Pubblica, come anche di ANAC.

L'ANAC vigila sul rispetto, da parte dell'Amministrazione, delle disposizioni del D.lgs. n. 39 del 2013, esercitando, a seguito di segnalazione o d'ufficio, poteri di accertamento in merito alle singole fattispecie di conferimento degli incarichi, disponendo la sospensione della procedura di

conferimento dell'incarico e segnalando il caso alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Il Responsabile cura, anche attraverso le disposizioni del Piano, che nell'Amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il Responsabile, venuto a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del D.lgs. 39/2013 o di una situazione di incompatibilità, avvia la procedura di contestazione ai sensi della Delibera ANAC nr. 833 del 3 agosto 2016.

Ai fini dell'applicazione del regime delle **inconfiribilità**⁴⁹, relativamente agli incarichi dirigenziali, rileva:

- aver riportato condanna penale per reati contro la PA previsti dal Capo I, titolo II del libro II del Codice Penale (condanna anche se solo di primo grado, quindi non passata in giudicato)⁵⁰;
- aver svolto incarichi in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione che conferisce l'incarico o svolto attività professionali regolate, finanziate o retribuite dall'Amministrazione che conferisce l'incarico;
- essere stati componenti di organi di indirizzo politico.

Per una compiuta lettura delle casistiche di inconfiribilità, disciplinate dalla norma, si rimanda agli artt. 3 e ss. del D.lgs. 39/2013.

Ai fini dell'applicazione del regime delle **incompatibilità**⁵¹ – con obbligo per il dirigente di optare (entro il termine perentorio di 15 giorni) tra il permanere nella PA o ricoprire gli incarichi che seguono – rileva:

⁴⁹ L'inconfiribilità è la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico.

⁵⁰ In merito alla durata della inconfiribilità per le condanne penali si rammenta il co. 2 e 3 dell'art. 3 del D.lgs. 39/2013, che dispongono: (Art. 3, co. 2) *Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, l'inconfiribilità di cui al comma 1 ha carattere **permanente** nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione **temporanea**, l'inconfiribilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconfiribilità degli incarichi ha la durata di 5 anni.*

(Art. 3, co. 3) *Ove la condanna riguardi uno degli altri reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, l'inconfiribilità ha carattere **permanente** nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione **temporanea**, l'inconfiribilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconfiribilità ha una durata pari al doppio della pena inflitta, per un periodo comunque non superiore a 5 anni.*

In caso di inconfiribilità **temporanea** per condanna penale, si rammenta il co. 4 dell'art. 3 del D.lgs. 39/2013, che dispone: *Nei casi di cui all'ultimo periodo dei commi 2 e 3, salve le ipotesi di sospensione o cessazione del rapporto, al dirigente di ruolo, per la durata del periodo di inconfiribilità, possono essere conferiti incarichi diversi da quelli che comportino l'esercizio delle competenze di amministrazione e gestione. È in ogni caso escluso il conferimento di incarichi relativi ad uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati, di incarichi che comportano esercizio di vigilanza o controllo. Nel caso in cui l'Amministrazione non sia in grado di conferire incarichi compatibili con le disposizioni del presente comma, il dirigente viene posto a disposizione del ruolo senza incarico per il periodo di inconfiribilità dell'incarico.*

⁵¹ L'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

- l’assunzione di incarichi in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione che conferisce l’incarico;
- lo svolgimento di attività professionale, se questa è regolata, finanziata o retribuita dall’Amministrazione che conferisce l’incarico;
- l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Per una compiuta lettura delle casistiche di incompatibilità si rimanda agli artt. 9 e ss. del D.lgs. 39/2013. L’art. 17 del D.lgs. 39/2013, tra l’altro, dispone perentoriamente la nullità degli incarichi conferiti in violazione delle disposizioni del citato decreto.

Nel quadro delle misure da adottare per garantire il rispetto della disciplina dell’inconferibilità e incompatibilità in ambito Difesa, occorre distinguere i seguenti adempimenti.

Adempimenti del Responsabile:

- vigilare che nell’Amministrazione siano rispettate le disposizioni sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi;
- avviare, qualora venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del D.lgs. 39 o di incompatibilità, il procedimento di accertamento e di verifica di eventuali situazioni di inconferibilità o incompatibilità, segnalando la violazione all’ANAC (la quale può esercitare autonomamente i poteri di accertamento di singole e specifiche fattispecie di conferimento degli incarichi);
- dichiarare, accertata la causa di inconferibilità dell’incarico, la nullità dell’incarico risultato inconferibile (e la conseguente decadenza dal medesimo). Nel caso di incompatibilità, l’atto con il quale viene dichiarata la decadenza dall’incarico *può essere adottato su proposta del RPCT* (ai sensi delle Linee guida in titolo);
- esercitare, nel solo caso di inconferibilità, il potere sanzionatorio nei confronti dell’Organo che ha conferito l’incarico.

Adempimenti dei dipendenti:

A carattere generale per tutti i dipendenti del Dicastero, si rammenta l’obbligo di astensione di cui al successivo paragrafo 11 (*Misura di disciplina del conflitto di interessi*).

a. Personale civile dirigente:

- il Dirigente all’atto del conferimento di incarichi dirigenziali di livello generale e non generale deve rendere una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità normativamente previste. Il modulo di dichiarazione viene sottoposto al Dirigente a cura dell’organo conferente e contiene una chiara e apposita informativa circa i presupposti rilevanti nel caso di specie, ai fini del configurarsi delle ipotesi di inconferibilità e incompatibilità (per ulteriori opportuni approfondimenti, anche procedurali, vedasi: “Schemi esplicativi per una corretta applicazione delle disposizioni di cui al D. lgs. 39/2013”. Peraltro, nel modulo deve essere espressamente indicato che l’amministrazione, secondo quanto prescritto dal D. lgs. n. 39/2013 e dal d. P.R. n. 445/2000, è tenuta ad effettuare idonei controlli e accertamenti sulla veridicità di quanto dichiarato,

anche attraverso la consultazione delle iscrizioni eventualmente presenti nel Casellario giudiziale.

- il Dirigente dovrà rinnovare la dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità ogni anno.

A tale proposito, giova ricordare che l'Organo/Ufficio responsabile della pubblicazione dovrà, sulla base del principio di redazione distribuita, provvedere con proprio personale abilitato a pubblicare sul portale istituzionale del Dicastero Difesa nell'area *web* "Amministrazione Trasparente" le predette dichiarazioni.

b. Personale militare dirigente:

Tutti i militari sono soggetti all'obbligo di informare immediatamente l'A.D. circa ogni evento che possa avere riflessi sul servizio (art. 748 del TUOM) e, quindi, anche al ricorrere di cause di incompatibilità/inconferibilità.

Adempimenti dirigenziali in occasione del conferimento di incarico:

a. Personale civile dirigente:

- l'Organo responsabile della procedura (PERSOCIV) per il conferimento degli incarichi dirigenziali, di livello generale e non generale, dovrà:
 - indicare nell'avviso del relativo interpello le condizioni ostative al conferimento dell'incarico;
 - richiedere di allegare alla manifestazione di disponibilità degli interessati la dichiarazione sull'insussistenza delle condizioni di inconferibilità ed incompatibilità per gli specifici incarichi per cui concorrono, nonché la dichiarazione di assenza di conflitto di interessi – anche potenziale – in relazione alle funzioni da assumere;
 - inserire nell'interpello una clausola esplicita di esclusione dalla partecipazione ove l'ufficio competente dell'Amministrazione (PERSOCIV) rilevi in capo al candidato la sussistenza di una delle predette cause;
 - prevedere nell'interpello che il procedimento di conferimento dell'incarico sarà perfezionato solo all'esito della verifica, sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal *curriculum vitae* allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti;
 - verificare le dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità, anche tenendo conto dei poteri di accertamento e controllo previsti dagli artt. 43 e 71 del d.P.R. n. 445/2000. Le verifiche sui procedimenti penali potranno essere svolte con l'ausilio del certificato del casellario giudiziale, con la finalità di controllo su dichiarazione sostitutiva ex art. 71 del d.P.R. n. 445/2000. In relazione agli accertamenti concernenti le ipotesi di incompatibilità, l'Organo responsabile potrà avvalersi del servizio "Telemaco" offerto dalle Camere di commercio e di ogni altra banca dati liberamente accessibile.

b. Personale militare dirigente:

SMD, nelle pertinenti "Linee guida" ed. 2025, diramate con lettera M_D A0D32CC REG2025 0194350 in data 15 Ottobre 2025, cui si rimanda per gli adempimenti di competenza, ha

operato un bilanciamento tra i principi sanciti dal D.lgs. 39/2013 e le caratteristiche del contesto organizzativo e funzionale del Dicastero.

Il *novum* della Direttiva, è costituito “dall’obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità a quella dirigenza che opera nel settore del procurement e negli ulteriori settori definiti a “maggior rischio” (ai sensi del Piano Integrato di Attività e Organizzazione PIAO)⁵².

In tali casi, si applicano le indicazioni procedurali delineate nel precedente paragrafo, in ordine alla modulistica e ai controlli dell’Organo conferente.

Residualmente, si evidenzia come rappresenti buona prassi altamente raccomandata l’applicazione dell’incompatibilità fra incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale e cariche in associazioni professionali fra militari a carattere sindacale⁵³.

Adempimenti dei Referenti:

In base agli obblighi assunti con le rispettive Schede di trasparenza:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- vigilare sulla pubblicazione sul portale web istituzionale del Dicastero nell’area “Amministrazione trasparente” delle dichiarazioni di inconferibilità e di incompatibilità (queste ultime da rinnovare annualmente, ai sensi dell’art. 20 del D.lgs.39/2013) dei Dirigenti della propria U.O.;
- segnalare con immediatezza al Responsabile le cause di inconferibilità che, sebbene esistenti *ab origine*, non risultassero già note all’Amministrazione o che siano insorte durante lo svolgimento dell’incarico;
- segnalare con immediatezza al Responsabile, per la contestazione all’interessato, i casi in cui sia stata accertata l’esistenza o l’insorgere di situazioni di incompatibilità per i Dirigenti della propria U.O.;
- indicare, nell’ambito della Relazione annuale, se sono state effettuate le verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati sull’insussistenza di cause di inconferibilità, se è stata accertata l’inconferibilità degli incarichi dirigenziali per sussistenza di condanna penale, ai sensi dell’art. 3 D.lgs. n. 39/2013 e se sono state adottate misure per verificare la presenza di situazioni di incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali.

8. Misure di semplificazione

Relativamente all’area di rischio della contrattualistica, la principale misura di semplificazione è rappresentata dalla progressiva contrazione del numero di centri di spesa, ovvero di organismi amministrativi, nell’ottica di una generale razionalizzazione del sistema amministrativo comune al comparto pubblico e con l’obiettivo di accentrare la spesa su un numero limitato di Stazioni Appaltanti per ottenere, in tal modo, economie di scala e quindi risparmi di spesa, oltre che la

⁵² Ai sensi del corrente PIAO, sono considerati “a maggior rischio” i Dirigenti che operano nelle seguenti aree: a) acquisizione e gestione del personale; b) contratti pubblici; c) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari che abbiano, o meno, effetto economico diretto ed immediato; d) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; e) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; f) incarichi e nomine; g) affari legali e contenzioso.

⁵³ Cfr. fg. prot. M_D GUDC REG2020 0038046 del 05/10/2020.

riduzione e la semplificazione dei procedimenti approvigionativi. In tale prospettiva, va apprezzata l'implementazione di strumenti quali accordi quadro e contratti pluriennali che possono fattivamente contribuire allo snellimento dell'attività amministrativa a connotazione negoziale.

8.1 Misure di automazione dei processi

Nell'ottica di attuare efficaci strategie di prevenzione e contrasto della corruzione, prosegue la costante attività di razionalizzazione degli strumenti informatici a disposizione del Dicastero. Ciò, attraverso la realizzazione di ulteriori misure, finalizzate a:

- implementare progressivamente l'informatizzazione, che consente la tracciabilità di tutte le attività di sviluppo dei processi e delle responsabilità per ciascuna fase;
- sviluppare procedure per l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti ed il loro successivo riutilizzo in riferimento a quanto previsto dal D.lgs. n. 82 del 2005, recante il Codice dell'Amministrazione digitale, anche alla luce del Regolamento (UE) 2016/679 sul trattamento dati;
- monitorare sul rispetto dei termini procedurali attraverso i quali è possibile far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Nel merito, giova evidenziare l'utilizzo – ormai diffuso in ogni articolazione del Dicastero – del protocollo informatico e gestione documentale, che consente la tracciabilità di tutte le attività e di tutte le fasi dei processi, l'identificazione dei responsabili del procedimento nonché la verifica dell'ordine cronologico di arrivo e di trattazione delle pratiche.

Analogamente, sono stati adottati sistemi informatici nelle seguenti aree di rischio:

- a. acquisizione e progressione del personale;
- b. incarichi e nomine;
- c. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- d. provvedimenti ampliativi sfera giuridica (vantaggi economici, concessioni, autorizzazioni e previdenza).

9. Misure di formazione

Nell'ambito della strategia di prevenzione e contrasto alla corruzione, un ruolo strategico è rappresentato dalla formazione annuale dei dipendenti sui temi dell'etica, della legalità e del rischio corruttivo.

I Referenti, sulla base della mappatura dei processi, del censimento degli incarichi e dell'identificazione, analisi e valutazione del rischio corruttivo, pianificano i percorsi di formazione rivolti al personale dipendente, diversificandoli in base ai livelli di responsabilità. Anche nell'Atto di Indirizzo del Sig. Ministro della Difesa⁵⁴ viene disposto che: “La sensibilizzazione sui rischi corruttivi e sulla trasparenza prevede una formazione mirata per il personale in ruoli sensibili, favorendo l'applicazione delle misure previste dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione”.

9.1 Formazione presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

⁵⁴ Vedasi “Atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'e.f. 2026 e la programmazione pluriennale 2027-2028” (edizione 2025), para 3.13.

Il personale Dirigente e direttivo del Ministero della Difesa, selezionato dal proprio Referente d'area, può accedere ai corsi organizzati presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), la quale rappresenta l'istituzione principale per la formazione di funzionari e dirigenti pubblici e costituisce il punto centrale del Sistema della formazione pubblica, istituito per migliorare l'efficienza e la qualità della Pubblica Amministrazione italiana.

Adempimenti dei Referenti:

- fornire, entro il **1° dicembre** di ogni anno, l'elenco dei Dirigenti/direttivi della propria UO da avviare alla SNA indicandone l'incarico ricoperto, il grado/qualifica e l'Ente di appartenenza;
- monitorare annualmente (entro il **31 dicembre**) l'andamento dell'affluenza del personale segnalato ai corsi anticorruzione e darne riscontro al Responsabile;
- segnalare, tempestivamente, qualsiasi variazione e/o integrazione nel corso dell'anno.

9.2 Formazione in ambito Difesa

La formazione cosiddetta *in house* prevede, sin dall'arruolamento/assunzione del personale militare e civile della Difesa, un percorso formativo volto ad instradare il dipendente verso una condotta aderente ai principi dell'etica e della legalità. A tale scopo sono previsti periodi formativi nei corsi di formazione specialistica ed "alta formazione" degli istituti di FF.AA. (Accademie, Scuole Sottufficiali, Istituti preposti alla formazione superiore di Forza armata ed interforze) e corsi organizzati dal SGD/DNA presso DIFEFORM.

9.3 Formazione con programma "Syllabus"

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito del progetto "Competenze digitali per la P.A.", ha sviluppato il programma *Syllabus*, il quale è fruibile da tutto il personale civile dell'Amministrazione Difesa, a seguito dell'abilitazione/accreditamento svolto dalla Direzione Generale del Personale Civile (PERSOCIV).

Il Programma annovera una consistente varietà di corsi tra i quali quelli riguardanti i temi sulla prevenzione della corruzione e la trasparenza amministrativa. Parallelamente ai corsi della SNA (fruibili dal personale Dirigente e Direttivo militare e civile del Dicastero) si aggiunge un'altra fonte di formazione per il personale civile il quale potrà frequentare, successivamente all'autorizzazione del proprio Referente PCT e sulla base del proprio livello di padronanza (base – intermedio – avanzato), il corso più idoneo alle proprie peculiarità lavorative e professionali.

Adempimenti dei Referenti:

- monitorare l'andamento delle candidature ai corsi;
- comunicare al RPCT il personale formato alla data del **31 Dicembre**.

10. Misure di sensibilizzazione e partecipazione

10.1 Sensibilizzazione e Informazione

I Referenti dovranno verificare che vengano svolte periodicamente (almeno una volta l'anno) attività finalizzate alla capillare informazione e sensibilizzazione del personale tutto, circa i

doveri giuridici ed i principi etici cui si deve costantemente ispirare il loro operato, funzione espressamente richiamata dall'art. 15 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della Difesa. Le conferenze, incentrate anche sui temi della legalità e del rischio corruttivo, dovranno essere documentabili ed evidenziare il personale partecipante. Particolare attenzione, inoltre, dovrà essere dedicata alla sensibilizzazione circa il divieto di c.d. “*pantouflage*”.

Si sottolinea, inoltre, la necessità che tutto il personale sia informato circa la disciplina di cui gode il dipendente pubblico che segnala illeciti (D.lgs. 24/2023). Nel merito, dovranno essere chiaramente illustrate le tutele garantite al c.d. *whistleblower*, nonché le modalità per segnalare illeciti, evidenziando le funzionalità della piattaforma informatica a disposizione dei dipendenti del Dicastero.

11. Misure di segnalazione e protezione

11.1 Tutela del soggetto che effettua segnalazioni di illecito

La tutela del c.d. *whistleblower* è stata recentemente modificata a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 24/2023, che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva (UE) 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative, nazionali o dell'Unione Europea, di cui siano venute a conoscenza nel contesto lavorativo e lesive dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'Amministrazione. Il provvedimento, in vigore dal **15 luglio 2023**, raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dell'istituto, introducendo rilevanti novità in ordine all'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo, al catalogo delle violazioni oggetto di segnalazione, al perimetro della protezione offerta e alla procedura di segnalazione.

Ciascuna U.O. (a livello centrale e periferico), con le modalità che ritiene più opportune, dovrà informare i propri dipendenti sull'importanza dello strumento e sul loro diritto ad essere tutelati nel caso di segnalazione di azioni illecite.

a. Ambito di applicazione soggettivo

Il legislatore individua i soggetti destinatari della nuova disciplina con contenuti molto innovativi rispetto alla precedente normativa. Vi sono ricompresi, tra l'altro, tutti i soggetti che si trovino anche solo temporaneamente in rapporti lavorativi con una Amministrazione o con un ente privato, pur non avendo la qualifica di dipendenti (come i volontari, i tirocinanti, retribuiti o meno), gli assunti in periodo di prova, nonché coloro che ancora non hanno un rapporto giuridico con gli enti citati o il cui rapporto è cessato se, rispettivamente, le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali ovvero nel corso del rapporto di lavoro.

La persona segnalante è quindi la **persona fisica** che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo⁵⁵.

Infine, pare opportuno evidenziare che qualora il *whistleblower* rivesta la qualifica di **pubblico ufficiale** o di **incaricato di pubblico servizio**, anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal decreto, non è

⁵⁵ Cfr. art. 2, co.1, lett. g) del d.lgs. n. 24/2023.

esonerato dall'obbligo, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p., di denunciare alla competente Autorità giudiziaria o contabile i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

b. Elementi essenziali della segnalazione

Il D.lgs. n. 24/2023 stabilisce che sono oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia le informazioni sulle violazioni, compresi i fondati sospetti, di normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Amministrazione pubblica o dell'ente privato commesse nell'ambito dell'organizzazione dell'ente con cui il segnalante o denunciante intrattiene uno di rapporti giuridici qualificati considerati dal legislatore⁵⁶. Le condotte illecite segnalate devono, pertanto, fare riferimento a situazioni o notizie di cui il denunciante sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, o perché apprese in virtù dell'ufficio rivestito o perché comunque acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale⁵⁷. Non sono invece meritevoli di considerazione e tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'Amministrazione o l'Ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose. La segnalazione pertanto, deve essere conforme a buona fede, intesa quale lealtà e correttezza e non deve essere il mezzo per il perseguimento di meri scopi individuali.

Ad ogni modo, i motivi che hanno indotto la persona a segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della trattazione della segnalazione e della protezione da misure ritorsive. Resta comunque fermo che non sono considerate segnalazioni di *whistleblowing* quelle aventi ad oggetto una mera contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante. In tal senso, non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili o denunciabili le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili (c.d. voci di corridoio). Il legislatore specifica ciò che **non** può essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia⁵⁸.

Per gli opportuni approfondimenti nel merito, si rimanda al menzionato disposto normativo, nonché alle relative *“Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne”*, approvate dall'ANAC con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

In estrema sintesi, l'istituto in questione si caratterizza per la previsione di misure che, con diversa graduazione, mirano a proteggere la divulgazione dell'identità del segnalante, allo scopo di prevenire la messa in opera di azioni discriminatorie nei confronti dello stesso. Pertanto, in

⁵⁶ Cfr. art. 2 co.1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023.

⁵⁷ Tali condotte possono essere anche irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dal decreto. Il legislatore ha tipizzato le fattispecie di violazioni.

⁵⁸ Cfr. art. 1, co.2, del d.lgs. n. 24/2023.

linea di principio, l'identità del segnalante non può essere rivelata. Tuttavia, occorre evidenziare che la gestione della segnalazione garantisce la riservatezza circa l'identità del *whistleblower*, rimanendo, comunque, impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del segnalante nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria⁵⁹.

Inoltre, l'eventuale archiviazione del procedimento penale instaurato a seguito della segnalazione non è di per sé elemento idoneo a determinare il venir meno delle tutele riconosciute, non contenendo l'accertamento della responsabilità penale e/o civile del *whistleblower* nelle forme richiamate dalla norma in questione. La segnalazione in sé resta, quindi, sottratta al diritto di accesso, fermo restando, comunque, la possibilità per i soggetti che lamentino una lesione della propria reputazione od onore di denunciare il *whistleblower*, sulla base degli esiti del procedimento penale. Per quanto sopra, tali garanzie di anonimato possono essere superate al verificarsi di determinate condizioni, originate dal sopraggiungere di un interesse oggetto di maggior tutela. In particolare, nell'ambito del procedimento penale che può conseguire alla segnalazione, l'identità del segnalante “è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale”⁶⁰.

Le segnalazioni devono essere trasmesse attraverso i canali appositamente predisposti:

a. Canale interno

Il legislatore favorisce in via prioritaria il ricorso al canale interno.

La gestione del canale di comunicazione interno per il Ministero della Difesa è affidata al **RPCT**, che ha da tempo predisposto l'attivazione di apposita piattaforma telematica.

Al riguardo, il Responsabile ha adottato delle dettagliate Linee guida, cui si rimanda per gli opportuni approfondimenti⁶¹, aggiornate da ultimo alla luce del parere del Consiglio di Stato – Sezione Prima – numero 01485/2023, adunanza di Sezione del 19 ottobre 2023.

In ambito Difesa, è operante una piattaforma, messa a disposizione dall'ANAC, raggiungibile da tutti i soggetti individuati dal legislatore alla pagina dedicata al RPCT all'interno della Sezione *web* “*Amministrazione trasparente*” del sito istituzionale del Ministero della Difesa⁶², che consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti nonché la possibilità per l'ufficio del Responsabile, di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità. Quest'ultima, infatti, viene segregata dal sistema informatico ed il segnalante, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal predetto sistema, potrà “dialogare” con il RPCT in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informatica.

b. Canale esterno

L'Autorità competente per le segnalazioni esterne è **ANAC**.

È possibile segnalare a tale Autorità solo quando ricorra una delle seguenti condizioni:

- il canale interno non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4 del D.lgs. 24/2023;

⁵⁹ Ai sensi del Codice penale e dell'articolo 2043 del Codice civile.

⁶⁰ In breve, tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari “*fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari*”.

⁶¹ https://www.difesa.it/Amministrazionetrasparente/responsabile/Pagine/Segnalazione_illeciti_Whistleblowing.aspx

⁶² <https://segnalazioni.difesa.it>

- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Nella considerazione del ruolo esclusivo di ANAC nella gestione di detto canale, si fa espresso rinvio alle sopra menzionate Linee guida in materia adottate dall’Autorità⁶³.

c. Divulgazioni pubbliche

Questa si configura allorché si rende di dominio pubblico l’informazione sulle violazioni, tramite la stampa o mezzi elettronici o, comunque, tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un elevato numero di persone.

Per gli opportuni elementi di dettaglio, si rimanda alle menzionate Linee guida del RPCT.

d. Denuncia all’Autorità giudiziaria o contabile

Per gli opportuni elementi di dettaglio, si rimanda al disposto normativo, nonché alle menzionate Linee guida ANAC.

Alla luce della normativa vigente, il Responsabile è il solo destinatario di tali segnalazioni nell’ambito del Ministero della Difesa. Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto **diverso** dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario), tale soggetto deve:

- obbligatoriamente inoltrare la stessa al RPCT nel termine perentorio di **7 giorni** lavorativi dalla presentazione/ricezione;
- informare il segnalante dell’avvenuto inoltro al RPCT.

Analoga procedura si verifica nel caso in cui il segnalante, volendo presentare una segnalazione “esterna”, la inoltra, invece a un Comando/Ente delle FF.AA. In questo caso la segnalazione va inoltrata solo ed esclusivamente ad ANAC, senza alcun tramite gerarchico e senza il coinvolgimento del RPCT.

Nel caso in cui il segnalante volesse presentare una segnalazione in forma orale al proprio Comando/Ente, questo deve invitare l’interessato a prendere contatti esclusivamente con il RPCT, in modo che la stessa venga trattata solo ed esclusivamente in quella sede.

In tale contesto, la promozione di ulteriori e diverse iniziative per segnalare gli eventi ritenuti illeciti è consigliabile solo in via subordinata a quello prioritario della piattaforma, ovvero nei casi in cui quest’ultima presenti momentanee disfunzioni. Si evidenzia che l’utilizzo di altre procedure e mezzi comporta la conseguente – ovvia – necessità di accettare l’inevitabile degrado delle tutele e garanzie riconosciute al segnalante, con particolare riferimento alla tutela dell’anonimato.

Infine, in relazione alle eventuali segnalazioni **anonime** che dovessero pervenire al RPCT, si evidenzia che l’istituto del *whistleblowing* garantisce la riservatezza circa l’identità del segnalante, che non è – per sua stessa natura – “anonima”. Pertanto, le segnalazioni di cui non

⁶³ <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing-pubblicate-linee-guida-anac-dal-15-luglio-efficace-la-nuova-disciplina>

sia possibile procedere all'identificazione del segnalante saranno trattate come segnalazioni ordinarie. In ogni caso, tali segnalazioni, anche se inviate in forma anonima in prima istanza, potranno essere successivamente integrate dal segnalante stesso con le generalità al fine di acquisire l'eventuale tutela legale.

In relazione al trattamento dei dati personali dei soggetti che effettuano segnalazioni di illecito ex D.lgs. n. 24/2023, si rimanda alla relativa informativa ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 disponibile *online* nella sezione *Amministrazione trasparente*.

Sull'argomento, specificamente per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, va segnalato che relativamente ai suggerimenti espressi dal già citato gruppo "GRECO, l'Arma sta effettuando costante attività di formazione sul tema del *whistleblowing* attraverso:

- la partecipazione del personale ai corsi organizzati dalla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) e ai corsi formativi e seminari informativi organizzati dall'Amministrazione;
- la diramazione di direttive fino ai minori livelli ordinativi;
- la pubblicazione sul Portale *Intranet* di schede illustrative dell'istituto e degli aggiornamenti in materia.

Adempimenti del Responsabile:

Per quanto attiene alla gestione delle segnalazioni, il Responsabile della prevenzione, una volta acquisita la denuncia:

- rilascia al segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro **sette giorni**;
- mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante, avendo la possibilità di chiedere a quest'ultima integrazioni, utilizzando – in via prioritaria – il sistema di comunicazione presente sulla piattaforma informatica.;
- effettua una preliminare valutazione;
- affida l'istruttoria ad un apposito gruppo di lavoro dedicato;
- acquisisce gli elementi eventualmente necessari a chiarificare l'evento, interessando, i Referenti competenti per materia e/o area organizzativa;
- ove necessario, potrà richiedere ulteriori elementi anche al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti;
- in caso di evidente e manifesta infondatezza provvede all'archiviazione della segnalazione, dandone comunicazione al segnalante;
- ove ritenga il contenuto della segnalazione attendibile, ne dispone la trasmissione alle Autorità competenti (ANAC, Dipartimento per la Funzione Pubblica, Autorità Giudiziaria, Corte dei Conti, Autorità cui compete la potestà disciplinare), garantendo le tutele previste dalle vigenti norme, ivi incluse quelle relative alla tutela del segreto istruttorio previste al Codice di procedura penale.

Il termine per l'avvio dell'istruttoria è di **quindici giorni** che decorrono dalla data di ricezione della segnalazione.

Il termine per fornire il riscontro alla segnalazione è pari a **tre mesi** che decorrono dall' avviso di ricevimento o, in mancanza di esso, dalla scadenza del termine dei sette giorni dalla presentazione della stessa⁶⁴.

Adempimenti dirigenziali:

- ciascuna U.O. (fino a livello di Comando di corpo) con le modalità che ritiene più opportune, dovrà informare i propri dipendenti sull'importanza dello strumento e sul loro diritto ad essere tutelati nel caso di segnalazione di azioni illecite, nonché sulle modalità/procedure da osservare per l'inoltro delle segnalazioni, a garanzia delle tutele stesse;
- a mente dell'art. 5, co. 1 lettera e) del D.lgs. 24/2023, ciascun Comando/Ente dovrà esporre le Linee guida del RPCT nei luoghi di lavoro, in modo che siano facilmente fruibili da parte del personale dipendente e dal resto dei soggetti di cui all'art. 3 del D.lgs. 24/2023.

I Dirigenti devono, inoltre, effettuare un concreto monitoraggio circa l'adeguata informazione che deve essere garantita al personale sull'istituto di cui trattasi, assicurando le sessioni informative presso il proprio Comando/Ente (vedasi precedente para 10.1).

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- diffondere le Linee guida di ANAC e del RPCT per la gestione e l'inoltro delle segnalazioni sui canali, rispettivamente, esterno e interno;
- informare con immediatezza il Responsabile, nell'ipotesi in cui, dagli accertamenti condotti, sia emersa la necessita di interessare l'Autorità giudiziaria o la Corte dei Conti.

12. Misure di disciplina del conflitto di interessi

12.1 Obbligo di astensione in caso di conflitti di interesse

L'individuazione e gestione del conflitto di interessi contribuisce a realizzare una tutela anticipatoria avverso i fenomeni corruttivi. Si configura conflitto di interessi allorché alla cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario si contrappone il soddisfacimento di interessi di cui sia direttamente o indirettamente titolare il funzionario medesimo. Il conflitto di interessi deve essere inteso in accezione ampia, tale da ricomprendere non solo le situazioni esplicitate dagli artt. 7⁶⁵ e 14⁶⁶ del DPR n. 62 del 2013 (come recentemente modificato dal D.P.R.

⁶⁴ Resta fermo che, laddove si renda necessario, l'Organo di indirizzo può autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendo adeguata motivazione.

⁶⁵ L'art. 7 del D.P.R. n. 62 del 2013 dispone che «il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza».

⁶⁶ L'art. 14 del D.P.R. n. 62 del 2013 dispone che «1. Nella conclusione di accordi e negozi e nella stipulazione di contratti per conto dell'Amministrazione, nonché nella fase di esecuzione degli stessi, il dipendente non ricorre a mediazione di terzi, né corrisponde o promette ad alcuno utilità a titolo di intermediazione, né per facilitare o aver facilitato la conclusione o l'esecuzione del contratto.

13.06.2023 n° 81) bensì anche quelle di potenziale conflitto che, sebbene non tipizzate, potrebbero interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare la terzietà e l'immagine imparziale dell'Amministrazione. In tale prospettiva ANAC⁶⁷ ha precisato che: *“La nozione di conflitto presenta un’accezione ampia, dovendosi attribuire rilievo “a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell’esercizio del potere decisionale”.* In tal senso, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa possono essere astrattamente compromessi per effetto non solo delle situazioni descritte dagli artt. 7 e 14 d.P.R. n. 62 del 2013 ma anche di quelle che, sebbene non esplicitate dalla legge, risultino in concreto altrettanto idonee. Al riguardo, è possibile distinguere tra fattispecie di conflitto “tipizzate” e “non tipizzate”: nella prima accezione rientrano quelle previste dall’art. 7 d.P.R. cit. (*“interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente”*), mentre alla seconda sono riconducibili le fattispecie, attuali o potenziali, non altrimenti conosciute o conoscibili e ciononostante suscettibili di determinarne il rischio di insorgenza di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, sintetizzate nell’espressione *“gravi ragioni di convenienza”* riportata dal penultimo periodo dell’art. 7 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. del 20 luglio 2022 n. 6389). In particolare, l’Autorità ha rilevato che *“il conflitto di interessi può celarsi anche nel caso in cui il conferimento di una carica pubblica appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, laddove, tuttavia, si rilevi una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma ripetuta e diffusa, in relazione alla posizione ricoperta. In quest’ipotesi, posto che l’esistenza del conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell’incarico, appare necessario effettuare una ponderata valutazione sotto il profilo della sua opportunità. Ciò in quanto la principale*

Il presente comma non si applica ai casi in cui l'Amministrazione abbia deciso di ricorrere all'attività di intermediazione professionale.

2. Il dipendente non conclude, per conto dell'Amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'Amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio.

3. Il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'Amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio.

4. Se nelle situazioni di cui ai commi 2 e 3 si trova il dirigente, questi informa per iscritto il dirigente apicale responsabile della gestione del personale.

5. Il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte l'Amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, ne informa immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale».

⁶⁷ Vedasi Atto Presidente ANAC 02.04.2025 (Fascicolo 1175/2025) che contiene ampia rassegna di giurisprudenza sull’argomento, ma anche il parere in funzione consultiva in data 07.05.2025 (fascicolo 1737/2025) sempre di ANAC.

misura di prevenzione del conflitto d'interessi, anche potenziale, è rappresentata dall'obbligo di segnalazione da parte dell'interessato e dalla successiva astensione dalla partecipazione alla decisione o all'atto endoprocedimentale che potrebbe porsi in contrasto con il concorrente interesse privato. Tuttavia, a fronte di un conflitto ripetuto e diffuso "il rimedio dell'astensione potrebbe rivelarsi non idoneo a garantire lo svolgimento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità, poiché per risolvere la situazione di conflitto di interessi cd. strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa" (Cfr. PNA 2019, Parte III, paragrafo 1.4.1). Ad ogni buon fine, spetta all'amministrazione la verifica in ordine alla sussistenza delle relative condizioni nonché l'individuazione delle misure preventive ritenute più efficaci". Anche in precedenza, ANAC ha avuto modo di puntualizzare che⁶⁸ "come già precisato nel PNA 2019, il conflitto di interessi si realizza nel caso in cui l'interesse pubblico venga deviato per favorire il soddisfacimento di interessi privati, di cui sia portatore direttamente o indirettamente il pubblico funzionario. La nozione di conflitto presenta un'accezione ampia, dovendosi attribuire rilievo "a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale". Le norme di riferimento in materia di conflitto per i dipendenti pubblici sono l'art. 6-bis della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) e il D.P.R. n. 62 del 2013, che contiene il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, agli articoli 6, comma 2 e 7".

Sul tema, si riscontra una marcata attenzione da parte di ANAC che ha aggiornato le proprie FAQ⁶⁹ in materia e nel PNA 2025 ha dato disposizioni affinché, in materia contrattuale, venga specificamente mappato il processo in parola. Non solo, ma l'Autorità ha indicato alcune misure mitigative del rischio, quali la co-gestione procedimentale e la riduzione della componente discrezionale".

12.2 Il conflitto di interessi nelle procedure concorsuali

Sul tema ANAC era già intervenuta con apposita Delibera (n. 25 in data 15.01.2020)⁷⁰. In essa l'Autorità ha avuto modo di rilevare come i principi generali in materia di astensione e riacquiescenza del giudice, previsti dagli artt. 51 e 52 c.p.c., trovino applicazione anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche. Successivamente, la stessa Autorità⁷¹ ha evidenziato che: "Secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa, la situazione di conflitto

⁶⁸ Vedasi Atto del Presidente 24.07.2024 (fasc. 3220/2024) reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/atto-del-presidente-del-10-luglio-2024-fasc.1441.2024>

⁶⁹ "Indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici", disponibili al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/conflitto-di-interessi>

⁷⁰ La delibera contiene "Indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici". Vedasi anche il documento elaborato dall'ANAC "Pillole esplicative in materia di gestione e prevenzione delle ipotesi di conflitto di interessi", ed. 2022.

⁷¹ Vedasi Atto Presidente ANAC 19.12.2023 (fascicolo 5797/2023). Dello stesso tenore è anche l'Atto Presidente ANAC 18.07.2024 (fascicolo 2661/2024)

di interessi si configura quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto. L'interesse privato che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. In particolare l'art 7 del DPR 62/2013, richiama quale ipotesi tipizzate di conflitto che impongono l'astensione, anche le attività o le decisioni che possono coinvolgere, oltre agli interessi propri e di familiari o conviventi, gli interessi di persone con le quali vi siano rapporti di frequentazione abituale. Occorre precisare che detto concetto di "amicizia" non coincide con la mera "colleganza" d'ufficio, ma deve tradursi in una durevole intensa frequentazione abituale in contesti anche extralavorativi. Vanno, inoltre, considerate tutte quelle ipotesi residuali in cui ricorrano "gravi ragioni di convenienza" per cui è opportuno che il funzionario pubblico si astenga dall'esercizio della funzione amministrativa, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni".

12.3 Il conflitto di interessi nella contrattualistica pubblica

Specificamente per il settore della contrattualistica pubblica, l'ANAC⁷² conferma la validità dei principi contenuti nelle "Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, ai sensi del citato art. 42 del d.lgs. 50 del 2016" adottate dall'Autorità stessa con la delibera n. 494 del 5 giugno 2019.

Sul conflitto di interessi in ambito contrattuale, comunque, vigono i canoni generali in tema di conflitto di interessi, per i quali si rimanda alla giurisprudenza amministrativa che è stata emessa nel tempo, unitamente ai riferimenti colà riportati⁷³. Ciò, anche in considerazione del fatto che esiste un'asimmetria tra le previsioni dell'art. 24 (comma 7) del previgente Codice e quelle contenute nel D.lgs. 36/2023 (art. 16)⁷⁴. Più di recente, ANAC⁷⁵ ha posto in risalto che: "*l'art. 16 del nuovo Codice, chiarisce quindi – con disposizione di ampia portata - che la nozione di conflitto di interessi riguarda tutti i soggetti che "a qualsiasi titolo", intervengono con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni, potendone influenzare, "in qualsiasi modo", il risultato, gli esiti e la gestione e che hanno "direttamente o indirettamente" un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione. La norma – come può evincersi dal suo tenore letterale - intende quindi includere nel suo campo di applicazione, ogni situazione di conflitto di interesse che possa minare il trasparente, corretto e imparziale svolgimento della gara, confermando inoltre l'operatività delle sue previsioni anche nella fase esecutiva del contratto pubblico".*

Adempimenti dei dipendenti:

⁷² PNA 2022, precedentemente citato, pag. 98

⁷³ C.d.S., IV[^], 16.11.2023 n° 9850

⁷⁴ Sull'argomento, vedasi parere in funzione consultiva n° 42 del 18.09.2024 di ANAC reperibile al seguente percorso: <https://www.anticorruzione.it/-/parere-funzione-consultiva-n.-42-del-18-settembre-2024>

⁷⁵ Vedasi parere precontenzioso n° 320 in data 30.07.2025

Comunicare tempestivamente in forma scritta al proprio superiore gerarchico il conflitto di interesse anche potenziale, evidenziando i motivi per i quali deve astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività, secondo la procedura di cui all'art. 6 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della Difesa.

Adempimenti dirigenziali:

- valutare eventuali casi di conflitto di interesse generalizzato e/o permanente (c.d. strutturale) ai fini dell'opportunità del conferimento al soggetto dell'incarico;
- intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse;
- acquisire e conservare le dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interesse potenziale da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a Responsabile Unico del Progetto, e da parte di consulenti all'atto del conferimento dell'incarico;
- qualora l'UO sia Stazione Appaltante, richiedere ai dipendenti che intervengono nelle procedure di aggiudicazione o di esecuzione contrattuale il rilascio della dichiarazione di assenza di conflitto di interesse.

I Dirigenti devono effettuare un concreto monitoraggio circa l'adeguata informazione che deve essere garantita al personale sull'istituto di cui trattasi (in sede di informazione periodica in favore del personale) e verificare, tra gli atti del fascicolo di spesa, che sia presente l'autocertificazione con cui si attesta l'assenza di conflitti di interessi, unitamente ai controlli a campione sulla veridicità di queste.

Adempimenti dei Referenti:

- vigilare sulla tempestiva ed idonea attuazione/applicazione/rispetto della misura;
- riferire con immediatezza al Responsabile le situazioni di conflitto;
- verificare l'effettivo svolgimento di attività divulgativa/informativa all'interno dell'UO sulle modalità/procedure che il dipendente in situazione di conflitto di interesse deve osservare e relazionare al RPCT nell'ambito della relazione di fine anno;
- relazionare il RPCT circa situazioni di conflitto di interesse verificatesi nell'U.O. e sui conseguenti provvedimenti adottati.

13. Monitoraggio del Piano e delle misure

Per garantire l'efficace attuazione e l'adeguatezza del presente documento, è stato definito un processo di monitoraggio e aggiornamento delle misure in esso contenute. Nel merito, il programma di monitoraggio prevede un flusso informativo al RPCT al fine di:

- controllare l'adeguatezza delle misure di prevenzione attraverso la valutazione degli effetti conseguiti in occasione della loro concreta applicazione;

- verificare il rispetto dei termini per l’adozione delle misure contenute nel Piano;
- individuare eventuali nuovi o maggiori rischi, sia in processi già censiti sia in quelli finora non compresi, da riportare in fase di revisione della mappatura dei processi e del censimento degli incarichi maggiormente esposti al rischio corruttivo.

I risultati dell’attività di monitoraggio sono utilizzati per effettuare il riesame periodico della funzionalità complessiva del “Sistema di gestione del rischio”. Si tratta, in tal senso, di un momento di verifica del grado di implementazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Pertanto, l’implementazione del piano è preminentemente correlata alle attività di controllo sull’idoneità dell’impianto di gestione del rischio posto in essere e risale nella sfera di competenza del Responsabile, il quale ha stabilito che il monitoraggio avvenga con le seguenti modalità:

- a. relazione periodica dei Referenti (entro il 15 novembre);
- b. comunicazione dei Referenti con tempistica immediata riguardo a eventi rischiosi, quali:
 - situazioni di incompatibilità ed inconfiribilità emerse all’atto del conferimento, mancato rilascio delle dichiarazioni da parte dei soggetti interessati, accertamento di dichiarazioni non veritiere;
 - segnalazioni ricevute sullo svolgimento di incarichi extra-istituzionali non autorizzati;
 - segnalazioni ricevute su situazioni di conflitto di interesse non dichiarato;
 - segnalazioni di avvio di procedure di rotazione straordinaria e loro esiti;
 - segnalazioni ricevute, provenienti da soggetti esterni all’Amministrazione;
 - eventi illeciti emersi a seguito di indagine dell’Autorità Giudiziaria, con riferimento alla dinamica dell’evento, alle carenze organizzative che hanno agevolato i comportamenti illeciti (fattori abilitanti), all’inserimento e/o rimodulazione delle misure organizzative di prevenzione;
- c. raccolta presso le competenti Direzioni Generali dei dati concernenti i procedimenti disciplinari ed i procedimenti per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti, che attengono a reati relativi a eventi corruttivi.

13.1 Relazione annuale del Responsabile

Ai sensi dell’art. 1, co. 14 della Legge 190/2012, il RPCT redige una Relazione annuale, elaborata sulla base di uno schema messo a disposizione da ANAC, che reca i risultati dell’attività svolta nell’anno di riferimento e costituisce un momento di confronto sui temi in questione, quale vero e proprio strumento di prevenzione di natura collegiale. In tale ottica, la Relazione annuale, formulata sulla base delle informazioni ricevute dai Referenti delle UU.OO., si intende come riepilogo delle attività prevenzionali condotte nel Dicastero in tema di anti-corruzione e promozione della cultura dell’integrità. La Relazione è, quindi, un rendiconto sull’efficacia delle misure di prevenzione e costituisce anche uno strumento indispensabile per la valutazione, da parte degli organi di indirizzo politico, dell’efficacia delle strategie di prevenzione perseguite con il Piano e per l’elaborazione degli obiettivi strategici.

La Relazione è, inoltre, trasmessa all’OIV e all’Organo di indirizzo politico e pubblicata, nel rispetto dei termini previsti, sul sito istituzionale della Difesa nella sezione *Amministrazione trasparente*.