

PIANO TRIENNALE

PER

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

(2016 – 2018)

Sommario

Introduzione	4
Sezione I - Analisi di contesto	6
Sezione II – I soggetti coinvolti nella prevenzione.....	8
Sezione III – Mappatura del rischio. Settori di rilievo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	9
Sezione IV – Azioni e misure per la prevenzione.....	10
Capitolo I – Codice di comportamento. Diffusione di buone pratiche e valori	10
Capitolo II – Rotazione del personale	13
Capitolo III – Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi	14
Capitolo IV – Svolgimento di incarichi d’ufficio. Attività ed incarichi extra-istituzionali	16
Capitolo V – Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (c.d. <i>pantouflage – revolving doors</i>)	17
Capitolo VI – Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	19
Capitolo VII - Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.....	21
Capitolo VIII – Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i> o <i>vedetta civica</i>)	23
Paragrafo 1 – Tutela dell’anonimato.....	23
Paragrafo 2 – Divieto di discriminazione nei confronti del <i>whistleblower</i> o <i>vedetta civica</i>	24
Paragrafo 3 – Sottrazione al diritto di accesso	26
Capitolo IX – Conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza di rapporto di lavoro	26
Capitolo X - Ruolo del Comitato Unico di Garanzia	27
Capitolo XI – Formazione	27
Sezione V – Sistema dei controlli.....	28
Capitolo 1 – Il Responsabile per la prevenzione della corruzione	28
Capitolo 2 – Competenze dell’Ispettorato Generale	29
Capitolo 3 – Procedimenti disciplinari	31
Sezione VI – Iniziative di promozione della cultura dell’integrità	32
Capitolo I – Giornata dell’Integrità MAECI	32
Capitolo II – Gestione delle pensioni erogate a cittadini italiani residenti all’estero.....	33
Capitolo III – Innovazioni sulle esenzioni dalle accise sul carburante in favore del corpo diplomatico	34
Capitolo IV – Esenzioni IVA.....	35
Capitolo V – Informatizzazione dei bilanci degli Istituti Italiani di Cultura.....	35

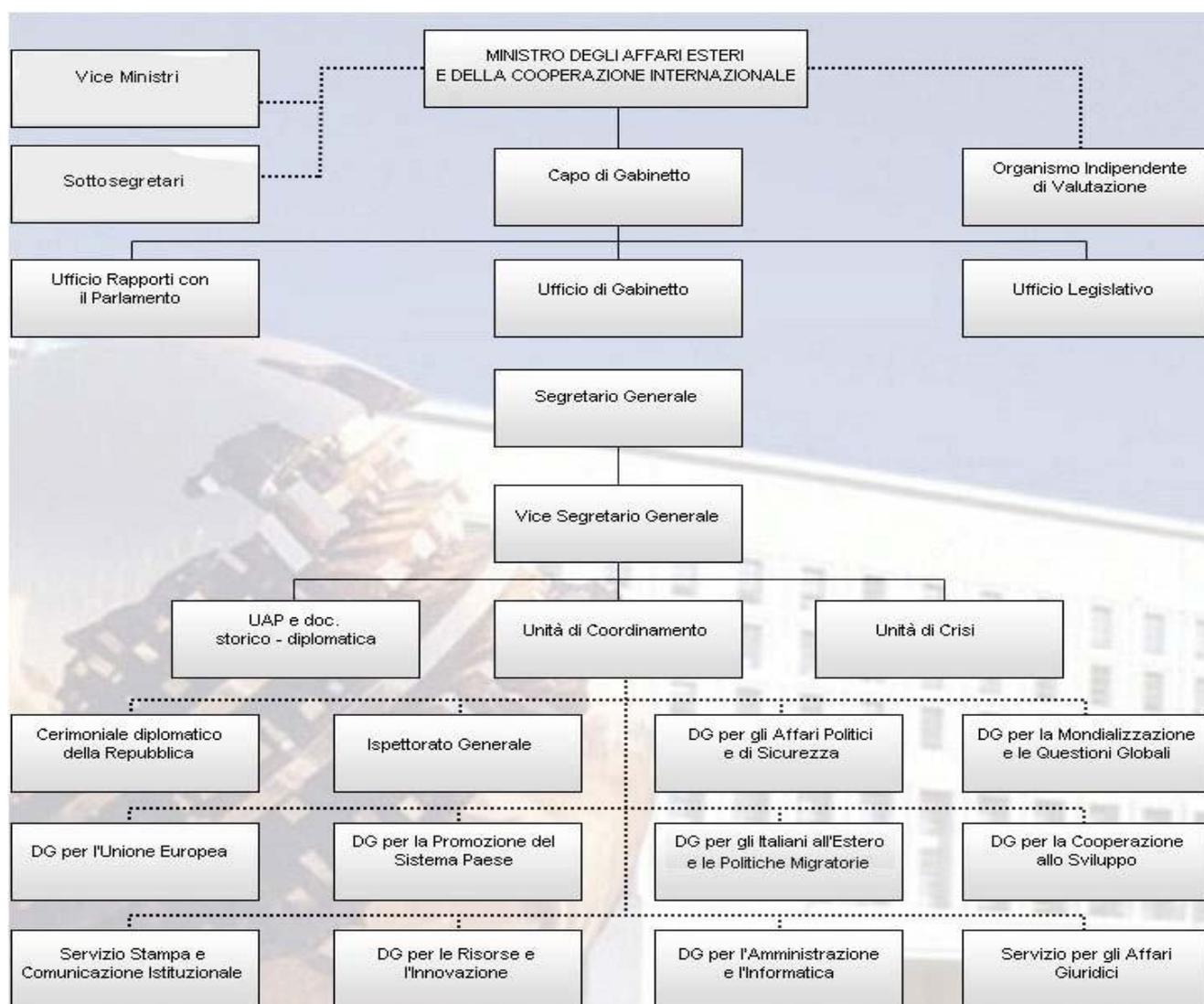
Capitolo VI – Altre iniziative perseguite dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale	36
Sezione V – Collegamento con il ciclo della <i>performance</i>	37
Conclusioni	38

Introduzione

L'Amministrazione degli Affari Esteri è costituita dagli Uffici centrali del Ministero e dagli Uffici all'estero: Ambasciate, Rappresentanze Permanenti, Delegazioni Diplomatiche Speciali, Uffici consolari ed Istituti Italiani di Cultura.

A seguito dell'approvazione della legge 125/2014 (riforma della cooperazione) la denominazione del Ministero è cambiata in "Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale".

L'organigramma di seguito riportato illustra l'assetto organizzativo del MAECI:



A seguito dell'adozione del DPR 95/2010, la struttura centrale del Ministero è articolata in otto Direzioni Generali e quattro servizi. La matrice organizzativa è fondata su Direzioni Generali divise per macro-aree tematiche coincidenti con le grandi priorità della nostra politica estera: affari politici e sicurezza,

mondializzazione e questioni globali, promozione del sistema Paese, Unione Europea.

Al vertice della struttura amministrativa è collocato il Segretario Generale, che sovrintende all'azione dell'Amministrazione e ne assicura la continuità delle funzioni, coordinandone gli uffici e le attività.

Sezione I - Analisi di contesto

L'articolazione della rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale al 31.12.2015 è composta dai seguenti Uffici all'estero:

- 123 Ambasciate;
- 8 Rappresentanze permanenti presso gli Organismi Internazionali;
- 1 Delegazione Diplomatica Speciale;
- 80 Uffici Consolari;
- 83 Istituti Italiani di Cultura.

Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale sono attribuite dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di:

- rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero;
- rappresentanza, coordinamento e tutela degli interessi italiani in sede internazionale;
- analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in materia di politica internazionale e di cooperazione allo sviluppo;
- rapporti con gli altri Stati e con le organizzazioni internazionali;
- stipulazione e revisione di trattati e convenzioni internazionali e coordinamento delle relative attività di gestione;
- studio e risoluzione delle questioni di diritto internazionale, nonché di contenzioso internazionale;
- rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato sull'Unione europea e di rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche estere dell'Unione europea;
- emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero;
- cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze e ai processi negoziali riguardanti i trattati sull'Unione europea.

Il MAECI dispone della detta rete degli Uffici all'estero, che in loco determinano le attività istituzionali del Dicastero e ne perseguono gli obiettivi istituzionali.

In questo contesto, il presente **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione** del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, previsto dall'articolo 1, comma 5, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, reca *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* valevoli per il MAECI.

Si sottolinea la peculiarità dell'Amministrazione degli Esteri rispetto agli adempimenti previsti dalle norme: i benefici e le immunità previsti dalle norme internazionali, di cui le rappresentanze diplomatico-consolari usufruiscono, sono concessi per il miglior perseguimento delle esigenze del servizio e non per interessi personali. Le rappresentanze diplomatico-consolari sono quindi tenute sempre al rispetto delle leggi e delle normative locali; se ne possono discostare solo in quanto queste siano gravemente contrarie al perseguimento delle esigenze di servizio.

Ne discende quindi che il MAECI è l'unica Amministrazione italiana chiamata, in special modo nelle rappresentanze diplomatico-consolari all'estero, al rispetto sia della normativa italiana che della normativa del Paese di appartenenza. In tale contesto è da sottolineare che le normative locali non sempre si sposano con gli adempimenti della normativa anti-corrruzione; la diversità delle normative e dei contesti socio-culturali degli Stati ove le nostre rappresentanze hanno sede può determinare talvolta un'aderenza non perfetta alla normativa anticorrruzione, pur in presenza della piena volontà delle strutture italiane di adempiere. Tale circostanza va tenuta presente nel considerare il complessivo grado di adempimento alla normativa e la possibilità di adottare in pieno le misure anticorrruzione da parte del MAECI.

Nel 2015 gli impegni assunti attraverso convenzioni Consip per l'acquisto di beni e servizi sono stati pari a circa Euro 16.619.000 (circa il 2,62% dell'ammontare complessivo degli impegni sostenuti in merito all'attività per l'acquisto di beni e servizi). Gli impegni assunti attraverso il ricorso al Mercato elettronico sono stati, invece, pari a circa Euro 3.184.000 (0,50% dell'ammontare complessivo degli impegni assunti per gli acquisti per beni e servizi ovvero 19,15% degli impegni Consip per beni e servizi). Tali percentuali risultano superiori a quelli del 2014 (rispettivamente 2,34% e 0,19%), anche se in valore assoluto gli impegni si sono contratti.

Sezione II – I soggetti coinvolti nella prevenzione

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, con decreto 5011/996 del 13 giugno 2014, ha nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) il Ministro plenipotenziario Luigi Maccotta, Ispettore Generale del Ministero e degli Uffici all'estero. Il responsabile per la prevenzione del MAECI, ai sensi dell'art.1. co.9 e 10 della Legge n.190 del 2012, definisce procedure appropriate per formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Come da previsioni normative, egli propone all'Organo di Indirizzo Politico, all'inizio di ogni anno solare, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione; successivamente all'adozione, ne viene trasmessa copia all'Autorità Nazionale Anti Corruzione – ANAC e al Dipartimento per la Funzione Pubblica.

Oltre alla predisposizione del Piano Triennale il Responsabile della Prevenzione della Corruzione provvede anche alla verifica dell'efficace attuazione del piano ed alle sue necessarie modifiche, alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici e ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dà anche tempestiva informazione dei fatti di rilevanza disciplinare, amministrativa o penale, di cui è venuto a sapere nell'espletamento del suo mandato, rispettivamente al Dirigente preposto, alla competente procura della Corte dei conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale, alla Procura della Repubblica e all'Autorità nazionale anticorruzione.

Data la complessità organizzativa del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ferme restando le responsabilità normativamente previste in capo al RPC, sono stati designati, nelle persone dei Direttori Generali e dei Capi Servizio, i “*referenti per la corruzione*”, i quali potranno agire ex punto 2 della circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. Nell'ambito della rete all'estero, i “*referenti per la corruzione*” sono stati individuati nei Capi degli Uffici all'estero (Capi missione diplomatica e Capi di Consolato). Ai referenti per la corruzione così individuati sono affidati poteri propositivi e di controllo e sono attribuiti obblighi di collaborazione, di monitoraggio e di azione diretta in materia di prevenzione della corruzione, ex circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1 del 25 gennaio 2013.

Con le nuove norme l'attività dei dirigenti è quindi affiancata all'attività del responsabile della prevenzione. Lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli responsabili degli uffici e del responsabile della prevenzione.

Sezione III – Mappatura del rischio. Settori di rilievo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

In primo luogo, le aree di intervento verso cui appare necessario rivolgere prioritaria attenzione, per iniziative di contrasto alla corruzione e alla cattiva gestione e per la promozione della cultura della legalità e dell'integrità, appaiono le seguenti:

		Rischio corruzione e/o Malversazione		
		Basso	Medio	Alto
Rischio cattiva gestione	Basso	<ul style="list-style-type: none"> - nomine del personale all'estero - promozioni di carriera ed avanzamenti di qualifica - scambi di funzionari pubblico/privato - part-time ed autorizzazioni a svolgere un secondo lavoro - tutela dell'immagine dell'Amministrazione ed in generale del Paese all'estero 	<ul style="list-style-type: none"> - procedure di attribuzione delle consulenze esterne - contributi per enti di studio e ricerca - gestione di beni acquisiti in deposito consolare - gestione delle successioni 	
	Medio	<ul style="list-style-type: none"> - traslochi delle masserizie del personale da e per l'estero - uso degli automezzi demaniali o noleggiati dall'Amministrazione - gestione di rimborsi ed integrazioni per alloggi locati dal personale 	<ul style="list-style-type: none"> - attività di rappresentanza all'estero - gestione della contabilità presso gli uffici all'estero - gestione di contratti ed appalti - attività di cooperazione allo sviluppo - gestione dei fondi per sponsorizzazioni e donazioni - procedure concorsuali esterne ed interne - gestione della contabilità presso gli Istituti di Cultura 	<ul style="list-style-type: none"> - concessione dei visti a cittadini stranieri - pratiche relative alla concessione della cittadinanza italiana
	Alto			

Partendo da questo quadro di analisi, la gestione del rischio (*Risk management*) al MAECI è il processo mediante il quale si misurano o si stimano i rischi che possono influenzare le attività e gli obiettivi di un'organizzazione e si sviluppano strategie per governarli. La definizione di rischio fa riferimento all'effetto dell'incertezza sulle attività o sugli obiettivi di un'organizzazione. Il processo coinvolge, a vari livelli, tutta l'articolazione di una struttura amministrativa e fa capo ad un responsabile ("*Risk Manager*"). Il prodotto finale è il registro del rischio, nel quale vengono indicati gli obiettivi operativi e le attività specifiche di ciascun ufficio della Direzione Generale, le caratteristiche dei rischi identificati e le azioni pianificate per farvi fronte. Nell'allegato al Piano Triennale sono riportati i processi di gestione del rischio di ogni centro di responsabilità del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Bisogna, comunque, precisare che il concetto di "corruzione", ai fini della Legge 190 del 2012 e delle norme che ad essa si ispirano, deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui conferito, al fine di conseguire vantaggi privati. Le situazioni alle quali si fa riferimento anche in questo Piano sono, pertanto, più ampie delle fattispecie identificate dal codice penale come "corruzione" agli articoli 318 ("*corruzione per l'esercizio della funzione*"), 319 ("*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*") e 319ter ("*corruzione in atti giudiziari*"). Esse sono tali da comprendere non solo l'insieme dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (Titolo II, Capo I, del codice penale), ma anche tutte le altre situazioni in cui venga in evidenza il malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'esercizio a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite.

Sezione IV – Azioni e misure per la prevenzione

Capitolo I – Codice di comportamento. Diffusione di buone pratiche e valori

L'Amministrazione ha emanato, aggiornato e/o applicato direttive, circolari e indicazioni specifiche (ad es. sulla gestione degli atti di messa in mora, ingiunzioni o procedure giudiziarie; su donazioni e sponsorizzazioni; sulle attività per la promozione dell'Italia – già "spese di rappresentanza"), al fine di promuovere e salvaguardare il corretto svolgimento dell'attività istituzionale presso l'Amministrazione centrale e le Sedi all'estero.

Anche la predisposizione e/o la divulgazione di specifici "codici etici" del MAECI, volti ad affiancare - previo parere dell'Organismo Indipendente di

Valutazione - il più generale “*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*” costituirà un canale di precipua importanza (con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, è stato emanato il “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 65*”, entrato in vigore il 19 giugno 2013¹). Ne sono completamento il Codice di comportamento del Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, emanato il 18 settembre 2014 e gli specifici codici già adottati dall’Amministrazione (“*Codice di condotta per la prevenzione e la lotta contro il mobbing*” – adottato con Decreto Ministeriale 29 maggio 2009 n. 029/128bis, “*Codice di condotta contro le molestie sessuali*” – adottato con Decreto Ministeriale 13 aprile 2011 n. 146).

L’Amministrazione degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, grazie all’azione congiunta dell’Ispettorato Generale e delle Direzioni Generali competenti per materia, si è poi dotata di manuali, che sono stati elaborati con l’obiettivo di raccogliere e rendere facilmente consultabili le norme vigenti in uno specifico settore, a vantaggio degli operatori direttamente chiamati ad applicarli e dei Capi Missione, cui compete la funzione di raccordo del Sistema Paese.

Tra i nuovi manuali adottati si segnalano:

- il Decalogo per i Direttori degli Istituti di Cultura, predisposto congiuntamente dall’Ispettorato Generale e dalla Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese (DGSP) e diramato a tutta la rete diplomatico-consolare, ha l’obiettivo di assicurare il raccordo continuo e costruttivo degli Istituti di Cultura con le Rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari di riferimento (che esercitano in loco tali funzioni di indirizzo e vigilanza) e una stretta interazione tra l’Istituto di Cultura e gli altri attori della promozione culturale e linguistica all'estero: Lettorati, Dipartimenti di Italianistica, Addetti scientifici, Comitati della Dante Alighieri, Enti gestori dei corsi di lingua italiana ex Legge 153/71, Missioni archeologiche, etc. (cd. 'politiche di affiancamento'). Il Decalogo ha carattere di ricognizione delle norme in materia (soprattutto di quelle concernenti la gestione amministrativo-contabile degli Istituti di Cultura) e nasce con l’obiettivo di dotare sia i titolari degli IIC all’estero (in quanto principali destinatari delle norme illustrate nel testo), sia i Capi Missione (quali punti di raccordo del Sistema Italia), di uno strumento di facile consultazione.
- Guida Pratica agli affari generali ed amministrativi delle attività di Cooperazione allo Sviluppo delle Sedi all’estero, anch’essa frutto dell’azione congiunta di Ispettorato Generale e DGCS. Il documento, distribuito con una

¹Il Ministero degli Esteri ha provveduto, subito dopo la sua entrata in vigore, alla capillare diramazione a tutti i dipendenti, per via telematica, del codice in questione.

prefazione del Segretario Generale, ha natura compilatoria e vuole offrire uno strumento agli Uffici all'estero, Ambasciate e Unità Tecniche Locali per la gestione dei fondi e dei progetti. La Guida è articolata in dieci sezioni e comprende anche un'appendice normativa, in cui sono elencati i principali riferimenti alla normativa vigente ed alle istruzioni ministeriali diramate in materia di cooperazione allo sviluppo. L'obiettivo principale del lavoro è richiamare gli obblighi di vigilanza dei Capi Missione che, in quanto funzionari delegati, sono responsabili in prima persona nei confronti dell'Amministrazione della corretta esecuzione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. L'entrata in funzione dell'Agenzia per la cooperazione a seguito della Legge 125/2014 impone ora di adattare il ruolo dei Capi Missione alle nuove previsioni normative.

L'Amministrazione degli Esteri e della Cooperazione Internazionale attribuisce in ogni caso primaria importanza alla "codificazione" quale garanzia al valore dell'"integrità". Lo dimostra, in particolare, la predisposizione del Codice di comportamento dei dipendenti del MAECI e l'emanazione di una comunicazione circolare sull'acquisizione di donazioni e sponsorizzazioni.

Da segnalare, altresì, l'inclusione, nella sezione informatica "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale, di una specifica area dedicata alla "codificazione", nella quale sono già riportati circolari, direttive e codici su:

- utilizzo della posta elettronica;
- molestie sessuali;
- prevenzione e lotta contro il mobbing;
- autonomia gestionale e finanziaria delle Rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale;
- comunicazione alle competenti Autorità nazionali delle notizie relative ad ipotesi di reati commessi all'estero;
- conduzione delle autovetture in dotazione all'Amministrazione;
- criteri di priorità da adottare da parte dei Funzionari Delegati nel pagamento di fatture passive dopo la scadenza dei termini di pagamento.

Più in generale, anche un esercizio di riduzione e riassetto delle Circolari già in vigore potrà contribuire ad orientare meglio al rispetto della normativa e delle istruzioni in vigore da parte di tutti i dipendenti.

L'Amministrazione continuerà a monitorare sul rispetto, da parte di tutti i dipendenti, del Codice di comportamento e dei Codici di condotta adottati per settori specifici, le cui violazioni saranno opportunamente segnalate alla competente Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione (DGRI), che valuterà l'eventuale

avvio di un procedimento disciplinare nei confronti di dipendenti. Un particolare onere di vigilanza spetta ai funzionari in posizione apicale e, per quanto riguarda gli Uffici all'estero, ai titolari dei medesimi. Come noto, la Legge 190 del 2012 chiarisce che la violazione delle regole del Codice generale approvato con D.P.R. e dei Codici adottati da ciascuna Amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare. In tal modo, le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte, a pieno titolo, del "codice disciplinare".

Capitolo II – Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione (ved, in particolare, Capitoli I, II e III della Sezione I), costituisce una misura cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. L'alternanza tra più funzionari nella gestione delle procedure e nell'assunzione delle decisioni riduce, infatti, il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra Amministrazione ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa di reazioni illegali a richieste anch'esse maturate al di fuori di quanto consentito dalla legge.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione verifica, con i Dirigenti Responsabili e con il Direttore Generale per le Risorse e l'Innovazione del MAECI, che sia effettivamente attuata la rotazione degli incarichi, avuto riguardo anche alle qualità personali e professionali dei potenziali destinatari, negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (nella più ampia accezione in cui il termine è adottato).

In esecuzione della misura occorre che:

- per il personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, la durata dell'incarico sia fissata al limite minimo legale; per il personale non dirigenziale, la durata di permanenza nel settore deve essere prefissata secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative;
- per il personale dirigenziale, alla scadenza dell'incarico la responsabilità dell'ufficio o del servizio deve essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente;
- l'Amministrazione ha la facoltà di adibire il dipendente a mansioni equivalenti rispetto a quelle per le quali è stato assunto nell'ambito dell'area o qualifica di appartenenza;

- in caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'Amministrazione:
 - a) per il **personale dirigenziale** procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere ed il passaggio ad altro incarico (combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. 1 *quater*, e dell'art. 55 *ter*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001);
 - b) per il **personale non dirigenziale** procede all'assegnazione ad altro servizio (art. 16, comma 1, lett. 1 *quater*);
 - c) per le **categorie di personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001** (tra cui, per quanto di pertinenza del Ministero degli Esteri, il personale della carriera diplomatica) applica le misure cautelari previste nell'ambito di ciascun ordinamento e, salvo disposizioni speciali, l'art. 3 della l. n. 97 del 2001 (avente ad oggetto il "*trasferimento a seguito di rinvio a giudizio*");
- l'applicazione della misura va valutata anche se l'effetto indiretto della rotazione comporta un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria, dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità.

Presso la sede centrale del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale si assicura la rotazione, nei termini di legge, dei funzionari che rivestono posizioni apicali. Quanto alle sedi all'estero, si garantisce una permanenza, per ciascuna sede, normalmente non superiore ai 4 anni per i funzionari diplomatici e 5 per il personale amministrativo.

Nell'anno 2015 sono stati soggetti a rotazione 1370 dipendenti su un totale di 3893 dipendenti ministeriali. E' stato quindi soggetto a rotazione di incarico il 35,2% del personale di tutto il MAECI, ed il dato è in linea con i dati degli ultimi anni.

Capitolo III – Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

I responsabili del procedimento sono tenuti a prestare attenzione alle situazioni di conflitto di interesse, in riferimento alle quali la legge 190/2012 ha introdotto una nuova disposizione, di valenza prevalentemente deontologico / disciplinare, nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo.

L'art. 1, comma 41, della L. 190 ha introdotto l'art. 6 *bis* nella L. 241 del 1990, rubricato "*Conflitto di interessi*". La disposizione stabilisce che "*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in*

caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.”

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l’astensione dalla partecipazione alla decisione del titolare dell’interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l’interesse perseguito mediante l’esercizio della funzione e/o con l’interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e controinteressati.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel Codice di comportamento. L’art. 7 del DPR 62/2013 prevede, infatti, 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 non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli 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”*.

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l’imparzialità dell’azione amministrativa. Il dirigente deve, quindi, rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall’incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l’espletamento dell’attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall’incarico, esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il dirigente, a valutare le iniziative da assumere sarà il Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

Con riferimento specifico all’Amministrazione degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, la norma viene segnatamente in rilievo nel caso in cui si tratti di stipulare rapporti contrattuali con soggetti esterni (perlopiù, società erogatrici di servizi per il Ministero) nei confronti dei quali sorga il sospetto di una contiguità di interessi (privati o di altra natura) rispetto al funzionario del Ministero chiamato a partecipare al processo decisionale di conferimento dell’incarico. Tale profilo viene a maggior ragione in evidenza nel caso di funzionari che prestino servizio all’estero, i quali sono tenuti, in modo più stringente, al dovere di non commettere atti pregiudizievoli all’immagine del Paese che rappresentano.

La violazione sostanziale della norma dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, nella forma di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Dell'insussistenza di tali situazioni si fornisce conferma nel sito Internet dell'Amministrazione.

Capitolo IV – Svolgimento di incarichi d'ufficio. Attività ed incarichi extra-istituzionali

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri. Inoltre, lo svolgimento di secondi incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti potenzialmente corruttivi.

In sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, l'Amministrazione deve valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali; l'istruttoria circa il rilascio dell'autorizzazione va condotta in maniera molto accurata, tenendo presente che talvolta lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali costituisce per il dipendente un'opportunità di arricchimento professionale, utile a determinare una positiva ricaduta sull'attività istituzionale ordinaria.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente al Ministero anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (comma 12); in questi casi, l'Amministrazione - pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione - deve comunque valutare tempestivamente (entro 5 giorni dalla comunicazione, salvo motivate esigenze istruttorie) l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico; gli incarichi a titolo gratuito da comunicare al Ministero sono quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'Amministrazione di appartenenza.

Ai sensi della legge, inoltre, anche presso il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, quando viene conferito o autorizzato un incarico ai propri dipendenti, anche a titolo gratuito, occorre comunicare in via telematica al Dipartimento della Funzione pubblica, entro 15 giorni, gli incarichi conferiti o

autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto. I soggetti pubblici o privati che abbiano conferito incarichi a dipendenti pubblici di altra Amministrazione devono, invece, comunicare entro 15 giorni, all'Amministrazione di appartenenza degli interessati, l'ammontare del compenso erogato per ogni incarico conferito. Determinante è, a tale proposito, la collaborazione dei diretti interessati nel sollecitare tale adempimento da parte dei predetti soggetti.

Con riferimento alla specificità del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, nel caso di dipendenti in servizio all'estero, gli incarichi conferiti andranno valutati con particolare rigore, considerando, su un piano generale, che *“il personale in servizio all'estero deve ispirare in special modo la sua condotta sia in privato che in ufficio e in pubblico ai più rigorosi principi di disciplina, correttezza e decoro imposti dai maggiori doveri derivanti dalle funzioni rappresentative proprie o dell'ufficio di cui fa parte e dal rispetto delle leggi e degli usi locali”* (art. 142, co. 2, D.P.R. 18/67, recante *“Ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri”*).

Le procedure e i termini illustrati dalla predetta normativa sono scrupolosamente rispettati dalla competente Direzione Generale del Ministero (Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione).

Nel corso dell'anno 2015 sono state rilasciate 22 autorizzazioni ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, di cui 2 anche ai sensi dell'art. 148 del decreto del Presidente della Repubblica del 5 gennaio 1967. Nel sistema PERLA PA sono stati inseriti anche 6 incarichi per i quali, pur non essendo stata presentata alcuna richiesta di autorizzazione, è stata comunque trasmessa la scheda compilata per l'inserimento.

Capitolo V – Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (c.d. *pantouflage* – *revolving doors*)

Il Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in ottica di prevenzione. Infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo di natura corruttiva per conseguire il vantaggio in maniera illecita; il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della Pubblica Amministrazione, costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori; in caso di condanna penale, anche se non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia, in via precauzionale, di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali.

In particolare, i Capi III e IV del decreto regolano le ipotesi di inconfiribilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18. La situazione di inconfiribilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconfiribilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della Prevenzione effettua la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Per incompatibilità si intende, ai sensi dell'art. 2, lett h, del d.lgs. 39/2013, *“l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 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”*.

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39.

A differenza che nel caso di inconfiribilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Se si riscontra nel corso del rapporto una situazione di incompatibilità, il Responsabile della Prevenzione effettua una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 d.lgs. n. 39).

L'art. 20 del decreto ha introdotto l'obbligo di una dichiarazione del funzionario destinatario di incarico dirigenziale sulla insussistenza delle cause di inconferibilità (da presentare all'atto del conferimento) e incompatibilità (da presentare annualmente) contemplate nel citato decreto. L'obbligo riguarda tutti gli incarichi dirigenziali presso l'Amministrazione Centrale (Capo di Centro di Responsabilità, Vice Direttore Generale e incarichi equiparati, Capo Unità e Capo Ufficio), inclusi gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione, nonché gli incarichi di direzione degli Uffici all'estero (Capo di Rappresentanza diplomatica, Capo di Ufficio consolare di I categoria, Direttore di Istituto Italiano di Cultura). La norma prevede, inoltre, che tali dichiarazioni siano pubblicate sul sito web istituzionale dell'amministrazione interessata.

Per quanto riguarda l'insussistenza delle cause di inconferibilità, è cura dell'Ufficio competente della Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione (Ufficio II), a partire dagli incarichi conferiti da ottobre 2013, acquisire le dichiarazioni degli interessati, che sono necessarie ai fini della registrazione del provvedimento di conferimento, e inviarne copia in formato elettronico al Servizio Stampa per la pubblicazione sul sito.

Per quanto riguarda la insussistenza delle cause di incompatibilità, le segreterie di tutti i Centri di Responsabilità sono state incaricate di raccogliere, entro il mese di gennaio di ogni anno (a partire dal 2014), le dichiarazioni firmate inerenti tutti gli incarichi dirigenziali al proprio interno e di inviarle scansionate al Servizio Stampa per la pubblicazione sul sito. I Capi degli Uffici all'estero sono pregati di provvedere direttamente con le stesse modalità e negli stessi termini.

Capitolo VI – Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

La L. 190 ha introdotto un nuovo comma (16ter) nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, volto a contenere il rischio di situazioni di potenziale corruzione connesse all'impiego del dipendente successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro. Il rischio valutato dalla norma è che, durante il periodo di servizio, il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttando così 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.

La disposizione stabilisce che “I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.”

L'impianto normativo riguarda quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. I “dipendenti” interessati sono coloro che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell'Amministrazione, hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto. I predetti soggetti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'Amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull'atto e sanzioni sui soggetti:

- quanto all'atto, si prevede che i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;
- quanto ai soggetti, è previsto che i privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'*ex* dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti.

L'Amministrazione del MAECI si è già in gran parte conformata agli obblighi derivanti dall'art.53 comma 16 ter del d.lgs. n. 165 del 2001 attraverso le seguenti misure:

- a) ha provveduto ad aggiornare il Contratto individuale di lavoro sottoscritto dalle AA.FF. all'atto dell'assunzione nella parte riguardante la normativa contrattuale e la disciplina del rapporto giuridico, includendo nel dispositivo anche il rispetto delle previsioni contenute dall'art. 51 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e quindi dall'art.53 comma 16ter. Il

personale appartenente alla carriera diplomatica, poiché l'attuale quadro normativo non prevede un contratto individuale di lavoro, sottoscrive al momento dell'assunzione una dichiarazione sostitutiva di certificazione nella quale viene dichiarato di non trovarsi in nessuna delle situazioni di incompatibilità richiamate dall'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il MAECI sta comunque provvedendo a prevedere esplicitamente nei nuovi modelli contrattuali il divieto di prestare attività lavorativa presso soggetti privati destinatari di provvedimenti della PA nei casi determinati dall'art.53, comma 16ter, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

- b) Il MAECI ha espressamente previsto nelle attività di consulenza, specialmente nel campo della cooperazione allo sviluppo, il richiamo al Codice di comportamento dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, e quindi anche il divieto imposto agli stipulanti, nei bandi di gara o atti prodromici agli affidamenti, di non aver prestato attività lavorativa presso soggetti privati destinatari di provvedimenti della PA nei casi determinati dall'art.53, comma 16ter (art.8, co.4 del Codice). Nonostante l'esplicito richiamo che il suddetto articolo del Codice effettua alla norma, anche in questi contratti si sta provvedendo ad inserire la clausola relativa al divieto di prestare attività lavorativa presso soggetti privati destinatari di provvedimenti della PA nei casi determinati dall'art.53, comma 16ter, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

Si sottolinea in ogni caso che allo stato non si sono verificati casi che rientrano nelle fattispecie di cui all'art.53 comma 16ter del d.lgs. n. 165 del 2001. Non si sono quindi verificate ipotesi di esclusione per dette ragioni, nè ovviamente sono originate controversie passibili di determinare risarcimenti danni.

Capitolo VII - Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

Gli artt. 35 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

1. all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso;
2. all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;

3. all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001;
4. all'entrata in vigore dei citati artt. 3 e 35 *bis* con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto. Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico:

1. si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
2. applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013,
3. provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.
4. In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

L'Amministrazione del MAECI si è già in gran parte conformata agli obblighi derivanti dall'art.35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 attraverso le seguenti misure:

- a) Il MAECI, in special modo nelle attività di cooperazione allo sviluppo, richiede, al momento dell'affidamento di commesse ed incarichi, anche relativi a commissioni di concorso, dichiarazioni che fanno espressa menzione di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale, di non essere sottoposto a procedimenti penali o contabili, di non avere carichi pendenti e di non trovarsi in situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi.
Il MAECI sta comunque studiando le modalità per l'inserimento nei nuovi modelli contrattuali di clausole ed accorgimenti per prevenire tali ipotesi di incompatibilità.
- b) All'atto del conferimento di un incarico dirigenziale di Capo Ufficio viene accertata la sussistenza di eventuali precedenti penali mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dagli appartenenti alla carriera dirigenziale, nella quale viene dichiarato di non incorrere in alcuna delle cause di inconferibilità previste dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. La predetta dichiarazione viene resa dai dirigenti anche nel caso di conferimento di incarico dirigenziale di Consigliere ministeriale.
- c) Il MAECI effettua controlli a campione previsti dal DPR 445/2000 con riferimento alle dichiarazioni sostitutive ed autocertificazioni rese all'Amministrazione. Relativamente ai controlli concernenti l'assunzione, eventuali precedenti penali sono accertati all'atto dell'assunzione mediante richiesta di verifica dei carichi pendenti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di residenza dell'interessato.

A seguito dei controlli effettuati si è arrivati a annullare provvedimenti a causa dell'esistenza di false dichiarazioni ed il MAECI ha debitamente richiesto il rimborso delle somme erogate nonché dei rilevanti danni di immagine prodotti al Ministero degli Affari Esteri.

Capitolo VIII – Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower* o *vedetta civica*)

L'art. 1, comma 51, della legge 190 ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54 *bis*, rubricato “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”, il c.d. *whistleblower* o *vedetta civica*. Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Il nuovo art. 54 *bis* prevede che:

“1. *Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.*

2. *Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.*

3. *L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.*

4. *La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”.*

Paragrafo 1 – Tutela dell'anonimato

La *ratio* della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

- vi sia il consenso del segnalante;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato, ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo che l'Amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio, indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

Paragrafo 2 – Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower* o *vedetta civica*

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

- deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione; il Responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto

- al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'Ufficio Procedimenti Disciplinari (DGRI, Ufficio I); detto Ufficio, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'Ufficio del contenzioso dell'Amministrazione (DGRI, Ufficio IV); detto Ufficio valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della Pubblica Amministrazione;
- all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative del comparto presenti nell'amministrazione; essa deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal Responsabile della Prevenzione;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere
 - un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
 - l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
 - il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

Al fine di rendere più veloce la procedura di informazione di eventuali illeciti ed al fine di garantire il dipendente segnalante contro eventuali ritorsioni è stata attivata una procedura per la raccolta di segnalazione anonima di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione, ovvero uno Sportello di Ascolto Anticorruzione, strumento non previsto dalla normativa primaria. I dipendenti possono segnalare allo Sportello situazioni di abuso nell'ambiente di lavoro riconducibili, in senso ampio, al concetto di corruzione. Dopo la segnalazione ed un primo esame, con ampie garanzie di riservatezza, lo Sportello trasmette ai richiedenti

le informazioni pertinenti al caso, fornisce la notizia ed un primo inquadramento del caso ed informa, per le relative determinazioni, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dei fenomeni di abuso segnalati. Fino adesso sono pervenute allo Sportello tre segnalazioni, di cui solo una anonima.

Paragrafo 3 – sottrazione al diritto di accesso

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990.

Capitolo IX – Conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza di rapporto di lavoro

L'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto nuove disposizioni in materia di "incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza". La Circolare n.6/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica specifica la disciplina in oggetto. La norma vieta il conferimento di incarichi a soggetti già in pensione, volendo in sostanza evitare che il conferimento di incarichi sia utilizzato dalle Amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza o, comunque, per attribuire a soggetti in quiescenza rilevanti responsabilità nelle Amministrazioni stesse. Il divieto si estende a qualsiasi lavoratore dipendente collocato in quiescenza. Le nuove norme si applicano agli incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, ovvero il 25 giugno 2014; non sono quindi soggetti alla nuova disciplina gli incarichi conferiti fino al 24 giugno 2014 compreso. Per quanto riguarda le nomine in enti controllati, risultano non soggetti alla nuova disciplina gli incarichi conferiti fino al 18 agosto 2014 compreso.

La norma contempla la possibilità che le Amministrazioni possano conferire, alle condizioni delineate dalla Circolare n.6/2014, incarichi di ricerca, di docenza, di membro di commissioni di concorso o di gara, di partecipazione a organi collegiali consultivi ed organi di controllo, di commissario straordinario nominato per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici.

La più recente normativa (L. 7 agosto 2015, n. 124, art. 17, comma 3) inoltre contempla una specifica eccezione, consentendo incarichi e collaborazioni a titolo gratuito, con rimborso delle spese documentate, per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, nel caso di incarichi direttivi e dirigenziali.

L'Amministrazione del MAECI si è conformata agli obblighi derivanti dall'art. 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 illustrando le disposizioni in esame; il MAECI monitora costantemente l'attribuzione di incarichi a soggetti in quiescenza.

Capitolo X - Ruolo del Comitato Unico di Garanzia

Di particolare importanza per la rilevazione delle situazioni di disagio del personale e per il monitoraggio dell'azione dell'Amministrazione in tema di benessere organizzativo è il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG), organismo paritetico istituito al MAECI con Atto costitutivo n. 168 bis del 20 aprile 2011. Nell'ambito del Comitato opera uno Sportello di Ascolto, la cui finalità principale è di quella di assistere, in un contesto di riservatezza, il personale (in servizio sia presso la sede centrale che all'estero) che ritenga di essere esposto a fenomeni di mobbing, discriminazione e molestie, secondo procedure di assistenza codificate in un Regolamento, adottato il 18.12.2012.

L'azione di monitoraggio del Comitato beneficia in tal modo di un quadro informativo periodico circa le criticità più diffuse emerse dalle segnalazioni ricevute, suscettibili di essere approfondite dall'Amministrazione in una prospettiva di analisi e prevenzione dei fenomeni rilevati.

Capitolo XI – Formazione

Gli adempimenti in materia di anticorruzione hanno bisogno di una capillare diffusione all'interno di tutta la struttura ministeriale. L'Ispettorato Generale del MAECI, nel corso delle visite ispettive, non manca di illustrare al personale l'intera normativa anticorruzione, e sottolinea sempre la necessità di osservanza delle norme.

Al fine di garantire la formazione di tutto il personale MAECI, un'alta percentuale del quale è in servizio presso le sedi all'estero, è stato elaborato un corso di aggiornamento a distanza in materia di anticorruzione che è stato aperto a tutta la rete estera ed è stato rivolto ai Referenti della prevenzione all'estero. Il corso, della durata di otto ore, ha avuto ad oggetto la prevenzione della corruzione al MAECI, la trasparenza, le aree a rischio nella gestione amministrativa e contabile, gli aspetti legati ai procedimenti disciplinari, alla gestione del personale a contratto, alla gestione dei visti, alla cooperazione allo sviluppo, alla gestione degli Istituti italiani di cultura.

All'interno dei corsi di aggiornamento offerti a tutto il personale del MAECI è stata inoltre prevista una sezione, a cura dei funzionari dell'Ispettorato, dedicata alla "Attività di prevenzione della corruzione all'interno del MAECI".

Particolare attenzione continuerà altresì a dedicarsi alla formazione dei dipendenti inviati a prestare servizio presso determinati Uffici all'estero, in materia di contrasto di crimini di natura transnazionale (ad es. lo sfruttamento sessuale dei minori). Ulteriori iniziative di formazione continueranno a essere intraprese in tema di comunicazione con il pubblico da parte del personale a Roma e all'estero.

Sezione V – Sistema dei controlli

Capitolo 1 – Il Responsabile per la prevenzione della corruzione

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) effettua controlli sul rispetto, da parte di tutto il personale in servizio, sia in Sede centrale che all'estero, del presente Piano, così come di tutte le norme cui esso afferisce in tema di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità. Il Responsabile provvede inoltre alla pubblicazione, sul sito Internet del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di una relazione recante i risultati dell'attività svolta.

In considerazione della complessità organizzativa del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ferme restando le responsabilità previste in capo al RPC, sono stati designati, nell'ambito di tutte le Direzioni Generali e Servizi, nonché presso le Ambasciate, sentito il RPC, i *“referenti per la corruzione”*, che concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto, forniscono le informazioni richieste dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, formulando se del caso specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio, provvedono al monitoraggio delle attività a più elevato il rischio corruzione.

Nell'ambito della sua attività di monitoraggio il RPC tiene periodicamente incontri con i referenti anticorruzione ed i Responsabili di tutte le Direzioni Generali e Servizi.

Capitolo 2 – Competenze dell'Ispettorato Generale

Le principali iniziative al riguardo sono di prevalente competenza dell'Ispettorato Generale del Ministero e degli Uffici all'Estero. Lo scopo della funzione ispettiva è quello di una costante opera di vigilanza e di monitoraggio sul regolare funzionamento e sulla gestione sia degli uffici centrali che di quelli all'estero.

Le attività ispettive all'estero possono essere distinte in due categorie: quelle generali, che afferiscono all'attività complessiva di un Ufficio, e quelle specifiche, svolte per verificare il funzionamento di singoli settori di un Ufficio. Le ispezioni generali ordinarie sono svolte nei riguardi degli Uffici all'estero secondo un programma stabilito di anno in anno, compatibilmente con le disponibilità di bilancio. Le visite ispettive, ancorché finalizzate a correggere, sono condotte in uno spirito di prevenzione delle potenziali situazioni di criticità e di sostegno per il più efficace svolgimento dei compiti istituzionali.

Si prevede, in primo luogo, un ampliamento delle missioni ispettive, a carattere generale o mirate su specifiche aree di attività, sia presso la rete diplomatico-consolare e degli Istituti di Cultura, sia presso gli Uffici dell'Amministrazione centrale. Esse vengono effettuate, ove ricorrano i presupposti di adeguati finanziamenti, per stimolare l'ottimizzazione della spesa e valutare l'azione svolta dalla Rete all'estero (anche al fine di accertare eventuali irregolarità e danni all'Erario), e si concludono con la formulazione alle Sedi di raccomandazioni e suggerimenti destinati a sanare eventuali situazioni di criticità ed a rendere nel complesso più snella, trasparente ed efficiente l'attività svolta. Per la parte amministrativo-contabile, alcune missioni sono effettuate congiuntamente con gli Ispettori del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le visite ispettive consistono, altresì, nella valutazione dell'insieme delle iniziative realizzate dagli Uffici interessati, anche sotto il profilo dell'efficiente, corretta e trasparente erogazione dei servizi consolari. A tal fine, vengono effettuati controlli sulle pagine web delle Sedi, che devono essere aggiornate e conformi al modello MAECI, con verifica a cadenza regolare delle informazioni ivi contenute. I siti devono rispettare i principi di accessibilità, completezza di informazione, chiarezza, affidabilità e semplicità e devono contenere tutte le informazioni necessarie agli utenti come, ad esempio, gli orari degli uffici, i servizi disponibili, la possibilità di prenotare *on-line* appuntamenti per i servizi consolari; deve altresì essere presente un'apposita sezione, aggiornata contenente tutta la modulistica per i servizi consolari e i visti.

Al fine di garantire un'amministrazione trasparente e il più possibile efficiente, ugualmente importante è la presenza e la corretta tenuta, anche con modalità informatiche, dei "registri delle osservazioni e suggerimenti" su cui il pubblico degli

Uffici all'estero può segnalare disservizi, rilievi, lamentele e suggerimenti. Tali registri, oggetto anch'essi di verifica, devono essere esposti al pubblico in maniera evidente e deve essere altresì nominato un responsabile della loro tenuta, incaricato di monitorarne costantemente i contenuti.

Sono state avviate le c.d. “*auto-ispezioni*”, che l'Ispettorato Generale realizza in base ad un apposito programma. Le schede sono valutate dagli Ispettori che formulano suggerimenti e raccomandazioni. L'Ispettorato Generale svolge, quindi, una successiva azione, controllando l'attuazione delle raccomandazioni e sollecitando le Sedi e le Direzioni Generali coinvolte.

La verifica dell'Ispettorato Generale è intesa anche a fornire ogni utile occasione di stimolo, di coordinamento e di indirizzo e ad indurre gli Uffici ispezionati ad adottare i metodi innovativi allo scopo di semplificare e migliorare il lavoro ed i servizi. Oltre alle consuete verifiche amministrative, particolare attenzione viene posta nella valutazione accurata dell'insieme delle iniziative realizzate dagli Uffici, anche sotto il profilo della promozione degli interessi italiani, in particolare nei settori economico-commerciale e culturale, ed in quello dello sviluppo dei rapporti bilaterali, della più efficace assistenza alle Comunità italiane e della efficiente erogazione dei servizi consolari, dello stato e della gestione dei beni mobili e immobili, della tenuta della contabilità, in una analisi complessiva del rapporto costo/beneficio anche dal punto di vista finanziario.

Un aspetto specifico riguarda la verifica costante dei sistemi automatizzati per la rilevazione delle presenze del personale. Grazie ad un'opportuna azione di impulso, analoghi sistemi sono ormai in fase di larga estensione anche presso le Sedi all'estero.

Nel corso del 2015, sono state realizzate 63 missioni ispettive alle Sedi all'estero comprendente 51 ispezioni periodiche di carattere generale, 8 ispezioni di sicurezza/strutture e 4 ispezioni a carattere settoriale. Nel dettaglio, sono stati visitati i seguenti Uffici all'estero: 20 Ambasciate (Dar-es-Salam, Harare, Berna, Il Cairo, Praga, Brasilia, Libreville, Seoul, L'Aja, Panama, Città del Messico, Helsinki, Copenaghen, Minsk, Skopje, Santa Sede, Varsavia, Washington, Tallinn, Dublino); 12 Consolati (Zurigo, Ginevra, Lugano, Basilea, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, San Paolo, Curitiba, Belo Horizonte, Los Angeles, San Francisco); 15 Istituti Italiani di Cultura (Zurigo, Il Cairo, Praga, San Paolo, Seoul, Amsterdam, Città del Messico, Helsinki, Rio de Janeiro, Copenaghen, Varsavia, Los Angeles, San Francisco, Washington, Dublino); 4 Rappresentanze Permanenti (ONU Ginevra, FAO Roma, UE e NATO Bruxelles).

Le verifiche di sicurezza hanno riguardato 7 Ambasciate: Tunisi, Il Cairo (n. 2), Manila, Nairobi (a valere sul cap. 1245/1), Mogadiscio (cap. 1245/1), Abuja (cap. 1245/1) e 1 Consolato (Lagos – cap. 1245/1).

Le missioni ispettive a carattere settoriale hanno interessato le Ambasciate a Monaco (Principato), Belgrado e Podgorica (entrambe realizzate congiuntamente con

l'Autorità Nazionale Anticorruzione nel quadro dell'attività di cooperazione internazionale di quest'ultima), Stoccolma (efficacia sedi – ai sensi dei punti 7 e 8 della circolare MAECI n. 1/2013).

Le verifiche sono state condotte da Ispettori dell'Ispettorato Generale, coadiuvati da collaboratori con specifiche competenze (ad esempio, per la sicurezza delle infrastrutture e delle comunicazioni, la contabilità e i servizi consolari) sia dell'Ispettorato Generale, sia provenienti da altre Direzioni Generali e Servizi del Ministero. Inoltre, per la parte amministrativa e contabile, 7 ispezioni sono state effettuate congiuntamente con gli Ispettori dell'Ispettorato Generale di Finanza – Ragioneria Generale dello Stato – Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Oltre alle missioni all'estero sopra indicate, sono state altresì realizzate due visite ispettive all'interno del MAECI, che hanno interessato l'Ufficio II della DGIT e l'Ufficio V della DGSP, competenti rispettivamente per i corsi di lingua e cultura italiana a favore dei connazionali all'estero e per le scuole italiane all'estero.

La programmazione delle attività ispettive per il 2016 prevede l'effettuazione di oltre cinquanta missioni presso la rete diplomatico-consolare e culturale all'estero.

Nel 2015 i suggerimenti e le raccomandazioni complessivamente formulati alle Sedi sono state 1784. Alcune Sedi hanno già dato seguito a parte di queste osservazioni mediante l'adozione di opportuni interventi atti a conseguire i risultati richiesti. I seguiti delle missioni ispettive sono a carico delle Direzioni Generali competenti per materia. L'azione di monitoraggio sui seguiti delle ispezioni riveste un'importanza cruciale per l'efficacia dell'attività ispettiva ed in questo senso, quindi, particolare attenzione è posta all'attuazione delle raccomandazioni e all'azione di sollecito, ove necessario, delle Sedi e DD.GG. interessate.

La programmazione delle attività ispettive avviene, di norma, per semestri. L'effettivo svolgimento di una missione può essere tuttavia condizionato da fattori imponderabili, quali, ad esempio, situazione di instabilità nel Paese in cui era prevista l'effettuazione della visita; abbattimento di eventualità calamità che parimenti ne sconsigliano lo svolgimento; eventuali contrazioni non previste di risorse.

Capitolo 3 – Procedimenti disciplinari

Presso la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione (DGRI) è istituito l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, cui è attribuita la competenza in materia di procedimenti disciplinari.

L'Ufficio I della DGRI è competente per i procedimenti riguardanti tutte le categorie di personale in servizio presso l'Amministrazione (diplomatici, dirigenti amministrativi, aree funzionali, personale APC, docenti, ecc.), ad eccezione del

personale a contratto presso le sedi estere per il quale è competente l'ufficio VII della DGRI. I procedimenti disciplinari vengono perciò avviati, istruiti e conclusi in conformità alla normativa applicabile ad ogni specifica categoria (in particolare, T.U. n. 3 del 1957 per i diplomatici, CCNL Comparto Ministeri e artt. 55 e ss. del D.Lgs. 165/2001 per le aree funzionali, CCNL Dirigenza e artt. 55 e ss. del D. Lgs. 165/2001 per i dirigenti amministrativi). Nel 2015 sono stati avviati in totale 75 procedimenti per fatti, di cui 13 di natura corruttiva penalmente rilevanti, cui si aggiungono 37 procedimenti a carico di personale a contratto. I 75 procedimenti del 2015 hanno ad oggetto principalmente: irregolarità nel settore visti, irregolarità nel settore amministrativo-contabile, assenze ingiustificate dal servizio.

L'azione disciplinare si accompagna ad una segnalazione della vicenda all'Autorità Giudiziaria, nel caso in cui la condotta del dipendente che vi ha dato origine sia non solo suscettibile di essere colpita sul piano disciplinare, ma integri altresì gli estremi di una fattispecie rilevante sul piano penale o contabile. Al riguardo, l'Ispettorato Generale è il Centro di Responsabilità istituzionalmente preposto a seguire i procedimenti giudiziari che coinvolgono il personale dell'Amministrazione. A fine 2015 erano ancora pendenti 66 procedimenti innanzi alla Magistratura ordinaria e 26 innanzi a quella contabile. In particolare, sono state effettuate segnalazioni per ipotesi di reato a carico di 18 dipendenti e per ipotesi di danno erariale a carico di 10 dipendenti. Va invece segnalato che nel corso dell'anno si sono conclusi 3 procedimenti dinanzi alla Magistratura ordinaria e 3 dinanzi alla Corte dei Conti. Quanto alle procedure che coinvolgono il personale della nostra Amministrazione, trattasi perlopiù, per un verso, di fattispecie contabili configuranti danno all'erario (perseguite normalmente sia in sede di giurisdizione contabile che di quella penale), per altro, di figure penalmente rilevanti, della cui configurazione giuridica si è normalmente messi a conoscenza dall'Autorità Giudiziaria solo a seguito di rinvio a giudizio (essendo la fase procedimentale soggetta a segreto istruttorio). Le fattispecie di cui si ha, a questo punto, notizia, rientrano perlopiù nella categoria dei reati tipici dei pubblici funzionari (favoreggiamento dell'immigrazione, truffa, calunnia, falsità, appropriazione indebita, diffamazione, peculato, abuso d'ufficio, ingiuria, ecc.).

Sezione VI – Iniziative di promozione della cultura dell'integrità

Capitolo I – Giornata dell'Integrità MAECI

Il 13 luglio 2015 si è svolto al MAE il Convegno “Il contrasto alla corruzione in Italia e all'estero”, cui hanno partecipato, in qualità di relatori, il Sottosegretario Della Vedova ed il Presidente dell'ANAC Cantone. Il Convegno rientra tra le iniziative programmate nell'ambito del programma triennale della trasparenza e

integrità 2014 – 2016 e risponde all'interesse del Presidente dell'ANAC Cantone di valorizzare all'estero, insieme al nostro Ministero, l'azione e la normativa italiana in materia di prevenzione della corruzione. L'evento era rivolto principalmente al Corpo Diplomatico presente in Italia, coinvolto con una sessione di domande / risposte e che ha fornito un'ottima risposta all'iniziativa della Farnesina: hanno partecipato circa 100 rappresentanti del corpo diplomatico accreditati in Italia, fra i quali 43 capi missione e 7 incaricati di affari..

Il 9 dicembre il MAECI ha celebrato la Giornata internazionale contro la corruzione con un evento rivolto all'intera struttura del MAECI, che ha illustrato all'interno del Ministero le iniziative del Ministero in tema di lotta alla corruzione, e tutte le novità che stanno cambiando la vita dell'Amministrazione, accentuandone la dimensione di servizio ai cittadini oltre che ai dipendenti nell'ottica del benessere organizzativo.

Capitolo II – Gestione delle pensioni erogate a cittadini italiani residenti all'estero

Un'ulteriore iniziativa di contrasto agli illeciti ha riguardato la capillare verifica dell'esistenza in vita dei titolari di pensioni all'estero e il recupero eventuale dei relativi importi, in caso di abusi. In particolare, con riferimento alle pensioni destinate ai connazionali residenti all'estero, la verifica dell'esistenza in vita è uno degli strumenti volti ad evitare pagamenti di prestazioni non dovute.

La procedura è curata dalla Citibank che, a seguito dell'aggiudicazione della gara bandita dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) nel febbraio 2012, è l'istituto bancario che si occupa dell'erogazione delle pensioni all'estero. Il MAE, attraverso numerosi incontri intercorsi con INPS e Citibank, ha contribuito ad individuare le modalità più funzionali di tale dovuto sistema di accertamento. La verifica dell'esistenza in vita deve, infatti, contemperare la necessità di un controllo capillare finalizzato ad assicurare la regolarità dei pagamenti, impedendo che risorse pubbliche siano erogate ingiustificatamente, con l'esigenza di non gravare i nostri connazionali con procedure inutilmente vessatorie. A tal fine, tra le soluzioni individuate per facilitare la procedura di accertamento si ricordano l'adozione di moduli più semplici e redatti in più lingue, l'ampliamento della rosa dei soggetti titolati alla certificazione, l'istituzione di linee telefoniche dedicate e, a partire dalla campagna di accertamento 2016, la possibilità di trasmettere da parte degli Uffici consolari direttamente il dato "on line" a Citibank, in modo che lo stesso possa essere immediatamente acquisito. Nell'ambito di detta procedura, l'INPS ha anche previsto che, nei casi in cui non sia fornita la documentazione attestante l'esistenza in vita, l'erogazione del pagamento della pensione possa essere sospesa. L'accertamento e il recupero delle eventuali rate di pensione indebitamente riscosse resta naturalmente di competenza esclusiva del citato Istituto di previdenza.

Infine, con la firma della Convenzione e dell'Allegato tecnico tra Ministero degli affari esteri ed Istituto Nazionale della Previdenza Sociale il 20 giugno 2012, sono state disciplinate le modalità di reciproco accesso per via telematica alle informazioni contenute nelle rispettive banche dati per il compimento di attività istituzionali, consentendo il recupero di somme per decesso degli aventi diritto.

Capitolo III – Innovazioni sulle esenzioni dalle accise sul carburante in favore del corpo diplomatico

Il sistema in vigore per esentare dal pagamento delle accise sul carburante il Corpo Diplomatico accreditato a Roma è basato su contingenti: per ogni auto in uso al corpo diplomatico o a personale tecnico-amministrativo possono essere acquistati buoni carburante in quantitativi variabili, ma comunque molto alti. I buoni cartacei, non nominativi, comportano la possibilità di abusi, in considerazione della facilità con cui si possono cedere i buoni carburante a terzi non aventi diritto o con cui i coupon si possono utilizzare per acquistare beni diversi dal carburante, unita agli ingenti quantitativi richiesti. Il peculiare status dei beneficiari comporta che non è possibile un sistema di controlli diretti a causa delle immunità di cui gode il Corpo Diplomatico.

In considerazione di quanto sopra dal 1° gennaio 2013 il MAECI ha avviato la sperimentazione di un sistema diverso, basato su carte carburante utilizzabili presso un pool di compagnie petrolifere (Shell, IP/API, Esso, Tamoil) e gestite dalla società FORAX, che già utilizza il sistema in altri Paesi (Francia, Spagna, Paesi Bassi). Il sistema basato sulla tessera carburante rende più difficili e più rischiosi gli abusi; inoltre, ha un immediato effetto di riduzione delle quantità di carburante richieste, in quanto ciò che non viene consumato entro il trimestre non può essere accumulato per il periodo successivo, come invece avviene con i buoni cartacei, che non sono restituibili. L'abbandono del sistema dei "buoni carburante" ha comportato nel corso del 2015 una significativa riduzione delle richieste di esenzione che va senza dubbio messa in relazione alla sensibile riduzione delle possibilità di abuso del privilegio. Le stime dell'Ufficio indicano una riduzione del carburante autorizzato da 18.700.000 litri a 11.100.000 litri (-41%). Si stima in circa 6,9 milioni di euro il valore delle minori accise esentate nel 2015 rispetto al 2014. Infine, il sistema della tessera carburante non ha alcun costo per lo Stato, in quanto la società che gestisce le carte fornisce un servizio alle aziende petrolifere; esso è già stato sperimentato ed ha quindi già ottenuto l'assenso dell'Agenzia delle Dogane.

Su richiesta dell'Ispettorato Generale, la questione è stata approfondita ed analizzata insieme al Cerimoniale, e si è concordato sull'opportunità di generalizzare

il sistema delle carte carburante, al fine di renderlo obbligatorio per tutte le Rappresentanze Diplomatiche, abolendo di conseguenza il sistema, ancora prevalente, dei buoni carburante.

Capitolo IV – Esenzioni IVA

E' stato esteso l'utilizzo del programma Cerionline per la richiesta di esenzioni IVA a 5 Organizzazioni Internazionali (EMBL, WFP, IFAD, IDLO, ITC), che si sono aggiunte alla FAO, attiva dal dicembre 2014. Ciò ha consentito di trasferire online la trattazione del 74% delle esenzioni IVA delle organizzazioni internazionali, fino al 2014 lavorate in cartaceo, con notevoli vantaggi in termini di controllo e tracciabilità.

In relazione alle pratiche di esenzione dall'IVA e di franchigia doganale trattate online, è stato adottato un sistema di controlli a campione regolarmente effettuati su base mensile e seguiti, laddove necessario, da un'analisi delle criticità con il funzionario responsabile della Sezione e se del caso con i singoli impiegati che avevano trattato le pratiche analizzate. Nei primi 11 mesi sono stati effettuati 106 controlli che hanno dato luogo a rilievi per imprecisioni formali (2) o per errori concreti (2): in nessun caso si sono riscontrati errori che potessero dare adito a sospetti di malafede.

Capitolo V – Informatizzazione dei bilanci degli Istituti Italiani di Cultura

In ragione dei rilievi formulati nel corso di varie missioni ispettive condotte presso gli Istituti di Cultura (IIC), riguardanti perlopiù aspetti di natura amministrativo-contabile, è emersa la necessità che gli IIC, come le altre sedi della rete diplomatico-consolare, siano inseriti in un sistema informatico uniforme di gestione della contabilità.

Al riguardo, l'Amministrazione ha realizzato una applicazione informatica *ad hoc* ad uso degli Istituti di Cultura, delle loro Rappresentanze diplomatiche o consolari di riferimento e della Direzione Generale cui essi fanno capo, che consenta la gestione di tutte le fasi della contabilità, la de-materializzazione dei documenti e la ricezione, da parte degli organi di controllo, dei bilanci per via telematica. Un nuovo regolamento è in vigore dal gennaio 2016 d'intesa con il MEF e la Funzione Pubblica.

Capitolo VI – Altre iniziative perseguite dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale

All'interno della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale "esteri.it", sono contenuti i documenti, le informazioni e i dati la cui pubblicazione è prevista dalla disciplina sulla trasparenza (d. lgs. 33/2013 e pertinenti direttive dell'ANAC). Per "trasparenza", si intende, come previsto dalla normativa, l'accessibilità per via telematica, da parte dell'utenza interna ed esterna, ad ogni aspetto rilevante per valutare l'operato dell'Amministrazione. Questa comprende tutti i dati necessari per una corretta comprensione e valutazione delle modalità organizzative e gestionali dell'Amministrazione, dei suoi risultati e dell'uso delle risorse. Con la pubblicazione del "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, 2015-2017", il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha confermato il suo impegno per la diffusione della cultura della legalità, nella convinzione che la trasparenza sia uno strumento essenziale per migliorare la performance dell'amministrazione nonché un potente "anticorpo" per la prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Il Programma individua alcune importanti priorità di azione. Sul piano tecnico, il Ministero sta progressivamente attuando, nelle materie in cui ciò è tecnicamente possibile, l'informatizzazione del flusso di pubblicazione dei dati, in modo da assicurarne il trasferimento diretto e automatico dagli uffici originatori alle sezioni del sito "Amministrazione Trasparente". Prosegue, inoltre, l'ammodernamento tecnico e grafico del portale e l'upgrade dei siti web della rete estera, con l'obiettivo di assicurare la piena compatibilità e fruibilità con smartphone e tablet nonché con gli strumenti più diffusi di social networking.

Sul piano dei contenuti, il MAECI ha sviluppato una modalità di pubblicazione del proprio bilancio profondamente rinnovata ("bilancio trasparente") per rendere visibile in maniera chiara, anche ai non addetti ai lavori, la destinazione delle risorse finanziarie affidate al MAECI. L'impegno a garantire un'autentica trasparenza del bilancio è, infatti, strumento essenziale per attuare i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche.

Perseguendo l'obiettivo di un'ampia valorizzazione di quanto viene realizzato dal Ministero a beneficio di cittadini, imprese e istituzioni italiani, il MAECI sta anche ottimizzando la presenza sul sito di informazioni e servizi per l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Il sito costituisce inoltre il principale strumento per tenere informata l'opinione pubblica sull'attuazione della Riforma della cooperazione italiana allo sviluppo (l. 125/2014).

Infine, sul piano organizzativo, il MAECI intende responsabilizzare le singole Direzioni Generali e Servizi del Ministero, delegando loro, nelle aree di competenza, il compito di assicurare gli aggiornamenti dei dati, osservare le scadenze previste e promuovere gli adeguamenti necessari. Il Ministero ha inoltre avviato specifici

moduli formativi sulla trasparenza per i dipendenti dell'Amministrazione centrale e per quelli destinati in servizio all'estero.

Sezione V – Collegamento con il ciclo della *performance*

La Direttiva Generale per l'azione amministrativa attribuisce una particolare attenzione alle attività per la prevenzione della corruzione. Il Piano della Performance è stato pertanto elaborato tenendo conto del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Ministero degli Affari Esteri adottato il 31 gennaio 2014, in corso di aggiornamento per il triennio 2015-2017.

La prima area di priorità indicata dall'On. Ministro nella Direttiva è la seguente:

“1. Riforma dell'azione amministrativa. Occorre proseguire il processo di riforma e di razionalizzazione della spesa conformemente agli impegni assunti. Dovranno essere seguiti con cura i temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione. Andrà assicurata l'affermazione dei principi di responsabilità manageriale, decentramento decisionale, valorizzazione delle professionalità, con particolare riferimento alla parità di genere, innovazione tecnologica, semplificazione procedimentale, misurazione e valutazione del merito individuale. Particolare attenzione andrà riservata all'attuazione della riforma della Cooperazione e alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.”

Come si evince dagli obiettivi assegnati per il 2016, l'Ispettorato Generale è chiamato a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle strutture MAECI, promuovendo la legalità e la trasparenza, sia presso l'Amministrazione centrale che presso gli uffici all'estero; inoltre l'Ispettorato Generale provvede, tramite le missioni ispettive, ad effettuare attività di monitoraggio per verificare, anche sotto il profilo del contrasto alla corruzione, il corretto funzionamento degli Uffici centrali e periferici, con particolare riguardo all'ottimizzazione della spesa e all'azione svolta per promuovere il Sistema Italia.

Particolare attenzione verrà dedicata nel 2016 alla formazione in materia di prevenzione della corruzione, attraverso la predisposizione di moduli formativi per il personale destinato al servizio estero e la partecipazione di dirigenti dell'amministrazione centrale agli appositi corsi della Scuola Nazionale di Amministrazione. La priorità della materia è confermata ulteriormente da specifiche istruzioni fornite ai Capi Missione in partenza per l'estero nell'ambito dei loro obiettivi istituzionali.

Inoltre, negli obiettivi a carattere generale del MAECI vi sono anche due fattispecie che contribuiscono alla lotta alla corruzione :

1. Contribuire alla governance delle sfide mondiali in tema di ambiente, energia e sostenibilità anche in ambito G7/G20. In tale contesto assume forte rilevanza la lotta alla corruzione in ambito internazionale, nella quale siamo impegnati in tutti i maggiori fora, fra i quali di particolare rilevanza risultano Il Consiglio d'Europa, l'OCSE, il G7 / G 20, soprattutto in funzione della Presidenza G7 e della candidatura italiana in seno al CdS.
2. Favorire la modernizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero nell'ambito del processo di digitalizzazione in atto. La semplificazione delle procedure e l'ammodernamento delle modalità di lavoro delle sedi estere e del MAECI, previsti dall'obiettivo, contribuiscono alla maggiore trasparenza delle procedure ministeriali.

Conclusioni

La funzione principale del presente Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione del MAECI è di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nel Ministero. L'adozione del Piano non si configura quindi come un'attività *una tantum*, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al *feedback* ottenuto dalla loro applicazione.

Inoltre, l'adozione del Piano tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti.

Successivamente alla sua approvazione da parte dell'organo di indirizzo politico (il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), il Piano è pubblicato sul sito web dell'Amministrazione e diramato capillarmente presso tutto il personale del Ministero.