

PIANO TRIENNALE

PER

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

E

LA TRASPARENZA

(2019 – 2021)

Sommario

Introduzione.....	3
Sezione I - Analisi di contesto.....	5
Sezione II – I soggetti coinvolti nella prevenzione	10
Sezione IV – Azioni e misure per la prevenzione	14
Capitolo I – Codice di comportamento. Diffusione di buone pratiche e valori.....	14
Capitolo II – Rotazione del personale	17
Capitolo III – Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi	19
Capitolo IV – Svolgimento di incarichi d’ufficio. Attività ed incarichi extra-istituzionali.....	21
Capitolo V – Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di incarichi precedenti (c.d. <i>pantouflage – revolving doors</i>).....	25
Capitolo VI - Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.....	27
Capitolo VII – Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito	29
(c.d. <i>whistleblower</i>)	29
Capitolo VIII – Conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza di rapporto di lavoro	33
Capitolo IX - Ruolo del Comitato Unico di Garanzia	33
Capitolo X – Formazione	34
Capitolo XI – Organizzazione della Presidenza italiana dell’OSCE.....	35
Capitolo XII – Gestione delle pensioni erogate a cittadini italiani residenti all’estero	36
Capitolo XIII– Innovazioni sulle esenzioni dalle accise sul carburante in favore del corpo diplomatico.....	37
Capitolo XIV – Misure per la prevenzione del rischio nel settore dei visti d’ingresso	38
Capitolo XV – Misure per incrementare la tutela delle procedure di voto all’estero	39
Sezione V – Sistema dei controlli	41
Capitolo I – Il Responsabile della prevenzione della corruzione	41
Capitolo II – Competenze dell’Ispettorato Generale.....	42
Capitolo III – Procedimenti disciplinari	44
Sezione VI – Trasparenza.....	45
Sezione VII - Iniziative di promozione dell’integrità.....	51
Capitolo I – Giornata dell’Integrità MAECI	51
Capitolo II – Esenzioni IVA.....	51
Capitolo III – Informatizzazione dei bilanci degli Istituti Italiani di Cultura e introduzione di nuove regole di bilancio per le scuole statali italiane all’estero.....	52
Capitolo IV – Gestione del contenzioso	52
Sezione VIII – Collegamento con il ciclo della <i>performance</i>	53
Conclusioni.....	56

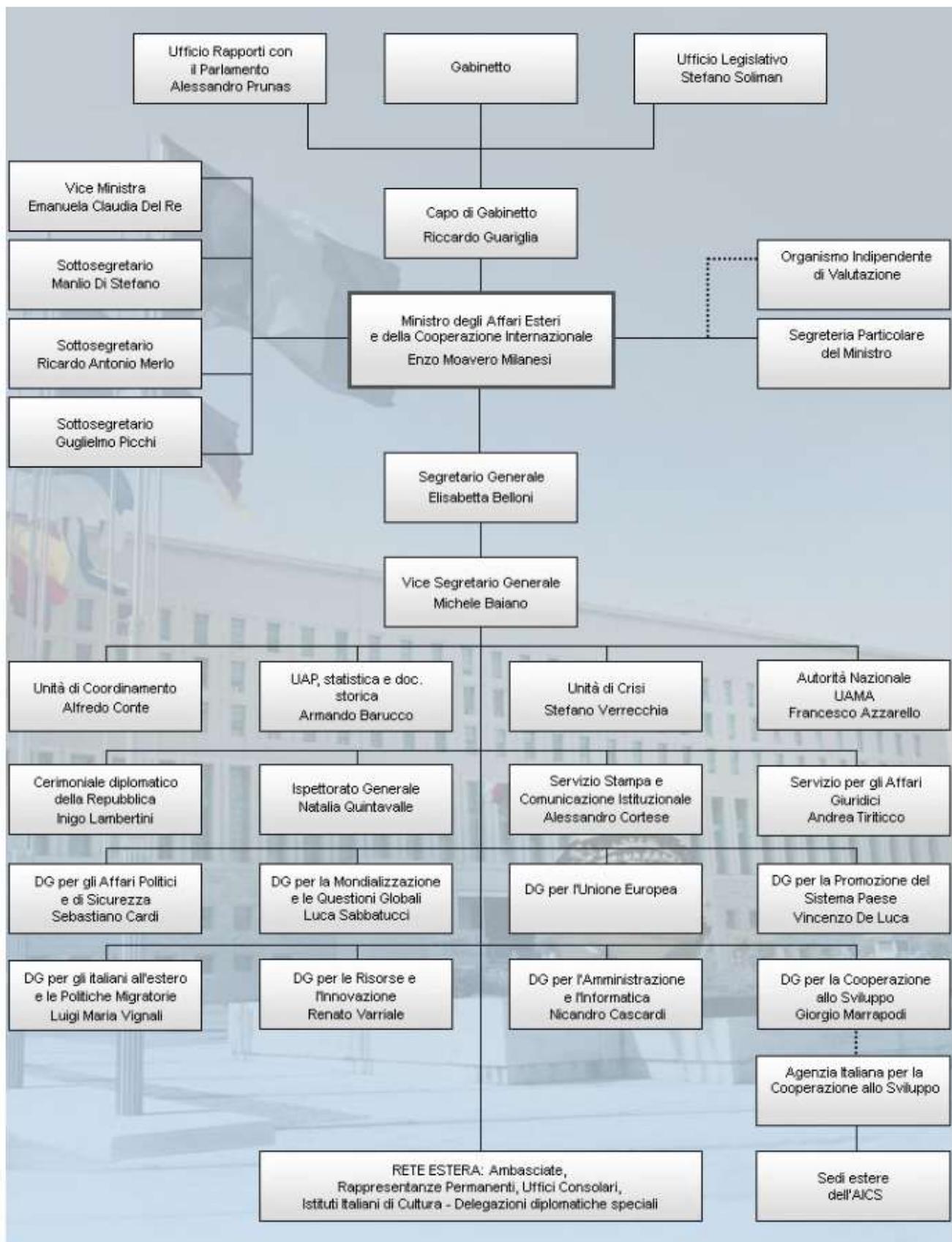
Introduzione

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

L'organigramma di seguito riportato illustra - ai sensi del DPR 95/2010, così come modificato dal DPR 260/2016 - l'assetto organizzativo del MAECI di primo livello al 16 febbraio 2017 (data di entrata in vigore del DPR 260/2016 e del conseguente DM 233/2017 di articolazione interna), ed attualmente vigente.

La struttura centrale del Ministero consta di otto Direzioni Generali, in linea con la visione di una Pubblica Amministrazione snella ed efficiente, vicina ai cittadini e alle imprese. Le Direzioni Generali coincidono con le macro-aree tematiche prioritarie della politica estera italiana: affari politici e sicurezza, mondializzazione e questioni globali, promozione del sistema Paese, Unione Europea, italiani all'estero e politiche migratorie, cooperazione allo sviluppo; cui si aggiungono le Direzioni Generali incaricate di attuare le priorità del Governo in materia di riforma dell'azione amministrativa e razionalizzazione delle risorse, quali la Direzione Generale per le risorse e l'innovazione e la Direzione Generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni. Sono presenti inoltre, quali strutture di primo livello, il Cerimoniale diplomatico della Repubblica, l'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero e due Servizi (per la stampa e la comunicazione istituzionale; per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati). Sono inoltre presenti uffici di diretta collaborazione ai sensi del D.P.R. 233 del 2001.

Al vertice della struttura amministrativa è collocato il Segretario Generale che, avvalendosi degli uffici e delle unità della Segreteria Generale, sovrintende all'azione dell'Amministrazione e ne assicura la coerenza e la continuità delle funzioni, coordinandone gli uffici e le attività, fungendo da "snodo" con il Vertice politico.



Sezione I - Analisi di contesto

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 e tutela degli interessi italiani in sede internazionale;
- Programmazione e indirizzo dell'azione italiana in materia di cooperazione allo sviluppo (essendo l'attuazione degli interventi di cooperazione ora demandata alla Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo istituita con legge n. 125 del 2014);
- Cura dei processi negoziali riguardanti l'Unione Europea;
- Rappresentanza della posizione italiana nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea;
- Rapporti con le collettività italiane all'estero e tutela dei cittadini italiani all'estero;
- questioni sociali e migratorie in relazione a enti e organizzazioni internazionali.

Queste ampie competenze possono essere ricondotte in otto grandi direttrici fondamentali:

- Mediterraneo;
- Fenomeni migratori;
- Europa;
- Sicurezza e diritti;
- Diplomazia per la crescita e promozione integrata;
- Sfide globali;
- Aiuto allo sviluppo;
- Riforma dell'azione amministrativa.

La rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale al 31.12.2018 è composta dai seguenti Uffici all'estero:

- 128 Ambasciate
- 8 Rappresentanze permanenti presso gli Organismi Internazionali;
- 1 Delegazione Diplomatica Speciale;
- 80 Uffici Consolari
- 539 Consolati onorari¹;
- 84 Istituti Italiani di Cultura.

¹ Di cui 368 operativi (con titolare nell'esercizio delle funzioni).

La suddetta rete determina in loco le attività istituzionali del Dicastero e ne persegue 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.

In merito al contesto esterno dell'azione dell'Amministrazione, vanno sottolineate alcune peculiarità dell'Amministrazione degli Esteri, che si riflettono necessariamente anche sugli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

La realtà di operatività del MAECI è decisamente variegata: il MAECI opera in 128 Paesi, in alcuni dei quali con diverse rappresentanze diplomatico-consolari (oltre alle Ambasciate, Consolati e Rappresentanze Permanenti). Tali Paesi hanno certamente differenze, non solo di tradizione giuridica e di norme positive, ma anche, e soprattutto, di contesti sociali e culturali. Vi sono rischi molto diffusi, non solo a carattere corruttivo ma anche di comportamenti dettati dalla diversità delle norme sociali e culturali, che possono influenzare l'operatività dei diplomatici nei Paesi esteri. Valga per tutti l'esempio dei doni e dei regali, vietati oltre una certa soglia dal Codice di comportamento del MAECI, ma il cui rifiuto è interpretato in moltissime realtà come un gesto di scortesia che indebolisce l'azione diplomatica e la possibilità della rappresentanza diplomatica di incidere nel contesto locale.

Inoltre, da un punto di vista soggettivo, vi sono privilegi e immunità tradizionalmente previsti dalle norme internazionali in favore delle missioni diplomatiche e consolari e dei loro membri, benefici concessi per il miglior perseguimento delle esigenze del servizio e non per vantaggi personali (principio del *ne impediatur legatio*). La stessa previsione di tali istituti giuridici rappresenta una peculiarità che si riflette sulla normativa anticorruzione, se non altro in termini di maggiore rischio corruttivo e di cattiva amministrazione, e per la connessa necessità di adottare contromisure. Pertanto, per evitare che si abusino di tali immunità il Codice di comportamento impone obblighi rafforzati ai dipendenti all'estero. .

I contesti di sicurezza personale e dell'infrastruttura sono estremamente variabili, a seconda del Paese in cui si va ad operare. Rappresentanze diplomatiche e consolari sono presenti in Paesi in sostanziale stato di guerra; in Paesi ove l'insicurezza della vita di ogni giorno è altissima; all'opposto, in Paesi ove generalmente sicure condizioni giornaliere di vita e lavoro sono garantite. Tali differenze si possono riflettere in trattamenti differenti per quel che concerne i dati personali e quelli riguardanti ad esempio la trasparenza, necessariamente da modulare a seconda del grado di sicurezza esistente nel Paese di accreditamento. È evidente che la diffusione di alcune

informazioni sui siti istituzionali può costituire una fonte di vulnerabilità della sicurezza in Paesi ad alto rischio.

Discorso analogo vale per i differenti contesti giuridici nei quali le rappresentanze diplomatico-consolari sono chiamate ad operare. Le rappresentanze diplomatico-consolari sono sempre tenute al rispetto non solo della legge italiana (fase di selezione) ma anche degli ordinamenti dello Stato estero in cui operano (fase di esecuzione). Se in Europa e nell'America del Nord si può contare su un contesto giuridico-amministrativo relativamente omogeneo, lo stesso non si può dire di tanti altri contesti dove le normative sono differenti. Il rispetto dovuto anche alle normative del paese di accreditamento, specialmente nella materia fiscale e degli appalti, impone alle rappresentanze diplomatico-consolari uno sforzo accentuato per garantire la conformità sia alla normativa italiana che a quella del Paese di accreditamento. Non di rado nelle pieghe delle normative, e nella difficile opera di compendiarle entrambe, vi possono essere rischi ulteriori di cattiva amministrazione.

Un ultimo fattore di cui si deve tenere conto, di carattere organizzativo, sono le differenze culturali tra il personale operante presso le Sedi estere, in considerazione del contingente di risorse assunto con contratti a legge locale (personale non di nazionalità italiana).

Alla luce di tali peculiarità, talvolta, specialmente in ordinamenti giuridici di tradizione lontana dal nostro, oppure in contesti economico-sociali fortemente diversi, le normative locali, alla cui osservanza le rappresentanze diplomatico-consolari sono tenute, non sempre rispecchiano fedelmente gli adempimenti della normativa nazionale su lotta alla corruzione e trasparenza. Del pari, le differenze culturali locali possono costituire un fattore di rallentamento nell'interiorizzazione dei valori di integrità e trasparenza, se non adeguatamente veicolati. Le rappresentanze diplomatico-consolari sono quindi soggette ad una sfida assolutamente peculiare rispetto al resto dell'Amministrazione italiana: far coesistere l'osservanza della normativa nazionale e di quella degli Stati di accreditamento, conciliando, nella sostanza della maggior parte dei casi, le esigenze di trasparenza e di privacy.

L'Amministrazione è impegnata in una intensa attività di formazione per prevenire i rischi connessi all'abuso, da parte del personale all'estero, di privilegi e immunità tradizionalmente concessi dalle norme internazionali per il miglior perseguimento delle esigenze del servizio.

OBIETTIVI STRATEGICI DEL PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

In sintonia con le finalità previste dal PNA nazionale, il MAECI ha strutturato il Piano Triennale come uno strumento binario, a duplice fine: è non solo il mezzo principe di prevenzione della corruzione e di difesa contro i rischi di cattiva gestione della cosa pubblica, ma determina anche una più efficace programmazione dell'attività del Ministero, in tutte le sue sfaccettature.

Il Piano Triennale intende essere uno strumento di prevenzione e lotta alla corruzione attraverso la predisposizione di misure che rendano più difficile non solo la corruzione, ma, collocandosi a monte, anche la cattiva amministrazione. Si inquadrano in tale ambito la necessaria informatizzazione di procedure di concessioni di privilegi e di posizioni giuridiche soggettive (privilegi e immunità concessi al corpo diplomatico estero di stanza a Roma, maggiore informatizzazione della contabilità della gestione delle visite di Stato); la trasparenza e pubblicità delle procedure di attribuzione di fondi (erogazione dei contributi alla OO.II. multilaterali, e contributi della L.180 del 1992 sulla partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace e umanitarie in sede internazionale); la massima trasparenza e garanzie di assenza di incompatibilità, inconfiribilità e conflitti di interesse nella materia dell'attribuzione degli incarichi ai dipendenti del Ministero; una maggiore efficienza dei servizi resi e delle procedure dell'Amministrazione, specialmente quelle a maggiore rischio (in particolare le iniziative per le collettività degli italiani all'estero, le procedure per il voto dei connazionali residenti all'estero, il cruciale settore dei visti di ingresso, la gestione amministrativa del patrimonio immobiliare all'estero, la contabilità delle sedi estere, la gestione degli appalti); un'informazione più dettagliata e comprensibile a favore degli utenti sui procedimenti considerati a maggiore rischio.

In particolare, per l'Amministrazione degli esteri riveste particolare importanza l'erogazione di servizi consolari relativi alla trattazione di pratiche di visto e di attribuzione di cittadinanza: sono aspetti di particolare delicatezza in quanto una cattiva gestione avrebbe ripercussioni negative sulla tutela dell'ordine pubblico, sulla sicurezza nazionale e sul contrasto all'immigrazione illegale, come anche sulla buona immagine dell'Amministrazione e del Paese. Inoltre, sono stati incentivati gli sforzi per rendere ancora più trasparenti e efficaci le procedure di esercizio del voto all'estero, in termini di trasparenza dell'azione amministrativa e di efficacia del controllo sulle operazioni di voto.

Nel delicato settore degli appalti, l'esperienza della Presidenza Italiana dell'OSCE, nell'anno successivo alla Presidenza del G7, ha dimostrato come il ricorso a gare e procedura di evidenza pubblica abbia imposto un'attenta programmazione ed una meticolosa definizione delle reali esigenze di spesa, nonché un risparmio di fondi pubblici. La messa a punto di procedure per l'effettuazione degli appalti nelle sedi estere, stante l'art.1, co.7 del Codice, ha permesso di fare considerevoli progressi

nell'adattare le molteplici e sfaccettate realtà dei quadri giuridici e normativi esteri alla disciplina europea ex direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014.

Particolare attenzione è rivolta ad evitare conflitti di interesse nelle suddette materie. Al riguardo, alcune misure di prevenzione quali la formazione e la rotazione favoriscono una tempestiva identificazione del fenomeno corruttivo prima che l'attività e gli obiettivi di risultato dell'Amministrazione siano danneggiati o compromessi. L'Amministrazione pone particolare attenzione a mettere in pratica iniziative di formazione ed alla rotazione dei dipendenti, soprattutto nelle funzioni a più elevato rischio.

Sotto altro profilo, mettendo l'accento sul rafforzamento della formazione e dell'aggiornamento professionale, il Piano Triennale intende anche essere un efficace strumento di programmazione dell'attività del MAECI. Le misure anticorruzione implicano infatti uno sforzo organizzativo che incide necessariamente sull'attività di programmazione; l'insieme delle misure anticorruzione, quando efficacemente messe in atto, implica una continua progettazione della struttura ministeriale, in modo da reagire efficacemente ai rischi di corruzione. Dal 2018, l'Ispettorato Generale ha dato avvio anche ad una formazione specifica "in house" dedicata ai dipendenti delle Sedi ispezionate, con lo svolgimento di un modulo frontale sui principi di prevenzione della corruzione e sull'osservanza dei Codici di comportamento.

In questo quadro, acquista inoltre rilievo fondamentale la trasparenza di dati, documenti e informazioni sulle attività del Ministero, sia attraverso il sito istituzionale e in particolare la sua sezione "amministrazione trasparente" sia mediante il nuovo istituto di accesso civico generalizzato "FOIA", che consente a chiunque di chiedere ed ottenere copia di documenti di suo interesse in possesso dell'Amministrazione, indipendentemente dalla dimostrazione della titolarità di un interesse legittimo. Il Ministero degli Esteri crede fermamente nel principio, menzionato in primo luogo dalla stessa fonte normativa (D.lgs 33/2013), secondo cui la trasparenza è uno strumento essenziale per assicurare l'integrità dell'amministrazione e promuovere la partecipazione dei cittadini interessati all'attività amministrativa. In tale ambito, conformemente alle indicazioni dell'ANAC, il Ministero ha adottato le opportune misure organizzative per assicurare al cittadino canali adeguati di accesso (mail "FOIA" e struttura dedicata) ed i necessari seguiti presso gli Uffici competenti, incluso l'istituto del riesame ex art. 5, c. 7 del D.lgs 33/13. Alla luce del recente Regolamento ANAC in materia di accesso, l'Amministrazione sta valutando l'opportunità di un aggiornamento, in chiave più vicina al cittadino, dei provvedimenti esistenti.

Nel confermare l'impegno per il continuo aggiornamento e affinamento degli obblighi di pubblicazione, la Farnesina si propone di andare oltre la logica del mero adempimento, così da fornire alla collettività strumenti utili a una migliore comprensione delle dinamiche internazionali e valorizzare in questo modo la sua attività di politica estera al servizio del Paese.

Sezione II – I soggetti coinvolti nella prevenzione

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, con decreto 5011/2507 del 7 dicembre 2016, ha nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) il Ministro plenipotenziario Renato Varriale. Il RPC 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, il Piano è pubblicato sul sito internet dell'Amministrazione, nella sezione dedicata all'"Amministrazione trasparente".

Oltre alla predisposizione del Piano Triennale, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione provvede anche alla supervisione sull'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 della legge.

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 ufficio consolare). 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, alla luce della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1 del 25 gennaio 2013.

Tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile e dei referenti, possono proporre le misure di prevenzione, assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione ed osservano le misure contenute nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione.

Inoltre, la figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione è individuata nella persona dell'Ispettore Generale², che istituzionalmente vigila sul regolare funzionamento degli uffici centrali e degli uffici all'estero dell'Amministrazione e promuove la cultura della legalità. Tale circostanza fa sì che il Responsabile disponga immediatamente della possibilità di raccordo e di interlocuzione con l'intera struttura di riferimento, ivi inclusi i dirigenti. Nella sua qualità di Ispettore Generale il RPC può indirizzare a tutta la struttura ministeriale comunicazioni e richieste di informazioni sui punti e sulle questioni afferenti al rispetto ed al controllo sul Piano Triennale.

Con tale assetto normativo ed amministrativo 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.

² Trattasi di una scelta organizzativa operata per ragioni di funzionalità.

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 - uso degli automezzi demaniali o noleggiati dall'Amministrazione 	<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 - gestione di informazioni istituzionali afferenti all'attività dell'On. Ministro e del Ministero 	
	Medio	<ul style="list-style-type: none"> - gestione di rimborsi ed integrazioni per alloggi locati dal personale - gestione di contratti ed appalti all'estero - gestione di contratti ed appalti (Italia) 	<ul style="list-style-type: none"> - attività di promozione dell'Italia all'estero - gestione della contabilità presso gli uffici all'estero - attività di cooperazione allo sviluppo delegate dall'UE al MAECI - 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 - gestione dell'esercizio del voto all'estero
	Alto			

L'aggiornamento della tabella – alla luce della nuova valutazione del rischio – ha comportato l'eliminazione di un'attività e l'abbassamento del livello di rischio di alcune altre, alla luce di nuovi provvedimenti adottati (modifiche normative, nuova regolamentazione ed abbassamento fisiologico del rischio).

Le suddette aree comprendono sia quelle “obbligatorie” ai sensi della L. 190/2012, sia quelle “ulteriori” o “specifiche”, individuate in relazione al tipo di servizi resi ed ai rischi valutati.

Come sopra esposto, il concetto di “corruzione”, ai fini della Legge 190 del 2012 e delle norme che ad essa si ispirano, deve essere inteso in senso ampio, 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 319 ter (“*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.

Partendo da questo quadro di analisi, attraverso la gestione del rischio (*Risk management*) il MAECI misura e valuta i rischi che possono influenzare le attività e gli obiettivi di un'organizzazione, e si sviluppano strategie per governarli. 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. A tali azioni pianificate per prevenire e/o mitigare i rischi, fanno seguito apposite verifiche, che per il 2019 verranno rafforzate mediante una più articolata definizione dei soggetti responsabili e del rispetto dei tempi pianificati, con invito ad azioni correttive in caso di scostamenti.

Sezione IV – Azioni e misure per la prevenzione

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

L'Amministrazione degli Esteri e della Cooperazione Internazionale attribuisce primaria importanza alla predisposizione ed all'osservanza dei codici comportamentali quale garanzia al valore dell'integrità. Non solo il Codice di comportamento dei dipendenti del MAECI, adottato il 18 settembre 2014, disciplina fattispecie di rischio di cattiva amministrazione ulteriori rispetto a quelle generali, e peculiari all'Amministrazione degli Esteri; ma lo dimostrano anche l'emanazione, l'aggiornamento e l'applicazione di direttive, circolari e indicazioni specifiche su singoli aspetti amministrativi (in via non esaustiva, ma meramente dimostrativa, si possono citare procedure di garanzia sul voto all'estero e il bando tipo sulla gestione dei visti; attività di promozione dell'Italia; gestione degli appalti e contratti all'estero), al fine di promuovere e salvaguardare il corretto svolgimento dell'attività istituzionale presso l'Amministrazione centrale e le Sedi all'estero. In tale contesto si colloca anche lo sforzo dell'amministrazione in materia di contratti pubblici all'estero, che a seguito di regolamentazione specifica (art. 1, c. 7 D.lgs 50/2016), adottata d'intesa con l'ANAC, è stata interamente riscritta (DM 192/2017) e corredata di strumenti operativi per limitare la discrezionalità degli operatori, in linea con l'All. 4 al PNA 2013.

Il Codice di comportamento del MAECI, specifico codice etico dell'Amministrazione, è volto ad affiancare il più generale "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*" (emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, ed entrato in vigore il 19 giugno 2013³) è oramai un testo di riferimento di precipua importanza. Il Codice contempla prescrizioni ispirate all'adozione di una maggiore etica nei comportamenti dei dipendenti, dei collaboratori e dei consulenti dell'Amministrazione degli Esteri nell'espletamento dei loro compiti e nei confronti dell'utenza, integrando così le previsioni non solo del Piano Triennale ma anche del Codice nazionale sopra richiamato.

I dirigenti del Ministero ed i capi degli Uffici all'estero sono tenuti a illustrare il Codice ai propri dipendenti, e le visite ispettive richiamano sempre il Codice in occasione delle ispezioni, ricordando ai dipendenti la necessità di uniformare al Codice i propri comportamenti, non solo nella via lavorativa ma anche nella vita privata in virtù della

³Il 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. I doveri di osservanza del Codice vengono altresì richiamati nel corso di tutte le visite ispettive, nonché periodicamente all'interno delle Sedi e nelle istruzioni del Signor Ministro ai Capi Missione all'estero. Come espresso sopra, questa attività ha ricevuto nuovo impulso nel 2018, con le sessioni frontali dedicate a tutti i dipendenti delle Sedi ispezionate.

peculiarità delle loro funzioni, specialmente quando sono in servizio all'estero. Inoltre, 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".

Completano infine il Codice di comportamento del MAECI 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).

Da ricordare inoltre, nel più vasto campo del benessere organizzativo, parte integrante del Codice di comportamento, la costituzione nel 2011 del Comitato Unico di Garanzia del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che svolge le funzioni precedentemente attribuite ai Comitati per le Pari Opportunità e ai Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing.

Fra le materie di osservazione del Comitato ci sono parità e pari opportunità, tutela delle lavoratrici e dei lavoratori, violenza morale e psicologica, discriminazione relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione e alla lingua, ottimizzazione della produttività del lavoro attraverso il benessere organizzativo.

Nell'ambito del Comitato opera inoltre lo Sportello di Ascolto, che fornisce assistenza al personale in situazioni di disagio derivanti da molestie, discriminazioni e mobbing.

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 manuali adottati si segnalano:

- il Decalogo per i Direttori degli Istituti di Cultura, diramato a tutta la rete diplomatico-consolare e predisposto congiuntamente dalla Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese (DGSP) e dall'Ispettorato Generale. Esso 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 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: lettori, 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 e coordinamento del Sistema Italia), di uno strumento di facile consultazione. Da ultimo il Decalogo è stato aggiornato il 10 luglio 2017⁴.

- Il documento di indirizzo procedurale denominato “Cooperazione delegata, raccolta di procedure per la gestione indiretta di fondi UE nell’ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo dell’Unione” adottato con delibera 157/2013 del Comitato Direzionale per la cooperazione allo sviluppo, che ha l’obiettivo di fornire uno strumento di supporto tecnico e operativo per la corretta esecuzione dei programmi di cooperazione delegati dall’UE all’Italia. Nel corso del 2017 è stato avviato un processo di aggiornamento di tali procedure a seguito della riorganizzazione della DGCS operata dal D.M. 3 febbraio 2017, n. 233, come previsto dall’articolo 20 della Legge 125/2014.

L’Amministrazione ha anche inteso includere, nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito web istituzionale, una specifica area dedicata alla “codificazione”, nella quale sono già riportati circolari, direttive e codici in vari settori, tra cui:

- utilizzo della posta elettronica e dei social media;
- 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;
- disciplina delle autovetture di servizio;
- valutazione dei risultati ai fini dell’attribuzione della componente economica correlata.
- criteri di priorità da adottare da parte dei Funzionari Delegati nel pagamento di fatture passive dopo la scadenza dei termini di pagamento;
- procedure per i contratti da svolgersi all’estero.

⁴ È stata già segnalata alla Direzione Generale competente l’opportunità di un aggiornamento del Decalogo, alla luce di alcuni mutamenti normativi.

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

L'Amministrazione continua a controllare il 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.

Capitolo II - Rotazione del personale

La rotazione del personale costituisce una misura cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Il MAECI la considera una misura centrale non solo per il personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione (visti di ingresso, conferimento di cittadinanza, esercizio del voto all'estero), ma per tutto il personale ministeriale, in ragione della delicatezza delle mansioni che esso è chiamato a espletare, specialmente all'estero. L'alternanza tra più funzionari/dipendenti nella gestione delle procedure e nell'assunzione delle decisioni riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra Amministrazione ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e il possibile sfruttamento e abuso di tali posizioni.

Criteri di effettuazione della rotazione del personale

Nel 2018 sono stati soggetti a rotazione 1215 dipendenti su un totale di 3640 dipendenti ministeriali (pari al 33,4% del personale del MAECI, presso l'amministrazione centrale e sulla rete estera): una percentuale significativa, che costituisce caratteristica strutturale di questa Amministrazione. L'elevato livello di rotazione contribuisce anche alla formazione del personale, espandendo le conoscenze e diversificando la preparazione professionale dei lavoratori del MAECI in maniera diffusa e trasversale rispetto ai diversi profili.

Al MAECI, in particolare, il ricorso alla rotazione territoriale è sempre stato considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove, per carenze di personale o di altre considerazioni di ordine organizzativo, possano presentarsi difficoltà di buon

funzionamento e di efficacia dell'azione amministrativa. Occorre in effetti considerare che l'applicazione di detta misura tiene necessariamente conto della necessità dell'Amministrazione di garantire la massima produttività senza determinare inefficienze e cattivi funzionamenti.

L'elevato numero di uffici e delle mansioni soggetti a rotazione non hanno reso fino ad ora necessario esplicitare i criteri della rotazione. La sostanza della misura in parola si ritiene infatti pienamente rispettata, come emerge dalla percentuale annua di posti ruotati, in tutti i suoi aspetti: uffici sottoposti a rotazione, periodicità della rotazione, rotazione sia funzionale che territoriale, a causa dei limiti imposti alla permanenza nelle sedi estere e nella conseguente necessità di avvicendamento sia di sede in sede che tra amministrazione centrale ed estero.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione verifica, con i Dirigenti Responsabili e con il Direttore Generale per le Risorse e l'Innovazione del MAECI, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione. Il RPC verifica altresì 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:

- per il personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, la durata dell'incarico deve essere 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 al 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 per il personale amministrativo.

A tali misure, l'Amministrazione sta valutando di affiancare anche quella di rotazione dei responsabili di procedimento (RUP) per appalti presso le Sedi estere, ove possibile in base alle condizioni organizzative. Conformemente al PNA 2013 ed ai suoi aggiornamenti, appare opportuno che le funzioni di RUP vengano affidate a rotazione tra i dipendenti in servizio, tenendo conto delle professionalità richieste in relazione alla complessità degli affidamenti. In considerazione del contesto estero, andranno individuate anche misure alternative di mitigazione del rischio (tra le altre: attività collegiali e segregazione di funzioni).

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

I titolari di uffici ed i responsabili del procedimento sono tenuti a verificare le 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 i controinteressati.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel Codice di comportamento del MAECI. L'art. 6 del D.M. del 18 settembre 2014 prevede, infatti, che "*I dipendenti .. si astengono dal prendere decisioni o svolgere attività che coinvolgano 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. Dai 10 giorni all'assegnazione ad un Ufficio il dipendente fa stato dell'esistenza di un conflitto di interessi, anche potenziale, al responsabile dell'Ufficio, che... decide se l'astensione debba permanere o non ne ricorrano i presupposti*".

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.

Inoltre, la valutazione del conflitto di interesse è stata istituita e viene effettuata anche nella valutazione relativa al conferimento degli incarichi, con un procedimento che vede coinvolte diverse Direzioni Generali del MAECI, a seconda della natura dell'incarico da conferire, e comunque vede sempre coinvolte la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione e l'Ispettorato Generale.

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.

Per il 2019 e seguenti, si sta valutando la possibilità, anche a fini statistici, di far comunicare al RPC i casi verificatisi e le misure adottate.

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

Il cumulo di incarichi in capo ad un medesimo dipendente può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale, la quale 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 valuta tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali; l'istruttoria circa il rilascio dell'autorizzazione è condotta in maniera molto accurata, tenendo presente che lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali può costituire 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 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, 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”*), ed alla statuizione in tal senso dell'art. 5 del Codice di comportamento (*“Condotta extra lavorativa ed immagine dell'Amministrazione”*).

Nel procedimento relativo al conferimento di incarichi, la valutazione del conflitto di interesse è effettuata tramite un procedimento che vede coinvolte diverse Direzioni Generali del MAECI, a seconda della natura dell'incarico da conferire, e comunque vede sempre coinvolte la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione e l'Ispettorato Generale. Il rispetto delle procedure e dei termini illustrati dalla predetta normativa è scrupolosamente controllato dalla competente Direzione Generale del Ministero (Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione).

Nel corso dell'anno 2018 sono state comunicati, unitamente alle relative schede, 42 incarichi nel sistema PERLA PA di cui:

- 11 autorizzazioni ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001;
- 31 incarichi comunicati ai sensi del comma 12 della medesima disposizione.

Il Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante *“Disposizioni in materia di inconfiribilità 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”*, emendato dal D.lgs. 97 del 2016, ha disciplinato:

1. ipotesi di inconfiribilità di incarichi di vertice e dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione, ai sensi del capo I del titolo II del libro secondo del

codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione);

2. ipotesi di inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dall'Amministrazione di provenienza;
3. ipotesi di inconferibilità di incarichi di vertice o dirigenziali a componenti di organi politici a livello nazionale;
4. situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati, relative: a) all'assunzione di incarichi in enti di diritto privato regolati o finanziati dal MAECI; b) all'assunzione di incarichi di indirizzo politico da parte di titolari di incarichi di vertice; c) all'assunzione di incarico di componenti dell'organo di indirizzo politico da parte di chi ha incarichi dirigenziali.

1. Non possono essere attribuiti incarichi amministrativi di vertice e incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, a coloro che siano stati condannati per delitti contro la P.A., anche con sentenza non passata in giudicato.

L'inconferibilità 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'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. L'inconferibilità degli incarichi ha la durata di 5 anni ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale), negli altri casi ha la durata pari al doppio della pena inflitta, per un periodo comunque non superiore a 5 anni.

La situazione di inconferibilità cessa di diritto ove venga pronunciata, per il medesimo reato, sentenza anche non definitiva, di proscioglimento.

2. Non possono essere conferiti incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali nell'Amministrazione a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali regolate, finanziate o comunque retribuite dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale.
3. Infine, non possono essere conferiti incarichi dirigenziali e di vertice nelle amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo politico, ex legge 20 luglio 2004, n.215. La vigilanza su tali norme spetta in ogni caso all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

L'obiettivo del complesso intervento normativo su indicato risponde alla logica della prevenzione. Infatti, il legislatore ha valutato *ex ante* e in via generale che il contemporaneo svolgimento di alcune attività può inquinare 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.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs.39 del 2013. 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 quanto riguarda l'insussistenza delle cause di inconfiribilità, 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.

4. 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. 39/2013.

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 della corruzione 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 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 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.

La valutazione di eventuali motivi di inconferibilità ed incompatibilità è effettuata con un procedimento che vede coinvolte diverse Direzioni Generali del MAECI, a seconda della natura dell'incarico da conferire, e comunque vede sempre coinvolte la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione e l'Ispettorato Generale.

Capitolo V – Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di incarichi precedenti (c.d. *pantouflage - revolving doors*)

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 preconstituirsì 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 di lavoro 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 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 provvederà ad introdurre nuovi modelli contrattuali che esplicitino il divieto di prestare attività lavorativa presso soggetti privati destinatari di provvedimenti della PA nei casi determinati dall'art. 53, comma 16 ter, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, sottoscrivendo una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

- b) Il MAECI ha espressamente previsto nelle attività di consulenza 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 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.

Capitolo VI - 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 sono tenute 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 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:

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 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.
- 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.

Capitolo VII – Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

(c.d. *whistleblower*)

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*. 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 all'interno della pubblica amministrazione.

La ratio della norma sul *whistleblowing* è prevedere adeguate tutele per il dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, effettui segnalazioni di illecito concernenti l'ambito del suo posto di lavoro, evitando che il dipendente possa subire conseguenze pregiudizievoli per la sua denuncia.

La disciplina prevede tutele rafforzate per il dipendente che segnala possibili fattispecie di corruzione, o di cattiva amministrazione: gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione sono nulli, ed in caso di licenziamento il segnalante licenziato ha diritto alla reintegra nel posto di lavoro. Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione in ambito lavorativo e personale che determini condizioni di lavoro intollerabili. Spetta all'amministrazione o all'ente l'onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione.

La legge n. 179 del 30 novembre 2017 ha disciplinato specificamente il *whistleblowing* in Italia, modificando ed ampliando l'art. 54 bis. L'attuale disciplina integra e amplia la normativa prevista dalla legge Severino: completa la norma già vigente per gli impiegati pubblici, includendovi i dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sotto controllo pubblico, e inoltre allarga la tutela al settore privato inserendo specifici obblighi a carico delle società private.

Paragrafo 1 – Tutela del dipendente

L'attuale disciplina prevede che il dipendente che segnala al responsabile della prevenzione della corruzione del MAECI o all'Autorità nazionale anticorruzione, ovvero denunci all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non possa essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro.

Incombe all'Amministrazione che abbia adottato misure discriminatorie o ritorsive nei confronti del segnalante dimostrare che dette misure sono state adottate per ragioni estranee alla segnalazione.

Rientra sempre nelle garanzie a favore del dipendente segnalante contro eventuali atti discriminatori la circostanza che l'identità del segnalante non può essere rivelata sino alla conclusione della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.

Le tutele di cui alla legge sul *whistleblowing* non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia.

In merito all'ambito soggettivo del segnalante, la legge ricomprende nella fattispecie di dipendente pubblico il dipendente delle amministrazioni pubbliche, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina della legge 179 si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni e/o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, il che è un'innovazione della nuova legge rispetto alla disciplina originaria.

La legge appena approvata introduce come giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.), del segreto professionale (art. 622 c.p.), del segreto scientifico e industriale (art. 623 c.p.) nonché di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore da parte del prestatore di lavoro (art. 2105 c.c.) il perseguimento, da parte del dipendente pubblico o privato che segnali illeciti, dell'integrità delle amministrazioni (sia pubbliche che private) nonché della prevenzione e della repressione delle malversazioni. Tuttavia, la norma incontra due temperamenti: l'obbligo del segreto professionale rimane prevalente su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata; rimane anche prevalente quando le notizie e documenti oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio siano stati rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto.

Allo stato della normativa, la tutela dell'identità del segnalante prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. Resta fermo che l'Amministrazione potrà 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 circostanziate in contesti specifici e determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Al fine di rendere più veloce la procedura di informazione di eventuali illeciti e di garantire il dipendente segnalante contro eventuali ritorsioni il MAECI ha attivato una procedura per la raccolta di segnalazioni riservate di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione, ovvero lo 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 della questione ed informa, per le relative determinazioni, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dei fenomeni di abuso segnalati.

Nel 2018 sono pervenute 17 segnalazioni, di cui 8 relative a due casi in cui l'Amministrazione si è puntualmente attivata; non sono emersi casi di corruzione, ma le denunce hanno permesso di revisionare e meglio calibrare le procedure dell'Amministrazione, migliorandone efficienza e produttività.

Delle rimanenti 9 segnalazioni, non vi sono state segnalazioni anonime, pur presenti in passato, a testimonianza della maggiore qualità delle segnalazioni; 3 sono relative ad un caso di interesse sindacale, ma non relativo a fatti corruttivi; 2 sono pervenute per errore allo Sportello, ma lo Sportello ha suggerito ai segnalanti di rivolgersi alle strutture competenti; 4 sono state effettuate anche all'Ispettorato Generale ed agli organi gerarchicamente sovraordinati.

Al fine di rendere più efficace il sistema di verifica delle segnalazioni ricevute, il MAECI si sta dotando di un apposito applicativo informatico che consentirà di garantire in misura ancora maggiore la riservatezza dell'identità del segnalante nonché il contenuto delle segnalazioni.

Paragrafo 2 – Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*

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 proprio dirigente sovraordinato, che 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), che 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, che valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni.

Il dipendente discriminato può dare notizia dell'avvenuta discriminazione anche all'organizzazione sindacale alla quale aderisce, o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative del comparto presenti nell'amministrazione. In ogni caso, qualora la segnalazione di discriminazione non sia stata effettuata dal Responsabile della Prevenzione, l'organizzazione sindacale che ha ricevuto la notizia della discriminazione deve riferirne all'Ispettorato della funzione pubblica.

Il dipendente 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.

Paragrafo 3 – Sottrazione al diritto di accesso

Il documento di segnalazione di discriminazione in ambito *whistleblowing* 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 VIII – 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 disciplina in oggetto è specificata dalla Circolare n.6/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica integrata dalla successiva Circolare n.4/2015. 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. Per gli incarichi di studio o consulenza, nonché per le cariche di governo delle amministrazioni e degli enti da esse controllate, detto limite non è più operante, fermo restando la gratuità, come indicato nella menzionata Circolare n.4/2015.

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

Capitolo IX - 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 X – Formazione

Gli adempimenti in materia di anticorruzione hanno capillare diffusione all'interno di tutta la struttura ministeriale.

Il tema della prevenzione della corruzione è sistematicamente presente nei corsi di formazione e aggiornamento per il personale del MAECI a tutti i livelli (carriera diplomatica, dirigenti, aree funzionali). Anche nel 2018, moduli frontali specifici su prevenzione e contrasto alla corruzione, congiuntamente a quelli sulla trasparenza e digitalizzazione dei processi amministrativi, sono stati inseriti sia nei corsi obbligatori (corsi di formazione professionale per Segretari di Legazione in prova, corsi di aggiornamento per Consiglieri di Legazione), sia nei corsi di *pre-posting* per il personale delle Aree Funzionali destinato a prestare servizio all'estero. Il MAECI, inoltre, incoraggia attivamente la partecipazione del personale ai moduli in tema di anticorruzione e trasparenza organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Il totale del personale che nel 2018 ha usufruito di formazione frontale in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione o trasparenza amministrativa è stato di 161 dipendenti.

Al fine di garantire la formazione di tutto il personale, di cui una gran parte in servizio presso le sedi all'estero, si è deciso di rafforzare la formazione in tema di anticorruzione anche nei corsi semestrali di preparazione per il servizio all'estero erogati in modalità "e-learning" e destinati a tutto il personale della II e III Area Funzionale in servizio a Roma o presso la rete diplomatico-consolare, con focus particolare sulla prevenzione della corruzione nel settore consolare/visti, tra quelli ritenuti più a rischio. Al corso iniziato nel novembre 2017 e conclusosi nel 2018 hanno partecipato 568 dipendenti; all'edizione iniziata nell'autunno 2018 ne sono stati ammessi 490.

La formazione in materia di anticorruzione è inserita anche nel percorso formativo, erogato in modalità e-learning, finalizzato al conseguimento della fascia retributiva superiore nell'ambito di ciascuna area professionale.

Infine, nel 2018 sono state altresì realizzate specifiche iniziative di formazione in tema di comunicazione con il pubblico da parte del personale MAECI a Roma e all'estero.

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.

Ai fini della individuazione del personale da inserire nei percorsi di formazione di cui all'art. 1, comma 11, della L. n. 190/2012 – fermo restando che la formazione in materia di anticorruzione è obiettivo da estendere a tutte le risorse – le Strutture che in via prioritaria dovranno essere destinatarie di appositi percorsi formativi erogati dalla SNA sono le seguenti: DGAI, DGIT, DGRI, DGSP, CERI⁵. A cascata i relativi responsabili individueranno il personale degli Uffici che sarà coinvolto nei programmi di formazione.

Capitolo XI – Organizzazione della Presidenza italiana dell'OSCE

Nel 2018 l'Italia è stata Presidente di turno dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa). Per l'organizzazione degli eventi collegati alla Presidenza, e della Conferenza finale del 6 e 7 dicembre a Milano, è stata creata un'apposita Task Force, che ha impostato la sua attività sui principi di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia, economicità, efficienza, integrità e lealtà, principi cardine dell'azione amministrativa, e sul rispetto del principio di trasparenza, con particolare riferimento alla prevenzione della corruzione.

Soprattutto le attività relative all'organizzazione degli eventi sono state svolte applicando le modalità previste nel codice dei contratti pubblici. La procedura ha dimostrato che le iniziative assunte dall'amministrazione ed i risultati dell'attività amministrativa hanno consentito maggiori fruibilità e comprensibilità, consentendo anche risparmi economici. In particolare per la Conferenza finale a Milano è stata avviata la procedura negoziata con un unico operatore economico per l'unico appalto sopra soglia comunitaria; l'offerta economica presentata dal fornitore è stata sottoposta all'analisi tecnico estimativa dell'Agenzia delle Entrate, con cui è stato sottoscritto un

⁵ DGAI – Direzione Generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni; DGIT – Direzione Generale per gli italiani all'estero; DGRI – Direzione Generale per le risorse e l'innovazione; DGSP – Direzione Generale per il sistema Paese; CERI – Cerimoniale diplomatico della Repubblica. Le suddette strutture gestiscono procedimenti afferenti alle quattro aree di rischio obbligatorie e aree di rischio specifiche.

Protocollo d'Intesa. Tutti gli atti relativi a tale affidamento sono stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti.

L'azione di verifica della congruità da parte dell'Agenzia delle Entrate sui prezzi preventivati dalla società ha portato a chiedere e ottenere uno sconto compreso tra il 7% e il 15,43 % e quindi un risparmio per l'erario su alcune categorie di beni e servizi necessari per l'organizzazione dell'evento.

Il solo evento di Milano ha visto impegnati circa 1800 tra Capi delegazione, delegati e funzionari, 55 delegazioni guidate a livello politico, su 67 Paesi partecipanti, 220 giornalisti accreditati, quasi 50 rappresentanti delle ONG, 175 incontri bilaterali, con le ovvie ricadute sull'immagine dell'Italia e sulle sue bellezze architettoniche, paesaggistiche e culturali.

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

Gestione delle pensioni erogate a cittadini italiani residenti all'estero

Un'ulteriore iniziativa di contrasto agli illeciti riguarda 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. Essa deve, infatti, temperare 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.

La predetta procedura, così come in generale il servizio di erogazione delle pensioni all'estero, è curato dall'Istituto bancario Citibank dal febbraio 2012, a seguito dell'aggiudicazione di due successive gare bandite dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS). Il MAECI, attraverso numerosi incontri intercorsi con INPS e Citibank, ha contribuito ad individuare le modalità più funzionali di tale dovuto sistema di accertamento, attraverso 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 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 XIII- Innovazioni sulle esenzioni dalle accise sul carburante in favore del corpo diplomatico

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

Il sistema in vigore di esenzione dal pagamento delle accise sul carburante a favore del Corpo Diplomatico accreditato presso il Cerimoniale Diplomatico è basato su contingenti: per ogni auto in uso al Corpo Diplomatico o al personale tecnico-amministrativo possono essere acquistati quantitativi di carburante variabili, ma comunque molto alti, necessari alla circolazione delle loro autovetture sul territorio nazionale.

Nel 2016 con la definitiva abolizione del sistema dei buoni cartacei, sostituito ora con il sistema delle carte prepagate, adottato da entrambi i gestori dei servizi di erogazione del carburante (Eni e Forax), sono stati eliminati definitivamente gli eventuali precedenti abusi, che prima potevano aver luogo. Infatti, in luogo dei buoni carburante "al portatore", l'attuale sistema consente l'immediata verifica, ad ogni erogazione di quantitativi di carburante, della corrispondenza fra il titolare del beneficio e la targa speciale CD a lui intestata, con conseguente esenzione dalle accise.

In definitiva, nel 2016 si è constatato che il livello di domanda di esenzione dalle accise si è effettivamente stabilizzato, nel suo consumo reale, da parte dei diversi Corpi Diplomatici qui accreditati (quello presso il Quirinale, quello presso la Santa Sede, quello presso la FAO, nonché le altre Organizzazioni Internazionali con Accordi di Sede con la Repubblica Italiana).

La prossima tappa sarà quella di passare dall'attuale sistema di gestione duale (Eni e Forax) ad un unico fornitore del servizio (Forax), che consentirà una verifica puntuale, semestre per semestre, dell'andamento dei quantitativi di carburanti (benzina e gasolio) ed olii lubrificanti erogati a favore degli aventi diritto, titolari dell'esenzione dalle accise, secondo la vigente normativa italiana.

Capitolo XIV – Misure per la prevenzione del rischio nel settore dei visti d’ingresso

Già dal 2014 la DGIT si è dotata di un **documento per la gestione integrata del rischio nel settore visti** per le Sedi all’estero, attraverso l’identificazione degli obiettivi perseguiti dall’Amministrazione nell’erogazione dei visti, l’individuazione e valutazione dei rischi connessi (corruzione e/o cattiva gestione) e la predisposizione di opportuni strumenti di prevenzione e riduzione del rischio. Nel 2017 il documento di gestione del rischio è stato aggiornato, per tener conto dell’esperienza accumulata nel frattempo e degli sviluppi normativi e tecnologici intervenuti.

A seguito dell'esternalizzazione dei servizi ausiliari al rilascio dei visti (c.d. "outsourcing") stanno assumendo portata sempre maggiore la misurazione dell'efficienza e dell'estensione del servizio prestato dalle Sedi e la relativa prevenzione dei rischi di cattiva gestione e corruzione legati a tale procedura. Per diffondere la cultura della prevenzione del rischio nel settore dei visti d’ingresso nel 2017 è stata realizzata una **“Settimana della prevenzione del rischio negli uffici visti”** all’estero: le Sedi che utilizzano il servizio di “outsourcing” hanno svolto un’ispezione a sorpresa presso i locali dei fornitori dei servizi esterni di visto. L’ispezione ha verificato l’osservanza delle disposizioni in materia di prevenzione del rischio di cattiva gestione e di corruzione contenute nel Codice europeo dei visti e del contratto tra la Sede e il fornitore esterno. Si tratta della prima iniziativa strutturata di questo tipo in Europa nel settore dei visti d’ingresso.

La qualità delle visite non preannunciate è stata molto buona nel 20% circa dei casi, mediamente buona nel 50%, insufficiente nel 30%.

È stata poi avviata nel dicembre 2018 una nuova sessione globale di ispezioni a sorpresa nelle sedi di outsourcing, intesa come seguito di quella effettuata nel 2017 e come ricognizione periodica dello stato dei servizi prestati dagli *outsourcer*. Il Responsabile dell’Ufficio Visti ed il *Risk Manager* delle Sedi che utilizzano servizi esterni di visto svolgono una obbligatoria ispezione a sorpresa presso i locali dei fornitori esterni. Per agevolare lo svolgimento delle verifiche è stata predisposta una *check list* (lista di controllo), che andrà utilizzata per l’ispezione. La lista contiene una serie di punti specifici da sottoporre a verifica, indicando per ciascun punto se il fornitore esterno rispetta i criteri o i parametri stabiliti - e in caso negativo i rimedi da adottare. La *check list* è stata elaborata da più paesi europei (principalmente, Germania e Italia).

Nel 2018 si è proceduto ad una complessiva ricognizione di tutti i contratti di outsourcing attualmente in vigore stipulati dalle sedi, per verificarne la conformità legislativa ed amministrativa attraverso l’esame di tutta la documentazione relativa al bando di gara e capitolato tecnico, e dell’attuazione del bando e del servizio fornito.

Capitolo XV – Misure per incrementare la tutela delle procedure di voto all'estero

In occasione delle ultime consultazioni politiche, la DGIT ha predisposto un ventaglio di misure innovative per rafforzare ulteriormente la tutela delle procedure di voto all'estero, proprio al fine di incrementare al massimo il grado di tutela amministrativa di ogni singola procedura.

Per raggiungere tali obiettivi, si è agito nel senso sia di incrementare la trasparenza dell'azione amministrativa che di consentire un controllo rafforzato sulle operazioni.

- a) Sono stati elaborati sistemi di tracciabilità dei plichi che hanno permesso di conoscere ogni singola fase della consegna; è stata effettuata una diffusa campagna di comunicazione per illustrare le modalità e le tempistiche per esercitare il diritto di voto all'estero, ed adottato un codice a barre per aumentare la tracciabilità dei plichi elettorali. Sono stati tracciati plichi relativi al 75% del corpo elettorale; per il restante 25% le Sedi hanno giudicato le garanzie offerte dalle poste dei Paesi di accreditamento insufficienti o tecnicamente non in grado di assicurare il servizio.
- b) Tra i Consolati ed il vettore postale, nonché con la tipografia incaricata della stampa del materiale elettorale sono stati stipulati contratti che hanno rafforzato la tutela dell'Amministrazione verso i rischi di mancata o ritardata consegna, ed i derivanti possibili contenziosi; sono stati predisposti verbali di consegna e presa in carico del materiale tra Sede e vettore; sono stati nominati Responsabili di sede delle operazioni elettorali, incaricati di coordinare tutte le operazioni afferenti al voto; l'Arma dei Carabinieri ha incrementato l'attività di custodia del materiale elettorale, attivando una collaborazione con la Polizia Postale per il contrasto delle cd "*fake news*"; sono state inviate missioni brevi per rafforzare l'organico di alcuni Uffici all'estero sotto pressione per la materia elettorale, a causa dell'elevato numero dei votanti o della presenza di condizioni ambientali particolarmente difficoltose; è stata fornita continua assistenza alle Sedi sia attraverso il nuovo portale telematico che ha permesso una digitalizzazione completa delle procedure sia attraverso numerose videoconferenze per meglio coordinare l'attività della Rete.

Considerate le specifiche caratteristiche del sistema di voto per corrispondenza, tali misure sono state previste nell'ottica di avvicinare quanto più il procedimento elettorale all'estero agli standard delle procedure di voto svolte sul territorio nazionale.

L'intero pacchetto delle misure ha, in effetti, permesso alle complesse procedure di voto all'estero di svolgersi in forma di maggiore trasparenza ed efficacia, riducendo in

forma considerevole i potenziali rischi di cattiva gestione e corruzione che tale attività potrebbe comportare.

Capitolo XVI – Misure per l'affidamento dei contratti pubblici all'estero

In applicazione dell'art. 1, c. 7 del D.lgs 50/2016 è stato adottato (d'intesa con l'ANAC e previo parere del Consiglio di Stato) il DM 2 novembre 2017, "*Regolamento recante le direttive generali per disciplinare le procedure di scelta del contraente e l'esecuzione del contratto da svolgersi all'estero*". Il provvedimento è entrato in vigore il 4 gennaio 2018 ed è stato corredato di apposite "Istruzioni operative" e modulistica rilevante. Al di là del suo intento di semplificazione, il DM – che è stato redatto tenendo in considerazione la logica preventiva – fornisce alle Sedi all'estero un quadro applicativo più chiaro e meno incerto rispetto al passato, con forte riduzione dei margini di discrezionalità prima esistenti. Il DM, fermi restando i principi generali del D.lgs 50/16, ha una portata esclusiva (riducendo i margini di incertezza sulle norme applicabili) ed individua chiaramente gli ambiti regolati dal diritto italiano (procedure selettive) e quelli soggetti al diritto locale (requisiti ed esecuzione contrattuale). Sussiste, come in precedenza, la possibilità di derogare alla normativa nazionale, ma con una portata più stringente rispetto al passato, quanto a soggetto competente (Capo della Rappresentanza Diplomatica) ed a situazioni legittimanti. Le Istruzioni operative e la modulistica fornita, nell'ottica di contenere la discrezionalità dei decisori (All. 4 PNA 2013), forniscono puntuali indicazioni sulle soglie applicabili, sulle procedure di scelta del contraente, sugli obblighi di pubblicità e sugli adempimenti in materia di tracciabilità. A supporto delle Sedi all'estero esiste infine una struttura operativa presso la Direzione Generale competente (DGAI). In prospettiva è agevole attendersi un notevole miglioramento delle procedure selettive e con ciò una maggiore trasparenza negli affidamenti di contratti pubblici.

Capitolo XVII – Gestione dei doni istituzionali

Il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica si è attivato per dare attuazione alla normativa vigente per quanto attiene ai doni istituzionali scambiati in occasione di incontri dei membri di Governo del Ministero con gli interlocutori istituzionali, mirando ad assicurare l'esigenza di trasparenza e a tutelare, al contempo, la necessaria riservatezza dei rapporti diplomatici.

Si tratta di doni il cui scambio, usualmente concordato con la controparte durante la preparazione della visita o dell'incontro, è previsto nell'ambito del protocollo in applicazione di prassi internazionali consolidate e sulla base della necessità di corrispondere a gesti di cortesia degli interlocutori stessi. Attuazione è stata data in particolare ai limiti previsti dalla normativa in essere, differenziati relativamente ai

membri di Governo, da un lato, e ai dipendenti pubblici, dall'altro: limiti rispettivamente fissati in 300 euro e 150 euro. Nello specifico, in applicazione della circolare n.1 del 25 gennaio 2017 dell'Ispettorato Generale del Ministero e degli Uffici all'estero, essi sono tenuti, previa opportuna stima del valore monetario, a mettere a disposizione dell'Amministrazione i doni il cui valore stesso ecceda il limite sopramenzionato.

Inoltre, in adesione agli obblighi di trasparenza, il Cerimoniale Diplomatico procede, con cadenza semestrale, alla pubblicazione di un apposito registro –istituito con D.M. n.7 bis dell'11 gennaio 2012- dei doni ricevuti dall'On. Ministro, dal Vice Ministro e dai Sottosegretari di Stato, che ne indica la tipologia, il Paese e la carica del donatore, la data e l'occasione di consegna, la destinazione, la stima economica effettuata.

Sezione V – Sistema dei controlli

Capitolo I – Il Responsabile della 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, della relazione annuale sull'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. Inoltre, tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile e dei referenti, possono proporre le misure di prevenzione, assicurano l'osservanza del Codice di comportamento, osservano le misure contenute nel Piano triennale e ne verificano le ipotesi di violazione.

Nell'ambito della sua attività di monitoraggio il RPC tiene periodicamente incontri con i referenti anticorruzione.

Capitolo II – Competenze dell'Ispettorato Generale

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, limitando i casi di corruzione e di cattiva amministrazione, anche in funzione preventiva.

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, destinati a sanare eventuali situazioni di criticità ed a rendere nel complesso più efficiente l'attività svolta, al fine di un più efficace perseguimento degli obiettivi assegnati e in un'ottica di crescente razionalizzazione e di conseguente ottimizzazione delle risorse. 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. 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 aggiornata sezione, 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 incoraggiate 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. Tali elementi, è ben rilevarlo, sono richiamati anche nel Codice di comportamento del MAECI (art. 14, Principi di trasparenza, integrità e legalità) ove la gestione amministrativa e contabile (unita ad altri) costituisce un parametro di valutazione del grado di integrità.

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 2018 è stato realizzato un programma di missioni ispettive presso le Sedi all'estero relativo a **31 sedi** in totale, comprendente:

n. 21 ispezioni a carattere generale presso le seguenti Sedi:

n. 11 Ambasciate (Asmara, Parigi, Canberra, Stoccolma, Kinshasa, Brazzaville, Buenos Aires, New Delhi, Bangkok, Islamabad, Tel Aviv);

n. 3 Consolati Generali e Consolati (Izmir, Melbourne, Sydney);

n. 7 Istituti Italiani di Cultura (Parigi, Sydney, Stoccolma, New Delhi, Tel Aviv, Haifa, Melbourne);

n. 10 Ispezioni ad hoc (Sarajevo 2, Tripoli, Colombo, Bruxelles 2 (Ambasciata e Rappresentanza UE), Kabul, Karachi, Cons. Gen Gerusalemme, Cons. Gen. Lugano) dedicate soprattutto ad aspetti di sicurezza ma anche a problematiche immobiliari e di visti.

Le ispezioni generali sono state condotte da Ispettori dell'Ispettorato Generale, coadiuvati da collaboratori con specifiche competenze (ad esempio, per la sicurezza delle strutture e delle comunicazioni, la contabilità e i servizi consolari) sia dell'Ispettorato Generale che provenienti da altre articolazioni ministeriali. Inoltre, per la parte amministrativa e contabile, alcune ispezioni sono state effettuate congiuntamente con gli Ispettori del MEF/RGS/IGF.

Le missioni sono state precedute, come di consueto, da articolate attività pre-ispettive, svolte con la collaborazione delle Sedi e dei CdR interessati.

Ognuna delle missioni ispettive si è conclusa con la predisposizione di raccomandazioni/suggerimenti e di una relazione generale, corredata di relazioni specifiche tematiche (in ragione delle questioni analizzate). Nel 2018 i suggerimenti e le raccomandazioni complessivamente formulati alle Sedi sono stati 737. Alcune Sedi hanno già dato seguito a parte di queste osservazioni mediante l'adozione di opportuni interventi atti a conseguire i risultati richiesti. L'Ispettorato Generale monitora costantemente i seguiti delle missioni ispettive. 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

Capitolo III - 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 VI 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, per le aree funzionali e per i dirigenti amministrativi il CCNL Comparto Funzioni Centrali e il CCNL Dirigenza, rispettivamente, e gli artt. 55 e ss. del D.lgs. 165/2001, come modificati da ultimo dal D.lgs. 75/2017). Al novembre 2018, sono stati avviati in totale 4 procedimenti disciplinari per fatti potenzialmente rilevanti sotto il profilo penale: uno relativo a falsa attestazione della presenza in servizio, conclusosi con 6 mesi di sospensione dal servizio; uno con indebito accesso a sistemi informatici conclusosi con la sospensione per un giorno; e uno concernente gravi irregolarità nella concessione di visti, che ha portato al licenziamento senza preavviso del dipendente. Il quarto procedimento è invece tutt'ora in corso.

Con riferimento al personale a contratto, nel 2018 sono stati avviati 10 procedimenti disciplinari di rilevanza penale per cui è stata inviata notizia di reato alla procura della Repubblica e/o Corte dei Conti. La natura delle irregolarità segnalate è la seguente:

- due casi di gravi irregolarità nel settore dei visti (licenziamento senza preavviso);
- cinque casi di casi dichiarazioni false per ottenimento di benefici di natura economica/retributiva (sospensione con privazione della retribuzione);
- tre casi di falsa attestazione in servizio (in due casi è stata irrogata la sanzione della sospensione con privazione della retribuzione; un caso al momento è in fase di definizione).

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 integri altresì gli estremi di una fattispecie rilevante sul piano penale o contabile. L'Ispettorato Generale è il Centro di Responsabilità istituzionalmente preposto a seguire i procedimenti giudiziari che coinvolgono il personale dell'Amministrazione. A fine 2018, a seguito dell'attività di verifica e controllo posta in essere, 84 erano i procedimenti pendenti innanzi alla Magistratura ordinaria e 36 quelli innanzi alla Corte dei conti; nello stesso periodo di riferimento sono state effettuate segnalazioni per ipotesi di reato a carico di 17 dipendenti e per ipotesi di danno erariale a carico di 6 dipendenti, mentre si sono conclusi 18 procedimenti dinanzi alla Magistratura ordinaria e 8 dinanzi a quella contabile.

I procedimenti che coinvolgono il personale della nostra Amministrazione riguardano fattispecie penalmente rilevanti "tipiche" dei pubblici funzionari (favoreggiamento dell'immigrazione, truffa, falsità, appropriazione indebita, diffamazione, peculato, abuso d'ufficio, rifiuto atti d'ufficio e divulgazione dei segreti d'Ufficio).

Sezione VI - Trasparenza

L'inclusione della presente sezione nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione discende dagli sviluppi legislativi intervenuti in materia di trasparenza dapprima con l'art. 7 della Legge 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. Madia) e poi con il D.lgs. 97/2016, che ha novellato il testo del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Nella sezione sono individuate le aree principali, sul piano dei contenuti, tecnico ed organizzativo, nelle quali il MAECI intende concentrare la propria azione propulsiva in materia di trasparenza. Le aree sono state individuate alla luce delle direttive dell'ANAC, delle priorità dell'amministrazione e dei risultati già conseguiti, ma soprattutto tenendo conto della nozione di "trasparenza" che emerge dal nuovo art. 1, co. 1 del d.lgs. 33/2013: "*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la*

partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".⁶ In questo ambito, la principale novità è come noto l'introduzione nel nostro ordinamento dell'accesso civico c.d. "generalizzato", anche detto FOIA italiano (*Freedom of Information Act*), ossia il diritto di chiunque di accedere ai dati e documenti detenuti dalla P.A., ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale intende anche nel 2019 promuovere e valorizzare le novità introdotte, con un approccio che punti a soddisfare nella maniera più ampia ed efficace possibile la sostenuta domanda di informazioni sulla politica estera del Paese e sui servizi erogati dal Ministero proveniente da cittadini, imprese e istituzioni, contribuendo in questo modo anche ad una più efficace azione di prevenzione della corruzione. Tale intendimento è espresso da uno specifico obiettivo strategico triennale assegnato all' Ispettorato Generale, la cui formulazione è la seguente: " In raccordo con le altre competenti strutture del Ministero ed Enti esterni promuovere la sicurezza del MAECI e della sua rete estera e vigilare sulla regolarità e trasparenza dell'azione amministrativa, anche mediante la prevenzione della corruzione".

Una delle principali sfide del prossimo anno sarà peraltro la compatibilità del FOIA e delle pubblicazioni obbligatorie ai sensi del D.lgs 33/2013 con l'introduzione, da parte di tutte le amministrazioni pubbliche, del regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e del D.lgs 10 agosto 2018 n. 101 che ne ha adattato l'applicazione sul piano nazionale.

Contenuti

Per quanto riguarda la **pubblicazione dei dati**, la sezione "Amministrazione trasparente" è alimentata anche con informazioni e documenti che sono richiesti con più frequenza tramite il nuovo istituto di accesso civico generalizzato. La frequenza di richiesta è sintomatica della particolare attenzione da parte dell'utenza esterna, come dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione. Il Ministero proseguirà inoltre la pubblicazione della sezione "bilancio trasparente", curata dalla Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione, che ha lo scopo di rendere il bilancio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale più comprensibile ed accessibile, facendo in modo che tale documento, di per sé complesso, sia più

⁶ Nel Codice di comportamento del MAECI, il principio di trasparenza è sviluppato, in chiave avanzata, nell'art. 14, c. 2. In particolare, si specifica che la trasparenza "comprende l'accessibilità per via telematica, da parte dell'utenza interna ed esterna, ad ogni aspetto rilevante per valutare l'operato dell'amministrazione, e riguarda tutti i dati necessari per una corretta comprensione e valutazione delle modalità organizzative e gestionali dell'amministrazione, dei suoi risultati, dell'uso delle risorse, dei diritti dei cittadini e di tutti gli altri soggetti legittimamente interessati".

agevolmente comprensibile per i cittadini e non solo per gli addetti ai lavori. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, dal canto suo, sta rinnovando e sistematizzando la pubblicità dei dati e delle informazioni concernenti il sistema dell'aiuto allo sviluppo italiano, coerentemente con la riforma intervenuta con Legge 125/2014, rispondendo così ad una esigenza diffusa nella società civile. Il responsabile per la protezione dei dati personali del Ministero continuerà a curare la nuova pagina sui temi della privacy e della protezione dei dati personali, in linea con l'applicazione del nuovo regolamento UE 2016/679.

Per quanto riguarda la **formazione**, questa costituisce un caposaldo indispensabile nell'opera di sensibilizzazione del personale, oltre che una fondamentale misura di prevenzione della corruzione. In questo quadro, il MAECI continuerà ad investire nella formazione del suo personale in Italia e all'estero sui temi della trasparenza, sia mediante moduli ad hoc predisposti dagli uffici dell'amministrazione, sia mediante la partecipazione agli appositi corsi SNA. In particolare, il Ministero ha promosso l'avvio di corsi di formazione dedicati al FOIA presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e ha incrementato ulteriormente la formazione in tema di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione per diplomatici neoassunti. La priorità della materia è confermata ulteriormente da specifiche istruzioni fornite dal Ministro ai Capi Missione in partenza per l'estero al fine di sensibilizzarli sui temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione nell'ambito dei loro obiettivi istituzionali. Si ricorda infine che tra gli indicatori dell'obiettivo in materia di trasparenza vi sono le iniziative di formazione, aggiornamento e sensibilizzazione del personale dipendente in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione in occasione delle visite ispettive. Nel 2018, le iniziative di sensibilizzazione in sede di visite ispettive sono state ulteriormente potenziate, con lo svolgimento di moduli frontali dedicati a tutti i dipendenti sulle tematiche di trasparenza ed anticorruzione, con rilascio di materiali esplicativi e svolgimento in lingua veicolare (inglese).

In tema di apertura al pubblico, sono allo studio nuove manifestazioni per il 2019, anche nel quadro della partecipazione del MAECI alle iniziative avviate dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel quadro della *Open Government Partnership*, iniziativa multilaterale di cui l'Italia è parte. Proseguiranno inoltre, nel prossimo anno, le giornate di apertura "fisica" al pubblico del Palazzo organizzate insieme al Touring Club nell'ambito dell'iniziativa "Aperti per Voi" (ultimo venerdì di ogni mese), che nel 2018 hanno consentito la visita del Ministero a 1064 persone.

Aspetti tecnici

Si ritiene fondamentale proseguire l'attività di informatizzazione del flusso di pubblicazione dei dati in modo da assicurarne il trasferimento diretto e automatico dagli uffici originatori alla sezione "Amministrazione trasparente" del sito, con significativi risparmi di tempo e risorse. Nel 2018 è proseguita l'analisi tecnica sulla estensione dei programmi di pubblicazione automatica in uso al Ministero agli uffici della rete estera, concernenti i dati sui contratti pubblici e sulle sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici, ormai estesi o sul punto di essere estesi anche agli uffici della rete estera. Nel corso dello stesso anno si è provveduto all'automazione dei flussi relativi alla sottosezione "beni immobili e gestione del patrimonio". Si intende inoltre continuare a razionalizzare le banche dati relative sia al personale di ruolo che a quello non di ruolo per renderli più facilmente intelligibili con la creazione di una banca dati unica, che sia in grado di adempiere sia alle fasi concernenti gli inserimenti del ciclo di vita giuridico-economico del personale, che per soddisfare in modo pieno gli adempimenti di trasparenza vigenti in materia.

Aspetti organizzativi

L'introduzione del FOIA nel nostro ordinamento ha comportato una rivisitazione degli aspetti organizzativi del Ministero per far fronte in modo adeguato alla trattazione delle richieste in questione, che presuppone una preparazione anche di carattere squisitamente giuridico.

Alla luce delle richieste pervenute e della complessità della normativa in questione, che si affianca a quella relativa all'accesso documentale agli atti, regolamentata dalla l. 241/1990, si è ritenuto indispensabile procedere alla creazione di un help desk o "centro di competenza" presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP), incardinato nel Servizio Stampa del MAECI. L'URP agisce in qualità di "help desk -FOIA" sotto la supervisione e il coordinamento del Responsabile per la Trasparenza, che si avvale anche delle professionalità presenti negli altri centri di responsabilità (Servizio Affari Giuridici, Direzione Generale delle Risorse ed Innovazione e Ispettorato Generale). In tale veste, l'URP provvede a fornire supporto istruttorio nella trattazione delle istanze FOIA a tutti gli uffici che ne fanno richiesta e cura altresì il registro delle istanze. Resta ferma in capo ai dirigenti degli uffici la responsabilità finale della risposta alle singole richieste di accesso, avverso la quale l'utente può chiedere riesame congiunto al Responsabile per la prevenzione della corruzione ed al Responsabile per la trasparenza, per poi eventualmente ricorrere al giudice amministrativo.

Nel corso del 2018 il MAECI ha partecipato in modo attivo e puntuale a tutte le riunioni organizzate dall'ANAC e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito delle quali si è operato il monitoraggio del nuovo istituto per valutare l'impatto sull'operato della PA. In particolare, per quanto riguarda il MAECI, con riferimento al periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2018 si sono registrate n. 38 richieste di FOIA, con 7 richieste di riesame.

Il monitoraggio delle richieste ha fornito peraltro lo spunto per stimolare una attenta riflessione sulla opportunità di pubblicare dati di particolare interesse da parte del pubblico, ulteriori (trasparenza “proattiva”) rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali e degli altri limiti di cui all’art. 5 bis.

I dirigenti preposti agli uffici detentori dei dati che formano oggetto di pubblicazione obbligatoria sono inoltre direttamente responsabili – così come prevede l’art. 43, comma 3, del d.lgs. 33/2013 novellato – della loro regolare e tempestiva trasmissione al Servizio Stampa, responsabile a sua volta, in quanto gestore del sito istituzionale, del caricamento sulla sezione del sito web “amministrazione trasparente”, insieme alla Direzione Generale per l’amministrazione e l’informatica per quanto riguarda i diversi applicativi in uso per la pubblicazione automatica delle informazioni.

In considerazione della complessa articolazione del Ministero e della frequente rotazione degli incarichi, sono stati individuati - così come consentito dalle linee guida emanate dall'ANAC il 28 dicembre 2016 - gli uffici responsabili della trasmissione dei dati, il cui dirigente preposto pro-tempore assicura il regolare assolvimento degli obblighi e risponde di eventuali inadempimenti da parte della struttura da lui diretta. A tal fine, si allega al presente Piano la griglia di “amministrazione trasparente”, così come aggiornata da ANAC il 28 dicembre 2016, con l’indicazione della struttura ministeriale competente per ogni sezione e sottosezione. La struttura indicata è quella che risulta dal DPR 29 dicembre 2016, n. 260 di riorganizzazione del Ministero e dal nuovo DM di articolazione degli uffici approvato da parte dell’On. Ministro (DM 3 febbraio 2017 n. 233), entrambi pubblicati al percorso Amministrazione trasparente > Disposizioni generali > Atti generali > Normativa online.

I capi degli uffici all'estero sono a loro volta responsabili per la corretta tenuta e il puntuale aggiornamento delle sezioni "amministrazione trasparente" dei mini-siti della rete estera, recentemente ristrutturati a livello centrale, sia per consentire alle sedi di pubblicare debitamente le sottosezioni di propria competenza, che per adeguare queste ultime alla nuova griglia ANAC sopra citata.

In ragione delle specificità organizzative del Ministero (Rete estera), si è operata la scelta di designare la figura del Responsabile per la trasparenza. Tale figura collabora strettamente con il Responsabile per la prevenzione della corruzione, mantiene il compito di vigilare sul rispetto degli obblighi e segnalare all'organo politico, all'OIV e all'ANAC eventuali casi di mancato o ritardato adempimento, tenendo anche conto che ai sensi dell'art. 45, comma 4, il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione costituisce illecito disciplinare, attivabile anche direttamente dall'ANAC.

Dati sull’utilizzo di “Amministrazione Trasparente” da parte degli utenti

Nel corso del 2018 la sezione “Amministrazione trasparente” ha ricevuto 68.348 accessi e 335.889 visualizzazioni a testimonianza di un elevato livello di interesse e sensibilità della collettività rispetto alla trasparenza del Ministero. Le sotto-sezioni più cliccate in questo ambito sono state: bandi di gara e contratti; personale; telefoni e posta elettronica; retribuzioni dirigenziali.

Il sito web esteri.it ha ricevuto a sua volta 4.875.185 accessi e 13.906.810 visualizzazioni. Le indagini sul numero di accessi alle pagine in questione vengono effettuate periodicamente dal Servizio per la Stampa e la Comunicazione Istituzionale del MAECI, anche per comprendere gli interessi del pubblico e adattare di conseguenza le politiche di comunicazione e trasparenza del Ministero.

Nel corso del 2018, l’URP ha evaso 37.776 richieste dell’utenza, effettuando 10.025 telefonate, gestendo 350 visite e inviando 27.401 comunicazioni via e-mail, con un aumento del numero di cittadini che si rivolgono all’URP di circa il 25% rispetto al 2017.

Argomenti trattati in percentuale:

- Visti – 22%
- Servizi consolari – 42%
- Promozione culturale – 8%
- Lavoro e concorsi – 4%
- Consigli di viaggio – 8%
- Informazioni sedi estere – 1%
- Altro – 15%

Sezione VII - Iniziative di promozione dell'integrità

Capitolo I - Giornata dell'Integrità MAECI

Il 18 dicembre 2018 il MAECI ha celebrato la Giornata internazionale contro la corruzione dedicata al tema della prevenzione della corruzione nelle società pubbliche e partecipate, con la partecipazione del Presidente dell'ANAC Raffaele Cantone e della Rappresentante Speciale della Presidenza italiana OSCE per la lotta alla corruzione, Paola Severino. La manifestazione è stata concepita come opportunità di “*public diplomacy*” per rendere note le buone prassi della Farnesina e la capacità di identificare i rischi corruttivi e prevenirli.

Agli interventi introduttivi ha fatto seguito un dibattito tecnico con interventi e testimonianze degli Ambasciatori dei Paesi G20, di alti funzionari del settore pubblico, della magistratura e libere professioni, delle forze dell'ordine, dell'accademia e società civile, nonché di alcune fra le società partecipate italiane maggiormente attive sul piano internazionale.

L'iniziativa è frutto di un'azione congiunta del MAECI, del MISE, del MEF e dell'ANAC per valorizzare l'impegno profuso dal nostro Paese nella lotta alla corruzione. L'evento mira ad accrescere la consapevolezza delle Istituzioni e degli operatori degli standard e dei principi comuni previsti dagli ordinamenti delle principali economie mondiali. Tali standard, quali i Principi G20 sulle “*State-owned enterprises*” adottati dal Vertice di Buenos Aires o le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali, intendono assicurare reciprocità ed uniformità di regole per le imprese pubbliche e partecipate dei Paesi G20 che operano sui mercati internazionali. Un quadro normativo e di *compliance* omogeneo è fondamentale nell'ottica di una leale competizione tra le imprese.

Capitolo II - Esenzioni IVA

Dopo l'estensione dell'accesso al programma *Cerionline* per la richiesta di esenzioni IVA da parte di 7 Organizzazioni Internazionali (EMBL, WFP, IFAD, IDLO, ITC, ESA-ESRIN, EFSA), è stato ora finalizzato l'utilizzo della medesima piattaforma informatica anche per la Missione della Lega degli Stati Arabi e le Ambasciate dello SMOM presso il Quirinale e la Santa Sede, incrementando i già noti vantaggi in termini di controllo e tracciabilità.

Parimenti proseguono i controlli a campione regolarmente effettuati su base mensile per le richieste di esenzione dall'IVA e per le franchigie doganali da parte degli aventi diritto.

Capitolo III – Informatizzazione dei bilanci degli Istituti Italiani di Cultura e introduzione di nuove regole di bilancio per le scuole statali italiane all'estero

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. Il Regolamento recante norme sull'organizzazione, il funzionamento e la gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli istituti italiani di cultura all'estero del 27 aprile 1995 n. 392 è stato novellato dal D.I. del 3 dicembre 2015 n. 211, il sistema di gestione digitale della contabilità degli IIC (SIG) è stato avviato già a partire dagli ultimi mesi del 2014 per la predisposizione dei bilanci di previsione 2015.

Per quanto riguarda le scuole statali italiane all'estero, amministrate dal Ministero degli Esteri, è stato introdotto a partire dal 1 gennaio 2018 un nuovo sistema di contabilità (D.lgs 64 del 13 aprile 2017), allineato a quello in vigore per gli uffici della rete estera del MAECI, basato sul sistema c.d. del "bilancio di sede", che si è rivelato nel tempo un valido strumento per assicurare efficacia della spesa, da un lato, e trasparenza nella prevenzione dei fenomeni corruttivi, dall'altro.

Capitolo IV – Gestione del contenzioso

Con il DPR 19 maggio 2010, n. 95, il MAECI ha puntato su un sistema coordinato di gestione del contenzioso in cui sono coinvolte l'Amministrazione centrale e la rete all'estero, attribuendone la trattazione, in raccordo con le strutture e gli uffici ministeriali interessati, al Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati.

Nel corso degli ultimi anni, il Servizio ha portato a maturazione alcune buone prassi nelle modalità di gestione con il duplice obiettivo di consentire da un lato una difesa più efficace dell'Amministrazione e, per quanto possibile, una limitazione della quantità di contenzioso, attraverso l'utilizzo degli strumenti ordinamentali di

prevenzione o di risoluzione delle controversie; e, dall'altro lato, di garantire il coinvolgimento strutturato delle varie articolazioni ministeriali interessate, al fine di assicurare un crescente grado di condivisione dei processi decisionali e un controllo diffuso sui seguiti (es. decisioni su transazioni, esecuzione di sentenze, ricorsi, invio di informazioni alla Corte dei Conti). Tutte le comunicazioni principali attinenti ai contenziosi sono tracciate attraverso strumenti informatici adeguati (ad es. invio delle relazioni istruttorie all'Avvocatura tramite PEC).

Grazie anche all'attività di consulenza assicurata dal Servizio Giuridico, crescente cura è dedicata, dagli Uffici dell'Amministrazione centrale e all'estero, alla puntuale ed attenta disciplina degli aspetti giuridici delle proprie attività, incluso un sempre maggiore ricorso alla standardizzazione delle procedure, per esempio attraverso la redazione di modelli, formulari e vademecum in occasione della stipula di accordi, protocolli, dichiarazioni di intenti, redazione di atti, capitolati di gara e selezioni in genere, incarichi e contratti vari.

* * * *

Un ulteriore settore nel quale il MAECI è impegnato riguarda il rilascio dei CEL - Certificati di effettuazione dei lavori all'estero. Sono da tempo in corso contatti con ANAC e ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) per riformare il sistema in un'ottica di maggiore semplificazione e riduzione dei rischi di cattiva amministrazione.

Sezione VIII – Collegamento con il ciclo della *performance*

L'Atto d'Indirizzo del Sig. Ministro per il 2019 attribuisce una particolare attenzione alle attività per la prevenzione della corruzione. Coerentemente con tale indicazione, anche nel 2019 il Piano della Performance della Farnesina è stato elaborato in stretto raccordo con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Ministero degli Affari Esteri, aderendo anche ad una precisa indicazione delle Linee Guida emanate nel giugno 2017 dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'atto di indirizzo del Signor Ministro per il 2019 contiene il passaggio seguente:

“Riforma dell'Azione amministrativa. Occorre consolidare il processo di riforma e di razionalizzazione dell'azione amministrativa in linea con le priorità delineate, mantenendo alta l'attenzione sulla prevenzione della corruzione e la trasparenza. L'Amministrazione promuoverà i principi di valorizzazione del merito e della professionalità, responsabilità, sviluppo delle competenze, condivisione degli indirizzi, decentramento decisionale, conciliazione vita-lavoro, benessere organizzativo, parità di genere, facendo buon uso dell'innovazione tecnologica e della semplificazione e coinvolgendo l'utenza. In un contesto di forte depauperamento del capitale umano,

particolare attenzione andrà riservata alle politiche delle assunzioni, alla formazione e all'aggiornamento professionale, alla sicurezza del personale e delle infrastrutture, comprese quelle informatiche e cibernetiche, alla protezione dei dati personali e alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.”.

Ne emerge una indicazione di priorità ampia, che va oltre la prevenzione dei fenomeni corruttivi in senso stretto per orientare le strutture del Ministero verso principi di efficienza e buona amministrazione, che costituiscono l'antidoto più efficace alla corruzione. In tale ambito il MAECI si è dotato di aggiornati “standard di qualità” di alcuni dei principali servizi erogati, ai quali gli uffici dell'amministrazione centrale e della rete all'estero devono conformarsi, quale ulteriore strumento di garanzia per l'applicazione dei principi di efficace e corretta conduzione dell'attività amministrativa.

Il Piano della Performance riflette tale approccio includendo numerosi obiettivi che intervengono nei settori della trasparenza, dell'efficacia amministrativa e della razionalizzazione delle spese. Si evidenziano in particolare i seguenti:

1. “Migliorare l'efficienza dei servizi consolari”, che si traduce anche nell'aumento delle misure di prevenzione della corruzione e del grado di trasparenza nei cruciali settori di visti e della cittadinanza
2. “Miglioramento e maggior utilizzo dei servizi consolari fruibili direttamente on line” tramite il Portale Fast It (Farnesina Servizi Telematici per Italiani all'estero), che consente agli utenti di usufruire di alcuni servizi consolari a distanza (in particolare richiesta di iscrizione all'AIRE e cambio di residenza), eliminando la necessità di recarsi all'ufficio consolare e avendo la possibilità di essere informati in tempo reale sullo stato di trattazione della pratica;
3. “*Miglioramento della gestione amministrativa delle Sedi estere*”, ovvero favorire la modernizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero, la semplificazione delle procedure e l'ammodernamento delle modalità di lavoro del MAECI, ” *ed incremento delle iniziative per la valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare*” attraverso un'azione di supporto e consulenza alle sedi diplomatico-consolari nella gestione degli immobili patrimoniali, nell'affidamento dei lavori, servizi e forniture ai fini del funzionamento generale e della sicurezza infrastrutturale affinché la gestione del patrimonio immobiliare (locazioni straordinarie, concessioni, ecc.) e la realizzazione degli interventi di sicurezza siano efficienti, conformi alla

normativa vigente e adeguati sotto il profilo tecnico, anche per quanto riguarda le misure di prevenzione della corruzione e in favore della trasparenza.

4. *Digitalizzazione e ammodernamento tecnologico del MAECI*, attraverso la realizzazione di progetti di innovazione digitale che mirano a semplificare i processi e a incrementare l'efficienza delle modalità di lavoro della Sede centrale e della rete diplomatico-consolare, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa e l'erogazione dei servizi al cittadino

5. “Contribuire all'efficacia della *governance* economica e finanziaria globale”, obiettivo nel cui alveo si colloca l'impegno italiano alle iniziative dedicate alla lotta alla corruzione sui tavoli internazionali, nella quale siamo impegnati in tutti i maggiori fora.

L'Ispettorato Generale, in particolare, nella sua qualità di struttura di riferimento per la prevenzione della corruzione, si è posto come obiettivi di ampliare la trasparenza sulle attività del MAECI e vigilare sulla regolarità dell'azione amministrativa, in modo da contribuire ad un'efficace azione preventiva dei fenomeni corruttivi. Inoltre l'Ispettorato Generale provvede, tramite le missioni ispettive e le istruzioni e raccomandazioni post-ispettive, ad effettuare attività di monitoraggio per verificare e assicurare, 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 continuerà ad essere dedicata nel 2019 alla formazione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, attraverso la predisposizione di moduli formativi per il personale destinato al servizio estero, nonché la partecipazione di dipendenti dell'amministrazione centrale agli appositi corsi della Scuola Nazionale di Amministrazione. Continuerà ad essere esplicitata anche una intensa azione di sensibilizzazione del personale delle sedi estere in occasione delle visite ispettive. 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.

Conclusioni

La funzione principale del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione del MAECI è assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione e il massimo grado di trasparenza nel Ministero. L'adozione del Piano si configura 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. A tale riguardo, nel 2018 lo strumento del Piano si è rivelato particolarmente fecondo di suggerimenti ed impulsi, in tutti i settori: in particolare, ma non esaustivamente, nel *whistleblowing*, nella prevenzione della corruzione con individuazione di nuove aree di rischio, nell'applicazione delle previsioni legislative in tema di trasparenza e di protezione dei dati personali. Tali impulsi sono stati recepiti nel nuovo Piano triennale, che si conferma strumento "vivo" dell'Amministrazione, capace di reagire alle sfide esterne e di elaborare nuove ed aggiornate strategie di limitazione dei rischi.

In questa prospettiva, 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. Per il 2019, sono allo studio ulteriori misure di monitoraggio – da svolgersi in raccordo con i "referenti" anticorruzione, che consentiranno, in prospettiva, di adattare i contenuti delle singole valutazioni di rischio ai cambiamenti intervenuti, sia di tipo organizzativo che di "peso" dei rischi precedentemente individuati, dando così maggiore concretezza alla dinamicità dell'esercizio sopra evidenziata.

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.