

PIANO TRIENNALE

PER

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

E

LA TRASPARENZA

(2020 – 2022)

INDICE

Introduzione

Sezione I - Analisi di contesto

Obiettivi strategici del piano nazionale di prevenzione della corruzione

Sezione II – I soggetti coinvolti nella prevenzione

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

Sezione IV – Misure per la prevenzione

Sezione IV. 1 – Misure generali di prevenzione

Capitolo I – Codice di comportamento e diffusione di buone pratiche e valori

Capitolo II – Rotazione del personale

Criteri di effettuazione della rotazione del personale

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

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

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*) ed incarichi a soggetti in quiescenza di 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

Capitolo VII – Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

§ VII. 1 – Tutela del dipendente

§ VII. 2 – Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*

§ VII. 3 – sottrazione al diritto di accesso

Capitolo VIII – Formazione

Sezione IV. 2 – Misure speciali di prevenzione

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

Capitolo X – Misure per incrementare la tutela delle procedure di voto all’estero

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

Capitolo XII – Misure per l’affidamento dei contratti pubblici all’estero

Capitolo XIII – Gestione delle pensioni erogate a cittadini italiani residenti all’estero

Capitolo XIV – Gestione dei doni istituzionali

Capitolo XV – Gestione del contenzioso

Capitolo XVI – Esenzioni IVA

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

Sezione V – Controlli

Capitolo I — L’Ispettorato Generale

Capitolo II – Procedimenti penali e disciplinari

Sezione VI – Trasparenza

Contenuti

Aspetti tecnici

Aspetti organizzativi

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

Sezione VII – Collegamento con il ciclo della *performance*

Sezione VIII - Iniziative di promozione dell’integrità

Capitolo I – Giornata internazionale contro la corruzione al MAECI

Capitolo II - Presentazione del Rapporto sull’Italia nel quadro del Secondo ciclo di valutazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC)

Capitolo III – Business Integrity Day per la promozione dell’integrità delle imprese sui mercati internazionali

Capitolo IV – Seminario in materia di accesso agli atti

Conclusioni

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 di primo livello del MAECI aggiornato¹. Con il D.L. 21 settembre 2019, n. 104, convertito con Legge 18 novembre 2019, n. 132 il MAECI ha acquisito nuove competenze dal MISE, che impongono una revisione del presente Piano (in corso d'anno alla luce della progressiva integrazione degli uffici acquisiti all'interno dell'organizzazione).

La struttura centrale del Ministero consta di otto Direzioni Generali che 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. A tali strutture 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. n. 233 del 2001.

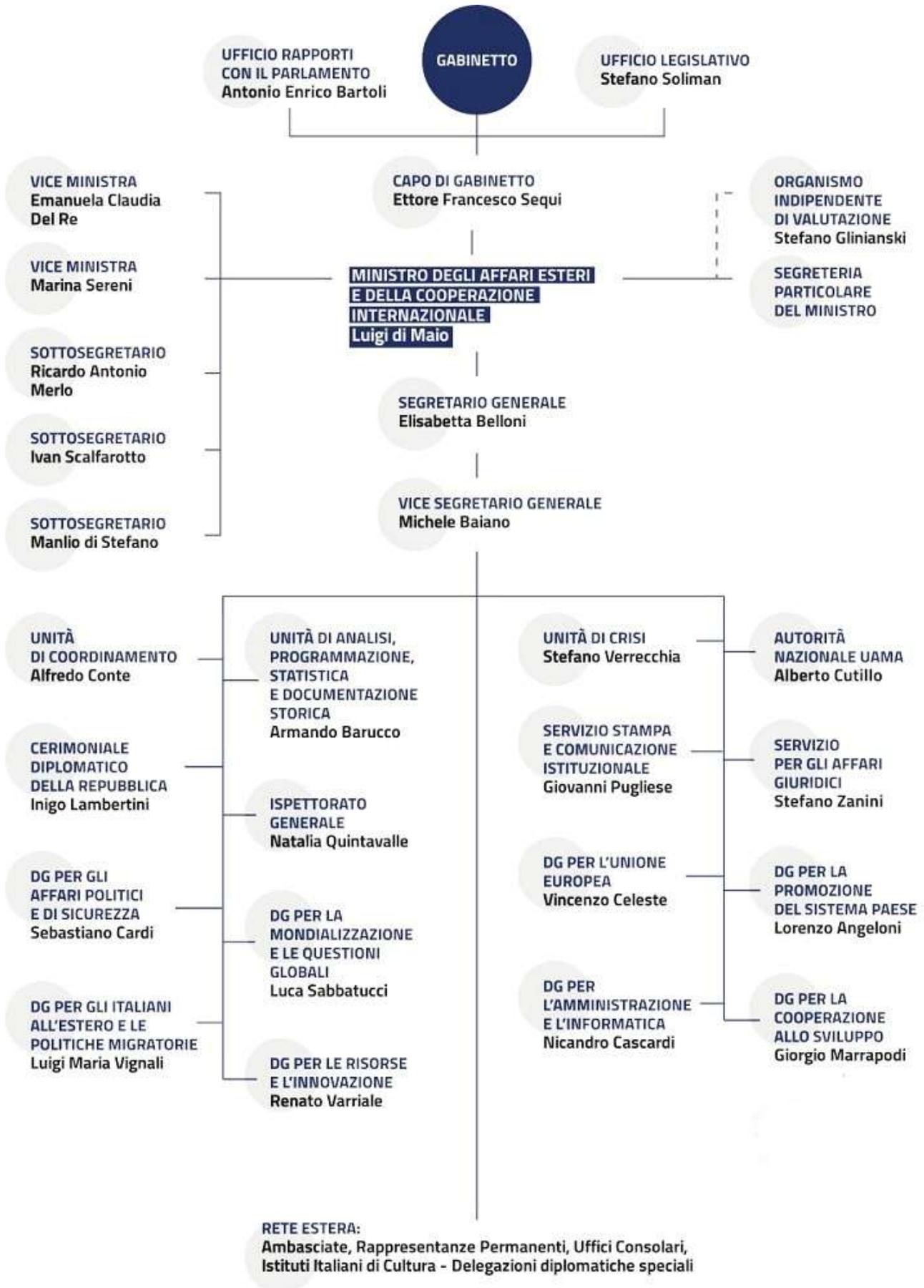
Al vertice della struttura amministrativa è collocato il Segretario Generale che, avvalendosi degli uffici e delle unità della Segreteria Generale, sovrintende all'azione dell'Amministrazione e ne assicura la coerenza e la continuità delle funzioni, coordinandone gli uffici e le attività, fungendo da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

I dirigenti generali (della Carriera diplomatica e della Dirigenza amministrativa) preposti ai vertici delle Direzioni Generali, svolgono i compiti di cui all'art. 16 del D.lgs n. 165/2001 e sono i referenti anticorruzione e trasparenza. I Capi Ufficio (Diplomatici e Amministrativi), svolgono le funzioni di cui all'art. 17 del D.lgs n. 165/2001, ma sono soggetti a diverso sistema di valutazione². Come previsto dal Codice di comportamento MAECI, assicurano al livello di competenza, gli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza.

¹ L'assetto di secondo livello (articolazioni interne, distinte in unità e uffici), è stato disciplinato con il D.M. 3 febbraio 2017, n. 233, successivamente modificato dal D.M. 20 dicembre 2019 a seguito del Decreto legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con Legge 18 novembre 2019, n. 132.

² Art. 3, c. 1 D.lgs n. 165/2001.

Organigramma del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale



Sezione I - Analisi di contesto

Contesto interno. Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale sono attribuite dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300³ 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.

La rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale⁴ 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**, previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, contiene *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* vevoli per il MAECI.

Contesto esterno. 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.

Differenze culturali. La realtà geografica di operatività del MAECI è molto variegata: il MAECI opera in 128 Paesi, in alcuni dei quali con diverse rappresentanze diplomatico-consolari (Ambasciate, Rappresentanze Permanenti, Consolati e Istituti italiani di cultura). 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 degli uffici nei Paesi

³ Si tratta di una specificazione di competenze già previste dal D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, che costituisce tuttora la cornice organizzativa entro la quale si svolgono le attività del MAECI.

⁴ Composta da 128 Ambasciate, 8 Rappresentanze permanenti presso gli Organismi Internazionali, 1 Delegazione Diplomatica Speciale, 80 Uffici Consolari, 539 Consolati onorari e 83 Istituti Italiani di Cultura.

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. Un ulteriore fattore culturale (incidente sull'organizzazione interna) è infine costituito dalle differenze culturali tra il personale assunto localmente presso le Sedi estere (non di nazionalità italiana) e quello proveniente dalla Sede centrale. Anche in presenza di strutturati procedimenti selettivi, le differenze culturali locali possono costituire un fattore di rallentamento nell'interiorizzazione dei valori di integrità e trasparenza, se non adeguatamente veicolati.

Privilegi e immunità. 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 conseguire 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. Per evitare che si abusino di tali immunità il Codice di comportamento impone obblighi rafforzati ai dipendenti all'estero.

Sicurezza. I contesti di sicurezza personale e delle infrastrutture 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, ed 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.

Applicazione delle normative locali. 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.

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 le esigenze di trasparenza e di privacy. Vi è però anche un'opportunità, ovvero quella di

veicolare, attraverso la correttezza e l'aderenza alle normative rilevanti, un forte messaggio di legalità per rafforzare l'immagine del Paese e presentare un sistema normativo ed amministrativo a piena certezza del diritto, anche nell'ottica di attrazione degli investimenti.

Stakeholder di riferimento. Nell'analisi di contesto effettuata e da un punto di vista "macro", gli stakeholder di riferimento sono ricollegabili alle diverse funzioni svolte dal Ministero. Per le attività strettamente connesse alla rappresentanza diplomatica (Ambasciate e Rappresentanze permanenti) questi sono il Vertice politico, il Governo ed il Parlamento, per l'azione di politica estera bilaterale e multilaterale perseguita, che necessita di informazioni, analisi e supporto nei rapporti bilaterali e nei fora multilaterali. Sul piano delle attività consolari gli stakeholder sono individuabili nelle collettività italiane all'estero per tutto quanto attiene alla loro tutela fuori dai confini nazionali, nei non cittadini che chiedono servizi ai Consolati Generali ed ai Consolati (principalmente richieste di cittadinanza, visti e attività collegate) e nella Autorità locali. Vanno menzionate inoltre le imprese e gli enti che compongono il sistema produttivo italiano, con il quale la Farnesina collabora in maniera frequente, tramite periodiche riunioni della Cabina di Regia e Tavoli di coordinamento. Alla luce del passaggio di competenze in materia di commercio estero e internazionalizzazione delle imprese dal Ministero dello Sviluppo Economico al MAECI, come disposto dal D.L. 104/2019, la Farnesina intende rafforzare ulteriormente il dialogo con il settore privato. Su un piano più generale invece, come tutte le Amministrazioni, per un principio di responsabilità verso la collettività, tutti i contribuenti possono essere considerati stakeholder, che correttamente esigono il rispetto degli obblighi di *compliance*, sintetizzabili proprio nelle misure di prevenzione della cattiva amministrazione e negli obblighi di trasparenza.

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 concorre anche alla determinazione di 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), ma anche lo stimolo a nuove iniziative normative più rispettose dei principi di trasparenza. Su tale ultimo aspetto, si sottolinea come la concessione di contributi da parte dell'Italia per iniziative di pace e umanitarie in sede internazionale, sia stata interamente rivista in chiave più trasparente (con decorrenza 1° gennaio 2019; art. 23-ter del DPR 5 gennaio 1967, n. 18, come novellato dall'art. 1, c. 589, della L. 30.12.2018, n. 145). Si prevede infatti, salvo casi di urgenza, che la concessione avvenga tramite procedura pubblica nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento, innovando profondamente l'impianto originario della L. 180/1992.

Ulteriori presidi generali sono la massima trasparenza e garanzie di assenza di incompatibilità, inconferibilità 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.

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.

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. Il Ministero degli Esteri crede fermamente nel principio e lo richiama anche nel proprio Codice di comportamento. 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 n. 33/13. Nel confermare l'impegno per il continuo aggiornamento e affinamento degli obblighi di pubblicazione (resi ulteriormente accessibili in tempo reale con nuovi applicativi interni, es. contratti pubblici in Italia ed all'estero), la Farnesina si propone di fornire alla collettività strumenti utili a una migliore comprensione delle dinamiche internazionali, senza pregiudicare il corretto svolgimento delle relazioni internazionali.

Sezione II – I soggetti coinvolti nella prevenzione

In conformità al Piano Nazionale Anticorruzione il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ha nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) la Ministra Plenipotenziaria Natalia Quintavalle (Decreto n. 5111/450 del 5 marzo 2019). La figura è individuata nella persona dell'Ispettrice Generale⁵, ovvero nel soggetto che istituzionalmente vigila sul regolare funzionamento degli uffici dell'Amministrazione, centrali e all'estero e promuove la cultura della legalità. Tale circostanza fa sì che la Responsabile disponga immediatamente della possibilità di raccordo e di interlocuzione con l'intera struttura di riferimento, ad ogni livello.

La RPC del MAECI, ai sensi dell'art. 1. c. 9 e 10 della Legge n. 190 del 2012, definisce procedure appropriate per formare, ai sensi del comma 10 della suddetta legge, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Come da previsioni normative, propone all'Organo di indirizzo politico, all'inizio di ogni anno solare, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e provvede alla sua efficace attuazione anche mediante opportune iniziative di comunicazione e sensibilizzazione. Successivamente all'adozione, il Piano è pubblicato sul sito internet dell'Amministrazione, nella sezione dedicata "Amministrazione trasparente".

Data la complessità organizzativa del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, i compiti relativi all'attuazione della trasparenza sono conferiti, con provvedimento di stesso livello, ad un altro soggetto (incardinato presso lo stesso Ispettorato Generale), che agisce in qualità di "Responsabile per la trasparenza" (RT)⁶. Tale figura si raccorda costantemente con la RPC adottando autonome determinazioni nei campi di competenza.

Ferme restando le responsabilità normativamente previste in capo alla RPC ed al RT, sono stati inoltre 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. I referenti anticorruzione, ove non deleghino espressamente le competenze in materia di trasparenza sono responsabili anche di tali aspetti.

A chiudere l'organizzazione dei soggetti coinvolti nella prevenzione (ed in linea con l'approccio olistico tipico della gestione del rischio) vi è poi la dirigenza (diplomazia ed amministrativa). Tutti i dirigenti (in servizio in Italia e all'estero), per l'area di rispettiva competenza, svolgono attività di prevenzione, adottando e proponendo misure di

⁵ Scelta organizzativa operata per ragioni di maggiore funzionalità.

⁶ L'attuale Responsabile per la trasparenza del MAECI è il Dirigente di I fascia, Cons. Min./Ispettore, Dott. Tonino Castrichino (D.M. 16 gennaio 2019, n. 1700/54).

prevenzione specifiche. Gli stessi assicurano l'osservanza del Codice di comportamento, verificano le ipotesi di violazione ed osservano le misure contenute nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione. Agli stessi è conferita ampia facoltà di informativa e di proposta nei confronti della RPC, del RT e dei referenti presso l'Amministrazione centrale.

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

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, alla luce del progressivo affinamento delle analisi di rischio condotte da ciascuna Direzione Generale (che specularmente raccolgono i rischi insistenti sulla rete estera) sono 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 | | | |

Alla luce delle analisi di rischio effettuate, non sono emersi, rispetto al 2019, nuovi elementi per modificare la tabella di rischio sopra riportata. Le misure adottate hanno quindi apportato un significativo abbassamento del rischio, che è rimasto a livelli accettabili dall'organizzazione.

Le aree mappate 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, viene 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.

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. Negli allegati 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.

Sezione IV – Misure per la prevenzione

Sezione IV. 1 – Misure generali di prevenzione

Capitolo I – Codice di comportamento e diffusione di buone pratiche e valori

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 2013⁷) è oramai divenuto 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 centrali ed 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 uniformarvi i propri comportamenti, nella vita lavorativa e privata, in virtù della peculiarità delle loro funzioni, specialmente in servizio all'estero. 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).

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.

⁷Il 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.

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.

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, e talvolta incaricati della gestione nei periodi di mancanza del Direttore titolare), di uno strumento di facile consultazione. Da ultimo il Decalogo è stato aggiornato il 10 luglio 2017⁸.
- 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.

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:

⁸ Una nuova versione verrà rilasciata nel 2020.

- 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.

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 sono opportunamente segnalate alla competente Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione (DGRI), che valuta 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 – La rotazione del personale

Il MAECI considera la rotazione del personale una misura cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, 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, appalti pubblici), ma per tutto il personale ministeriale, in ragione della delicatezza delle mansioni che esso è chiamato a espletare, specialmente all'estero.

I criteri di effettuazione della rotazione del personale

Nel 2019 sono stati soggetti a rotazione 1092 dipendenti su un totale di 3640 dipendenti ministeriali (pari al 31,7% 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.

L'elevato numero di uffici e di 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 conseguente necessità di avvicendamento sia di sede in sede che tra amministrazione centrale ed estero.

La Responsabile della Prevenzione della Corruzione verifica 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. La 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).

Nel 2019, l'Amministrazione ha rafforzato la misura della rotazione funzionale, specialmente dei responsabili di procedimento (RUP) per appalti presso le Sedi estere. Con specifica comunicazione diramata a tutti gli Uffici all'estero (30.4.2019), la RPC ha invitato gli stessi ad operare la rotazione dei RUP, e, in subordine, ad adottare misure di mitigazione del rischio. La rete estera si sta gradualmente adeguando a tali nuove indicazioni, anche alla luce della scarsità numerica di personale presente. Con le previste nuove assunzioni si prevede che la misura possa essere applicata a più vasto raggio.

Capitolo III – La gestione del 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.

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, il quale 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, quest'ultimo 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 la Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

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.

Nel 2019, il tema ha subito un ulteriore sviluppo, proprio con riferimento ai contratti pubblici (art. 42 D.lgs n. 50/2016; art. 5 DM n. 192/17). L'ANAC ha infatti disciplinato in dettaglio il conflitto di interessi negli appalti con proprie Linee Guida (n. 15/2019), di cui l'Ispettorato Generale ha dato ampia diffusione in tutte le proprie visite ispettive.

Capitolo IV – Lo 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.

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39/2013.

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

Se si riscontra nel corso del rapporto una situazione di incompatibilità, la 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 d.lgs.39 del 2013 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.

La Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione acquisisce le dichiarazioni degli interessati riguardanti l'insussistenza delle cause di inconferibilità, che sono necessarie ai fini della registrazione del provvedimento di conferimento, e ne invia copia in formato elettronico al Servizio Stampa per la pubblicazione sul sito.

Per quanto riguarda la insussistenza delle cause di incompatibilità, le segreterie di tutti i Centri di Responsabilità sono state incaricate di raccogliere, entro il mese di gennaio di ogni anno (a partire dal 2014), le dichiarazioni firmate inerenti tutti gli incarichi dirigenziali al proprio interno e di inviarle 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.

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.

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 2019 sono stati comunicati, unitamente alle relative schede, 44 incarichi nel sistema PERLA PA di cui:

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

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.

Capitolo V – Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro. Conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti che hanno prestato attività lavorativa presso soggetti privati destinatari di provvedimenti della PA ed a soggetti in quiescenza di rapporto di lavoro

L'Amministrazione del MAECI si è 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.

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

Capitolo VI – La formazione di commissioni, le assegnazioni agli uffici ed il 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.

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 – Il *whistleblowing*

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 di 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 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.

§ VII.1 La tutela del dipendente "*whistleblower*"

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.

L'identità del segnalante non può essere rivelata sino alla conclusione della fase istruttoria, il che è una garanzia a sua tutela. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, anche se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, a patto che siano 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.

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.

Il perseguimento, da parte del dipendente segnalante, dell'integrità delle amministrazioni nonché della prevenzione e repressione delle malversazioni costituisce 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 della violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore da parte del prestatore di lavoro (art. 2105 c.c.). 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.

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 circostanziati 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 nel corso del 2020 verrà attivata una procedura informatica ad identità protetta, ricalcata su quella in essere presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (software in riuso). La segnalazione arriverà direttamente alla RPC, che la trasmetterà ad uno o più componenti dello Sportello Anticorruzione per eventuale istruttoria. Dopo la segnalazione ed un primo esame, si forniranno ai richiedenti informazioni ed un primo inquadramento della questione.

Nel 2019 sono pervenute 10 segnalazioni, di cui 8 relative ad un singolo caso che si sta avviando a conclusione grazie alle segnalazioni effettuate; le altre due erano relative ad una fattispecie non ricadente strettamente nel whistleblowing, poi risolta senza l'intervento dello Sportello. Non sono emersi casi di corruzione.

§ VII. 2 Il 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:

- alla Responsabile della Prevenzione della Corruzione; la 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.

§ VII.3 La sottrazione delle segnalazioni 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. A maggior ragione gli stessi documenti sono sottratti all'accesso civico di cui al D.lgs n. 33/2013.

Capitolo VIII – 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 2019, 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, corsi per il personale dirigenziale e delle Aree Funzionali neo-assunto), sia nei corsi di *pre-posting* per il personale diplomatico e delle Aree Funzionali destinato a prestare servizio all'estero. Il MAECI, inoltre, incoraggia attivamente la partecipazione di tutto il personale ai moduli in tema di anticorruzione e trasparenza ed efficientamento dei processi organizzativi realizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Il totale del personale che nel 2019 ha usufruito di formazione frontale in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione o trasparenza amministrativa è stato di 248 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". Tali percorsi formativi sono destinati a tutto il personale della II

e III Area Funzionale in servizio a Roma o presso la rete diplomatico-consolare. Particolare attenzione è stata quindi posta sulla prevenzione della corruzione nel settore consolare/visti, tra quelli ritenuti maggiormente a rischio. Il corso, erogato in tre edizioni dal 2017 al 2019, ha visto la partecipazione di 1.376 dipendenti (401 nel 2019) e il superamento del test finale da parte di 927 (363 nel 2019).

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

Infine, nel 2019 sono state altresì realizzate specifiche iniziative di formazione in tema di comunicazione con il pubblico e trasparenza 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, CERI⁹. A cascata i relativi responsabili individueranno il personale degli Uffici che sarà coinvolto nei programmi di formazione. Un rafforzamento auspicabile della formazione anticorruzione (riferito a specifiche aree di rischio all'estero) sarà previsto per i Capi Missione ed i Capi Ufficio in occasione delle assegnazioni all'estero.

Sezione IV. 2 – Misure speciali di prevenzione

Le seguenti misure a carattere specifico sono adottate dal Ministero in virtù delle peculiarità dei rischi corruttivi e di cattiva amministrazione dell'Amministrazione degli Esteri.

Capitolo IX – Misure per la prevenzione del rischio nel settore dei visti d'ingresso

La DGIT ha predisposto 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

⁹ 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.

prevenzione e riduzione del rischio. Nel 2019 è stata completata la redazione del nuovo vademecum operativo per lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione di fornitori di servizi ausiliari dei visti in outsourcing (con relativi modelli di documenti di gara) e ne è stata avviata la sperimentazione presso alcune Sedi estere.

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. Nel 2017 è stata istituita la "Settimana della prevenzione del rischio negli uffici visti" all'estero, iniziativa reiterata negli anni successivi. Per lo svolgimento delle verifiche è utilizzata una *check list* (lista di controllo), che contiene una serie di punti specifici da sottoporre a verifica, indicando per ciascuno 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).

La DGIT procede periodicamente 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.

Infine, nell'aprile 2019 è stata tenuta una giornata di studi dedicata al contrasto alla contraffazione documentale, occasione di aggiornamento e condivisione fra i partecipanti di esperienze e buone prassi su tale delicato nodo operativo, con la partecipazione di esperti settoriali ed esemplificazioni pratiche.

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

In occasione delle ultime consultazioni politiche, nel 2018, 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 sia 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. Nelle ultime elezioni del 2018 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 in essere contratti che hanno rafforzato la tutela dell'Amministrazione verso i rischi di mancata o ritardata consegna, ed i derivanti possibili contenziosi; 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.

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. Sulla base di tale esperienza si prevede di migliorare tali misure in vista delle prossime consultazioni elettorali, a partire dal referendum costituzionale del 29 marzo 2020.

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

La realizzazione di un applicativo informatico *ad hoc* ad uso degli Istituti di Cultura e delle Scuole (S.I.G. IIC S¹⁰), 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 è ormai un risultato consolidato. 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.

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

¹⁰ Sistema informativo gestionale Istituti di Cultura e Scuole. Il citato sistema di gestione è stato avviato (per gli Istituti di Cultura) negli ultimi mesi del 2014 per la predisposizione dei bilanci di previsione 2015.

strumento per assicurare efficacia della spesa, da un lato, e trasparenza nella prevenzione dei fenomeni corruttivi, dall'altro¹¹.

Capitolo XII – 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 *“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 stato corredato di apposite *“Istruzioni operative”* e modulistica rilevante. Al di là del suo intento di semplificazione, il DM 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 (ponendosi in linea con l'Allegato 4 del PNA 2013). Le Istruzioni operative e la modulistica fornita, nell'ottica di contenere la discrezionalità dei decisori, forniscono puntuali indicazioni sulle soglie applicabili, sulle procedure di scelta del contraente, sugli obblighi di pubblicità e sugli adempimenti in materia di tracciabilità¹². 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 XIII – Gestione delle pensioni erogate a cittadini italiani residenti all'estero

Un'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,

¹¹ V. nota precedente.

¹² Tali misure sono naturalmente integrate a seguito di provvedimenti adottati dall'ANAC in materia, ove il DM 192/17 preveda espressi rinvii al Codice dei contratti pubblici (è il caso della gestione dei conflitti di interesse, Linee Guida ANAC 15/2019).

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 XIV – 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.

Capitolo XV – 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.

Inoltre, al fine di ridurre i rischi di contenzioso nei confronti dell'Amministrazione, nell'ottobre 2019 la Segreteria Generale ha diramato a tutta la rete diplomatico-consolare delle linee guida in merito di lavoro c.d. "esterno" afferente a personale non di ruolo e non a contratto.

Capitolo XVI – 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 XVII– 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, necessari alla circolazione delle loro autovetture sul territorio nazionale.

L'abolizione del sistema dei buoni cartacei, sostituito ora con il sistema delle carte prepagate, ha eliminato 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.

Sezione V – Controlli

Capitolo I – L’Ispettorato Generale

Lo scopo della funzione ispettiva, esercitata al MAECI dall’Ispettorato Generale, è la 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. Le ispezioni generali ordinarie sono svolte nei riguardi degli Uffici all’estero secondo un programma stabilito di anno in anno, 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.

Nel 2019 è stato realizzato un programma di missioni ispettive relativo a 75 Uffici in totale, di cui 70 all’estero e 5 presso la Sede centrale, e sono state elevate 2400 raccomandazioni.

Capitolo II – Procedimenti penali e 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, che sono 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 2019, sono stati avviati in totale 3 procedimenti disciplinari per fatti rilevanti o potenzialmente rilevanti sotto il profilo penale: uno relativo a falsa attestazione della presenza in servizio, conclusosi con il licenziamento senza preavviso; uno relativo a una condotta extra-lavorativa conclusosi con la sospensione per sei mesi; infine, il terzo relativo a un falso in atto pubblico, in corso alla data di pubblicazione del presente Piano. È stato altresì sospeso cautelatamente un dipendente condannato in primo grado per il reato di cui all’art. 416 c.p., nonché per violazione del D.lgs. n. 286 del 1998; il relativo procedimento disciplinare era stato avviato in precedenza ed è tuttora sospeso in attesa della conclusione di quello penale.

Con riferimento al personale a contratto, nel 2019 è stato avviato un procedimento disciplinare di rilevanza penale, per cui è stata inviata notizia di reato alla Procura della Repubblica e alla Corte dei Conti. La natura dell'irregolarità segnalata è la falsa attestazione in servizio; è stata irrogata la sanzione della sospensione con privazione della retribuzione. 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 2019, a seguito dell'attività di verifica e controllo posta in essere, 51 erano i procedimenti pendenti innanzi alla Magistratura ordinaria e 27 quelli innanzi alla Corte dei conti; nello stesso periodo di riferimento sono state effettuate segnalazioni per ipotesi di reato a carico di 3 dipendenti e 1 segnalazione alla Corte dei Conti per ipotesi di danno erariale, mentre si sono conclusi 11 procedimenti dinanzi alla Magistratura ordinaria e 6 dinanzi a quella contabile.

I procedimenti che coinvolgono il personale della nostra Amministrazione riguardano fattispecie penalmente rilevanti "tipiche" dei pubblici funzionari (danno all'erario, favoreggiamento dell'immigrazione, truffa, falsità, corruzione, diffamazione, peculato).

Sezione VI – Trasparenza

Nella presente 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, c. 1 del D.lgs. n. 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”*.¹³

Il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale intende anche nel 2020 promuovere e valorizzare il nuovo principio di trasparenza, 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”*. L'obiettivo però ha una duplice valenza, da un lato infatti si vuole privilegiare il concetto di trasparenza quale “misura” anticorruzione, dall'altro, riconoscergli il ruolo “propulsore” di stimolo verso un'amministrazione più aperta e al servizio del cittadino. In tale secondo ambito, dovrà tenersi conto anche di soggetti terzi coinvolti, specialmente di rilievo internazionale, che comportano la necessità di un adeguato bilanciamento dei valori tutelati (in particolare il pregiudizio alle relazioni internazionali¹⁴ ed alla sicurezza del personale e delle strutture).

Anche nel 2020 sarà importante verificare la compatibilità del FOIA e delle pubblicazioni obbligatorie ai sensi del D.lgs n. 33/2013 con il regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali, e con il D.lgs 10 agosto 2018 n. 101 che ne ha adattato l'applicazione sul piano nazionale.

¹³ 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”*.

¹⁴ Su tale esclusione relativa si basano la maggior parte dei dinieghi. Molto spesso, nelle materie oggetto di accesso civico riguardanti il Ministero, si ha la necessità di raccordarsi con altre entità non nazionali (Paesi esteri, Organizzazioni internazionali), che sono tutelati da trattati internazionali nella divulgazione di informazioni.

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 verso “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 agevolmente comprensibile per i cittadini e non solo per gli addetti ai lavori. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo 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 civile¹⁵. 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.

Nel 2019 si sono registrati importanti progressi sulla pubblicazione dei dati riferiti agli affidamenti pubblici effettuati all’estero, ora resi disponibili in tempo reale (con aggiornamento entro le 24 ore) in modalità centralizzata nella sezione Amministrazione trasparente, anche per tutti gli uffici all’estero. Si prevedono, nel 2020, ulteriori evoluzioni ed automazioni, in modo da rendere “tracciabile” tutto il ciclo di vita dei contratti, sia pure con le eccezioni previste dalla normativa. Come aspetto critico con le normative locali, occorre precisare che in molti Paesi non esiste la stessa libertà di divulgazione dei dati del D.lgs n. 33/2013. Tale circostanza potrebbe comportare una limitazione di diffusione di dati pena l’attivazione di azioni legali.

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

¹⁵ Si sottolinea comunque che molti documenti di natura operativa non sono più prodotti dal Ministero, ma dall’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Nei casi di accesso civico, pur potendo l’AICS richiedere pareri alla DGCS (o ad altre Strutture del Ministero), gli stessi non possono ritenersi dirimenti ai fini della divulgazione delle informazioni, ma devono formare oggetto di autonoma valutazione, sia in primo grado, sia in caso di riesame.

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 2019, le iniziative di sensibilizzazione in sede di visite ispettive sono state ulteriormente potenziate con due leve importanti: a) il rafforzamento dei moduli frontali dedicati a tutti i dipendenti sulle tematiche di trasparenza ed anticorruzione (anche in lingua veicolare, inglese); b) la partecipazione dell'Ispettorato Generale, in sinergia con la Direzione Generale per il Sistema Paese, alle Riunioni d'area dei direttori degli Istituti di Cultura (in un caso anche dei Consoli). In tali occasioni viene svolta un'apposita sessione dedicata alla prevenzione del rischio nei contratti pubblici, che ha riscosso molto interesse. Nel 2019 si sono svolte tre riunioni, rispettivamente a Lima, Tokyo e Montreal e nel 2020 si prevede di proseguire lungo la stessa linea fornendo spunti di riflessione ed aggiornamenti.

In tema di apertura al pubblico, sono allo studio nuove manifestazioni per il 2020, 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.

Aspetti tecnici

Anche nel 2020 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 e riduzione dei margini di discrezionalità nelle pubblicazioni¹⁶. Va rilevato che tali misure devono tenere conto delle diverse discipline vigenti in tema di riservatezza (che possono comportare una limitazione di pubblicità per prevenire azioni legali ed essere pregiudizievoli per la sicurezza) e di adeguatezza tecnica dei sistemi informatici, necessariamente vincolati agli strumenti disponibili in Consip.

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, l'Help Desk FOIA istituito presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP), incardinato nel Servizio Stampa del MAECI ha raggiunto una certa maturità e competenza in materia. L'URP agisce in qualità di "Help Desk FOIA", come punto di accesso delle istanze

¹⁶ È opportuno segnalare che la pubblicazione di tutti i documenti riferiti agli affidamenti all'estero deve tenere conto di vincoli digitali fisici (stoccaggio dei documenti, molti ancora non in formato "nativo" digitale) e di connettività (molte Sedi all'estero hanno collegamenti ed ampiezza di banda carenti).

pervenute indirizzando i richiedenti alle strutture competenti per materia e fornendo (alle strutture), un bagaglio di conoscenza di base per poter trattare le richieste pervenute. In tale veste, l'URP provvede a fornire supporto istruttorio generale 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 e le relative valutazioni di merito, avverso le quali l'utente può chiedere il riesame congiunto al Responsabile per la trasparenza ed alla Responsabile per la prevenzione della corruzione (fatto salvo il ricorso al giudice amministrativo).

Nel corso del 2019 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 – 13 dicembre 2019 si sono registrate n. 70 richieste di FOIA, di cui 20 interamente accolte, 22 parzialmente accolte, 23 inoltrate ad altre P.A. per competenza, 14 rigettate (2 in trattazione). Sono pervenute 7 richieste di riesame, che sono state confermate in II istanza. Il monitoraggio delle richieste ha fornito 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 informazioni¹⁷.

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.

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, per consentire alle sedi di pubblicare debitamente le sottosezioni di propria competenza¹⁸.

¹⁷ Come sopra detto, si sta operando per arrivare ad un unico inserimento che possa automatizzare il flusso di dati. Nel 2019 il risultato è stato raggiunto per il formato tabellare degli affidamenti pubblici.

¹⁸ V. nota precedente.

In ragione delle specificità organizzative del Ministero (Rete estera), si è operata la scelta di nominare un Responsabile per la trasparenza, accanto al Responsabile per la prevenzione della corruzione, con il quale collabora direttamente. Egli ha 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. Con decreto 1700/54 del 16 gennaio 2019, il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha nominato Responsabile della Trasparenza il Consigliere Ministeriale Tonino Castrichino.

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

Nel corso del 2019 la sezione “Amministrazione trasparente” ha ricevuto 351.451 visite e 81.965 accessi. Il trend è in aumento rispetto al 2018, a conferma dell'interesse dei cittadini per le attività del Ministero.

Il sito web esteri.it ha ricevuto 13.532.390 di visite, 9.232.140 di visualizzazioni e 5.009.470 di accessi. 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 2019 l'Ufficio Relazioni con il Pubblico ha risposto a 31.760 richieste dell'utenza: 25.243 comunicazioni via e-mail, 6.136 telefonate e 381 visite.

Gli argomenti dei quesiti hanno riguardato, in percentuale:

Servizi consolari – 41%

Visti – 23%

Consigli di viaggio – 10%

Promozione culturale – 8%

Lavoro e concorsi – 5%

Informazioni sedi estere – 1%

Altri argomenti – 12%

Sezione VII – Collegamento con il ciclo della *performance*

L'Atto d'Indirizzo del Sig. Ministro per il 2020 attribuisce una particolare attenzione alle attività per la prevenzione della corruzione. Coerentemente con tale indicazione, anche nel 2020 il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione è stato elaborato in stretto raccordo con il Piano della Performance della Farnesina.

L'atto di indirizzo del Signor Ministro per il 2020 contiene il passaggio seguente:

“Riforma dell’Azione amministrativa. Occorrerà 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 quindi una priorità a vasto raggio, che interessa tutte le attività dell’amministrazione, orientandola naturalmente verso principi di efficienza ed efficacia, ma sempre in un “ambiente” che sia rispettoso della “*compliance*” ministeriale, intesa come assetto di regole di buona amministrazione e di corretto esercizio della funzione pubblica.

Il Piano della Performance riflette tale approccio includendo numerosi obiettivi che intervengono nei settori della prevenzione della corruzione, della trasparenza, dell’efficacia amministrativa e della razionalizzazione delle spese. Si evidenziano in particolare i seguenti punti di contatto, riportati nel Piano della Performance: “Digitalizzazione e ammodernamento tecnologico del MAECI”, “Miglioramento e maggiore utilizzo dei servizi consolari fruibili direttamente on line”, “Visto per l’Italia”, “Prenota Online”, “Miglioramento della gestione amministrativa delle Sedi estere”, “Incremento delle iniziative per la valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare”, “Contribuire all’efficacia della governance economica e finanziaria globale”.

L’Ispettorato Generale, quale struttura di riferimento per la prevenzione della corruzione e di promozione della cultura della legalità, provvede – anche mediante analisi critiche – a sollecitare un maggior grado di trasparenza nei procedimenti di competenza del MAECI ed a vigilare sulla regolarità dell’azione amministrativa, sia in sede ispettiva sia in caso di richiesta di pareri che toccano vari aspetti delle attività del MAECI (sicurezza, *compliance* in generale). Tramite le missioni ispettive, le indicazioni fornite in loco e le raccomandazioni post-ispettive, l’Ispettorato Generale effettua un’attività di monitoraggio per verificare e

assicurare il corretto funzionamento degli Uffici centrali e periferici, con poteri di stimolo ed impulso.

Anche nel 2020 verrà assicurata la necessaria attenzione alla formazione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, mediante 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.

Si tratta quindi di un obiettivo trasversale che tocca tutte le attività dell'amministrazione e per il quale sussistono, in prospettiva, le basi per sviluppare una più marcata condivisione di obiettivi con il Piano della Performance. In tale ambito, su impulso dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e d'intesa con l'Ispettorato Generale, verrà istituito un apposito "tavolo di lavoro" informale volto ad approfondire i "punti di contatto" che esistono tra performance e prevenzione della corruzione, in vista di una loro maggiore integrazione reciproca.

Sezione VIII - Iniziative di promozione dell'integrità

Capitolo I – Giornata internazionale contro la corruzione al MAECI

Il 18 dicembre 2019 il MAECI ha celebrato la Giornata internazionale contro la corruzione con un evento, aperto a tutti i dipendenti, incentrato sulla trasparenza, l'istituto del whistleblowing e la sua applicazione al Ministero.

L'incontro ha presentato alla Farnesina la nuova procedura informatica per la segnalazione ad identità protetta di illeciti da parte di dipendenti dell'amministrazione, ed ha sottolineato l'importanza di un sano ambiente di lavoro per aumentare la produttività ed il benessere organizzativo.

L'evento ha sottolineato la funzione delle misure di prevenzione della corruzione in termini di "buona amministrazione", e non solo in funzione di deterrenza degli illeciti, nonché ha messo in guardia contro il possibile abuso dello strumento del whistleblowing, sottolineando la necessità di un'adeguata formazione in tema di valutazione delle denunce. In tale ambito è stata valorizzato il principio di trasparenza quale elemento imprescindibile ed alleato dell'attività amministrativa.

Capitolo II - Presentazione del Rapporto sull'Italia nel quadro del Secondo ciclo di valutazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC)

Il 22 maggio 2019 il Ministro degli esteri Moavero Milanesi, il Ministro della Giustizia Bonafede ed il Presidente dell'ANAC Cantone hanno presentato il Rapporto sull'Italia adottato nel quadro UNCAC. Hanno preso parte all'evento autorevoli ospiti, tra i quali le Ambasciate accreditate in Italia, vertici amministrativi delle istituzioni italiane, il settore privato, esponenti della società civile e ambienti accademici o di ricerca.

Gli intervenienti hanno unanimemente sottolineato la centralità del coordinamento inter-istituzionale anticorruzione per porre in rilievo i punti di forza del quadro giuridico e le buone prassi e rafforzare la capacità di adeguamento alle raccomandazioni di peer review. Il Ministro degli Esteri ha evidenziato l'importanza di un'azione di sistema per la corretta ed efficace rappresentazione del Paese, specie in settori sensibili come quello della prevenzione e repressione della corruzione. In questo quadro, ha evidenziato come l'impegno congiunto tra MAECI, Ministero della Giustizia e ANAC abbia condotto al riconoscimento, da parte dell'UNCAC, di progressi significativi del Paese nella prevenzione della corruzione e nel recupero dei beni provento di corruzione. Egli ha anche posto in luce l'aspetto preventivo della promozione di una cultura della legalità, quale insieme di valori etico-morali e premessa per lo sviluppo dell'attività d'impresa in condizioni di integrità e parità concorrenziale.

Capitolo III – Business Integrity Day per la promozione dell'integrità delle imprese sui mercati internazionali

Il 16 dicembre 2019 il Ministero degli Esteri, d'intesa con l'Ambasciata d'Italia negli Emirati Arabi Uniti, ha organizzato, a margine della VIII Conferenza UNCAC contro la corruzione, l'evento Italian Business Integrity Day. L'incontro è stato inteso per promuovere la consapevolezza del ruolo che l'integrità delle imprese svolge per il corretto funzionamento dei mercati domestici e internazionali. L'evento ha sottolineato il valore che assume anche in termini reputazionali la presentazione delle migliori pratiche di modelli organizzativi e programmi di compliance per prevenire la corruzione e l'illegalità nell'attività d'impresa da parte dei maggiori gruppi italiani operanti all'estero.

Capitolo IV – Seminario in materia di accesso agli atti

Il 16 dicembre 2019 l'Ispettorato Generale, in collaborazione con il Consiglio di Stato, ha svolto un evento di aggiornamento e sensibilizzazione anticorruzione, con focus sull'accesso agli atti (classico e FOIA). L'evento ha affrontato gli aspetti di frequente trattazione di interesse del Ministero, quali: l'accesso civico, il rapporto tra questo e l'accesso documentale classico, le cause di esclusione ed i margini di discrezionalità delle amministrazioni in materia.

Il seminario ha confermato l'interesse sulla materia dell'accesso agli atti, che si sta rivelando come una delle maggiori sfide alle quali l'Amministrazione è attualmente confrontata.

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 2019 lo strumento del Piano si è rivelato particolarmente fecondo di suggerimenti ed impulsi, in tutti i settori: in particolare nel *whistleblowing*, che ha visto la creazione di un nuovo applicativo che potrà rendere l'esercizio del diritto più facile, e che è stato poi oggetto della Giornata internazionale anticorruzione alla Farnesina. Anche nell'applicazione delle previsioni legislative in tema di trasparenza e di protezione dei dati personali sono stati registrati importanti progressi (trasparenza negli affidamenti pubblici). 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. Si tratta in sintesi di promuovere una “buona amministrazione” tenendo conto dell’ambiente complesso nel quale sono svolte le attività pubbliche.

Per il 2020, 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, 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.