
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

PIANO TRIENNALE

PER

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

E

LA TRASPARENZA

(2021 – 2023)

INDICE

Sintesi operativa

Introduzione

Sezione I - Analisi di contesto

Contesto interno

Contesto esterno

Stakeholders di riferimento

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 etici

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 – Il *whistleblowing*

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 del Ministero e degli Uffici all'estero

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 aggiuntive di promozione dell’integrità

Capitolo I – Giornata internazionale contro la corruzione al MAECI

Capitolo II – Seminario in materia di contratti pubblici

Conclusioni

Sintesi operativa

L'aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza si rivela da anni un importante appuntamento per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Si tratta di un momento di riflessione comune a tutte le Strutture del Ministero, che consente di fare il punto sullo stato di salute delle attività istituzionali, dal punto di vista dell'integrità e della trasparenza.

L'approccio adottato nel Piano 2021-2023 mira al consolidamento e al miglioramento delle misure esistenti, piuttosto che all'introduzione di nuove, tenendo conto delle esigenze di sostenibilità organizzativa delle stesse.

Un fattore nuovo di contesto è sicuramente l'emergenza Covid – 19, che ha avuto un impatto sui metodi di lavoro, ma che è considerato anche un nuovo fattore di rischio di cui tenere conto nelle attività istituzionali. Il MAECI, per la sua capillare diffusione di Uffici all'estero (303 Sedi sui 5 continenti) si è trovata a gestire l'impatto della pandemia con effetti diversificati ed asincroni, assicurando al tempo stesso la protezione della salute del personale e la continuità dell'erogazione dei servizi essenziali per gli utenti.

Si conferma l'impianto delle misure obbligatorie (generali e specifiche) adottato nei precedenti esercizi, che si è rivelato efficace per prevenire i fenomeni di cattiva amministrazione, ma il Piano attuale ne ha previsto un miglioramento, in termini di monitoraggio, responsabilità e tempi di attuazione. I risultati di tale revisione sono visibili nelle singole mappature di rischio, che oltre ad essere più comprensibili, prevedono obblighi più stringenti a carico dei detentori di rischio (risk owners).

Il livello di esposizione al rischio delle attività del MAECI (che sono ormai tutte comprese nelle cd. "aree obbligatorie"), rimane in linea con quello delle precedenti analisi. A livello centrale le attività istituzionali sono presidiate da misure interne ed esterne ed il rischio è fortemente contenuto. Diversa è la situazione nelle Sedi estere, dove i contesti locali (vincoli giuridici, economici, ambientali e culturali) possono attenuare l'incisività delle misure anticorruzione. In tali contesti si rivela fondamentale il rispetto dei Codici di comportamento (generale, DPR n. 62/2013 e specifico MAECI) e l'applicazione delle disposizioni speciali dettate per l'estero (contratti, DM n. 192/2017; sicurezza sul lavoro DM n. 51/2012), elaborate anche in un'ottica di buona amministrazione.

Cruciale, per una buona amministrazione, è inoltre la leva della formazione, anche in termini di diffusione di valori culturali di integrità. A questo strumento il MAECI riconosce una speciale rilevanza, promuovendo e realizzando sia la formazione di base sia quella specifica per le aree a rischio, avvalendosi della Scuola Nazionale di Amministrazione e di risorse interne. L'emergenza sanitaria ha dato impulso a nuovi strumenti di promozione della legalità, anche con l'ausilio delle nuove tecnologie di video conferencing.

Il dialogo con i Referenti anticorruzione (Direttori Generali in sede centrale; Capi Missione all'estero), si è rivelato relativamente agile e fruttuoso presso l'Amministrazione centrale, ma necessita di un nuovo impulso per l'estero, dove sono richiesti maggiori presidi anticorruzione.

La trasparenza, ad un tempo strumento anticorruzione e diritto in sé, per conoscere e promuovere un'amministrazione più aperta e al servizio del cittadino (D.lgs. n. 33/2013), è stata ulteriormente potenziata con l'automazione di flussi informativi di diretta pubblicazione sulla sezione Amministrazione Trasparente. Parimenti, nel 2020 è stata condotta una vasta opera di monitoraggio sui siti degli Uffici all'estero, con azioni di supporto alle sedi, per favorire una pubblicazione completa e aggiornata dei dati obbligatori.

Il Piano anticorruzione è in linea con il Piano della Performance, nel quale la valenza trasversale delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono chiaramente declinate (Atto di Indirizzo dell'On.le Ministro per il 2021). Costante è il dialogo con l'Organismo Indipendente di Valutazione, con il quale è in programma la creazione di un tavolo informale di lavoro sui temi della performance, della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

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 delle attività del Ministero. Il Piano 2020 si è rivelato particolarmente fecondo di suggerimenti ed impulsi in tutti i settori. Frequenti sono stati i richiami a tale documento nella gestione dei settori a maggiore rischio: incarichi extra istituzionali, trasparenza, contratti pubblici. Il Piano 2021-2023, forte di tali risultati, prosegue nello sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, consapevole che il successo delle misure dipende in larga misura dalla loro sostenibilità organizzativa, dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e concreta interiorizzazione da parte di tutti gli attori coinvolti. L'obiettivo di fondo è promuovere una "buona amministrazione" tenendo conto dell'ambiente complesso nel quale sono svolte le attività pubbliche e in particolare, quelle del MAECI, che interagisce con ordinamenti giuridici di diversa tradizione storica.

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 D.P.R. n. 95/2010, così come modificato dal D.P.R. n. 260/2016 – l'assetto organizzativo di primo livello del MAECI, aggiornato¹ alla luce del Decreto Legge 21 settembre 2019, n. 104 (convertito con Legge 18 novembre 2019, n. 132²). Il presente Piano include la gestione del rischio dei processi relativi alle nuove attività acquisite.

La struttura centrale del Ministero – a seguito della riforma del 2010, il cui assetto è stato confermato dal recente D.P.R. n. 260/2016 – 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 tra l'altro 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. Le altre strutture di primo livello a carattere specialistico sono il Cerimoniale diplomatico della Repubblica, l'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero e due Servizi (Stampa e Comunicazione Istituzionale; Affari giuridici, del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati). Sono infine presenti uffici di diretta collaborazione ai sensi del D.P.R. n. 233 del 2001.

¹ L'Amministrazione centrale è stata oggetto di un'importante riorganizzazione nel 2015/2016, conseguente alla riforma della cooperazione allo sviluppo, che ha portato alla creazione di un'apposita Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo e al riordino della Direzione Generale competente. Nel 2017 è stata inoltre aggiornata e resa più rispondente alle esigenze della politica estera l'articolazione delle strutture dirigenziali non generali del Ministero. Il Decreto legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge 18 novembre 2019, n. 132, ha disciplinato il trasferimento al MAECI dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) di competenze in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese. A seguito di siffatto trasferimento di competenze dal MISE, un ulteriore riassetto organizzativo è stato disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 dicembre 2019. In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2020, sono state trasferite al MAECI le risorse umane, strumentali e finanziarie precedentemente assegnate alla Direzione Generale per la politica commerciale internazionale e alla Direzione Generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi del MISE. 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 (in conseguenza del citato Decreto legge n. 104/2019, convertito con Legge n. 132/2019).

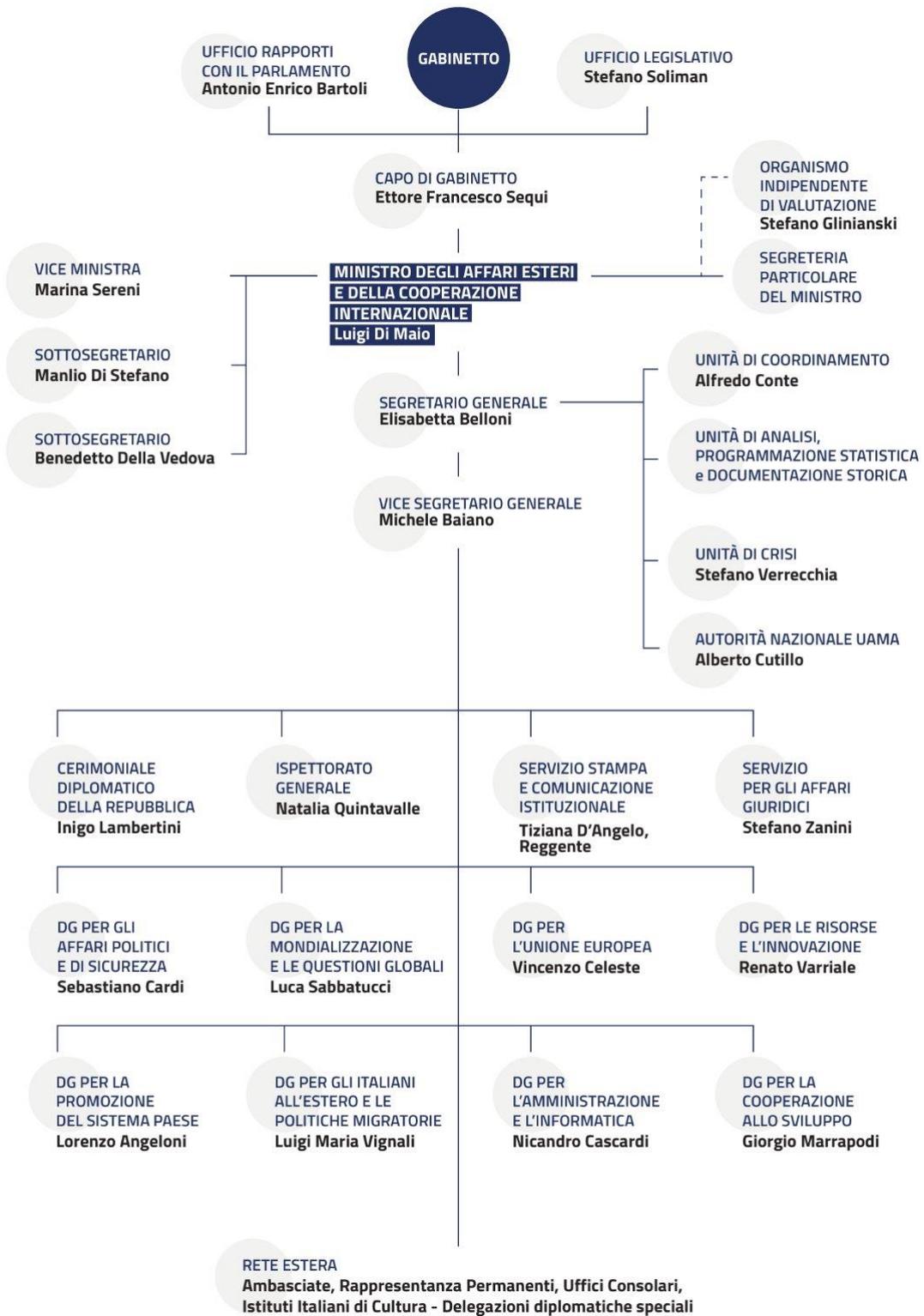
² Acquisizione di competenze relative a internazionalizzazione dal Ministero dello Sviluppo Economico – MISE.

Al vertice della struttura amministrativa è collocata la Segreteria 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.

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. 165/2001³ come previsto dal Codice di comportamento MAECI e dall' "Elenco degli obblighi di pubblicazione" allegato al Piano, assicurano, nelle materie di propria competenza, gli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza.

³ I dirigenti della carriera diplomatica e i dirigenti amministrativi sono soggetti a diverso sistema di valutazione atteso quanto previsto dall'art. 3, c. 1 D.lgs. n. 165/2001.

Organigramma del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale



Sezione I - Analisi di contesto⁴

Il fattore COVID-19

Il 2020 è stato caratterizzato dalla pandemia COVID-19 che, sin dai primi mesi dell'anno, ha fortemente influito sulle attività del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale sia presso l'Amministrazione centrale, sia presso le Sedi della rete all'estero.

In attuazione dei primi provvedimenti emergenziali adottati (in particolare, D.L. 18/2020), l'attività lavorativa è stata rimodulata per garantire la tutela della salute sui luoghi di lavoro del proprio personale, nonché le prestazioni indifferibili, con particolare riferimento ai servizi consolari e all'assistenza ai connazionali all'estero.

In parallelo con l'andamento dell'epidemia e con le disposizioni di legge succedutesi nel corso dell'anno, il MAECI ha adeguato le misure organizzative alle esigenze della progressiva riapertura degli uffici pubblici e a quelle dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti. Sono state altresì introdotte modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza.

Considerato il perdurare dell'epidemia da Covid-19, anche per l'anno 2021 il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale dovrà continuare a garantire sia la tutela della salute sui luoghi di lavoro del proprio personale che la funzionalità della rete diplomatico-consolare. Anche in riferimento a tale contesto, andrà rafforzata la vigilanza sui rischi di cattiva amministrazione (contratti, selezione di personale, assistenza finanziaria a connazionali etc..).

Contesto interno. Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale sono attribuite dal Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300⁵ 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);

⁴ Per l'analisi di contesto si è fatto uso delle seguenti tecniche: Analisi PESTLE (Political, Economical, Social, Technological, Legal and Environmental) e Analisi SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).

⁵ 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.

- 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;
- internazionalizzazione del Sistema Italia e vigilanza su ICE-Agenzia.

La rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale svolge in loco le attività istituzionali del Dicastero e ne persegue gli obiettivi istituzionali. Al primo gennaio 2021 la rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale è composta dai seguenti Uffici all'estero:

- 129 Ambasciate
- 8 Rappresentanze permanenti presso gli Organismi Internazionali;
- 1 Delegazione Diplomatica Speciale;
- 81 Uffici Consolari
- 511 Consolati onorari⁶;
- 84 Istituti Italiani di Cultura⁷.

In questo contesto, il presente **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione**, previsto dall'articolo 1, comma 5, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dai Piani Nazionali Anticorruzione dell'ANAC (da ultimo PNA 2019), individua, in un'ottica graduale e secondo una logica di piano, i processi considerati a maggior rischio di cattiva amministrazione, la valutazione dei rischi individuati, la progettazione di misure di prevenzione, di mitigazione e di monitoraggio per trattare i rischi individuati, con indicazione di ruoli, responsabilità e tempi attesi per la loro attuazione. L'esercizio condotto include sia i rischi propri dell'Amministrazione centrale sia quelli della Rete estera.

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 di contesto sul piano politico, economico, sociale, legale ed ambientale.

La realtà geografica di operatività del MAECI è molto variegata e diffusa. Come indicato nell'introduzione, il Ministero opera in 129 Paesi, in alcuni dei quali con diverse rappresentanze diplomatico-consolari e uffici di promozione culturale (Ambasciate, Rappresentanze Permanenti, Consolati e Istituti italiani di cultura). I Paesi nei quali il

⁶ Di cui 350 operativi (con titolare nell'esercizio delle funzioni).

⁷ Nel conteggio sono ricompresi anche gli IIC di Tripoli e Damasco, le cui attività sono temporaneamente sospese.

MAECI ha i propri uffici presentano differenze, non solo di tradizione politica, giuridica e di norme positive, ma anche, e soprattutto, di contesti sociali e culturali.

I **sistemi politici** hanno sicuramente un impatto sulla gestione del rischio negli Uffici all'estero. Nei sistemi a democrazia matura, il ruolo dei poteri pubblici è ben definito e difficilmente interferisce con l'ordinario svolgimento delle attività. È tale il caso dei Paesi appartenenti all'Unione europea, dove la cultura dell'integrità e dell'*accountability* dei pubblici poteri è fortemente radicata. Diverso è il caso in sistemi democratici, ma in via di consolidamento, dove il rischio di interferenze dei poteri pubblici sulle attività non è da trascurarsi, soprattutto per una diversa percezione dell'etica del pubblico funzionario.

Uno degli ambiti in cui più forte è il rischio di tali interferenze è legato al **fattore tecnologico**, il quale, anche alla luce dell'attuale situazione pandemica, gioca un ruolo molto importante nell'analisi di contesto esterna (con evidenti riflessi anche sul contesto interno). È di tutta evidenza che la presenza di una rete periferica estera non possa operare senza un'adeguata infrastruttura tecnologica di uso e trasmissione di dati in condizioni di sicurezza.

Tutti gli applicativi riguardanti i processi di attività si appoggiano su piattaforme digitali collegate all'amministrazione centrale ed il loro blocco o rallentamento possono avere un impatto forte sul corretto assolvimento degli obblighi istituzionali. Considerata la necessità di avvalersi anche di operatori locali di rete, possono aversi diversi standard di trasmissione e scambio di dati, che impattano direttamente sulla contabilità e sull'amministrazione oltre che sui processi di concessione di vantaggi giuridici ed economici (es. erogazioni consolari a categorie disagiate, prestiti). Il fattore tecnologico è cruciale in quanto, a seconda del grado di controllo delle reti informatiche da parte delle autorità politiche, si può stimare anche il maggiore rischio da intrusioni e da "*leakage*" di informazioni. È allora sul piano organizzativo interno che occorre assicurare applicativi integri e con modalità tracciabili, in modo da prevenire l'uso indebito di informazioni, anche non a carattere sensibile (es. informazioni sulle procedure di gara).

Il **fattore umano** rimane tuttavia l'aspetto più rilevante. Assume quindi un'importanza fondamentale il costante rispetto dei Codici di comportamento (D.P.R. n. 16 aprile 2013, n. 62, Codice MAECI, D.M. 18 settembre 2014, n. 1759), che consente di scongiurare o quantomeno mitigare i rischi da cattiva amministrazione. In tale contesto è necessaria un'opera di sensibilizzazione costante e permanente, al fine di creare e rafforzare una cultura della legalità a beneficio dei dipendenti stranieri assunti localmente, che devono sentirsi "parte" delle istituzioni italiane, sottraendosi a potenziali indebite interferenze da parte delle proprie Autorità nello svolgimento dei compiti lavorativi.

Rilevante in argomento è anche il tema dei privilegi e delle immunità previste dalle Convenzioni internazionali. Dal 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. Si tratta di benefici concessi per il miglior perseguimento delle esigenze del servizio e non per conseguire vantaggi personali (principio del *ne impediatur legatio*). Per evitare che si abusino di tali immunità, il Codice di comportamento del

Ministero impone obblighi rafforzati ai dipendenti all'estero, configurando così una misura specifica di trattamento di questo rischio.

Gli aspetti relativi alle **economie** dei Paesi presso i quali opera la Rete estera hanno altrettanta importanza e sono in qualche modo legati anche a fattori politici. Esistono in alcuni Paesi centralizzati e statualizzati di gestione dell'economia (a volte anche residui di passati regimi), caratterizzati da assenza di concorrenza o procedure selettive con conseguente rischio di ingerenze pubbliche nella scelta degli operatori economici. In questi casi, che possono essere di difficile gestione a causa di diversità dei valori etici, si tratta di operare con linearità e trasparenza, anche nella promozione delle imprese del Sistema Italia. Il D.M. n. 51/2012 sicurezza sul lavoro e il D.M. n. 192/17, contratti all'estero, debbono costituire in questo settore pilastri indefettibili di comportamento.

Per quanto riguarda gli aspetti legati alla **specificità degli ambienti locali, anche di carattere sociale e culturale**, il rischio di cattiva amministrazione è considerato particolarmente alto per gli uffici consolari, in particolare per i riconoscimenti di cittadinanza e il rilascio dei visti. Proprio per la sua valenza di area ad alto rischio (obbligatorio)⁸, la concessione dei visti è presidiata da un articolato sistema di gestione del rischio, soggetto a continuo monitoraggio, anche a livello comunitario.

Sebbene sussista, a cura degli Uffici consolari, un ruolo di concessione di sussidi e prestiti (altra area obbligatoria⁹), il rischio risulta adeguatamente mitigato tenuto conto della modesta entità dei sussidi e grazie alle modalità di concessione (codificate in provvedimenti di auto-vincolo), che offrono scarsi margini di discrezionalità amministrativa, uniti a controlli efficaci sull'impiego delle risorse. Ad ulteriore presidio di correttezza esistono inoltre gli obblighi di pubblicazione su "Amministrazione trasparente" (art. 26, D.lgs. n. 33/2013).

Vi sono inoltre rischi molto diffusi, non necessariamente corruttivi, ma che si collocano in aree grigie, dettati dalla diversità delle norme sociali e culturali, che possono influenzare l'operatività degli uffici nei Paesi esteri. L'esempio dei doni e dei regali è emblematico: il divieto di accettazione oltre una certa soglia, previsto dal D.P.R. n. 62/2013, non è stato rivisto al ribasso dal Codice di comportamento del MAECI e ciò in quanto il rifiuto è interpretato in moltissime realtà come un gesto di scortesia che può indebolire l'azione diplomatica e la possibilità della rappresentanza diplomatica di incidere nel contesto locale.

Un ulteriore fattore che incide sull'organizzazione interna è 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

⁸ I processi afferenti queste attività rientrano nell'area di rischio obbligatoria "provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza effetto economico diretto ed immediato".

⁹ I processi afferenti queste attività rientrano nell'area di rischio obbligatoria "provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto ed immediato".

adeguatamente veicolati. La presenza di personale locale incide anche sulla misura della rotazione funzionale. Se al personale di ruolo è automaticamente imposta una rotazione territoriale (collegata al periodo massimo di permanenza all'estero) e funzionale, al personale locale è possibile applicare solo una rotazione di tipo funzionale, ma che in Uffici con basso numero di risorse risulta di difficile attuazione. La strategia di mitigazione attuabile in questi casi è quella di controlli rafforzati o incrociati, in modo da prevenire monopoli di conoscenza in determinati settori.

Sempre in questo ambito, vale la pena di sottolineare l'aspetto di sicurezza del personale e delle infrastrutture che sono estremamente variabili, con Paesi ad alto tasso di violenza terroristica o comune ed altri in cui i rischi sono molto più ridotti. Tali differenze di contesto si riflettono necessariamente sulla possibilità di divulgare dati e informazioni con un impatto diretto sugli obblighi di trasparenza. È evidente che la diffusione di alcune informazioni sui siti istituzionali può costituire una fonte di vulnerabilità della sicurezza in Paesi ad alto rischio. Anche se sussistono alcuni margini di deroga in materia di contratti pubblici¹⁰ sarebbe necessario un ulteriore affinamento normativo in materia.

Una trattazione a sé meritano gli **aspetti legali**, soprattutto con riferimento alle compatibilità tra sistemi giuridici diversi tra loro.

Ad esempio, in tema di contratti, le rappresentanze diplomatico-consolari sono tenute non solo al rispetto della legge italiana (fase di selezione dei contraenti) ma anche degli ordinamenti dello Stato estero in cui operano (fase di esecuzione dei contratti). Se in Europa si può contare su un contesto giuridico-amministrativo relativamente omogeneo, lo stesso non si può dire di tanti altri Paesi dove le normative sono differenti. Il rispetto dovuto anche alle normative del Paese di accreditamento, specialmente nella materia fiscale e degli appalti e di sicurezza sul lavoro, 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 rispettarle entrambe, vi possono essere rischi ulteriori di cattiva amministrazione¹¹.

Le rappresentanze diplomatico-consolari sono quindi soggette ad una sfida molto particolare 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.

¹⁰ In particolare, artt. 10, c. 2 e 24 DM 192/2017, che consentono rispettivamente di omettere le indagini di mercato e di disapplicare le disposizioni dello stesso DM in caso di incompatibilità con l'ordinamento e le situazioni locali.

¹¹ Si pensi ad esempio al tema della riservatezza. Se per il Regolamento UE in materia di protezione dei dati personali (General Data Protection Regulation 679/2016) è lecito, anche senza consenso, il trattamento dei dati relativi ai contratti pubblici, in molti ordinamenti tale facoltà non è ammessa, se non dietro espresso consenso del contraente. Tali differenze spesso pongono gli Uffici all'estero in una condizione di "contraente debole" o di *"take it or leave it"*.

Passando ai fattori di tipo **ambientale**, si registrano molte differenze delle quali occorre tenere conto. Se esiste già una certa omogeneità nelle politiche “green” in Paesi comunitari e occidentali, si registra anche un’accesa sensibilità da parte dell’intera collettività internazionale, che rende necessaria una maggiore attenzione ai temi ambientali da parte delle sedi all’estero. Da parte sua, il MAECI, con l’iniziativa “Farnesina Verde” tende a promuovere, in Italia e all’estero, azioni positive per la tutela ambientale, dando loro il giusto risalto nelle relazioni bilaterali e multilaterali.

Stakeholders di riferimento. Per le attività strettamente connesse alla rappresentanza diplomatica (compito primario di Ambasciate e Rappresentanze permanenti) gli *stakeholders* di riferimento sono il Vertice politico, il Governo ed il Parlamento, per l’azione di politica estera bilaterale e multilaterale perseguita.

Sul piano delle attività consolari, gli *stakeholders* di riferimento sono le collettività italiane all’estero, i non cittadini che chiedono servizi consolari (principalmente richieste di cittadinanza, visti e attività collegate) e le Autorità locali.

In merito alle attività di promozione della lingua e della cultura italiana, svolte dagli Istituti italiani di cultura e in alcuni casi dalle stesse Ambasciate, gli *stakeholder* di riferimento, sono individuabili nelle collettività locali, nelle Autorità locali e negli operatori economici italiani, in particolare, le imprese e gli enti che compongono il sistema produttivo italiano, con i quali la Farnesina collabora in maniera costante, 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. n. 104/2019, la Farnesina intende rafforzare ulteriormente il dialogo con il settore privato.

Sul piano interno, vanno menzionati gli *stakeholders* chiamati ad assicurare la funzionalità del MAECI, ovvero i dipendenti del Ministero e le Organizzazioni sindacali. Tali attori sono interessati, a vario titolo, ad un’Amministrazione integra e trasparente che applichi le regole (interne ed esterne) in modo corretto e comprensibile.

A livello più generale infine, come tutte le Amministrazioni, per un principio di responsabilità verso la collettività, tutti i contribuenti sono considerati *stakeholders*.

Obiettivi strategici del piano nazionale di prevenzione della corruzione

In linea con le finalità del Piano Nazionale Anticorruzione, il MAECI ha strutturato il proprio Piano triennale secondo un’ottica di valutazione e consolidamento delle misure intraprese negli esercizi passati, con un maggiore livello di affinamento, reso possibile da un rinnovato coinvolgimento dei referenti anticorruzione¹² e dei dirigenti responsabili¹³ (*risk owners*), chiamati a confrontarsi in prima persona con i rischi da cattiva amministrazione.

Il processo di formazione del Piano ha infatti visto una forte interazione con i referenti anticorruzione dell’Amministrazione centrale, ma anche da parte dei dipendenti che hanno potuto collaborare nella fase di valutazione del rischio e di disegno delle misure.

Il Piano contribuisce inoltre – grazie al collegamento con il ciclo della performance – ad una più efficace programmazione delle attività del Ministero, secondo un’ottica di tipo trasversale. L’ambiente di riferimento delle pubbliche amministrazioni è più complesso di quello privato, tutte le attività svolte, oltre che essere conformi alla disciplina generale penalistica e civilistica, sono soggette ad un corpo più complesso di norme, costituito dal diritto amministrativo, a cui, dal 2012, si è aggiunta la branca specialistica del diritto della prevenzione amministrativa della corruzione e di promozione della trasparenza.

Il Piano Triennale, riprendendo il concetto “ampio” di corruzione, come coniato dai Piani Nazionali Anticorruzione, ha l’obiettivo di prevenire e mitigare i rischi non solo dagli eventi corruttivi in senso stretto (rilevanti sotto il profilo penale), ma anche dagli eventi prodromici, “anticamera” di cattiva amministrazione, ai “sintomi”, che possono portare a conseguenze più gravi se non intercettati. Si colloca quindi a monte, individuando fenomeni *borderline*, *eventi sentinella*, *ipotesi di cattiva amministrazione*, in modo da allargare il perimetro di protezione e migliorare anche l’efficienza e l’efficacia dell’azione pubblica.

Nell’aggiornamento del Piano per il 2021 è stato chiesto uno sforzo maggiore alle Direzioni Generali ed ai Servizi, mediante una revisione critica delle mappature di rischio ed una razionalizzazione delle misure di prevenzione e di mitigazione dei rischi individuati.

Su un piano più generale, una spinta ad una maggiore tracciabilità degli iter decisionali – obiettivo a cui tendere secondo l’art. 9, c. 2, del D.P.R. n. 62/2013 – deriva dalla maggiore digitalizzazione dei procedimenti, specialmente se collocati nelle aree obbligatorie di rischio. Allo stesso tempo, procedimenti prima soggetti ad ampia discrezionalità sono stati ricondotti sotto vincoli normativi o amministrativi o ancora assistiti da nuove misure di trasparenza.¹⁴

¹² I referenti anti corruzione presso l’Amministrazione centrale sono i Direttori Generali (Appunto Ispettorato Generale prot. 0110094 del 16 maggio 2014). I referenti anti corruzione presso le sedi estere sono i Capi Missione, i Capi Ufficio delle strutture consolari e i Direttori degli Istituti di cultura, messaggio Ispettorato Generale, prot. 0110399 del 16 maggio 2014).

¹³ Capi Ufficio, in Italia e all’estero.

¹⁴ Vale la pena, in tale ambito, menzionare l’abrogazione della Legge 6 febbraio 1992, n. 180 in materia di contributi dell’Italia per iniziative di pace e umanitarie in sede internazionale (art. 23-ter del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, come novellato dall’art. 1, c. 589, della L. 30.12.2018, n. 145, con decorrenza 1° gennaio 2019); l’assegnazione di

Vanno nella stessa direzione il miglioramento continuo della trasparenza; il rafforzamento delle garanzie di assenza di incompatibilità, inconferibilità e conflitti di interesse nell'attribuzione degli incarichi ai dipendenti del Ministero; una maggiore efficienza dei servizi resi e dei procedimenti dell'Amministrazione¹⁵ e la disponibilità di informazioni più dettagliate e comprensibili a favore degli utenti sui procedimenti considerati a maggiore rischio. In tale ambito, l'Ispettorato Generale del Ministero, raccomanda a tutti gli Uffici di assicurare un elevato grado di chiarezza nelle informazioni presenti sui siti per l'erogazione dei servizi. In tal modo, oltre a rendere più accessibili i servizi stessi, si disincentivano prassi di intermediazione, consulenza e supporto svolte da soggetti esterni, che possono portare a più gravi inefficienze o a comportamenti inadeguati o illeciti.

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 italiana:¹⁶ si tratta di processi connotati da profili di particolare delicatezza in quanto una cattiva gestione avrebbe forte impatto sulla tutela dell'ordine pubblico, sulla sicurezza nazionale e sul contrasto all'immigrazione illegale, oltre che sull'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 promozione di valori e di programmazione di iniziative di consolidamento dell'integrità dei dipendenti e dell'organizzazione. Iniziative di sensibilizzazione sulla legalità fanno ormai parte della formazione di tutti i dipendenti. Del resto, sono i dipendenti stessi a "creare domanda" in tali settori, in relazione ai compiti che essi svolgono all'interno dell'Amministrazione. Anche durante l'emergenza pandemica, tali attività non sono venute meno e con l'aiuto di piattaforme webinar è stato possibile continuare l'opera di sensibilizzazione sia in ambiti generali (Direttori degli Istituti di Cultura, neo-assunti dell'Area della promozione culturale), sia in ambiti specifici (operatori degli Uffici visti).

In questo quadro strategico, acquista rilievo fondamentale anche la trasparenza di dati, documenti e informazioni sulle attività del Ministero. La trasparenza è infatti strumento di prevenzione, ma anche principio in sé, volto a garantire un'amministrazione *"aperta, al servizio del cittadino"* (art. 1, D.lgs. n. 33/2013). Attraverso il sito istituzionale e in particolare la pagina "Amministrazione trasparente", la Sede centrale e gli Uffici all'estero sono chiamati ad assicurare la pubblicazione dei dati obbligatori, in modo tempestivo,

contributi economici avviene ora mediante bando pubblico. Allo stesso modo, anche i procedimenti per l'assegnazione di posti da esperti all'estero (art. 168 D.P.R. n. 18/67) sono sottoposti ad evidenza pubblica.

¹⁵ In particolare: iniziative per le collettività degli italiani all'estero, voto dei connazionali residenti all'estero, visti di ingresso, gestione del patrimonio immobiliare all'estero, contabilità delle sedi estere, affidamento di contratti pubblici.

¹⁶ I settori sono riconducibili all'area di rischio obbligatoria "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario". Per tale ragione sono state dettate disposizioni specifiche anche nel Codice di comportamento del MAECI.

aggiornato e completo e sono soggetti a monitoraggio a campione in sede di controllo annuale dell'Organismo Indipendente di Valutazione. Ad ulteriore presidio della trasparenza il Ministero assicura ampio risalto all'istituto dell'accesso civico (semplice e generalizzato "FOIA"), anche in relazione all'evoluzione giurisprudenziale dell'istituto¹⁷. Il Ministero degli Esteri crede fermamente nel principio di trasparenza e lo richiama anche nel proprio Codice di comportamento. In conformità alle indicazioni dell'ANAC, il MAECI ha adottato le opportune misure organizzative per assicurare al cittadino canali adeguati di accesso (indirizzo 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. "Portale" contratti pubblici in Italia ed all'estero, con reperimento in un unico spazio virtuale delle informazioni dell'Amministrazione centrale e della Rete estera), la Farnesina si propone di fornire alla collettività strumenti utili a una migliore comprensione delle dinamiche organizzative, gestionali e di relazioni internazionali, senza pregiudicare il corretto svolgimento delle proprie attività istituzionali.

¹⁷ Ci si riferisce qui alla Sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10 che ha fornito importanti indirizzi in materia.

Sezione II – I soggetti coinvolti nella prevenzione

In conformità alla L. n. 190/2012 ed 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 Generale¹⁸, 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 scelta si è rivelata utile sia per le finalità di monitoraggio che vengono svolte in occasione delle visite ispettive programmate, sia per l'adozione di iniziative specifiche riguardanti determinati settori¹⁹.

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 corruzione²⁰. 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 mediante iniziative di comunicazione e sensibilizzazione. Per il presente Piano, le modalità di redazione sono state riviste alla luce del PNA 2019, prevedendo un'accresciuta attività di informazione e formazione a favore dei Referenti anticorruzione ed un'articolata revisione delle misure. A seguito della sua adozione, il Piano è pubblicato sul sito internet dell'Amministrazione, nella sezione dedicata "Amministrazione trasparente" e ne viene comunicata la vigenza con specifico messaggio a tutti gli Uffici del Ministero.

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)²¹. Tale figura si raccorda costantemente con la RPC adottando autonome determinazioni nei campi di competenza.

¹⁸ Scelta organizzativa operata per ragioni di maggiore funzionalità.

¹⁹ Nel 2020 ad esempio, è stato svolto, a cura del Responsabile per la trasparenza, d'intesa con la RPC, un monitoraggio straordinario della pagina "Amministrazione trasparente" dei siti di un campione significativo di Uffici all'estero (60%), con indicazione degli aspetti da migliorare per rendere le informazioni complete, tempestive ed accessibili.

²⁰ In tale ambito, si rivela cruciale la collaborazione instaurata con la DGRI-Unità per la formazione, al fine di assicurare una formazione di base per tutte le risorse, e, avvalendosi della Scuola Nazionale di Amministrazione, una formazione specifica per le risorse a diretto contatto con i settori a maggiore rischio. Per il 2021, con apposita comunicazione circolare, tutti gli Uffici sono stati invitati ad assicurare una formazione di base per tutti i dipendenti ed una formazione specifica per i settori esposti a maggior rischio.

²¹ 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).

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 anticorruzione e trasparenza*”, i quali possono agire secondo quanto previsto dal punto 2 della Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica e sono altresì chiamati a supportare la RPC nelle proprie attività di prevenzione e monitoraggio. Nell’ambito della rete all’estero, i “*referenti anticorruzione e trasparenza*” sono stati individuati nei Capi degli Uffici all’estero (Capi missione diplomatica e Capi di ufficio consolare)²².

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 2013²³.

L’organizzazione dei soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione, in linea con un approccio olistico della gestione del rischio, include poi la dirigenza (diplomatica ed amministrativa) e i dipendenti del MAECI (ad ogni livello). Tutti i dirigenti (in servizio in Italia e all’estero), per l’area di rispettiva competenza, svolgono attività di prevenzione, adempiono agli obblighi di trasparenza, propongono e adottano misure di prevenzione specifiche e ne verificano l’efficacia. Gli stessi vigilano sull’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. I dipendenti del MAECI, da parte loro, sono tenuti al rispetto delle prescrizioni specifiche previste nei Codici di comportamento in materia di anticorruzione e trasparenza, ma sono anche coinvolti attivamente nella gestione del rischio, con facoltà di segnalare aree di rischio nuove o non trattate ai rispettivi superiori.

²² La funzione conferita non è nominativa, ma automatica e collegata al ruolo ricoperto, senza necessità di ulteriori provvedimenti. Per ulteriori dettagli, v. inoltre nota n. 12.

²³ I referenti, al pari della RPC, svolgono un duplice ruolo, di *risk management* e di *riskownership*. Il *risk manager* coordina e facilita, anche senza essere titolare diretto del rischio; il *riskowner* invece individua i processi, ne valuta i rischi e adotta le misure per il suo trattamento (tipicamente Capi degli Uffici/Strutture). I referenti quindi supportano, con la loro funzione di *risk management* le attività della RPC, ma possono anche essere titolari di rischi propri svolgendo anche funzioni di *risk ownership* (lo stesso vale per la RPC).

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 cattiva amministrazione, alla luce del progressivo affinamento delle analisi di rischio condotte da ciascuna Direzione Generale (che raccolgono i rischi insistenti sulla rete estera) rientrano tutte nelle aree obbligatorie di rischio, previste dalla L. n. 190/2012 e dai successivi Piani Nazionali Anticorruzione.

Il dettaglio delle singole valutazioni di rischio – che specularmente tengono conto dei processi degli Uffici all'estero – è riportato nelle mappature-piani di intervento elaborati da ciascuna Struttura dirigenziale generale, che sono allegati al Piano.

Volendo trarre una sintesi dalle nuove valutazioni del rischio effettuate, il grado di rischio da cattiva amministrazione per il 2021 può considerarsi sostanzialmente uguale a quello del 2020, con una maggiore consapevolezza, dovuta non solo a nuovi rischi emersi anche a seguito della pandemia, ma soprattutto all'elevazione della soglia di attenzione da parte dell'Amministrazione. Tale circostanza fa sì che vi sia una più incisiva azione di prevenzione, con misure più stringenti rispetto ai precedenti esercizi.

Si collocano in scenari di **rischio basso** (per impatto e probabilità), i seguenti processi:

- 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;
- gestione di rimborsi ed integrazioni per alloggi locati dal personale.

Nello scenario di rischio **a bassa probabilità e ad impatto medio**, sono invece presenti i seguenti processi:

- attribuzione di consulenze esterne;
- gestione di beni acquisiti in deposito consolare;
- gestione delle successioni;
- gestione di informazioni istituzionali afferenti all'attività dell'On. Ministro e del Ministero.

Nello scenario di **rischio medio**, sono presenti i seguenti processi:

- attività di promozione dell'Italia all'estero;
- gestione della contabilità presso gli uffici all'estero (inclusi gli Istituti italiani di cultura);
- attività di cooperazione allo sviluppo delegate dall'UE al MAECI;
- gestione dei fondi per sponsorizzazioni e donazioni;
- procedure concorsuali esterne ed interne;
- gestione dei contratti all'estero.

Nello scenario di **rischio medio** (per probabilità) e **alto** (per impatto), sono infine presenti i seguenti processi:

- concessione dei visti a cittadini stranieri;
- pratiche relative alla concessione della cittadinanza italiana;
- gestione dell'esercizio del voto all'estero;
- gestione dei contratti pubblici in Italia.

La gestione dei rischi individuati, alla luce dell'affinamento dell'analisi e delle misure programmate, resta sostenibile dal punto di vista organizzativo. Emerge una maggiore maturità dell'organizzazione ministeriale nell'individuare i processi ed i rischi, inclusa una modalità più chiara del relativo trattamento.

Il 2020 è stato fortemente caratterizzato dall'emergenza sanitaria Covid-19, che ha comportato l'adozione di misure straordinarie non solo presso l'Amministrazione centrale, ma anche presso le Sedi estere. Queste ultime hanno dovuto tenere conto anche delle restrizioni sanitarie imposte localmente. Nonostante la necessità di misure eccezionali adottate anche all'estero – che hanno comportato la necessità di acquisti in emergenza – non si sono registrati, allo stato, episodi di cattiva amministrazione. Tali positivi risultati potrebbero essere dovuti anche al quadro normativo delineato dal D.M. n. 192/17, che consente alle sedi estere di poter operare con maggiore flessibilità, rispetto all'Amministrazione centrale, specialmente in situazioni di crisi.

Le singole mappature di rischio allegate, distinte per Strutture dirigenziali generali, riportano i processi considerati a maggiore rischio, una valutazione del grado di rischio, le misure programmate, nonché ruoli, tempi, responsabilità e monitoraggio, secondo un'ottica ciclica di miglioramento continuo.

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 (Codice MAECI), specifico codice di II livello dell'Amministrazione, integra il “*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*” (Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62²⁴). Gli esiti ispettivi e di audit interno dimostrano che esso è noto e ben metabolizzato dai dipendenti.²⁵ Il Codice MAECI contempla prescrizioni ispirate all'adozione di comportamenti corretti e cortesi dei dipendenti, dei collaboratori e dei consulenti esterni dell'Amministrazione degli Esteri nell'espletamento dei loro compiti e nei confronti dell'utenza, integrando così le previsioni 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 ad effettuare periodiche sessioni di sensibilizzazione e di discussione in materia. L'Ispettorato Generale del Ministero, in linea con il compito di promuovere la legalità, sia durante le visite ispettive, sia in occasione di iniziative di sensibilizzazione, richiama sempre i Codici quali parametri fondamentali di comportamento, stimolando nei dipendenti un'adesione concreta ai valori del MAECI ed enfatizzandone la loro portata sia nella vita lavorativa sia in quella privata, in virtù delle loro funzioni, specialmente se in servizio all'estero²⁶. Le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte, a pieno titolo, del “codice disciplinare”.

Completano, infine, il Codice di comportamento del MAECI – seppure con valenza diversa – 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

²⁴ Il 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.

²⁵ Al fine di raggiungere una più vasta unità di risorse (specialmente quelle assunte localmente), l'Ispettorato Generale del Ministero ha approntato due versioni commentate in lingua inglese, rispettivamente del D.P.R. n. 62/2013 e del Codice MAECI, di prossima pubblicazione.

²⁶ A seguito delle Linee Guida ANAC sulla revisione dei codici di comportamento (Delibera n. 177/2020), la RPC ha avviato un dialogo con l'Ufficio procedimenti disciplinari per valutare l'opportunità di rivedere il Codice esistente.

Atto costitutivo n. 168 bis del 20 aprile 2011. Nell'ambito del Comitato opera uno Sportello di Ascolto, la cui finalità principale è di quella di assistere, in un contesto di riservatezza, il personale (in servizio sia presso la sede centrale che all'estero) che ritenga di essere esposto a fenomeni di mobbing, discriminazione e molestie, secondo procedure di assistenza codificate in un Regolamento, adottato il 18.12.2012.

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

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 e di "domande ricorrenti" (FAQ), 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.

Tra i documenti di maggior interesse si segnalano:

- la guida Pratica per gli Uffici Visti, curata dalla DGIT (aggiornata nel 2020 e diffusa a gennaio 2021), che include il sistema di risk management specifico ed indicazioni sulla gestione dei contratti di outsourcing (concessioni di servizi), con riferimenti a sentenze che hanno coinvolto Sedi estere;
- la guida per i dirigenti scolastici;
- le domande ricorrenti in materia di contratti all'estero, con relativa modulistica.

Sul piano delle "domande ricorrenti", l'Ispettorato Generale ha elaborato tre documenti – di prossima diffusione sulla intranet ministeriale – ad uso di tutti i dipendenti ed aventi ad oggetto tre tematiche fondamentali per la promozione della cultura della legalità ovvero:

- Domande ricorrenti sulla prevenzione della corruzione
- Domande ricorrenti sui codici di comportamento;
- Domande ricorrenti sulla sezione "Amministrazione trasparente"²⁷.

L'obiettivo di tale ultima iniziativa è quello di sensibilizzare tutti i dipendenti fornendo gli elementi di base per comprendere, in modo semplice e agevole, i concetti fondamentali ed i valori a cui il dipendente deve ispirare la propria condotta. Con l'entrata a regime di tale iniziativa (che verrà monitorata in sede ispettiva, ma anche con questionari periodici) ci si aspetta un'elevazione del grado di sensibilizzazione e interiorizzazione di queste tematiche all'interno dell'organizzazione ministeriale.

L'Amministrazione continua a controllare il rispetto, da parte di tutti i dipendenti, dei Codici di comportamento e dei Codici di condotta adottati per settori specifici, le cui violazioni sono opportunamente segnalate alla competente Direzione Generale per le

²⁷ Le domande ricorrenti in materia di trasparenza sono state diffuse a tutti gli Uffici centrali ed esteri del Ministero con il Messaggio dell'Ispettorato Generale, prot. 0017741 del 10 febbraio 2021.

Risorse e l’Innovazione (DGRI), anche a fini disciplinari. Un particolare onere di vigilanza spetta ai funzionari in posizione apicale e, per quanto riguarda gli Uffici all’estero, ai titolari dei medesimi. Tali misure sono da considerarsi aggiuntive agli obblighi già previsti dalle disposizioni vigenti in caso di violazioni di norme penali o per danno erariale.

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 2020 sono stati soggetti a rotazione 916 dipendenti su un totale di 3511 dipendenti ministeriali (pari al 26,08% del personale del MAECI, presso l’Amministrazione Centrale e sulla rete estera)²⁸. Come per gli anni pregressi, si tratta di 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.

La misura della rotazione, come emerge dalla percentuale annua di posti ruotati territorialmente, si ritiene pienamente rispettata in tutti i suoi aspetti: uffici sottoposti a rotazione, periodicità della rotazione, ciò grazie all’esistenza di criteri oggettivi (limiti imposti alla permanenza nelle sedi estere e conseguente necessità di avvicendamento sia di sede in sede che tra amministrazione centrale ed estero). Nonostante tale incoraggiante dato, già a partire dal 2019 il Piano ha introdotto la misura della rotazione funzionale e di misure alternative, specialmente nelle aree di rischio obbligatorie (rotazione dei responsabili di procedimento e figure attive). I limiti imposti dalla pandemia non hanno ancora consentito di apprezzare i risultati della misura, che sarà oggetto di specifico monitoraggio nel 2021. Si aggiunge che con le previste nuove assunzioni la misura avrà maggiori possibilità di applicazione.

La RPC, in tale ambito, verifica l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività esposta a maggiori rischi, tenendo anche conto delle qualità personali e professionali dei potenziali destinatari.

²⁸ Rispetto al 2019, la percentuale è scesa di 6 punti percentuali (dato 2019: 31,7%). In considerazione dell’emergenza pandemica, la contrazione si ritiene fisiologica, soprattutto alla luce delle forti restrizioni imposte alla mobilità tra Stati.

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 n. 190/2012 ha introdotto una nuova disposizione imperativa nella L. n. 241/90, entrata a pieno titolo nelle regole di base dello svolgimento di qualsiasi procedimento amministrativo.

La norma (art. 6-bis L. 241/90) va letta in modo coordinato con l'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 e con l'art. 6 del Codice MAECI. L'effettività della misura è assicurata dal richiamo al rispetto delle disposizioni di legge e dei Codici di comportamento, da parte dei Capi Ufficio/Titolari nei confronti dei propri collaboratori e da parte dei Direttori Generali nei riguardi dei propri Capi Ufficio. Una specificazione dell'obbligo di astensione è inoltre prevista, per i contratti pubblici, dall'art. 42 del D.lgs. n. 50/2016, applicabile anche ai contratti all'estero, come previsto dall'art. 5 del D.M. n. 192/2017. Per l'applicazione di tali misure è d'obbligo il riferimento alle Linee Guida ANAC in materia, n. 15/2019. Il rispetto delle misure di prevenzione del conflitto di interessi forma oggetto di verifiche in sede ispettiva oltre che di monitoraggio a campione.

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 lo svolgimento 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.

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. A tale circostanza va aggiunta la

necessità di evitare che gli incarichi aggiuntivi possano distogliere l'attenzione del dipendente dalle funzioni per le quali è remunerato.

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

A differenza del caso di inconfiribilità, 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. 39/2013).

L'art. 20 del D.lgs. n. 39 del 2013 ha introdotto l'obbligo di una dichiarazione del funzionario destinatario di incarico dirigenziale sulla insussistenza delle cause di inconfiribilità (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). Questo regime viene attualmente esteso anche agli altri incarichi ricoperti dai funzionari diplomatici all'estero.

La norma prevede, inoltre, che tali dichiarazioni siano pubblicate sul sito web istituzionale dell'amministrazione interessata. Per l'assolvimento di tali obblighi la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione, provvede direttamente all'acquisizione delle dichiarazioni di assenza di cause di inconfiribilità e di incompatibilità prima della formalizzazione dell'incarico. Per gli aggiornamenti annuali delle dichiarazioni di insussistenza di incompatibilità, la stessa Direzione Generale provvede a ricordare a tutte le Strutture dirigenziali generali l'esistenza dell'obbligo e di provvedere al loro assolvimento mediante la trasmissione al Servizio Stampa per la relativa pubblicazione nel sito istituzionale.

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. La relativa istruttoria è condotta in maniera tale da prevedere la segregazione delle funzioni assicurando il coinvolgimento di tutti gli Uffici interessati. Si tiene conto della possibilità che lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali costituisca per il dipendente un'opportunità di arricchimento professionale (con positive ricadute sull'attività istituzionale ordinaria), ma anche del carattere eccezionale di tali incarichi, tenuto conto della regola generale di esclusività della prestazione a favore dell'Amministrazione. Tali collaborazioni inoltre non devono distogliere il dipendente dai propri compiti d'istituto, non devono essere in conflitto di interessi con quelli istituzionali e non devono presentare aspetti di sovrapposizione o duplicazione dei compiti istituzionali, in modo da scongiurare possibili "conflitti tra ruoli".

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente al Ministero anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (art. 53, c. 12, D.lgs. n. 165/01). 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 vengono valutati con particolare rigore, considerato quanto previsto dall'art. 142 del D.P.R. n. 18/1967, che impone obblighi più stringenti.

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 sempre partecipi la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione e l'Ispettorato Generale²⁹. 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 2020 sono state comunicati, unitamente alle relative schede, 10 incarichi nel sistema PERLA PA di cui:

- 7 autorizzazioni ai sensi dell'art. 53 del Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001;
- 3 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. n. 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 inconferibilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della Prevenzione effettua la

²⁹ Il procedimento prende avvio con un'istanza del dipendente, rivolta alla Struttura di appartenenza. Quest'ultima è tenuta ad effettuare una valutazione di compatibilità sotto due profili distinti: a) per materia/attività; b) organizzativa. Il primo profilo attiene alla necessità che le attività da espletare non si sovrappongano a quelle della struttura (o di altre strutture), creando una situazione di conflitto tra attività istituzionale ed esterna. Il secondo attiene invece alla necessità di non distogliere l'impegno del dipendente dalle attività istituzionali (sovraccarico organizzativo). Valutate tali due esigenze, la Struttura può inoltrare la richiesta alla DGRI, che a sua volta effettua le proprie valutazioni, chiedendo all'Ispettorato Generale di esprimersi sui profili anticorruzione e codici di comportamento. Le interlocuzioni con le Direzioni Generali e l'Ispettorato Generale possono anche essere oggetto di ulteriore approfondimento (come spesso accade), al fine di meglio chiarire la portata degli incarichi e la loro compatibilità con le attività istituzionali. Sul punto, l'orientamento generale è da considerarsi restrittivo, considerata la preminenza riconosciuta alle attività istituzionali. Le valutazioni finali della DGRI vengono comunicate alla Segreteria Generale e possono portare all'autorizzazione o al diniego dello svolgimento dell'incarico richiesto. Restano in ogni caso fermi gli obblighi di comunicazione al Dipartimento della Funzione pubblica.

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 aggiornato il Contratto individuale di lavoro sottoscritto dalle Aree funzionali (AA.FF.) al momento dell'assunzione, includendovi il rispetto delle previsioni contenute dall'art. 51 e seguenti del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e quindi dall'art.53 comma 16-ter. 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) 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 P.A. nei casi determinati dall'art. 53, comma 16-ter (art.8, co.4, del Codice).
- c) si è altresì conformata agli obblighi derivanti dall'art. 6 del D.l. 24 giugno 2014, n. 90, in materia di attribuzione di incarichi a soggetti in quiescenza, monitorandoli costantemente. I contratti stipulati all'estero sono altresì oggetto di speciale controllo durante l'attività ispettiva all'estero, tenuto conto della possibilità che tale fattispecie possa concretamente realizzarsi sotto forme di tipo elusivo.

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 conformata agli obblighi derivanti dall'art.35-bis del D.lgs. n. 165/01 attraverso le seguenti misure:

- a) sono richieste, al momento dell'affidamento di commesse ed incarichi, anche relativi a commissioni di concorso, dichiarazioni che facciano espressa menzione di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatari di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale, di non essere sottoposti 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 inconfiribilità 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) effettuazione di controlli a campione, previsti dal D.P.R. 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 n. 190/2012 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 rapporto di lavoro, evitando che lo stesso possa subire conseguenze pregiudizievoli per effetto della 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.

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.

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.

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 efficiente la procedura e di garantire la tutela della riservatezza del dipendente segnalante, nel corso del 2020 è stata sperimentata una piattaforma informatica ad identità protetta, mediante l'adozione di un software concesso in riuso dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. La segnalazione è indirizzata direttamente alla RPC, l'istruttoria è trattata secondo criteri di rotazione dai componenti dello Sportello Anticorruzione. La piattaforma inizierà ad essere operativa, in parallelo con il vecchio Sportello, nei primi mesi del 2021.

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 quale 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), il quale, 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.

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). Nel 2020, a causa della sospensione della formazione frontale in conseguenza dell'emergenza sanitaria, anche la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza è stata erogata a distanza, attraverso “webinar” organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e dall'Ispettorato Generale del Ministero. Moduli specifici su prevenzione e contrasto alla corruzione, congiuntamente a quelli sulla trasparenza, sono stati inseriti sia nei corsi obbligatori (corso di formazione professionale per Segretari di Legazione in prova “Roberto Ducci”, corso di aggiornamento per Consiglieri di Legazione ed. 2020-2021, corso di formazione iniziale per il personale neo-assunto dell'Area della Promozione Culturale), sia nei corsi di *pre-posting* per il personale delle Aree Funzionali destinato a prestare servizio all'estero. È stato inoltre richiesto alla SNA l'inserimento di moduli specifici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nel corso di formazione iniziale per i 265 funzionari amministrativi, contabili e consolari di cui è prevista l'assunzione nei primi mesi del 2021. Il MAECI, inoltre, incoraggia attivamente la partecipazione di tutto il personale ai moduli in tema di anticorruzione, trasparenza ed efficientamento dei processi organizzativi realizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Il totale del personale che nel 2020 ha usufruito di formazione in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione o trasparenza amministrativa è stato di 224 dipendenti.

Infine, nel 2020 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 Ministero, 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 – alle Strutture che in via prioritaria dovranno essere destinatarie di appositi percorsi formativi erogati dalla SNA (DGAI, DGIT, DGRI, DGSP, CERI³⁰) è stata inviata un'apposita comunicazione, con cui sono state invitate a valutare le esigenze formative per il 2021 delle risorse impiegate, con particolare riguardo alla formazione specifica nelle aree a potenziale rischio. A cascata, i relativi responsabili individueranno il personale degli Uffici che sarà coinvolto nei programmi di formazione. È altresì previsto, dal 2021, l'inserimento di un modulo formativo in materia di prevenzione della corruzione (riferito a specifiche aree di rischio all'estero) nei corsi pre-posting per Capi Missione e Capi Ufficio all'estero, in aggiunta al consueto intervento dell'Ispettore Generale.

L'Ispettorato Generale del Ministero, nell'ambito delle proprie competenze di promozione della cultura della legalità, ha organizzato una giornata dedicata all'area di rischio appalti pubblici (2 marzo 2020), con qualificata relazione del Consiglio di Stato e diverse iniziative, una in presenza (29 gennaio 2020) e due in modalità webinar (6 e 8 maggio 2020) per i Direttori degli Istituti di cultura e per i propri collaboratori. In generale, nel corso delle visite ispettive, viene sempre effettuata una sessione di sensibilizzazione sulla prevenzione della corruzione, sulla trasparenza e sui codici di comportamento. Ulteriori contributi di docenza specialistica sono offerti dall'Ispettorato Generale a favore della formazione della DGRI-UNAP, per neo assunti, pre-posting e moduli registrati.

Una menzione a parte merita la formazione dedicata alla trasparenza, caposaldo indispensabile nell'opera di sensibilizzazione del personale, oltre che 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 e ad incontri tematici tenuti dal Centro di Competenza FOIA del Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'importanza della materia è confermata ulteriormente da specifiche istruzioni fornite dal Ministro ai Capi Missione in partenza per l'estero al fine di sensibilizzarli sui temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione nell'ambito dei loro obiettivi istituzionali.

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.

³⁰ 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.

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

La DGIT ha predisposto una sezione specifica della intranet dedicata alla gestione dei visti di ingresso (Guida Pratica, aggiornata a gennaio 2021). In tale contesto, particolare importanza hanno assunto le Linee guida per la gestione del rischio nelle pratiche di visto da parte delle sedi all'estero. Il documento, corredato di questionario di autovalutazione, consente l'individuazione e la valutazione dei rischi connessi (corruzione e/o cattiva gestione) e la predisposizione di opportuni strumenti di prevenzione e riduzione del rischio. Nel 2020 è stato diramato un 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). Lo stesso, che ha visto la partecipazione di diverse Strutture del MAECI (incluso l'Ispettorato Generale per i profili di competenza), si configura anche come misura specifica di prevenzione del rischio di cattiva amministrazione in tale settore.

L'esternalizzazione dei servizi ausiliari al rilascio dei visti (c.d. "outsourcing") ha assunto portata sempre maggiore nella misurazione dell'efficienza del servizio prestato dalle Sedi e la relativa prevenzione dei rischi di cattiva gestione e corruzione legati a tale procedura. La "Settimana della prevenzione del rischio negli uffici visti" all'estero, istituita nel 2017, è stata reiterata negli anni successivi³¹. Per lo svolgimento delle verifiche è utilizzata una *check list* (lista di controllo), elaborata in ambito Schengen, 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 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 che quanto previsto dal bando (e dal relativo contratto), sia stato attuato e il servizio regolarmente fornito.

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

In occasione delle elezioni politiche del 2018, la DGIT ha predisposto un ventaglio di misure innovative per rafforzare ulteriormente l'integrità delle procedure di voto all'estero e assicurarne una maggiore efficienza. Tali misure sono state oggetto di affinamento ed adottate anche nel corso dell'ultimo referendum costituzionale (20-21 settembre 2020), svolta in piena situazione pandemica.

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.

³¹ Nel 2020 l'emergenza pandemica non ha consentito lo svolgimento dell'iniziativa. Si è comunque ovviato a tale impedimento con l'effettuazione di specifici webinar dedicati alla materia (v. mappatura del rischio DGIT).

- 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.
- 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 particolarmente sotto pressione.

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

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 S³²), alla stregua del sistema già adottato per le Rappresentanze diplomatiche e i Consolati, in modalità totalmente dematerializzata, può considerarsi un risultato ormai consolidato.

Per quanto riguarda le scuole statali italiane all'estero, amministrate dal Ministero degli Esteri, è stato introdotto a partire dal 1 gennaio 2018 un nuovo sistema di contabilità (D.lgs. 64 del 13 aprile 2017), allineato a quello in vigore per gli uffici della rete estera del MAECI, basato sul sistema c.d. del "bilancio di sede", che si è rivelato nel tempo un valido strumento per assicurare efficacia della spesa, da un lato, e trasparenza nella prevenzione dei fenomeni corruttivi, dall'altro³³.

La digitalizzazione è già di per sé una misura di mitigazione del rischio in quanto consente una maggiore tracciabilità degli iter amministrativi (e contabili) e si presta a minori rischi di alterazione rispetto a processi gestiti solo in modalità cartacea.

³² 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.

³³ V. nota precedente.

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

In applicazione dell'art. 1, c. 7, del D.lgs. n. 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”* (D.M. n. 192/2017). Il provvedimento è stato corredato di apposite “Istruzioni operative” e modulistica rilevante, oggetto di aggiornamento, anche alla luce di quanto previsto dal PTPCT 2020-2022.

Il D.M. fornisce alle Sedi all'estero un quadro applicativo omogeneo che tiene anche conto delle specificità delle situazioni e degli ordinamenti locali. 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 tracciabilità³⁴. A supporto delle Sedi all'estero esiste, infine, una struttura operativa presso la Direzione Generale competente (DGAI), di recente potenziata proprio per offrire un supporto specialistico in materia di contratti pubblici³⁵.

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, contemperare la necessità di un controllo capillare finalizzato ad assicurare la regolarità dei pagamenti, impedendo che risorse pubbliche siano erogate ingiustificatamente, con l'esigenza di non gravare i nostri connazionali con procedure inutilmente vessatorie.

La predetta procedura, così come in generale il servizio di erogazione delle pensioni all'estero, è curato dall'Istituto bancario Citibank dal febbraio 2012, a seguito dell'aggiudicazione di due successive gare bandite dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS). Il MAECI, attraverso numerosi incontri intercorsi con INPS e Citibank, ha contribuito ad individuare le modalità più funzionali di tale dovuto sistema di accertamento, attraverso l'adozione di moduli più semplici e redatti in più lingue, l'ampliamento della rosa dei soggetti titolati alla certificazione, l'istituzione di linee telefoniche dedicate e la possibilità di trasmettere da parte degli Uffici consolari direttamente il dato “on line” a Citibank, in modo che lo stesso possa essere immediatamente acquisito. Nell'ambito di detta procedura, l'INPS ha anche previsto che, nei casi in cui non sia fornita la documentazione attestante l'esistenza in vita, l'erogazione

³⁴ Tali misure sono naturalmente integrate a seguito di provvedimenti adottati dall'ANAC in materia, ove il D.M. n. 192/17 preveda espressi rinvii al Codice dei contratti pubblici (è il caso della gestione dei conflitti di interesse, Linee Guida ANAC 15/2019).

³⁵ Unità di coordinamento tecnico amministrativo, D.M. 1202/2272 del 20 dicembre ed operativa nel 2020.

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.

Attraverso apposita Convenzione tra Ministero degli affari esteri e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, sono state peraltro 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 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. Il registro è pubblicato nella pagina Amministrazione trasparente – Dati ulteriori – Altri contenuti³⁶.

Capitolo XV – Gestione del contenzioso

Con il D.P.R. 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

³⁶ Link diretto: https://www.esteri.it/mae/it/trasparenza_comunicazioni_legali/altri-contenuti-canale/altri-contenuti-dati-ulteriori/registrodoni.html

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.

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 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 le inefficienze che prima potevano aver luogo precedentemente. 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 del Ministero e degli Uffici all'estero

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 sia di quelli all’estero, anche in funzione preventiva di casi di corruzione e di cattiva amministrazione.

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 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.

La programmazione delle visite ispettive, su base quinquennale, a causa dell’emergenza Covid-19 ha subito un significativo ridimensionamento. È stato, infatti, possibile svolgere solo poche ispezioni nel periodo prima del D.P.C.M. 7 marzo 2020 (tre) e successive all’allentamento delle restrizioni (due), a fronte dei settantacinque Uffici ispezionati nel 2019. Sono state pertanto individuate nuove modalità per assicurare la funzione di vigilanza, rispettivamente negli ambiti della trasparenza (D.lgs. n. 33/2013) e dell’attività ispettiva tout court. Sul versante trasparenza, il RT, con apposito gruppo di lavoro interno, ha sensibilizzato un campione significativo di Uffici all’estero (60%) a rivedere le proprie pagine di Amministrazione trasparente, al fine di assicurare una loro maggiore fruibilità, oltre che il tempestivo aggiornamento. Tale attività è stata avviata durante il periodo di restrizioni totali agli spostamenti ed è proseguita anche dopo, con monitoraggio sulle azioni adottate.

Per quanto concerne l’attività ispettiva, tenuto conto che la stessa può difficilmente essere portata a compimento senza visite in loco, sono state privilegiate verifiche settoriali da remoto, con l’ausilio di video teleconferenze e questionari specifici. In alcuni casi si è trattato di un vero e proprio monitoraggio ispettivo, in altri di attività preparatoria molto accurata che dovrebbe fornire al team ispettivo un quadro generale delle attività, con possibilità di approfondimenti sul posto, di durata breve rispetto ai tempi ordinari, in attesa di un possibile ritorno alla normalità. Si sottolinea che l’ipotesi di una vera e propria attività ispettiva a distanza non sembra al momento una strada percorribile, attesa l’importanza dell’accesso ispettivo sul luogo di lavoro, con necessaria interazione con le persone ed osservazione dei luoghi. Tale circostanza risulta confermata anche a livello del SEAE e dei

27 Partner comunitari, che si sono orientati verso modalità analoghe. Il periodo di blocco delle missioni a causa della pandemia è stato comunque utilizzato per rivedere gli strumenti interni di analisi, ma anche per fornire nuovi strumenti di integrità agli Uffici. Così, nel 2020, si è provveduto alla traduzione e commento (in inglese) dei Codici di comportamento (di prossima pubblicazione nell'apposita sezione della pagina Amministrazione trasparente) ed alla redazione di apposite Domande ricorrenti in materia di anticorruzione, trasparenza e codici di comportamento (disponibili nella intranet, riservata ai dipendenti). Con la prima iniziativa si tende a sensibilizzare e a raggiungere con efficacia un maggior numero di dipendenti, ma anche a trasmettere un'immagine più concreta degli strumenti di integrità a disposizione del MAECI. Con la seconda, si vuole elevare il senso di consapevolezza, con un linguaggio semplice ed accessibile anche a non esperti delle materie.

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. n. 165/2001, come modificati da ultimo dal D.lgs. n. 75/2017).

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 del Ministero è il Centro di Responsabilità istituzionalmente preposto a seguire i procedimenti giudiziari che coinvolgono il personale dell'Amministrazione.

Nel corso del 2020, per il personale di ruolo, non sono stati avviati procedimenti disciplinari per fatti potenzialmente rilevanti dal punto di vista penale.

Con riferimento al personale a contratto, nel 2020 sono stati avviati tre procedimenti disciplinari di rilevanza penale per cui è stata inviata notizia di reato alla procura della Repubblica e/o Corte dei Conti. La natura delle irregolarità segnalate è la seguente:

- due casi di gravi irregolarità nel settore dei visti (licenziamento senza preavviso);
- un caso di mancato rispetto della normativa italiana e locale in materia di contenimento alla diffusione del Virus Covid-19 (sospensione dal servizio 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.

A fine 2020, a seguito dell'attività di verifica e controllo posta in essere, 45 erano i procedimenti pendenti innanzi alla Magistratura ordinaria e 22 quelli innanzi alla Corte dei

conti. Nello stesso periodo di riferimento sono state effettuate segnalazioni per ipotesi di reato a carico di 6 dipendenti e per ipotesi di danno erariale a carico di 1 dipendente, mentre si sono conclusi 12 procedimenti dinanzi alla Magistratura ordinaria e 1 dinanzi a quella contabile.

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

Sezione VI – Trasparenza

Nella presente sezione sono individuate le aree principali, sul piano tecnico, organizzativo e dei contenuti, sulle 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 dall' art. 1, c. 1 del D.lgs. n. 33/2013.³⁷

Il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale intende anche nel 2021 promuovere e valorizzare il principio di trasparenza, con un approccio che punti a soddisfare nella maniera più ampia ed efficace possibile la 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 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, come richiesto dal D.lgs. n. 33/2013. È in tale solco che si è collocata l'iniziativa di monitoraggio della pagina Amministrazione trasparente dei siti degli Uffici all'estero. L'azione in questo settore si ispira anche agli indirizzi applicativi dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato³⁸, che ampliano il raggio di azione dell'accesso civico generalizzato. Il MAECI deve peraltro tenere conto anche degli interessi dei soggetti terzi coinvolti, specialmente se di tipo istituzionale e di rilievo internazionale (Stati, Organizzazioni internazionali). Da qui, la necessità di un adeguato bilanciamento dei valori tutelati (in particolare il pregiudizio alle relazioni internazionali³⁹ ed alla sicurezza del personale e delle strutture).

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 l'istituto dell'accesso civico generalizzato (art. 5, c. 2, D.lgs. n. 33/2013). La frequenza di richiesta è sintomatica della particolare attenzione da parte dell'utenza esterna

³⁷ 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”*.

³⁸ N. 10 del 4 aprile 2020.

³⁹ 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 sotto il profilo della divulgazione di informazioni.

verso “dati ulteriori” rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione. Nella linea della trasparenza "proattiva", 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 anche 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 n. 125/2014, rispondendo così ad una esigenza diffusa nella società civile⁴⁰. Il Responsabile per la protezione dei dati personali del Ministero cura altresì la pagina (interna) sui temi della privacy e della protezione dei dati personali, in linea con l’applicazione del Regolamento UE 2016/679.

Nel 2020 si sono registrati importanti progressi nell’ambito della 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, in tema di esclusioni relative ed assolute, previste dalla normativa. Come aspetto critico riferito agli ordinamenti e alle normative locali, occorre precisare che in molti Paesi esistono limitazioni alla divulgazione dei dati, che confliggono con le previsioni del D.lgs. n. 33/2013. Tale circostanza è particolarmente delicata in contesti bellici, dove vigono gravi turbamenti dell’ordine pubblico o circostanze particolari del contesto politico, economico e sociale, nei quali la diffusione di dati potrebbe comportare l’attivazione di azioni legali, se non anche una maggiore esposizione a rischi per la sicurezza delle persone e delle strutture.

In tema di apertura al pubblico, sono in fase di aggiornamento le azioni del MAECI inserite nelle iniziative del Dipartimento della Funzione Pubblica nel quadro della *Open Government Partnership*, iniziativa multilaterale di cui l’Italia è parte.

Aspetti tecnici

Anche nel 2021 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 pubblicazioni⁴¹. Va rilevato che tali misure devono tenere conto delle diverse discipline vigenti in tema di

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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).

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. n. 241/1990, l'Help Desk FOIA, istituito presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) e incardinato nel Servizio Stampa del MAECI, ha raggiunto una certa maturità e competenza in materia. In qualità di "Help Desk FOIA", l'URP agisce come punto di raccordo delle istanze pervenute indirizzando i richiedenti alle strutture competenti per materia e fornendo agli Uffici un bagaglio di conoscenza di base per poter trattare le richieste pervenute, Oltre a fornire supporto istruttorio generale nella trattazione delle istanze FOIA a tutti gli uffici che ne fanno richiesta e a curare altresì il registro delle istanze, l'Help Desk inoltre si è fatto promotore del Centro di competenza FOIA del Dipartimento della Funzione Pubblica, che offre una consulenza tecnica su aspetti aventi una certa complessità.

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 2020, il MAECI ha partecipato in modo attivo e puntuale a tutte le riunioni organizzate dall'ANAC e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito delle quali si è operato il monitoraggio del nuovo istituto per valutare l'impatto sull'operato della PA. In particolare, per quanto riguarda il MAECI, con riferimento al periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2020 si sono registrate n. 185 richieste di FOIA, di cui 135 interamente accolte, 23 parzialmente accolte, 6 inoltrate ad altre P.A. per competenza, 18 rigettate (3 in trattazione). Sono pervenute 4 richieste di riesame tutte evase entro i termini di legge (due conferme del I grado, una con integrazione di dati e documenti, una rigettata per difetto di competenza).

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 rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (trasparenza "proattiva"), nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali e degli altri limiti di cui all'art. 5-*bis* del D.lgs. n. 33/2013.

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, a sua volta responsabile, in quanto gestore del sito istituzionale, del caricamento dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente”; la Direzione Generale per l'amministrazione e l'informatica cura e gestisce, invece, i diversi applicativi in uso per la pubblicazione automatica delle informazioni⁴².

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 diretta⁴³.

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 competenza⁴⁴.

In ragione delle specificità organizzative del Ministero (Rete estera), si è operata la scelta di nominare un Responsabile per la trasparenza,⁴⁵ 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.

Dati sull'utilizzo di “Amministrazione Trasparente” e del sito esteri.it da parte degli utenti

Nel corso del 2020, la sezione “Amministrazione trasparente” ha ricevuto 360.523 visualizzazioni e 82.136 accessi. Il trend è in aumento rispetto al 2019, a conferma dell'interesse dei cittadini per le attività del Ministero⁴⁶.

Il sito web esteri.it ha ricevuto 32.761.899 visualizzazioni e 9.090.819 utenti. 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

⁴² Nel 2020, il flusso sui contratti pubblici è stato integralmente automatizzato. Gli inserimenti dati svolti dagli Uffici centrali e da quelli all'estero, vengono automaticamente pubblicati in modalità centralizzata (tabellare riassuntivo ed atti obbligatori). Altri esempi di applicativi in uso per la pubblicazione automatizzata dei dati, che alimentano direttamente le sotto sezioni della pagina Amministrazione trasparente sono inoltre il Portale “Erogazioni e Beneficiari” (relativi a sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici, art. 26 D.lgs. n. 33/2013) e le pubblicazioni (aggiuntive) curate dalla Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo sulle attività di valutazione.

⁴³ L'allegato al Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza “Elenco degli obblighi di pubblicazione”, fornisce dettagliati elementi sugli obblighi di pubblicazione con indicazione degli Uffici responsabili.

⁴⁴ V. nota 42.

⁴⁵ V. nota n. 21.

⁴⁶ Dati 2019: 351.451 visualizzazione e 81.965 accessi.

comprendere gli interessi del pubblico e adattare di conseguenza le politiche di comunicazione e trasparenza del Ministero.

Nel 2020, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico ha risposto a 56.557 richieste dell'utenza: 29.102 comunicazioni via e-mail, 27.395 telefonate e 60 visite. Va notato come l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid-19 abbia determinato un azzeramento delle visite in presenza presso lo sportello URP a partire dal mese di marzo, e, conseguentemente, un aumento esponenziale delle richieste effettuate telefonicamente.

Gli argomenti dei quesiti hanno riguardato, in percentuale:

Servizi consolari: 22%

Visti: 7%

Consigli di viaggio: 14%

Promozione culturale: 1%

Lavoro e concorsi: 1%

Informazioni sedi estere: 3%

Altri argomenti: 9%

Emergenza Covid-19: 43%

Sezione VII – Collegamento con il ciclo della *performance*

L'Atto d'Indirizzo del l'On.le Ministro per il 2021 attribuisce una particolare attenzione alle attività per la prevenzione della corruzione. Coerentemente con tale indicazione, anche il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione per il triennio 2021-2023 è stato elaborato in stretto raccordo con il Piano della Performance della Farnesina.

Il suddetto Atto di indirizzo contiene il passaggio seguente:

“Riforma dell’Azione amministrativa. Occorrerà proseguire l’azione di riforma e di razionalizzazione dell’azione amministrativa, mantenendo alta l’attenzione sulla prevenzione della corruzione e la trasparenza. L’Amministrazione promuoverà i principi di valorizzazione del merito e delle professionalità, responsabilità, sviluppo delle competenze, condivisione degli indirizzi, decentramento decisionale, conciliazione vita-lavoro, benessere organizzativo, parità tra uomini e donne e integrazione della dimensione di genere, puntando sull’innovazione tecnologica, sulla semplificazione procedurale e sul coinvolgimento dell’utenza. In vista dell’introduzione dello smart-working nella Pubblica Amministrazione quale modalità ordinaria di svolgimento dell’attività lavorativa, grande attenzione andrà riservata alla formazione e all’aggiornamento professionale, sia dei dipendenti attuali che dei prossimi assunti, anche adeguando le infrastrutture informatiche e cibernetiche. Andranno inoltre applicate le misure conseguenti alle lezioni apprese dalla pandemia COVID-19 al fine di garantire la necessaria salubrità e sicurezza dei luoghi di lavoro. Particolare attenzione andrà riservata anche alla protezione dei dati personali e alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare”.

Dall’atto di indirizzo viene ribadita un’indicazione di priorità ampia, che in linea con i Piani Nazionali Anticorruzione va oltre la prevenzione dei fenomeni corruttivi in senso stretto, collocandosi a monte, al fine di orientare le strutture del Ministero verso principi di efficienza, trasparenza e buona amministrazione, che costituiscono gli antidoti più efficaci alla corruzione.

Il Piano della Performance riflette tale approccio – anche facendo riferimento all’emergenza pandemica ed alle nuove modalità di lavoro – 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”. La digitalizzazione dei procedimenti, oltre che necessaria in relazione alla pandemia in atto, apporta benefici non solo sui tempi di trattazione, ma anche sul grado di trasparenza, assicurando iter decisionali tracciabili e replicabili.
- “Migliorare l’efficienza dei servizi consolari”, che si traduce anche nell’aumento delle misure di prevenzione della corruzione e del grado di trasparenza nei cruciali settori dei visti e della cittadinanza.
- “Miglioramento della gestione amministrativa delle Sedi estere”, (ovvero favorire la modernizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero, la semplificazione delle procedure e l'ammodernamento delle modalità di lavoro del MAECI), “incremento delle iniziative per la valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare” attraverso un’azione di supporto e consulenza alle sedi diplomatico-consolari nella gestione degli immobili patrimoniali, nell’affidamento dei lavori, servizi e forniture.

L'Ispettorato Generale del Ministero, 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 al miglioramento continuo.

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, adottando un approccio realistico, tenuto conto delle restrizioni derivanti dalla pandemia ancora in atto.

Sezione VIII - Iniziative di promozione dell'integrità⁴⁷

Capitolo I – Giornata internazionale contro la corruzione al MAECI

Il 9 dicembre 2020, su iniziativa della Direzione Generale per la mondializzazione e i fenomeni globali (DGMO), il MAECI ha celebrato la Giornata Internazionale Anticorruzione.⁴⁸ L'evento di alto livello ha visto in particolare l'intervento introduttivo del Ministro Di Maio e una relazione della prof.ssa Paola Severino, Rappresentante Speciale della Presidenza OSCE per la lotta alla corruzione. L'incontro ha assunto un particolare rilievo per il contestuale avvio della Presidenza italiana del G20, nel cui ambito opera l'Anti-Corruption Working Group (ACWG) per la promozione dell'armonizzazione normativa sul piano dei principi tra gli ordinamenti dei Paesi membri. Nel Gruppo di lavoro, la delegazione italiana è guidata dalla DGMO.

All'evento, svoltosi in modalità virtuale, hanno assistito rappresentanti delle Ambasciate dei Paesi G20, fra cui alcuni Capi Missione, alti funzionari del settore pubblico e delle forze dell'ordine, esponenti del settore privato e delle società partecipate italiane, magistratura e professioni legali, accademia e società civile.

Nel suo intervento, il Ministro Di Maio ha voluto sottolineare il ruolo trainante della diplomazia giuridica della Farnesina sul terreno della lotta alla corruzione e al crimine organizzato, tratteggiando le sfide poste dalla pandemia Covid-19 nonché le sue conseguenze economiche e sociali per le strategie globali anticorruzione, tra cui l'esigenza di assicurare integrità e trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche destinate alla ripresa. In quest'ottica, il Ministro ha sottolineato la competenza della Farnesina nelle attività internazionali anticorruzione, ambito in cui il multilateralismo ha segnato positivi avanzamenti. Coerentemente, gli obiettivi della Presidenza Italiana del G20 ACWG (misurazione della corruzione; nesso tra corruzione e crimine organizzato; integrità dello sport) sono ambiziosi e di particolare risalto, anche in vista della prima Sessione Speciale UNGA sulla corruzione, prevista per giugno 2021.

L'intervento della Prof.ssa Paola Severino, "Ambasciatrice" delle politiche e strategie italiane anticorruzione sul piano internazionale, ha valorizzato il percorso dell'OSCE, culminato nell'adozione di una Decisione sulla lotta alla corruzione nel Consiglio ministeriale di Tirana e ha enfatizzato il ruolo della diplomazia come canale di armonizzazione normativa e di interscambio di esperienze sul piano globale.

⁴⁷ Le iniziative qui riportate si affiancano a quelle generali (già descritte) di formazione e di sensibilizzazione in materia di prevenzione della cattiva amministrazione.

⁴⁸ Per prassi organizzativa interna, le Giornate sulla prevenzione della corruzione vengono organizzate a turno, dall'Ispettorato Generale e dalla Direzione Generale per la mondializzazione e le questioni globali (DGMO). Il senso dell'alternanza è assicurare la turnazione tra un evento di sensibilizzazione a carattere interno (Ispettorato Generale) ed uno di valenza esterna dedicato agli specifici progressi realizzati in ambito multi e bilaterale (DGMO). Nel 2019 l'evento fu organizzato dall'Ispettorato Generale e dedicato al tema del whistleblowing.

L'evento si è quindi arricchito del contributo del Procuratore Nazionale Antimafia, del Presidente dell'ANAC e del Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia, che hanno animato una tavola rotonda moderata dalla DGMO.

Nel corso dell'evento, è stato inoltre sottolineato il fondamentale contributo della Task Force appositamente creata sotto l'egida della DGMO per supportare l'esercizio anticorruzione del G20. Il coordinamento inter-istituzionale e multilaterale è, infatti, settore chiave e strategico nel nostro ordinamento, come dimostrano la condivisione di standard e modelli normativi di contrasto nell'attività anti-mafia e anti-corruzione nonché l'articolata preparazione della Presidenza Italiana dell'ACWG.

Capitolo II – Seminario in materia di contratti pubblici

Il 2 marzo 2020, l'Ispettorato Generale del Ministero, in collaborazione con il Consiglio di Stato, ha svolto un evento di aggiornamento e sensibilizzazione anticorruzione, con focus sui contratti pubblici a seguito delle recenti misure di semplificazione introdotte dal legislatore.

Il seminario ha confermato l'interesse sulla materia, che si conferma come uno dei settori ad elevata complessità.

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 delle attività del 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 2020 lo strumento del Piano si è rivelato particolarmente fecondo di suggerimenti ed impulsi in tutti i settori. Frequenti sono stati i richiami a tale documento nella gestione dei settori a maggiore rischio: incarichi extra istituzionali, trasparenza, contratti pubblici. 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 dalla loro sostenibilità organizzativa, dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e concreta interiorizzazione da parte di tutti gli attori coinvolti. L'obiettivo di fondo è promuovere una “buona amministrazione” tenendo conto dell'ambiente complesso nel quale sono svolte le attività

pubbliche e in particolare, quelle del MAECI, che interagisce con ordinamenti giuridici diversi da quello italiano.

Per il 2021, è stata rafforzata la fase del monitoraggio – da svolgersi in raccordo con i “referenti” anticorruzione, in particolare i Capi missione nelle Sedi estere – che consentirà, in prospettiva, di adattare i contenuti delle singole valutazioni di rischio ai cambiamenti intervenuti, dando così maggiore concretezza e dinamicità all’esercizio.

Quale fattore “nuovo” di contesto, la pandemia da Covid-19 è destinata ad incidere ancora per qualche tempo sulle attività, le procedure e i progetti del MAECI, in Italia e all’estero, ciò sia dal punto di vista organizzativo, sia dal punto di vista ambientale.

Dal punto di vista organizzativo, le misure che la pandemia ha incentivato presso l’Amministrazione centrale (lavoro agile, piani operativi di lavoro agile) possono rivelarsi un’opportunità di miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa, ma richiedono supporto per le fasi di avvio, di entrata a regime e di sviluppo. In tale ambito, dovrà essere cura dell’Amministrazione, assicurare un’azione di accompagnamento verso un nuovo modello organizzativo, con il supporto di misure di monitoraggio, prevenzione e controllo.

In merito all’ambiente di riferimento, le situazioni emergenziali – ancora presenti in Italia e in molte realtà estere – andranno attentamente monitorate per prevenire scorciatoie o errori, ad esempio nel settore degli affidamenti delle commesse pubbliche. Anche in questo caso, un approccio preventivo, unito a efficaci misure di controllo, dovrebbe assicurare processi integri e trasparenti.

A seguito dell’approvazione del Piano da parte dell’organo di indirizzo politico (il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), lo stesso, corredato degli allegati, è pubblicato sul sito web dell’Amministrazione e diramato capillarmente presso tutto il personale del Ministero.

Nota. Nel corso dell'iter di registrazione degli Organi di controllo l'organigramma del MAECI è stato modificato come di seguito.

