



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

AGGIORNAMENTO 2022 DEL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA¹

1. PARTE GENERALE

L'Amministrazione degli Affari Esteri è costituita dall'Amministrazione centrale a Roma e dagli Uffici all'estero (n. 129 Ambasciate, n. 8 Rappresentanze Permanenti, n. 1 Delegazioni Diplomatiche Speciali, n. 81 Uffici consolari, n. 84 Istituti Italiani di Cultura, 511 Consolati onorari).

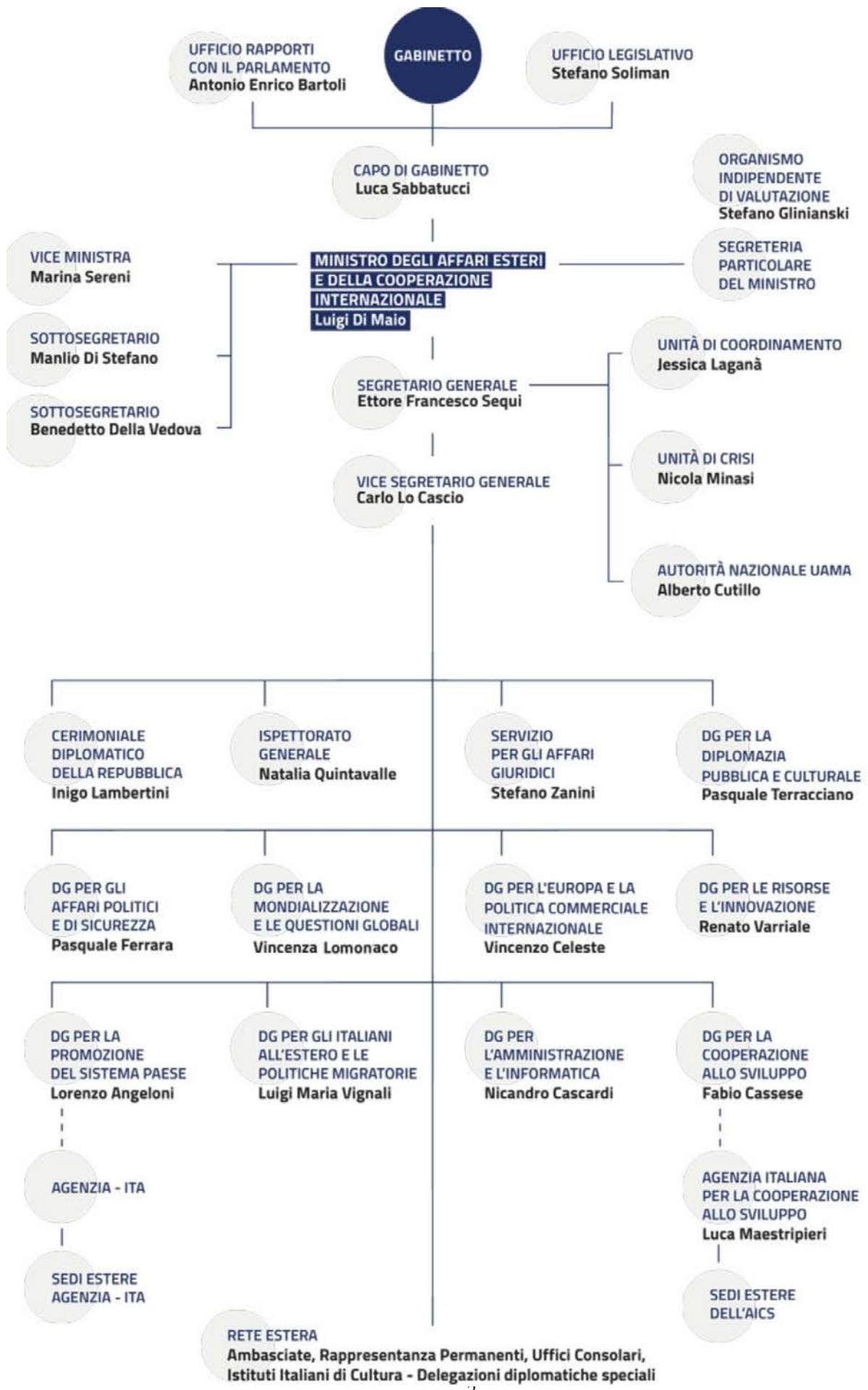
A livello di amministrazione centrale, il Ministero è stato interessato da una recente riforma che ha istituito (dal 1° gennaio 2022) una nuova Direzione Generale, dedicata alla diplomazia pubblica e culturale². Obiettivo della riforma è una razionalizzazione delle competenze in materia di comunicazione pubblica e di politica culturale, oltre che un aggiornamento delle competenze in linea con l'evoluzione del contesto esterno.

La struttura centrale del Ministero consta, dunque, di nove Direzioni Generali che rispecchiano le macro-aree tematiche prioritarie della politica estera italiana: affari politici e sicurezza, mondializzazione e questioni globali, promozione del sistema Paese, Europa e politica commerciale internazionale, diplomazia pubblica e culturale, italiani all'estero, politiche migratorie e visti di ingresso, 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 il Servizio per gli 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.

L'organigramma seguente illustra l'assetto organizzativo di primo livello del MAECI vigente (D.P.R. n. 95/2010, come modificato dal D.P.R. n. 211/2021).

¹ Adottato nelle more di elaborazione del Piano integrato di attività e organizzazione.

² D.P.R. 19 novembre 2021, n. 211 (*Regolamento recante modifiche ai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 e 1° febbraio 2010, n. 54*).



2. IL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO DA CATTIVA AMMINISTRAZIONE ADOTTATO DAL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Il sistema adottato, fermi restando gli obblighi inderogabili dettati dalla L. n. 190/2012 e dai successivi Piani Nazionali Anticorruzione (PNA), è articolato secondo una logica decentrata e di separazione di funzioni tra anticorruzione e trasparenza. La figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC) è distinta da quella del Responsabile per la trasparenza (RT). Entrambe le figure sono nominate dal Vertice politico ed operano presso la stessa struttura con autonomia decisionale, coordinandosi tra di loro. I suddetti incarichi, nell'assenza di una scadenza espressamente prevista dai provvedimenti di conferimento, si intendono di durata triennale, rinnovabili una sola volta³.

Il RPC ricopre anche la funzione di Ispettore Generale e, dunque, svolge istituzionalmente attività di vigilanza sulle attività e gli Uffici dell'Amministrazione. La durata dell'incarico è di tre anni rinnovabili una sola volta. Il sostituto del RPC è individuato nel Vice Ispettore Generale.

3. STRUTTURA DI SUPPORTO E COLLABORAZIONE CON I REFERENTI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Il RPC si avvale, per lo svolgimento dei suoi compiti, di una struttura di supporto (composta da 2 unità di personale a titolo non esclusivo) e della rete dei "referenti anticorruzione e trasparenza", individuati, per l'amministrazione centrale, nei titolari delle Strutture di I livello e, per gli Uffici all'estero, nei Capi delle Missioni diplomatiche (Ambasciate e Rappresentanze Permanenti) e nei Capi di Uffici consolari (Consolati Generali e Consolati). Tali figure sono chiamate a supportare la RPC nelle proprie attività di prevenzione e monitoraggio, oltre che collaborare con il RT nell'assolvimento degli obblighi di trasparenza. Gli stessi possono inoltre 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.

L'organizzazione dei soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione, in linea con un approccio olistico della gestione del rischio, include poi la dirigenza (diplomazia 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

³ Il Ministro pro tempore 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) e Responsabile per la Trasparenza (RT) il Consigliere Ministeriale/Ispettore (Dirigente di I fascia), Dott. Tonino Castrichino (Decreto n. 54 del 16 gennaio 2019). Gli incarichi, atteso il rinnovo tacito formatosi, sono previsti scadere nel 2025. La RPC del MAECI, ai sensi dell'art.1. c. 9 e 10 della Legge n. 190 del 2012, definisce procedure appropriate per formare, ai sensi del comma 10 della suddetta legge, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione; propone all'Organo di indirizzo politico, all'inizio di ogni anno solare, i contenuti relativi alla prevenzione della corruzione da inserire nel Piano integrato di attività e organizzazione e provvede all'attuazione delle misure generali mediante iniziative di comunicazione e sensibilizzazione. Per i presenti contenuti, le modalità di redazione sono state riviste alla luce del PNA 2019 e degli Orientamenti dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione diffusi a febbraio 2022. Il RT si raccorda costantemente con la RPC adottando autonome determinazioni nel settore di competenza (art. 5, c. 7 e art. 43, D.lgs. n. 33/2013). La RPC è titolare del potere sostitutivo nei confronti del RT.

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.

In linea con le finalità del Piano Nazionale Anticorruzione e con i recenti “Orientamenti” dell’Autorità Nazionale Anti Corruzione (febbraio 2022), il MAECI ha strutturato i contenuti relativi alla prevenzione del rischio secondo un’ottica di valutazione e consolidamento delle misure intraprese negli esercizi passati, con un maggiore livello di affinamento, reso possibile da un costante coinvolgimento dei referenti anticorruzione e dei dirigenti responsabili (*risk owners*), chiamati a confrontarsi in prima persona con i rischi da cattiva amministrazione.

Il processo di formazione del presente contributo 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.

Grazie al collegamento con il ciclo della performance si contribuisce ad una più efficace programmazione delle attività del Ministero, secondo un’ottica di tipo trasversale. L’ambiente di riferimento delle pubbliche amministrazioni è come noto 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.

La presente sezione, 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 di cattiva amministrazione, in modo da allargare il perimetro di protezione e migliorare anche l’efficienza e l’efficacia dell’azione pubblica.

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.

Vanno nella stessa direzione il rafforzamento delle garanzie di assenza di incompatibilità, inconfiribilità e conflitti di interesse nell’attribuzione degli incarichi ai dipendenti del Ministero; il miglioramento continuo dei livelli di trasparenza; una maggiore efficienza dei servizi resi e dei procedimenti dell’Amministrazione 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 pubblicate 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: si tratta di processi connotati da profili di estrema 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 presente aggiornamento intende promuovere i valori 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 in ambiti generali (anticorruzione, codici di comportamento e trasparenza) e specifici (gestione del rischio nei contratti pubblici, rilascio visti di ingresso).

4. ANALISI DEL CONTESTO

Il contesto interno. Il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300⁴ attribuisce al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di:

- rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero;
- rappresentanza e tutela degli interessi italiani in sede internazionale;
- programmazione e indirizzo dell'azione italiana in materia di cooperazione allo sviluppo (essendo l'attuazione degli interventi di cooperazione ora demandata alla Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, istituita con Legge n. 125 del 2014);
- cura dei processi negoziali riguardanti l'Unione Europea;
- rappresentanza della posizione italiana nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea;
- rapporti con le collettività italiane all'estero e tutela dei cittadini italiani all'estero;
- questioni sociali e migratorie in relazione a enti e organizzazioni internazionali;
- internazionalizzazione del Sistema Italia e vigilanza su ICE-Agenzia.

In linea con l'approccio decentrato della gestione del rischio al MAECI, ogni Direzione Generale, per il tramite del proprio referente, è chiamata a mappare i processi e conseguentemente a valutare i rischi da cattiva amministrazione mediante una loro identificazione, analisi e ponderazione e all'adozione di misure di trattamento del rischio.

Ferma restando l'applicazione delle misure obbligatorie di gestione del rischio, nelle tabelle di ogni Struttura di I livello (v. allegati), sono individuate anche misure specifiche di prevenzione, con indicazione di ruoli, responsabilità, tempi attesi per la loro attuazione e modalità di monitoraggio.

Per gli Uffici all'estero, l'adozione di una scheda di autovalutazione di I livello, introdotta a giugno del 2021 (e divenuta documento obbligatorio di ispezione), ha consentito a tutti gli Uffici all'estero di approcciare la gestione del rischio in modo graduale ed empirico, tenendo conto di fattori reali e contestualizzati di rischio (risorse a disposizione, livello di integrità locale, tipi di processi a rischio, livello di interesse ecc.). Si è quindi creata una nuova consapevolezza, basata su una valutazione autonoma, soggetta a verifiche e correzioni, per raggiungere un nuovo grado di maturità in materia.

Un fattore da considerare (sia da contesto interno che esterno) riguarda le risorse umane, in termini di quantità, qualità e rotazione, soprattutto presso gli Uffici all'estero. Per il personale di

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.

ruolo (a tutti i livelli), vi è una rotazione fisiologica, data dai tempi massimi di permanenza presso gli Uffici all'estero, che non superano di norma i quattro anni. Viceversa, il personale assunto con contratti di diritto locale non è soggetto alla stessa frequenza di rotazione e spesso l'acquisizione di competenze specialistiche in determinati settori è un fattore che scoraggia tale misura generale. Si ovvia a tale difficoltà mediante misure di mitigazione del rischio, quali la segregazione di funzioni ed il monitoraggio continuo, ma ciò presuppone anche una maggiore presenza all'estero del personale di ruolo, allo stato non possibile in alcune aree, evidenziandosi quindi un problema di quantità di risorse umane disponibili. La questione non va sottovalutata, in quanto la costituzione di monopoli di conoscenza è sempre un fattore di rischio da prevenire. In merito agli aspetti qualitativi, al di là del titolo di studio per l'accesso ai vari impieghi, che già costituisce un requisito qualitativo e di possesso di competenze di base, è necessaria un'opera di aggiornamento professionale costante e sistematica. Tale attività, svolta in sinergia con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, richiede comunque una maggiore segmentazione attesa l'unicità di alcuni servizi erogati all'estero (es. visti, sussidi), come regolamentati dalle discipline di settore (es., D.P.R. n. 71/2011, servizi consolari). In tale senso è proiettata, anche con la collaborazione dell'Ispettorato Generale, l'attività dell'Unità per l'aggiornamento professionale della DGRI.

Il 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. 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 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 di sistemi democratici non maturi o 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, enfatizzato dall'emergenza pandemica, ha assunto un nuovo ruolo 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. Sul punto, merita di essere preso in considerazione, quale fattore di contesto, il recente provvedimento governativo che tratta anche la sicurezza cibernetica (D.L. 21 marzo 2022, n. 21, art. 29). Alla luce delle indicazioni fornite, emerge l'esistenza di un nuovo fattore di rischio legato alla vulnerabilità cibernetica, valido a fortiori per gli Uffici all'estero.

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 "fughe" 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 anche nel contesto esterno. Assumono quindi un'importanza fondamentale l'interiorizzazione ed il rispetto dei Codici di comportamento (D.P.R. n. 16 aprile 2013, n. 62, Codice MAECI, D.M. 18 settembre 2014, n. 1759), che consentono 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 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, sui 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), 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 obbligatoria), 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 altresì 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 adeguatamente veicolati. La presenza di personale locale, come già detto sopra, incide 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 pubblici 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 norme legislative 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. Nelle pieghe delle normative, e nella difficile opera di rispettarle entrambe, vi possono essere rischi ulteriori di cattiva amministrazione. 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.

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'accresciuta 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, anche nell'ottica di attrazione degli investimenti.

Infine, tenuto conto dell'attuale contesto geo-politico, in continua evoluzione, vanno considerati anche i riflessi delle decisioni di politica internazionale sugli Uffici all'estero, soprattutto con riferimento ai temi della sicurezza strutturale e cibernetica. Tali decisioni possono in qualche modo modificare l'esposizione al rischio di alcuni Uffici all'estero e quindi richiedere cautele nella divulgazione di informazioni apparentemente innocue, ma di possibile uso malevole per indebite infiltrazioni (es. dati contrattuali, fornitori di beni, servizi e lavori, per citarne alcuni).

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 stakeholders 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.

5. MISURE GENERALI DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Le misure generali di trattamento del rischio, a valenza orizzontale su tutti i processi, riguardano, a vario titolo, tutte le strutture ministeriali centrali e periferiche e sono così distinte:

- *valorizzazione dei codici di comportamento generale, DPR n. 62/2013 e di II livello, DM MAECI 1660/1759 del 18.9.2014.* Il compito compete a tutti i Capi Ufficio. L'Ispettorato Generale adotta una politica di sensibilizzazione svolgendo apposite sessioni durante le visite ispettive e in collaborazione con altre strutture ministeriali in occasione dei corsi di preparazione a tutti i livelli;

- *formazione di base e specializzata*. L'Unità per l'aggiornamento e la formazione professionale (UNAP) della Direzione Generale per le risorse e l'innovazione (DGRI), su input della RPC, cura la predisposizione di appositi moduli di formazione, anche in collaborazione con la Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA). Ai suddetti moduli collabora anche l'Ispettorato Generale;
- *promozione dell'etica pubblica*. L'Ispettorato Generale, a cui spetta la promozione della cultura della legalità, in occasione di ogni visita ispettiva svolge una sessione di sensibilizzazione sulle tematiche di anticorruzione, trasparenza e codici di comportamento, calibrata sui primi esiti delle ispezioni. Tale approccio si rivela coerente con quanto di recente disposto dal Legislatore con il D.L. 30 aprile 2022, che ha reso obbligatoria la formazione sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico;
- *rotazione ordinaria degli incarichi*. Il MAECI è soggetto ad una fisiologica rotazione di incarichi tra Italia ed estero e tra Uffici dell'amministrazione centrale. Il tempo di permanenza medio di un incarico dirigenziale si attesta su quattro anni. Lo stesso principio vale anche per incarichi di livello inferiore, specialmente tra Italia ed estero. Presso l'amministrazione centrale possono registrarsi periodi di permanenza maggiori, dovuti alla particolare competenza e conoscenza di settori ad alta specializzazione, ma in ogni caso, le misure specifiche adottate dalle Direzioni Generali prevengono tali fenomeni;
- *rotazione straordinaria degli incarichi*. Si tratta di una misura generale che l'amministrazione è tenuta ad applicare ricorrendone le condizioni di legge;
- *prevenzione dei conflitti di interesse*. Nei procedimenti dove è presente una certa discrezionalità decisionale, si assicura l'assenza di situazioni che possano compromettere la capacità di giudizio di dirigenti e funzionari. La misura è prevista anche per i contratti all'estero, per espresso richiamo al Codice dei contratti pubblici da parte del DM 192/2017. Il questionario di autovalutazione di I livello succitato, prevede una specifica sezione dedicata alla tematica, con richiamo diretto alle necessarie verifiche da svolgersi all'estero;
- *prevenzione della corruzione nella composizione di commissioni di selezione (concorsi, bandi di gara)*. Si tratta di una misura che concorre, con la precedente, ad assicurare lo svolgimento di procedure imparziali ed integre;
- *valutazione di ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità*. Al conferimento di ogni incarico dirigenziale (sia in Italia che all'estero) è richiesto agli interessati di dichiarare l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità. L'amministrazione può verificare l'attendibilità di tali dichiarazioni mediante controlli a campione secondo quanto disposto dal DPR n. 445/2000. L'eventuale falsità delle dichiarazioni determina responsabilità penali, oltre che la decadenza da ogni beneficio giuridico ed economico eventualmente conseguito. A garanzia dell'integrità delle posizioni dirigenziali, gli interessati sono chiamati a comunicare ogni nuova circostanza in costanza di incarico, oltre che dichiarare annualmente l'assenza di situazioni di incompatibilità;
- *conferimento di incarichi esterni (ammissibilità ai sensi dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001)*. Il conferimento di incarichi esterni è valutato in modo molto rigoroso, con un'istruttoria complessa che vede coinvolte la struttura di appartenenza, la DGRI, l'Ispettorato Generale e la Segreteria Generale. Fatti salvi i casi nei quali gli incarichi sono ammessi, il principio ispiratore nella valutazione di altri incarichi è quello dell'esclusività della prestazione in favore del MAECI. Eventuali incarichi

esterni non devono quindi essere in conflitto di interessi con le attività istituzionali, devono essere compatibili con l'impegno lavorativo e non devono esporre, neanche potenzialmente, a possibili lesioni di immagine del MAECI;

- *svolgimento di incarichi in periodo di quiescenza (divieti art. 53, c. 16-ter del D.lgs. n. 165/2001)*. I divieti di legge, che prevedono un periodo di raffreddamento di tre anni, si applicano a tutti i dipendenti che abbiano svolto compiti autoritativi. In aggiunta, nel caso di incarichi svolti all'estero, l'art. 8 del Codice di comportamento del MAECI vieta, per il biennio successivo, lo svolgimento di qualsiasi attività (anche di consulenza), a favore di privati e ciò anche in assenza di precedenti compiti autoritativi;

- *obblighi di trasparenza*. Si tratta degli obblighi di pubblicazione successiva, riferita ai temi di impiego dei fondi pubblici, in particolare: consulenze, concorsi pubblici, bandi di gara e contratti, sovvenzioni e contributi economici. A questi si aggiunge, a richiesta, l'accesso civico generalizzato ed il diritto di chiedere il riesame in caso di mancato soddisfacimento della richiesta;

- *segnalazioni di illeciti e tutela del segnalante*. Il MAECI ha da tempo istituito un apposito gruppo di lavoro addetto ad uno sportello anticorruzione, presso il quale i dipendenti possono effettuare segnalazioni. È in via di implementazione un applicativo informatico, dotato di tutti i requisiti di sicurezza e di riservatezza delle generalità del segnalante, in riuso dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione.

6. MISURE SPECIFICHE DI GESTIONE DEL RISCHIO

Come evidenziato sopra, il sistema di gestione del rischio al MAECI è fortemente decentrato, con un ruolo di supporto e coordinamento da parte della RPC. Secondo tale logica, ciascuna Direzione Generale ha provveduto alla mappatura dei processi, a valutarne il grado di rischio (in termini qualitativi) e a predisporre idonee misure di prevenzione e mitigazione dei rischi rilevati (v. tabelle di rischio allegate).

Nel rinviare alle tabelle per un'analisi dettagliata dei processi e delle relative misure di gestione del rischio, si sottolinea che le misure si collocano prevalentemente nelle aree di rischio obbligatorie individuate dalla L. 190/2012 e ai PNA. Anche i procedimenti specifici del MAECI (es. visti di ingresso, cittadinanza, risorse aggiuntive) si possono collocare a buon titolo nelle aree obbligatorie di rischio (concessione di benefici giuridici, entrate e spese, ispezioni e sanzioni). Le misure adottate sono conformi a quelle indicate dai Piani Nazionali Anti Corruzione e spaziano da quelle di formazione, di separazione di funzioni, di codificazione e di trattazione condivisa di dossier a maggior rischio.

Il panorama che ne risulta è un'accresciuta consapevolezza dell'esistenza di rischi e di una loro trattazione con misure appropriate. Per l'amministrazione centrale, la presenza di soggetti esterni preposti al controllo, anche con effetto bloccante (Ufficio Centrale del Bilancio, Corte dei Conti), limita fortemente la possibilità di errori inconsapevoli che possano condurre a cattiva amministrazione. Per l'estero non esiste – salvo che per ipotesi specifiche – un controllo bloccante, ma un controllo successivo, tipico dei sistemi a più spiccata autonomia di spesa. Tale scelta è coerente con la rapidità d'azione richiesta nei contesti esteri, dove i tempi delle trattative sono estremamente ridotti e dove spesso si opera con la massima informalità. A fare da contrappeso a tale autonomia (in aggiunta alle misure generali) stanno quindi sia i controlli successivi sia l'attività ispettiva, esercitata dal MAECI e dal MEF, con cadenze atte a prevenire ipotesi di prescrizione di eventuali danni erariali.

7. TRASPARENZA

La trasparenza, pur facendo parte delle misure obbligatorie di gestione del rischio, merita una trattazione separata attesa la sua doppia valenza di “mezzo” e “fine”. Nell'allegato “Elenco degli obblighi di pubblicazione” sono riportati gli obblighi di pubblicazione, con indicazione degli Uffici responsabili per i relativi adempimenti. Anche nel corrente esercizio si è provveduto ad un loro aggiornamento, secondo i suggerimenti delle Strutture di I livello.

La trasparenza è certamente uno strumento di prevenzione ma anche principio a 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, aggiornato e completo.

Il RT, assistito da un'unità di personale a titolo non esclusivo, svolge una costante opera di monitoraggio a campione sulla pubblicazione dei dati obbligatori ed invita le Sedi ad integrare i dati e le informazioni eventualmente parziali. In occasione di ogni visita ispettiva viene eseguito un controllo dei mini-siti di Amministrazione trasparente e puntualmente segnalate eventuali non conformità. La vigilanza esercitata dal RT è anche funzionale al controllo annuale dell'Organismo Indipendente di Valutazione sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza, che ne richiede l'assistenza per tali finalità.

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'istituto. Il Ministero degli Esteri considera il principio di trasparenza un normale *modus operandi* dell'azione pubblica 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, ora incardinata presso l'Ufficio II della nuova Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale) ed i necessari seguiti presso gli Uffici competenti, incluso l'istituto del riesame ex art. 5, c. 7, del D.lgs. n. 33/13 (gestito dall'Ispettorato Generale, RT, d'intesa con RPC). 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. In tale contesto, le informazioni riferite alle azioni nell'ambito del PNRR sono tutte pubblicate in una sezione dedicata, raggiungibile anche attraverso la sezione di Amministrazione trasparente.

Sul piano consuntivo, nel 2021 non sono pervenute richieste di accesso civico “semplice” ma solo 125 richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), di cui 104 richieste con “informazione fornita all'utente” e 21 richieste con “informazione non fornita all'utente” perché di competenza di altre P.A. Tutte le richieste (di I e di II istanza) sono state evase entro i termini di legge, rispettivamente dagli Uffici (in Italia ed all'estero) e dal Responsabile per la trasparenza, d'intesa con la Responsabile anticorruzione.

Le indagini sul numero di accessi alle pagine del sito istituzionale e della sezione “Amministrazione trasparente” vengono effettuate periodicamente dal Servizio per la Stampa e la Comunicazione Istituzionale del MAECI (dal 1° gennaio 2022, Ufficio II della nuova Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica), anche per comprendere gli interessi del pubblico e adattare di conseguenza le politiche di comunicazione e trasparenza del Ministero.

Nel corso del 2021, il sito web esteri.it ha ricevuto 36.290.845 visualizzazioni, mentre la sezione “Amministrazione trasparente” ha ricevuto 482.720 visualizzazioni.

8. MONITORAGGIO E RIESAME

Con le mappature del 2021 è stato reso operativo il sistema di monitoraggio delle misure da parte di ciascuna Direzione Generale. L'attività di monitoraggio sull'efficacia delle misure è in genere attribuita ai Direttori o ai Vice Direttori, in modo da assicurare alterità di controllo rispetto ai Capi Ufficio. In sede di aggiornamento dei contenuti riferiti all'anticorruzione la RPC ha chiesto specifici elementi in merito, utili anche ai fini del riesame complessivo del sistema di gestione del rischio. Da quanto riferito, il monitoraggio effettuato a cura di ciascuna Struttura non ha fatto emergere criticità, salva l'opportunità, in ragione del minor rischio valutato e della sostenibilità delle misure, di semplificare il numero dei processi soggetti a trattamento del rischio, che in diverse mappature sono diminuiti rispetto all'anno precedente.

Sul piano del funzionamento complessivo del sistema, basato sulle osservazioni dei referenti presso l'Amministrazione centrale ed estera nonché dell'analisi di diversi questionari di autovalutazione del rischio delle Sedi estere (Sedi ispezionate nel 2021 e primo trimestre 2022), si ritiene possibile un'ulteriore semplificazione del sistema, in modo da concentrarla sui processi effettivamente a rischio, in modo da prevenire una logica di “mero adempimento”. Tale snellimento presuppone anche una maggiore partecipazione da parte dei referenti ad incontri periodici per rafforzare ulteriormente la cultura della legalità.