



**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO
COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI
VALUTAZIONE, TRASPARENZA E
INTEGRITÀ DEI CONTROLLI INTERNI E
SULL'ATTESTAZIONE DEGLI OBBLIGHI
RELATIVI ALLA TRASPARENZA E
ALL'INTEGRITA'**

- ANNO 2022 -

(ex art. 14, comma 4, lettera a) e lettera g) del D. Lgs. n.
150/2009)

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Indice

1. Presentazione	2
2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione...10	
2.1 Performance organizzativa	12
2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target	15
2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa	18
2.2 Performance individuale	19
2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target	19
2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale.	20
2.3 Processo di attuazione del ciclo della performance	26
3. Integrazione con il ciclo di bilancio	29
4. Programma triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza	33
5. Conclusioni	39

1. Presentazione

L'art. 14, comma 4, lett. a) del d.lgs. 150/2009 (come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. c) del d.lgs. 74/2017) dispone che L'Organismo indipendente di valutazione della performance "monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi".

La Relazione per l'anno 2022 sul funzionamento complessivo del "Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, nonché sull'attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza ed integrità", così elaborata ai sensi dell'art. 14, lettera a) e lettera g) del d.lgs. n.150/2009, in conformità alle Linee Guida impartite dalla ex CIVIT con le successive delibere n. 4/2012, 6/2013 e 23/2013, viene redatta a seguito di una approfondita e ragionata analisi del ciclo della Performance organizzativa ed individuale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Nella presente relazione vengono, quindi, messe in evidenza tanto le criticità quanto gli aspetti positivi riscontrati, formulando al contempo le proposte ritenute utili ai fini di eventuali miglioramenti da apportare.

Gli elementi sulla base dei quali l'OIV redige la relazione sono diversi e comprendono, in via principale: i contatti diretti con l'Amministrazione (Unità di Coordinamento della Segreteria Generale, altri CdR); l'analisi della documentazione prodotta dal Ministero (decreti, atti organizzativi, messaggi,

appunti e comunicati); le risultanze del Sistema di Valutazione della performance elaborate dall'Amministrazione (piattaforme informatiche dedicate, elenchi, graduatorie, statistiche, etc.); la partecipazione a specifici eventi organizzati nel quadro del ciclo della performance.

Rispetto ai due anni precedenti, l'analisi qui condotta deve partire da una premessa fondamentale, anche al fine di poter meglio valutare i risultati conseguiti dalla Farnesina: il superamento della pandemia da Covid 19 e il conseguente venir meno dello stato emergenziale hanno consentito il ritorno all'attività lavorativa pre-covid, permettendo in taluni casi di raggiungere obiettivi superiori a quelli programmati. Infatti, in fase di programmazione degli obiettivi si era tenuto conto dell'impatto degli effetti negativi della pandemia, formulando gli obiettivi in termini che apparivano realistici, nel contesto del 2021; con il graduale ritorno alla normalità, invece, i vari CdR hanno potuto agevolmente raggiungere e sovente superare gli obiettivi formulati.

Sul piano organizzativo interno, il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, pur con il ritorno in presenza di tutto il personale, grazie alle cessate condizioni di emergenza, ha continuato a fare ricorso all'istituto del lavoro agile, divenuto nella legislazione che lo regola una modalità ordinaria, e non più eccezionale, di esecuzione della prestazione lavorativa.

Con riferimento al **contesto esterno**, il solco prospettico entro il quale si è articolata l'azione della Farnesina nel 2022 è stato segnato, in particolare,

dall'aggressione russa all'Ucraina, che ha contribuito a ridefinire gli equilibri geopolitici, generando gravi conseguenze sulle dinamiche dei prezzi e degli approvvigionamenti di materie prime e prodotti energetici. In tale quadro, l'azione e il ruolo della Farnesina sono stati rivolti a valorizzare l'impegno e gli aiuti dell'Italia a sostegno della sovranità e integrità territoriale dell'Ucraina, incoraggiando, in raccordo con i partner e gli alleati, ogni utile canale diplomatico volto alla ripresa di negoziati di pace.

Ampia è stata, inoltre, l'attenzione dedicata all'area del Mediterraneo allargato - sulla quale la crisi ucraina ha avuto un significativo impatto, in termini di stabilità, sicurezza alimentare e approvvigionamenti energetici - ed alla gestione dei flussi migratori, anche mediante una rafforzata azione di sviluppo dell'Africa subsahariana.

Tale contesto ha impegnato l'azione del MAECI su diversi fronti, non solo strettamente politici, ma anche e soprattutto di tutela dei connazionali all'estero, in particolare per fornire la necessaria assistenza in situazioni di crisi o di emergenza.

Sotto il profilo multilaterale, il semestre di Presidenza italiana del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, terminato a maggio 2022, ha confermato la promozione del diritto internazionale, la tutela dello stato di diritto e la salvaguardia universale dei diritti umani quali elementi centrali della nostra politica estera.

Tra i temi UE di prioritario interesse strategico emergono in particolare: il monitoraggio e l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); la riforma della *governance* economica; il coordinamento per la sicurezza

energetica comune; la gestione dei fenomeni migratori e la partecipazione attiva ai negoziati UE sul Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo.

È opportuno, ancora, sottolineare - in materia di servizi ai cittadini - la costante risposta della Farnesina alle crescenti richieste originate dalla nuova mobilità delle comunità italiane all'estero e dalla crescita post-pandemica dei flussi turistici. L'obiettivo è quello di continuare ad assicurare l'efficienza della rete consolare, anche grazie all'utilizzo degli strumenti informatici.

Tutta l'attività sopra descritta viene realizzata in aggiunta all'ampio lavoro che l'Amministrazione centrale e gli uffici all'estero portano avanti per la promozione del Sistema Paese, della cultura e della lingua italiane.

Pertanto, l'OIV può affermare che anche per il 2022 il MAECI ha saputo mantenere elevati standard di efficacia nello svolgimento della sua complessiva azione di politica estera, adoperandosi con successo per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Venendo, poi, all'analisi del **contesto interno**, lo scrivente Organismo evidenzia, in primo luogo, l'azione sinergica dei diversi attori coinvolti nel processo diretto al miglioramento della complessiva performance organizzativa della Farnesina.

Si è, infatti, rilevato un approccio particolarmente collaborativo da parte dei vertici del MAECI. La collaborazione ed il dialogo costanti che le varie strutture ministeriali competenti hanno mantenuto con l'OIV rappresentano un valore aggiunto, avendo consentito importanti occasioni di confronto e di miglioramento nell'adempimento dei compiti dei vari CdR riguardanti il ciclo

della performance, dalle quali è derivata la possibilità di affinare gradualmente gli strumenti dell'esercizio.

Occorre precisare, in questo ambito, che il bilancio della Farnesina (che corrisponde allo 0,3% del bilancio dello Stato e allo 0,19% del PIL) ha una struttura tendenzialmente rigida, in quanto la maggior parte di esso è rappresentato da oneri inderogabili, contributi ad Organismi internazionali, trasferimenti a favore dell'AICS ed altre organizzazioni ed enti, nonché spese di personale. La legge di bilancio per il 2022 (L. n. 234 del 30 dicembre 2021) assegna al MAECI uno stanziamento pari a € 3.304.664.534, con una sensibile diminuzione rispetto allo stanziamento iniziale del 2021 (pari a € 3.587.186.700). Tale decremento è dovuto, principalmente, alla riduzione degli stanziamenti destinati ai contributi a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle imprese italiane nel 2022 (210 milioni di euro nel 2022, rispetto ai 600 milioni del 2021), ma anche di quelli relativi alla quota di partecipazione dell'Italia al Fondo europeo di sviluppo - FES (meno 351 milioni di euro nel 2022, rispetto ai 505 milioni del 2021), trasferito al bilancio del MAECI a partire dal 2015 e dapprima stanziato sul bilancio del MEF.

Il Ministero continua, dunque, a disporre di risorse limitate, soprattutto rispetto a quanto avviene nei principali Paesi europei.

A titolo esemplificativo, con riferimento al 2022, si pensi che il Ministero degli Esteri francese impiega nei propri ruoli 8.000 persone, mentre in quello tedesco lavorano 6.000 persone. A fronte di questi dati, il MAECI dispone di 3.583 unità inquadrato nel personale di ruolo.

Allo stesso modo, il bilancio di previsione per il 2022 riporta, per quanto riguarda il MAE francese, un importo di 3.000 milioni di euro; la Germania per lo stesso periodo ha destinato al proprio MAE 7.100 milioni di euro.

Il bilancio di previsione del MAECI per il 2022 ammonta, invece, a 1.995 milioni di euro.

Pertanto, il MAECI ha proseguito, in linea con gli anni passati, la propria attività di razionalizzazione delle strutture all'estero, tramite un riassetto dei propri Uffici periferici che tenesse conto delle esigenze venute in rilievo nel panorama politico internazionale, mirando ad aprire nuove sedi in Asia e nell'Africa nord-occidentale e a rafforzare la rete in aree dove è maggiormente sentita l'esigenza di servizi per gli italiani residenti all'estero. Nel corso del 2022, è stata nuovamente istituita e attivata un'autonoma Rappresentanza permanente presso l'UNESCO a Parigi.

Sul versante delle risorse umane, nell'ultimo decennio il contingentamento del *turn over* delle Aree funzionali ha comportato per la Farnesina una netta riduzione delle unità in servizio di questa categoria di personale (passate da 3.791 nel 2009 a 2.426 nel 2022; pari a -36% circa) e causato un innalzamento dell'età media (attualmente di 53,2 anni).

Nell'ultimo periodo si è registrata una parziale controtendenza sul piano delle politiche di assunzione che - se verrà proseguita e accompagnata da idonei finanziamenti - potrà contribuire al ristabilimento di una situazione adeguata. In tale contesto, nel 2022 sono stati assunti 37 funzionari dell'area della promozione culturale e 10 funzionari archivisti di Stato/di biblioteca. Nel 2022 l'Amministrazione ha inoltre concluso le procedure di concorso per

l'assunzione di 400 unità di seconda area, di cui 375 collaboratori di amministrazione, contabili e consolari, e 25 tecnici per i servizi di informatica, telecomunicazioni e cifra: 22 tecnici sono stati assunti a settembre 2022, e ulteriori 2 nel mese di dicembre, mentre le procedure concorsuali per i collaboratori di amministrazione, contabili e consolari sono terminate a dicembre 2022.

La riscontrata carenza di personale comporta una evidente difficoltà in merito alla copertura delle sedi più lontane e disagiate, alla quale si contrappone, invece, la necessità per la Farnesina di continuare a promuovere gli interessi del Paese, anche nelle nuove aree di crescente importanza strategica, relative sia alla lotta al terrorismo e al traffico di esseri umani, che alla promozione economico-commerciale e alla tutela delle nostre collettività.

Le nuove politiche assunzionali cui si è fatto riferimento permetteranno al Ministero di ricoprire i posti all'estero al momento vacanti, potenziando così l'opera della Farnesina, che - nelle more - ha adottato una serie di provvedimenti atti a garantire l'operatività degli uffici, tramite misure emergenziali. A tal fine, oltre al ricorso in misura crescente a personale a contratto assunto localmente, il MAECI ha fatto più largo uso delle cd. liste straordinarie di pubblicità dei posti e di assegnazioni brevi, che permettono di applicare deroghe relative ai tempi minimi di permanenza presso l'Amministrazione centrale e che consentono anche al personale neoassunto di fare domanda.

Per quanto riguarda lo scrivente Organismo indipendente di Valutazione - le cui competenze riguardano non solo il MAECI, ma si estendono all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e, dal 2022, anche all'ICE-Agenzia - si avvale di una Struttura Tecnica Permanente composta di cinque unità di personale (tre di terza area e due di seconda area).

La Farnesina ha, poi, riformato il suo assetto organizzativo di primo livello (DPR 211/2021 e D.M. 17 dicembre del 2021, n. 1202/2753 di articolazione interna) istituendo, a partire dal 1° gennaio 2022, la Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale, attraverso l'integrazione e la riunificazione di competenze distribuite presso diverse strutture.

Tale riorganizzazione è rivolta soprattutto a valorizzare la diplomazia culturale, che rappresenta uno dei principali fattori di "soft power" del nostro Paese, al fine di rilanciare l'immagine ed il ruolo dell'Italia nel contesto globale.

Dal punto di vista economico, la carenza di risorse destinate allo svolgimento delle proprie attività istituzionali è stata affrontata dal MAECI anche con riferimento ai provvedimenti concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

Per il 2022, infatti, il DPCM di ripartizione del Fondo missioni internazionali ha stanziato complessivamente sul bilancio del MAECI la somma di 408 milioni di euro, in gran parte destinati all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo e ad iniziative internazionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e per una quota (48,5 milioni di euro) al rafforzamento delle misure di

sicurezza e al funzionamento degli uffici, principalmente di quelli all'estero nelle aree di crisi.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il **Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale** si presenta come un'Amministrazione fortemente rivolta al risultato, il cui agire è orientato da criteri di economicità e di ottimizzazione delle risorse disponibili. L'azione del **MAECI** risulta, quindi, efficiente ed efficace, ponendosi in linea con le specifiche priorità politiche contenute nell'Atto di indirizzo.

Pertanto, come si approfondirà nelle pagine che seguono, il giudizio dello scrivente **Organismo Indipendente di Valutazione** sul processo di funzionamento del sistema è complessivamente positivo.

2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale del MAECI ha lo scopo di promuovere il merito e la produttività organizzativa ed individuale. Esso è entrato in vigore con il DM n. 382/bis 2010, successivamente modificato e integrato sulla base della normativa e delle linee guida emanate dalla CiVIT (Commissione indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza), oggi ANAC.

A tal proposito, si segnala che - d'intesa con l'OIV e con il coinvolgimento delle competenti strutture - nel 2021 l'Amministrazione ha iniziato, proseguendo poi nel 2022 con alcuni rallentamenti, un enorme lavoro di rivisitazione e

aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, in modo da modernizzarne il meccanismo e allinearlo a quanto già attuato nella prassi.

Al riguardo, l'OIV auspica che tale lavoro di aggiornamento venga finalizzato nel 2023.

La considerazione fondamentale che qui occorre fare è che l'attività di politica estera del MAECI si esplica soprattutto attraverso azioni e prodotti c.d. "immateriali" che, in quanto tali, non si prestano agevolmente alla misurabilità, pur costituendo aspetti fondamentali ed irrinunciabili dell'azione amministrativa della Farnesina al servizio del Paese: la tutela dell'immagine dell'Italia all'estero, il contributo al rafforzamento della pace e della stabilità internazionali, la promozione di migliori rapporti bilaterali con i Paesi di accreditamento, il consolidamento della posizione dell'Italia in seno agli organi delle Nazioni Unite e negli altri fori multilaterali.

Risulta, quindi, evidente come la valutazione e la misurazione di una attività "immateriale" come la politica estera non sia agevole. Tuttavia, nel corso degli anni, il MAECI ha progressivamente affinato obiettivi, indicatori e target del proprio piano della performance per riuscire ad esprimere in maniera sempre più accurata il contributo di ogni struttura e di ogni dipendente ai risultati conseguiti.

Inoltre, nell'ambito dell'attività istituzionale, vi sono anche settori che - pur essendo egualmente soggetti all'alea delle dinamiche internazionali - presentano un maggior grado di misurabilità oggettiva, come ad esempio il rilascio dei visti di ingresso in Italia per gli stranieri, i servizi di concessione

della cittadinanza, il rilascio dei passaporti e delle carte di identità, la protezione consolare dei cittadini italiani, l'attività di sostegno alle imprese italiane, la promozione della lingua e della cultura italiana, la cooperazione allo sviluppo.

Pertanto, l'OIV, nello svolgimento dei propri compiti di misurazione e valutazione complessiva dell'azione del MAECI, ha tenuto conto anche di tali aspetti. A giudizio dello scrivente si è quindi potuto registrare, anche nel 2022, un **costante impegno** da parte dei vertici dell'Amministrazione **nella ricerca ed attivazione di meccanismi sempre più adeguati ed efficaci e di misurabilità della performance organizzativa, pur se residuano ulteriori spazi di miglioramento di tali strumenti.**

2.1 Performance organizzativa.

Le **priorità politiche** per il 2022 - le principali linee di azione su cui si è sviluppata l'attività del Ministero - sono state individuate dal vertice politico dell'Amministrazione e sono contenute nella Lettera di priorità politiche indirizzata al Segretario Generale dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale il 31 agosto 2021. Esse sono concentrate in nove macro-aree: **Unione Europea; Sicurezza e diritti; Mediterraneo e Africa; Fenomeni migratori; Sfide globali; Aiuto allo sviluppo; Diplomazia per la crescita e promozione integrata; Comunicazione; Riforma dell'azione amministrativa e razionalizzazione della struttura ministeriale.** Ciò in un quadro di continuità con gli orientamenti tradizionali della politica estera italiana, ma adattandosi all'evoluzione del contesto internazionale, dando così

prova di una positiva e rapida reazione alle mutate circostanze geopolitiche rispetto all'interesse nazionale. L'Amministrazione ha assicurato il massimo impegno nel tradurre le predette priorità generali in elementi misurabili e valutabili oggettivamente.

La situazione internazionale ha **ripercussioni sempre più dirette sulla sicurezza e il benessere dei cittadini**. Nel 2022, l'attenzione in Italia per i temi europei e di politica estera è cresciuta al pari della "domanda" di Farnesina alimentata dall'opinione pubblica, dalle imprese e dai principali partner internazionali in un contesto internazionale estremamente fluido, caratterizzato dal protrarsi dell'emergenza pandemica e poi soprattutto dalle conseguenze dell'aggressione russa all'Ucraina, con implicazioni per il MAECI e la sua rete diplomatico-consolare.

Il 2022 è stato l'anno della **guerra in Ucraina**, che ha ridisegnato gli assetti geopolitici e avuto gravi conseguenze sulle dinamiche dei prezzi e degli approvvigionamenti di materie prime e prodotti energetici, nonché sui sistemi di accoglienza europei azionati per gli sfollati ucraini. Il MAECI ha sostenuto l'impegno e gli aiuti dell'Italia a sostegno della sovranità e integrità territoriale dell'Ucraina, della sua popolazione, della futura ricostruzione del Paese e del suo percorso europeo, incoraggiando, in raccordo con i partner e gli alleati, ogni utile canale diplomatico affinché vi sia una base utile alla ripresa di negoziati di pace, quando le condizioni lo consentiranno.

L'aumento dei costi delle materie prime e dei prodotti energetici, registrato in vari Paesi a causa della guerra in Ucraina, ha avuto un impatto anche sui **flussi migratori** irregolari, già intensi in ragione di varie situazioni di

instabilità e scarso sviluppo ai nostri confini meridionali. La loro gestione e la necessità di un'azione coordinata dei Paesi europei sul fronte migratorio ha rappresentato per l'Italia una sfida prioritaria anche durante il 2022.

In **ambito multilaterale**, nel 2022 il MAECI ha lavorato per valorizzare e consolidare i risultati conseguiti nel 2021 dalla Presidenza italiana del G20, dalla co-Presidenza della COP26 e dalla Presidenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (terminata a maggio 2022) nei settori dell'**energia**, della **sostenibilità ambientale**, del contrasto al **cambiamento climatico**, della **sicurezza alimentare**, dell'**anti-corrruzione**, dell'**accesso equo ai vaccini** a beneficio dei Paesi a reddito basso e medio-basso.

In un contesto caratterizzato dalle forti ripercussioni sul piano economico globale degli effetti della guerra in Ucraina e del protrarsi delle conseguenze della pandemia, il MAECI ha intensificato l'**azione integrata di promozione e tutela** dei nostri **comparti produttivi** sui sempre più concorrenziali mercati esteri, incrementando sia l'azione di coordinamento e impulso esercitata sulle diverse componenti del **sistema Paese** attive in campo internazionale, sia l'attrattività dell'Italia per gli investimenti provenienti dall'estero.

Sul **piano dei servizi**, il MAECI ha continuato gli sforzi volti alla **semplificazione** amministrativa, alla **digitalizzazione** e all'**innovazione**, con l'obiettivo di assicurare risparmi significativi nella spesa pubblica ed erogare servizi efficaci anche a distanza, senza soluzione di continuità, in maniera capillare e vicina al cittadino. In particolare, la Farnesina ha migliorato il portale Fast It (Farnesina Servizi Telematici per gli Italiani all'estero), che costituisce il portale dei servizi consolari tramite il quale l'utente può

iscriversi all'AIRE direttamente online, velocemente, in sicurezza e in autonomia, e avviare diverse pratiche anagrafiche. Nel 2022 Fast It è arrivato a registrare circa 1,8 milioni di utenti iscritti.

Sul piano delle **riforme dell'azione amministrativa**, il 2022 ha visto la nascita della nuova **Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale**. Tale importante integrazione alla struttura del Ministero ha anzitutto lo scopo di assicurare un più ampio coinvolgimento della società civile italiana e internazionale sui temi di politica estera, valorizzando in particolar modo la diplomazia culturale, che rappresenta uno dei principali fattori di "soft power" di cui dispone il nostro Paese.

Sempre sul piano delle riforme volte al miglioramento dell'azione amministrativa, vanno menzionate le **circolari adottate** che hanno dato ulteriore impulso alla valorizzazione delle risorse umane, ai principi di trasparenza e condivisione degli obiettivi, alla razionalizzazione delle procedure, alla responsabilizzazione e al decentramento decisionale, alla semplificazione e alla conciliazione tra vita professionale e vita privata.

2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target.

Nell'elaborazione degli **obiettivi**, degli **indicatori**, dei **target**, delle **baseline** e nelle descrizioni richieste per ciascuna voce sono state tenute in debita considerazione le pertinenti disposizioni normative, le successive linee guida e le occasioni di dialogo avute con il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Sin dalle prime fasi di programmazione del **ciclo triennale**, la Segreteria Generale ha operato - di concerto con i singoli Centri di Responsabilità e

l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e in coerenza con le priorità politiche espresse e con il quadro di riferimento nel quale l'amministrazione è chiamata ad agire - affinché gli obiettivi degli scorsi anni (e i risultati raggiunti) continuassero a essere - ove possibile - la base su cui elaborare gli aspetti salienti del presente documento.

Sulla base dell'art. 5 del Decreto Legislativo n. 150/2009, gli **obiettivi** hanno presentato le seguenti caratteristiche:

- **rilevanti e pertinenti** rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- **specifici e misurabili** in termini concreti e chiari;
- tali da determinare un significativo miglioramento della **qualità dei servizi erogati e degli interventi**;
- riferibili ad un **arco temporale determinato**;
- commisurati ai **valori di riferimento** derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- confrontabili con le **tendenze della produttività** dell'Amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- correlati alla **quantità e alla qualità delle risorse disponibili**.

Nel considerare questi aspetti metodologici, è importante tenere a mente che la specificità delle funzioni istituzionali del MAECI rende spesso arduo individuare risultati concretamente misurabili e comunque percettibili solo in un orizzonte di medio-lungo periodo. Si ricorda che la missione istituzionale

della Farnesina si traduce infatti principalmente in un'azione diplomatica quotidiana i cui effetti si riverberano positivamente sulla qualità della vita dei nostri concittadini e non solo, attraverso il contributo italiano al perseguimento e alla tutela di **beni pubblici globali** (tra cui: pace e sicurezza, apertura dei mercati, tutela del patrimonio culturale, cambiamenti climatici, diritti di proprietà intellettuale, approvvigionamento energetico e di altre risorse naturali).

Per quanto attiene agli obiettivi relativi al 2022, si è tenuto conto dei risultati ottenuti negli anni precedenti. Ciò nella consapevolezza dell'importanza di una verifica dell'evoluzione storica degli indicatori che, attraverso la loro misurazione, può favorire una migliore comprensione - anche in termini di efficienza - dell'evoluzione delle politiche portate avanti dall'Amministrazione, ferme restando le considerazioni sopra delineate sulla misurabilità di indicatori connessi al perseguimento di obiettivi legati a doppio filo al perseguimento di beni pubblici globali, per loro natura destinati e a loro volta influenzati da una platea variegata di *stakeholder*.

In linea con i suggerimenti ricevuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, è stato messo in luce il carattere multidimensionale degli obiettivi e indicatori identificati dall'Amministrazione. La Farnesina ha, altresì, operato sulla misurabilità degli indicatori e tentato di rendere immediatamente intellegibile, anche ai non addetti ai lavori, la descrizione degli obiettivi, degli indicatori, dei relativi target, delle formule di calcolo e baseline, avendo sempre cura di garantire la massima coerenza tra ciclo della programmazione e ciclo di bilancio.

2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance in uso al MAECI descrive le fasi, i tempi, le modalità di applicazione e i soggetti coinvolti nella gestione del ciclo della performance organizzativa e individuale e prevede che ogni fase sia propedeutica alla successiva.

Per conseguire il fine ultimo dell'organizzazione (la creazione di "valore pubblico"), è necessario assicurare la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, così come garantire l'efficiente impiego delle risorse a disposizione.

Tramite i vari soggetti coinvolti nel processo (principalmente, OIV e Segreteria Generale), la verifica della performance avviene attraverso **monitoraggi periodici**, sulla base dell'inserimento, da parte dei singoli CdR, dei dati relativi all'avanzamento degli obiettivi (indicatori e target) nella piattaforma informatica in uso presso il MAECI, denominata "**controllo strategico**". Tali inserimenti avvengono a cadenza variabile (quotidiana/settimanale/mensile), a seconda delle diverse tipologie di obiettivi e indicatori.

A tal proposito, si segnala che nel 2022 è stato avviato un lavoro di **miglioramento delle piattaforme informatiche** dedicate al monitoraggio dei target, a partire proprio da quella relativa al "controllo strategico".

Da segnalare, al proposito, è che nel corso del 2022, a causa delle molteplici conseguenze della guerra in Ucraina e del perdurare degli effetti della crisi pandemica da COVID-19, è stata necessaria una **rimodulazione di alcuni obiettivi** strategici, strutturali e operativi originariamente prefissati, a

seguito di radicali e rapidi cambiamenti sia del contesto esterno che sul piano organizzativo interno del MAECI.

In ogni caso, l'OIV esprime **un parere favorevole sul sistema di misurazione e valutazione in uso al MAECI e sul sistema di controlli periodici posti in essere.**

2.2 Performance individuale

2.2.1 Definizione degli obiettivi, indicatori e target

Per quanto riguarda la dirigenza, gli obiettivi individuali sono assegnati, nel quadro del Piano della Performance (e, in seguito, del PIAO), dal Direttore Generale di riferimento. Oltre a dover conseguire specifici obiettivi individuali, i dirigenti sono naturalmente responsabili degli obiettivi assegnati alle strutture cui sono preposti: il risultato della loro performance organizzativa corrisponde al raggiungimento degli obiettivi della struttura da loro diretta. Per quanto concerne, in particolare, i dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali, la performance organizzativa emerge dalla media ponderata del grado di raggiungimento degli obiettivi complessivamente conseguiti dalle strutture sottoposte alla loro direzione e supervisione.

Per il personale non dirigenziale non sono previsti, invece, obiettivi individuali: essi contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi organizzativi delle strutture di cui fanno parte; la loro performance organizzativa è, dunque, funzione dell'apporto a tale risultato, affinato anche attraverso il dato delle

presenze individuali. In tal modo, tutto il personale (dirigenziale e non) è naturalmente incentivato a cooperare attivamente al raggiungimento degli obiettivi della struttura.

L'Amministrazione sta, inoltre, valutando la possibile predisposizione di un nuovo regolamento per il sistema di valutazione dei dirigenti.

Per quanto di propria competenza, **questo Organismo esprime un giudizio pienamente positivo circa le modalità di definizione e assegnazione degli obiettivi all'interno dell'Amministrazione.**

2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale

La valutazione individuale è una delle leve più rilevanti per la gestione strategica delle risorse umane. Prestare attenzione al processo di valutazione individuale, collocandolo correttamente nell'ambito degli strumenti di gestione e sviluppo del capitale umano, è funzionale al miglioramento della qualità complessiva delle prestazioni e dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, il quale rappresenta la principale finalità dell'intero ciclo di gestione della performance.

In tale ottica, è fondamentale garantire la migliore funzionalità possibile del sistema. La valutazione della performance individuale è effettuata sulla base della media ponderata di due fattori: i) l'attribuzione al dipendente di un punteggio in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alla struttura di appartenenza, rimodulato sulla base del coefficiente di presenza del singolo dipendente; e ii) la valutazione dei comportamenti organizzativi

del dipendente, attraverso la compilazione di una scheda individuale da parte del responsabile dell'ufficio.

Per quanto concerne la struttura della scheda di valutazione, questa prevede differenti criteri di valutazione a seconda che si riferisca al personale dirigenziale (*problem solving*, collaborazione e integrazione nell'organizzazione, pianificazione e gestione delle risorse, valorizzazione e valutazione delle risorse umane) o ai dipendenti delle aree funzionali (affidabilità, competenze professionali, integrazione del personale nell'organizzazione e dinamismo relazionale). Tale differenziazione è motivata dalle diverse funzioni svolte e responsabilità assunte e appare adeguata alle professionalità richieste e all'organizzazione del lavoro propria del MAECI. Le schede di valutazione sono compilate, previo colloquio individuale obbligatorio, dal superiore gerarchico (solitamente il Capo dell'Ufficio di riferimento presso la sede centrale e il Vice/Capo Missione per la rete estera), con l'ausilio di una procedura informatizzata semplice e intuitiva, tramite la quale il valutatore inserisce i propri giudizi. Il valutato viene informato, tramite mail automatiche, dell'avvenuto caricamento della scheda di valutazione sulla propria pagina ministeriale, ne prende visione e, eventualmente, può richiedere un ulteriore giudizio, cd. "valutazione di seconda istanza", che viene effettuata dal superiore gerarchico del primo dirigente valutatore. Il processo di valutazione si conclude con la ricezione delle schede da parte dell'Ufficio competente della Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione.

Il sistema per la misurazione e la valutazione della performance individuale è considerato dallo scrivente Organismo adeguato e rispondente allo spirito e al dettato della normativa in vigore; si ritengono, altresì, congrui i tempi previsti dal Sistema di Misurazione e valutazione per il perfezionamento del procedimento, essendo, tra l'altro, ben definite le scadenze: (i) per la trasmissione al valutato della valutazione di prima istanza; (ii) per l'eventuale richiesta di valutazione di seconda istanza; (iii) del termine entro il quale la valutazione si intende accettata.

Lo scrivente Organismo, inoltre, esprime parere pienamente positivo circa la rilevanza attribuita dal Sistema al colloquio individuale, avente natura obbligatoria, tanto in prima quanto in seconda istanza. Il sistema adottato, infatti, riconosce il colloquio come fondamentale momento di confronto e condivisione delle motivazioni che hanno condotto alla formulazione dei giudizi, nonché allo scopo di acquisire il punto di vista del valutato. Inoltre, qualora specifiche circostanze (ad esempio congedo, malattia, trasferimento, distanza tra valutatore e valutato) rendano particolarmente difficoltosa o impossibile l'audizione personale, è possibile adottare modalità di colloquio telefonico o altro strumento di comunicazione diretta, anche con scambio via e-mail, così da garantire in ogni caso il necessario momento di dialogo e confronto tra valutatore e valutato.

Le modalità di svolgimento del processo di valutazione, a parere dello scrivente Organismo, evidenziano il continuo impegno dell'Amministrazione verso l'adozione di un sistema quanto più possibile efficace. A seguito dell'applicazione di quanto da questo previsto, per ovviare a problematiche

presentatesi nella pratica e in una costante ottica di *fine tuning*, infatti, sono stati adottati - nel corso degli anni e poi consolidati con prassi ministeriale, tramite Messaggi trasmessi con cadenza annuale alla Rete - alcuni accorgimenti pratici, ma di grande rilievo, relativi all'aspetto procedurale (soprattutto alle tempistiche e alla modalità della valutazione). Si sottolinea come, ad esempio, sia stato introdotto l'obbligo per il valutatore di I^a istanza di procedere alla compilazione delle schede di valutazione, ove soddisfatto il requisito temporale minimo di trenta (30) giorni di concomitante presenza tra valutato e valutatore (di prima o seconda istanza); prima l'obbligo di valutazione era soddisfatto ove raggiunti i tre (3) mesi di concomitante presenza. Questa modifica, da un lato, ha consentito - data l'alta mobilità del personale da e verso l'estero - di evitare penalizzazioni, nell'ottica di assegnazioni e avvicendamenti all'estero sulle liste ordinarie, in quanto per il personale delle Aree Funzionali, le ultime tre valutazioni individuali annuali concorrono alla definizione del punteggio in sede di formazione delle graduatorie (quindi, l'assenza di valutazione per lunghi periodi poteva arrecare danno). Dall'altro lato, ciò ha contribuito a migliorare, per il personale delle Aree Funzionali e per gli impiegati locali con contratto regolato dalla legge italiana, il sistema per il riconoscimento della quota di trattamento economico accessorio collegata alla produttività individuale. Nell'ottica di motivare costantemente il personale e promuovere un clima di crescita e sviluppo della professionalità, è stato, altresì, previsto l'obbligo d'inserimento di motivazione adeguata e circostanziata nell'apposito campo "Note" della Scheda di valutazione per i punteggi inferiori a 75/100. Questo

permette al valutato di conoscere le motivazioni che hanno condotto alla formulazione di un giudizio non ottimale e, eventualmente, di richiedere una revisione del giudizio, qualora non condiviso, che sia il più possibile basata su circostanze ben evidenziate.

Il processo di valutazione individuale relativo all'anno 2022 si è svolto secondo le tempistiche previste dalla normativa, con 3521 valutazioni complessive di cui 3478 di prima istanza (98,78%) e 43 di seconda istanza (1,22%), in linea rispetto all'anno precedente (a riprova di una sostanziale "accettazione" dei giudizi da parte dei valutati), effettuate da parte di 475 valutatori di prima istanza e 35 di seconda istanza. La discrasia che emerge fra il numero totale di dipendenti valutati (2662) e il numero di valutazioni effettuate (3521) deriva dalla circostanza per la quale alcuni dipendenti sono stati destinatari di più valutazioni nel corso dell'anno, come conseguenza di trasferimenti del dipendente stesso ovvero del valutatore/capo ufficio. Tali dati confermano come il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance individuale venga pienamente utilizzato, avendo riguardato di fatto tutto il personale destinatario della normativa.

Per quanto riguarda la categoria non dirigenziale (impiegati di ruolo, impiegati a contratto, personale dell'area della promozione culturale, ecc.), su un totale di 3478 valutazioni:

- 1818 valutazioni (52,27%) hanno il punteggio massimo (100);
- 1590 valutazioni (45,72%) hanno il punteggio tra da 90 a 99,9;
- 68 valutazioni (1,96%) hanno il punteggio tra 60 e 89,9;
- 2 giudizi (0,06%) sono scesi al di sotto del 60.

Per quanto riguarda la categoria dei dirigenti amministrativi di prima e seconda fascia del MAECI, su un totale di 43 valutazioni:

- 38 valutazioni (88,37%) hanno il punteggio massimo (100);
- 4 valutazioni (9,30%) hanno il punteggio tra da 90 a 99,9;
- 1 valutazione (2,33%) ha il punteggio tra 75 e 89,9;
- Nessun giudizio è sceso al di sotto del 75.¹

Al riguardo si osserva incidentalmente che le valutazioni individuali relative al personale appartenente alla carriera diplomatica, disciplinate dal regime speciale derivante dal D.P.R. n. 18 del 1967, registrano una graduazione dei giudizi ben più ampia e diversificata.

Lo scrivente Organismo non può non rilevare come i dati sopra riportati, se da un lato forniscono una conferma del graduale, ma crescente radicamento, all'interno dell'Amministrazione degli Affari Esteri, di una positiva "cultura della valutazione", d'altro lato fanno emergere una delicata criticità dovuta all'eccessivo appiattimento verso l'alto delle valutazioni stesse, fenomeno che - è bene sottolinearlo - è spesso anche conseguenza dei rapporti di fiducia e di stima che si instaurano all'interno degli uffici. L'OIV riconosce, tuttavia, alla dirigenza di vertice del MAECI un assiduo e costante impegno di sensibilizzazione nei confronti dei valutatori, al fine di addivenire a una più imparziale ed effettiva articolazione dei giudizi, impegno che appare comunque auspicabile proseguire, unitamente a una continua attenzione posta al reperimento di procedure maggiormente efficaci.

¹ Rilevazione effettuata in data 29 marzo 2023

Nell'ambito dell'attività di supervisione sull'applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR 16 aprile 2013, n. 62) condotta dall'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD) del MAECI ex art. 54, com. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel 2022 sono stati avviati e conclusi 22 procedimenti disciplinari. A seguito delle violazioni riscontrate, i procedimenti disciplinari in questione si sono conclusi con l'irrogazione delle sanzioni del licenziamento (in 3 occasioni), della sospensione dal servizio (in 7 occasioni), della censura (in 1 occasione) e del rimprovero verbale (in 9 occasioni); 2 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione. I procedimenti disciplinari svolti hanno interessato funzionari diplomatici, aree funzionali, funzionari appartenenti all'area della promozione culturale e personale di altre Amministrazioni in servizio al MAECI. Le violazioni più frequentemente riscontrate nel 2022 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici hanno riguardato la negligenza nell'esecuzione dei compiti assegnati e le assenze ingiustificate dal servizio.

2.3 Processo di attuazione del ciclo della Performance

Anche nel 2022, come nell'anno precedente, l'Organismo Indipendente di Valutazione ha continuato la sua assidua collaborazione con la Segreteria Generale e con gli altri centri di responsabilità del Ministero in merito al processo di attuazione del ciclo della Performance. Costante è stato il dialogo in tema di misurazione e valutazione della performance ed è stato posto in essere un grande sforzo, unitamente alla Segreteria Generale - Unità di

coordinamento, affinché la programmazione strategica annuale venisse condotta attraverso una pianificazione efficace, efficiente e razionale degli obiettivi portati avanti dal MAECI, in modo tale che i risultati raggiunti fossero più facilmente misurabili, nonostante - come ben sappiamo - l'attività della Farnesina si svolge spesso attraverso azioni e prodotti "immateriali" o i cui risultati sono misurabili solo nel medio-lungo periodo.

Il giudizio sul processo di funzionamento del Sistema si conferma, quindi, complessivamente positivo.

Nello specifico, il sistema è il seguente: il Segretario Generale invita i Direttori Generali e i Capi Servizio ad avviare il processo di elaborazione degli obiettivi strategici e questi, a loro volta, chiedono ai funzionari preposti agli Uffici di concorrere alla definizione di tali obiettivi strategici e di individuare quelli operativi. Vengono, inoltre, consultati la Direzione Generale per le risorse e l'innovazione, per quanto concerne la sostenibilità finanziaria, e l'OIV, che riceve le proposte di obiettivi, indicatori e piani di azione.

Le priorità politiche individuate nella Direttiva dell'On.le Ministro - in coordinamento con la Segreteria Generale e con il supporto dell'OIV - vengono, quindi, declinate in obiettivi strategici dai Centri di Responsabilità, i quali predispongono indicatori e target che permetteranno la misurazione del loro raggiungimento. Tutti gli obiettivi (strategici e strutturali - su base triennale - e quelli annuali) vengono monitorati e controllati semestralmente dall'OIV. Il monitoraggio intermedio (per il primo semestre dell'anno) dello stato di avanzamento delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi ha lo scopo di rilevare il livello di realizzazione dei programmi di azione e

identificare gli eventuali scostamenti, al fine di introdurre i necessari interventi correttivi. Invece, il monitoraggio finale (per il secondo semestre dell'anno) mira ad identificare il grado di realizzazione degli obiettivi effettivamente conseguito.

Dunque, il sistema messo in campo dal MAECI prevede un'azione sinergica a vari livelli, la quale coinvolge contestualmente il vertice politico e l'alta dirigenza, in collaborazione con l'OIV.

Lo scrivente Organismo, pertanto, **conferma il proprio giudizio positivo sul sistema in vigore presso la Farnesina, che risulta funzionale ed efficace, basandosi su un effettivo e proficuo dialogo tra il vertice politico e la dirigenza amministrativa.**

Va, inoltre, segnalato che l'Amministrazione, sebbene stesse lavorando all'aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, ha subito una battuta di arresto, lasciando in sospeso gli approfondimenti effettuati anche in collaborazione con l'OIV. Ciononostante, vale la pena sottolineare che **il processo di aggiornamento è stato talvolta già attuato nella pratica, con dei miglioramenti di volta in volta posti in essere dal Ministero.**

Infine, un cenno va fatto all'adozione del **PIAO**, quale documento unico di programmazione, che - sebbene adottato nel rispetto dei termini normativamente previsti nel 2023 - ha chiaramente occupato le strutture della Farnesina già nel 2022. In un'ottica di semplificazione e di avvicinamento dell'Amministrazione al cittadino, il MAECI ha compiuto un apprezzabile sforzo di sintesi al fine di unire in un unico documento i diversi Piani assorbiti

dallo stesso (Piano della Performance, Piano dei Fabbisogni di Personale, Piano di Azioni Positive, Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Piano Organizzativo del Lavoro Agile), rimandando, poi, agli allegati per gli aspetti tecnici e di approfondimento. Il MAECI, con l'adozione del PIAO, ha saputo, quindi, creare uno strumento che permetta al cittadino di conoscere agilmente il funzionamento della Farnesina e di tutte le sue attività.

3. Integrazione con il ciclo di bilancio

Il completamento della riforma del bilancio ha favorito l'integrazione fra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio, sia attraverso una relazione univoca tra programma di spesa e centro di responsabilità amministrativa, sia attraverso la maggiore evidenza attribuita alle finalità delle risorse finanziarie, a partire dall'introduzione delle azioni, nell'ambito della classificazione del bilancio.

L'associazione di precisi obiettivi, indicatori e target ai programmi di spesa dei vari Centri di responsabilità costituisce la fisiologica chiusura di un modello organizzativo ottimizzato, nell'ambito del quale, alla previsione degli obiettivi strategici e strutturali - individuati in coerenza con le priorità politiche fissate dal Ministro - faccia poi seguito un monitoraggio in ordine ai risultati della gestione. Così articolato e strettamente integrato al ciclo di bilancio, il ciclo della Performance favorisce il perseguimento sempre più

virtuoso dei canoni di economicità, efficienza ed efficacia nella amministrazione delle risorse attribuite.

A fronte di tale innovativo circuito della programmazione economico-finanziaria, il processo di definizione del Quadro di riferimento, degli obiettivi e degli indicatori del MAECI (da inserire nel Piano della performance - e ora nel PIAO - e nella Nota integrativa ai documenti di bilancio), è stato il risultato di un intenso lavoro di coordinamento dei vari Centri di responsabilità, da parte della Segreteria Generale, con il supporto e la guida di questo OIV.

Il ciclo della pianificazione strategica, della performance e del bilancio del MAECI appare, quindi, massimamente integrato e coerente con le priorità politiche e gli obiettivi della programmazione finanziaria complessiva, in linea con i documenti di indirizzo generale e settoriale che orientano l'azione dell'Amministrazione.

La coerenza e l'integrazione dei citati strumenti trovano logica attuazione nella scelta strategica di una completa corrispondenza tra gli obiettivi, gli indicatori e i target individuati in sede di predisposizione del Piano della Performance e quelli indicati nella Nota integrativa, direttamente associati alle risorse finanziarie, ripartite in missioni, programmi e azioni di bilancio.

A rafforzare l'efficace applicazione del ciclo descritto ha concorso, in particolare, l'impegno dell'Amministrazione a dotarsi di un dettagliato ed esaustivo Quadro di riferimento (con la descrizione delle priorità politiche, dello scenario istituzionale e socio-economico nel quale opera l'Amministrazione), di una adeguata descrizione degli obiettivi di tipo

strategico e strutturale, da conseguire nel triennio della programmazione, e l'individuazione di una rete di indicatori significativi per quantificare gli obiettivi, con target degli indicatori in costante aggiornamento, al fine di monitorare i risultati conseguiti.

Un ruolo attivo e propulsivo nella gestione amministrativa della procedura sopradescritta è svolto, in particolare, dall'Organismo Indipendente di Valutazione e dalla propria Struttura tecnica permanente - in stretto coordinamento con la Segreteria Generale - nel supporto metodologico ai Centri di responsabilità nelle attività relative alla compilazione della Nota integrativa ai documenti di bilancio, ai fini dell'inserimento nel portale informatico della Ragioneria Generale dello Stato, sia in fase di previsione (Nota integrativa a DLB e a LB) che in fase di consuntivazione (Nota integrativa a consuntivo), degli obiettivi strutturali e strategici, dei dati contabili e degli indicatori di tutti i Centri di responsabilità del Ministero. Le schede informatiche e i quadri di riferimento prodotti dai CdR vengono successivamente esaminati, validati e trasmessi all'Ispettorato generale di bilancio, unitamente al Quadro di riferimento e alla relazione di sintesi sui risultati raggiunti.

Anche sul piano degli adempimenti del ciclo di bilancio, l'Amministrazione ha massimizzato il proprio impegno nella elaborazione di obiettivi, indicatori e target che consentano di monitorare l'effettiva ripartizione dei fondi.

Nel 2022, la competente Direzione Generale per le risorse e l'innovazione è riuscita ad assicurare la pronta ripartizione delle risorse necessarie per fronteggiare esigenze non assicurabili con gli stanziamenti di bilancio

assegnati all'inizio dell'esercizio finanziario e di sicurezza, anche informatica, della sede centrale e delle sedi estere.

In fase di consuntivazione, gli strumenti dedicati al processo di misurazione e valutazione delle performance, integrati a quelli del ciclo di bilancio (Relazione sulla performance, Nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato, Relazione annuale ai sensi dell'art. 3, commi 68 e 69 della legge 244/2007), hanno mostrato la loro validità ed efficacia, ai fini della validazione da parte di questo OIV, nel riportare dati e informazioni significativi su come e quanto gli obiettivi assegnati siano stati raggiunti dai vari Centri di responsabilità, con le risorse messe a disposizione dell'Amministrazione.

Così strutturato, il sistema consente una concreta integrazione e un efficace coordinamento, in tempi ben definiti, tra tutti i soggetti - vertice politico, struttura dirigenziale e Organismo Indipendente di Valutazione - coinvolti nel complesso esercizio descritto. **Pertanto, a parere dello scrivente Organismo, la valutazione di insieme sulla conformità - relativamente al collegamento con la programmazione economico-finanziaria - del ciclo della performance alla pertinente normativa appare pienamente positiva**

4. Programma triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

Nel 2022, nelle more dell'adozione del PIAO - Piano integrato di attività e organizzazione, introdotto dal Decreto legge 6 giugno 2021, n. 80 (convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113) - il MAECI ha adottato l'aggiornamento al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPCT) con D.M. n. 2051 dell'1.9.2022, pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente al seguente link https://www.esteri.it/it/trasparenza_comunicazioni_legali/altri-contenuti-canale/altri_contenuti/prevenzione_della_corruzione/.

A partire dal 2023, il PTPCT è confluito nel suddetto PIAO, formando una sezione specifica.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa dedicata alla prevenzione della corruzione/cattiva amministrazione, l'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) è affidato all'Ispettore Generale pro-tempore, che si avvale della rete dei referenti anticorruzione (Direttori Generali e Capi Servizio presso l'Amministrazione Centrale e Capi Missione all'estero, operanti in funzione di supporto alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi). La complessità organizzativa del MAECI fa sì che le figure di Responsabile anticorruzione e Responsabile per la Trasparenza siano tenute distinte, anche se incardinate presso la stessa Struttura di livello dirigenziale generale (Ispettorato Generale).

Il MAECI dispone, inoltre, di un Ufficio per le relazioni con il pubblico - che opera anche come Help Desk FOIA - cui ci si può rivolgere per segnalare disservizi e per indirizzare rilievi o suggerimenti, nonché di uno "Sportello di ascolto anticorruzione" presso il quale i dipendenti, con garanzie di riservatezza, possono segnalare situazioni di abuso sul luogo di lavoro, riconducibili anche genericamente al concetto di cattiva amministrazione. In materia di "whistleblowing", l'Amministrazione si è dotata di un apposito applicativo "in riuso" dall'ANAC in corso di implementazione.

Tra i fattori che favoriscono l'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione/cattiva amministrazione vi è l'attività di vigilanza ispettiva svolta dal RPC sull'operato degli Uffici dell'Amministrazione e della rete estera, nonché la verifica sull'attuazione delle raccomandazioni post-ispettive da parte degli Uffici ispezionati.

La criticità principale è connaturata alla presenza di una rete capillare periferica distribuita sul territorio estero, che opera e si confronta con Paesi, sistemi politici e realtà giuridiche locali complesse ed eterogenee.

L'impianto di prevenzione della corruzione, in linea con la logica sequenziale e ciclica del PNA, si basa sul riesame periodico e sulla valutazione costante del funzionamento del sistema nel suo complesso. Dall'attività di monitoraggio annuale, è emersa l'opportunità di semplificare e aggiornare le mappature di rischio esistenti, nell'ottica della sostenibilità organizzativa e della razionalizzazione delle misure.

Con specifico riferimento alla rete estera, data l'elevata complessità e l'eterogeneità delle situazioni locali, il processo di analisi e di individuazione

delle misure di contrasto è affidato principalmente ad una autonoma valutazione dei referenti anticorruzione all'estero, i quali verificano, a seconda del livello di rischio percepito localmente, l'opportunità di adottare adeguate misure o di migliorare quelle già esistenti.

Per agevolare tale analisi interna, l'Ispettorato Generale ha diramato dal 2021 un questionario di autovalutazione del rischio, i cui contributi sono utili ad arricchire l'analisi del contesto esterno di riferimento in cui opera l'Amministrazione e ad impostare un sistema di prevenzione sempre più efficace e calibrato rispetto alle sue esigenze. In sede ispettiva, la valutazione del rischio e le eventuali misure adottate dalle Sedi estere formano oggetto di verifica, in termini di efficacia e di interiorizzazione, con invito al miglioramento continuo, secondo un'ottica ciclica tipica della gestione del rischio.

Sul fronte della formazione anticorruzione, sono costanti le iniziative di sensibilizzazione svolte dall'Ispettorato Generale in sede ispettiva, le quali vengono modellate sulle condizioni di rischio rilevate a livello locale.

Nell'ambito dell'attività di supervisione sull'applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR 16 aprile 2013, n. 62), condotta dall'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD) del MAECI ex art. 54, com. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel 2022 sono stati avviati e conclusi 22 procedimenti disciplinari. A seguito delle violazioni riscontrate, i procedimenti in questione si sono conclusi con l'irrogazione delle sanzioni del licenziamento (in 3 occasioni), della sospensione dal servizio (in 7 occasioni), della censura (in 1 occasione) e del rimprovero verbale (in 9 occasioni); 2 procedimenti si sono

conclusi con l'archiviazione. I procedimenti disciplinari svolti hanno interessato funzionari diplomatici, aree funzionali, funzionari appartenenti all'area della promozione culturale e personale di altre Amministrazioni in servizio al MAECI. Le violazioni più frequentemente riscontrate nel 2022 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici hanno riguardato la negligenza nell'esecuzione dei compiti assegnati e le assenze ingiustificate dal servizio.

Con riferimento al settore della trasparenza, nel 2022 sono pervenute n. 2 richieste di accesso civico "semplice" che si sono concluse con esito positivo, mentre si sono registrate n. 105 richieste di FOIA (accesso civico generalizzato), di cui 63 accolte, 20 parzialmente accolte, 7 differite, 15 rigettate. Le richieste di riesame nel 2022 sono state 11.

Tutte le richieste (di I e di II istanza) sono state evase entro i termini di legge, rispettivamente dagli Uffici 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" sono effettuate periodicamente dalla Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica, Ufficio II, anche per comprendere gli interessi del pubblico e adattare di conseguenza le politiche di comunicazione e trasparenza del Ministero.

Nel corso del 2022, il sito web esteri.it ha ricevuto 22.525.644 visualizzazioni. La sezione "Amministrazione trasparente" ha ricevuto 529.414 visualizzazioni.

Costante, poi, è il richiamo dell'Ispettorato Generale alla pubblicazione completa e chiara di ogni informazione utile per i servizi consolari considerati a maggior rischio di corruzione. A tale iniziativa si aggiunge l'attenzione per la fruibilità dei contenuti del sito (es. sotto-sezioni "Bilancio Trasparente", e "Bandi di gara e contratti"), con eliminazione di informazioni ridonanti ed attivazione di nuovi collegamenti ipertestuali per meglio orientare l'utente.

Per la Rete estera, permangono alcune cautele alla pubblicazione imposte dal rispetto delle normative locali, che devono essere osservate anche per scongiurare possibili azioni legali. Del pari, in alcuni contesti bellici, si deve tenere conto dell'elevazione dell'esposizione a rischi terroristici derivante da un'integrale pubblicazione di informazioni.

Sul fronte della proiezione esterna, efficace appare l'azione dell'Amministrazione degli Affari Esteri verso la società civile, attraverso manifestazioni, eventi ed iniziative aventi lo scopo di far conoscere al cittadino/utente l'articolazione e le funzioni proprie del Ministero (come, ad esempio, la manifestazione "Farnesina Porte Aperte", che registra un continuo interesse da parte dei cittadini).

Funzionali a tali attività sono l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (anche in veste di Help Desk FOIA), la Biblioteca ed il Sito web istituzionale, non limitato alla pubblicazione di informazioni obbligatorie, ma fonte di informazioni essenziali per i cittadini che intendano spostarsi o rientrare dall'estero in condizioni di sicurezza (es. sito www.viaggiare.sicuri.it e www.dovesiamonelmondo.it particolarmente utili nel periodo attuale).

La Rete estera costituisce il terminale operativo dei servizi finali resi, che rappresentano il valore pubblico del MAECI, tra i quali si menzionano, sul piano consolare, il rilascio di passaporti e di carte d'identità, la tenuta della documentazione anagrafica e di stato civile, il rilascio dei visti, l'assistenza ai connazionali, l'erogazione di prestazioni di assistenza sociale, il rilascio di atti notarili, la promozione del sistema Italia nei suoi vari risvolti, commerciali e culturali. Sul piano diplomatico, i servizi erogati assicurano un corretto svolgimento delle relazioni internazionali bilaterali e multilaterali, in funzione preparatoria di attività di politica estera che impegnano lo Stato italiano nella comunità internazionale. Si tratta di attività meno visibili delle prime, i cui risultati finali si possono cogliere solo al termine di processi decisionali complessi e ciò specialmente in periodi di crisi, quale quello attuale sul fronte energetico. Le attività preparatorie in loco svolte dalle Ambasciate costituiscono infatti le premesse indefettibili per la conclusione di accordi bilaterali su svariati fronti connessi con le strategie nazionali.

In merito a tutti tali servizi, il MAECI risulta ben consapevole dell'attenzione del pubblico e dell'utenza verso una sempre maggiore efficienza delle prestazioni fornite. Sul punto si registrano infatti anche richieste di accesso civico generalizzato, a cui gli Uffici del MAECI e le Sedi estere devono far fronte tenendo conto delle limitazioni poste alla divulgazione di informazioni che possano compromettere uno o più dei valori pubblici di cui all'art. 5-bis, c. 1 del D.lgs. n. 33/2013.

Gli standard di qualità ai quali il Ministero si ispira, anche grazie alle iniziative di digitalizzazione di alcuni servizi (soprattutto sul piano consolare

e sul fronte trasparenza) risultano in progressivo miglioramento, con un'accresciuta fruibilità ed accessibilità.

5. Conclusioni

In conclusione, quindi, in considerazione di quanto esposto, lo scrivente Organismo Indipendente di Valutazione esprime **un generale e positivo apprezzamento per il sistema messo in atto dal MAECI e per i risultati ottenuti.**

Tale parere positivo si giustifica ancor di più in considerazione della non sempre agevole misurabilità dell'azione diplomatica della Farnesina e della diffusa carenza di risorse umane.

L'Amministrazione del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale si è considerevolmente impegnata al fine di affinare le modalità con le quali gestire il ciclo della performance e l'intero processo di misurazione e valutazione, così come rimarchevole è il lavoro posto in essere al fine di monitorare con costanza la qualità degli indicatori e dei dati raccolti (rafforzandone i caratteri della misurabilità e della multidimensionalità), di aggiornare - ove necessario - gli obiettivi del controllo di gestione degli Uffici dell'Amministrazione centrale e della rete all'estero e di promuovere la continuità nella successione dei piani della performance.

Un giudizio positivo merita anche l'impegno profuso dal Ministero affinché sia assicurato il massimo collegamento tra ciclo della performance e ciclo di

programmazione economico-finanziaria e di bilancio, prestando particolare attenzione anche al riallineamento temporale tra i due cicli.

L'OIV, inoltre, segnala favorevolmente la costante collaborazione ed il perdurante ed assiduo dialogo che le varie strutture e l'alta dirigenza del Ministero hanno instaurato e portato avanti con lo scrivente, segnale della aumentata sensibilità dell'Amministrazione rispetto ad alcuni temi e della volontà di migliorarsi. Ciò ha permesso di ottenere i positivi risultati di cui si è dato conto ed un significativo progresso nell'adempimento dei compiti dei vari CdR connessi al ciclo della performance, consentendo di poter affinare costantemente gli strumenti dell'esercizio.

L'OIV suggerisce, quindi, all'Amministrazione di proseguire nella strada intrapresa, con riferimento in particolare ai tre aspetti oggetto di analisi:

- per quanto riguarda il **funzionamento complessivo del sistema di misurazione e di valutazione**, si suggerisce di continuare l'attività di affinamento degli obiettivi, degli indicatori e dei target, così da poter mostrare con ancora maggiore dettaglio il contributo di ciascuna struttura e di ciascun dipendente ai risultati raggiunti. A tal fine, si segnala l'opportunità, una volta venuti meno gli strascichi della pandemia, di definire obiettivi e target che siano maggiormente ambiziosi e sfidanti, in modo da meglio porre in risalto i risultati dell'azione amministrativa svolta dal MAECI.

A tale riguardo, si apprezza anche il lavoro avviato e volto ad aggiornare il Sistema di Misurazione e di Valutazione della Performance - così come suggerito già in precedenza da questo OIV - al fine di recepire, anche formalmente, i meccanismi adottati nella prassi operativa e tesi a

modernizzare l'intero meccanismo, allineandolo alle più recenti esigenze del Ministero e, in generale, della Pubblica Amministrazione; si consiglia, quindi, di finalizzare l'aggiornamento del Sistema già iniziato lo scorso anno.

- in relazione al **tema della trasparenza e della corruzione**, si propone di proseguire nell'impegno volto alla valorizzazione dell'accezione ampia del concetto di corruzione.

In particolare, il fenomeno della corruzione deve essere interpretato- in linea con la definizione contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione predisposto annualmente dall'ANAC - in un senso più ampio rispetto allo specifico reato di corruzione e al complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, e coincidente con la "maladministration", intesa come assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

In tale ottica, non può che essere incoraggiata l'adozione di una pianificazione trasversale degli obiettivi di trasparenza, di efficacia amministrativa e di razionalizzazione della spesa, insieme con la predisposizione di misure volte a prevenire fenomeni corruttivi in senso lato.

- con riguardo al tema della **valutazione partecipativa**, di particolare rilievo è il lavoro che l'OIV svolge insieme alla Segreteria Generale, anche sostenendo le iniziative già intraprese dall'Amministrazione.

La promozione della partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle politiche pubbliche si ispira al principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 della Costituzione. La valutazione partecipativa nel ciclo della performance è stata introdotta nell'ordinamento con la modifica del d. lgs. 27 ottobre 2009, n.

150, operata dal d. lgs. 25 maggio 2017, n. 74. L'art. 19 bis del menzionato d.lgs. 150/2009 incarica, infatti, l'Organismo Indipendente di Valutazione di verificare che vengano adottati sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione dei cittadini e utenti.

A parere dello scrivente, il tema della valutazione partecipativa riveste particolare rilievo, in quanto - tenuto conto della specificità del MAECI e, quindi, nell'ambito della rete estera - una programmazione strutturale e pianificata della valutazione partecipativa permette all'Amministrazione centrale di approfondire punti di forza e criticità, anche con riferimento ai profili organizzativi esterni. L'attività di *reporting* del grado di soddisfazione dell'utenza finale e degli *stakeholder* locali può infatti offrire spunti di riflessione anche per monitorare e superare le criticità, laddove presenti, introducendo, ove necessario e possibile, meccanismi di semplificazione burocratica, oltre che di controllo sulla qualità dei servizi.

Infine, occorre considerare che l'efficacia della spesa pubblica non è determinata dal solo *quantum* finanziario e dalla regolarità delle relative procedure, ma dipende soprattutto dalla qualità della spesa, funzionale alla creazione di "valore pubblico". Ne discende che l'espressione di un giudizio esterno sul grado di soddisfazione ricevuto rispetto alle attese programmate, costituendo un riscontro rispetto all'azione amministrativa posta in essere, consente all'Amministrazione di orientare il proprio operato ai canoni di efficienza e di efficacia, indirizzando la propria azione al miglioramento del livello di benessere di cittadini ed utenti. L'Amministrazione degli Esteri, come indicato nelle Linee Guida del

Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla base dei principi di flessibilità e gradualità, ha identificato alcune prime aree di intervento per attuare la valutazione partecipativa della performance organizzativa, partendo dalla valorizzazione di iniziative già in corso e in fase di sviluppo. Tra queste, si segnalano:

- L'attività dell'**Ufficio Relazioni col Pubblico (URP)** della Farnesina, il quale risponde alle richieste di informazione dei cittadini e funge da collettore per i quesiti che l'utenza - sia generale che professionistica - rivolge all'Amministrazione. Nelle e-mail di risposta degli operatori URP è sempre presente una nota, inserita automaticamente in ogni singolo invio, con la quale si invita l'utente a compilare un questionario di soddisfazione del servizio offerto;

- la **presenza online della Farnesina e della rete diplomatica** nel suo complesso, che svolge un ruolo di straordinaria importanza per i rapporti con gli *stakeholder*, grazie a una diffusione capillare delle strutture ministeriali sui social network. La valutazione partecipativa per i social media viene misurata attraverso la piattaforma "Talkwalker", che cattura il grado di soddisfazione dell'utenza rispetto ai contenuti pubblicati. Talkwalker utilizza delle tipologie di misurazione che consentono di depurare reazioni dell'utenza legate non all'attività del Ministero, ma ad altre variabili esogene, offrendo, quindi, una valutazione attendibile sul servizio offerto dal MAECI attraverso i social. Prendendo un periodo di riferimento, è possibile osservare per ogni singolo canale il livello di gradimento dei contenuti e, dunque, il livello di apprezzamento del servizio informativo offerto alla "community" online.

Lo scrivente OIV, alla luce del citato art. 19 bis del d. lgs. 150/2009, auspica e promuove un maggior ricorso a queste e ad altre iniziative in tal senso, sostenendo il principio per cui occorre programmare la qualità dei servizi nell'ottica dei destinatari finali, perché solo chiedendo a questi ultimi di esprimere un giudizio sul grado di soddisfazione ricevuto rispetto alle attese, si può spingere la pubblica amministrazione ad essere sempre più efficace ed efficiente, superando così il rischio della autoreferenzialità. Pertanto, unitamente alla Segreteria Generale, si stanno allo stato valutando nuove attività da svolgere in tale ambito.

Roma, 9 giugno 2023

Cons. Stefano Glinianski
Organismo indipendente di Valutazione