



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Organismo Indipendente di Valutazione

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

- 2014 -

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

INDICE

1. Presentazione.....	3
2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione....	5
<i>2.1 Performance organizzativa.....</i>	<i>7</i>
<i>2.2 Performance individuale.....</i>	<i>8</i>
3. Integrazione con il ciclo di Bilancio.....	10
4. Trasparenza, integrità e standard di qualità.....	11
5. Conclusioni	14

1. Presentazione

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) è riuscito a mantenere anche nel corso del 2014 elevati livelli di efficienza, pur dovendosi confrontare, come tutta la Pubblica Amministrazione italiana, agli effetti della crisi economica e in particolare agli obblighi derivanti dal contenimento e dalla revisione della spesa (c.d. *spending review*). Alle difficoltà comuni al resto dell'amministrazione pubblica, la Farnesina ha dovuto aggiungere quelle che discendono dalla sua struttura peculiare: oltre trecento sedi periferiche, dislocate in tutti i continenti e appartenenti a diverse categorie (ambasciate, rappresentanze permanenti, consolati e consolati generali, consolati onorari, agenzie, sportelli, istituti di cultura, unità tecniche locali della cooperazione) e oltre seimila dipendenti che hanno status giuridico e normative di riferimento eterogenei: carriera diplomatica – con uno statuto speciale (DPR 5 gennaio 1967, n. 18) e in gran parte ancora esclusa dalla contrattualizzazione del pubblico impiego – dirigenti, personale di ruolo, personale a contratto disciplinato in parte dalla legge italiana, in parte da quelle locali, e ancora direttori e addetti culturali e personale della cooperazione allo sviluppo, disciplinati rispettivamente i primi dalla legge 22 dicembre 1990, n. 401, e successive modificazioni, e il secondo da una normativa che con la legge 11 agosto 2014, n. 125, ha subito un'organica e profonda riforma. Agiscono poi all'interno delle strutture, soprattutto periferiche, dipendenti di altre pubbliche amministrazioni ed esperti anche estranei alla P.A.

In tale contesto, la già menzionata legge 11 agosto 2014, n. 125 ha rinnovato integralmente il quadro istituzionale e organizzativo del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo, riallineando le modalità operative del nostro Paese ai modelli prevalenti in Europa e a quanto indicato nelle raccomandazioni delle *Peer*

Review del Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE, così da valorizzare il consolidato *know how* e la specificità italiana in tale settore.

Per aderire agli obblighi normativi, l'Amministrazione ha inoltre adottato, nel periodo novembre 2013 - dicembre 2014, un piano senza precedenti per complessiva portata numerica, che ha comportato un incisivo esercizio di riorganizzazione della rete estera. Si trattava di rispondere, oltre che a fondamentali obiettivi di risparmio economico, anche ad un'inderogabile necessità di carattere operativo, tesa a salvaguardare la futura funzionalità della rete nell'attuale contesto interno e internazionale. In quest'ottica, si è cercato di trasformare un obbligo di legge in un'opportunità al fine di disporre di uno strumento più moderno ed adeguato alla tutela degli interessi nazionali, anche sotto il profilo economico – commerciale, nel mutato contesto geo-politico.

Come già segnalato in passato, una lettura completa dell'azione amministrativa del MAECI deve comunque tener conto soprattutto del quadro internazionale. Non solo in termini di politica estera – per sua natura solo parzialmente prevedibile e comunque non dipendente solo da scelte operate da nostro Paese – ma anche di ordinamenti normativi e strutture amministrative che intervengono a concorrere con quelli italiani: norme di diritto internazionale, ordinamenti giuridici e procedure amministrative interni di ciascuno degli Stati di accreditamento (si pensi alla contrattualistica, alla disciplina degli immobili, al rapporto di lavoro con in personale locale).

Si è in più punti menzionato il ruolo della formazione di una cultura della performance e della valutazione, importante e delicato in un'amministrazione dislocata su oltre trecento sedi in tutto il mondo e con categorie di personale molto eterogenee. L'OIV pertanto ribadisce la preoccupazione per i seguiti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha soppresso l'Istituto diplomatico “Mario

Toscano". Si auspica che gli accordi con la Scuola nazionale dell'amministrazione possano continuare a garantire un'adeguata formazione a tutto il personale del MAECI

2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

La natura dell'azione amministrativa del MAECI è oggettivamente peculiare e di per sé non si presta sempre agevolmente alla misurabilità. L'azione della Farnesina si sviluppa anzi spesso attraverso azioni e prodotti immateriali, non per questo tuttavia meno importanti per il Paese: tutela dell'immagine dell'Italia all'estero, contributo al rafforzamento della pace e della stabilità internazionali, promozione di sempre migliori rapporti bilaterali con ciascuno dei Paesi di accreditamento, consolidamento della posizione dell'Italia in seno agli organi delle Nazioni Unite e in altri fori multilaterali.

L'operato dell'OIV in fase di controllo e di validazione deve pertanto prendere in considerazione tali caratteristiche. Vi sono in ogni caso settori nei quali i risultati attesi sono più agevolmente misurabili, come ad esempio gli aiuti di cooperazione allo sviluppo, la promozione della lingua e della cultura italiana, la tutela dei connazionali all'estero, il servizio di rilascio dei visti di ingresso nel nostro Paese e quello di concessione delle cittadinanze italiane. Anch'essi, tuttavia, dipendono in parte da eventi non facilmente controllabili (crisi internazionali, dinamiche politiche interne a Paesi terzi) e la loro stessa misurabilità non è sempre scontata. In occasione della validazione della performance del 2013, l'OIV aveva dato atto ai vertici politici e amministrativi del Ministero di aver affrontato con un impegno quotidiano tali difficoltà, introducendo una serie di significative misure e di positivi interventi. Nel 2014 tali sforzi sono stati confermati e vi è stato in particolare l'apprezzabile tentativo d'individuare aree sempre più precise di misurabilità della performance.

Resta tuttavia evidente come la valutazione complessiva del successo delle politiche della Farnesina dipenda da una visione di insieme, che va oltre la misurabilità dei prodotti.

Al di là del contesto sopra delineato e degli effetti della revisione della spesa, il MAECI ha dovuto tener conto anche nel 2014 di più specifiche e contingenti criticità di carattere esterno.

a) Terrorismo, criminalità organizzata transnazionale e tutti i fattori che determinano l'insorgere di rischi di nuova concezione, che richiedono risposte innovative e strategie articolate e multiformi.

b) Scenari e scacchieri di crisi particolarmente marcate nel corso del 2014: l'involuzione della cosiddetta Primavera araba, la guerra civile in Libia, lo stallo nel conflitto siriano, la crisi in Yemen, il perdurare delle difficoltà economiche della Zona Euro e la crisi greca, il confronto bellico in Ucraina, le emergenze migratorie.

Infine, appare opportuno ricordare l'esercizio da parte dell'Italia del semestre di Presidenza dell'Unione Europea nel secondo semestre del 2014: si è trattato per l'Italia, e per il MAECI in particolare, di un passaggio di particolare importanza e complessità, una sfida brillantemente superata che ha richiesto all'Amministrazione e alla sua rete diplomatica un impegno notevolissimo in termini di programmazione e organizzazione, risorse umane e finanziarie, progettualità e iniziative.

Il Ministero ha peraltro meritoriamente confermato che *«In tale contesto, a fronte di risorse decrescenti, il MAE ha deciso di mantenere gli obiettivi strategici e di gestione che si era prefissato chiedendo un costante sforzo di accresciuta produttività al suo personale, soprattutto sul piano dell'innovazione dei prodotti e dei metodi di lavoro»*.

2.1 Performance organizzativa

Venendo in modo più specifico alla performance organizzativa del 2014, appare senz'altro appropriata la scelta di riassumere la vastità dell'azione della Farnesina e delle sedi estere in cinque grandi aree strategiche (diplomazia per la crescita, Europa, sicurezza e diritti, mediterraneo, riforma dell'azione amministrativa). Esse rispondono pienamente alla collocazione geopolitica del Paese e dunque agli interessi pubblici (centralità dell'Europa ma anche difesa della sicurezza dello Stato e dei cittadini, con attenzione particolare al Mediterraneo, all'Europa orientale, al Medio Oriente), all'esigenza di dare una risposta alla crisi economica (diplomazia per la crescita, che tende a privilegiare la promozione dei investimenti e dell'interscambio commerciale), alla consapevolezza che anche l'Amministrazione degli affari esteri debba sempre più riferirsi a utenti ai quali offrire servizi efficienti, economici e razionali (riforma dell'azione amministrativa), con un'attenzione tuttavia particolarmente rivolta ai principi etici che informano la politica, la società e la cultura italiane (e dunque, diplomazia per i diritti).

Si apprezza, ancor più che nel 2013, lo sforzo di tradurre tali ampi obiettivi strategici in dati valutabili oggettivamente: si vedano al riguardo il paragrafo 2.3 della relazione sulla performance e gli allegati della relazione stessa.

Il monitoraggio del primo e del secondo semestre 2014, articolato negli obiettivi strategici a loro volta riferiti alle cinque aree sopra menzionate, ha confermato come in tutti i casi gli obiettivi siano stati raggiunti al 100%. Ove ciò non è accaduto, esiste un'esauriente motivazione. Ad esempio, l'obiettivo "*Progettazione e realizzazione della piattaforma informatica di e-voting*" è stato stralciato a seguito delle modifiche legislative, intercorse nell'anno, che hanno soppresso il voto elettronico all'estero. Gli indicatori, in analogia e in coerenza con le disposizioni del MEF, sono di

natura qualitativa e quantitativa: realizzazione finanziaria, realizzazione fisica, risultato (output) e impatto (outcome). Le relative fasi appaiono ben delineate.

Anche per quanto riguarda i risultati degli obiettivi gestionali si apprezza la capacità di fornire, a fronte di una materia di per sé molto vasta e di non agevole riduzione a cifre, attività ben chiare (ad esempio, corsi di lingue e promozione culturale), prodotti definiti (nello stesso esempio, numeri di studenti iscritti ed eventi realizzati), indicatori oggettivi (numero studenti, numero eventi con meno o con più di 50 partecipanti), risultati attesi (rispettivamente 50, 20) e realizzati (rispettivamente 81, 28).

Si nota un'amplissima percentuale di valori realizzati superiori al 100% di quelli attesi, in tutti i settori (oltre a quello esemplificato, ve ne sono altri di notevole importanza per l'utenza e per il contribuente, quali gli atti di stato civile, le cittadinanze, il rilascio dei passaporti, i visti, gli incontri con gli imprenditori, gli interventi di assistenza alle imprese). I risultati positivi (100% o più rispetto alle attese) sono il 95,4% nel caso delle sedi estere e si elevano ulteriormente contando anche gli uffici centrali. Come nel 2013, sono pochissime le sedi estere che non hanno raggiunto gli obiettivi: circa 35 verifiche non soddisfacenti su 1357, pari a solo il 2,6%. Si rileva tuttavia una lieve inversione di tendenza in senso negativo; l'OIV ha chiesto pertanto all'Amministrazione di invitare tali sedi a perseguire con più efficacia i risultati prefissati.

2.2 Performance individuale

A dispetto di ostacoli e difficoltà, la cultura della valutazione dei dipendenti si va affermando progressivamente all'interno della Farnesina e nelle sedi estere. Si era evidenziato anche negli anni passati l'effetto positivo delle procedure di progressione di carriera dei diplomatici, che aveva preparato la strada alla valutazione delle altre categorie professionali. Anche l'abitudine di queste ultime ad essere

indirettamente valutate nei decenni passati, in occasione delle periodiche domande di trasferimento all'estero, aveva influenzato positivamente la cultura del risultato e della valutazione all'interno dell'amministrazione. Tutto ciò risulta confermato nel 2014, anche grazie all'azione della DGRI e di tutte le strutture coinvolte nell'esercizio. Si ribadisce il ruolo molto importante della formazione, nonostante le ristrettezze di bilancio.

Si apprezzano in particolare la ripartizione del peso dei criteri di valutazione dei dirigenti di prima fascia (50% per il contributo individuale alla performance complessiva dell'amministrazione e 15% per la capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori) e dei dirigenti di seconda fascia (50% per gli obiettivi organizzativi della struttura di diretta responsabilità e 15% per la capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori), la buona ancorché non ancora ottima differenziazione dei punteggi del personale non dirigente (3145 unità tra 90 e 100, 224 unità tra 60 e 89 e 11 unità al di sotto di 60), il collegamento dei criteri di valutazione alla performance, la pressoché completa comunicazione dei risultati della valutazione attraverso colloqui.

Quale aspetto di criticità, occorre tuttavia segnalare come i risultati siano purtroppo tuttora caratterizzati da un eccessivo appiattimento delle valutazioni verso l'alto, che rischia di minarne la credibilità. Nel caso del personale non dirigente, si apprezza una minima eterogeneità, anche se lontana da un equilibrio completo e accettabile. Più del 93 % dei valutati (3145 su 3380) si attesta infatti tra 90 e 100, lo 0,7% tra 60 e 89 e soltanto lo 0,03% (11 unità) al di sotto di 60. Nel caso dei dirigenti di prima e seconda fascia, tuttavia, si registra ancora una volta un 100% (37 unità su 37) in prima fascia di merito. Maggior variazione vi è invece tra gli appartenenti alla carriera diplomatica. Ancor più che per il 2013, l'OIV ritiene che si debba rapidamente compiere uno sforzo per accentuare la gradualità dei giudizi.

I sistemi di valutazione non risultano inoltre aggiornati con il richiamo alle previsioni legislative contenute in particolare nella legge per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

3. Integrazione con il ciclo di bilancio

In relazione al rapporto tra sistema di misurazione e valutazione e ciclo della programmazione economico-finanziaria e quello di bilancio, si ritiene che le soluzioni organizzative predisposte dal MAE siano ampiamente adeguate, dato che è stata realizzata una connessione tra le priorità politiche ed il programma di Governo (missioni/obiettivi/azioni) con gli obiettivi strategici programmati in coerenza con quelli di bilancio, sentiti i Centri di Responsabilità. Al fine di favorire il coordinamento delle strutture interessate e la coerenza del sistema, è da valutare positivamente la previsione per cui se gli obiettivi strategici ricadono all'interno di un programma cui concorrono più Centri di Responsabilità il Segretario Generale può assumerne il coordinamento o individuare un coordinatore di programma. Si esprime altresì un giudizio positivo sul coinvolgimento dei dipendenti nella realizzazione dell'integrazione del Sistema di valutazione con il ciclo di bilancio: infatti, i titolari dei Centri di Responsabilità assegnano responsabilità e risorse ai funzionari dipendenti per il conseguimento di obiettivi strategici e strutturali.

L'OIV del Ministero degli Affari Esteri attraverso la Struttura Tecnica Permanente ed in coordinamento con la Segreteria Generale svolge inoltre un ruolo propulsivo nella gestione amministrativa della procedura che prevede annualmente sia in fase di previsione (Nota integrativa a DLB. e LB) che in fase di consuntivazione (Nota integrativa a consuntivo), l'inserimento nel portale informatico della Ragioneria Generale dello Stato degli obiettivi strutturali o strategici, dei dati contabili, degli indicatori di tutti i Centri di Responsabilità Amministrativa del Ministero. Le schede

informatiche ed i quadri di riferimento prodotti dai CDR vengono successivamente esaminati, validati e trasmessi all'UCB, unitamente al quadro generale di riferimento, relazione di sintesi a cura dell'OIV sui risultati raggiunti.

Il sistema così delineato permette una forte integrazione e un alto grado di coordinamento, in tempi ben definiti, tra tutti i soggetti – vertice politico, struttura dirigenziale e organismo indipendente di valutazione – chiamati sull'esercizio in parola.

4. Trasparenza, integrità e standard di qualità

All'interno della Farnesina agisce una pluralità di soggetti che operano virtuosamente per il rispetto della legalità, dei diritti e dei doveri dei lavoratori e dell'utenza. Si pensi al Comitato Unico di Garanzia (CUG), all'interazione tra Ispettorato Generale e Ufficio per i procedimenti disciplinari (Ufficio I della DGRI), all'azione di formazione e aggiornamento svolta dalla DGRI, al ruolo del Servizio stampa e della DGAI quali supporti tecnici all'OIV, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e al Responsabile per la trasparenza.

Il Ministero degli Affari Esteri ha adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione, che individua le principali linee d'azione da sviluppare nel corso del triennio 2015-2017, con l'obiettivo di confermare e promuovere ulteriormente presso tutti i dipendenti la cultura della legalità. Il Programma è stato inoltre reso pubblico nell'apposita sezione del sito *web* del MAE. Non si sono registrate particolari criticità nell'attuazione dello stesso (si deve salutare favorevolmente la partecipazione del vertice politico amministrativo e degli Uffici interessati a fornire i dati da pubblicare).

Il Piano individua correttamente la “*mappatura*” del rischio per l'Amministrazione (ad esempio nelle aree di cooperazione allo sviluppo o pratiche di

visto), indicando le modalità per valutarne l'impatto e predisporre un'efficace risposta; notevole importanza in questa prospettiva assumono naturalmente le misure di prevenzione (quali la rotazione del personale, la conoscenza del codice di comportamento dei dipendenti, l'obbligo di astensione da attività o incarichi precedenti c.d. *pantouflage – revolving doors*), anche in caso successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Di particolare interesse, in una prospettiva sempre più dinamica del contrasto alla corruzione, appare la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*). Non manca infine un chiaro collegamento alla gestione dei procedimenti disciplinari da parte dell'Amministrazione.

Quanto alla trasparenza delle attività del MAECI, il Responsabile Ministro Plenipotenziario Antonello Alessandro (Capo dell'Unità di Coordinamento della Segreteria Generale) ha curato la pubblicazione dei dati e delle informazioni obbligatorie nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale. Al riguardo, si segnala l'inserimento nella sezione di dati ulteriori per i quali non sussiste un obbligo preciso di legge, ma che l'Amministrazione ha deciso comunque di pubblicare, sulla base del principio dell'accessibilità totale: banche dati, iniziative di sostenibilità ambientale, la normativa e le attività consolari, dati relativi a OOSS, enti e associazioni, iniziative di sensibilizzazione dei dipendenti, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. In considerazione della richiesta manifestata dal Governo e dal Parlamento, si è inoltre provveduto a introdurre maggiore trasparenza nel sistema del trattamento economico all'estero e a revisionare i coefficienti per il calcolo delle indennità.

Si è dunque consolidata una notevole tendenza alla proiezione esterna, dimostrata anche dall'organizzazione di eventi aperti al pubblico, come la celebrazione delle Giornate "*Farnesina porte aperte*", nonché dal continuo coinvolgimento degli attori in attività di formazione, informazione e aggiornamento. Occorre comunque rilevare come il doveroso rispetto della normativa afferente alla trasparenza e al diritto

di accesso si sovrapponga spesso alla tutela degli interessi più sensibili dello Stato e alle relative norme di legge sulla protezione di alcuni atti e informazioni. Anche la progressiva interazione del MAE con le cd. “fonti aperte” di internet (*social network* in particolare) è da apprezzare, quale modalità innovativa di interscambio con la società civile e di coinvolgimento di una potenziale sempre più ampia platea di *stakeholder*.

Un altro punto di forza indubbio è rappresentato dal miglioramento e dalla verifica dei servizi al pubblico, con la conferma degli standard di qualità già introdotti nel 2011, con attenzione speciale all’utenza (Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, alla Biblioteca e all’iscrizione all’AIRE e in generale agli schedari consolari in Europa, concessione dei passaporti, visti di ingresso in Italia per affari, visti Schengen e offerta di corsi di lingua italiana da parte degli Istituti di cultura). In prospettiva, gli ambiti di verifica degli standard di qualità andranno in ogni caso ampliati e ulteriormente diversificati. Non sono state previste soluzioni particolari e specifiche per la gestione dei reclami e per le *class action*, rimandandosi alle disposizioni generali di legge che regolano tali materie.

In via generale, si conferma l’ottima collaborazione tra l’amministrazione – in primis la Segreteria Generale – e l’Organismo Indipendente di Valutazione, intensificatosi ulteriormente nel corso del 2014: esiste un dialogo dinamico volto non solo a favorire le funzioni di controllo e valutazione dell’OIV, ma anche a studiare possibili innovazioni volte a migliorare l’efficienza dell’amministrazione e il suo rapporto con l’utenza. Sono stati introdotti e rafforzati numerosi strumenti, soprattutto programmi informatici, atti ad aumentare l’efficienza, a favorire la semplificazione, la dematerializzazione, la facilità di accesso e di gestione. Il ruolo della DGAI è stato decisivo con riferimento a tale aspetto.

5. Conclusioni

La valutazione del ciclo della performance del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il 2014 è ampiamente positiva. Come già per il 2013, vale la pena sottolineare soprattutto l'adesione di tutti gli attori – vertici politici e amministrativi, uffici di dirigenza generale e di dirigenza, sedi estere – alla gestione di tale ciclo.

Appare rafforzata l'intenzione dell'Amministrazione di proporre obiettivi progressivamente più complessi e ambiziosi. Il raggiungimento dei risultati si è rivelato premiante e il Ministero si è confermato all'avanguardia, rispettoso dell'utenza e in grado di garantire un alto livello di performance. In particolare, l'impegno da parte dell'Amministrazione *“ad assicurare [...] un livello quantitativo e qualitativo adeguato di servizi a favore dei connazionali e delle imprese italiane all'estero, bilanciando con la massima attenzione l'impiego delle risorse a disposizione”* è stato lodevolmente mantenuto.

Roma, 15 ottobre 2015

Min. Plen. Luigi Maria Vignali

