



*Ministero degli Affari Esteri
edella Cooperazione Internazionale*

Organismo Indipendente di Valutazione

Prot. MAE0111765

del 19/06/2017

**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'**

- 2016 -

(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
2.1 Performance organizzativa.....	6
<i>2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target</i>	<i>7</i>
<i>2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa.....</i>	<i>9</i>
2.2 Performance individuale.....	10
<i>2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target</i>	<i>10</i>
<i>2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale.</i>	<i>11</i>
2.3 Processo di attuazione del ciclo della performance.....	14
3. Integrazione con il ciclo di bilancio.....	15
4. Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, standard di qualità e prevenzione della corruzione	16
5. Conclusioni	21

1. Presentazione

La presente Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, nonché sull'attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza ed integrità (elaborata ai sensi dell'art.14, lettera a) e lettera g) del d.lgs. n.150/2009, in conformità alle Linee Guida impartite dalla CIVIT con le delibere n. 4/2012, 6/2013 e 23/2013), costituisce una ragionata analisi sul ciclo della Performance organizzativa ed individuale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il 2016, attuato a seguito dell'emanazione degli appositi decreti a firma dell'On. Ministro, che evidenzia gli aspetti positivi e le eventuali criticità dello stesso, nonché i possibili miglioramenti. Per la sua redazione l'OIV si è basato su fonti diversificate, quali 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 formali e comunicati); le risultanze del Sistema di Valutazione della performance elaborate dall'Amministrazione (elenchi, graduatorie, statistiche, etc.); la partecipazione ad eventi organizzati nel quadro del ciclo della performance (Giornata della Trasparenza, Giornata dell'Integrità, seminari di formazione, etc.).

Nel corso dell'anno considerato, pur nel perdurare degli effetti della crisi economica e dei conseguenti piani di contenimento della spesa pubblica, nello svolgimento della sua azione il MAECI ha confermato di saper mantenere elevati standard di efficienza. L'Amministrazione degli Affari Esteri è come noto caratterizzata dalle difficoltà gestionali derivanti sia dalla particolare articolazione organizzativa (sede centrale, circa 300 sedi periferiche distribuite nel mondo, dipendenti con status giuridico e normative di riferimento eterogenei), sia dalla specificità delle funzioni svolte, trovandosi a dover interagire con ordinamenti giuridici e procedure amministrative diversificate, in un quadro internazionale mutevole e solo parzialmente prevedibile.

Sotto il profilo della politica estera, il 2016 si è caratterizzato per il verificarsi di eventi di grande rilievo (si considerino, fra tutti, la Brexit e l'elezione del nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America, ma anche una inattesa, forte recrudescenza del terrorismo in diversi Paesi occidentali e l'intensificazione dell'emergenza migratoria verso il nostro Paese e l'Europa), che hanno indotto l'Amministrazione ad esplicare le proprie attività in un quadro articolato e a tratti problematico.

Nonostante la complessità di tale contesto, nel perseguire la propria visione di politica estera l'Italia ha profuso ogni possibile sforzo nel far sì che le politiche dell'Unione Europea fossero sempre orientate alla crescita, all'integrazione e alla solidarietà, nonché nell'impegno a promuovere la pace e la stabilità nelle aree di più immediato interesse nazionale. Nell'anno in esame l'Italia ha conseguito l'obiettivo - tutt'altro che scontato - dell'elezione a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per il 2017 - seppure condiviso nell'arco temporale di riferimento - nonché alla Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per il 2018. E' altresì proseguito il consueto impegno di partecipazione attiva alla soluzione delle attuali questioni internazionali, quali il Processo di Pace in Medio Oriente, la questione nucleare iraniana, i negoziati sul disarmo, la tutela e la promozione dei diritti umani e dei processi di democratizzazione, i cambiamenti climatici.

Sul versante interno, nel corso del 2016 l'Amministrazione ha dato seguito all'attuazione della riforma della Cooperazione allo Sviluppo (con l'avvio delle attività dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, di cui alla legge 11 agosto 2014 n. 125, che ha rinnovato integralmente il quadro istituzionale ed organizzativo del sistema della cooperazione allo sviluppo) ed alla conseguente riorganizzazione delle strutture dirigenziali non generali del Ministero, attuata con il DPR n.260/2016 e formalmente entrata in vigore il 16 febbraio 2017. Molteplici e significativi sono stati inoltre i seguiti di Expo 2015 che il MAECI ha curato, come ad esempio il lancio della Settimana della Cucina italiana nel mondo, evento

a cadenza annuale che ha visto il coinvolgimento, oltre che delle sedi all'estero, di altri Ministeri e delle più importanti Istituzioni ed Enti nazionali.

I principi di trasparenza, efficienza, buona gestione della “cosa pubblica” e integrità dell'azione amministrativa - unitamente alla crescente considerazione per le esigenze della società civile e alla scrupolosa tutela degli interessi del mondo produttivo - sono sempre più presenti in ogni attività del MAECI, ad iniziare dalla efficace, precisa azione di coordinamento svolta da parte della Segreteria Generale, che in tal modo contribuisce a diffondere uniformemente tali valori nel corpo dell'Amministrazione.

L'assiduo impegno da parte degli organi preposti alla verifica del conseguimento delle priorità e degli obiettivi prefissati costituisce un fattore determinante per il successo della complessiva azione del MAECI: l'attento monitoraggio della performance e la valutazione dell'attività dell'amministrazione, assieme agli eventuali, successivi interventi correttivi, risultano strumenti fondamentali per consentire al MAECI il progressivo miglioramento dell'efficacia della propria azione ed il raggiungimento dei traguardi stabiliti.

2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale del MAECI è entrato in vigore con il DM n. 382/bis 2010, ed è stato successivamente modificato negli anni 2011 e 2012 sulla base della normativa e delle linee guida impartite dalla ex CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza), ora ANAC. Esso mira a promuovere il merito e la produttività organizzativa ed individuale dell'Amministrazione.

L'attività di politica estera del MAECI si esplica spesso attraverso azioni e prodotti “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.

Gli aspetti predetti non esauriscono tuttavia gli ambiti in cui l'azione della Farnesina si sviluppa. Vi sono infatti anche settori chiave dell'attività del MAECI che - pur essendo egualmente soggetti all'alea delle dinamiche internazionali - presentano comunque gradi di misurabilità più agevole, come ad esempio i visti di ingresso in Italia per gli stranieri, i servizi di concessione della cittadinanza, il rilascio dei passaporti, la protezione consolare dei concittadini all'estero, l'attività di promozione commerciale nonché di diffusione della lingua e della cultura italiane, gli aiuti di cooperazione allo sviluppo.

L'Organismo Indipendente di Valutazione, nello svolgimento dei suoi compiti di misurazione e valutazione, tiene pertanto conto e pondera nel loro complesso gli aspetti in cui si sviluppa l'azione del MAECI. Nel portare avanti questa attività anche nel 2016 l'OIV ha potuto registrare da parte della dirigenza di vertice del MAECI un continuo impegno nella ricerca ed attivazione di strumenti e meccanismi di misurabilità della performance organizzativa più efficaci ed adeguati, pur nel permanere, specie in alcuni settori, di margini di ulteriore affinamento degli stessi.

2.1. Performance organizzativa

Le priorità politiche lungo le quali si è snodata la complessiva azione del MAECI per il 2016 sono state individuate dal vertice politico dell'Amministrazione in sostanziale continuità con quelle definite l'anno precedente (sei macro aree strategiche: riforma dell'azione amministrativa, mediterraneo, sicurezza e diritti, diplomazia per la crescita, Europa, sfide globali), rimarcando con ciò la complessiva coerenza dell'azione di politica estera del

Paese nel quadro internazionale, ancorché con una diversa accentuazione per quanto concerne alcune aree prioritarie, in funzione della costante evoluzione del citato quadro e degli interessi nazionali (quali la maggiore centralità delle problematiche legate alla posizione geografica del nostro Paese nel Mediterraneo).

Tali scelte forniscono una adeguata risposta alle necessità geopolitiche del Paese (il tradizionale ruolo dell'Italia nel Mediterraneo; la crescente esposizione ai flussi migratori provenienti dal nord Africa, che presuppone un progressivo aumento della capacità di gestione degli stessi; l'azione propositiva in Europa; le esigenze di sicurezza e di difesa dello Stato e dei cittadini, con particolare attenzione anche all'Europa orientale, al Nord Africa e al Medio Oriente); all'esigenza di fronteggiare la perdurante crisi economica (sfide globali e diplomazia per la crescita); alla rinnovata consapevolezza dell'importanza di proseguire nel processo di riforma dell'Amministrazione e di razionalizzazione delle risorse, migliorando al contempo costantemente l'offerta ai destinatari dei servizi resi.

Questo Organismo Indipendente di Valutazione riconosce all'Amministrazione di porre un impegno di anno in anno sempre maggiore nel complesso esercizio volto a traslare gli obiettivi generali individuati dal vertice politico in dati misurabili e valutabili oggettivamente.

2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target

Con riferimento alle modalità operative del Sistema di misurazione, ed in particolare riguardo alla procedure di definizione degli obiettivi, l'Amministrazione ha assicurato l'integrazione del ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio con il ciclo di gestione della performance, allo scopo di assicurarne l'assoluta coerenza. In merito, infatti, il sistema degli obiettivi inserito nella Direttiva Generale 2016 sviluppa le linee d'intervento operativo e programmatico specificate nell'Atto di indirizzo e nella Nota integrativa allegata

alla legge di bilancio. Gli obiettivi - definiti su base triennale in conformità con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici - risultano articolati in:

- obiettivi strategici e strutturali, e relativi indicatori;
- obiettivi operativi e relativi indicatori;

Gli obiettivi enunciati definiscono in maniera chiara l'azione dell'Amministrazione sia in termini di aree strategiche d'influenza politica ed economica dell'Italia all'estero, sia in termini di servizi offerti a cittadini ed imprese (in particolare dalla rete diplomatica, consolare e degli Istituti Italiani di Cultura), sia in termini di processi organizzativi per il miglioramento dell'efficienza della propria struttura. Il collegamento tra gli obiettivi individuati ed i relativi indicatori e target appare nel complesso ragionevolmente coerente e ben strutturato.

Il sistema degli obiettivi individuati per il 2016 risulta articolato in:

- **n.16** “obiettivi strategici”, definiti in coerenza con le priorità politiche indicate dall’On. Ministro pro tempore, che rappresentano l'impostazione generale della specifica attività che si ritiene debba essere messa in atto per il periodo considerato;
- **n.40** “obiettivi strutturali”, relativi invece all'ordinaria attività dell'Amministrazione, che hanno per lo più carattere stabile nel tempo; ed infine,
- **n.20** “obiettivi operativi”, che costituiscono una declinazione aggiuntiva, laddove ritenuto necessario, degli gli obiettivi strategici o strutturali e sono funzionali al raggiungimento degli stessi.

Ad ogni obiettivo sono associati uno o più indicatori, finalizzati, tramite la definizione di specifici “*target*”, alla misurazione del grado di conseguimento dell'obiettivo stesso.

Gli indicatori riferiti all’insieme degli obiettivi strategici, strutturali e operativi ammontano a **124**, di cui **76** sono indicatori “di risultato” (*output*;

rappresentano l'esito più diretto dell'attività riferita all'obiettivo), **9** sono indicatori "di realizzazione fisica" (esprimono il volume effettivo dei prodotti erogati), mentre **5** sono "indicatori di impatto" (*outcome*; esprimono l'impatto che l'attività connessa all'obiettivo produce sulla collettività. Pur essendo più idonei a registrare l'efficacia dell'azione amministrativa, essi sono tuttavia caratterizzati da una forte dipendenza da fattori esterni, fuori dal controllo dell'Amministrazione). Anche per quest'ultimo motivo, l'OIV ha rilevato una certa difficoltà a identificare correttamente idonei indicatori di *outcome*, che tuttavia andrebbero gradualmente incrementati nel tempo, specie in alcuni settori, più direttamente collegati ai servizi resi, come ad esempio quello della Cooperazione. Più in generale, questo Organismo registra inoltre - da parte dei CdR - una qualche difficoltà a definire uniformemente le categorie di indicatori assegnati ai vari obiettivi.

La valutazione di questo OIV circa il rispetto dei criteri minimi di definizione del sistema di indicatori e target, così come enunciati nelle delibere CIVIT n. 89/2010 e 6/2013, è peraltro complessivamente più che positiva.

2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa

Un'accezione generalmente accettata del termine "performance" (di una struttura amministrativa) la definisce quale il contributo che la struttura apporta, attraverso la propria attività, al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi dell'organizzazione di cui fa parte e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni della collettività per la quale l'organizzazione è stata costituita. Il MAECI ha adeguatamente articolato un processo di misurazione e valutazione in cui ogni fase risulta propedeutica alla successiva: per conseguire il fine ultimo dell'organizzazione (la soddisfazione dei bisogni), è necessario assicurare la qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, così come garantire l'efficiente impiego delle risorse a disposizione.

Circa l'efficacia del processo sopra delineato, questo Organismo esprime una valutazione di piena adeguatezza in merito al funzionamento all'impianto sopra delineato. A ciascun livello, la performance è stata misurata con accuratezza nell'immissione dei dati rilevanti, utilizzando evidenze già disponibili da parte dell'Amministrazione, verificabili anche da strutture di controllo (oltre all'OIV, l'Ispettorato Generale e, nelle sue funzioni di coordinamento, la Segreteria Generale).

La verifica della performance avviene attraverso una rilevazione semestrale (c.d. monitoraggio), sulla base dell'inserimento dei dati relativi all'avanzamento degli obiettivi (*indicatori e target*) da parte dei singoli CdR, in apposite piattaforme informatizzate (c.d. "controllo strategico") a cadenza variabile (quotidiana/settimanale/mensile), a seconda delle diverse tipologie di obiettivi ed indicatori. La frequenza degli inserimenti e il grado di "compliance" da parte delle strutture non ha dato luogo a particolari osservazioni da parte dell'OIV, con l'eccezione di un fisiologico incremento dell'attività di inserimento a ridosso della scadenza dei termini degli stessi.

Nel 2016 i monitoraggi si sono svolti regolarmente. La verifica finale ha confermato nel complesso il pieno raggiungimento degli obiettivi strategici, strutturali ed operativi individuati. I valori degli stessi sono stati almeno pari - se non talvolta superiori - agli indicatori prefissati, giustificando le risorse finanziarie a questi destinate.

2.2 Performance individuale

2.2.1 Definizione degli obiettivi, indicatori e target

L'OIV esprime un giudizio complessivamente positivo circa le modalità di definizione ed assegnazione degli obiettivi all'interno dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda la dirigenza, gli obiettivi individuali sono assegnati, nel quadro del Piano della Performance, dal dirigente 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 infatti 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.

2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale

La valutazione della performance individuale è data dalla media ponderata di due elementi: - attribuzione di un punteggio in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alla struttura di appartenenza, rimodulato sulla base del coefficiente di presenza; - valutazione dei comportamenti organizzativi, attraverso la compilazione di una scheda individuale da parte del responsabile dell'ufficio. Per quanto riguarda in particolare il secondo elemento, le schede risultano ben articolate, correttamente proponendo differenti criteri di valutazione per il personale dirigenziale (problem solving, integrazione nell'organizzazione, pianificazione e gestione delle risorse, valorizzazione e valutazione delle risorse umane) e per le aree funzionali (affidabilità, competenze professionali, integrazione del personale nell'organizzazione e dinamismo relazionale). Tale differenziazione è logicamente motivata dalle diverse funzioni svolte e appare più che adeguata alle professionalità richieste e all'organizzazione del lavoro propria del MAECI. Le schede di valutazione sono compilate da ciascun superiore

gerarchico con l'ausilio di una procedura informatizzata di gestione semplice e intuitiva.

L'OIV giudica la sopradescritta metodologia utilizzata per la misurazione e la valutazione della performance individuale, adeguata e rispondente allo spirito e al dettato della normativa in vigore; si reputano altresì congrui i tempi previsti dal Sistema di Misurazione e valutazione per il perfezionamento del procedimento, essendo ben definite le scadenze entro cui trasmettere al valutato la valutazione di prima istanza, entro cui chiedere una seconda valutazione ed entro cui la valutazione si intende accettata. Questo Organismo esprime inoltre apprezzamento per le modalità di svolgimento del processo di valutazione, in particolare nel favorire, da parte dell'Amministrazione, un rapporto costruttivo tra dipendente e capo-ufficio, soprattutto attraverso colloqui individuali e di gruppo.

Come detto, la valutazione individuale (scheda) avviene per via telematica, attraverso una piattaforma informatica ad hoc, sia per i dirigenti che per il personale di ruolo, con la quale il valutatore inserisce i propri dati, che vengono visionati dal valutato e ricevuti dall'ufficio competente a detenerli.

Il **processo di valutazione 2016** si è concluso nei tempi previsti, con **4242** valutazioni di prima istanza e **123** di seconda istanza (circa il **2,9%** del totale, valore in linea rispetto all'anno precedente, a riprova di una sostanziale "accettazione" dei giudizi da parte dei valutati), su un totale di **3574** dipendenti, valutati da parte di **484** valutatori di prima istanza e **76** di seconda istanza. La discrasia fra il numero di dipendenti valutati ed il numero di valutazioni deriva dalla circostanza che alcuni dipendenti possono essere stati valutati più volte nel corso dell'anno, come conseguenza di trasferimenti del dipendente stesso, ovvero del valutatore/capo ufficio. Tali dati confermano comunque l'alto tasso di attuazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della performance individuale, che ha riguardato di fatto tutto il personale destinatario della normativa.

Nel complesso, tali dati confermano il graduale, crescente radicamento, all'interno del MAECI, di una effettiva "cultura della valutazione". Al contempo, tuttavia, questo OIV non può non rilevare la criticità - peraltro comune ad ampia parte della P.A. - relativa all'eccessivo appiattimento verso l'alto delle valutazioni, fenomeno tanto diffuso quanto difficile da correggere, in buona parte conseguenza del tentativo di "fidelizzazione" del dipendente da parte dei valutatori/capi struttura, che entrano in concorrenza fra loro, specie in condizioni di risorse umane carenti e decrescenti. Negli ultimi anni si stanno peraltro registrando incoraggianti segnali di un graduale anche se lieve miglioramento rispetto agli esercizi precedenti; tuttavia, un maggiore sforzo deve essere richiesto ai valutatori affinché si addivenga ad una più realistica ed effettiva articolazione dei giudizi loro demandati.

Per quanto riguarda i non dirigenti, la fascia alta di punteggio (≥ 90) è stata attribuita dal 94% circa delle valutazioni (4107 su 4365); fra queste, il massimo punteggio (100) è stato attribuito da 1027 valutazioni (il 23,5% dei giudizi). Il restante 5,8% delle valutazioni (253 giudizi) ha dato punteggi tra 60 e 89,9, e soltanto lo 0,1% (5 giudizi) è sceso al di sotto di 60.

Ancor più marcato appare il fenomeno sopra descritto per quanto riguarda i dirigenti di prima e seconda fascia del MAECI. Su un totale di sole 45 valutazioni, il punteggio più alto (100) è stato assegnato da 35 giudizi (il 77% circa), punteggi fra 90 e 99 da 8 giudizi (il 17%), mentre solo 2 giudizi su 45 (il 4,4%) sono risultati al di sotto del 90. Al riguardo si osserva incidentalmente che per le valutazioni relative agli appartenenti alla carriera diplomatica - disciplinati dal regime speciale del DPR 18/67, e da un diverso sistema di valutazioni personali - l'esercizio annuale registra una ben più ampia e bilanciata graduazione dei giudizi.

Appare pertanto molto auspicabile un' incisiva azione di sensibilizzazione da parte dell'Amministrazione, in particolare nei confronti dei valutatori, integrata

dall'individuazione di regole e meccanismi più efficaci al fine di incoraggiare una più marcata differenziazione dei giudizi.

2.3 Processo di attuazione del ciclo della Performance

La valutazione dello scrivente Organismo sul processo di funzionamento del Sistema è nel complesso soddisfacente. Esso prevede un'ampia partecipazione del Vertice politico e dell'alta dirigenza, in relazione fra loro ed in collaborazione con l'OIV, con l'intento di integrare le priorità politiche nel ciclo della performance: in tal modo si individuano gli obiettivi strategici (coerenti con le priorità stabilite dal vertice politico) ed operativi (relativi al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate a ciascun CdR) funzionali a quelli strategici. Nel processo di elaborazione di tali obiettivi, vi è la partecipazione dell'Organo di indirizzo politico (il Ministro degli Affari Esteri adotta il documento sulle priorità politiche per l'anno successivo), dei vertici dell'Amministrazione (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 la definizione di tali obiettivi strategici ed operativi, sentita la Direzione Generale per le risorse e l'Innovazione per quanto concerne la sostenibilità finanziaria), e dell'OIV (che riceve le proposte di obiettivi, indicatori e piani di azione). Lo scrivente ritiene pertanto che l'attuale Sistema sia complessivamente efficace: il dialogo tra il vertice politico e la dirigenza amministrativa è continuo e costante nelle varie fasi di elaborazione delle scelte strategiche ed operative.

L'Organismo Indipendente di Valutazione, da parte sua, nello svolgimento del proprio ruolo deve necessariamente affidarsi alle diverse strutture ministeriali, che forniscono gli elementi valutativi utili alla propria "Struttura Tecnica Permanente". Ciò a causa dei noti vincoli alle assunzioni nella P.A. - che hanno notevolmente limitato la possibilità di acquisire le specifiche professionalità che sarebbero necessarie a detta Struttura - nonché alla alta mobilità che caratterizza il

personale di questo Ministero, soggetto a frequenti trasferimenti fra sede centrale e sedi estere, circostanza che penalizza fortemente la capacità di formazione nel tempo delle citate, specifiche professionalità necessarie.

3. Integrazione con il ciclo di bilancio

In merito all'integrazione del sistema di misurazione e valutazione con il ciclo della programmazione economico-finanziaria e quello di bilancio, l'OIV considera idonee le soluzioni organizzative predisposte dal MAECI, alla luce anche dell'avvenuto collegamento tra le priorità politiche, il programma di Governo (missioni/obiettivi/azioni) e gli obiettivi strategici programmati in coerenza con quelli di bilancio, sentiti i vari Centri di Responsabilità. L'efficacia del coordinamento delle strutture interessate e la complessiva tenuta del sistema sono positivamente assicurate dalla previsione in base alla quale il Segretario Generale può assumere il coordinamento o individuare un coordinatore di programma qualora gli obiettivi strategici ricadano all'interno di un programma cui concorrono più Centri di Responsabilità. 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 mansioni e risorse ai dirigenti nonché in proporzione ai funzionari ad essi sottoposti per il conseguimento di obiettivi strategici e strutturali.

Questo OIV, attraverso la propria Struttura Tecnica Permanente ed in costante 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 a LB) che in fase di consuntivazione (Nota integrativa a consuntivo) - l'inserimento nel portale informatico della Ragioneria Generale dello Stato degli obiettivi strutturali e strategici, dei dati contabili e degli indicatori di tutti i Centri di Responsabilità Amministrativa del Ministero. Le schede informatiche ed i quadri di riferimento

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

La valutazione d'insieme sulla conformità del ciclo della performance a quanto contenuto nelle delibere CiVIT relativamente al collegamento con la programmazione economico-finanziaria non può che essere pienamente positiva da parte dello scrivente OIV. Articolato in tal modo, 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 in questione.

4. Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, standard di qualità e prevenzione della corruzione

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale mostra una sensibilità sempre crescente alle istanze inerenti la promozione della cultura della legalità, del rispetto dei diritti e dei doveri dei lavoratori e della trasparenza.

Con Decreto ministeriale n.205 in data 25 marzo 2016, l'Amministrazione ha adottato il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" per il triennio 2016-2018. Il provvedimento, che si pone come l'obiettivo di rendere sempre più conosciuti e fruibili i servizi offerti dal Ministero a beneficio di cittadini, imprese e istituzioni italiane, ha ricevuto il parere favorevole del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, che ha espresso "...vivo apprezzamento per lo sforzo profuso nell'introduzione di semplificate metodologie di pubblicazione degli atti e coinvolgimento dei cittadini...". Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2016-2018, unitamente al DM di adozione, è stato pubblicato nella relativa sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web istituzionale del Maeci,

L'attuazione del Programma triennale - sviluppato in maniera integrata con il Piano della Performance ed il Piano per la prevenzione della corruzione - non ha registrato particolari criticità. L'elaborazione e l'aggiornamento dei dati ricevuti dagli uffici sono stati costanti, grazie alla continua e attiva collaborazione dell'intera macchina amministrativa.

Eguale apprezzabile appare l'attenzione che il Ministero dedica alla proiezione esterna, in particolare verso la società civile, concretizzata nel corso del 2016 nell'organizzazione della manifestazione "Farnesina Porte Aperte", iniziativa inserita tra gli obiettivi del Piano Triennale per la Trasparenza, che negli anni si è estesa ed arricchita di contenuti. Tale manifestazione si è articolata in una serie di eventi e iniziative organizzate dal MAECI a beneficio principalmente del pubblico esterno, ed ha registrato, nei suoi diversi momenti, una partecipazione complessiva di oltre 3100 visitatori.

L'Unità di coordinamento della Segreteria Generale ha sempre seguito e curato scrupolosamente la pubblicazione dei dati e delle informazioni obbligatorie nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale. Alla data del 18 febbraio 2016 l'OIV ha effettuato la verifica sulla pubblicazione, completezza, e aggiornamento dei documenti, dati ed informazioni inseriti in tale sezione rispetto a quanto elencato nell'Allegato 1 (griglia di rilevazione) della delibera ANAC n. 43/2016, attestandone, alla data del 18 febbraio 2016, la conformità.

Lodevole è altresì la prassi di inserire in tale sezione anche varie informazioni aggiuntive per le quali non sussiste un obbligo preciso di legge, ma che l'Amministrazione ha deciso comunque di pubblicare, ritenendole di interesse per il pubblico, in osservanza del principio dell'accessibilità totale: il bilancio del MAECI, anche 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.

Nel corso del 2016 la sezione “Amministrazione trasparente” ha ricevuto 62.625 accessi e 407.593 visualizzazioni (su un totale di 6.067.637 accessi e 17.779.780 visualizzazioni dell’intero sito istituzionale del MAECI) a testimonianza dell’aumentato interesse da parte della società civile per le attività di politica estera e della sempre maggiore sensibilità dell’utenza rispetto alla necessità di trasparenza della P.A.

L’attività del MAECI quale fornitore di servizi a cittadini, istituzioni e imprese, si svolge avvalendosi principalmente della rete estera (che di fatto già eroga una vastissima e diversificata massa di servizi a cittadini, imprese e stranieri, quali ad es. visti, passaporti, carte d’identità, documentazione anagrafica e di stato civile, assistenza sociale, atti notori, corsi di lingua, ecc.), dell’Ufficio Relazioni con il Pubblico, della Biblioteca e del Sito web istituzionale. In merito a questi servizi, ben consapevole dell’accresciuta attenzione del pubblico e dell’utenza verso una sempre maggiore efficienza delle prestazioni fornite dalla PA, gli standard di qualità forniti dall’Amministrazione si sono negli anni ulteriormente ampliati. Dopo i servizi ed i relativi standard individuati con i Decreti ministeriali del 2011 e del 2013 (vedi www.esteri.it/mae/it/ministero/trasparenza_comunicazioni_legali/servizi_erogati/carta_servizi_standard_qualita.html), nel 2016 - alla luce anche dei risultati via via emersi dalla verifica dei programmi relativi al ciclo della Performance (controllo di gestione e controllo strategico) e consapevole che la materia degli standard di qualità presuppone un costante impegno di ampliamento e diversificazione degli stessi - l’OIV ha proposto all’Amministrazione un ampliamento e una revisione degli standard di qualità in settori quali la promozione della cultura italiana all’estero, la tempestività dei pagamenti, l’assistenza alle imprese, i passaporti, le relazioni con il pubblico.

Una approfondita riflessione con la Segreteria Generale e gli altri CdR è in corso di svolgimento. Questo OIV ritiene quindi soddisfacente il percorso

progressivo prefigurato dall'Amministrazione per una sempre migliore definizione e gestione degli standard di qualità.

Per quanto invece concerne la prevenzione della corruzione, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, adottato il 31 gennaio 2014, è stato successivamente aggiornato il 28 aprile 2015 ed il 15 febbraio 2016. Nella prospettiva stabilita dal d.lgs 97/2016 art.41 c.1 f), della riconduzione ad unità delle tematiche della trasparenza e della prevenzione della corruzione, l'ultimo Piano Triennale per la Corruzione, adottato lo scorso febbraio 2017, già ricomprende in sé anche la parte relativa alla trasparenza.

Il Piano individua e analizza con precisione la potenziale distribuzione del rischio per l'Amministrazione (es.: aspetti inerenti la cooperazione allo sviluppo, le pratiche di visto, la gestione dell'amministrazione e della contabilità), individuando accurati strumenti di "risk management" ed indicando le modalità per valutarne l'impatto e predisporre efficaci misure di prevenzione e contrasto (es.: la rotazione del personale, la diffusione della conoscenza del codice di comportamento dei dipendenti, l'obbligo di astensione da attività o incarichi precedenti). E' anche presente un chiaro riferimento alla gestione dei procedimenti disciplinari da parte dell'Amministrazione.

Dal 2014 l'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) ai sensi della L.190/2012 è affidato all'Ispettore Generale pro-tempore, il quale cura pertanto l'aggiornamento ed il monitoraggio del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione. Nello svolgimento di questa sua mansione, l'Ispettore Generale - alla luce della complessità organizzativa del MAECI - si avvale di specifici referenti, individuati nei Direttori Generali e Capi Servizio presso l'Amministrazione Centrale e nei Capi Missione all'estero, i quali operano in funzione di supporto alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare

i fenomeni corruttivi. Le Direzioni Generali sotto la cui competenza ricadono i settori maggiormente esposti ai rischi corruttivi si sono dotate di accurati strumenti di misura e stima dei rischi stessi. Il MAECI dispone inoltre di un Ufficio per le relazioni con il pubblico, cui ci si può rivolgere per segnalare disservizi e indirizzare rilievi o suggerimenti, e di uno “Sportello di ascolto anticorruzione” presso il quale i dipendenti, con ampie garanzie di riservatezza, possono segnalare situazioni di abuso sul luogo di lavoro, riconducibili anche genericamente al concetto di corruzione. Il meccanismo della “rotazione degli incarichi”, quale strumento efficace di contrasto alla corruzione, ha interessato nel 2016 un numero di 1223 dipendenti su 3709 (il 33%).

La valutazione complessiva sull'attuazione del Piano triennale per la prevenzione della Corruzione nell'anno 2016 è stata giudicata soddisfacente dal RPC, e finanche migliorata rispetto al 2015, grazie principalmente alla crescente consapevolezza dell'importanza di una attenta messa in opera degli adempimenti relativi alla prevenzione del fenomeno corruttivo, adempimenti visti sempre più come una opportunità aggiuntiva di miglioramento dell'azione amministrativa. In tal senso, eccellente esito ha avuto la messa in atto delle misure attinenti alla rotazione del personale (come detto sopra, nel 2016 è ruotato circa il 33% del personale) ed alla formazione; numerosi sono stati i corsi in materia di "anticorruzione, integrità e trasparenza" organizzati dalla SNA, e sono stati anche organizzati “moduli formativi in house” ai dipendenti all'estero, attraverso corsi telematici. La formazione in materia di anticorruzione è inoltre compresa nel percorso formativo in modalità e-learning, reso obbligatorio per chi voglia beneficiare degli sviluppi economici nell'ambito di ciascuna area professionale. Il Codice di comportamento ed il Piano triennale di prevenzione della corruzione sono capillarmente diffusi ed espressamente ricordati in ogni occasione utile. Risulta invece ancora difficile da far accettare appieno ai dipendenti il sistema del “whistleblowing” e far loro capire la peculiarità di tale strumento ed i suoi fini precipui.

In materia di programmazione e verifica delle misure anticorruzione, la maggiore criticità risiede principalmente nella ormai cronica carenza di personale - che non consente di destinare a tale importante argomento il necessario livello di risorse che obiettivi più ambiziosi richiederebbero - nonché l'elevata mobilità del personale dell'Amministrazione degli Affari Esteri, circostanza che rende più complesso il consolidarsi di prassi e conoscenze.

5. Conclusioni

L'Organismo Indipendente di Valutazione, all'esito di questa estesa verifica, non può che esprimere un giudizio decisamente positivo in merito al funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per l'anno 2016. Appare inoltre doveroso riconoscere, al riguardo, la convinta partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella complessa gestione del ciclo della performance.

Nell'esaminare le varie fasi del ciclo, emerge in maniera evidente l'intenzione dell'Amministrazione di prefiggersi obiettivi progressivamente più complessi e stimolanti, a riprova della piena consapevolezza e condivisione della rilevanza dell'esercizio. Anche per il 2016, il raggiungimento degli obiettivi stabiliti ha dimostrato la capacità delle strutture del MAECI di garantire un elevato livello di performance.

L'Organismo Indipendente di Valutazione coglie infine questa occasione per manifestare il suo vivo apprezzamento circa la lodevole, fattiva collaborazione sempre assicurata dall'Amministrazione, in particolare dall'Unità di Coordinamento della Segreteria Generale, con la quale il dialogo si è mantenuto

continuo, dinamico e costruttivo, nel condiviso scopo ultimo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Una valutazione complessiva dell'azione svolta dall'Amministrazione nel 2016 conferma pertanto l'elevata qualità delle scelte operate dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, unitamente al sostanziale raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Roma, 19.06.2017

Min. Plen.
Fabrizio Pio Arpea