



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE
IL DIRETTORE

Roma, 8 settembre 2014

Relazione

Oggetto: Validazione della Relazione sulla performance del Ministero degli Affari Esteri per l'anno 2013.

§ 1. Nota di metodo

L'articolo 3, comma 1, n. 1) della legge 11 agosto 2014, n. 125, recante la «Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo», ha ridefinito il Ministero degli affari esteri (MAE) come Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI). Nella presente relazione si farà peraltro ancora riferimento all'azione e alla performance del MAE, in quanto svolta entro il 31 dicembre 2013.

§ 2. Quadro generale

Il Ministero degli affari esteri è riuscito a mantenere anche nel corso del 2013 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 pubblica (*spending review*). Alle difficoltà comuni al resto dell'amministrazione, la Farnesina ha dovuto aggiungere quelle che discendevano dalla sua struttura affatto 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 menzionata 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.

Come già segnalato in passato, una lettura completa dell'azione amministrativa degli Affari esteri deve inoltre tener conto del contesto 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 il personale locale). Infine, il doveroso rispetto della normativa afferente alla trasparenza e al diritto di accesso si sovrappone spesso alla tutela degli interessi più sensibili dello Stato e alle relative norme di legge sulla protezione di alcuni atti e informazioni.

§ 3. Difficoltà strutturali

La natura dell'azione amministrativa degli Esteri 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 tener conto di tali caratteristiche senza abdicare al proprio ruolo. Si terrà conto pertanto dei settori nei quali i risultati attesi sono più agevolmente misurabili, come gli aiuti di cooperazione allo sviluppo (che tuttavia a partire dalla seconda metà del 2014 sono in gran parte affidati all'Agenzia introdotta dalla legge 11 agosto 2014, n. 125), la promozione della lingua e della cultura italiana, la tutela dei connazionali all'estero, il rafforzamento delle candidature italiane presso organismi internazionali o nel Servizio di Affari Esteri dell'Unione Europea, il servizio di rilascio dei visti di ingresso nel nostro Paese e quello di concessione delle cittadinanze italiane. Anch'essi, tuttavia, dipendono in gran 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 2012, 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 2013 tali sforzi sono stati confermati e vi è stato in particolare l'apprezzabile tentativo – in gran parte riuscito – di individuare aree sempre più vaste di misurabilità della performance.

Resta tuttavia evidente che la valutazione complessiva del successo delle politiche della Farnesina dipenda da una visione di insieme che va oltre la misurabilità dei prodotti. Può essere pertanto compito dell'OIV anche stimolare le Istituzioni competenti (Dipartimento della funzione pubblica, ANAC) ad esplorare la possibilità di introdurre innovazioni normative che tengano conto – per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ma anche per altro dicasteri – di tali peculiarità, e dunque dell'esigenza di pensare a criteri, metodologie e strumenti di verifica e validazione applicabili anche ai settori meno oggettivamente calcolabili e ponderabili.

§ 4. Criticità

Al di là del contesto sopra delineato e degli effetti della revisione della spesa, il Ministero degli affari esteri ha dovuto tener conto 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 2013: l'evoluzione della cosiddetta Primavera araba, il conflitto siriano, il perdurare delle difficoltà economiche della Zona Euro, la crisi in Ucraina.

Nella sua relazione, il Ministero ha peraltro espressamente dichiarato 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».

È pertanto finalità della presente relazione verificare se tali dichiarati obiettivi risultino raggiunti.

§ 5. Punti di forza

La relazione sulla performance del Ministero degli affari esteri per il 2013 conferma, rispetto al 2012, numerosi progressi e aspetti positivi.

i. A dispetto di ostacoli e difficoltà, la cultura della valutazione dei dipendenti è molto elevata all'interno della Farnesina e nelle sedi estere. Si era evidenziato nel 2012 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 2013, anche grazie all'azione seria e impegnata dei vertici politici dell'amministrazione, della Segreteria Generale, della DGRI e di tutte le strutture coinvolte nell'esercizio. Si ribadisce il ruolo molto importante e dei corsi di formazione sono stati organizzati tramite l'Istituto Diplomatico, nonostante le già citate ristrettezze di bilancio.

ii. Altri punti di forza indubbi sono stati il controllo strategico e di gestione, la definizione degli obiettivi, il miglioramento e la verifica dei servizi al pubblico e l'individuazione degli standard di qualità già introdotti nel 2012, 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).

iii. Si conferma l'eccellente collaborazione tra l'amministrazione – in primis la Segreteria Generale – e l'Organismo Indipendente di Valutazione, intensificatosi ulteriormente nel corso del 2013. In particolare, 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.

iv. Sono stati introdotti e rafforzati numerosi strumenti, soprattutto programmi informatici, atti ad aumentare l'efficienza, a favorire la semplificazione, la de-materializzazione, la facilità di accesso e di gestione. Il ruolo della DGAI va commentato favorevolmente con riferimento a tale aspetto.

v. Vi è una notevole tendenza alla proiezione esterna, dimostrata anche dall'organizzazione di eventi aperti al pubblico, come la celebrazione della Giornata dell'integrità e l'istituzione della *Farnesina aperta*, nonché dal continuo coinvolgimento degli attori in attività di formazione, informazione e aggiornamento.

vi. All'interno della Farnesina agisce una pluralità di soggetti che operano a favore della cultura del risultato e della valutazione, nonché del rispetto della legalità, dei diritti e dei doveri dei lavoratori e dell'utenza. Si pensi al Comitato Unico di Garanzia (CUG), all'interazione molto proficua tra Ispettorato Generale e Ufficio per i procedimenti disciplinari (Ufficio I della

DGRI), all'azione di formazione e aggiornamento svolta dall'Istituto diplomatico, 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.

vii. Venendo in modo più specifico alla performance del 2013, sembra corretta la scelta di riassumere la vastità dell'azione della Farnesina e delle sedi estere in sei grandi aree strategiche (diplomazia per l'Europa, diplomazia per la crescita, diplomazia per la sicurezza, diplomazia per i cittadini, diplomazia per i diritti, 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 degli investimenti e dell'interscambio commerciale), alla consapevolezza che anche l'Amministrazione degli affari esteri debba riferirsi a utenti (diplomazia per i cittadini), ai quali deve offrire servizi sempre più efficienti, economici e razionali (riforma dell'azione amministrativa), con un'attenzione tuttavia sempre rivolta ai principi etici che informano la politica, la società e la cultura italiane (e dunque, diplomazia per i diritti).

viii. Si apprezza, ancor più che nel 2012, lo sforzo di tradurre tali ampi obiettivi strategici in dati valutabili oggettivamente: si vedano il paragrafo 2.3 della relazione sulla performance e gli allegati 1-4.

§ 6. Risultati

L'allegato 1 contiene i 48 obiettivi operativi nei quali si articolano gli obiettivi strategici a loro volta riferiti alle sei aree sopra menzionate.

In quasi tutti i casi gli obiettivi sono stati raggiunti al 100%.

Ove ciò non è accaduto, esiste un'esauriente motivazione. Ad esempio, il raggiungimento all'82% dell'obiettivo operativo 4.2.45.1.2. (concentrazione dell'aiuto allo sviluppo) supera comunque abbondantemente l'obiettivo del 75% enunciato dalle linee guida triennali approvate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo il 12 marzo 2013 sulla base delle dotazioni finanziarie previste dalla legge di bilancio 2013.

Gli indicatori sono quantitativi e le fasi appaiono ben delineate.

L'allegato 2 contiene la tabella dei risultati degli obiettivi gestionali. Anche in questo caso 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 dell'Istituto Italiano di Cultura di Nairobi), 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 60, 10 e 10) e realizzati (rispettivamente 89, 13 e 11). 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 97,5% nel caso delle sedi estere e si elevano a circa il 99% contando anche gli uffici centrali.

L'allegato 3 elenca i documenti del ciclo di gestione della performance: sistema di misurazione e valutazione della performance, piano della performance, programma triennale per la trasparenza e l'integrità, piano triennale di prevenzione della corruzione, standard di qualità dei servizi. Di tutti viene riportato il link in rete, con un apprezzabile sforzo di trasparenza.

L'allegato 4 si riferisce alle valutazioni individuali.

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 (3680 unità tra 90 e 100, 428 unità tra 60 e 89 e 10 unità al di sotto di 60), il collegamento dei criteri di valutazione alla performance, la pressoché completa comunicazione dei risultati della valutazione attraverso colloqui.

§ 7. Punti deboli

i. Sebbene l'estensione del sistema di valutazione sia un punto di forza indubitabile, non si può non rilevare come i risultati siano tuttora caratterizzati da un eccessivo appiattimento verso l'alto, che rischia di minarne la credibilità. Nel caso del personale non dirigente, si apprezza una certa eterogeneità, ma non si può tuttavia ancora dire che essa abbia raggiunto un equilibrio completo. Più dell'89 % dei valutati (3680 su 4118) si attesta infatti tra 90 e 100, il 10,3% tra 60 e 89 e soltanto lo 0,02% (10 unità) al di sotto di 60. Nel caso dei dirigenti di prima e seconda fascia, tuttavia, si registra ancora una volta un 100% (34 unità su 34) in prima fascia di merito. Maggior variazione vi è invece tra gli appartenenti alla carriera diplomatica. Come già per il 2012, l'OIV ritiene che si possa compiere uno sforzo per accentuare la gradualità dei giudizi.

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

iii. Rispetto al 2012, sono ormai davvero pochissime le sedi estere che non risultano aver raggiunto gli obiettivi: circa 30 verifiche non soddisfacenti su 1200, pari a solo il 2,5%. Pur apprezzando il deciso miglioramento, l'OIV invita l'Amministrazione a invitare tali sedi a perseguire con più efficacia i risultati prefissati.

iv. Si è in più punti menzionato il ruolo dell'Istituto diplomatico nella 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 non può pertanto esimersi dal manifestare una certa 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 garantire adeguata continuità nella materia.

§ 8. Conclusioni

La valutazione del ciclo della performance del Ministero degli Affari Esteri è più che positiva. Come già per il 2012, vale la pena sottolineare soprattutto la convinta adesione di tutti gli attori – vertici politici e amministrativi, uffici di dirigenza generale e di dirigenza, sedi estere – alla gestione di tale ciclo.

Appare rafforzato il coraggio dell'amministrazione degli Affari Esteri nel proporsi obiettivi non comodi, bensì progressivamente più complessi e perfino tali da configurare vere e proprie sfide. Il raggiungimento dei risultati appare premiante e il Ministero si conferma all'avanguardia, rispettoso dell'utenza e in grado di garantire un alto livello di performance.

L'obiettivo dichiarato di «Mantenere [...], a fronte di risorse decrescenti, [...] 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» si può dire raggiunto.

Il Direttore
Min. Plen. Silvio Mignano