



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Organismo Indipendente di Valutazione

Al Ministro degli Affari Esteri e della
Cooperazione Internazionale

e, p.c. Dipartimento della Funzione Pubblica
Autorità Nazionale Anticorruzione

Documento di validazione della Relazione sulla performance

L'Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera c), del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e successive delibere n. 4/2012 e n. 5/2012, ha preso in esame la Relazione sulla performance del MAECI per l'anno 2015, predisposta dai vertici dell'Amministrazione in data 30 giugno 2016 e inviata a questo Organismo Indipendente di Valutazione con atto n.0129896 in pari data.

L'OIV ha svolto il proprio lavoro di validazione sulla base degli accertamenti che ha ritenuto opportuno nella fattispecie, tenendo conto delle indicazioni normative e delle delibere sul funzionamento complessivo del Piano della Performance, del sistema di valutazione e del Programma della Trasparenza.

La documentazione del processo di validazione e le motivate conclusioni raggiunte su ciascuno dei punti esaminati nel processo sono contenute nella Relazione sintetica allegata alla presente, nonché nelle carte di lavoro conservate presso l'OIV.

Tutto ciò premesso, l'Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, valida la Relazione sulla performance per l'anno 2015.

Data, 20 luglio 2016


Min. Fabrizio Pio Arpea



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Organismo Indipendente di Valutazione

Relazione

Oggetto: Validazione della Relazione sulla performance del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per l'anno 2015.

§1. Quadro generale

Nel corso del 2015 il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), proseguendo nel percorso virtuoso avviato negli anni precedenti, ha registrato lusinghieri, elevati livelli di efficienza, nonostante abbia dovuto far fronte agli effetti della crisi economica e in special modo agli obblighi derivanti dal contenimento e dalla revisione della spesa (*spending review*). Alle difficoltà comuni all'insieme dell'amministrazione pubblica, la Farnesina ha dovuto aggiungere quelle che derivano dalla sua struttura peculiare: il MAECI gestisce infatti oltre trecento sedi periferiche, distribuite in tutti i continenti e appartenenti a diverse categorie (ambasciate, rappresentanze permanenti, consolati e consolati generali, consolati onorari, agenzie, sportelli, istituti di cultura) e oltre seimila dipendenti che hanno status giuridico e normative di riferimento eterogenei: la 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 i direttori e gli addetti culturali, disciplinati dalla legge 22 dicembre 1990, n. 401, e successive modificazioni. In tale contesto, la legge 11 agosto 2014, n. 125 ha rinnovato integralmente il quadro istituzionale e organizzativo del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo, con la nascita dell'Agazia per la cooperazione allo sviluppo, un'organica e profonda riforma che ha riallineato le modalità operative del nostro Paese ai modelli prevalenti in Europa. Agiscono poi all'interno delle strutture, soprattutto periferiche, dipendenti di altre pubbliche amministrazioni ed esperti anche estranei alla P.A.

Per aderire agli obblighi normativi, l'Amministrazione ha inoltre proseguito anche nel 2015 l'incisivo esercizio di riorganizzazione della rete estera. Si trattava di rispondere, oltre che ai necessari obiettivi di risparmio economico, anche alla necessità operativa di salvaguardare la futura funzionalità della rete nell'attuale contesto interno e internazionale, cercando in tal modo di trasformare un obbligo di legge in un'opportunità volta a disporre di uno strumento moderno ed adeguato alla tutela degli interessi nazionali, anche sotto il profilo economico-commerciale, nel mutato contesto geo-politico.

La forte vocazione all'innovazione e al cambiamento della Farnesina ha trovato conferma anche nell'avvio di ulteriori importanti riforme, quali quelle sull'indennità di servizio all'estero, sulle spese di promozione dell'Italia, sulla contabilità degli Istituti di Cultura, sulle valutazioni dei risultati.

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 il personale locale). Il doveroso rispetto della normativa

affidente 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.

Appare infine opportuno ricordare come il MAECI abbia nel 2015 contribuito in maniera determinante a portare a termine il prestigioso e gravoso impegno di Expo Milano (1 maggio – 31 ottobre), curandone con successo l'organizzazione e i seguiti a livello internazionale: 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.

§2. Difficoltà strutturali

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 naturalmente settori nei quali i risultati previsti sono più agevolmente misurabili, come ad esempio 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, gli aiuti di cooperazione allo sviluppo. 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. Anche nel 2015 l'OIV ha confermato il deciso impegno dei vertici politici e amministrativi del Ministero nell'affrontare con serietà tali difficoltà, introducendo una serie di significative misure e di positivi interventi al fine d'individuare aree sempre più precise di misurabilità della performance.

Anche per le ragioni suesposte, appare tuttavia evidente come una valutazione complessiva del successo delle politiche e delle azioni poste in essere dal MAECI dipenda da una visione di insieme, che va oltre la misurabilità dei singoli prodotti.

§3. Criticità

Nel 2015, oltre al contesto più sopra evidenziato ed agli effetti della revisione della spesa, il MAECI ha dovuto tener conto anche di ulteriori, più specifiche e contingenti criticità di carattere esterno, quali:

a) Il “nuovo terrorismo” a dimensione statale (Daesh) e la 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) Altri scenari e scacchieri di crisi, che hanno messo alla prova anche il modello europeo, come i flussi migratori di massa, le diverse aree di crisi in Nord Africa e Medio Oriente, i rischi di proliferazione nucleare, il cybercrime, la lotta al cambiamento climatico e le crisi del sistema finanziario internazionale ed europeo, il perdurare della crisi ucraina.

Nella Relazione sulla performance 2015 il Ministero ha peraltro lodevolmente affermato che « ... la Farnesina ha confermato anche nel 2015 la sua forte vocazione all'innovazione e al cambiamento.» « In questo quadro, pur a fronte di risorse decrescenti, il MAECI ha deciso di mantenere sostanzialmente immutati gli

obiettivi strategici e di gestione che si era prefissato, chiedendo un costante sforzo di accresciuta produttività al suo personale. Sono stati perseguiti con impegno e determinazione tutti gli obiettivi indicati nella direttiva per l'azione amministrativa del MAECI,.. ».

§4. Punti di forza

La relazione sulla performance del Ministero per il 2015 conferma, rispetto al 2014, lusinghieri progressi e aspetti positivi.

i. Nonostante alcune vischiosità e difficoltà applicative, la cultura della valutazione dei dipendenti si è andata progressivamente consolidando sia all'interno della Farnesina sia nelle sedi estere. Si era evidenziato già negli anni passati l'effetto positivo delle procedure di progressione di carriera dei diplomatici, che aveva aperto 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 2015, anche grazie all'azione della DGRI e di tutte le strutture coinvolte nell'esercizio. Si ribadisce il ruolo fondamentale della formazione, nonostante le ristrettezze di bilancio.

ii. Altri indiscutibili punti di forza sono stati il controllo strategico e di gestione, la maggiore definizione degli obiettivi, il miglioramento e la verifica dei servizi al pubblico e la conferma degli standard di qualità già introdotti in precedenza, con attenzione speciale all'utenza (Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, Biblioteca, 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 ampliati e ulteriormente diversificati.

iii. Si evidenzia l'eccellente e costante collaborazione tra l'amministrazione nel suo complesso – in primis la Segreteria Generale – e l'Organismo Indipendente di Valutazione, ulteriormente consolidatosi nel corso del 2015. Il dialogo fra queste due strutture è dinamico e continuo, volto non solo a favorire le funzioni di controllo e valutazione dell'OIV, ma anche a studiare eventuali innovazioni volte a migliorare l'efficienza dell'amministrazione e il suo rapporto con l'utenza.

iv. Sul piano informatico sono stati messi a punto e rafforzati numerosi strumenti e programmi, atti ad aumentare l'efficienza della macchina amministrativa, favorendo altresì la semplificazione, la dematerializzazione, la facilità di accesso e di gestione. Il ruolo della DGAI è stato decisivo sotto questo aspetto.

v. Si rileva una crescente propensione del MAECI alla proiezione esterna, come dimostra anche l'organizzazione di molteplici eventi aperti al pubblico, come la celebrazione delle Giornate *Farnesina porte aperte*, nonché dal continuo coinvolgimento di attori esterni in attività di formazione, informazione e aggiornamento.

vi. All'interno della Farnesina agisce inoltre 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 a figure di rilievo quali il Responsabile per la prevenzione della corruzione, il Responsabile per la trasparenza, il Comitato Unico di Garanzia (CUG). Ma anche alla costante 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 necessari supporti tecnici all'OIV.

vii. Volgendo l'attenzione in modo più specifico alla performance del 2015, appare senz'altro appropriata la scelta di riassumere l'ampiezza dell'azione della Farnesina e delle sedi estere in sei grandi aree strategiche (Sicurezza e diritti, Mediterraneo e flussi migratori, Europa, Sfide globali, Diplomazia per la crescita, Riforma dell'azione amministrativa e razionalizzazione delle risorse). Questi settori

rispondono pienamente alla tradizionale collocazione geopolitica del Paese e dunque agli interessi pubblici (naturale centralità dell'Europa ma anche difesa della sicurezza dello Stato e dei cittadini, con attenzione particolare alle aree del Mediterraneo, dell'Europa orientale, del 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 sempre più riferirsi agli utenti quali destinatari di servizi sempre più efficienti, economici e razionali (riforma dell'azione amministrativa e razionalizzazione delle risorse), con un'attenzione tuttavia particolarmente rivolta ai principi etici che informano la politica, la società e la cultura italiane (sicurezza e diritti).

viii. Si esprime altresì apprezzamento per il concreto impegno dell'Amministrazione a tradurre tali ampi obiettivi strategici in dati valutabili oggettivamente, come anche evidenziato nella relazione sulla performance.

§5. Risultati

Gli allegati 1A e 1B contengono il monitoraggio del primo e del secondo semestre 2015, articolato in obiettivi strategici a loro volta riferiti alle sei aree sopra menzionate. Nell'anno considerato tutti gli obiettivi sono stati in sostanza raggiunti al 100%. Ove ciò non è accaduto, è stata comunque fornita un'esauriente motivazione. 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.

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 in cifre, attività ben chiare (ad esempio, servizi agli italiani all'estero e servizi agli stranieri), prodotti definiti (nello stesso esempio, passaporto e visti), indicatori oggettivi (numero di pratiche di

rilascio/rinnovo passaporto ovvero di pratiche di visto per impiegato), risultati attesi (rispettivamente 1300 e 920) e realizzati (rispettivamente 1350 e 932). Si rileva un'elevata percentuale di valori realizzati superiori al 100% dei valori 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, gli incontro con gli imprenditori, gli interventi di assistenza alle imprese,). I risultati positivi (100% o più rispetto alle attese) ammontano a oltre il 98% nel caso delle sedi estere e si elevano ulteriormente 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.

L'allegato 4 si riferisce alle valutazioni individuali. Si evidenzia 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 non ancora ottimale graduazione dei punteggi del personale non dirigente (4364 unità tra 100% e 85%, 148 unità tra 85% e 60% e 5 unità al di sotto del 60%); il collegamento alla performance individuale dei criteri di distribuzione della retribuzione di risultato/premi; la quasi completa comunicazione dei risultati della valutazione attraverso colloqui.

§6. Aspetti da migliorare

i. In merito al sistema di valutazione individuale, non si può non rilevare che i risultati sono tuttora caratterizzati da un eccessivo appiattimento delle valutazioni verso l'alto, circostanza che alla lunga rischia di minare la credibilità

dell'intero esercizio. Nel caso dei dirigenti di prima e seconda fascia, infatti, si registra ancora una volta un 100% (48 unità su 48) di valutazioni in prima fascia di merito. Nel caso del personale non dirigente, si apprezza una seppur minima eterogeneità, anche se ancora distante da un equilibrio ragionevole e accettabile. Più del 96 % delle valutazioni - 4364 su 4517 - si attesta infatti nella fascia alta di punteggio (fra 85 e 100), il 3,2% - 148 valutazioni - nella fascia media (fra 60 e 85) e soltanto lo 0,11% (5 unità) al di sotto di 60 (una maggior diversificazione delle valutazioni si registra infatti tra gli appartenenti alla carriera diplomatica). Questo OIV ritiene pertanto che si debba compiere un deciso sforzo per giungere ad una più realistica graduazione dei giudizi.

ii. Rispetto al 2014, risultano ancor meno (11) le sedi estere che non hanno raggiunto alcuni degli obiettivi prefissati: 15 obiettivi sono risultati non conseguiti, pari a meno del 2% del totale delle verifiche. L'OIV esorta l'Amministrazione a mantenere questo *trend* positivo, invitando altresì tali sedi a perseguire con più efficacia i risultati prefissati.

iv. Alcune criticità debbono rilevarsi nella struttura informatica sviluppata all'interno dell'Amministrazione, con applicativi informatici che hanno mostrato limiti e disfunzioni sul piano tecnico, che andrebbero prontamente risolti.

iii. La formazione del personale si conferma un elemento cardine nello sviluppo di una cultura della performance e della valutazione che consenta all'Amministrazione di ammodernarsi ed evolversi, in particolar modo in una struttura come il MAECI distribuita su oltre trecento sedi in tutto il mondo e con categorie di personale molto eterogenee. L'OIV, alla luce della soppressione dell'Istituto diplomatico "Mario Toscano" nel 2014, esprime l'auspicio che gli accordi con la Scuola nazionale dell'amministrazione possano continuare a garantire una formazione rafforzata a tutto il personale del MAECI.

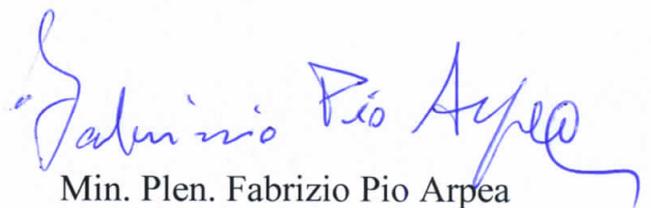


§7. Conclusioni

La valutazione espressa dallo scrivente Organismo Indipendente di Valutazione del ciclo della performance del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il 2015 è ampiamente positiva. Come già per il 2014, appare opportuno sottolineare principalmente la convinta, piena adesione di tutti gli attori - vertici politici e amministrativi, dirigenza generale e dirigenza, sedi estere - all'accurata gestione di tale ciclo.

Appare confermata e finanche rafforzata la volontà dell'Amministrazione di presentare obiettivi progressivamente più articolati e ambiziosi. Il raggiungimento dei risultati si è rivelato premiante e il Ministero si è confermato all'avanguardia in tale complesso esercizio, rispettoso dell'utenza e in grado di conseguire un elevato livello di performance. In particolare, fra l'altro, l'impegno da parte dell'Amministrazione di *"..ampliare la trasparenza sulle attività del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per avvicinare cittadini e istituzioni alle azioni di politica estera"* appare lodevolmente mantenuto.

Roma, 20 luglio 2016


Min. Plen. Fabrizio Pio Arpea