



*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

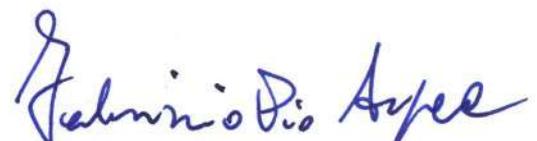
L'Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera c), del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e successive delibere n. 4/2012 e n. 5/2012, ha preso in esame la Relazione sulla performance del MAECI per l'anno 2016, predisposta dai vertici dell'Amministrazione in data 30 giugno 2017 ed inviata a questo Organismo Indipendente di Valutazione con appunto n.0120149 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 del MAECI per l'anno 2016.

Data, 19 luglio 2017


Min. Plen. 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 2016.

§1. Quadro generale

La “Relazione sulla Performance del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale”, predisposta in data 30 giugno 2017 a cura della Unità di Coordinamento della Segreteria Generale, appare conforme a quanto prescritto dalla Delibera Civit n.5 del 2012. Essa evidenzia in maniera agile, sintetica e comprensibile per tutti, cittadini e *stakeholders*, l'ambito esterno di riferimento in cui si muove l'Amministrazione degli Esteri, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti, le difficoltà riscontrate nel perseguimento degli obiettivi, il quadro di bilancio, rinviando a documenti allegati le informazioni di maggior dettaglio.

Nell'anno 2016, analogamente agli anni precedenti, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), ha continuato a registrare lodevoli, elevati livelli di performance complessiva, grazie all'impegno profuso dall'intera sua struttura, a partire dal vertice politico-amministrativo. Tutto ciò, nonostante la perdurante crisi economica attraversata dal Paese ed i conseguenti obblighi di contenimento e revisione della spesa pubblica, che incidono sul regolare funzionamento della macchina amministrativa dello Stato. A questo si aggiungono le

1/10

specifiche difficoltà operative e gestionali correlate alla peculiare struttura del MAECI, composta da centinaia di sedi periferiche sparse nel mondo, fra Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari e Istituti di cultura, e da varie migliaia di dipendenti, provenienti - oltre che dal MAECI - da altre Amministrazioni pubbliche oltre che dal settore privato, con status giuridico e normative di riferimento eterogenei. In questo già complesso "sistema" è intervenuta da ultimo la legge 11 agosto 2014, n. 125, che ha radicalmente innovato il quadro istituzionale e organizzativo della cooperazione allo sviluppo italiana, con la creazione dell'Agazia per la cooperazione allo sviluppo (AICS), che nel corso dell'anno ha avviato le proprie attività in stretto coordinamento operativo con le strutture ministeriali di riferimento.

Anche nel 2016 l'Amministrazione ha proseguito nel delicato esercizio di riorganizzazione, sia interna sia della rete estera. Come conseguenza della nascita dell'Agazia per la Cooperazione è stata quindi ridisegnata l'architettura delle strutture dirigenziali non generali, finalizzata con il DPR 260/16 ed il successivo DM 233/2017; grazie all'adozione di un nuovo contratto collettivo, si è operata una riduzione dei profili professionali del personale non dirigente; massimo impegno è stato inoltre dedicato alla sicurezza - sia informatica che fisica - degli uffici all'estero. L'Amministrazione ha così mostrato di voler fornire una efficace risposta, oltre che agli imprescindibili obiettivi di risparmio economico, anche alla necessità operativa di preservare la funzionalità della rete nell'attuale delicato contesto interno e internazionale,

Infatti, oltre alle difficoltà di ordine interno, una lettura completa dell'azione amministrativa del MAECI - come già segnalato in passato - deve comunque tener conto soprattutto del quadro internazionale. E 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 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.

Sul piano internazionale il 2016 è stato per il MAECI un anno complesso e impegnativo, dove nello svolgimento della sua attività istituzionale, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'On. Ministro, il Ministero ha fatto fronte a numerose, delicate criticità di carattere esterno, quali le diverse situazioni di conflitto in Nord Africa e Medio Oriente - fra cui l'acuirsi della crisi siriana, il permanere di tensioni in Libia, il tentato colpo di stato in Turchia, le tensioni diplomatiche con l'Egitto, - i flussi migratori di massa verso i Paesi europei, e l'espandersi del "nuovo terrorismo globale" del Daesh anche all'Europa; tutto ciò oltre alle costanti insidie legate alla proliferazione nucleare, alla lotta alla criminalità organizzata transnazionale e al "cybercrime", fattori che determinano l'insorgere di rischi di nuova concezione, e che richiedono risposte innovative e strategie articolate. A questo quadro già complesso si sono inoltre aggiunte, con la Brexit, nuove preoccupazioni ed interrogativi in merito al processo di integrazione europeo.

Nonostante tali criticità del quadro multilaterale, nel mantenere l'impegno sulle questioni di interesse globale quali la riforma del Consiglio di Sicurezza, il Processo di pace in medio oriente, i negoziati sul disarmo, la tutela e promozione dei diritti umani e dei processi di democratizzazione, ed i cambiamenti climatici, il MAECI è riuscito a conseguire l'importante obiettivo dell'elezione dell'Italia a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il 2017, nonché alla Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per il 2018, posizioni di rilievo che consentiranno al Paese di influire concretamente sulle situazioni di crisi internazionale ed in tal modo di meglio tutelare i nostri interessi primari.

Dalla Relazione sulla Performance per il 2016 si evince come il MAECI abbia saputo gestire le prove affrontate sempre con massimi impegno e professionalità, perseguendo scrupolosamente gli obiettivi connessi allo sviluppo economico, alla cura degli interessi del Sistema Paese e dei propri cittadini.



§2. Difficoltà strutturali

L'azione di controllo e di validazione dell'OIV non può prescindere da quelle che sono le caratteristiche proprie dell'azione amministrativa del MAECI, oggettivamente peculiare e che non sempre si presta agevolmente alla misurabilità. Spesso infatti l'azione della Farnesina si sviluppa attraverso attività e prodotti immateriali, non per questo 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.

Vi sono naturalmente settori nei quali i risultati previsti sono più agevolmente misurabili in termini numerici o quantitativi, 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 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 nell'esame della Relazione sulla Performance per il 2016, l'OIV ha riscontrato nell'azione dei vertici politici e amministrativi dell'Amministrazione il deciso impegno ad affrontare con concretezza tali oggettive difficoltà, valutando nuove misure ed interventi al fine d'individuare modalità sempre più precise di misurabilità della performance.

Appare pertanto 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

Oltre alle difficoltà strutturali sopra evidenziate il MAECI ha dovuto tener conto nel 2016 anche delle più specifiche e contingenti criticità di carattere esterno, cui si è fatto prima cenno:

- la grave recrudescenza del cosiddetto “nuovo terrorismo” a dimensione statale (Daesh), che ha colpito non solo il Medio e Vicino Oriente, ma anche l’Europa, sviluppo che ha determinato l’insorgere di rischi di nuova concezione, e che hanno richiesto risposte e strategie innovative ed articolate non solo in termini di politica estera, ma anche in termini di sicurezza fisica della nostra rete diplomatica .
- i crescenti flussi migratori di massa provenienti dall’Africa e dal Medio Oriente che hanno messo a dura prova anche il modello europeo e conseguentemente l’azione politica dell’Amministrazione.
- il referendum sulla uscita del Regno Unito dall’Unione Europea (“Brexit”), che ha introdotto un ulteriore elemento di criticità nel progetto europeo e nel rapporto fra gli Stati dell’U.E.

A tali criticità esterne si aggiunge, quale conseguenza della revisione della spesa e del continuo sforzo di risanamento, la grave, costante diminuzione di risorse finanziarie e umane che si è registrata negli ultimi anni, incluso quello in esame; a causa del blocco del *turn-over*, ad esempio, il personale di ruolo, in particolare quello delle aree funzionali, si è ridotto del 24% nell’ultimo decennio, ed ha raggiunto una età media di 51 anni, a fronte di compiti e responsabilità accresciuti e delle sempre più elevate e legittime aspettative di servizi efficienti da parte soprattutto della cittadinanza e del mondo imprenditoriale.

In questo quadro non semplice, l’OIV rileva con particolare apprezzamento che nella Relazione in esame si sia sottolineato come « ..pur a fronte di risorse decrescenti, la Farnesina ha confermato anche nel 2016 la sua forte vocazione all’innovazione e al cambiamento, decidendo di mantenere sostanzialmente immutati gli obiettivi strategici e di gestione che si era prefissata, chiedendo un costante sforzo di accresciuta produttività al suo personale... ».

§4. Punti di forza

L'analisi della Relazione sulla Performance per il 2016 evidenzia un graduale, costante miglioramento negli anni dei principali aspetti inerenti il ciclo della performance.

i. In merito alla performance organizzativa, fra i principali punti di forza del ciclo della performance del MAECI si può certamente annoverare l'impegno dell'Amministrazione volto alla ricerca di una sempre più precisa e concreta misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, con il continuo affinamento degli indicatori e l'indicazione di target impegnativi ma raggiungibili. A questo si aggiungono i sistemi del "controllo strategico" e del "controllo di gestione", piattaforme che consentono un accurato monitoraggio del ciclo stesso, nonché il miglioramento dei servizi al pubblico e la conferma degli standard di qualità già introdotti in precedenza, con attenzione speciale all'utenza.

ii. Circa la performance individuale, egualmente apprezzabile è il progressivo consolidamento, all'interno dell'Amministrazione, della "cultura della valutazione", sia da parte dei valutatori che dei valutati, nonostante alcune residue vischiosità e difficoltà applicative in via di graduale risoluzione, grazie anche all'assiduo impegno della competente DGRI e delle altre strutture coinvolte nell'esercizio. Anche ai fini di un corretto esercizio di valutazione, va ribadita tuttavia la fondamentale importanza di una efficace e continua formazione del personale dipendente.

iii. Ulteriore punto di forza alla base della riuscita dell'esercizio della performance si è rivelato essere l'eccellente, stretta collaborazione tra l'Amministrazione nel suo complesso - efficacemente coordinata dalla Segreteria Generale - e questo Organismo Indipendente di Valutazione, ulteriormente consolidatasi nel corso del 2016. L'intesa fra l'OIV e l'Unità di coordinamento della Segreteria Generale è dinamica e costante, orientata da un lato a consentire il corretto svolgimento delle prescritte funzioni di controllo e valutazione dell'OIV, e dall'altro

a studiare l'introduzione di innovazioni volte a migliorare il rendimento complessivo dell'amministrazione.

iv. Si ritiene inoltre apprezzabile l'impegno dell'Amministrazione per sviluppare e mettere a disposizione degli uffici del Ministero e della rete estera, nuovi strumenti e programmi informatici miranti a migliorare l'efficienza della complessa macchina amministrativa, favorendo in tal modo la semplificazione, la dematerializzazione, la facilità di accesso e di gestione. Il ruolo della DGAI è decisivo sotto questo aspetto.

v. Appare sempre più evidente negli ultimi anni la crescente, lodevolissima propensione del MAECI alla proiezione esterna ed all'apertura alla società civile, come dimostra il moltiplicarsi degli eventi aperti al pubblico tenuti nel palazzo, quali ad es. la celebrazione delle Giornate *Farnesina porte aperte*, o i diversi convegni, incontri e visite guidate che frequentemente vi sono organizzati.

vi. Particolarmente significativa della grande attenzione riservata dai vertici della Farnesina allo sviluppo di una consapevole e condivisa cultura della trasparenza, del risultato e della valutazione è l'esistenza, all'interno del Ministero, di una pluralità di soggetti che operano a favore del rispetto e della tutela della legalità, nonché 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. Appare infine appropriata, seria e pienamente coerente con il quadro internazionale la scelta del vertice politico amministrativo del MAECI di voler confermare anche per il 2016 le stesse sei grandi aree strategiche (Riforma dell'azione amministrativa, Mediterraneo, Sicurezza e diritti, Diplomazia per la crescita, Europa, Sfide globali) in cui si è sviluppata l'azione della Farnesina e della rete estera nel corso dell'anno precedente, a conferma di una opportuna esigenza di continuità nell'azione politica dell'Amministrazione. Questi settori di attività

AA

rispondono appieno alla consapevolezza che l'Amministrazione degli affari esteri debba sempre più riferirsi agli utenti quali destinatari finali di servizi più efficienti, economici e razionali (riforma dell'azione amministrativa); alla tradizionale collocazione geopolitica del Paese ed 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 perdurante crisi economica (diplomazia per la crescita, privilegiando la promozione degli investimenti e dell'interscambio commerciale); alla necessità di prestare un'attenzione particolarmente ai principi etici che informano la politica, la società e la cultura italiane (sicurezza e diritti).

§5. Risultati

Gli allegati 1A e 1B alla Relazione sulla Performance 2016 riportano le schede di monitoraggio del primo e del secondo semestre dell'anno considerato, relative al programma 'Controllo strategico', articolate in obiettivi strategici riferiti alle sei aree sopra menzionate, ed obiettivi strutturali. Nell'anno considerato tutti gli obiettivi sono stati raggiunti al 100%, con valori talvolta anche significativamente superiori ai *target* stabiliti. Gli indicatori, in coerenza con le disposizioni del MEF, sono di natura qualitativa e quantitativa: realizzazione finanziaria, realizzazione fisica, risultato (output) e impatto (outcome). La descrizione del completamento delle relative fasi appare correttamente delineata.

L'allegato 2 riporta la tabella dei risultati degli obiettivi gestionali (c.d. 'controllo di gestione') dei vari uffici dell'Amministrazione centrale e della rete estera. 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 descritte (ad esempio, per la DGAI uff. I 'Attività di controllo amministrativo-contabile', ovvero per la DGIT uff. IV 'Coordinamento dei casi di sottrazione internazionale di minore'), prodotti definiti (nello stesso esempio, per la DGAI 'Controllo.. dei conti consuntivi annuali.. delle sedi estere', ovvero per la DGIT 'trattazione casi di sottrazione internazionale'), indicatori oggettivi ('Percentuale dei conti consuntivi

controllati rispetto a quelli pervenuti', ovvero 'attivazioni strutture preposte /segnalazioni ricevute'), valori *target* attesi e realizzati chiaramente indicati. Si rileva in tutti i settori un elevato tasso percentuale di valori realizzati superiori ai valori attesi, sia nei target numerici quantitativi sia in quelli percentuali, (fra gli altri, lo stato civile, le cittadinanze, gli incontri con gli imprenditori, gli interventi di assistenza alle imprese).

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 infine alle valutazioni individuali. Si evidenzia in particolare: a) la ripartizione del peso percentuale dei criteri di valutazione dei dirigenti di prima fascia (50% per il 'contributo alla performance complessiva dell'amministrazione', 15% per la 'capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori', 5% per 'obiettivi individuali' e 30% per 'competenze o comportamenti professionali posti in essere'), diversa da quella dei dirigenti di seconda fascia (dove il 50% della valutazione è invece correttamente assegnata agli 'obiettivi organizzativi della struttura di diretta responsabilità' del dirigente valutato, eguali restando gli altri criteri); b) il collegamento alla performance individuale dei criteri di distribuzione della retribuzione di risultato/premi; c) la pressoché completa comunicazione dei risultati della valutazione attraverso colloqui valutatore-valutato.

L'OIV attira nella circostanza l'attenzione sulla non ancora ottimale graduazione delle valutazioni del personale dirigente e non (all.4, tab.4.3), che risultano eccessivamente appiattite verso l'alto: nel caso del personale non dirigente, su 4340 valutazioni complessive, il 23,6% ha attribuito il massimo punteggio (100%), il 70,3% punteggi eguali o superiori al 90%, il 5,8% punteggi fra il 60% ed il 90%, e solo lo 0,13% (6 unità) punteggi inferiori al 60%. Ancora più evidente è il caso dei 6 Dirigenti di prima fascia, tutti a punteggio massimo (100%) e dei Dirigenti di seconda fascia, le cui 45 valutazioni hanno registrato il 77,7% di massimo punteggio (100), il 17,7% di punteggi fra 100 e 90, e il 4,4% fra 90 e 60.

§6. Aspetti da migliorare

i. In merito al sistema di valutazione individuale, come risulta pienamente evidente dal paragrafo che precede, ed analogamente a quanto già rilevato dallo scrivente OIV per il 2015, anche per l'anno in esame si sono registrate valutazioni individuali che continuano ad essere caratterizzate da un eccessivo appiattimento verso l'alto dei punteggi assegnati, circostanza che rischia di compromettere l'efficacia - e l'utilità - dell'intero esercizio valutativo. Nel caso dei dirigenti di seconda fascia si registra peraltro una prima inversione di tendenza rispetto ai massimi del 2015. Nel caso del personale non dirigente, anche per il 2016 si registra una lievemente maggiore graduazione dei giudizi, benché si sia ancora distanti da una distribuzione dei giudizi più bilanciata e ragionevole (come avviene nel sistema in vigore per gli appartenenti alla carriera diplomatica). Va peraltro riconosciuto all'Amministrazione di avere introdotto fra i criteri di valutazione della dirigenza quello della "capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori" quale strumento volto ad incoraggiare i dirigenti valutatori a più graduate valutazioni dei propri collaboratori. Inoltre, in occasione dell'avvio di ciascun esercizio valutativo annuale, l'Amministrazione ribadisce sempre l'esigenza di una valutazione giusta e bilanciata. L'OIV ritiene che l'Amministrazione debba proseguire con decisione nell'impegno - già lodevolmente intrapreso - volto a conseguire da parte dei valutatori una più effettiva e calibrata graduazione dei giudizi.

ii. Nell'anno in esame, gli uffici dell'Amministrazione centrale hanno tutti raggiunto gli obiettivi prefissati, mentre 15 risultano essere le sedi estere che non ne hanno raggiunto alcuni: 19 gli obiettivi risultati non conseguiti, pari al 2,2% del totale degli obiettivi per le sedi estere (molti dei quali costituiti dallo sfioramento di scadenze temporali interne). L'OIV apprezza gli sforzi dell'Amministrazione a mantenere questo lusinghiero livello di conseguimento degli obiettivi, ed invita le poche sedi che non hanno raggiunto alcuni degli obiettivi a perseguire con maggiore decisione i risultati prefissati.

iii. Alcune residue criticità si rilevano nell'architettura informatica dell'Amministrazione, con applicativi informatici "in house" che hanno mostrato limiti e disfunzioni sul piano tecnico, che andrebbero prontamente risolti al fine di consentirne una utilizzazione efficiente e senza rallentamenti.

§7. Conclusioni

Questo Organismo Indipendente di Valutazione, alla luce di quanto sopra rilevato, esprime una valutazione del tutto positiva sul ciclo della performance per il 2016 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, così come risulta dalla Relazione. L'analisi condotta sui diversi aspetti di tale ciclo evidenzia, come già accaduto in precedenza, il pieno e attivo impegno di tutti i partecipanti - vertici politici e amministrativi, dirigenza, uffici centrali e sedi estere - alla scrupolosa gestione dell'esercizio in esame.

L'impegno dell'Amministrazione a predisporre obiettivi ambiziosi, ma concreti ed aderenti alle priorità individuate, emerge chiaramente dalla Relazione, così come appare lodevolmente confermato lo sforzo dell'Amministrazione stessa alla proiezione esterna e ad una sempre maggiore apertura alla società civile - istituzioni e cittadini - al fine di avvicinarli e condividere con trasparenza la propria azione di politica estera.

Roma, 19 luglio 2017


Min. Plen. Fabrizio Pio Arpea