



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Al Ministro degli Affari Esteri e della
Cooperazione Internazionale

e, p.c. Al 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. 5/2012 e n. 6/2012, ha preso in esame la Relazione sulla performance del MAECI per l'anno 2019, predisposta dai vertici dell'Amministrazione in data 25 giugno 2020 ed inviata a questo Organismo Indipendente di Valutazione con appunto n. 68742.

L'OIV ha svolto il proprio lavoro di validazione sulla base di un'istruttoria finalizzata alla verifica delle indicazioni contenute nelle Linee Guida per la Relazione Annuale sulla Performance n. 3/2018 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, tenendo conto delle indicazioni normative e delle delibere sul funzionamento complessivo del Piano della Performance nonché del Sistema di valutazione.

Le motivate conclusioni raggiunte su ciascuno dei punti esaminati nel processo sono riportate nella Relazione sintetica allegata al presente documento di validazione; la documentazione del processo di validazione e le carte di lavoro sono 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 2019.

Data, 26 giugno 2020

Cons. Stefano Glinianski



RELAZIONE

Validazione della Relazione sulla performance del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale per l'anno 2019.

Con nota prot. n. 68742 del 25 giugno 2020, è stata approvata la Relazione sulla performance del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale per l'anno 2019, predisposta a cura dell'Unità di coordinamento della Segreteria Generale, con il contributo delle Direzioni Generali e dei Servizi del Ministero. Essa illustra a consuntivo i risultati organizzativi ed individuali raggiunti nell'anno di riferimento rispetto agli obiettivi programmati nel Piano della Performance 2019 -2021.

La Relazione è stata redatta ai sensi dell'articolo 10, comma 4 del d.lgs. 150/2009, come novellato dal d. lgs. 74/2017 ed è articolata secondo la struttura delineata dalle Linee Guida per la Relazione Annuale sulla Performance n. 3/2018 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

Lo scrivente OIV, insediatosi in data 10 maggio 2019, sulla base della documentazione acquisita e dei colloqui intercorsi, evidenzia quanto segue.

a) Con riferimento alla **coerenza tra i contenuti della Relazione e i contenuti del Piano della Performance**, l'OIV ritiene che, nella stesura della Relazione sia stato soddisfatto questo criterio. Infatti, nella Relazione sono riportati unicamente i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi organizzativi (specifici triennali e annuali) inseriti nel Piano stesso.

b) Relativamente alla coerenza tra la valutazione della performance organizzativa complessiva effettuata dall'OIV e le valutazioni degli obiettivi di performance organizzativa riportate dall'Amministrazione nella Relazione, si premette che, al fine di contestualizzare la correttezza e la coerenza da un punto di vista metodologico dell'operato dell'amministrazione, l'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.

Proprio in considerazione della "immaterialità" della politica estera, anche in linea con i suggerimenti metodologici ricevuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito dello scrutinio del Piano della Performance 2018-2020, si rileva che la Farnesina ha tenuto conto degli esiti conseguiti negli anni precedenti, sia programmando obiettivi, indicatori e target sulla scorta dei risultati ottenuti nel 2018, che provando a rendere immediatamente comprensibile il confronto tra le voci monitorate nel precedente e nell'attuale Piano della Performance. Difatti, nel corso degli anni, il Ministero ha progressivamente affinato obiettivi, indicatori e target del proprio piano della performance per mettere in luce il carattere multidimensionale e riuscire così ad esprimere in maniera sempre più accurata il contributo di ogni struttura e di ogni dipendente ai risultati raggiunti. Si è, altresì, operato sulla misurabilità degli indicatori e tentato di rendere immediatamente intellegibile, anche ai non addetti ai lavori, sia la descrizione degli obiettivi e degli indicatori, che i relativi target, formule di calcolo e *baseline*, avendo sempre cura di garantire la massima coerenza tra ciclo della programmazione e ciclo di bilancio.

Il sistema messo in campo dal MAECI prevede, dunque, un'azione sinergica a vari livelli, vedendo la partecipazione del vertice politico e dell'alta dirigenza, in collaborazione con l'OIV, allo scopo di individuare le priorità politiche nel ciclo della performance, attraverso l'identificazione di obiettivi strategici (coerenti con le priorità stabilite dal vertice politico), strutturali ed operativi (relativi al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate a ciascun CdR), funzionali a quelli strategici.

Inoltre, sin dalle prime fasi di programmazione del ciclo triennale, la Segreteria Generale ha operato di concerto sia con i singoli Centri di Responsabilità, che con questo Organismo Indipendente di Valutazione, in coerenza con le priorità politiche espresse e con il quadro di riferimento nel quale l'amministrazione è chiamata ad agire.

Pertanto, il giudizio di questo Organismo Indipendente di valutazione sul processo di funzionamento del sistema è complessivamente positivo.

c) In merito alla presenza nella Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi, sia di performance organizzativa che individuale, inseriti nel Piano, l'OIV rileva quanto segue.

Con riferimento agli obiettivi relativi alla performance organizzativa, la premessa fondamentale è che l'attività di politica estera del MAECI si esplica, come anticipato, attraverso azioni e prodotti c.d. "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.

È di tutta evidenza che valutare e misurare una attività "immateriale" come la politica estera non sia agevole. Tuttavia, nel corso degli anni, il Ministero ha progressivamente affinato obiettivi, indicatori e target del proprio piano della performance esplicitando, così, il contributo di ogni struttura e di ogni dipendente ai risultati raggiunti.

Inoltre, nell'ambito dell'attività portata avanti dal MAECI, esistono anche settori altrettanto importanti, i quali - pur essendo egualmente soggetti all'alea delle dinamiche internazionali - presentano un maggior grado di misurabilità oggettiva, come ad esempio il rilascio dei visti di ingresso in Italia per gli stranieri, i servizi di concessione della cittadinanza, il rilascio dei passaporti e delle carte di identità, la protezione consolare dei cittadini italiani, l'attività di sostegno alle imprese italiane, la promozione della lingua e della cultura italiana, la cooperazione allo sviluppo.

L'OIV, pertanto, nello svolgimento dei propri compiti di misurazione e valutazione complessiva dei molteplici aspetti in cui si sviluppa l'azione del MAECI, ponderando nel loro complesso tutti gli aspetti predetti, nel corso del 2019, ha potuto registrare - da parte dei vertici dell'Amministrazione - un costante impegno nella ricerca ed attivazione di meccanismi sempre più adeguati ed efficaci al fine di misurare la performance organizzativa, pur se naturalmente permangono spazi di ulteriore miglioramento di tali strumenti.

Ciò premesso, va detto che il MAECI ha dato conto dei risultati raggiunti nell'anno di riferimento, in particolar modo negli allegati n. 1 e n. 2 alla Relazione.

A tal proposito, lo scrivente OIV evidenzia che la verifica finale dei monitoraggi ha confermato, nel complesso, anche per il 2019, il pieno raggiungimento degli obiettivi strategici, strutturali ed operativi individuati, i cui valori sono stati - nella quasi totalità dei casi - almeno pari, se non talvolta superiori, agli indicatori prefissati.

Più precisamente, dalle misurazioni del grado di raggiungimento degli obiettivi annuali e dei target associati agli obiettivi specifici triennali effettuate dai dirigenti dell'Amministrazione emerge, sulla base della istruttoria effettuata dalla STPM, quanto segue.

Su 38 obiettivi annuali si è registrato un raggiungimento degli stessi con la percentuale del 100%, ad eccezione di un solo obiettivo della D.G.A.I. (Direzione Generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni), con un raggiungimento del risultato atteso pari al 90%.

Così come gli obiettivi annuali, anche i rispettivi target evidenziano una sostanziale coerenza rispetto a quanto definito *ex ante*, oltre che una effettiva loro funzionalità al perseguimento degli obiettivi specifici triennali.

In merito al raggiungimento degli obiettivi relativi alla performance individuale, poi, si ricorda che in base al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance del MAECI, i dirigenti sono responsabili degli obiettivi assegnati alle strutture cui sono preposti. In questo modo si collega in maniera chiara la performance individuale con quella delle strutture di appartenenza, favorendo una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti per i risultati delle strutture affidate alla loro cura.

Per quanto concerne, invece, i dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali, essi sono responsabili dei risultati complessivamente conseguiti dalla struttura sottoposta alla loro supervisione.

A tal proposito, l'OIV rileva che negli allegati n. 3A e 3B alla Relazione vengono evidenziati in dettaglio i punteggi raggiunti dagli uffici a Roma e dalle sedi all'estero nell'ambito del controllo di gestione. Infatti, le strutture dirigenziali di II livello dell'Amministrazione centrale (Uffici e Unità) sono titolari sia di obiettivi operativi derivanti dal controllo strategico, sia di obiettivi riguardanti l'ordinaria amministrazione, monitorati nell'ambito del controllo di gestione. Gli Uffici all'estero (Ambasciate, Uffici consolari, Istituti di Cultura) sono titolari di obiettivi riguardanti l'ordinaria amministrazione, monitorati nell'ambito del controllo di gestione.

In ogni caso, con riguardo al sistema per la misurazione e la valutazione della performance individuale 2019 per dirigenti amministrativi, dipendenti appartenenti alle aree funzionali e personale a contratto a legge italiana in servizio nelle Sedi estere, l'OIV esprime pieno apprezzamento, ferma restando la necessità di una attualizzazione di taluni suoi aspetti.

Venendo, dunque, ai risultati relativi al sistema di valutazione individuale, la stessa Relazione segnala che *“Il processo di valutazione si è svolto nei tempi previsti, con 4.155 valutazioni di prima istanza e 69 di seconda istanza (...), su un totale di 3.095 unità di personale, giudicato da parte di 455 valutatori di prima istanza e 44 di seconda.”*

Si sottolinea, al riguardo, che la discrasia tra il numero del personale e quello delle valutazioni effettuate deriva dal fatto che, come previsto dal Sistema di misurazione e valutazione della performance, la valutazione viene effettuata in occasione non solo della cessazione definitiva o a chiusura dell'anno solare, ma anche nel caso di trasferimento ad altro Ufficio del valutato o del responsabile dell'Unità organizzativa (Capo Ufficio o Capo Missione).

Come già rilevato nella “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e sull'attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità” per il 2019, *“Le modalità di svolgimento del processo di valutazione, a parere dello scrivente Organismo, evidenziano il continuo impegno dell'Amministrazione verso l'adozione di un sistema quanto più possibile efficace.”* Ciononostante, i dati valutati *“fanno emergere una delicata criticità, dovuta all'eccessivo appiattimento verso l'alto delle valutazioni stesse, fenomeno che, come emerge da una analisi interna, è spesso anche conseguenza dei rapporti di fiducia e stima che si instaurano all'interno degli uffici. L' OIV riconosce, tuttavia, alla dirigenza di vertice del MAECI un assiduo e costante impegno di sensibilizzazione nei confronti dei valutatori, al fine di addivenire a una più imparziale ed effettiva articolazione dei giudizi, impegno che appare comunque auspicabile proseguire, unitamente a una continua attenzione posta al reperimento di procedure maggiormente efficaci.”*

d) Con riferimento al se **nella misurazione e valutazione della performance si sia tenuto conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza**, si riconosce che l'Atto d'Indirizzo dell'On. Ministro per il 2019 attribuiva particolare attenzione alle attività per la prevenzione della corruzione. Coerentemente con tale indicazione, anche nel 2019, il Piano della Performance della Farnesina è stato elaborato in stretto raccordo con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Ministero degli Affari Esteri, aderendo, così, ad una precisa indicazione delle Linee Guida emanate nel giugno 2017 dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

In particolare, il nuovo Piano per il triennio in corso ha visto un rafforzato coinvolgimento dell'OIV, che ha tenuto incontri periodici con la Responsabile per la prevenzione della Corruzione ed il Responsabile per la Trasparenza.

Ne emerge una particolare attenzione ai temi in parola, laddove le misure previste e messe in atto vanno ben oltre la prevenzione dei fenomeni corruttivi in senso stretto per orientare le strutture del Ministero verso principi di efficienza e buona amministrazione.

Già il Piano della Performance 2019-2021, così come la Relazione in esame, riflettono, dunque, tale approccio, includendo numerosi obiettivi nei settori della trasparenza, dell'efficacia amministrativa e della razionalizzazione delle spese, come si evince dagli elementi presenti negli allegati nn. 1 e 2. A tal proposito, vanno segnalati: le schede ivi dedicate agli obiettivi dell'Ispettorato Generale, l'attenzione dedicata alle iniziative di formazione in materia di trasparenza e anticorruzione, l'indicatore relativo alla tempestività con cui l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (incardinato presso il Servizio Stampa) fornisce un riscontro alle richieste d'informazione dei cittadini, nonché gli obiettivi programmati per orientare le strutture del Ministero verso principi di efficienza e buona amministrazione come, ad esempio, quelli relativi al miglioramento dei servizi.

e) Sulla **verifica del corretto utilizzo del calcolo previsto per gli indicatori**, bisogna ricordare, come già premesso, che l'indeterminatezza che il più delle volte caratterizza il contesto esterno in cui opera la Farnesina influisce sia sulla determinazione degli obiettivi che sui relativi indicatori. Ciò nonostante, il MAECI ha compiuto numerosi sforzi al fine di meglio qualificare gli indicatori (e le altre voci a essi connesse) inseriti per il precedente ciclo triennale. Allo stesso modo, dove si è ritenuto che gli indicatori precedentemente scelti non fossero significativi (o, ancora, nei casi in cui fossero mutate le circostanze e/o gli obiettivi sottesi alle priorità politiche), sono stati sostituiti del tutto obiettivi e indicatori. In linea, quindi, con i suggerimenti ricevuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, la Farnesina ha cercato di aumentare e differenziare numero e tipologie degli indicatori associati a ciascun obiettivo, affinché ne venisse messo in luce il carattere multidimensionale ed ha operato, al netto delle considerazioni sopra riportate, sulla misurabilità e l'intelligibilità degli indicatori, così come dei relativi target, formule di calcolo e baseline, avendo sempre cura di garantire la massima coerenza tra ciclo della programmazione e ciclo di bilancio.

Pertanto, anche alla luce di ciò, si può considerare positiva la verifica effettuata.

f) Sull'**affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della Relazione**, gli stessi, a parere dello scrivente, possono ritenersi altamente affidabili, in quanto si tratta di dati derivanti per lo più da vari applicativi in Uso al MAECI (quali, ad esempio: controllo di gestione, controllo strategico, "Ceri Online", sito Viaggiare sicuri dell'Unità di Crisi, o da molteplici fonti esterne (quali, ad esempio: comunicati dal sito delle Nazioni Unite, delibere dei contributi multilaterali, dichiarazioni condivise con i partner UE, Google Analytics, Relazioni periodiche dei soggetti attuatori dei progetti, ecc.). Sono stati, inoltre, utilizzati i dati derivanti da comunicati stampa, social network, rapporti interni MAECI di resoconto degli esiti degli incontri bilaterali o multilaterali, ecc.

g) In merito all'**effettiva evidenziazione, per tutti gli obiettivi e rispettivi indicatori, degli eventuali scostamenti riscontrati fra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, con indicazione della relativa motivazione**, si segnala che la verifica ha avuto esito positivo.

Infatti, tra tutti i 38 obiettivi annuali, un solo obiettivo della D.G.A.I. (Direzione Generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni), non ha riportato un raggiungimento del risultato atteso pari al 100%, bensì del 90%. Di questo scostamento, nonché della relativa motivazione, è stato dato atto nella Relazione, laddove viene specificato che le procedure per rendere completamente operativa la nuova Sede dell'Ambasciata d'Italia in Ougadougou (Burkina Faso) hanno subito un lieve ritardo a causa della difficoltà di individuare, in un contesto locale molto complesso, due immobili aventi le necessarie caratteristiche in termini di sicurezza, funzionalità e decoro. Una volta trovati gli immobili e sottoscritti i relativi contratti, si è dovuto poi procedere ad una serie di lavori di adeguamento, non sempre di facile realizzazione. Si segnala, ad ogni buon fine, che la sede è stata aperta il 16 febbraio 2020, poco dopo la scadenza originariamente prefissata.

h) Venendo, poi, all'**adeguatezza del processo di misurazione e valutazione dei risultati descritto nella Relazione anche con riferimento agli obiettivi non inseriti nel Piano**, il giudizio di questo Organismo Indipendente di Valutazione sul processo di funzionamento del sistema è complessivamente positivo. Difatti, alla luce dell'ampia verifica effettuata, lo scrivente OIV esprime un generale apprezzamento per il costante impegno dell'Amministrazione nel perseguire obiettivi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità della sua azione - come ampiamente evidenziato anche nella "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e sull'attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità" per il 2019 – anche considerando la non sempre agevole misurabilità dell'azione diplomatica della Farnesina ed, in particolare, la diffusa carenza di risorse umane di cui l'Amministrazione attualmente risente.

i) Sulla **conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle linee guida del DFP**, l'OIV prende atto che la stessa è stata redatta ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. b), del d. lgs. n. 150 del 2009 e delle Linee Guida per la Relazione Annuale sulla Performance n. 3/2018 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

j) e k) In fine, passando alla valutazione circa la **sinteticità, la chiarezza e la comprensibilità della Relazione**, l'OIV sottolinea lo sforzo compiuto dal MAECI in tal senso. Infatti, il documento evidenzia in maniera chiara, sintetica e comprensibile per tutti, cittadini e *stakeholder*, 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 e il quadro di bilancio, rinviando a documenti allegati le informazioni di maggior dettaglio.

Tutto ciò premesso, l'OIV

VALIDA

la Relazione annuale sulla Performance 2019.

Data, 26 giugno 2020

Cons. Stefano Glinianski

