



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' - 2019 -

(art. 14, comma 4, lettera a e lettera g del D. Lgs. n.
150/2009)

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Indice

1. Presentazione	2
2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione...8	
2.1 Performance organizzativa	10
2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target	12
2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa	15
2.2 Performance individuale	16
2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target	16
2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale.	17
2.3 Processo di attuazione del ciclo della performance	25
3. Integrazione con il ciclo di bilancio	27
4. Programma triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza	30
5. Conclusioni	43



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

1. Presentazione

La Relazione per l'anno 2019 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 successive delibere n. 4/2012, 6/2013 e 23/2013, è frutto di una approfondita e ragionata analisi del ciclo della Performance organizzativa ed individuale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Essa evidenzia gli aspetti positivi e le criticità riscontrate, mettendo inoltre in luce i possibili miglioramenti da apportare.

Per la sua redazione, l'OIV si è basato su fonti diversificate, quali principalmente: contatti diretti con l'Amministrazione (Unità di Coordinamento della Segreteria Generale, altri CdR); analisi della documentazione prodotta dal Ministero (decreti, atti organizzativi, messaggi, appunti e comunicati); risultanze del Sistema di Valutazione della performance elaborate dall'Amministrazione (piattaforme informatiche dedicate, elenchi, graduatorie, statistiche, etc.); partecipazione a specifici eventi organizzati nel quadro del ciclo della performance.



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, nell'anno in esame, ha inteso rafforzare il ruolo di rappresentanza e promozione del Sistema Paese all'estero, in modo da rispondere con efficienza crescente ai bisogni del Paese e alle aspettative del Parlamento e della società civile.

Nonostante il persistere degli effetti della crisi economica e dei piani di contenimento della spesa pubblica, il MAECI ha saputo mantenere elevati standard di efficacia nello svolgimento della sua complessiva azione di politica estera, che si sviluppa in un contesto delicato e complesso - a causa dalla specificità della Farnesina (alla cui Amministrazione centrale si affianca una rete periferica di quasi 300 uffici presenti in tutti i Continenti, con realtà variegata che presentano differenze rilevanti, di tipo storico-geografico politico-economico, di assetto giuridico, socio-culturale, oltre che di sicurezza e infrastrutturali). Il tutto, in un quadro internazionale che può essere spesso imprevedibile ed instabile.

Per quanto concerne la politica estera, anche l'anno 2019 si è rivelato per il MAECI sul piano internazionale un periodo complesso e pieno di impegni, contraddistinto da avvenimenti di particolare delicatezza e rilevanza.

Va menzionato, in particolare, che l'Italia ha esercitato la Presidenza di turno dell'Iniziativa Centro



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Europea (INCE) e, in tale veste, è stata chiamata a definire le priorità dell'attività dell'Organizzazione contribuendo - nel trentennale della fondazione - al suo rilancio quale foro di dialogo politico e facilitatore per lo scambio di esperienze e di buone pratiche, finalizzato - tra le altre cose - al sostegno dell'integrazione europea degli Stati membri dell'Iniziativa. L'Italia ha potuto, inoltre, assicurare, in qualità di membro della troika di Presidenza, continuità all'azione esercitata nell'anno di Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europea (OSCE), culminata nel Consiglio Ministeriale di Milano del 6-7 dicembre 2018.

L'elezione, poi, dell'Italia al Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU per il triennio 2019-2021 ha consentito al nostro Paese di rafforzare ulteriormente l'impegno costante dell'Italia a favore della tutela e della difesa dei diritti umani. Gli anni a venire continueranno a vedere il nostro Paese impegnato nei fori multilaterali, anche per dare continuità ai risultati conseguiti negli scorsi anni (oltre alla già menzionata Presidenza dell'OSCE, si ricordano la Presidenza del G7, la presenza nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU nel 2017, la Presidenza del Processo dei Balcani Occidentali) e nella prospettiva dell'assunzione di nuove responsabilità, come la Presidenza del G20 nel 2021. Nel corso del 2019, la Farnesina ha continuato a lavorare dando il proprio contributo all'azione corale del Governo italiano per costruire un'Europa più



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

attenta ai suoi cittadini e per rafforzarne la capacità di risposta alle sfide comuni, in primo luogo le migrazioni, la crescita economica e l'occupazione e la sicurezza, peraltro, in un anno contrassegnato dal rinnovo dei vertici delle istituzioni europee. Nel far ciò, tenuto conto dell'incertezza provocata dal recesso del Regno Unito dall'Unione Europea, la Farnesina ha operato - nell'ambito del coordinamento assicurato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - affinché potesse realizzarsi una gestione ordinata della Brexit, prestando una particolare attenzione alla tutela dei diritti dei nostri concittadini nel Regno Unito e agli interessi delle nostre imprese.

Di fronte a uno scenario globale complesso e fortemente interconnesso, caratterizzato da perduranti crisi internazionali oltre che da difficoltà crescenti sotto il profilo socio-politico e di sicurezza, che hanno interessato in special modo alcune aree del mondo a noi prossime, la Farnesina ha moltiplicato i suoi sforzi per riaffermare il ruolo dell'Italia, prestando particolare attenzione a questioni cruciali per la nostra sicurezza, quali la stabilità della Libia e della più ampia regione mediterraneo-mediorientale, la regolarità dei flussi migratori e la protezione dei beni culturali nelle aree di conflitto.



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Nel 2019 è rimasto, altresì, centrale il costante impegno del Ministero per offrire servizi consolari sempre più efficienti ai connazionali all'estero, per i quali la rete diplomatico-consolare rappresenta spesso il primo e più diretto contatto con la madrepatria, alle imprese e agli stranieri, a partire dalla gestione del voto all'estero in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo e dovrà far fronte alle richieste, sempre più articolate, che originano dai più recenti fenomeni di mobilità che interessano i cittadini. Tutto ciò, in un quadro di forte crescita dei connazionali iscritti all'AIRE e di risorse umane in servizio negli uffici della rete estera decrescenti.

La rete degli uffici all'estero, infatti, risente della progressiva riduzione delle risorse finanziarie, delle decisioni prese con i provvedimenti di "spending review" degli scorsi anni in tema di chiusura degli uffici all'estero - oltre 20 Sedi soppresse nel biennio 2013-2014 - e del blocco del turnover del personale di ruolo. Al contempo, gli interessi strategici nazionali hanno richiesto di estendere la presenza istituzionale della Farnesina in aree extraeuropee di crescente attenzione e, nonostante la citata scarsità di risorse umane e finanziarie a disposizione, dal 2016 si è proceduto, oltre alla riattivazione dell'Ambasciata in Libia, all'apertura di cinque nuove ambasciate in Asia, Africa e America centrale.



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Il contingentamento del turnover delle aree funzionali ha comportato per la Farnesina una netta riduzione delle unità in servizio (passate da 3.996 nel 2006 a 2.465 a fine 2019; -35% circa) e causato un drastico innalzamento dell'età media (attualmente di 56 anni). Da qui al 2022 sono previsti quasi 500 ulteriori pensionamenti per limiti d'età, senza considerare le cessazioni del personale per dimissioni. Significativo è il gap esistente tra le dotazioni organiche di questo Ministero rispetto ai corrispondenti Ministeri dei Paesi partner.

Questo stesso OIV - le cui funzioni sono estese anche con riferimento all'attività dell'Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo - si avvale di una Struttura Tecnica Permanente composta da sole tre persone: una unità di personale appartenente alla terza area e due unità appartenenti alla seconda area. Pertanto, il lavoro di questo Organismo è ad oggi reso possibile unicamente ed esclusivamente grazie alla sinergia instaurata con altri Uffici e Direzioni Generali ed al supporto fornito dal personale della Segreteria Generale, dell'Ispettorato Generale e della Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione di questo Ministero.

Va in ogni caso segnalato, sempre sul versante delle risorse umane, che nel 2019 la Farnesina, sulla base delle autorizzazioni ottenute, ha potuto avviare le procedure concorsuali per la selezione e l'assunzione di 177 funzionari



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

amministrativi e consolari, di 44 funzionari appartenenti all'area della Promozione culturale. Ha inoltre potuto assumere - facendo anche ricorso a graduatorie di vincitori e idonei di precedenti concorsi pubblici - 22 unità di personale con profilo di funzionario economico, finanziario e commerciale e 3 funzionari per i servizi di informatica, telecomunicazioni e cifra.

2. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione

Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale del MAECI mira a promuovere il merito e la produttività organizzativa ed individuale dell'Amministrazione. Esso 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), oggi ANAC.

La premessa fondamentale è che l'attività di politica estera del MAECI si esplica, spesso, 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



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

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 per riuscire ad esprimere in maniera sempre più accurata 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, tiene conto e pondera nel loro complesso tutti gli aspetti predetti e, nel corso del 2019, ha potuto registrare - da parte dei vertici



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

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.

2.1 Performance organizzativa

Le priorità politiche del MAECI per il 2019, vale a dire le principali linee di azione in cui si è sviluppata l'attività del Ministero nel periodo considerato, sono state individuate dal vertice politico dell'Amministrazione. Tali linee guida, secondo le indicazioni del Ministro degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, si sono concentrate in otto macro aree: Europa, Fenomeni migratori, Mediterraneo, Sicurezza e diritti, Diplomazia per la crescita e promozione integrata, Sfide globali, Aiuto allo sviluppo e Riforma dell'azione amministrativa. Ciò in un quadro di sostanziale continuità con gli orientamenti tradizionali della politica estera italiana, ma conformandosi, allo stesso tempo, all'evoluzione del contesto internazionale, dando prova in questo modo di una positiva capacità di adattamento e di rapida reazione alle mutate circostanze geopolitiche rispetto all'interesse nazionale.

Tali priorità rispecchiano, dunque, le necessità geopolitiche del Paese cui riservare idonee risposte. In particolare, nel 2019, l'Italia ha continuato a



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

doversi confrontare con gravi crisi regionali in aree a noi prossime, con l'urgenza di individuare modalità condivise di gestione dei flussi migratori e con i laboriosi negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Si tratta di fenomeni complessi ed interrelati, che hanno richiesto al MAECI uno sforzo puntuale di analisi e riflessione ed un aggiornamento costante delle strategie di azione.

In questo quadro - caratterizzato anche dal significativo dibattito interno all'Unione europea e dall'evoluzione del rapporto transatlantico e con la NATO, tradizionali capisaldi della politica estera italiana anche nell'attuale contesto di fluidità del sistema multilaterale - la Farnesina ha condotto un'intensa azione diplomatica volta a soddisfare nel migliore dei modi l'accresciuta "domanda" di politica estera del Paese. Infine, in un contesto economico caratterizzato da crescita debole, attraverso le proprie attività di promozione del Made in Italy e di assistenza alle imprese, il MAECI ha contribuito a incrementare il valore delle esportazioni italiane aumentando il numero di aziende esportatrici e rivolgendo particolare attenzione ai mercati extra-UE a più alto potenziale.

L'Amministrazione ha sempre posto il massimo impegno nel difficile esercizio inteso a tradurre le predette priorità generali indicate dal vertice politico in elementi misurabili e valutabili oggettivamente.



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target

Nell'elaborazione degli obiettivi, degli indicatori, dei target, delle baseline e nelle descrizioni richieste per ciascuna voce sono state tenute in debita considerazione le pertinenti disposizioni normative, le successive linee guida, l'analisi informale del Piano della Performance 2018-2020 del MAECI ricevuta dal Dipartimento della Funzione Pubblica e le successive occasioni di dialogo avute con il Dipartimento.

Sin dalle prime fasi di programmazione del ciclo triennale, la Segreteria Generale ha quindi operato - di concerto con i singoli Centri di Responsabilità e l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e in coerenza con le priorità politiche espresse e con il quadro di riferimento nel quale l'amministrazione è chiamata ad agire - affinché gli obiettivi degli scorsi anni (e i connessi risultati raggiunti) continuassero a essere - ove possibile - gli elementi di partenza sulla base dei quali elaborare gli aspetti salienti del presente documento.

Sulla base dell'art. 5 del Decreto Legislativo n. 150/2009, gli obiettivi hanno riportato le seguenti caratteristiche:

- rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

- specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- riferibili ad un arco temporale determinato;
- commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Nel considerare questi aspetti metodologici, è importante tenere a mente che la specificità delle funzioni istituzionali del MAECI rende spesso arduo il compito di individuare risultati concretamente misurabili, e comunque percettibili solo in un orizzonte di medio-lungo periodo. Si ricorda che la missione istituzionale della Farnesina si traduce principalmente in un'azione diplomatica quotidiana i cui effetti si riverberano positivamente sulla qualità della vita dei nostri concittadini (e non solo), attraverso il contributo italiano - difficilmente, si ripete, rilevabile in termini quantitativi - al perseguimento e alla tutela di beni pubblici globali (pace e sicurezza, apertura dei mercati,



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

tutela del patrimonio culturale, cambiamenti climatici, diritti di proprietà intellettuale).

Per quanto attiene agli obiettivi relativi al 2019, si è tenuto conto dei risultati ottenuti negli anni precedenti, sia programmando obiettivi, indicatori e target sulla scorta dei risultati ottenuti nel primo semestre del 2018, sia provando a rendere immediatamente comprensibile il confronto tra le voci monitorate nel precedente e nell'attuale Piano. Ciò nella consapevolezza dell'importanza di consentire una verifica dell'evoluzione storica degli indicatori, che attraverso la loro misurazione, può certamente aiutare una migliore comprensione - anche in termini di efficienza - dell'evoluzione delle politiche portate avanti dall'Amministrazione, ferme restando le considerazioni sopra delineate sulla misurabilità di indicatori connessi al perseguimento di obiettivi legati a doppio filo al perseguimento di beni pubblici globali, per loro natura destinati e a loro volta influenzati da una platea indefinita di stakeholder.

In linea con i suggerimenti ricevuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, si sono infine aumentati e differenziati numero e tipologie degli indicatori associati a ciascun obiettivo, affinché ne venisse messo in luce il carattere multidimensionale. L'Amministrazione ha, altresì, operato sulla misurabilità degli indicatori e tentato di rendere immediatamente intellegibile, anche ai non addetti ai lavori, sia la descrizione degli obiettivi e



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

degli indicatori, sia i relativi target, formule di calcolo e baseline, avendo sempre cura di garantire la massima coerenza tra ciclo della programmazione e ciclo di bilancio.

2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa

Il MAECI ha articolato un processo di misurazione e valutazione della performance in cui ogni fase risulta propedeutica alla successiva: per conseguire il fine ultimo dell'organizzazione (la creazione di "valore pubblico"), è necessario assicurare la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, così come garantire l'efficiente impiego delle risorse a disposizione. Questo OIV esprime una valutazione di piena adeguatezza in merito al funzionamento dell'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 monitoraggi periodici, sulla base dell'inserimento, da parte dei singoli CdR, dei dati relativi all'avanzamento degli obiettivi (indicatori e target) in apposite piattaforme informatizzate (c.d. "controllo strategico") a cadenza variabile



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

(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 dell'OIV.

L'OIV, tra l'altro, in coordinamento con la Segreteria Generale e la Direzione Generale per l'Amministrazione e l'Informatica, ha anche avviato un progetto di miglioramento delle piattaforme informatiche dedicate al monitoraggio dei target, a partire da quella relativa al "controllo strategico".

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 almeno pari - se non talvolta superiori - agli indicatori prefissati.

2.2 Performance individuale

2.2.1 Definizione degli obiettivi, indicatori e target

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



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

preposti: il risultato della loro performance organizzativa corrisponde 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, funzionale 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. Per quanto di propria competenza, questo Organismo esprime un giudizio pienamente positivo circa le modalità di definizione e assegnazione degli obiettivi all'interno dell'Amministrazione.

2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale

La valutazione individuale è una delle leve più rilevanti per la gestione strategica delle risorse umane. Prestare attenzione al processo di valutazione



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

individuale, collocandolo correttamente nell'ambito degli strumenti di gestione e sviluppo del capitale umano, è funzionale al miglioramento della qualità complessiva delle prestazioni e dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, il quale rappresenta la principale finalità dell'intero ciclo di gestione della performance. In tale ottica, è fondamentale garantire la migliore funzionalità possibile del sistema.

La valutazione della performance individuale è effettuata sulla base della media ponderata di due fattori: i) l'attribuzione al dipendente di un punteggio in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alla struttura di appartenenza, rimodulato sulla base del coefficiente di presenza del singolo dipendente; e ii) la valutazione dei comportamenti organizzativi del dipendente, attraverso la compilazione di una scheda individuale da parte del responsabile dell'ufficio. Per quanto concerne la struttura della scheda di valutazione, questa prevede differenti criteri di valutazione a seconda che si riferisca al personale dirigenziale (problem solving, collaborazione e integrazione nell'organizzazione, pianificazione e gestione delle risorse, valorizzazione e valutazione delle risorse umane) o ai dipendenti delle aree funzionali (affidabilità, competenze professionali, integrazione del personale nell'organizzazione e dinamismo relazionale). Tale differenziazione è motivata dalle diverse funzioni svolte e responsabilità assunte e appare



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

pienamente adeguata alle professionalità richieste e all'organizzazione del lavoro propria del MAECI. Le schede di valutazione sono compilate, previo colloquio individuale obbligatorio, dal superiore gerarchico (solitamente il Capo dell'Ufficio di riferimento presso la Sede Centrale e il Vice Capo Missione per la Rete estera), con l'ausilio di una procedura informatizzata semplice e intuitiva, tramite la quale il valutatore inserisce i propri giudizi. Il valutato viene informato, tramite mail automatiche, dell'avvenuto caricamento della scheda di valutazione sulla propria Pagina ministeriale, ne prende visione ed eventualmente, può richiedere un ulteriore giudizio, cd. "valutazione di seconda istanza", che viene effettuata dal superiore gerarchico del primo dirigente valutatore. Il processo di valutazione si conclude con la ricezione delle schede da parte dell'Ufficio competente della Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione.

Il sistema per la misurazione e la valutazione della performance individuale è considerato dallo scrivente Organismo, ferma restando la necessità di una attualizzazione di taluni suoi aspetti, ancora pienamente adeguato e rispondente allo spirito e al dettato della normativa in vigore; si ritengono, altresì, congrui i tempi previsti dal Sistema di Misurazione e valutazione per il perfezionamento del procedimento, essendo, tra l'altro, ben definite le scadenze: (i) per la trasmissione al valutato della valutazione di prima istanza;



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

(ii) per l'eventuale richiesta di valutazione di seconda istanza; (iii) del termine entro il quale la valutazione si intende accettata.

Lo scrivente Organismo esprime parere pienamente positivo circa la rilevanza attribuita dal Sistema al colloquio individuale, avente natura obbligatoria, tanto in prima quanto in seconda istanza. Il Sistema adottato, infatti, riconosce il colloquio come fondamentale momento di confronto e condivisione delle motivazioni che hanno condotto alla formulazione dei giudizi, nonché allo scopo di acquisire il punto di vista del valutato. Inoltre, qualora specifiche circostanze (ad esempio congedo, malattia, trasferimento, distanza tra valutatore e valutato) rendano particolarmente difficoltosa o impossibile l'audizione personale, è possibile adottare modalità di colloquio telefonico o altro strumento di comunicazione diretta, anche con scambio via email, così da garantire in ogni caso il necessario momento di dialogo e confronto tra valutatore e valutato.

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 il cui perfezionamento si è, altresì, concretizzato, nei primi mesi del 2020, nella previsione di un tavolo congiunto tra l'OIV, la Segreteria generale e la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione di questo Ministero



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

funzionale ad una cristallizzazione di prassi migliorative già consolidate nel tempo. Per ovviare, infatti, a problematiche presentatesi nella pratica e in una costante ottica di *fine tuning*, infatti, sono stati adottati - nel corso degli anni e consolidati con prassi ministeriale, tramite Messaggi trasmessi con cadenza annuale alla Rete - alcuni accorgimenti pratici, ma di grande rilievo, relativi all'aspetto procedurale, soprattutto alle tempistiche e alla modalità della valutazione.

Si sottolinea come, ad esempio, sia stato introdotto l'obbligo per il valutatore di I istanza di procedere alla compilazione delle schede di valutazione, ove soddisfatto il requisito temporale minimo di trenta (30) giorni di concomitante presenza tra valutato e valutatore (di prima o seconda istanza); prima l'obbligo di valutazione era soddisfatto ove raggiunti i tre (3) mesi di concomitante presenza. Questa modifica ha consentito, data l'alta mobilità del personale da e verso l'estero, di evitare penalizzazioni, da un lato, nell'ottica di assegnazioni e avvicendamenti all'estero sulle liste ordinarie, in quanto per il personale delle Aree Funzionali, le ultime tre valutazioni individuali annuali concorrono alla definizione del punteggio in sede di formazione delle graduatorie (quindi l'assenza di valutazione per lunghi periodi poteva arrecare danno). Dall'altro lato, ciò ha consentito di evitare penalizzazioni anche per quanto riguarda la corresponsione della retribuzione



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

di risultato per il personale delle Aree Funzionali e per gli impiegati locali con contratto regolato dalla legge italiana; per tali categorie di personale il punteggio della valutazione costituisce, infatti, uno dei criteri per il riconoscimento della quota di trattamento economico accessorio collegata alla produttività e ai risultati.

Nell'ottica di motivare costantemente il personale e promuovere un clima di crescita e sviluppo della professionalità, è stato, altresì, previsto l'obbligo d'inserimento di motivazione adeguata e circostanziata nell'apposito campo "Note" della Scheda di valutazione per i punteggi inferiori a 75/100. Questo permette al valutato di conoscere le motivazioni che hanno condotto alla formulazione di un giudizio non ottimale ed, eventualmente, di richiedere una revisione del giudizio, qualora non condiviso, che sia il più possibile basata su circostanze ben evidenziate.

Per quanto riguarda il processo di valutazione individuale relativo all'anno 2019, esso si è svolto secondo le tempistiche previste dalla normativa, nonostante l'emergenza sanitaria da COVID-19, con 4.155 valutazioni di prima istanza e 69 di seconda istanza (circa l'1,63% delle valutazioni totali, in linea rispetto all'anno precedente, a riprova di una sostanziale "accettazione" dei giudizi da parte dei valutati), su un totale di 4.224 valutazioni complessive, effettuate da parte di 455 valutatori di prima istanza e 44 di seconda



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

istanza. La discrasia che emerge fra il numero totale di dipendenti valutati (3095) e il numero di valutazioni effettuate deriva dalla circostanza per la quale alcuni dipendenti sono stati destinatari di più valutazioni 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.

Per quanto riguarda la categoria non dirigenziale (impiegati di ruolo, contrattisti, area della promozione culturale, ecc.) il punteggio massimo (100) è stato attribuito dal 35% circa delle valutazioni (1468 su 4188), mentre la fascia di punteggio elevata (da 90 a 99,9) è stata attribuita dal 61,2% circa delle valutazioni (2.564). Il restante 3,6% delle valutazioni (148 giudizi) si è caratterizzata per punteggi tra 60 e 89,9 (di cui 8 giudizi inferiori a 75 e motivati). Solo lo 0,2% circa (8 giudizi) è sceso al di sotto del 60. I numeri evidenziano un "appiattimento" verso l'alto delle valutazioni individuali, fenomeno ancora più marcato per quanto riguarda la categoria dei dirigenti amministrativi di prima e seconda fascia del MAECI. Su un totale di 36 valutazioni, il punteggio più alto (100) è stato attribuito da 30 giudizi (l'83%



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

circa delle valutazioni), punteggi fra 90 e 99,9 da 6 giudizi (il 17%), mentre nessun giudizio è sceso al di sotto del 90. Al riguardo si osserva incidentalmente che le valutazioni individuali relative al personale appartenente alla carriera diplomatica, disciplinate dal regime speciale derivante dal D.P.R. 18 del 1967, registrano una graduazione dei giudizi ben più ampia e bilanciata.

Lo scrivente Organismo non può non rilevare come i dati sopra riportati, se da un lato forniscono una conferma del graduale, ma crescente radicamento, all'interno dell'Amministrazione degli Affari Esteri di una positiva "cultura della valutazione", d'altro lato 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.



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

2.3 Processo di attuazione del ciclo della Performance

Il giudizio sul processo di funzionamento del Sistema di questo Organismo Indipendente di valutazione è complessivamente positivo.

Il sistema messo in campo dal MAECI prevede 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 di volta in volta 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.

Nello specifico, il sistema in base al quale il MAECI adotta il documento sulle priorità politiche per l'anno successivo è il seguente: 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 di concorrere alla definizione di tali obiettivi strategici e di individuare quelli operativi. Vengono, inoltre, consultati la Direzione Generale per le risorse e l'innovazione, per quanto concerne la sostenibilità finanziaria, e l'OIV, che riceve le proposte di obiettivi, indicatori e piani di azione.



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Pertanto, questo OIV considera tale sistema funzionale ed efficace, risultando continuo e costante il dialogo tra il vertice politico e la dirigenza amministrativa.

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". Come già detto in precedenza, a causa dei noti vincoli alle assunzioni nella P.A. e soprattutto l'alta mobilità che caratterizza il personale di questo Ministero - soggetto a frequenti trasferimenti fra sede centrale e sedi estere -, la composizione attuale di tale Struttura permanente si basa esclusivamente su una unità di personale appartenente alla terza area e due unità appartenenti alla seconda area. Pertanto, le operazioni di supporto, assistenza e controllo che questo OIV riesce a portare avanti si rendono possibili anche grazie al sostegno che si riceve da parte del personale della Segreteria Generale, della Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione e dell'Ispettorato Generale.



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

3. Integrazione con il ciclo di bilancio

Il completamento della riforma del bilancio ha favorito l'integrazione fra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio, sia attraverso una relazione univoca tra programma di spesa e centro di responsabilità amministrativa, sia attraverso la maggiore evidenza attribuita alle finalità delle risorse pubblica a partire dall'introduzione delle azioni, nell'ambito della classificazione del bilancio.

A fronte di tale innovazione, il processo di definizione del quadro di riferimento, degli obiettivi e degli indicatori del MAECI, sia per il Piano delle performance, sia per le Note integrative, è stato il risultato di un intenso lavoro di coordinamento dei vari Centri di responsabilità, da parte della Segreteria Generale, con il supporto e la guida di questo OIV, con l'obiettivo mirato di coniugare i due principali processi ciclici della attività di programmazione economico finanziaria.

Il ciclo della pianificazione strategica, della performance e del bilancio del MAECI appare, quindi, massimamente integrato e coerente con le priorità politiche e gli obiettivi della programmazione finanziaria complessiva, in linea con i documenti di indirizzo generale e settoriale che orientano l'azione dell'Amministrazione.



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

La coerenza e l'integrazione dei citati strumenti trovano logica attuazione nella scelta strategica di una completa corrispondenza tra gli obiettivi, gli indicatori e i target individuati in sede di predisposizione del Piano della Performance e quelli indicati nella Nota integrativa, direttamente associati alle risorse finanziarie, ripartite in missioni, programmi e azioni di bilancio.

A rafforzare l'efficace applicazione del ciclo descritto ha concorso, in particolare, l'impegno dell'Amministrazione a dotarsi di un dettagliato ed esaustivo Quadro strategico di riferimento (con la descrizione delle priorità politiche, dello scenario istituzionale e socio-economico nel quale opera l'Amministrazione), di una adeguata descrizione degli obiettivi di tipo strategico e strutturale, da conseguire nel triennio della programmazione, e l'individuazione di una rete di indicatori significativi per quantificare gli obiettivi, con target degli indicatori in costante aggiornamento, al fine di monitorare i risultati conseguiti.

Un ruolo attivo e propulsivo nella gestione amministrativa della procedura sopradescritta è svolto dall'Organismo Indipendente di Valutazione - attraverso la propria Struttura tecnica permanente - in stretto coordinamento con la Segreteria Generale, nel supporto metodologico ai Centri di responsabilità nelle attività relative alla compilazione della Nota, ai fini dell'inserimento nel portale informatico della Ragioneria Generale dello



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Stato, sia in fase di previsione (Nota integrativa a DLB e a LB) che in fase di consuntivazione (Nota integrativa a consuntivo), degli obiettivi strutturali e strategici, dei dati contabili e degli indicatori di tutti i Centri di Responsabilità Amministrativa del Ministero. Le schede informatiche e i quadri di riferimento prodotti dai CdR vengono successivamente esaminati, validati e trasmessi all'Ispettorato di bilancio, unitamente al quadro generale di riferimento e alla relazione di sintesi sui risultati raggiunti.

Anche in fase di consuntivazione, gli strumenti dedicati al processo di misurazione e valutazione delle performance, integrati a quelli del ciclo di bilancio, (Relazione sulla performance, Nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato, Relazione annuale ai sensi dell'art. 3, commi 68 e 69 della legge 244/2007) hanno mostrato la loro validità ed efficacia, ai fini della validazione da parte di questo OIV, nel riportare dati e informazioni significativi su come e quanto gli obiettivi assegnati sono stati raggiunti dai vari Centri di responsabilità, con le risorse messe a disposizione dell'Amministrazione.

Così strutturato, 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 descritto. Pertanto, a parere dello scrivente



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Organismo, la valutazione d'insieme sulla conformità del ciclo della performance alla pertinente normativa relativamente al collegamento con la programmazione economico-finanziaria appare pienamente positiva.

4. Programma triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione del MAECI è stato adottato il 31 gennaio 2014, e successivamente aggiornato nel 2015 e nel 2016. A partire dall'anno 2017, la materia della trasparenza di cui al preesistente Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è confluita in una sezione del "Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza - PTPCT" (2017-2019) approvato con DM 14 febbraio 2017, n. 287, e pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web istituzionale del MAECI.

Negli anni successivi (2018 e 2019) il Ministero ha provveduto ad aggiornare il PTPCT, previo coinvolgimento delle Direzioni Generali e dell'OIV (2018, DM 28 febbraio 2018, n. 452; 2019, DM 1° aprile 2019, n. 805). Per il triennio 2020-2022 l'aggiornamento del PTPCT risulta essere stato effettuato (DM 10 marzo 2020, n. 582) ed il relativo provvedimento di adozione è in registrazione presso la Corte dei Conti. **Tale ultimo Piano ha visto un**



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

rafforzato coinvolgimento dell'OIV, che ha tenuto incontri periodici con la Responsabile per la prevenzione della Corruzione ed il Responsabile per la trasparenza, figure entrambe incardinate presso l'Ispettorato Generale.

Il PTPCT individua, avvalendosi dei contributi di analisi delle Direzioni Generali e dei Servizi, la potenziale distribuzione del rischio per l'Amministrazione (centrale ed estera), sia nelle quattro aree obbligatorie (art. 1, c. 16 L. 190/2012 e PNA 2013), sia nelle aree specifiche individuate nel Codice di comportamento MAECI (visti, cittadinanza, contabilità ed amministrazione all'estero). A seguito dell'individuazione del livello di rischio (dato da probabilità e impatto), prevede accurate misure di gestione dello stesso, che includono il monitoraggio, la mitigazione e l'adozione di misure specifiche di prevenzione del rischio. Tra le misure più rilevanti meritano menzione quelle della rotazione funzionale nei settori a maggiore rischio (contratti pubblici, reclutamento), della diffusione dei Codici di comportamento dei dipendenti, l'obbligo di astensione da attività o incarichi precedenti, gli incarichi aggiuntivi, il divieto di *pantouflage* e la gestione dei conflitti di interesse. È anche presente il riferimento alla gestione dei procedimenti disciplinari da parte dell'Amministrazione, che costituisce un indice per valutare il grado di integrità di un'organizzazione.



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

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. Nello svolgimento di questa sua funzione, 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. La stessa complessità organizzativa ha fatto sì che le due figure di Responsabile anticorruzione e Responsabile per la Trasparenza venissero tenute distinte, anche se incardinate presso la stessa Struttura di livello dirigenziale generale. Dal 2019 (DM 16 gennaio 2019, n. 54), il Responsabile per la trasparenza ex d. lgs. n. 33/2016 opera presso l'Ispettorato Generale, raccordandosi con la Responsabile anticorruzione.

Le Direzioni Generali sotto la cui competenza ricadono i settori maggiormente esposti ai rischi corruttivi si sono dotate di accurati strumenti di misurazione e di valutazione dei rischi stessi (si segnalano, in particolare, nel Piano 2020-2022, il sistema di gestione del rischio per i visti, il sistema di gestione del rischio ispettivo, nonché le buone prassi per le consultazioni elettorali).



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Il MAECI dispone inoltre di un Ufficio per le relazioni con il pubblico - che opera anche come Help Desk FOIA - cui ci si può rivolgere per segnalare disservizi e per indirizzare rilievi o suggerimenti, nonché 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 cattiva amministrazione.

L'attuazione delle misure contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione nell'anno 2019 è stata giudicata complessivamente positiva anche dalla stessa RPC, in progressivo miglioramento rispetto all'anno precedente. Ha continuato ad avere efficace applicazione lo strumento della "rotazione degli incarichi", che nel 2019 ha interessato 1092 dipendenti su un totale di 3640 dipendenti ministeriali (pari al 31,7% del personale del MAECI, presso l'Amministrazione Centrale e sulla rete estera).

Risultati positivi si sono registrati sul fronte della formazione anticorruzione e ciò non solo per il suo incremento (capillare diffusione di moduli mirati, e-learning), ma anche per l'introduzione, a cura dell'Ispettorato Generale, di sessioni informative rivolte ai dipendenti delle sedi ispezionate. Con questa modalità aggiuntiva (sperimentale nel 2018 ed a regime nel 2019), è stato possibile raggiungere anche il personale assunto a legge locale e con sessioni in lingua veicolare (inglese). Tali sessioni hanno consentito di rafforzare la



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

promozione dei Codici di comportamento e del Piano triennale di prevenzione della corruzione, che pur se capillarmente diffusi, vanno sempre richiamati quali presidi di integrità e di correttezza. Ulteriori sinergie in tal senso sono state attivate in occasione delle Riunioni di area dei Direttori di Istituti di Cultura e dei Consoli, nelle quali l'Ispettorato Generale ha assicurato lo svolgimento di sessioni informative sulla prevenzione del rischio nei contratti pubblici (Lima, Tokyo, Montreal).

In materia di "whistleblowing", strumento di recente applicazione, e che necessita di essere ancora pienamente compreso, l'Amministrazione si è dotata di un apposito applicativo "in riuso" dall'ANAC. In occasione della giornata anticorruzione al MAECI (evento tenutosi il 18 dicembre 2019 aperto a tutti i dipendenti), anche alla presenza dell'OIV, sono state illustrate le funzionalità dell'applicativo, unite ad un dibattito generale sulla materia.

Le principali criticità del settore derivano dalla generale carenza di risorse umane dell'Amministrazione, che ha parzialmente limitato la possibilità di rafforzarlo, nonché dall'elevata mobilità del personale del MAECI, circostanza che, se da un lato è garanzia ulteriore di prevenzione della corruzione, dall'altro rende più complesso il radicarsi di conoscenze e buone pratiche. A ciò si aggiunge che il numero di adempimenti necessari per



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

"mettere in sicurezza" i procedimenti, spesso si scontra con la celerità e le restrizioni previste da diversi ordinamenti locali.

In materia di trasparenza, l'Amministrazione risulta aver ben metabolizzato i contenuti del "nuovo" accesso civico (d. lgs. n. 33/2013 - FOIA). Come evidenziato dall'Ispettorato all'OIV, non risultano segnalazioni per mancata pubblicazione (art. 5, c. 1, d. lgs. cit.), mentre diverse sono state le domande di accesso civico generalizzato (art. 5, c. 2, d. lgs. cit.), ovvero di dati e informazioni non soggetti a pubblicazione obbligatoria. Il totale di accessi "FOIA" nel 2019 è stato pari a 70, con 9 richieste di riesame (di cui 7 di competenza MAECI - con esito di I grado confermato - e due non di competenza MAECI, ma AICS). I settori maggiormente interessati sono stati quelli delle politiche migratorie e degli aiuti allo sviluppo. Tutte le richieste (di I e di II istanza) sono state evase entro i termini di legge, rispettivamente dagli Uffici e dal Responsabile per la trasparenza, d'intesa con la Responsabile anticorruzione.

L'attuazione degli aspetti relativi alla trasparenza risulta integrata con il Piano della Performance e per il triennio 2020-2022 è stato avviato un più ampio dialogo tra il Direttore OIV, il Responsabile anticorruzione e il Responsabile trasparenza, al fine di individuare ulteriori aree di



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

integrazione, con reciproco miglioramento degli aspetti di performance, anticorruzione (*rectius*, buona amministrazione) e trasparenza.

Più precisamente, il dialogo è stato focalizzato preliminarmente sull'iter di adozione del PTPCT, sulla mappatura dei procedimenti, sulla valutazione del rischio e sul suo trattamento.

Venendo alle modalità di valutazione del rischio (che avvengono in modalità centralizzata), le stesse - illustrate all'OIV - evidenziano come le Direzioni Generali e i Servizi, avendo il governo dei procedimenti e potendo ricevere un *feedback* da parte degli Uffici all'estero, sono in grado di effettuare una valutazione che comprenda anche i rischi specifici riferiti ai Paesi presso i quali si svolgono i procedimenti.

Tenuto conto che per alcune attività il rischio può ritenersi più elevato presso alcuni Paesi (es. visti, cittadinanza), l'approccio adottato nella valutazione del rischio è di tipo prudenziale, con l'applicazione di misure di prevenzione, di mitigazione e di monitoraggio a vasto raggio, anche in situazioni a rischio moderato.

Le informazioni per la valutazione dei rischi specifici di alcuni Paesi provengono dal costante raccordo Amministrazione centrale - Rete estera, effettuato dai rispettivi titolari, i quali sono anche Referenti anticorruzione e trasparenza.



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

Il PTPCT che ne discende consente agli Uffici centrali di applicare direttamente le misure anticorruzione per tutti i settori interessati (come riportato nelle singole tabelle di valutazione del rischio, corredate delle azioni); per le Sedi all'estero, invece, i settori ad alto rischio (in particolare visti) sono presidiati da apposite misure che devono essere applicate (sistema di *risk management* specifico). Gli altri settori oggetto di valutazione (es. settore consolare, concessione di contributi economici, appalti pubblici e reclutamento del personale locale), sono protetti da una serie misure di prevenzione e mitigazione del rischio previste in Circolari, Messaggi circolari ed Istruzioni specifiche - aggiornate all'evoluzione normativa e di rischio - e vanno eventualmente integrate con gli scostamenti previsti dalle valutazioni di rischio degli Uffici centrali. I procedimenti speculari a quelli adottati dagli Uffici centrali, sono invece tutelati con le stesse misure previste a livello centrale.

Con riferimento, poi, alla formazione e alla attività di sensibilizzazione del personale sul tema della buona amministrazione, oltre alle iniziative obbligatorie previste in materia di formazione, apprezzabile risulta l'attività dell'Ispettorato Generale di promozione della cultura della legalità, svolta in occasione delle visite ispettive e delle riunioni di area degli Istituti di cultura



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

(sessioni anticorruzione e codici di comportamento; sessioni anticorruzione e prevenzione del rischio nei contratti pubblici). A tali misure si sono aggiunte giornate di sensibilizzazione (Giornata anticorruzione, seminari di aggiornamento), a cui ha preso parte anche l'OIV.

L'approccio adottato in materia dall'Ispettorato Generale, in considerazione della vasta rete di Uffici all'estero, ha trovato il conforto dell'OIV, che si è dichiarato disponibile a collaborare per fornire spunti di miglioramento, soprattutto negli ambiti di competenza, ovvero nelle aree di contatto tra anticorruzione - trasparenza e performance.

Concentrando l'analisi sulle aree di integrazione tra Piano anticorruzione e Piano della performance, dagli incontri effettuati nel corso del secondo semestre del 2019, sono emerse delle aree di maggiore integrazione che potrebbero essere sviluppate mediante un confronto costante tra l'OIV e l'Ispettorato Generale con un apposito tavolo di lavoro informale.

Partendo, infatti, dal condiviso presupposto che la performance di un'organizzazione si espleta anche sul piano della "compliance" - intesa come sostrato normativo e regolamentare di riferimento a cui la stessa performance deve conformarsi in termini di efficacia e, dunque, di qualità dell'azione amministrativa - si è ipotizzato, d'intesa con l'Ispettorato, un



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

durevole confronto concentrato sulle aree considerate a maggiore rischio per favorire una maggiore integrazione tra settori.

Tale possibilità può, infatti, essere sviluppata grazie alla natura trasversale degli aspetti di anticorruzione e trasparenza, che sono presidi fissi del corretto svolgimento delle attività istituzionali, valutando, altresì, l'impatto delle misure anticorruzione e trasparenza sul benessere organizzativo e, quindi, di riflesso, sulla performance del Ministero.

Si è, così, conclusivamente convenuto sulla possibilità di sviluppare tali obiettivi mediante un tavolo di lavoro informale che avrebbe dovuto essere convocato su base regolare ed in base ai rispettivi impegni istituzionali e che, si auspica, possa attivarsi al più presto, in considerazione della emergenza epidemiologica COVID 19.

Su un piano più generale, l'Ispettorato ha comunicato come l'elaborazione e l'aggiornamento dei dati ricevuti dagli uffici siano stati costanti, grazie alla continua e attiva collaborazione dell'apparato ministeriale. Importanti innovazioni si sono registrate nell'area di rischio contratti pubblici, con l'entrata a regime (da luglio 2019) di un applicativo unico Amministrazione centrale - Rete estera (cd. "Portale contratti"), che consente il tempestivo aggiornamento dei dati obbligatori di cui all'art. 1, c. 32 della L. 190/2019 e la centralizzazione degli stessi dati, con accresciuta facilità di individuazione,



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

sia nella sezione Amministrazione trasparente del sito www.esteri.it, che nelle sezioni dei mini-siti degli Uffici all'estero. Si è trattato, di uno sforzo notevole, realizzato mediante forti sinergie tra Ispettorato Generale, DGAI e Servizio Stampa, nonostante la limitatezza numerica di risorse umane ed i forti vincoli tecnologici (larghezza di banda per la trasmissione dei dati e spazio di archiviazione limitato).

Efficace appare, altresì, la cura che l'Amministrazione degli Affari Esteri riserva alla proiezione esterna, in particolare verso la società civile, attraverso manifestazioni, eventi ed iniziative aventi lo scopo di far conoscere al cittadino/utente l'articolazione e le funzioni proprie del Ministero (come ad esempio la manifestazione "Farnesina Porte Aperte", che registra un continuo interesse da parte dei cittadini).

Gli Uffici dell'Amministrazione centrale e della Rete estera, grazie anche alla costante opera di sensibilizzazione svolta dall'Ispettorato Generale, risultano aver curato scrupolosamente la pubblicazione dei dati e delle informazioni obbligatorie nelle rispettive sezioni di "Amministrazione trasparente" dei siti web. Per la Rete estera, permangono alcune difficoltà di pubblicazione legate a restrizioni imposte dalle normative locali, che devono essere osservate per scongiurare possibili azioni legali. Del pari, in alcuni



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

contesti bellici, alcune Sedi hanno fatto stato dell'elevazione dell'esposizione a rischi terroristici derivante da un'integrale pubblicazione di informazioni. Apprezzabile la prassi ministeriale di inserire nella sezione "Amministrazione trasparente" anche informazioni aggiuntive non sottoposte ad obblighi di pubblicazione, ma ritenute di interesse per il pubblico (cd. "trasparenza proattiva"). **In tal senso, si segnala positivamente il costante richiamo dell'Ispettorato Generale nel raccomandare la pubblicazione completa e chiara di ogni informazione utile per i servizi consolari considerati a maggior rischio, anche a fini di prevenzione della corruzione.** A tale iniziativa si aggiunge l'opera di costante controllo e di "manutenzione dei contenuti" del sito ministeriale, con maggiore fruibilità degli stessi (es. sotto sezioni "Bilancio Trasparente" e "Bandi di gara e contratti"), con eliminazione di informazioni ridonanti ed attivazione di nuovi collegamenti ipertestuali per meglio orientare il lettore.

Nel corso del 2019, la sezione "Amministrazione trasparente" ha ricevuto 351.451 visite e 81.965 accessi (trend in aumento rispetto al 2018). Il sito web www.esteri.it ha ricevuto, nello stesso periodo, 13.532.390 di visite, 9.232.140 di visualizzazioni e 5.009.470 di accessi.



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Relativamente ai rapporti tra Amministrazione centrale e Rete estera, il Ministero svolge attività di indirizzo, di indicazione di priorità (politiche e di servizio), di allocazione di risorse (umane e finanziarie), di controllo, intervento diretto per emergenze (Unità di Crisi, anche in funzione preventiva), ed assicura alla Rete estera una serie di servizi per assicurarne il buon funzionamento ed un elevato standard di prestazione (tra gli altri, gestione delle risorse umane, procedimenti disciplinari, istruzioni per assicurare uniformità di servizi, vigilanza ispettiva, consulenza interna).

La Rete estera, dunque, costituisce il terminale operativo dei servizi finali resi, tra i quali si menzionano, sul piano consolare, il rilascio di passaporti e di carte d'identità, la tenuta della documentazione anagrafica e di stato civile, il rilascio dei visti, l'assistenza ai connazionali, l'erogazione di prestazioni di assistenza sociale, il rilascio di atti notarili, la promozione del sistema Italia nei suoi vari risvolti, commerciali e culturali). Sul piano diplomatico, i servizi erogati assicurano un corretto svolgimento delle relazioni internazionali bilaterali e multilaterali, in funzione preparatoria di attività di politica estera che impegnano lo Stato italiano nella comunità internazionale. In merito a tutti tali servizi, il MAECI risulta ben consapevole dell'attenzione del pubblico e dell'utenza verso una sempre maggiore efficienza delle prestazioni fornite. Gli standard di qualità ai quali il Ministero si ispira, anche grazie alle



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

iniziative di digitalizzazione di alcuni servizi (soprattutto sul piano consolare e sul fronte trasparenza) risultano in progressivo miglioramento, con un'accresciuta fruibilità ed accessibilità.

5. Conclusioni

Alla luce dell'ampia verifica effettuata, questo Organismo Indipendente di Valutazione esprime un generale e positivo apprezzamento per il costante impegno dell'Amministrazione nel perseguire obiettivi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità della sua azione, come ampiamente già evidenziato nel corso di questa relazione, reso ancora più rilevante, sia per la non sempre agevole misurabilità dell'azione diplomatica della Farnesina, che in considerazione della diffusa carenza di risorse umane di cui anche lo scrivente ufficio risente.

L' OIV suggerisce, pertanto, all'amministrazione di perseverare in tal senso e, più precisamente:

- con riferimento al **funzionamento complessivo del sistema di misurazione e di valutazione**, continuando nell'attività avviata di affinamento degli obiettivi, degli indicatori e dei target, così da palesare ancora più accuratamente il contributo di ogni struttura e di ogni dipendente ai risultati raggiunti; in tal senso è auspicabile una attualizzazione, anche formale, del



Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Sistema di Misurazione e di Valutazione della Performance che recepisca quanto già accade, sostanzialmente, nella prassi operativa;

- relativamente al **tema della trasparenza e della corruzione**, seguitando nell' impegno funzionale alla cristallizzazione di misure atte a prevenire fenomeni di cattiva amministrazione in una logica di pianificazione trasversale degli obiettivi di trasparenza, di efficacia amministrativa e di razionalizzazione della spesa, valorizzando il principio per cui il concetto di corruzione deve essere inteso in senso più ampio di quello previsto dalle corrispondenti norme penali ed attratto in una più estesa nozione di *mala administration*.

In tema di **valutazione partecipativa** - anche in coerenza con quanto dettato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, articolo 19-bis, che ha inteso rafforzare il ruolo dei cittadini e utenti nel ciclo di gestione della performance, introducendo innovazioni sulla disciplina relativa al loro coinvolgimento nel processo di misurazione della performance organizzativa e dalle recenti Linee guida 4/2019 adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica - programmando un approccio partecipativo più ampio possibile lungo tutto il ciclo della performance, dalla fase di programmazione fino a quella di valutazione, secondo i modelli più innovativi di *governance*, promossi anche a livello internazionale, avendo attenzione anche alla rete estera.



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*

E ciò per le seguenti motivazioni.

Nello specifico della rete estera, una programmazione della valutazione partecipativa, non episodica, ma strutturale e pianificata, che coinvolga anche le sedi esterne al territorio nazionale, consente alla sede centrale, in una logica sinergica, di approfondire, con riferimento ai profili organizzativi esterni, punti di forza e criticità; di poi, perché l'attività di *reporting* del grado di soddisfazione dell'utenza finale e degli *stakeholders* locali, può offrire spunti di riflessione anche per monitorare ed eventualmente perfezionare criticità, se presenti, introducendo, ove necessario e possibile, meccanismi di semplificazione burocratica, oltre che di controllo sulla qualità dei servizi.

Più in generale, infine, perché - partendo dall'assunto che l'efficacia della spesa pubblica non è solo questione di *quantum* finanziario ma anche di qualità della stessa, essendo funzionale alla creazione di un "valore pubblico" - l'espressione di un giudizio esterno sul grado di soddisfazione ricevuto rispetto alle attese programmate consente di essere efficace ed efficiente superando quell'elemento critico e pericoloso dell'autoreferenzialità.

Roma, 29 maggio 2020

Cons. Stefano Glinianski

(Organismo indipendente di valutazione)

