



RELAZIONE

Validazione della Relazione sulla performance dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per l'anno 2019.

Con determinazione 115 del 29 maggio 2020, il Direttore dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo ha approvato la Relazione annuale sulla Performance e trasmesso la stessa all'OIV per la sua validazione.

La Relazione annuale sulla performance, approvata dall'Organo di indirizzo politico amministrativo, infatti, deve essere validata dall'OIV, entro il 30 giugno di ogni anno. Ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera c) del d.lgs. 150/2009, l'OIV "valida la Relazione sulla performance (. . .) a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione".

L'Agenzia, pur non essendo tenuta al rispetto degli indirizzi metodologici e delle indicazioni di carattere generale di cui alle Linee guida per la Relazione annuale sulla Performance adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, comunque, ha tenuto conto di alcuni suggerimenti espressi dal citato Dipartimento.

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 e che la programmazione, il monitoraggio della performance e la conseguente valutazione dell'attività svolta dell'amministrazione siano stati portati avanti con costante impegno da parte degli organi preposti al controllo di tali aspetti.

b) Relativamente alla coerenza tra la valutazione della performance organizzativa complessiva effettuata dall'OIV e le valutazioni degli obiettivi di performance organizzativa riportate dall'AICS nella Relazione, l' OIV prende atto che l'AICS ha provveduto ad uniformarsi a molte delle raccomandazioni sollevate nella Relazione di Validazione 2018 rispetto ad alcune criticità che erano state riscontrate.

A tal proposito, va rilevato che, proprio al fine di evitare il ripresentarsi di situazioni impedenti un effettivo sviluppo dell'Agenzia, la stessa ha messo in atto e portato avanti una pianificazione che ha quale primario obiettivo strategico la riproposizione del superamento di una fase transitoria per consolidare la sua struttura.

Pertanto, come riportato 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, l' Organismo Indipendente di Valutazione valuta *“positivamente, anche in considerazione della protratta fase di start-up dell'Agenzia e delle diverse difficoltà manifestatesi sin dal momento della sua istituzione, l'operato dell'AICS, anche e soprattutto per l'evidente sforzo con il quale la stessa sta procedendo alla sua riorganizzazione in una logica di consolidamento strutturale”*.

c) In merito alla presenza nella Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi, sia di performance organizzativa che individuale, inseriti nel Piano, si rileva – con riferimento agli obiettivi relativi alla performance organizzativa - che la Relazione è accompagnata da un allegato che riporta tutti gli obiettivi strutturali ed il grado di raggiungimento degli stessi.

Nel Piano della Performance 2019-2021, l'AICS ha individuato i propri “Obiettivi strutturali” suddividendoli in cinque macro-aree. A fronte di tali macro-aree, sono stati poi identificati specifici macro-indicatori per ciascuna di esse, al fine di individuare delle *proxy* per il raggiungimento del risultato atteso per ciascuna area, da misurarsi con un indicatore complessivo. Si aggiungono, poi, ai predetti, gli “Obiettivi operativi”, che rappresentano ulteriori specificazioni e sono, dunque, funzionali al loro raggiungimento dei primi.

Così facendo, l'AICS ha provveduto ad uniformarsi a molte delle raccomandazioni precedentemente sollevate dallo scrivente.

Si evidenzia, altresì, che la performance di dettaglio relativa ai 15 obiettivi operativi del Piano della performance è contenuta nelle schede presentate all'Allegato 1 alla Relazione dove, per ciascun obiettivo, vengono riportati gli indicatori e i target, fornita la misurazione degli obiettivi e la valutazione degli stessi, oltre che note e analisi dei risultati raggiunti e spiegazioni circa gli scostamenti rispetto a quanto preventivato.

Venendo, poi, all'osservazione sollevata dall'OIV nella Relazione di Validazione per il 2018 circa la necessità di una rendicontazione più puntuale del concorso offerto alla performance organizzativa dalle sedi estere e, allo stesso tempo, di una più precisa attività di reporting del grado di soddisfazione dell'utenza finale e degli stakeholder, si fa presente che l'OIV, nell'ottica di avviare un processo di miglioramento della performance dell'AICS e di mettere in atto l'articolo 8 del d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, come novellato dal d. lgs. 25 maggio 2017, n. 74, in tema di valutazione partecipativa, ha intrapreso una serie di attività di controllo strategico, anche con visite sul campo, finalizzate ad una valutazione partecipativa stakeholder-based degli interventi di cooperazione italiana, al fine di migliorare le attività e i servizi resi dall'Amministrazione.

Presupposto di tale indagine è stato il principio per cui l'efficacia della spesa pubblica non è solo questione di quantum finanziario, ma soprattutto di qualità della stessa, dovendo essa creare un "valore pubblico" a favore di tutti i cittadini.

Nel corso del 2019, pertanto, nell'ambito di una missione congiunta in Giordania del Direttore dell'AICS e del Direttore dell'OIV, sono stati incontrati numerosi stakeholder dell'Agenzia e si è concordato di sviluppare un progetto pilota di valutazione partecipativa che preveda il coinvolgimento degli stakeholder degli enti valutati, ovvero dei principali partner di cooperazione quali Ministeri, enti governativi, altre espressioni di stakeholder locali partner di progetto. Successivamente, sono state interessate in questo "progetto pilota" le sedi di Amman, Beirut e Gerusalemme, attraverso una prima missione dell'OIV, con preliminare mappatura degli stakeholder, individuati su tre macro categorie: nazionali, locali, imprese/OSC etc. e previa selezione delle attività e dei servizi più rilevanti con riferimento all'azione dell'AICS.

Il coinvolgimento delle controparti locali, nei tre casi, è partito da un esercizio di valutazione mediante la somministrazione di questionari rivolti a misurare qualitativamente la performance delle Sedi estere AICS summenzionate successivamente perfezionatosi con tavoli bilaterali e multilaterali di confronto. In termini generali, si è rilevato, con riguardo alle fasi della pianificazione dei progetti, della loro realizzazione e del successivo monitoraggio, un buon grado di soddisfazione degli utenti intervistati. Allo stesso tempo, la missione dell'OIV è stata anche uno strumento utile per valutare l'esistenza di criticità e la misura della loro percezione da parte dell'utenza finale, al fine di tracciare delle future linee guida che potranno orientare l'attività di AICS, mitigando eventuali margini di inefficacia, oltre che di inefficienza dell'azione amministrativa, ove presenti.

In particolare, il punto di debolezza segnalato quasi all'unanimità dalle controparti intervistate riguarda il fattore di enorme attrito che esercita la complessa burocrazia nella fase che va dalla pianificazione di un progetto alla sua approvazione di cui si auspica uno snellimento dell'iter amministrativo.

In conclusione, nel solco di quanto precedentemente raccomandato nella Relazione di Validazione 2018 circa la necessità di una più precisa attività di reporting del grado di soddisfazione dell'utenza finale e degli stakeholder, visti i risultati positivi del progetto pilota nel Vicino Oriente, l'OIV – con il già attualmente esistente avviso favorevole dell'AICS – auspica di applicare tale metodologia in tutte le articolazioni dell'Agenzia e in particolare alla sua rete estera.

A tal proposito, conclusasi la fase pilota, l'applicazione di una adeguata metodologia di “valutazione partecipativa” potrà svilupparsi anche tenendo conto dei risultati e del modello definito in seno al progetto SviluPpa, in corso di esecuzione in Agenzia, che offrirà una piattaforma specifica per servire tale scopo.

In merito al raggiungimento degli obiettivi relativi alla performance individuale, come già rilevato dallo scrivente 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”, *“a fronte delle criticità riscontrate nell'anno precedente, laddove si era riscontrata una non rigida applicazione del metodo del cascading degli obiettivi di performance organizzativa su quella individuale e l'applicazione dei pesi ai singoli uffici (pur giustificabile a causa delle note carenze di organico e dello svolgimento da parte di singoli dirigenti di più e diverse funzioni), nel 2019 gli obiettivi di performance individuale assegnati ai dirigenti di prima e seconda fascia sono stati identificati in piena coerenza con gli obiettivi annuali di performance organizzativa del Piano della Performance, e declinati essenzialmente a partire dalle attività e dai progetti definiti in sede di programmazione annuale.”*

Dunque, a partire dalla performance organizzativa sono stati identificati e assegnati gli obiettivi di performance a cui i dirigenti, sulla base delle responsabilità affidate, sono chiamati a contribuire, talvolta – vista altresì la carenza di organico - anche in concorso tra loro o con gli esperti e i funzionari a capo delle sedi estere.

L'assegnazione degli obiettivi individuali ai dirigenti in servizio ai fini della valutazione della performance individuale è stata formalizzata con le modalità previste dal Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) dell'Agenzia relativa ai risultati raggiunti e ai comportamenti organizzativi ed il peso attribuito alle dimensioni della performance individuale varia in relazione alle attività e responsabilità assegnate all'individuo.

Inoltre, nel 2019 il Direttore ha, altresì, assegnato, in conformità con la normativa, sia obiettivi agli esperti ex legge 49/87 presenti in sede centrale, che obiettivi ai direttori delle 20 sedi estere, coerenti con il Piano della Performance, le esigenze del bilancio, il rispetto delle scadenze e la gestione del personale in loco.

Quindi, richiamando nuovamente quanto attestato nella suddetta Relazione, lo scrivente OIV *“prende atto che nel 2019 l’Agenzia ha operato in una condizione di organico incompleto per metà, che vede i singoli dirigenti svolgere frequentemente funzioni “corporate”, contribuendo al conseguimento della performance complessiva dell’organizzazione, andando in molti casi ben oltre l’adempimento dei singoli obblighi contrattuali. Infatti ciascun dirigente contribuisce in modo solidale alla realizzazione dei più ampi obiettivi della performance organizzativa dell’AICS i quali - anche per loro stessa natura - non sono sempre ascrivibili ai singoli Uffici, e vengono raggiunti anche grazie al determinante apporto del personale tutto e in particolare di strutture non dirigenziali come le sedi estere. Di tale aspetto è stato tenuto conto nella valutazione individuale dei dirigenti.”*

d) Con riferimento al se nella misurazione e valutazione della performance si sia tenuto conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza, si dà atto che tra gli Obiettivi Strategici – di cui si è già dato conto - sono presenti specifici Obiettivi Operativi relativi a tali settori. In particolare, all’interno dell’Obiettivo Strategico n. 1, è presente l’obiettivo operativo “Migliorare la trasparenza e la comunicazione pubblica del sistema di cooperazione italiano sui risultati raggiunti, a livello nazionale e internazionale”; all’interno dell’Obiettivo Strategico n. 15 è presente l’obiettivo operativo “Prevenire la corruzione e promuovere l’integrità, implementando gli standard OCSE”.

Inoltre, l’ OIV evidenzia come la revisione degli indicatori del Piano della Performance 2019-2021, resasi necessaria a seguito della sottoscrizione della nuova Convenzione con il MAECI, ha permesso all’AICS di anticipare a ottobre 2019 l’attuazione della raccomandazione dello scrivente Organismo di includere nei futuri Piani della Performance *“più e trasversali obiettivi di trasparenza, di efficacia amministrativa e di razionalizzazione delle spese”* (Relazione di Validazione 2018).

In particolare gli obiettivi 2019-2021, rivisti e su cui verte la Relazione in questione, prevedono in più parti degli indicatori specifici relativi alla trasparenza, segnatamente nei cluster “Istituzionale e Proiezione esterna”, “Partenariati”, e “Consolidamento Strutturale”, nell’ottica di un auspicato contrasto a fenomeni di cattiva amministrazione.

e) Sulla verifica del corretto utilizzo del calcolo previsto per gli indicatori, si prende atto che gli indicatori identificati sono prevalentemente chiari e definiti e che prevalgono obiettivi quantitativi e misurabili rispetto agli obiettivi qualitativi (oggetto di autovalutazione discrezionale).

Alcuni esempi sono i seguenti:

- indicatori interruttori SI/NO;
- puntuali (es. il ranking “fair” certificato dall’ Aid Transparency Index”);
- prodotti fisici (es n.1 bozza di linee guida prodotte; n. 2 seminari tecnici realizzati);
- numerici discreti (es. numero di copie del Rapporto annuale disseminate);
- percentuale di raggiungimento (con identificazione corretta del denominatore).

Le schede fornite da AICS contengono un sufficiente grado di dettaglio nei campi “Risultato valutato” e “note” che quasi sempre permette di risalire al sistema di calcolo, quando non esplicito nella misurazione (ad esempio, gli obiettivi 7-a; 8-b).

In genere, inoltre, gli obiettivi numerici contengono una baseline, seppure non sempre esplicitata. A tal proposito, lo scrivente Organismo raccomanda, per il futuro, che tale baseline venga esplicitata, qualora possibile, al fine di verificare i margini di futuro miglioramento.

Infine, obiettivi complessi come il completamento dell'*handover* delle iniziative di cooperazione delegata (10-a) possono essere ulteriormente verificati presso l'ente che ha trasferito ad AICS la competenza (in questo caso il MAECI-DGCS).

f) Sull'affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della Relazione si rileva che buona parte degli obiettivi inseriti nel Piano della Performance AICS sono endogeni a processi interni e non ad atti finali, in quanto l'Agenzia funge da braccio tecnico e supporto di decisioni che ricadono solo parzialmente nel proprio ambito di responsabilità (ad esempio, la deliberazione di iniziative bilaterali presentata da AICS deve essere poi approvata da un organo collegiale, il Comitato Congiunto). In altri casi, si tratta di obiettivi di consolidamento della struttura; pertanto, per questo tipo di obiettivi, non esistono fonti esterne.

Nel caso, invece, di documenti da produrre per il MAECI, fa fede il protocollo (“eprot”) e la messaggistica “PIT DIR” che, non essendo editabili, rappresentano una fonte certa di rilevazione per gli atti che l'AICS deve produrre entro un tempo prefissato (cfr. ad esempio obiettivo 3 - Contributo ai programmi Paese; obiettivo 5 - invio di bozza di linee guida operative). Per l'obiettivo “Peer Review” l'Agenzia ha invece preferito il canale email con il MAECI, vista la mole e la tempestività di comunicazioni richieste.

In altri casi ancora, i dati sono forniti da AICS (cfr. ad es. l'obiettivo 4 - Percentuale erogazioni o deliberazioni del bilaterale) ma vengono “certificati” anche da altri Organi (nel caso di specie, il Ministro a cui AICS presenta la relazione annuale, ai sensi della Convenzione con il MAECI).

Ad ogni modo, tra le fonti esterne rilevate, si segnalano:

- obiettivo 1 – Aid Transparency Index - pubblicato da ente internazionale;
- obiettivo 1 - Consultazioni portale istituzionale AICS (baseline 2016 indicizzato) – dove viene utilizzato Google Analytics;
- obiettivo 1 - Grado di trasparenza dell'amministrazione - certificazione OIV (ad eccezione del 2019);
- obiettivo 7 (b,c), obiettivo (8a) – dei quali è prevista la pubblicazione sul sito AICS e, quindi, verificabile direttamente;
- obiettivi 14(a) e 15(a) – anch'essi sono verificabili direttamente sul sito AICS.

A tal proposito, l'OIV suggerisce che l'AICS, per il futuro, si allinei agli standard ministeriali, indicando espressamente, per ogni obiettivo misurato, la fonte dei dati.

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 riporta, in primo luogo, quanto sopra detto - al punto c) - in merito all'Allegato 1 della Relazione, laddove per ogni obiettivo vengono riportati gli indicatori e i target, fornita la misurazione degli obiettivi, la valutazione degli stessi, insieme a note e analisi dei risultati raggiunti e spiegazioni degli scostamenti rispetto a quanto preventivato.

Inoltre, si rileva come nella stessa Relazione sia, in modo trasparente e chiaro, riportato come eventuali scostamenti dagli obiettivi programmati si siano verificati a causa soprattutto di una struttura organizzativa che non è ancora riuscita a conseguire un assetto stabile e completo principalmente per problemi dovuti a carenze di personale (nonostante i numerosi sforzi messi in atto dall'Agenzia in tal senso).

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**, si fa presente, che dai colloqui intercorsi e dalla documentazione in atti non emergono nella Relazione obiettivi non inseriti nel Piano. In linea generale, comunque, l' OIV esprime apprezzamento per gli sforzi compiuti dall'AICS nel 2019, soprattutto in termini di accoglimento delle osservazioni sollevate da questo Organismo e, quindi, per il lavoro svolto al fine di migliorare e superare le criticità a suo tempo sollevate.

i) Sulla **conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle linee guida del DFP**, si 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**, si evidenzia lo sforzo compiuto dall'AICS in tal senso.

Tutto ciò premesso, l'OIV

VALIDA

la Relazione annuale sulla Performance 2019.

Data, 25 giugno 2020

Cons. Stefano Glinianski

