



Ministero della Giustizia

Organismo Indipendente di Valutazione

Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione,
trasparenza e integrità dei controlli interni

Anno 2024

Redatta ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a), del Decreto Legislativo
27 ottobre 2009, n.150

Sommario

1. Funzionamento complessivo del Sistema di misurazione e valutazione	3
1.1 Il contesto di riferimento.....	3
1.2 Processo di attuazione del ciclo della performance	4
1.2.1 Pianificazione e programmazione.....	4
1.2.2 Monitoraggio.....	4
1.2.3. Rendicontazione	4
1.3 Performance organizzativa	5
1.4 Performance individuale.....	5
1.5 Struttura Tecnica e infrastruttura di supporto.....	6
1.6 Trasparenza e prevenzione della corruzione	6
1.7 Coinvolgimento degli stakeholder	7
1.8 Standard di qualità.....	7
1.9 Riduzione dei tempi di pagamento	7
2. Monitoraggio sull'avvio del ciclo della performance per l'anno 2025.....	7
3. Criticità e proposte di miglioramento	8
4. Integrazione con il ciclo di bilancio e i sistemi di controllo interni	8
5. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV	9
6. Allegati.....	9

Premessa

Ai sensi dell'art. 14 comma 4 lettera a) del D.lgs. n. 150 del 2009, l'Organismo Indipendente di valutazione (OIV) monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso. Nella presente relazione sono state evidenziate le criticità, i punti di forza e alcune proposte di miglioramento. I contenuti di seguito esposti scaturiscono dall'attività di monitoraggio periodico, svolta dall'OIV nell'ambito delle proprie funzioni.

L'oggetto della presente relazione riguarda il ciclo della performance 2024, terzo anno di applicazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) adottato con D.M. del 23 dicembre 2021.

1. Funzionamento complessivo del Sistema di misurazione e valutazione

1.1 Il contesto di riferimento

L'art.110 della Costituzione stabilisce che "ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia". Il Ministero della Giustizia costituisce il centro propulsore delle iniziative poste in essere per il miglioramento del sistema giustizia e, oltre ad occuparsi dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, espleta funzioni amministrative strettamente connesse alla funzione giurisdizionale sia nel campo civile che penale, quali la gestione degli archivi notarili, la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario, la cooperazione internazionale in materia civile e penale, l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica. Il Ministero assicura poi la gestione dei processi e delle risorse tecnologiche e la raccolta e analisi dei dati connessi all'amministrazione della giustizia, oltre al coordinamento della programmazione delle attività della politica regionale, nazionale ed europea e di coesione. Nel settore penitenziario, il Ministero svolge compiti di attuazione della politica, dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti, nonché di amministrazione del personale penitenziario e di gestione dei supporti tecnici necessari. Il Ministero ha competenza in materia di minori e di gestione del personale e dei beni relativi al settore della giustizia minorile.

All'interno dell'Ufficio di Gabinetto sono collocate l'Unità di Missione dedicata al monitoraggio dello stato di realizzazione degli obiettivi previsti dal PNRR e la Struttura di Missione per la valutazione delle politiche pubbliche e la revisione della spesa di supporto all'esercizio delle funzioni del Ministro.

La nuova struttura organizzativa del Ministero è articolata in 5 dipartimenti:

- Dipartimento per gli affari di giustizia;
- Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi
- Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;
- Dipartimento della giustizia minorile e di comunità;
- Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia

Oltre ai citati dipartimenti e agli uffici di diretta collaborazione occorre citare l'Amministrazione degli archivi notarili dotata di un proprio bilancio di cassa distinto dagli stanziamenti in bilancio del Ministero della giustizia.

Con D.M. 27 luglio 2023, il Vice capodipartimento del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, dr. Giuseppe Fichera, è stato nominato RPCT.

1.2 Processo di attuazione del ciclo della performance

1.2.1 Pianificazione e programmazione

Le fasi in cui si è articolato il processo di misurazione e valutazione della performance per il 2024 sono state le seguenti:

- Atto di indirizzo per l'anno 2024 emanato il 29 dicembre 2023;
- Direttiva annuale del Ministro per l'anno 2024 del 29 febbraio 2024;
- Piano Integrato Attività e Organizzazione 2024 - 2026 adottato con DM 31 gennaio 2024.
- Direttive di secondo livello dipartimentali
- Con D.M. 7 novembre 2024 è stato approvato l'aggiornamento del Piano Triennale dei Fabbisogni di personale 2024-2026 quale allegato al Piano integrato di attività e organizzazione 2024-2026

La programmazione degli obiettivi dei dirigenti è, in parte, inserita nella procedura di valutazione delle performance individuali. Avviando tali procedure l'OIV ha chiesto, ai dirigenti di livello generale ed ai dirigenti di livello non generale, la definizione degli obiettivi tramite la compilazione del prospetto contenuto nella piattaforma OIV "ciclo della performance" per la valutazione dei risultati. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ed il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità hanno provveduto alla sola compilazione del prospetto relativo alla definizione degli obiettivi dei dirigenti penitenziari, ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa.

In merito alla programmazione operativa, non si sono registrati nel corso del 2024 elementi significativi di scostamento rispetto a quanto evidenziato nella Relazione sul funzionamento relativa al 2023.

La declinazione degli obiettivi è avvenuta secondo le modalità previste dal SMVP. A seguito della Direttiva annuale e del Piano della performance, contenente gli obiettivi operativi di primo livello, sono stati individuati gli obiettivi operativi di secondo livello. Gli obiettivi programmati sono stati monitorati semestralmente dall'OIV mediante la piattaforma informatica di cui l'Ufficio dispone.

Nell'ambito delle attività di misurazione e valutazione della performance organizzativa rientra anche la raccolta sistematica, da parte dell'OIV, dei report di gestione utilizzati per la valutazione delle performance individuali dei dirigenti di livello non generale.

1.2.2 Monitoraggio

Come previsto dal SMVP, gli obiettivi sono stati oggetto di misurazione attraverso monitoraggi intermedi e sono attualmente in corso le attività di rendicontazione.

Analogamente ha interessato gli obiettivi dei dirigenti non sottoposti a valutazione individuale da parte dell'OIV che sono monitorati per quanto attiene alla performance organizzativa dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

1.2.3 Rendicontazione

L'attività di rendicontazione, a conclusione del ciclo della performance è, alla data del presente documento, in via di definizione, sia per quanto riguarda la rappresentazione dei dati inerenti alla Nota integrativa al rendiconto generale dello Stato, in relazione alla programmazione strategica, che per quanto attiene alla predisposizione della Relazione della performance 2024.

1.3 Performance organizzativa

Il Ministro della giustizia ha avviato il ciclo della performance 2024 redigendo, in data 29 dicembre 2023, l'Atto di indirizzo 2024 e, in data 29 febbraio 2024, la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione. È stato, quindi, predisposto il Piano integrato delle attività e dell'organizzazione 2024-2026 del Ministero della giustizia, pubblicato sul sito istituzionale.

Nel contesto descritto, l'OIV ha provveduto, ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. n. 150/2009 e come previsto all'articolo 13 della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, a realizzare un monitoraggio della performance organizzativa nella sua dimensione strategica. In particolare, l'OIV ha svolto un monitoraggio semestrale degli obiettivi strategici e strutturali, originariamente definiti dall'Amministrazione nell'ambito del processo di predisposizione della Nota Integrativa al Bilancio di previsione per il triennio 2024 – 2026, e successivamente inseriti in modo sistematico nei documenti di programmazione. Le attività di monitoraggio annuale 2024 degli obiettivi operativi di I° livello (direzioni generali) e di II° livello (uffici) risultano, pertanto, ancora in corso di svolgimento.

Il ricorso agli indicatori trasversali proposti dalla Ragioneria Generale dello Stato per la misurazione degli obiettivi, riconducibili alle missioni 32.2 "indirizzo politico" e 32.3 "servizi e affari generali per le Amministrazioni", è stato confermato anche nella predisposizione degli obiettivi strategici contenuti nella Nota integrativa al bilancio di previsione per il triennio 2024 – 2026.

Nel corso del 2020 l'Amministrazione ha, inoltre, aderito al progetto di sperimentazione di "Indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle Amministrazioni pubbliche", coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

E' tuttora in corso la rilevazione degli indicatori comuni relativi ai dati del 2024.

Sulla base delle proposte formulate dai referenti dei Dipartimenti, è stata svolta una ricognizione relativa agli indicatori da rilevare per le quattro aree oggetto della sperimentazione, "Gestione delle risorse umane", "Gestione degli approvvigionamenti e gestione immobiliare", "Gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione" e "Gestione della comunicazione e della trasparenza".

1.4 Performance individuale

Ai sensi dell'art. 20 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, il Ministro è titolare della funzione di valutazione dei dirigenti per le Amministrazioni che esercitano competenze in materia di sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia.

La valutazione della performance individuale dei dirigenti di livello generale e non generale è definita dall'insieme dei risultati attesi, misurati, monitorati, valutati ed espressi in termini quantitativi mediante l'uso di appositi indicatori; dai contributi forniti in termini di comportamenti organizzativi del valutato, tenendo conto del principio della responsabilità dirigenziale come previsto dall'art. 21, del Decreto legislativo 165 del 2001, dai dati di gestione degli uffici di II livello e dal livello di soddisfazione circa il livello del servizio reso espresso dagli utenti interni ed esterni di tali uffici. Le attività di misurazione e valutazione della performance individuale sono state svolte dall'OIV con il supporto della Struttura tecnica permanente.

Per l'anno 2023, le attività istruttorie relative alla valutazione individuale di tutte le posizioni dirigenziali, generali e non generali, sono state concluse e sottoposte al Ministro le Relazioni, approvate entrambe con DD.MM. 20 dicembre 2024.

Le procedure di valutazione, dei titolari di funzioni dirigenziali generali e non generali per l'anno 2024, sono nella fase conclusiva del processo, ma non ancora ultimata in quanto non è pervenuta da tutti i dirigenti la documentazione richiesta. Alla data di redazione della presente Relazione, non è possibile dare conto dei risultati raggiunti per l'anno 2024.

Nei processi di definizione, monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi, l'OIV, come per gli anni passati, si avvale della piattaforma informatica denominata "ciclo della performance". A tal proposito, si rappresenta che attraverso tale strumento i servizi per il controllo di gestione, presenti nelle diverse articolazioni dipartimentali, possono accedere mediante un profilo di visualizzazione dei dati, utile per la raccolta delle informazioni sullo stato di avanzamento degli obiettivi di performance assegnati ai dirigenti dell'amministrazione. Gli organi di vertice possono avere, in tal modo, un quadro esaustivo delle attività svolte e dei risultati ottenuti. È importante segnalare che la funzione di questa piattaforma è stata estesa anche agli obiettivi dei dirigenti di diritto pubblico, non sottoposti al Sistema di misurazione e valutazione, al fine di monitorare e rendicontare anche gli obiettivi di performance organizzativa.

La Struttura tecnica permanente ha provveduto a supportare costantemente i valutati e i valutatori nell'inserimento dei contenuti per la definizione degli obiettivi nelle varie fasi della valutazione della performance. Come, previsto dal SMVP, l'OIV, con l'ausilio della struttura tecnica permanente, ha acquisito le valutazioni da parte degli utenti interni ed esterni.

Con riferimento ai report di gestione, l'Organismo ha mantenuto l'assetto dei documenti revisionati nel corso del 2020, procedendo con l'aggiornamento dei modelli di report e della selezione dei dati di gestione sui quali avviene il calcolo per la valutazione della performance individuale.

Le attività di raccolta ed analisi dei dati di gestione sono state effettuate secondo le modalità e i criteri previsti dal SMVP. La Struttura tecnica ha effettuato operazioni di verifica dei dati acquisiti tramite i report di gestione.

Come previsto dal SMVP, la valutazione della performance individuale del personale non dirigenziale viene misurata e valutata in relazione agli obiettivi, di gruppo o individuali, assegnati e conseguiti, e dal punteggio attribuito alla valutazione delle competenze. Le disposizioni del sistema si applicano tanto ai dipendenti a tempo indeterminato quanto ai dipendenti a tempo determinato.

Sulla base di elementi pervenuti all'OIV, risulta ancora in corso di perfezionamento, in alcune articolazioni Ministeriali, la definizione del processo valutativo relativo alla performance individuale per il personale non dirigente per l'anno 2024.

La comunicazione degli esiti di valutazione ai valutati da parte dei valutatori dovrebbe avvenire garantendo un maggior dialogo, consentendo di esplicitare le attese di performance e le ragioni di valutazioni al di sotto delle aspettative.

1.5 Struttura Tecnica e infrastruttura di supporto

Nel 2024 l'OIV si è avvalso di una Struttura tecnica composta, al 31 dicembre 2024, da 6 unità delle quali 2 appartenenti all'area terza e 4 appartenenti all'area seconda. Si segnala che con l'assunzione di nuovi dirigenti, avvenuta nel 2024, è aumentata la mole delle posizioni dirigenziali (313 incarichi dirigenziali di livello non generale e 23 dirigenti generali) da implementare nell'attività istruttoria svolta dal personale della Struttura. In base alle rilevazioni di contabilità economica dell'ultimo triennio, i costi totali dell'OIV e della Struttura Tecnica Permanente sono risultati sostanzialmente stabili.

L'OIV per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali utilizza la piattaforma informatica denominata "Ciclo della performance" nei processi di definizione, monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi organizzativi ed individuali.

1.6 Trasparenza e prevenzione della corruzione

Con l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che deve essere adottato annualmente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001, la pianificazione

della prevenzione della corruzione e della trasparenza è riportata nella sezione 2.3 “Rischi corruttivi e trasparenza”. Sulla base dell’Atto del Presidente dell’ANAC emesso il 1 giugno 2024, l’OIV ha proceduto al rilascio delle previste attestazioni sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione, alla data del 31 maggio 2024 e del 30 novembre 2024, sia per il Ministero della Giustizia sia per il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

1.7 Coinvolgimento degli stakeholder

Il coinvolgimento degli stakeholder, considerate le peculiari funzioni del Ministero della Giustizia, rappresenta un tema particolarmente complesso e rilevante.

L’Amministrazione svolge un dialogo costante con tutti i soggetti coinvolti nella giurisdizione, tanto a livello individuale che organizzativo. In merito, si evidenzia che le recenti modifiche normative hanno rafforzato, in particolare, il principio della partecipazione dei cittadini al processo di misurazione e valutazione della performance.

Annualmente l’OIV procede alle rilevazioni sul grado di soddisfazione dell’utenza, nell’ambito della procedura per la valutazione delle performance individuali dei dirigenti di seconda fascia. Sono in svolgimento le rilevazioni per l’anno 2024. La raccolta di tali dati avviene mediante il coinvolgimento degli utenti interni ed esterni che esprimono il loro giudizio sulla qualità percepita del servizio reso, attribuendo ai diversi fattori di valutazione un valore, in ordine crescente, da 1 a 5.

1.8 Standard di qualità

Per quanto riguarda la definizione e la gestione degli standard di qualità dei servizi, non si rilevano sostanziali differenze rispetto a quanto riscontrato per gli anni precedenti e riportato nella corrispondente relazione sul funzionamento del sistema relativa al ciclo della performance 2023.

1.9 Riduzione dei tempi di pagamento

In materia di riduzione dei tempi di pagamento, fin dall’inizio dell’esercizio finanziario 2024, l’OIV si è attivato per dare attuazione alla circolare n. 1 del 2024 della Ragioneria generale. Ha proposto la costituzione di un gruppo di lavoro finalizzato all’approfondimento di aspetti specifici derivanti dall’applicazione delle norme che prevedono una riduzione dei tempi di pagamento.

Con nota del 19 settembre 2024 l’OIV ha affrontato nel dettaglio il tema, specificando i vincoli normativi che prevedono la formulazione di uno specifico obiettivo misurato tramite uno specifico indicatore. In particolare, è stato definito il modello di scheda-tipo sulla base dei vincoli normativi sia nell’oggetto dell’obiettivo sia nell’indicatore da utilizzare per il monitoraggio del livello di raggiungimento dello stesso, individuato dal “tempo medio di ritardo”. Nello specifico, l’OIV, avviando la procedura di valutazione dei dirigenti generali e non per l’anno 2025, ha espressamente richiesto la presentazione di obiettivi finalizzati alla riduzione dei tempi di pagamento. A questa attività è seguita, in fase di avvio del ciclo della performance, una fase di analisi volta a verificare non solo la programmazione di questa tipologia di obiettivi, a seguito di apposito incarico da parte dei dipartimenti ma anche le modalità di misurazione degli stessi sulla base dei vincoli normativi.

A quest’attività deve aggiungersi anche quella svolta in fase di predisposizione del PIAO per il triennio 2024 -2026 e quello successivo nei quali sono stati inseriti specifici paragrafi sul tema della riduzione dei tempi di pagamento e nei quali è stato messo in evidenza il caso delle spese di giustizia.

2. Monitoraggio sull'avvio del ciclo della performance per l'anno 2025

Al momento della compilazione della Relazione il ciclo della performance per l’anno 2025 è avviato e risultano pubblicati sul sito istituzionale i seguenti documenti:

- Atto di indirizzo per l'anno 2025 emanato il 20 dicembre 2024;
- Direttiva annuale del Ministro per l'anno 2025 del 28 febbraio 2025;
- Piano Integrato Attività e Organizzazione 2025 - 2027 adottato con DM 29 gennaio 2025.

3. Criticità e proposte di miglioramento

Sulla base delle rilevazioni relative al funzionamento del Sistema di misurazione e valutazione, esposte nei paragrafi precedenti, si formulano ai vertici amministrativi le seguenti raccomandazioni:

- 1) Realizzare una decisa semplificazione del processo di programmazione, con la finalità di creare una più forte integrazione tra valutazione della performance organizzativa e quella individuale, ridurre il numero degli obiettivi e degli indicatori, migliorare la qualità degli obiettivi e ottimizzare la selezione dei target associati agli indicatori, al fine di rappresentare meglio la capacità sfidante della performance.
- 2) Anticipare i tempi di predisposizione dei documenti di avvio della programmazione al periodo novembre-dicembre dell'anno precedente. Una tale azione, da un lato, faciliterebbe una maggiore integrazione e un più efficace coordinamento del ciclo della performance con quello di bilancio e, dall'altro, agevolerebbe il rispetto delle scadenze imposte con riferimento alla adozione del PIAO.
- 3) Concludere con maggiore tempestività la valutazione della performance individuale, in modo da consentire a tale importante processo di assolvere pienamente alle previste funzioni organizzative, gestionali e di sviluppo delle competenze.
- 4) Adottare un sistema informatico dedicato alla gestione dell'intero ciclo della performance del Ministero. Tale innovazione consentirebbe di rendere più efficienti le fasi di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione delle performance, nonché di rendere più integrate le valutazioni delle performance organizzative e quelle individuali. Infine, consentirebbe di superare le più volte evidenziate criticità dell'attuale applicativo a supporto della valutazione individuale dei dirigenti.
- 5) Adottare un sistema integrato e tempestivo di monitoraggio della erogazione della premialità ai dipendenti del Ministero. Da approfondimenti compiuti dall'OIV è emerso che non solo vi è un significativo ritardo tra l'anno di riferimento della valutazione della performance e il momento di effettiva erogazione della premialità economica, ma che l'amministrazione centrale del Ministero non dispone - con riferimento alla gran parte delle proprie articolazioni territoriali - di un sistema strutturato e periodico di raccolta dei dati relativi alle valutazioni individuali, tali da consentire la verifica della selettività nella erogazione della premialità. Una tale azione appare indispensabile al fine di dare piena attuazione a quanto previsto dagli artt. 14, co. 4, lett. d), 18 e 19 del Dlgs 150/2009.
- 6) Potenziare ulteriormente gli strumenti di supporto alla corretta attuazione del ciclo della performance, con particolare riferimento alla formazione, tenuto conto della Direttiva del 14 gennaio 2025 del Ministro per la pubblica amministrazione Paolo Zangrillo, Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione.
- 7) Alla luce dell'evoluzione normativa intercorsa ed in particolare a quella prevista dal decreto legge 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023 n. 41 in materia di riduzione dei tempi di pagamento, si propone di aggiornare, prima possibile, l'attuale Sistema di misurazione e valutazione anche con le finalità di snellire e semplificare lo stesso.

4. Integrazione con il ciclo di bilancio e i sistemi di controllo interni

Per ciò che riguarda l'integrazione del ciclo della performance con quello del bilancio il PIAO 2024-2026 contiene obiettivi formulati in coerenza con le Note Integrative al Bilancio dello stesso periodo.

Nello specifico gli obiettivi di valore pubblico sono misurati utilizzando gli indicatori di impatto definiti nel ciclo di bilancio.

Per quanto riguarda il tema dei controlli interni l'Amministrazione ha definito, da ultimo, con D.M. 24 giugno 2020, il modello di riferimento adottato. In considerazione delle modifiche normative, intervenute sull'organizzazione del Ministero, sarebbe opportuno procedere anche ad un aggiornamento del "Manuale operativo per il controllo di gestione" approvato con il decreto del 2020, sopra citato.

5. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Il monitoraggio sul funzionamento complessivo del Sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni da parte dell'OIV si è basato sull'esame puntuale di tutta la documentazione rilevante e, in particolare, i documenti del ciclo della performance sopra richiamati e la documentazione pervenuta dai Centri di Responsabilità del Ministero.

6. Allegati

(tabelle previste dalla delibera CIVIT n. 23 del 2013)