



m\_dg.OIV.05/06/2015.0002480.U



# Ministero della Giustizia

*Organismo Indipendente di Valutazione della Performance*

*Il Presidente*

Alla Presidenza del Consiglio  
dei Ministri  
Dipartimento della funzione pubblica  
R O M A

e p.c. Al Capo di Gabinetto del Ministro  
S E D E

Oggetto: Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – anno 2014.

A seguito dell'entrata in vigore della Legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del Decreto Legge 23 giugno 2014, n. 90, si trasmette, in allegato, la relazione di cui in oggetto.

Antonio Paoluzzi



*Ministero della Giustizia*

*Organismo indipendente di valutazione della performance*

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

---

**Anno 2014**

## Indice

Premessa

1. *Performance* organizzativa
2. *Performance* individuale
3. Processo di attuazione del ciclo della *performance*
4. Infrastruttura di supporto
5. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza, l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione
6. Definizione e gestione degli standard di qualità
7. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione
8. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

## Premessa

La Relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni è predisposta dall'OIV in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 14 comma 4, lettere a) e g) del D. Lgs. n. 150 del 2009, nonché nelle delibere della CIVIT, ora ANAC, emanate in materia.

Il contenuto del presente documento si basa sui dati acquisiti dai Dipartimenti e dall'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili, nei quali si articola il Ministero della Giustizia, oltre che sul materiale pubblicato sul sito istituzionale, segnatamente nella sezione "Amministrazione trasparente".

Secondo quanto indicato nel *Piano della performance 2014-2016*, in linea con la *Direttiva annuale del Ministro della Giustizia*, nel 2014 sono stati attivati interventi sul sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale e organizzativa, allo scopo di affinare i meccanismi di controllo interno e di valutazione del personale e dei dirigenti.

In particolare, si rileva un accresciuto impegno nella realizzazione delle condizioni occorrenti per una valutazione attendibile della rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi, declinati a partire da quelli strategici, che sono diretta espressione dell'indirizzo politico. La necessità di procedere in tale direzione era stata rappresentata dall'OIV in più occasioni, nell'intento di pervenire ad un sistema idoneo a riconoscere *performance* di eccellenza ovvero *performance* che presentino rilevanti margini di miglioramento, mediante l'assegnazione di obiettivi specifici, misurabili e significativi che assolvano, in misura sempre più soddisfacente, ai compiti istituzionali.

Nella riflessione condotta in occasione della predisposizione della *Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione* relativa al 2013, l'OIV ha sottolineato, proprio con riferimento all'unicità del ciclo di gestione della *performance*, prevista dall'art. 4 del D. Lgs. n. 150 del 2009, l'interdipendenza tra le diverse fasi richiamando l'attenzione su quanto ciascuna di esse debba essere coerente con le altre e con l'indirizzo politico, in una prospettiva volta ad assicurare ai decisori di ogni livello l'efficace ritorno informativo indispensabile per la gestione dell'azione amministrativa.

Una tale impostazione, che prevede un processo di individuazione e di analisi degli obiettivi da raggiungere, dei valori di risultato attesi, degli indicatori da utilizzare, di monitoraggio e verifica dell'andamento della gestione ai fini di eventuali interventi correttivi, consente di realizzare una saldatura tra il ciclo di gestione della *performance* e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio.

In tale proiezione va rilevato che, nell'anno in esame, è stato disegnato un quadro nel quale ha assunto maggior rilievo la spinta a ricondurre a sistema, raccordandoli, i ruoli e le funzioni dei diversi agenti che operano nell'amministrazione, e appare evidente una

maggior uniformità nei sistemi di progettazione, pianificazione e misurazione, tesa a privilegiare la fissazione di obiettivi specifici, che siano concretamente misurabili e verificabili, e ad assicurare, in tal modo, un migliore coordinamento tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici e i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità, in una logica di maggior valorizzazione dei controlli interni e della valutazione.

Un ruolo decisivo al riguardo è stato svolto dal Referente della *Performance* e dal Responsabile per la trasparenza, i quali, in particolare con la redazione dei *Piani triennali* di rispettiva competenza, oltre a favorire una compiuta rappresentazione del contesto normativo in cui l'amministrazione si trova ad operare, hanno indicato strumenti e modalità idonei ad intraprendere un percorso di miglioramento continuo delle *performance* organizzative e di quelle individuali e, più in generale, dell'intera organizzazione del Ministero della Giustizia.

Si registra, inoltre, l'accelerazione impressa dal Responsabile della prevenzione e della corruzione al processo di perfezionamento del funzionamento complessivo e di adozione delle più recenti disposizioni in materia.

Inoltre, nel *Bilancio di Previsione dello Stato 2014 e Bilancio pluriennale per il triennio 2014 -2016*, pubblicato nel sito, risulta perseguita in misura maggior, rispetto al passato, la sovrapposibilità, auspicata dall'ANAC, degli obiettivi e degli indicatori fissati nel *Piano della performance* a quelli contenuti nel *Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio* di cui all'art. 19, D. Lgs. 91 del 2011, che, per le amministrazioni centrali dello Stato, corrisponde alle *Note integrative di bilancio* di cui all'art. 21, co. 11, lett. a), della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Se l'impegno registrato ha consentito, come è stato detto, il raggiungimento di un buon livello di rispondenza dell'azione amministrativa alla vigente normativa in materia di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, occorre, tuttavia, riconoscere che il processo intrapreso deve essere completato con ulteriori interventi.

Permane, infatti, la difficoltà di procedere ad un'efficace e spedita acquisizione dei dati, difficoltà che provoca un grave rallentamento dell'attività di monitoraggio e la cui causa principale va individuata nell'assenza di un sistema informativo che garantisca il costante aggiornamento e il corretto flusso dei dati concernenti la gestione delle diverse e complesse strutture nelle quali si articola il Ministero.

L'esigenza di adottare, per tutti i settori dell'Amministrazione, una piattaforma informatizzata, più volte sostenuta da questo OIV, risulta condivisa anche dai dipartimenti che hanno fatto, tra l'altro, riferimento alle difficoltà di sostenere i carichi di lavoro attualmente derivanti dalle numerose rilevazioni di dati contabili senza poter ricorrere all'ausilio di sistemi alimentanti. La stessa esigenza è stata espressa con chiarezza dal Referente per la *Performance* nel richiamo formulato al fine di "rendere attuabile non

soltanto una più precisa programmazione delle risorse, ma anche un più efficace sistema dei controlli strategici e di gestione”.

Del Sistema di valutazione vigente rimane inapplicata, nella maggioranza degli uffici di cui si compone l’Amministrazione, la parte relativa alla *performance* individuale del personale non dirigenziale a seguito di considerazioni inerenti il mancato adeguamento del predetto sistema alle modifiche introdotte dall’art. 5 del D. L. 95 del 2012 e a causa della mancata assegnazione degli obiettivi ai dipendenti delle diverse aree funzionali.

Per consentire di portare a compimento il processo di innovazione di cui si è riferito, sarà essenziale modificare, come indicato dal Ministro nel Decreto in data 1 ottobre 2014, il D.M. 22 dicembre 2010, relativo al “Manuale operativo per il sistema di controllo di gestione” e il D.M. 10 gennaio 2011, relativo al “Sistema di misurazione e valutazione della *performance*”. Si tratta, infatti, di espressioni di un preciso contesto normativo, in parte superato, che occorre adeguare al modello sopra illustrato tenendo conto del nuovo assetto che sarà determinato dal *Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*, e dai decreti attuativi previsti dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90 recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114.

La necessità di interventi sul sistema di valutazione ha indotto l’OIV a formulare la proposta di un gruppo di studio con il compito di individuare valori comparabili e modalità rispondenti alle specificità dell’Amministrazione della Giustizia. Tale proposta, condivisa dal Capo di Gabinetto e dal Capo dell’Ufficio Legislativo, è stata recepita dal Decreto ministeriale del 1 ottobre 2014, che prevede la costituzione di un tavolo tecnico incaricato di predisporre le modifiche da apportare ai decreti ministeriali citati.

Il Presidente dell’OIV

Antonio Paoluzzi



## 1. Performance organizzativa

A seguito della *Direttiva del Ministro* per l'anno 2014<sup>(1)</sup>, adottata il 30 dicembre 2013 e pubblicata sul sito istituzionale, il referente della *Performance* del Ministero della Giustizia, ha redatto il *Piano della Performance* 2014 – 2016, che è stato emanato con D.M. 10 giugno 2014<sup>(2)</sup>.

Al paragrafo “Risorse, efficienza ed economicità. I meccanismi di controllo della spesa ed i collegamenti con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio”, il Piano mette in evidenza le criticità che tuttora rendono incompleta l'integrazione tra il ciclo di gestione della *performance* e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio<sup>(3)</sup>, attraverso una prospettazione nella quale trovano riscontro le analisi da tempo condotte dall'OIV.

Della situazione dell'Amministrazione relativa al 2014, che è caratterizzata, con riguardo ai contenuti e alla forma dei documenti prodotti dai Dipartimenti, da significative differenze che non consentono una trattazione unitaria, si rende conto nel presente documento riportando, di seguito, quanto rilevato nelle varie articolazioni ministeriali.

Per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, «Relativamente alle criticità riscontrate, nonostante nel 2014 la *Direttiva annuale* del Ministro sia stata emanata dopo la pubblicazione della legge di bilancio, la salvaguardia della coerenza del *Piano della Performance* con la programmazione economico – finanziaria e di bilancio è stata comunque complessa. La ragione principale è ascrivibile alla struttura delle Note

---

<sup>1</sup> V. link: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_29\\_6\\_8.wp?previousPage=mg\\_16\\_1](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_6_8.wp?previousPage=mg_16_1)

<sup>2</sup> V. link: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_29\\_6\\_0.wp?previousPage=mg\\_1\\_29\\_6](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_6_0.wp?previousPage=mg_1_29_6)

<sup>3</sup> Si riporta un estratto del paragrafo “Risorse, efficienza ed economicità. I meccanismi di controllo della spesa ed i collegamenti con la programmazione economico finanziaria del bilancio” del Piano della *performance* 2014 -2016 “La piena integrazione tra i due cicli di programmazione è stata in passato lungi dall'essere conseguibile a causa di una serie di fattori di diversa matrice.

Il primo fattore del frequente disallineamento tra i due cicli della programmazione è legato, come accennato, al mancato coordinamento della loro scansione temporale, dal momento che le Note Integrative devono essere allegate al disegno di legge di bilancio di previsione, da approvarsi entro il 31 dicembre di ogni anno, mentre la direttiva annuale del Ministro - che costituisce il primo anello della sequenza procedimentale della programmazione strategica ed operativa-, deve essere emanata “entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio”, ossia in un momento successivo alla formalizzazione del documento di programmazione finanziaria e di bilancio, con la conseguenza che diviene impossibile realizzare il processo di integrazione di quest'ultima con la programmazione strategica ed operativa, e che anzi tale processo debba seguire nei fatti il percorso inverso.

Il secondo, invece, attiene alla negativa congiuntura economica del Paese, che ormai da anni impone interventi correttivi di finanza pubblica al di fuori dei tradizionali strumenti di programmazione, con il risultato di rendere di fatto impossibile la verifica degli effetti che la frequente e drastica riduzione delle risorse economiche disponibili può arrecare nel percorso di avvicinamento agli obiettivi.

Risultati positivi in materia potranno però sicuramente giungere attraverso la prossima adozione, in tutti i settori dell'amministrazione, di una piattaforma informatizzata dedicata al controllo di gestione, così da rendere attuabile non soltanto una più precisa programmazione delle risorse, ma anche un più efficace sistema dei controlli strategici e di gestione”.



Integrative al Bilancio nelle quali, oltre agli obiettivi strategici –“Riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”, “Accelerazione del processo civile e penale - processo telematico”, “Infrastrutture”, “Valorizzazione delle risorse umane” – è stato inserito un obiettivo strutturale, “Garantire il funzionamento dei servizi relativi alla Giustizia”, che ha assorbito la quota maggiore degli stanziamenti a favore del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria”.

Lo stesso Dipartimento considera ulteriore elemento di criticità quello derivante dal modello di amministrazione giudiziaria adottato nel nostro ordinamento giuridico: “l’organizzazione del sistema giudiziario è competenza condivisa tra il Ministro della Giustizia, al quale viene affidata la responsabilità politica di gestire le risorse necessarie per assicurare il corretto funzionamento del sistema giudiziario, e il CSM, che ha il compito istituzionale di tutelare l’indipendenza della magistratura e di governare la carriera dei giudici; ciò irrigidisce un sistema la cui gestione dovrebbe essere affidata a una *governance* condivisa e determina una prevalenza dell’attività giudiziaria, indipendente e missione istituzionale del Ministero della Giustizia, sull’attività amministrativa, servente della prima”<sup>(4)</sup>.

All’interno del Dipartimento per gli affari di giustizia gli obiettivi sono stati declinati in un processo “a cascata” nei diversi livelli decisionali e, quindi, per tutto il personale dirigenziale di I e II fascia. Dato di particolare interesse è quello costituito dall’attenzione ad evidenziare il legame esistente tra la *Nota integrativa al bilancio*, con i suoi obiettivi e stanziamenti, gli obiettivi strategici adottati ed i costi sostenuti per le principali attività.

Nell’attività di pianificazione dell’azione dei dirigenti, il Dipartimento per gli affari di giustizia si è avvalso della scheda presente nella intranet del portale *web*, assicurando in tal modo l’uniformità delle modalità di programmazione tra tutti i livelli decisionali di cui si compongono gli uffici<sup>(5)</sup>.

Nel Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, relativamente all’assegnazione degli obiettivi, permane la situazione già rappresentata per l’anno 2013.

Nell’ambito di tale Dipartimento, infatti, le disposizioni del D. Lgs. 150 del 2009 concernenti la valutazione vengono applicate soltanto ai dirigenti generali e ai dirigenti di II fascia contrattualizzati, i quali costituiscono una categoria di scarsa consistenza numerica della dirigenza del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria. La restante dirigenza appartenente al DAP, non contrattualizzata, è soggetta all’Ordinamento di cui al citato D. Lgs. n. 63 del 2006, che, all’articolo 14, dispone che la valutazione delle

---

<sup>4</sup> Rif. nota 48641 del 17 aprile 2015 del Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria del personale e dei servizi relativa a “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni per l’anno 2014”.

<sup>5</sup> Rif. nota 71360 del 5 maggio 2015 del Dipartimento per gli Affari di Giustizia relativa a “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni per l’anno 2014”.

prestazioni dirigenziali avvenga da parte di un'apposita Commissione competente all'esame dei progetti presentati annualmente e alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati. Non è previsto, tuttavia, un passaggio in cui tutte le attività di programmazione e di valutazione individuale vengano ricondotte a unità in modo da rendere possibile una valutazione completa e sistematica della *performance* di tutte le strutture in cui si articola il Dipartimento.

Il Dipartimento della giustizia minorile ha realizzato la piena coerenza tra le informazioni presenti nella *Nota integrativa al bilancio di previsione*, nel *Piano della Performance* e nel *Documento di programmazione generale*. Nel contributo fornito dallo stesso per la presente Relazione, infatti, si mette in evidenza che il Documento di programmazione generale «esplicita le strategie, i programmi/obiettivo, le direttive, le linee guida e le risorse a disposizione dell'Amministrazione e la ripartizione di queste tra i centri di spesa»<sup>(6)</sup>.

L'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili, all'inizio dell'anno 2014, ha fissato gli obiettivi per le strutture organizzative dell'Amministrazione dirette dai dirigenti<sup>(7)</sup>. Lo stesso Ufficio si è impegnato affinché tali obiettivi fossero fissati in coerenza « con la direttiva del Ministro, considerando le risorse umane e finanziarie disponibili e con gli indicatori individuati nelle note integrative al bilancio di previsione per l'anno 2014, nell'ottica del miglioramento dei risultati o, comunque, del mantenimento di standard di qualità ottimali».

## 2. *Performance* individuale

Nel richiamare l'art. 5, comma 11, del D.L. 95 del 2012, convertito dalla Legge 135 del 2012, occorre premettere che la situazione relativa alle diverse qualifiche del personale è tuttora caratterizzata da elementi di disomogeneità.

Per l'Amministrazione della Giustizia è vigente il *Sistema di misurazione e valutazione della performance*, adottato con D.M. 10 gennaio 2011, articolato in nove capitoli dei quali due interamente dedicati alla dirigenza generale e non.

Secondo tale sistema, le condizioni per avviare la procedura di valutazione dei dirigenti generali si verificano una volta che siano stati resi definitivi, con apposito

---

<sup>6</sup> Rif. Nota 13947 del 14 aprile 2015 del Dipartimento Giustizia Minorile "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione trasparenza e integrità dei controlli interni. Anno 2014".

<sup>7</sup> Rif. nota 854/299ter del 9 aprile 2015 dell'Ufficio Centrale Archivi Notarili con oggetto "Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2014".

provvedimento del Ministro, gli esiti della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti di II fascia, relativa all'anno di riferimento.

Tale condizione si è realizzata per la prima volta, per l'anno 2011, con il D.M. di approvazione della proposta di valutazione dei dirigenti di II fascia del 17 aprile 2014, che ha consentito all'OIV di procedere alla raccolta degli elementi di verifica in un impegno che ha visto coinvolti i vertici dell'Amministrazione.

In tale attività sono state riscontrate alcune criticità dovute al contesto di riferimento, a cominciare da quella della non coincidenza tra i soggetti che a suo tempo avevano assegnato gli obiettivi ai direttori generali e i vertici dipartimentali coinvolti nell'attività di valutazione.

L'OIV ha ritenuto, comunque, che esistano sufficienti elementi per sostenere che il processo di definizione degli obiettivi e la valutazione della coerenza degli stessi con quelli del vertice politico-istituzionale dell'Amministrazione siano avvenuti nel rispetto di quanto stabilito dal vigente sistema di valutazione, ed ha, pertanto, concluso il processo con la presentazione della relativa Relazione-Proposta.

Attualmente si sta proseguendo nella procedura di valutazione dei dirigenti di I fascia per il 2012 e per quelli appartenenti alla II fascia per l'anno 2014, mentre sono state avviate le attività propedeutiche alla valutazione relativa al 2015 per i dirigenti di livello non generale<sup>8</sup>.

Con riferimento alla valutazione dei dirigenti di II fascia, sono state portate a termine le procedure relative agli anni 2012 e 2013, i cui esiti sono stati oggetto rispettivamente del D.M. 21 luglio 2014 e del D.M. 2 dicembre 2014, anche in attuazione delle indicazioni operative presentate nella proposta di valutazione per l'anno 2011, recepite dal citato decreto ministeriale di approvazione del 17 aprile 2014.

L'attuale procedura è basata sull'apprezzamento, in relazione alle variabili dipendenti dai diversi contesti organizzativi, dei seguenti fattori di valutazione: *raggiungimento obiettivi, comportamenti organizzativi, report di gestione, grado di soddisfazione dei clienti interni ed esterni* all'amministrazione.

I dati relativi agli anni 2012 e 2013, nei quali 293 e 330 dirigenti hanno ricoperto rispettivamente 316 e 345 incarichi di livello dirigenziale (corrispondenti alle posizioni di titolarità), vengono di seguito rappresentati in termini di classi di risultato:

---

<sup>8</sup> Rif. nota 375 del 5 febbraio 2015 dell'Organismo Indipendente di Valutazione della *Performance* avente per oggetto "Valutazione dei dirigenti di II fascia del Ministero della Giustizia. Compilazione e trasmissione della scheda degli obiettivi e del report di gestione per l'anno 2014. Compilazione della scheda degli obiettivi per l'anno 2015. Modalità e termini".

ANNO 2012		
Totale posizioni valutate		397
Posizioni di reggenza	81	
Totale posizioni di titolarità		316
ESITO DELLA VALUTAZIONE		
<i>Posizioni non valutabili</i>	15	
Eccellente	145	48,00%
Oltre la media	33	11%
Distinto	117	39%
Adeguito	6	2%
Minimo	0	0
Non adeguato	0	0
Totale posizioni di titolarità		316 100%

ANNO 2013		
Totale posizioni valutate		436
Posizioni di reggenza	91	
Totale posizioni di titolarità		345
ESITO DELLA VALUTAZIONE		
<i>Posizioni non valutate</i>	14	
Eccellente	160	48,34%
Oltre la media	27	8,16%
Distinto	136	41,09%
Adeguito	7	2,11%
Minimo	1	0,30%
Non adeguato	0	0
Totale posizioni di titolarità		345 100%

In particolare, la determinazione del valore medio delle prestazioni rese dai dirigenti in ciascun anno di riferimento, rendendo il sistema di valutazione sensibile ai mutamenti che avvengono non soltanto nel tempo, ma anche all'interno della medesima tipologia di ufficio, consente un'attuazione soddisfacente di quel principio della premialità che costituisce una delle priorità indicate dalla vigente normativa in materia di valutazione della *performance*.

L'azione del singolo dirigente che, in virtù del ruolo ricoperto, deve essere sempre tesa al raggiungimento degli obiettivi assegnati, con il massimo dell'impegno e dei risultati e con la scelta dei comportamenti organizzativi più idonei, indipendentemente da classi di valutazione e da importi della retribuzione di risultato da attribuirsi, è comunque stimolata dal confronto nella ricerca di prassi e interventi di miglioramento continuo che non possono non avere ricadute sull'intera organizzazione.

Il procedimento di valutazione risulta, in tale prospettiva, uno strumento utile per la verifica del generale andamento degli uffici dirigenziali di livello non generale, attraverso riscontri deducibili anche dai dati di gestione; tuttavia, le modalità di rilevazione dei flussi dei procedimenti, della consistenza degli organici, nonché dei dati concernenti la gestione avvengono attualmente attraverso una procedura non automatizzata, con conseguenti dilatazione dei termini e ricadute sulla durata dei tempi della fase istruttoria, propedeutica alla valutazione.

Come già evidenziato, risulta indispensabile che i dati gestionali vengano selezionati e organizzati mediante il ricorso ad un apposito sistema informatico, alimentato in maniera automatica, anche attraverso l'integrazione di sistemi gestionali omologhi.

Un approccio organico in materia di *performance* impone di sistematizzare le molteplici informazioni raccolte perchè forniscano un efficace ausilio all'analisi del livello di efficienza nelle diverse strutture di cui si compone l'Amministrazione. In tale impegno, i risultati raggiunti rappresentano un decisivo supporto agli organi detentori dell'indirizzo politico, non solo in termini di assolvimento delle prescritte attività in materia di valutazione, ma anche per operare le scelte più corrette ai fini dell'ottimale utilizzo delle risorse disponibili.

In tale visione occorre disporre dei risultati della valutazione nei primi mesi dell'anno seguente quello di riferimento, situazione attualmente impossibile dal momento che i dati vengono caricati manualmente con conseguenti rallentamenti che impediscono quella tempestiva ed efficace attività di monitoraggio che è indispensabile ai fini della pianificazione strategica.

Rimanendo nell'ambito della valutazione, si osserva che il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria pone in evidenza, per quanto riguarda la *performance* del personale non dirigenziale, il perdurare della necessità "di una preliminare verifica della sussistenza dei fondi destinati al finanziamento dei premi previsti dal D. Lgs. 150 del 2009 dato che, già per l'anno 2013, non si sono rilevate le economie attraverso le quali assicurare l'erogazione di tali premi"<sup>(9)</sup>.

Nel Dipartimento per gli affari di giustizia "anche nell'anno 2014, gli obiettivi individuali sono stati assegnati esclusivamente al personale dirigenziale di I e II fascia"<sup>(10)</sup>.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha avviato, in via sperimentale, a maggio 2013, la valutazione del personale non dirigenziale attesi i tempi di avvio non rispondenti alla vigente normativa<sup>(11)</sup>, mentre il Dipartimento della giustizia minorile informa che al personale non dirigenziale non sono stati assegnati in maniera formale gli obiettivi<sup>(12)</sup>.

Nell'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili, infine, "per il personale non dirigenziale, per la compilazione delle schede di valutazione per gli anni 2013 e 2014, si è in attesa che venga sottoscritta l'ipotesi di accordo del FUA".<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Rif. nota 48641 del 17 aprile 2015 del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria avente oggetto "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni".

<sup>10</sup> Rif. nota 71360 del 5 maggio 2015 del Dipartimento per gli affari di giustizia relativa a "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni per l'anno 2014".

<sup>11</sup> Rif. nota 131493 del 14 aprile 2015 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria relativa a "Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2014".

<sup>12</sup> Rif. email del 23 aprile 2014 del Dipartimento per la giustizia minorile con oggetto "Allegato 1 delibera 23"(protocollo OIV 1511 del 23 aprile 2014).

<sup>13</sup> Rif. nota 854/299 ter del 9 aprile 2015 dell'Ufficio Centrale Archivio Notarili con oggetto "Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2014".

### 3. Processo di attuazione del ciclo della *performance*

In materia di controlli interni, l'attività di predisposizione dei documenti previsti dal D. Lgs. n. 150 del 2009 è stata condotta con il supporto anche degli uffici di controllo di gestione istituiti nei dipartimenti e nell'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili.

Tali uffici svolgono, tra il resto, le successive attività di monitoraggio degli obiettivi con cadenza semestrale, utilizzando un portale *web*. Per quanto attiene alla predisposizione dello strumento informatico con procedure e funzioni omogenee in grado di amministrare i dati utili al controllo di gestione ed effettuare rilevazioni automatizzate confrontabili tra tutti i settori del Ministero per l'esercizio integrato dei controlli interni, non si registrano allo stato significativi progressi se non nel proseguimento, all'interno del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, della sperimentazione di un sistema nel quale vengono inserite le attività di tutte le strutture.

A partire dal 2014, ai fini della valutazione dei dirigenti di I fascia, gli uffici del controllo di gestione dei dipartimenti sono stati coinvolti dall'Organismo indipendente di valutazione nell'attività di ricognizione dei dati dei report di gestione di rispettiva competenza ad integrazione di quelli già disponibili per la valutazione dei dirigenti di II fascia che sono stati raccolti dall'apposita Commissione.

Presso l'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili, «Il Servizio di controllo di gestione ha raccolto i dati (i *report* di gestione) trasmessi dai dirigenti per l'anno 2013, effettuando controlli con i dati presenti in altre banche dati (in particolare sono stati controllati i "prodotti" dichiarati: copie, atti ispezionati, *etc.*); è stato effettuato il monitoraggio di tutti gli obiettivi assegnati nel 2013. Mediante i dati disponibili, il Servizio di controllo di gestione ha fornito al Direttore generale le informazioni per formulare per l'anno 2014 le proposte degli obiettivi per l'intera Amministrazione e per fissare quelli dei singoli dirigenti »<sup>(14)</sup>.

### 4. Infrastruttura di supporto

L'attuale composizione della struttura tecnica soddisfa soltanto parzialmente le esigenze indicate dalle disposizioni vigenti, per le quali le funzioni di supporto all'OIV debbono caratterizzarsi per contenuti specialistici e di elevato livello. Tali connotati sono

---

<sup>14</sup> *Ibidem*

desumibili non soltanto dall'aggettivo che qualifica l'unità organizzativa nell'art. 14 comma 9 del citato D. Lgs. 150 del 2009, ma anche dalla composizione del contingente di personale previsto dal Decreto del Ministro della Giustizia 1 dicembre 2010, pari a 11 unità di personale con una presenza di appartenenti alla terza area che può arrivare a un massimo di 7.

Tale struttura, in cui si riscontra una prevalenza di profili professionali della seconda area (cinque unità) rispetto alle professionalità della terza area, della quale sono presenti tre sole unità, consente di far fronte allo svolgimento dei compiti amministrativi affidati, ma non risulta completamente adeguata a coadiuvare l'OIV in quelle attività di elaborazione, interpretazione, proiezione di dati statistici, economici, finanziari e organizzativi che sono necessarie al controllo strategico e alla valutazione.

Come già rappresentato, l'assenza di una piattaforma con le caratteristiche di cui si è parlato pone significative criticità nello svolgimento delle attività di monitoraggio, misurazione e valutazione, che attengono anche alle difficoltà operative che si presentano nell'esercizio di alcuni compiti prescritti dalle norme vigenti, il cui adempimento, senza l'ausilio di un siffatto sistema, non risulta agevolmente attuabile.

## 5. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza, l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

L'anno 2014, come rappresentato dal Responsabile per la Trasparenza nel *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014 – 2016*, "è stato caratterizzato, essenzialmente, dall'urgenza di completare gli adempimenti della trasparenza, numerosissimi ed eterogenei: si va dalla raccolta e pubblicazione dei dati curriculari e delle retribuzioni, a quelli relativi ai contratti – tutti i contratti stipulati dal centro alle articolazioni periferiche - ai bilanci, ai provvedimenti, alle procedure concorsuali, *etc.*".

Il sito *web* dell'amministrazione, che garantisce, in via esclusiva, l'adempimento degli obblighi relativi alla trasparenza previsti dal D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, non solo è stato ritenuto un fondamentale veicolo per l'informazione e la comunicazione istituzionale, ma è divenuto un vero e proprio strumento per gli adempimenti di amministrazione attiva, che ha il vantaggio dell'immediatezza e della prossimità.

I siti *web* gestiti dalle articolazioni decentrate, quando esistenti e operativi, sono stati creati con finalità di mera utilità ed ausilio all'utenza a livello territoriale e non pubblicano,

se non per decisione autonoma, le informazioni e i dati richiesti dalla normativa in materia di trasparenza<sup>(15)</sup>.

Per favorire quanto previsto dalle vigenti disposizioni, sono stati individuati dei referenti per la trasparenza quali “punti di contatto” interni a ciascun dipartimento ed articolazione, in modo da costituire, insieme al Responsabile della Trasparenza, una vera e propria “rete” che quotidianamente è impegnata per la propria articolazione ministeriale nella gestione del flusso dei dati, curando l’aggregazione e il successivo invio al responsabile del procedimento della pubblicazione, ossia all’Ufficio addetto alla redazione del sito *web* nonché allo stesso Responsabile della trasparenza, che è coadiuvato dalla apposita struttura tecnica.

Il monitoraggio delle attività in materia ha permesso di avere un quadro costantemente aggiornato sullo stato di realizzazione del programma della trasparenza anche tramite l’utilizzo della “bussola della trasparenza” dal quale tutti gli indicatori analizzati risultano soddisfatti (67 su 67).

Nel corso del 2014 è stato istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale per la ristrutturazione del sito *web* del Ministero della Giustizia, con l’obiettivo di restituire unitarietà al sito in modo che, sia l’area intranet sia l’area della comunicazione istituzionale, siano ricondotte sotto l’unico sito *giustizia.it*, e di pervenire ad un portale che sul modello europeo della giustizia digitale favorisca l’autonomia dei contenuti e il reperimento dei dati e documenti da parte degli uffici e degli utenti.

Ancora, come sottolineato nel citato *Programma triennale*, “la trasparenza ha costituito anche occasione di efficienza: molto spesso, la necessità di pubblicare i dati è stata il volano per dar corso ad adempimenti di amministrazione attiva” e con riferimento, “ad esempio, alla pubblicazione di tutti i procedimenti amministrativi gestiti dall’amministrazione, comprensivi della tempistica sulla definizione dei procedimenti, che ha comportato la preventiva ricognizione e sistemazione dei dati, attività che non era stata effettuata, prima di questa esigenza, in maniera sistematica. Superata o, quanto meno, impostata l’attività di raccolta dei dati e completamento delle pubblicazioni, si è imposta la necessità di ottimizzare il loro utilizzo”.

L’impegno in tale materia ha determinato il raggiungimento di importanti risultati tra cui il ricorso a logiche di semplificazione e l’adozione di una metodologia di lavoro condivisa, che hanno consentito a questa Amministrazione, da tempo orientata al confronto con i cittadini dei quali deve raccogliere ed interpretare le esigenze, di non procedere ad una semplice pubblicazione delle informazioni, ma a rendere più disponibili, comprensibili e intellegibili i dati, dal momento che, in assenza di tali

---

<sup>15</sup> Rif. Paragrafo 4 del “Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014 -2016” pubblicato sul sito istituzionale al seguente link:  
[http://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg\\_1\\_29\\_1\\_1&contentId=ART983706](http://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_1_29_1_1&contentId=ART983706)



caratteristiche, la trasparenza “rimane un principio di fatto inevaso: tante informazioni non leggibili equivalgono a nessuna informazione.”

Ulteriore risultato perseguito è stato quello di considerare le diverse utenze a cui questa Amministrazione si rivolge e, quindi, di prestare attenzione al diverso livello di presentazione che i dati devono avere. Vi è una tipologia di dati pubblicati perché vengano letti da tutti i cittadini, con una valenza altamente informativa, ce ne sono altre invece utilizzate da un'utenza qualificata: uffici giudiziari, avvocati, notai, liberi professionisti in genere, aspiranti ai concorsi pubblici, aspiranti alla fornitura di servizi all'Amministrazione della giustizia.

Per superare la criticità costituita dalle modalità di raccolta dei dati è stato studiato, nel corso dell'anno 2014, il progetto relativo agli *Open data*, da compiersi entro il primo semestre dell'anno 2015. Il progetto ha come obiettivo la realizzazione di un'applicazione *web* in grado di acquisire e pubblicare le informazioni che l'Amministrazione ritiene di voler rendere disponibili. Esso ha un duplice scopo: la diffusione dei dati ai cittadini e la possibilità da parte del cittadino stesso di utilizzare e rielaborare il dato a disposizione. L'applicazione verrà realizzata in modo da essere accessibile secondo il dettato della Legge n. 4 del 9 gennaio 2004, recante "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici". Per l'acquisizione delle informazioni sono previsti differenti approcci: l'uso di *form* dinamici, l'integrazione con applicazioni esistenti e il caricamento massivo dei dati tramite importazione di file. L'uso di *form* consentirà di acquisire le informazioni in un formato unitario, facilitando il compito dei compilatori e restituendo maggiore fruibilità ed intellegibilità dei dati”.

Va evidenziato che, al punto 10 dell'atto di indirizzo politico – istituzionale per l'anno 2015, figura tra le priorità: “l'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza ed anticorruzione, al fine di rendere l'agire amministrativo aperto a forme diffuse di controllo circa l'effettiva rispondenza all'interesse della collettività delle scelte poste in essere, anche per il tramite dell'attuazione del programma di definizione degli standard di qualità dei servizi resi al cittadino, approntando forme più soddisfacenti di rilevazione dei bisogni degli utenti e del grado di soddisfazione rispetto ai servizi resi e attraverso l'adozione del codice di autoregolamentazione interno dei dipendenti e di criteri organizzativi improntati al principio di trasparenza nel conferimento di funzioni dirigenziali”.

Gli specifici obblighi di pubblicazione sono stati compiutamente assolti e di tale adempimento, questo Organismo, a seguito del monitoraggio previsto dalla delibera 148 del 2014 dell'ANAC, ha fornito attestazione il 31 dicembre 2014<sup>(16)</sup>.

---

<sup>16</sup> V. link: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_29\\_1\\_5.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_1_5.wp)

Con D.M. 16 settembre 2014 è stato nominato il nuovo Responsabile della prevenzione e della corruzione e le attività svolte in materia sono riportate nella Relazione 2014 sui risultati dell'attività ai sensi dell'art. 1, comma 14, della Legge 190 del 2012, pubblicata sul sito istituzionale<sup>(17)</sup>.

## 6. Definizione e gestione degli standard di qualità

Per quanto riguarda gli *standard* di qualità, si rileva che all'interno del Dipartimento degli affari di giustizia, nel corso del 2014, è proseguita l'attività, conseguente l'istituzione di appositi tavoli tecnici dedicati a singole questioni fra le quali quella dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture, volta a definire e migliorare gli *standard* di qualità delle attività svolte.

La Biblioteca centrale giuridica ha adottato una propria "Carta dei Servizi" che prevede, tra l'altro, un sondaggio periodico sul grado di soddisfazione dell'utenza, che è stato pubblicato sul sito *web*<sup>(18)</sup>.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha definito *standard* di qualità adottando soluzioni organizzative per la gestione dei reclami.

Tutti gli Uffici centrali e i Servizi periferici del Dipartimento della Giustizia Minorile si sono da tempo dotati di una "Carta dei Servizi" <sup>(19)</sup>.

L'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili ha proseguito nel 2014 le attività già avviate nel corso degli anni precedenti sottolineando tuttavia che "il percorso della fissazione degli standard di qualità non risulta al momento ancora completato sotto il profilo formale-procedurale, secondo modalità che si spera vengano fissate per tutte le articolazioni del Ministero nell'anno 2015".

Con riferimento al processo di programmazione partecipata con gli *stakeholder*, si evidenzia che, pur non avendo raggiunto livelli di diffusione e completezza in tutta l'Amministrazione, si registra all'interno di molteplici tavoli e commissioni il coinvolgimento di diverse categorie qualificate in rappresentanza degli interessi della collettività.

Nel Dipartimento per gli affari di giustizia, anche per l'anno 2014, è proseguita il monitoraggio semestrale dei contenuti di quanto raccolto sul sito Giustizia, in particolare

---

<sup>17</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_29\\_21.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_21.wp)

<sup>18</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_22\\_1\\_2.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_22_1_2.wp)

<sup>19</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_29\\_16\\_1.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_16_1.wp)

attraverso la verifica delle “schede suggerimenti” associate a ciascuna delle schede pratiche informative su specifiche attività svolte dal Dipartimento.

Nell’ambito del Dipartimento della Giustizia Minorile il coinvolgimento degli *stakeholder*, così come viene genericamente inteso, risulta alquanto difficile dal momento che “la *mission* della giustizia minorile è quella di “attuare i provvedimenti dell’autorità giudiziaria penale minorile “emessi nei confronti di minorenni o giovani adulti”. Il coinvolgimento degli *stakeholder* avviene comunque nell’ambito di alcune attività interistituzionali seguite dagli uffici decentrati, nelle quali soggetti interessati dalle attività in esame partecipano, “ai fini della valutazione, come “clienti esterni” degli stessi”<sup>(20)</sup>.

Occorre, infine, evidenziare che, nell’ambito dell’attività di valutazione dei dirigenti di II fascia, la rilevazione del grado di soddisfazione dei clienti esterni viene effettuata per tutti i Dipartimenti.

## 7. Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione. Aggiornamento del sistema di valutazione

Nel corso del 2014 l’OIV ha continuato a porre l’attenzione sulla necessità di una rivisitazione del Sistema di misurazione e valutazione alla luce degli interventi normativi successivi alla sua approvazione e tenuto conto delle delibere della CIVIT che hanno, in parte, ridefinito il ruolo dell’OIV.

Nell’ottica dell’unicità del sistema di misurazione e valutazione e del ciclo di gestione della *performance*, è intervenuto il DM 10 aprile 2014, che, oltre ad assegnare all’Organismo Indipendente di Valutazione le competenze in materia di valutazione dell’attività svolta dagli incaricati di funzioni dirigenziali, precedentemente attribuite alla Commissione per la valutazione dei dirigenti, abrogata dal 1 ottobre 2014, ha tracciato le linee di un coerente percorso di rafforzamento dell’impegno a perseguire l’unicità del sistema di misurazione, e la saldatura degli aspetti legati alla valutazione dei dirigenti, compresi quelli di II fascia, ai dati del controllo di gestione, secondo i criteri e le modalità previste dall’articolo 4 del D. Lgs. n. 286 del 1999.

Attuale punto di approdo del processo del processo di revisione indicato è il D.M. 1 ottobre 2014, con il quale è stato istituito, presso l’Ufficio di Gabinetto, un tavolo tecnico, al quale si è già fatto riferimento.

---

<sup>20</sup> Rif. Nota 13947 del 14 aprile 2015 del Dipartimento giustizia minorile “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione trasparenza e integrità dei controlli interni. Anno 2014”.

Il cammino intrapreso dovrà proseguire fino alla realizzazione di un sistema unico ed integrato di misurazione e valutazione del Ministero della Giustizia, proprio in relazione all'unicità del ciclo di gestione della *performance*, prevista dall'art. 4 del D. Lgs. n. 150 del 2009. Tutti i dipartimenti sono stati coinvolti affinché formulino delle proposte relative all'aggiornamento e al miglioramento del sistema predetto.

## 8. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Per quanto attiene a tale adempimento si fa presente che, tenuto conto delle condizioni date il monitoraggio può essere effettuato, in maniera relativamente soddisfacente, sul processo, mentre trova ancora difficoltà nell'analizzare i singoli aspetti.

Sul punto, si richiama, quanto già evidenziato in merito alle difficoltà di acquisizione dei dati dovute principalmente all'assenza di una piattaforma informatizzata dedicata, aggiornata e comprensiva delle informazioni riguardanti l'intera gestione delle complesse strutture e attività del Ministero della Giustizia, e alla incompletezza, per l'anno 2014, di alcuni degli atti di programmazione e dei relativi obiettivi, elementi questi ultimi, necessari per procedere ad una verifica della corretta attuazione del ciclo della *performance* alla quale non rimanga inaccessibile alcuna delle *performance* nelle quali si esprime l'azione amministrativa.