



Ministero della Giustizia

Organismo indipendente di valutazione della performance

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

Anno 2015

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, e 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".

Come nella redazione della precedente *Relazione*, si ritiene opportuno, anche per il 2015, premettere una disamina del contesto nel quale questa Amministrazione si è trovata ad operare.

Il quadro generale normativo ed organizzativo trae fondamento dalla necessità, da tempo evidenziata, del potenziamento del servizio reso da parte di tutti i settori della pubblica amministrazione, perseguito attraverso la massima cura da riservare tanto agli aspetti quantitativi che a quelli qualitativi, anche mediante l'utilizzo, sempre più efficace, dell'insieme delle risorse disponibili.

Una tale visione ha imposto, anche a questo Dicastero, l'adozione, in tutte le articolazioni e strutture che lo compongono, di "diverse azioni correttive, che consentiranno non solo di migliorare e rendere più preciso il sistema di elaborazione degli obiettivi e di misurazione della *performance*, ma anche di riallineare le fasi del ciclo della *performance*", come sottolineato, con nettezza, nel Piano della *performance* 2015-2017⁽¹⁾.

Occorre, al riguardo, notare che, al fine di "porre rimedio al disallineamento" fra il processo di pianificazione strategica-operativa e la programmazione economico-finanziaria, rilevato anche nel *Rapporto Luglio 2013* della CIVIT, ora ANAC, sul Ministero della Giustizia, si è "deciso di anticipare l'avvio del ciclo di gestione della *performance*" con l'emanazione, da parte del Ministro, prima della scadenza del termine fissato dalla

¹ https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_1_29_6&contentId=ART1169110

Ragioneria di Stato per la predisposizione delle *Note integrative*, dell'*Atto di Indirizzo politico-istituzionale* per l'anno 2015, atto propedeutico alla predisposizione dei documenti di programmazione a cominciare dalla *Direttiva generale*, datata 11 marzo 2015. Quindi, la fase di pianificazione è proseguita con le direttive di secondo livello e con la redazione e la pubblicazione sul sito istituzionale del *Piano della performance 2015-2017*.

E' necessario porre in evidenza, inoltre, il D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, con il quale è stato emanato il nuovo *Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia*, contenente la previsione della riduzione di uffici dirigenziali e dotazioni organiche, "allo scopo di garantire una maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse di razionalizzazione delle attività".⁽²⁾

Come è stato in altre occasioni già rappresentato, occorre registrare, tra gli elementi positivi, che i diversi soggetti operanti negli ambiti della *performance*, della valutazione, della trasparenza e dell'anticorruzione, insieme ai vertici delle diverse articolazioni di cui si compone l'Amministrazione, prestano una sempre maggiore attenzione ai temi in questione e continuano a perseguire l'obiettivo di una maggiore coerenza interna ed esterna dell'intero sistema, al fine di assicurare il totale raccordo tra le priorità politiche del Ministero e le indicazioni contenute nei documenti programmatici del Governo, nonché il coordinamento e la compatibilità fra il complesso degli obiettivi indicati e la piramide organizzativa che tali obiettivi deve raggiungere.

Tale impostazione comporta, anche al fine dell'eventuale rimodulazione, in corso d'opera, dei programmi, un necessario affinamento dei meccanismi di controllo interno e dei processi di valutazione delle *performance* individuali e organizzative del personale di livello dirigenziale e non, in direzione del quale si colloca l'attività di monitoraggio strategico affidata all'OIV con l'art. 4 della *Direttiva annuale* del Ministro per l'anno 2015.

Un elemento del quale bisogna tener conto, anche in sede di rappresentazione del funzionamento complessivo raggiunto dal Ministero della Giustizia nell'anno 2015, è la Riforma della P.A., che sta già orientando l'attività di questa Amministrazione.

² <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2015-06-15;84!vig=>

Inoltre, con l'entrata in vigore della legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto legge 23 giugno 2014, n. 90, le competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), già CIVIT, relative alla misurazione e valutazione della *performance*, di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del decreto legislativo 150 del 2009, sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Infine, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 2015, si è concluso l'ultimo passaggio formale per la Legge 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", articolata in ventitré articoli che contengono quattordici deleghe per appositi decreti legislativi, da emanare entro un massimo di diciotto mesi e un minimo di novanta giorni, che dovranno fornire molte indicazioni operative per la revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, la progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria, il raccordo del sistema dei controlli interni e la valutazione dei sistemi e risultati, con conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Il Presidente dell'Organismo Indipendente
di Valutazione della performance

Antonio Paoluzzi



1. *Performance* organizzativa

A seguito della *Direttiva del Ministro* per l'anno 2015⁽³⁾, adottata l'11 marzo 2015 e pubblicata sul sito istituzionale, il Referente della *performance* del Ministero della Giustizia ha redatto il *Piano della performance 2015 – 2017*, che è stato approvato con D.M. 28 luglio 2015⁽⁴⁾.

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, attraverso una prospettazione nella quale trovano riscontro le osservazioni da tempo formulate dall'OIV.

Della situazione dell'Amministrazione relativa al 2015, 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 dalle varie articolazioni ministeriali.

Il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, ha voluto porre in rilievo che: “L'Ufficio I del Capo Dipartimento, attraverso il lavoro del reparto Controllo di Gestione, ha svolto un'attività volta a raggiungere una standardizzazione dei programmi delle attività annuali, tuttavia, sebbene siano stati raggiunti buoni risultati, si ritiene necessario collegare maggiormente il contenuto di questi documenti con l'attività giurisdizionale”⁽⁵⁾.

Con riferimento alla fase della gestione, più che di punti di forza si deve parlare di criticità: “essendo questa fase quella in cui gli obiettivi programmati si realizzano, essa dovrebbe essere supportata da un buon sistema di monitoraggio dei risultati, che consenta di rilevare gli scostamenti tra quanto programmato e quanto realizzato e di operare i correttivi più opportuni”

³ https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=ART1128994

⁴ https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_1_29_6&contentId=ART1169110

⁵ https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_1_29_6&contentId=ART1169110

Lo stesso Dipartimento, aderendo alle analisi in più occasioni esposte da questo OIV, sottolinea che “il suddetto sistema informativo dovrebbe essere alimentato con dati riguardanti le attività svolte nelle varie unità organizzative sia centrali che territoriali, nonché con un sistema di indicatori chiari e misurabili, collegato agli indicatori di bilancio. Al fine di perseguire questo importante risultato, sarebbe necessaria anche una più radicata mentalità della dirigenza e del personale indirizzata alla gestione per obiettivi”⁽⁶⁾.

All'interno del Dipartimento per gli Affari di Giustizia gli obiettivi sono stati declinati in un processo “a cascata” nei diversi livelli decisionali e assegnati a tutto il personale dirigenziale di I e II fascia. La redazione del *Piano della performance 2015*, per la parte di competenza del Dipartimento, è avvenuta ponendo come prioritaria la chiarezza nella modalità in cui gli obiettivi politici del Ministro sono stati tradotti gli obiettivi strategici dei dirigenti di prima e seconda fascia. Inoltre, si è posto in evidenza 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⁽⁷⁾.

Nel Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, relativamente all'assegnazione degli obiettivi, permane la situazione già rappresentata per l'anno 2014.

Al riguardo, si conferma l'osservazione già espressa, secondo la quale, nell'ambito di tale Dipartimento, 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 nell'ambito della dirigenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. La restante dirigenza appartenente al DAP, non contrattualizzata, è soggetta all'Ordinamento di cui al D. Lgs. n. 63 del 2006, che, all'articolo 14, dispone che la valutazione delle 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

⁶ Rif. nota 58069 del 28 aprile 2016 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 2015”.

⁷ Rif. nota 77536 del 28 aprile 2016 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 2015”.

previsto 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. Tuttavia, il Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria con proprio provvedimento del 7 ottobre 2015, ha istituito un gruppo di lavoro per lo studio dei criteri di valutazione dei dirigenti penitenziari.

Il Dipartimento della giustizia minorile ha riferito di aver realizzato, anche per l'anno in questione, 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 Dipartimento 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. Questi ultimi elaborano a loro volta i Documenti di Programmazione Distrettuale –DPD che, ricalcando lo stesso schema del Documento di Programmazione Generale, indicano gli obiettivi e le attività, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie assegnate tra gli uffici e i servizi minorili presenti sul territorio di propria competenza”⁽⁸⁾.

Per l'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili, “mediante i dati disponibili dell'anno 2014, il Servizio di controllo di gestione, ha fornito al direttore Generale le informazioni per formulare per l'anno 2015 le proposte degli obiettivi per l'intera Amministrazione e per fissare quelle dei singoli dirigenti e delle unità organizzative non dirigenziali. Per questi ultimi sono stati predisposti appositi modelli per la fissazione degli obiettivi e le reative istruzioni di compilazione”⁽⁹⁾.

⁸ Rif. Nota del 19 aprile 2016, prot. OIV 19/04/2016.0002036.E del Dipartimento Giustizia Minorile “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione trasparenza e integrità dei controlli interni. Anno 2015”.

⁹ Rif. Nota del 19 aprile 2016, prot. OIV 19/04/2016.0002036.E del Dipartimento Giustizia Minorile “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione trasparenza e integrità dei controlli interni. Anno 2015”.

2. *Performance* individuale

Gli elementi di disomogeneità indicati nella *Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per il 2014*, non sono venuti meno nel 2015.

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, che, essendo espressione di un preciso contesto normativo-organizzativo, risulta in parte superato, tanto da rendere necessario un intervento di revisione del vigente sistema di valutazione.

A tale scopo il Ministro della Giustizia, con proprio decreto in data 1 ottobre 2014, ha istituito un tavolo tecnico con il compito di individuare valori comparabili e modalità rispondenti alle specificità dell'Amministrazione della Giustizia e di proporre modifiche al sistema.

In attesa di tale revisione, si è dovuto procedere, nelle condizioni date e nel più breve tempo possibile, applicando il vigente sistema, che stabilisce un legame diretto fra i risultati dell'attività dei dirigenti di II fascia e quella dei dirigenti di livello generale, rendendo l'approvazione da parte del Valutatore finale degli esiti contenuti nella proposta di valutazione avanzata per ciascun anno di esercizio dall'OIV, preconditione per l'avvio della procedura di valutazione dei dirigenti di I fascia.

La citata preconditione si è realizzata per la prima volta, relativamente all'anno 2011, con il D.M. di approvazione del 17 aprile 2014, che ha consentito di procedere alla raccolta degli elementi di verifica in un impegno nel quale sono stati coinvolti i vertici dell'Amministrazione e che è stato concluso dall'OIV, per le procedure di propria competenza, con la presentazione della *Relazione-proposta di valutazione delle performance dei dirigenti di livello generale per l'anno 2011*, avvenuta in data 21 ottobre 2015.

In tale attività sono state riscontrate 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, in presenza di sufficienti elementi per sostenere che, sostanzialmente, il processo di definizione degli obiettivi fosse avvenuto nel rispetto di quanto stabilito dal vigente sistema di valutazione e si potesse rilevare la coerenza degli stessi con quelli del vertice politico-istituzionale dell'Amministrazione, ha portato a termine la propria attività, in relazione alla valutazione delle *performance* dei dirigenti di livello generale per il 2011, il 21 ottobre del 2015.

Procedendo in modo analogo, nel corso del corrente anno 2016, con l'intento di porre l'Amministrazione nelle migliori condizioni possibili per recepire, senza dover affrontare le criticità dovute all'utilizzo contemporaneo di due diversi sistemi, relativamente al tema della valutazione, le innovazioni che la riforma della P.A. dovrà apportare, l'OIV ha presentato le *Relazioni- proposte di valutazione dei dirigenti di I fascia per il 2012 e per il 2013*, rispettivamente il 21 marzo e il 14 aprile scorsi.

Con riferimento, invece, alla valutazione dei dirigenti di II fascia, nel corso del 2015 è stata portata a termine l'attività di competenza di questo Organismo, concernente l'anno 2014, con la presentazione della relativa *Relazione-proposta* in data 23 dicembre 2015. Sempre nell'anno di riferimento sono state realizzate tutte le attività propedeutiche alla valutazione relativa al 2015 per i dirigenti di livello non generale ⁽¹⁰⁾.

L'attuale procedura risulta incentrata 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.

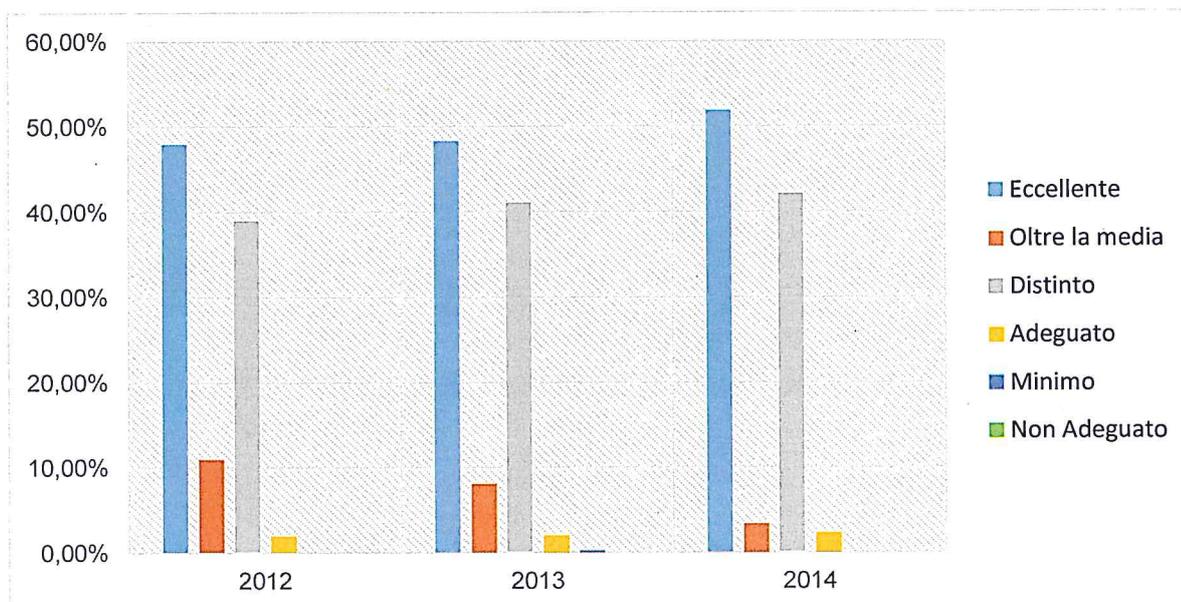
I dati relativi agli anni 2012, 2013, e 2014 vengono di seguito rappresentati in termini di classi di risultato:

¹⁰ 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 per l'anno 2015. Modalità e termini".

	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014
<i>Totale posizioni dirigenziali oggetto di valutazione</i>	397	436	460
<i>Posizioni di titolarità valutate</i>	301	331	371
<i>Posizioni di titolarità non valutate</i>	15	14	11
<i>Posizioni di reggenza</i>	81	91	78

ESITO DELLA VALUTAZIONE

Classi di risultato	Anno 2012		Anno 2013		Anno 2014	
Eccellente	145	48%	160	48,34%	193	52,02%
Oltre la media	33	11%	27	8,16%	13	3,50%
Distinto	117	39%	136	41,09%	156	42,05%
Adeguito	6	2%	7	2,11%	9	2,43%
Minimo	0	0%	1	0,30%	0	0,00%
Non adeguato	0	0%	0	0,00%	0	0,00%
Totale posizioni di titolarità valutate	301	100%	331	100%	371	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 anche nella *Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2014*, 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.

Difatti, un approccio organico in materia di *performance* impone di sistematizzare le molteplici informazioni raccolte perché forniscano un efficace ausilio all'analisi del livello di efficienza delle 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.

Una tale impostazione, che consente di disporre dei risultati della valutazione nei primi mesi dell'anno seguente quello di riferimento, rappresenta, a parere di questo OIV, uno degli elementi fondamentali per la compiuta realizzazione del ciclo della *performance*.

Le modalità di acquisizione e di caricamento manuale dei dati relativi al raggiungimento degli obiettivi pianificati e dei risultati dei comportamenti organizzativi attuati, al grado di soddisfazione dei clienti interni e esterni e ai *report* di gestione, richiedono tempi di elaborazione incompatibili con un'attività di monitoraggio che, se venisse condotta con idonei strumenti di automazione, costituirebbe uno dei fattori determinanti ai fini di una più efficace pianificazione strategica.

Nel Dipartimento per gli affari di giustizia "anche nell'anno 2015 gli obiettivi individuali sono stati assegnati esclusivamente al personale dirigenziale di I e II fascia" ⁽¹¹⁾.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha indicato, nel prospetto 2 Allegato 1: B -*Performance* individuale", che gli obiettivi individuali sono stati assegnati al personale non dirigenziale tramite controfirma della scheda obiettivi, in una percentuale tra il 50 e il 100 ⁽¹²⁾, mentre il Dipartimento della giustizia minorile informa che "la valutazione del personale non dirigenziale viene effettuata secondo il sistema di misurazione e valutazione del Ministero. Il blocco *ex lege* delle risorse economiche per i sistemi premianti genera un rischio di squilibrio tra gli effetti premianti ed effetti sanzionatori, ove si tenga comunque presente che il personale, carente di numeri per il blocco delle assunzioni, sopporta già un carico di lavoro non indifferente" ⁽¹³⁾.

Nell'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili, infine, "per il personale, il numero degli obiettivi individuali è stato fissato in almeno due per chi ha ricoperto incarichi collegati alle posizioni organizzative ed in un obiettivo per il restante personale. Il Servizio di controllo di gestione ha operato il controllo degli obiettivi proposti dalle singole strutture

¹¹ Rif. nota 77536 del 28 aprile 2016 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 2015".

¹² Rif. nota 138818 del 22 aprile 2016 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria relativa a "Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni - Anno 2015".

¹³ Rif. e-mail del 19 aprile 2016 del Dipartimento per la giustizia minorile con oggetto "Allegato 1 delibera 23" (prot.OIV 2036 del 19 aprile 2016).

organizzative con i dati economici e finanziari, con le direttive e gli obiettivi strategici, con le linee di tendenza dei dati di produttività dell'Amministrazione".⁽¹⁴⁾

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.

Come indicato nella precedente *Relazione*, a partire dal 2014, ai fini della valutazione dei dirigenti di livello generale, gli uffici del controllo di gestione dei dipartimenti sono stati coinvolti dall'Organismo Indipendente di Valutazione nell'attività di verifica dei dati dei *report* di gestione di rispettiva competenza con eventuale integrazione di quelli già disponibili per la valutazione dei dirigenti di II fascia, raccolti dall'OIV.

¹⁴ Rif. nota 304/0907 del 22 aprile 2016 dell'Ufficio Centrale Archivio Notarili con oggetto "Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2015".

4. Infrastruttura di supporto

Anche per l'anno 2015 va rappresentato che 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. Difatti, tale struttura nel Ministero della Giustizia è connotata dalla prevalenza di profili professionali della seconda area (cinque unità) rispetto alle professionalità della terza area, della quale sono presenti tre unità. Occorre, tuttavia, riconoscere che tale composizione ha finora corrisposto alla situazione in atto, se si tiene presente, da un lato, la necessità di provvedere manualmente all'inserimento dei dati riguardanti i *report* e le *performace* individuali e organizzative, e dall'altro, la limitata potenzialità, ai fini di approfondite e significative elaborazioni, del programma di acquisizione e gestione di informazioni e dati utilizzato per la valutazione della dirigenza.

Infatti, 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, ed è causa di notevoli operative nell'esercizio di alcuni compiti prescritti dalle norme vigenti, il cui adempimento, senza l'ausilio di un siffatto sistema, non risulta agevolmente attuabile.

Di tale elemento si dovrà tenere conto quanto della necessità di potenziare le attività di elaborazione, interpretazione, proiezione di dati statistici, economici, finanziari e organizzativi, che la realizzazione definitiva del processo di modernizzazione e di miglioramento qualitativo dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, avviato con la Legge 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", imporrà in materia di controllo strategico e valutazione del personale di livello dirigenziale e non dirigenziale.

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 2015, come rappresentato dal Responsabile per la Trasparenza nel *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014 – 2016, -aggiornamento 2016-* ha visto, in considerazione delle diverse e sempre più rilevanti funzioni svolte dal *sito web* istituzionale del Ministero e in conseguenza della menzionata riorganizzazione in atto del Ministero, sorgere "la necessità di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del sito internet, oltre che della rete intranet del Ministero, al fine di ottimizzare la realizzazione dei processi informatici e di comunicazione telematica, relativa alle attività e ai servizi svolti dall'Amministrazione.

"Tale strutturazione del sito è destinata ad avere un importante impatto sulla trasparenza, essendo pensata per garantire una migliore organizzazione dell'Ufficio redazionale ed una direzione maggiormente strutturata delle politiche della comunicazione istituzionale, oltre che per rendere più fluido e costante il flusso dei dati da pubblicare, proveniente dagli uffici e destinato alla redazione.

"In data 28 gennaio 2016 è stato adottato il decreto ministeriale destinato a disciplinare, per la prima volta, l'organizzazione ed il funzionamento del sito istituzionale del Ministero della Giustizia www.giustizia.it.

"Il periodo in esame, è stato caratterizzato, inoltre, dalla necessità 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." ⁽¹⁵⁾

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,

¹⁵ Rif. Paragrafo 3 del "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014 -2016-aggiornamento 2016" pubblicato sul sito istituzionale al seguente link:
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_1_1.wp

se non per decisione autonoma, le informazioni e i dati richiesti dalla normativa in materia di trasparenza

I referenti per la trasparenza, nominati già a partire dal 2014, continuano a svolgere le loro attività 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 nella gestione del flusso dei dati, nell’aggregazione e successivo invio al responsabile del procedimento della pubblicazione, ossia all’Ufficio addetto alla redazione del sito *web* nonché allo stesso Responsabile della trasparenza, coadiuvato dalla apposita struttura tecnica.

Ancora, come sottolineato nel citato Programma triennale, “Come sempre, il principale strumento attuativo degli obblighi di trasparenza è costituito dalla pubblicazione sui siti istituzionali di alcune tipologie di dati nell’apposita sezione denominata “Amministrazione trasparente”, accessibile direttamente dalla Home.

Al fine di verificare il raggiungimento dell’obiettivo concernente il completamento della pubblicazione dei dati richiesti dalla legge, l’aggiornamento del Programma - nel rispetto di quanto indicato dalle delibere CiVIT n. 105/2010, “Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”, n. 2/2012 “Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del *Programma triennale per la trasparenza e l’integrità* e n. 50/2013 “Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016” – si avvale, sia a fini ricognitivi che programmatici, della tabella A allegata alla delibera n. 50.

Al *Programma della trasparenza 2014-2016* era stata già allegata, inizialmente, la tabella A, in cui è stato rappresentato il dettaglio delle pubblicazioni effettuate secondo gli obblighi vigenti.

Gli sforzi finora compiuti hanno dato buon esito dal momento che, all’attualità, lo stato delle pubblicazioni e dei relativi aggiornamenti resta avanzato, permanendo eccellenti i risultati degli indicatori di riordino della trasparenza, disponibili sul sito *web* de “La bussola della trasparenza” che riporta il dato della totalità degli indicatori soddisfatti.

Nell'ultima colonna a destra sono riportate le informazioni attualmente disponibili sul sito e si danno indicazioni di programma per il completamento degli adempimenti.

Al fine di una corretta lettura delle informazioni inserite nella tabella, sono state utilizzate le seguenti indicazioni:

“Pubblicato”: i dati sono pubblicati in maniera completa.

“In corso di pubblicazione”: il dato è disponibile in schema, in via di definizione il procedimento di approvazione e di conseguente pubblicazione.

“Parz. Pubblicato”: i dati sono pubblicati solo in parte e vi è una previsione di completamento la più tempestiva possibile.

“Da pubblicare entro il 2016”: i dati non sono presenti e vi è una previsione di adempimento entro l'anno in corso;

“Non pertinente”: i dati non rientrano fra le competenze del Ministero della Giustizia.

Per ragioni tecniche del fornitore dei servizi informatici, il progetto relativo agli *Open data*, la cui realizzazione era stata prospettata come imminente nell'aggiornamento del programma del 2015, non è ancora uscito dalla fase della sperimentazione. Tuttavia esso procede, essendo stata presentata la piattaforma formativa destinata al personale dei singoli uffici che si occupa della predisposizione dei dati, costituita da un tutoraggio interattivo che presenta i passaggi necessari per l'immissione dei dati nel sistema e per la successiva validazione.

Si ricorda che il progetto ha come obiettivo la realizzazione di un'applicazione *web* in grado di acquisire e pubblicare le informazioni che l'Amministrazione ritiene di 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 viene realizzata in modo da essere accessibile secondo il dettato della l. 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.

Per la pubblicazione dei dati si utilizza la piattaforma CKAN dotata di una interfaccia *web* intuitiva ed usabile progettata per la condivisione e la ricerca avanzata dei dati aperti.

La modalità di rilascio delle informazioni si basa sul modello dei *Linked Open Data*, secondo il quale i dati descritti da una ontologia possono essere scaricati in diversi formati e interrogati attraverso query SPARQL.

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.

Si segnala, da ultimo, che la sezione dedicata agli "Altri contenuti" della Trasparenza si è quest'anno arricchita con diversi temi, relativi a specifici progetti trasparenza promossi dal Ministero, come verificabile alla relativa pagina. ⁽¹⁶⁾

La sottosezione "Registri ed elenchi" contiene l'Albo degli Amministratori giudiziari, il Registro degli Organismi di Mediazione, l'Elenco dei formatori per la mediazione, l'Elenco delle Associazioni professionali non regolamentate, l'Elenco degli Istituti per le vendite giudiziarie, l'elenco dei siti *web* per le aste giudiziarie, l'elenco degli organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento.

Si tratta di registri *on line*, che consentono non solo la visibilità delle attività ma anche procedure interattive per gli interessati, gestibili completamente *on line*.

La sottosezione sugli Stati generali dell'esecuzione penale, non solo illustra gli obiettivi dell'ampio e approfondito confronto destinato a definire un nuovo modello di esecuzione penale e una migliore fisionomia del carcere, ma mette a disposizione la documentazione e i contributi dei partecipanti, oltre a costituire la piattaforma per una consultazione su un tema di interesse per l'opinione pubblica, e non soltanto per gli operatori del settore.

Sempre con l'obiettivo di maggiore trasparenza delle condizioni carcerarie, sono pubblicate ed aggiornate 193 schede, una per ogni istituto penitenziario presente sul territorio nazionale, che contengono informazioni sulla struttura, la storia, le attività

¹⁶ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19.wp

lavorative, scolastiche, culturali, i progetti in corso, i servizi, le regole per visite, comunicazioni e per l'invio di pacchi e denaro a detenuti ed internati.

La riforma dell'organizzazione, che contiene anche l'indicazione *in progress* dello stato della normativa di attuazione, conclude il panorama dei nuovi contenuti.⁽¹⁷⁾

Proprio il processo di riorganizzazione del Ministero ha quindi costituito una opportunità per una nuova sensibilizzazione sulle tematiche in oggetto, mediante gli espressi richiami, contenuti nel Regolamento, ai compiti di raccordo dei Capi dipartimento e alla responsabilità dei dirigenti degli uffici amministrativi nel garantire il flusso e la pubblicazione dei dati.

6. Definizione e gestione degli *standard* di qualità

Per quanto riguarda gli *standard* di qualità si rappresenta che il Dipartimento degli affari di giustizia nel 2015 "ha continuato l'attività, già intrapresa nel precedente anno, volta a definire e migliorare gli *standard* di qualità delle attività svolte".

Per la Biblioteca centrale giuridica (BCG) è in vigore la "Carta dei Servizi" che prevede, tra l'altro, un sondaggio periodico sul grado di soddisfazione dell'utenza". I dati relativi al monitoraggio del servizio reso dalla BCG sono pubblicati nella relativa sezione dati statistici del sito *web* ⁽¹⁸⁾.

Sul punto, anche per il 2015, si rileva che tutti gli Uffici centrali e i Servizi periferici del Dipartimento della Giustizia Minorile si sono da tempo dotati di una "Carta dei Servizi" ⁽¹⁹⁾.

L'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili ha proseguito nel 2015 le attività già avviate nel corso degli anni precedenti sottolineando, tuttavia, come nella documentazione prodotta con riferimento al 2014, "il percorso della fissazione degli *standard* di qualità non

¹⁷ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_1_5.wp

¹⁸ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_16_1.wp

¹⁹ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_16_1.wp

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 2016".

Con riferimento al processo di programmazione partecipata con gli *stakeholder*, pur non essendo stati raggiunti 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 2015, la forma di coinvolgimento degli *stakeholder* ove attuata, consiste, come per il periodo precedente, nel monitorare semestralmente i contenuti di quanto raccolto sul sito Giustizia, in particolare verificando le "schede suggerimenti" associate a ciascuna delle schede pratiche informative su specifiche attività svolte dal Dipartimento.

Nell'ambito del Dipartimento della Giustizia Minorile, prosegue il coinvolgimento degli *stakeholder*, in un contesto che presenta particolari complessità 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" (20) .

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.

²⁰ Rif. Nota del 19 aprile 2016, prot. OIV 19/04/2016.0002036.E del Dipartimento Giustizia Minorile "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione trasparenza e integrità dei controlli interni. Anno 2015".

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

Nel corso del 2015 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.

Il 2014 aveva visto alcuni interventi diretti del Ministro in tale settore. Il DM 10 aprile 2014, 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, aveva, infatti, 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.

Sempre nell'ottica dell'unicità del sistema di misurazione e valutazione del ciclo di gestione della *performance*, era intervenuto il D.M. 1 ottobre 2014, di istituzione presso l'Ufficio di Gabinetto, di un tavolo tecnico, composto, oltre che dai vertici di tutte le articolazioni dipartimentali ministeriali, dal capo di Gabinetto, dal capo dell'Ufficio Legislativo, dal presidente dell'OIV, dal responsabile del Servizio programmazione delle politiche di innovazione e di controllo di gestione del Ministero della Giustizia e dal dirigente dell'Ufficio Bilancio del Gabinetto del Ministro, con il compito di formulare delle proposte relative all'aggiornamento e al miglioramento del sistema predetto nella diffusa consapevolezza della necessità di un processo di revisione che arrivi 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.

8. Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

Questo Organismo Indipendente di Valutazione, secondo quanto stabilito dall'art. 4 della menzionata *Direttiva annuale per l'anno 2015*, ha avviato, nel corso dell'anno di interesse, un'analisi dei vincoli di coerenza tra le priorità politiche del Ministero e le linee di intervento contenute nei documenti programmatici che assegnano alla piramide organizzativa i rispettivi obiettivi da raggiungere.

Per adempiere, pertanto, a quanto ribadito dalla citata Direttiva, in una prima fase, questo Organismo ha proceduto all'esame delle schede progetto, inviate dai dirigenti di livello non generale, appartenenti ai quattro Dipartimenti e all'UCAN, che rappresentano un insieme di dati utili ai fini del richiesto monitoraggio, anche allo scopo di verificare, rispetto agli obiettivi indicati, il livello di misurabilità, verificabilità e congruità degli indicatori proposti in termini di grado di raggiungimento dei risultati attesi.

Nella successiva fase, al fine di completare l'acquisizione di tutti gli ulteriori elementi utili a definire lo stato di realizzazione degli indirizzi politici declinati nel sistema degli obiettivi affidati alle diverse strutture, è stato richiesto alle articolazioni che compongono il Dicastero della Giustizia di comunicare i contenuti dei documenti di programmazione dei rispettivi Centri di Responsabilità, nonché lo stato di avanzamento degli obiettivi accertato nelle ricognizioni effettuate nel corso dell'anno, segnalando gli scostamenti significativi, rispetto a quanto previsto, ed i relativi interventi di miglioramento o di revisione anche in termini di riprogrammazione o ripianificazione.

Tale richiesta era, del resto, coerente con la considerazione da tempo condivisa da tutti i Dipartimenti, secondo la quale il monitoraggio costituisce una delle attività più rilevanti tra quelle finalizzate a presidiare la corretta realizzazione del ciclo della *performance* previsto dall'art. 4 del D.Lgs. n. 150 del 2009.

E' innegabile che il monitoraggio, infatti, debba costituire un'occasione ed un momento privilegiato di autodiagnosi, del quale tutti i livelli della dirigenza possano avvalersi per esercitare con piena consapevolezza la responsabilità propria del ruolo

ricoperto, in una lettura dell'intero processo avviatosi, correttamente, per il 2015, con l'*Atto di indirizzo politico istituzionale* e la *Direttiva del Ministro*.

Queste considerazioni, riferite all'anno in questione, consentono di registrare l'avvenuto superamento di molte delle criticità che avevano determinato negli anni precedenti un'incompleta attuazione del ciclo della *performance*. Risulta sempre più importante, secondo quanto indicato dal Ministro nell'*Atto di indirizzo 2016*, perseguire l'obiettivo "di maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse e di razionalizzazione delle attività" al quale "è improntato il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 84 del 15 giugno scorso". In tale direzione "ciascun centro di spesa dovrà migliorare la propria capacità di dare concreta attuazione in tempi rapidi e certi agli obiettivi prefissati, ponendo attenzione, già nella fase di programmazione e progettazione, all'analisi delle sequenze procedurali necessarie per la concreta attuazione e delle relative tempistiche e all'individuazione e alla valorizzazione di indicatori di risultato da associare agli obiettivi, finalizzate ad un rafforzamento della fase di monitoraggio e di valutazione degli effetti, privilegiando la fissazione di obiettivi specifici e, quindi, "misurabili", assicurando altresì il massimo coordinamento tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità".

Per concludere, sul punto, si richiama, quanto già indicato 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, ancora per l'anno 2015, riguardo a taluni degli atti di programmazione e di individuazione dei relativi obiettivi, elementi questi ultimi, necessari per procedere ad una verifica della corretta attuazione del ciclo della *performance*, dalla quale non resti esclusa alcuna delle *performance* individuali e organizzative nelle quali si realizza l'azione amministrativa.