



m_dg.OIV.06/06/2013.0001955.U



Ministero della Giustizia

Organismo Indipendente per la Valutazione della Performance

Al Sig. Presidente della Commissione per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche

ROMA

e p.c.

Al Sig. Capo di Gabinetto del Ministro

SEDE

Oggetto: Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2012.

Si trasmette, in allegato, la relazione di cui in oggetto, approvata con delibera di questo OIV in data odierna.

Il Presidente
Angelo Gargani



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

Anno 2012

Premessa.....	3
1. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione	4
2. Programma triennale della trasparenza e l'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione	8
3. Definizione e gestione degli standard di qualità	10
4. Coinvolgimento degli stakeholder	11
5. Performance individuale.....	11
6. Proposte del miglioramento del sistema di valutazione	14

Premessa

L'OIV predispone una relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni sulla base delle disposizioni inserite nell'art. 14 comma 4, lettere a) e g) del d.lgvo 150/09 nonché delle delibere della CIVIT emanate in materia.

In particolare rileva la delibera della CIVIT n. 23 del 2013 che riguarda le "Linee guida agli adempimenti di monitoraggio degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni".

Detta delibera prevede che l'OIV rediga una relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi, al fine di evidenziarne le criticità e i punti di forza per presentare proposte di sviluppo e ulteriori integrazioni.

La Civit prevede che la relazione sia un documento snello, chiaro e di facile intelligibilità in cui l'OIV presenta in modo sintetico (non più di 10 pagine) le principali evidenze ed eventuali criticità.

Il contenuto del presente documento si basa su dati acquisiti dai Dipartimenti e dall'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili, oltre che sul materiale pubblicato sul sito istituzionale nella sezione "amministrazione trasparente".

1. Funzionamento complessivo del sistema di misurazione

Il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'amministrazione è stato emanato nel 2011 ed è pubblicato sul sito istituzionale⁽¹⁾.

Sulla base di questo documento è stata impostata l'attività relativa all'anno 2012.

In particolare, seguendo la metodologia prevista al paragrafo 3.6, è stato predisposto il piano della performance 2012-2014 che è stato emanato con DM 30 marzo 2012. Il piano è anche pubblicato sul sito istituzionale⁽²⁾.

Gli obiettivi sono stati declinati nell'ambito dell'intera struttura organizzativa in un processo di "formulazione a cascata" ai diversi livelli decisionali, sia per la struttura centrale, che per quella periferica.

L'avvio delle attività è stata effettuata parallelamente dall'OIV⁽³⁾ e dalla Commissione di Valutazione dei dirigenti di seconda fascia⁽⁴⁾.

Il piano della performance comprende la direttiva annuale, anch'essa pubblicata sul sito istituzionale⁽⁵⁾.

Rispetto al corrispondente del 2011 il piano della performance è stato elaborato tramite un portale web interno con il quale sono stati raccolti gli obiettivi di tutte le articolazioni ministeriali, sia a livello centrale che periferico. La scheda inserita su questo portale è stata utilizzata per tutti i livelli degli obiettivi, assicurando in tal modo l'uniformità delle modalità di programmazione ed agevolando la quantificazione delle risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi stessi.

Nello stesso piano della performance sono state descritte le attività svolte per cercare di superare le criticità rilevate nell'anno precedente e che riguardano i seguenti aspetti: qualità del processo di redazione del piano, dimensione compliance, qualità del piano.

Il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria segnala che "pur avendo allargato la richiesta di programmazione a tutte le unità organizzative il piano della performance non ha coperto la totalità degli uffici giudiziari; inoltre i progetti inseriti nel piano hanno rappresentato soltanto una parte delle attività/prodotti realizzate presso le strutture coinvolte. È doveroso aggiungere che la frammentazione degli obiettivi strategici e operativi in innumerevoli progetti ha comportato una non facile gestione del piano, aggiunta a una concreta difficoltà nel raccordare tutti i progetti alle priorità politiche stabilite dal ministro a inizio anno".

Il Dipartimento degli Affari di Giustizia comunica che "il procedimento di programmazione degli obiettivi, contenuti nella Direttiva dell'Onorevole Ministro, è stato condotto con i tempi e le modalità propri del ciclo di programmazione e controllo di gestione e del ciclo di programmazione del sistema di valutazione dei dirigenti, approvato con DM del 22 dicembre 2010".

¹ V. link: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_18&contentId=SPS635811

² V. link: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_17_6.wp

³ Rif. Prot. 37 del 17 gennaio 2012 dell'OIV "Predisposizione del piano della performance 2012-2014".

⁴ Rif. Prot. 38 del 17 gennaio 2012 della Commissione di Valutazione dei dirigenti di seconda fascia: "Valutazione dei dirigenti di seconda fascia del Ministero della Giustizia per l'anno 2012. Compilazione della scheda degli obiettivi per l'anno 2012. Modalità e termini".

⁵ V. link: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_17_6_6.wp

Nel Dipartimento degli Affari di Giustizia sono stati assegnati obiettivi per l'anno 2012 a tutto il personale dirigenziale di prima e seconda fascia.

Presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si riscontra "il progressivo perfezionamento della pianificazione degli obiettivi in senso sistemico, la maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse umane e strumentali entro la pianificazione, la più attenta razionalizzazione organizzativa, il consolidamento delle possibilità di correlazione fra obiettivi strategici – operativi, la migliore individuazione di obiettivi misurabili e indicatori significativi (coerenza con la nota integrativa al bilancio di previsione)"⁽⁶⁾.

È da rilevare che anche presso questo dipartimento gli obiettivi operativi interessano solamente una parte degli uffici del dipartimento, infatti l'assegnazione degli obiettivi è stata fatta per tutto il personale dirigenziale di prima fascia e solo per 8% circa del personale dirigenziale di seconda fascia corrispondente al personale di area 1.

La programmazione presso il Dipartimento della Giustizia Minorile si articola "in un "Documento di Programmazione Generale" (DPG) che esplicita le strategie, i programmi obiettivo, le direttive, le linee guida e le risorse a disposizione 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".

Nell'amministrazione degli Archivi Notarili il processo di declinazione degli obiettivi, dai livelli organizzativi più elevati fino alle singole unità organizzative, ha seguito il modello definito "a cascata".

Gli obiettivi contenuti nel piano della performance 2012-2014 sono stati monitorati, tramite lo stesso portale interno utilizzato in fase di programmazione, alla data del 30 giugno 2012.

Al momento della stesura di questo documento è in corso il monitoraggio finale al 31 dicembre 2012.

Risultano già avviate le attività finalizzate alla compilazione della Relazione sulla Performance per l'anno 2012⁽⁷⁾.

L'integrazione del ciclo della performance con il bilancio avviene a livello complessivo con le note integrative al bilancio, documento di riferimento per la programmazione degli obiettivi strategici e strutturali (gli obiettivi strategici della direttiva annuale coincidono con quelli della nota integrativa).

Per quanto riguarda il piano della performance gli obiettivi operativi di primo e secondo livello sono formulati tramite schede contenenti campi nei quali inserire le risorse necessarie per il loro conseguimento.

Occorre a questo proposito richiamare quanto contenuto nel piano della performance 2013 -2015 che, al paragrafo "Risorse, efficienza ed economicità. I meccanismi di controllo della spesa ed i collegamenti con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio", riporta che la piena integrazione tra il ciclo della performance ed il ciclo di bilancio "è tuttora ben lungi dall'essere un

⁶ Rif. Nota 140026 del 18 aprile 2013 "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza, e integrità dei controlli interni".

⁷ Rif. Nota 15692 del 29 maggio 2013 del Gabinetto del Ministro "Relazione sulla Performance dell'Amministrazione per l'anno 2012. Delibera CIVIT 5/2012. Richiesta di dati e informazioni".

risultato facilmente conseguibile”⁸). Su tale documento vengono anche rilevate le relative motivazioni che qui si riportano testualmente:

1. il primo fattore, per così dire strutturale, è legato all'innegabile diversità delle finalità e della struttura dei due strumenti di programmazione, i quali hanno per di più, a termini di legge, un contenuto in larga parte “aperto” (particolarmente per quel che riguarda le Note Integrative al bilancio di previsione) che non rende affatto agevole la ricerca della loro auspicata uniformità;
2. il secondo, invece, attiene alla negativa congiuntura economica del paese, che ormai da anni impone frequenti interventi correttivi di finanza pubblica, anche al di fuori dei tradizionali strumenti di programmazione, con il risultato di rendere di fatto impossibile (e quindi sostanzialmente inutile) la verifica degli effetti che la frequente e drastica riduzione delle risorse economiche disponibili può arrecare nel percorso di avvicinamento agli obiettivi. Le conseguenze di una tale situazione sono che i diversi settori dell'amministrazione risultano di fatto indotti ad elaborare per lo più obiettivi “a costo zero” (per i quali, dunque, non occorre alcun collegamento con la programmazione di bilancio), e che taluni altri obiettivi, al sopraggiungere delle temute riduzioni di risorse, vengano giustamente abbandonati piuttosto che essere inutilmente rimodulati o ridimensionati;
3. un'altra ragione (forse la più incisiva) del frequente disallineamento tra i due cicli della programmazione è legata al mancato coordinamento della loro scansione temporale. Le note integrative, infatti, ai sensi dell'art. 21 della L. 196/2009 devono essere allegate al disegno di legge di bilancio di previsione, da approvare entro il 31 dicembre di ogni anno; del tutto asimmetricamente, però, la direttiva annuale del Ministro, che costituisce il primo anello della sequenza procedimentale della programmazione strategica ed operativa, ai sensi del combinato disposto degli artt. 8 dlgs 286/1999 – 14 dlgs 165/2001 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. Ne consegue che diviene ontologicamente impossibile realizzare l'auspicato processo di integrazione di quest'ultima con la programmazione strategica ed operativa, e che anzi tale processo debba seguire nei fatti il percorso inverso. A tale disallineamento potrà porsi rimedio solo anticipando convenientemente, in futuro, l'avvio del ciclo di gestione della performance, esponendosi però al rischio di non poter raccogliere tutti i dati e le informazioni occorrenti per la più completa e organica elaborazione dei relativi documenti.

In particolare si segnala il caso dell'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili il quale evidenzia che, “per l'anno 2012, la pianificazione delle risorse finanziarie ed economiche non è stata utilizzata e rappresentata nel sistema di valutazione delle singole strutture, che però partecipano attivamente, mediante le loro richieste motivate, alla distribuzione delle risorse finanziarie, sia ad inizio dell'anno finanziario, quanto in fase di programmazione delle esigenze per l'esercizio finanziario successivo. Una completa pianificazione finanziaria per singolo ufficio appare al momento troppo onerosa, tenuto conto dell'alto numero degli articoli di bilancio interessati, e della necessità di riprodurla – mediante un inserimento manuale – nella piattaforma di caricamento degli obiettivi (sarebbe opportuno individuare,

⁸ Il piano della performance 2013-2015 è consultabile sul sito istituzionale al seguente link: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_6_0.wp?previousPage=mg_1_29_6

come per le voci di costo, solo alcuni articoli di bilancio, quelli più importanti, da inserire nella pianificazione)⁽⁹⁾.

In materia di controlli interni si evidenzia che l'attività di predisposizione dei documenti previsti dal 150/09 è stata svolta con il supporto degli uffici di controllo di gestione istituiti nei dipartimenti e nell'ufficio centrale degli archivi notarili. Tali uffici svolgono anche le successive attività di monitoraggio degli obiettivi secondo la tempistica prevista nel sistema di misurazione e valutazione. A tutt'oggi non si dispone di uno strumento informatico per la gestione dei dati utili al controllo di gestione in quanto la realizzazione della piattaforma, che l'OIV ha promosso, costituisce un obiettivo della direttiva 2013⁽¹⁰⁾. Per questo motivo le rilevazioni del controllo di gestione, anche per il 2012, non sono state effettuate con procedure automatizzate. Per quanto riguarda i report di gestione sono stati raccolti, senza il coinvolgimento degli uffici di controllo di gestione, direttamente dalla Commissione di valutazione dei dirigenti che, precedentemente, sulla base di una propria metodologia, ne aveva individuato i contenuti⁽¹¹⁾.

In particolare per quanto riguarda il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria "le maggiori criticità si riscontrano soprattutto nell'impossibilità di acquisire autonomamente le informazioni essenziali per l'esercizio dei controlli. La presenza di molteplici banche dati, non direttamente integrabili con i sistemi di controllo, pur consentendo lo scambio di informazioni con i citati sistemi, non permettono comunque di disporre informazioni omogenee di immediata operatività e necessitano di rielaborazioni da parte del personale preposto ai controlli. Deve citarsi infine la scarsità delle risorse disponibili per l'informatizzazione del sistema dei controlli, vale a dire di un sistema informativo integrato in grado di fornire parametri omogenei e dati raffrontabili"⁽¹²⁾.

Il Dipartimento degli Affari di Giustizia evidenzia che le modalità di alimentazione del sistema di controllo di gestione, pur avvalendosi di alcune banche dati (sistema contabilità generale ed analitica, protocollo informatico e sistema di gestione del personale), è tuttora manuale⁽¹³⁾.

Il Dipartimento della Giustizia Minorile comunica che " occorre evidenziare come la carenza di personale contabile che determina criticità già nell'assolvimento delle procedure amministrativo contabili, mette a rischio l'intera funzionalità del sistema. Ultimamente poi si evidenziano le "troppe" rilevazioni di dati contabili, alcune anche ripetute in più sistemi che generano carichi di lavoro difficilmente sopportabili in assenza di sistemi automatizzati di estrazione dati dai sistemi informatici in uso"⁽¹⁴⁾.

⁹ Rif. Nota 1119 del 9 maggio 2013 "Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2012".

¹⁰ V. link: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_13.wp?previousPage=mg_1_17

¹¹ Rif. Prot. 215 del 5 febbraio 2013 della Commissione di Valutazione dei dirigenti con oggetto: "Valutazione dei dirigenti di seconda fascia del Ministero della Giustizia per l'anno 2012. Compilazione e trasmissione della scheda degli obiettivi e dei report di gestione".

¹² Rif. Nota 140026 del 18 aprile 2013 del DAP "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni".

¹³ Rif. Nota DAG 171257 del 14 maggio 2013 "Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2012".

¹⁴ Rif. Nota 15398 del 18 aprile 2013 del DGM "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni".

2. Programma triennale della trasparenza e l'integrità e il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità 2011 – 2013 è stato aggiornato con DM 6 luglio 2012. Il testo completo è consultabile sul sito internet⁽¹⁵⁾.

Sul sito internet istituzionale è stata predisposta la sezione “Amministrazione trasparente” prevista dal decreto legislativo n. 33 del 2013. In tale sezione sono già consultabili i dati relativi a diversi ambiti interessati da questa norma, sono altresì già predisposti i link alle pagine tuttora in costruzione che conterranno i dati ad oggi ancora da acquisire.

Il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria comunica di aver proceduto all'aggiornamento delle informazioni in esso contenute seguendo la struttura definita dalla CIVIT nella delibera 105/2010, dove sono indicati i dati che devono essere pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dopo una ricognizione interna, ha provveduto a pubblicare i dati sul sito internet secondo quanto previsto nel programma triennale; provvederà inoltre ad integrare ex novo tutti gli elementi scaturenti dal disposto del decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33⁽¹⁶⁾.

Occorre, in conclusione, riportare quanto contenuto nel piano della performance 2013-2015 in materia di trasparenza: “nell'ultimo anno questa amministrazione ha avviato (e in molti casi completato) tantissime iniziative – sia di riorganizzazione interna che di modifica dei sistemi di raccolta ed elaborazione di dati – volte a dare attuazione al difficile, articolato e complesso “sistema normativo della trasparenza”. La realizzazione delle suddette iniziative, in molti casi, ha permesso di anticipare e spesso superare i contenuti del programma triennale della trasparenza del 2012, consentendo di raggiungere risultati di molto superiori alle più rosee aspettative”.

Si riportano, brevemente, le attività svolte in materia ed evidenziate nel piano della performance 2013 – 2015:

- a) è stato disposto l'aggiornamento di tutti i dati riguardanti i curricula, retribuzioni e indirizzi dei dirigenti, nonché delle posizioni dirigenziali vacanti;
- b) è stato avviato lo studio sull'usabilità del sito web dell'amministrazione;
- c) sono stati apportati numerosi correttivi all'organizzazione delle informazioni sul sito web istituzionale;
- d) sono state pubblicate le statistiche trimestrali d'uso del sito web;
- e) sono stati pubblicati gli indirizzi di posta elettronica certificata da utilizzare per le comunicazioni da e per il cittadino;
- f) è stato pubblicato un questionario di gradimento on line sulla qualità del sito, con raccolta e pubblicazione delle relative informazioni;

¹⁵ V. link: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_17_8.wp

¹⁶ Rif. Nota 140026 del 18 aprile 2013 del DAP “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

- g) è stata definita la fase di sperimentazione prodromica all'individuazione degli standard di qualità di taluni dei servizi più importanti resi dall'amministrazione della giustizia al pubblico degli utenti;
- h) è stato avviato lo studio per l'elaborazione dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture ex art. 23 L.69/2009;
- i) sono stati realizzati e messi in esercizio i sistemi di iscrizione e registrazione on line ai concorsi banditi dall'amministrazione
- j) sono state pubblicate le statistiche delle spese di giustizia, distinte per anni e voci;
- k) è stato pubblicato il piano straordinario di edilizia penitenziaria;
- l) è stata disposta la pubblicazione sul sito web (con durata programmata di 90 giorni) dei decreti ministeriali di riconoscimento dei titoli professionali conseguiti all'estero e quelli in materia di individuazione delle associazioni rappresentative a livello nazionale delle professioni non regolamentate;
- m) sono state avviate le prime pubblicazioni ex art. 18 DL 83/2012 (conv. in legge n. 134/2012) con la creazione di una apposita sezione del sito web dedicata alla raccolta delle informazioni su sovvenzioni, contributi, sussidi, corrispettivi e compensi a persone, enti ed imprese;
- n) sono state definite strutturalmente le norme di scambio informativo tra i dipartimenti e la redazione del sito web, al fine di migliorare i tempi di pubblicazione dei decreti ministeriali e di tutti i provvedimenti di rilevanza esterna;
- o) con DM 28 marzo 2013 è stato nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1 comma 7 della L. 190/2012;
- p) sono state impartite, con circolare del 11 marzo 2013, le disposizioni organizzative al fine di dare adempimento alle prescrizioni di legge e di regolamento in materia di oneri informativi, ai sensi degli artt. 6- 7 L. 180/2011 e del DPCM n. 252/2012.

3. Definizione e gestione degli standard di qualità

Il piano della performance 2013-2015 dedica un paragrafo al tema “Gli obiettivi in materia di trasparenza, integrità e qualità dei servizi”.

In tale ambito viene richiamata l'attività svolta con la CIVIT in appositi tavoli tecnici dedicati a singole questioni fra le quali quello dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture e del correlativo “indicatore di tempestività dei pagamenti”.

Il piano della performance 2013 - 2015 dà anche conto della definizione della fase di sperimentazione prodromica alla individuazione degli standard di qualità di taluni dei più importanti servizi resi dall'amministrazione della giustizia al pubblico degli utenti. Si tratta di attività condotte in collaborazione con la CIVIT: gli standard di qualità suddetti costituiranno oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 11 del d.lgs 286/1999, fornendo altresì la base di elaborazione della Carta dei servizi dell'amministrazione.

Il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria comunica che è stata portata avanti, in coordinamento con il Gabinetto del Ministro, una iniziale attività di mappatura dei servizi offerti dagli uffici del Dipartimento con l'individuazione delle dimensioni per rappresentare la qualità dei servizi e la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati⁽¹⁷⁾.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria evidenzia di aver già provveduto, attraverso il Gabinetto del Ministro, a sottoporre al vaglio della CIVIT, gli standard di qualità dei servizi elaborati e di avere, successivamente, ridefinito gli stessi in considerazione dei suggerimenti della suddetta Commissione⁽¹⁸⁾.

Il Dipartimento degli Affari di Giustizia comunica di aver definito gli standard di qualità per i propri servizi all'utenza e che si procede alle misurazioni finalizzate al controllo della qualità erogata per verificare il rispetto degli standard. Lo stesso dipartimento segnala l'adozione di soluzioni organizzative per la gestione dei reclami⁽¹⁹⁾.

Il Dipartimento Giustizia Minorile segnala che tutti gli uffici e servizi periferici si sono dotati di una carta dei servizi, per gli uffici centrali la carta è in fase di ultimazione. Evidenzia inoltre che con la CIVIT è stata predisposta una rilevazione sperimentale della qualità dei servizi erogati alla cittadinanza, che interesserà il “servizio colloqui parentali” degli istituti penali per i minorenni⁽²⁰⁾.

L'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili comunica di aver inviato alla CIVIT, dopo sperimentazione presso gli Archivi notarili dirigenziali, ai quali risultava preposto come Capo di archivio (titolare o

¹⁷ Rif. Nota 44669 del 19 aprile 2013 del DOG “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

¹⁸ Rif. Nota 140026 del 18 aprile 2013 del DAP “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

¹⁹ Rif. Nota del 27 maggio 2013 del DAG “Relazione degli OIV sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità – anno 2012”.

²⁰ Rif. Nota 15398 del 18 aprile del DGM “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

reggente) un dirigente, la proposta di standard relativa al “Servizio di ricevimento di atti pubblici da parte del Capo dell’Archivio, soggetti ad iscrizione a repertorio”⁽²¹⁾.

4. Coinvolgimento degli stakeholder

Il piano della performance individua già negli Ordini professionali una categoria di stakeholder esterni del Ministero. Con riferimento invece ai “clienti interni” del servizio giustizia, la rilevazione è effettuata da anni, nell’ambito del sistema di valutazione dei dirigenti di seconda fascia e le riflessioni che sono scaturite in tale ambito sono servite anch’esse per la predisposizione del Piano.

Il solo Dipartimento della Giustizia Minorile comunica specifiche attività in materia segnalando “che, relativamente al coinvolgimento degli stakeholder, così come inteso genericamente, esso appare alquanto difficile. La mission della giustizia minorile è, infatti, quella di attuare i provvedimenti dell’autorità penale minorile emessi nei confronti di minorenni o giovani adulti. Il coinvolgimento degli stakeholder avviene comunque per alcune delle attività interistituzionali operate dagli uffici decentrati ed inseriti, ai fini della valutazione, come clienti esterni degli stessi”⁽²²⁾.

È peraltro da evidenziare che la rilevazione dei clienti esterni, nell’ambito dell’attività di valutazione dei dirigenti di seconda fascia, viene svolta presso tutti i dipartimenti.

5. Performance individuale

Nel corso del 2012 la normativa in materia di valutazione della performance è stata modificata. Infatti il decreto legge 6 luglio 2012 n. 95 all’articolo 5, comma 11 prevede che “nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall’articolo 6 del decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141 e in attesa dell’applicazione di quanto disposto dall’articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, le amministrazioni, ai fini dell’attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito, valutano la performance del personale dirigenziale in relazione:

- al raggiungimento degli obiettivi individuali e relativi all’unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla performance complessiva dell’amministrazione. Gli obiettivi, predeterminati all’atto del conferimento dell’incarico dirigenziale, devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali;
- ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi”.

Al successivo comma 11 bis si prevede che “la misurazione e valutazione della performance individuale del personale è effettuata dal dirigente in relazione:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

²¹ Rif. Nota 1119 del 9 maggio 2013 “Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – Anno 2012”.

²² Rif. Nota 15398 del 18 aprile 2013 del DGM “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

- al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati”.

Il comma 11 quinquies, sulla base dei summenzionati criteri, prevede una maggiorazione del trattamento accessorio per il personale dirigenziale e non, finanziato “nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 1 agosto 2011 n.141”.

La procedura di valutazione dei dirigenti generali per l'anno 2010 è stata inoltrata al Gabinetto del Ministro⁽²³⁾. È stata inoltre avviata la procedura per l'anno 2011.

La valutazione dei dirigenti di seconda fascia per gli anni 2009 e 2010 è stata approvata con DDMM 29 ottobre 2012. Sono state inoltre avviate le procedure per gli anni 2011, 2012⁽²⁴⁾ e 2013⁽²⁵⁾.

Per quanto attiene la valutazione del personale non dirigenziale, permane la necessità di una preliminare verifica della sussistenza dei fondi destinati al finanziamento dei premi previsti dal decreto legislativo 150 del 2009 dato che, già per l'anno 2011, non si sono rilevate le economie attraverso le quali assicurare l'erogazione di tali premi⁽²⁶⁾.

Tale verifica verrà inserita nella relazione sulla performance per l'anno 2012. Infatti il Gabinetto del Ministro, nel richiedere i dati per tale adempimento, evidenzia che “ai sensi dell'art. 27 comma 2 del Decreto, la Relazione sulla performance deve anche documentare, al fine dell'erogazione dei premi di efficienza ivi menzionati, eventuali risparmi derivanti dai processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione portati a compimento in seno all'Amministrazione”⁽²⁷⁾.

Il Dipartimento Affari di Giustizia evidenzia che gli obiettivi individuali sono stati assegnati esclusivamente al personale dirigenziale di prima e seconda fascia⁽²⁸⁾.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria segnala che gli obiettivi individuali sono stati assegnati al personale dirigenziale generale e non, con esclusione del personale non dirigenziale a causa dei blocchi negoziali⁽²⁹⁾.

Più nel dettaglio il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria comunica che “sussistendo entro il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria profili professionali appartenenti ad aree contrattuali diverse, si può confermare che la valutazione prosegue, secondo le procedure ormai consolidate previste dal sistema di valutazione, per i dirigenti generali e per i dirigenti di seconda fascia. Lo sviluppo della valutazione del personale del comparto ministeri ha invece subito alterne vicende, che

²³ Rif. Nota OIV 197 del 1 febbraio 2013 e nota OIV 248 del 7 febbraio 2013 relative a “Valutazione dei direttori generali per l'anno 2010”.

²⁴ Rif. Nota 38 del 17 gennaio 2012 della Commissione di valutazione dei dirigenti di seconda fascia “Valutazione dei dirigenti di seconda fascia del Ministero della Giustizia. Compilazione della scheda degli obiettivi per l'anno 2012. Modalità e termini”.

²⁵ Rif. Nota 546 del 7 marzo 2013 della Commissione di valutazione dei dirigenti di seconda fascia “Valutazione dei dirigenti di seconda fascia del Ministero della Giustizia. Compilazione della scheda degli obiettivi per l'anno 2013. Modalità e termini”.

²⁶ Rif. Relazione sulla performance del Ministero della Giustizia per l'anno 2011 (DM 13 settembre 2012), validata dall'OIV in data 8 ottobre 2012 con documento di validazione prot. n. 2465 - § 4. “Risorse, efficienza ed economicità”

²⁷ Rif. Nota 15692 del 29 maggio 2013 del Gabinetto del Ministro “Relazione sulla performance dell'amministrazione per l'anno 2012. Delibera CIVIT n. 5/2012. Richiesta di dati ed informazioni”.

²⁸ Rif. Nota 70910 del 27 maggio 2013 del DAG “Relazione degli OIV sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità – anno 2012”.

²⁹ Rif. Nota 171257 del 14 maggio 2013 del DAP “Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni - Anno 2012”.

hanno comportato difficoltà di applicazione, sia a causa degli effetti del blocco ex lege delle risorse economiche per i sistemi premianti (decreto legge 78/2010 convertito con legge 122/2010), sia infine a causa dell'intesa del maggio 2012 che, prevedendo di superare il sistema della ripartizione dei dipendenti nelle fasce di merito, propone una maggiore attenzione ai risultati dell'ufficio rispetto a quelli individuali. Per gli anni 2010, 2011 e 2012 con specifici accordi sindacali sottoscritti solo recentemente, sono stati applicati appositi criteri di valutazione per l'attribuzione del fondo unico di amministrazione. Per l'anno 2013 è in fase di emanazione una specifica circolare sui temi della valutazione in cui la direzione generale del personale propone, d'accordo con il Capo del dipartimento, una modalità procedurale attinente i modelli proposti dal Sistema di valutazione. In ordine al sistema di valutazione dei dirigenti penitenziari ex art. 13 decreto legislativo 63 del 2006, rispetto alle altre pregiudiziali da sempre rappresentate, si comunica di essere in attesa del visto della Corte dei Conti sul decreto ministeriale datato 28 gennaio 2013: si tratta infatti di personale dirigenziale di diritto pubblico che costituisce il 92% dell'intero parterre della dirigenza DAP⁽³⁰⁾.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile comunica che nel 2012 sono state realizzate alcune sperimentazioni di valutazione della performance individuale, mediante l'utilizzo di parametri orizzontali graduati rispetto alla parametrizzazione binaria dei singoli indicatori previsti attualmente dal Piano di valutazione del personale.

Lo stesso dipartimento segnala che il blocco ex lege delle risorse economiche per i sistemi premianti genera un rischio di squilibrio tra gli effetti premiali ed effetti sanzionatori, ove si tenga comunque presente che il personale, carente nei numeri per il blocco delle assunzioni, supporta già un carico di lavoro non indifferente⁽³¹⁾.

Nessuna segnalazione specifica per il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria.

L'Ufficio Centrale degli Archivi notarili comunica che “per il personale non dirigenziale verranno compilate le schede di valutazione per gli anni 2011 e 2012 non appena si perfezionerà l'iter di approvazione dell'ipotesi di accordo del FUA 2011 – 2012 che rispecchia l'accordo del 2010”⁽³²⁾.

Sulla base di quanto sopra esposto, si ritiene utile riportare un estratto della relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli – anno 2011 predisposta da quest'ufficio:

“La relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico della Corte dei conti affronta anche l'aspetto della implementazione del decreto 150/2009. In tale documento è riportato che: “il dlgs. n. 141 del 2011 aveva chiarito le modalità ed i limiti di applicazione delle norme contenute nella riforma Brunetta. Applicabili immediatamente quelle relative all'assetto delle relazioni sindacali, compresa la possibilità per le amministrazioni di decidere unilateralmente sulla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici in caso di eccessivo protrarsi del confronto negoziale. Per la riforma strutturale delle componenti accessorie del trattamento economico era, viceversa, indispensabile attendere il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, unica fonte competente ad effettuare una generale revisione della struttura retributiva. Il citato d.lgs. n.141 del 2011 aveva, inoltre, recepito gli effetti di un accordo intervenuto tra il Governo e le organizzazioni sindacali in data 4 febbraio 2011, volto a limitare

³⁰ Rif. Nota 140026 del 18 aprile 2013 del DAP “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

³¹ Rif. Nota 15398 del 18 aprile 2013 del DGM “Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni”.

³² Rif. Nota 1119 del 9 maggio 2013 dell'UCAN “Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni – anno 2012”.

l'applicazione delle modalità di classificazione del personale in fasce di merito per l'erogazione differenziata dei trattamenti accessori, al solo utilizzo delle risorse derivanti dal conseguimento di economie sulle spese di personale. Il quadro normativo della contrattazione integrativa va, peraltro, valutato alla luce del contenuto del protocollo d'intesa che delinea l'avvio di un percorso di complessiva revisione del d.lgs. n. 150 del 2009".

6. Proposte del miglioramento del sistema di valutazione

Sarà certamente opportuna una rivisitazione del Sistema di misurazione e valutazione, alla luce degli interventi normativi successivi all'approvazione del Sistema medesimo e tenuto conto delle delibere della Civit che hanno, in parte, ridefinito il ruolo dell'O.I.V.: tale situazione, infatti, ha determinato un più incisivo intervento dell'Organo politico e del suo Gabinetto nella elaborazione delle edizioni successive dei documenti originariamente predisposti dall'O.I.V.

Dalle recenti delibere si può ricavare un ruolo di accompagnamento e monitoraggio costante da parte dell'O.I.V. sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli.

Si vuole ricordare che l'Organismo Indipendente di valutazione ha metodologicamente accompagnato la redazione del primo Piano della Performance, promuovendo vari incontri con i Vice Capi Dipartimento ed i referenti del controllo di gestione.

In tali occasioni ha espressamente richiesto di tenere in attenta considerazione le indicazioni fornite, in varie delibere, dalla Civit, in particolare: la necessità di passare dalla cultura dell'adempimento a quella del risultato e l'attenzione da rivolgere agli stakeholder, gli aspetti della responsabilità dirigenziale, il ruolo più incisivo riconosciuto all'O.I.V.

L'art.14 del d.lvo 150 attribuisce all'Organismo indipendente di valutazione il compito, tra altri, di "garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione..."; la performance viene monitorata dall'O.I.V. , che è anche chiamato a validare la "Relazione sulla performance" redatta dall'Organo di indirizzo politico (artt. 10, 14 e 15 del d.lvo 150/2009).

E' l'organo di indirizzo politico-amministrativo che definisce il Piano della performance: "il Piano individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale ed i relativi indicatori" (dal sito C.I.V.I.T., risposte a quesiti inerenti la delibera 89/2010). Gli strumenti richiamati sono tipici della funzione di controllo di gestione ed anche in tale ambito l'attività di questo O.I.V. non si è esaurita con la sola acquisizione di informazioni, in quanto, dalla delibera Civit 4/2012, emerge l'importanza del coinvolgimento dell'Organo di direzione politica, affinché tutte le parti che andranno a comporre la relazione dell'O.I.V. diventino espressione del coordinamento e del raccordo tra i diversi soggetti chiamati ad attuare la riforma. Si citano alcuni punti della delibera:

- paragrafo 9 , in cui si fa riferimento al "confronto tra O.I.V., Organo di indirizzo politico-amministrativo e dirigenza di vertice;

- paragrafo 2.1.1, in cui si prevede che l'O.I.V. esprima una valutazione “sul livello di coerenza degli obiettivi dell'amministrazione formulati nel Piano della performance”, senza naturalmente esprimere giudizi di valore circa le priorità politiche;
- paragrafo 2.3, in cui si richiede all'O.I.V. di esprimere un giudizio “sulla base delle evidenze raccolte” riguardanti, tra altro, il “ruolo dei soggetti coinvolti, con specifico riferimento a quello svolto dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo ...”.

Nella delibera 6/2013 la Civit riconosce all'Organismo Indipendente di Valutazione un “ruolo strategico” nell'ambito del ciclo di gestione della performance e ne ribadisce la funzione di “controllo interno e di garanzia sia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, sia della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti” predisposti dalla Commissione medesima: in tale ambito, questo Organismo ritiene opportuno attuare, come in passato, un'ampia condivisione sugli interventi che interessano le varie fasi del ciclo di gestione della performance, anche con la partecipazione a “tavoli tecnici” con i diversi settori dell'Amministrazione. A tal fine, è necessario che chiunque sia chiamato a fornire un contributo, osservi le indicazioni contenute nei tre documenti fondamentali, approvati con decreto ministeriale: si richiama in particolare, il Sistema di misurazione e valutazione della performance, che, al paragrafo 3.1 stabilisce, tra altro che, in fase di programmazione, vengano definiti “a tutti i livelli di responsabilità, gli obiettivi che si intendono conseguire”.

Il Presidente dell'OIV
Angelo Gargani

