



Ministero della Giustizia
Organismo indipendente di valutazione

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

Anno 2019

1. PRESENTAZIONE

Ai sensi dell'art. 14 comma 4 lettera a) del D.lgs. n. 150 del 2009, l'OIV monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso. L'esito di tale monitoraggio è contenuto nella presente Relazione la cui finalità, come previsto nella delibera n. 23 del 2013 dell'ANAC, è quella di evidenziare criticità, punti di forza e proposte di miglioramento. I contenuti di seguito esposti traggono origine dall'attività di monitoraggio periodico, svolta dall'OIV nell'ambito delle proprie funzioni, e dagli incontri periodici di coordinamento con gli uffici preposti alle attività connesse al ciclo della performance nelle varie articolazioni organizzative del Ministero della Giustizia.

Quale premessa utile si segnala che, con D.M. 10 maggio 2018, il Ministero della Giustizia ha revisionato il Sistema di misurazione e valutazione (SMVP) già definito con precedente decreto del 10 gennaio 2011. Il ciclo della performance 2019, oggetto della presente Relazione, risulta pertanto il primo anno di applicazione delle disposizioni contenute nel precedente Sistema. Come evidenziato dagli Organi di vertice politico-amministrativo, tale circostanza ha indotto l'Amministrazione a ritenere opportuno attendere la conclusione delle attività di valutazione che avranno luogo nel corso del primo semestre 2020 per potersi esprimere in relazione all'aggiornamento del Sistema previsto dall'art. 1 comma 7 D.lgs. n. 150 del 2009.

In merito all'**aggiornamento del SMVP** che l'Amministrazione avrebbe dovuto realizzare nel corso del 2019, l'OIV concorda con quanto evidenziato nelle motivazioni relative alla scelta di mantenere il vigente SMVP, in particolare con riferimento alla circostanza che il quadro delle modifiche da apportare sarebbe stato minimo, sussistendo, viceversa, l'esigenza di una riflessione maggiormente ponderata per valutare l'adeguatezza e la funzionalità delle disposizioni contenute nel SMVP, in particolare con riferimento alla valutazione del personale dipendente, realizzata per la prima volta proprio nel 2019. Peraltro, anche il Dipartimento della Funzione Pubblica è intervenuto sul tema divulgando nel corso del mese di novembre 2019 le Linee guida sulla valutazione partecipativa di cittadini e nel corso di dicembre le Linee guida sulla valutazione della performance individuale. Lo stesso OIV, nell'esprimere il proprio parere favorevole rispetto al rinvio dell'aggiornamento annuale del SMVP adottato con D.M. 10 maggio 2018, aveva richiamato l'attenzione sull'opportunità di trarre dalla prima esperienza di attuazione indicazioni utili a rendere l'aggiornamento 2020 un'occasione di allineamento agli indirizzi metodologici forniti dal Dipartimento della funzione pubblica e, soprattutto, un utile momento di verifica della funzionalità e degli effetti prodotti dai processi di valutazione. L'Amministrazione, pertanto, non ha proceduto all'aggiornamento del SMVP, riservandosi di recepire nel corso del 2020 le osservazioni dell'OIV presenti nelle motivazioni al parere favorevole emesso in data 8 maggio 2018 e nella relazione annuale sul funzionamento del sistema dei controlli adottata in data 30 aprile 2019.

Per la redazione del presente documento, l'OIV ha svolto un'attività di ricognizione e di raccolta di elementi con il supporto degli uffici per il controllo di gestione dei Dipartimenti e dell'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili.

2. FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Seguendo lo schema di Relazione già in uso negli scorsi anni, vengono di seguito esposti in paragrafi separati gli elementi relativi alla performance organizzativa ed alla performance individuale tenendo anche in considerazione le previsioni contenute nell'art. 19 del D.Lgs. n. 150/09, così come modificato dal D.Lgs. n. 74/17, laddove stabiliscono che sia la performance organizzativa

sia la performance individuale concorrono all'attribuzione del trattamento economico accessorio per il personale dirigenziale e non dirigenziale.

2.1 Performance organizzativa

Programmazione strategica

Il Ministro della Giustizia ha **avviato** il ciclo della performance 2019 adottando, in data 30 gennaio, la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2019. Il Piano della performance 2019-2021 del Ministero della Giustizia è stato adottato con D.M. 6 marzo 2019 ed è pubblicato nel sito istituzionale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, ufficio per la Valutazione della Performance, ha analizzato il Piano della performance 2019-2021 evidenziando alcuni punti di forza e alcune aree di miglioramento.

Fra i punti di forza sono menzionati i seguenti:

- Descrizione puntuale della struttura dell'ente;
- Adeguatezza del collegamento tra le attività attraverso le quali l'Amministrazione intende perseguire gli obiettivi definiti dalla programmazione e le articolazioni organizzative responsabili;
- Buona la descrizione delle modalità utilizzate per evidenziare il collegamento degli obiettivi specifici 2019 – 2021 con la programmazione precedente elaborata in analogia con le schede obiettivo della Nota integrativa.

Mentre fra le principali aree di miglioramento sono menzionate le seguenti:

- Sviluppare meglio e in maniera più dettagliata l'analisi delle risorse;
- Prevedere un'analisi del contesto esterno, con particolare riferimento ad una più accurata individuazione degli stakeholder;
- Prevedere una più puntuale individuazione degli indicatori, baseline e relativi target.

Nel mese di gennaio 2020 il medesimo ufficio ha elaborato il "Rapporto annuale sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance 2019". Tale rapporto sintetizza i dati monitorati dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'anno 2019 relativamente al SMVP, alla Relazione OIV sul funzionamento del SMVP, alla Relazione sulla performance 2018 e alla Validazione OIV della Relazione della performance 2018.

Dalla lettura di tale rapporto emerge un'ulteriore area di miglioramento concernente la tempistica di adozione dei documenti del ciclo della performance. In merito si evidenzia come persista nell'Amministrazione una difficoltà nell'elaborare tempestivamente i contenuti della programmazione, assicurandone una rapida e articolata declinazione, tanto per le strutture centrali quanto per le articolazioni territoriali. Tale condizione in parte è riconducibile alla complessità organizzativa e dimensionale e alle peculiari caratteristiche delle funzioni svolte a supporto della Giurisdizione. Gli elementi richiamati suggeriscono che l'Amministrazione anticipi quanto più possibile la fase di programmazione.

Nel contesto descritto, l'OIV ha provveduto, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 150/09 e come previsto all'articolo 4 della Direttiva generale, a realizzare un **monitoraggio** della performance organizzativa nella sua dimensione strategica. In particolare, l'OIV ha svolto un monitoraggio semestrale degli obiettivi strategici e strutturali, originariamente definiti dall'Amministrazione nell'ambito del processo di predisposizione della nota integrativa al bilancio di previsione per il triennio 2019 – 2021, e successivamente inseriti in modo sistematico nei documenti di

programmazione. Il monitoraggio semestrale si è concluso solo nel mese di ottobre 2019. Le ragioni di tale ritardo sono imputabili a due ordini fattori: ritardi nella predisposizione dei referti da parte di alcune articolazioni organizzative, ritardi nella rilevazione degli indicatori per indisponibilità delle relative basi dati. Il Gabinetto e i Centri di responsabilità hanno completato tempestivamente la ricognizione del livello di raggiungimento degli obiettivi connessi alla programmazione strategica e finanziaria. Al contrario, le attività di monitoraggio annuale 2019 degli obiettivi operativi di I° livello (direzioni generali) e di II° livello (uffici) hanno subito ritardi, in parte riconducibili all'emergenza Covid-19 e risultano ancora in corso. Attualmente, l'OIV sta concludendo il monitoraggio annuale per l'anno 2019 al termine del quale, analogamente al primo semestre, verrà redatto uno specifico referto annuale.

Il Ministero della Giustizia, al pari degli altri Ministeri, ha progressivamente esteso il ricorso agli **indicatori trasversali** proposti dalla Ragioneria Generale dello Stato per la misurazione degli obiettivi riconducibili alle missioni 32.2 "indirizzo politico" e 32.3 "servizi e affari generali per le amministrazioni". Tale estensione è stata confermata anche nella predisposizione degli obiettivi strategici contenuti nella nota integrativa al bilancio di previsione per il triennio 2020 – 2022. Nel corso del 2019 l'Amministrazione ha inoltre aderito al progetto di sperimentazione di "Indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle amministrazioni pubbliche", coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica. La prima ricognizione delle proposte di indicatori da rilevare per le quattro aree oggetto della sperimentazione, "Gestione delle risorse umane", "Gestione degli approvvigionamenti e gestione immobiliare", "Gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione" e "Gestione della comunicazione e della trasparenza", ha però evidenziato criticità rispetto alla possibilità di rilevare dati uniformi non soltanto rispetto ad altre Amministrazioni ma anche all'interno delle diverse articolazioni organizzative del Ministero, specie in assenza di un sistema di controllo di gestione unitario.

Programmazione operativa

In merito alla programmazione operativa, non si registrano nel corso del 2019 elementi significativi di scostamento rispetto a quanto evidenziato nella Relazione sul funzionamento 2018..

Report di gestione

Nell'ambito delle attività di misurazione e valutazione della performance organizzativa rientra anche la raccolta sistematica da parte dell'OIV dei cosiddetti report di gestione utilizzati per la valutazione delle posizioni dirigenziali di livello generali. Il paragrafo 3.6 del SMVP prevede in merito che i responsabili dei Dipartimenti e delle diverse articolazioni organizzative dell'amministrazione provvedano a organizzare le attività di controllo strategico e controllo di gestione, identificare idonee soluzioni organizzative e assicurare il coordinamento tra dette attività, le attività di valutazione e le attività degli uffici di bilancio e contabilità. Tre le richiamate attività di controllo di gestione si collocano la definizione, l'aggiornamento e il monitoraggio dei report di gestione, allo stato impiegati nell'ambito del processo di valutazione della performance individuale.

Il report di gestione riporta dati, indicatori e informazioni utili per comprendere l'efficienza e la qualità delle attività svolte da ciascun ufficio nonché gli impatti generati sulla gestione dal raggiungimento degli obiettivi programmati. Tale documento dovrebbe sviluppato nel rispetto dei criteri di copertura e periodicità, integrazione con i sistemi informativi, diffusione. In merito alla copertura e periodicità si rileva che le attività di monitoraggio nel corso del 2019, come già negli anni precedenti, non risultano estese in modo sistematico in tutte le articolazioni organizzative del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, in particolare non risultano monitorate le articolazioni organizzative affidate alla direzione di dirigenti di area penitenziaria. Per tutte le altre articolazioni, la rilevazione assume una periodicità annuale e risulta spesso intempestiva, potendosi registrare ritardi nella predisposizione dei report di gestione in taluni casi superiori a tre mesi.

L'Amministrazione non possiede strumenti informativi a supporto di tale attività, né risulta che siano svolte analisi in merito alle cause gestionali che hanno determinati il valore assunto dagli indicatori monitorati. La diffusione dei report di gestione all'interno di ogni Dipartimento e di ogni Direzione risulta legata esclusivamente al processo di valutazione della performance individuale dei dirigenti e quindi non funzionale rispetto all'esigenza di supportare altri processi decisionali, specie con riferimento alla dimensione dell'efficientamento dell'azione amministrativa.

Nel corso del 2019, al fine di assicurare una più ampia circolazione dei report di gestione, l'OIV ha ricompreso tra i destinatari di tali documenti, predisposti dai Dirigenti soggetti a valutazione e dai dirigenti di carriera penitenziaria del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, gli uffici dipartimentali per il controllo di gestione.

Tempistica del ciclo della performance

Come già indicato in precedenza, nel mese di gennaio 2020 il Dipartimento della Funzione Pubblica, ufficio per la valutazione della performance, ha elaborato il "Rapporto annuale sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance 2019". Tale rapporto sintetizza i dati monitorati dal DFP nell'anno 2019 relativamente al SMVP, alla Relazione OIV sul funzionamento del Sistema, Relazione sulla performance e Validazione della Relazione della performance.

Dalla lettura di tale rapporto emerge l'ulteriore area di miglioramento segnalata dal Dipartimento della Funzione Pubblica e condivisa dall'OIV concernente la tempistica di adozione dei documenti del ciclo della performance.

2.2 Performance individuale

Le attività di misurazione e valutazione della performance individuale sono svolte dal Ministro della Giustizia con il supporto istruttorio dell'OIV. Le attività relative al ciclo 2018, svoltesi nel corso del 2019 secondo le modalità previste dal SMVP approvato con il D.M. 10 gennaio 2011, hanno registrato ritardi dovuti, in particolare, alla fase di validazione da parte dei Capi Dipartimento e si sono concluse mediante l'adozione del D.M. 23 dicembre 2019. Attualmente sono in fase di conclusione le procedure di valutazione dei titolari di funzioni dirigenziali generali e non generali per l'anno 2019, avviate dall'OIV secondo le modalità previste dal SMVP approvato con il D.M. 10 maggio 2018.

Per la gestione di tali attività, l'OIV a partire dal 2018 ha sviluppato e implementato la piattaforma elettronica on-line "valutazione dei risultati". Attraverso tale piattaforma la struttura tecnica permanente di supporto gestisce la raccolta degli elementi istruttori necessari per la valutazione. I servizi per il controllo di gestione presenti nelle diverse articolazioni dipartimentali possono accedere alla piattaforma mediante un profilo di visualizzazione dei dati che consente di raccogliere le informazioni relative allo stato di avanzamento degli obiettivi di performance assegnati ai dirigenti dell'amministrazione, così da poter fornire agli organi di vertice una visione delle attività svolte e dei risultati ottenuti. L'utilizzo della piattaforma è entrato pienamente a regime nel corso del 2019, registrando alcune criticità in termini di apprendimento all'uso da parte di alcuni utenti, anche per la consuetudine di accedere alla piattaforma solo in corrispondenza dei momenti di valutazione e non periodicamente.

Per quanto concerne gli esiti del processo di valutazione della performance individuale dei dirigenti di livello non generale 2018, la procedura applicata è quella approvata con D.M. 11 ottobre 2000 e recepita nel SMVP, adottato con D.M. 10 gennaio 2011, con l'integrazione di correttivi metodologici apportati dall'OIV. Tale Sistema si basa sui seguenti fattori di valutazione: raggiungimento obiettivi, comportamenti organizzativi, dati di gestione, grado di soddisfazione

degli utenti interni ed esterni. Anche con riferimento al ciclo di valutazione 2018, l'OIV, tramite la Struttura Tecnica Permanente ha provveduto a supportare costantemente i valutati e i valutatori nell'inserimento dei contenuti per la definizione degli obiettivi e nelle fasi successive necessarie alla valutazione della performance. La Struttura Tecnica Permanente ha, inoltre, provveduto ad acquisire le valutazioni degli utenti interni (311 rispondenti su 311 utenti) ed esterni (295 rispondenti su 311 utenti), a riportare ad unità di riferimento i dati acquisiti tramite i Report di gestione (333 report). Preliminarmente all'avvio del ciclo 2018, l'OIV ha proceduto ad una revisione delle modalità di ripartizione dei punteggi totali (tra 0 e 500) nei relativi livelli di valutazione (classi di risultato). Tale revisione è stata motivata dall'esigenza di

I dati relativi agli ultimi anni oggetto di valutazione vengono di seguito rappresentati in termini di posizioni valutate e distribuzione delle valutazioni per classi di risultato. In merito si evidenzia che al fine di migliorare l'efficacia del SMVP, i criteri di conversione dei punteggi totali in livelli di valutazione dei dirigenti di livello generale e non generale sono modificati, a partire dal ciclo di valutazione 2018. La metodologia adottata ha modificato la precedente proponendo una revisione del numero di livelli di valutazione e delle relative denominazioni, con l'obiettivo di migliorare il livello di differenziazione delle valutazioni stesse. Inoltre, è stato introdotto in modo uniforme, per dirigenti di livello generale e non generale, un criterio maggiormente selettivo e comparativo per l'attribuzione del livello di valutazione "eccellente".

Di seguito si riportano gli esiti del processo di valutazione 2018, confrontati con gli esiti dei cicli di valutazione precedenti.

Tabella 1. Posizioni dirigenziali valutate di livello non generale

	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Posizioni di titolarità valutate	354	387	332
Posizioni di titolarità non valutate	18	10	9
Posizioni di reggenza	88	77	75
Totale posizioni dirigenziali non generali	460	474	416
Totale dirigenti valutati	334	326	332

Tabella 2. Distribuzione valutazioni - posizioni dirigenziali di livello non generale per classi di risultato

Classi di risultato	Anno 2016		Anno 2017	
Eccellente	134	37,85%	156	40,00%
Oltre la media	69	19,49%	79	20,00%
Distinto	140	39,55%	141	37,00%
Adeguato	10	2,82%	11	3,00%
Minimo	1	0,29%	0	0%
Non adeguato	0	0,00%	0	0%
Totale posizioni di titolarità valutate	354	100%	387	100%

Classi di risultato 2018	Anno 2018	
Eccellente	79	24%
Ottimo	164	49%
Distinto	88	27%
Adeguato	1	0%
Non adeguato	0	0%
Totale posizioni di titolarità valutate	332	100%

Tabella 3. Posizioni dirigenziali di livello generale

	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Posizioni di titolarità valutate	23	18	18
Posizioni di titolarità non valutate	0	1	1
Posizioni di reggenza	6	5	4
Totale posizioni dirigenziali generali	29	24	23
Totale dirigenti valutati	15	19	20

Tabella 4. Distribuzione valutazioni -posizioni dirigenziali di livello generale per classi di risultato

Classi di risultato	Anno 2016		Anno 2017	
Performance eccellente	16	94%	16	94%
Performance positiva	1	6%	1	6%
Performance parzialmente positiva	0		0	
Performance negativa	0		0	
Totale posizioni di titolarità valutate	17	100%	17	100%

Classi di risultato 2018	Anno 2018	
Eccellente	6	33%
Ottimo	12	67%
Distinto	0	0%
Adeguato	0	0%
Non adeguato	0	0%
Totale posizioni di titolarità valutate	18	100%

Al momento della redazione della presente relazione, i dati relativi al ciclo di valutazione 2019, rappresentati in termini di posizioni valutate e distribuzione delle valutazioni per classi di risultato, non sono disponibili non essendo stata completata la predisposizione della proposta di valutazione anche a causa di ritardi imputabili al sopraggiungere dell'emergenza sanitaria Covid-19 nei primi mesi del 2020. I relativi dati saranno inseriti nella Relazione sul funzionamento del sistema dei controlli 2020.

Per quanto riguarda la **valutazione del personale non dirigenziale**, l'Amministrazione non ha proceduto ad attivare una rilevazione sistematica delle performance individuali per l'anno 2018. L'aggiornamento del SMVP, intervenuto con il D.M. 10 maggio 2018, ha introdotto delle novità per una più efficace gestione dei risultati della valutazione, prima fra tutte l'unificazione della valutazione dei risultati dei dipendenti che, in precedenza, è stata condotta solo in alcuni Dipartimenti in via sperimentale.

Sebbene le attività di valutazione del personale non dirigenziale per l'anno 2019 non si siano al momento concluse, si rilevano di seguito alcuni elementi preliminari di cui tenere conto tanto nell'avvio delle attività di valutazione 2020 quanto nell'ambito delle procedure di revisione annuale del SMVP.

Quale utile premessa ad ogni ulteriore considerazione è importante richiamare quanto evidenziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nelle Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, emanate nel dicembre 2019 proprio al fine di individuare gli elementi minimi che si ritengono essenziali per l'implementazione di SMVP efficaci e il superamento graduale delle criticità:

Gli indirizzi forniti dai Dipartimenti evidenziano alcune criticità comuni, manifestatesi sul piano applicativo, che derivano da un approccio prevalentemente formale e adempimentale alla valutazione e da un'eccessiva enfasi sugli effetti premiali di natura monetaria. Tali criticità sono principalmente riconducibili a:

- ✓ Una distinzione non sempre esplicita e immediata fra performance organizzativa ed individuale;
- ✓ Un limitato ricorso ad alcuni elementi rilevanti del processo di misurazione e valutazione della performance individuale (quali, ad esempio, i colloqui di feedback);
- ✓ Un limitato impiego di strumenti quali i Dizionari dei comportamenti attesi o i meccanismi di calibrazione ex ante ed ex post;
- ✓ Una scarsa differenziazione delle valutazioni.

Le criticità comuni, identificate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, coincidono in gran parte con alcune delle criticità già segnalate all'OIV con riferimento all'applicazione del SMVP del Ministero della Giustizia. Si tratta di disfunzioni che sono presenti in molte amministrazioni e caratterizzano in particolare proprio quelle esperienze, come quella in oggetto, che si trovano nelle prime fasi di applicazione delle attività di valutazione.

Un secondo elemento importante da tenere in considerazione è l'impianto complessivo che il Ministero della Giustizia ha inteso dare alle attività di valutazione della performance individuale dei dipendenti intervenendo con la modifica del SMVP il 10 maggio 2018. Anzitutto, occorre evidenziare come tale modifica sia intervenuta con tempestività rispetto all'avvio del ciclo della performance 2019, essendo state rese pubbliche le relative informazioni nel maggio 2018 e cioè oltre 7 mesi prima dell'avvio del primo anno di applicazione effettiva del SMVP. In secondo luogo, nell'impostare le attività di misurazione e valutazione della performance individuale dei dipendenti, il Ministero ha adottato gli indirizzi contenuti nella normativa di riferimento, ed in particolare nell'art. 9, comma 2, del D.Lgs. n. 150/09. A tale riguardo si ripropongono in questa sede le motivazioni che l'OIV ha fornito a supporto del parere favorevole espresso con riferimento al D.M. 10 maggio 2018, con particolare riferimento al capitolo 8 dedicato alla valutazione dei dipendenti:

Il capitolo 8, in particolare, relativo alla valutazione dei dipendenti, presenta, insieme al capitolo 3, relativo alla misurazione e valutazione della performance organizzativa, i contenuti di aggiornamento più rilevanti. La valutazione del personale dipendente ha rappresentato infatti, nell'esperienza del Ministero della Giustizia, una criticità stante l'adozione di un perdurante approccio sperimentale e l'assenza di una prassi condivisa tra le diverse articolazioni organizzative.

La precedente versione del capitolo 8 conteneva infatti una disciplina di riferimento pensata per avviare una fase sperimentale basata sostanzialmente sulla valutazione dei comportamenti organizzativi. Il SMVP del 2011 assumeva infatti che *"nella fase di avvio del sistema di valutazione del personale, appare opportuno individuare nei comportamenti organizzativi, per i quali si rinvia al "Dizionario delle competenze", gli indicatori più rispondenti all'attuale contesto organizzativo. Infatti, affinché la valutazione del personale entri a far parte della cultura di un'organizzazione, che da molti anni, fatta eccezione per la dirigenza, non adotta strumenti volti a misurare gli scostamenti da un grado medio di performance posto quale livello minimo apprezzabile positivamente, occorre procedere con gradualità al fine di rimuovere le inevitabili resistenze mediante il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti interessati. Insieme con la gradualità, a connotare il sistema deve contribuire la flessibilità, che consente di adattare il modello ai cambiamenti derivanti da innovazioni normative ed organizzative nonché di ampliare, in conseguenza dei processi di maturazione del contesto, l'incidenza di indicatori oggettivamente misurabili in termini di tempo o di quantità"*.

L'impianto aggiornato nel 2018, alla luce del consolidamento dei processi di valutazione della dirigenza e di sperimentazioni di valutazione del personale occorse nelle diverse articolazioni ministeriali, propone un superamento dell'impianto adottato in precedenza ed identifica tanto nella realizzazione di obiettivi, quanto nei comportamenti organizzativi, gli ambiti di valutazione della performance individuale, attribuendo agli stessi un peso equivalente. I comportamenti organizzativi

presi in considerazione sono stati revisionati superando la precedente impostazione basata su una differenziazione dei descrittori per Aree. Tale semplificazione focalizza al tempo stesso su una selezione di comportamenti definiti in modo omogeneo per tutti i dipendenti dell'Amministrazione (Rispetto dei tempi e delle scadenze; capacità di riconoscere i propri errori; completezza e accuratezza nello svolgimento delle proprie mansioni; rispetto e capacità di attuazione di direttive e procedure; rispetto delle regole previste dal codice di comportamento).

Minori modifiche sono state definite con riferimento alla procedura di conciliazione laddove il conciliatore, nel caso degli Uffici Giudiziari, è individuato non più nel dirigente di altro Ufficio appartenente al distretto, bensì in un organo collegiale composto da dirigenti di livello non generale costituito in ogni distretto giudiziario.

Nell'ambito del capitolo 8 ha trovato disciplina la valutazione personale non dirigente in servizio presso gli Uffici di diretta collaborazione e presso la struttura tecnica permanente di supporto all'OIV, in precedenza priva di una disciplina di riferimento all'interno del SMVP. Tale disciplina identifica soggetti del processo, fasi ed elementi di valutazione, identificando quattro fattori già impiegati in precedenza (sebbene disciplinati da altra fonte): responsabilità, reperibilità, disponibilità, ulteriori prestazioni.

In sintesi, l'impianto definito dal SMVP del Ministero della Giustizia appare intrinsecamente coerente e funzionale. Tali caratteristiche rappresentano una condizione necessaria ma non sufficiente ad assicurare che il SMVP sia implementato in maniera uniforme ed efficace e le criticità evidenziate all'OIV nel corso del 2019 e dei primi mesi del 2020 sembrano confermare, in tal senso, l'esistenza di problemi relativi, in particolare, ad aspetti di implementazione. Si richiamano sinteticamente alcune delle criticità:

- ✓ Ritardi nella identificazione e comunicazione degli obiettivi ai dipendenti;
- ✓ Ritardi nello svolgimento della fase di monitoraggio;
- ✓ Ritardi o lacune nello svolgimento delle verifiche intermedie sul grado di realizzabilità degli obiettivi in ragione di eventuali criticità o mutate condizioni organizzative;
- ✓ Disomogeneità nelle modalità di raccolta delle evidenze a supporto della valutazione;
- ✓ Non chiarezza nel collegamento tra obiettivi di performance organizzativa e valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi individuali;
- ✓ Livello di informazione e pubblicità relativa alla procedura di valutazione non sempre adeguato.

In generale, la tipologia di criticità richiamate appare riconducibile alla fase di prima implementazione di un ambito di attività (la valutazione appunto) che certamente presenta importanti curve di apprendimento e richiede ulteriori specifici investimenti in termini di formazione e sviluppo delle risorse umane. L'OIV non può del resto non evidenziare in questa sede come analoghe criticità fossero già presenti con riferimento alle precedenti esperienze di cosiddetta "valutazione" del personale, sperimentate dall'amministrazione in particolare al fine di procedere all'attribuzione della retribuzione di risultato nell'ambito del FUA. In merito, nelle precedenti Relazioni sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, l'OIV aveva già avuto modo di evidenziare come la principale criticità fosse rappresentata proprio dall'assenza di una valutazione della performance individuale del personale dipendente.

In tale prospettiva, l'aver avviato tali attività ha certamente rappresentato il primo passo necessario, fermo restando che la sola modifica del SMVP non poteva assicurare di per sé una sua applicazione efficace. In merito si rinvia a quanto già espresso nelle motivazioni al parere favorevole espresso con riferimento al D.M. 10 maggio 2018

In merito alla valutazione della performance individuale del personale dipendente non dirigente, l'OIV ritiene importante proporre tre ordini di considerazioni:

1. L'avvio da parte del Ministero della Giustizia delle attività di valutazione del personale dipendente risponde a principi generali di buona amministrazione nonché a specifiche previsioni normative e, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 150/09 ed in particolare dall'art. 3, comma 5, è condizione necessaria per l'erogazione dei premi;

2. Appare certamente verosimile che la prima implementazione di un'attività di valutazione estesa, che coinvolge centinaia di valutatori e migliaia di dipendenti valutati, presenti elementi di attenzione e disomogeneità da tenere in considerazione al fine di allineare le disposizioni del SMVP che non sono risultate funzionali e predisporre specifiche indicazioni metodologiche per la risoluzione omogenea delle criticità;

3. Le criticità segnalate e le peculiari caratteristiche organizzative del Ministero della Giustizia, contraddistinto da una notevole eterogeneità di articolazioni e da una potenziale eterogeneità dei processi valutativi, rendono necessario attivare quanto prima un processo di ricognizione delle attività di valutazione in essere che dia rappresentazione a. del numero totale di valutazioni compiute, b. degli esiti di tali valutazioni, c. della numerosità e rilevanza di casi ritenuti critici o anomali rilevanti attraverso specifici strumenti di monitoraggio.

Una ricognizione sommaria degli interventi utili ad una migliore impostazione delle attività di valutazione comprende, in prospettiva:

- ✓ Una più puntuale ricostruzione delle attività in essere con riferimento al ciclo 2019;
- ✓ L'attribuzione tempestiva degli obiettivi per la valutazione 2020;
- ✓ Una declinazione ulteriore dei descrittori relativi ai comportamenti organizzativi;
- ✓ La predisposizione di specifici strumenti informativi finalizzati a descrivere il processo di valutazione ai singoli dipendenti;
- ✓ Lo sviluppo di strumenti informativi a supporto della raccolta di evidenze per l'istruttoria delle attività di valutazione.

Le segnalazioni delle OO.SS., così come le singole segnalazioni che alcuni dipendenti hanno inviato per conoscenza all'OIV, rappresentano in generale un importante contributo ad un miglioramento complessivo delle attività di valutazione che dovrebbe aver luogo già a partire dal 2020. Occorre infatti tener presente che il ciclo della performance 2020 ha già avuto inizio e analoghe attenzioni dovrebbero essere poste ad un recupero delle criticità richiamate con riferimento al nuovo ciclo.

2.3 Processo di attuazione del ciclo della performance

Le fasi in cui si è articolato il processo di misurazione e valutazione della performance per il 2019 sono state le seguenti:

- ✓ 28.09.2018 adozione dell'Atto di indirizzo del Ministro per il 2019;
- ✓ D.M. 30 gennaio 2019 adozione della Direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione per il 2019. A seguito dell'adozione di tale documento, i Centri di Responsabilità hanno emanato le direttive di secondo livello per assicurare la coerenza della programmazione ai vari livelli delle articolazioni organizzative;
- ✓ Raccolta degli obiettivi dei dirigenti di livello generale e non generale a partire da febbraio 2019;
- ✓ D.M. 30 gennaio 2019 adozione dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2019 – 2021;
- ✓ D.M. 06 marzo 2019 adozione del Piano della performance 2019 – 2021;
- ✓ Avvio delle attività di monitoraggio intermedio degli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva generale e degli obiettivi di risultato definiti per la valutazione dei dirigenti di livello generale e non generale a partire da giugno 2019;

- ✓ Avvio delle attività di monitoraggio finale degli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva generale e degli obiettivi di risultato definiti per la valutazione dei dirigenti di livello generale e non generale a partire da dicembre 2019;
- ✓ Avvio delle attività di predisposizione della Relazione sulla performance 2018 a partire da marzo 2019. La Relazione della performance per l'anno 2019, approvata con D.M. 24 giugno 2020, presenta gli esiti della valutazione così come previsto dalle linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Come accennato in precedenza, un punto di debolezza del ciclo di gestione della performance è costituito, anche per il 2019, dall'assenza di un sistema informatizzato del controllo di gestione. Permangono le criticità evidenziate nelle precedenti Relazioni.

2.4 Struttura tecnica e infrastruttura di supporto

In base all'articolo 13 del D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 100 l'OIV si avvale di una struttura tecnica composta da 8 unità. In base alle rilevazioni di contabilità economica dell'ultimo triennio risulta che i costi totali dell'OIV e della Struttura Tecnica Permanente sono sostanzialmente stabili. Nel 2019, l'OIV si è avvalso di una struttura tecnica composta da 7 unità di cui 3 appartenenti all'area terza e 4 all'area seconda. Le risorse complessivamente destinate alla Struttura appaiono adeguate alle funzioni svolte.

2.5 Utilizzo effettivo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione

Anche per il 2019 il SMVP del Ministero della Giustizia ha trovato sostanziale applicazione, in particolare con riferimento alla valutazione dei dirigenti di livello generale e non generale. Il protrarsi delle attività di monitoraggio e le criticità connesse con l'emergenza sanitaria Covid-19 ha impedito all'OIV di completare le attività istruttorie utili alla valutazione delle performance individuali per l'anno 2019 dei dirigenti di livello generale e non generale entro il mese di aprile. Le stesse attività saranno concluse verosimilmente entro il mese di settembre 2020.

3. INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI

Le criticità rilevate dall'OIV in tema di integrazione tra ciclo della performance, ciclo di bilancio e sistemi di controllo interno e presentate nell'ambito delle precedenti Relazioni sul funzionamento hanno costituito la base per la revisione del Sistema di misurazione, adottato con D.M. 10 maggio 2018, e della bozza di Manuale operativo per il controllo di gestione che, come già riportato nella relazione sul funzionamento del SMVP 2018, è stato definito nell'ambito del tavolo tecnico interdipartimentale. In attesa della conclusione delle attività di approvazione del Manuale, nel 2019 è rimasto in vigore il precedente Manuale operativo adottato con D.M. 22 dicembre 2010.

Nel 2019 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha analizzato il Piano della performance 2019 – 2021 elaborando uno specifico report. Tale documento ha evidenziato, fra le principali aree di miglioramento, l'opportunità di sviluppare meglio e in maniera più dettagliata l'analisi delle risorse. Sul punto l'OIV ha proposto la costituzione di un gruppo tecnico, nel quale coinvolgere gli uffici di bilancio dei Centri di responsabilità amministrativa, per l'eventuale adozione di strumenti quali l'analisi e la valutazione degli investimenti e l'*activity base costing*. Tuttavia, le attività del gruppo tecnico non sono state avviate.

4. IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' (PTPC) E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

L'Aggiornamento 2019-2021 del PTPCT è stato adottato con D.M. 30 gennaio 2019. L'Aggiornamento 2020-2022 è stato adottato con D.M. 29 gennaio 2020. Il livello effettivo di attuazione del piano può essere ritenuto soddisfacente, nonostante le difficoltà legate alla complessità di organizzazione dell'Amministrazione che è articolata in strutture centrali e periferiche, a loro volta differenziate per tipologia e ordinamento interno (uffici giudiziari, provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria e centri per la giustizia minorile, istituti penitenziari e istituti di pena, uffici di esecuzione penale esterna, archivi notarili). L'efficacia delle misure deriva principalmente dalla natura e dalla qualità delle aree mappate, particolarmente significative sotto il profilo della prevenzione dei rischi corruttivi (acquisizione e progressione del personale - contratti pubblici - gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio - controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni - affari legali e contenzioso - servizi di supporto alla giurisdizione - servizi penitenziari a contatto con la popolazione detenuta - servizi minorili della giustizia - attuazione dei provvedimenti giudiziari). Nei primi giorni del mese di gennaio 2020 è stato introdotto un sistema di invio e gestione completamente informatizzata delle segnalazioni inviate ai sensi dell'art. 54 bis d.lgs. n. 165/01. Nel corso dell'anno sono state emesse da parte del RPCT cinque circolari - una in materia di whistleblowing e quattro in materia di trasparenza, pubblicate anche sul sito istituzionale - con lo scopo di fornire elementi informativi ed operativi.

Le misure che non hanno trovato piena attuazione riguardano: l'informatizzazione della procedura di rilevamento dei dati per armonizzare i flussi informativi (non ancora operativa perfettamente efficace e completa); la rotazione del personale (non sempre attuabile per le gravi carenze di organico). I fattori che hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento del RPCT rispetto all'attuazione del PTPC sono rappresentati dall'assenza di apposite risorse umane, strumentali e finanziarie dedicate in via esclusiva al supporto al RPCT (così da permettere la costituzione di un ufficio dotato delle competenze multidisciplinari richieste dalla varietà dei compiti istituzionali dell'Amministrazione), e dalla non adeguata dotazione di personale dedicato al settore della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle singole articolazioni, viepiù necessaria in considerazione della particolare configurazione dell'amministrazione meglio illustrata al punto 1.A. Sono comunque allo studio le modalità normative ed organizzative per la costituzione di una struttura tecnica di supporto.

In tema di trasparenza, l'OIV ha rilasciato, in data 12 aprile 2019, la prevista attestazione sugli obblighi di pubblicazione ed è stata pubblicata sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia. Alla luce degli esiti della rilevazione svolta, dei momenti di interlocuzione intervenuti e degli elementi di attenzione sul tema della trasparenza presenti nei documenti di programmazione adottati dall'amministrazione, si può affermare che il Ministero della Giustizia ha attribuito l'opportuno rilievo al tema della trasparenza.

Nell'ambito delle attività volte alla razionalizzazione e omogeneizzazione degli strumenti informatici del Ministero di Giustizia anche ai fini della trasparenza, nella seconda parte dell'anno 2019 è stata rilasciata dalla Direzione Generale dei Sistemi informativi e automatizzati una soluzione applicativa che si compone di diversi moduli gestionali, denominata CA_PPM, finalizzata anche a permettere l'inserimento dei dati contrattuali per la successiva elaborazione ed esportazione dei file in formato XML (anche nella nuova versione XSD che descrivono i file XML) così come disposto dall'ANAC in ottemperanza al D.lgs. n. 33/2013 oltre che alla Legge n. 190/2012. Tale applicazione potrà essere utilizzata dalle articolazioni dipartimentali che non utilizzano SIGEG. Un ulteriore modello di gestione informatizzata dei dati ai fini della "Trasparenza" e relativo alla pubblicazione delle assenze del personale; tale rilevazione, eseguita capillarmente su tutti gli Uffici centrali e periferici, è gestita dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa in maniera

automatizzata attraverso la compilazione di una maschera on line e pubblicata sul sito <https://webstat.giustizia.it>.

5. DEFINIZIONE E GESTIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ

Per quanto riguarda la definizione e gestione degli standard di qualità non si rilevano sostanziali differenze rispetto a quanto riscontrato per gli anni precedenti.

Nel caso del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi non risultano codificati specifici standard di qualità per i servizi forniti all'utenza da parte delle articolazioni centrali. Si segnalano, a livello decentrato, le "Carte dei servizi" adottate da numerosi uffici giudiziari con l'obiettivo di fornire all'utenza chiare e utili informazioni in merito alle attività e ai principali servizi offerti. Tali carte sono state realizzate, tra l'altro, nell'ambito del progetto Best Practices, finanziato attraverso il Fondo Sociale Europeo 2007-2013 con la collaborazione di società esterne. Si segnalano tra gli Uffici che hanno proceduto all'aggiornamento della Carta dei servizi per l'anno 2019 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Aosta, l'Ufficio del Giudice di pace di Milano e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone.

Il percorso verso la definizione degli standard di qualità ha impegnato l'Amministrazione penitenziaria per assicurare la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti. Sulla scorta delle raccomandazioni del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale raccolte nel documento "Norme e Normalità" del gennaio 2018 il Dipartimento ha proceduto all'individuazione di modalità di integrazione delle schede di trasparenza degli istituti penitenziari nazionali che già contengono informazioni sulla struttura, sulle attività lavorative, scolastiche, culturali, sportive, sui servizi, sulle regole per le visite, le comunicazioni e l'invio di pacchi e denaro ai detenuti. Nel corso del 2019, come per gli anni precedenti, l'Amministrazione ha provveduto a inviare ai Provveditorati regionali le linee guida per la formulazione dei progetti di Istituto e dei Piani territoriali unitari, da predisporre congiuntamente con le risorse pubbliche e del privato sociale presenti sul territorio al fine di rafforzare l'efficienza, l'efficacia e la qualità delle attività trattamentali volte a migliorare le opportunità di reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale. Si segnala, altresì, l'attività del Dipartimento per la definizione degli standard di qualità del trattamento sanitario per la tutela del diritto alla salute dei detenuti.

6. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

Il coinvolgimento degli stakeholder, stanti le peculiari funzioni assegnate al Ministero della Giustizia e la natura delle relazioni con la Magistratura, rappresenta un tema particolarmente complesso e rilevante. L'Amministrazione svolge un dialogo costante con tutti i soggetti coinvolti nella giurisdizione, tanto a livello individuale che organizzativo. In merito si evidenzia che le recenti modifiche normative hanno rafforzato, in particolare, il principio della partecipazione dei cittadini al processo di misurazione e valutazione della performance.

In conseguenza delle funzioni e dei compiti propri del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, il contesto esterno si presenta alquanto composito, essendo costituito da organi costituzionali o di rilievo costituzionale (come il Consiglio Superiore della Magistratura), da organi di controllo (Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei Conti), dagli organi giudiziari (Corte di Cassazione, Corti di Appello e Tribunali ordinari, Procure Generali e Procure della Repubblica, Tribunali Amministrativi Regionali e Consiglio di Stato), dalle amministrazioni centrali degli altri Ministeri (ad es. i Provveditorati alle opere pubbliche del Ministero delle Infrastrutture), dalle Regioni ed Enti locali, dalle Università, da professionisti (avvocati, consulenti,

notai), dalle rappresentanze sindacali ed, in definitiva, dalla generalità dei cittadini. Il coinvolgimento degli stakeholder, si è realizzato nell'ambito dei molteplici tavoli e commissioni coordinati dal Dipartimento. A tale proposito si segnala il Tavolo tecnico in materia di spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria, al quale hanno partecipato oltre agli organi apicali di diverse Corti d'Appello e Procure Generali unitamente ad alcuni dirigenti amministrativi anche dei rappresentanti dell'Avvocatura. Il Tavolo è nato da un'esigenza di verifica dell'applicazione della normativa di settore presso gli uffici giudiziari, a seguito del trasferimento- avvenuto con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità per il 2015) - della materia delle spese di funzionamento dai Comuni al Ministero della giustizia, nonché dall'opportunità di individuazione delle pili stringenti necessità organizzative, al fine di una programmazione in ordine all'adozione di nuovi strumenti organizzativi e di un'eventuale proposta di opportune modifiche ordinamentali e normative.

In merito al coinvolgimento degli stakeholder da parte del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria meritano di essere menzionate le diverse forme di collaborazione intraprese con la comunità locale, gli interlocutori istituzionali, nonché con le categorie produttive che operano nel settore penitenziario. Per incentivare la presenza del mondo imprenditoriale e cooperativistico, è proseguita la collaborazione con le associazioni di categoria legate al mondo della cooperazione sociale (Federsolidarietà-Confcooperative, Legacoopsociali e Agd Solidarietà), con l'obiettivo di incrementare le opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta e la corretta applicazione della Legge 193/2000, cd. "Smuraglia", che prevede sgravi fiscali e contributivi in favore delle realtà imprenditoriali che operano all'interno degli istituti penitenziari. Il Dipartimento ha dato attuazione all'accordo siglato tra Roma Capitale e il Ministero della Giustizia che ha permesso a persone detenute di essere impiegate in progetti di pubblica utilità per la città di Roma. Tale iniziativa è stata implementata nel corso del 2019 nella maggior parte delle città metropolitane. L'Amministrazione penitenziaria ha continuato a ricercare ogni sinergia con il Servizio sanitario nazionale, promuovendo la concreta attivazione dei numerosi protocolli d'intesa siglati con le Regioni per migliorare i percorsi di collaborazione interistituzionale per il trattamento dei detenuti tossicodipendenti. E', inoltre, attivo un Protocollo d'intesa con il Coordinamento nazionale dei teatri in carcere e il Dipartimento di filosofia, comunicazione e spettacolo dell'Università Roma TRE per la promozione e la pratica delle attività teatrali e artistiche all'interno degli Istituti penitenziari. Sono proseguite le attività di collaborazione con la Direzione generale archivi del Ministero dei beni culturali, il Consiglio superiore della magistratura per l'avvio dei progetti di digitalizzazione degli atti giudiziari di interesse storico, con il finanziamento della Cassa delle Ammende, che consentono lo sviluppo del lavoro dei detenuti e la loro professionalizzazione. Si segnala, altresì, la collaborazione con l'Associazione Italiana biblioteche, l'ANCI, la Conferenza delle Regioni e delle province Autonome per la promozione e gestione dei servizi di biblioteca negli istituti penitenziari.

6.1 Valutazione esterna e partecipativa

Nel corso del 2019 l'Amministrazione, a valle dell'adozione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica delle Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, ha avviato una prima riflessione in merito alle possibilità di implementare tale metodologia a supporto del ciclo della performance. In merito, il SMVP del Ministero della Giustizia, aggiornato il 10 maggio 2018, fa proprie le disposizioni normative vigenti in tema di valutazione esterna. In considerazione della natura della maggior parte delle funzioni svolte dal Ministero della Giustizia, la partecipazione degli utenti alla valutazione mediante indagini di *customer satisfaction* appare riconducibile solo ad una porzione limitata di attività e servizi. Allo stato non risultano, peraltro diffuse pratiche di rilevazione sistematica del livello di soddisfazione di cittadini e utenti, anche se sono presenti singole iniziative presso Uffici Giudiziari. Con l'obiettivo di favorire la

convergenza fra i servizi erogati dall'amministrazione e i bisogni dei cittadini e degli utenti, il SMVP prevede che il Ministro della Giustizia identifichi quelle attività per le quali la rilevazione del punto di vista degli utenti costituisce elemento rilevante, sia nella fase di progettazione delle caratteristiche qualitative dei servizi, sia nella fase di misurazione e di valutazione dei risultati di performance organizzativa. Il SMVP prevede, inoltre, che gli esiti di tale rilevazione siano pubblicati annualmente sul sito web con una rappresentazione chiara ed intellegibile. Si evidenzia che, allo stato, tali previsioni non trovano concreta applicazione. Lo strumento sistematico di partecipazione al processo di valutazione è rappresentato dalla rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti interni ed esterni realizzata all'interno della procedura di valutazione dei dirigenti di livello non generale. Tale rilevazione si svolge dal 2011 ed è curata annualmente dall'OIV che, relazionandosi con una selezione di utenti interni ed esterni mediante appositi format, raccoglie valutazioni relative al livello di performance organizzativa percepito ed elabora tali dati ai fini dell'attribuzione del punteggio complessivo di valutazione delle prestazioni rese dai dirigenti di livello non generale. Seppur non configurino modalità di partecipazione dei cittadini e degli utenti al processo di valutazione della performance, si segnala che, periodicamente, all'OIV vengono trasmesse segnalazioni di varia natura e provenienza. Tali segnalazioni, come meglio specificato in seguito, non configurano propriamente né espressioni del livello di soddisfazione né osservazioni circa la performance organizzativa dell'amministrazione, dovendosi piuttosto ricondurre alla categoria delle segnalazioni spontanee.

In relazione ai possibili criteri di selezione di attività e servizi da sottoporre alla fase di sperimentazione della valutazione partecipativa, occorre preliminarmente riflettere sull'opportunità che tale attività di valutazione partecipativa sia riferita ai Dipartimenti dell'Amministrazione (articolati in Direzioni Generali e con vari assetti organizzativi decentrati) oppure alle singole articolazioni territoriali (tribunali, istituti di detenzione, CGM, archivi). Occorre inoltre chiarire che la valutazione partecipativa si riferisce soltanto alle attività esecutive e ai servizi amministrativi e non riguarda, in alcun modo, l'attività giurisdizionale. Come già evidenziato in precedenza, allo stato non esiste una mappatura ufficiale degli stakeholder e il quadro degli stakeholder risulta abbastanza differenziato tra le diverse articolazioni organizzative (organizzazione giudiziaria, amministrazione penitenziaria e minorile, archivi notarili). L'Amministrazione si è già riproposta di avviare una prima mappatura anche nell'ambito delle attività di prevenzione della corruzione e trasparenza.

In merito agli incentivi che potrebbero essere attivati per i cittadini valutatori, si evidenzia che il singolo cittadino/utente è spesso in conflitto di interesse con l'Amministrazione (si pensi a detenuti e famigliari, imputati, testimoni, individui e imprese) oppure partecipa all'erogazione del servizio (avvocati, notai). Difficilmente questi soggetti possono ottenere un beneficio dal coinvolgimento in attività di valutazione se non collegato alla possibilità di esprimersi ("voice"). Più probabilmente potrebbero essere interessate ad un coinvolgimento, più in fase di programmazione che di valutazione, associazioni di rappresentanza degli interessi di tali soggetti (avvocatura, ordini professionali, associazioni di imprese, associazioni per la tutela dei diritti dei detenuti, associazioni di cittadinanza attiva). Altro aspetto importante può essere quello di riconoscere la "paternità" di alcuni miglioramenti allo stakeholder che lo suggerisce.

In merito al potenziale uso dei risultati della valutazione esterna (pubblicità degli stessi, impiego nella riprogettazione di servizi ed attività ecc.), nel caso del Ministero della Giustizia l'impiego di eventuali esiti di valutazione partecipativa necessiterebbe di attività di comunicazione ben strutturate in considerazione della complessità della struttura organizzativa, articolata su centinaia di sedi territoriali. La divulgazione dei risultati dovrebbe tener conto delle specificità esistenti nei diversi contesti territoriali per evitare l'effetto della cosiddetta "media di Trilussa".

In conclusione, gli elementi caratterizzanti del modello di valutazione partecipativa che potrebbe essere adottato dall'amministrazione sono riconducibili ad un coinvolgimento di stakeholder organizzati (non singoli individui) con focus sulla fase di programmazione per una selezione di tematiche amministrative (tempi, fruibilità, qualità): es. valutazione del processo civile telematico insieme all'avvocatura, valutazione del modello detentivo femminile insieme al Garante e ad associazioni di detenuti.

7. DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DEL MONITORAGGIO DELL'OIV

L'OIV, secondo quanto stabilito dall'art. 4 della Direttiva generale 2019, ha avviato nel corso del 2019 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.

In base all'articolo 4 della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, l'OIV ha effettuato il monitoraggio semestrale degli obiettivi strategici e strutturali individuati nelle note integrative, proponendo la rilevazione del grado di raggiungimento mediante un sistema di rating. Sono stati classificati con la lettera A gli obiettivi realizzati secondo quanto previsto, con la lettera B gli obiettivi in ritardo a causa di elementi di criticità esterni, con la lettera C gli obiettivi in ritardo a causa di elementi di criticità interni, con la lettera D gli obiettivi per i quali non si sono avuti significativi avanzamenti. Le attività di monitoraggio 2019 evidenziano un miglioramento della capacità di raccogliere, tempestivamente e sistematicamente, informazioni circa il livello di realizzazione dei propri obiettivi specifici così come definiti nelle Note integrative al bilancio di previsione, nella Direttiva generale per la gestione e l'azione amministrativa e nel Piano della performance.

8. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

Dal momento che l'Amministrazione, come già evidenziato, non ha proceduto all'aggiornamento annuale del SMVP nel corso del 2019, si riportano di seguito, le proposte di miglioramento contenute nelle motivazioni al parere favorevole espresso dall'OIV in occasione dell'adozione, nel 2018, del vigente SMVP.

Performance organizzativa

Per quanto concerne le modalità di misurazione e valutazione della performance organizzativa, gli aggiornamenti proposti risultano coerenti con le indicazioni metodologiche fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica in particolare per quanto concerne la sequenza delle fasi e l'articolazione temporale del ciclo della performance. Si tratta di un richiamo importante dal momento che "l'Amministrazione ha evidenziato nel corso degli anni alcune criticità in termini di diseallineamento fra i tempi ed i contenuti delle fasi del ciclo della performance e, in particolare, tra pianificazione strategico-operativa, programmazione economico-finanziaria e misurazione delle performance" (Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni - 2016). L'analisi del contesto interno ha evidenziato inoltre come le diverse articolazioni organizzative dell'Amministrazione (Dipartimenti e Direzioni Generali) presentino alcune disomogeneità nelle modalità di gestione delle attività connesse alla programmazione della performance organizzativa. L'aggiornamento della disciplina proposto costituisce un'utile premessa affinché l'Amministrazione compia una ulteriore riflessione per un

rafforzamento e allineamento complessivo dei propri sistemi di programmazione, monitoraggio e rendicontazione.

Minore attenzione è invece dedicata dall'aggiornamento del SMVP alla identificazione delle dimensioni di analisi della misurazione e ai criteri per lo sviluppo degli indicatori. Come già indicato con riferimento alla precedente versione del SMVP e, più in generale, alla luce delle esperienze di misurazione e valutazione monitorate dall'OIV negli scorsi anni, "gli sforzi compiuti negli anni precedenti verso l'adozione di un sistema di controllo di gestione appaiono aver prodotto risultati parziali e disomogenei. Il ricorso a indicatori nella definizione del livello di raggiungimento degli obiettivi, attualmente, risulta ancora modesto e non particolarmente strutturato" (Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni - 2016). Si tratta di un ambito rispetto al quale appare importante, al di là delle disposizioni contenute nel SMVP, che l'Amministrazione compia un ulteriore investimento in termini formativi volto ad incrementare le competenze e le sensibilità manageriali.

Successivi aggiornamenti del SMVP potranno, inoltre, sviluppare in modo più compiuto un modello di misurazione e valutazione della performance organizzativa del Ministero della Giustizia che tenga conto della importante eterogeneità delle funzioni svolte, della complessità organizzativa legata all'estesa presenza sul territorio, delle specificità connesse al rapporto con le attività di giurisdizione, la cui performance non rientra nel perimetro organizzativo dell'Amministrazione, sebbene ne costituisca rilevante complemento.

Anche rispetto al tema della rendicontazione dei risultati raggiunti appaiono possibili ulteriori interventi. L'aggiornamento del SMVP chiarisce il ruolo della Relazione sulla performance e lo colloca correttamente nel più ampio ciclo della performance. Il monitoraggio periodico e la valutazione dei risultati, effettuati anche mediante il coinvolgimento di cittadini, utenti e stakeholder qualificati, non assumono tuttavia quel ruolo centrale che appare auspicabile, soprattutto al fine di evitare che la programmazione si svolga in assenza di adeguati riscontri circa i livelli di risultato raggiunti. Potrebbero essere utili in tal senso, in futuro, ulteriori contenuti volti a disciplinare le modalità operative di svolgimento di tali attività.

Per quanto concerne la partecipazione di cittadini e utenti, la proposta di aggiornamento introduce contenuti dedicati alla disciplina delle modalità di realizzazione di tale strumento all'interno dell'Amministrazione, disciplinando in modo più chiaro un'attività in corso da molti anni. La raccolta di feedback da parte di utenti, interni ed esterni, si inserisce infatti nel quadro del processo di valutazione della performance individuale dei dirigenti, ma assume opportunamente a riferimento la performance delle diverse unità organizzative, realizzando in tal modo concretamente un collegamento tra i due livelli. Ferme restando le peculiari criticità collegate alla ricognizione del livello di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi resi dal Ministero della Giustizia, il tema appare essere un utile spunto per successivi aggiornamenti del SMVP.

A conclusione delle considerazioni relative agli aggiornamenti proposti in relazione alle modalità di misurazione e valutazione della performance organizzativa, si richiama l'attenzione sulle più generali difficoltà di assicurare lo svolgimento di un processo unitario e tempestivo di programmazione e monitoraggio, esteso alle diverse articolazioni organizzative e territoriali. Tali condizioni, benchè previste in ogni edizione del SMVP, richiedono verosimilmente che l'Amministrazione incrementi, in concreto, l'investimento dedicato a tali attività.

Performance individuale

Per quanto concerne le modalità di misurazione e valutazione della performance individuale, gli aggiornamenti proposti confermano gran parte dell'impostazione metodologica già adottata nel precedente SMVP, apportando correttivi nel caso del personale dipendente.

In merito si evidenzia come in relazione a tutti ruoli soggetti a valutazione (Capi Dipartimento, Direttori Generali, Dirigenti, Dipendenti) gli elementi di riferimento per la misurazione e valutazione della performance individuale comprendano risultati e comportamenti organizzativi. Tali elementi costituiscono i riferimenti indicati tanto dalla normativa quanto dalle Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance. I risultati, in particolare, tradotti in termini di obiettivi, costituiscono il ponte logico che collega la valutazione della performance individuale alla valutazione della performance organizzativa. La declinazione di tali elementi è opportunamente integrata e differenziata in relazione ai diversi ruoli organizzativi.

Nel complesso il Ministero della Giustizia adotta un approccio multidimensionale che consente una differenziazione degli esiti della valutazione. Le attività di valutazione sono svolte secondo uno schema gerarchico e coordinate, nel caso dei dirigenti di livello generale e non generale, dall'OIV che assicura uniformità metodologica. Appare necessario sottolineare che, stanti le specificità descritte nel capitolo 2, dette attività si riferiscono alle posizioni dirigenziali ricoperte da magistrati fuori ruolo o da dirigenti amministrativi. Restano pertanto esclusi dalla valutazione i dirigenti penitenziari e i funzionari di polizia penitenziaria con incarichi superiori, anche quando titolari di una posizione dirigenziale. Tale specificità appare del tutto coerente con le disposizioni normative in materia, ma ha nel tempo generato alcuni riflessi sulle attività connesse alla misurazione e valutazione della performance organizzativa, specie per quanto concerne il monitoraggio dei risultati.

In merito alla valutazione del personale dirigente, in particolare con riferimento agli Uffici Giudiziari, appaiono chiarificatori i contenuti di dettaglio definiti in relazione tanto alle specificità dell'Amministrazione, quanto alle attività di programmazione. Non sembrano tuttavia trovare soluzione negli aggiornamenti proposti alcune criticità che potranno costituire oggetto di successivi interventi ed in particolare: la tempestività dei processi valutativi, la qualità delle attività di programmazione e identificazione di obiettivi e indicatori, l'omogeneità dei comportamenti valutativi da parte dei soggetti valutatori, la periodicità delle attività di monitoraggio dei dati di gestione e la selezione dei relativi indicatori.

Il tema della valutazione del personale dipendente non dirigente rappresenta uno degli ambiti di aggiornamento di maggiore rilievo, non tanto a livello di contenuti proposti, quanto per l'importanza di tale attività e le criticità presenti. Nei precedenti cicli della performance, infatti, non hanno mai trovato sistematica attuazione i contenuti relativi alla valutazione dei dipendenti di cui al capitolo 8.

L'aggiornamento proposto rispetto a tale tema propone un arricchimento degli elementi oggetto di valutazione. Trovano inoltre più compiuta definizione i ruoli, le fasi e i supporti metodologici, utili ad implementare tali attività. Il processo di valutazione dei dipendenti delineato dall'aggiornamento del SMVP costituisce un'importante premessa all'avvio di tali attività. Non vengono tuttavia meno gli ostacoli che possono aver impedito, in passato, la diffusione delle pratiche valutative. Tra tali ostacoli è importante segnalare anzitutto la risorsa temporale: lo svolgimento delle attività di valutazione richiede un monte ore minimo per ogni soggetto valutato e l'Amministrazione presenta una popolazione di oltre 40.000 dipendenti da coinvolgere in tali attività.

Appare importante che l'avvio di tali attività sia adeguatamente programmato, valutando anche l'impatto sulla gestione. Utile in tal senso risulta la previsione di una possibilità di coinvolgere nelle attività di valutazione anche personale non dirigente, delegando parte delle attività istruttorie. In secondo luogo, i dirigenti dell'amministrazione hanno certamente una conoscenza dei processi valutativi, essendo ormai valutati da oltre un decennio, ma non sempre presentano un'esperienza analoga di valutazione in posizione di valutatore. In tal senso l'Amministrazione dovrebbe

considerare l'attivazione di percorsi di formazione e scambio di esperienze, volti anche ad assicurare l'omogeneità dei processi valutativi. Infine, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che le attività di valutazione della performance individuale sono efficaci nella misura in cui risultano chiari gli obiettivi cui ciascun soggetto è chiamato a contribuire. In tal senso occorre che l'Amministrazione ribadisca la centralità delle attività di programmazione della performance organizzativa, agganciando la valutazione individuale dei dipendenti a obiettivi reali, concreti, riferiti ad uno specifico arco temporale, ed evitando che le attività di valutazione si riducano alla mera definizione di obiettivi ad hoc, come talvolta accaduto già nel caso della valutazione della performance individuale dei dirigenti.

Considerazioni finali

La proposta di aggiornamento del SMVP, nel suo insieme, rappresenta un miglioramento della precedente versione, sia in termini di attualità dei contenuti, sia in termini di coerenza complessiva ed eliminazione di ridondanze. Tale aggiornamento non modifica l'impianto del sistema in essere, ma prevede integrazioni volte ad assicurare, a livello teorico, una migliore applicazione dello stesso. Alcune delle criticità ad oggi esistenti appaiono legate più all'implementazione delle disposizioni contenute nel SMVP che al contenuto dello stesso. In tal senso, a conclusione delle motivazioni, si richiama nuovamente l'attenzione sui seguenti interventi che appaiono auspicabili al fine di incrementare l'efficacia complessiva delle attività di misurazione e valutazione.

Programmare e realizzare interventi di formazione, anche congiunta, tra i diversi soggetti coinvolti nelle attività di valutazione, dedicati all'aggiornamento del SMVP, allo sviluppo delle competenze di valutazione, alle metodologie di misurazione e definizione degli indicatori.

Investire nello sviluppo e nella diffusione di attività di programmazione e controllo, tanto a livello strategico quanto a livello operativo, realizzando migliori condizioni di coordinamento tra le diverse articolazioni organizzative e territoriali. A tal proposito potrebbero giovare la progettazione di nuovi strumenti di coordinamento e l'individuazione di referenti per il sistema dei controlli interni presso ogni direzione generale e presso le macro articolazioni territoriali.

Procedere ad una complessiva revisione degli indicatori definiti dall'Amministrazione al fine di monitorare e valutare il raggiungimento dei risultati attesi, ciò anche alla luce di una forte disomogeneità tra le diverse articolazioni organizzative rispetto ai criteri di individuazione degli indicatori e alla capacità degli stessi di rappresentare significativamente la qualità e l'efficacia dei processi di spesa.

Roma, 30 giugno 2020



**Il Presidente dell'Organismo Indipendente
di Valutazione**

Davide Galli

- Fine del documento -