

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI

ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DELLA
PERFORMANCE

**RELAZIONE SUL FUNZIONAMENTO
COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI
VALUTAZIONE, TRASPARENZA ED INTEGRITÀ
DEI CONTROLLI INTERNI**

Agosto 2019

Premessa

La presente relazione dà conto del processo evolutivo e di adeguamento normativo da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito all'aggiornamento dei sistemi di controllo interno in uso, intesi come metodologie finalizzate al corretto ed efficace funzionamento dell'Amministrazione. Tale *report* viene redatto sulla base delle indicazioni della CiVIT con la delibera n. 23/2013¹ ed espone i processi effettuati nel Dicastero, verificandone lo stato di attuazione, gli andamenti e i potenziali margini di miglioramento².

Si ritiene utile premettere che il d.lgs. n. 150/2009³ aveva già profondamente innovato il processo di programmazione, intervenendo in modo significativo anche sul correlato processo di misurazione e valutazione della *performance*.

La novella di cui al d.lgs. n. 74/2017⁴ ha introdotto, poi, ulteriori novità mirate, tra l'altro, a disciplinare la *performance* organizzativa.

A) *Performance* organizzativa

Il vigente sistema di misurazione e valutazione (“Sistema”)⁵, in uso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, contempla regole molto dettagliate in materia di valutazione della *performance* individuale; per ciò che concerne, invece, la *performance* organizzativa, questa Amministrazione, per addivenire ad una sua precisa codifica e misurazione, ha avviato un approfondimento in materia partecipando, tra l'altro, ad appositi laboratori attivati dal Dipartimento di Funzione pubblica⁶.

Le previsioni di legge sono, infatti, sempre più incentrate sulla necessità di misurare e valutare l'Amministrazione anche nelle sue diverse dimensioni organizzative, secondo i parametri delineati nell'art. 8 del d.lgs. n. 150/2009⁷.

¹ Recante “Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lettera a) del d.lgs. n. 150 del 2009)”.

² L'art 14, co. 4, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dall'art. 11, co. 1, lett. c), n. 1), del d.lgs. n. 74/2017, prevede che l'Organismo indipendente di valutazione della performance “monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi”.

³ D.Lgs. n. 27/10/2009, n. 150 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.”

⁴ D.Lgs. 25/05/2017, n. 74, “Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124.”

⁵ Adottato con decreti ministeriali del 7 aprile 2011 e del 30 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 7, co. 1, del d.lgs. n. 150 del 2009.

⁶ Trattasi di un percorso laboratoriale (*CoWorkingLab*), intrapreso dal Dipartimento della Funzione Pubblica con alcune Amministrazioni nel corso dell'anno 2018, per l'individuazione di un set di indicatori utili a misurare la performance delle Amministrazioni nella gestione di alcuni processi trasversali comuni. Per la selezione degli indicatori si fa riferimento alla dimensione di performance organizzativa come definita nelle “Linee guida” n. 1/2017 e n. 2/2017, con particolare riguardo agli aspetti individuati dall'art. 8 del d.lgs. n. 150 del 2009, comma 1, lettera d) sulla modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e lettera f) sull'efficienza nell'impiego delle risorse.

⁷ Art. 8, d.lgs. n. 150/2009: “*Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa.*”

Nel corso delle fasi applicative dell'attuale "Sistema" sono emerse criticità che rendono ormai improcrastinabile una revisione dello stesso, per renderlo più aderente al complessivo riordino delle regole in materia di valutazione e premialità nel pubblico impiego.

La necessità della modifica al "Sistema" si è riproposta all'indomani della emanazione del citato d.lgs. n. 74/2017, che ha introdotto precise disposizioni finalizzate ad ampliare la sfera dei soggetti legittimati ad intervenire nel processo valutativo della *performance* organizzativa, prevedendo la partecipazione attiva "esterna" dei cittadini e dei portatori di interessi, variamente qualificati (*stakeholders*).

Anche per realizzare ciò, il Legislatore del 2017 ha previsto il potenziamento degli strumenti di *customer* interna ed esterna nella prospettiva, da un lato, di migliorare le prestazioni delle pubbliche Amministrazioni nel rapporto con l'utenza e, dall'altro, di pervenire a un miglioramento qualitativo dei processi di lavoro, attraverso l'individuazione di modelli organizzativi e gestionali più efficienti.

Si rappresenta, inoltre, che, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105⁸, l'OIV non è più tenuto a predisporre annualmente indagini sul benessere organizzativo e sul grado di condivisione del sistema di valutazione; per altro verso, l'OIV deve procedere⁹ *"alla validazione della Relazione sulla performance, tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto emanato in attuazione dell'articolo 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, e dei dati e delle elaborazioni forniti dall'amministrazione, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7"*.

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

⁸ D.P.R. 09/05/2016, n. 105 concernente "Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni." In particolare, l'art. 8 ha abrogato l'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2009.

⁹ Ai sensi dell'art. 14, comma 4 *bis*, del d.lgs. n. 150/2009, così come modificato dal d.lgs. n. 74/2017.

In tale contesto di radicale trasformazione delle regole introdotte dal Legislatore, si inseriscono le indicazioni diramate dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso specifiche “*Linee guida*” in materia di Piano della *performance*, di Sistema di misurazione e valutazione della *performance* e di Relazione annuale sulla *performance*¹⁰. Le indicazioni ivi contenute presentano elementi di assoluta novità rispetto alle precedenti impostazioni capovolgendo, per molti aspetti, la prospettiva di partenza, di analisi e di applicazione del processo.

Il fulcro di tutta la riforma si incentra sul concetto di *performance* “organizzativa”, la cui declinazione, univoca e oggettiva, allo stato attuale, tuttavia, risulta particolarmente complessa, soprattutto in riferimento all’interazione tra la *performance* individuale e quella organizzativa. Tutto ciò comporta un notevole impegno per l’Amministrazione per individuare modalità regolatorie idonee a misurare e valutare ambedue le dimensioni e il loro intersecarsi.

A ciò aggiungasi che tutta la tempistica espressa nelle “*Linee guida*” n. 3 non coincide con i processi interni di monitoraggio, misurazione e valutazione attualmente previsti. Infatti, mentre fino al novembre 2018 il documento della Relazione sulla *performance* riportava, a consuntivo, i risultati conseguiti dall’Amministrazione - e successivamente si avviava il processo di valutazione delle *performance* individuali della dirigenza, apicale e di seconda fascia e delle aree funzionali - ora, con le “*Linee guida*” n. 3, la predetta Relazione espone i risultati non solo della programmazione, ma anche del processo di valutazione avviato e concluso, effettuato su tutti i livelli organizzativi.

Di conseguenza si registra una significativa anticipazione delle fasi del processo di valutazione rispetto alla data (30 giugno) entro cui la Relazione sulla *performance* deve essere redatta e validata dall’OIV. Tale tempistica implica anche che la Relazione sulla *performance* si traduca in un documento/fase finale nel quale si sommano tutti i processi adottati e conclusi dall’Amministrazione e non già il momento conclusivo della sola rendicontazione della programmazione.

Allo stato attuale l’unica dimensione di *performance* organizzativa che l’Amministrazione è in grado di analizzare, al di fuori tuttavia di un sistema codificato che la definisca e la misuri, è quella connessa all’attuazione di piani e programmi individuati in fase di programmazione economico-finanziaria e strategica, che costituisce uno degli elementi esplicativi della *performance* organizzativa di cui all’art. 8, 1° comma, lett. b) del d.lgs. n. 150 del 2009.

Tutto ciò premesso, si segnala che l’Amministrazione è attualmente impegnata a rivedere e ad aggiornare il “Sistema” vigente nella prospettiva di pervenire a regole che, nella fase di misurazione, quantifichino, tramite appositi indicatori, il livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti

¹⁰ - “Linee guida per il Piano della *performance*” n. 1 giugno 2017;

- “Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance*” n. 2 – dicembre 2017;

- “Linee guida per la Relazione annuale sulla *performance*” n. 3 novembre 2018.

prodotti su utenti e *stakeholders* e, nella fase di valutazione, analizzino e valutino i risultati raggiunti rispetto a obiettivi e *target*, tenendo in debita considerazione tutti quei fattori eccezionali, esogeni ed endogeni, che possono aver causato eventuali scostamenti, al fine di ottimizzare il successivo ciclo della *performance*.

B) Performance individuale

1. Valutazione del processo

Per ciò che concerne, in linea generale, la *performance* individuale, il “Sistema” del 2011 ha introdotto una metodologia che si è rivelata utile e funzionale allo scopo, pur necessitando di aggiornamenti imposti dall’ampliamento delle casistiche generatesi nel tempo. Ciò in parte come conseguenza dell’individuazione di nuove tipologie di incarichi da assoggettare a valutazione e non contemplate dal sistema in uso. E’ il caso, ad esempio, del Capo dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e del Direttore dell’Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL).

Nell’esperienza applicativa, inoltre, si è riscontrata la necessità di individuare metodologie e strumenti più efficaci per la valutazione di alcuni incarichi particolari, caratterizzati sia dalla specificità delle funzioni svolte (componenti dei Collegi sindacali INPS e INAIL), sia dalla diversa collocazione nel contesto dei rapporti interdirezionali (Segretario generale).

Ai fini della revisione del “Sistema”, si ricordano anche le previsioni di cui al decreto legge n.95/2012 che, in merito agli ambiti di valutazione della *performance* dei dirigenti e del personale dirigenziale, stabilisce che il personale dirigenziale debba essere valutato anche su obiettivi “*predeterminati all’atto del conferimento dell’incarico dirigenziale*” e che tali obiettivi siano “*specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a specifiche scadenze temporali*”. Dispone, altresì, che la misurazione e valutazione della *performance* del personale tenga conto del raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali e del contributo assicurato alla *performance* dell’unità organizzativa di appartenenza, nonché dei comportamenti organizzativi.¹¹

11 Art. 5 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135), concernente “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”:

comma 11: “Nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall’*articolo 6 del decreto legislativo 1º 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: a) 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;

b) ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi.”

Ulteriori disposizioni normative hanno via via collegato determinati adempimenti alla valutazione dei dirigenti e la CIVIT nel 2012 aveva stilato, a titolo esemplificativo, un elenco dettagliato di obblighi dirigenziali, ai quali devono essere aggiunti gli ulteriori obblighi derivanti dalle norme successivamente emanate (ad es. d.lgs. nn. 33 e 39 del 2013) e considerati rilevanti ai fini valutativi.

L'esigenza di aggiornamento del sistema nasce anche dal nuovo dettato dell'art. 9 del d.lgs. n. 150 del 2009¹² che tende a valorizzare l'operato e l'apporto del singolo dipendente nel perseguimento dei risultati riconducibili alla struttura di appartenenza. A ciò aggiungasi la necessità di individuare, nel "Sistema" in fase di aggiornamento, le modalità di collegamento tra la *performance* individuale e quella organizzativa, secondo criteri che possano quantificare e qualificare l'apporto del singolo in relazione ai risultati della struttura nella quale è inserito.

La fase valutativa deve inevitabilmente connettersi con il profilo qualitativo della programmazione che deve poter acquisire autonoma rilevanza nella misurazione della *performance* individuale. E' importante che il valutatore non tralasci l'aspetto della qualità degli obiettivi, soffermandosi esclusivamente sulla corposità degli adempimenti sottostanti. La logica del cambiamento richiede, infatti, che si punti alla qualità dei prodotti, non già alla quantità delle prestazioni.

comma 11-bis: "Per gli stessi fini di cui al comma 11, la misurazione e valutazione della performance individuale del personale è effettuata dal dirigente in relazione:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati."

¹² Art. 9, d.lgs. n. 150/2009: "Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale"

1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7, è collegata:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

1-bis. La misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della performance, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale.

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

3. Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

Di significativa rilevanza è, altresì, la necessità di massima informatizzazione del processo di valutazione, per consentire l'eliminazione cartacea della modulistica, perseguendo, al contempo, la semplificazione delle procedure, l'accelerazione dell'intero processo e sostanziali obiettivi di dematerializzazione.

2. Personale dirigenziale

Il processo di valutazione svoltosi per i dirigenti di I e II fascia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel corso del 2018, e riferito all'annualità 2017, ha tenuto conto del nuovo assetto ordinamentale¹³, conseguente all'istituzione¹⁴ delle due Agenzie - INL e ANPAL - che non prevede più la Direzione generale per l'attività ispettiva con le relative Strutture territoriali e la Direzione generale delle politiche attive presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Ulteriore conseguenza di tale nuovo assetto ha riguardato una applicazione delle procedure di valutazione dei titolari di entrambe le Agenzie equiparata, solo parzialmente, a quelle per la valutazione dei Direttori generali del Ministero e l'assoggettamento della valutazione dei Dirigenti degli uffici periferici dell'INL non più alla titolarità del Direttore generale del personale del Ministero, ma dell'omologo Direttore dell'Ispettorato, per effetto del passaggio di tali sedi nell'organigramma dell'Agenzia.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel corso del 2017, ha valutato i propri dirigenti di I e II fascia, in coerenza con il sistema del 2012, attenendosi ai criteri in esso contenuti, che prevedono l'assegnazione di un punteggio massimo pari a 100, ripartito per un 70% sulla cd. "performance operativa" (conseguente al raggiungimento degli obiettivi di direttiva) e per un 30% sui cd. "comportamenti organizzativi".

Ad esito delle procedure, non diversamente dalle conclusioni raggiunte nelle rilevazioni degli anni precedenti, è emerso che:

- per la dirigenza apicale (comprensiva delle posizioni fuori ruolo) il livello di differenziazione dei punteggi ottenuti è minimo, con la conseguente attribuzione della fascia retributiva massima a tutti i soggetti valutati;

¹³ Operativo dal 1° gennaio 2017.

¹⁴ - Il d.lgs. 14/09/2015, n. 149 concernente "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183." ha istituito l'Agenzia unica per le ispezioni, denominata Ispettorato nazionale del lavoro (INL) per lo svolgimento delle attività ispettive già esercitate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

- Il d.lgs. 14/09/2015, n. 150, concernente "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183." ha istituito, invece, l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) ed ha previsto la soppressione della Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

- per i dirigenti di livello non generale, il livello di differenziazione dei punteggi registra una lieve distinzione a livello retributivo: sulla base dei dati disponibili è risultato che il 97,4% dei dirigenti di seconda fascia ha conseguito la fascia retributiva massima, il 2,6% la seconda fascia retributiva (con il riconoscimento dell'80% della retribuzione di risultato). Nessuna unità è risultata nella fascia minima (con il riconoscimento del 60% della retribuzione di risultato).

Relativamente all'anno 2018, è stato segnalato da tutti i Centri di responsabilità amministrativa che le procedure di valutazione sono ancora in corso di svolgimento.

3. Personale delle aree funzionali

Per quanto riguarda le aree funzionali, si denota un significativo livello di differenziazione delle valutazioni, sia a livello di punteggi che di corrispondente erogazione della quota di incentivazione della produttività individuale. Si rileva, infatti, che soltanto il 53 % del personale è stato collocato nelle fascia di retribuzione più alta.

C) Processo di attuazione del ciclo della *performance*

Il ciclo della *performance*, introdotto dal citato d.lgs. n. 150 del 2009, si configura come un percorso integrato, volto a dare continuità e connessione logica alle diverse fasi in cui si estrinseca l'azione amministrativa e che consente di misurare la capacità manageriale della dirigenza e del personale impiegato.

I singoli esercizi di programmazione, monitoraggio, misurazione dei risultati e valutazione della *performance* non sono più pensati come momenti isolati e scollegati tra loro, ma strettamente connessi e in grado, da un lato, di caratterizzare in senso nuovo l'agire degli operatori pubblici; dall'altro di rendere più efficaci e incisivi gli interventi dell'Amministrazione per il raggiungimento di finalità pubbliche, di rilevanza generale e oggetto di valutazione da parte della platea collettiva.

Tale finalità ha indotto il Legislatore a porre un forte accento sul tema della *performance* organizzativa, considerando i singoli processi nella loro valenza funzionale che è quella di programmare, monitorare, rendicontare e valutare.

Con riferimento alla programmazione, si auspica un sempre maggiore coordinamento tra l'analisi economico-finanziaria e le strategie politiche, soprattutto per quanto concerne il profilo della misurazione dei *target* degli indicatori di *performance*. Esigenza, questa, costantemente richiamata non solo dalle numerose disposizioni in materia di contabilità pubblica, ma anche da altre norme volte a rafforzare l'integrazione e la connessione tra i processi di programmazione. In tale ambito, appare significativo il ruolo svolto dall'OIV per assicurare la coerenza tra Nota integrativa e Piano della *performance* e richiamare l'attenzione dei responsabili della gestione su una pianificazione più

performante, soprattutto in merito alla selezione degli obiettivi e alla scelta dei relativi indicatori. Come già evidenziato con riferimento al processo di valutazione, il profilo della qualità della programmazione non può più apparire sullo sfondo, come connotazione secondaria e non determinante nell'analisi della *performance*, ma deve diventare, invece, aspetto significativo e centrale della valutazione che deve fare della "qualità" degli obiettivi uno degli elementi più sfidanti delle capacità performanti della dirigenza pubblica.

In tal senso questo Organismo ha più volte richiamato i titolari dei centri di responsabilità a compiere uno sforzo per delineare un sistema di obiettivi sfidante, considerato che spesso si è rilevato, invece, una sovrapposizione tra obiettivi e attività di competenza.

La selezione a monte degli obiettivi, infatti, spesso non è diventata altro che la elencazione delle attività e delle competenze dei singoli Centri di responsabilità amministrativa, senza alcuna individuazione di progetti performanti, d'impatto o finalisticamente incrementali. Tale criticità si ripercuote, inevitabilmente, sulla scelta degli indicatori adottati per misurare il *trend* evolutivo dello svolgimento delle attività, risultando, infatti, una percentuale ancora esigua di indicatori di *outcome*.

In relazione alla fase di monitoraggio, la semestralità delle rilevazioni consente di analizzare costantemente l'andamento e lo svolgimento delle attività. Tuttavia corre l'obbligo di sottolineare che il relativo sistema informatizzato non è stato ancora implementato con le modifiche introdotte al riguardo in sede di programmazione dalle nuove "Linee guida" di Funzione pubblica. Per tali motivi, quindi, mentre la programmazione e, dunque, il Piano della *performance* recepisce le novità introdotte, il portale di monitoraggio è ancora impostato sulla modulistica adottata negli anni passati.

Si evidenzia, inoltre, che il d.lgs. n. 74 del 2017, nel riformulare l'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2009¹⁵, ha attribuito all'OIV la verifica dell'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi programmati e la segnalazione all'organo di indirizzo politico-amministrativo della necessità o opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili che alterano l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'Amministrazione.

¹⁵ Art. 6, d.lgs. n. 150/2009: "Monitoraggio della performance":

1. Gli Organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c).

Il ricorso allo strumento della rimodulazione è comunque un'eventualità residuale e circoscritta alle sole ipotesi consentite, la cui sistematicità sarebbe di per sé indice di una programmazione non efficiente.

Fase successiva del ciclo è la rendicontazione dei risultati; fase questa che si estrinseca nella elaborazione della Relazione sulla *performance*¹⁶ che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'annualità precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse impiegate.

L'ultima relazione in ordine di tempo sulla quale è intervenuta la validazione è quella riferita all'annualità 2017, approvata dall'OIV in data 30 giugno 2018.

Per ciò che concerne, invece, i risultati raggiunti dall'Amministrazione nel 2018, il relativo documento è in corso di elaborazione. Circa i contenuti di tale elaborato, deve segnalarsi, altresì, che le “*Linee guida*” n. 3 del Dipartimento di Funzione pubblica riscrivono completamente, come già rappresentato, la finalità della Relazione e contemporaneamente rivoluzionano le tempistiche dei processi correlati, primo tra tutti quello di misurazione e valutazione.

Al riguardo, si ritiene di sottolineare che, come già precedentemente rappresentato, si possono riscontrare difficoltà nell'attuazione integrale dei contenuti delle citate “*Linee guida*” n. 3; il “Sistema” attuale, infatti, non codifica criteri e metodologie specifiche di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa. Di conseguenza, si ribadisce la necessità di colmare, da parte dell'Amministrazione, il *vulnus* registratosi al riguardo che continua a produrre ritardi e disallineamenti rispetto al dettato normativo e, quindi, di aggiornare tempestivamente il “Sistema”.

A tal fine il Ministero ha istituito un gruppo di lavoro per analizzare le prevalenti criticità del “Sistema” attualmente in uso e per individuare possibili soluzioni applicative e/o correttive. In tale ambito si colloca anche l'intendimento del Dipartimento di Funzione pubblica di pervenire a un modello di misurazione e valutazione facilmente estensibile a tutte le Amministrazioni.

Ultima fase del ciclo è il momento della valutazione della *performance*, individuale e organizzativa.

¹⁶ Di cui all'art. 10, co. 1 lett. b), del d.lgs. n. 150 del 2009: “*Piano della performance e Relazione sulla performance*”
 1. Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno:
 a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), 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 dirigenziale ed i relativi indicatori;
 b) entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14 e che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Per ciò che concerne il sistema di valutazione della *performance* individuale del personale delle aree funzionali, si osserva che le procedure adottate – pur se aderenti ai principi di selettività e valorizzazione del merito di cui al d.lgs. n. 150 del 2009 – risultano tuttavia definite e formalizzate non nell’ambito del “Sistema” vigente, ma nell’accordo integrativo sulla produttività e sui contenuti economici del Fondo Unico di-Amministrazione.

Si ribadisce, pertanto, la necessità che ogni modifica e/o integrazione di dette procedure sia tempestivamente recepita come integrazione e aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Con riferimento, infine, all’assetto organizzativo dell’OIV, va evidenziato che la posizione di titolare è stata vacante dal 1° ottobre 2018 al 12 giugno 2019. Con DM del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 65 del 13 giugno 2019 è stato nominato il nuovo titolare dell’Organismo indipendente di valutazione della *performance* (in composizione monocratica)¹⁷ per il Dicastero e che esercita le funzioni e i compiti anche con riferimento all’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e all’Ispettorato nazionale del lavoro (INL)¹⁸.

La “Struttura tecnica”¹⁹, con il relativo Responsabile²⁰, nel periodo di *vacatio* del Titolare dell’OIV, ha continuato a svolgere gli adempimenti endoprocedimentali e istruttori.

Si ritiene opportuno evidenziare, infine, che la vigente normativa dispone che la “Struttura tecnica” sia dotata delle risorse necessarie all’esercizio delle proprie funzioni. In tal senso anche le “Linee guida” n. 2 di Funzione Pubblica hanno ribadito la necessità di garantire agli OIV un’adeguata Struttura tecnica, in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali appropriate.²¹ Tuttavia, a fronte di tali disposizioni, nonché dell’aumento dei compiti attribuiti negli ultimi anni

¹⁷ Ai sensi degli articoli 14 e 14-*bis* del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e dell’articolo 7, comma 6, lettera a) del decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 2 dicembre 2016.

¹⁸ Le due Agenzie, infatti, ai sensi dei rispettivi decreti istitutivi (art. 5, co. 4, d.lgs. n. 149 del 2015 per l’INL e art. 4, co. 16, d.lgs. n. 150 del 2015 per l’ANPAL) si avvalgono, per l’espletamento dei suddetti compiti, dell’OIV del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per le attività previste dall’art. 14, co. 4, d.lgs. n. 150 del d.lgs. 150 del 2009.

¹⁹ Con D.M. del Ministro *pro tempore* del 27 ottobre 2015 è stato istituito un Ufficio di supporto, “*quale struttura tecnica permanente di ausilio all’OIV nelle attività connesse con le funzioni di valutazione e di misurazione della performance, di cui all’art. 14, comma 4, del d.lgs. 150 del 2009 e in quelle connesse con il controllo strategico, di cui all’art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1999. Tale struttura si avvale di un contingente massimo di 10 unità.*”

²⁰ Con decreto del Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 12 novembre 2015, è stato nominato il Responsabile dell’Ufficio di supporto all’OIV.

²¹ Su questo specifico aspetto le “Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*” forniscono le seguenti indicazioni: “*dotazione di un’adeguata struttura tecnica, in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali necessarie per il supporto delle funzioni proprie dell’OIV (quali, ad esempio, conoscenza della struttura organizzativa dell’amministrazione, capacità di analisi dei processi, conoscenza dei sistemi di pianificazione e controllo, utilizzo dei sistemi informativi, etc.)*”

all'OIV (da ultimo si ricorda che l'INL²² e l'ANPAL²³ si avvalgono dell'OIV del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per le attività di cui all'art. 14, c. 4 del d.lgs. n. 150/2009), allo stato attuale la "Struttura tecnica" di questo OIV registra una considerevole carenza d'organico, notevolmente al di sotto del contingente massimo di 10 unità previsto dal D.M. 27.10.2015.

D) Infrastruttura di supporto

I sistemi informativi a disposizione dell'Amministrazione, a supporto del funzionamento del ciclo della *performance*, sono gli stessi sui quali si è già relazionato per l'anno 2018.

Come già anticipato in precedenza in merito al monitoraggio, le "Linee guida" n. 1 di Funzione pubblica hanno profondamente innovato la programmazione; pertanto, il Piano della *performance*, che della programmazione costituisce il documento fondamentale, è stato redatto tenendo conto delle nuove indicazioni metodologiche.

Il sistema informatizzato di monitoraggio tuttora adoperato, invece, non è ancora stato aggiornato con le necessarie implementazioni e ciò non consente una corretta trasposizione delle informazioni dal Piano della *performance* (redatto secondo le nuove coordinate) e l'architettura del *data base* informatico di monitoraggio.

Necessita segnalare, inoltre, che il sistema di controllo di gestione è in fase di adeguamento sia per renderlo coerente con la nuova articolazione ministeriale che per assicurarne la conformità al Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al d.lgs. n. 82 del 2005.

A tali piattaforme si aggiungono i sistemi informativi di seguito elencati:

- protocollo informatico;
- sistema informatizzato di gestione del personale (GLPERS);
- sistema informatizzato HCM Fusion per la gestione degli istituti contrattuali applicati al personale;
- sistema informatizzato di contabilità generale (SICOGE-COINT);
- sistema informatizzato di contabilità analitica ed economica (CONTECO)
- sistema informatizzato di mappatura dei procedimenti e *risk management*
- *Skype for business* (servizi di telefonia)

²² Il d.lgs. 14.9.2015, n.149, istitutivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) all'articolo 5, c. 4 stabilisce che "In relazione alle attività di cui all'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 l'Ispettorato si avvale dell'Organismo indipendente di valutazione della performance del Ministero del lavoro e delle politiche sociali".

²³ Il d.lgs. 14.9.2015, n. 150, istitutivo dell'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL) all'articolo 4, comma 16, stabilisce che "In relazione alle attività di cui all'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 l'ANPAL si avvale dell'Organismo indipendente di Valutazione della Performance del Ministero del lavoro e delle politiche sociali"

E) Sistemi informativi e informatici a supporto dell’attuazione della trasparenza e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione

Con il D.P.C.M. del 28 gennaio 2019 questa Amministrazione ha provveduto alla nomina e all’assegnazione dei compiti di Responsabile per la prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In data 31 gennaio 2018 (D.M. n. 12) il Responsabile ha elaborato il Piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2018-2020 (PTPC) che contiene²⁴ una sezione dedicata alla trasparenza e integrità. Nella stesura di tale documento programmatico è stato assicurato il coordinamento con il Piano della *performance*.

Nel novero degli adempimenti assolti dall’Amministrazione in materia di trasparenza, si segnala l’attività di graduale e costante aggiornamento dei dati presenti sul sito istituzionale (sezione “*Amministrazione trasparente*”), anche attraverso l’utilizzo di sistemi informativi e informatici per l’archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati. Su tali adempimenti l’ANAC vigila annualmente per verificare l’assolvimento degli obblighi di pubblicazione, richiedendo all’OIV l’attestazione della conformità delle informazioni presenti sul sito istituzionale rispetto a quelle che devono obbligatoriamente essere presenti ai sensi della delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 (“*Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016*”).

A seguito della istituzione del Registro degli accessi, è stata aggiornata la pagina relativa alle istanze di accesso presentate nel corso del 2018 e sono state svolte tutte le attività inerenti l’attuazione delle misure del Piano. Tra queste, è utile segnalare la messa a regime del sistema informatizzato della “mappatura dei procedimenti e del *risk management*”, frutto di una metodologia che è andata progressivamente perfezionandosi, anche individuando modalità strutturali di rilevazione. L’applicativo in questione si prefigge l’obiettivo di digitalizzare e semplificare le attività, evitare la duplicazione degli adempimenti nonché favorire l’integrazione e l’ottimizzazione dei processi.

La metodologia adottata consente anche di pervenire a dati di analisi di carattere generale concernenti il Dicastero inteso nella sua globalità, di effettuare una proficua attività di *benchmarking* tra centri di responsabilità, di individuare misure di contrasto alla corruzione di carattere generale e specifico e di prevedere interventi organizzativi comuni a tutto il Ministero.

F) Definizione e gestione degli *standard* di qualità

²⁴ In linea con quanto previsto dall’art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, come novellato dal d.lgs. n. 97/2016.

Con D.M. n. 1 del 10 gennaio 2019 il Ministero ha provveduto all'aggiornamento degli *standard* di qualità dei servizi erogati per l'annualità 2018, pubblicando gli esiti del monitoraggio effettuato sul sito istituzionale, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. 33/2013²⁵.

Il tema della definizione di tali *standard* è fortemente collegato alla rilevazione della qualità percepita dai cittadini attraverso rilevazioni e indagini di *customer satisfaction*. Sulla base delle indicazioni del Legislatore, infatti, i servizi pubblici nazionali e locali devono essere erogati in un'ottica di progressivo miglioramento e più agevole fruizione da parte degli utenti, anche attraverso la partecipazione dei cittadini alla valutazione dei servizi stessi.

E' utile ricordare che il raggiungimento di tali *standard* contribuisce alla determinazione del livello complessivo di *performance* dell'Amministrazione e costituisce, dunque, una delle dimensioni delle quali dovrà tener conto il nuovo sistema di misurazione e valutazione che il Ministero sta provvedendo ad aggiornare.

Si precisa che il monitoraggio dei servizi erogati e degli *standard* di qualità è stato svolto attraverso la somministrazione, ai singoli Centri di responsabilità, di specifici questionari.

Si rappresenta, altresì, che il Ministero ha avviato specifiche indagini i cui risultati sono stati elaborati in un *report* conclusivo “*Customer satisfaction* sulla qualità dei servizi erogati dagli Uffici, sul portale e durante gli eventi fieristici nel 2018”.

G) Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

Al momento è ancora in atto la fase di valutazione dei risultati riferiti al secondo semestre del 2018. Prescindendo, dunque, dai riscontri numerici e sostanziali del monitoraggio finale, si suggerisce l'opportunità di incrementare il livello qualitativo del sistema di obiettivi, verificabili anche mediante appropriati indicatori di impatto.

H) Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

L'OIV accede all'apposita applicazione informatizzata di monitoraggio del Piano della *performance*, allo scopo di acquisire gli elementi conoscitivi utili per condurre l'analisi circa

²⁵ D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 concernente “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”. L'art. 32, relativo agli “*Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati*” prevede che:

1. Le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi pubblicano la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici.
2. Le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi, individuati i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, ai sensi dell'*articolo 10*, comma 5, pubblicano:
 - a) i costi contabilizzati e il relativo andamento nel tempo.

l'andamento degli obiettivi e la verifica dei risultati significativi ai fini della valutazione della *performance* individuale.

E' bene ricordare che l'attuale portale dovrebbe essere implementato alla luce di nuove schede di programmazione rispetto a quelle usuali precaricate nel sistema. Accedendo direttamente al portale è possibile rilevare la descrizione delle attività svolte, le risorse umane e finanziarie dedicate, le criticità eventualmente riscontrate, i risultati con gli indicatori e i relativi valori previsti e raggiunti, la percentuale di avanzamento e le date (previste ed effettive) di inizio e termine delle singole fasi. Tali informazioni sono funzionali anche alla definizione della programmazione strategica per gli anni successivi.

Il Titolare dell'OIV
Dr. Flavio Sensi



Allegato 1 – Questionario relativo al monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni relativo al ciclo della *performance* precedente.

Per la compilazione del questionario allegato questo Organismo ha richiesto a tutte le strutture ministeriali le informazioni di competenza.

Si precisa che, con riferimento alla sezione B.1 (*“A quali categorie di personale sono assegnati gli obiettivi individuali?”*), è stata indicata – relativamente ai quesiti riferiti alle quote di personale al quale sono stati assegnati gli obiettivi tramite colloquio e controfirma – la risposta più ricorrente fornita dagli uffici ministeriali.

Per ciò che concerne la quantificazione del costo annuo dell’Ufficio di supporto all’OIV di cui al punto C.3. (costo annuo della STP) del questionario, gli importi indicati sono quelli risultanti dal rendiconto 2018 della contabilità economica.