

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
DELL'ISPettorato NAZIONALE DEL
LAVORO**

Premessa

Il presente documento, la cui finalità consiste nel rappresentare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) nell'anno 2018 - ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. a) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150¹ - viene predisposto dall'OIV del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (che opera in avvalimento all'Agenzia²) sulla base delle indicazioni fornite dalla CiVIT con la delibera n. 23/2013³.

A seguito della legge di riforma n. 183 del 2014 e del conseguente riordino delle competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto attuativo n. 149 del 14 settembre 2015, è stato istituito l'INL con il preciso scopo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, integrando l'azione ispettiva dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro con quelli dell'INPS e dell'INAIL. Il nuovo Ente è posto sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ha iniziato ad operare il 1° gennaio 2017. L'istituzione di tale Agenzia scaturisce dalla necessità di accentrare, in un unico soggetto, le funzioni di programmazione e coordinamento dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza previdenziale e assicurativa precedentemente rimessa all'INPS e all'INAIL, al fine di uniformare e razionalizzare i comportamenti del personale ispettivo nonché di evitare sovrapposizione di interventi e consentire un miglioramento dei servizi.

Si evidenzia, inoltre, che gli Uffici territoriali precedentemente facenti parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono divenuti articolazioni territoriali della nuova Agenzia.

A) Performance organizzativa

Il funzionamento dell'INL è disciplinato, oltre che dal decreto istitutivo (d.lgs. 149 del 2015), dallo Statuto approvato dal DPR 26 maggio 2016, n. 109, dal DPCM del 23 febbraio 2016 (recante disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali del nuovo Ente) e dal DPCM del 25 marzo 2016 che disciplina la gestione finanziaria, economica e patrimoniale, nonché l'attività negoziale dell'Agenzia.

¹ 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*”.

² Ai sensi dell'art. 5, co. 4, del d.lgs. n. 149 del 2015.

³ 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)*”.

Con riferimento al sistema di misurazione e valutazione della *performance*, anche nel 2018 l'INL ha utilizzato il sistema adottato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di cui al DM 7 aprile 2011 e al DM 30 gennaio 2012). Tuttavia, se tale utilizzo poteva essere giustificato per consentire il progressivo avviamento dell'Agenzia – anche in ragione del regime di avvalimento delle strutture del Ministero del lavoro da parte dell'INL per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse al suo funzionamento (ai sensi dell'art. 24 del citato DPCM 23 febbraio 2016) – risulta necessario che, per il futuro, l'Agenzia adotti un proprio autonomo sistema di misurazione e valutazione della *performance*, più consono alle specifiche organizzative e strutturali dell'Ispettorato. A tal fine, l'Agenzia dovrà tenere in debito conto le disposizioni dei decreti attuativi della c.d. Legge Madia⁴, nonché le più recenti *Linee guida* del Dipartimento di Funzione pubblica⁵.

In particolare, tale ultimo provvedimento ha fornito più specifiche indicazioni in ordine alla progettazione e alla revisione del sistema che ogni Amministrazione, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2009, sentito l'OIV, adotta e aggiorna annualmente per la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa (dell'istituzione nel suo complesso) e di quella individuale (del personale dirigenziale e delle aree funzionali). Al fine di creare valore pubblico, nella fase di misurazione dovranno essere quantificati, tramite appositi indicatori, il livello di raggiungimento dei risultati dell'Amministrazione e degli impatti prodotti su utenti e *stakeholder* e, nella fase di valutazione, dovranno essere analizzati e interpretati i risultati raggiunti rispetto a obiettivi e *target*, tenendo in debita considerazione tutti quei fattori eccezionali, esogeni ed endogeni, che possono aver determinato eventuali scostamenti, al fine di poter ottimizzare il successivo ciclo della *performance*.

Premesso quanto sopra, si evidenzia che, nell'anno di riferimento, con decreto del Capo dell'INL, n. 2 del 31 gennaio 2018, è stato approvato il Piano della *performance* 2018-2020, che ha tenuto conto delle priorità politiche per l'azione amministrativa dell'Agenzia, definite nell'atto di indirizzo del Ministro per il triennio 2018-2020 del 24 ottobre 2017.

Con la Convenzione concernente gli obiettivi assegnati dal Ministro del lavoro all'INL per il periodo 2018-2020⁶, prevista dall'art. 2, comma 1, del citato d.lgs. n. 149 del 2015, quale strumento negoziale che traduce le direttive politiche contenute nell'atto di indirizzo del Ministro in obiettivi

⁴ Legge n. 124 del 2015 recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”. In particolare dovrà tener conto del d.lgs. n. 74 del 2017 recante “*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 Linee guida n 2 – dicembre 2017 in materia di sistema di misurazione e valutazione della performance”.

⁶ Convenzione firmata digitalmente in data 9 agosto 2018, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dal Direttore dell'INL, annotata sul registro ufficiale del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – UCB MLPS, con il numero 707 del 3 settembre 2018 con riscontro preventivo amministrativo contabile positivo; ammesso al visto per la registrazione della Corte dei Conti in data 27 settembre 2018 n. 1-3135.

strategici, sono stati individuati l'oggetto e gli ambiti della programmazione che l'Agenzia si impegna a sviluppare per il periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2018.

Dalla stipula della predetta convenzione consegue l'attivazione del ciclo di gestione della *performance*, previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 150 del 2009, attraverso l'adozione del Piano della *performance* dell'INL che, in coerenza con i contenuti e il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio, individua gli obiettivi strategici e operativi, definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Agenzia e dei suoi dirigenti, valorizzando il merito e consentendo la rendicontazione sociale sull'impiego delle risorse e sulle attività realizzate dall'Amministrazione.

B) Performance individuale

1. Valutazione del processo

Occorre segnalare che il d.lgs. n. 74 del 2017, nel modificare l'art. 9 del d.lgs. n. 150 del 2009, dedicato alla valutazione della *performance* individuale, ha valorizzato il tema dei risultati raggiunti e dei comportamenti organizzativi riconducibili all'operato del singolo.

La principale novità riguarda i criteri per la differenziazione delle valutazioni, in quanto il novellato art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009 ha abrogato quella basata sulle fasce di merito, delegando alla contrattazione collettiva, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio, sia il compito di stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la *performance* organizzativa e quella individuale, sia quello di fissare criteri idonei a garantire un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici dei collaboratori, sulla base dei giudizi previsti dal suddetto art. 9, co. 1, lett. d).

Come già rappresentato, l'Agenzia deve ancora procedere alla definizione di un proprio sistema di misurazione e valutazione della *performance*, avendo tuttora fatto ricorso al sistema in uso presso il Ministero del lavoro, anch'esso non aggiornato. Sarà quindi indispensabile adottare nuove regole che siano coerenti con le più recenti metodologie individuate in materia di pianificazione e programmazione strategica.

Di seguito si forniscono le informazioni sugli esiti dei processi di valutazione della *performance* del personale, dirigenziale e non, per il 2018.

2. Personale dirigenziale

Le procedure di valutazione del personale dirigenziale per l'anno 2017, comprensive anche delle posizioni dirigenziali degli Ispettorati Interregionali e Territoriali del Lavoro, si sono concluse

secondo le modalità previste dal sistema di misurazione e valutazione della *performance* del Ministero del lavoro.

Il personale dirigenziale coinvolto ammonta a 2 unità apicali (collocate nella fascia più alta), a 6 unità non apicali dell'Amministrazione centrale (collocate nella fascia più alta) e 57 unità non apicali dell'Amministrazione periferica (delle quali 40 collocate nella fascia più alta e 17 nella fascia intermedia di punteggio).

Allo stato attuale non si dispongono di informazioni utili per ciò che concerne la valutazione del 2018.

Si rileva che, in ambito dell'assetto istituzionale del INL, il Direttore dell'Ispettorato è organo dell'azienda e che pertanto, con riferimento alle 3 posizioni di dirigenza apicale, vi è l'opportunità di migliorare l'adesione alla normativa vigente prevedendo, a cura dell'OIV, la proposta di valutazione di tali dirigenti all'organo di indirizzo politico amministrativo dell'ENTE.

3. Personale delle aree funzionali

Anche le procedure di valutazione del personale delle aree funzionali per l'anno 2017 si sono concluse. Relativamente a tale personale, tuttavia, non si dispone di informazioni di dettaglio, ma è stato possibile acquisire solo il dato complessivo dei dipendenti soggetti a valutazione, sia dell'Amministrazione centrale che territoriale, che ammonta a 5.335 unità.

Con riguardo alla valutazione del personale delle aree funzionali in servizio presso gli uffici territoriali, si evidenzia che la contrattazione decentrata consente di stabilire autonomi criteri per la valutazione e la liquidazione delle somme spettanti a titolo di Fondo Unico di Amministrazione e, dunque, non è possibile individuare classi omogenee di distribuzione nelle quali inserire tutto il personale.

C) Processo di attuazione del ciclo della *performance*

Con riferimento alla fase di programmazione, nel Piano della *performance* 2018-2020, approvato con decreto del Capo dell'INL n. 2 del 31 gennaio 2018, sono stati individuati gli obiettivi strategici e operativi per l'annualità in esame.

Come esplicitato nel suddetto documento, il ciclo di gestione della *performance* è caratterizzato, per l'Ispettorato, dall'assegnazione di obiettivi sia strategici che operativi; dal monitoraggio intermedio semestrale, in cui vengono analizzati gli andamenti gestionali complessivi e sottoposti a verifica i valori *target* prefissati dal ricorso, in presenza di significativi scostamenti, a interventi correttivi attraverso la rimodulazione degli obiettivi; dalla verifica finale dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici/operativi, protesa, al contempo, alla valutazione della *performance*

individuale della dirigenza e alla programmazione per l'anno e per il triennio successivo.

Per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici e operativi assegnati agli uffici centrali e territoriali dell'Ispettorato, si prevede un'attività di verifica continuativa mediante procedure automatizzate che consentono di effettuare un monitoraggio intermedio sull'andamento dei risultati e dell'efficacia delle azioni poste in essere, mediante la misurazione delle percentuali di realizzazione delle singole fasi e l'analisi degli eventuali scostamenti ai fini dell'eventuale rimodulazione degli obiettivi. Si prevede, altresì, un monitoraggio finale, volto a verificare a consuntivo il grado di realizzazione degli obiettivi strategici e operativi e a misurare il raggiungimento dei risultati attesi attraverso i relativi indicatori. Per il monitoraggio della programmazione l'INL si è avvalso di un apposito applicativo predisposto dalla competente direzione generale dei sistemi informativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Fase successiva è quella della rendicontazione dei risultati attraverso la predisposizione della Relazione sulla *performance* di cui all'art. 10, co. 1, lett. b), del d.lgs. n. 150 del 2009, che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'annualità precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse impiegate ed è validata dall'OIV a condizione che sia "*redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali*". La Relazione sulla *performance* per il 2018 dell'Ispettorato, inviata all'OIV il 15 luglio 2019, è stata validata il 30 settembre u.s.

Ultima fase del ciclo della *performance* è il momento della valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, per la quale procedura l'INL, come già rappresentato, ha utilizzato anche nel 2018, il sistema di misurazione e valutazione del Ministero.

Si rileva inoltre che, oltre al monitoraggio del Piano della *performance*, l'Agenzia, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. d) del proprio Statuto, al fine di evidenziare l'andamento della gestione in corso, fornisce al Ministro le informazioni relative all'organizzazione, ai processi, all'uso delle risorse e alla rendicontazione dell'attività svolta, mediante *report* periodici semestrali, oltre a una relazione annuale sullo stato di graduale attuazione della piena operatività dell'Agenzia.

D) Infrastruttura di supporto

L'INL ha, opportunamente, più volte rappresentato al Ministero l'esigenza di disporre, in regime di avvalimento, di un apposito applicativo informatico per il monitoraggio degli obiettivi, di primo e secondo livello, assegnati a tutte le strutture dell'Agenzia, ivi comprese quelle territoriali, ai fini della misurazione del grado di raggiungimento degli stessi. Tale esigenza è stata sottolineata anche nel Piano della *performance* per il triennio 2018 – 2020.

In materia di dematerializzazione e di semplificazione degli oneri informativi e amministrativi, poi, è auspicabile che l'INL adegui sempre più le proprie procedure interne, connesse ai procedimenti di competenza, alla relativa normativa, garantendo, nel contempo, la qualità dei dati e la sicurezza nella loro raccolta e archiviazione.

Con riguardo all'infrastruttura di supporto, nel corso del 2018, l'INL ha utilizzato i sistemi informatizzati relativi alla contabilità generale SICOGE-ENTI.

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

L'art. 2, comma 5, del citato DPCM del 23 febbraio 2016, recante “*Disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro*”, prevede che il Direttore dell'Agenzia ricopra l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi della legge n. 190 del 2012, e svolga le funzioni di Responsabile per la trasparenza, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013. Fino al 3 ottobre 2018 a ricoprire tale incarico è stato il dott. Paolo Pennesi, già nominato, con DPR 30 novembre 2015, Direttore dell'INL. A decorrere dal 4 ottobre è subentrato, nella posizione di Responsabile della prevenzione della corruzione, il dott. Leonardo Alestra, nominato Capo dell'Ispettorato con DPR 4 ottobre 2018.

L'Agenzia ha provveduto ad adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2018-2020 (PTPCT) con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 1 del 30 gennaio 2018 e pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia il 31 gennaio 2018. Il Piano contiene, in linea con quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 33 del 2013, come novellato dal d.lgs. n. 97 del 2016, una sezione dedicata alla trasparenza che ha sostituito, secondo il dettato normativo, il Programma triennale della trasparenza e integrità ed è impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Quanto al modello organizzativo di gestione dei flussi informativi, l'Agenzia si è avvalsa, per il 2018, di una modulistica – in materia di analisi, individuazione e misurazione dei rischi (*risk management*) – in uso presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Con riferimento al necessario allineamento tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli strategici, è stato assicurato il coordinamento con il Piano della *performance* attraverso l'individuazione, in quest'ultimo, di un obiettivo trasversale relativo all'anticorruzione, alla trasparenza e alle pari opportunità in capo alla Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali.

L'INL, sin dall'inizio della sua operatività, ha svolto l'attività di graduale e continuo aggiornamento e integrazione 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, provvedendo, altresì, ad aggiornare le schede degli obblighi di pubblicazione (all. 4 del PTPCT), in linea anche con le disposizioni di cui al d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha rivisto e semplificato le norme in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza (modificando la legge 6 novembre 2012, n. 190 e il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

In ordine alla gestione del rischio di corruzione, l’INL ha proceduto, anche per l’anno 2018, alla mappatura dei processi a rischio corruttivo riferibili agli Uffici centrali e a quelli territoriali, tenendo conto del modello di gestione del rischio già adottato dal Ministero, nonché dei processi gestiti in regime di avvalimento da quest’ultimo.

Con riferimento, infine, al Codice di comportamento, per espressa previsione del DPCM 23 febbraio 2016 (art. 25), trovano applicazione per l’INL, con estensione al personale proveniente dai ruoli di INPS e INAIL, sia il Codice di Comportamento dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁷, sia il Codice di Comportamento ad uso degli ispettori del lavoro⁸.

In ordine alle altre misure e strumenti previsti in materia di trasparenza e contrasto alla corruzione, si segnala sul sito istituzionale dell’Agenzia sia la presenza della modulistica relativa alle segnalazioni di illecito (*whistleblower*), così come le informazioni e gli strumenti relativi all’accesso, all’accesso civico e all’accesso civico generalizzato.

F) Definizione e gestione degli *standard* di qualità

Con D.D. n. 7 del 4 aprile 2018 l’Ispettorato ha effettuato la ricognizione dei servizi erogati e degli *standard* di qualità, ai sensi dell’art. 32 del d.lgs. 33/2013, procedendo ad aggiornare la precedente mappatura che per il 2017 faceva rinvio ai servizi e ai relativi *standard* qualitativi già individuati dal Ministero con DM del 12 settembre 2016, erogati dalla soppressa direzione generale dell’attività ispettiva.

Nel corso del 2018, per l’appunto, l’Agenzia ha proceduto in autonomia alla ricognizione e alla rilevazione della qualità dei servizi, aggiornando la relativa pagina istituzionale su “*Amministrazione trasparente*”.

G) Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

Allo stato attuale non si dispone di informazioni aggiornate sugli esiti della valutazione del personale delle aree funzionali per l’anno 2017, così come della valutazione del personale dirigente (apicale e non) e delle aree funzionali per il 2018.

⁷ Adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 10 luglio 2014.

⁸ Adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 15 gennaio 2014.

H) Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

L'OIV ha fornito, nel corso del 2018, il supporto tecnico-metodologico nei confronti dell'Agenzia attraverso l'esame condiviso di taluni documenti programmatici, anche nell'ambito di incontri con i responsabili degli uffici centrali. Sono state espresse osservazioni, proposte migliorative e suggerimenti per garantire la coerenza delle linee operative con le disposizioni normative e con le indicazioni contenute nelle delibere CiVIT/ANAC, anche allo scopo di assicurare il necessario raccordo con il Piano della *performance*.

L'OIV, infine, per quanto riguarda i compiti di promozione e attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione dei dati previsti dalle norme vigenti, dopo aver supportato l'attività di adeguamento della sezione "*Amministrazione trasparente*" ai nuovi obblighi di pubblicazione di cui alla delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 e n. 141/2018, in data 23 aprile 2018 – ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. g), del d.lgs. n. 150 del 2009 – ha provveduto all'attestazione, alla data del 31 marzo 2018, degli obblighi di pubblicazione per l'INL. In merito, non sono stati riscontrati particolari aspetti critici nel corso della rilevazione.

L'Organismo indipendente di Valutazione
dott. 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.

Il questionario è stato compilato da questo Organismo in base alle informazioni acquisite dall'INL.

Per il costo annuo della Struttura Tecnica Permanente di supporto all'OIV si fa rinvio alla Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni del MLPS, pubblicata nel portale della *performance*, in quanto l'INL, ai sensi dell'art. 5, co. 4, del d.lgs. n. 149 del 2015, si avvale dell'OIV del Ministero medesimo.