

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**

Relazione sul funzionamento nell'anno 2019

Premessa

La presente relazione, redatta sulla base delle indicazioni della delibera CiVIT n. 23/2013¹, dà conto del processo di adeguamento avviato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in ordine alle modifiche normative intervenute nel tempo in materia di gestione del ciclo della *performance*, di trasparenza, anticorruzione e di innovazione tecnologica. Finalità di questo documento è analizzare se e in che misura i sistemi di controllo adottati dal Dicastero si siano allineati alle nuove disposizioni, esaminando lo stato di attuazione di tali sistemi e i margini di miglioramento già introdotti o ancora da attuare².

Il monitoraggio svolto in questa sede prende a riferimento il contesto normativo sviluppatosi nel corso dell'ultimo decennio in materia di *performance*, dapprima con il d.lgs. n. 150/2009³ (che ha profondamente innovato il processo di programmazione, intervenendo in modo significativo anche sul correlato processo di misurazione e valutazione della *performance* e, successivamente, con il d.lgs. n. 74/2017⁴, che ha introdotto ulteriori novità mirate, tra l'altro, a disciplinare la cd. *performance* organizzativa e la cd. *performance* partecipativa.

In ordine al processo normativo indicato, si segnala anche l'attività interpretativa svolta, in particolare negli ultimi anni, dal Dipartimento di Funzione pubblica attraverso l'emanazione di specifiche Linee Guida che rappresentano un contributo importante ai temi della programmazione e della valutazione delle *performance* nell'ambito del lavoro pubblico.

A) *Performance* organizzativa

Nel corso del 2019 non si segnalano aggiornamenti in ordine al processo di revisione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* che rimane ancora quello adottato con i 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. Tale Sistema, che risulta anacronistico in relazione ai criteri della regolazione della *performance* individuale e organizzativa, richiede necessariamente un adeguamento dell'intero

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.”

impianto regolatorio alle indicazioni contenute nella normativa vigente di cui ai citati d.lgs.n. 150/2009 e n. 74/2017 e nelle Linee Guida del Dipartimento di funzione pubblica⁵.

Si segnala, tuttavia, che il Ministero, già dal 2018, partecipa ad appositi laboratori che il Dipartimento di Funzione Pubblica ha attivato per l'approfondimento e l'individuazione di una metodologia in materia di *performance*⁶ che possa essere il più possibile uniforme tra le Amministrazioni centrali dello Stato.

Sono allo studio ipotesi per definire percorsi graduali di implementazione delle disposizioni normative, finalizzati alla previsione di “nuovi ambiti” di misurazione della *performance* individuale⁷ e alla definizione e conseguente misurazione della *performance* organizzativa⁸, anche nella forma della c.d. valutazione partecipativa, disciplinata e prevista nelle Linee Guida n.4/2019.

Preme rappresentare, al riguardo, che l'OIV, in più circostanze, ha segnalato formalmente all'Amministrazione la necessità di addivenire a un nuovo Sistema di misurazione e valutazione, stante il prolungato ritardo nel definire ed approvare un modello che recepisca e integri, oltre le disposizioni recenti del Dipartimento di Funzione Pubblica, anche le numerose altre norme presenti in altrettante significative fonti legislative. Si pensi, ad esempio, alla connessione tra responsabilità disciplinari e valutazione, o tra valutazione della *performance* individuale e obblighi dirigenziali in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione; o alla concreta attuazione di modelli gestionali (*smart working* per citarne alcuni), funzionali al miglioramento delle prestazioni e dei risultati organizzativi, su cui dovrebbe essere parametrata buona parte della valutazione sulla *performance* della dirigenza.

Nel processo di revisione del Sistema, dovrebbero essere valorizzati tutti gli strumenti di *customer*: sia interna all'organizzazione, attraverso rilevazioni sul benessere organizzativo⁹ mirate ad acquisire utili *feedback* sul grado di efficacia dei nuovi processi gestionali applicati

⁵ n. 2/2017 (“Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance”), n. 4/2019 (“Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche”) e n. 5/2019 (“Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale”).

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 L.G. n. 5/2019.

⁸ L.G. n.2/2017.

⁹ Si rappresenta, al riguardo, che, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, 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 procedere “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”.

nell'amministrazione; sia esterna, attraverso la partecipazione degli *stakeholders*, per la verifica della qualità dei servizi resi all'utenza.

Nella prospettiva di ottimizzare la dialettica con il mondo esterno, costituito da portatori di interesse qualificati, si segnala l'istituzione presso il Ministero del lavoro del cd. Registro della trasparenza, un canale selettivo di confronto istituzionale con specifici e accreditati *stakeholders*, attraverso il quale l'Amministrazione intende creare un modello permanente di dialogo e di condivisione di progetti e idee, in particolare con il mondo dell'impresa e della produzione.

È in tale contesto di innovazione delle regole introdotte dal Legislatore che si inseriscono le indicazioni diramate dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁰ che 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", perché è di assoluta evidenza, ormai, che l'obiettivo nel prossimo futuro sarà finalisticamente quello di valorizzare nuovi comportamenti, nuovi modelli organizzativi e nuovi sistemi di analisi e valutazione. Ciò che va acquistando progressivamente spessore e significato non è più tanto l'idea di valutare l'attitudine dei singoli individui, siano essi dirigenti o funzionari, a raggiungere obiettivi mirati al conseguimento della sola premialità, quanto l'interesse dell'organizzazione amministrativa nel suo complesso a perseguire beni e valori condivisi, comuni all'organizzazione cui si appartiene, e a rilevare e attestare il grado performante dell'amministrazione, la sua capacità di ammodernamento e l'efficienza delle utilità rese all'utenza. La valutazione individuale, in tale contesto, diventa un fattore co-responsabile e di co-partecipazione al processo di raggiungimento di quelle finalità, e non più il fulcro essenziale e unico intorno al quale far ruotare l'intero ciclo della *performance*.

Tuttavia, la necessità di definire le caratteristiche della *performance* organizzativa in modo univoco e oggettivo rimane, allo stato attuale, particolarmente complessa, soprattutto in riferimento all'interazione tra la *performance* individuale e quella organizzativa. Tutto ciò comporta un notevole impegno per l'Amministrazione nell'individuare modalità regolatorie idonee a misurare e valutare ambedue le dimensioni e il loro intersecarsi. Oltre ciò si rileva che tutta la tempistica espressa nelle "Linee guida" n. 3 non coincide con i processi interni di monitoraggio, misurazione e valutazione attualmente posti in essere dal Ministero e previsti dal Sistema di valutazione in uso e

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; Linee guida n. 4/2019 "sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche" e Linee guida n. 5/2019 "per la misurazione e valutazione della *performance* individuale".

che, in assenza di una nuova regolazione degli elementi di struttura della “*performance organizzativa*”, buona parte del contenuto della Relazione sulla *performance*, prevalentemente incentrata sul raggiungimento di standard di *performance* organizzativa per l'appunto, rischia di rimanere disatteso fino alla definizione e all'approvazione del nuovo Sistema.

Allo stato attuale l'unica dimensione di *performance* organizzativa in grado di essere analizzata dall'Amministrazione 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.

B) Performance individuale

1. Valutazione del processo

In linea generale, con riferimento alla *performance* individuale, si rileva che la regolamentazione del “Sistema” del 2011 non risulta più funzionale allo scopo, in quanto non aderente agli aggiornamenti che si sono venuti determinando, sia in ordine alla platea delle figure professionali da assoggettare a valutazione (che si è venuta ampliando negli anni), sia in ordine all'estensione degli ambiti su cui applicare la valutazione stessa.

In tal senso permangono tutte le argomentazioni espresse nella Relazione dello scorso anno e cioè che il Sistema attualmente in uso non contempla né la figura del Capo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, né quella del Direttore dell'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL), né tantomeno le metodologie per una loro valutazione, essendo il predetto Sistema antecedente alla costituzione delle due Agenzie. Così come sempre il Sistema tuttora in uso non individua analitiche e dettagliate modalità per la valutazione di alcuni incarichi, più caratterizzati rispetto ad altre posizioni dirigenziali, vuoi per la specificità delle funzioni svolte (è il caso dei componenti dei Collegi sindacali INPS e INAIL), vuoi per la diversa collocazione istituzionale (Segretario generale) rispetto alle altre figure apicali (Direttori generali). L'esperienza applicativa sviluppatasi nel tempo in ordine a tali casistiche ha dimostrato che le regole di valutazione sino ad oggi riferite a tali figure dirigenziali non consentono, nel caso dei dirigenti designati presso i collegi sindacali, né di individuare concretamente la qualità del contributo prestato dai singoli rappresentanti negli Enti, né di differenziare, in termini di attività, la posizione del Presidente rispetto a quella dei singoli membri del Collegio. Con riguardo al Segretario generale permangono, ugualmente, le medesime perplessità, in considerazione della posizione di *primus inter pares* di quest'ultimo rispetto ai Direttori generali, in quanto preposto soprattutto a funzioni di coordinamento che hanno caratteristiche specifiche, differentemente rilevabili ai fini valutativi. Non contemplate dal Sistema in uso (e, dunque, esenti da procedure di valutazione) sono anche le figure

dirigenziali di seconda fascia collocate negli Uffici di diretta collaborazione.

Quanto premesso è il presupposto dell'esigenza di aggiornamento del Sistema di valutazione, ancor più rafforzato ora che le Linee Guida del Dipartimento di funzione pubblica n. 5/2019 ("Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale") hanno profondamente innovato il perimetro e gli ambiti della valutazione individuale, così come conosciuta e applicata finora. Per ciò che concerne quest'ultimo tipo di valutazione, infatti, le citate Linee guida prescrivono che i Sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* dovranno tendere soprattutto alla valorizzazione delle capacità e delle competenze dei singoli, attraverso la definizione di percorsi di sviluppo e crescita professionale e diventare leva per la gestione strategica delle risorse umane, andando ben oltre la mera valutazione della prestazione resa.

In tale contesto la valutazione del singolo dovrà rappresentare un momento importante e concorrente alla efficiente gestione delle risorse da parte del *management*, cui spetterà favorire la corretta allocazione del personale attraverso il superamento dei *gap* formativi dei collaboratori o l'individuazione di criteri ben definiti per il conferimento di specifici incarichi ai sottoposti. Le suindicate Linee guida sollecitano le Amministrazioni ad ampliare sia le dimensioni della valutazione (organizzativa, individuale e comportamenti), sia i metodi di valutazione, in modo da introdurre, oltre alla valutazione gerarchica, la valutazione cd. "dal basso" e quella cd. "orizzontale".

Nella revisione del Sistema dovranno essere recepite anche le disposizioni di cui al decreto legge n. 95/2012¹¹ che, in merito agli ambiti di valutazione della *performance* dei dirigenti e del personale dirigenziale, prevedono che il personale dirigenziale sia 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*

11 Art. 5 del d.l. 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 1° agosto 2011, n. 141*, e in attesa dell'applicazione di quanto disposto dall'*articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, le amministrazioni, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito, valutano la performance del personale dirigenziale in relazione: 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."

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."

temporali".

Come già accennato, il Sistema dovrà contemplare anche le disposizioni normative di cui ai d.lgs. n. 33 e n. 39 del 2013, in materia di obblighi dirigenziali di varia natura, cui dare regolamentazione ai fini valutativi e coniugare, in modo sistematico, l'integrazione tra *performance* individuale e *performance* organizzativa.

Non ultima per importanza sarà la necessità di ipotizzare la 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 riferito all'annualità 2018 per i dirigenti di I e II fascia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha coinvolto le seguenti unità: n. 10 dirigenti apicali assegnatari di obiettivi del Piano della Performance e ulteriori 10 diversamente collocati¹² (per tutti costoro il procedimento per la loro valutazione si è concluso nel mese di ottobre 2019, con assegnazione a tutti della fascia più alta, sebbene con punteggi differenziati). Due dirigenti apicali hanno fatto ricorso alla procedura di conciliazione prevista dal Sistema di valutazione in suo, secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 150/2009. Entrambe tali procedure si sono concluse con una revisione del punteggio da parte dell'organo di indirizzo politico.

I dirigenti di seconda fascia assoggettati a valutazione nel 2018 sono stati n. 41 (il relativo procedimento si è concluso tra marzo e luglio del 2019). Di essi, il 92,7% è stato collocato nella fascia più alta; il 7,3% nella fascia intermedia; e nessuno nella fascia più bassa. Non si segnalano richieste di procedure di conciliazione.

Le posizioni apicali complessivamente oggetto di valutazione nell'anno 2019, invece, sono state 10. Per tali unità il procedimento di valutazione è tuttora in corso.

I dirigenti di seconda fascia assoggettati a valutazione, invece, sono stati 37. Per la maggior parte di essi il procedimento si è già concluso tra gennaio e aprile del corrente anno (2020), mentre per altri la procedura è tuttora in corso.

3. Personale delle aree funzionali

Il personale delle aree funzionali coinvolto nel processo di valutazione dell'anno 2018 ammonta a 717 unità. Per tale personale la procedura di valutazione si è conclusa tra ottobre e

¹² I 10 dirigenti apicali non destinatari diretti di obiettivi del Piano della performance, ma valutati per la performance del 2018 sono così collocati: n. 4 membri collegio sindacale INPS; n. 4 membri collegio sindacale INAIL; n. 1 incarico di studio; n. 1 dirigente generale presso l'INL.

novembre del 2019. Il personale valutato è stato collocato in 8 classi di punteggio (il sistema è decrescente, dunque l'ottava classe è la più alta) con la seguente ripartizione: il 57% è stato collocato nella 8^a fascia; il 24% nella 7^a; il 10% nella 6^a; il 3,2% nella 5^a; il 2,1% nella 4^a; lo 0,7% nella 3^a; lo 0,1 nella 2^a e lo 0,2% nella 1^a. Solo n. 3 unità hanno fatto richiesta di procedure di conciliazione, e per un un dipendente tale procedura si è conclusa con esito negativo.

Per quanto riguarda l'anno 2019, il personale delle aree funzionali assoggettato a valutazione è di 684 unità. Per tale personale la procedura di valutazione è tuttora in corso.

C) Processo di attuazione del ciclo della *performance*

Il ciclo della *performance*, introdotto dal citato d.lgs. n. 150 del 2009, è un percorso integrato, volto a dare continuità e connessione logica alle diverse fasi in cui si estrinseca l'azione amministrativa. Pertanto, i singoli esercizi - della programmazione, di monitoraggio, della misurazione dei risultati e della 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 le azioni dell'Amministrazione nel perseguimento delle finalità pubbliche, soggette al riscontro della platea collettiva costituita da cittadini, utenti e portatori di interessi qualificati.

Con riferimento alla **programmazione**, il Ministero ha raggiunto un discreto livello di integrazione tra programmazione economico - finanziaria e programmazione strategica. Rimane da perfezionare il tema degli indicatori e della misurazione dei *target*, in particolare per ciò che riguarda gli obiettivi specifici (cioè quelli triennali), soprattutto in riferimento agli indicatori di *outcome*. È necessario, altresì, che il Ministero si adoperi per un miglioramento della qualità della sua programmazione che, anche per i suoi impatti sul processo di valutazione, non può più essere un momento a sé stante, autoreferenziale, ma deve diventare, invece, aspetto significativo, non secondario, direttamente incidente sulla capacità dell'Amministrazione di essere autenticamente performante. Ancora oggi, infatti, l'individuazione degli obiettivi si traduce frequentemente nella mera e semplicistica elencazione delle attività e delle competenze dei singoli Centri di responsabilità amministrativa, senza alcuna individuazione di progetti performanti, selettivi e finalisticamente incrementali.

In relazione alla fase di **monitoraggio**, la semestralità delle rilevazioni consente di analizzare costantemente l'andamento e lo svolgimento delle attività. Tuttavia, come già rappresentato nella relazione per l'anno 2018, il sistema informatizzato dedicato all'analisi dello sviluppo degli obiettivi del Piano della *performance* non è stato ancora implementato con le modifiche introdotte dalle nuove "Linee guida" di Funzione pubblica in materia di programmazione. Con la conseguenza

che il sistema informatizzato di monitoraggio non si interfaccia adeguatamente con il Piano della *performance* che, invece, è stato aggiornato nella sua struttura e articolazione, in attuazione delle citate Linee guida. Per tali motivi, quindi, mentre la programmazione e, dunque, il Piano della *performance* recepisce le novità introdotte, il portale di monitoraggio è ancora impostato su una modulistica datata.

Si evidenzia, inoltre, che il d.lgs. n. 74 del 2017, nel riformulare l'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2009¹³, 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 od 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, valutando il ricorso allo strumento della rimodulazione che, nell'attuale impianto regolatorio del Sistema di valutazione, rimane un'eventualità residuale e circoscritta alle sole ipotesi consentite.

Fase successiva del ciclo è la **rendicontazione** dei risultati, che si traduce nella elaborazione della Relazione sulla *performance*¹⁴. Tale documento - redatto dall'Amministrazione - evidenzia, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse impiegate dell'annualità precedente. Su tale Relazione le Linee Guida n. 3 del Dipartimento di Funzione Pubblica hanno riscritto sia i contenuti del documento, sia le tempistiche della procedura. Ma anche questa nuova cornice normativa appare di difficile applicazione nella sua interezza, sia per motivi connessi alla mancata attuale definizione di *performance* "organizzativa" da parte del Ministero (su cui è incentrata buona parte del contenuto del documento in esame), sia

¹³ 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).*

¹⁴ 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.*

perché appare incoerente che sia l'OIV a dover esprimere una valutazione della “*performance* complessiva dell'Amministrazione nel suo complesso” (che costituisce parte fondamentale della Relazione) e sia lo stesso OIV, successivamente, a dover procedere alla validazione di tale documento. Le tempistiche contemplate nelle Linee guida, inoltre, anticipano la stesura della Relazione a momenti non coincidenti né con il processo di programmazione economico-finanziario, né con le fasi di rendicontazione previste dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* attualmente in uso.

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

Del sistema di valutazione si è detto in precedenza. In tale contesto, invece, si aggiunge soltanto che, per ciò che concerne la valutazione della *performance* individuale del personale delle aree funzionali, le procedure attuate nella prassi – pur se aderenti ai principi di selettività e valorizzazione del merito di cui al d.lgs. n. 150 del 2009 recepite dal Sistema – risultano, tuttavia, definite e formalizzate non nell'ambito del “Sistema” vigente, ma nell'accordo integrativo sulla produttività e nei contenuti economici del Fondo Unico di Amministrazione definito dal Ministero in sede di confronto con le componenti sindacali interne.

Con riferimento, infine, all'assetto organizzativo dell'OIV, va evidenziato che con DM 13 giugno 2019 n. 65 è stato nominato, in composizione monocratica,¹⁵ il nuovo titolare dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In applicazione dei decreti istitutivi dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) e dell'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL), l'OIV esercita, inoltre, le funzioni e i compiti di cui all'art. 14, comma 4 del decreto legislativo n. 150/2009 anche con riferimento a queste Agenzie¹⁶.

Si ritiene opportuno evidenziare, poi, che la vigente normativa dispone che l'OIV si avvalga, per lo svolgimento dei propri compiti, di una Struttura tecnica permanente¹⁷. Quest'ultima (cui è

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.*”

preposto un Responsabile)¹⁸ dovrebbe essere dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle proprie funzioni, anche in attuazione a quanto disposto dalle “Linee guida” n. 2 di Funzione Pubblica in merito alla necessità di garantire agli OIV un’adeguata Struttura in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali appropriate.¹⁹ Tuttavia, anche a fronte dell’aumento dei compiti attribuiti negli ultimi anni all’OIV del Ministero del lavoro (in particolar modo in conseguenza dell’avvalimento all’INL e all’ANPAL), la Struttura tecnica registra, allo stato, una rilevante carenza d’organico, notevolmente al di sotto del contingente massimo di 10 unità previsto dal D.M. 27.10.2015; carenza rappresentata più volte ai vertici istituzionali e che si auspica possa essere colmata con assegnazione di ulteriori risorse nell’immediato futuro.

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 nell’anno precedente.

Come già rappresentato 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, mentre il sistema di monitoraggio non è stato ancora adattato alla nuova programmazione.

Necessita segnalare, inoltre, che il sistema di controllo di gestione, in fase di adeguamento all’articolazione ministeriale e per assicurarne la conformità al Codice dell’Amministrazione Digitale di cui al d.lgs. n. 82 del 2005, verosimilmente dovrà essere nuovamente ripensato in funzione di un nuovo disegno riorganizzativo cui sta procedendo l’Amministrazione e che sarà definito nel prossimo futuro.

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);

¹⁸ Con decreto del Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali *pro tempore*, del 12 novembre 2015, è stato nominato il Responsabile dell’Ufficio di supporto all’OIV.

¹⁹ 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.)”

- sistema informatizzato di contabilità analitica ed economica (CONTECO)
- sistema informatizzato di mappatura dei procedimenti e *risk management*
- *Skype for business* (servizi di telefonia)

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.

Con D.M 31 gennaio 2019, n. 16 è stato adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza per gli anni 2019 - 2021, che contiene²⁰ una sezione (Parte Terza) dedicata alla trasparenza e integrità, al cui interno è stato disciplinato il cd. Registro della trasparenza, strumento individuato dal Ministero per disciplinare la materia dell’accesso e dell’interlocuzione dei portatori di interessi collettivi e diffusi con gli organi politici e amministrativi. Nella stesura del Piano triennale è stato assicurato il coordinamento con il Piano della *performance*.

Nel novero degli adempimenti assolti dall’Amministrazione in materia di trasparenza, si segnala – tra le altre - 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*”). Per l’anno 2019, a causa della posizione vacante dell’OIV, ricoperta solo dal 14 giugno 2019 in seguito a nuova nomina, l’attestazione circa l’assolvimento degli obblighi di pubblicazione per il Ministero del lavoro è stata effettuata, per esplicita disposizione della delibera ANAC n.141 del 2019, dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Dicastero.

Tra le misure di prevenzione della corruzione 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 attraverso l’individuazione di

²⁰ In linea con quanto previsto dall’art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, come novellato dal d.lgs. n. 97/2016.

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

Con D.M. n. 162 del 12 novembre 2019 il Ministero ha provveduto all'aggiornamento degli *standard* di qualità dei servizi erogati per l'annualità 2019, pubblicando gli esiti del monitoraggio effettuato sul sito istituzionale, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. 33/2013²¹.

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.

È 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 sottolinea, inoltre, 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.

G) Utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione

I dati che la modulistica del Sistema di misurazione e valutazione fornisce sono alla base del processo valutativo del personale dirigenziale (apicale e di seconda fascia) e del personale delle aree funzionali. Il sistema di misurazione applicato al personale dirigenziale prevede tre classi di

²¹ 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.*

punteggio, mentre il sistema di regole per la misurazione del personale delle aree funzionali prevede 8 classi di punteggio.

H) Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

L'OIV accede ad un'applicazione informatizzata di monitoraggio dedicata, attraverso la quale è possibile acquisire informazioni in ordine allo sviluppo e all'andamento degli obiettivi del Piano della *performance* (art. 6, d. lgs n. 150/2009).

È bene ricordare, tuttavia, che l'attuale portale dovrebbe essere implementato alla luce di nuove schede di programmazione, diverse rispetto a quelle precaricate nel sistema. Ciò è conseguenza di una programmazione aggiornata dalle più recenti Linee Guida in materia (LG n. 1/2017) alla quale non ha fatto seguito il corrispondente aggiornamento/adequamento della piattaforma informatica di monitoraggio sottostante. La conseguenza più diretta di questo mancato allineamento è che gli obiettivi di *performance* organizzativa individuati nel suddetto Piano, corredati da indicatori e valori *target* determinati, non sono presenti nel *format* di monitoraggio tuttora in uso, con l'effetto che tali obiettivi non possono essere autonomamente rilevati e misurati in fase di rendicontazione, come invece accade per gli obiettivi specifici, per quelli annuali e per quelli individuali.

L'Organismo indipendente di valutazione

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 2019 della contabilità economica.