

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**

Premessa

La presente relazione viene redatta sulla base delle indicazioni della delibera CiVIT n. 23/2013¹, allo scopo di riscontrare l'azione dell'Amministrazione nel dar seguito e nel recepire le disposizioni normative in materia di gestione del ciclo della *performance*, di trasparenza, anticorruzione e di innovazione tecnologica.

E' importante segnalare che questa analisi prende spunto da uno scenario legislativo che è andato ampliandosi nel corso del tempo sia per ciò che concerne il tema della programmazione e della valutazione (precisamente dal 2009, con l'emanazione del d.lgs. 150/2009² in materia di ciclo della performance e valutazione, poi innovato dal d.lgs n. 74 del 2017³); sia per ciò che riguarda il tema dell'anticorruzione e della trasparenza (legge n. 190/2012⁴; d.lgs. 33/2013⁵, modificato dal d.lgs. n.97/2016⁶).

Finalità di questo documento⁷è, dunque, quella di analizzare se e in che misura i sistemi di controllo adottati dal Dicastero e le soluzioni organizzative e i provvedimenti intrapresi si siano allineati alle nuove disposizioni, aggiornando le relative procedure o individuando soluzioni di adeguamento in *progress*. L'ambito del riscontro svolto dall'OIV è, pertanto, circoscritto al tema del ciclo della *performance*, così come delineato dal legislatore; ciclo questo che, tuttavia, racchiude in sé diversi processi non soltanto riferiti alla programmazione degli obiettivi, alla rendicontazione dei risultati e alla misurazione e valutazione delle *performance* oggettive (delle strutture) e soggettive (dei dipendenti); ma si estende anche a percorsi e processi relativi a tutti quei settori (trasparenza, anticorruzione, pari opportunità, benessere organizzativo) che sono espressione valoriale di qualità dell'azione amministrativa e che devono essere coinvolti nell'analisi avente ad oggetto e ad ambito l'evoluzione, anche organizzativa, dell'Amministrazione nel corso del tempo.

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 Recante "*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*".

3 Concernente "*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*".

4 Concernente "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*".

5 Recante "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

6 Concernente "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

7 Cfr. 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, che 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*".

Sui temi della programmazione e della valutazione delle *performance* negli ultimi anni è intervenuto ripetutamente il Dipartimento di Funzione Pubblica che ha svolto un' articolata attività interpretativa sulla normativa di settore, emanando diverse Linee Guida al riguardo.

Impegno dell'Amministrazione su tale tema continua ad essere quello di dare corpo e attuazione alle indicazioni applicative contenute in tali provvedimenti. Di tali sviluppi si dà conto nei paragrafi seguenti.

A) *Performance* organizzativa

Nel corso del 2020 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.

Nel corso degli anni tale Sistema si è rilevato incompleto e inefficace nella sua capacità di declinare e regolare con puntualità il tema della *performance* organizzativa, tanto più che nel 2017, con il d.lgs. n. 74, tale tema è stato ulteriormente ampliato quanto ad ambiti e a modalità di misurazione. In tal senso si richiama l'art. 8 del d.lgs. 150 del 2009, riferito alla *performance* organizzativa, sulla cui interpretazione, declinazione e criteri di misurazione è intervenuto il Dipartimento di Funzione Pubblica, emanando le Linee Guida nn. 2, 4 e 5⁸.

Per favorire una omogenea regolazione tra le distinte Amministrazioni centrali dello Stato, il Dipartimento di Funzione Pubblica, nel 2018 - in vista della individuazione di una metodologia in materia di *performance* il più possibile uniforme - ha organizzato appositi laboratori tematici⁹ ai quali il Ministero del lavoro ha preso parte. A distanza di tempo ormai da questi eventi, tuttavia, il Dicastero non ha ancora approvato il nuovo Sistema di valutazione del proprio personale, dirigenziale e delle aree funzionali. Tale criticità è stata più volte rappresentata dall'OIV al vertice dell'Amministrazione, anche perché ad oggi non è stato possibile acquisire informazioni aggiuntive e supplementari di dettaglio sui percorsi di implementazione intrapresi, e i *report* di monitoraggio semestrali della direttiva annuale del Ministro non denotano significativi cambi di passo. D'altra parte, predisporre riunioni di coordinamento finalizzate a realizzare momenti interlocutori di

⁸ 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”).

⁹ 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.

riflessione, senza che da tali occasioni emergano elementi di sostanziale evoluzione del processo, appare attività non in grado di incidere significativamente sull'articolato lavoro da compiere per pervenire all'adozione del nuovo sistema. In tal senso sia nelle relazioni sul funzionamento complessivo dei sistemi riferite agli anni precedenti, sia in occasione della predisposizione - da parte dell'Amministrazione - degli atti di programmazione (da ultimo, il Piano della *performance* per il triennio 2021 – 2023), l'OIV ha ripetutamente espresso l'urgenza di aggiornare il Sistema in esame. A tale riguardo si segnala che nel gennaio 2021 il Segretariato generale, con una nota indirizzata a tutti i Direttori, ha inteso riepilogare i riferimenti legislativi e regolamentari in tema di Sistema di misurazione e valutazione che fanno da cornice normativa alla tematica in oggetto e ha rinviato ad una successiva Conferenza dei Direttori generali l'approfondimento operativo/organizzativo in merito alla specifica questione.

Al momento in cui questa relazione viene redatta, tuttavia, non si ha notizia della definizione di un calendario dei lavori dedicato. Questa preliminare e necessaria operazione di natura programmatoria si rende ancora più necessaria se si constata che, nel progetto di revisione del Sistema, alcune figure dirigenziali sono più di altre investite dall'onere di offrire un contributo importante alla declinazione delle relative regole; e, dunque, anche per tali motivi sarebbe auspicabile *pro futuro* avviare un più intenso raccordo con chi è maggiormente coinvolto in tale progetto e sarebbe stato quanto mai opportuno che ai contributi e all'impegno dei centri di responsabilità maggiormente interessati, secondo i diversi profili di competenza, fosse stata data autonoma rilevanza nel Piano della *performance* per il triennio 2021 – 2023.

Come ampiamente rappresentato nella relazione sul funzionamento complessivo dei sistemi per l'anno 2019¹⁰, la necessità ormai improcrastinabile di aggiornare il citato Sistema di valutazione scaturisce dall'obiettiva esigenza di aggiornare il perimetro normativo delle regole sulla valutazione, così come richiesto dal legislatore in tema di *performance* organizzativa¹¹, individuale¹² e partecipativa¹³; come da quella di mettere a sistema le connessioni tra responsabilità disciplinari e valutazione e tra valutazione della *performance* individuale e gli obblighi dirigenziali in materia di **trasparenza** e prevenzione della corruzione. A ciò aggiungasi l'esigenza di pensare a modalità nuove per la valutazione delle *performance* riferite a prestazioni lavorative svolte sulla base di nuovi modelli gestionali, primo tra tutti lo *smart working*.

10 Elaborata dall'OIV del Ministero del lavoro nel 2020 e pubblicata nella Sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale, nella sottosezione "Controllo e rilievi sull'Amministrazione".

11 "Linee guida per la Relazione annuale sulla performance" n. 3 del novembre 2018 del Dipartimento di Funzione Pubblica.

12 Linee guida del Dipartimento di Funzione Pubblica n. 5/2019 "per la misurazione e valutazione della performance individuale".

13 Linee guida n. 4/2019 del Dipartimento di Funzione Pubblica "sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche".

Il fulcro di tutta la riforma del 2011, riformulata nel 2017, si incentra sul concetto di *performance* “organizzativa”, finalisticamente orientata a valorizzare nuovi modelli organizzativi e nuovi ambiti di analisi e valutazione, sulla base di quanto previsto dall’art. 8 del d.lgs. 150/2009. L’idea di fondo a presidio del processo di aggiornamento del Sistema della valutazione risiede nell’interesse dell’Amministrazione a perseguire beni e valori condivisi e a rilevare e attestare il grado performante del Ministero, la sua capacità di ammodernamento e l’efficienza delle utilità rese all’utenza.

In tale contesto di ammodernamento, il legislatore chiede alle Amministrazioni che si dia spazio alla misurazione della *customer*, quale modalità di apprezzamento della qualità del lavoro prodotto, ricorrendo a metodologie volte a rilevare il grado di soddisfazione sia dei dipendenti stessi dell’organizzazione - mediante rilevazioni sul benessere organizzativo¹⁴ mirate ad acquisire utili *feedback* sul grado di efficacia dei nuovi processi gestionali applicati nell’amministrazione - sia degli *stakeholders*, per la verifica della qualità dei servizi resi all’utenza. In tale prospettiva dialogica con il contesto esterno - che è costituito da portatori di interesse qualificati - il Ministero del lavoro ha istituito il 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. Allo stato attuale, tuttavia, non si ha notizia di una valorizzazione di tale strumento nel suo potenziale coinvolgimento nel processo valutativo “esterno” della *performance* organizzativa (cd. valutazione partecipativa), di cui all’art. 19 *bis* del d.lgs n. 150 del 2009¹⁵, e alle citate Linee guida del Dipartimento di Funzione Pubblica n. 4/2019, stante ancora l’assenza della preliminare definizione delle differenti tipologie di *performance*.

Sarà, pertanto, opportuno mettere a sistema gli strumenti di cui il Ministero già dispone (tra questi, anche la definizione degli *standard* di qualità e la mappatura dei servizi, come peraltro rappresentato dal Segretariato generale), per implementare i processi valutativi nelle nuove modalità e secondo le più innovative coordinate delineate dal legislatore.

B) Performance individuale

1. Valutazione del processo

¹⁴ 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*”.

¹⁵ Riformulato dal d.lgs. n. 74 del 2017.

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 ampliata negli anni), sia in ordine all’estensione degli ambiti su cui applicare la valutazione stessa.

L’esigenza di revisione e aggiornamento scaturisce, per questa Amministrazione, anche e soprattutto dal bisogno di presidiare ambiti non sufficientemente disciplinati dal sistema del 2011 (come, per esempio, quello riferito alla valutazione dei componenti dei collegi sindacali presso l’INPS e l’INAIL, eventualmente differenziando la posizione del Presidente da quella degli altri componenti; o l’ambito di valutazione del Segretario Generale, la cui collocazione all’interno dell’organigramma ministeriale lo pone come *primus inter pares* rispetto ai Direttori generali, in quanto preposto soprattutto a funzioni di coordinamento che hanno caratteristiche specifiche, diversamente rilevabili ai fini valutativi); o dalla necessità di normare fattispecie regolatorie non contemplate da quest’ultimo sistema e per la cui valutazione si è ricorsi, sulla base di decisioni del vertice politico, ad applicare in via analogica regole non espressamente riferite a tali fattispecie (ci si riferisce alla valutazione del Capo dell’Ispettorato e del Direttore generale dell’Anpal, figure dirigenziali attualmente valutate sulla base dei soli comportamenti organizzativi).

E’importante aggiungere, inoltre, che il Dipartimento di Funzione pubblica, con le Linee guida n. 5 del dicembre 2019, è intervenuto per offrire nuove indicazioni sulla valutazione della *performance* individuale, secondo principi e criteri innovativi rispetto al passato.

La prospettiva solo economica della premialità, cui i sistemi di valutazione sono ancora prioritariamente ispirati, non esaurisce l’ambito della valutazione individuale, che deve corrispondere in modo più completo alle aspettative del personale che lavora nelle organizzazioni pubbliche.

Nel disegno della riforma le due *performance* (organizzativa e individuale) concorrono in modo coordinato alla produzione di valore pubblico. Dunque, in tale contesto, la valutazione individuale, diventa un fattore di co-partecipazione al processo di perseguimento di beni e valori condivisi, comuni all’organizzazione cui si appartiene, e non è più il fulcro essenziale e unico intorno al quale far ruotare l’intero ciclo della *performance*.

L’idea centrale da cui partire è quella di valutare i singoli individui, siano essi dirigenti o funzionari, nell’ambito di una visione più aggregata che collochi le risorse umane all’interno di un determinato contesto organizzativo del quale ciascuno deve sentirsi parte produttiva e integrata.

Ecco perché nel nuovo Sistema dovrà crearsi un collegamento tra *performance* organizzativa ed individuale che rilevi e misuri la qualità del concorso di ciascuno alla realizzazione della

performance dell'ufficio cui appartiene, sancendo in tal modo il connubio tra concorso personale alla *performance* soggettiva a quella collettiva della struttura di riferimento. Ecco anche perché le nuove Linee guida n. 5 già citate 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". L'idea è quella di instaurare un percorso circolare di analisi e valutazioni finalisticamente mirate a rilevare il raggiungimento degli obiettivi dell'ufficio, mettendo in chiaro e dando autonoma rilevanza al contributo efficiente e causale di chi lavora nella struttura. Ciò deve valere per il personale dirigenziale e per quello delle aree funzionali, in modo che possa realmente perseguirsi l'obiettivo di una realistica e non aleatoria differenziazione dei giudizi e delle valutazioni. In tale prospettiva è evidente 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 singola prestazione resa

Al nuovo sistema spetterà di codificare anche tutte le previsioni normative¹⁶, da cui scaturiscano elementi per la valutazione individuale del personale dirigenziale, conseguenti all'osservanza di specifici e numerosi obblighi divenuti ormai parte integrante del processo valutativo.

Non ultima per importanza sarà la necessità di 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. Su questo aspetto, le piattaforme che si stanno implementando nell'amministrazione dovrebbero poter consentire di addivenire in *progress* a tale tipo di soluzione, non prima evidentemente di aver definito le regole del nuovo Sistema di misurazione e valutazione.

2. Personale dirigenziale

L'OIV ha formulato specifiche richieste all'Amministrazione in ordine alla valutazione del 2019 e 2020. Alcune informazioni sono state già acquisite nel novembre 2020 in occasione del "monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi e della premialità riferiti all'anno precedente"¹⁷, in riferimento alla premialità 2019; altre sono state raccolte nell'aprile 2021 in occasione del

¹⁶Art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95; d.lgs. n. 33 e n. 39 del 2013.

¹⁷ di cui all'ALL.3 della delibera Civit/Anac n.23/2013.

“monitoraggio sul funzionamento dei sistemi¹⁸”, per disporre di dati sulla valutazione dell’anno 2020.

Rielaborando le informazioni ricevute si riportano i seguenti i risultati.

Il processo di valutazione riferito all’**annualità 2019** per i dirigenti di I 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* (tra cui il Responsabile della prevenzione e della corruzione); n. 2 dirigenti generali titolari di incarichi di studio e ulteriori 11 dirigenti generali diversamente collocati¹⁹ (per tutti costoro il procedimento per la loro valutazione si è concluso con l’assegnazione a tutti della fascia più alta, sebbene con punteggi differenziati).

I dirigenti di II fascia assoggettati a valutazione nel 2019 sono stati n. 37 (il relativo procedimento si è concluso tra marzo e dicembre del 2020). Di essi, il 97,4 % è stato collocato nella fascia più alta; il 2,6 % nella fascia intermedia; e nessuno nella fascia più bassa. Nell’anno di riferimento non sono state segnalate richieste di procedure di conciliazione.

Per la valutazione del 2020, le posizioni apicali complessivamente oggetto di valutazione, invece, saranno: n 10 dirigenti generali destinatari di obiettivi di direttiva (tra i quali il Responsabile della prevenzione e della corruzione), n. 1 dirigente generale titolare di incarico di studio, n. 1 posizione apicale presso l’Ispettorato Nazionale del Lavoro (Capo dell’Ispettorato)²⁰, n. 5 dirigenti generali presso il Collegio dei sindaci dell’INPS e n. 4 dirigenti apicali presso il Collegio dei sindaci dell’INAIL.

I dirigenti di seconda fascia assoggettati a valutazione, invece, sono stati 38. Presso alcune Direzioni generali il procedimento si è già concluso nel mese di aprile 2021, mentre per altre la procedura è in corso. Gli esiti e le risultanze delle procedure di valutazione dell’anno 2020 saranno rilevate nel mese di novembre, a seguito del “monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi e della premialità” che questo Organismo sarà chiamato ad elaborare ai sensi dell’All. 3 della delibera Civit/Anac n. 23/2013.

3. Personale delle aree funzionali

¹⁸ ai sensi dell’ALL.1 della delibera Civit/Anac n. 23/2013.

¹⁹ Gli 11 dirigenti apicali non destinatari diretti di obiettivi del Piano della *performance*, ma valutati per la *performance* del 2019 sono così collocati: n. 6 membri collegio sindacale INPS; n. 4 membri collegio sindacale INAIL; n. 2 incarico di studio e n. 1 dirigente generale presso l’Ispettorato nazionale del Lavoro (Capo dell’Ispettorato).

²⁰ Per quanto concerne, invece, il Direttore Generale dell’Anpal, l’OIV presenta la proposta di valutazione al Consiglio di Amministrazione dell’Agenzia ai sensi dall’art. 4, co. 16, del d.lgs. 150/2015 in base al quale, per determinate attività, l’ANPAL si avvale dell’Organismo Indipendente di Valutazione della Performance del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tra le varie attività indicate dalla suddetta disposizione rientra, infatti, la proposta da parte dell’Organismo nei confronti dell’Agenzia all’organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione annuale dei dirigenti di vertice, per il riconoscimento della retribuzione di risultato, basata sul sistema di misurazione e valutazione adottato dall’Amministrazione.

Sulla base di quanto riferito dall'Amministrazione in occasione del monitoraggio di aprile, il personale delle aree funzionali coinvolto nel processo di valutazione dell'anno 2019 ammonta a 684 unità. Per tale personale la procedura di valutazione si è conclusa tra luglio e ottobre del 2020. Tale personale è stato collocato in 8 classi di punteggio (il sistema è decrescente, dunque l'ottava classe è la più alta). Quasi i 2/3 di tale personale è stato collocato nella fascia più alta, con percentuali via via significativamente decrescenti. Nel 2019 risulta che solo 1 unità ha fatto richiesta di procedura di conciliazione, conclusasi con esito negativo per il richiedente.

Per quanto riguarda l'anno 2020, la procedura di valutazione del personale delle aree funzionali assoggettato a valutazione, alla data di aprile 2021, era 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, costituito da singole fasi – quella della programmazione, del monitoraggio, della misurazione dei risultati e della valutazione della *performance* – che devono essere considerate e costruite sulla base di una loro stretta e interdipendente connessione.

Con riferimento alla **programmazione**, con DM 30 gennaio 2020, n. 20, il Ministro *pro tempore* ha adottato il Piano della *performance* per il triennio 2020 – 2022. In tale processo, il Dicastero ha assicurato il coordinamento tra la programmazione economico - finanziaria e la programmazione strategica, attraverso un'azione di raccordo tra la Nota integrativa al bilancio e la Direttiva generale annuale del Ministro. Nel percorso di maggiore interazione tra il ciclo economico e quello più strettamente politico – strategico, si rende necessario - anche sulla base delle osservazioni espresse dalla Ragioneria Generale dello Stato nei suoi *report* di monitoraggio sull'analisi della programmazione economico-finanziaria - che l'Amministrazione perfezioni il tema della misurazione, attraverso l'individuazione di indicatori più significativi e più adeguati, che diano atto dello sviluppo progressivo delle iniziative intraprese. Sia per l'efficace raggiungimento degli obiettivi, di spesa o strategici, sia per l'attuazione delle politiche di settore è necessario, infatti, valorizzare, maggiormente gli indicatori in uso, soprattutto quelli di *outcome*. Tutto ciò è destinato ad acquisire una sua specifica rilevanza soprattutto ora che dovrà darsi concreta attuazione agli impegni programmatici del PNRR e alla capacità di misurazione dei risultati che sono condizione inderogabile per l'accesso ai fondi europei.

La verifica effettuata sulla programmazione del 2020 in ordine alla scelta di obiettivi e indicatori correlati registra qualche positivo miglioramento, anche se il tema della misurazione effettiva dei risultati rimane ancora sullo sfondo quasi fosse tematica accessoria e secondaria della programmazione e non, invece, la funzione prevalente e ultima, sulla base della quale pianificare i

cicli successivi. Da ciò discende la necessità di perseguire un sostanziale miglioramento della qualità della 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 e non rituale, preordinato all'effettivo riscontro dei progetti e delle strategie. Ancora oggi, infatti, l'individuazione degli obiettivi si traduce frequentemente nella mera 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 in corso d'opera. Si evidenzia, inoltre, che il d.lgs. n. 74 del 2017, nel riformulare l'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2009²¹, 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 una possibilità riferita alle sole ipotesi consentite. Nel corso del 2020 – soprattutto da parte di alcune Direzioni generali - sono emerse specifiche necessità di riprogrammazione connesse all'emergenza pandemica, che hanno portato alla revisione di alcune linee di attività o alla loro riconversione, proprio per consentire ad alcuni Uffici di attuare al meglio interventi straordinari finalizzati ad assicurare la continuità di servizi o lo svolgimento delle attività ordinarie. Si segnala, a tal fine, il DM n. 149 del 15 dicembre 2020, con il quale il Ministro ha approvato la rimodulazione di alcuni obiettivi della direttiva generale annuale precedentemente emanata nel mese di gennaio.

Per ciò che concerne la successiva fase del ciclo, la **rendicontazione** dei risultati, il Ministero ha elaborato la Relazione sulla *performance*²² evidenziando le attività svolte nel corso del 2019.

²¹ 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).*

²² 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,*

Tale documento è stato approvato con DM 23 giugno 2020 ed è stato validato da questo OIV il 13 luglio 2020. Nell'analisi svolta sono stati messi in luce i ritardi del Ministero nella predisposizione del nuovo Sistema di valutazione che si traducono anche nella impossibilità, per questo Organismo, di relazionare sulla base delle indicazioni delle Linee Guida n 3 del Dipartimento di Funzione Pubblica

Tali Linee Guida, tuttavia, definiscono una cornice normativa che appare di difficile applicazione nella sua interezza soprattutto per motivi connessi alla mancata attuale definizione di *performance* "organizzativa" da parte del Ministero. Le tempistiche contemplate nelle Linee guida, inoltre, non coincidono con le fasi del ciclo della *performance* attualmente seguite dall'Amministrazione; tempistiche che anticipano la stesura della Relazione a momenti non convergenti 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 la **valutazione della *performance*, individuale e organizzativa.**

Come già detto in precedenza, la valutazione è tuttora sostanzialmente incentrata sulla misurazione della *performance* individuale, non contemplando il Sistema del 2011 norme e regole per la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa.

Con riferimento, infine, all'assetto organizzativo dell'OIV, va evidenziato che tale Organismo è in composizione monocratica²³ e, in applicazione dei decreti istitutivi dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) e dell'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL), esercita le funzioni e i compiti di cui all'art. 14, comma 4 del decreto legislativo n. 150/2009 anche con riferimento alle suddette Agenzie²⁴.

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 permanente²⁵, cui è preposto un Responsabile²⁶, e che dovrebbe essere dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle proprie

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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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."

²⁶ 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.

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.²⁷ 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 dell’INL e dell’ANPAL), la Struttura tecnica registra ancora una rilevante carenza d’organico che è stata più volte rappresentata ai vertici istituzionali e che, nel corso del 2020, si è ulteriormente acuita per via di un pensionamento e del comando di una unità presso altra Amministrazione. La Struttura si compone, allo stato attuale, di sole 3 unità, 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 nell’anno precedente.

Nel corso del 2020 si è fatto ricorso alle seguenti piattaforme e sistemi informativi:

- 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)

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

Sui temi della trasparenza e dell’anticorruzione il Ministero ha dato un significativo impulso alle attività di implementazione degli strumenti e dei procedimenti della normativa di riferimento e, nel corso del 2020, particolarmente intenso è stato l’esercizio delle funzioni di vigilanza svolto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza²⁸, che ha assicurato la costante attività di aggiornamento dei settori dedicati e l’approfondimento dei temi ad essi relativi.

²⁷ 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.)”

²⁸Nominato con D.P.C.M del 13 maggio 2020.

Con il D.M. 31 gennaio 2020, n. 21 il Ministro del lavoro ha adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2020 – 2022. Tale documento programmatico (redatto in coordinamento con la pianificazione declinata nel Piano della *performance*²⁹) ha definito l'attività dell'Amministrazione per l'anno 2020 in materia di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di promozione dei principi di trasparenza. L'attività è stata organizzata e promossa dal Responsabile anche attraverso l'aggiornamento e il perfezionamento dei percorsi e delle procedure dedicate. Nei suoi compiti di verifica e di monitoraggio, il Responsabile ha riferito che nell'attuazione del Piano è stato favorito il “*continuo confronto con tutti i soggetti coinvolti, che ha reso possibile la fattiva collaborazione di tutta la struttura ministeriale, sia a livello dirigenziale che di personale complessivamente inteso*”. Il 2020 è stato, tuttavia, un anno caratterizzato da difficoltà interne, connesse alla carenza di risorse umane, ma soprattutto dall'emergenza pandemica che, pur non compromettendo i risultati programmati ad inizio anno, “*ha richiesto un ribaltamento dell'ordinario paradigma lavorativo e la conseguente necessità di reingegnerizzare competenze e attività.*”

Nell'attività di rendicontazione sull'attuazione delle misure del Piano riferite alle competenze in materia di anticorruzione, il monitoraggio³⁰ è stato attuato facendo ricorso ad apposite schede³¹ per la rilevazione dello sviluppo delle misure, generali e specifiche³², previste dal Piano citato e attuate all'interno delle direzioni generali.

Tra le priorità perseguite (che non esauriscono le competenze dell'Amministrazione e del Responsabile in materia, ovviamente più ampie di quanto rappresentato in questo *report* di analisi) si segnala la rimodulazione della fase della “valutazione del rischio”, nel più ampio processo del “*Risk management*”, con contestuale aggiornamento dell'applicativo dedicato per ciò che concerne il trattamento del rischio e l'acquisizione della documentazione informativa da archiviare.

Nel novero degli adempimenti assolti in materia di trasparenza, si segnala, altresì, l'attività di forte impulso svolta dal Responsabile nei confronti dell'Amministrazione per consentire il graduale e costante aggiornamento dei dati presenti sul sito istituzionale, nella sezione denominata “*Amministrazione trasparente*”, attraverso una modalità procedurale dei flussi informativi i cui

29 La stretta connessione tra le due programmazioni è perseguita anche ricorrendo alla strutturazione della scheda delle misure generali e specifiche in analogia alla declinazione degli obiettivi del Piano della *performance*.

30 I cui esiti sono pubblicati nella pagina dedicata della sezione “Amministrazione trasparente”.

31 Somministrate ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa.

32 Le misure specifiche individuate ed attuate dai Centri di responsabilità amministrativa sono 9: 1) Osservanza delle norme interne di regolazione dell'Autorità di Audit; 2) Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dagli utenti ai sensi degli artt. 46-29 del d.P.R. n. 445 del 2000; 3) Controlli a campione; 4) Applicazione di modalità operative che consentano il raccordo stabile tra l'organismo collegiale e l'ufficio competente in materia; 5) Favorire la condivisione delle informazioni e della documentazione; 6) Monitoraggio annuale per acquisto di servizi e forniture; 7) Controllo periodico e monitoraggio dei tempi programmati in ordine alle scadenze contrattuali; 8) Audit interno sui provvedimenti di approvazione dei Programmi di CIGS; 9) Riunioni bimestrali.

criteri di pubblicazione sono definiti nell'Allegato 5, riferito alla “*tabella degli obblighi di pubblicazione e dei flussi informativi del MLPS 2020-2022*”.

Su tali adempimenti l'ANAC effettua annualmente rilevazioni finalizzate a verificare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle Amministrazioni, attraverso l'attestazione, da parte degli OIV, della presenza delle informazioni sui siti istituzionali.

Nel novero dei dati - che, ai sensi di quanto sancito dalla delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016³³, devono obbligatoriamente essere pubblicati e rilevabili *on line* sulle pagine *internet* delle P.A. - l'ANAC ogni anno focalizza la sua analisi su alcuni specifici obblighi, dei quali riscontra la pubblicazione e l'aggiornamento. A tali fini il Responsabile, nel corso del 2020, ha vigilato costantemente sull'adeguamento continuo delle informazioni presenti sul sito, svolgendo un monitoraggio semestrale e sollecitando i CdR, in qualità di soggetti responsabili della pubblicazione dei dati, ad aggiornare le informazioni richieste e ad aggiornare i contenuti di competenza sulle pagine dedicate della *internet*. In occasione delle attestazioni dell'OIV in materia di obblighi di pubblicazione per il 2020, sulla base delle indicazioni fornite dalla Delibera ANAC n. 213 del 4 marzo 2020, l'Amministrazione, sulla base della suddetta azione di impulso del Responsabile, ha proceduto alla verifica del corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione con riferimento ad alcune sottosezioni di I° livello (e relative sottosezioni di II° livello) della sezione “*Amministrazione trasparente*”³⁴.

Definizione e gestione degli *standard* di qualità

Nel corso del 2020 si è proceduto, per il tramite delle iniziative condotte dal Responsabile, ad aggiornare la mappatura dei servizi erogati dal Ministero e dei relativi *standard* di qualità per l'anno 2020 e, a tali fini, è stato emanato il DM 2 dicembre 2020, n. 142. L'attività ha coinvolto tutti i centri di responsabilità dell'Amministrazione che hanno collaborato con il Responsabile nella ricognizione e nell'aggiornamento delle rilevazioni già effettuate negli anni pregressi, mappate in relazione alle diverse dimensioni. Tale attività ricognitiva e di aggiornamento, confluita nel decreto ministeriale citato, è stata poi pubblicata sul sito dell'amministrazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 33/2013. Sul tema presente, la delibera CIVIT n. 3/2012, concernente “*Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici*” ricorda che il

33 Concernente “*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*”

34 Le sezioni per le quali si è proceduto all'aggiornamento nel corso del 2020 sono state quelle riferite a "Consulenti e collaboratori"; "Bandi di concorso"; "Attività e procedimenti"; "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici"; "Servizi erogati". Ulteriori sezioni oggetto di monitoraggio, con riferimento agli obblighi di pubblicazione, hanno riguardato altre sottosezioni di “*Amministrazione trasparente*”: in particolare quella relativa alla sezione dei "Controlli e rilievi sull'amministrazione", sulla sottosezione "Corte dei Conti"; quella relativa alla sezione "Personale" riguardo alla sottosezione "Titolari di incarichi dirigenziali"; e quella relativa alla sezione "Disposizioni generali" in riferimento alla sottosezione "Scadenario nuovi obblighi amministrativi".

raggiungimento degli *standard* di qualità debba rappresentare uno degli elementi che contribuiscono alla determinazione del livello complessivo di *performance* dell'amministrazione, anche attraverso la valorizzazione della cd. Carta dei servizi, sulla quale il Ministero ha avviato un approfondimento mirato, i cui esiti saranno relazionati in divenire, nel corso di quest'anno, nei monitoraggi concernenti l'attuazione del Piano triennale della prevenzione e della trasparenza del 2021 – 2023. Il tema degli *standard* è fortemente collegato alle indagini di *customer satisfaction* per la rilevazione della qualità percepita dai cittadini e, poiché il raggiungimento di tali *standard*, come detto, contribuisce alla determinazione del livello complessivo di *performance* dell'Amministrazione, di tale dimensione qualitativa dovrà tenersi conto nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* che il Ministero dovrà definire nel prossimo futuro.

F) 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. Tali dati si riferiscono, come già detto, alla misurazione della sola *performance* individuale nella quale concorrono gli esiti della cd. *performance* operativa (70%) e l'analisi dei cd. comportamenti organizzativi (30%). Il sistema di misurazione applicato al personale dirigenziale prevede tre classi di punteggio, mentre il sistema di regole per la misurazione del personale delle aree funzionali prevede 8 classi di punteggio.

G) Descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV

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

È bene ricordare che l'attuale portale è stato implementato da nuove schede di rilevazione, più aderenti alla nuova e diversa organizzazione della programmazione, descritta dalla Linee Guida n. 1/2017 del Dipartimento di Funzione pubblica, con conseguente e corrispondente aggiornamento/adequamento della piattaforma informatica di monitoraggio sottostante.

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.

Per la compilazione del questionario allegato alla delibera CiVit/ANAC n. 23/2013 questo Organismo ha richiesto a tutte le strutture ministeriali le informazioni di competenza. Tale questionario sarà allegato nel Portale della *performance* a cura dello scrivente Ufficio