



Al Capo di Gabinetto
Dott. Stefano Scarafoni
Sede

e, p.c. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Pec: protocollo_dfp@mailbox.governo.it

Documento di validazione della Relazione sulla *performance* 2021

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha esaminato la Relazione sulla *performance* 2021, approvata dal Ministro con D.M. n. 115 del 24.6.2022.

Questo OIV, ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. c), del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. c), sub. 3) del d.lgs. n. 74/2017, nell'analizzare il documento di cui all'art. 10, comma 2 del citato d.lgs. 150/2009, nonché sulla base delle indicazioni di cui alle "*Linee Guida*" n. 3/2018 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, relative alla procedura di validazione della Relazione sulla *performance*, ha rilevato quanto segue.

La Relazione sulla *performance* ha natura di rendiconto delle attività svolte dall'Amministrazione e, in tale funzione, deve rappresentare, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. Tale documento deve essere redatto sulla base dei contenuti enunciati nelle suddette "*Linee Guida*" n. 3/2018 e deve essere validato dall'OIV, sempre sulla base dei criteri indicati nelle predette "*Linee Guida*".

Rispetto all'anno precedente, la presente Relazione sulla *performance* si connota di un requisito facilmente rilevabile, essere un documento sintetico ed essenziale, con un linguaggio di facile comprensione e accessibilità come espressamente richiesto dal legislatore.

Il documento si esplica in una prima parte descrittiva delle complessive attività svolte e una seconda parte riepilogativa degli obiettivi individuali e annessi risultati, rappresentati in specifiche schede costituenti momenti di rilevazione e rendicontazione effettuata direttamente dai Direttori generali in ordine alla propria programmazione presenti sul Portale di monitoraggio, di cui il Ministero è dotato. Si constata che anche per l'edizione in oggetto sarebbe opportuno sviluppare una analisi maggiormente approfondita in ordine alle caratteristiche del processo di programmazione svolto dalla stessa Amministrazione al fine di evidenziarne le eventuali criticità e le potenzialità prospettiche. Questo OIV, considerate anche le osservazioni che hanno caratterizzato l'analisi svolta sugli analoghi documenti degli anni precedenti, evidenzia e ribadisce:

- la necessità primaria di definire l'ambito della cd. "performance organizzativa", non ancora del tutto declinato nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* in uso nel Ministero e che, nelle volontà del legislatore del 2009, rappresentava il vero elemento innovativo del ciclo della *performance*. L'esigenza di definire i contenuti della *performance* organizzativa in modo differenziato dagli obiettivi che riguardano la performance individuale è infatti un requisito imprescindibile per far emergere i connotati di autonomia che le due dimensioni della performance devono esprimere. Come espresso nell'art. 8 del d.lgs. n. 150/2009 la performance organizzativa deve consentire di comprendere il grado di attuazione delle politiche pubbliche e la loro attitudine a soddisfare i bisogni della collettività e deve quindi esprimere connotati propri ed autonomi rispetto alle altre dimensioni della performance.
- Quanto affermato in precedenza non consente di portare ad immediata attuazione la cd. "valutazione partecipativa" prevista dall'art. 19 *bis* del d.lgs n. 150 (come riformulato dal d.lgs. n. 74/2017), avente ad oggetto la "partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali" alla valutazione della *performance* organizzativa dell'Amministrazione. Ciò potrebbe rappresentare un ulteriore elemento di criticità rispetto alle prescrizioni delle citate "Linee Guida" n. 3 e, soprattutto, delle "Linee Guida" n. 4/2019 riferite, per l'appunto, alla "valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche".

Ciò premesso, nell'auspicio che i punti di criticità indicati vengano superati dal nuovo sistema di valutazione (in fase di predisposizione da parte dell'Amministrazione) questo OIV, nel procedere a validare il documento in esame, ha tenuto conto non solo di quanto richiesto dalle citate "Linee Guida", ma ha operato ulteriori riscontri anche attraverso i *report* semestrali di monitoraggio della direttiva generale annuale del Ministro per l'anno 2021, riepilogativi degli obiettivi conseguiti e dei risultati raggiunti, *report* che, rimodulati, sono stati prodotti dall'Amministrazione a corredo della presente Relazione sulla *performance* per il 2021.

L'analisi delle informazioni di rendicontazione acquisite dallo scrivente rileva un andamento sostanzialmente regolare delle attività programmate dalle Direzioni generali.

Pertanto l'OIV:

- sia attraverso l'esame dei contenuti della Relazione, valutando (e in che misura) quest'ultima si sia conformata ai criteri contenuti nelle suddette "Linee Guida";
- sia attraverso l'analisi dei *report* del Sistema di monitoraggio in uso presso il Ministero;
- sia attraverso gli elementi informativi acquisiti in occasione della elaborazione della Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2021,

ha verificato il raggiungimento, da parte dei Centri di responsabilità amministrativa, degli obiettivi della "direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione del Ministro" e, secondo un criterio sostanziale e di effettività - che tiene conto, appunto, dei risultati conseguiti - valida la Relazione sulla *performance* per l'anno 2021, pur segnalando, nel contempo, le medesime osservazioni degli anni precedenti circa il mancato aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del 2011; problematica questa che rende ancora incompleta e parziale l'aderenza del documento in esame alle indicazioni di cui alle disposizioni legislative di riferimento.

La presente “validazione con osservazioni” è accompagnata da un documento di analisi esplicativo delle evidenze assunte a supporto della procedura di validazione espletata.

Data,10 ottobre 2022

L’Organismo Indipendente di Valutazione
Prof. Lazzini Simone



Organismo indipendente di valutazione della performance

RELAZIONE

DI ACCOMPAGNAMENTO AL DOCUMENTO DI VALIDAZIONE
SULLA PERFORMANCE DELL'ANNO 2021

2022

FINALITA'

Il presente documento ha la finalità di descrivere il procedimento attraverso cui l'OIV del Ministero del lavoro e delle politiche sociali valida, ai sensi dell'art. 10, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2009, la Relazione sulla *performance* approvata dall'Organo di indirizzo politico amministrativo. Nello specifico, tale documento evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti dall'Amministrazione rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

La Relazione in esame è oggetto di validazione da parte di questo Organismo ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. c), del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. c), sub. 3) del d.lgs. n. 74/2017. Sulla base della vigente normativa, l'OIV valida tale Relazione *“a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali”*. Il processo di validazione ha tenuto conto dei criteri indicati nelle *“Linee Guida”* n. 3/2018 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, sostitutive delle precedenti delibere della CiVIT n. 5/2012 e n. 6/2012.

Il *focus* dell'OIV è, dunque, sui contenuti della Relazione della *performance* del Ministero per il 2021 e sulla relativa conformità alle citate Linee Guida n. 3, tenendo presente che *pro futuro* tale procedura potrà essere ridefinita alla luce delle novità apportate dall'art. 6 del D.L. n. 80/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113), che ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Dal punto di vista redazionale l'Amministrazione, nel redigere la Relazione sulla *performance* per l'anno 2021, ha indubbiamente tenuto conto della esigenza di compendio e sintesi richiesti per la elaborazione di un testo fondamentalmente destinato a una platea di non addetti ai lavori. Ciò ha richiesto, evidentemente, il ricorso a un linguaggio semplice e a contenuti di più facile accessibilità, il che si traduce in un indubbio passo in avanti in termini di miglioramento qualitativo del testo, valorizzandone la funzione divulgativa, conoscitiva e informativa. Utile, in tale contesto, appare la scelta, che di certo costituisce una novità rispetto alle precedenti Relazioni, di corredare la sezione più propriamente descrittiva dell'elaborato con le *“schede”* riepilogative degli obiettivi individuali annuali di ciascun Direttore generale. Anche tale soluzione risponde alla esigenza di dare conto e riscontro di quegli elementi quantitativi e numerici che sono parte significativa di ogni rendicontazione e che non dovrebbero essere carenti nella esplicitazione dei risultati.

Ciò nondimeno, però, si rileva la non piena esaustività del documento in termini di capacità di esprimere un esame critico e di merito in ordine alla rappresentazione complessiva delle informazioni prodotte. Ciò, a parere dello scrivente, rappresenta un ambito di miglioramento da tenere in considerazione nelle future edizioni della relazione in modo tale che i suoi contenuti possano esprimere una valutazione maggiormente argomentata sul piano critico

Riguardo agli indicatori, muovendosi nel solco di quanto espresso anche nelle annualità precedenti, si ribadisce la necessità di soffermarsi anche sul profilo tecnico della misurazione.

L'auspicio è che, anche grazie al contributo mirato di altri uffici (si pensi all'Ufficio di statistica presente nel Ministero) sia possibile avviare un percorso innovativo di maggior impatto nella selezione e valorizzazione di più specifici e mirati parametri che possano avere una ricaduta maggiormente significativa.

Ciò premesso, si ritiene che il documento presenti una impostazione condivisibile in linea generale, ma che *pro futuro* necessiti di essere implementato in considerazione della necessità di un approfondimento sugli ambiti della rendicontazione che siano in grado di esprimere efficacemente

il potenziale dell'Amministrazione sia in termini di lavoro da questa svolto, sia in termini di *outcome* delle iniziative sviluppate, alla luce peraltro delle innovazioni legislative introdotte.

Quanto fin qui evidenziato ripropone l'improcrastinabile necessità della revisione del sistema della misurazione e valutazione delle performance in uso nel Ministero dal 2011 che, avviata nel corso del 2021, è tuttora in fase di definizione e sul cui nuovo articolato questo Organismo dovrà esprimere un parere formale e di merito, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 150/2009, una volta perfezionato il processo conseguente alle consultazioni con i sindacati e gli *stakeholder* e definita la nuova ipotesi che emergerà da tale consesso.

Allo stato attuale non può che ribadirsi ciò che è stato espresso nelle annualità precedenti e cioè che, non essendo definiti nel sistema del 2011 né gli elementi caratterizzanti la *performance* cd. organizzativa, né le sue specifiche e intrinseche differenze rispetto alla *performance* individuale, né i criteri per la sua misurazione e valutazione, né le interazioni tra i due tipi di *performance*, non è possibile esprimere un giudizio complessivo in merito. Solo l'aggiornamento e l'attualizzazione delle regole a presidio della misurazione e valutazione potrà colmare il *vulnus* che ancora esiste tra il Sistema del 2011 e le Linee Guida di Funzione Pubblica che, invece, sono incentrate in modo prevalente proprio sulla *performance* organizzativa, il cui ambito di definizione di fatto dal 2011 non è stato disciplinato e normato.

In tal senso l'auspicio di questo OIV, nel nuovo scenario regolamentare che l'Amministrazione sta definendo in ordine alle modifiche da apportare al Sistema vigente, è che si tengano adeguatamente presenti: gli ambiti di *performance* organizzativa, da prendere a base di una specifica e autonoma misurazione e valutazione; l'integrazione tra i due tipi di *performance*, individuale e organizzativa nonché l'efficiente concorso dell'una nell'altra; la necessità di un sistema di regole anche per la cd. "valutazione partecipativa" della *performance* organizzativa da parte degli *stakeholder* (secondo il disposto di cui all'art. 19 *bis* del d.lgs. n. 150/2009 e le indicazioni contenute nelle Linee Guida di Funzione pubblica n. 4/2019) e la necessità che si dia corpo anche alle nuove indicazioni, significativamente innovative e sfidanti, in materia di valutazione delle *performance* individuali di cui alle Linee Guida n. 5/2019.

Si suggerisce di fare riferimento ad elaborazioni grafiche utili a cogliere l'andamento delle politiche, delle *mission* e degli obiettivi. La disponibilità di informazioni in merito alle grandezze di bilancio consentirebbero inoltre di effettuare analisi e approfondimenti in merito alle risorse finanziarie e strumentali di cui l'Amministrazione dispone e che gestisce.

In sintesi estrema appare evidente che l'applicazione ancora ad oggi del sistema di misurazione e valutazione adottato dall'Amministrazione nel 2011 riproduce uno scenario di regole datato rispetto alle evoluzioni legislative che si sono prodotte nel corso di questi ultimi dieci anni e, dunque, emerge una non completa aderenza rispetto al quadro normativo definito dal legislatore in materia di ciclo della *performance* e regolamentazione della premialità.

CRITERI PER LA VALIDAZIONE DELLA RELAZIONE

La Relazione sulla *performance* 2021 è stata redatta dall'Amministrazione e approvata dal Ministro con DM n. 115 del 24.6.2022. La validazione da parte dell'OIV rappresenta la condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti della premialità.

L'OIV, nel processo sottostante la validazione della Relazione sulla *performance* per l'anno 2021, ha tenuto conto dei seguenti criteri orientativi:

1) le norme di legge, e specificamente le indicazioni di cui all'art. 14, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 150 del 2009 (come riformulato dall'art. 11, comma 1, lett. c), sub 3) del d.lgs n. 74 del 2017) e dall'art. 14, comma 4 *bis* del citato d.lgs. n. 150/2009. In tal senso, essendo richiesto dalla prima delle norme citate che la validazione dell'OIV venga resa a condizione che la Relazione sulla *performance* "sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali", sostanzialmente si conferma la piena accessibilità e il buon grado di efficacia comunicativa di detto documento e, dunque, si ritiene assolto lo scopo informativo e divulgativo cui tale Relazione è finalizzata. Per ciò che concerne, invece, l'adeguamento alle prescrizioni di cui alla seconda norma citata, l'OIV, nella validazione, non ha potuto tener conto delle risultanze "delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti" poiché, come precedentemente rappresentato, questo Organismo non ha potuto acquisire tali elementi di analisi in quanto non ancora disponibili all'interno dell'Amministrazione meccanismi e modalità informatiche che consentano la partecipazione attiva degli *stakeholders*, così come definiti dalle Linee guida n. 4/2019 del Dipartimento di Funzione pubblica;

2) le prescrizioni delle "Linee Guida" n. 3, 4 e 5 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica. A tale riguardo, nel segnalare le tuttora presenti difficoltà di recepimento integrale delle Linee Guida citate, per le ragioni che si sono espresse, si rappresenta che l'OIV, nel procedere alla validazione della Relazione sulla *performance*, ha fatto riferimento a quanto previsto nel paragrafo n. 4 delle Linee Guida n. 3/2018 in ordine ai criteri ivi elencati, riscontrando talune evidenze direttamente nel testo della Relazione, altre, invece, nei *report* di monitoraggio che sono stati assunti da questo Organismo a base dell'esame di merito avviato sulla rendicontazione per l'anno 2021 (di cui al punto 4);

3) gli elementi informativi acquisiti dall'OIV in occasione del monitoraggio che esso svolge ai sensi del 4° comma, lett. a), dell'art.14 del d.lgs. n. 150 del 2009 sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni; monitoraggio che concorre a fornire un altro importante contributo all'istruttoria relativa alla presente procedura di validazione;

4) i report di monitoraggio della "direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione". Dall'analisi di tali *report*, svolta dall'OIV in occasione del monitoraggio intermedio e finale di cui all'art. 6 del d.lgs. n.150 del 2009 (come riformulato dall'art. 4, comma 1, lett. a) del d.lgs. 74 del 2017) emerge il sostanziale positivo raggiungimento degli obiettivi della "direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione del Ministro per l'anno 2021". Ed è proprio questo criterio sostanziale a indurre l'OIV a validare il documento in esame, con la precisazione che il monitoraggio effettuato sugli obiettivi della direttiva (in riscontro agli indicatori adottati e alle loro quantificazioni) attesta la realizzazione degli obiettivi annuali dei dirigenti apicali e tale accertamento è funzionale alla valutazione delle sole "*performance* individuali" degli stessi, non già delle *performance organizzative* degli uffici. Ciò per le motivazioni precedentemente espresse in ordine all'assenza di regole di misurazione della *performance* organizzativa che siano standardizzate e codificate in un sistema formale, pienamente attuativo delle disposizioni legislative vigenti.

Per quanto sopra argomentato, pertanto, questo Organismo "valida con osservazioni" la Relazione, dandone comunicazione agli organi competenti, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. b) del d.lgs. n. 150/2009.

Sarà cura dell'OIV seguire gli sviluppi delle fasi connesse al ciclo della *performance*, dandone evidenza nella Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2022, ai sensi della delibera Civit n. 23/2013.

Data, 10/10/2022

L'Organismo indipendente di valutazione

Prof. Lazzini Simone