



Al Capo di Gabinetto
Dott.ssa Elisabetta Cesqui
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* 2020

L'Organismo indipendente di valutazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha esaminato la Relazione sulla *performance* 2020, approvata dal Ministro con DM del 24 giugno 2021.

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 e s.m.i, e 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*, predisposta dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 10, comma 2 del d.lgs. n. 150/2009, ha la 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*".

Ciò premesso, e come già evidenziato l'anno scorso da questo OIV in merito alla presente procedura, i contenuti della Relazione sono stati recepiti dall'Amministrazione solo in parte, poiché una sezione significativa del documento avrebbe dovuto essere incentrata nell'analisi della misurazione e valutazione della cd. *performance* organizzativa, di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 150/2009; tipologia di *performance* non disciplinata nel Sistema di misurazione e valutazione tuttora in uso presso il Ministero, che è ancora quello risalente al 2011 e non ancora aggiornato.

Tale mancato aggiornamento comporta, come conseguenza, anche l'impossibilità di dare pratica attuazione alla 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. Ciò rappresenta un ulteriore aspetto di disallineamento 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".

Nella prospettiva del legislatore del 2017 vi è certamente quella di fare dell'attività di rendiconto dell'Amministrazione una rappresentazione organizzata, completa e mirata dei risultati conseguiti nel corso dell'annualità. E' la stessa legge a richiedere precisi contenuti e linguaggi con cui veicolare all'esterno le informazioni significative per la platea degli *stakeholders*. In tale contesto, le "Linee Guida" n. 3 del Dipartimento di Funzione pubblica approfondiscono, esplicitandole e dettagliandone, le caratteristiche di forma e di sostanza che la Relazione sulla *performance* deve contenere.

Nel procedere a validare questo documento, lo scrivente OIV ha tenuto conto di quanto richiesto dalle citate "Linee Guida" operando ulteriori riscontri, anche attingendo ai *report* semestrali di monitoraggio della direttiva generale annuale del Ministro per l'anno 2020, riepilogativi degli obiettivi conseguiti e dei risultati raggiunti. A differenza della Relazione sulla *performance*, la cui finalità è essenzialmente divulgativa, tali *report* hanno caratteristiche di maggiore specificità e la loro funzione consiste prevalentemente nel fornire riscontri qualitativi e quantitativi al valutatore, attraverso l'ausilio di *format* analitici, contenenti informazioni dettagliate riferite alle fasi di svolgimento delle attività, allo stato di avanzamento delle stesse, alle percentuali di realizzazione di ciascuna fase e al grado di conseguimento degli obiettivi, da rilevare attraverso la quantificazione e misurazione di indicatori di varie tipologie.

Dall'analisi della predetta documentazione, emerge un andamento sostanzialmente regolare delle attività programmate da parte delle Direzioni generali. Solo in relazione a qualche obiettivo di competenza, alcuni Centri di responsabilità amministrativa hanno presentato richiesta di rimodulazione, per il verificarsi di situazioni sostanzialmente non prevedibili, quali la pandemia, che hanno indotto a riconvertire o ridefinire alcune attività o loro fasi (D.M. n. 149 del 15 dicembre 2020).

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", ai sensi di quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lett. f) del citato d.lgs. n. 150/2009;
- 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 2020 (ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009),

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 2020, pur esprimendo, necessariamente, alcune osservazioni che attengono non specificamente a requisiti di qualità redazionale (migliorata rispetto agli anni passati), quanto soprattutto alla problematica connessa all'estremo ritardo dell'Amministrazione nel mettere mano in modo efficiente a una riforma del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, fermo dal 2011; problematica che in questa sede rileva proprio perché tale condizione rende incompleta e parziale l'aderenza del documento in esame (appunto la Relazione sulla *performance*) alle indicazioni di cui alle "Linee Guida" n. 3/2018 e, più in generale, 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.

22 luglio 2021

L'Organismo indipendente di valutazione
dott. Flavio Sensi

SENSI FLAVIO
Firmato digitalmente da
SENSI FLAVIO
Data: 2021.07.22 09:39:18
+02'00'



Organismo indipendente di valutazione della performance

RELAZIONE

DI ACCOMPAGNAMENTO AL DOCUMENTO DI VALIDAZIONE
SULLA PERFORMANCE DELL'ANNO 2020

FINALITA'

La presente Relazione di accompagnamento al documento di validazione sulla *performance* ha la finalità di descrivere il procedimento attraverso cui l'OIV del Ministero del lavoro e delle politiche sociali valida la Relazione sulla *performance*, documento predisposto dall'Organo di indirizzo politico amministrativo che evidenzia, 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.

La Relazione in esame è oggetto di validazione da parte dell'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. Ai sensi della predetta 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". Tale procedura di validazione è stata, poi, innovata ulteriormente dalle "Linee Guida" n. 3/2018 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica che sostituiscono le precedenti delibere della CiVIT n. 5/2012 e n. 6/2012.

Da un punto di vista redazionale, l'Amministrazione, nel redigere la Relazione sulla *performance*, ha sostanzialmente aderito alle indicazioni delle citate "Linee Guida", rispettandone, in linea di massima, l'impostazione di sistema e le prescrizioni di carattere generale. Lo stile adottato risponde all'esigenza di conferire facile e diretta accessibilità ai contenuti e alle informazioni di interesse pubblico, così come richiesto dal legislatore.

Elementi di miglioramento, invece, sono rinvenibili nella:

- a) necessità di valorizzare la rappresentazione "quantitativa dei risultati", attraverso l'esplicitazione dei risultati della misurazione attraverso l'analisi di indicatori e *target* di riferimento, per caratterizzare in senso più efficace gli *output* e gli *outcome*;
- b) esigenza di una più chiara esplicitazione delle risorse finanziarie, elemento centrale della rendicontazione, per fornire informazioni specifiche sulle risorse preventivate, impiegate e spese, in un collegamento sempre più stretto tra programmazione strategica e programmazione finanziaria e, dunque, tra Piano della *performance* e Nota integrativa al Bilancio consuntivo. Nel documento esaminato dallo scrivente, invece, il tema delle risorse viene circoscritto alla rappresentazione delle sole risorse umane (con un *focus* sul personale che ha prestato attività in *smart working* nel corso del 2020), mentre per quelle finanziarie c'è un generico rinvio al *link* della legge di bilancio.

Per ciò che concerne, invece, i riscontri sull'intero processo di gestione della *performance*, nel richiamare le nuove indicazioni del Dipartimento di Funzione pubblica - che hanno contribuito a specificare le modalità di implementazione delle metodologie connesse alla "valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche" ("Linee Guida" n. 4, novembre 2019), o quelle relative all'aggiornamento "della misurazione e valutazione della *performance* individuale" ("Linee Guida" n. 5, dicembre 2019) - le osservazioni di merito di questo OIV attengono, per l'appunto, allo scostamento significativo dell'Amministrazione rispetto ai temi della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, ancora empiricamente rappresentata al di fuori, e dunque, senza un sistema di regole che la disciplini. Se, come richiesto dal Dipartimento di Funzione Pubblica nelle "Linee Guida" n. 3/2018, la validazione della Relazione della *performance* da parte dell'OIV

deve essere intesa come “validazione” del processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale attuato dall’Amministrazione e l’OIV è deputato ad assicurare, dal punto di vista metodologico, la correttezza e la coerenza del sistema di valutazione lungo tutto il ciclo della *performance*, ivi compresa l’ultima fase della rendicontazione dei risultati, è evidente che l’applicazione 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 10 anni e, dunque, l’OIV non può che evidenziare questo scostamento sensibile rispetto al quadro normativo definito dal legislatore in materia di ciclo della *performance* e regolamentazione della premialità. Il sistema in uso, infatti, oltre che risultare anacronistico, si presenta anche fortemente parziale, lasciando senza regolamentazione intere sezioni codificate dal legislatore e non assicurando la concreta applicazione di tutta una serie nutrita di precetti, disposizioni e novelle che attendono ancora di essere recepite e regolamentate.

La “validazione con osservazioni” esprime soprattutto questo disallineamento imputabile al ritardo dell’Amministrazione nell’adeguare le regole della valutazione della *performance* (individuale ed organizzativa) al quadro legislativo attualmente in vigore.

CRITERI PER LA VALIDAZIONE DELLA RELAZIONE

La Relazione sulla *performance* 2020 è stata redatta dall’Amministrazione, approvata con DM 24 giugno 2021. La validazione da parte dell’OIV rappresenta la condizione inderogabile per l’accesso agli strumenti della premialità.

Con riferimento alla rappresentazione dei risultati della programmazione, l’OIV del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha tenuto conto di un criterio sostanziale, riferito al raggiungimento degli obiettivi programmati. A supporto della validazione, infatti, si considerano non solo le informazioni presenti nella Relazione sulla *performance*, ma anche quelle riscontrate da questo Organismo in occasione del monitoraggio intermedio e finale, condotto ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n.150 del 2009, come riformulato dall’art. 4, comma 1, lett. a) del d.lgs. 74 del 2017.

Attraverso il lavoro di analisi sui *report* elaborati dai Centri di responsabilità amministrativa, l’Organismo ha verificato, dunque, il sostanziale e positivo raggiungimento degli obiettivi della "direttiva generale annuale per l’azione amministrativa e la gestione del Ministro per l’anno 2020". Al riguardo, si ritiene, comunque, di precisare che tale monitoraggio svolto dall’OIV dà conto del raggiungimento degli obiettivi annuali per la valutazione delle sole “*performance* individuali” dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, unico ambito di valutazione tuttora misurabile dal sistema in uso risalente al 2011.

Relativamente alla *performance* organizzativa, invece, pur essendo i relativi obiettivi del Piano della *performance* assistiti da indicatori e *target*, non è tuttora possibile dare rilievo autonomo a un monitoraggio dedicato, per l’assenza di regole di misurazione standardizzate e codificate in un sistema formale, coerente con le novità legislative. Per meglio esplicitare, non ci sono allo stato regole di misurazione della *performance* organizzativa che poggino su un sistema di misurazione e valutazione dell’Amministrazione aggiornato alla luce delle disposizioni del d.lgs. n. 74/2017. L’intero processo di valutazione delle *performance*, infatti, potrà elevarsi a “sistema coordinato”

solo quando l'Amministrazione definirà nuove regole di misurazione e valutazione recettive delle più recenti disposizioni normative e regolamentari in materia.

Ulteriori elementi informativi sono acquisiti dall'OIV in occasione del monitoraggio che 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, che concorre a fornire un altro importante contributo all'istruttoria relativa alla procedura di validazione.

I criteri assunti dall'OIV a parametro della validazione sono desumibili:

- 1) dalle norme di legge;
- 2) dalle prescrizioni delle *"Linee Guida"* n. 3, 4 e 5 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica;
- 3) dai *report* di monitoraggio della *"direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione"*.

- 1) La normativa di riferimento per la validazione da parte dell'OIV è rappresentata dall'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.

La prima disposizione stabilisce che l'OIV valida la Relazione sulla *performance* *"a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali"*. Al riguardo, l'Organismo rileva che la Relazione, adeguandosi progressivamente in via generale alla struttura e ai contenuti delle citate *"Linee Guida"*, presenti un buon grado di efficacia comunicativa. Rispetto alla Relazione dell'anno scorso, infatti, le informazioni sono espresse privilegiando un criterio di rilevanza e risultano maggiormente rispondenti alle finalità informative, secondo un approccio più divulgativo rivolto a soddisfare le esigenze di conoscenza e trasparenza della collettività, che non incentrato sulla esplicitazione delle dinamiche interne del Dicastero.

Con riferimento alla seconda disposizione in esame (art. 14, comma 4 *bis* del citato d.lgs. n. 150/2009), l'OIV nella validazione deve tener conto, ove presenti, delle risultanze *"delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti"*. In occasione della presente validazione, come per l'annualità precedente, l'Organismo non ha potuto acquisire tali elementi di analisi in quanto non ancora disponibili meccanismi e modalità informatiche che consentano la partecipazione attiva degli *stakeholders*, così come definiti dalle Linee guida n. 5/2019 del Dipartimento di Funzione pubblica.

- 2) Dal riscontro con le più specifiche indicazioni contenute nelle predette *"Linee Guida"* n. 3/2018 del Dipartimento di Funzione Pubblica per la validazione della Relazione, si rileva un buon livello di recepimento delle indicazioni ivi contenute. I profili sostanziali di scostamento si rilevano invece, come già accennato ampiamente, nella impossibilità dell'Amministrazione di fornire una rappresentazione articolata e organizzata della dimensione della cd. *"performance organizzativa"*. Per i motivi già dichiarati, il sistema di misurazione e valutazione tuttora vigente non codifica la *performance* organizzativa, ma misura la sola *performance* individuale, attraverso una serie di parametri (indicatori, *target* e percentuali di avanzamento delle attività) che consentono di attribuire differenti punteggi

di performance ai valutati e la conseguente collocazione degli stessi in distinte fasce retributive. Pur avendo l'Amministrazione individuato obiettivi di *performance* organizzativa nel Piano della *performance*, tuttavia il mancato aggiornamento del sistema di misurazione e valutazione impedisce una definizione normativamente codificata di tale tipo di *performance*, e, al contempo, non ne consente tecnicamente una sua misurazione e valutazione.

- 3) Ulteriori elementi di riscontro sono stati rilevati dall'OIV dai *report* di monitoraggio, elaborati dai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa in ordine all'attuazione degli obiettivi individuali annuali della "*direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione*".

L'analisi di tali informazioni, condotta sulla base dei dati presenti nel portale di monitoraggio in uso all'Amministrazione, ha riscontrato il raggiungimento degli obiettivi della direttiva generale.

Per quanto sopra argomentato, nell'auspicio che l'Amministrazione porti a compimento il percorso di riforma del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, e che tale proposito possa diventare un obiettivo concreto della programmazione strategica 2022 – 2024, rilevante anche ai fini della valutazione delle *performance* individuali, 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 2021, ai sensi della delibera Civit n. 23/2013.

22 luglio 2021

L'Organismo indipendente di valutazione

dott. Flavio Sensi

SENSI FLAVIO  Firmato digitalmente da SENSI
FLAVIO
Data: 2021.07.22 09:39:45 +02'00'