Il piano delle performance

di Palmina D'Onofrio [*]

Il decreto legislativo 150/2009 all'art. 10 stabilisce che entro il 31 gennaio di ogni anno le Pubbliche Amministrazioni devono adottare (e non semplicemente approvare) il Piano della *Performance,* vale a dire un documento di tipo programmatico dove vengono individuati gli indirizzi politici e gli obiettivi strategici da conseguire entro un triennio tenendo presente sia la *mission istituzionale* che la programmazione finanziaria e di bilancio propria dell'amministrazione. In questo documento vengono anche definiti gli indicatori per misurare e valutare la *performance* dell'amministrazione stessa. Per ottemperare a questo dettato normativo l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), di recente istituzione, ha approvato il 26 luglio, il Decreto Direttoriale riguardante, appunto, il "Piano delle Performance per il triennio 2017-2019" e questo nonostante le molteplici difficoltà che sono sotto gli occhi di tutti, soprattutto degli addetti al settore. A seguito della legge di riforma (L.183/2014) e della conseguente istituzione di due nuove agenzie, tra le quali lo stesso Ispettorato, infatti, gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento degli obiettivi politici ed operativi sono molto di più rispetto a quelli avvertiti dalle organizzazioni che non sono di recente istituzione o che non state oggetto di riordino delle competenze.

Il Piano adottato dall'INL è basato sull'atto di indirizzo politico del Ministro del Lavoro che si muove lungo tre principali direttrici (vigilanza, politiche attive e *welfare)* non tralasciando l'importanza che assumono le riforme in materia di pubblico impiego nonché le recenti disposizioni in materia di prevenzione alla corruzione, codice degli appalti, trasparenza, comunicazione, pari opportunità, programmazione finanziaria. Nel paragrafo dedicato alla presentazione, viene spiegato che *"nonostante l'articolazione dettagliata in termini di contenuti e prospettive, il piano viene adottato in via provvisoria ed è da considerarsi soggetto ad eventuali successive integrazioni e modifiche in corso d'opera."* Viene anche precisato che il sistema di valutazione che sarà adoperato è quello elaborato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La dichiarata e probabile provvisorietà è dovuta, in larga parte, al fatto che l'INL è operativo soltanto dal 1° gennaio 2017. A ciò si aggiunga che talune competenze sono ancora gestite dal Ministero del Lavoro, in regime di avvalimento e per un massimo di 24 mesi, e che il trasferimento delle risorse umane e di quelle finanziarie non si è ancora completato.

Fatte queste doverose ed apprezzabili premesse, segue una descrizione dei contesti interni (personale e risorse finanziarie) ed esterni di riferimento *(stakeholders)* anche avvalendosi di tabelle e grafici. Attraverso l'albero della Performance vengono individuate le 4 fasi necessarie alla redazione del Piano: a) missione istituzionale; b) obiettivi strategici (triennali); c) obiettivi operativi di I e di II livello (annuali) e d) fasi attuative (annuali). Tra gli obiettivi strategici una particolare attenzione viene data all'attività di vigilanza quale argano per prevenire e contrastare l'illegalità nei rapporti di lavoro con particolare riferimento a forme di sfruttamento come il caporalato e la sicurezza sul lavoro. Altrettanta attenzione viene posta all'attività di conciliazione laddove la stessa consente non solo di ridurre il contenzioso, ma soprattutto il recupero dei crediti patrimoniali in favore dei lavoratori (conciliazione monocratica). Infine tra gli obiettivi rientrano le attività finalizzate a favorire le pari opportunità.

Il ciclo di gestione della performance è caratterizzato dall'assegnazione degli obiettivi (strategici ed operativi), dai monitoraggi intermedi e verifica in itinere (dove sarà anche possibile rimodulare gli obiettivi se ritenuto opportuno) e dalla valutazione dei risultati conseguiti.

Per l'analisi del contesto si ricorre allo SWOT, sigla di origine anglosassone, dove vengono individuati e valutati i punti di forza *(Strenghts),* le debolezze *(Weaknesses),* le opportunità *(Opportunities)* e le minacce *(Threats)*.

Non mancano collegamenti con altri strumenti programmatici quali il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza, né mancano accenni sugli sviluppi futuri del Piano stesso anche in relazione alla misurazione e valutazione della Performance.

Il documento è corredato di allegati tra i quali l'atto di indirizzo ministeriale e le direttive di I e di II livello con le connesse schede obiettivo.

A parere della scrivente, il Piano adottato dall'INL non fa una grinza sotto il profilo concettuale e metodologico. È di fatto, un documento di ampio respiro, complesso e – come sostenuto in premessa dagli stessi autori – molto dettagliato sia nei contenuti che nelle prospettive. Ma per quanto riguarda la sua piena applicabilità si deve tener nel debito conto di taluni ostacoli che vanno necessariamente superati. Bisogna innanzitutto acquisire chiarezza circa la volontà politica di mantenere in essere il neo-nato ispettorato al quale non devono mancare gli strumenti e le risorse per il raggiungimento dei suoi obiettivi istituzionali. A queste difficoltà, già note e dichiarate, ne vanno aggiunte altredi tipo funzionale/applicativo. In primo luogo i tempi di realizzazione perché

spesso non sono coerenti rispetto a quelli della programmazione. L'adozione del Piano e, conseguentemente, l'assegnazione degli obiettivi ai soggetti interessati (dirigenti e personale livellato) non può avvenire tardi rispetto all'anno di riferimento come, di fatto, è avvenuto per l'anno in corso (2017) dove soltanto a inizio agosto viene pubblicato *il Piano* e dove soltanto a fine luglio vengono redatti i piani operativi (schede), imprecisione, questa, già propria del Ministero del Lavoro.

Questa "incoerenza" può incidere sul grado di condivisione degli obiettivi da parte del personale e sicuramente incide sui risultati attesi in fase di valutazione e dell'organizzazione e dei singoli dipendenti. Così facendo il sistema di valutazione risulta essere soltanto una risposta protocollare, un atto dovuto che non solo non serve certo al miglioramento organizzativo interno né al miglioramento delle prestazioni/erogazione dei servizi ma non centra neanche l'obiettivo di premiare il merito. Sempre a parere della scrivente andrebbe prestata molta più attenzione ad una risorsa indispensabile per qualsivoglia organizzazione, soprattutto se la stessa aspira ad essere un'organizzazione indispensabile per il sistema Paese: la risorsa umana. Mi è sembrato che sia stata data molta importanza al coinvolgimento degli *stakeholders (contesto esterno)* trascurando, invece, l'importanza di coinvolgere i lavoratori tutti (contesto interno). L'attenzione, inoltre, è troppo focalizzata sulla integrazione tra il personale ispettivo INL e quello di provenienza da altri Enti trascurando le altre figure professionali afferenti all'Ispettorato. Si sostiene che *"al fine di accompagnare il processo di cambiamento e assicurare la condivisione delle competenze e l'uniformità delle condotte operative di tutto il personale ispettivo"* l'Agenzia istituirà progressivamente l'aggiornamento permanente del personale ispettivo avvalendosi dei 4 Poli (strutture interregionali). Tuttavia, l'elaborazione e la messa in opera di un progetto formativo integrato non è misura sufficiente a garantire una adeguata e piena integrazione, ma è fondamentale superare le contraddizioni che derivano da un diverso trattamento normativo e salariale soprattutto. A giusto titolo, tra i punti di debolezza del contesto interno *(Weaknesses)* si inserisce la disparità di trattamento tra il personale ispettivo INL e quello degli Enti (differente applicabilità del CCNL ma anche differente grado di dotazione tecnologica) ma non si elabora una proposta che sia suscettibile di accoglimento da parte di tutti gli attori coinvolti. Inoltre per contrastare gli ostacoli e favorire le opportunità ci vorrebbe uno sforzo maggiore in favore di tutti i dipendenti dell'INL ivi compreso il personale non ispettivo perché lo stesso ha in parte perduto la propria identità professionale ma anche perché le competenze delle strutture territoriali dell'ex Ministero del lavoro, ora confluite in quelle dell'Ispettorato, non sono state dismesse ed in alcuni casi alcune materie, soprattutto quelle di tipo trasversale (cioè non afferente alla vigilanza o alle politiche del lavoro) le modifiche apportate dal legislatore rendono necessario un continuo aggiornamento professionale. Così come un continuo aggiornamento è necessario per acquisire padronanza con alcune piattaforme informatiche. Eppure di formazione si parla soltanto in favore del corpo ispettivo.

Purtroppo questa "disattenzione" la troviamo a prescindere dal documento oggetto di questo scritto. Ad esempio, con riferimento ai corsi programmati per l'anno 2017 dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) in materia di prevenzione alla corruzione e trasparenza i lavoratori che intendono prendervi parte oltre alla dichiarazione di interesse a parteciparvi e a svolgere eventualmente attività collegata a quella del corso cui intendono aderire, per ottenere una preventiva autorizzazione, dovranno anche indicare le modalità con cui intendono ridurre i costi con la consapevolezza che verranno prese in considerazione prioritariamente le istanze per le quali l'amministrazione non dovrà sostenere spese (Ispettorato Interregionale del Lavoro di Napoli, prot. n. 12731 del 9/8/2017). La probabile conseguenza è che soltanto in pochi potranno partecipare a momenti formativi, acquisire competenze nuove o migliorare la propria prestazione professionale con grave danno non tanto al singolo soggetto (non dimentichiamo che la partecipazione a eventi formativi può costituire un parametro di valutazione in caso di progressioni economiche e/o di carriera) ma anche per l'organizzazione che non vede un miglioramento della propria performance e di quella dei suoi componenti, ma anche della stessa utenza che potrebbe trovarsi di fronte a dipendenti incompetenti e demotivati. In conclusione, bisogna sforzarsi di più per evitare che incompetenza e demotivazione – ormai incombenti su gran parte dei dipendenti pubblici – abbia il sopravvento e nel nostro caso ciò è fattibile proprio perché il Piano adottato può essere rivisitato e migliorato. Ma ciò che preoccupa non è tanto il Piano in sé ma la lentezza del processo di avvio e di piena operatività dell'Ispettorato del Lavoro. Anche l'ANPAL, l'altra neo istituita agenzia, le cui competenze sono state scorporate in parte dal Ministero del Lavoro, ha problemi di avvio e di operatività. D'altronde le competenze del Ministero del Lavoro appaiono residue, parcellizzate. Nell'auspicare che questi ostruzioni vengano rimosse prontamente e nel migliore dei modi possibili, c'è da chiedersi" cui prodest l'istituzione di nuove agenzie" attesa la "contiguità e la prossimità delle competenze" dei tre organismi" di cui parla lo stesso Ministro del Lavoro nel suo Atto politico per sottolinearne l'importanza di un'azione sinergica?

[*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. La Dott.ssa Palmina D'Onofrio è anche funzionario presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Napoli. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.