



ORGANISMO DI VALUTAZIONE

**Relazione annuale sullo stato del
funzionamento complessivo del sistema
della valutazione, della trasparenza e
integrità dei controlli interni Provincia di
Varese**

- Anno 2020-

Premessa

La presente Relazione risponde alla previsione dell'art. 14, comma 4, lettera a) del d.lgs. n. 150/2009, come novellato dal D.Lgs. n. 74/2017, in base a cui l'Organismo di Valutazione (OdV) dell'Ente ha lo scopo di monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione e misurazione della performance, della trasparenza e integrità dei controlli interni, elaborando annualmente una relazione sullo stato dello stesso, che può contenere anche proposte e raccomandazioni per gli organi di vertice amministrativi, a seguito di eventuali criticità rilevate nell'attuazione del ciclo di gestione della performance e nell'attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

L'attività della Provincia è stata dedicata, negli ultimi anni, a monitorare la peculiare situazione economico-finanziaria e patrimoniale, che ha portato la stessa, per evitare il default, a ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario prevista dall'art. 243 bis del D.Lgs 267/2000. Inoltre l'entrata in vigore della Legge n. 56 del 2014, cosiddetta Legge Delrio, e conseguenti provvedimenti attuativi, oltre che ad alimentare un clima di precarietà ed incertezza riguardo il futuro assetto delle Province, hanno comportato una forte riduzione e contrazione dell'organico (dal 2014, Legge Delrio) al 31/12/2020 pari a -39.33%).

Dopo il triennio 2016-2018 durante il quale ha trovato concretezza la definizione del nuovo assetto delle Province, a seguito dell'applicazione della L. 56/2014, ed un 2019 in cui si sono espletate le procedure per l'assunzione di n. 8 unità di personale, tra cui tre figure dirigenziali: un tempo indeterminato per l'Area delle funzioni delegate e del Lavoro e due determinati in attesa di procedura concorsuale, un incarico ex-110 e un comando parziale), nel corso del 2020 lo stato di emergenza da Covid-19, con tutte le restrizioni generatesi, ha consentito l'espletamento della sola procedura di assunzione, a tempo indeterminato, del Dirigente dell' "Area Tecnica".

1. Il funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione della performance

Il "ciclo della performance", disciplinato dall'art. 4 del D.Lgs 150/2009, si sviluppa attraverso i seguenti documenti:

- Documento Unico di Programmazione
- Bilancio di Previsione
- PEG/ Piano della Performance-Piano degli Obiettivi
- Rendiconto della Gestione / Relazione sulla Performance

Piano della Performance e Relazione

Ai fini del funzionamento complessivo del sistema di valutazione particolare rilevanza ha il *Piano triennale della performance*, che è uno degli strumenti introdotti dal D.Lgs. n.150/2009 e che, partendo dalle linee strategiche di mandato, in coerenza con il Documento Unico di Programmazione (DUP), approvato dal Consiglio il 6/3/2020 con atto n.8 e il Bilancio di Previsione, approvato nella stessa data con provvedimento consiliare n.9, presenta gli obiettivi per ciascuna area dell'Ente, che possono essere strategici o operativi/gestionali, a seconda dell'arco temporale su cui si sviluppano, nonché gli indicatori con i target di riferimento. Il Piano triennale della performance-PdO viene rivisto in corso d'anno, in fase di monitoraggio intermedio, momento in cui è previsto l'aggiornamento o revisione, laddove necessario, degli obiettivi e degli indicatori/target in esso contenuti. A seguito dell'approvazione del Piano della Performance 2020-2022, avvenuta in data 30/4/2020 con deliberazione presidenziale n.64, l'Organismo di Valutazione, organo monocratico dell'Ente, ha effettuato il monitoraggio degli obiettivi alla data del 30/9/2020, approvato successivamente con deliberazione presidenziale n. 162 del 30/11/2020. Per tutti gli obiettivi è stato verificato lo stato di attuazione al 30 settembre sia delle azioni che degli indicatori correlati e soprattutto, considerata la situazione di emergenza da Covid-19, le cui pesanti conseguenze hanno fortemente rallentato o anche in alcuni casi bloccato molte attività oggetto di rilevazione, sono state verificate le proposte motivate dai singoli Dirigenti di Area di integrazioni/rinvii/modifiche o cancellazioni di azioni e relativi indicatori/target inizialmente proposti.

Con il verbale n.1 del 10.2.2021, l'OdV ha deliberato gli esiti finali della valutazione 2020 degli obiettivi di performance assegnati al Segretario, ai Dirigenti e alle Posizioni organizzative di ciascun settore dell'Ente. Detti obiettivi risultano assegnati di conseguenza anche ai dipendenti che fanno parte della stessa struttura seppur senza alcun tipo di pesatura e percentuale di partecipazione all'obiettivo; sotto questo profilo si rileva che la determinazione di pesi e misure individuali verrà definita nel prossimo SMIVAP dell'Amministrazione.

Purtroppo la situazione di emergenza causata dal Covid-19, ancora in corso, ha determinato il blocco di molte attività, comportando l'eliminazione o lo slittamento di alcune scadenze previste nell'anno 2020 al 2021, con il conseguente mancato raggiungimento dei target fissati. Dei 61 obiettivi assegnati, n. 4 obiettivi sono stati rinviati al 2021, n. 2 obiettivi, per motivazioni addotte dal responsabile, non sono stati considerati ai fini della valutazione, da parte dell'OdV, e n. 2 obiettivi, per motivazioni non prevedibili in fase di assegnazione e quindi non realizzabili, sono stati annullati. Il grado di raggiungimento dei 53 obiettivi valutati (n. 41 nel 2019), di cui n. 20 considerati strategici per lo sviluppo su più annualità nel periodo di mandato del Presidente e n. 33 gestionali, si è attestato sulla percentuale complessiva del 98,94%.

Tra i 20 obiettivi strategici, con un grado di realizzazione pari al 100%, 8 riguardano l'area Tecnica, 6 sono stati assegnati ai settori dell'area Sviluppo e Sicurezza, 4 all'area Risorse e 2 settori all'area Presidenza, Segreteria e Direzione generale.

Dagli interventi di pianificazione e tutela territoriale, a quelli di tutela e valorizzazione ambientale, dagli obiettivi di gestione dell'edilizia scolastica e della viabilità, a quelli per l'assistenza tecnico/amministrativa data agli enti locali della provincia, si aggiungono obiettivi strategici che hanno rilevato la capacità dell'ente di far fronte anche alle necessità delle politiche attive del lavoro (Attuazione del reddito di cittadinanza e piano di potenziamento dei CPI) e alla costante attenzione del controllo della spesa di bilancio e del patrimonio, mission importante degli ultimi mandati presidenziali della Provincia.

Sfidante è stata la realizzazione degli interventi programmati in un periodo di emergenza inusuale, compresa anche l'attivazione di un centro tamponi "drive through" che ha previsto, nel giro degli ultimi due mesi del 2020, il coordinamento di ben 500 volontari di protezione civile.

Con deliberazione n. 83 del 28/6/2021, il Presidente della Provincia ha approvato la *Relazione annuale sulla performance anno 2020* che ha rilevato, a consuntivo, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati, con la rilevazione degli eventuali scostamenti.

Subentrata al precedente Organismo di Valutazione nella persona del Dr. Riccardo Giovannetti, il cui incarico è scaduto il 14 febbraio 2021, la Dr.ssa Elisabetta Cattini, nuovo Organismo di Valutazione monocratico della Provincia di Varese dal 4/3/2021, presa in esame la Relazione sulla Performance anno 2020, approvata, ha validato la stessa in data 29 giugno 2021.

Sistema di misurazione e valutazione della performance

Il "Sistema di misurazione e valutazione della Performance", suddiviso per personale delle categorie e dirigenziale è adottato in attuazione del D.Lgs 150/09, integrato dalla Legge Madia, dai successivi D.Lgs 74 e 78 del 25/5/2017 dalle disposizioni dettate dal CCNL 2016-2018, sottoscritto il 21/5/2018 e in base a quanto previsto dal "Regolamento di disciplina della misurazione, valutazione e integrità e trasparenza della performance", aggiornato con delibera presidenziale n. 10 del 18/1/2018.

Il Sistema di misurazione e valutazione dei risultati di ente, di gruppo ed individuale (personale delle categorie) dell'Ente per il 2020 è stato approvato con deliberazione presidenziale n.140 del 07/10/2020, mentre per il personale dirigenziale è ancora vigente il sistema di valutazione approvato il 7/3/2017 con deliberazione presidenziale n.35 e modificato, solo per gli anni 2017 e 2018 nella parte riguardante la valutazione del risultato, con deliberazione presidenziale n.195 del 31/10/2018 e parzialmente modificato/integrato con deliberazione presidenziale n. 16 del 11/2/2021, nei criteri di retribuzione di risultato per gli anni 2017-2018-2019-2020(doc.A), nei criteri di pesatura delle posizioni dirigenziali (doc.B) e conseguente scheda di valutazione mod.A) (doc.C).

L'Ente ha garantito, come da norme e regolamenti, l'applicazione di quanto previsto dal Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale attraverso gli strumenti previsti dal CCNL e dal CCDI.

Definiti e assegnati gli obiettivi che si intendono raggiungere, i rispettivi indicatori ed i relativi valori attesi di risultato, il collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse, il monitoraggio in corso di esercizio e l'attivazione degli eventuali interventi correttivi, l'approvazione del Conto di Bilancio 2020 dell'ente e della Relazione sulla Performance 2020, si è proceduto alla misurazione e valutazione della performance del personale dell'Ente nel periodo estivo 2021, i cui risultati sono stati riconosciuti entro la fine dello stesso anno.

L'Organismo di valutazione, responsabile della valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi al 31/12/2020 invita l'Amministrazione a potenziare il sistema di valutazione della performance in essere, sia negli oggetti di valutazione (ad esempio la dimensione dei processi con indicatori relativi, obiettivi con impatto sui bisogni della collettività, tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi, indicatori di ente ecc.), sia nella dimensione degli indicatori di risultato che possono sempre evolvere verso misure sempre più precise in termini statistici e matematici (ad esempio, definendo indicatori commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe, confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente) e orientati a misurare l'outcome e l'output degli obiettivi. L'OdV evidenzia anche la possibilità di sviluppo di sistemi di audit sugli obiettivi e sugli indicatori di risultato.

Nel corso del 2020 l'Amministrazione ha dato avvio alla elaborazione di un nuovo ed unico Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance dell'Ente. Purtroppo, la situazione creata dalla pandemia da Covid-19 e la sottoscrizione alla fine del 2020 del CCNL dei dirigenti e dei segretari hanno determinato uno slittamento di tale attività al 2021. Il nuovo SMIVAP, che prevederà le modalità di applicazione, misurazione e valutazione anche della performance organizzativa, troverà applicazione sulla programmazione 2022.

2. Il Programma triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza

Il D.Lgs. n. 150/2009 aveva previsto un Piano triennale dell'integrità e della trasparenza. Successivamente, con la Legge n. 190/2012, con i Decreti delegati n. 33 e 39 /2013, con la Legge n. 124/2015 e il D.Lgs. n.97/2016, la materia è stata riordinata prevedendo un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione che include anche il Piano della Trasparenza.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è un documento di natura programmatica coordinato, rispetto al contenuto, con tutti gli altri strumenti di programmazione, in particolar modo con il Piano della Performance.

La Provincia di Varese nel corso del 2020 ha designato il Segretario Generale dell'Ente quale Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza che, con il supporto del Settore Segreteria e Affari Generali, cura la redazione e l'attuazione del Programma, svolgendo una funzione generale di coordinamento e monitoraggio sulla raccolta e pubblicazione dei dati nella sezione *Amministrazione trasparente* del portale provinciale.

Con deliberazione presidenziale n.18 del 30 gennaio 2020 è stato approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione 2020-2022, unitamente al Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2020-2022, a seguito degli indirizzi formulati dal Consiglio provinciale con deliberazione P.V.n.2 del 27/01/2020 "Contenuto generale e definizione obiettivi strategici del Piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2020-2022".

In attuazione dell'art. 1, comma, della Legge n.190/12, tale Piano viene elaborato per fornire un quadro della valutazione del diverso livello di esposizione al rischio di corruzione dell'attività svolta da questo Ente e stabilire i più idonei interventi organizzativi atti a prevenire il medesimo rischio.

In quest'ottica il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è un piano di trattamento del rischio corruttivo, elaborato "a valle del processo di valutazione del medesimo" che non può essere attuato e aggiornato in modo adeguato se non è stata definita anche una struttura gestionale di riferimento e se non si tiene conto dei principi di gestione del rischio.

Il Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza ha provveduto a compilare e pubblicare nell'apposita sezione la relazione annuale 2020 della prevenzione della corruzione, secondo lo schema previsto dall'ANAC e a verificare l'attuazione degli adempimenti sulla trasparenza mediante il costante aggiornamento, di cui sono responsabili le Posizioni Organizzative – Responsabili di Settore, sul sito della Provincia, della sezione "Amministrazione Trasparente", in attuazione del D.Lgs. 33/2013 e s.m.i..

L'OdV ha effettuato la verifica del sistema della trasparenza e della pubblicazione sul portale dell'ente della sezione *Amministrazione trasparente*, nonché l'attestazione dell'assolvimento dei relativi obblighi, come si evince dal verbale del 2020, pubblicato nella sottosezione "Controlli e rilievi sull'Amministrazione/Organismi Indipendenti di Valutazione...".

In applicazione delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016, il Piano ospita una sezione dedicata alle politiche della trasparenza e rispetta gli indirizzi contenuti nel Piano nazionale anticorruzione (PNA 2019).

La sezione *Amministrazione Trasparente* della Provincia è stata progressivamente implementata dal Settore Segreteria in collaborazione con i Settori dell'Ente, prevedendo un miglioramento dei contenuti alla luce delle continue evoluzioni normative e regolamentazioni ANAC, implementando un controllo semestrale sulla completezza e tempestività delle pubblicazioni. A decorrere dal gennaio 2019 la Provincia ha adottato un nuovo portale per la sezione Amministrazione Trasparente denominato "Casa di Vetro". Antecedentemente a detta data, i documenti sono reperibili nella sezione Amministrazione Trasparente precedente. L'implementazione delle soluzioni informatiche per la gestione delle attività della Provincia, proprie del nuovo applicativo "Casa di Vetro", ha

consentito di ampliare la gamma degli automatismi finalizzati alla pubblicazione certa e celere dei contenuti nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Nel seguito le aree nelle quali è stato informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati in Amministrazione Trasparente:

- Disposizioni generali/atti generali;
- Performance/Piano della Performance-Piano esecutivo di gestione;
- Bandi di gara e contratti/Atti delle Amministrazioni aggiudicatrici;
- Bandi di gara e contratti/Atti relativi alla programmazione per lavori, opere, servizi e forniture;
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici;
- Bilanci;
- Beni immobili e gestione del patrimonio/Patrimonio immobiliare;
- Pianificazione e governo del territorio /Atti di governo del territorio;
- Altri contenuti /Prevenzione della corruzione.

In un'ottica di supporto ai Settori dell'Ente sono state fornite indicazioni, con circolari interne su tematiche specifiche della sezione amministrazione trasparente, nonché sulle scadenze periodiche e ricorrenti come la pubblicazione con periodicità trimestrale dei registri di accesso.

Si evidenzia che, come più volte ribadito da ANAC, la rilevazione di un rischio genericamente basso dei processi contenuti in un Piano anticorruzione non sia per forza un aspetto del tutto positivo, poiché potrebbe evidenziare una parziale valutazione ed una sottostima di rischi potenziali o un utilizzo meccanico delle griglie di valutazione. Per questo si invita l'ente a rivalutare periodicamente il rischio dei propri processi, anche attraverso l'attivazione di gruppi di lavoro che affrontino tale attività secondo la logica del Risk management.

Il Piano della Performance dell'Ente prevede nella specifica tabella degli "indicatori di performance" gli indicatori relativi agli adempimenti in materia di trasparenza ed alle misure di anticorruzione, indispensabili a raccordare i due Piani, così come voluto dalle disposizioni Anac.

L'Amministrazione ha assegnato per l'anno 2020 ai Dirigenti e a ciascun responsabile di settore specifici obiettivi per l'attuazione delle misure di competenza previsti dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

3. Il sistema dei controlli interni

La Provincia di Varese, tenuto conto che l'art.3 commi 1 e 2 del D.L. 10/10/2012 n.74, convertito nella Legge 7/12/2012 n.213 ha sostituito l'art.147 del D.Lgs 18/8/2000 n.267 con gli articoli da 147 nuova formulazione a 147 quinquies in materia di controlli interni, ha approvato con deliberazione

n.7 del 19/3/2013 del Consiglio Provinciale il “Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni”.

Nel corso del 2020 con Deliberazione di Consiglio Provinciale n. 12 dell'11.06.2020 è stata approvata la modifica al Regolamento dei Controlli Interni, adottato nel 2013, il quale ha per oggetto la cornice generale dei principi cui si attengono le diverse tipologie di controlli individuati.

Le modifiche apportate hanno, principalmente, riguardato:

- l'adeguamento al quadro istituzionale della Legge 56/2014 e alle disposizioni del D.Lgs. 33/2013 che, nel riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, ha abrogato l'art. 41-bis del D.Lgs. 267/2000 in materia di obblighi di trasparenza dei titolari di cariche elettive e di governo, avendo disciplinato in maniera ordinata e univoca gli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni;
- l'adeguamento al nuovo organigramma e funzionigramma dell'Ente, di cui alla Deliberazione Presidenziale n. 9 del 24.01.2020, individuando la responsabilità delle attività in capo a Settori diversi;
- una maggiore precisazione delle parti inerenti gli esiti dei controlli e la reportistica.

Alla deliberazione di Consiglio ha fatto seguito l'adozione dei seguenti atti a cura del Segretario Generale:

- atto n. 1342 del 29.07.2020 con il quale sono state approvate le schede metodologiche di dettaglio e il quadro riepilogativo relativi ai controlli interni dell'Ente;
- atto n. 1684 del 30/09/2020 relativo all'approvazione della disciplina del sistema dei controlli interni con specifico riferimento all'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa per l'anno 2020.

Per l'anno 2020 sono stati sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa gli atti adottati nel secondo semestre, per un totale di n. 92, pari al 5% del totale degli atti adottati (n.1724), selezionati con un sistema di estrazione casuale, oltre ad almeno un atto con impegno di spesa per Settore.

Nel seguito le tipologie di atti sottoposti a controllo:

- determinazioni dirigenziali con impegno di spesa;
- convenzioni/accordi/contratti non repertoriati;
- autorizzazioni;
- ordinanze;
- atti emessi ai sensi del D.L 76/2020 convertito con Legge 120/2020.

Il controllo è stato operato da un gruppo di lavoro a supporto del Segretario Generale costituito con determinazione dirigenziale n. 246/2020.

Dall'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa sono emerse alcune criticità, da ricondursi alle seguenti casistiche:

- carenza di elementi dell'atto amministrativo (carenza della motivazione - indicazione del RUP- termini e mezzi impugnazioni);
- richiami normativi;
- errato inquadramento giuridico della fattispecie;
- carenza dell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Nella relazione sull'esito dei controlli (prot. N. 36102 del 27/7/2021) il Segretario Generale ha fornito, a tale riguardo, una serie di raccomandazioni, al fine di migliorare l'attività amministrativa.

A tale tipologia di controllo si affianca il controllo preventivo di Regolarità amministrativa, il controllo di regolarità contabile, esercitati sul 100% degli atti, nonché il controllo sugli acquisti di beni e servizi, il controllo di gestione inteso quale raggiungimento degli obiettivi assegnati a seguito della programmazione strategica.

Raccomandazioni e proposte

L'OdV, sulla base dell'analisi esposta e considerata soprattutto la carenza del personale e la situazione economica-finanziaria in cui la Provincia di Varese si è trovata ad operare, ritiene che il sistema complessivo della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni, adottato dalla Provincia di Varese, sia conforme alle normative e risponda alle esigenze di questo Ente.

Con riferimento al funzionamento complessivo del Sistema della valutazione della performance, in fase di completa rivisitazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, l'OdV constata che l'Ente ha in corso un processo di allineamento al quadro normativo in materia di pianificazione e controllo dettato dal D.Lgs. 27/10/2009 n. 150 e successivi, ed al fine di orientare costruttivamente il completamento del lavoro in corso, esprime una serie di considerazioni, raccomandazioni e proposte che meritano di continuare ad essere monitorate:

1. La definizione degli obiettivi strategici e dei correlati indicatori nel Piano della performance si avvale di un'architettura bene impostata e condivisibile; occorre continuare a prestare attenzione, in chiave di miglioramento, al carattere effettivamente strategico di obiettivi e soprattutto di indicatori e target che dovranno essere maggiormente sfidanti.
2. In merito agli indicatori inseriti nel Piano di performance, si osserva che in molti casi la difficoltà di individuare indicatori per le diverse iniziative ha indotto a ricorrere a indici di più facile reperibilità, quali ad esempio: n. dei partecipanti alle diverse iniziative, formative o convegnistiche, n. relazioni infrannuali etc. Tale situazione è già stata interessata da alcune modifiche. E' auspicabile che in futuro si continui a concentrare maggiormente l'attenzione sull'efficacia di quanto realizzato, definendo indicatori di misurazione orientati all'outcome

(capacità di produrre effetti a lungo periodo e rispondere ai bisogni dei portatori di interesse). La connessione tra il Piano triennale della performance e il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza deve essere valorizzata con continui ed ulteriori rafforzamenti. Costante dovrà essere anche l'attività finalizzata alla prevenzione, dal momento che i fenomeni corruttivi nel nostro Paese sono purtroppo largamente diffusi.

3. Occorre attivare all'interno dell'ente forme diverse di controllo sulla qualità dei servizi erogati (customer satisfaction), mediante la realizzazione di strumenti idonei quali questionari collocati anche sul sito web dell'ente, da cui si possa rilevare anche la soddisfazione degli utenti e la fruizione dei servizi.
4. Occorre fare in modo che, tramite specifici obiettivi, l'Ente riesca a creare Valore Pubblico, riuscendo sempre più a gestire, secondo economicità, le risorse a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini in generale.

Varese, _____

Organismo di Valutazione
