



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 2021-

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 l'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'Organismo di Valutazione, insediatosi nel marzo del 2021, attraverso un approccio metodologico già sperimentato e condiviso, ha supportato la Provincia di Varese nel processo di monitoraggio e verifica del "ciclo della programmazione e del controllo", verificando la correttezza dell'impostazione degli obiettivi, dei relativi indicatori e target, anche attraverso incontri on-line con i responsabili dei settori, e procedendo al monitoraggio intermedio al 31 luglio e al monitoraggio del concreto grado di raggiungimento degli stessi al termine dell'esercizio finanziario.

Inoltre, l'OdV ha svolto il controllo sul doveroso rispetto degli obblighi formali legati agli adempimenti in materia di trasparenza e di anticorruzione.

L'attività rigorosa della Provincia, svolta nell'ultimo quinquennio per gestire e monitorare la peculiare situazione economico-finanziaria e patrimoniale ed evitare il default, ha permesso di proporre alla Corte dei conti, in data 23/12/2021 prot.n. 59592, la chiusura anticipata della procedura di riequilibrio finanziario prevista dall'art. 243 bis del D.Lgs 267/2000, così come da provvedimento consiliare n. 45 approvato il 14/12/2021.

La presente Relazione riassume pertanto tutta l'attività dell'OdV realizzata nel corso del 2021, attraverso la valutazione di tutti i documenti attinenti al Ciclo della Performance.

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, partendo dai documenti di programmazione strategica e operativa (Documento Unico di Programmazione e Bilancio di Previsione), si sviluppa con i documenti della programmazione esecutiva (PEG e Piano della Performance-Piano degli Obiettivi) e si completa con il Rendiconto della Gestione / Relazione sulla Performance. Al termine, l'applicazione dei sistemi premianti così come fissati dal sistema di misurazione e valutazione della performance approvato dall'Ente.

Piano della Performance e Relazione

Ai fini del funzionamento complessivo del sistema di valutazione particolare rilevanza ha il *Piano della performance*, strumento introdotto dal D.Lgs. n.150/2009 che, partendo dalle linee strategiche di mandato, in coerenza con il Documento Unico di Programmazione (DUP), approvato dal Consiglio il 24/3/2021 con atto n.8 e il Bilancio di Previsione, approvato nella stessa data con provvedimento consiliare n.9, ha definito gli obiettivi per ciascuna area dell'Ente, strategici o operativi/gestionali, a seconda dell'arco temporale su cui si sviluppano, nonché gli indicatori con i target di riferimento.

Il Piano della performance-PdO 2022-2024, approvato il 14/4/2021 con deliberazione presidenziale n. 53 è stato rivisto con il monitoraggio intermedio del 31/7/2021, effettuato dall'Organismo di Valutazione nella seduta del 29/9/2021. Per tutti gli obiettivi è stato verificato lo stato di attuazione al 31 luglio 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 esaminate le proposte motivate dai singoli Dirigenti di Area di integrazioni/rinvii/modifiche o cancellazioni di azioni e relativi indicatori/target inizialmente proposti.

L'OdV nell'accettazione delle modifiche proposte, anche a seguito dell'incontro in videoconferenza del mese di maggio con i Dirigenti e PO dell'Ente, utile ad approfondire e condividere alcuni concetti chiave del ciclo della performance per migliorare la qualità degli obiettivi del piano performance, si è ispirato ai seguenti criteri di:

- verifica dell'incidenza dei fattori esogeni;
- coerenza e significatività delle integrazioni proposte (sia attività che indicatori);
- non accoglimento di proposte di modifica di scadenze già avvenute;
- sospensione/rinvio dell'obiettivo, qualora la cancellazione di azioni/indicatori depauperasse il significato dell'obiettivo;

riservandosi comunque di valutare attentamente le cause di non raggiungimento dei risultati in sede di valutazione finale.

Esaminata la rendicontazione al 31/12/2021, pervenuta da tutti i Settori dell'Ente e dopo un puntuale processo di misurazione, l'OdV ha realizzato una dettagliata analisi di tutti gli obiettivi necessaria ad effettuare valutazioni precise sul grado di raggiungimento degli stessi anche in ordine agli obiettivi non raggiunti.

Dei 58 obiettivi assegnati, di cui alcuni trasversali, n. 4 obiettivi sono stati rinviati al 2022 e n. 2 obiettivi, per le motivazioni addotte dal responsabile, non sono stati considerati valutabili da parte dell'OdV

Il grado di raggiungimento degli obiettivi valutati, debitamente motivato all'interno di ogni singola scheda, si è attestato sulla percentuale complessiva del 97,13%.

Tra i 19 obiettivi strategici, con un grado di realizzazione pari al 100%, 9 riguardano l'area Tecnica, 5 sono stati assegnati ai settori dell'area Sviluppo e Sicurezza, 4 assegnati all'area Presidenza, Segreteria e Direzione generale e 1 riguarda l'area Risorse.

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 avviare una capillare formazione a favore dei 28 Comuni aderenti e di far fronte anche alle necessità delle politiche attive del lavoro (Attuazione del reddito di cittadinanza e piano di potenziamento dei CPI) oltre alla costante attenzione del controllo della spesa di bilancio con il monitoraggio dei debiti scaduti.

La novità del 2021 è rappresentata dal Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) previsto dal decreto "Rilancio" e convertito nella Legge 17/7/2020 n. 77 che ha portato alla redazione di una bozza dello stesso, la cui approvazione è stata rinviata alla sottoscrizione del nuovo CCNL.

In merito alla gestione sul territorio della pandemia da coronavirus, importante è stato il coordinamento dei cinque hub vaccinali autorizzati da Regione Lombardia sul territorio provinciale, succeduto all'attivazione del centro tamponi "drive through" del 2020.

Con deliberazione n. 78 del 28/6/2022, il Presidente della Provincia ha approvato la *Relazione annuale sulla performance anno 2021* che ha rilevato, a consuntivo, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati, con la rilevazione degli eventuali scostamenti.

L'Organismo di Valutazione, nella stessa data, ha preso in esame la Relazione approvata e ha proceduto alla validazione della relazione come previsto dall'art. 14, comma 4, lett.c) del D.lgs. n. 150/2009.

Sistema di misurazione e valutazione della performance

Il "Sistema di misurazione e valutazione della Performance", che verrà applicato per tutto il ciclo della performance 2021, è suddiviso per il personale delle categorie e il personale dirigenziale.

Al personale delle categorie si applica il sistema approvato con deliberazione presidenziale n.140 del 07/10/2020, mentre al personale dirigenziale il sistema di misurazione e valutazione approvato con deliberazione presidenziale n.35 del 7/3/2017. Quest'ultimo è stato 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).

Il 2021 ha visto attuarsi il nuovo ed unico Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance dell'Ente, avviato nel 2020 ma prolungatosi a causa di difficoltà oggettive create dalla pandemia da Covid-19 e dalla sottoscrizione, alla fine dello stesso anno, del CCNL dei dirigenti e dei segretari.

Completato l'iter previsto dalla normativa entro la fine del 2021, l'approvazione del nuovo SMIVAP è avvenuta con deliberazione presidenziale n. 4 del 27 gennaio 2022, dopo il parere preventivo del Cug pervenuto il 3 gennaio 2022. Applicabile dalla programmazione 2022, prevederà le modalità di misurazione e valutazione anche della performance organizzativa.

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.

Designato nel corso del 2020 quale Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza, il Segretario Generale dell'Ente 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.

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.

Con deliberazione consiliare n. 2 del 11/2/2021 sono stati approvati il contenuto generale e gli obiettivi strategici del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza triennio 2021 – 2023, successivamente approvato con deliberazione Presidenziale n. 49 del 31/3/2021. Diversi i campi di attività individuati nel corso del 2021 e ritenuti indispensabili per la costruzione di un sistema di prevenzione: digitalizzazione, formazione/informazione, trasparenza, rotazione, conflitto di interessi, mappatura dei processi, aree di rischio, codice di comportamento, monitoraggio e controllo, coordinamento con gli strumenti di programmazione.

L'Amministrazione, anche nell'ottica necessaria di creare il collegamento tra il Piano della Performance e gli obiettivi individuati nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nel corso del 2021 si è focalizzata principalmente sull'ampliamento del percorso di digitalizzazione dell'Ente; sul garantire un'attività costante di formazione/informazione in materia di

prevenzione della corruzione; sullo sviluppare un progressivo e graduale ampliamento del campo di analisi dei processi ritenuti rilevanti e descritti nel PTPCT 2020-2022, con una riesamina delle aree di rischio; sull'adozione del nuovo Codice di Comportamento dell'Ente.

Per quanto riguarda la digitalizzazione, con decreto n. 54 del 1° marzo 2021 è stata costituita l'unità di progetto intersettoriale per la transizione al digitale, di cui il Settore Sistemi informativi è stato individuato come coordinatore. Tale unità ha verificato ben 7 processi digitalizzabili. Tuttavia, la digitalizzazione di alcuni processi è rimasta in sospeso in attesa della realizzazione del nuovo sito internet dell'Ente.

L'Amministrazione ha organizzato due giornate formative sulla prevenzione della corruzione: una di livello generale, rivolta a tutti i dipendenti, ove si è fatto un aggiornamento delle competenze e dei comportamenti da tenere in materia di etica e di legalità; una di livello specifico, rivolta ai dirigenti, posizioni organizzative e responsabili di procedimento con cui si è intesa rafforzare la filosofia che permea il piano relativamente al coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Con riferimento alla mappatura dei processi, l'Amministrazione ha concentrato la propria analisi sull'Area di rischio "B Contratti", coordinando l'attività di completamento della descrizione/mappatura di ben 17 processi.

È stato, inoltre, adottato il nuovo Codice di Comportamento con deliberazione presidenziale n. 155 del 29 dicembre 2021, in applicazione della delibera ANAC n.117 del 19 febbraio 2020 "Linee guida in materia di codici di comportamento nelle amministrazioni pubbliche"; provvedendo altresì a darne ampia diffusione e illustrazione tramite una nota esplicativa del 30 dicembre 2019, prot. 60179.

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 del Consiglio Provinciale n. 12 dell'11.06.2020 la modifica al "Regolamento per la disciplina dei Controlli Interni", adottato con deliberazione consiliare n. 7 del 19.03.2013.

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, "atto organizzativo", 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;
- atto n. 594 del 14.04.2021, "atto organizzativo", ha dato avvio all'attività di controllo per l'annualità 2021, regolamentandone la disciplina.

Nel gennaio 2021 è stato completato il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti estratti nel 2020, ed è stato dato avvio all'attività di controllo per l'annualità 2021.

Complessivamente nel 2021 sono stati sottoposti a controllo su 128 atti estratti su un totale di 2471, equivalente ad un campione del 5%, così come previsto negli atti organizzativi sopra richiamati. Tale campione è stato selezionato con un sistema di estrazione casuale; per l'annualità 2020 è stato disposto di esaminare almeno un atto con impegno di spesa per Settore, così al campione formato da 20 atti se ne sono aggiunti altri 7.

Le tipologie di atti sottoposti a controllo sono le seguenti:

- 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, insufficienza, incompletezza della motivazione – assenza dell'indicazione del RUP- termini e mezzi impugnazioni);
- assenza, incompletezza dei richiami normativi;
- errato inquadramento giuridico della fattispecie;
- carenza dell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione.

A conclusione dell'esame degli atti relativi all'annualità 2020 è stata disposta la relazione sull'esito dei controlli (prot. N. 36102 del 27.07.2021) del Segretario Generale con la quale sono stati forniti una serie di raccomandazioni volte a migliorare l'attività amministrativa. A tale tipologia di controllo si affianca il controllo preventivo di Regolarità amministrativo, 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 ancora la carenza di personale, seppur la Provincia di Varese abbia dato avvio alle assunzioni, 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 e 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. In merito alla gestione della performance 2021, l'Organismo di valutazione ha riconosciuto una crescente qualità della programmazione e della rendicontazione rispetto al ciclo precedente.

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:

- 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 essenziali e maggiormente sfidanti. Anche in virtù del recente evoluzione normativa (Piano Integrato di attività e Organizzazione) previsto dall'art. 6 del D.L. n. 80/2021 convertito dalla legge 113/2021), occorre fare in modo che la programmazione e la rendicontazione siano funzionali a rappresentare sempre più efficacemente il **Valore Pubblico** generato dall'Ente, riuscendo 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 nonché al processo di trasformazione del territorio.

In merito agli indicatori inseriti nel Piano di performance è necessario che in futuro si continui a concentrare maggiormente l'attenzione sull'efficacia e sull'impatto di quanto realizzato, definendo indicatori di misurazione inferiori nella quantità ma più sfidanti ed orientati all'output e 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. In tal senso il PIAO costituirà una ottima opportunità. Costante dovrà essere anche l'attività finalizzata alla prevenzione, anche specificamente connessa a progetti ed obiettivi strategici, in una logica anche di sostenibilità e "difesa" del valore pubblico che l'Ente vuole generare sul territorio;
- è necessario attivare 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 la soddisfazione degli utenti e la fruizione dei servizi;

- deve essere rafforzato il coinvolgimento dei portatori in interessi esterni e degli utenti finali dei servizi, con processi partecipativi e di confronto aperto, pur consapevoli che tale percorso non è di facile applicazione, anche in considerazione della natura dell'Ente.

Organismo di Valutazione
