

Relazione dell'Organismo indipendente di valutazione della Regione Umbria (OIV) sulla propria attività e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità

(approvata nella riunione del 16.12.2019)

SOMMARIO: 1. L'OIV regionale. Istituzione, compiti e *questioni aperte* - 2. L'attività dell'OIV - 3. Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance - 4. La valutazione dei Direttori delle Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione - 5. Il sistema di prevenzione della corruzione - 6. La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione - 7. Il codice di comportamento - 8. L'ADISU - 9. L'ARPAL

1. L'OIV regionale. Istituzione, compiti e *questioni aperte*.

La Regione Umbria con DGR n. 326 del 29.03.2016 ha riformato la disciplina dell'organismo deputato a fornire supporto alla Giunta nella valutazione dei direttori regionali e sanitari ed ha optato per una regolazione che introducesse nel sistema regionale la figura dell'Organismo Indipendente di Valutazione (d'ora in avanti OIV), secondo la disciplina per esso prevista dal d.lgs. 150 del 2009, con le ulteriori funzioni e i nuovi compiti derivanti dal dettato della l. 190 del 2012 e del d.lgs. 33 del 2013. Con la medesima deliberazione la Giunta ha altresì provveduto ad una puntuale regolazione delle funzioni dell'OIV, sia con riferimento a quelle strettamente inerenti il processo valutativo, rafforzando il ruolo dell'OIV quale garante delle procedure, sia in relazione a quelle di supporto al sistema di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

L'Organismo indipendente di valutazione della Regione Umbria è stato nominato con successivo Decreto della Presidente della Giunta n. 106 del 13 ottobre 2016 e ha avviato le proprie attività dal mese di novembre 2016.

Successivamente alla nomina, la Regione ha stabilito di attribuire all'OIV regionale anche le funzioni di Organismo Indipendente di

Valutazione di alcuni enti regionali: con la riforma della legge regionale 28.03.2006, n. 6, da parte della legge regionale 27.03.2017, n. 2, le sue funzioni sono state estese all'Agenzia regionale per il diritto allo studio ADISU; successivamente con legge regionale 14.02.2018, n. 1, all'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro ARPAL.

Con determinazione Direttoriale n. 7071 del 05.07.2018 è stato istituito un Ufficio di supporto alle attività dell'OIV con funzioni di sostegno tecnico-amministrativo alle attività dell'Organismo e di cura dei rapporti e del raccordo con il medesimo. Il contributo dell'Ufficio di supporto ha consentito una migliore organizzazione delle funzioni dell'Organismo, assicurando una articolata attività istruttoria, ed è in grado oggi di garantire quella continuità che altrimenti il necessario rinnovo dei componenti dell'OIV avrebbe interrotto.

Con DGR 21.10.2019 n. 1157, la Regione ha adottato un nuovo Disciplinare sull'organizzazione e il funzionamento dell'OIV, nel quale si tiene conto delle nuove funzioni progressivamente riconosciute all'organismo nel corso degli anni successivi alla sua istituzione e se ne coordina il funzionamento.

La scelta formulata dalla Regione nel 2016 di adeguare la disciplina dell'Organismo al dettato nazionale, così come contenuto nel d.lgs., 150 del 2009, si è sovrapposta ad una precedente regolazione di carattere regionale che configurava le funzioni dell'originario Nucleo come di supporto alla Giunta e che, coerentemente, qualificava lo stesso e le relative nomine come a carattere fiduciario. Ora non v'è dubbio che la regolazione degli OIV e il loro ruolo nei processi di valutazione e di prevenzione della corruzione lo qualificano come organismo indipendente e che, in conseguenza di ciò, non possa ad esso attribuirsi la natura di organo fiduciario. Del resto, anche negli orientamenti espressi dalla CIVIT, ora ANAC, in materia di Organismi indipendenti di valutazione è espressamente indicato che la nomina dei membri degli stessi da parte dell'amministrazione non può in alcun modo essere considerata fiduciaria.

In effetti, nel concreto svolgimento delle sue funzioni nei tre anni di attività l'OIV ha operato come soggetto indipendente, con il pieno

rispetto, da parte dell'amministrazione regionale, di tale modo di agire e di relazionarsi dell'Organismo e dei suoi membri.

Quel che allo stato appare mancante è quindi essenzialmente la coerente sanzione normativa di tale aspetto, sia nella legislazione, sia nelle deliberazioni concernenti l'Organismo e il suo funzionamento. In tale prospettiva si segnala, quindi, l'opportunità di intervenire sia con riferimento alla legge regionale n. 13 del 2000, che, all'articolo 99, anche dopo le modifiche intervenute nel 2019, continua a definire l'OIV organismo "di diretta collaborazione della Giunta"; sia con riferimento alla nuova disciplina dettata da ultimo con la citata DGR 21.10.2019 n. 1157, che continua a qualificare la nomina dell'OIV come di natura "fiduciaria".

2. L'attività dell'OIV

Nel corso del triennio di attività l'Organismo ha svolto 36 riunioni affrontando tutti i temi e le questioni di sua competenza o comunque ad esso sottoposte. In alcuni casi l'Organismo ha svolto anche una funzione promozionale sollecitando interventi e richiedendo incontri con i responsabili di alcune attività per poter conoscere anche i modi e i tempi di adeguamento della Regione e degli enti da essa dipendenti a misure e politiche di interesse dell'attività dell'Organismo, come quelle relative alla valutazione delle performance e alla prevenzione della corruzione. Con riferimento a questi due ambiti, l'OIV ha cercato di promuovere la integrazione fra comportamenti attesi e contrasto alla cattiva amministrazione e ai fenomeni di natura corruttiva, trovando sempre attenzione e risposta nel Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza della Regione.

Una particolare attenzione è stata prestata al tema della trasparenza, in relazione alla quale l'OIV ha presidiato la pubblicazione della documentazione inerente la propria attività, ma anche di quella relativa agli ambiti collegati alle proprie funzioni. Anche con riferimento a questo aspetto l'Organismo ha potuto contare sulla fattiva collaborazione dell'Amministrazione regionale.

Gli incontri dell'OIV hanno avuto una cadenza tendenzialmente mensile, sia per dare regolarità all'attività dell'Organismo, sia per presidiare con continuità le proprie funzioni.

L'OIV ha disposto sin dalle prime riunioni che i verbali delle proprie attività fossero pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente del sito web della Regione dedicata all'OIV, nella quale è possibile anche consultare le date delle riunioni programmate e non ancora svolte.

Nel corso del 2019 l'OIV ha avviato la realizzazione un sistema di comunicazione diretta con i cittadini per adempiere a quanto previsto dall'articolo 19 bis del d.lgs. 150 del 2009, così come introdotto dal d.lgs. 75 del 2017, che al comma 1 prevede che "I cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative, anche comunicando direttamente all'Organismo indipendente di valutazione il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo".

In questa prospettiva, anche grazie alla collaborazione dell'ufficio di supporto all'OIV e al Servizio Comunicazione Istituzionale e Social Media, è stato attivato un canale di comunicazione a partire dalla sezione dedicata all'OIV nella pagina "Amministrazione Trasparente" della Regione, per mettere i cittadini in condizione di segnalare all'OIV disservizi o malfunzionamenti dei quali l'Organismo potrà tenere conto in sede di supporto alla valutazione della performance organizzativa delle direzioni regionali.

3. Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance

Il sistema di misurazione e valutazione della performance vigente al momento dell'insediamento dell'OIV era regolato dalle disposizioni allora in vigore della legge regionale 13 del 2000 che, in materia, si limitavano ad indicare le finalità della valutazione e ad individuare gli attori del processo valutativo. I criteri e le modalità per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti erano poi disciplinati dalla Deliberazione di Giunta 260 del 2000, così come successivamente rivisti con Deliberazione di Giunta 1342 del 2008. L'assegnazione degli obiettivi ai direttori, dirigenti e personale regionale avveniva attraverso un processo "a cascata", a partire dal Documento di Economia e Finanza Regionale, nel quale sono individuate Aree di intervento, ricondotte a Missioni e Programmi di bilancio. A partire da essi avveniva l'affidamento degli obiettivi ai Direttori regionali, che successivamente

provvedevano a formulare quelli da assegnarsi ai dirigenti, che, a loro volta, individuavano obiettivi per il personale assegnato.

L'OIV sin dall'inizio della sua attività ha molto investito su un progressivo miglioramento del sistema di valutazione attivo nella Regione.

In una prima fase l'OIV, con il supporto del Servizio Organizzazione, gestione e amministrazione del personale, ha effettuato un monitoraggio sull'andamento delle premialità e sui tempi di avvio del ciclo attraverso l'assegnazione degli obiettivi. Dall'analisi dei dati sono emerse alcune criticità relative alla scarsa differenziazione nelle valutazioni, al mancato rispetto dei tempi di assegnazione degli obiettivi e di rendicontazione dell'entità e delle modalità del loro raggiungimento.

In considerazione della rilevazione effettuata e dei dati esaminati, l'OIV, già a partire dalle prime riunioni, ha provveduto a formulare alcune indicazioni sul sistema di assegnazione e valutazione degli obiettivi di personale e dirigenza.

In particolare sono state prese in considerazione: le questioni relative ai tempi della procedura valutativa, segnalando l'importanza di garantire, a regime, l'assegnazione degli obiettivi entro il primo trimestre dell'anno; il sistema dei *range* delle fasce di valutazione, ribadendo la necessità di rivederlo in modo da evitare che la differenza di punteggio che distingue una fascia dall'altra (con particolare riferimento alle due più elevate) fosse così irrisoria da risultare inidonea ad identificare una effettiva diversa qualità della performance; la differenziazione nella retribuzione di risultato; il rapporto fra obiettivi organizzativi e individuali e, infine, i criteri di valutazione del comportamento dei dirigenti.

Un altro aspetto sul quale l'OIV si è concentrato sin da subito è quello relativo alle modalità di definizione degli obiettivi e, soprattutto, degli indicatori del loro effettivo raggiungimento. In questa prospettiva l'organismo, all'inizio del 2017, ha fornito, in forma di "decalogo", una serie di indicazioni per migliorare l'apprezzabilità delle finalità operative indicate e la misurabilità dei risultati raggiunti.

Nel corso del 2018, poi, l'OIV ha provveduto a sperimentare una modalità di supporto nella definizione degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi attraverso incontri mirati con i direttori regionali.

Un aspetto sul quale l'OIV ha puntato l'attenzione è stato inoltre il collegamento fra obiettivi della performance e misure previste nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT), cercando di valorizzare la interconnessione fra i due strumenti, anche al fine di migliorare l'adesione sostanziale dell'organizzazione regionale ai meccanismi di prevenzione della corruzione e di contrasto alla cattiva amministrazione.

Da ultimo, l'OIV ha molto investito sulla importanza di una formalizzazione più articolata del ciclo di valutazione della performance caldeggiando l'elaborazione e adozione da parte della Regione di un Sistema di misurazione e valutazione della performance tale da tenere conto degli avanzamenti dell'elaborazione in merito e dei progressivi miglioramenti apportati alle modalità di assegnazione e valutazione degli obiettivi nella stessa amministrazione regionale. Accanto a ciò, al fine di migliorare la trasparenza del processo, anche in funzione di facilitazione della partecipazione ad esso di cittadini e utenti, si è segnalata, sin dall'inizio del 2018, l'importanza di elaborare ad inizio anno un Piano delle performance e di concludere il processo di valutazione con una Relazione sulla performance.

Nel corso del 2018, l'amministrazione regionale (con D.G.R. n. 349 del 16.04.2018 avente ad oggetto "Ciclo della Performance: attuazione D.Lgs. 150/2009 e s.m. e i. Determinazioni") ha avviato un processo di ridisegno del sistema di misurazione e di valutazione delle performance organizzativa e individuale. Il Servizio Organizzazione, gestione e amministrazione del personale ha svolto una articolata attività di studio e di progettazione, tenendo conto anche delle indicazioni fornite dall'OIV. L'attività di studio ha condotto alla elaborazione di un corpus di Linee guida utili a definire la cornice metodologica di riferimento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

Le Linee guida sono state adottate con D.G.R. 29.10.2018 n. 1198 e, nel quadro da esse definito, è stato successivamente sviluppato un Sistema articolato in quattro fasi:

- Programmazione, nella quale si definiscono gli obiettivi che si intendono raggiungere, i valori attesi di risultato, i rispettivi

- indicatori e che si conclude con l'approvazione entro il 31 gennaio di ciascun anno del Piano della Performance;
- Gestione e monitoraggio in itinere per l'attivazione di eventuali interventi correttivi e per la misurazione, nel corso dell'anno, dei risultati parziali mediante report di monitoraggio;
 - Misurazione e Valutazione, in cui vengono raccolti i dati relativi agli indicatori di performance, misurato il raggiungimento degli obiettivi annuali e applicati i sistemi premianti;
 - Rendicontazione, con lo scopo di rendicontare i risultati raggiunti dall'Amministrazione, mediante la predisposizione e condivisione della Relazione annuale sulla Performance e mediante strumenti di comunicazione istituzionale ed organizzativa che diano conto delle risultanze dell'intero processo valutativo.

La Giunta regionale ha approvato il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance con D.G.R. 21.01.2019 n. 57. Il Sistema, oltre ad essere rivolto a tutto il personale in servizio presso gli uffici della Giunta regionale, contiene principi e i criteri generali da recepirsi nei sistemi di misurazione e valutazione vigenti degli enti strumentali della Regione Umbria.

Il nuovo ciclo è stato avviato con l'adozione del primo Piano della Performance con DGR 28.01.2019 n.87.

Il processo apertosi con l'adozione e l'avvio del nuovo Sistema è certamente da valutarsi con grande favore. Rispetto al meccanismo precedente rappresenta un indubbio progresso, realizzato tenendo conto dei modelli più avanzati di misurazione e valutazione della performance.

La mancata conclusione del primo ciclo, nel momento in cui si scrive la presente relazione, non consente una verifica del funzionamento del nuovo sistema, ma il pieno rispetto dei tempi di avvio programmati testimonia l'impegno dell'amministrazione ad una concreta attuazione di quanto previsto e anche l'avvenuto monitoraggio intermedio conferma tale impegno.

Come l'OIV ha avuto modo di segnalare in occasione del rilascio del parere positivo all'adozione del Sistema di valutazione e misurazione delle performance, per il futuro e a fini di ulteriore miglioramento progressivo del modello già realizzato, si auspica la celere adozione

da parte dell'amministrazione regionale di sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati (così come previsto dalla legge regionale n. 13/2000). Nella medesima prospettiva di miglioramento occorrerà lavorare su una sempre maggiore interconnessione fra sistema di misurazione e valutazione della performance e pianificazione delle misure di contrasto alla corruzione e sulla precisazione e realizzazione delle modalità operative ed organizzative adeguate per la misurazione degli indicatori legati ai risultati anche per mezzo dei dati forniti dal sistema di controllo di gestione. Infine sarebbe utile l'individuazione di una modalità conciliativa che preveda l'intervento di un terzo, oltre al valutatore e al valutato (ad esempio il DG della Regione oppure un collegio appositamente costituito) che assuma una decisione finale;

4. La valutazione dei Direttori delle Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione

La valutazione dei Direttori generali delle Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione è disciplinata dalla legge regionale 9 aprile 2015, n.11, il cui articolo 28, rubricato "Valutazione dell'attività del Direttore generale", dispone che la Giunta assegna annualmente ai Direttori obiettivi funzionali alla realizzazione del Piano sanitario regionale, della programmazione regionale e degli altri atti di indirizzo. Ai fini della valutazione dell'attività dei Direttori generali, la Giunta si avvale del supporto tecnico delle proprie strutture, anche attraverso l'Organismo Indipendente di Valutazione. Si procede quindi alla valutazione a partire dalle relazioni dei Direttori e dalla istruttoria tecnica, predisposta dagli uffici della Direzione Salute, Welfare, Organizzazione e risorse umane della Regione e verificata dall'OIV, che, sulla base di essa, redige una propria relazione. Alla luce dei dati istruttori in tal modo predisposti, la Giunta provvede alla valutazione. Con deliberazione n. 942 del 2015, la Giunta ha approvato il documento "Tempi e procedure per la valutazione degli obiettivi aziendali assegnati ai direttori generali delle aziende sanitarie regionali". In esso è disciplinato lo schema di relazione dei Direttori sul raggiungimento degli obiettivi assegnati. Sono altresì previsti i tempi della valutazione con particolare riferimento alla presentazione da

parte del Direttori della relazione (che deve avvenire entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello a cui si riferisce la valutazione) e dell'istruttoria che, a partire da essa, compiono gli uffici regionali e l'OIV. L'istruttoria deve essere sottoposta, entro il successivo 31 ottobre, alla Giunta, che provvede così alla valutazione dei Direttori. Nel documento è infine previsto il rapporto fra punteggio conseguito e percentuale dell'integrazione del trattamento economico spettante ai Direttori.

Le funzioni dell'OIV regionale, anche con riferimento al suo ruolo nella valutazione delle performance, sono state articolate e specificate con la Deliberazione di Giunta n. 326 del 2016, che, a tale proposito, prevede all'articolo 3 che l'Organismo fornisca alla Giunta elementi a supporto nella identificazione degli obiettivi e nella valutazione delle attività dei Direttori regionali e dei Direttori degli enti e delle agenzie regionali e, per quanto qui più interessa, elementi istruttori per l'individuazione degli obiettivi e per la valutazione dei Direttori delle aziende sanitarie, predisponendo in collaborazione con le competenti strutture della Direzione Salute, Welfare, Organizzazione e risorse umane, una relazione istruttoria sui risultati di gestione conseguiti dai direttori generali con riguardo agli obiettivi assegnati.

Con riferimento alla valutazione dei Direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere della regione (d'ora in poi Direttori generali) il principale elemento di criticità ancora presente riguarda la tempistica nell'assegnazione degli obiettivi e, conseguentemente, nella valutazione del loro raggiungimento.

Al momento dell'avvio dei lavori del neocostituito OIV, insediatosi in data 15 novembre 2016, era ancora in corso l'assegnazione degli obiettivi per l'anno 2016, avvenuta, limitatamente al periodo 1 marzo 2016 – 31 dicembre 2016, con D.G.R. n. 963 e successivamente integrata dalla D.G.R. n. 1084 del 26.09.2016.

L'assegnazione di quelli per il 2017 è avvenuta con D.G.R. n. 1528, del 18.12.2017.

Come si può agevolmente constatare, il momento dell'anno in cui avveniva l'assegnazione degli obiettivi era, come segnalato in entrambe le occasioni dall'OIV, inadeguato ad una efficace valutazione. L'individuazione e assegnazione degli obiettivi ad anno

concluso inficia, infatti, gravemente il processo di valutazione, privandolo di fatto della propria funzione di indirizzo e trasformandolo nella presa d'atto di processi già avvenuti. Il tutto naturalmente si riflette sulla verifica della performance, che rischia di perdere di significato.

Un miglioramento nel rispetto dei tempi si è constatato relativamente al 2018, anno in cui l'assegnazione è avvenuta nel mese di maggio, con D.G.R. n. 433 del 03/05/2018.

Una diversa criticità si è, tuttavia, verificata nel 2019. Vista la imminente scadenza dell'incarico dei Direttori generali delle quattro aziende regionali, in una prima fase, la Giunta (DGR n. 348 del 25.03.2019) ha ritenuto opportuno confermare gli obiettivi già attribuiti per l'anno 2018, rinviando a successivo atto, posteriore alla nomina dei nuovi direttori, la declinazione di nuovi obiettivi per l'anno 2019. Tuttavia, con DGR n. 446 del 13.04.2019 "Informativa relativa alle procedure di nomina delle Direzioni generali, amministrative e sanitarie, delle Aziende sanitarie regionali" la Giunta ha sospeso le procedure di nomina dei nuovi Direttori Generali delle Aziende Sanitarie, impedendo, di fatto, l'assegnazione degli obiettivi per l'anno 2019. In questa occasione l'OIV non ha mancato di rappresentare la situazione di grave criticità risultante dalla sequenza dei due citati provvedimenti che determinavano una situazione di stallo che, oltre a concretarsi nella mancata assegnazione degli obiettivi ai direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere, rischiava anche e soprattutto di riflettersi in una potenziale compromissione dello svolgimento delle attività aziendali.

L'effettiva assegnazione degli obiettivi per il 2019 è, infine, avvenuta nel mese di giugno (DGR n. 829 del 28.06.2019), contestualmente nomina dei commissari delle Aziende sanitarie.

Una specifica attenzione è stata poi sempre riservata dall'OIV alla definizione di obiettivi e indicatori per la valutazione dei Direttori.

Nelle Relazioni sull'effettivo conseguimento dei risultati attesi da parte del Direttori, l'Organismo ha, infatti, dedicato una parte alle indicazioni per il miglioramento del sistema di valutazione. Ne sono emersi una serie di suggerimenti di diverso tenore.

In particolare l'OIV ha ritenuto di dover segnalare l'incongruenza che in alcuni casi deriva dalla mancata previsione delle modalità di

pesatura degli elementi che contribuiscono a definire i singoli obiettivi e dalla mancata indicazione dell'entità di riduzione del livello di raggiungimento del risultato che discende dal non conseguimento della percentuale attesa. Da tale omissione deriva una interpretazione che finisce per attenuare l'effetto di una performance anche significativamente negativa sul conseguimento complessivo del risultato. Per ovviare a tale anomalia l'Organismo ha raccomandato di precisare, in sede di assegnazione degli obiettivi, il valore da assegnare al mancato raggiungimento di un sotto-obiettivo che, soprattutto nel caso in cui rappresenti un peggioramento rispetto alla performance degli anni precedenti, deve essere apprezzato pari a zero, potendosi prevedere valutazioni superiori (e comunque da non indicare come semplice percentuale di raggiungimento) solo in considerazione di lievi scostamenti dalla percentuale attesa.

Un'altra segnalazione da parte dell'OIV ha riguardato la necessità di prevedere monitoraggi e verifiche in corso d'anno, per consentire la ridefinizione di obiettivi per i quali siano cambiate, per motivi non dipendenti dalla gestione aziendale, le condizioni di conseguimento.

Ancora, l'OIV ha ribadito l'opportunità di evitare di indicare finalità relative ad aspetti concernenti l'attività corrente e i suoi requisiti operativi e legali, ricordando come non sia mai opportuno agganciare la retribuzione di risultato al rispetto di vincoli imposti per legge, dovendo questa essere legata al raggiungimento di risultati configurabili non in termini di adempimento, ma di miglioramento della performance dell'organizzazione.

Da ultimo, in occasione della comunicazione all'OIV degli obiettivi assegnati ai commissari delle Aziende regionali per il 2019, l'Organismo ha segnalato l'esigenza di affiancare sempre ai pur utili obiettivi relativi al funzionamento interno delle Aziende, obiettivi relativi alla soddisfazione delle esigenze dell'utenza e alla prestazione dei servizi sanitari.

A tali aspetti si suggerisce di continuare a prestare attenzione anche per il futuro.

5. Il sistema di prevenzione della corruzione

Nel corso del triennio 2016-2019, l'OIV ha costantemente seguito e supportato metodologicamente le strutture della Regione

nell'individuazione di strumenti e misure di contrasto alla corruzione, nella prospettiva della piena e sostanziale attuazione dei principi e delle norme in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione. In applicazione del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha modificato il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 unificando in un solo strumento il PTPC (Piano triennale per la prevenzione della corruzione) e il PTTI (Programma triennale della trasparenza e dell'integrità), la Giunta regionale a decorrere dal 2017 ha adottato un unico documento riguardante il Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT) 2017–2019. Il Piano ed i relativi allegati, aggiornati annualmente, sono stati pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet della Regione entro il 31 gennaio di ogni anno.

Lo stato di applicazione delle misure di prevenzione previste nei PTPCT, è stato annualmente rendicontato all'OIV dal Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, sia con una specifica Relazione sull'attività, sia attraverso la scheda di relazione predisposta dall'ANAC e pubblicata sul sito istituzionale della Regione. L'OIV, nel corso dei numerosi incontri avuti con il RPCT della Regione, ha preso atto delle numerose difficoltà riscontrate inizialmente dal RPCT nello svolgere le specifiche funzioni previste in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Le difficoltà rappresentate sono dovute all'assenza di un'adeguata struttura di supporto dedicata e hanno trovato una prima soluzione con le variazioni organizzative intervenute nel corso dell'anno 2017. L'attività di collaborazione tra l'OIV e il RPCT, avviata sin dal momento dell'insediamento dell'Organismo, si è consolidata nel corso del triennio consentendo l'instaurarsi di un rapporto fattivo e il monitoraggio puntuale ed efficace delle problematiche emerse in sede di attuazione del PTPCT.

Nell'ambito di tale collaborazione, tra gli aspetti evidenziati dall'OIV è emersa l'armonizzazione del PTPCT con gli altri strumenti di programmazione della Regione. In particolare, come già accennato sopra, è stata rilevata l'esigenza di un maggior coordinamento fra il PTPCT e il Sistema della performance, da attuarsi soprattutto da parte di direttori e dirigenti e attraverso l'esplicitazione degli obiettivi

strategici e operativi previsti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza negli altri documenti di natura programmatica strategico-gestionale.

Inoltre - in occasione delle vicende relative agli illeciti verificatisi in alcuni concorsi banditi dall'Azienda Ospedaliera regionale di Perugia e che hanno visto coinvolte alcune unità di personale dirigenziale della Regione - l'attività di presidio svolta dall'OIV si è esplicitata nella formale richiesta al RPCT di inviare un'informativa all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sullo stato delle misure assunte dalla Giunta e in corso di adozione. A tale richiesta il RCPT ha dato seguito con nota del 14 giugno 2019.

6. La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione

Per quanto concerne l'attuazione degli adempimenti in tema di trasparenza, a partire dal PTPC 2017-2019 è stata prevista una specifica sezione che contiene le misure programmatiche in materia di trasparenza e integrità.

Relativamente alla valutazione sul funzionamento dei sistemi informativi e informatici che supportano la pubblicazione dei dati, nonché sulla ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti che concorrono alla loro pubblicazione e sul sistema di monitoraggio della pubblicazione degli stessi, l'OIV ha rilevato che appaiono operanti nell'Amministrazione una pluralità di sistemi, la cui integrazione risulta ancora limitata.

Ferma restando l'immediata precettività di tutti gli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente, l'OIV ha proceduto a verificare l'effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente sul sito internet della Regione - sezione Amministrazione trasparente - secondo le indicazioni fornite annualmente dall'ANAC.

Nel corso delle rilevazioni annuali in materia di assolvimento degli obblighi di pubblicazione, l'OIV ha analizzato la griglia di rilevazione ed ha formulato puntuali e precisi rilievi, regolarmente recepiti dalla Regione.

Tutte le attestazioni ed i relativi modelli allegati, per la cui predisposizione l'OIV si è avvalso della collaborazione del RPCT, sono stati pubblicati entro i termini di legge nella sezione Amministrazione trasparente del sito della Regione.

7. Il codice di comportamento

Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” dispone all'art. 54, comma 5, che ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio Organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento dei pubblici dipendenti approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

L'adozione del codice di comportamento da parte di ciascuna amministrazione rappresenta infatti una delle azioni e misure principali di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato, secondo quanto indicato nel Piano nazionale anticorruzione approvato dall'ANAC con delibera n. 72 del 2013. A tal fine, il codice costituisce elemento essenziale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) di ogni amministrazione.

Con DGR n. 37 del 28.01.2014 di adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016, la Regione Umbria ha adottato il Codice di comportamento dei dipendenti regionali, tuttora vigente. Le innovazioni normative di questi ultimi anni hanno però inciso profondamente sui contenuti dei codici di comportamento dei pubblici dipendenti, evidenziando la necessità di una revisione anche del codice regionale.

Con D.G.R. n. 569 del 06.05.2019, la Giunta regionale ha preadottato il Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Umbria - predisposto congiuntamente dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza e dal Servizio Organizzazione, gestione e amministrazione del personale - dando mandato ai Servizi competenti di acquisire il parere obbligatorio dell'Organismo indipendente di valutazione e di svolgere la consultazione pubblica previa pubblicazione sul sito istituzionale di un avviso pubblico.

Nella seduta del 23.05.2019, l'OIV ha avviato l'esame del Codice di comportamento ed ha rinviato ad una successiva riunione l'esame completo del documento. Nel corso dell'incontro del 20 giugno 2019, l'Organismo, in funzione collaborativa, ha ritenuto utile formulare

alcune osservazioni specificando che tale esame non sostituisce il parere obbligatorio che sarà reso dall'OIV sulla versione finale della proposta di modifica, da redigere tenendo conto degli eventuali contributi pervenuti durante la consultazione pubblica.

Al termine della procedura, conclusasi il 31 luglio 2019, un apposito gruppo di lavoro si è riunito al fine di valutare i contributi pervenuti e di perfezionare le modifiche alla bozza di Codice, inviato all'OIV il 9.12.2019, corredato di un quadro schematico delle osservazioni pervenute e delle modifiche apportate al testo.

I membri dell'OIV, verificata la regolarità della procedura seguita per l'adozione del Codice, nella riunione del 16 dicembre 2019 hanno espresso parere positivo in ordine alla adozione definitiva da parte della Regione.

8. L' ADISU

Con l'art. 20 bis della legge regionale del 27 marzo 2017, n.2, "Ulteriori modificazioni ed integrazione delle legge regionale 28 marzo 2006, n. 6 (Norme sul diritto allo studio universitario)" all'OIV della Regione Umbria-Giunta Regionale, è stata attribuita anche, a far data dal 30 Marzo 2017, la competenza sull'Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario (ADISU Umbria).

L'Agenzia Regionale per il Diritto allo Studio Universitario, è stata istituita con Legge regionale 28 marzo 2006, n. 6 al fine di favorire l'accesso e il proseguimento degli studi universitari agli studenti meritevoli ma privi di mezzi economici, nel quadro delle competenze attribuite a Stato, Regioni e Università in materia di diritto allo studio universitario (L. 390/1991-D.Lgs. 68/2012). Si tratta di un ente strumentale regionale dotato di personalità giuridica pubblica, avente autonomia organizzativa, amministrativa contabile e gestionale, ai sensi dell' articolo 13 della legge regionale 1° febbraio 2005, n. 2, sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza della Giunta regionale. Come previsto dall'Art. 10 della succitata L.R. sono organi dell'Adisu: 1. l'Amministratore unico; 2. il Collegio dei revisori dei conti; 3. il Comitato di indirizzo.

Dal 30 marzo 2017, l'OIV ha da subito stabilito una diretta interlocuzione con la governance dell'Agenzia e con gli uffici al fine di curare l'implementazione del ciclo della performance e assicurare la

piena realizzazione di tutti gli altri adempimenti che la legge affida alla supervisione e al controllo dell'Organo. I principali argomenti trattati sono stati:

- la valutazione degli obiettivi e dei risultati dell'anno 2017 e i criteri per l'assegnazione di quelli relativi al 2018;
- gli adempimenti in materia di trasparenza (relazione sullo stato dell'adempimento degli obblighi di trasparenza) per il 2017;
- assegnazione obiettivi 2018 ai Dirigenti;
- Piano della Performance 2018;
- Piano della prevenzione corruzione e trasparenza 2019-2021;
- esame della Relazione RPCT 2018;
- gli adempimenti in materia di trasparenza (relazione sullo stato dell'adempimento degli obblighi di trasparenza) per il 2018;
- relazione dell'OIV sul raggiungimento degli obiettivi 2018;
- la validazione della Relazione sulla Performance 2018.

In particolare per il 2018, l'assegnazione degli obiettivi ai Dirigenti è avvenuta con Decreto del Commissario Straordinario n. 65 del 26/07/2018, modificato dal successivo Decreto n. 69 del 19/09/2018. L'adozione del Piano delle Performance, è stato poi approvato successivamente con Decreto del Commissario Straordinario n. 70 del 21/09/2018. La Relazione sul raggiungimento degli obiettivi dei Dirigenti per l'annualità 2018 è stata esaminata dall'OIV nella seduta del 17/07/2019.

Nelle precedenti relazioni sui risultati dei dirigenti, l'OIV ha fornito suggerimenti per il miglioramento del complessivo ciclo della performance e la misurabilità dei risultati raggiunti, elaborando alcuni criteri utili a questo fine. In particolare, la necessità di definire gli obiettivi in maniera chiara, comprensibile e misurabile; di definirne il peso in percentuale rispetto all'insieme; di adottare indicatori in grado di consentire in maniera inequivocabile ed immediata il livello di raggiungimento e gli eventuali scostamenti dal target. L'OIV ha più volte sottolineato in modo particolare la necessità di rispettare i tempi del ciclo performance evitando in modo assoluto di far slittare l'assegnazione degli obiettivi ad esercizio inoltrato.

Per il 2018, infatti, come detto, il completamento della fase di assegnazione degli obiettivi è avvenuto addirittura tra luglio e settembre. Quando questo accade, difficilmente gli obiettivi scelti

intercettano reali bisogni dell'amministrazione e non sono in genere sfidanti. Per il 2018 in parte il ritardo è da addebitarsi all'avvicendamento ai vertici dell'Agenzia, avvenuto nel mese di gennaio dello stesso anno.

Per il futuro, l'OIV ha raccomandato una più attenta programmazione e un rispetto dei tempi fisiologici che non dovrebbe superare, di norma, il mese di febbraio. Inoltre l'OIV, dopo aver analizzato il contenuto delle relazioni dei Dirigenti, ha richiesto la determinazione di indicatori di outputs tali da definire anche il raggiungimento parziale e la relativa percentuale. Nel caso di obiettivi di miglioramento, anche la determinazione chiara di target di riferimento rispetto alla situazione pregressa di partenza.

Con decreto del Direttore ADISU n. 37 del 12 luglio 2019, è stata approvata la Relazione sulla performance 2018-2020, nella quale viene dato dei risultati organizzativi ed individuali realizzati rispetto alle attività afferenti l'annualità 2018.

In data 20.09.2019, l'OIV ha validato il processo di misurazione e valutazione svolto da ADISU ed ha conseguentemente approvato il documento di validazione della Relazione sulla Performance 2018-2020 affinché venisse pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del portale istituzionale dell'Agenzia.

Con Decreto n. 51 del 24/09/2019 l'ADISU ha poi proceduto all'approvazione del Piano della Performance 2019 – 2021, assegnando gli obiettivi 2019 ai propri Dirigenti con un ritardo ancora troppo vistoso e non compatibile con l'ordinato dispiegarsi del processo.

L'OIV, pertanto, segnala nuovamente l'importanza per il futuro, di assegnare gli obiettivi, così come previsto nel SMVP della Regione Umbria, entro i primi mesi dell'anno e ha invitato conseguentemente ADISU al rispetto dei tempi fissati nel ciclo di gestione della performance Regione Umbria.

9. L'ARPAL

L'Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro – ARPAL è stata istituita con la Legge regionale n. 1 del 14 febbraio 2018, quale ente strumentale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed avente autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e gestionale. Ai

sensi dell'art. 23 comma 3 della L.R. 14/2018, le funzioni di cui all'art.14, comma 4 del D.Lgs. n. 150/2009 sono state affidate anche per l'ARPAL Umbria, all'Organismo Indipendente di Valutazione della Giunta regionale.

Dal 1 luglio, con l'avvio della piena operatività dell'Agenzia, il Direttore regionale Luigi Rossetti (legale rappresentante di ARPAL), previo colloquio informale con la Presidente dell'OIV, ha provveduto alla pubblicazione dei dati da inserirsi nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale ARPAL all'interno del sito istituzionale della Giunta regionale.

In particolare si è provveduto all'aggiornamento dei contenuti in materia di Prevenzione, Corruzione e Trasparenza e alla verifica degli adempimenti di trasparenza per l'anno 2018.

L'OIV, fin dalle fasi iniziali di insediamento della nuova Agenzia, ha collaborato con i vertici ARPAL al fine di organizzare congiuntamente le attività necessarie a consentire l'espletamento delle funzioni ad esso attribuite. Va fatto presente che ARPAL ha recepito, con Determinazione Direttoriale n. 235/2018 di approvazione del Piano della Performance 2019-2021, il Sistema di misurazione e valutazione della performance della Giunta Regionale, approvato con D.G.R. n. 57 del 21/01/2019, in applicazione alle Linee guida per l'attuazione del Ciclo della Performance approvate con D.G.R. n. 1198 del 29/10/2018 i cui principi e criteri generali sono diretti anche agli enti strumentali della Regione Umbria.

Rispetto all'attività di valutazione, l'OIV ha esaminato e definito in incontri con il Direttore e la struttura dirigenziale la struttura del processo. In particolare è stato stabilito che il Direttore formalizza la fissazione e l'assegnazione degli obiettivi al Coordinatore e presenta una proposta di valutazione con la quale l'OIV valuta il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Secondo un sistema di assegnazione a cascata, ai sensi dell'art.12 del Regolamento di organizzazione di ARPAL, il Coordinatore definisce, nell'ambito degli obiettivi generali previsti nel piano di attività, gli obiettivi di ciascuna struttura dirigenziale e ne monitora la realizzazione.

Rispetto alla valutazione dell'attività svolta nel corso dell'annualità 2018, nella seduta OIV del 20.09.2019, è stato dato avvio all'esame delle relazioni pervenute relativamente alla formalizzazione degli obiettivi del Coordinatore e dei Dirigenti ARPAL (avvenute

rispettivamente con Determinazione Direttoriale n. 663 del 28/12/2018 e con Determinazione del Coordinatore n. 666 del 31/12/2018).

Nel merito, l'OIV ha formulato alcune considerazioni generali in merito a obiettivi, output ed indicatori:

- alcuni obiettivi sono indicati in forma di "avvio" di una attività, cosa che si raccomanda di evitare per l'incertezza che ne deriva sui contenuti;
- anche alcuni output e indicatori appaiono, in alcuni casi, formulati in maniera non pienamente congruente con la finalità di apprezzamento concreto della performance organizzativa e individuale dei dirigenti;
- si segnala la necessità di evitare la piena sovrapposizione di obiettivi del coordinatore e dei dirigenti;
- si ricorda di evitare di individuare come obiettivi e come fattori di output il semplice adempimento di misure previste dalla normativa nazionale e regionale.
- si segnala come alcuni obiettivi non sembrano formulati in maniera adeguata e non contengano output e indicatori.
- è importante garantire un'integrazione tra gli obiettivi di coordinatore e dirigenti e le misure da prevedere nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Rispetto agli obiettivi assegnati per l'annualità 2019, ARPAL ha provveduto ad approvare con Determinazione Direttoriale n. 235 del 01.04.2019, in prima battuta il Piano della Performance 2019-2021, rinviando ad un successivo atto la determinazione degli obiettivi del Coordinatore e dei Dirigenti, in seguito all'approvazione da parte della Giunta regionale, del Patto per lo sviluppo e la crescita e del Piano delle attività previsto dall'art. 19 c. 4 lett. b) della legge 1/2018, avvenuta con successiva D.G.R. 563 del 06.05.2019.

L'OIV ha considerato il documento un importante quadro generale di riferimento di carattere preliminare, la cui definizione non può prescindere, tuttavia per le annualità successive, da una contestuale declinazione degli obiettivi a Coordinatore e Dirigenti, nonché da un indispensabile collegamento con le misure intraprese in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, da declinare nel Piano Triennale anticorruzione e trasparenza..

L'assegnazione degli obiettivi 2019 a Coordinatore e Dirigenti è avvenuta pertanto, a esercizio ampiamente in corso, ed ha registrato

ulteriori successive modifiche con Determinazioni Direttoriali n. 801 del 20/08/2019 e n. 833 del 28/08/2019 e con Determinazioni del Coordinatore n. 829 del 23/08/2019 e n. 834 del 28/08/2019.

In ordine infine alla recente adozione del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'OIV, presane visione, ha rappresentato come esso rappresenti una semplice ricognizione delle attività necessarie per la costruzione di una effettiva pianificazione delle misure raccomandando l'avvio della mappatura dei processi per evidenziare concretamente le situazioni di rischio e conseguentemente pianificare le misure puntuali da porre in essere, già in occasione del primo aggiornamento da svolgersi entro il mese di gennaio 2020, così come richiesto dalla normativa vigente in materia.

Perugia 16 dicembre 2019

I membri dell'OIV
Alessandra Pioggia
Attilio De Iulio
Mauro Giustozzi