

UTI RIVIERA BASSA FRIULANA

**PIANO DELLE PERFORMANCE  
TRIENNIO 2019-2021**

## 1. IL PIANO DELLE PERFORMANCE

- 1.1. Il quadro normativo
- 1.2. Dalla performance individuale alla performance organizzativa
- 1.3. Le nuove prospettive dopo la Riforma Madia del pubblico impiego
- 1.4. Le fasi del ciclo di gestione della performance e i documenti (output)
- 1.5. Il coordinamento del piano delle performance con gli altri documenti dell'ente

## 2. INFORMAZIONI DI INTERESSE PER I CITTADINI E STAKEHOLDERS

- 2.1. L'UTI
- 2.2. Modalità operative
- 2.3. Il contesto territoriale
  - 2.3.1. Le convenzioni in essere con gli altri comuni
  - 2.4.2. Le risorse economico-finanziarie dell'ente

## 3. GLI OBIETTIVI STRATEGICI DELL'ENTE

- 3.1. Profili generali: dalle linee programmatiche agli strumenti operativi
- 3.2. Le risorse umane in capo ai responsabili
- 3.3. Gli obiettivi strategici nella gestione associata di funzioni

## **1. IL PIANO DELLE PERFORMANCE**

### **1.1. IL QUADRO NORMATIVO**

Per il governo di un territorio è necessario programmare, partendo da un'attenta analisi della comunità e dei suoi bisogni.

Considerando le risorse disponibili e combinando insieme necessità e possibilità, si arriva a decisioni politiche, gestionali e programmi che danno contenuto ai piani dell'amministrazione.

Tale programmazione rappresenta il "contratto" che il governo politico dell'ente assume nei confronti dei cittadini, i quali devono disporre delle informazioni necessarie per valutare, di fronte agli impegni politici assunti, i risultati ottenuti, in termini di efficacia e di efficienza.

Negli ultimi decenni, la pubblica amministrazione ha subito una grossa trasformazione, perché è passata dall'essere una struttura centralizzata e verticistica a una conformazione decentrata, basata su obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, dove un elemento-chiave del successo o meno dell'operato dell'amministrazione è il personale.

Per individuare i punti di criticità e di carenza, ma anche quelli di forza e le possibili aree di miglioramento, è necessario disporre di un buon sistema di misurazione dei risultati e di valutazione delle azioni, fondato principalmente sul "merito".

Attraverso la valutazione, i processi decisionali vengono supportati, la trasparenza viene aumentata e si risponde meglio alle esigenze dei cittadini.

I cambiamenti e le novità introdotti nell'ambito pubblico negli ultimi anni sono stati molteplici, formalizzati attraverso vari passaggi normativi, dal D. Lgs. 286/1999, al D. Lgs. 267/00, ovvero il Testo Unico sugli Enti Locali, nel quale si evidenzia la struttura accentuatamente ciclica del controllo di gestione, composta da una prima fase di programmazione e predisposizione degli obiettivi, una di rilevazione dei dati in base a costi, proventi e risultati conseguiti e infine una fase di valutazione e confronto di tali risultati con gli obiettivi prefissati, al fine di verificarne il livello di conseguimento e gli eventuali scostamenti.

Il monitoraggio della gestione dell'ente pubblico quindi, riguardando tutte le procedure che vanno dalla pianificazione delle strategie fino alla valutazione dei risultati, deve necessariamente tener conto di tutti i soggetti fisici coinvolti in tale processo, ovvero il personale dirigente e non, perché è da essi che dipende in buona sostanza il raggiungimento o meno degli obiettivi.

Successivamente, è la c.d. "riforma Brunetta" con il D. Lgs. 150/2009, recentemente modificato ed aggiornato dal "decreto Madia" (D.lgs. 74/2017), ad introdurre una nuova connotazione della valutazione, ponendo l'accento sul concetto di performance.

Questo termine viene qui per la prima volta utilizzato in un contesto formale, identificandolo come il risultato che si consegue svolgendo una determinata attività.

Il risultato nasce da un obiettivo e si concretizza in una o più prestazioni, riconducibili ad uno o più soggetti che pongono in essere le attività per raggiungerlo.

### **1.2. DALLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ALLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA**

Uno degli aspetti di maggiore rilievo innovativo delle riforme degli ultimi anni (D.lgs. n. 150/2009 - Riforma Brunetta - e D.lgs. n. 74/2017 e n. 75/2017 - Riforma Madia -, confermati dal CCNL 21 maggio 2018 e, a livello regionale, dal CCRL 15 ottobre 2018) è costituito, come detto, dalla valorizzazione degli istituti meritocratici e dalla connessa scelta di individuare i dirigenti (o

i titolari di posizione organizzativa) e i dipendenti meritevoli sulla base degli esiti delle valutazioni delle performance individuali ed organizzativa.

Si deve subito evidenziare che il legislatore ha distinto la nozione di performance individuale da quella di performance organizzativa, il che costituisce un elemento di marcata novità a livello normativo, ma anche a livello di metodologie di valutazione utilizzate negli enti locali e nelle altre pubbliche amministrazioni.

Infatti, fino alla entrata in vigore delle nuove disposizioni del D.lgs. n. 150/2009, le valutazioni hanno avuto di mira soprattutto le **performance individuali**, intese come grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati dagli organi di governo, generalmente da parte delle giunte, ai singoli dirigenti e, a cascata, di quelli assegnati dai dirigenti ai titolari di posizione organizzativa ed ai dipendenti. Valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi a cui, nella gran parte dei casi, si sono aggiunte le valutazioni delle capacità manageriali e talvolta delle competenze professionali.

Il che ha sicuramente permesso, nei casi in cui tali metodologie sono state applicate con una marcata attenzione ai dati sostanziali e non con la logica del mero adempimento, di ottenere dei risultati positivi sul terreno della valutazione dei risultati ai fini della erogazione del trattamento economico accessorio ad esso collegato (indennità di risultato per dirigenti e titolari di posizione organizzativa e produttività per i dipendenti), sulle attività svolte dall'ente e sul terreno della crescita professionale.

Ma questi risultati sono stati parziali, in quanto è mancato, pressoché dappertutto, il collegamento con l'andamento complessivo delle amministrazioni: in molti casi, sono stati rilevati, da un lato, esiti positivi o ampiamente positivi delle valutazioni delle attività svolte e, dall'altro, esiti negativi o ampiamente negativi della qualità dell'attività amministrativa.

La risposta normativa a questa lacuna è costituita proprio dalla attivazione della **performance organizzativa**, accanto a quella individuale. Con quest'ultima si misura il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli, con la prima si misura l'andamento complessivo dell'ente.

La nozione di performance organizzativa, sulla base delle previsioni del D.lgs. n. 74/2017, viene definita da specifiche Linee Guida della Funzione Pubblica.

In altri termini, si mutuano esperienze e metodologie che sono largamente diffuse ed utilizzate nel settore privato, essendovi un collegamento diretto ed immediato tra l'andamento della valutazione individuale (e, quindi, l'erogazione dei connessi benefici) e l'andamento generale.

Siamo dinanzi ad una scelta che nel pubblico impiego ha un carattere del tutto innovativo, sia per gli impatti immediati sia per i cambiamenti nei comportamenti che tende a stimolare: i singoli dirigenti (o i titolari di posizione organizzativa) non devono solo preoccuparsi di svolgere bene le proprie attività e di raggiungere gli obiettivi individuali assegnati, ma devono anche preoccuparsi di dare, ovviamente nell'ambito delle proprie competenze, il contributo a che l'ente raggiunga complessivamente risultati positivi.

La riforma del D.lgs. n. 150/2009 si caratterizza proprio per l'introduzione degli obiettivi di carattere generale, come definiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché per l'accresciuto rilievo che viene riconosciuto alla performance organizzativa, che consente di definire il significato di andamento positivo di una pubblica amministrazione.

Con la recente riforma del pubblico impiego (D.lgs. n. 75/2017 e n. 74/2017) è stato rafforzato il peso della componente performance organizzativa, con particolare riferimento agli indicatori dei risultati concreti prodotti dall'ente all'esterno ed al suo andamento complessivo.

Con i D.lgs. n. 74 e 75/2017 sono state operate inoltre alcune marcate “correzioni” alle scelte contenute nella Riforma Brunetta.

Il riferimento va in particolare a due elementi: le fasce di merito e la quantità di risorse da destinare al trattamento economico accessorio legato alla incentivazione della performance.

Alla valutazione positiva, sia della performance individuale che organizzativa, il legislatore collega ancor di più l'applicazione di istituti premianti, dando rilievo alla meritocrazia, cercando di superare la logica dell'appiattimento e dell'egualitarismo che caratterizzano il pubblico impiego.

A tal fine si segnalano istituti quali il collegamento tra esiti della valutazione ed erogazione della indennità di risultato per dirigenti e posizioni organizzative, l'introduzione delle progressioni orizzontali come strumento per la valorizzazione del merito, il collegamento tra obiettivi e produttività ed il divieto di sua erogazione “a pioggia”, cioè sulla base di criteri automatici.

La necessità della suddivisione del personale, delle posizioni organizzative e dei dirigenti in fasce di merito ai fini della erogazione del salario accessorio legato alla incentivazione della performance viene confermata, ma la disciplina delle stesse non è effettuata dal legislatore o, nelle pubbliche amministrazioni non statali, dai regolamenti dell'ente in coerenza con le scelte del legislatore nazionale, ma dalla contrattazione collettiva.

### **1.3. LE NUOVE PROSPETTIVE DOPO LA RIFORMA MADIA DEL PUBBLICO IMPIEGO**

Come anticipato, e ad integrazione di quanto esposto nel paragrafo precedente, i già menzionati provvedimenti di riforma della pubblica amministrazione (D.lgs. n. 74/2017 e 75/2017), attuativi della legge delega n. 124/2015, aprono una nuova fase in materia di premialità e valutazione, che presenta elementi di continuità con il passato e con l'impostazione della Riforma Brunetta, ma anche elementi di innovazione e di discontinuità.

Vale la pena indicare in modo sintetico i punti di maggiore novità.

In materia di **performance organizzativa**, le nuove norme, oltre a dare, in generale, maggiore rilievo al piano della valutazione, innovano in tre principali direzioni.

In primo luogo, introducono all'interno del cosiddetto "ciclo della performance" una nuova componente - quella degli obiettivi generali - pensati come una sorta di quadro generale di riferimento programmatico per tutte le pubbliche amministrazioni (cfr. il nuovo articolo 5 del D.lgs. n. 150/2009, come modificato dall'art. 3 del D.lgs. n. 74/2017).

Essi identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza e in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini.

All'interno di questo quadro generale, si collocano poi gli obiettivi specifici delle singole amministrazioni pubbliche, tenute - in qualche modo - a rendere coerente la propria pianificazione strategica ed operativa con il livello nazionale.

Se ben congegnati, essi possono consentire di stabilire risultati attesi comuni alle diverse amministrazioni, incentivando quella logica del confronto di performance tra amministrazioni diverse che costituisce uno degli elementi più importanti per superare l'autoreferenzialità che ha caratterizzato la pianificazione degli obiettivi da parte delle singole amministrazioni.

Sempre in un'ottica di ricomposizione degli obiettivi, vi è la previsione espressa che nel caso di gestione associata di funzioni da parte degli enti locali, su base volontaria ovvero obbligatoria ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni siano definiti unitariamente (nuovo articolo 5 del D.lgs. n. 150/2009, comma 1-bis, come modificato dall'art. 3 del D.lgs. n. 74/2017).

Inoltre la nuova normativa si preoccupa di rafforzare il collegamento tra ciclo della performance e ciclo di bilancio. Questo obiettivo era espressamente indicato anche nella legge delega.

Si tratta, per questo specifico aspetto, di rendere maggiormente evidenti i collegamenti tra poste di entrata e di spesa ed obiettivi stabiliti nei piani.

Questo compito dovrebbe essere facilitato dalla nuova impostazione dei bilanci degli enti e delle amministrazioni, in armonia con i nuovi principi contabili, con la classificazione di bilancio in base alle diverse missioni ed ai diversi programmi e con i nuovi documenti di bilancio.

Infatti le nuove norme stabiliscono espressamente un obbligo di coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile agli enti locali.

Infine vi è il tentativo di aprire la valutazione della performance organizzativa - ed in qualche misura anche la pianificazione iniziale degli obiettivi - ad apporti e stimoli esterni.

Si tratta, ancora una volta, di misure che si muovono nella direzione di superare l'autoreferenzialità della pianificazione e della valutazione.

Gli strumenti che le nuove norme introducono a questo fine sono due tipi.

Da una lato, vi è la previsione di meccanismi per favorire la partecipazione di utenti e cittadini, anche in forma associata, 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 che dovranno essere stabilite dallo stesso Organismo.

Sulla linea di innovazioni già introdotte nel passato, le nuove norme ribadiscono inoltre che ciascuna amministrazione adotti sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati (cosiddetta customer satisfaction), favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi (nuovo articolo 19-bis, comma 1-bis, del d. lgs. n. 150/2009, introdotto dall'art. 13 del d. lgs. n. 74/2017).

Dall'altro lato, vi è il tentativo di guidare maggiormente la valutazione della performance con linee guida e indirizzi nazionali, e di aprirla agli apporti di agenzie valutative esterne, facenti parte di una rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche che dovrebbe promuovere la valutazione esterna delle pubbliche amministrazioni, oltre a favorire la condivisione di esperienze e definire metodologie di valutazione comuni (cfr. nuovo articolo 8, comma 1-bis del D.lgs. n. 150/2009, introdotto dall'art. 6 del d. lgs. n. 74/2017; cfr. anche articolo 7 del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, adottato in attuazione dell'art. 19 del D.L. n. 90/2014).

Novità importanti vanno segnalate anche sul piano della cosiddetta **performance individuale**.

Sicuramente, l'aspetto di maggiore novità è rappresentato dal superamento delle tre fasce di valutazione previste dalla Riforma Brunetta, cui era stato collegato un meccanismo di differenziazione forzata dei premi (cosiddetta quota system). Occorre, peraltro, notare che tale meccanismo non è stato - di fatto - mai concretamente applicato.

Con la nuova formulazione dell'art. 19 del D.lgs. n. 150/2009, dopo le modifiche apportate dall'art. 13 del D.lgs. n. 74/2017 si è scelto di non rinunciare - almeno in linea teorica - alla differenziazione retributiva connessa a differenze valutative della prestazione individuale.

Vi è però la rinuncia a definire - per legge - un meccanismo da applicare a tutte le amministrazioni, con una forte impronta dirigistica e top-down.

Probabilmente, ciò che ha guidato il legislatore è stata anche la scelta di rendere coerente questa parte della riforma con le innovazioni che hanno riguardato il rapporto tra legge e contrattazione collettiva (cfr. la nuova formulazione dell'art. 2, comma 2 del D.lgs. n. 165/2001 dopo le modifiche introdotte dal D.lgs. n. 75/2017). Innovazioni che tendono a restituire alla contrattazione collettiva il ruolo di fonte preminente in materia di rapporto di lavoro, con una ripristinata protezione rispetto alle "incursioni legislative".

Poiché la retribuzione è materia tipica del rapporto di lavoro, si è ritenuto che fosse maggiormente in linea con l'impostazione di sistema rinviare alla contrattazione collettiva - come per l'appunto fa il nuovo articolo 19 - la definizione della quota di risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale, fissando altresì criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi valutativi, corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

Le novità interessano anche il tema della **premialità**.

Del superamento delle tre fasce si è appena detto. Vi sono però almeno altri due punti da segnalare.

Innanzitutto, viene riformulato l'obbligo per la contrattazione integrativa di destinare al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Tale disposizione era stata introdotta dall'articolo 54, comma 1 del D.lgs. n. 150/2009, che aveva modificato l'art. 40 del D.lgs. n. 165/2001. Si trattava, nell'impostazione della Riforma Brunetta, del logico completamento della disposizione relativa alle tre fasce di premialità. Per rendere effettiva e realmente vincolante tale disposizione, evitando un suo depotenziamento per effetto di scelte elusive compiute in contrattazione integrativa, era posto a carico di questa l'obbligo di destinare ai premi individuali la parte prevalente dell'accessorio. In tal modo, il meccanismo delle tre fasce avrebbe potuto giovare di una provvista finanziaria adeguata e non meramente residuale.

Anche questa parte della precedente riforma non è stata mai applicata a causa dei rinvii successivamente disposti.

Nella riformulazione operata dal D.lgs. n. 75/2017 essa viene ora superata, in linea con il rinnovato ruolo della contrattazione di secondo livello.

Permane a carico di quest'ultima un obbligo di destinare alla performance risorse adeguate, ma muta decisamente la prospettiva: prima l'obbligo di destinazione delle risorse aveva di mira la performance individuale, ritenuto l'ambito privilegiato per le politiche premiali degli enti.

Ora il focus si sposa sulla performance in generale, quindi anche su quella organizzativa, con un ampliamento dei gradi di libertà della contrattazione di secondo livello: quest'ultima è vincolata infatti a destinare alla performance, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati.

Peraltro, il concetto di "quota prevalente" viene misurato non sul complesso delle risorse destinate alla contrattazione di secondo livello, ma sulla sola parte variabile di esse.

Dunque, si attenua la rigidità del vincolo e si "concedono" alla contrattazione integrativa, maggiori spazi decisionali e di manovra.

#### **1.4. LE FASI DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE E I DOCUMENTI (OUTPUT)**

Sulla base delle indicazioni di cui ai precedenti paragrafi, il ciclo della *performance* può essere definito come un percorso che devono seguire coloro che operano all'interno delle singole amministrazioni, passando dall'analisi della situazione di partenza all'identificazione degli obiettivi di miglioramento con il supporto anche dei vari *stakeholder* interni ed esterni, dall'assegnazione delle risorse utili al conseguimento degli obiettivi (collegamento con il ciclo finanziario) fino alla misurazione e alla valutazione dei risultati globali (*performance* organizzativa) e dei singoli (*performance* individuale).

In particolare, il D.lgs. n. 150/2009, all'art. 4, modificato dal D.lgs. n. 74/2017, definisce le fasi del ciclo di gestione delle performance come seguono:

- (i) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- (ii) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- (iii) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- (iv) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- (v) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Con riferimento alla prima fase, l'art. 5, comma 2 del D.lgs. n. 150/2009 richiede che gli obiettivi siano:

- (i) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione;
- (ii) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- (iii) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- (iv) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- (v) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- (vi) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- (vii) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Per ogni obiettivo devono essere individuati uno o più indicatori e i relativi target ai fini di consentire la misurazione e la valutazione della performance.

A ben vedere, gli indicatori di performance rendono concreta l'attività di misurazione.

I target, o valori obiettivo, rappresentano invece il risultato atteso che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o di un processo.

A tal riguardo, è utile segnalare come l'introduzione di un target rappresenti un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti, soprattutto al fine di dare un indirizzo e uno stimolo al miglioramento.

Affinchè questo avvenga, però, è necessario che:

- (i) il target sia ambizioso, ma realistico;



- (ii) il target sia quantificabile e misurabile;
- (iii) i soggetti incaricati di ottenerlo abbiano abilità e competenze sufficienti e che i processi sottostanti rendano il target effettivamente raggiungibile;
- (iv) il target sia accettato dall'individuo o dal gruppo incaricato di raggiungerlo.

La Riforma Brunetta specifica anche i documenti (output) del ciclo di gestione della performance.

Nello specifico, il D.lgs. n. 150/2009, all'art. 10, comma 1, come novellato dal D.lgs. n. 74/2017, precisa che, al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni devono annualmente redigere (e pubblicare sul proprio sito istituzionale):

- (i) un documento programmatico triennale, denominato Piano della Performance, da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi e delle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori;
- (ii) un documento, denominato Relazione sulla Performance, che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Pertanto, il ciclo di gestione delle performance deve produrre come output documentali il Piano delle Performance e la Relazione sulla Performance.

La struttura e i contenuti del Piano delle Performance sono disciplinati dal D.lgs. n. 150/2009 e dalla delibera CIVIT (attuale ANAC) n. 112/2010.

In particolare, il Piano delle Performance può essere così definito: il documento programmatico triennale attraverso il quale l'ente esplicita gli indirizzi e gli obiettivi strategici (triennali) e operativi (annuali), con relativi indicatori e target, ai fini della misurazione e valutazione della performance nei confronti degli stakeholder di riferimento e, quindi, dell'intera collettività.

In buona sostanza, il piano definisce gli elementi fondamentali (obiettivi, indicatori e target) su cui si baserà la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance.

In altri termini, è un documento che mette insieme le priorità strategiche dell'ente, con gli obiettivi di carattere strategico, con le performance organizzative e con gli obiettivi assegnati ai singoli dirigenti, il tutto in una chiave di conseguenze concrete che si determinano per gli utenti, i cittadini ed i portatori di specifici interessi.

Come anticipato, ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 150/2009, il Piano delle Performance deve garantire 3 scopi: (i) la qualità; (ii) la comprensibilità; (iii) l'attendibilità.

Con riferimento alla qualità si vuole consentire la verifica interna ed esterna della qualità del sistema di obiettivi o, più precisamente, del livello di coerenza con i requisiti metodologici. Quindi occorre indicare gli obiettivi, ma anche il metodo ed il processo con cui si è arrivati alla loro definizione.

Ed ancora, con riferimento alla comprensibilità è necessario rendere evidente il legame che sussiste tra i bisogni della collettività, la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione.

Con riferimento alla esigenza di attendibilità è necessario rendere possibile la verifica della correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, target).

Il Piano delle Performance diviene concretamente strumento per:

- (i) supportare i processi decisionali, favorendo la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi, in funzione del miglioramento del benessere dei destinatari diretti e indiretti (creazione di valore pubblico);
- (ii) migliorare la consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi dell'amministrazione, guidando i percorsi realizzativi e i comportamenti dei singoli;
- (iii) comunicare anche all'esterno (accountability) ai portatori di interesse (stakeholder) priorità e risultati attesi.

Si segnala che la valutazione della performance del personale dipendente delle amministrazioni della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia è disciplinata altresì dall'art. 9 della L. n. 16/2010, il cui comma 1 recita: *“1. Al fine di valutare la prestazione organizzativa e individuale del personale, le amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale e gli enti del servizio sanitario della regione adottano progressivamente un apposito sistema di misurazione e di valutazione che individui le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e di valutazione della prestazione, le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Le amministrazioni e gli enti adottano, con le modalità e per la durata stabilite dai rispettivi ordinamenti:*

- a) un documento programmatico o piano della prestazione, costantemente aggiornato ai fini dell'inserimento di eventuali variazioni nel periodo di riferimento, che definisce, con riferimento agli obiettivi individuati e alle risorse disponibili, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della prestazione dell'ente nonché gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti e relativi indicatori;*
- b) un documento di relazione sulla prestazione che evidenzia, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse, rilevando gli eventuali scostamenti”.*

### **1.5. IL COORDINAMENTO DEL PIANO DELLE PERFORMANCE CON GLI ALTRI DOCUMENTI DELL'ENTE**

Il valore essenziale del Piano delle Performance è quello di sintetizzare in un unico documento informazioni che oggi sono contenute in vari atti delle amministrazioni, con particolare riferimento al programma di mandato, al Documento Unico di Programmazione (D.U.P.), al Piano Esecutivo di Gestione (PEG) ed al Piano degli Obiettivi (PDO).

L'ANAC ha più volte evidenziato la necessità che questo documento sia strettamente connesso anche con le indicazioni dettate nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

In particolare, la fase di pianificazione degli obiettivi è sempre sviluppata in coerenza con gli indirizzi generali dell'organo di governo, che costituiscono le linee strategiche che l'amministrazione intende perseguire nel corso del proprio mandato ed è a tali indirizzi che si collega poi la programmazione finanziaria, attraverso il D.U.P., introdotto con il “nuovo sistema contabile armonizzato” di cui al D.lgs. 118/2011.

Nel D.U.P., approvato dall'Assemblea dei Sindaci dell'UTI con deliberazione n. 8 del 21/03/2019, sono illustrati, sulla base delle linee programmatiche dell'amministrazione, gli indirizzi strategici dai quali discendono direttamente gli obiettivi strategici, aventi un orizzonte temporale che comprende tutto il mandato dell'amministrazione.

Questi ultimi sono articolati in obiettivi operativi, di durata al massimo triennale.

Il D.U.P. costituisce presupposto necessario e guida strategica per tutti gli altri documenti di programmazione, tra i quali il PEG, con il quale gli obiettivi operativi da realizzare vengono ripresi ed assegnati ai responsabili delle strutture, con le relative risorse.

Secondo le disposizioni normative che, con l'introduzione del sistema contabile armonizzato, hanno modificato l'articolo 169 del D.lgs. 267/2000, il PEG deve contenere in maniera organica il Piano delle Performance, quale documento programmatico triennale che descrive obiettivi ed indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione e delle sue strutture.

Come anticipato, nel Piano delle Performance gli obiettivi operativi riportati nel D.U.P. sono assegnati alle strutture competenti alla loro realizzazione ed individuati per ciascuno di essi gli indicatori per la misurazione dei risultati ottenuti.

Con il piano quindi, ad ogni obiettivo operativo vengono fatti discendere uno o più indicatori (di performance o di attività) finalizzati alla misurazione della performance su varie dimensioni: efficacia, efficienza, qualità, trasparenza, ecc..

Inoltre vengono individuate le risorse umane e finanziarie assegnate ad ogni struttura.

Il grado di avanzamento nella realizzazione degli obiettivi viene poi monitorato durante l'anno per consentire ai responsabili delle strutture e all'amministrazione di valutare lo stato di attuazione degli obiettivi prefissati e quindi di intervenire, se necessario, con azioni di correzione o modifica degli stessi.

Esistono quindi una relazione e un collegamento tra i documenti di programmazione (indirizzi generali, D.U.P., PEG e, al suo interno, piano delle performance) e tra gli obiettivi dell'ente nelle loro diverse formulazioni (strategici e operativi).

La rilevazione e l'analisi dei risultati raggiunti e degli scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati costituisce il momento conclusivo del "ciclo della performance", formalizzato attraverso la già citata Relazione sulla Performance (art. 10 c. 1 lett. b) D. Lgs. 150/2009), che evidenzia a consuntivo i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

La Relazione sulla Performance viene sottoposta alla validazione dell'Organo di Valutazione, atto che costituisce presupposto per l'erogazione dei premi di risultato in favore di dipendenti e dirigenti, sulla base della valutazione ottenuta da ciascuno.

## **2. INFORMAZIONI DI INTERESSE PER I CITTADINI E STAKEHOLDERS**

L'U.T.I. Riviera Bassa Friulana è stata istituita nel 2016, quale Unione Territoriale Intercomunale, contestualmente alla cessazione delle Province della Regione Friuli Venezia Giulia. In base alla legge regionale 26/2014 è composta di n. 12 Comuni, anche se attualmente vi aderiscono 11 Comuni, risulta difatti escluso il Comune di Rivignano-Teor. E' stata formalmente istituita con verbale dell'Assemblea dei Sindaci n. 1 del 20 aprile 2016 ed è perciò composta dai Comuni di: Carlino, Latisana, Lignano Sabbiadoro, Marano Lagunare, Muzzana del Turgnano, Palazzolo dello Stella, Pocenja, Porpetto, Precenico, Ronchis e San Giorgio di Nogaro, in conformità a quanto

previsto dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1282 del 02 luglio 2015, con la quale è stato approvato il Piano di riordino territoriale di cui all'articolo 4, comma 6, della L.R. 26/2014.

L'ambito territoriale dell'Unione coincide con quello dei Comuni che la costituiscono. Il Piano dell'Unione, adottato dall'Assemblea dei Sindaci con deliberazione n. 14 del 23/04/2018 e recepito:

- nella Concertazione Regione-Enti locali per l'individuazione di interventi di sviluppo, Risorse 2017-2019;
- nella Concertazione Regione-Enti locali per l'individuazione di interventi di sviluppo, Risorse 2018-2020, sottoscritta in data 4 aprile 2018;
- nella Concertazione Regione-Enti locali per l'individuazione di interventi di sviluppo - Risorse 2019-2021, recepita in legge regionale 28 dicembre 2018, n. 29

definisce gli obiettivi del Piano delle Performance dell'U.T.I.. L'U.T.I. è, difatti, destinataria di trasferimenti ordinari dalla Regione FVG per le spese di funzionamento ordinario e di trasferimenti in conto capitale per le spese di investimento, denominati "Intese per lo sviluppo" e aventi durata triennale.

Lo Statuto dell'Unione è la norma fondamentale per l'organizzazione dell'ente; in particolare, il medesimo, specifica le attribuzioni degli organi, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, le collaborazioni con gli altri enti, la partecipazione popolare, il decentramento e l'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi.

## **2.1. MODALITÀ OPERATIVE**

Sono organi di governo dell'Ente: l'Ufficio di Presidenza, l'Assemblea dei Sindaci e il Presidente dell'Unione.

L'organizzazione dell'Ente si articola in Settori, cui è preposto il Dirigente individuato nella figura del Segretario Generale del Comune di Latisana, Ente capofila dell'U.T.I.. Non vi singoli Responsabili di servizio, ossia dipendenti di categoria D cui siano stati affidati incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 109 del Testo Unico degli Enti locali (TUEL) e a cui sia riconosciuta una specifica posizione organizzativa, considerato che l'Ente consta di soli 5 dipendenti assunti alla data del 31 dicembre 2018.

## **2.2. IL CONTESTO TERRITORIALE**

L'U.T.I. comprende i Comuni di Latisana, Carlino, Lignano Sabbiadoro, Marano Lagunare, Muzzana del Turignano, Palazzolo dello Stella, Pcenia, Porpetto, Precenico, San Giorgio di Nogaro Ronchis.

La conoscenza del territorio e delle sue strutture costituisce attività prodromica per la costruzione di qualsiasi obiettivo strategico.

Per quanto non espressamente previsto in ordine al contesto esterno, si rimanda al Documento Unico di Programmazione (DUP) 2019/2021, approvato con deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 8 del 21/03/2019.

## **2.3. IL CONTESTO INTERNO**

Con riferimento al contesto interno l'U.T.I. ha assunto proprio personale al termine dell'anno 2018 e allo stato attuale dispone di n. 2 Cat. C, di cui una figura tecnica e una figura

amministrativo-contabile assunte a tempo pieno e indeterminato. L'Unione è inoltre in procinto di assumere a tempo pieno e indeterminato:

- n.1 Cat. D in area tecnica, resasi necessaria a seguito di dimissioni volontarie della precedente pari Cat.;
- n. 1 Cat. D in area amministrativo-contabile;
- n. 1 Cat. C in area amministrativa, resasi anch'essa necessaria a seguito di dimissioni volontarie di figura di pari Cat. C.

Fanno parte del personale dell'Ente ma a tempo determinato:

- n.1 Cat. D presso l'Ufficio di Staff del Presidente dell'Unione;
- n. 1 Direttore Generale ad Interim dell'Unione.

La ridotta consistenza numerica del personale dell'ente va inoltre ad intrecciarsi con i sempre maggiori vincoli normativi imposti dalla legge nei vari settori in cui l'Ente opera e alla stratificazione normativa, che rende sempre più complesse e di difficile comprensione le procedure dell'Ente locale.

Il numero di dipendenti e la struttura organizzativa dell'Ente al 31.12.2018 è la seguente:

DIPENDENTI	NUMERO
Segretario Generale	1 (Dott. Nicola Gambino)
Dirigenti	0
Posizioni Organizzative	0
Dipendenti al 31.12.2018	5

### **2.3.1. Le convenzioni in essere con gli altri comuni**

L'U.T.I. si sta adoperando per consolidare l'esperienza di collaborazione nell'ambito dei Comuni aderenti, in particolar modo nella gestione dell'ufficio C.U.C., attualmente in Convenzione con i Comuni di Latisana, Ronchis, Muzzana del Turgnano, San Giorgio di Nogaro, Carlino e Marano.

### **2.3.2. Le risorse economico-finanziarie dell'ente**

L'ordinamento finanziario dell'U.T.I. è disciplinato da normativa regionale.

La gestione finanziaria dell'Ente si svolge in base al bilancio annuale di previsione, deliberato dall'Assemblea dei Sindaci entro il termine stabilito dalla legge osservando i principi di universalità, unità, annualità, veridicità, pubblicità, integrità e del pareggio economico e finanziario.

Il bilancio e gli allegati prescritti dalla legge devono essere redatti in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi ed interventi.

Gli impegni di spesa, per essere efficaci, devono contenere il visto di regolarità contabile attestante la relativa copertura finanziaria da parte del Responsabile del servizio finanziario.

I dati finanziari dell'ente sono consultabili sul sito dell'Ente nella sezione "Amministrazione Trasparente".

### **3. GLI OBIETTIVI STRATEGICI DELL'ENTE**

#### **3.1. PROFILI GENERALI: DALLE LINEE PROGRAMMATICHE AGLI STRUMENTI OPERATIVI**

L'individuazione degli obiettivi strategici richiede la preliminare definizione dei principali contenuti che la programmazione strategica ed i relativi indirizzi generali, con riferimento al periodo di mandato, devono avere.

Occorre preliminarmente tener conto che con l'introduzione della nuova contabilità armonizzata è stata modificata la struttura del Bilancio di Previsione e quindi del Piano Esecutivo di Gestione.

In particolare, la parte spesa del bilancio è articolata in missioni e programmi (articolo 14 del D.lgs. n. 118/2011), la cui elencazione è obbligatoria per tutti gli enti.

Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate; sono definite in base al riparto di competenze stabilito dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, assumendo come riferimento le missioni individuate per lo Stato.

I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi istituzionali definiti nell'ambito delle missioni; la denominazione del programma riflette le principali aree di intervento delle missioni di riferimento, consentendo una rappresentazione di bilancio, omogenea per tutti gli enti pubblici, che evidenzia le politiche realizzate da ciascuna amministrazione con pubbliche risorse.

All'interno dell'aggregato missione/programma le spese sono suddivise per Titoli, secondo i principali aggregati economici che le contraddistinguono.

Nella predisposizione del DUP 2019/2021, partendo dagli indirizzi generali di governo relativi alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del quinquennio di mandato amministrativo, In altri termini, la Sezione Strategica del DUP sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente, mentre la Sezione Operativa individua, per ogni singola missione, i programmi che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella Sezione Strategica.

Gli obiettivi strategici che l'amministrazione intende perseguire sono stati pertanto individuati nel DUP per ogni missione di bilancio.

Essi rappresentano le direttrici fondamentali lungo le quali si intende sviluppare l'azione dell'ente.

Le scelte strategiche dell'ente vengono pertanto declinate in termini operativi, sicché le linee programmatiche che l'amministrazione ha tracciato per il suo mandato si traducono in obiettivi di medio e di breve termine da conseguire in concreto.

#### **3.2. LE RISORSE ECONOMICO-FINANZIARIE IN CAPO AL RESPONSABILE**

In relazione ai dati complessivi dell'ente con riferimento alle risorse finanziarie assegnate per svolgere le attività assegnate al settore di riferimento e raggiungere gli obiettivi si rimanda al D.U.P. 2019/2021.

### 3.3. GLI OBIETTIVI STRATEGICI NELLA GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI

L'articolo 30, comma 1 del TUEL sancisce che *“al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni”*.

Le convenzioni, dunque, sono accordi organizzativi cui accedono gli enti locali al fine di far fronte ad esigenze di collaborazione, grazie al coordinamento gestionale nell'esercizio di funzioni, servizi e attività, senza che sia necessario realizzare una nuova e stabile struttura organizzativa dotata di personalità giuridica.

Ai sensi dell'art. 14, comma 28 del D.L. 78/2010 (conv. con modif. in L. 122/2010), interamente sostituito dal D.L. 95/2012 (c.d. spending review), conv. con modif. in L. 135/2012, le convenzioni sono, assieme alle Unioni di Comuni, lo strumento individuato dal legislatore per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Le convenzioni sono altresì contemplate nell'art. 20 della L.R. n. 2/2006 (*“1. Allo scopo di rendere la propria azione maggiormente efficace ed efficiente, gli enti locali possono esercitare le funzioni e gestire i servizi in modo coordinato in ambiti territoriali adeguati sotto il profilo demografico, ambientale e socio-economico, mediante le seguenti forme di collaborazione: a) convenzioni; b) associazioni intercomunali; c) unioni dei Comuni; c bis) unioni dei Comuni montani, di seguito denominate Unioni montane. 2. Gli atti relativi alla costituzione e alla modificazione delle forme collaborative sono comunicati alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali”*) e nell'art. 21 della medesima legge (*“1. Le convenzioni disciplinano lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi determinati. 2. Le convenzioni stabiliscono l'oggetto, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie. Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli stessi a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti”*).

Tali previsioni normative si inseriscono nella più generale disciplina nazionale prevista dall'art. 15 della L. n. 241/1990, secondo cui le pubbliche amministrazioni possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività che rivestono un interesse comune.

Tali accordi, in sostanza, istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune.

Dunque, è di particolare importanza il requisito dell'interesse comune delle pubbliche amministrazioni sottoscriventi, da valutarsi secondo un criterio di effettività alla luce di un'attenta valutazione del caso concreto.

In altri termini, la cooperazione mira a garantire congiuntamente l'esecuzione di compiti di interesse pubblico che tutte le parti della cooperazione sono chiamate a svolgere.

Tale esercizio congiunto è caratterizzato dalla partecipazione e dagli obblighi reciproci delle parti contrattuali.

Pertanto, in un'ottica di ricomposizione degli obiettivi, è necessario, nel caso di gestione associata di funzioni da parte degli enti locali, su base volontaria ovvero obbligatoria ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni siano definiti unitariamente (nuovo articolo 5 del D.lgs. n. 150/2009, comma 1-bis, come modificato dall'art. 3 del D.lgs. n. 74/2017).

Come anticipato, l'U.T.I. allo stato attuale funge da C.U.C. per i Comuni di Latisana, Ronchis, Muzzana del Turgnano, Marano, San Giorgio di Nogaro e Carlino. La gestione delle gare d'appalto gestite dall'U.T.I. per conto dei Comuni di cui sopra rappresenta quindi l'obiettivo principale dell'Ente.

Con riferimento alla predetta funzione di Centrale Unica di Committenza, si ritiene di individuare un unico obiettivo strategico trasversale, valevole per tutti i servizi gestiti dall'U.T.I.: **MANTENIMENTO DEL LIVELLO DI QUALITÀ, EFFICIENZA ED EFFICACIA NELLO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI DELL'UNIONE.**

<b>OBIETTIVO STRATEGICO TRASVERSALE (TUTTI I SETTORI)</b>					
Mantenimento del livello di qualità, efficienza ed efficacia nello svolgimento delle funzioni					
<b>Descrizione</b>	<b>Resp. gestionale</b>	<b>Orizzonte temporale</b>	<b>Peso</b>	<b>Indicatore performante</b>	<b>Target</b>
<p>Si tratta di un obiettivo trasversale e ripetitivo dal momento che consegue a specifici obblighi di legge. Si sostanzia nel mantenimento del livello di qualità ed efficienza nello svolgimento delle attività quotidiane dell'Ente, seppur a fronte di una serie di criticità, quali la ridotta consistenza numerica del personale degli enti, la stratificazione normativa e la presenza di nuovi vincoli generali e specifici previsti dalla legge, che rendono sempre più complicate le procedure ordinarie.</p> <p>L'obiettivo intende così perseguire il risultato della correttezza dell'attività amministrativa, in relazione al rispetto dei tempi procedurali, al rispetto delle procedure, della forma degli atti e in relazione all'applicazione delle misure di contrasto alla corruzione e al corretto adempimento agli obblighi di legge.</p>	Il Direttore Generale dell'U.T.I.	Per tutta la durata delle convenzioni (dalla data di stipula a quella di scadenza)	100%	Percentuale di rispetto delle tempistiche procedurali	80%
				Adempimento degli obblighi di legge	100%
				Rispetto della normativa sulla trasparenza e l'anticorruzione	100%
				Adozione degli atti previsti dalla legge	80%
				Rispetto delle procedure amministrative	80%
				Mancato aumento dei ricorsi	In linea con l'indicatore
				Mancato aumento degli atti in autotutela	In linea con l'indicatore