Mettiamo in sintonia l'Italia

Atti del convegno

La P.A. che ci meritiamo: insieme si può

Ficiesse presenta il progetto ETP 2016

4 marzo 2016
Palazzo Valentini
Roma, Via IV Novembre 119

Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà
Via Palestro, 78 - 00185 Roma

Indice

FICIESSE ..... pag. 3

DALLE PAROLE AI FATTI ..... pag. 5

PRIMA RELAZIONE

Il *Progetto efficienza trasparenza e partecipazione* (ETP) dell'Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà e le sue tre dimensioni.

Relatore Francesco Zavattolo ..... pag. 7

SECONDA RELAZIONE

Il Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato e l'insufficienza delle contabilità pubbliche meramente finanziarie.

Relatore Gianluca Taccalozzi ..... pag. 15

TERZA RELAZIONE

F.O.I.A. italiano, accesso civico e Progetto ETP 2016. Attori, fasi e contenuti del processo di cambiamento proposto da Ficiesse.

Relatore Giuseppe Fortuna ..... pag. 23

CONCLUSIONI

Cosa chiediamo oggi al Governo ..... pag. 47

FICIESSE

L'associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà è un'organizzazione civica costituita nel 1999 da una componente di cittadini militari appartenenti alla Guardia di Finanza e una componente di cittadini comuni.

L'Associazione nasce per rispondere ad alcune esigenze molto sentite:

- rendere le strutture militari più aperte e vicine alla società civile in attuazione del disposto dell'articolo 52, ultimo comma, della Costituzione;
- incoraggiare una maggiore coscienza civica in materia di fiscalità e di contrasto all'evasione tributaria;
- contribuire con proposte di innovazione legislativa a prevenire e contrastare l'inefficienza e la corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Ficiesse è presente sul territorio nazionale con 26 Sezioni, che vanno da Bolzano a Catania. Ha all'attivo più di 5mila iscritti e ha contatti e relazioni stabili con Caaf, Inca e La Rete Legale con l'obiettivo di garantire, ai propri soci, una rete di consulenze a 360 gradi che ruotano attorno al mondo del lavoro e della previdenza.

Nei suoi sedici anni di vita Ficiesse è divenuta un punto di riferimento, un vero e proprio laboratorio d'idee, per gli appartenenti alla Guardia di Finanza e nel mondo delle Forze di Polizia a ordinamento militare.

Affida la propria comunicazione esterna al sito internet Ficiesse.it che nel corso di nove anni ha ottenuto oltre 27 milioni di visite con più di 70 mila contatti unici mensili.

Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà
Via Palestro, 78 - 00185 Roma
www.ficiesse.it
e-mail: segreteria@Ficiesse.it
tel. 06.4742965 fax 06.83770451

DALLE PAROLE AI FATTI

Gli ultimi decenni hanno sconvolto il quadro economico, sociale e politico del nostro paese.

Dopo molti anni di politiche emergenziali, blocchi stipendiali, tagli lineari, patti di stabilità, provvedimenti autoritari basati soltanto su logiche finanziarie, è giunto il momento di affrontare i problemi in modo più uniforme, semplice e comprensibile a tutti.

Dobbiamo incoraggiare le sinergie tra lavoratori pubblici, sindacati, imprese, cittadini e organizzazioni civiche in ogni singolo territorio per riuscire, insieme, a controllare la qualità e la quantità della spesa, migliorando nel contempo la vita degli italiani e la competitività del sistema/paese.

Per far questo è necessario intervenire contemporaneamente su tre dimensioni:

- quella del sistema di contabilità economica, che va semplificato, uniformato e reso obbligatorio in tutte le pubbliche amministrazioni;
- quella della trasparenza dei dati su organizzazione, obiettivi, risultati e *outcomes*;
- quella dell'indirizzo e del coordinamento degli *stakeholders* presenti in ciascun territorio, compresi, tra questi, i Comuni e le Regioni per i servizi resi nei loro ambiti di competenza dalle amministrazioni centrali.

Insomma, un "approccio integrato" che noi abbiamo chiamato **PROGETTO ETP**, acronimo che, appunto, sta per efficienza, trasparenza e partecipazione, che abbiamo presentato per la prima volta nel 2012 e che abbiamo aggiornato alle importanti novità dell'accesso civico e del *Freedom of information act* italiano dei decreti Madia che stanno per essere licenziati dal Governo.

PRIMA RELAZIONE

IL PROGETTO EFFICIENZA TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE (ETP)

DELL'ASSOCIAZIONE FINANZIERI CITTADINI E SOLIDARIETÀ

E LE SUE TRE DIMENSIONI

Relatore Francesco Zavattolo

Segretario Generale dell'Associazione Ficiesse

Perché l'Italia funziona ancora male

Nell'era della competizione globale le pubbliche amministrazioni devono funzionare non soltanto "*mediamente bene*", ma "*costantemente meglio*".

In gioco c'è la capacità del *sistema-paese* di creare ricchezza e distribuire benessere, generazione dopo generazione, sviluppando la cultura del lavoro nella legalità, della coesione sociale e della solidarietà.

Sono in gioco, quindi, "semplicemente", per noi Italiani di oggi e per gli Italiani che verranno, i valori supremi della libertà e della democrazia.

Perché la pubblica amministrazione italiana in Italia ancora non funziona bene? Perché siamo in fondo alle classifiche internazionali quanto a prevenzione e contrasto alla corruzione nei settori pubblici?

Secondo noi, non perché l'italiano medio sia furbo, ipocrita e malpensante, come da più parti si sente dire. Non siamo né furbi, né ipocriti, né malpensanti.

L'Italia funziona ancora male (e poniamo l'accento su "ancora", perché siamo certi che la svolta decisiva sia alla nostra portata) per **tre principali gruppi di cause**, di cui due sono di sistema[1] e una organizzativa.

Il *primo gruppo di cause* (di sistema) è determinato dal fatto che la nostra economia, nei decenni della Guerra fredda, si è basata, se non proprio su un *patto sociale non scritto*, comunque su un equilibrio che:

- da una parte, ha consentito a imprenditori e lavoratori autonomi, a fronte di minori garanzie previdenziali e assistenziali, di disinvestire rapidamente i loro capitali, alla bisogna, e di sottrarsi agli obblighi tributari, tollerando così, di fatto, **evasione fiscale ed elusione tributaria**;
- dall'altra, ha fatto sostenere la quasi totalità del carico tributario ai lavoratori dipendenti, a fronte di forti garanzie previdenziali e ampie tutele sindacali.

Un equilibrio, questo, lo ripetiamo, che non è stato determinato, a nostro avviso, dalla "furbizia" dell'italiano medio, come da più parti si tende a ripetere, ma dalla concorrenza di due fattori: la richiamata divisione del mondo in due blocchi politici, sociali ed economici contrapposti e la circostanza di essere, l'Italia, l'unico paese del blocco occidentale in cui un partito comunista aveva la concreta possibilità di pervenire al potere attraverso libere e democratiche elezioni.

Il *secondo gruppo di cause* (anch'esse di sistema) per le quali la pubblica amministrazione italiana, noi crediamo "*ancora per poco*", funziona male è stato generato dall'accumulazione di un debito pubblico di dimensioni enormi: tunnel che abbiamo imboccato dai primi anni '80 e del quale ancora non riusciamo a vedere l'uscita.

---

[1] Cause di sistema che abbiamo approfondito negli anni scorsi, che sono disponibili alla pagina Ficiesse.it/home-page/1127 e alle quali in questa sede faremo solo un rapidissimo cenno.

L'esplosione del debito italiano deriva dalla difficoltà del sistema Italia di superare con la necessaria determinazione quel "patto sociale non scritto", *pardon*, quell'equilibrio, tra classi sociali durato 60 anni.

Il *terzo gruppo di cause* (stavolta non più di sistema) è quello che in questa sede più ci interessa perché costituisce l'oggetto dell'odierno convegno.

Stiamo parlando della difficoltà che incontrano, non soltanto l'Italia, ma tutti i paesi, di conoscere, misurare, valutare e infine **migliorare in modo concreto e non virtuale** l'efficienza e la produttività di tutti i soggetti incaricati di fornire servizi pubblici:

- le burocrazie statali e locali;
- le burocrazie speciali come le forze di polizia e le autorità giudiziarie;
- le scuole, gli ospedali, gli istituti di previdenza;
- le aziende di trasporto, quelle incaricate della raccolta dei rifiuti, ecc.

Il problema è che si tratta di organizzazioni, più o meno complesse, più o meno diffuse sul territorio, tutte legate da *una particolarissima caratteristica*, che le differenzia dalle attività organizzate dei privati:

- la loro **contabilità** è tuttora incentrata su **logiche meramente finanziarie**;
- le loro **spese** sono considerate e analizzate come **uscite** solo dal punto di vista del denaro impegnato per l'acquisto delle risorse umane e materiali e non anche come **costi**;
- i loro **risultati**, invece, sono espressi in **stime** e non vengono misurati come **ricavi**.

È questa, a nostro avviso, la causa principale di tutte le difficoltà della Pubblica Amministrazione.

Com'è possibile, allora, nell'era della globalizzazione e della concorrenza tra *sistemi-paese*, migliorare le *performance* dei tanti e tra loro anche diversissimi soggetti pubblici?

In Italia, il problema della misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle pubbliche amministrazioni ha cominciato a essere affrontato, guarda caso, dall'anno successivo della caduta del Muro di Berlino.

Prima di allora, cioè prima del 1990 aveva regnato incontrastato il *principio degli arcana imperii*, che peraltro ancora oggi strenuamente resiste: amministrazioni ermeticamente chiuse su loro stesse, segretezza totale delle informazioni sulle strutture e sulle gestioni, meccanismi di selezione del personale e delle classi dirigenti ampiamente discrezionali, in gran parte formali, non di rado arbitrarie e impenetrabili.

L'attacco al *"moloch P.A."* ha avuto inizio con la legge 241, la legge "rivoluzionaria" che ha riconosciuto a un ristretto numero di soggetti (i diretti controinteressati) il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo, e si è sviluppato fini ai giorni nostri con diversi interventi i cui principali conviene sinteticamente indicare.

1) La legge n. 241 del 1990, di cui s'è appena detto.
2) Il decreto legislativo n. 29 del 1993 (poi 165 del 2001), che ha imposto la separazione delle funzioni tra attività di indirizzo e fissazione degli obiettivi attribuita all'autorità politica (ministro, presidente della Regione, sindaco), la responsabilità del loro raggiungimento ai dirigenti e la riforma della struttura contrattuale del pubblico impiego.
3) Il decreto legislativo n. 279 del 1999, che ha affiancato al preesistente sistema di contabilità finanziaria dello Stato un primo tentativo di sistema di contabilità economica.
4) La legge costituzionale n. 3 del 2001, che all'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione ha introdotto il principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale.
5) Il decreto legislativo n. 150 del 2009, che ha introdotto il principio di "trasparenza totale" sulle attività della pubblica amministrazione e la rivisitazione del d.lgs. n. 165 del 2001.
6) La legge n. 196 del 2009 e la normativa a essa collegata che ha avviato l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche.
7) Il decreto legislativo n. 33 del 2013, che ha introdotto l'istituto dell'accesso civico, decreto ora in via di ridefinizione nella logica del FOIA, il *Freedom of information act* (FOIA) statunitense, sul quale si soffermerà nel prosieguo di questo Convegno l'avvocato Fortuna.

Perché il decreto n. 279 e la legge n. 196? Perché sono i provvedimenti espressamente emanati allo scopo, come si legge sul sito della Ragioneria Generale dello Stato, di:

> *"migliorare l'impiego delle risorse e per rendere il bilancio pubblico, e in primo luogo quello dello Stato,[2] coerente con le nuove esigenze dell'azione amministrativa, orientata verso l'efficienza nel percorso* ***obiettivi-risorse-risultati****".*

Ebbene, quest'auspicabile orientamento verso l'efficienza nel percorso *obiettivi-risorse-risultati* non si è ancora realizzato per i motivi che saranno spiegati nelle relazioni che seguiranno.

La soluzione che proponiamo è quella dell'attuazione dell'approccio ETP.

[2] Ergo, in secondo luogo, quello di tutti gli altri soggetti pubblici (ndr).

Cos'è ETP?

Come sarà spiegato in dettaglio nella terza relazione, ETP è una **modalità di gestione per obiettivi** (*management by objectives*) semplice, intuitiva, flessibile e replicabile in tempi brevi e *senza costi* in qualunque pubblica amministrazione, sia centrale che locale, di qualunque livello e complessità.

Una modalità, questo è il punto, senza la quale non è possibile valutare l'efficienza del percorso obiettivi-risorse-risultati seguito dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali di ciascun singolo territorio del paese e individuare le *performance* migliori da analizzare e replicare ovunque.

ETP si muove contemporaneamente lungo **tre dimensioni**:

- l'efficienza della macchina amministrativa;
- la trasparenza;
- la partecipazione sui singoli territori.

La **prima dimensione** è quella dell'**efficienza della macchina amministrativa**, che, come fanno le scienze ragionieristiche per l'azienda, deve essere misurata e rappresentata con criteri e principi certi e omogenei per consentire di comprendere all'investitore se la struttura è sana e ben gestita o è in difficoltà e ha bisogno di interventi.

Questa dimensione, come sarà spiegato nella prossima relazione, non può essere apprezzata nella sua sola dimensione finanziaria, ma ha bisogno di un sistema organico e completo che non permetta alle pubbliche amministrazioni – come purtroppo avviene ancora oggi – di misurare in modo parziale, incompleto e anche del tutto difforme l'una dall'altra.

La **seconda la dimensione** è quella della **trasparenza**. Parliamo di trasparenza sulle modalità di organizzazione, sugli obiettivi assegnati, sui risultati conseguiti, sull'andamento dei fenomeni socioeconomici di competenza e sugli effetti dell'azione pubblica. Non è più il tempo di strutture pubbliche autoreferenziali e impenetrabili. La distinzione tra indirizzo politico e responsabilità dirigenziali della gestione senza dati e senza trasparenza ha trasformato molte strutture pubbliche in vere e proprie "*macchine dei misteri*", **che nessun ministro e alcun sindaco possono riuscire a dominare e governare**.

Per questo è assolutamente urgente e indispensabile la **riforma del decreto n. 33 del 2013 sull'accesso civico** nella logica del *Freedom of information act*, che è una grande opportunità perché, a nostro avviso, ha bisogno soltanto di pochissimi aggiustamenti dei quali parlerà l'Avvocato Giuseppe Fortuna.

La **terza dimensione** è quella della **partecipazione sui singoli territori**. Partecipazione attiva da parte dei lavoratori che lavorano in ciascuna P.A. e dei loro sindacati, delle organizzazioni civiche, delle associazioni di volontariato, a cominciare dai comitati di quartiere, delle sezioni territoriali delle associazioni di categoria (imprese, commercio, artigianato, professioni), nella logica della *contrattazione sociale territoriale*.

La dimensione territoriale è, quindi, **assolutamente irrinunciabile** e deve marciare di pari passo con le altre due dimensioni. Infatti, non si migliora se si continua a gestire la cosa pubblica in modo accentrato e autoreferenziale, se non ci si confronta tra livelli territoriali e tra funzioni omologhe, se non s'impara, con umiltà, da chi tra noi è il più bravo.

Non deve più essere consentito a un'amministrazione centrale di pubblicare soltanto i dati aggregati nazionali nel loro complesso. I dati devono essere sempre rappresentati per consolidati regionali e provinciali (fino a quando esisteranno le province) e per singoli Centri di responsabilità dirigenziale territoriale.

Diversamente, come spiegherà più in dettaglio Gianluca Taccalozzi nella prossima relazione, non è possibile alcun tipo di azione di miglioramento e anche **gli interventi di spending review continueranno, inevitabilmente, a essere di tipo lineare**, finendo così per distruggere le eccellenze, che ci sono, e non, invece, per valorizzarle e diffonderle.

FRANCESCO ZAVATTOLO

SECONDA RELAZIONE

IL CONTO ANNUALE DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

E L'INSUFFICIENZA

DELLE CONTABILITÀ PUBBLICHE MERAMENTE FINANZIARIE

Gianluca Taccalozzi

Membro del Direttivo nazionale dell'associazione Ficiesse

Perché le pubbliche amministrazioni non si riescono a governare attraverso contabilità meramente finanziarie

Come in precedenza accennato da Francesco Zavattolo, anche in Italia da più di vent'anni si tenta di controllare e stabilizzare la spesa pubblica e, nello stesso tempo, di conoscere, misurare, valutare la pubblica amministrazione al fine di **migliorare in modo concreto e non virtuale la produttività della spesa e la produttività di tutti i soggetti incaricati di fornire servizi pubblici**.

In questo senso, tutte le riforme emanate in tema di contabilità pubblica (d.l. n. 279 del 1999 e legge n. 196 del 2009) e di pubblico impiego (D.lg. n. 29 del 1993, d.lgs. n. 165 del 2001 e d.lgs. n. 150 del 2009) si prefiggevano l'obiettivo di razionalizzare (e non solo di comprimere) la spesa della P.A. e di migliorarne la produttività e i rendimenti.

A tale scopo, seguendo le migliori pratiche adottate nei sistemi di contabilità pubblica di matrice anglosassone ed estrazione privatistica, si è tentato di **trasformare il vecchio modello di contabilità pubblica autorizzatorio e meramente finanziario, in un modello economico orientato verso i risultati.**

È, infatti, complicato, per non dire impossibile, progettare qualsiasi tipo di taglio selettivo o di "*efficientamento*" se non si ha contezza di dove (*processi*) sono impiegate le risorse e dei risultati che esse effettivamente producono.

Un esempio pratico

Se io imprenditore privato investo 100 euro in un processo di lavoro e ne incasso 50, capisco immediatamente che le cose non vanno, …

… faccio analisi economiche, cerco di capire dove sto sbagliando, intervengo con provvedimenti correttivi e, se non arrivo in tempi ragionevoli a incassare almeno 150 euro, chiudo bottega.

Nella pubblica amministrazione non era così. Mentre da un lato c'era l'esatta **dimensione finanziaria** per l'acquisto dei fattori della produzione, dall'altro non c'era una corrispondente **dimensione economica** (in denaro contante) per i risultati ottenuti.

Appare quindi chiaro che la mancanza della dimensione economica dei servizi erogati da una qualunque organizzazione pubblica può essere superata solo con l'adozione di un sistema di *performance budgeting*.

Il sistema performance budgeting

Il sistema *performance budgeting* consiste nell'integrazione del **documento annuale di bilancio** con un **piano annuale delle performance** che dimostri la relazione fra i livelli di finanziamento programmati e autorizzati, i risultati attesi (obiettivi) e i risultati realmente ottenuti (rendimenti), in termini di *outputs* e *outcomes*, secondo indicatori di performance stabiliti in sede di previsione degli obiettivi.

Si tratta di modello che presuppone una fase di previsione in cui il Parlamento e l'organo legislativo dell'Ente locale stabilisce l'entità delle risorse le missioni su cui allocare le stesse e gli indicatori per la misurazione dei risultati operativi ed una fase a consuntivo in cui vengono valutati i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, agli indicatori ed alle risorse assegnate in sede di previsione.

Un sistema che per funzionare correttamente, necessita di una puntuale, semplice e trasparente contabilità economica e quindi:

- individuazione di obiettivi raggiungibili e di relativi indicatori delle performance semplici e di facile lettura in sede di previsione;
- adozione di sistemi analitici di rilevazione degli effettivi impieghi delle risorse (con particolare riferimento a quelle umane) uniformi, confrontabili e di facile lettura;
- trasparenza e fruibilità disaggregata per centro di responsabilità e territorio dei dati relativi alle risorse, agli obiettivi e agli indicatori delle performance;
- diretto collegamento tra i risultati operativi e la retribuzione di produttività collettiva ed individuale.

Purtroppo l'introduzione di questo modello in Italia è stata parziale, nel senso che, mentre è stata attuata dal punto di vista finanziario, apportando un sensibile miglioramento, non è stata attuata dal punto di vista economico e del risultato tutta la parte relativa alla misurazione ed alla valutazione dei fatti di gestione.

Nell'attuale modello italiano, infatti,:

- l'allocazione delle risorse in capo ai Ministeri distinte per "missioni e programmi", è effettuata in sede di bilancio di previsione ed elaborata sulla base dei fabbisogni indicati dalle varie amministrazioni/dipartimenti derivati da scritture ed elementi meramente finanziari (spesso discendenti alla sola spesa storica), proprio perché manca una contabilità aziendale idonea a misurare i fatti di gestione dal punto di vista economico (es. effettivi impieghi delle risorse umane);
- la relazione tra le risorse allocate su "missioni e programmi", gli obiettivi e gli indicatori di performance è indicata nella nota integrativa al bilancio di

previsione, attraverso obiettivi di solo *output* ed indicatori di performance spesso generici ed inefficaci;

- la successiva distribuzione degli obiettivi e dei relativi indicatori effettuata da ogni Ministero (attraverso la direttiva) verso i centri di responsabilità di I livello e da quest'ultimi verso i centri di responsabilità di livello inferiore risente degli stessi difetti riscontrabili nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione;
- la verifica dei risultati operativi conseguiti rispetto agli obiettivi previsionali è indicata nella nota integrativa a consuntivo allegata al rendiconto generale dello Stato ed è espressa per dati aggregati nazionali e spesso composta da valutazioni soggettive ed autoreferenziali non determinate da misurazioni analitiche; anche in questo caso per effetto dell'assenza di una contabilità aziendale idonea a rilevare i fatti di gestione dal punto di vista economico (esempio effettivi impieghi delle risorse umane);
- il controllo sul ciclo delle performance e sulle retribuzioni di risultato è demandato:
    - alla Corte dei Conti per gli aspetti di legittimità;
    - agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) interni alle amministrazioni per gli aspetti sostanziali;
    - alla RGS per gli aspetti di monitoraggio finanziario (Conto Annuale);
    - al Dipartimento della Funzione Pubblica che si limita ad una funzione consultiva e di raccordo;

in tal modo la distribuzione della retribuzione di risultato o di produttività rimane spesso scollegata rispetto agli obiettivi indicati nelle note integrative allegate al bilancio di previsione o nelle direttive ministeriali e distribuita più o meno a pioggia secondo logiche di apparato più che di risultato;

- l'obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali dei piani delle performance, dei dati del Conto annuale, degli obiettivi e degli indicatori di performance è spesso eluso.

In buona sostanza si continuano a rilevare i fatti di gestione economica mutuandoli (spesso con opportuni aggiustamenti) dalla contabilità finanziaria (spesa e non costi, stime e non ricavi).

Un secondo esempio pratico

Un impiegato dell'amministrazione pubblica X:

- percepisce una retribuzione annua di € 30.000;
- lavora, nell'anno solare, per soli nove mesi;
- fornisce un rendimento pari a 50% della media;

- svolge *mansioni di supporto* (es: vigilanza, amministrazione, manutenzione, ecc.) non direttamente riconducibili alle *funzioni di competenza* dell'Ufficio in cui presta servizio (es. ispezioni e controlli amministrativi).

Nella contabilità pubblica questo fatto di gestione è:

- considerato nel bilancio di previsione (spesa per 30.000 euro nella missione dell'Ufficio in cui presta servizio);
- rendicontato, successivamente, come stima aggregata nel rendiconto generale a consuntivo.

In tal modo **non sono per niente considerati e di conseguenza valutati gli effetti economici dello stesso fatto di gestione**, cioè:

- tre mesi di assenza dal lavoro;
- un rendimento 50% della media (che porterebbe a un ricavo pari 11.250 euro);
- l'impiego non correttamente imputato all'effettivo processo di produzione (attività di *funzionamento* anziché di *esercizio*).

Effetti distorsivi di una contabilità meramente finanziaria

Sarà stata la crisi, sarà stato il *fiscal compact*, sarà stata l'Europa, ma come accennato in precedenza, dal punto di vista finanziario il sistema italiano sta iniziando a funzionare.

Il sempre più accurato monitoraggio effettuato dal MEF, attraverso il Conto Annuale RGS e il sistema centralizzato di gestione delle retribuzioni pubbliche NoiPA, ha infatti consentito di:

- imporre a tutte le amministrazioni pubbliche sistemi di rilevazione della spesa omogenei e confrontabili;
- effettuare analisi comparate utili ad individuare criticità e buone pratiche.

Ciò ha permesso a Governo e Parlamento di calibrare provvedimenti idonei a stabilizzare (comprimere) concretamente la spesa per la pubblica amministrazione. Non a caso la crescita della spesa pubblica complessiva dipende dai fattori che ancora sfuggono a questo monitoraggio: previdenza, partecipate, para-stato, Enti locali, mentre la spesa per l'apparato statale si è notevolmente ridotta e stabilizzata.

Al monitoraggio finanziario non è però seguito un monitoraggio economico finalizzato a:

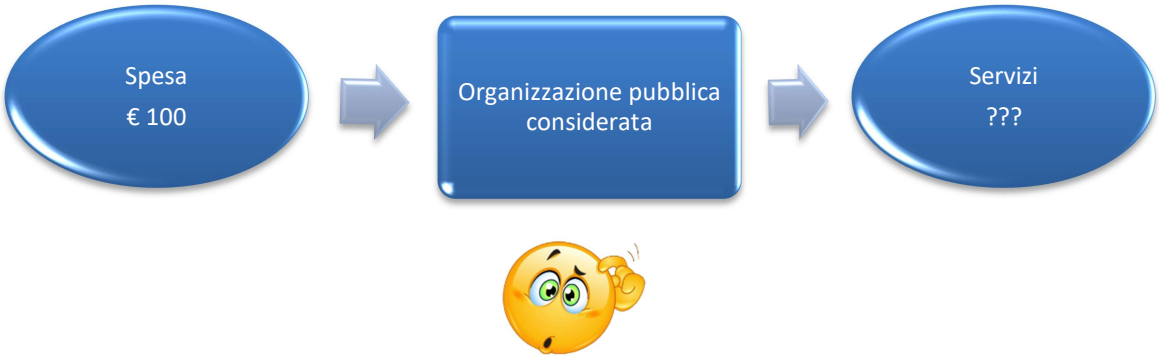
- imporre a tutte le amministrazioni pubbliche dei sistemi di rilevazione dei costi e dei ricavi omogenei e confrontabili;
- effettuare analisi comparate utili a individuare criticità e buone pratiche.

Ciò non ha consentito e non consente tuttora di calibrare provvedimenti idonei a migliorare la spesa (*spending review*) e migliorare le performance.

Il Conto Annuale RGS, infatti, pur rilevando tutti o quasi i fatti riguardanti la spesa della pubblica amministrazione centrale e locale, li chiede e li elabora dal solo punto di vista finanziario rispondendo alla domanda "**quanto spendo**" e non a quella "**come spendo**".

Di conseguenza si è proceduto con politiche emergenziali fatte di tagli lineari agli investimenti, blocchi stipendiali, blocchi del *turn-over*, ecc., che hanno prodotto una riduzione della spesa complessiva, ma hanno finito inevitabilmente per contrarre anche i servizi.

Tornando quindi al primo esempio, siamo passati da questo assetto:



a quest'altro:

Per usare una metafora, abbiamo somministrato al malato (P.A.) l'antinfiammatorio (tagli e politiche emergenziali) per curare gli effetti (spesa incontrollata e debito) della sua patologia (assenza di contabilità economica), debilitando ulteriormente il malato con gravi effetti collaterali (riduzione dei servizi) ma non siamo ancora riusciti a somministrare l'antibiotico giusto per guarire definitivamente l'infezione.

GIANLUCA TACCALOZZI

TERZA RELAZIONE

F.O.I.A. ITALIANO, ACCESSO CIVICO E PROGETTO ETP 2016

ATTORI, FASI E CONTENUTI

DEL PROCESSO DI CAMBIAMENTO PROPOSTO DA FICIESSE

Giuseppe Fortuna

Direttore Sportello ETP e Sportello Anticorruzione dell'Associazione Ficiesse

Premessa

La mia relazione si collega alle due precedenti per dimostrare "come", in concreto, si può fare, in ogni parte d'Italia, tutto quello che è stato illustrato approfittando dell'opportunità rappresentata dallo schema di decreto legislativo che sta per riconfigurare, nella logica del *"Freedom of information act"* statunitense, l'istituto dell'*accesso civico* introdotto nel 2013.

Anticipo subito l'indicazione, sulla quale tornerò tra breve, delle tre direzioni-guida essenziali che, a nostro avviso, debbono avere gli interventi sulle pubbliche amministrazioni:

- indurre "**semplicità di linguaggio**" nei sistemi di pianificazione e controllo dei dati sugli obiettivi assegnati , sulle risorse impiegate nelle attività svolte e sui risultati ottenuti affinché siano facilmente compresi dalle organizzazioni civiche e delle imprese presenti in ciascun territorio;
- pubblicare bilanci analitici annuali e continui di tipo "**economico**" per centri di responsabilità territoriale e per consolidati provinciali e regionali e non soltanto per consolidati nazionali;
- creare una "**cabina di regia**" a livello nazionale con funzione di stimolo delle azioni di contrattazione sociale territoriale e di controllo dell'effettivo rispetto delle nuove disposizioni sulla trasparenza.

L'approccio ETP

Come ha già rilevato Francesco Zavattolo, ETP è una modalità di "gestione per obiettivi" (*management by objectives*) calibrata sulla particolarità, tipica dei soggetti collettivi che forniscono servizi pubblici, dell'assenza di una dimensione monetaria certa dei prodotti da questi soggetti realizzati.

ETP, quindi, si muove, si affianca e sostiene, con facilità e senza oneri, le informazioni finanziarie sulla spesa muovendosi **nella sola dimensione economica**.

Come noto, la regola fondamentale di una gestione per obiettivi è che *valgono soltanto gli obiettivi espressi in numeri precisi e finiti*, con riferimento sia all'efficienza, sia alla produzione, sia alla qualità, sia ai risultati.

ETP individua, nella dimensione economica che gli interessa e alla quale è dedicato, numeri "precisi" e "finiti" su **tre oggetti di misurazione**:

- le **ore/persona** avute a disposizione (e retribuite);
- le **unità organizzative** che le hanno impiegate;
- le **quantità di prodotti realizzati** da tali unità.

ETP è implementato in **tre fasi**:

- **Fase dell'Avvio**;
- **Fase dello Sviluppo** (eventuale);

- **Fase del Consolidamento** (eventuale).

Poiché, come appena detto, si utilizzano esclusivamente dati di cui ogni P.A. già dispone, i risultati della **Fase dell'avvio** si raggiungono:

- **in un solo mese** per le organizzazioni di piccole dimensioni;
- **in sei mesi** per quelle più complesse e distribuite sul territorio.

Oggi parleremo esclusivamente di questa prima fase, rappresentando che approfondimenti sulle altre due sono disponibili sui siti Ficiesse.it e giuseppefortuna.it.

Gli oggetti di misurazione

Ci soffermiamo brevemente sugli oggetti di osservazione e misurazione ETP, indicati nella seguente *figura 7*.

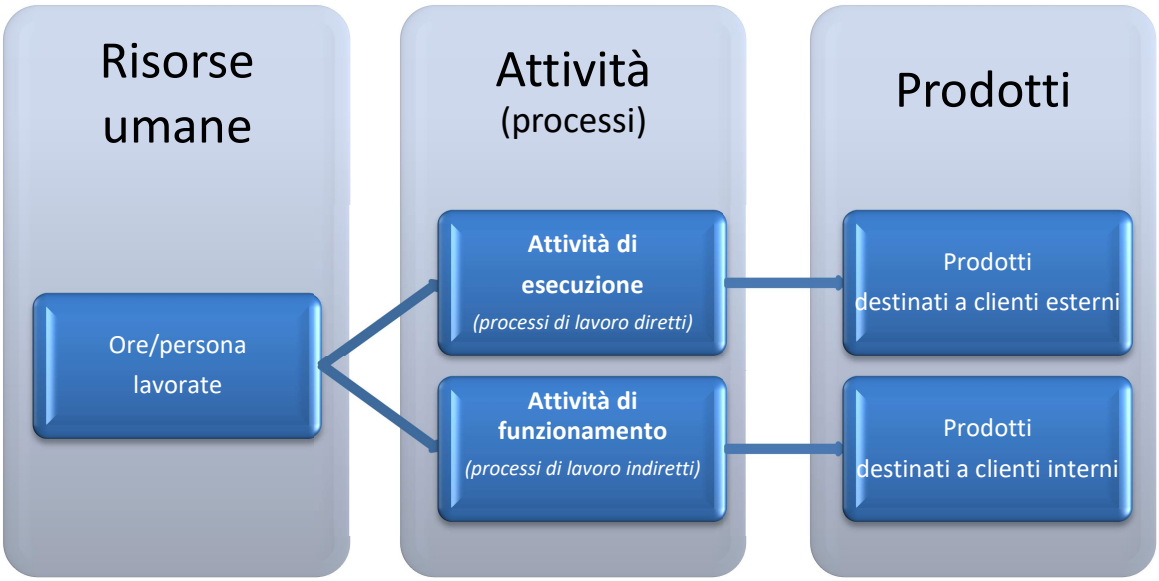


Figura 7

Le **ore/persona**, sono le risorse umane assorbite da ciascun'unità organizzativa nei diversi processi di lavoro. L'oggetto "ore/persona" è fondamentale perché ha una caratteristica preziosa: **la certezza**.

Stiamo parlando di "**ore reali**", provenienti dalla lettura dei badge di accesso o da autodichiarazioni, e "**ore convenzionali**" (ad esempio quelle dei dirigenti, che non "*beggiano*") calcolate in otto ore per ogni giornata di effettiva presenza.

È quindi dall'**assoluta precisione** della rilevazione delle quantità di ore/persona[3] che dipende l'**altrettanto assoluta attendibilità dell'intero sistema ETP**.

Le **attività** sono i processi di lavoro dai quali scaturiscono i prodotti. Vanno distinte nelle due "macrotipologie":

- **attività di esecuzione**, rappresentate dai processi di lavoro "diretti", cioè quelli volti al conseguimento dei prodotti per i quali l'istituzione esiste ed è competente;
- **attività di funzionamento**, rappresentate dai processi di lavoro diversi da quelli di produzione diretta.

I **prodotti** si distinguono tra quelli versati **a clienti esterni**, rappresentati dagli *output* che costituiscono le missioni istituzionali della p.a. considerata, e quelli versati **a clienti interni**, necessari per il funzionamento della struttura.

Gli oggetti di misurazione costituiscono la piattaforma informativa del sistema informativo ETP per l'elaborazione periodica del rapporto riguardante l'impiego delle risorse umane e della produzione, distinti per articolazione e per consolidati gerarchici, come illustrato nella seguente *figura 8*.

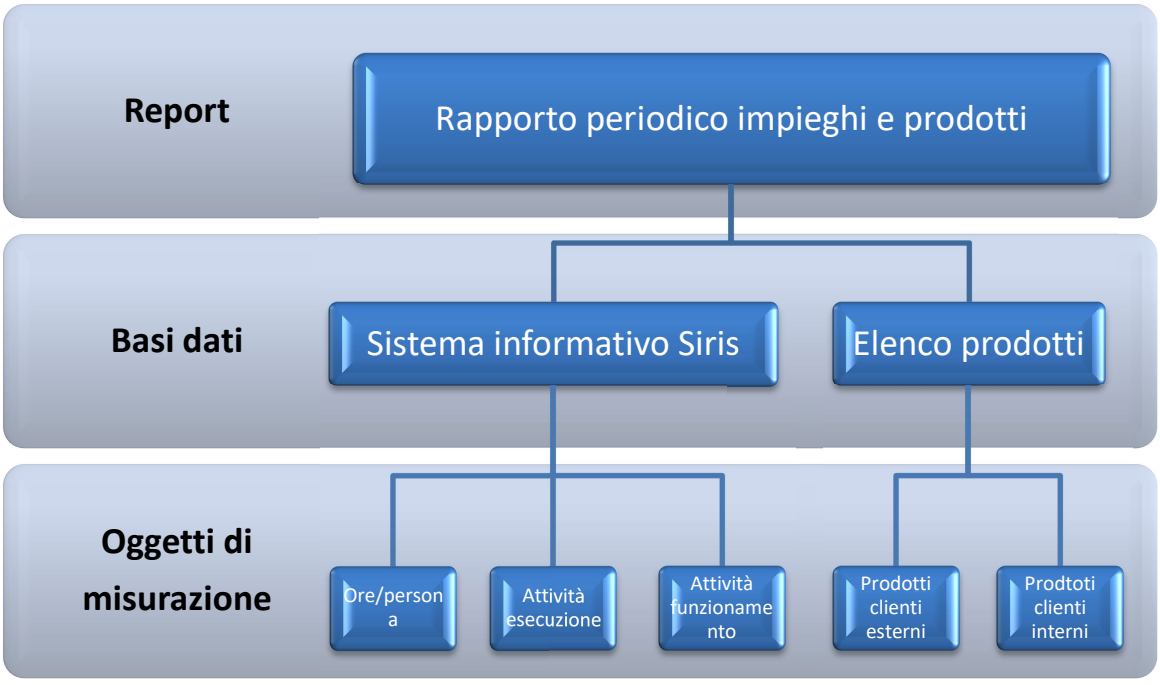


Figura 8

[3] Dato elementare che deve assolutamente coincidere con quello delle ore pagate dalla P.A. considerata.

I “dati minimi ETP” della fase dell’avvio

Nella fase dell’avvio, ETP ha bisogno di un numero davvero molto limitato di dati, tutti di tipo intuitivo, definiti come “**dati minimi ETP**”.

Stiamo parlando di:

1) **organigramma ufficiale** delle unità organizzative che compongono la P.A. considerata e che deve assolutamente essere pubblicato sul suo sito internet;
2) **esatto numero di ore/persona** avute a disposizione da ciascuna unità organizzativa distinte nelle due macrotipologie:
   a) “**attività di esecuzione o dirette**”, volte alla produzione dei servizi che costituiscono le missioni istituzionali dell’amministrazione considerata;
   b) “**attività di funzionamento o indirette**”, rappresentate da tutti i processi di lavoro diversi da quelli di produzione diretta;
3) **prodotti** (*outputs*), rilevati nella Fase dell’avvio nella loro sola dimensione quantitativa;
4) **andamento dei principali fenomeni** di competenza della P.A. in ciascuna regione e provincia;
5) **obiettivi annuali** assegnati ai singoli CDR territoriali di interesse delle locali organizzazioni di cittadini e delle imprese.

Otto esempi applicativi del Metodo Etp

Per far comprendere il metodo e la semplicità del suo funzionamento riportiamo, in annesso, otto **esempi di applicazioni ETP nella Fase dell’avvio** riferiti a esigenze di conoscenza di altrettante diverse tipologie di *stakeholders*, avvertendo che, essendo ancora in larghissima parte non disponibili, **i dati sono prevalentemente di fantasia**:

- esempio 1 — Pubblicazione di dati che permettono miglioramenti immediati nella **pubblica amministrazione ALFA** (un’organizzazione pubblica di piccole dimensioni);
- esempio 2 — Pubblicazione di dati d’interesse della “**Associazione Costruttori Edili**” nei confronti della *Direzione edilizia e pianificazione* del Comune di BETA;
- esempio 3 — Pubblicazione di dati d’interesse di un ***Comitato di quartiere*** del Comune di DELTA;
- esempio 4 — Pubblicazione di dati in materia di sicurezza d’interesse di **associazioni di cittadini** e di **associazioni d’impresa** del Comune di GAMMA;
- esempio 5 — Pubblicazione di dati in materia di giustizia d’interesse di uffici vertenze di **Organizzazioni Sindacali** attive nel circondario dei Tribunali della provincia di Epsilon;

- esempio 6 Pubblicazione dei risultati relativi al protocollo d'intesa tra **ANCI** e Agenzia delle Entrate dell'Emilia Romagna;
- esempio 7 Report ETP della "Fase dello sviluppo" nell'esperienza della **Guardia di Finanza**;
- esempio 8 Report ETP della "Fase del consolidamento" nell'esperienza della **Guardia di Finanza**.

Esempio 1

Pubblicazione di dati che permettono miglioramenti immediati in una P.A. di piccole dimensioni

S'ipotizza un'OPC (organizzazione pubblica considerata) operante in settori giuridici, con forza effettiva media di 94 unità di personale collocato in un'unica sede.

In tal genere di strutture, i primi report ETP sono già disponibili dopo solo **due/tre mesi** dall'introduzione della raccolta dei "**dati minimi**".

L'attività svolta da Alfa è sintetizzata nelle due tabelle allegate (dati di fantasia):

- organizzazione e impiego delle risorse umane per macro tipologia;
- Impieghi delle risorse umane per macro tipologia (dirette e di funzionamento) con dati di fantasia.

Nella prima colonna della prima tabella devono essere riportate le esatte denominazioni di ciascun'unità organizzativa risultanti dall'organigramma ufficiale, di cui deve essere obbligatoria la pubblicazione poiché "dato minimo ETP".

Dai dati emergono con immediatezza le seguenti criticità:

- un'accentuata frammentazione di articolazioni (32) rispetto alla forza effettiva media di 94 unità di personale;
- la presenza di due unità di produzione diretta (n. 13 e n. 19) che, a fronte di complessive 4.238 ore/persona impiegate, corrispondenti a sette unità equivalenti di personale, hanno realizzato soltanto 7 prodotti;
- la presenza di nove unità di funzionamento (nn. 16, 20, 24, 25, 26, 28, 29, 31 e 32) che, assistite da retribuzione di posizione, a fronte di complessive 10.465 ore impiegate, corrispondenti a quasi 17 unità equivalenti di personale, hanno realizzato soltanto 90 prodotti;
- la sproporzionata quantità di risorse umane impiegate in attività di funzionamento (42,06 % del totale) rispetto a quelle destinate alla produzione diretta (57,94 %) anche in considerazione che si tratta di attività svolte in una unica sede.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALFA

Unità di personale: 94 collocate in unica sede. Periodo considerato: I semestre 2016

Tabella 1 - **Organizzazione e impiego delle risorse umane per macrotipologia**

(a) Unità organizzative con retribuzione di posizione	(b) Tipologia processi di lavoro	(c) Ore/pers. avute a disposizione	(d) % assorbimento (c) x 100 : (f)	(e) N.ro prodotti realizzati
Direzione giuridica 1	Attività dirette	4.967	6,77 %	690
Direzione giuridica 2	Attività dirette	5.993	8,17 %	722
Direzione giuridica 3	Attività dirette	3.360	4,58 %	552
Denominazione Struttura 4	Attività di funzionamento	2.224	3,03 %	324
Denominazione Struttura 5	Attività di funzionamento	3.979	5,42 %	610
Denominazione Struttura 6	Attività di funzionamento	582	0,79 %	44
Unità giuridica 7	Attività dirette	2.482	3,38 %	438
Unità giuridica 8	Attività dirette	4.149	5,65 %	95
Denominazione Struttura 9	Attività di funzionamento	4.075	5,55 %	120
Unità giuridica 10	Attività dirette	1.614	2,20 %	39
Unità giuridica 11	Attività dirette	4.594	6,26 %	436
Unità giuridica 12	Attività dirette	1.035	1,41 %	34
Unità giuridica 13	Attività dirette	3.428	4,67 %	6
Denominazione Struttura 14	(non attiva)	(non attiva)		(non attiva)
Unità giuridica 15	Attività dirette	4.203	5,73 %	254
Denominazione Struttura 16	Attività di funzionamento	1.232	1,68 %	4
Denominazione Struttura 17	Attività di funzionamento	764	1,04 %	155
Unità giuridica 18	Attività dirette	739	1,01 %	84
Unità giuridica 19	Attività dirette	810	6,81 %	1
Denominazione struttura 20	Attività di funzionamento	3.050	4,16 %	9
Ufficio protocollo 21	Attività di funzionamento	3.062	4,17 %	24.608
Unità giuridica 22	Attività dirette	817	%	38
Ufficio relazioni pubblico 23	Attività dirette	3.534	4,82 %	7.153
Denominazione Struttura 24	Attività di funzionamento	700	0,95 %	0
Denominazione Struttura 25	Attività di funzionamento	431	0,59 %	2
Denominazione Struttura 26	Attività di funzionamento	827	1,13 %	10
Denominazione Struttura 27	Attività di funzionamento	1.281	1,75 %	612
Unità mista 28	Attività dir. e di funz.	1.575	2,15 %	11
Denominazione Struttura 29	Attività di funzionamento	613	0,84 %	0
Attività di segreteria 30	Attività di funzionamento	6.041	8,23 %	0
Denominazione Struttura 31	Attività di funzionamento	723	0,99 %	33
Denominazione Struttura 32	Attività di funzionamento	504	0,69 %	22
	(f) Totale ore/persona lavorate	73.378		

Tabella 2 **Impieghi delle risorse umane per macrotipologia**

(a) Tipologia unità organizzative	(b) Numero complessivo unità organizzative	(c) Ore/persona impiegate per tipologia	(d) Percentuale assorbimento su totale ore/persona (c) x 100 : (e)
Unità organizzative deputate alle attività di produzione diretta	13 + 1	41.725 + 787,5 = 42.512,5	57,94 %
Unità organizzative deputate alle attività di funzionamento	13 + 1	30.078 + 787,5 = 30.865,5	42,06 %
	(e) Totale ore/persona lavorate	73.378	

Esempio 2

Pubblicazione di dati di interesse dell'Associazione Costruttori Edili nei confronti della "Direzione Edilizia e Pianificazione" del Comune di Beta

L'esempio prende in considerazione i tempi di approvazione dei Piani urbanistici e di rilascio dei permessi di costruire da parte della Direzione Edilizia e Pianificazione del Comune di Beta.

Lo *stakeholder* interessato ai dati di *performance* è l'Associazione Costruttori Edili del Comune di Beta, i cui associati si lamentano di gravissimi ritardi.

L'accesso civico ha consentito di acquisire le informazioni per l'elaborazione delle tabelle allegate (dati di fantasia):

- tabella delle performance
- tabella delle risorse umane.

L'esame della tabelle, in particolare dei dati relativi alle ore avute a disposizione, evidenzia che il problema c'è, è grave ed è probabilmente causato (quanto meno anche) dalla grave inadeguatezza delle quantità di risorse umane impiegate dalla Direzione Edilizia e Pianificazione rispetto alle corrispondenti unità organizzative dei Comuni *benchmark*: differenze significative sia in termini assoluti che in termini percentuali.

Per approfondire le analisi, l'Associazione Costruttori Edili potrà chiedere, sempre attraverso lo strumento dell'accesso civico, di disporre anche della quantità di richieste di permesso in giacenza, da aggiungere ai report, e di serie storiche per valutare l'andamento annuale dei fenomeni oggetto di analisi.

Acquisiti i dati, l'Associazione potrà impegnarsi con risolutezza nei confronti del Sindaco e del Segretario generale del Comune di BETA affinché siano recuperate risorse umane da funzioni improduttive, siano adeguatamente formate e siano destinate alle due produzioni carenti della Direzione in argomento.

COMUNE DI BETA

DIREZIONE EDILIZIA E PIANIFICAZIONE

Forza effettiva media … - Unità di personale … - In n. … sedi. Periodo considerato: Anno 2016

Tabella 3 **Performance**

(a) Prodotto	(b) Quantità prodotte	(c) Stakeholder	(d) Tempo medio di produzione	(e) Benchmark nazionale	(f) Differenza (d) – (e)
Permessi di costruire rilasciati dal … del Comune di Beta	1.027	Associazione Costruttori Edili	1.188 giorni (dalla data di protocollazione della richiesta)	164 giorni (Comune di Bologna)	+1.024
Approvazioni piani urbanistici	12	Associazione Costruttori Edili	3.650 giorni (dalla data di protocollazione della richiesta)	1.800 giorni (Comune di Milano)	+1.850

Tabella 4 **Risorse umane impiegate**

(a) Unità organizzativa	(b) Forza effettiva media anno 2016 dell'U.O.	(c) Ore/persona avute a disposizione dall'U.O.	(d) Totale ore avute compl. a disposiz. dal Comune	(e) Percentuale assorbimento (c) x 100 : (d)
Direzione Edilizia e Pianificazione del Comune di Beta	211	343.719	30.169.849	1,14 %
Direzione Edilizia e pianificazione del Comune di Milano	223	350.333	19.316.488	1,81 %
Direzione Edilizia e Pianificazione del Comune di Bologna	74	117.438	5.077.226	2,31 %

Esempio 3

Pubblicazione di dati di interesse del Comitato del Quartiere XXX del Comune di Gamma

L'esempio prende spunto da lettere inviate dal Comitato del Quartiere XXX per lamentare lo stato di abbandono e degrado dei Parchi Iota, Kappa e Lambda.

Nell'esempio, i dati confermano che i tre parchi del Quartiere Tau sono i meno curati.

Il Comitato potrà chiedere agli amministratori un maggiore impiego di risorse, anche **attraverso il recupero da funzioni improduttive**, e controllare, nei semestri successivi, se la situazione stia effettivamente migliorando.

COMUNE DI GAMMA

SERVIZIO GIARDINI

Forza effettiva media … unità di personale … in n. … sedi. Periodo considerato: I Semestre 2016

Tabella 5 **Risorse umane impiegate**

(a) Missione "Servizi di giardinaggio"	(b) Ore/persona impiegate	(c) Percentuale assorbimento (b) x 100 : (d)
Parco Alfa	1.224	19,21 %
Parco Beta	1.116	17,51 %
Parco Gamma	836	13,12 %
Parco Delta	754	11,83 %
Parco Epsilon	722	11,33 %
Parco Zeta	704	11,05 %
Parco Eta	510	8,00 %
Parco Theta	290	4,55 %
Parco Iota	120	1,88 %
Parco Kappa	76	1,20 %
Parco Lambda	20	0,31 %
(d) Totale ore/persona impiegate in attività di "Servizi di giardinaggio" nei Parchi del Comune di Gamma	6.372	100 %

Esempio 4

Pubblicazione di dati in materia di sicurezza di interesse di Associazioni di cittadini e di Associazioni d'impresa del Comune di Delta

Associazioni di cittadini e di operatori economici del Comune di Delta acquisiscono tramite lo strumento dell'accesso civico i dati sull'andamento annuale dei reati denunciati nel territorio del Comune.

Con i dati acquisiti, elaborano la tabella che segue (dati di fantasia).

Tabella 6 **Andamento dei reati denunciati nel Comune di Delta**

Tipologia reato	Numero denunce per anno		
	2013	2014	2015
Reati colposi da incidente stradale	12	10	11
Violenze sessuali	4	6	5
Furti con destrezza (scippi)	64	89	115
Furti con strappo	5	13	4
Furti in abitazioni	75	126	211
Furti in esercizi commerciali	37	71	116
Furti di motocicli e autovetture	266	335	321
Rapine in abitazione	0	0	3
Rapine in esercizi commerciali	4	13	11
Rapine sulla pubblica via	1	3	0
Truffe	27	93	129
- di cui a persone sopra i 70 anni	15	41	106
Altri reati	190	221	162
TOTALI	700	1.021	1.193

Dalla tabella, spicca un fortissimo incremento delle denunce per furto.

Altra informazione che emerge dai dati è il forte aumento di truffe, specialmente nei confronti di persona di età superiore ai 70 anni.

Le Associazioni compiono ulteriori accessi civici nei confronti delle Amministrazioni di polizia competenti nel territorio del Comune di Delta e acquisiscono da ciascuna i

dati sul numero di servizi esterni di vigilanza effettuati nelle ore notturne a fini preventivi negli ultimi tre anni e sulle ore/persona dedicate.

Tabella 7 **Andamento delle risorse umane dedicate dalle forze di polizia al controllo del territorio del Comune di Delta tra le ore 20 e le ore 06 (dati di fantasia)**

	Servizi notturni 2013		Servizi notturni 2014		Servizi notturni 2015	
Forza di polizia	**n. servizi**	**ore/persona impiegate**	**n. servizi**	**ore/persona impiegate**	**n. servizi**	**ore/persona impiegate**
Forza di polizia A	412	6.180	364	5.460	255	3.825
Forza di polizia B	187	2.468	190	2.508	192	2.539
Forza di polizia C	26	478	11	198	45	810
Forza di polizia D	121	1.960	116	1.879	87	1.409
Altre forze di polizia	60	1.080	56	907	31	502
TOTALI	806	12.166	737	10952	640	9.085

Dai dati, risulta che la "Forza di polizia A" ha ridotto in modo assai rilevante e costante nel tempo le attività notturne di prevenzione, passando da 412 servizi del 2013 ai 364 del 2014, per giungere a 255 nel 2015. Mentre la "Forza di polizia D" ha fatto registrare una notevole diminuzione (da 60 servizi a 31) soltanto nel 2015.

Sulla base dei dati acquisiti, le Associazioni:

1) **chiedono** ai dirigenti delle due Forze di polizia i motivi del decremento dei servizi notturni e di tornare a intensificarli anche recuperando risorse dagli impieghi improduttivi;
2) **attivano** dei percorsi di informazione, attraverso media e *social network*, sul fenomeno delle truffe agli anziani e dei meccanismi di assistenza e controllo organizzato nei confronti degli anziani che vivono soli.

Esempio 5

Pubblicazione di dati in materia di giustizia di interesse di Uffici Vertenze di Organizzazioni sindacali della Provincia di Epsilon

L'esempio riguarda la Sezione Lavoro del primo dei tre Tribunali della Provincia di Epsilon le cui *performance*, negli ultimi anni, sono fortemente peggiorate.

Gli Uffici vertenze di tutte le Organizzazioni sindacali della Provincia chiedono, attraverso l'accesso civico, i dati relativia a:

- **produzione** dell'anno 2015 delle Sezioni Lavoro dei tre Tribunali;
- **risorse umane** impiegate dal personale di cancelleria a supporto dei giudici dei servizi di cancelleria;
- **carichi di lavoro**.

Sulla base dei dati forniti sono elaborate le seguenti tabelle.

TRIBUNALI DELLA PROVINCIA DI ZETA

Sezioni Lavoro

Tabella 8 **Tabella delle risorse umane assegnate, delle performance quantitative e dei carichi di lavoro**

	Anno 2015						
(a) Sezione Lavoro	(b) N.ro Giudici assegnati (consistenza media)	(c) N.ro Impiegati addetti ai servizi di cancelleria (consistenza media)	(d) Ore/persona impiegate nella missione "Assistenza diretta a giudici delle Sezioni lavoro"	(e) N.ro cause pendenti a inizio anno	(f) N.ro nuove cause iscritte a ruolo nell'anno	(g) N.ro cause decise nell'anno	(h) Indice di accumulo (f):(g)
Tribunale Epsilon-1	2,3	1	827	11.264	1.416	571	2,48
Tribunale Epsilon-2	4,6	2,3	2.814	3.026	1.933	2.316	0,64
Tribunale Epsilon-3	3	2,5	2.022	4.522	1.435	1.211	+ 1,18

Tabella 9 **Tabella di performance qualitativa**

	Anno 2015			
(a) **Sezione Lavoro**	**(b)** **N.ro cause giunte alla prima udienza**	**(c)** **Tempo medio tra data deposito dei ricorsi e data prima udienza delle cause sub (b)**	**(d)** **Benchmark Nazionale (Tribunale Rovereto)**	**(e)** **Differenza rispetto al benchmark nazionale (c) – (d)**
Tribunale Epsilon-1	739	233 giorni	56 giorni	+ 177
Tribunale Epsilon-2	2.070	107 giorni	56 giorni	+ 51
Tribunale Epsilon-3	1.170	132 giorni	56 giorni	+ 76

I dati confermano la sussistenza, per le Sezioni Lavoro del Tribunale di Epsilon-1, di problemi per la notevole sproporzione tra carichi di lavoro e produttività dei giudici e una grave inadeguatezza del personale di supporto.

Sulla base di tali risultanze, le Organizzazioni sindacali potranno chiedere di aumentare in modo consistente le ore/persona nella missione "Assistenza diretta a giudici delle Sezioni lavoro" e un miglioramento delle *performance* dei giudici addetti.

Esempio 6

Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario: l'esperienza (vera) dell'Emilia-Romagna

Passiamo a un esempio concreto, **con dati reali** e non di fantasia, che riguarda un'esperienza di partecipazione inter istituzionale giunta, sebbene in un numero ancora limitato di regioni, a un notevole stadio di evoluzione: **l'esperienza della partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario**.

Tale forma di collaborazione è prevista fin dal 1973 dall'articolo 44 del D.P.R. 600 ("*Disposizioni comuni sull'accertamento delle imposte sui redditi*") e sta finalmente trovando applicazione in questi ultimi anni attraverso:

- la sottoscrizione di ***specifici protocolli di intesa*** tra Comuni, Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza per la condivisione di banche dati e l'invio, da parte dei primi alle seconde;
- appositi canali telematici, delle cosiddette ***segnalazioni qualificate***, costituite da informazioni considerate di adeguata attendibilità su atti e negozi sospetti di probabili comportamenti evasivi ed elusivi.

Le modalità della collaborazione sono dirette e coordinate dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e da IFEL (la Fondazione dell'Anci che assiste i Comuni in materia di finanza ed economia locale) e vedono impegnate, da molti anni, la Cgil nazionale, le sue Camere del Lavoro territoriali e il Sindacato Pensionati Italiani SPI Cgil.

Per potenziare i risultati dell'azione di contrasto all'evasione queste attività di collaborazione **sono incentivate** con lo storno ai Comuni segnalanti di una parte rilevante, pari attualmente al 55%, delle maggiori somme riscosse; importo che, per le segnalazioni effettuate nel triennio 2012/2014, è dell'intero ammontare.

In ragione di un Protocollo d'intesa siglato nel 2008 da ANCI e Agenzia delle Entrate dell'Emilia-Romagna, la situazione dei Comuni emiliani che hanno aderito al patto, delle segnalazioni qualificate inviate, degli accertamenti fiscali eseguiti e dei risultati ottenuti è riportata nella tabella che segue, tratta dai dati resi pubblici dalla stessa Direzione Regionale aggiornati a tutto il 2014.

Tabella 10 **Protocollo d'intesa ANCI/Agenzia Entrate Regione Emilia-Romagna. Risultati periodi 2011-2014.**

Anni 2011 - 2014						
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
Comuni emiliani aderenti a Protocollo Anci-Agentrate	N.ro segnalazioni inviate dai Comuni ad Agentrate	N.ro segnalazioni lavorate da Agentrate (accertamenti effettuati) fino a tutto il 2014	% Segnalazioni lavorate da Agentrate su totale ricevute	Indice di definizione degli accertamenti	Somme riscosse da Agentrate	Somme incassate dai Comuni segnalanti
290 (su un totale di 340 Comuni)	27.047	5.200	19,23 %	90 %	29.659.222	6.962.170

Fonte: *Direzione Regionale Agenzia delle Entrate Emilia Romagna*

Dall'esame della tabella emerge da un lato che siamo senza dubbio di fronte ad un'iniziativa di successo in considerazione de:

- l'alto numero dei Comuni che hanno aderito (85 % del totale);
- le numerose segnalazioni qualificate inviate (27.047, pari a 93 segnalazioni a Comune);
- dell'elevatissimo **indice di definizione** degli accertamenti, pari al **90 %**;
- delle somme riscosse dall'Agenzia (29,5 milioni di euro) e delle somme entrate successivamente nelle casse degli enti locali (7 milioni).

Dall'altro spicca evidente l'incongruenza del basso **indice di lavorazione**, pari soltanto al **19%**, delle segnalazioni ricevute da parte degli Uffici: peraltro una simile appariscente incongruenza non è per niente spiegata nel documento della Direzione Regionale Agentrate dell'Emilia Romagna.

L'Ufficio legalità e sicurezza della Cgil Emilia-Romagna sta seguendo con attenzione l'esperienza in corso e ha svolto analisi sia dei dati di risultato comunicati dall'Agenzia, sia dell'andamento delle segnalazioni con riferimento al successivo anno 2015, appena trascorso.

I risultati non sono tranquillizzanti e poiché c'è il rischio che un'esperienza così innovativa possa arenarsi, è necessario analizzare le cause delle difficoltà, anche con i nuovi strumenti dell'accesso civico, al fine di individuare i possibili rimedi nella logica dell'efficienza, della trasparenza e della partecipazione: cioè, **nella logica ETP**.

Cgil Emilia-Romagna ha evidenziato molteplici **elementi di difficoltà** i principali dei quali riportiamo sinteticamente di seguito.

- Non è dato sapere con quali criteri e priorità l'Agenzia scelga fra il grande numero di segnalazioni ricevute dai Comuni quella da esaminare.
- Non si sa se la lavorazione delle segnalazioni qualificate sia oggetto, o non, degli obiettivi numerici annuali assegnati alle Direzioni Regionale e Provinciali dai livelli superiori.
- Non si comprende come mai, mentre risulta che le segnalazioni inviate dai Comuni si riferiscono per il 57% al patrimonio edile e immobiliare (ovviamente, di particolare interesse per i Comuni segnalanti trattandosi dei cespiti che costituiscono la principale fonte di entrata per gli enti locali), tale settore è stato oggetto neanche del 20% delle "lavorazioni" da parte di Agentrate e rappresenta soltanto il 13% delle maggiori somme riscosse.

Inoltre, Cgil evidenzia quanto segue.

- La forte diminuzione del numero di unità di personale dipendente negli organici dei Comuni sta facendo ridurre le segnalazioni effettuate nel 2015.
- Si lamentano difficoltà da parte dei funzionari comunali nell'utilizzo delle banche dati dell'Agenzia, alle quali si può accedere con modalità molto rigide che riducono la possibilità di incrocio dei dati con le informazioni in possesso dei Comuni.
- C'è un'elevata dose di soggettività da parte delle Direzioni dell'Agenzia nel valutare, secondo criteri definiti "di proficuità comparata", la segnalazione proveniente dal Comune.
- La probabile sussistenza di "segnali di concorrenza" tra gli obiettivi d'incasso di Agentrate con le segnalazioni qualificate ricevute dai Comuni.

Sulla base di tali osservazioni, ho personalmente inviato un'e-mail all'indirizzo entrate.accesso.civico@agenziaentrate.it chiedendo di conoscere dove l'Agenzia abbia pubblicato i documenti di descrizione e di impianto dell'attuale sistema di pianificazione, programmazione e controllo e, se possibile, anche di quelli precedenti.

Mi è stato risposto che tali sistemi non sono pubblici.

Inoltre, ho cercato di rinvenire sul sito internet della Direzione Regionale dell'Emilia-Romagna informazioni sugli obiettivi numerici annuali ricevuti dal superiore livello e assegnati ai dipendenti degli uffici locali.

Simili informazioni non sono state rinvenute.

Esempio 7

Esempio di report ETP della "Fase dello sviluppo" nell'esperienza della Guardia di Finanza

L'esempio si basa sulle esperienze condotte negli anni Novanta da chi scrive con l'incarico di capo dell'Ufficio Analisi e Sviluppo del Comando Generale della Guardia di Finanza, istituzione che ha dato per prima attuazione a livello nazionale alla logica ETP in tutte le sue tre fasi: dell'avvio, dello sviluppo e del consolidamento.

L'esempio si riferisce alla "Fase dello sviluppo", fase nella quale l'organizzazione ha acquisito anche dei dati sugli impieghi delle risorse umane **per missioni istituzionali** e **per tipologia di funzionamento**.

I report che seguono contengono dati (di fantasia) del "consolidato" del Comando provinciale della Guardia di Finanza di Zeta con forza effettiva media di 1.706 unità di personale distribuite in 7 sedi territoriali.

Si precisa che per "consolidato provinciale" si intende la tabella di aggregazione dei dati di tutti i CDR territoriali dipendenti dal Comando provinciale considerato.

Si tratta della "rilevazione degli impieghi per missioni e funzioni" e dell'andamento degli impieghi nelle missioni "Contrasto all'evasione" e "Contrasto alla criminalità" degli ultimi cinque anni.

I dati sono oggetto di analisi in tempo reale da parte comandante provinciale e dei dirigenti dei CDR sovraordinati per individuare il verificarsi di eventuali distonie e fenomeni anomali della gestione e appurare la loro dipendenza da fattori fisiologici oggettivi o disfunzioni.

Dall'analisi dei dati emergono i seguenti aspetti:

- l'elevato impiego di risorse umane nell'attività di funzionamento "Servizi generali" (179.193 ore/persona, con percentuale di assorbimento del 12,35 %) rispetto alla media nazionale dei consolidati dei Comandi provinciale (5,91 %);
- il crescente assorbimento di risorse, nel quadriennio 2012/2015 della Missione "Contrasto alla criminalità" sia in termini assoluti (passata da 195.653 a 346.731 ore persona) che in termini di percentuali di assorbimento (dal 17,06 al 23,90 %);

- la corrispondente diminuzione di risorse impiegate nella Missione "Contrasto all'evasione", passata da 321.004 a 300.829 ore/persona e dal 27,99 al 20,73 %).

Guardia di Finanza

Comando Provinciale di Zeta

Livello: Consolidato provinciale. Periodo considerato: Anno 2015. Forza effettiva media: 853 unità di personale in 7 sedi

Tabella 11 **Impieghi delle risorse umane per missioni e funzioni**.

(a) Tipologie dei processi di lavoro	(b) ore/persona impiegate	(c) percentuale assorbimento	(d) media nazionale	(e) differenza (c) – (d)
F1 - Direzione, indirizzo e controllo	18.182	1,26 %	0,81 %	+0,45
F2 - Personale	99.390	6,85 %	8,16 %	-1,31
F3 - Amministrazione delle risorse	52.089	3,59 %	4,11 %	-0,52
F4 - Logistica	61.085	4,21 %	3.39 %	-0,82
F5 - Servizi generali	179.193	12,35 %	6,44 %	+5.91
F9 - Attività di funzionamento non altrove classificabili	11.317	0.78 %	0,55 %	+0.23
Totale attività di funzionamento	421.357	29,04 %	23,46 %	+5,58
E1 - Contrasto dell'evasione	300.829	20,73 %	36,57 %	-15,84
E2 – Dogane e accise	122.460	8,44 %	9,30 %	-0,86
E3 – Contrasto alla criminalità e supporto ad autorità giudiziarie	346.731	23,90 %	18,08 %	+5,82
E4 - Concorso ordine/sicurezza pubblica e difesa politico militare	198.635	13,69 %	9,63 %	+4,06
E5 - Legalità economico-finanziaria	19.878	1,37 %	2,08 %	+0,71
E9 - Attività di esecuzione non altrove classificabili	41.061	2,83 %	0,88 %	+1,95
Totale attività di esecuzione	1.029.596	70,96 %	76,54	-5,58
Totale ore/persona avute a disposizione	1.450.953	100 %		

Tabella 12 **Andamento degli impieghi quadriennio 2012/2015.**

	2012		2013		2014		2015	
Missione	ore	% ass.	ore	% ass.	ore	% ass.	ore	% ass.
E1 – Contrasto all'evasione	321.004	27,99%	322.199	24,16%	317.321	22,56%	300.829	20,73%
E3 – Contrasto alla criminalità	195.653	17,06%	264.454	19,83%	308.318	21.92%	346.731	23,90%

I dirigenti interessati alle analisi verificheranno se tale andamento sia coerente o meno con le esigenze del contesto socioeconomico e di riferimento ed assumeranno le decisioni di rispettiva competenza riferendo ai livelli superiori.

Esempio 8

Esempio di report ETP della "Fase del consolidamento" nell'esperienza della Guardia di Finanza

L'esempio si riferisce a un'esperienza concreta della "**Fase ETP del consolidamento**" avviata nella Guardia di Finanza dall'anno 1999 e oggetto di una presentazione pubblica a Forum P.A. del 6 maggio 1999. Le diapositive pubblicate nell'occasione sono disponibili alla pagina http://www.giuseppefortuna.it/?p=3715.

Nella Fase del consolidamento, l'organizzazione è in grado, tra l'altro, di individuare le prestazioni eccellenti in tutto il territorio nazionale relative alle diverse tipologie di attività di funzionamento (cioè le attività strumentali e di supporto alla produzione diretta), di svolgere analisi per la mappature delle singole azioni dei processi di lavoro delle articolazioni risultate migliori (*best in class*), di far pervenire gli esiti di tali analisi a tutte le omologhe articolazioni d'Italia, in modo che possano essere studiate e replicate, e di fissare, per quelle che si allontanano in modo significativo da tali *performance* di efficienza, graduali obiettivi numerici di miglioramento per l'anno successivo.

Riportiamo di seguito la tabella della funzione "Gestione del personale" che evidenzia la procedura adottata.

Tabella 12 **Performance di economicità 1998 e degli obiettivi 1999 della funzione "*Gestione del personale*". Oggetto di osservazione: dati consolidati regionali.**

	Risultati 1998			Obiettivi 1999		
(a) Livello gerarchico	(b) Ore/pers. impiegate nella funzione	(c) Cost driver "Forza effettiva media"	(d) Indice di presta-zione (b):(c)	(e) Prestazione richiesta per 1999	(f) Ore/pers. da recuperare nel 1999 rispetto a 1998 (1/4 prest. teorica)	(g) Unità equiva-lenti da recuperare (f):1.7161.716
Comando Regionale Eta	125.878	4.622	27,2	125.878	0	0
Comando Regionale Theta	98.518	2.683	36,7	98.518	0	0
…	…	…	…	…	…	…
Comando Regionale Psi	213.824	4.568	46,8	191.476	22.348	6
Comando Regionale Omega	145.398	2.707	53,7	126.998	18.400	11

Conclusioni: cosa chiediamo oggi al Governo

Il nostro giudizio sullo schema di decreto legislativo da emanare in attuazione della legge delega n. 124 del 2015 è **decisamente positivo**.

In merito, si condivide quanto espresso nel parere n. 343/2016 del Consiglio di Stato (*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*) a seguito dell'Adunanza del 18 febbraio 2016.

Il testo del nuovo decreto, infatti, come evidenziato dai Giudici di Palazzo Spada, "ribalta" l'impostazione normativa dell'accesso civico previsto dall'articolo 5 del decreto 33/2013 passando dalla attuale forma di "***trasparenza di tipo proattivo***", realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti web, delle sole informazioni specificamente indicate dalla legge, a una forma di "***trasparenza di tipo reattivo***" che viene definita come "*una sorta di rivoluzione copernicana*" per l'ordinamento nazionale.

Ma lo stesso Consiglio di Stato sottolinea in un altro passaggio come "*la piena, effettiva, efficace affermazione del valore della trasparenza*" richieda la "***necessità di coniugare trasparenza e semplicità***".

Ed è vero: non può esserci trasparenza senza semplicità.

Ecco perché noi chiediamo che il nuovo decreto preveda di **inserire nell'articolo 13 del decreto 33** che tutti i soggetti incaricati di fornire pubblici servizi siano tenuti a pubblicare nei siti internet nazionali e dei Centri di responsabilità territoriali le seguenti informazioni:

- gli esatti organigrammi delle unità organizzative sia centrali che territoriali;
- l'esatto numero di ore/persona che ciascuna unità organizzativa ha avuto a disposizione provenienti dai sistemi informativi di rilevazione delle presenze;
- l'esatta attribuzione del numero di ore/persona avuto a disposizione tra le ore dichiarate come impiegate in "attività dirette" (per il conseguimento delle missioni istituzionali) e le ore dichiarate come impiegate in attività di funzionamento (per tutti gli altri processi di lavoro);
- le principali tipologie di prodotti realizzati (*output*);
- le quantità di prodotti realizzati (se realizzati) da ciascuna unità organizzativa distinti tra prodotti a "*clienti esterni*" (il risultato delle attività dirette) e prodotti a "*clienti interni*";
- gli obiettivi numerici annuali assegnati ai Centri di responsabilità dirigenziale territoriali;
- i dati conosciuti (se conosciuti) sull'andamento dei principali fenomeni e degli *outcomes* di competenza.

Dati e informazioni - ripetiamo ancora una volta – da fornire per ciascun singolo livello territoriale.

Va quindi assolutamente rigettata – e con questo termino – l'oscura disposizione che, incredibilmente, vorrebbe escludere dal novero dei dati e delle informazioni oggetto del nascituro FOIA italiano, **proprio quelli relativi alle "risorse a disposizione".**

Decisione – attenzione - che permetterebbe alle "macchine dei segreti" della nostra Pubblica Amministrazione di continuare a rimanere tali.

Non possiamo che plaudere, quindi, ancora una volta, alle precise osservazioni, sul punto, del Consiglio di Stato:

> *"non è, parimenti, condivisibile, e comunque appare in contrasto con i principi di delega, la soppressione (anche in questo caso non oggetto di precipua motivazione in relazione illustrativa) della pubblicazione dei dati relativi alle risorse a disposizione di ciascun ufficio (di cui al vigente articolo 13, comma 1, lettera b), considerato anche che attiene alla sfera degli interessi della cittadinanza il poter conoscere da vicino i budget effettivi di spesa a disposizione dei singoli uffici amministrativi."*

GIUSEPPE FORTUNA