

*Giuseppe Fortuna*

# IL MANUALE DEI PERCORSI ETPL DEL PROGETTO “ITALIA TRASPARENTE”

*([www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it))*

*La rivoluzione gentile  
delle pubbliche amministrazioni  
nelle nuove logiche dell'accesso civico generalizzato*



Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà  
via Palestro 78, 00185 Roma - [www.ficiesse.it](http://www.ficiesse.it)

*Versione del 13 novembre 2017*



*Non è possibile buona politica  
in assenza di buone macchine amministrative*

## INDICE

---

INTRODUZIONE: pag. 7.

PARTE PRIMA: Gli elementi base dei percorsi Etpl. - CAPITOLO UNO: La novità del Foia italiano. – PAR. 1.1. Il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato: pag. 12. - PAR. 1.2. La differenza tra concetto di dato e concetto di documento: pag. 12. - PAR. 1.3. L'inapplicabilità delle disposizioni del Codice privacy ai dati meramente numerici: pag. 13. - CAPITOLO DUE. I concetti. – PAR. 2.1. Cos'è Etpl: pag. 14. – PAR. 2.2. I concetti di Opc e Cdr: pag. 15. – PAR. 2.3. Gli organigrammi: pag. 15. - PAR. 2.4. Il concetto di obiettivo : pag. 18. - PAR. 2.5. I concetti di efficacia, qualità, efficienza: pag. 19. – PAR. 2.6. L'importante differenza tra i concetti di incarico e di impiego: pag. 19. - PAR. 2.7. Il benchmarking: pag. 20. - PAR. 2.8. I concetti di merito formale e di merito sostanziale: pag. 21. - CAPITOLO TRE: Le dimensioni comuni. – PAR. 3.1. Le dimensioni comuni esterne: pag. 23. – PAR. 3.2. Le dimensioni comuni interne: 23. – PAR. 3.3. I prodotti (output): pag. 24. – PAR. 3.4. I processi di lavoro (attività): pag. 27. - PAR. 3.4.1. La distinzione tra attività dirette e attività di funzionamento. pag. 27. – PAR. 3.4.2. L'importanza delle rilevazioni in ore/persona: pag. 28. - PAR. 3.5. Obiettivi assegnati e risultati conseguiti: pag. 29. – CAPITOLO QUATTRO: Le regole. – PAR. 4.1. Le regole fondamentali: pag. 30. – PAR. 4.2. Prima regola: contano gli obiettivi espressi in numeri finiti da raggiungere in tempi certi: pag. 30. – PAR. 4.3. Seconda regola: contano gli obiettivi espressi su output, impieghi e outcome: pag. 31. – PAR. 4.4. Terza regola: contano i dati disaggregati per territori: pag. 31. – PAR. 4.5. Quarta regola: conta valorizzare le prestazioni eccellenti: pag. 31.

PARTE SECONDA: I percorsi di miglioramento dal basso (su iniziativa di organizzazioni civiche, sindacati e associazioni di categoria). - CAPITOLO CINQUE: Il Progetto Italia trasparente. - PAR. 5.1. Il Progetto: pag. 34. – PAR. 5.2. L'esito positivo dell'accesso civico di Italia trasparente nei confronti di Anac: pag. 34. - PAR. 5.3. I percorsi dal basso 2017: pag. 35. – CAPITOLO SEI: I gruppi di lavoro 2017. – PAR. 6.1. Il Gruppo di lavoro Truffe agli anziani: pag. 38. - PAR. 6.2. Il Gruppo di lavoro Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario: pag. 39. – PAR. 6.3. Il Gruppo di lavoro Rimborsi iva: pag. 41. – PAR. 6.4. Il Gruppo di lavoro Permessi di costruire: pag. 42. - PAR. 6.5. Il Gruppo di

lavoro Cause di lavoro: pag. 43. – PAR. 6.6. Il Gruppo di lavoro Autorità amministrative e Istituzioni indipendenti: pag. 45.

PARTE TERZA: I percorsi di miglioramento dall'alto (su iniziativa dei vertici delle pubbliche amministrazioni). - CAPITOLO SETTE: Le relazioni con i Sistemi di contabilità finanziaria ed economica dello Stato. – PAR. 7.1. La relazione con il Sistemi di contabilità finanziaria: pag. 50. – PAR. 7.2. La relazione con il Sistema unico di contabilità economica: pag. 50. - CAPITOLO OTTO: La Fase dell'avvio dei percorsi dall'alto. - PAR. 8.1. L'analisi iniziale: pag. 55. – PAR. 8.2. Il documento di visione: pag. 56. – PAR. 8.3. L'inizio delle misurazioni minime standardizzate: pag. 57. – PAR. 8.4. Notazioni sui motivi della scelta Etpl di non procedere a misurazioni numeriche delle attività: pag. 57. – PAR. 8.5. Il primo report: la Tabella degli impieghi: pag. 58. – PAR. 8.6. Esempio di prime analisi su due Municipi del Comune di Roma: pag. 60. – PAR. 8.7. Esempio di individuazione dei primi benchmark tratti dalla Tabella degli impieghi: pag. 63. – PAR. 8.8. L'impatto sull'organizzazione della pubblicazione sulla rete intranet delle prime tabelle sugli impieghi: pag. 65. PAR. 8.9. Il secondo report Etpl: la Tabella impieghi/attività/prodotti: pag. 65. – PAR. 8.10. Esempi di benchmarking dalle Tabelle impieghi/attività/prodotti: pag. 68. – PAR. 8.11. Il terzo report: la Tabella degli outcome: pag. 69. – PAR. 8.12. Esempi di benchmarking dalle Tabelle degli outcome: pag. 70. – PAR. 8.13. Il quarto report: la Tabella degli obiettivi: pag. 71. – PAR. 8.14. L'esempio dell'Agenzia delle Entrate e del Gruppo di lavoro Etpl sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario: pag. 72. – PAR. 8.15. Il quarto report: la Tabella outcome e l'esempio della Questura di AAA: pag. 74. – CAPITOLO NOVE: Esempi di avvio di percorsi dall'. – PAR. 9.1. L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di grandi dimensioni: pag. 78. - PAR. 9.2- L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di piccole dimensioni: pag. 79. - PAR. 9.3. L'avvio delle metodologie Etpl in un Comune di medie dimensioni: pag. 80. - CAPITOLO DIECI: Le fasi successive (cenni). – PAR. 10.1. La Fase dello sviluppo: pag. 76. – PAR. 10.2. Le nozioni di incarico e di impiego: pag. 76. – PAR. 10.3. La struttura della Nomenclatura generale dei codici d'impiego: pag. 76. – PAR. 10.4. I vantaggi della struttura a nomenclatura: pag. 79. – PAR. 10.5. Fase del consolidamento ed esempio di benchmarking interno per il controllo di attività di funzionamento della Guardia di finanza: pag. 80.



## INTRODUZIONE

---

Nel nostro paese le pubbliche amministrazioni sono spesso avvertite dai cittadini come strutture autoreferenziali, ermetiche e dal funzionamento immodificabile.

E questo nonostante si siano succeduti, a partire dalla legge 241 del 1990, numerosi interventi per trasformarle nelle "case di vetro" sognate un secolo prima da Filippo Turati. Leggi e decreti che hanno separato funzioni e compiti della politica da quelli della dirigenza, che hanno creato dipartimenti, autorità, servizi e organismi interni ed esterni di valutazione, controllo e contrasto alla corruzione, che hanno imposto la pubblicazione sistematica sui siti internet istituzionali di dati, documenti e informazioni per la "trasparenza totale".

Ma nonostante gli sforzi le inefficienze e i comportamenti opportunistici (e talvolta anche illeciti) sembrano tutt'altro che isolati e lasciano l'Italia nei fondali delle classifiche internazionali.

In un contesto così poco incoraggiante, il 23 dicembre 2016 è entrata in vigore una novità che può rappresentare una grande occasione per avviare, finalmente, in tutta Italia, i cambiamenti di cui abbiamo bisogno: il diritto di "accesso civico generalizzato", versione italiana del Foia, il *Freedom of information act* in vigore negli Stati Uniti dal 1966 e in Svezia addirittura dal '700.

Infatti, l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 33/2013, prevede che chiunque, anche senza alcun interesse diretto e senza dover neppure specificare i motivi della richiesta, ha titolo per ottenere da qualsivoglia pubblica amministrazione ogni dato, documento e informazione detenuto e, se la risposta non perviene entro trenta giorni o l'accesso viene rifiutato, di rivolgersi al giudice amministrativo.

Ebbene, l'accesso civico generalizzato può essere la chiave di volta per la modernizzazione delle burocrazie pubbliche italiane attraverso le "metodologie Etpl".

Cos'è Etpl? è un gruppo di metodologie di supporto ai sistemi analitico-gestionali delle pubbliche amministrazioni basata su "misurazioni standardizzate" dei costi e dei ricavi che permettono interventi immediati su sprechi e disfunzioni organizzative e la determinazione di obiettivi gradualmente ma continuamente di miglioramento delle

*performance* di produttività e di efficienza certamente raggiungibili perché basati sulle prestazioni *benchmark* già conseguite.

Come si vedrà, le metodologie Etpl si relazionano perfettamente con il Sistema di contabilità finanziaria e il Sistema unico di contabilità economica e possono essere avviate indifferentemente attraverso "percorsi dall'alto", su iniziativa cioè dei vertici di qualunque organizzazione pubblica, e, dal 23 dicembre 2016, attraverso "percorsi dal basso", cioè con accessi civici generalizzati presentati da organizzazioni civiche, sindacati e associazioni di categoria (*stakeholder*) attivi in qualunque territorio del paese.

Le metodologie si chiamano Etpl perché misurazioni e report sono informati a quattro contemporanee prospettive:

- ✓ la prospettiva dell'Efficienza, che uniforma le contabilità analitico-gestionali, tra loro spesso assai diverse, delle singole pubbliche amministrazioni;
- ✓ la prospettiva della Trasparenza, che prevede la pubblicazione sistematica nelle reti intranet e internet dei report delle misurazioni minime standardizzate;
- ✓ la prospettiva della Partecipazione, per cui è opportuno che gli *stakeholder* richiedenti, una volta in possesso di report e dati, siano coinvolti nei momenti della determinazione degli obiettivi di loro interesse e della valutazione dei risultati effettivamente conseguiti;
- ✓ la prospettiva della Legalità, per cui maggiori e migliori servizi per i cittadini e le imprese dei singoli territori, deve tradursi in maggior rispetto delle regole da parte di tutti, a cominciare dal dovere di contribuire alle spese pubbliche in ragione della propria effettiva capacità contributiva.

I percorsi Etpl non nascono dal nulla, ma provengono da interventi sulle contabilità analitico-gestionali condotti tra il 1996 e il 2004 nella Guardia di Finanza e nell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali e da iniziative di "negoziazione sociale territoriale" condotte dal Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil in diverse regioni d'Italia.

Con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato, l'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà (Ficiesse) e il Sindacato Spi-Cgil hanno unito le rispettive esperienze nel "Progetto Italia trasparente", le cui logiche e i cui percorsi sono descritti nel presente Manuale.

Il progetto ha avuto inizio con la creazione del sito internet [www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it) e con un accesso civico, di tipo propedeutico, all'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'istituzione preposta alla valutazione dei livelli di trasparenza della pubblica amministrazione. In particolare, sono stati richiesti ad Anac i "dati meramente numerici" sulle esatte quantità di ore/persona impiegate da ogni sua singola unità organizzativa interna nel primo quadrimestre 2017. L'Autorità ha risposto inviando i report e confermando, con ciò, la piena legittimità delle richieste.

Il presente Manuale è strutturato in tre parti. La prima è dedicata ai concetti, alle terminologie e alle regole di base dei percorsi Etpl; la seconda si occupa dei percorsi dal basso, avviati con la costituzione di appositi "Gruppi di lavoro"; la terza descrive i percorsi dall'alto, quelli con cui i vertici di qualunque organizzazione pubblica possono decidere di avviare, a costo zero, le prime e semplicissime misurazioni standardizzate del metodo.

Le rilevazioni Etpl hanno un forte impatto sulle strutture perché le comparazioni "infra" e "inter" istituzionali incidono inevitabilmente, con la forza e la semplicità dei numeri veri, sugli equilibri e sui relativi comportamenti interni consolidati da anni.

Si tratta, non di rado, di una vera e propria rivoluzione, ma "gentile", come suggerisce la teoria dei *nudge*, gli stimoli positivi e convincenti al cambiamento.

Il metodo, infatti, non si concentra sui dati del passato ma tende a guardare ai dati del futuro, per pervenire a cambiamenti graduali e continui nel dialogo trasparente, consapevole e solidale tra amministrazioni, cittadini, sindacati, imprese e politica.



# Parte prima

*Gli elementi di base dei percorsi Etpl*

## Capitolo Uno

### LA NOVITÀ DEL FOIA ITALIANO

---

#### 1.1 Il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato

Il 23 dicembre 2016 è entrato in vigore nel nostro ordinamento un nuovo istituto denominato "accesso civico generalizzato", concepito sulla falsariga del cosiddetto Foia (*freedom of information act*) statunitense<sup>1</sup>.

In sintesi, il decreto legislativo 97 del 2016<sup>2</sup> ha introdotto nel preesistente "decreto trasparenza", il n. 33 del 2013, il diritto di "chiunque" ad accedere gratuitamente a qualunque dato, documento e informazione detenuto da qualunque pubblica amministrazione senza necessità di dover specificare i motivi della richiesta e ad ottenere risposta entro 30 giorni<sup>3</sup>. Le finalità<sup>4</sup> dell'accesso civico generalizzato sono espressamente quelle di "*promuovere la partecipazione degli interessati*" attraverso "*forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*". Uno strumento, quindi, consegnato a organizzazioni civiche, imprese e sindacati per far funzionare bene e sempre meglio ogni singola pubblica amministrazione in ogni singolo territorio del nostro paese.

Come fare in concreto rappresenta lo scopo del presente Manuale.

#### 1.2 La differenza tra concetto di dato e concetto di documento

I decreti 33 e 97 definiscono la trasparenza come "accessibilità totale su dati e documenti".

---

<sup>1</sup> Il *Freedom of information act* è una legge sulla trasparenza e sulla libertà di informazione in vigore negli Stati Uniti dal 1966.

<sup>2</sup> Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

<sup>3</sup> La norma parla di "chiunque", cioè anche del singolo cittadino. Ma in questa sede interessa l'azione dei soggetti collettivi formati e organizzati, visto che le azioni di contrattazione sociale territoriale non possono che riguardare parti collettive e non individuali.

<sup>4</sup> Articolo 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

*Dato* è qualunque informazione in possesso a qualunque titolo di una qualunque organizzazione pubblica.

*Documento* è il supporto fisico o elettronico dal quale si ricava l'esistenza di uno o più fatti, o che descrive un procedimento, o che espone un ragionamento.

Un dato, quindi, è sempre una informazione "singola", mentre un documento è lo strumento che contiene una o una molteplicità di informazioni.

### **1.3 L'inapplicabilità delle disposizioni del Codice privacy ai dati meramente numerici**

Tra le diverse categorie a cui possono appartenere i dati in possesso di organizzazioni pubbliche assume rilievo centrale nella disciplina e nei percorsi Etpl la distinzione tra dati "numerici personali" e dati "meramente numerici".

Il concetto di dato personale è rinvenibile nell'articolo 4, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) che lo definisce come: *<<qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale>>*.

Un dato personale, perciò, può essere, oltre che un nome, un'immagine, un suono, anche un "numero" riferito a una persona fisica, come ad esempio il numero di telefono di un'abitazione privata, un numero di codice fiscale o il numero di matricola meccanografica assegnato a un dipendente pubblico dalla sua amministrazione.

Ma è certo che non costituiscono dati personali i "dati meramente numerici" riferiti non ad una persona fisica ma a una pubblica amministrazione o ad una sua articolazione organizzativa interna.

Le limitazioni del Codice privacy, perciò, non possono essere opposte agli accessi civici generalizzati dei percorsi Etpl che fanno riferimento, tutti, a dati meramente numerici.

## Capitolo Due

### I CONCETTI

---

#### 2.1 Cos'è Etpl

Come anticipato nell'introduzione, Etpl è una metodologia di supporto ai sistemi analitico-gestionali delle pubbliche amministrazioni basata su "misurazioni standardizzate" dei costi e dei ricavi che permettono interventi immediati su sprechi e disfunzioni organizzative e l'individuazione delle prestazioni *benchmark* per la successiva determinazione di obiettivi di miglioramento esatti e certamente raggiungibili, perché già realizzati, delle *performance* annuali di produttività e di efficienza.

La metodologia è informata a quattro prospettive:

- ✓ la prospettiva dell'Efficienza, basata su misurazioni uniformi dei dati minimi comuni di costo e di ricavo presenti in tutte le organizzazioni pubbliche;
- ✓ la prospettiva della Trasparenza, per la quale i risultati di tali misurazioni devono essere messi a disposizione degli *stakeholder* territoriali;
- ✓ la prospettiva della Partecipazione, per cui gli *stakeholder* territoriali possono o sono invitati a intervenire nei momenti della determinazione degli obiettivi annuali di loro interesse e della valutazione dei risultati che sono stati conseguiti;
- ✓ la prospettiva della Legalità, per cui la trasparenza delle gestioni e la partecipazione attiva degli *stakeholder* stimola in ciascun territorio una tensione fattiva e collettiva al rispetto delle regole.

Le metodologie Etpl si attivano con due tipi di approcci denominati "percorsi":

- i percorsi dall'alto, che partono su iniziativa del vertice dell'organizzazione pubblica considerata;
- i percorsi dal basso, avviati con accessi civici generalizzati presentati da organizzazioni civiche, sindacati e associazioni d'impresa.

Nei paragrafi e nei capitoli che seguono vengono sinteticamente illustrate le terminologie, i concetti di base, le regole dei percorsi Etpl.

## 2.2 I concetti di Opc e Cdr

Al centro delle metodologie Etpl c'è l'Opc: organizzazione pubblica considerata.

Costituisce Opc qualunque organizzazione produca servizi finanziati in tutto o in parte da imposte, tasse e contributi: pubbliche amministrazioni centrali e locali, enti, istituzioni e autorità amministrative indipendenti, uffici giudiziari, uffici di organi legislativi, società controllate e partecipate a connotazione pubblicistica.

Un'Opc è composta da più Cdr: centri di responsabilità interni. Costituiscono Cdr le strutture, di qualunque tipo e livello, dirette da dirigenti o funzionari ai quali è attribuita la responsabilità di impiegare risorse umane, materiali e finanziarie per raggiungere gli obiettivi definiti dal vertice dell'Opc.

## 2.3 Gli organigrammi

Gli organigrammi sono raffigurazioni dei centri di responsabilità interni per rappresentarne la collocazione gerarchica, i compiti, le responsabilità e le relazioni.

Possono presentarsi in forma grafica o in forma descrittiva. L'esempio in figura 1 rappresenta l'organigramma in forma grafica dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato; l'esempio in figura 2 l'organigramma in forma descrittiva dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.

La pubblicazione degli organigrammi nella rete internet è obbligatoria sulla base delle previsioni dall'art. 13, comma 1, 14 marzo 2013, n. 33<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <<Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le informazioni e i dati concernenti la propria organizzazione, corredati dai documenti anche normativi di riferimento. Sono pubblicati, tra gli altri, i dati relativi: a) agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze; b) all'articolazione degli uffici, le competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici; c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche; d) all'elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali.>>

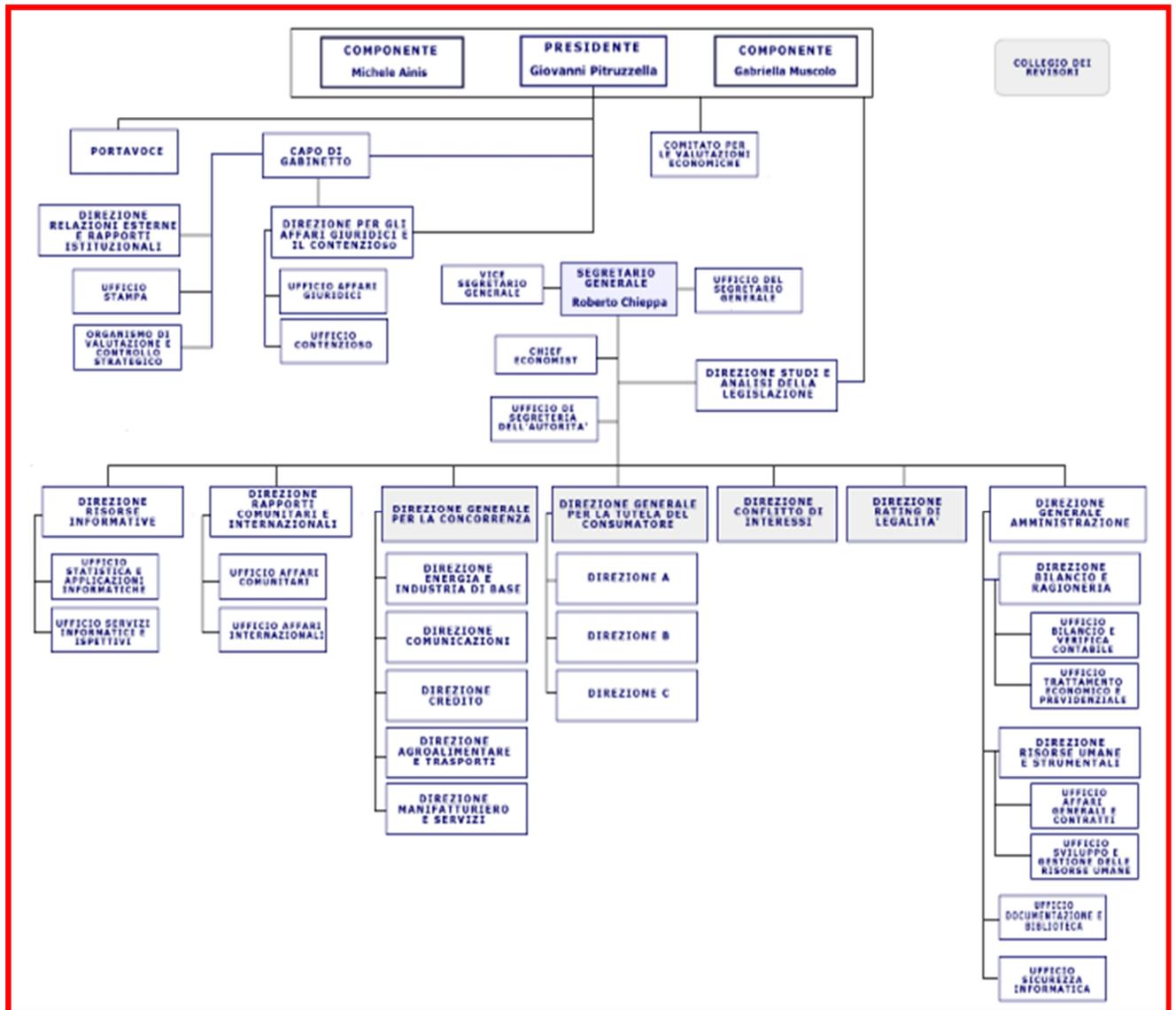


Fig. 1

Organigramma in forma grafica dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato da <http://www.agcm.it/organigramma.html?view=uffici>

L'analisi degli organigrammi assume un rilevo centrale per valutare il grado di efficienza di un'organizzazione e della sua adeguatezza rispetto alle missioni istituzionali attribuitele dalla legge.

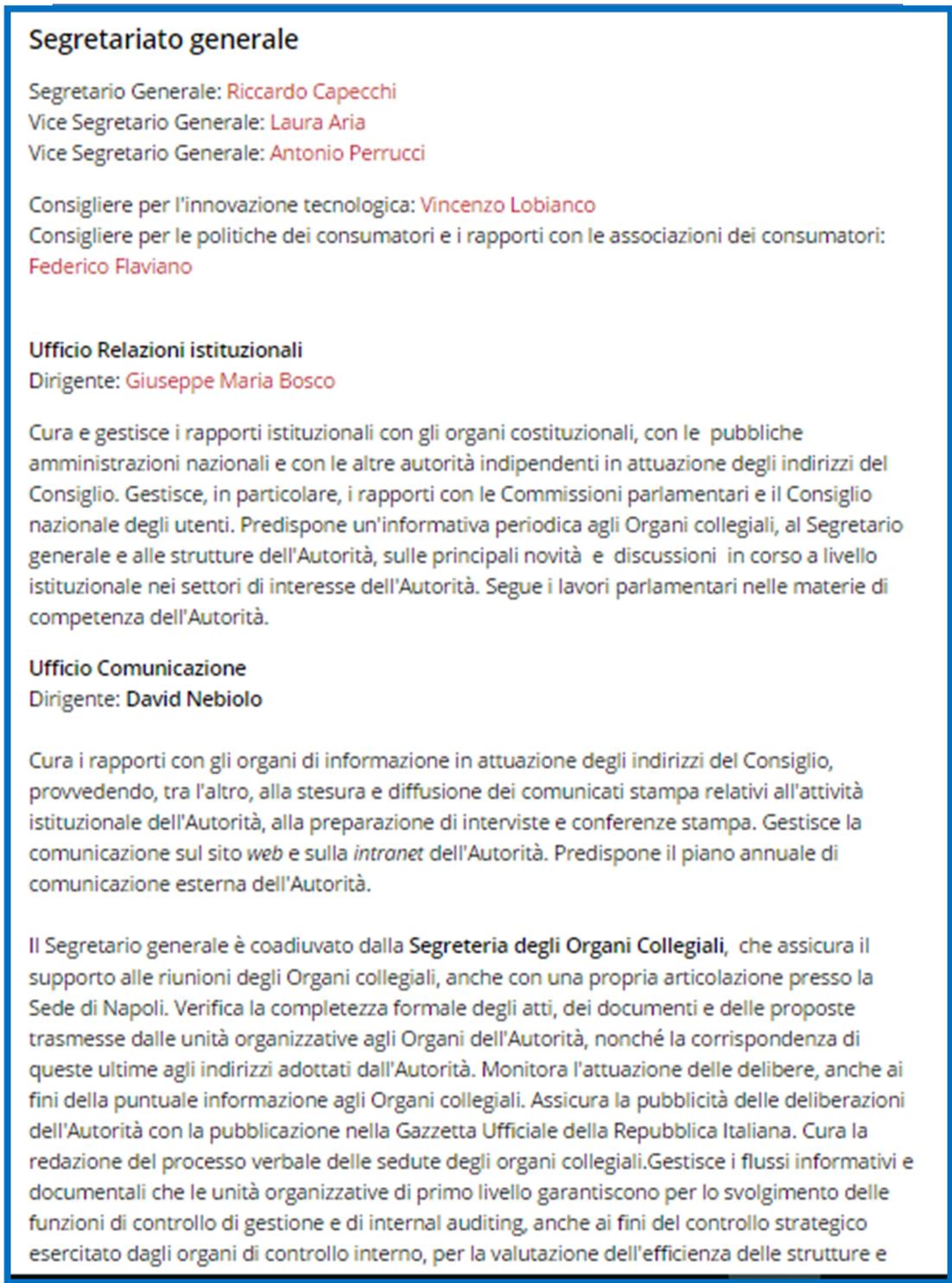


Fig. 2

*Prima pagina dell'organigramma in forma descrittiva dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (da: <https://www.agcom.it/articolazione-degli-uffici>)*

È bene specificare che tra le possibili formule organizzative (strutture funzionali accentrate, strutture divisionali decentrate, strutture per matrice, ecc.) non ne esiste una "ideale" in assoluto, in quanto ciascuna presenta punti di forza e punti di debolezza in ragione degli scenari esterni, talvolta mutevoli, in cui l'organizzazione si trova ad operare e della sua cultura interna.

Si afferma, in merito, che le organizzazioni efficienti "tendono" ad *appiattirsi*, ad adottare, cioè, strutture nelle quali i livelli gerarchici siano nel numero più basso possibile. Per una pubblica amministrazione, però, un'eccessiva proliferazione "orizzontale" delle unità organizzative non è auspicabile perché comporta frammentazione delle funzioni e il conseguente accentramento di tutte le decisioni nel dirigente di vertice (l'uomo solo al comando). Il rischio, in scenari operativi complessi e mutevoli, sono le lunghe attese decisionali, i rallentamenti dei tempi di produzione, la deresponsabilizzazione e la demotivazione dei livelli intermedi.

Va considerato, inoltre, che le scelte che si dimostrano adeguate in un determinato momento della vita dell'organizzazione possono diventare superate nei momenti successivi, perché è cambiato il contesto esterno, anche normativo, perché le risorse umane disponibili hanno subito variazioni quantitative o qualitative, perché si sono rese disponibili nuove tecnologie o per molte altre cause.

Nella logica Etpl, la struttura migliore è quella che riesce a coniugare la capacità di migliorare le *performance* di efficienza e di produttività con la cultura interna della coesione, della solidarietà, del rispetto dei diritti e dell'adempimento dei doveri.

## **2.4 Il concetto di obiettivo**

Gli obiettivi, come si dirà meglio nel paragrafo 3.5, sono i "risultati" che l'organizzazione pubblica considerata è incaricata di raggiungere; risultati che possono essere espressi in dati numerici o con modalità descrittive.

Come vedremo, in un sistema Etpl assumono rilievo centrale gli obiettivi espressi in "numeri finiti" da conseguire in termini temporali certi (in genere, l'anno).

Gli obiettivi numerici possono essere formali oppure "sottintesi" a seconda che siano espressi o meno nei piani e programmi annuali dell'organizzazione. Gli obiettivi sottintesi sono tutt'altro che infrequenti e influenzano le azioni e i comportamenti delle unità organizzative e dei singoli dipendenti alla stregua degli obiettivi numerici formali. Si tratta dei risultati che il vertice dell'istituzione espone (e quindi enfatizza)

nelle relazioni di produttività e nelle audizioni parlamentari: documenti, quindi, da prendere in considerazione se si vogliono comprendere tutte le dinamiche di funzionamento dell'organizzazione pubblica considerata.

## **2.5 I concetti di efficacia, qualità, efficienza**

Con il termine *efficacia* si indica il grado di realizzazione<sup>6</sup> della quantità e della qualità dei prodotti finali (*output*) indicati come obiettivi; *qualità* è il livello di soddisfazione dei "clienti" che tali *output* ricevono; *l'efficienza* misura i costi del raggiungimento degli obiettivi in termini di risorse umane, materiali e finanziarie impiegate.

Ne consegue che a giudizi positivi sull'efficacia dell'azione amministrativa dell'Opc possono non corrispondere valutazioni altrettanto positive in termini di efficienza se, dalle analisi svolte, dovesse emergere che i medesimi risultati avrebbero potuto essere ottenuti con risorse inferiori.

## **2.6 L'importante differenza tra i concetti di incarico e di impiego**

Il concetto di *incarico* si riferisce all'assegnazione formale di un singolo lavoratore ad un determinato Cdr. *Impiego* è la contabilizzazione delle ore/persona prodotte dal lavoratore nei report dell'unità organizzativa interna che le ha "effettivamente" impiegate nei suoi processi di produzione.

I concetti di incarico formale e di impiego effettivo, perciò, possono non coincidere. Nelle pubbliche amministrazioni avviene, infatti, che un dipendente formalmente assegnato al Cdr Alfa (deputato, ad esempio, all'esecuzione di attività di tipo diretto) sia di fatto impiegato, talvolta anche per anni, dal Cdr Beta in attività strumentali e di supporto come, ad esempio, la gestione del personale, l'amministrazione delle risorse, le pubbliche relazioni, i servizi generali o che venga lasciato a non far nulla.

I report Etpl prendono in considerazione il solo concetto di impiego e non quello di incarico.

---

<sup>6</sup> Si veda il successivo capitolo 3.

## 2.7 Il benchmarking

Il *benchmarking* è un concetto assolutamente fondamentale nei percorsi Etpl<sup>7</sup>.

Si tratta di una metodologia che aiuta le organizzazioni a confrontare le *performance* di efficienza e produttività con quelle di organizzazioni che svolgono attività omologhe.

---

<sup>7</sup> *Benchmarking* è un termine che non ha equivalenti nella lingua italiana. In topografia il termine indica una particolare tecnica utilizzata per individuare, su un rilievo planimetrico, un punto di riferimento per gli studi topografici. Nel mondo dell'organizzazione aziendale ci si è allontanati da questo primitivo significato, mantenendo però al vocabolo il significato originario di "punto di riferimento" in base al quale effettuare misurazioni e confronti. Si tratta, infatti, di un metodo attraverso il quale un'organizzazione cerca di migliorarsi attraverso un "confronto continuo" con coloro che hanno raggiunto livelli di eccellenza in determinate funzioni o produzioni. Quindi, il *benchmarking* è una tecnica rivolta al confronto tra i processi di lavoro svolti all'interno di una organizzazione con gli omologhi processi di lavoro svolti presso un'altra organizzazione che abbia ottenuto risultati migliori (quantitativamente e/o qualitativamente) e ai costi più bassi denominata *best in class*. Il metodo si basa sulla preliminare individuazione dei risultati/processi da confrontare e quindi dell'organizzazione migliore; questa diventa, appunto, "*benchmark*", cioè il punto di riferimento per tutti gli altri, quella che è riuscita a realizzare la prestazione da emulare e, se possibile, da superare. Si tratta di un metodo che si basa sull'aforisma di comune esperienza per cui "il miglior modo di imparare una cosa è guardare chi la fa meglio degli altri" e, a tali fini, le imprese si sono sempre vicendevolmente analizzate e imitate. Anni fa, alcune organizzazioni, sebbene tra di loro in concorrenza, hanno cominciato a cambiare il modo di impostare l'azione di confronto accertando la convenienza di una maggiore cooperazione per esaminare nel dettaglio i processi di lavoro delle rispettive unità organizzative interne. Così è nato il *benchmarking* come viene concepito oggi e le metodologie formulate nel tempo hanno consentito a chi coopera di ridurre i costi, migliorare la qualità dei prodotti ottenuti e di ristrutturare intere organizzazioni. L'obiettivo del *benchmarking* è duplice: da una parte capire, cioè analizzare i processi per individuare le cause che stanno all'origine della differenza di prestazione rispetto al *best in class*; dall'altra parte gestire, cioè rimuovere tali cause dando corso alle azioni di cambiamento più opportune. Il *benchmarking* è applicabile sia alle imprese che competono sul mercato, sia alle organizzazioni senza fini di lucro, comprese le pubbliche amministrazioni. Il suo oggetto può essere il più vario: si possono confrontare le caratteristiche di un prodotto, i costi di produzione, le modalità di svolgimento dei processi di lavoro e altro. Le entità da confrontare possono essere sia intere organizzazioni tra di loro, sia unità interne ad una stessa organizzazione o singole funzioni aziendali. Si distingue, pertanto: a) il *benchmarking* competitivo, svolto utilizzando come parametro di riferimento aziende o organizzazioni concorrenti; b) il *benchmarking* funzionale, svolto utilizzando come parametro di riferimento aziende o organizzazioni non concorrenti, appartenenti a settori e campi diversi di attività; c) il *benchmarking* interno, svolto all'interno della propria organizzazione confrontando le *performances* delle unità interne che svolgono, sul territorio, le stesse attività è giustificato dalla considerazione che esistono, nell'ambito nelle diverse articolazioni territoriali di una stessa OPC differenze a volte sorprendenti in processi che dovrebbero essere assolutamente identici, causate da molteplici fattori di carattere ambientale, culturale e professionale ma anche da disfunzioni gravi quali l'assenteismo sistematico, l'ignavia e la corruzione. I percorsi Etpl prevedono l'attuazione di tecniche di *benchmarking* interno nella "fase del consolidamento (vgs. capitolo 8.4). Tecniche consistenti nell'individuazione, attraverso "tabelle comparative" analoghe a quelle dei sistemi Etpl, delle *best practices* nel gruppo di organizzazioni considerate, che vengono poi analizzate dalle altre per poterle replicare nei rispettivi ambiti.

La metodologia permette di comparare attività di tipo sia "diretto", volte cioè alla produzione dei servizi costituenti missioni istituzionali dell'Opc, sia "di funzionamento", rappresentate dai processi di lavoro strumentali e di supporto alle attività di produzione diretta (addestramento, formazione e gestione del personale, amministrazione delle risorse, logistica, indirizzo e controllo, relazioni esterne, servizi generali, ecc.).

Si tratta, in sintesi, di individuare la prestazione migliore del gruppo di Opc o Cdr omologhi, quella del cosiddetto *best in class*, per consentire a parte di tutti gli altri di analizzarne le modalità di lavorazione e fissare obiettivi numerici di graduale miglioramento che sono certamente possibili in quanto già conseguiti.

## **2.8 I concetti di merito formale e di merito sostanziale**

In italiano, "merito" è un termine polisemico.

Nella logica Etpl ha il significato di diritto alla giusta ricompensa e rappresenta la capacità dell'intera Opc e di ciascun singolo Cdr di riuscire a raggiungere nei tempi previsti (in genere, l'anno solare) gli obiettivi numerici di produttività e di efficienza.

Ne consegue che Opc e Cdr che sono stati "meritevoli" nell'anno trascorso possono non esserlo nell'anno successivo se, per motivi riconducibili a loro responsabilità, non sono stati in grado di raggiungere gli obiettivi concordati con i livelli superiori.

Una cosa, quindi, è il *merito formale*, rappresentato, ad esempio, dal possesso di titoli di studio per un concorso o una selezione; cosa del tutto diversa è il *merito sostanziale*, costituito dai concreti risultati numerici raggiunti, nell'interesse dell'Opc e del Cdr, in ciascun singolo anno preso in considerazione.

## Capitolo Tre

### LE DIMENSIONI COMUNI

#### 3.1 Le dimensioni comuni esterne

Dovere giuridico di tutte le organizzazioni pubbliche è il loro “buon andamento” consistente nel riuscire a produrre servizi di qualità e quantità crescenti a costi decrescenti.

Per comprendere se si sta adempiendo a tale dovere, i sistemi informativi dell’Opc devono fornire report numerici su otto “dimensioni comuni”, comuni in quanto presenti in tutte le organizzazioni fornitrici di servizi pubblici: tre dimensioni esterne e cinque dimensioni interne.

Le dimensioni comuni esterne sono rappresentate:

- 1) dal territorio, cioè dall’esatta circoscrizione in cui l’Opc è competente a svolgere le sue funzioni;
- 2) dal tempo (espresso normalmente in anni) in cui le funzioni sono svolte;
- 3) dall’andamento dei fenomeni socioeconomici, detti *outcome*, di sua competenza istituzionale dell’Opc.

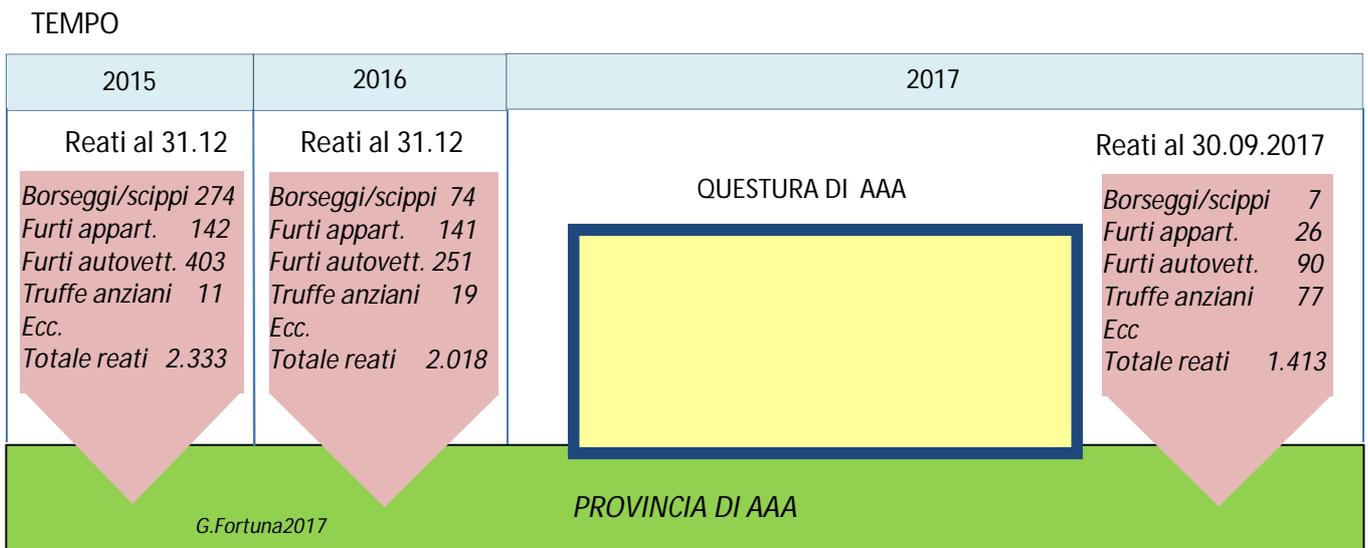


Fig. 3  
Dimensioni comuni esterne dell’Opc “Questura di AAA”

Nell'esempio in figura 3, l'organizzazione pubblica considerata è la Questura (di fantasia) di AAA, la dimensione territorio è rappresentata dalla circoscrizione della Provincia di AAA, la dimensione tempo dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 la dimensione *outcome* dal numero di reati denunciati nella provincia di AAA<sup>8</sup> negli anni considerati.

Come vedremo nei successivi paragrafi 8.10 e 8.11, la serie storica dei dati di *outcome* è già di per sé stessa in grado di fornire agli osservatori interni ed esterni informazioni precise, certe e comparabili per stabilire obiettivi numerici di miglioramento per gli anni successivi.

### 3.2 Le dimensioni comuni interne

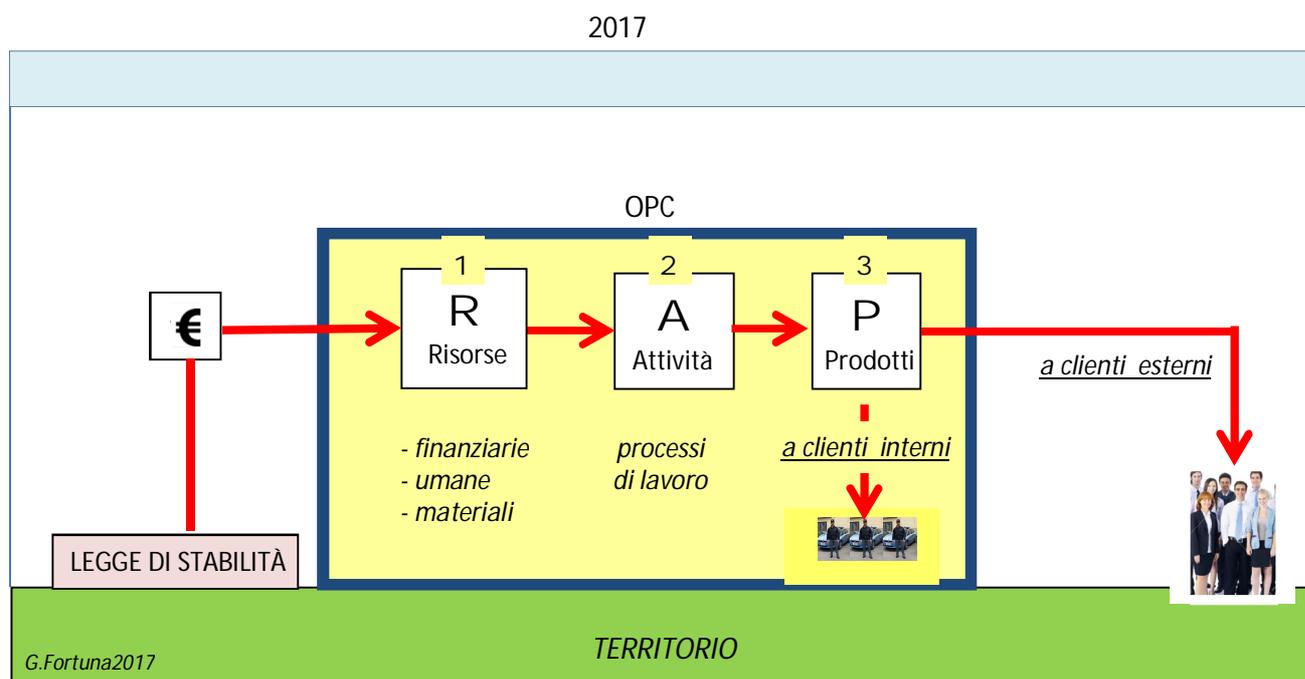


Fig. 4  
Le dimensioni comuni interne

<sup>8</sup> Ovviamente, le attività istituzionali di una Questura si riferiscono anche a molti altri *outcome* che nell'esempio non vengono indicati.

Le dimensioni comuni "interne" a qualunque Opc sono:

- 1) i prodotti (finali) realizzati, detti anche *output*;
- 2) i processi di lavoro dai quali tali prodotti scaturiscono, detti anche "attività";
- 3) le risorse umane, materiali e finanziarie che i processi di lavoro assorbono;
- 4) gli obiettivi assegnati all'inizio di ciascun anno;
- 5) risultati conseguiti al termine dell'anno.

La figura 4 mostra le interrelazioni tra le dimensioni prodotti, attività e risorse.

I prodotti rappresentano l'esito da processi lavoro; i processi di lavoro che assorbono risorse umane, materiali finanziarie; le risorse umane, materiali e finanziarie che provengono dagli stanziamenti pubblici.

### **3.3 I prodotti (output)**

Per prodotti (o *output*) si intendono i servizi pubblici realizzati dall'Opc e "versati" ai destinatari esterni (o clienti). Non costituiscono prodotti i semilavorati consegnati da un Cdr a un altro per le lavorazioni ulteriori.

È fondamentale nei report Etpl distinguere tra prodotti a clienti "esterni" e prodotti a clienti "interni".

I clienti interni sono i dipendenti dell'Opc che ricevono prodotti quali, ad esempio, stipendi mensili, pagamento di straordinari effettuati, servizi di mensa<sup>9</sup>.

Gli *output* a clienti esterni si suddividono a loro volta in prodotti a clienti di servizi indivisibili, a clienti di servizi divisibili e a clienti istituzionali.

Gli *output* a clienti dei servizi indivisibili sono quelli di cui si avvantaggiano indistintamente tutti i soggetti che abitano e operano nei territori di competenza delle organizzazioni pubbliche considerate<sup>10</sup>. Gli *output* a clienti dei servizi pubblici

---

<sup>9</sup> Prodotti per i quali assumono particolare valenza le misurazioni di tipo qualitativo, non essendo accettabili, ad esempio, pagamenti di retribuzioni o missioni in ritardo rispetto alle date previste o per importi sbagliati.

<sup>10</sup> Ad esempio, i servizi nel settore "sicurezza e ordine pubblico" effettuati dal Commissariato di Polizia, dalla Compagnia dei Carabinieri e dalla Polizia municipale del Comune di AAA hanno come clienti tutti i cittadini che risiedono, lavorano o anche soltanto transitano nel territorio del Comune di AAA. E i risultati di tali servizi saranno considerati positivi e di buona qualità se, nel territorio si è ottenuta una diminuzione del numero di reati commessi rispetto agli anni precedenti.

divisibili sono i servizi di cui usufruiscono soltanto cittadini e imprese individuati *uti singuli*<sup>11</sup>. Gli *output* a clienti istituzionali sono rappresentati dai “semilavorati” versati dall’Opc a istituzioni esterne competenti a continuarne la lavorazione<sup>12</sup>.

Ovviamente, vi sono servizi pubblici rivolti a più categorie di clienti e altri destinati a una sola categoria.

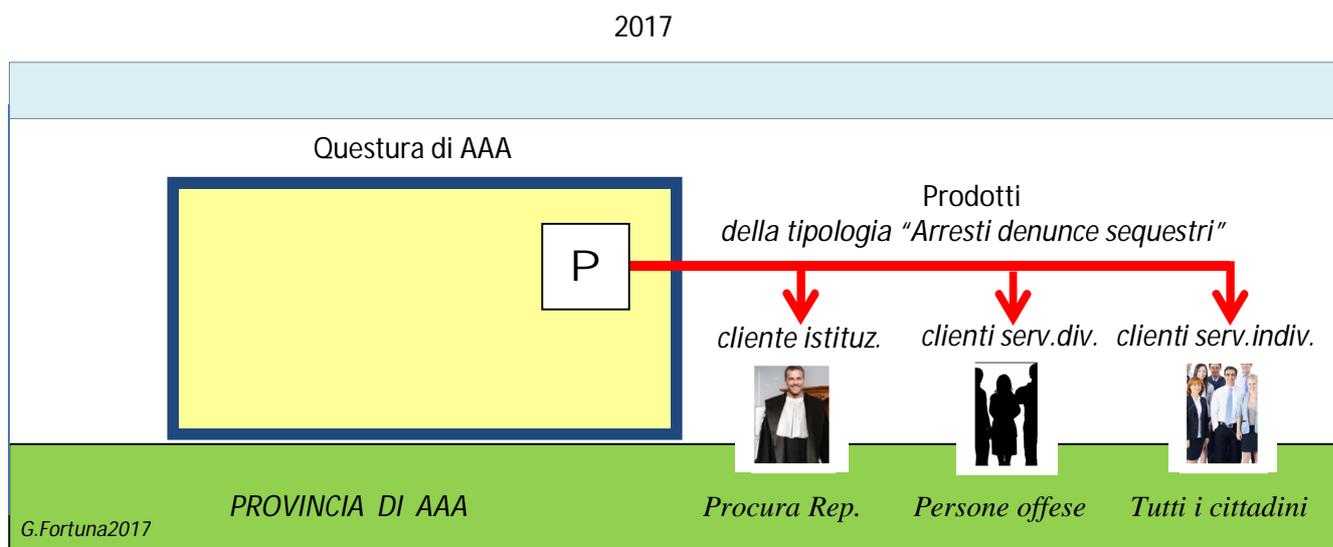


Fig. 5  
*Tipologie di clienti dei prodotti "Arresti denunce sequestri" della Questura di AAA*

Nell’esempio in figura 5, ad esempio, i prodotti “arresti-denunce-sequestri” della Questura di AAA interessano:

<sup>11</sup> Sono, ad esempio, destinatari di *output* divisibili i singoli pazienti in cura presso un ospedale pubblico, o i cittadini che chiedono il passaporto per potersi recare all’estero, oppure le singole imprese e i singoli contribuenti titolari del diritto a rimborsi fiscali da parte dell’Agenzia delle entrate. Questi “clienti” saranno soddisfatti se le cure ricevute li porteranno alla guarigione e se il passaporto o i rimborsi arrivano in pochi giorni e senza errori. Meno soddisfatti saranno gli automobilisti indisciplinati multati dalla Polizia municipale per divieto di sosta o per altre infrazioni. Ma questi sono casi di servizi indivisibili giacché il “cliente” che li riceve è l’intera collettività interessata a che il traffico si svolga in modo ordinato, sicuro e scorrevole.

<sup>12</sup> Ad esempio, la Direzione provinciale dell’Agenzia delle Entrate di BBB è “cliente istituzionale” dei Comandi della Guardia di Finanza che operano nella provincia di BBB con riferimento agli *output* “verbal di constatazione a seguito di verifiche tributarie”. Tali prodotti rappresentano prodotti finali per i Comandi, in quanto destinati al cliente esterno “Agenzia delle Entrate” e semilavorati per l’ufficio civile, che sarà condizionato dalla loro qualità nelle successive fasi di lavorazione.

- sia i clienti dei servizi indivisibili, rappresentati da tutti i cittadini/imprese residenti/operative nella provincia di AAA soddisfatti della oggettiva e generale maggiore sicurezza conseguente alle *performance* della locale Questura;
- sia i clienti dei servizi divisibili, rappresentati dalle singole "persone offese", ognuna delle quali sarà soddisfatta della qualità del servizio ricevuto se il buon lavoro degli agenti di polizia giudiziaria permetterà di individuare, perseguire e condannare i responsabili degli specifici fatti di reato commessi nei loro confronti;
- sia il cliente istituzionale "Procura della Repubblica di AAA", che sarà soddisfatto della qualità dei semilavorati ricevuti (verbali di sequestro, verbali di arresto, comunicazioni di notizia di reato e tutti gli atti investigativi compiuti dalla polizia giudiziaria) se gli consentiranno di perseguirne gli autori e ottenerne la condanna in tempi brevi.

2017

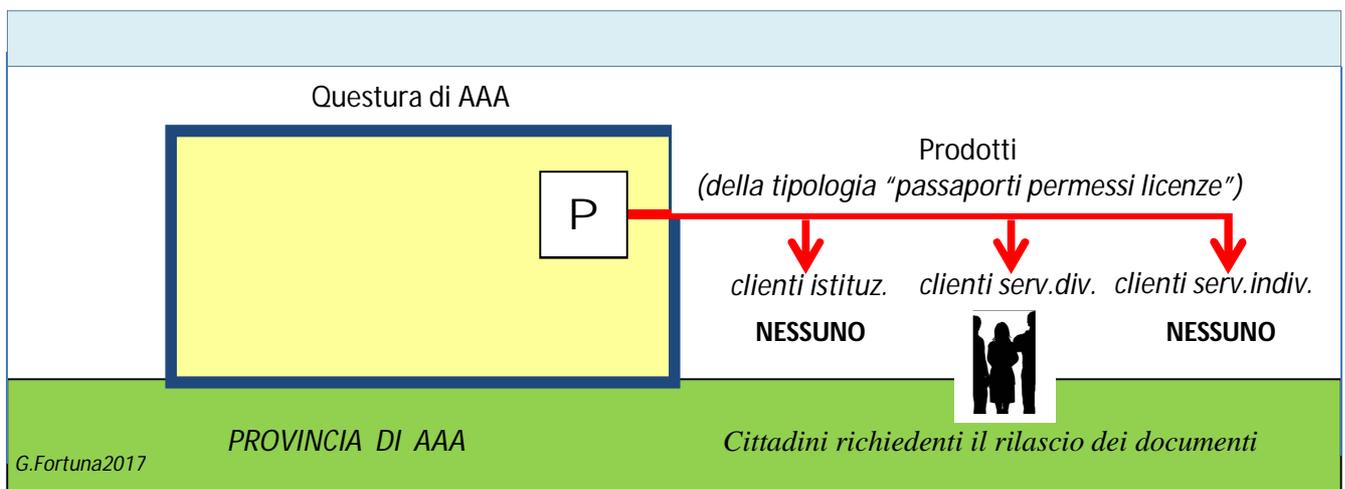


Fig. 6  
*Tipologie di prodotti e di clienti della Questura di AAA*

La figura 6 mostra come i prodotti "Servizi ai cittadini" (passaporti permessi, licenze, ecc.) della medesima Questura si riferiscono agli utenti che detti documenti hanno richiesto e si tratta, quindi, di servizi "divisibili".

### **3.4 I processi di lavoro (attività)**

I prodotti, come detto, sono i risultati finali della dimensione "attività", rappresentata dai processi di lavoro.

*Processo di lavoro* è l'insieme coordinato di azioni elementari attraverso le quali le informazioni ricevute dall'Opc o da altro Cdr interno vengono trasformate in semilavorati per i successivi trattamenti da parte di un altro Cdr o in "prodotti finali" per i clienti esterni o interni dell'Opc.

#### **3.4.1 Importanza della distinzione tra attività dirette e attività di funzionamento**

Una distinzione di grande rilievo per i percorsi Etpl è quella tra processi di lavoro diretti e processi di lavori strumentali e di supporto, detti anche "di funzionamento".

Le attività dirette sono rappresentate dai processi di lavoro che conducono alla realizzazione degli "output a clienti esterni".

Le attività di funzionamento, sono rappresentate dai processi diversi da quelli diretti, incluse le attività di direzione e controllo svolte a ogni livello della struttura, compresi i livelli nazionali<sup>13</sup>.

Attenzione: Etpl prevede per la dimensione processi lavoro l'effettuazione di "analisi continue" e non di misurazioni di tipo numerico.

A differenza, infatti, delle altre dimensioni comuni interne (risorse impiegate, servizi prodotti, outcome, obiettivi e risultati) la dimensione "attività" non si ritiene misurabile, nelle pubbliche amministrazioni, in modo oggettivo e le procedure che attribuiscono valutazioni medie e prefissate alle singole "azioni" di ciascun processo di lavoro (ad esempio, i cosiddetti *actual standard*) sono arbitrarie e non controllabili.

Etpl procede a misurazioni numeriche dei soli effetti "fisici" che i processi di lavoro determinano sulle altre dimensioni essenziali: quantità delle risorse umane, materiali e finanziarie impiegate, quantità di ore/persona assorbite, delle quantità di

---

<sup>13</sup> La distinzione è importante perché in qualunque organizzazione pubblica, in mancanza di tal genere di informazioni, le attività di funzionamento tendono a crescere in modo ingiustificato, finendo per recare pregiudizio non soltanto alla produttività, ma anche alla coesione interna e alla trasparenza, esponendo l'organizzazione all'insorgere di comportamenti devianti.

prodotti finali realizzati, grado di soddisfazione dei clienti esterni, andamento degli outcome.

Ciò non vuol dire sottovalutare la dimensione attività, vuol dire esattamente il contrario. Una volta individuati i *benchmark* a livello nazionale, infatti, verranno analizzate nel dettaglio le modalità attraverso le quali le prestazioni eccellenti sono state raggiunte per poi consentire alle altre Opc e agli altri Cdr di replicarle<sup>14</sup>.

### 3.4.2 L'importanza delle rilevazioni in ore/persona

Come detto, i processi di lavoro assorbono risorse di tre tipi: umane, materiali e finanziarie.

Le risorse umane impiegate nei processi di lavoro sono la tipologia di risorse con il maggior impatto sul bilancio finanziario delle pubbliche amministrazioni (non di rado oltre l'ottanta per cento del totale) e sono normalmente misurate in ore/persona o giornate/persona<sup>15</sup>.

Le risorse materiali sono costituite dai beni strumentali e di consumo utilizzati dall'Opc<sup>16</sup>.

Le risorse finanziarie sono rappresentate dal "denaro" versato sui capitoli di spesa dell'Opc, oggetto delle rilevazioni di contabilità finanziaria, che permette il pagamento di quanto dovuto ai dipendenti dell'organizzazione e l'acquisto dei beni strumentali e di consumo.

Le rilevazioni basate sull'unità di misura delle ore/persona sono preferibili per alcuni importanti motivi.

Tali rilevazioni, infatti, hanno il pregio dell'esattezza, della completezza e dell'attendibilità, perché provengono dai dati dei sistemi informativi sui quali si

---

<sup>14</sup> Si veda, in merito, le rilevazioni analitiche dei "nuclei di analisi" della Guardia di Finanza condotte nel 1998 con riferimento ai processi di lavoro delle funzioni "gestione personale" (<http://www.giuseppefortuna.it/?p=1963>), amministrazione delle risorse (<http://www.giuseppefortuna.it/?p=1956>) e logistica motorizzazione (<http://www.giuseppefortuna.it/?p=1965>).

<sup>15</sup> Se ne sconsiglia la misurazione in "giornate di assenza",

<sup>16</sup> Di tali analisi non si parlerà in questo manuale, appartenendo alle fasi Etpl successive a quella dell'avvio.

basano le retribuzioni<sup>17</sup>, dati basati su timbrature di cartellini e/o su autodichiarazioni.

Le ore/persona, inoltre, consentono il calcolo esatto dei costi di processo e dei costi di prodotto, l'individuazione delle prestazioni *benchmark* e, collegate ai dati della produzione, l'individuazione immediata di eventuali Cdr ridondanti o del tutto inutili.

### **3.5 Obiettivi assegnati e risultati conseguiti**

Come accennato nel precedente paragrafo 2.3, gli "obiettivi" sono i risultati che l'organizzazione pubblica considerata viene incaricata dai suoi vertici politici e dirigenziali di conseguire.

Gli obiettivi si distinguono in *strategici*, o generali, che indirizzano le azioni dei dirigenti generali, e *operativi*, o di piano, che indirizzano quelle degli altri dirigenti.

Gli obiettivi possono essere numerici o descrittivi, formali o sottintesi e soggetti, o meno, a termini temporali.

Nella contabilità Etpl assumono rilievo i soli:

- obiettivi formali;
- espressi in numeri finiti;
- da raggiungere in termini temporali certi (rappresentati normalmente dall'anno).

Gli obiettivi numerici possono essere fissati:

- sul miglioramento della quantità e della qualità dei prodotti finali;
- sul miglioramento della quantità di ore/persona da impiegare;
- sul miglioramento quantitativo e qualitativo dei dati di *outcome*.

Come si dirà nella parte terza del Manuale , tali dimensioni numeriche sono oggetto, nella fase dell'avvio delle contabilità Etpl delle cosiddette "misurazioni minime standardizzate"<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Le ore/persona possono essere reali o convenzionali. Le prime provengono da timbrature o da autodichiarazioni di "entrata e di uscita". Le ore convenzionali sono quelle prodotte dal personale dipendente (in genere del ruolo dirigenti) obbligato a una sola timbratura o autodichiarazione giornaliera di presenza; con la conseguenza che ogni presenza segnalata è considerata pari a un numero convenzionalmente determinato di ore (in genere, otto) da cumulare a quelle prodotte dal restante personale.

## Capitolo Quattro

### LE REGOLE

---

#### 4.1 Le regole fondamentali

I percorsi Etpl, come già in parte anticipato, si basano sulle quattro regole indicate in figura 7.

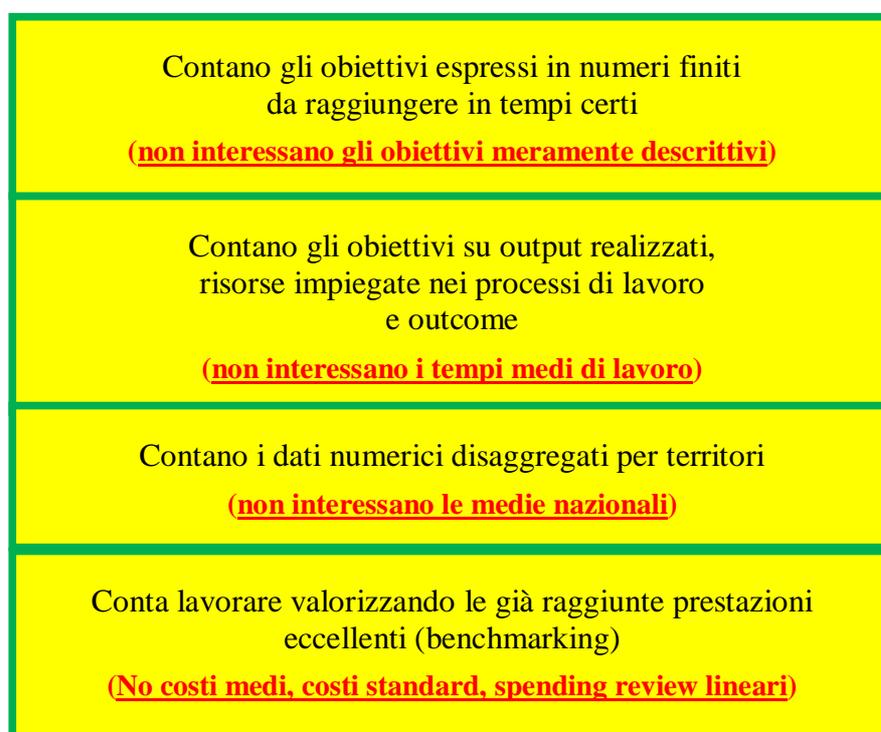


Fig. 7  
*Le quattro regole dei percorsi Etpl*

#### 4.2 Prima regola: contano gli obiettivi espressi in numeri finiti da raggiungere in tempi certi

Ogni organizzazione, sia pubblica che privata, tende a concentrarsi sugli obiettivi che sono espressi dai livelli superiori in numeri precisi da raggiungere in tempi determinati.

---

<sup>18</sup> Si veda il paragrafo 8.3.

Non hanno rilievo ai fini Etpl gli obiettivi meramente descrittivi .

#### **4.3 Seconda regola: contano gli obiettivi espressi su output, impieghi e outcome**

Il primo oggetto di misurazione è certamente il “denaro” utilizzato per acquisire i fattori della produzione.

Ma, oltre al denaro, vanno misurate anche altre dimensioni che, come si dirà nella parte terza del Manuale<sup>19</sup>, nella fase dell’avvio delle contabilità Etpl sono oggetto delle cosiddette “misurazioni minime standardizzate”, rappresentate:

- dalle quantità dei prodotti finali (*output*) realizzati;
- dalle quantità di risorse umane assorbite dai processi di lavoro dai quali gli *output* sono scaturiti;
- dall’andamento dei fenomeni socioeconomici territoriali (*outcome*) di competenza dell’Opc.

#### **4.4 Terza regola: contano i dati disaggregati per territori**

Se le pubbliche amministrazioni pubblicano dati sull’andamento di *output*, risorse e *outcome* aggregati soltanto a livello nazionale gli *stakeholder* devono avviare, con le modalità indicate nella parte seconda del presente Manuale, richieste di accesso civico generalizzato ex articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013 per ottenere i dati numerici di interesse distinti per territori.

#### **4.5 Quarta regola: conta valorizzare le prestazioni eccellenti**

Come già detto<sup>20</sup>, il *benchmarking* è un concetto di rilievo essenziale nei percorsi Etpl.

Il *benchmarking* “esterno”, o interistituzionale, è una metodologia che aiuta a confrontarsi con organizzazioni omologhe con riferimento ai processi di lavoro di tipo sia diretto che indiretto.

---

<sup>19</sup> Si veda il paragrafo 8.3.

<sup>20</sup> Si veda il paragrafo 2.6.

Col *benchmarking* "interno", o intraistituzionale, si prende a riferimento la prestazione migliore tra quelle di più Cdr territoriali omologhi.

I percorsi Etpl dall'alto prevedono l'attuazione di tecniche di *benchmarking* interno nella Fase del consolidamento<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Si veda il paragrafo 10.5.

# Parte seconda

*I percorsi di miglioramento dal basso*

*(su iniziativa degli stakeholder territoriali)*

## Capitolo Cinque

### IL PROGETTO ITALIA TRASPARENTE

---

#### 5.1 Il Progetto

“Italia trasparente” è un progetto nazionale che ha avuto inizio con la predisposizione di un documento d’impianto a formazione progressiva denominato “Manuale dei percorsi Etpl”, la realizzazione del sito internet dedicato [www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it) e un accesso civico generalizzato su dati meramente numerici effettuato a titolo esplorativo nei confronti dell’Autorità Nazionale Anticorruzione Anac.

Il Manuale spiega logiche, tempi e finalità delle iniziative avviate nell’ambito del progetto e costituisce un *work in progress* con più “versioni” che descrivono i passi effettuati e quelli che ci si accinge a intraprendere.

Scopo del sito [www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it) è dare diffusione alle pratiche partecipative del progetto perché siano valutate e replicate da chiunque lo ritenga. Nel sito vengono pubblicate tutte le versioni del Manuale (l’ultima, datata 4 novembre 2017, è pubblicata alla pagina [www.italiatrasparente.it/il-manuale-2017-dei-percorsi-etpl/](http://www.italiatrasparente.it/il-manuale-2017-dei-percorsi-etpl/)), tutti gli atti di accesso civico generalizzato inviati, tutte le risposte delle pubbliche amministrazioni pervenute e tutti gli atti di “dialogo cooperativo” tra organizzazioni promotrici dei percorsi e pubbliche amministrazioni destinatarie delle richieste di dati.

#### 5.2 L’esito positivo dell’accesso civico di Italia trasparente nei confronti di Anac

Il primo accesso civico generalizzato è stato avanzato da Spi-Cgil e Associazione Ficiesse nei confronti dell’Autorità nazionale Anticorruzione Anac in data 11 maggio 2017<sup>22</sup>.

L’iniziativa è stata finalizzata a far verificare la completa legittimità delle metodologie Etpl “dal basso” al soggetto deputato istituzionalmente a presidiare i

---

<sup>22</sup> Atti disponibili alla pagina <http://www.italiatrasparente.it/2017/05/11/inviato-allautorita-nazionale-anticorruzione-anac-il-primo-accesso-civico-generalizzato-del-progetto-etpl-italia-trasparente-11-maggio-2017/>.

nuovi percorsi della trasparenza e della prevenzione della corruzione delle pubbliche amministrazioni.

Sono stati richiesti, in particolare, con riferimento al primo quadrimestre del 2017, i dati di avvio dei cosiddetti "percorsi dell'efficienza organizzativa"<sup>23</sup> rappresentati:

- dalla consistenza organica media del personale avuto a disposizione dall'Autorità;
- dal numero di sedi fisiche in cui le attività di lavoro sono state svolte;
- dal numero totale delle ore/persona avute complessivamente a disposizione da Anac;
- dalle quote parti di detto totale assorbite da ciascuna unità organizzativa di cui all'organigramma ufficiale dell'Autorità.

L'Autorità ha considerato legittima la richiesta e ha risposto con lettera del 9 giugno 2017<sup>24</sup> trasmettendo i dati richiesti<sup>25</sup>.

### **5.3 I percorsi dal basso 2017**

Tra novembre e dicembre 2017 verranno avviati i Gruppi di lavoro indicati nella tabella che segue.

In particolare, le organizzazioni promotrici:

- invieranno le richieste di accesso civico generalizzato per ottenere i dati numerici da ciascuna pubblica amministrazione considerata;
- costituiranno le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro ed effettueranno i corsi di formazione;
- una volta ricevuti i report richiesti, svolgeranno analisi per individuare le prestazioni migliori a livello nazionale e individueranno i *benchmark*;

---

<sup>23</sup> Si veda il successivo capitolo 6.

<sup>24</sup> Disponibile alla pagina <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/06/Risposta-Anac-del-9-giugnygn-2017.pdf>.

<sup>25</sup> Dalla risposta sono emerse le criticità rappresentate nel report valutativo Etpl pubblicato alla pagina <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/07/Report-valutativo-Italia-trasparente-su-tabella-impieghi-Anac.pdf>.

- chiederanno di partecipare, per i livelli territoriali oggetto dei Gruppi di lavoro e con riferimento ai servizi/*outcome* oggetto delle analisi, alle fasi di determinazione degli obiettivi numerici di graduale miglioramento per l'anno 2018.

Al 4 novembre 2017, data di pubblicazione della presente versione del Manuale, il Progetto Italia trasparente prevede l'istituzione dei sei Gruppi di lavoro indicati nella tabella in figura 8.

<i>Denominazione del Gruppo di lavoro</i>	<i>Organizzazioni promotrici</i>	<i>Tipologie di percorso</i>	<i>PP.AA. coinvolte</i>	<i>Obiettivi</i>
(1) Truffe agli anziani	Sindacato Pensionato Italiani Spi Cgil  Associazione Ficiesse	Percorsi degli outcome	Polizia di Stato  Arma dei Carabinieri	Ottenere una forte diminuzione del numero di truffe agli anziani commessi annualmente nelle province considerate dal Gruppo di lavoro
(2) Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario	Sindacato Pensionato Italiani Spi Cgil  Associazione Ficiesse	Percorsi degli obiettivi  Percorsi degli output	Agenzia delle Entrate	Ottenere nelle province considerate dal Gruppo di lavoro un forte aumento: - del numero dei Comuni segnalanti; - del numero e della qualità delle segnalazioni qualificate inviate dai Comuni; - della quantità delle segnalazioni lavorate dall'Agenzia delle Entrate
(3) Rimborsi iva	<i>(Organizzazione in attesa di conferma)</i>  Associazione Ficiesse	Percorsi degli output	Agenzia delle Entrate	Ottenere una forte diminuzione dei tempi medi dei rimborsi iva da parte delle Direzioni provinciali considerate dal Gruppo di lavoro
(4) Permessi di costruire	<i>(Organizzazione in attesa di conferma)</i>  Associazione Ficiesse	Percorsi degli output	<i>Direzioni Edilizia e Pianificazione di Comuni da individuare</i>	Ottenere una forte diminuzione dei tempi medi di rilascio dei permessi di costruire da parte dei Comuni considerati dal Gruppo di lavoro

(5) Cause di lavoro	Partito Radicale  Associazione Ficiesse	Percorsi degli output	Sezioni Lavoro dei Tribunali del Lazio.	Ottenere un forte aumento del numero di cause di lavoro decise nell'anno nei Tribunali civili considerati dal Gruppo di lavoro
(6) Miglioramento dell'efficienza organizzativa di Autorità amministrative e Istituzioni indipendenti	Partito Radicale  Associazione Ficiesse	Percorsi dell'efficie nza	-Anac -Antitrust -Cnel -Agicom -Consob -Energia -Isvass -Privacy	Recuperare alle attività di produzione diretta le risorse impiegate in unità organizzative ridondanti o inutili.

Fig. 8  
*Gruppi di lavoro Etpl previsti alla data del 4 novembre 2017*

## Capitolo Sei

### I GRUPPI DI LAVORO 2017

#### 6.1 Il Gruppo di lavoro Truffe agli anziani

Il primo Gruppo di lavoro appartiene alla categoria dei percorsi degli *outcome* e riguarda le cosiddette "Truffe agli anziani"<sup>26</sup>.

#### OBIETTIVO

Ottenere una forte diminuzione del numero di truffe agli anziani commessi annualmente nelle province considerate dal Gruppo di lavoro

#### AZIONI

- 1) Le organizzazioni promotrici inviano richieste di accesso civico generalizzato al Dipartimento della Pubblica Sicurezza e al Comando Generale dei Carabinieri per ottenere i dati indicati nella tabelle in figura 9 e in figura 10.

NUMERO TRUFFE E FURTI CON DESTREZZA IN DANNO DI ULTRA 65ENNI OGGETTO DI INFORMATIVE AD AUTORITÀ GIUDIZIARIE DA PARTE DI UFFICI DELL'ARMA DEI CARABINIERI				
<i>Province e Regioni</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>I sem. 2017</i>
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...
<i>Totali Regione ...</i>	...	...	...	...
<i>(omissis)</i>				
TOTALI NAZIONALI				

Fig. 9  
*Truffe ad anziani oggetto di informative della Polizia di Stato*

NUMERO TRUFFE E FURTI CON DESTREZZA IN DANNO DI ULTRA 65ENNI OGGETTO DI INFORMATIVE AD AUTORITÀ GIUDIZIARIE DA PARTE DI COMANDI DELL'ARMA DEI CARABINIERI				
<i>Province e Regioni</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>I sem. 2017</i>
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...

<sup>26</sup> Per truffe agli anziani si intendono i reati di truffa (art. 640 c.p.) e di furto con destrezza (625, comma 2, c.p.) commessi in danno di persone di età superiore ai 65 anni.

	...	...	...	...
<i>Totali Regione ...</i>	...	...	...	...
<i>(omissis)</i>				
TOTALI NAZIONALI				

Fig. 10  
*Tabella delle truffe ad anziani oggetto di informative dell'Arma dei Carabinieri*

- 2) Vengono costituite le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro e svolte le attività di formazione.
- 3) Vengono individuati gli Uffici e i Comandi che hanno ottenuto i miglioramenti più significativi a livello nazionale (in termini di riduzione del numero di truffe agli anziani).
- 4) Vengono avviati dialoghi cooperativi per individuare le modalità attraverso le quali sono state ottenute le prestazioni *benchmark*.
- 5) Le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro chiedono di essere auditi nel momento della determinazione degli obiettivi di miglioramento per l'anno 2018 e nel momento della valutazione dei risultati.

## **6.2 Il Gruppo di lavoro "Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario"**

Il Gruppo di lavoro appartiene alla categoria dei percorsi degli *output* ed avrà ad oggetto la "Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario", tema esaminato nel Convegno dell'Associazione Ficiesse del 4 marzo 2016<sup>27</sup>.

Si tratta di una forma di collaborazione incentivata prevista dall'articolo 44 del D.P.R. 600 ("Disposizioni comuni sull'accertamento delle imposte sui redditi") che sta trovando un'applicazione incentivata attraverso il riconoscimento ai Comuni che inviano "segnalazioni qualificate" su fatti rilevanti di evasione fiscale di una quota, pari dapprima al 30 per cento e dal 2012 al 2017 del 100 per cento, delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo.

---

<sup>27</sup> Si veda <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf>, pagine 30-33.

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.

### OBIETTIVI

Ottenere nei Comuni delle regioni Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Calabria e Sicilia un aumento:

- a) del numero dei Comuni segnalanti;
- b) della qualità delle segnalazioni qualificate inviate dai Comuni all'Agenzia delle Entrate;
- c) delle quantità di segnalazioni lavorate annualmente dall'Agenzia delle Entrate;
- d) degli importi incassati dai Comuni.

### AZIONI

- 1) Le organizzazioni promotrici inviano una richiesta di un accesso civico generalizzato all'Agenzia delle Entrate per ottenere i dati riguardanti i Comuni delle sette regioni oggetto delle rilevazioni relativi agli anni 2014, 2015 e 2016 e al primo semestre dell'anno 2017.
- 2) Vengono costituite le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro e svolte le attività di formazione dei partecipanti.
- 3) Vengono individuati i Comuni *benchmark* per numero e qualità di segnalazioni inviate e risultati ottenuti.
- 4) Vengono individuate le Direzioni provinciali *benchmark* per numero di segnalazioni esaminate e numero di accertamenti effettuati.
- 5) Vengono avviati dialoghi cooperativi con la Direzione e il Comune *benchmark* per individuare le modalità attraverso le quali sono stati ottenuti i risultati migliori.
- 6) Le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro chiedono alle Direzioni regionali e provinciali e ai Comuni di essere auditi per la fissazione di obiettivi numerici di miglioramento delle performance e della valutazione dei risultati ottenuti nel settore della Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario.

Tabella n. 1  
 Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario  
 Direzione Provinciale dell'Agenzia delle Entrate di Modena  
 SEGNALAZIONI PERVENUTE DAI COMUNI

(a) Comuni della Provincia di Modena	(b) Popola- zione	(c) Segnalaz. inviate negli anni precedenti al 2015	(d) Segnalaz. inviate nel 2015	(e) Segnalaz. inviate nel 2016	(f) Segnalaz. inviate dall'1.1 al 30.6.2017	(g) Totale segnalaz. inviate (b + c + d + e)	(h) Totale segnalaz. lavorate da Agentr. fino al 30.6. 2017	(i) Indice definiz. accerta- menti da segnalaz. lavorate (h x 100 : g)
1) Modena	184.727							
2) Carpi	71.060							
3) Sassuolo	40.813							
4) Formigine	34.327							
5) Castelfranco Emilia	32.607							
6) Vignola	25.383							
7) Mirandola	23.661							
8) Maranello	17.492							
9) Pavullo nel Frignano	17.400							
10) Fiorano Modenese	17.034							
11) Nonantola	15.882							
12) Finale Emilia	15.597							
13) Soliera	15.285							
14) Castelnuovo Rangone	14.930							
15) Spilamberto	12.744							
16) Castelvetro di Modena	11.195							
17) San Felice sul Panaro	10.831							
18) Bomperto	10.161							
19) Novi di Modena	10.141							
20) Savignano sul Panaro	9.172							
21) Campogalliano	8.824							
22) Concordia sulla Secchia	8.521							
23) Serramazzoni	8.288							
24) Cavezzo	7.022							
25) San Cesario sul Panaro	6.463							
26) Medolla	6.270							
27) Ravarino	6.154							
28) San Prospero	5.927							
29) Marano sul Panaro	5.108							
30) Zocca	4.628							
31) Bastiglia	4.228							
32) Guiglia	3.886							
33) Prignano sulla Secchia	3.729							
34) San Possidonio	3.603							
35) Montese	3.353							
36) Camposanto	3.185							
37) Fanano	2.975							
38) Lama Mocogno	2.715							
39) Sestola	2.486							
40) Pievepelago	2.271							
41) Montefiorino	2.183							

42) Palagano	2.156							
43) Frassinoro	1.918							
44) Polinago	1.645							
45) Fiumalbo	1.249							
46) Montecreto	930							
47) Riolunato	703							

Tabella n. 2

Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario  
 Direzione Provinciale dell'Agenzia delle Entrate di Modena  
 SEGNAZIONI PERVENUTE CHE SONO STATE ESAMINATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(l) Comuni che hanno inviato segnalazioni qualificate	(m) Totale segnalazioni inviate (m = g)	(n) di cui esaminate	(o) di cui non ancora esaminate
1) Modena			
...			
47) Riulato			
Totale Provincia di Modena			

Tabella n. 3

Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario  
 Direzione Provinciale dell'Agenzia delle Entrate di Modena  
 SEGNALAZIONI ESAMINATE CHE HANNO DATO LUOGO AD ACCERTAMENTI

(p) Comuni che hanno inviato segnalazioni esaminate	(q) Totale segnalazioni esaminate (q = m)	(r) che hanno dato luogo ad accertamenti (segnalazioni lavorate)	(s) che non hanno dato luogo ad accertamenti
1) Modena			
...			
47) Riulato			
Totale Provincia di Modena			

Tabella n. 4

Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario  
 Direzione Provinciale dell'agenzia delle Entrate di Modena  
 SOMME RISCOSE E RISULTATI OTTENUTI DAGLI ACCERTAMENTI

(t) Comuni che hanno inviato segnalazioni lavorate	(u) Totale accertamenti effettuati da Agentrate a seguito delle	(v) Somme riscosse da Agentrate a seguito accertamenti	(z) Somme incassate dai Comuni a seguito degli accertamenti

	segnalazioni lavorate (u = q)	effettuati	effettuati
1) Modena			
...			
47) Riulato			
Totali Provincia di Modena			

Fig. 11

*Tabella delle segnalazioni qualificate con riferimento alla sola provincia di Modena*

- 7) Si chiede alle Direzioni regionali e provinciali di essere auditi nel momento della determinazione degli obiettivi di miglioramento del numero di segnalazioni qualificate lavorate nel 2018 e nel momento della valutazione dei risultati.
- 8) Si chiede ai Comuni di fissare obiettivi di quantità e qualità delle segnalazioni qualificate da inviare all'Agenzia delle entrate nel 2018 e nel momento della valutazione dei risultati.

### **6.3 Il Gruppo di lavoro "Rimborsi iva"**

Il terzo Gruppo di lavoro Etpl del 2017 appartiene alla categoria dei percorsi degli *output* ed avrà ad oggetto i temi della cosiddetta "Fiscalità di sostegno" ad operatori economici con riferimento ai tempi medi dei rimborsi iva effettuati dalle Direzioni provinciali dell'Agenzia delle Entrate.

#### OBIETTIVO

Ottenere una forte diminuzione dei tempi medi dei rimborsi iva da parte delle Direzioni provinciali considerate dal Gruppo di lavoro.

#### AZIONI

- 1) Le organizzazioni promotrici inviano una richiesta di un accesso civico generalizzato all'Agenzia delle Entrate per ottenere i dati indicati nella tabella in figura 12.
- 2) Vengono costituite le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro.
- 3) Viene individuata la Direzione provinciale che ha ottenuto i risultati migliori.
- 4) Vengono avviati dialoghi cooperativi per individuare le modalità attraverso le quali i risultati *benchmark* sono stati ottenuti.

- 5) Si chiede alle altre Direzioni provinciali di adottare modalità di lavoro analoghe a quelle che hanno consentito di raggiungere le prestazioni *benchmark*.
- 6) Si chiede alle Direzioni regionali e provinciali di essere auditi nel momento della determinazione degli obiettivi numerici di riduzione dei tempi medi dei rimborsi iva effettuati nel 2018 e nel momento della valutazione dei risultati.

REGIONE ...

<i>Direzioni Provinciali</i>	<i>N.ro rimborsi iva effettuati nel 2014</i>	<i>Tempi medi dei rimborsi iva effettuati nel 2014</i>	<i>N.ro rimborsi iva effettuati nel 2015</i>	<i>Tempi medi dei rimborsi iva effettuati nel 2015</i>	<i>N.ro rimborsi iva effettuati nel 2016</i>	<i>Tempi medi dei rimborsi iva effettuati nel 2016</i>
<i>(a)</i>	<i>(b)</i>	<i>(c)</i>	<i>(d)</i>	<i>(e)</i>	<i>(f)</i>	<i>(g)</i>
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...

*(omissis)*

Fig. 12  
*Tabella dei tempi medi dei rimborsi iva*

#### **6.4 Il Gruppo di lavoro “Permessi di costruire”**

Il quarto Gruppo di lavoro Etpl del 2017 appartiene alla categoria dei percorsi degli *output* ed avrà ad oggetto i tempi medi dei permessi di costruire rilasciati a imprese edili, tema esaminato nel Convegno organizzato dall'Associazione Ficiesse il 4 marzo 2016<sup>28</sup>.

OBIETTIVO

Ottenere una forte diminuzione dei tempi medi di rilascio dei permessi di costruire da parte dei Comuni considerati dal Gruppo di lavoro.

---

<sup>28</sup> Si veda <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf>, pagine 24-25.

## AZIONI

- 1) Le organizzazioni promotrici inviano una richiesta di un accesso civico generalizzato ai Comuni con popolazione superiore a 350mila abitanti (Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze) per ottenere i dati indicati nella tabella in figura 13.

### COMUNE DI ...

(a) Denominazione Ufficio competente al rilascio dei permessi di costruire	(b) Permessi di costruire rilasciati ad imprese edili nell'anno 2014	(c) Tempi medi di rilascio dell'anno 2014	(d) Permessi di costruire rilasciati ad imprese edili nell'anno 2015	(e) Tempi medi di rilascio dell'anno 2015	(f) Permessi di costruire rilasciati ad imprese edili nell'anno 2016	(g) Tempi medi di rilascio dell'anno 2016
...	...	...	...	...	...	...

Fig. 13

*Tabella dei tempi medi di rilascio dei permessi di costruire nei Comuni con popolazione superiore a 350mila abitanti*

- 2) Vengono costituite le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro.
- 3) Viene individuato il Comune *benchmark* che ha ottenuto i risultati migliori.
- 4) Vengono avviati dialoghi cooperativi per individuare le modalità attraverso le quali i risultati *benchmark* sono stati ottenuti.
- 5) Si chiede agli altri Comuni di adottare modalità di lavoro analoghe a quelle che hanno consentito di raggiungere le prestazioni *benchmark*.
- 6) Si chiede ai Comuni di essere auditi nel momento della determinazione degli obiettivi numerici di riduzione dei tempi medi di rilascio dei permessi di costruire effettuati nel 2018 e nel momento della valutazione dei risultati.

### **6.5 Il Gruppo di lavoro "Cause di lavoro"**

Il quinto Gruppo di lavoro appartiene alla categoria dei percorsi degli *output* ed avrà ad oggetto i tempi medi di durata delle cause di lavoro presso Sezioni Lavoro di

Tribunali civili del Lazio, tema che è stato oggetto di analisi nel Convegno organizzato dall'Associazione Ficiesse il 4 marzo 2016<sup>29</sup>.

### OBIETTIVO

Ottenere una forte diminuzione dei tempi medi di rilascio dei permessi di costruire da parte dei Comuni considerati dal Gruppo di lavoro.

### AZIONI

- 1) Le organizzazioni promotrici inviano richieste di accesso civico generalizzato ai Tribunali Civili del Lazio al Ministero della Difesa per ottenere i dati indicati nelle tabelle in figura 14 e in figura 15.

### TRIBUNALI CIVILI DEL LAZIO

(dati relativi all'anno 2017)

<i>(a)</i> Sezioni Lavoro del Tribunale di	<i>(b)</i> N.ro Giudici assegnati (consisten za media)	<i>(c)</i> N.ro Impiegati addetti ai servizi di cancellieri a (consisten za media)	<i>(d)</i> Ore/pers. impiegate nella missione "Assistenza diretta a giudici delle Sezioni lavoro"	<i>(e)</i> N.ro cause pendenti a inizio anno	<i>(f)</i> N.ro nuove cause iscritte a ruolo nell'anno	<i>(g)</i> N.ro cause decise nell'an no	<i>(h)</i> Indice di accumulo (f):(g)
Viterbo	...	...	...	...	...	...	...
Civitavecchia	...	...	...	...	...	...	...
Rieti	...	...	...	...	...	...	...
Roma	...	...	...	...	...	...	...
Tivoli	...	...	...	...	...	...	...
Velletri	...	...	...	...	...	...	...
Frosinone	...	...	...	...	...	...	...
Latina	...	...	...	...	...	...	...
Cassino	...	...	...	...	...	...	...

Fig. 14  
Tabella degli impieghi e dei carichi di lavoro

<sup>29</sup> Si veda <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf>, pagine 24-25.

Tabella 2

(i) Sezioni Lavoro del Tribunale di	(l) N.ro cause giunte alla prima udienza	(m) Tempo medio tra data deposito dei ricorsi e data prima udienza delle cause sub l)
Viterbo	...	...
Civitavecchia	...	...
Rieti	...	...
Roma	...	...
Tivoli	...	...
Velletri	...	...
Frosinone	...	...
Latina	...	...
Cassino	...	...

Fig. 15  
Tabella delle performance

- 2) Viene individuato il Tribunale *benchmark* le cui Sezioni lavoro con l'indice di accumulo e i tempi medi migliori.
- 3) Vengono avviati dialoghi cooperativi per individuare le modalità attraverso le quali i risultati *benchmark* sono stati ottenuti.
- 4) Si chiede al Ministero della Giustizia e agli altri Comuni di adottare modalità, creare le condizioni e realizzare gli interventi per raggiungere in tutti i Tribunali le prestazioni *benchmark*.

## 6.6 Il Gruppo di lavoro "Autorità amministrative e Istituzioni indipendenti"

Il sesto Gruppo di lavoro appartiene alla categoria dei percorsi dell'efficienza organizzativa ed avrà ad oggetto l'individuazione di articolazioni ridondanti o eventualmente presenti nelle strutture di Anac, Antitrust, Cnel, Agcom, Consob, Energia, Ivass, Privacy, tema che è stato oggetto di analisi nel Convegno organizzato dall'Associazione Ficiesse il 4 marzo 2016<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Si veda <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf>, pagine 22-23.

## OBIETTIVO

Recuperare alle attività di produzione diretta le risorse impiegate in unità organizzative ridondanti o inutili.

## AZIONI

- 1) Le organizzazioni promotrici inviano richieste di accesso civico generalizzato alle Autorità/Istituzioni interessate per ottenere i dati indicati nelle tabelle in figura 16.
- 2) Vengono individuate le Autorità/Istituzioni con i migliori indici di efficienza relativa (rapporto tra totale delle risorse umane impiegate in attività di produzione diretta e totale delle risorse umane impiegate in attività strumentali e di supporto (funzionamento)).

### DENOMINAZIONE DELL'AUTORITÀ/ISTITUZIONE

(dati relativi al primo trimestre 2018)

(a) Consistenza organica media *
n.ro ...

(\*) *Media dei numeri complessivi di dipendenti in forza all'Autorità/Istituzione nell'ultimo giorno di ciascun mese del semestre considerato*

(b) Sedi di lavoro *
n.ro ...

(\*) *Numero delle sedi fisiche in cui sono state svolte le attività di lavoro nel semestre considerato*

(c) Ore/persona avute complessivamente a disposizione *
n.ro ...

(\*) *Totale esatto delle ore/persona avute complessivamente a disposizione dall'Autorità/Istituzione nel semestre considerato con riferimento sia alle "ore reali" dei dipendenti tenuti a timbrature o autodichiarazioni, che a "ore convenzionali" del personale obbligato alle sole dichiarazioni di presenza calcolate in otto ore per ogni giorno di presenza comunicato.*

<i>(d)</i> <i>Unità organizzative indicate nell'organigramma ufficiale</i>	<i>(c)</i> <i>Ore/persona complessivam. impiegate</i>	<i>(d)</i> <i>Macrotipologie attività svolte (produzione diretta e/o di funzionamento)</i>	<i>(e)</i> <i>Prodotti finali a clienti esterni</i>	<i>(f)</i> <i>Prodotti finali a clienti interni</i>
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...
TOTALI	... *	...	...	...

*(\*) Il totale sub e) deve corrispondere al dato sub c)*

Fig. 16  
*Tabella dell'efficienza organizzativa*

- 3) Vengono individuate le eventuali unità organizzative scarsamente o del tutto improduttive.
- 4) Vengono avviati dialoghi partecipativi per il potenziamento delle unità organizzative di produzione diretta.



# Parte terza

*I percorsi di miglioramento dall'alto*

*(su iniziativa dei vertici delle pubbliche  
amministrazioni)*

## Capitolo Sette

### LE RELAZIONI TRA METODOLOGIA ETPL E I SISTEMI DI CONTABILITÀ FINANZIARIA ED ECONOMICA DELLO STATO

---

#### 7.1 La relazione con il Sistema di contabilità finanziaria

La terza parte è dedicata ai percorsi Etpl avviati "dall'alto", cioè su iniziativa di livelli di vertice di qualunque organizzazione produca servizi pubblici.

È però necessario precisare i rapporti dei percorsi con i sistemi di contabilità delle pubbliche amministrazioni sui quali vigila la Ragioneria Generale dello Stato.

Come detto, Etpl è una metodologia di supporto ai sistemi analitico-gestionali delle pubbliche amministrazioni basata su "misurazioni standardizzate" dei costi e dei ricavi che permettono interventi immediati su eventuali sprechi e disfunzioni organizzative interne e l'individuazione delle prestazioni *benchmark* per la successiva determinazione di obiettivi numerici di miglioramento.

Con il Sistema di contabilità finanziaria, quindi, sussiste una relazione di perfetta complementarità, giacché i monitoraggi effettuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>31</sup> forniscono dati disaggregati per territori e pubbliche amministrazioni soddisfacendo, in tal modo, le esigenze di informazione delle contabilità e percorsi Etpl.

#### 7.2 La relazione con il Sistema unico di contabilità economica

Più articolato è il rapporto con il Sistema unico di contabilità economica introdotto dal decreto legislativo 279 del 1997 e rivisitato nel 2009 dalla legge 196.

Il Sistema nasce, infatti, per rapportare le rilevazioni dei bilanci annuali dello Stato italiano con quelli degli altri paesi dell'Unione monetaria europea e, a tal fine, è stato necessario affiancare alla tradizionale visione finanziaria delle spese anche la visione "economica" per costi e risultati espressa con dati aggregati in poche aree

---

<sup>31</sup> Si fa riferimento, in particolare e da ultimi, al Conto Annuale della Ragioneria Generale e al sistema centralizzato di gestione delle retribuzioni pubbliche denominato NoiPA, che hanno permesso a Governo e Parlamento di assumere provvedimenti sulle spese dell'apparato statale che si sono notevolmente ridotte e stabilizzate.

elementari, denominate *unità di voto parlamentare*, per essere approvati in tempi accettabili da Camera e Senato.

Il problema è che il Sistema unico si è limitato, fino a oggi, a definire i principi normativi<sup>32</sup>, le finalità<sup>33</sup> e i principi contabili<sup>34</sup> di tipo generale della nuova contabilità

---

<sup>32</sup> Dal documento descrittivo del Sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni pubblicato alla pagina [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/II\\_Sistema/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/II_Sistema/) del sito internet della Ragioneria Generale dello Stato (le sottolineature sono dello scrivente).

<<Il sistema di contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni trova il suo primario riferimento normativo nel D. Leg.vo n. 29/1993 (oggi D. Leg.vo n. 165/2001), è previsto dalla Legge n. 94/1997 ed è disciplinato dal Titolo III del relativo D. Leg.vo di attuazione n. 279/1997.

#### 1. PRINCIPI NORMATIVI

L'assetto normativo di riferimento è caratterizzato dai seguenti principi:

a) la separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa.

"Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ( e a tal fine emanano un'apposita direttiva annuale), e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti" (art. 4, D. Leg.vo n. 165/2001).

b) il potere propositivo di obiettivi e programmi operativi dei dirigenti.

In sede di predisposizione del progetto annuale di bilancio di previsione, è compito specifico dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, o equiparati, formulare proposte all'autorità politica di obiettivi e programmi da perseguire, tenendo conto dei costi sostenuti per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi istituzionali (art. 14, D. Leg.vo n.165/2001, art. 17, L. n. 59/1997 e D. Leg.vo n. 286/1999, e art. 4 bis, L. n. 468/78).

c) la titolarità di autonomi poteri di gestione dei dirigenti.

Ai dirigenti sono stati attribuiti compiti di direzione, di gestione, di spesa, di organizzazione e di controllo, e sono riferite le responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati. Per verificare l'efficiente svolgimento delle attività e dei servizi loro affidati, inoltre, "i dirigenti generali adottano misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative" (art. 18 D. Leg.vo n. 165/2001).

d) il monitoraggio dei bilanci; la rilevazione e il controllo dei costi.

"Al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci, anche articolati per funzioni e per programmi, e la rilevazione dei costi, il Ministero del Tesoro (oggi dell'Economia e delle Finanze) provvede all'acquisizione delle informazioni sui flussi relativi a tutte le amministrazioni pubbliche" (art. 58 D. Leg.vo n. 165/2001).

"Le amministrazioni pubbliche individuano i singoli programmi di attività e trasmettono al Ministero del Tesoro.(oggi dell'Economia e delle Finanze) tutti gli elementi necessari alla rilevazione ed al controllo dei costi. A tale scopo, pertanto, ed "al fine di rappresentare i profili economici della spesa" (cioè i costi) il suddetto Ministero "definisce procedure interne e tecniche di rilevazione" (art. 59 D. Leg.vo n. 165/2001).

e) un nuovo processo di bilancio pubblico che tiene conto del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali.

L'autorità politica formula le proprie proposte di allocazione annuale delle risorse (cioè di bilancio) in base alla valutazione dei costi sostenuti, dei rendimenti ottenuti e dei risultati conseguiti per le funzioni ed i servizi istituzionali svolti, scaturenti dal sistema informativo economico e statistico di supporto al proprio controllo interno di gestione. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nel suo ruolo di coordinatore della finanza e dei conti pubblici, ricevute le proposte formulate, le esamina e le valuta nel loro complesso sempre in funzione del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali, prima di procedere alla definizione del progetto di bilancio da sottoporre al preliminare esame collegiale del

---

Governo per la successiva presentazione al Parlamento (art. 17, L. n. 59/1997 e D. Leg.vo n. 286/1999, e art. 4 bis, L. n. 468/78).

f) un sistema di contabilità economica analitica unico per tutte le Amministrazioni Pubbliche.

Per migliorare l'impiego delle risorse e per rendere il bilancio pubblico (e in primo luogo quello dello Stato) coerente con le nuove esigenze dell'azione amministrativa - ormai orientata verso l'efficienza nel percorso obiettivi, risorse, risultati - è stata espressamente prevista dalla Legge 3 aprile 1997, n. 94, una specifica delega al Governo per l'introduzione nel sistema contabile pubblico di una contabilità economica analitica per centri di costo. Tale delega è stata attuata con il D. Leg.vo 7 agosto 1997, n. 279 che, al Titolo III, disciplina il nuovo sistema di contabilità economica delle pubbliche Amministrazioni ed i suoi elementi cardine (piano dei conti, centri di costo, servizi erogati), correlandone alcuni aspetti alla riforma del conto del patrimonio - rendiconto generale dello Stato, prevista nello stesso decreto. (*omissis*)>>

<sup>33</sup> Dal documento descrittivo del Sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni pubblicato alla pagina [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/II\\_Sistema/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/II_Sistema/) del sito internet della Ragioneria Generale dello Stato (le sottolineature sono dello scrivente).

<< (*omissis*) 2. FINALITA'

Nel processo di formazione del bilancio di previsione il sistema assume valenza sostitutiva del soppresso criterio della spesa storica incrementale, ponendosi come elemento conoscitivo e di supporto informativo delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili sia per le Amministrazioni, nel loro autonomo processo di costruzione del bilancio, sia per il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nella sua funzione di coordinatore dei conti pubblici (articoli 3 e 5, lett. g) e h), della Legge n. 94/1997).

Per quanto riguarda le Amministrazioni Pubbliche, in sostanza, il nuovo sistema:

- consente un costante e concomitante monitoraggio dei propri costi di gestione;
- permette un dialogo permanente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai fini delle valutazioni connesse con la programmazione finanziaria e con la predisposizione del bilancio annuale di previsione, consentendo interventi selettivi e mirati di riduzione dei costi e delle spese;
- si pone, quindi, come riferimento comune per l'adozione, nell'ambito della autonomia ad esse riconosciuta, di strumenti di rilevazione, verifica e controllo, così come indicato dalla L. 59/97 e dal D. Leg.vo 286/99, che ha stabilito il sistema di controlli interni di cui ogni Amministrazione deve dotarsi.

Per il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - oltre che per i fini propri di ogni altra Amministrazione pubblica - il sistema è uno strumento al servizio dello svolgimento dei compiti istituzionali ad esso assegnati dalla normativa e che si possono così riassumere:

- analisi, verifica e valutazioni dei costi, delle funzioni e dei servizi istituzionali delle Amministrazioni dello Stato, ai fini della programmazione finanziaria e della predisposizione del progetto di bilancio di previsione, e quindi per consentire la migliore allocazione delle risorse;
- monitoraggio degli effetti delle manovre di bilancio;
- valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative dei settori di pertinenza delle competenti amministrazioni;
- consolidamento dei costi delle funzioni istituzionali dei molteplici organismi pubblici;
- produzione di documentazione conoscitiva a favore degli organi politici e di controllo.

Le finalità perseguite dal sistema di contabilità economica analitica interessano, in particolare, le diverse articolazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (Ispettorati - ed in modo specifico l'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio - Uffici Centrali di Bilancio).

economica e non ha ancora provveduto a uniformare le contabilità analitico-gestionali interne. Pertanto, le amministrazioni sono ancora oggi libere di decidere "quali" dimensioni misurare, "come" misurarle e addirittura "se" misurarle<sup>35</sup>.

---

E' l'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio-Servizio Analisi dei Costi e dei Rendimenti che svolge i richiamati compiti, anche avvalendosi del sistema informatico per la trasmissione e l'elaborazione dei dati economici che, a partire dal budget 2003, utilizza il presente portale. (omissis)>>

<sup>34</sup> Dal documento descrittivo del Sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni pubblicato alla pagina [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/II\\_Sistema/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/II_Sistema/) del sito internet della Ragioneria Generale dello Stato (le sottolineature sono dello scrivente).

<< (omissis) 3. PRINCIPI CONTABILI

Il sistema unico di contabilità economica pone in correlazione le risorse impiegate, i risultati conseguiti e le connesse responsabilità gestionali della dirigenza e fonda la propria funzionalità sui seguenti principi: l'individuazione della competenza economica dei fenomeni amministrativi, la correlazione tra le risorse necessarie e le destinazioni per cui esse vengono impiegate, ed il confronto tra budget e risultati ottenuti.

Per consentire la valutazione economica della gestione - e quindi degli obiettivi perseguiti - il sistema contabile prende a riferimento il costo, cioè il valore delle risorse umane e strumentali - beni e servizi - effettivamente utilizzate, anziché la spesa, che rappresenta l'esborso monetario legato alla loro acquisizione. Diversamente dalla spesa, infatti, il costo sorge quando la risorsa viene impiegata: pertanto, viene valorizzato in relazione all'effettivo consumo della risorsa stessa ed è attribuito al periodo amministrativo in cui esso si manifesta, indipendentemente dal momento in cui avviene il relativo esborso finanziario.

Per analizzare le modalità di realizzazione degli obiettivi, inoltre, le risorse, classificate in relazione alla loro "natura", secondo un Piano dei Conti, vengono correlate alle "destinazioni" delle quali si vuole valutare il risultato: le ottiche stabilite dal D. Leg.vo n. 279/97 fanno riferimento alle responsabilità, ovvero al soggetto che decide come e quando impiegare le risorse assegnate (cioè al titolare del centro di costo), ed alle finalità, cioè agli scopi che devono essere perseguiti (missioni istituzionali o funzioni-obiettivo).

Il nuovo sistema contabile è caratterizzato, inoltre, dal confronto sistematico tra gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti, e consente di verificare periodicamente, nel corso dell'esercizio, l'aderenza fra quanto previsto e l'effettivo andamento della gestione: esso, pertanto, si pone in via strumentale all'esercizio del controllo di gestione.

Secondo questa logica il processo si sviluppa in quattro momenti fondamentali: la fase di programmazione, nella quale vengono definiti gli obiettivi e si programmano le risorse, le azioni ed i tempi necessari per realizzarli ( budget ); la fase di gestione, nella quale vengono rilevati gli eventi verificatisi; la fase di controllo, nella quale, con cadenze periodiche infrannuali, si verifica che la gestione si svolga in modo tale da permettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati; e la fase di consuntivazione, nella quale si dà conto delle risultanze definitive della gestione.

Il sistema di contabilità analitica dei costi richiede: l'introduzione di nuove procedure che consentano lo svolgimento del processo; l'adeguamento dell'organizzazione per gestire i nuovi flussi di informazioni; l'adozione di idonei strumenti di supporto per la misurazione e la rilevazione delle informazioni. (omissis)>>

<sup>35</sup> D'altra parte, il fine della contabilità analitico-gestionale (detta anche "contabilità industriale") è proprio quello di individuare e uniformare le rilevazioni, le misurazioni e le rappresentazioni nei bilanci di periodo dei costi e dei risultati attraverso l'analisi dei fatti interni della gestione e la definizione di tecniche, strumenti e tempi con i quali i medesimi

Ne derivano asimmetrie informative che impediscono l'individuazione delle prestazioni eccellenti e favoriscono tendenze all'autoreferenzialità e ai comportamenti opportunistici.

I percorsi Etpl si pongono, perciò, rispetto al Sistema unico di contabilità economica, in una relazione di complementarità quanto ai principi generali delle gestioni e in una relazione di supplezza quanto alla misurazione delle cinque dimensioni comuni "interne" rappresentate, come già visto nel capitolo 3, dagli impieghi effettivi, dai prodotti finali (*output*), dagli obiettivi assegnati, dai risultati raggiunti e dall'andamento degli *outcome* territoriali.

Relazione di supplezza che è del tutto legittima, giacché il legislatore prevede<sup>36</sup> che qualunque amministrazione è libera di rilevare *motu proprio* le <<*misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative*>>.

---

dati si raccolgono e si elaborano per supportare le decisioni della dirigenza e della proprietà.

<sup>36</sup> Decreto legislativo 165/2001, articolo 18, comma 1.

## Capitolo Otto

### LA FASE DELL'AVVIO DEI PERCORSI DALL'ALTO

---

#### 8.1 L'analisi iniziale

I percorsi Etpl dall'alto in sviluppano in tre fasi: dell'avvio, dello sviluppo e del consolidamento. In questo Manuale tratteremo in modo più dettagliato i percorsi della fase dell'avvio e accenneremo brevemente ai percorsi dello sviluppo e del consolidamento.

La fase dell'avvio si apre con l'analisi delle modalità con cui l'Opc effettua attualmente le rilevazioni dei fatti interni di gestione.

In particolare, si deve verificare se l'Opc:

- a) dispone dell'elenco completo di tutti i prodotti finali realizzati, che nella fase dell'avvio possono essere distinti nelle sole due macrotipologie degli *output* a clienti esterni e degli *output* a clienti interni;
- b) dispone di una classificazione dei processi di lavoro eseguiti, che nella fase dell'avvio possono essere distinti nelle sole due macrotipologie delle attività di produzione diretta (finalizzate alla realizzazione dei prodotti ai clienti esterni) e delle attività di funzionamento (strumentali e di supporto alla produzione diretta);
- c) pubblica in internet un organigramma comprensivo di tutti gli effettivi centri di responsabilità interni (Cdr);
- d) dispone di un sistema informativo sugli impieghi delle risorse umane, espresse preferibilmente in ore/persona reali e convenzionali<sup>37</sup>;
- e) effettua rilevazioni periodiche di tutte le ore/persona effettivamente impiegate da ciascun singolo Cdr;
- f) pubblica nella rete intranet l'elenco degli obiettivi assegnati ogni anno a ciascun singolo Cdr;

---

<sup>37</sup> Le ore reali sono le ore effettive di lavoro prodotte dai dipendenti tenuti a timbrature o autodichiarazioni di entrata e di uscita; le ore convenzionali sono quelle del personale obbligato a soltanto alle dichiarazioni della sola presenza calcolate in otto ore per ogni giorno di presenza comunicato.

- g) pubblica nella rete intranet l'elenco completo dei risultati conseguiti ogni anno da ciascun singolo Cdr;
- h) rileva l'andamento annuale degli *outcome* territoriali di sua competenza.

## 8.2 Il documento di visione

Completata l'analisi, viene predisposto il "documento di visione".

Tale documento, nella sua prima parte: individua i compiti istituzionali dell'Opc; descrive l'attuale struttura organizzativa; fornisce informazioni numeriche sul personale disponibile e sulle unità assegnate a ciascuna unità organizzativa di cui all'organigramma; individua le macrotipologie dei processi di lavoro<sup>38</sup>; individua le macrotipologie di prodotti finali; descrive la struttura delle spese finanziarie<sup>39</sup>; descrive i sistemi informativi; descrive le attuali modalità di misurazione delle *performance*.

Nella seconda parte, il documento di visione illustra le finalità, il modello logico, le caratteristiche, le azioni, i risultati, i tempi di attuazione previsti dal percorso Etpl e le misurazioni minime standardizzate che, se non ancora presenti, verranno immediatamente introdotte.

Esempi di documenti di visione sono, come si dirà nel capitolo 9, per le pubbliche amministrazioni centrali di grandi dimensioni il "Progetto Efficienza Guardia di Finanza 1997-1999", che può essere scaricato alla pagina <http://www.ficiesse.it/home-page/6859/>, per le pubbliche amministrazioni centrali di piccole dimensioni il "Progetto Sid 2004 – Sistema informativo direzionale del Garante per la protezione dei dati personali", disponibile alla pagina <http://www.giuseppefortuna.it/?p=1791>.

---

<sup>38</sup> Attività dirette, attività di funzionamento, attività di supporto agli organi di vertice.

<sup>39</sup> Ad esempio, spese per il personale (stipendi ed oneri previdenziali e assicurativi; retribuzioni di risultato, di posizione, straordinari e buoni pasto; missioni; formazione); per consulenze; per locazioni e oneri accessori; per utenze; per convegni e congressi; per servizi di informazione; per acquisti di informatica; per altri oneri di funzionamento.

### **8.3 L'inizio delle misurazioni minime standardizzate**

Il passo delle "misurazioni minime standardizzate" consiste:

- 1) nella rilevazione numerica delle quantità di prodotti finali (*output*) realizzati dall'Opc distinti nelle macrotipologie dei prodotti a clienti esterni e dei prodotti a clienti interni;
- 2) nella rilevazione numerica delle quantità di ore/persona assorbite dai processi di lavoro nelle due macrotipologie delle attività dirette e delle attività di funzionamento;
- 3) nella pubblicazione nella rete intranet degli esatti obiettivi assegnati nell'anno a ciascuna unità organizzativa interna;
- 4) nella pubblicazione nella rete intranet degli esatti risultati conseguiti ad anno terminato da ciascuna unità organizzativa interna;
- 5) nella rilevazione dell'andamento numerico dei fenomeni socioeconomici territoriali (*outcome*) di competenza dell'Opc.

### **8.4 Motivi della scelta Etpl di non procedere a misurazioni numeriche delle attività**

Le contabilità analitico-gestionali di alcune pubbliche amministrazioni misurano con numeri finiti anche la dimensione delle "attività", mutuando le logiche della cosiddetta "contabilità industriale" delle organizzazioni che producono servizi per il mercato.

In estrema sintesi, si tratta di scomporre ciascun singolo processo di lavoro in azioni elementari, di rilevare in apposite schede i tempi dichiarati dai singoli Cdr come impiegati nell'esecuzione di tali azioni, di confrontarli con parametri di riferimento "standard" e di applicar loro una serie di indicatori di efficacia, di qualità e di controllo dei flussi per adattarli alle specifiche caratteristiche dell'organizzazione considerata.

Etpl non condivide la logica dei costi standard perché si tratta di metodologie che funzionano soltanto se le loro rilevazioni possono confrontarsi, alla fine, con la dimensione finali dei ricavi

Per una pubblica amministrazione, la procedura per tempi standard presenta diversi difetti collegati:

- 1) al rischio di arbitrarietà delle misurazioni con particolare riferimento;
  - ai momenti dell'individuazione delle (a volte innumerevoli) azioni elementari di processo;
  - alla difficoltà di definire indicatori di efficacia e qualità per i processi di lavoro a contenuto intellettuale;
  - alle notevoli diversità dei contesti logistici e strumentali delle pubbliche amministrazioni centrali distribuite su tutto il territorio nazionale;
- 2) al rischio di perseguire risultati apparenti del tutto scollegati dall'effettivo miglioramento degli *outcomes* territoriali;
- 3) all'impossibilità di individuare, sulla base di tali rilevazioni stimate, le prestazioni *benchmark* necessarie per il miglioramento;
- 4) alla elevata complessità del sistema e ai notevoli costi di gestione dei sistemi di rilevazione.

Appare sconsigliabile, pertanto, per una pubblica amministrazione, mettere misuratori sulla dimensione "attività", ancor più nei casi di organizzazioni di grandi dimensioni, strutturate su più livelli, con articolazioni territoriali, operanti in contesti operativi complessi e mutevoli.

In più, collocando i "contatori fisici" sulle dimensioni, altrettanto "fisiche", degli *output* e delle ore/persona effettivamente impiegate e degli *outcome* le rilevazioni sono semplici, immediate e comprensibili a ogni livello della struttura, col risultato di una tensione collettiva permanente al miglioramento.

## **8.5 Il primo report: la Tabella degli impieghi**

Il primo prodotto dei percorsi Etpl dall'alto è la cosiddetta "Tabella degli impieghi".

L'esempio in figura 17 si riferisce alla pubblica amministrazione di fantasia Alfa<sup>40</sup>, organizzazione con attività istituzionali a contenuto giuridico, consistenza organica media nel periodo considerato di 111 unità di personale e un'unica sede di lavoro.

---

<sup>40</sup> Esempio tratto dal convegno dell'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà dal titolo "L'Italia che ci meritiamo: insieme si può" tenuto il 4 marzo 2016 a Roma (vgs. <http://www.italiatrasparente.it/2016/03/04/atti-del-convegno-ficisses-del-4-marzo-2016-mettiamo-litalia-in-sintonia/> pagine 30-31).

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALFA  
 Tabella degli impieghi  
 I QUADRIMESTRE 2017  
 Consistenza effettiva media 111 Unità  
 (in unica sede)

Data di rilevazione: 01 maggio 2017  
 Oggetto di osservazione: Ore/persona avute a dispos.  
 Livello di aggregazione: Strutture organizzative  
 Periodo considerato: 01 gennaio - 30 aprile 2017  
 Fonte dati: Sistema informativo presenze

Unità organizzativa	Ore/pers. impiegate	% assorbimento
1) Direzione giuridica A <sup>41</sup>	3.967	5,41 %
2) Direzione giuridica B	4.993	6,8 %
3) Direzione giuridica C	2.360	3,22 %
4) Denominazione Struttura 4	2.224	3,03 %
5) Dipartimento Amministrazione	6.979	9,51 %
6) Denominazione Struttura 6	582	0,79 %
7) Unità giuridica D	2.482	3,38 %
8) Unità giuridica E	3.149	4,29 %
9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %
10) Unità giuridica F	1.614	2,20 %
11) Unità giuridica G	3.594	1,9 %
12) Unità giuridica H	1.035	1,41 %
13) Unità giuridica I	3.428	4,67 %
14) Denominazione Struttura 14	non attiva	0%
15) Unità giuridica L	4.203	5,73 %
16) Denominazione Struttura 16	1.232	1,68 %
17) Denominazione Struttura 17	764	1,04 %
18) Unità giuridica M	739	1,01 %
19) Unità giuridica N	810	6,81 %
20) Denominazione Struttura 20	3.050	4,16 %
21) Ufficio protocollo 21	3.062	4,17 %
22) Unità giuridica O	817	1,11 %
23) Ufficio relazioni pubblico 3	3.534	4,82 %
24) Denominazione Struttura 24	700	0,95 %
25) Denominazione Struttura 25	431	0,59 %
26) Denominazione Struttura 26	827	1,13 %
27) Denominazione Struttura 27	1.281	1,75 %
28) Unità mista P	1.575 (1.116 + 459)	2,15 % (1,52% + 0,63%)
29) Denominazione Struttura 29	613	0,84 %
30) Attività di segreteria	6.041	8,23 %
31) Denominazione Struttura 31	723	0,99 %
32) Denominazione Struttura 32	504	0,69 %
<b>TOTALI</b>	<b>73.388</b>	<b>100 %</b>

Fig. 17

Tabella preliminare degli impieghi del I quadrimestre 2017 dell'Opc Alfa

<sup>41</sup> Evidenziati in giallo i Cdr le cui denominazioni lasciano intendere la competenza all'esecuzione di attività di produzione diretta (output a clienti esterni). I Cdr non evidenziati sono quelli apparentemente incaricati dello svolgimento di attività strumentali e di supporto

I dati numerici – certi, in quanto forniti dai sistemi informativi sulle presenze - consentono immediate analisi sulla coerenza degli impieghi.

Gli osservatori possono rilevare la presenza dei seguenti principali caratteri:

- a) un'accentuata frammentazione di unità organizzative interne: ben 32 Cdr a fronte di una "forza effettiva media" di 111 unità di personale;
- b) un'accentuata quantità di risorse umane impiegate in "attività di funzionamento" (39,13 % del totale) rispetto a quelle destinate alla "produzione diretta" (60,87 %), specialmente in considerazione che si tratta di attività svolte tutte in una unica sede;
- c) la presenza di numerose articolazioni (ben 11) sia di produzione diretta che di funzionamento composte da una sola unità di "personale equivalente" (Cdr nn. 6, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 26, 29, 31, 32);
- d) la presenza di sole cinque articolazioni di funzionamento con denominazioni usuali e tipiche: Dipartimento Amministrazione, Dipartimento Personale, Dipartimento Logistica (peraltro non attivo), Ufficio Protocollo, Segreteria) e la corrispondente presenza di Cdr con denominazioni inusuali e atipiche;
- e) la rilevante incidenza di Cdr "Segreteria", con un'alta percentuale di assorbimento (8,23% del totale).

## **8.6 Esempio di prime analisi su due Municipi del Comune di Roma**

Abbiamo visto come una delle regole fondamentali della metodologia Etpl sia il ricorso più ampio possibile a comparazioni tra Opc omologhe. Questa regola può essere applicata fin dalla Fase dell'avvio dei percorsi Etpl dall'alto.

Per comprendere meglio, anticipiamo alcuni contenuti del Gruppo di lavoro sull'efficienza organizzativa dei Municipi del Comune di Roma che sono stati oggetto di una lezione ad un seminario che si è svolto a gennaio 2017 sulle novità del "Foia italiano"<sup>42</sup>.

La capitale, come noto, è suddivisa territorialmente in quindici Municipi, con presidenti e giunte elette dai cittadini residenti nei quartieri che di ciascun Municipio fanno parte, assessori nominati dai presidenti e strutture amministrative

---

<sup>42</sup> Il materiale è disponibile alla pagina <http://www.giuseppefortuna.it/?p=3986>.

competenti in diverse funzioni (servizi demografici; servizi a commercio e artigianato; polizia amministrativa; entrate; manutenzione stradale urbana; fabbricati comunali; disciplina dell'edilizia privata e dell'occupazione di suolo pubblico edilizio; servizi sociali, educativi, scolastici, culturali e sportivi).

Limitandoci in questa sede alle prime informazioni sui soli Municipi I e II del Comune di Roma tratte dal sito internet istituzionale, dalle figure 18 e 19 si può osservare un Municipio consta di otto quartieri, o "zone urbanistiche", con una popolazione complessiva di 131mila unità, l'altro di sei quartieri con una popolazione di 123mila.

<b>M. Roma I (Centro Storico)</b>	
<b>1a</b> Centro Storico	39.288
<b>1b</b> Trastevere	21.749
<b>1c</b> Aventino	8.792
<b>1d</b> Testaccio	8.373
<b>1e</b> Esquilino	37.383
<b>1f</b> XX Settembre	10.670
<b>1g</b> Celio	4.524
<b>1x</b> Zona archeologica	952
<i>Non Localizzati</i>	150
<b>Totale</b>	<b>131.881</b>

Fig. 18

*Zone urbanistiche e popolazione del Municipio I del Comune di Roma*

*Da: [https://it.wikipedia.org/wiki/Municipio\\_Roma\\_I\\_\(2001-2013\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Municipio_Roma_I_(2001-2013))*

<b>M. Roma II (Parioli)</b>	
<b>2a</b> Villaggio Olimpico	2.880
<b>2b</b> Parioli	23.720
<b>2c</b> Flaminio	13.491
<b>2d</b> Salaria	26.375
<b>2e</b> Trieste	54.803
<b>2x</b> Villa Ada	663
<b>2y</b> Villa Borghese	1.102
<i>Non Localizzati</i>	60
<b>Totale</b>	<b>123.094</b>

Fig. 19

Zone urbanistiche e popolazione del Municipio II del Comune di Roma  
da: [https://it.wikipedia.org/wiki/Municipio\\_Roma\\_II\\_\(2001-2013\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Municipio_Roma_II_(2001-2013))

Sempre dal sito internet del Comune possono essere ricavata le due strutture organizzative interne riportate nelle figure 20 e 21.

<b>ORGANIGRAMMA MUNICIPIO ROMA I</b>
1) Direzione Municipio
2) Gestione Risorse umane
3) Servizi istituzionali e privacy
4) Ufficio performance
5) Gestione entrate
6) Unità organizzativa amministrativa
7) Attività produttive del commercio
8) Pubblici esercizi
9) Entrate U.O.A.
10) Autorizzazioni OSP permanente
11) Servizi demografici
12) Ufficio gestione entrate
13) Servizi anagrafici e di stato civile
14) Sportello unico delle attività produttive
15) Direzione tecnica
16) Edilizia pubblica
17) Urbanistica ed edilizia privata
18) Manutenzione del territorio
19) Gestione e coordinamento amministrativo
20) Direzione socio educativa
21) Scuola sport politiche giovanili e legge 285/97
22) Servizi sociali
23) Interventi e servizi sociali
24) Servizi educativi e scolastici

Fig. 20

*Organigramma descrittivo del Municipio I del Comune di Roma*  
Da: [https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio\\_ii.page](https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio_ii.page)

Dai due organigrammi, si nota che nonostante si tratti, come detto, di Opc almeno apparentemente omologhe, i due Municipi:

- ✓ si articolano in numeri molto diversi di Cdr: 24 nel I Municipio, 41 nel II;
- ✓ presentano unità organizzative che non trovano corrispondenza nominativa nell'altro Municipio (Attività di trasparenza e prevenzione della corruzione, Servizi istituzionali e privacy, Ufficio sistemi di prevenzione, protezione e monitoraggio, Ufficio identità visiva, Ufficio programmazione e vigilanza alimentare, Interventi e attività connessa scavi e allacci).

<u>ORGANIGRAMMA MUNICIPIO ROMA II</u>
1) Direzione Municipio
2) U.O. amministrativa e affari generali
3) Urp U.O. amministrativa e affari generali
4) Attività trasparenza e prevenzione della corruzione
5) Ufficio protocollo
6) Ufficio risorse umane
7) Ufficio economato
8) Ufficio bilancio
9) Ufficio Consiglio e commissioni
10) Ufficio messi
11) Ufficio sistemi previdenziali protezione e monitoraggio servizi
12) D.lgs. 81/2008 Supporto amm. vq medico competente
13) Ufficio informatico
14) Ufficio identità visiva
15) Redazione internet
16) Sportello polifunzionale anagrafico e di stato civile
17) Cambio di residenza
18) Pubblicazioni e celebrazioni matrimoni
19) Sportello unico attività produttive S.U.A.P.
20) Tributi
21) Direzione Socio educativa
22) Urp direzione socio educativa
23) Sportello polifunzionale
24) Punto unico di accesso
25) Contrassegno invalidi
26) Interventi a favore minori e famiglia
27) Intervento a favore degli anziani
28) Interventi a favore diversamente abili
29) Asili nido
30) Scuola infanzia capitolina
31) Uff. programmazione e vigilanza alimentare
32) Refezione scolastica e quote contributive
33) Cultura
34) Direzione tecnica
35) Manutenzione territorio
36) Ambiente e progettazione
37) Interventi attività connessa scavi e allacci
38) Urbanistica
39) Edilizia privata
40) Concessioni ospedaliere, edilizie e commerciali
41) Manutenzione immobili

Fig. 21  
 Organigramma descrittivo del Municipio II del Comune di Roma  
 da: [https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio\\_ii.page](https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio_ii.page)

### 8.7 Esempio di individuazione dei primi benchmark tratti dalle Tabelle degli impieghi

Una volta disponibili i dati numerici delle Tabelle degli impieghi di Opc o Cdr tra loro confrontabili è possibile avviare i primi raffronti sull'efficienza organizzativa delle strutture esaminate.

Per "efficienza organizzativa" si intende il rapporto tra risorse complessivamente impiegate nell'esecuzione di attività dirette e risorse complessivamente impiegate nell'esecuzione di attività strumentali e di supporto (cosidette attività di funzionamento).

Nell'esempio in figura 22, si immagina di disporre dei dati numerici delle tabelle preliminari dei nove Municipi del Comune (di fantasia) Beta. Come si può osservare, dalle analisi tra ore/persona impiegate dalle unità organizzative deputate all'esecuzione di attività dirette e ore/persona impiegate da unità deputate ad attività di funzionamento emergono immediate informazioni di interesse.

MUNICIPI DEL COMUNE DI "BETA"  
 Analisi comparativa degli impieghi  
 I QUADRIMESTRE 2017  
 (Opc di fantasia)

Data di rilevazione: 01 maggio 2017  
 Oggetto di osservazione: Ore/persona avute a disposiz.  
 Livello di aggregazione: Municipi Comune Beta  
 Periodo considerato: 01 gennaio - 30 aprile 2017  
 Fonte dati: Sistemi informativi presenze

(a) OPC	(b) Totale ore/persona avute a disposizione dall'Opc	(c) di cui impiegate in attività dirette (c = b - d)	(d) di cui impiegate in attività non dirette (d = b - c)	(e) Efficienza relativa (c x 100 : b)	(g) Differenza col benchmark (Municipio W)
Municipio R	(omissis)	(omissis)	(omissis)	57,16%	-15,63%
Municipio S	(omissis)	(omissis)	(omissis)	65,44%	-7,35%
Municipio T	(omissis)	(omissis)	(omissis)	49,08%	-23,71%
Municipio U	(omissis)	(omissis)	(omissis)	63,66%	-9,13%
Municipio V	(omissis)	(omissis)	(omissis)	61,98%	-10,81%
<b>Municipio W</b>	(omissis)	(omissis)	(omissis)	<b>72,79%</b>	<b>0%</b>
Municipio X	(omissis)	(omissis)	(omissis)	36,12%	-36,67%
Municipio Y	(omissis)	(omissis)	(omissis)	51,95%	-20,84%
Municipio Z	(omissis)	(omissis)	(omissis)	44,57%	-28,22%

Fig. 22

Analisi comparativa degli impieghi dei nove Municipi del Comune (di fantasia) Beta

Il dato migliore, nell'esempio, appare, almeno a prima vista, quello del "Municipio W", che presenta un indice di efficienza relativa del 72,79%.

A questo punto, trattandosi di Fase dell'avvio dei percorsi Etpl, si deve valutare con "modalità pragmatiche" il livello di soddisfazione dei clienti esterni ed interni dei servizi del Municipio W e l'andamento degli outcome di interesse.

Se i risultati sono considerati positivi è stato individuato il "Municipio *benchmark*".

Si comincia così a disporre, per la prima volta, di dati numerici comparabili, caratterizzati dalla certezza di numeri "finiti", della completezza delle rilevazioni e dalla loro continuità esercizio dopo esercizio.

La dialettica Etpl parte, così, fin dalla Fase dell'avvio.

### **8.8 L'impatto sull'organizzazione della pubblicazione sulla rete intranet delle prime Tabelle sugli impieghi**

Come sperimentato nelle pubbliche amministrazioni che hanno già dato attuazione al metodo, l'avvio delle misurazioni minime standardizzate e la pubblicazione sulla rete intranet delle prime Tabelle sugli impieghi produce un impatto forte ed immediato sulle strutture interne e sui singoli dipendenti.

Infatti, sono per la prima volta a disposizione piccoli gruppi di dati numerici:

- caratterizzati da semplicità, chiarezza, certezza e completezza (visto che la somma delle ore assorbite dai singoli Cdr interni corrisponde al totale generale dell'Opc fornito sistemi informativi sulle presenze);
- che permettono analisi di produttività, anche se inizialmente soltanto di tipo quantitativo, delle singole unità organizzative (rimanendone in tal modo evidenziati i Cdr ridondanti o del tutto inutili).

### **8.9 Il secondo report Etpl: la Tabella impieghi/attività/prodotti**

Il secondo prodotto della Fase dell'avvio è la Tabella impieghi/attività/prodotti, che reca le seguenti informazioni per ciascuna unità organizzativa interna dell'Opc:

- ore/persona impiegate nella *macrotipologia* delle "attività dirette"<sup>43</sup>;
- ore/persona<sup>44</sup> impiegate nella *macrotipologia* delle "attività di funzionamento";

---

<sup>43</sup> Rappresentate dai processi di lavoro dedicati alla produzione di *output* a clienti esterni.

<sup>44</sup> Rappresentate dai processi di lavoro diversi da quelli costituenti attività dirette (amministrazione, personale, logistica, indirizzo e controllo, stampa, formazione, cerimoniale, servizi generali).

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALFA**  
**Tabella impieghi-attività-prodotti**  
**Consistenza organica media 111 Unità**  
**(in unica sede)**

<i>Data di rilevazione:</i>	01.05.2017
<i>Oggetto di osservazione:</i>	Ore x tip.attività - Prodotti
<i>Livello di aggregazione:</i>	Unitàorganizzative P.A. Alfa
<i>Periodo considerato:</i>	II quadrimestre 2017
<i>Fonte dei dati:</i>	Sistema inform. presenze Sist. inform. produzione

<i>Unità organizzativa</i>	<i>Ore/pers. complessivamente impiegate</i>	<i>% assorbimento</i>	<i>Macrotipologia attività svolte</i>	<i>Prodotti finali a clienti interni</i>	<i>Prodotti finali a clienti esterni</i>
1) Direzione giuridica A	3.967	5,41 %	Attività dirette		690
2) Direzione giuridica B	4.993	6,8 %	Attività dirette		722
3) Direzione giuridica C	2.360	3,22 %	Attività dirette		552
4) Denominazione Struttura 4	2.224	3,03 %	Attività di funzionamento	324	
5) Dipartimento Amministr.az.	6.979	9,51 %	Attività di funzionamento	610	
6) Denominazione Struttura 6	582	0,79 %	Attività di funzionamento	44	
7) Unità giuridica D	2.482	3,38 %	Attività dirette		438
8) Unità giuridica E	3.149	4,29 %	Attività dirette		95
9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %	Attività funzionamento	120	
10) Unità giuridica F	1.614	2,20 %	Attività dirette		39
11) Unità giuridica G	3.594	1,9 %	Attività dirette		436
12) Unità giuridica H	1.035	1,41 %	Attività dirette		34
13) Unità giuridica I	3.428	4,67 %	Attività dirette		6
14) Denominazione Strutt. 14	non attiva	0%	...		
15) Unità giuridica L	4.203	5,73 %	Attività dirette		254
16) Denominazione Strutt. 16	1.232	1,68 %	Attività di funzionamento	4	
17) Denominazione Strutt. 17	764	1,04 %	Attività di funzionamento	155	
18) Unità giuridica M	739	1,01 %	Attività dirette		84
19) Unità giuridica N	810	6,81 %	Attività dirette		1
20) Denominazione Strutt. 20	3.050	4,16 %	Attività di funzionamento	9	
21) Ufficio protocollo 21	3.062	4,17 %	Attività di funzionamento	24.608	
22) Unità giuridica O	817	1,11 %	Attività dirette		38
23) Ufficio relazioni pubblico 3	3.534	4,82 %	Attività dirette		7.153
24) Denominazione Strutt. 24	700	0,95 %	Attività di funzionamento	0	
25) Denominazione Strutt. 25	431	0,59 %	Attività di funzionamento	2	
26) Denominazione Strutt. 26	827	1,13 %	Attività di funzionamento	10	
27) Denominazione Strutt. 27	1.281	1,75 %	Attività di funzionamento	612	
28) Unità mista P	1.575 (1.116+459)	2,15 % (1,52% + 0,63%)	Attività dirette (ore 1.116) Attività di funz. (ore 459)	11	8
29) Denominazione Strutt. 29	613	0,84 %	Attività di funzionamento	0	
30) Attività di segreteria	6.041	8,23 %	Attività di funzionamento	0	
31) Denominazione Strutt. 31	723	0,99 %	Attività di funzionamento	33	
32) Denominazione Strutt. 32	504	0,69 %	Attività di funzionamento	22	
<b>Subtotale ore in attività dirette</b>	<b>37.706</b>	<b>51,38 %</b>	<b>Totale output a clienti est.</b>		<b>10.550</b>
Subtotale ore in att. funzionam.	35.682	48,62 %	Totale output a clienti int.	26.564	
<b>TOTALE ORE IMPIEGATE</b>	<b>73.388</b>	<b>100 %</b>			

Fig. 23  
 Report Etpl impieghi, attività, prodotti dell'Opc Alfa del II quadrimestre 2017

- quantità numerica dei prodotti a clienti esterni e dei prodotti a clienti interni realizzati da ciascun Cdr.

Ne deriva una tabella analoga a quella dell'esempio in figura 23, riferito sempre alla pubblica amministrazione (di fantasia) Alfa, operante in settori giuridici, con forza effettiva media di 97 unità, concentrate in un'unica sede<sup>45</sup>.

Ma, grazie a Etpl, dirigenti interni e *stakeholder* esterni possono disporre anche dei dati della Tabella degli impieghi dell'Opc Beta, omologa ad Alfa quanto a settore istituzionale (giuridico), operante anch'essa in un'unica sede con 97 unità di personale.

La figura 24 mostra come le informazioni della Tabella impieghi/attività/prodotti dell'Opc Alfa se paragonate alla corrispondente Tabella dell'Opc Beta forniscono ulteriori rilevanti elementi di analisi.

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE BETA**  
 Tabella impieghi-attività-prodotti  
**Consistenza organica media 97 Unità**  
 (in unica sede)

<i>Data di rilevazione:</i>	01.05.2017
<i>Oggetto di osservazione:</i>	Ore x tipol. att. – Prodotti P.A. Beta
<i>Livello di aggregazione:</i>	Unità organizzative
<i>Periodo considerato:</i>	Il quadrimestre 2017
<i>Fonte dei dati:</i>	Sistema inform. presenze Sist. inform. produzione

<i>Unità organizzativa</i>	<i>Ore/pers. complessivamente impiegate</i>	<i>% assorbimento</i>	<i>Macrotipologia attività svolte</i>	<i>Prodotti finali a clienti interni</i>	<i>Prodotti finali a clienti esterni</i>
1) Unità giuridica 1	6.746	10,05 %	Attività dirette		1.288
2) Unità giuridica 2	12.169	18,1 %	Attività dirette		432
3) Unità giuridica 3	5.900	8,77 %	Attività dirette		886
4) Unità giuridica 4	7.613	11,36 %	Attività dirette		1.321
5) Unità giuridica 6	3.321	4,87 %	Attività dirette		83
6) Ufficio Relazioni Pubblico	6.160	9,23 %	Attività dirette		8.112
7) Direttore generale	768*	1,16%	Attività di funzionamento	0	
8) Segreteria del Direttore gen.	1.803	2,73%	Attività di funzionamento	0	
5) Dipartim. Amministrazione	5.866	8,87%	Attività di funzionamento	526	
6) Dipartimento Risorse umane	3.037	4,59%	Attività di funzionamento	12	
7) Dipartimento Logistica	1.338	2,02%	Attività di funzionamento	0	
7) Dipartim. Sistemi informativi	2.204	3,33%	Attività di funzionamento	0	
8) Dipart. Controllo interno	1.130	1,71%	Attività di funzionamento	296	
9) Ufficio Affari generali	5.742	8,68%	Attività di funzionamento	25	
10) Ufficio Studi	22	0,03%	Attività di funzionamento	3	
11) Ufficio Protocollo	2.313	3,5%	Attività di funzionamento	17.663	

<sup>45</sup> Esempio tratto da G. Fortuna, *Foia italiano, accesso civico e Progetto Etp 2016; attori, fasi e contenuti del processo di cambiamento proposto da Ficiesse; Esempi applicativi*, Convegno dell'Associazione Ficiesse, 4 marzo 2016, pag.30, in [http://www.ficiesse.it/public/2274\\_Relazioni%20Convegno%20Mettiamo%20l'Italia%20in%20sintonia.pdf](http://www.ficiesse.it/public/2274_Relazioni%20Convegno%20Mettiamo%20l'Italia%20in%20sintonia.pdf)).

Subtotale ore in attività dirette	41.909	63,38 %	Totale output a clienti est.		12.132
Subtotale ore in att. funzionam.	24.223	36,62 %	Totale output a clienti int.	18.525	
<b>TOTALE ORE IMPIEGATE</b>	<b>66.132</b>	<b>100 %</b>			

\* Ore convenzionali (otto ore/persona per ciascuna giornata di presenza del dirigente)

Fig. 24

Report Etpl impieghi, attività, prodotti dell'Opc Beta del II quadrimestre 2017

### 8.10 Esempi di benchmarking dalle Tabelle impieghi/attività/prodotti

Beta agisce anch'essa in settori giuridici, ha avuto a disposizione nel quadrimestre considerato una forza effettiva media leggermente inferiore rispetto ad Alfa (97 unità di personale in luogo di 111), tutte anch'esse operative in un'unica sede.

Le informazioni della Tabella impieghi/attività/prodotti di Beta forniscono diversi elementi certi (in quanto numerici e completi) per l'avvio di raffronti, approfondimenti, comparazioni e valutazioni per il miglioramento dell'efficienza organizzativa.

Facciamone soltanto alcuni, tra i tanti possibili.

L'organigramma di Beta, rispetto a quello di Alfa, appare molto meno articolato: 11 unità organizzative (considerando come tale anche la figura del Direttore generale) a fronte di ben 32; aspetto che, tra l'altro, ha quanto meno un impatto in termini di retribuzione di posizione (che inevitabilmente riduce gli importi destinati alle retribuzioni di risultato) e di ore/persona assorbite in attività di corrispondenza interna tra Cdr che vengono sottratte alle attività di produzione diretta.

Le risorse assorbite in processi di lavoro strumentali e di supporto sono pari:

- in termini assoluti, per l'Opc Alfa a 35mila ore/persona, per l'Opc Beta a 11mila ore/persona in meno;
- in termini di percentuale di assorbimento sul totale, per Alfa al 48,62%, per Beta al 36,62 (e questo nonostante il fatto che la prima Opc disponga di 14 unità di personale in più rispetto alla seconda Opc e che le attività di funzionamento oltre un certo limite non sono comprimibili).

Appaiono di un'efficienza relativa corrispondente i due Cdr deputati alle attività di Amministrazione delle risorse (6.979 ore/persona per Alfa, 5.866 per Beta). Sembra sovradimensionato il Cdr Alfa incaricato della funzione "personale", sia in

termini di efficienza relativa (il doppio delle ore/persona per gestire 14 persone in più: 6.210 a fronte di 3.037), sia in termini di produttività (120 prodotti finali a clienti interni a fronte di 212 dell'Opc Beta).

Come già osservato per le analisi comparative tra Tabelle preliminari degli impieghi, anche qui si tratta soltanto di "prime indicazioni", assolutamente non esaustive ma comunque utili per avviare analisi e approfondimenti sulla base di numeri finiti e certi e incoraggiare verso il miglioramento.

### 8.11 Il terzo report: la Tabella degli outcome

Il terzo prodotto della Fase dell'avvio è la pubblicazione nelle reti intranet e internet della Tabella degli *outcome*, che rileva l'andamento annuale dei fenomeni socio-economici di competenza dell'Opc nella sua circoscrizione territoriale.

Le informazioni consentono di rilevare che:

- il numero complessivo dei reati tende a diminuire negli esercizi considerati (da 2.333 del 2015, a 2.018 del 2016, a 1.413 alla fine del terzo trimestre del 2017);
- la riduzione riguarda in particolare i reati di borseggio, scippo e furto;
- si manifesta un aumento del reato delle "truffe agli anziani".

#### QUESTURA DI AAA

ANDAMENTO DEI REATI OGGETTO DI INFORMATIVE AD AUTORITÀ GIUDIZIARIE			
Reati	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017 (al 30 settembre)
...	...	...	...
Borseggi/scippi	274	74	7
Furti in appartamenti	142	141	26
Furti di veicoli	403	251	90
Truffe agli anziani	11	19	77
...	...	...	...
Totale reati	2.333	2.018	1.413

Fig. 25  
*Reati oggetto di informative ad AA.GG. della Questura di AAA*

Tali dati di *outcome* avviano una dialettica interna all'Opc Questura di AAA e una dialettica esterna con gli *stakeholder* territoriali dalle quali si può evincere:

- 1) che le diminuzioni del numero di reati sono dovute all'aumento dei servizi di prevenzione (pattuglie per il controllo del territorio) e delle attività di *intelligence* conseguente al potenziamento degli organici disposti dal livello nazionale dell'amministrazione e da interventi di razionalizzazione disposti dalla Questura per il recupero di risorse umane dalle attività di funzionamento;
- 2) che l'aumento dei reati di truffe agli anziani è dovuto, come rilevato dalle attività di *intelligence*, a gruppi delinquenti specializzati provenienti da altre aree che hanno cominciato ad operare nel territorio della provincia di AAA.

### **8.12 Esempi di benchmarking dalle Tabelle degli outcome**

Poiché il livello nazionale dell'Opc "Questura di AAA" e gli *stakeholder* territoriali possono disporre anche dei dati delle Tabelle degli *outcome* di tutte le altre Opc territoriali sarà possibile effettuare analisi comparative per:

- individuare le Questure *benchmark* che sono riuscite ad ottenere i maggiori miglioramenti;
- individuare le modalità organizzative e operative attraverso le quali i risultati sono stati ottenuti;
- chiedere alle altre Questure di replicare le modalità adottate dalle Questure *benchmark*.

La figura 17, riporta l'impostazione della tabella degli outcome "Truffe agli anziani" richiesta dal Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil e dall'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse al Dipartimento della Pubblica Sicurezza e al Comando Generale dei Carabinieri con accesso civico generalizzato del 6 novembre 2017<sup>46</sup> nell'ambito del Gruppo di lavoro di cui al precedente paragrafo 6.1.

---

<sup>46</sup> Gli atti di accesso sono disponibili sul sito [www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it).

Numero truffe e furti con destrezza in danno di ultra 65enni  
oggetto di informative ad Autorità Giudiziarie  
di Uffici della Polizia di Stato

<i>Province e Regioni</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>I semestre 2017</i>
Torino				
Vercelli				
Novara				
Cuneo				
Asti				
Alessandria				
Biella				
Verbano-Cusio-Ossola				
<i>Totali Piemonte</i>				
<i>(omissis)</i>				
Sassari				
Nuoro				
Cagliari				
Oristano				
Olbia-Tempio				
Ogliastra				
Medio Campidano				
Carbonia-Iglesias				
<i>Totali Sardegna</i>				
TOTALI NAZIONALI				

Fig. 26  
*Tabella dell'outcome "Truffe agli anziani"*

### 8.13 Il quarto report: la Tabella obiettivi

Il quarto prodotto della Fase dell'avvio è la Tabella degli obiettivi.

La Tabella deve riportare gli obiettivi, di tipo sia numerico sia descrittivo, assegnati all'Opc negli anni considerati.

La logica, infatti, è quella di consentire di collegare gli obiettivi formali ai dati numerici:

- dei miglioramenti dell'efficienza organizzativa e della produttività derivati dalle Tabelle impieghi/attività/prodotti;
- dei miglioramenti degli *outcome* annuali di competenza istituzionale dell'Opc.

## 8.14 L'esempio dell'Agenzia delle entrate e del Gruppo di lavoro Etpl sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario

La figura 18 riporta gli obiettivi assegnati dal livello nazionale dell'Agenzia delle Entrate ai livelli dipendenti per l'esercizio 2016 tratta dal sito internet istituzionale<sup>47</sup>.

*Agenzia delle Entrate*  
**OBIETTIVI ASSEGNATI**  
*a Direzioni Centrali, Direzioni Regionali,*  
*Direzioni provinciali e Unità territoriali*  
*per l'esercizio 2016*

<i>Data di assegnazione:</i>	30.12.2015
<i>Oggetto di osservazione:</i>	Obiettivi numerici/descrittivi
<i>Livello di aggregazione:</i>	Strutture organizzative int.
<i>Periodo considerato:</i>	Esercizio 2016
<i>Fonte dei dati:</i>	Sito <a href="http://www.agenziaentrate.gov.it">www.agenziaentrate.gov.it</a>

<i>Descrizione obiettivi</i>	<i>Quantità</i>	<i>Direz. Centrali</i>	<i>Direz. Regionali</i>	<i>Direz. Provinc.</i>	<i>Unità territor.</i>
<b>Obiettivo strategico 1 – Migliorare la qualità dei servizi ai contribuenti</b>					
Percentuale di utilizzo della cassa stanziata sui capitoli dei rimborsi	90%	X			
N. di rimborsi IVA lavorati/magazzino	70%	X	X		X
N. di rimborsi Imposte Dirette pregressi lavorati/magazzino	70%	X	X		
Controlli preventivi degli esiti della liquidazione automatizzata effettuati ai sensi dell'art. 36-bis del D.P.R. n. 600/73 e 54-bis e del D.P.R. n. 633/72	1.000.000	X	X		X
Capacità di promuovere il canale telematico misurata come percentuale di utilizzo di CIVIS e dell'applicativo per la registrazione dei contratti di locazione RLI	43%		X		
Barometro della qualità dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare	90%	X		X	
Attivazione della Carta dei servizi	SI/NO	X			
Svolgere un'indagine di <i>Customer Satisfaction</i> sui nuovi front office integrati (area Entrate e area Territorio)	SI/NO	X			
Percentuale di istanze pervenute tramite CIVIS e lavorate entro 3 giorni	95%		X	X	
Svolgere un'indagine di <i>Customer Satisfaction</i> sui servizi erogati dai Centri di Assistenza Multicanale	SI/NO	X			
Percentuale di contribuenti che hanno prenotato un appuntamento serviti entro 10 minuti dall'orario fissato	90%				X
Percentuale di atti di aggiornamento catastali e cartografici evasi				X	
Percentuale di atti di aggiornamento di pubblicità immobiliare lavorati				X	
<b>Obiettivo strategico 2 – Migliorare il livello di adempimento spontaneo</b>					
Numero di comunicazioni volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto inviate ai contribuenti	400.000	X		X	X

<sup>47</sup> Dati reali tratti da:

[http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Performance+new/Piano+della+Performance/Piano+performance+2016-2018/Ciclo+obiettivi+2016/Ciclo+di+pianificazione\\_programmazione+e+matrice+degli+obiettivi+2016.pdf](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Performance+new/Piano+della+Performance/Piano+performance+2016-2018/Ciclo+obiettivi+2016/Ciclo+di+pianificazione_programmazione+e+matrice+degli+obiettivi+2016.pdf)

Versamenti spontanei da attività volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto	250 euro/mln	X		X	X
Rapporto tra il numero di provvedimenti emessi, ai fini dell'accesso o dell'esclusione al regime opzionale della <i>cooperative compliance</i> , rispetto al numero delle istanze di adesione al regime presentate dai contribuenti entro il 30/08/2016	30%	X	X		
Percentuale di istanze di collaborazione volontaria esitate al 31/12/2016	100%	X		X	
Adeguamento spontaneo in dichiarazione alle risultanze degli studi di settore	2,1 euro/mld	X			
Incremento percentuale delle istanze di accordo preventivo concluse (Ruling internazionale)	20%	X			
Percentuale di risposta agli interpellari ordinari entro 80 giorni dalla data di ricezione dell'istanza	20%		X		
<b>Obiettivo strategico 3 – Ottimizzare l'attività di controllo</b>					
Riscossioni complessive da attività di contrasto dell'evasione	15 euro/mld	X	X	X	X
Valore mediano della maggiore imposta definita per adesione e acquiescenza relativa agli accertamenti eseguiti nei confronti delle imprese di grandi dimensioni e delle imprese di medie dimensioni	16.000	X	X	X	
Numero di controlli elettronici ai sensi dell'art. 36-ter e 41-bis del D.P.R. n. 600/73	700.000	X			X
Incidenza percentuale dei costi dell'Agenzia sul gettito incassato	0,90%	X			
Numero di atti di aggiornamento tecnico (Tipi mappali e di frazionamento) controllati in sopralluogo – Catasto terreni	3.500			X	
Numero di verifiche effettuate su unità immobiliari per mancata presentazione di atti di aggiornamento – Catasto fabbricati	30.000			X	
Numero di verifiche effettuate sul classamento delle unità immobiliari urbane presenti nei documenti di aggiornamento presentati (DOCFA) – Catasto fabbricati	400.000			X	
<b>Obiettivo strategico 4 – Ottimizzare l'attività di controllo</b>					
Percentuale di sentenze definitive totalmente e parzialmente favorevoli all'Agenzia	64%	X	X	X	
Percentuale degli importi decisi definitivamente a favore dell'Agenzia	59%	X	X	X	
Percentuale degli importi decisi definitivamente a favore dell'Agenzia	70%	X	X	X	

Fig. 27

*"Tabella degli obiettivi assegnati" dell'Agenzia delle entrate per l'esercizio 2016 dal sito <http://www.agenziaentrate.gov.it/>*

I dati numerici si riferiscono al solo livello nazionale, sono definiti per missioni istituzionali, quantità attese dei prodotti ritenuti strategici e qualità misurata attraverso alcuni indicatori, ma sono stati certamente acquisiti per aggregazione progressiva dalle Unità territoriali, Direzioni provinciali e Direzioni regionali.

L'Opc "Agenzia delle Entrate", quindi, adotta modalità di misurazione delle *performance* e dispone di sistemi informativi in grado di fornire un supporto evoluto e adeguato ai percorsi Etpl avviati su richiesta degli *stakeholder* territoriali.

Per questo, come spiegato nei paragrafi 6.2 e 6.3, il Progetto Italia trasparente prevede i Gruppi di lavoro "Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario" e "Tempi medi dei rimborsi iva".

Il primo mira, con riferimento alle Direzioni provinciali di sette regioni:

- ✓ a conoscere i numeri di segnalazioni qualificate pervenute dai Comuni di ciascuna provincia, delle segnalazioni lavorate e di quelle in giacenza e i risultati ottenuti in termini di somme riscosse e di somme erogate ai Comuni segnalanti;
- ✓ a individuare le Direzioni provinciali *benchmark*, che cioè hanno conseguito i risultati migliori;
- ✓ a individuare come tali risultati siano stati ottenuti;
- ✓ ad avviare dialoghi partecipativi per la fissazione condivisa di obiettivi numerici di miglioramento per gli anni successivi.

Le finalità del Gruppo di lavoro sui tempi medi dei rimborsi iva sono invece quelle di:

- ✓ individuare a livello nazionale le Direzioni provinciali *benchmark* nelle quali sono stati ottenuti i tempi medi più bassi;
- ✓ individuare, di concerto con l'Agenzia, le modalità attraverso i quali i risultati *benchmark* sono stati ottenuti;
- ✓ avviare dialoghi partecipativi per la fissazione condivisa di obiettivi numerici di miglioramento per gli anni successivi.

#### **8.15 Il quarto report: la Tabella degli outcome e l'esempio della Questura di AAA**

Il quarto report Etpl della Fase dell'avvio riguarda l'andamento annuale degli *outcome* di competenza della organizzazione pubblica considerata.

Nell'esempio in figura 19, sono riportati i dati (di fantasia) dell'andamento di alcuni reati della Provincia di AAA di competenza istituzionale della Questura di AAA (vgs. paragrafo 3.4).

OUTCOMES SICUREZZA  
DELLA PROVINCIA DI AAA

<i>Data di rilevazione:</i>	01.01.2018
<i>Oggetto di osservazione:</i>	Reati commessi prov. di AAA
<i>Periodo considerato:</i>	Anni 2015-2017
<i>Fonte dei dati:</i>	CED Polizia di Stato

Reati	Anno 2015		Anno 2016		Anno 2017	
	N°	Differ. Da anno preced.	N°	Differ. Da anno preced.	N°	Differ. Da anno preced.
Borseggi/scippi	274	+11	74	-200	18	-56
Furti in appartamenti	142	+33	141	-1	40	-101
Furti autovetture e motocicli	403	-12	251	-152	164	-87
Truffe agli anziani	11	+11	19	+8	102	+83
Ecc.	1.503	1.374	1.533	+30	1.675	+142
Totale reati <small>G.Fortuna2017</small>	2.333	+129	2.018	+315	1.999	-19

Fig. 28  
Tabella degli outcomes sicurezza della Provincia di AAA

Come si noterà, nella logica Etpl è assolutamente necessario prendere in considerazione i dati di *outcome*:

- a) di ciascun singolo territorio (e non quelli cumulativi nazionali);
- b) di più periodi, in modo da:
  - rilevare: l'evoluzione nel tempo delle diverse tipologie di fenomeni illeciti;
  - rilevare la coerenza dei piani annuali operativi di impiego delle risorse e degli obiettivi assegnati per contrastare i reati in aumento;
  - valutare ad anno concluso i risultati effettivamente conseguiti in termini di reati in diminuzione.

## Capitolo Nove

### ESEMPI DI AVVIO DI PERCORSI ETPL DALL'ALTO

---

#### 9.1. L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di grandi dimensioni

In un'organizzazione pubblica di grandi dimensioni i percorsi Etpl dall'alto vengono avviati quando il vertice massimo acquisisce la consapevolezza di non disporre di dati analitico-gestionali del tutto adeguati a guidare la macchina amministrativa verso gli obiettivi indicati dall'autorità politica e verso i miglioramenti attesi dagli *stakeholder* territoriali.

Così è avvenuto nella Guardia di Finanza tra il 1995 e il 1997, anni nei quali è stato necessario effettuare un forte salto di qualità dei sistemi informativi per adeguarli alle nuove logiche di contabilità economica introdotte dal decreto legislativo 29 del 1993.

In particolare, furono effettuati i seguenti passi:

- 1) nel 1995 e 1996 fu esteso a tutta Italia un sistema informativo *activity based* implementato, per iniziativa di un Comando provinciale, denominato S.I.Ris. sugli "impieghi effettivi" (e non più sugli incarichi formali), delle risorse umane (calcolate in ore/persona e non più in giornate), distribuiti sui processi di lavoro distinti nelle macrotipologie delle attività dirette (dette di esecuzione del servizio) e delle attività indirette, cioè strumentali e di supporto (dette di funzionamento);
- 2) fu effettuata una classificazione "a nomenclatura" dei processi di lavoro delle sottostanti tipologie (distinte per missioni istituzionali e funzioni strumentali di supporto) e azioni;
- 3) nel 1997 fu redatto un documento di visione, strutturato come piano strategico triennale per l'innovazione organizzativa e gestionale, denominato "Progetto efficienza Guardia di Finanza"<sup>48</sup> recante la descrizione degli interventi, delle loro finalità, del modello logico di gestione per obiettivi che si intendeva adottare, dei gruppi coordinati di

---

<sup>48</sup> Il Progetto efficienza Guardia di Finanza 1997/1999 è disponibile alla pagina <http://www.ficiesse.it/home-page/6859/>.

azioni da attuare per il miglioramento, dei risultati numerici attesi e dei tempi previsti.

L'impatto fu immediato perché il presupposto di partenza era, per la prima volta, l'esatta corrispondenza tra il totale delle ore/persona presentate per la retribuzione a ogni livello della struttura e la somma dei subtotali delle attività in cui tali ore erano state versate distinte per macrotipologie (attività dirette o di funzionamento), singole missioni istituzionali (contrasto all'evasione tributaria, supporto agli uffici doganali, contrasto alla criminalità, ecc.) e funzioni (indirizzo e controllo, gestione del personale, amministrazione delle risorse, logistica, ecc.) con dati paragonabili tra livelli territoriali e funzionali omologhi.

La prima informazione che il livello nazionale e i livelli intermedi, una volta disponibili i primi dati, chiesero di conoscere fu il cosiddetto "indice di efficienza relativa", rappresentato dal rapporto tra l'esatto sottotale delle risorse umane impiegate in attività dirette e l'esatto sottotale delle risorse umane impiegate in attività di funzionamento.

Le difformità che emersero tra i livelli territoriali furono oggetto dei percorsi di sviluppo e di consolidamento descritti nel successivo capitolo 10.

## **9.2 L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di piccole dimensioni**

La metodologia Etpl è stata oggetto, nel 2004, da parte dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali di un documento di visione denominato "Progetto Sid – Sistema informativo direzionale"<sup>49</sup>.

In particolare, il Progetto:

- 1) analizzava la situazione attuale con riferimento ai compiti istituzionali, alla struttura organizzativa indicata nell'organigramma, alle unità di personale assegnato ai singoli Cdr interni, alle diverse tipologie di prodotti finali a clienti esterni realizzati, alle modalità di misurazione delle *performance*;
- 2) effettuava una classificazione "a nomenclatura" dei processi di lavoro delle macrotipologie, tipologie e azioni dei processi di lavoro;

---

<sup>49</sup> Il Progetto Sid 2004 è disponibile alla pagina <http://www.giuseppafortuna.it/wp-content/uploads/2014/04/Progetto-Sid-2004.pdf>.

- 3) descriveva le finalità degli interventi, il modello logico di gestione per obiettivi adottato, i gruppi coordinati di azioni da attuare per il miglioramento, i risultati numerici attesi e dei tempi previsti.

Il Progetto Sid fu attuato negli anni successivi con riferimento alle sole unità organizzative di produzione diretta e non per quelle deputate alle attività strumentali e di supporto.

### **9.3 L'avvio delle metodologie Etpl in un ente locale**

La principale differenza tra enti locali e amministrazioni centrali è il più stretto rapporto dell'autorità politico-amministrativa con i cittadini-elettori residenti nel territorio.

Questa caratteristica comporta l'esigenza di dimostrare che il miglioramento delle *performance* e degli *outcome* di competenza dell'ente è strettamente collegato a un percorso collettivo di crescita degli standard di legalità, che si traducono in crescita economica, sicurezza e benessere per tutti.

La Fase dell'avvio è caratterizzata, pertanto, da iniziative:

- di ristrutturazione della macchina organizzativa<sup>50</sup>;
- di coinvolgimento attivo del personale dipendente e dei loro sindacati;
- di informazione nei confronti degli *stakeholder* (organizzazioni civiche e associazioni d'impresa) del territorio.

In linea di massima, si procede con i seguenti passi:

- 1) si illustrano a tutto il personale, di qualunque ruolo e livello, le logiche dei percorsi Etpl insistendo sul concetto di "merito sostanziale"<sup>51</sup> stimolandone il coinvolgimento attraverso la redazione di "schede individuali" di rilevazione delle attività effettivamente svolte da ciascun dipendente e di raccolta delle proposte di miglioramento;
- 2) si effettua la prima mappatura dei processi di lavoro (distinti per macrotipologie, tipologie e azioni);

---

<sup>50</sup> Si veda la presentazione del 17 settembre 2014 del "Progetto Etpl del Comune di Tivoli per il merito e la legalità diffusa" disponibile alla pagina [www.giuseppafortuna.it/wp-content/uploads/2015/08/Pdf-presentazione-tivoli-17\\_9\\_2014\\_0001.pdf](http://www.giuseppafortuna.it/wp-content/uploads/2015/08/Pdf-presentazione-tivoli-17_9_2014_0001.pdf).

<sup>51</sup> Si veda il precedente paragrafo 2.8.

- 3) si effettua la mappatura completa dei prodotti versati a clienti esterni o si controlla la completezza di quelle eventualmente già esistenti;
- 4) si redigono le prime Tabelle impieghi/attività/prodotti;
- 5) effettuano le prime rilevazioni per singole unità organizzative delle ore/persona impiegate e delle quantità di prodotti finali realizzate;
- 6) si modifica l'organigramma eliminando le unità organizzative inutili e riducendo quelle fortemente sovradimensionate rispetto alle produzioni effettive.

## Capitolo Dieci

### LE FASI SUCCESSIVE (CENNI)

---

#### 10.1 La Fase dello sviluppo

Come detto, la Fase dello sviluppo e la Fase successiva del consolidamento dei percorsi Etpl avviati per iniziativa dei vertici delle Opc sono "eventuali".

Questo perché, mentre i semplicissimi percorsi della Fase dell'avvio si adattano perfettamente ai sistemi informativi in uso presso qualunque pubblica amministrazione, le fasi successive possono modificarne le basi dati e le modalità di funzionamento.

In questa sede ci limiteremo, pertanto, ad alcune informazioni che possano indicare le direzioni prospettiche verso le quali i sistemi Etpl si dirigono.

La Fase dello sviluppo dei percorsi Etpl è caratterizzata dalla *classificazione analitica* delle diverse tipologie di processi di lavoro svolti dall'Opc raccolte nella "Nomenclatura generale dei codici d'impiego".

#### 10.2 Le nozioni di incarico e di impiego

Come anticipato nel precedente paragrafo 2.5, l'incarico è l'assegnazione "formale" di un dipendente ad una specifica unità organizzativa.

Senonché, è assai frequente che un dipendente in realtà lavori, temporaneamente (e a volte di fatto anche in pianta stabile) presso altre strutture o su linee di attività diverse senza che gli sia stato formalmente cambiato incarico; o capita che non metta a disposizione dell'articolazione neppure un'ora di lavoro in quanto assente per malattia, maternità o per altre cause.

L'impiego (o impiego effettivo) è un concetto, invece, che riguarda non la forma ma la sostanza; l'unità di misura non è "il" dipendente bensì "la" singola ora/persona effettivamente lavorata risultante dalle timbrature del cartellino di presenza o certificate nelle autodichiarazioni ed impiegata per far avanzare un determinato processo di lavoro determinato verso i suoi risultati finali.

È il concetto di impiego effettivo quello che interessa nei sistemi Etpl.

### 10.3 La struttura della Nomenclatura generale dei codici d'impiego

Le tabelle che seguono si riferiscono ai codici del sistema informativo denominato S.I.Ris. sugli impieghi delle risorse umane introdotto nella Guardia di Finanza tra il 1996 e il 1997 e ancora oggi in uso.

Nelle tabelle sono riportati i campi dei codici d'impiego delle classificazioni: per macroaree (E ed F), per missioni istituzionali (da E1 a E9), per azioni (E11 a E19); per processi aggregati (da E111 a E113) e per processi semplici (da E1111 a E1119).

#### SISTEMA INFORMATIVO SIRIS 1998 NOMENCLATURA GENERALE DEI CODICI D'IMPIEGO DELLA GUARDIA DI FINANZA

Tabella 1  
IMPIEGHI PER MACROTIPOLOGIE

<i>Codici</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Destinatari prodotti finali</i>
C (comando)	Funzioni di indirizzo, direzione e controllo	Clienti interni
F (funzionamento)	Attività strumentali e di supporto alle funzioni di indirizzo, direzione e controllo e alle attività di produzione diretta	Clienti interni
E (esecuzione del servizio)	Attività di produzione volte al diretto conseguimento di fini istituzionali della Guardia di finanza	Clienti esterni

Tabella 2  
IMPIEGHI IN ATTIVITÀ DIRETTE

<i>Codici</i>	<i>Missione</i>	<i>Descrizione</i>
E1	Contrasto all'evasione nei settori delle imposte indirette e sui redditi	Attività finalizzate a prevenire, ricercare e denunciare le violazioni alle imposte indirette e sui redditi
E2	Prevenzione e repressione alle violazioni in materia di dogane monopoli accise interessi finanziari dell'unione europea	Attività finalizzate a prevenire, ricercare e denunciare le violazioni alle leggi in materia di dogane, monopoli, accise e interessi finanziari dell'Unione Europea
E3	Contrasto alla criminalità e supporto ad autorità giudiziarie	Attività strumentali e di supporto finalizzate a controllo, consuntivazione,

		archiviazione e supporto tecnico specialistico alle attività di produzione diretta
E4	Concorso alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa politico-militare	Attività finalizzate al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa politico-militare
E5 E6 E7	Tutela degli altri interessi economici finanziari e patrimoniali dello Stato	Attività finalizzate alla vigilanza sulle disposizioni di interesse politico-economico dello Stato
E8	Altre informative e attività di pronto intervento	Altre attività finalizzate a fornire dati e informazioni e attività di pronto intervento
E9	Attività di supporto interno ed esterno	Risorse temporaneamente impiegate per attività di esecuzione del servizio di altri Reparti del Corpo- Personale formalmente distaccato presso soggetti esterni al Corpo – Risorse impiegate in attività di produzione diretta non altrove classificabili

Tabella 3  
IMPIEGHI NELLA MISSIONE CONTRASTO ALL'EVASIONE

<i>Codici</i>	<i>Azioni</i>
E11	Verifiche generali d'iniziativa
E12	Verifiche generali nei confronti di soggetti di rilevanti dimensioni
E13	Verifiche generali centralizzate
E14	Verifiche parziali/controlli
E15	Controlli strumentali
E16	Controlli incrociati / Informative / Altre attività di contrasto dell'evasione nel settore delle imposte dirette e sui redditi
E17	Attività di prevenzione e di informazione ai cittadini
E19	Attività di ricerca degli evasori

Tabella 4  
IMPIEGHI NEI PROCESSI AGGREGATI DI LAVORO DELL'AZIONE VERIFICHE GENERALI D'INIZIATIVA

<i>Codici</i>	<i>Processi aggregati di lavoro</i>
E111	Verifiche generali d'iniziativa eseguite nei confronti di soggetti con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E112	Verifiche generali d'iniziativa eseguite nei confronti di soggetti con volume d'affari inferiore a 10 miliardi di lire

E113	Verifiche generali d'iniziativa eseguite nei confronti di soggetti con volume d'affari inferiore a 50 miliardi di lire
------	--

Tabella 5

IMPIEGHI NEI PROCESSI ELEMENTARI DI LAVORO DELLE VERIFICHE GENERALI D'INIZIATIVA ESEGUITE NEI CONFRONTI DI SOGGETTI CON VOLUME D'AFFARI INFERIORE A 1 MILIARDO DI LIRE

<i>Codici</i>	<i>Processi aggregati di lavoro</i>
E1111	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di società di persone, società di fatto con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1112	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1113	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1114	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di cooperativa, consorzio con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1115	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di con volume d'affari inferiore a 1 miliardo con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1116	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei professionista confronti di con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1117	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di persona fisica con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1118	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di evasore totale con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E1119	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di altro soggetto con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire

Fig. 29

*Nomenclatura generale dei codici d'impiego della Guardia di Finanza - Anno 1998*

#### **10.4 I vantaggi della struttura a nomenclatura**

La scelta di rappresentare i processi di lavoro in una unica struttura generale codificata "a nomenclatura" presenta diversi vantaggi.

Il primo è la possibilità di gestire le risorse umane "per obiettivi" grazie alla perfetta corrispondenza tra macroaree e aree di impiego della Nomenclatura con le missioni istituzionali e le azioni con le singole tipologie di processi di lavoro determinati in sede di programmazione operativa.

Il secondo vantaggio è la facile e immediata aggregabilità delle informazioni per centri di responsabilità territoriali (i cosiddetti "consolidati" nazionale, regionali e provinciali), per missioni istituzionali e per funzioni.

Il terzo vantaggio è che è possibile inserire nuovi settori d'impiego "nomenclandoli" nella giusta posizione della struttura senza dover riformulare l'impianto generale.

Il quarto è che i sistemi informativi mettono le informazioni nell'immediata disponibilità di tutti i livelli della struttura dell'organizzazione senza dover interpellare ogni volta tutti i singoli centri di responsabilità dipendenti.

Un ulteriore vantaggio è la riutilizzabilità delle informazioni a più fini, tra i quali l'analisi dell'efficienza organizzativa, intesa come rapporto tra risorse complessivamente impiegate in attività di funzionamento e risorse complessivamente impiegate in attività di esecuzione del servizio, e le analisi di produttività, intesa come rapporto tra quantità di prodotto realizzato e risorse umane assorbite dai relativi processi di lavoro.

#### **10.5 Fase del consolidamento: esempio di procedura di benchmarking interno nella Guardia di finanza**

La quarta fase, anch'essa eventuale, come la precedente, è detta "del consolidamento". Le azioni di maggior rilievo di questa fase sono rappresentate dalla applicazione diffusa di tecniche di *benchmarking* sia interno, cioè tra centri di responsabilità della stessa pubblica amministrazione, che esterno, tra Opc che svolgono attività omologhe.

L'esempio che segue si riferisce a una realizzazione concreta del Comando generale della Guardia di Finanza nell'anno 1998 e illustrata al convegno nazionale "Forum PA" del 1999.

Le attività erano inquadrare nell'ambito di un documento di visione triennale denominato "Progetto efficienza Guardia di Finanza" approvato dall'allora ministro delle Finanze Vincenzo Visco<sup>52</sup>.

Nell'esempio, sono stati comparati i dati dei consolidati dei livelli al tempo denominati "Legioni" (e più o meno corrispondenti agli attuali Comandi regionali) con riferimento a tre funzioni: gestione del personale, amministrazione delle risorse e logistica motorizzazione.

IMPIEGHI EFFETTIVI  
COMANDI DI LEGIONE  
GUARDIA DI FINANZA  
1998

Oggetti di osservazione: Consolidati di Legione  
Unità di misura: Ore/uomo  
Codici d'impiego: ANF112-113-122-123-633,  
823-824-825-913-914-915-  
916-917-919  
Periodo di riferimento: 01.01 – 31.12. 1998  
Fonte dei dati: Archivio Siris

Posizione (per indice di prestazione)	Consolidati di Legione	Risultato impieghi funzione "Gestione pesaf"	Principale determinante di costo (forza effettiva media)	Indice di prestazione (risultato : cost driver)
1	LEGIONE GENOVA	143.370	2.354	60,905 (benchmark)
2	LEGIONE NAPOLI	244.764	3.934	62,218
3	LEGIONE TORINO	177388	2.640	67,192
4	LEGIONE VENEZIA	177656	2.559	69,424
5	LEGIONE CATANZARO	150034	2.162	69,396
6	LEGIONE BARI	146.912	2.041	71,980
7	LEGIONE L'AQUILA	85.584	1.173	72,962
8	LEGIONE PALERMO	180.086	2.455	73,354
9	LEGIONE FIRENZE	172.552	2.333	73,961
10	LEGIONE MESSINA	176.902	2.387	74,111
11	LEGIONE TARANTO	137.082	1.817	75,444
12	LEGIONE COMO	185.076	2.441	75,820
13	LEGIONE ROMA 9^	239.552	3.040	78,800
14	LEGIONE ROMA 18^	119.178	1.465	81,350
15	LEGIONE TRENTO	77.840	949	82,023
16	LEGIONE TRIESTE	115.656	1.404	82,376
17	LEGIONE BOLOGNA	200.790	2.407	83,419
18	LEGIONE MILANO	209.490	2.505	83,629

<sup>52</sup> Si vedano le pagine

[http://www.ficiesse.it/public/1822\\_Progetto%20efficienza%20Guardia%20di%20Finanza%201997\\_1999%20I%20Parte.pdf](http://www.ficiesse.it/public/1822_Progetto%20efficienza%20Guardia%20di%20Finanza%201997_1999%20I%20Parte.pdf) e

[http://www.ficiesse.it/public/1822\\_Progetto%20efficienza%20Guardia%20di%20Finanza%201997\\_1999%20II%20Parte.pdf](http://www.ficiesse.it/public/1822_Progetto%20efficienza%20Guardia%20di%20Finanza%201997_1999%20II%20Parte.pdf).

19	LEGIONE CAGLIARI	107.700	1.280	84,141
20	LEGIONE ANCONA	111.618	1.312	85,075
21	LEGIONE UDINE	90.552	1.025	88,343

Fig. 30

*Impieghi effettivi nella "Funzione Pesaf" dei consolidati di Legione della Guardia di Finanza relativi all'esercizio 1998*

Per la funzione "Gestione del personale sottufficiali appuntati e finanziari", al quale si riferisce l'esempio in figura 20, si è proceduto nel seguente modo:

- a) sono stati acquisiti i dati, rilevate dal Sistema informativo Siris, delle ore/persona (allora denominate ore/uomo) versate nel primo semestre del 1998 nei processi di lavoro relativi agli impieghi "Gestione pesaf" dei Comandi di Legione e Comandi dipendenti (codici F112, F113, F122, F123, F633, F82, F913);
- b) è stata individuata quale determinante di costo (*cost driver*) il dato del personale amministrato calcolato in termini di forza effettiva media presente nel semestre;
- c) sono stati calcolati gli indici di prestazione di ciascun consolidato di Legione dividendo le quantità di ore/persona complessivamente versate nei processi di lavoro "Gestione pesaf" con la determinante di costo "Forza effettiva media";
- d) è stata redatta la tabella in figura 30;
- e) è stato attestato dalla Direzione di Amministrazione e dai Servizi Amministrativi del Comando generale che gli "Uffici pesaf" della Legione di Genova, che ha riportato l'indice di prestazione migliore, hanno un indice di qualità di lavorazione considerato "alto";
- f) sono stati inviati dal Comando generale team di specialisti (nuclei di analisi) per studiare nel dettaglio i processi di lavoro e le soluzioni organizzative concretamente adottate dal best in class (Legione di Genova) per ottenere la prestazione eccellente;

- g) sono state redatte dai nuclei di analisi schede descrittive analitiche delle soluzioni adottate dal *best in class*<sup>53</sup>;
- h) sono state distribuite alle altre Legioni le schede descrittive analitiche delle soluzioni adottate dalla Legione di Genova;
- i) è stata incoraggiata l'emulazione e la comunicazione interna tra gli "addetti ai lavori";
- j) è stata richiesta la segnalazione al Comando generale delle ulteriori soluzioni migliorative eventualmente adottate da altre unità organizzative.
- k) sono stati fissati obiettivi di riprogettazione dei processi di lavoro (*reeengineering*) ai dirigenti di funzione (Capi Reparto) del Comando generale da attuare sulla base dei suggerimenti ricevuti.

I documenti analitici di rilevazione sono disponibili alle pagine indicate in nota<sup>54</sup>.

La tabella in figura 31 rappresenta gli obiettivi in termini di ore/persona massime da impiegare nella funzione "Gestione pesaf" da assegnare tra gli obiettivi numerici dei comandanti responsabili dei livelli Legione per l'esercizio 1999.

**OBIETTIVI NUMERICI**  
*da assegnare ai Comandi di Legione della Guardia di Finanza  
per l'esercizio 1999*

(a) Livello gerarchico "Legioni"	(b) Risultato impieghi 1998	(c) Forza effettiva a media (f.e.m.) 1998	(d) Prestazione possibile (c X benchmark 60,905)	(e) Differenza (b - d)	(f) OBIETTIVI DI IMPIEGO PER L'ANNO 1999 (prestazione possibile + 50% di differenza)	(g) Ore da recuperare rispetto ai dati 1998	(h) OBIETTIVI 1999 in n° militari equivalenti da recuperare riqualificare e destinare ad attività dirette (g : 1702) <sup>55</sup>
-------------------------------------	--------------------------------	--	---	---------------------------	---	--	---

<sup>53</sup> Le schede di mappatura dei macroprocessi e dei processi di lavoro della funzione "Gestione pesaf" sono disponibili alla pagina <http://www.ficiesse.it/home-page/6859/>;

<sup>54</sup> Per la funzione Gestione del personale <http://www.giuseppefortuna.it/?p=1963>, per la funzione Amministrazione delle risorse <http://www.giuseppefortuna.it/?p=1956>, per la funzione Logistica motorizzazione <http://www.giuseppefortuna.it/?p=1965>.

<sup>55</sup> "1702" rappresenta il dato delle ore lavorate mediamente nel 1998 dai militari della Guardia di finanza, che deriva dalla divisione del totale delle ore/persona del consolidato nazionale Siris 1998 (103.503.224 ore, escluse quelle prodotte dagli allievi dei corsi di formazione) per la forza effettiva media dello stesso anno (60.796 unità di personale, sempre esclusi gli allievi dei corsi di formazione).

GENOVA	143.370	2.354	143.370	0	143.370	0	0
NAPOLI	244.764	3.934	239.600	-5.164	242.182	2.582	1
TORINO	177.388	2.640	160.780	-16.608	169.084	8.304	4
VENEZIA	177.656	2.559	155.856	-21.800	166.756	10.900	6
CATANZARO	150.034	2.162	131.677	-18.357	140.855	9.178	5
BARI	146.912	2.041	124.307	-22.605	135.610	11.302	6
L'AQUILA	85.584	1.173	71.442	-14.142	78.513	7.071	4
PALERMO	180.086	2.455	149.522	-30.564	149.522	15.282	9
FIRENZE	172.552	2.333	142.092	-30.460	157.322	15.230	9
MESSINA	176.902	2.387	145.380	-31.522	161.141	15.761	9
TARANTO	137.082	1.817	110.664	-26.418	123.873	13.209	8
COMO	185.076	2.441	148.669	-36.407	166.873	18.203	10
ROMA 9^	239.552	3.040	185.151	-54.401	212.351	27.200	16
ROMA 18^	119.178	1.465	89.226	-29.952	104.202	14.976	9
TRENTO	77.840	949	57.798	-20.042	67.819	10.021	5
TRIESTE	115.656	1.404	85.511	-30.145	100.584	15.072	9
BOLOGNA	200.790	2.407	146.598	-54.192	173.694	27.096	16
MILANO	209.490	2.505	152.567	-56.923	181.029	28.461	16
CAGLIARI	107.700	1.280	77.958	-29.742	92.829	14.871	9
ANCONA	111.618	1.312	79.907	-31.711	95.763	15.855	9
UDINE	90.552	1.025	62.428	-28.124	76.490	14.062	8

Fig. 31

*Tabella degli obiettivi numerici delle ore/persona da impiegare nella "Funzione Pesaf" per l'esercizio 1999*

In figura 32 il risultato atteso a livello nazionale al termine dell'esercizio 1999.

*OBIETTIVI NAZIONALI 1999  
per gli impieghi nella Funzione "Gestione Pesaf"*

294.636 <i>Ore da recuperare nella Funzione Gestione Pesaf</i>
168 <i>Militari equivalenti da reimpiegare in attività dirette</i>

Fig. 32

*Obiettivi numerici espressi in ore/persona da impiegare nelle attività della "Funzione Gestione Pesaf" nell'esercizio 1999*