Giuseppe Fortuna

IL MANUALE ETPL DEL PROGETTO "ITALIA TRASPARENTE"

www.italiatrasparente.it

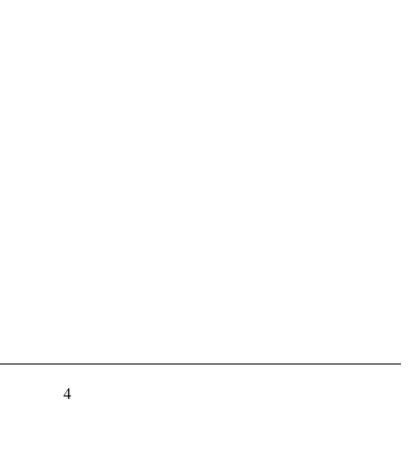
La rivoluzione gentile delle pubbliche amministrazioni nelle nuove logiche del Foia e dell'accesso civico generalizzato



Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà via Palestro 78, 00185 Roma - www.ficiesse.it

Versione 16 aprile 2018

Non è possibile buona politica
in assenza di buone macchine amministrative



INDICE

INTRODUZIONE: pag. 8.

PARTE PRIMA: Elementi di base delle metodologie 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 Etpl.

- PAR. 2.1. Cos'è Etpl: pag. 14.
- PAR. 2.2. I concetti di organizzazione pubblica considerata (Opc) e di Centro di responsabilità interno (Cdr): pag. 14.
- PAR. 2.3. Gli organigrammi: pag. 15.
- PAR. 2.4. Gli obiettivi: pag. 17.
- PAR. 2.5. I concetti di efficacia, qualità, efficienza: pag. 18.
- PAR. 2.6. I concetti di incarico e di impiego: pag. 18.
- PAR. 2.7. II benchmarking: pag. 18.
- PAR. 2.8. Il merito (formale e sostanziale): pag. 20.

CAPITOLO TRE: Le dimensioni comuni a tutte le organizzazioni pubbliche.

- PAR. 3.1. Le dimensioni comuni esterne (tempo, territorio, outcome): pag. 21.
- PAR. 3.2. Le dimensioni comuni interne: 22.
- PAR. 3.2.1. La dimensione prodotti (output): pag. 23.
- PAR. 3.2.2. La dimensione attività (processi di lavoro): pag. 25
- PAR. 3.2.3. La dimensione risorse: pag. 25.

CAPITOLO QUATTRO: Regole fondamentali e dimensioni minime essenziali.

- PAR. 4.1. Le regole fondamentali dei sistemi Etpl: pag. 26.
- PAR. 4.2. Obiettivi espressi in numeri finiti e tempi cetyi: pag. 26.
- PAR. 4.3. Le dimensioni minime essenziali.
- PAR. 4.4. No a obiettivi fissati sulla dimensione stimata delle attività.
- PAR. 4.5. La centralità del benchmarking.
- PAR. 4.6. Rilevazioni per ambiti territoriali e pubblicazione sistematica dei report Etpl.

PARTE SECONDA: I percorsi Etpl dal basso.

CAPITOLO CINQUE: Il Progetto Italia trasparente.

- PAR. 5.1. Il Progetto Italia trasparente: pag. 30.
- PAR. 5.2. L'accesso civico generalizzato sugli impieghi effettuato nei confronti di Anac: pag. 30.

- PAR. 5.3. I percorsi dal basso avviati nel 2017: pag. 31.
- PAR. 5.3.1. Il Gruppo di lavoro Truffe agli anziani: pag. 33.
- PAR. 5.3.2. Il Gruppo di lavoro Impieghi della Guardia di Finanza: pag. 35.
- PAR. 5.3.3. Il Gruppo di lavoro Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario: pag. 37.

CAPITOLO SEI: I Gruppi di lavoro del primo semestre 2018.

- PAR. 6.1. Il gruppo di lavoro "Impieghi dei Municipi del Comune di Roma: pag. 40
- PAR. 6.2. Il gruppo di lavoro Cause di lavoro: pag. 48.
- PAR. 6.3. Il Gruppo di lavoro Impieghi Istituzioni e Autorità amministrative indipendenti: pag. 49.
- PAR. 6.4. Il Gruppo di lavoro Rimborsi iva: pag. 51.

PARTE TERZA: I percorsi Etpl dall'alto.

CAPITOLO SETTE: Relazioni con i Sistemi di contabilità pubblica.

- PAR. 7.1. La relazione con il Sistema di contabilità finanziaria: pag. 53.
- PAR. 7.2. La relazione con il Sistema unico di contabilità economica: pag. 53.

CAPITOLO OTTO: La fase dell'avvio dei percorsi dall'alto.

- PAR. 8.1. L'analisi iniziale: pag. 57.
- PAR. 8.2. Il documento di visione: pag. 57.
- PAR. 8.3. L'inizio della misurazione delle dimensioni minime essenziali: pag. 58.
- PAR. 8.4. Motivi della scelta Etpl di non procedere a misurazioni numeriche della dimensione "attività": pag. 58.
- PAR. 8.5. Il primo report Etpl: la tabella degli impieghi: pag. 59.
- PAR. 8.6. Esempio di individuazione di benchmark tratti dalle tabelle degli impieghi: pag. 61.
- PAR. 8.7. L'impatto della pubblicazione nella rete intranet delle prime tabelle degli impieghi: pag. 62.
- PAR. 8.8. Il secondo report Etpl: la tabella impieghi/attività/prodotti: pag. 63.
- PAR. 8.9. Esempi di benchmarking dalle tabelle impieghi/attività/prodotti: pag. 65.
- PAR. 8.10. Il Terzo report: la tabella degli outcome: pag. 66.
- PAR. 8.11. Esempi di benchmarking dalle tabelle degli outcome: pag. 67.
- PAR. 8.12. Il quarto report: la tabella obiettivi: pag. 68.
- PAR. 8.13. L'esempio dell'Agenzia delle entrate e del Gruppo di lavoro Etpl sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario: pag. 68.
- PAR. 8.14. Il quarto report: la tabella degli outcome e l'esempio della Questura di AAA: pag. 71.

CAPITOLO NOVE: Esempi di avvio di percorsi Etpl dall'alto.

- PAR. 9.1. L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di grandi dimensioni: pag. 73.
- PAR. 9.2. L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di piccole dimensioni: pag. 74.
- PAR. 9.3. L'avvio delle metodologie Etpl in un ente locale: pag. 74.

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: esempio di benchmarking interno nella Guardia di finanza: pag. 80.

INTRODUZIONE

Italia Trasparente è un progetto nazionale intrapreso dall'Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà (www.ficiesse.it/associazione/cos_e-ficiesse.htm) e basato sull'applicazione delle cosidette "metodologie Etpl", strumenti di indirizzo e sorveglianza strategica delle gestioni pubbliche che integrano tra loro quattro prospettive: quelle dell'efficienza e della trasparenza delle organizzazioni fornitrici di servizi finanziati da imposte, tasse e contributi, quella della partecipazione attiva sui singoli territori da parte di cittadini, lavoratori e imprese e quella della legalità diffusa.

I sistemi Etpl partono da due osservazioni fondamentali.

La prima è quella tipica di tutte le gestioni per obiettivi/risultati, per la quale le organizzazioni che producono servizi pubblici tendono, alla stregua di quelle orientate al mercato, a concentrarsi sugli obiettivi espressi in numeri "finiti" da raggiungere entro termini temporali "certi", rappresentati normalmente dall'anno.

La seconda è che nella determinazione degli obiettivi numerici annuali da raggiungere è necessario prendere a riferimento le prestazioni migliori (*benckmark*) raggiunte a livello nazionale evitando il più possibile di ricorrere a medie, standard e *spending review* lineari.

Quanto alla prima osservazione, nella logica Etpl gli obiettivi numerici annuali vanno individuati sugli andamenti delle tre cosidette "dimensioni minime essenziali", presenti in tutte le organizzazioni pubbliche, rappresentate da grandezze fisiche misurabili in numeri esatti e non stimati e rappresentate: 1) dall'andamento quantitativo degli "impieghi", costituiti dalle quantità di risorse umane assorbite dalle unità organizzative interne nell'esecuzione dei processi di lavoro; 2) dall'andamento quantitativo prodotti finali versati ai clienti esterni (output); 3) dall'andamento qualitativo dei fenomeni socioeconomici di competenza istituzionale dell'organizzazione considerata (outcome).

Con il termine benchmarking ci si riferisce, invece, come noto, a tecniche di miglioramento utilizzate da decenni nel settore privato consistenti: a) nell'individuare tra gruppi di pubbliche amministrazioni i risultati migliori (benchmark) in termini di quantità di risorse umane impiegate, di quantità di prodotti finali e di andamento degli outcome di competenza; b) nell'analizzare le modalità di organizzazione e di lavorazione che le prestazioni benchmark hanno reso possibili; c) nello stabilire per tutte le altre organizzazioni del gruppo obiettivi numerici annuali di avvicinamento alle certamente già raggiunte prestazioni eccellenti.

Fino a tutto il 2016, le metodologie Etpl potevano essere attuate soltanto su decisione dei livelli di vertice delle pubbliche amministrazioni attraverso l'avvio dei cosidetti "percorsi dall'alto", come avvenuto tra il 1996 e il 2004 - sebbene con riferimento alla sola prospettiva dell'efficienza - in un'istituzione di grandi dimensioni (la Guardia di Finanza) e in una di piccole (l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali).

Ma dal 23 dicembre 2016 è entrato in vigore un nuovo diritto che permette di intraprendere anche "percorsi dal basso" su iniziativa di organizzazioni civiche, sindacali e di categoria attive nei diversi territori del nostro paese. Stiamo parlando dell'accesso civico generalizzato, la versione italiana del FOIA, il Freedom of information act, in vigore negli Stati Uniti dal 1966 e in Svezia addirittura dal '700, istituto che oggi permette, a "chiunque", di ottenere qualunque dato, documento e informazione detenuto da qualunque pubblica amministrazione senza dover neppure

specificare i motivi della richiesta, e, in caso di rigetto dell'istanza o se la risposta non perviene entro trenta giorni, di rivolgersi al giudice amministrativo.

A seguito di tale novità, l'Associazione Ficiesse ha unito le esperienze Etpl già sperimentate in concreto con quelle di "negoziazione sociale territoriale" condotte negli anni scorsi dal Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil in numerosi comuni, province e regioni d'Italia avviando, così, il "Progetto Italia trasparente".

Il progetto prevede l'effettuazione di una serie di accessi civici generalizzati da parte di specifici "gruppi di lavoro" in settori quali la sicurezza, la fiscalità, la spending review selettiva, i servizi alle imprese, la sanità, la giustizia. Percorsi volti ad ottenere miglioramenti numerici, graduali ma immediati, delle performance di efficienza, produttività e qualità che possono essere replicate ovunque e da chiunque sui territori.

Questo Manuale, strutturato su versioni successive, spiega, nella sua prima parte, le terminologie, i concetti e le regole di base della logica e delle metodologie Etpl, illustra nella seconda i percorsi avviati con gli accessi civici generalizzati avviati dai gruppi di lavoro e fornisce, nella terza, elementi informativi sui percorsi dall'alto attuati nella Guardia di Finanza e nel Garante della privacy. Infine, in appendice, è riportato un esempio di "percorso misto", cioè di intervento sia dall'alto che dal basso, basato su informazioni tratte dagli organigrammi ufficiali dei quindici Municipi del Comune di Roma.

Il progetto prevede, poi, che nel sito "www.italiatrasparente.it" vengano pubblicati tutti gli atti e documenti delle iniziative descritte: istanze di accesso civico generalizzato presentate, dati pervenuti dalle pubbliche amministrazioni, provvedimenti di diniego opposti, le istanze di riesame inviate ai responsabili della trasparenza, la corrispondenza intermedia, i report valutativi redatti dai gruppi di lavoro, gli atti di dialogo cooperativo, gli atti di partecipazione degli stakeholder territoriali alle fasi di determinazione degli obiettivi e di valutazione dei risultati effettivamente raggiunti, i ricorsi ai TAR e a al Consiglio di Stato e le relative sentenze.

Con piena libertà, per chiunque lo voglia, di trarne spunto.

Parte prima

Elementi di base delle metodologie 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 cosidetto Foia (freedom of information act) statunitense¹.

In sintesi, il decreto legislativo 97 del 2016² 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 giorni³.

Le finalità 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 per promuovere la partecipazione e controllare il corretto, efficace ed efficiente perseguimento delle funzioni istituzionali delle organizzazioni pubbliche rappresenta lo scopo del presente manuale.

1.2 La differenza tra concetto di dato e concetto di documento

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

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

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

² 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".

³ 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 riquardare parti collettive e non individuali.

⁴ Articolo 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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 <u>singola</u>, mentre un documento è lo strumento che contiene <u>una o una molteplicità di informazioni</u>.

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 o 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 <u>non costituiscono dati personali</u> 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 ETPL

2.1 Cos'è Etpl

L'acronimo Etpl indica contabilità analitico-gestionali e metodologie espressamente concepite per la rilevazione degli andamenti numerici delle tre "dimensioni minime essenziali" costituite dalle ore/persona (o giornate/persona) assorbite dai processi di lavoro (i cosidetti "impieghi"), dalle quantità di prodotti finali realizzati (*output*) e dai fenomeni socioeconomici di competenza dell'amministrazione di volta in volta considerata (*outcome*).

L'acronimo indica che le metodologie Etpl sono informate a quattro contemporanee prospettive:

- ✓ la prospettiva dell'<u>Efficienza</u>, che fissa le regole e i principi di misurazione e rilevazione delle tre dimensioni minime essenziali;
- ✓ la prospettiva della <u>Trasparenza</u>, per la quale i report di tali misurazioni vanno messi a disposizione degli stakeholder territoriali attraverso la sistematica pubblicazione nelle reti internet o, in mancanza, in esecuzione di accessi civici generalizzati;
- ✓ la prospettiva della <u>Partecipazione</u>, per cui gli stakeholder territoriali sono sollecitati o possono chiedere di intervenire nei momenti della determinazione degli obiettivi e della valutazione dei risultati di loro interesse;
- ✓ la prospettiva della <u>Legalità</u>, per cui alla trasparenza dei risultati della gestione e alla partecipazione degli stakeholder deve corrispondere una tensione collettiva al rispetto della legalità e delle regole di civile convivenza in ciascun singolo territorio del paese a cominciare dal pagamento di tutte le imposte dovute.

Le metodologie Etpl si possono attivare attravero <u>due tipi di approcci</u> denominati *percorsi*: i percorsi dall'alto, avviati per iniziativa del vertice dell'organizzazione pubblica considerata, e i percorsi dal basso, avviati da parte di organizzazioni civiche, sindacati e associazioni di categoria attraverso gli "accessi civici generalizzati" consentiti, a partire dal 23 dicembre 2018, dal novellato articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Nei paragrafi e nei capitoli che seguono vengono illustrate terminologie, concetti e regole fondamentali delle metodologie e dei percorsi Etpl dal basso e dall'alto.

2.2 I concetti di organizzazione pubblica considerata (Opc) e di centro di responsabilità interno (Cdr)

Al centro delle osservazione 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 unità organizzative interne, 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 dai vertici centrali e territoriali dell'Opc.

2.3 Gli organigrammi

Gli organigrammi sono raffigurazioni grafiche dei Cdr (cioè delle unità organizzative interne dell'Opc) per rappresentarne la collocazione gerarchica, i compiti, le responsabilità e le reciproche 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.

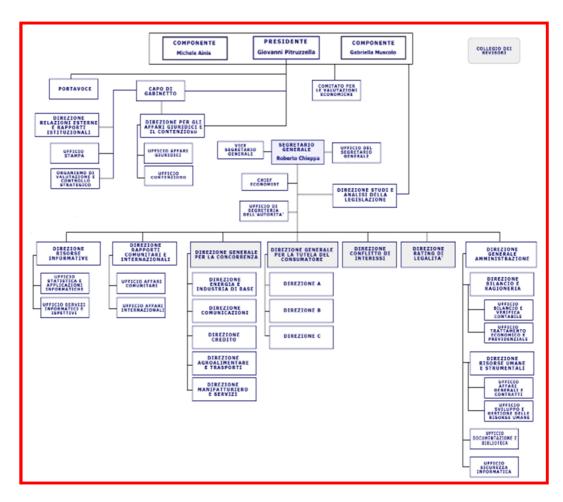


Fig. 1
Organigramma in forma grafica dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato da http://www.agcm.it/organigramma.html?view=uffici

Segretariato generale

Segretario Generale: Riccardo Capecchi Vice Segretario Generale: Laura Aria Vice Segretario Generale: Antonio Perrucci

Consigliere per l'innovazione tecnologica: Vincenzo Lobianco Consigliere per le politiche dei consumatori e i rapporti con le associazioni dei consumatori: Federico Flaviano

Ufficio Relazioni istituzionali

Dirigente: Giuseppe Maria Bosco

Cura e gestisce i rapporti istituzionali con gli organi costituzionali, con le pubbliche amministrazioni nazionali e con le altre autorità indipendenti in attuazione degli indirizzi del Consiglio. Gestisce, in particolare, i rapporti con le Commissioni parlamentari e il Consiglio nazionale degli utenti. Predispone un'informativa periodica agli Organi collegiali, al Segretario generale e alle strutture dell'Autorità, sulle principali novità e discussioni in corso a livello istituzionale nei settori di interesse dell'Autorità. Segue i lavori parlamentari nelle materie di competenza dell'Autorità.

Ufficio Comunicazione Dirigente: David Nebiolo

Cura i rapporti con gli organi di informazione in attuazione degli indirizzi del Consiglio, provvedendo, tra l'altro, alla stesura e diffusione dei comunicati stampa relativi all'attività istituzionale dell'Autorità, alla preparazione di interviste e conferenze stampa. Gestisce la comunicazione sul sito web e sulla intranet dell'Autorità. Predispone il piano annuale di comunicazione esterna dell'Autorità.

Il Segretario generale è coadiuvato dalla Segreteria degli Organi Collegiali, che assicura il supporto alle riunioni degli Organi collegiali, anche con una propria articolazione presso la Sede di Napoli. Verifica la completezza formale degli atti, dei documenti e delle proposte trasmesse dalle unità organizzative agli Organi dell'Autorità, nonché la corrispondenza di queste ultime agli indirizzi adottati dall'Autorità. Monitora l'attuazione delle delibere, anche ai fini della puntuale informazione agli Organi collegiali. Assicura la pubblicità delle deliberazioni dell'Autorità con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Cura la redazione del processo verbale delle sedute degli organi collegiali. Gestisce i flussi informativi e documentali che le unità organizzative di primo livello garantiscono per lo svolgimento delle funzioni di controllo di gestione e di internal auditing, anche ai fini del controllo strategico esercitato dagli organi di controllo interno, per la valutazione dell'efficienza delle strutture e

Fig. 2

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

Come vedremo, le analisi degli organigrammi delle pubbliche amministrazioni assumono, nella logica Etpl, un <u>rilievo assolutamente centrale</u> per il miglioramento delle *performance* di efficienza e di produttività.

È bene osservare, infatti, come tra le molte possibili formule organizzative (strutture funzionali accentrate, strutture divisionali decentrate, strutture per matrice, ecc.) <u>non ne esista una ideale in assoluto</u>, ma come ciascuna presenti punti di forza e punti di debolezza in ragione degli scenari esterni, talvolta assai mutevoli, in cui l'organizzazione si trova ad operare, oltre che della sua cultura interna⁵.

⁵ Ad esempio, si afferma che le organizzazioni efficienti "tendono" ad *appiattirsi*, ad adottare, cioè, strutture nelle quali i livelli gerarchici siano nel numero più basso possibile.

In più, scelte adeguate in un determinato momento possono diventare problematiche e anche dannose nei momenti successivi perché, ad esempio, è cambiato il contesto esterno, anche soltanto normativo, perché le risorse umane disponibili hanno subito variazioni quantitative/qualitative, perché si sono rese disponibili tecnologie più evolute o per molte altre cause.

Nella logica Etpl, la struttura organizzativa migliore è quella che riesce a coniugare la capacita di migliorare le *performance* di efficienza e di produttività con la cultura e la pratica della coesione e della solidarietà (interna ed esterna) nel rispetto dei diritti e nell'adempimento dei doveri sia da parte dei dipendenti pubblici che dei cittadini e delle imprese.

La pubblicazione degli organigrammi nella rete internet <u>è obbligatoria</u> ex art. 13, comma 1, 14 marzo 2013, n. 33⁶.

2.4 Gli obiettivi

Glo obiettivi sono i risultati che l'organizzazione è chiamata a conseguire.

Possono essere numerici oppure descrittivi. Come vedremo nel capitolo 4, gli obiettivi che contano davvero sono soltanto quelli espressi in numeri finiti da raggiungere in termini temporali certi, rappresentati in genere dall'annosolare.

Gli obiettivi numerici possono essere espressi o "sottintesi", a seconda che siano, o meno, espressi formalmente nei piani e programmi annuali dell'organizzazione considerata.

È bene avvertire che gli obiettivi sottintesi influenzano azioni e comportamenti in misura pari e non di rado superiore rispetto agli obiettivi numerici espressi, specialmente se questi ultimi sono apparenti, perché espressi in modo equivoco o contraddittorio.

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.

⁶ <<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 gestione, con l'indicazione amministrazione edelle 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.>>

Stiamo parlando dei risultati numerici che i vertici dell'istituzione espongono, e quindi enfatizzano, negli incontri ufficiali, nelle relazioni annuali di rendimento, nei resoconti e nelle audizioni in Parlamento o in altre sedi istituzionali, nei comunicati alla stampa.

È sempre opportuno, quindi, analizzare con attenzione relazioni, resoconti e comunicati per comprendere le autentiche dinamiche interne di funzionamento dell'organizzazione pubblica considerata e capire quali numeri contano davvero.

2.5 I concetti di efficacia, qualità, efficienza

Con il termine *efficacia* si indica il grado di realizzazione della quantità e della qualità dei prodotti finali (*output*) il cui raggiungimento viene indicato come obiettivo; *qualità* è il livello di soddisfazione dei "clienti", cioè dei destinatari finali, di tali *output*; l'*efficienza* misura il costo dei prodotti realizzati in termini di risorse umane, materiali e finanziarie impiegate.

Appare evidente, con ciò, che a giudizi positivi in termini di 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 umane, materiali e finanziarie inferiori.

2.6 I concetti di incarico e impiego

Il concetto di *incarico* si riferisce all'assegnazione formale di un singolo lavoratore ad un determinato Cdr interno; *impiego* è la contabilizzazione delle ore/persona prodotte da ogni singolo dipendente nei report dell'unità organizzativa che tali ore ha effettivamente utilizzato.

Incarico e impiego, quindi, possono, come non di rado avviene, non coincidere.

Nelle pubbliche amministrazioni avviene spesso che un dipendente assegnato formalmente al Cdr Alfa, deputato 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 la gestione del personale, l'amministrazione delle risorse, le pubbliche relazioni, i servizi generali, ecc., o che semplicemente lasciato a non far nulla.

2.7 II benchmarking

Il *benchmarking*, come vedremo nel capitolo 4, è un <u>concetto assolutamente</u> <u>fondamentale nei percorsi Etpl.</u>

Si tratta di un termine che non ha equivalenti nella lingua italiana.

In topografia 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.

La tecnica, quindi, è rivolta al confronto tra i processi di lavoro svolti all'interno di una organizzazione e gli omologhi processi svolti presso un'altra che abbia ottenuto risultati migliori quantitativamente o qualitativamente e ai costi più bassi.

Il metodo si basa sulla preliminare individuazione dei risultati/processi da confrontare e quindi dell'organizzazione che, nell'ambito di un gruppo, si può considerare "la migliore"; questa diventa, appunto, "benchmark", cioè il riferimento per tutti gli altri, quella che è riuscita a realizzare la prestazione da avvicinare e, se possibile, da superare.

Il metodo 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.

Diversi anni fa, alcune imprese, sebbene tra di loro in concorrenza, hanno cambiato il modo di impostare l'azione di confronto accertando la <u>convenienza di una maggiore cooperazione</u> 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, sia unità interne della 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 in una stessa organizzazione confrontando le performances delle articolazioni che svolgono, sul territorio, le medesime tipologie di attività.

La tecnica è giustificata 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.

Come vedremo nei prossimi capitoli, le metodologie Etpl si basano sull'adozione sistematica di tecniche di *benchmarking* da parte delle pubbliche amministrazioni.

2.8 L'importante differenza tra merito formale e merito sostanziale

In italiano, "merito" è un termine polisemico. Nella pubblica amministrazione significa (o dovrebbe significare) l'effettivo raggiungimento degli obiettivi stabiliti e il conseguente avanzare nei percorsi di carriera interni in ragione di tali dimostrate capacità.

Ne consegue che chi è stato "meritevole" nell'anno trascorso può benissimo non esserlo nell'anno successivo qualora, per motivi riconducibili a sue responsabilità, non sia riuscito a raggiungere gli obiettivi numerici assegnati e attesi.

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

Di qui, l'esigenza di determinare in modo certo, trasparente e condiviso le dimensioni costituite come obiettivi numerici da raggiungere nei termini temporali individuati.

Diversamente, non sarà possibile determinare il merito sostanziale, si dovrà procedere con erogazioni "a pioggia" della parte variabile della retribuzione e aumenterà la tendenza all'autoreferenzialità, a comportamenti opportunisti e nei casi più gravi a comportamente devianti.

Capitolo Tre

LE DIMENSIONI COMUNI A TUTTE LE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE

3.1 Le dimensioni comuni esterne (tempo, territorio, outcome)

La nostra Costituzione pone quale dovere di tutte le pubbliche amministrazioni il "buon andamento"⁷, consistente nel riuscire a produrre servizi di quantità e qualità crescenti a costi controllati.

Ma come si può controllare, in concreto, che tale disposizione sia rispettata?

Cominciamo con l'osservare che in tutte le organizzazioni che producono servizi pubblici sono sempre presenti sei "dimensioni comuni": tre esterne e tre interne.

TEMPO

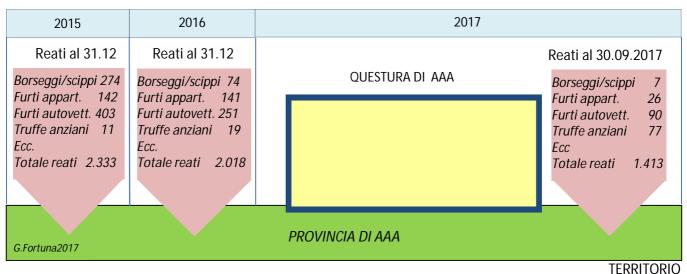


Fig. 3 Dimensioni comuni esterne dell'Opc Questura di AAA

Le dimensioni comuni esterne sono rappresentate:

⁷ Articolo 97: <<1. Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. 2. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. 3. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. 4. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.>>

- 1) dal <u>territorio</u>, cioè dall'esatto ambito territoriale in cui l'Opc è competente a svolgere le sue funzioni;
- 2) dal <u>tempo</u> in cui le funzioni sono svolte, espresso normalmente (anche se non necessariamente) in anni solari;
- 3) dall'andamento fenomeni sociali ed economici, i cosidetti <u>outcome</u>, che costituiscono i risultati di competenza istituzionale dell'Opc.

Nell'esempio in figura 3, l'organizzazione pubblica considerata è la Questura (di fantasia) di AAA, il territorio è la provincia di AAA, il tempo è rappresentato dall'anno 2017, la dimensione *outcome* dal numero di reati denunciati nella provincia di AAA⁸ nei tre anni considerati.

3.2 Le dimensioni comuni interne

Come rappresentato dalla figura 4, costituiscono dimensioni comuni interne:

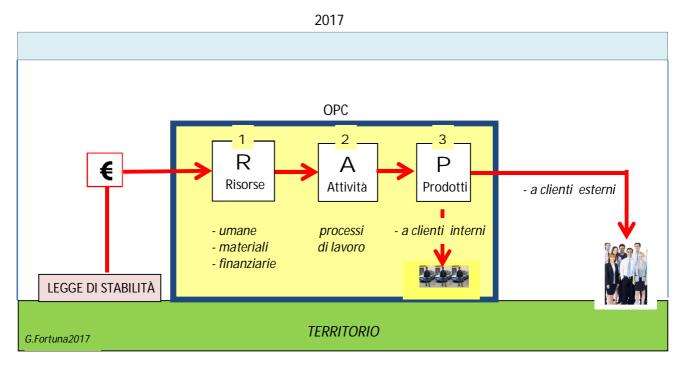


Fig. 4
Le dimensioni comuni interne

- 4) i prodotti finali realizzati, detti output;
- 5) le attività, cioè i processi di lavoro dai quali i prodotti scaturiscono;

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

6) le <u>risorse</u> (umane, materiali e finanziarie) che i processi di lavoro assorbono.

3.2.1 La dimensione prodotti (output)

Per prodotti (*output*) si intendono i servizi pubblici realizzati dall'Opc e "versati", cioè fatti pervenire, ai destinatari esterni ("clienti"). Prodotti, quindi, sono i soli servizi "finali" consegnati ai destinatari esterni o interni e non i semilavorati realizzati da un Cdr e consegnati a un altro per le successive lavorazioni.

<u>È fondamentale, nei sistemi Etpl, distinguere tra prodotti a clienti esterni e prodotti a</u> clienti interni.

I prodotti finali a clienti esterni si dividono in tre tipologie: *output* a clienti dei "servizi indivisibili", di cui si avvantaggiano indistintamente tutti i soggetti presenti a qualunque titolo nei territori considerati⁹; *output* a clienti dei "servizi divisibili", di cui usufruiscono singoli cittadini e imprese del territorio¹⁰; *output* a "clienti istituzionali", rappresentati da semilavorati consegnati a istituzioni esterne che ne continuano la lavorazione¹¹.

È bene notare che sono possibili output destinati a più tipologie di clienti esterni.

Nell'esempio in figura 5, gli *output* "sequestri- arresti-denunce" della Questura di AAA interessano:

- il cliente istituzionale "Procuratore della Repubblica di AAA", che sarà soddisfatto della qualità dei prodotti ricevuti se gli consentiranno di procedere celermente all'esecuzione degli atti di sua competenza;

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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* "verbali 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.

- le singole persone offese, che saranno soddisfatte se i responsabili dei reati saranno individuati e condannati e se otterranno in tempi brevi il ristoro dei danni subiti;
- le persone che abitano e lavoro nella provincia di AAA, che saranno soddisfatte degli effetti dissuasivi conseguenti alle *performance* repressive della locale Questura.

2017

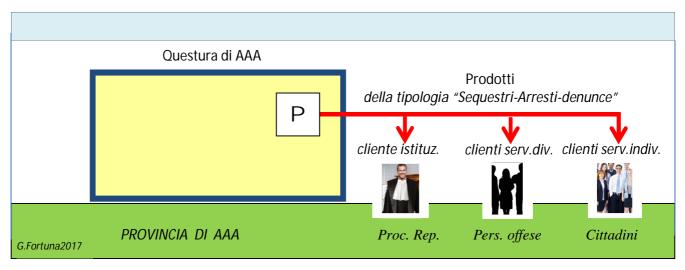


Fig. 5 Tipologie di clienti dei prodotti "Arresti denunce sequestri" della Questura (di fantasia) di AAA

2017

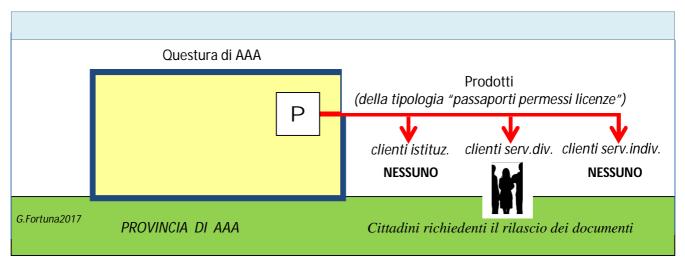


Fig. 6
Tipologie di prodotti e di clienti della Questura (di fantasia) di AAA

La figura 6 mostra come i rilasci di passaporti, permessi, licenze, ecc. della Questura di AAA costituiscano, invece, servizi "divisibili", riferendosi agli utenti specifici che detti documenti hanno richiesto.

I "clienti interni" sono i lavoratori che ricevono dall'Opc gli *output* dovuti per le attività lavorative rese, come il pagamento degli stipendi, degli straordinari e delle missioni, o altri eventuali servizi come la mensa o il dopolavoro.

Anche per questi prodotti assumono rilievo le misurazioni di tipo quantitativo e qualitativo, non essendo accettabili, ad esempio, pagamenti di retribuzioni in ritardo rispetto alle date previste o per importi sbagliati.

3.2.2 La dimensione attività (processi di lavoro)

Le attività, o processi di lavoro, si distinguono in due macrotipologie: attività "dirette" e attività "di funzionamento".

Le attività dirette sono rappresentate dai processi di lavoro da cui scaturisce la produzione di *output* a clienti esterni; le attività di funzionamento sono rappresentate dai processi di lavoro strumentali e di supporto a quelli diretti, come le attività di indirizzo e controllo, di gestione del personale, di amministrazione delle risorse, di gestione logistica, di segreteria, di servizi generali.

È bene evidenziare che se l'andamento degli impieghi non è monitorato in modo adeguato le attività di funzionamento tendono a crescere in modo ingiustificato, recando danni gravi alla produttività dell'organizzazione, peggiorando il clima interno ed esponendo l'organizzazione a comportamenti opportunistici e devianti.

3.2.3 La dimensione risorse

I processi di lavoro assorbono risorse umane, materiali e finanziarie.

Le risorse umane sono misurate in giornate/persona o in ore/persona impiegate per l'esecuzione dei processi di lavoro.

La misurazione delle ore/persona – unità di gran lunga preferibile perché consente il controllo puntuale dei costi per prestazioni straordinarie - possono essere reali e convenzionali. Le ore/persona "reali" sono indicate sono rilevate dalle letture dei tesserini magnetici individuali (*badge*) o da autodichiarazioni dei singoli dipendenti. Le ore/persona "convenzionali" si riferiscono al personale (solitamente, del ruolo dirigenti) non è obbligato a timbrature o a dichiarazioni di entrata e di uscita, sicché ogni giornata di presenza corrisponde a un numero di ore prestabilito (in genere, otto) da cumulare con quelle prodotte dal personale che procede alle timbrature.

Le risorse materiali sono costituite dai beni strumentali e di consumo utilizzati dall'Opc, mentre quelle finanziarie sono rappresentate dal "denaro" versato sui corrispondenti capitoli di spesa.

Capitolo Quattro

REGOLE E DIMENSIONI MINIME ESSENZIALI ETPL

4.1 Le regole fondamentali dei sistemi Etpl

I sistemi Etpl sono informati alle quattro regole indicate in figura 7.

Contano gli obiettivi espressi in numeri finiti da raggiungere entro l'anno

(NO obiettivi meramente descrittivi)

Contano gli obiettivi numerici annuali espressi sulle dimensioni fisiche di impieghi, output e outcome

(NO obiettivi numerici sulla dimensione stimata attività)

Conta fissare gli obiettivi numerici annuali prendendo a riferimento le prestazioni benchmark

(NO tempi medi, costi standard, spending review lineari)

Conta pubblicare sui siti istituzionali
i dati numerici annuali
di impieghi, output, outcome, obiettivi e risultati
distinti per singoli territori

(NO dati e medie esclusivaente nazionali)

Fig. 7
Le quattro regole fondamentali dei percorsi Etpl

4.2 Obiettivi espressi in numeri finiti e termini certi

La prima regola è quella da cui muovono tutte le "gestioni per obiettivi" ¹²: qualunque organizzazione si concentra davvero soltanto sugli obiettivi espressi in numeri "finiti" da raggiungere in termini temporali "certi".

¹² La gestione per obiettivi, o *Management by objectives* (MBO), è un metodo che si basa sull'utilizzazione degli "obiettivi" per guidare ogni fase della gestione dell'organizzazione e per valutare, misurandole con esattezza, le prestazioni dei dirigenti di ogni livello e delle articolazioni ad essi affidate. Fu presentato per la prima volta nel 1954 dallo statunitense *Peter Drucker* nell'opera *The practice of management* e nei sessanta anni successivi è stato oggetto di perfezionamenti costanti ampiamente documentati in numerosissime pubblicazioni.

Vanno assolutamente evitati, quindi, gli obiettivi meramente descrittivi.

Ma quali dimensioni misurare, in concreto, in una pubblica amministrazione? Risponde la seconda regola.

4.3 Le dimensioni minime essenziali

Poiché nelle pubbliche amministrazioni le dimensioni assolutamente certe degli incassi, del profitto o della perdita non esistono, bisogna procedere alla misurazione continua delle tre "dimensioni minime essenziali" delle pubbliche amministrazioni rappresentate:

- 1) dalle ore/persona assorbite nei processi di lavoro (dimensione impieghi);
- 2) dalle quantità di prodotti finali versati a clienti esterni e a clineti interni al termine di tali processi (dimensione *output*);
- 3) dall'andamento numerico dei fenomeni socioeconomici di interesse istituzionale nei territori di competenza (dimensione *outcome*).

I sistemi Etpl definiscono tali dimensioni come *minime essenziali* perché sono sempre presenti in qualunque tipo di organizzazione pubblica e perché hanno i caratteri:

- della fisicità, cioè della materialità e corporeità, non si tratta cioè di grandezze "stimate";
- della misurabilità in numeri finiti;
- della comparabilità tra organizzazioni omologhe e livelli omologhi della medesima organizzazione;
- della semplicità, per la quale i soggetti esterni portatori di interessi (stakeholder) possono comprendere facilmente se le performance l'organizzazione stanno effettivamente migliorando, o non, in ciascun singolo territorio considerato.

4.4 No a obiettivi fissati sulla dimensione stimata delle attività

I sistemi Etpl non ritengono conveniente, viceversa, fissare obiettivi numerici annuali sulla dimensione "attività", cioè dei processi di lavoro da cui i servizi pubblici provengono.

Le attività, infatti, sono grandezze non fisiche e quindi sempre del tutto "stimate" costituite da serie talvolta anche molto lunghe, complesse e articolate di azioni elementari, non di rado interconnesse tra più Cdr interni, raggruppate in fasi e riferite a oggetti e ambiti molto variabili.

È vero che azioni, fasi e tempi possono - in teoria - essere anch'essi misurati con indicatori, medie e standard di tipo numerico, ma si tratta inevitabilmente di misurazioni soggettive, discrezionali, mutevoli e quindi arbitrarie, complesse e incomprensibili per gli *stakeholder* esterni.

Il risultato è una inevitabile tendenza all'autoreferenzialità.

Ciò non vuol dire che non si debbano svolgere analisi sulle attività. <u>Vuol dire esattamente il contrario</u>. Non c'è dubbio, infatti, che i miglioramenti quantitativi e qualitativi della gestione vengano proprio da analisi continue e attente sulle azioni elementari di cui si compongono i singoli processi di lavoro sulle modalità con cui le organizzazioni si strutturano rappresentate dai loro organigrammi.

Vuol dire che quantità e qualità dei processi di lavoro e i costi di struttura vanno misurati nel momento in cui "si scaricano", in cui cioè producono i loro effetti sulle tre dimensioni fisiche esattamente misurabili degli impieghi, degli *output* e degli *outcome*.

4.5 La centralità del benchmarking

Ma attraverso quali passi conviene procedere, secondo Etpl, in una situazione così difforme da amministrazione ad amministrazione e da territorio a territorio come quella italiana? La risposta sta nella terza regola fondamentale: attraverso il benchmarking.

Il benchmarking, come spiegato nel paragrafo 2.7, è una tecnica basata sull'individuazione delle organizzazioni che, nell'ambito del gruppo osservato, risultano aver raggiunto i risultati migliori in termini di quantità e qualità dei servizi prodotti e di i termini di costi generali sostenuti per la loro produzione. La situazione da ricercare ogni volta sia materialmente possibile è, quindi, quella del confronto tra più organizzazioni tra loro paragonabili

4.6 Rilevazioni per ambiti territoriali e pubblicazione sistematica dei report Etpl

La quarta regola è rappresentata dall'obbligo di trasparenza, assicurata con la pubblicazione sistematica (o su richiesta attraverso accessi civici generalizzati) delle richiamate cinque tipologie di dati numerici: impieghi, *output*, *outcome*, obiettivi assegnati e risultati conseguiti.

Il tutto assolutamente <u>per singoli territori</u>. Non basta, quindi, non può bastare, la pubblicazione di dati aggregati a livello nazionale.

Allo stato attuale della legislazione, che ci auguriamo si evolva prevedendo la pubblicazione obbligatoria delle appena richiamate cinque tipologie di dati numerici, tecniche di *benchmarking* sono possibili attraverso i due tipi di percorsi Etpl oggetto delle parti seconda e terza del Manuale.

I "percorsi dall'alto" partono per decisione della dirigenza di vertice della pubblica amministrazione considerata, i "percorsi dal basso" possono essere avviati attraverso accessi civici generalizzati.

Parte seconda

I percorsi dal basso

Capitolo Cinque

II PROGETTO ITALIA TRASPARENTE

5.1 II Progetto Italia trasparente

I percorsi Etpl "dal basso" sono quelli avviati su iniziativa di organizzazioni civiche, organizzazioni sindacali e associazioni d'impresa attraverso il cosidetto *Foia italiano*, cioè con accessi civici generalizzati, ex art. 5, comma 2, del decreto legislativo 33 del 2013, come modificato dal decreto legislativo 97 del 2016.

I percorsi costituiscono l'oggetto del "<u>Progetto Italia trasparente</u>" avviato con la pubblicazione del presente Manuale, con la creazione del sito di un apposito sito (www.italiatrasparente.it) e con un accesso civico generalizzato di tipo esplorativo effettuato nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - Anac.

Il Manuale spiega logiche, tempi e finalità delle iniziative del progetto ed è strutturato come un *work in progress* su più "versioni" (l'ultima è del 19 febbraio 2018)¹³ che descrivono, oltre alle logiche generali dei sistemi Etpl, i passi già completati e quelli che ci si accinge a intraprendere.

Il sito internet è stato realizzato per dare la massima diffusione alle pratiche del progetto affinché possano essere replicate da chiunque lo desideri in qualunque territorio del paese. Vi sono pubblicate, oltre alle versioni del Manuale, gli atti di accesso civico generalizzato effettuati nel tempo, le tabelle numeriche ricevute dalle istituzioni adite, i provvedimenti di diniego, la corrispondenza intermedia, le istanze di riesame ai responsabili della trasparenza, i report valutativi, gli atti di partecipazione delle organizzazioni *stakeholder*, i ricorsi al giudice amministrativo, le sentenze emesse e qualunque altro documento direttamente o indirettamente collegato all'iniziativa.

Con libertà, per chiunque lo ritenga utile, di trarne spunto.

5.2 L'accesso generalizzato sugli impieghi effettuato nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Il primo accesso civico generalizzato del Progetto Italia trasparente è stato presnetato dal Sindacato Spi-Cgil e dall'Associazione Ficiesse nei confronti dell'Autorità nazionale Anticorruzione - Anac in data 11 maggio 2017¹⁴.

L'iniziativa è stata finalizzata a far verificare preliminarmente la legittimità dei percorsi Etpl "dal basso" al soggetto istituzionalmente deputato a presidiare i nuovi percorsi della trasparenza.

Sono stati richiesti, in particolare, con riferimento al primo quadrimestre del 2017, i dati meramente numerici:

¹³ Si veda www.italiatrasparente.it/il-manuale-2018-dei-percorsi-etpl/.

¹⁴ Gli 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/.

- della consistenza organica media del personale avuto a disposizione dall'Autorità;
- del numero di sedi fisiche in cui le attività di lavoro sono state svolte;
- del totale delle ore/persona avute a disposizione e pagate;
- delle quote-parti delle medesime ore/persona assorbite da ciascuna unità organizzativa indicate nell'organigramma ufficiale pubblicato sul sito internet dell'Autorità¹⁵.

Anac ha considerato legittima la richiesta e ha trasmesso i dati numerici con lettera del 9 giugno 2017¹⁶.

Trattandosi, come detto, di un accesso effettuato con <u>finalità esplorative</u> non ha dato luogo a comparazioni con istituzioni omologhe ma si è conclusa con la redazione di un rapporto valutativo sulle criticità rilevate ¹⁷.

5.3 I percorsi dal basso avviati nel 2017

Al 16 gennaio 2018, data di pubblicazione della presente versione del Manuale, il Progetto Italia trasparente ha dato l'avvio a tre "Gruppi di lavoro": sugli andamenti provinciali delle cosidette truffe agli anziani, sulla cosidetta "efficienza relativa" del Corpo della Guardia di Finanza e sui dati della partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario disciplinato dall'art.1 del ddecreto legge 30 settembre 2005 n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

La tabella in figura 8 indica le istituzioni coinvolte, le dimensioni, i periodi, i tempi e benchmark considerati e i principali obiettivi perseguiti. Nei paragrafi successivi sono indicate le principali azioni svolte e da svolgere alla data odierna.

Gruppo di	Promotori	PP.AA. coinvolte	Tipologie	Principali azioni e finalità
lavoro				
				(a)
"Truffe agli	Sindacato	Polizia di Stato	Percorsi	Chiedere di rilevare e pubblicare il numero
anziani"	Spi-Cgil		degli	di truffe agli anziani oggetto di
		Carabinieri	outcome	comunicazioni di notizie di reato inviate
	Associazione			negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 ad
	Ficiesse			autorità giudiziarie (outcome) in ogni
				singola provincia da ciascuna Forza di
				polizia.

¹⁵http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/ana cdocs/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneDegliUffici/Organigramma/2 016/Organigramma.Anac.01.12.16_new.pdf

¹⁶ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/06/Risposta-Anac-del-9-giuygn-2017.pdf.

¹⁷ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/07/Report-valutativo-Italiatrasparente-su-tabella-impieghi-Anac.pdf.

	<u> </u>			/h\
				(b) Individuare le province benchmark nelle quali si sono registrate, tra il 2014 e il 2017, le diminuzioni più consistenti (c) Chiedere a ciascuna forza di polizia di
				polizia di fissare ai livelli provinciali obiettivi numerici annuali di diminuzione del numero di truffe replicando (e se
				possibile migliorando) le modalità organizzative, collaborative e operative che hanno permesso il conseguimento
"Impieghi del Corpo della Guardia di Finanza"	Direttore Sportello Etpl Associazione Ficiesse	Guardia di Finanza	Percorsi degli impieghi	(a) Chiedere di rilevare e pubblicare gli esatti totali generali delle ore/persona complessivamente impiegate da ciascun Comando interregionale, regionale e provinciale della Guardia di Finanza negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017. (b) Rilevare e pubblicare gli esatti subtotali delle medesime ore/persona distinti tra i sette "segmenti" costituenti missioni dirette (entrate, uscite, mercato dei dapitali, ecc.) e i due "segmenti" costituenti attività di funzionamento (supporto all'attività istituzionale e reclutamento/formazione). (c) Individuare i Comandi interregionali, regionali e provinciali con il miglior "indice di efficienza allocativa" (rapporto tra risorse impiegate in attività dirette e risorse impiegate in attività di funzionamento). (d) Chiedere la fissazione per ciascun Comando interregionale, regionale e provinciale di obiettivi numerici annuali: 1) di miglioramento dell'indice di efficienza allocativa o di mantemimento dei già raggiunti livelli di eccellenza; 2) di obiettivi numerici per la riqualificazione delle unità di personale recuperate alle attività
				produzione diretta; 3) di obiettivi numerici di aumento delle ore/persona da impiegare in attività di produzione diretta.
"Parteci- pazione dei	Sindacato Spi-Cgil	Agenzia delle Entrate	Percorsi degli	(a) Chiedere all'Agenzia delle Entrate di rilevare e pubblicare per ciascuna

Comuni all'accer- tamento tributario"	Associazione Ficiesse	Comuni	output	Direzione provinciale, relativamente agli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 e con rifreimento a ciascun singolo Comune i numeri: 1) delle segnalazioni qualificate inviate da ciascun singolo Comune; 2) delle segnazioni lavorate; 3) delle segnalazioni lavorate che hanno dato luogo ad accertamento tributario; 4) delle segnazioni non ancora lavorate. (b) Individuare i Comuni benchmark che hanno inviato il maggior numero di segnalazioni qualificate che sono state lavorate dall'Agenzia delle Entrate e che hanno dato luogo al maggior numero di accertamenti. (c) Inviduare le Direzioni provinciali benchmark che hanno lavorato il maggior numero di segnalazioni qualificate. (d) Chiedere ai Comuni che non hanno inviato segnalazioni e che ne hanno inviate in basso numero: 1) di spiegare i motivi; 2) di fissare obiettivi ai Cdr interni di incremento quantitativo e qualitativo per gli anni successivi prendendo a riferimento i Comuni benchmark (e) Chiedere alle Direzioni provinciali Agentrate di fissare obiettivi annuali numerici di miglioramento dell'indice di smaltimento prendendo a riferimento le modalità organizzative e operative che hanno permesso le prestazioni benchmark.
--	-----------------------	--------	--------	---

Fig. 8 Gruppi di lavoro Etpl avviati nel 2017

5.3.1 II Gruppo di lavoro "Truffe agli anziani"

Per truffe agli anziani si intendono i reati di truffa (articolo 640 del codice penale) e di furto con destrezza (articolo 625, comma 2) commessi in danno di persone di età pari o superiore a 65 anni.

Il Gruppo di lavoro fa parte dei <u>percorsi degli *outcome*</u>, categoria in cui la qualità dei servizi pubblici prodotti viene misurata guardando all'andamento numerico annuale dei fenomeni socioeconomici considerati.

Con riferimento alle truffe agli anziani, si tratta di individuare, tra più province tra loro simili, se in alcune il numero dei reati è diminuito in modo molto significativo negli anni considerati rispetto alle altre e verificare se i miglioramenti derivano da attività e iniziative delle polizie centrali e locali. In caso affermativo, sono state individuate le prestazioni *benchmark*.

In figura 9 la tabella dei dati numerici richiesti.

NUMERO TRUFFE E FURTI CON DESTREZZA IN DANNO DI ULTRA 65ENNI				
OGGETTO DI INFORMATIVE AD AUTORITÀ GIUDIZIARIE				
DA PARTE DI UFFICI DELLA POLIZIA DI STATO O COMANDI DELLARMA DEI CARABINIERI				
Province e	Anno	Anno	Anno	I sem.
Regioni	2014	2015	2016	2017
***			•••	•••
Totali Regione			•••	***
Totale nazionale			•••	•••

Fig. 9
Truffe ad anziani oggetto di informative alla Polizia di Stato o all'Arma dei
Carabinieri

AZIONI GIÀ SVOLTE

Inviate richieste di accesso civico generalizzato al Dipartimento della Pubblica Sicurezza¹⁸ e al Comando Generale dei Carabinieri¹⁹ per ottenere i dati indicati nella tabelle in figura 9 e in figura 10. Pervenuti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza i dati richiesti con riferimento alle comunicazioni di notizia di reato inviate da Uffici della Polizia di Stato²⁰. Inviata richiesta di riesame al Responsabile della trasparenza del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri²¹. Pervenuta risposta del Responsabile della trasparenza che preannuncia l'invio dei dati richiesti a cura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza²². Pervenuti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza i dati relativi alle comunicazioni di notizia di reato "interforze"²³.

 $^{^{18}\} http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Acg-Truffe-agli-anziani-a-PS-del-23-ottobre-2017.pdf.$

¹⁹ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Acg-Truffe-agli-anziani-a-CC-del-23-ottobre-2017.pdf.

²⁰ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/12/Accesso-civicogeneralizzato-a-dati-meramente-numerici.pdf.

²¹ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/01/Richiesta-di-riesame-del-22-dicembre-2017-a-Responsabile-trasparenza-Carabinieri.pdf

PRINCIPALI AZIONI DA SVOLGERE

Vengono costituite le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro. Vengono svolte attività di formazione. Vengono analizzati i dati numerici pervenuti. Vengono individuate le province-benchmark dove si sono registrate tra il 2014 e il 2017 le riduzioni più significative del numero di truffe agli anziani. Vengono avviati "dialoghi cooperativi" con le Forze di polizia delle province benchmark per individuare le modalità operative/organizzative attraverso le quali sono state ottenute le prestazioni eccellenti. Vengono rese note le modalità operative/organizzative attraverso le quali sono state ottenute le prestazioni eccellenti. Le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro avviano dialoghi cooperativi con le Forze di polizia delle altre province per chiedere l'adozione di modalità operative/organizzative analoghe a quelle delle province benchmark. Le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro chiedono alle Forze di polizia di fissare obiettivi numerici di miglioramento degli *outcome* per l'anno 2018 o di mantenimento delle già raggiunte prestazioni eccellenti. I livelli provincialii delle Forze di polizia rendono noti gli obiettivi numerici assegnati all'inizio dell'anno e i risultati conseguiti ad anno terminato. I risultati conseguiti sono analizzati e valutati in incontri pubblici con Forze di polizia e stakeholder territoriali.

5.3.2 Il Gruppo di lavoro "Impieghi della Guardia di Finanza"

Il secondo Gruppo di lavoro fa parte dei <u>percorsi degli impieghi</u>, categoria che permette di svolgere azioni di controllo e contenimento dei costi attraverso analisi della distribuzione delle ore/persona nelle diverse tipologie di processi di lavoro.

Si tratta, inoltre, di percorsi le cui comparazioni tra più livelli territoriali e più centri funzionali omologhi permettono a ciascuno di individuare anche, in via autonoma e con immediatezza, se sono presenti unità organizzative ridondanti o del tutto inutili e se si verificano fenomeni di assenteismo sistematico.

È stato deciso di considerare la Guardia di Finanza perché il Corpo, come vedremo nel capitolo 10, utilizza da oltre venti anni un evoluto sistema informativo activity based, denominato SIRIS, basato sulla rilevazione continua e completa di tutte le ore/persona prodotte dal tutto il suo personale, avute a disposizione da tutti i centri di responsabilità considerati singolarmente, per funzioni e per livelli gerarchici.

Il Gruppo di lavoro rileverà gli impieghi dati alle ore/persona avute a effettivamente a disposizione negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 distinti:

- a) per strutture di direzione e controllo (Comandi provinciali, Comandi regionali, Comandi interregionali, Comando generale);
- b) con riferimento a ciascuna struttura:
 - per ciascuno dei sette "segmenti" che costituiscono le <u>missioni istituzionali</u> (attività dirette) della Guardia di Finanza (entrate, uscite, mercato dei

²² http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/01/all_A.pdf, http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/01/all_B.pdf

²³ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/

- capitali, mercato dei beni e servizi, sicurezza, difesa, attività trasversali a più segmenti)
- per ciascuno dei due segmenti che costituiscono <u>attività strumentali e di supporto alle attività dirette</u> (supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione, reclutamento addestramento e formazione);
- per quantita di *output prodotti*, intendendo per tali i soli prodotti considerati tali dall'istituzione.

<u>Tabella 1</u> IMPIEGHI TOTALI GUARDIA DI FINANZA

Ore/persona impiegate da tutto il Corpo della Guardia di	Percentuale
Finanza nell'anno 2014	assorbimento
(a)	
	100 %

<u>Tabella 2</u> IMPIEGHI PER SEGMENTI

	Totale	Percentuale
Segmenti	segmento	assorbimento
	(b)	(b x 100 : a)
Segmento Entrate	•••	%
Segmento Uscite	•••	%
Segmento Mercato dei Capitali	•••	%
Segmento Mercato dei Beni e Servizi		%
Segmento Sicurezza		%
Segmento Difesa		%
Segmento Servizi a Richiesta		%
Segmento Attività trasversali a più segmenti		%
Segmento Supporto all'attività Istituzionale		%
Segmento Reclutamento addestramento e formazione		%
Totale impieghi		100 %

Fig. 10 Impieghi effettivi delle ore/persona per segmenti

Il Gruppo di lavoro, trattandosi della prima iniziativa della specie effettuata in Italia, è stato avviato con la richiesta iniziale dei dati complessivi indicati nella tabella in figura 10.

Il Comando Generale <u>non ha fornito i dati richiesti</u>, obiettando che la loro diffusione << potrebbe comportare – così si legge nel provvedimento di diniego - un pregiudizio concreto e attuale alla sicurezza nazionale, anche con riguardo alle implicazioni inerenti alla sicurezza economica e finanziaria del Paese e, mediatamente, dell'Unione Europea, alla difesa ed alle questioni militari, alla sicurezza pubblica ed all'ordine

pubblico>>, ritenendo in tal modo applicabili le limitazioni previste dall'articolo 5-bis del decreto 33(2013.

Contro tale diniego è stato presentato ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

AZIONI GIÀ SVOLTE

Inviata richiesta di accesso civico generalizzato al Comando Generale della Guardia di Finanza²⁴. Pervenuto provvedimento di diniego del Comando Generale della Guardia di Finanza²⁵. Presentato ricorso al T.A.R. del Lazio²⁶.

PRINCIPALI AZIONI DA SVOLGERE

Da decidere in conseguenza degli esiti del ricorso pendente presso il TAR del Lazio.

5.3.3 Il Gruppo di lavoro "Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario"

Il Gruppo di lavoro ha per oggetto la partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario, tema esaminato nel Convegno dell'Associazione Ficiesse del 4 marzo 2016²⁷, e fa parte della categoria dei <u>percorsi degli *output*</u>, che permette di svolgere azioni di controllo numerico dell'efficacia quantitativa e/o qualitativa per tipologie di produzione.

AZIONI GIÀ SVOLTE

Inviata richiesta di accesso civico generalizzato all'Agenzia delle Entrate per ottenere i dati indicati nelle tabelle in figura 11 riguardanti i Comuni delle sette regioni oggetto

²⁴ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Risposta-Coge-ad-Acg-Ficiesse-2017.pdf.

²⁵ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Risposta-Coge-ad-Acg-Ficiesse-2017.pdf

²⁶ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Testo-ricorso-a-TAR-Lazio-per-Acq-Gdf-del-22.11.2017.pdf.

Si veda http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf, pagine 30-33. Si tratta di una collaborazione 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. 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.

delle rilevazioni (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Calabria e Sicilia) relativi agli anni 2014, 2015 e 2016 e al primo semestre dell'anno 2017²⁸. Pervenuto provvedimento di sostanziale diniego dall'Agenzia delle Entrate²⁹. Inviata richiesta di riesame al Responsabile della trasparenza dell'Agenzia delle Entrate³⁰. Pervenuti dall'Agenzia delle Entrate due tabulati con i dati numerici richiesti relativi a tutta Italia e al periodo 2009-2017³¹, ad eccezione di quelli riguardanti i dati del numero di segnalazioni ancora da esaminare da parte dell'Agenzia e delle segnalazioni esaminate che hanno dato luogo ad accertamenti. Inviata ulteriore richiesta di riesame per acquisire i dati del numero di segnalazioni ancora da esaminare da parte dell'Agenzia e delle segnalazioni esaminate che hanno dato luogo ad accertamenti.

PROVINCIA DI MODENA

Comuni	Segnazioni inviate distinte per anni di invio			Tota	ıle segnalazioni in	viate	
	2014	2015	2016	2017	non ancora esaminate	esaminate	
						che hanno dato luogo ad accert.	che non hanno dato luogo ad accert.
1) Modena							
47) Riolunato							
Tot. Prov.							

Comuni	Maggiore imposta accertata	Imposta definita	Importi incassati dai Comuni
1) Modena			
Tot. Prov.			

Fig. 11
Tabelle delle segnazioni qualificate inviate e dei risultati conseguiti dai Comuni della
Provincia di Modena

²⁸ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Acg-ad-Agentrate-per-dati-partecipazione-Comuni-accertamento.pdf

 $^{^{\}rm 29}$ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/01/Risposta-Agentrate-ad-Acg-Ficiesse_Spi.pdf

³⁰ http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/01/Risposta-Agentrate-ad-Acg-Ficiesse_Spi.pdf

³¹ http://www.italiatrasparente.it/2018/02/09/

PRINCIPALI AZIONI DA SVOLGERE

Vengono coinvolte Agenzia delle Entrate, Anci e Fondazione Ifel. Vengono acquisiti i dati dell'andamento dei tax gap provinciali per settori economici. Vengono costituite le articolazioni territoriali del Gruppo di lavoro. Vengono svolte attività di formazione per le componenti territoriali del Gruppo di lavoro. Vengono analizzati i dati numerici delle singole province con riferimento alle segnalazioni inviate dai Comuni, ai risultati ottenuti e all'andamento dei tax gap per settori economici. Vengono individuati i Comuni benchmark che hanno inviato segnalazioni qualificate di maggior qualità, nel maggior numero e ottenendo i migliori risultati in termini di maggiore imposta accertata e di importi incassati. Vengono avviati "dialoghi cooperativi" con i Comuni benchmark per individuare le modalità operative/organizzative attraverso le quali le prestazioni eccellenti sono state ottenute. Vengono rese note le modalità operative/organizzative attraverso le quali sono state ottenute le prestazioni eccellenti. Vengono avviati dialoghi cooperativi con i Comuni con tax gap significativi che non hanno inviato segnalazioni o le hanno inviate in qualità insufficiente per chiedere l'adozione di modalità operative/organizzative analoghe a quelle dei Comuni benchmark. Vengono individuati i criteri di selezione delle segnalazioni da ciascun livello provinciale dell'Agenzia delle Entrate. Vengono individuate le Direzioni provinciali benchmark. Vengono avviati "dialoghi cooperativi" con le Direzioni provinciali benchmark per individuare le modalità operative/organizzative attraverso le quali le prestazioni eccellenti sono state ottenute. Vengono rese note le modalità operative/organizzative attraverso le quali le prestazioni eccellenti sono state ottenute. Vengono avviati dialoghi cooperativi con le altre Direzioni provinciali per chiedere l'adozione di modalità operative/organizzative analoghe a quelle delle Direzioni benchmark.

Capitolo Sei

I GRUPPI DI LAVORO DEL PRIMO SEMESTRE 2018

6.1 Il Gruppo di lavoro "Impieghi dei Municipi del Comune di Roma"

Nel primo semestre del 2018 è previsto l'avvio dei Gruppi di lavoro "Impieghi dei Municipi del Comune di Roma", "Cause di lavoro", "Autorità amministrative indipendenti" e "Rimborsi iva".

Il Gruppo di lavoro sui Municipi del Comune di Roma è promosso dal "Movimento Roma Sceglie Roma" e dall'Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà Ficiesse³³. Come indicato nella tabella in figura 12, si sviluppa attraverso analisi sugli organigrammi e sulle quantità di risorse umane impiegate in attività indirette (o di funzionamento) e dirette per la successiva richiesta di riallocazione a fini di miglioramento della quantità/qualità dei servizi pubblici (*outcome*) ritenuti essenziali e degli *outcome* ritenuti rilevanti dai cittadini e dalle imprese dei diversi quartieri romani.

Denominazione Gruppo di Iavoro	Promotori	Tipologie	PP.AA. coinvolte	Principali azioni e finalità
"Municipi del Comune di Roma"	Movimento civico "Roma Sceglie Roma" Associazion e Ficiesse	Percorsi degli impieghi	Municipi del Comune di Roma	(1) Chiedere al Comune di Roma i dati numerici: a) con riferimento al periodo 2014/2017, delle quantità totali di ore/persona ufficialmente "lavorate" dalle macrostrutture organizzative che dell'ente; b) con riferimento al solo 2017, dei subtotali delle ore impiegate dalle unità organizzative interne di ciascun Municipio. (2) Individuare i servizi pubblici (output) ritenuti "core" da cittadini e imprese dei singoli Municipi. (3) Rilevare l'efficienza allocativa dei singoli Municipi rapportando le risorse umane impiegate in attività core con quelle impiegate in attività strumentali e di supporto (funzionamento) e/o in attività a produttività bassa o nulla. (4) Individuare i Municipi benchmark per

³² http://www.romasceglieroma.it/.

³³ http://www.ficiesse.it.

		efficienza allocativa e per quantità/qualità dei servizi pubblici. (5) Chiedere la fissazione di obiettivi di riorganizzazione interna basati sulle prestazioni dei Municipi benchmark.

Fig. 12 Gruppi di lavoro Etpl con avvio previsto del primo quadrimestre 2018

In merito alle azioni da svolgere va osservato che la capitale territorialmente è suddivisa nei quindici Municipi raffigurati in figura 13, con presidenti e giunte elette dai cittadini residenti nei quartieri che di ciascun Municipio fanno parte, assessori nominati dai presidenti e strutture amministrative competenti nei settori dei 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.

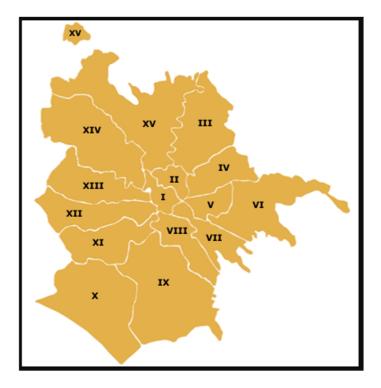


Fig. 13
Posizione geografica del Municipi del Comune di Roma

Lo Statuto di Roma Capitale³⁴ prevede, all'articolo 30, che l'ordinamento e l'organizzazione degli uffici e delle strutture siano << improntati a criteri di funzionalità improntati a perseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicitè ispirati ai principi di autonomia, imparzialità, trasparenza e responsabilità>>.

Nonostante ciò, dai primi dati riportati nella tabella in figura 14, tratti dal sito internet istituzionale del Comune sembrano emergere differenze notevoli nel numero complessivo delle unità organizzative interne a ciascun Municipio, che vanno dalle 30 del Municipio I e del Municipio XI, alle 62 del Municipio III, per proseguire con le 93 del Municipio XIV, fino alle 144 del Municipio VII.

MUNICIPI DEL COMUNE DI ROMA

Municipi	Posizione	N.ro	N.ro	Indirizzi organigrammi	Data
	geografica	abitanti	uu.oo.		rilevazione
			interne		
Municipio I	<mark>centrale</mark>	131.881	<mark>30</mark>	www.comune.roma.it/pcr/it/mun_x_lav_aut	16.12.2017
				o.page	
Municipio	centrale	123.094	70	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_2_	16.12.2017
II				strutt_municipio.page	
Municipio	semicentrale	205.019	62	http://www.comune.roma.it/pcr/it/municipi	16.12.2017
Ш	/periferica			o_iv_org.page	
Municipio	semicentrale	176.981	101	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_v_	16.12.2017
IV	/periferica			u_o_ser_tecn_new.page	
Municipio	semicentrale	247.302	89	http://www.comune.roma.it/resources/cms	16.12.2017
V				/documents/MACROSTRUTTURAMUNICIPIO	
				ROMAVAllegatoA.interattivo30nov.pdf	
Municipio	periferica	257.534	59	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_viii	16.12.2017
VI				_org_mun_uoa.page	
Municipio	<mark>semicentrale</mark>	308.075	<mark>144</mark>	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_x_l	18.12.2017
VII	<mark>/periferica</mark>			av_auto.page	
Municipio	semicentrale	131.181	88	http://www.comune.roma.it/resources/cms	18.12.2017
VIII	/periferica			/documents/organigramma_municipio_08_v	
				ersione_22maggio2017.pdf	
Municipio	semicentrale	182.025	53	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xii	18.12.2017
IX	/periferica			_org_amm.page	
Municipio	periferica	231.723	59	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun13_	16.12.2017
Х				stru_org.page	
Municipio	<mark>semicentrale</mark>	<mark>155,586</mark>	<mark>30</mark>	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xv	1.12.2017
XI XI	<mark>/periferica</mark>			_dir_pat_ter_att_prod.page	
Municipio	semicentrale	141.107	80	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xvi	16.12.2017
XII	/periferica			_str_org.page	
Municipio	semicentrale	134.147	71	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xvi	16.12.2017
XIII	/periferica		(?)	ii_oa.page	
Municipio	semicentrale	191.776	93	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xix	16.12.2017
XIV	/periferica		(?)	_strut.page	
Municipio	semicentrale	159.984	67	http://www.comune.roma.it/pcr/it/municipi	16.12.2017

³⁴ https://www.comune.roma.it/resources/documents/STATUTO_T_VOLUMETTO.pdf.

_

V/V	/	
		l o xx ser.page
_ ^ V	/ pernenca	U_XX_3e1.page

Fig. 14 Informazioni sui Municipi del Comune di Roma

Ma come si può rilevare dalle tabelle in figura 15 e figura 16, riferite per brevità ai soli Municipi IV e III, l'analisi degli organigrammi evidenzia molte altre differenziazioni nelle denominazioni, nelle competenze e nelle dipendenze gerarchiche.

MUNICIPIO ROMA IV

DIREZIONE MUNICIPIO

N.ro	Denominazioni Cdr interni		
1	Direttore		
2	Segreteria del Direttore		
		Totale	2

UNITÀ ORGANIZZATIVA AMMINISTRATIVA E AFFARI GENERALI

N.ro	Denominazioni Cdr interni
3	Ufficio D.L. 81/08
	Supporto Direzione: Organizzazione, Programmazione e Gestione economico-finanziaria, Coordinamento Entrate
	municipali, Assistenza Organi Istituzionali
4	Responsabile
5	Ufficio di Supporto Amministrativo
6	Ufficio Coordinamento Bilancio
7	D.P.O. Controllo di gestione e monitoraggio Entrate
8	Servizio Assistenza Organi Istituzionali
9	Ufficio Consiglio, Commissioni
10	Segreteria Presidente del Consiglio
11	Ufficio Economato
12	Ufficio Protocollo
13	Ufficio Messi di notificazione
	Innovazione Tecnologica, Informatizzazione EeProgramma E-government, Comunicazione e Trasparenza
14	Ufficio Attuazione del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e del Piano triennale per la Trasparenza e l'Integrità
15	Servizio Informatizzazione, Dematerializzazione e Programma E-Government
16	Ufficio Informatico
17	Ufficio Dematerializzazione e Programma E-Government
18	Servizio Comunicazione e Trasparenza
19	U.R.P.
20	Ufficio Identità Visiva
21	Ufficio Redazione e Sito Web
	Gestione Risorse Umane, Formazione, Qualità dei servizi, Codice privacy, Relazioni sindacali
22	Ufficio Gestione Personale Amministrativo
23	Ufficio Insegnanti di ruolo e non di ruolo materna e Insegnanti di attività parascolastiche
24	Ufficio Educatrici di ruolo e non di ruolo
25	Ufficio Ausiliari e Funzionari Servizi Educativi
26	Ufficio Formazione e Relazioni sindacali
	Attività Produttive, Entrate, Supporto alla Direzione

27	Responsabile				
28	Ufficio D.P.R. 616/77 – Laboratori				
29	Ufficio Pubblici Esercizi				
30	Ufficio Commercio Fisso				
31	Ufficio Commercio su Aree Pubbliche				
32	Ufficio Occupazione Suolo Pubblico				
33	Ufficio Tributi - Entrate				
	Totale 31				

DIREZIONE TECNICA

	DIRECTORE LEGITICA
N.ro	Denominazioni Cdr interni
83	Direttore
84	Segreteria della Direzione Tecnica
	Ufficio di scopo. Gestione procedimenti per Nuova Sede Municipio IV - Autorizzazioni Commerciali e Insegne, Idoneità alloggiative
85	Responsabile
86	Ufficio Gestione dei rilievi e della logistica degli uffici municipali ed edifici pubblici
87	Ufficio Affissioni, pubblicità, commercio ed idoneità alloggiative
	Servizio I - Manutenzione del patrimonio scolastico e non scolastico (Centri Sociali Anziani – Mercati Rionali)
88	Responsabile
89	Ufficio progettazione e coordinamento interventi manutentivi patrimonio scolastico
90	Ufficio Patrimonio Immobiliare Scolastico e Centri Sociali Anziani
91	Ufficio Patrimonio Immobiliare non scolastico
	Servizio II - Manutenzione Territorio - Viabilità municipale
92	Responsabile
93	Ufficio manutenzione strade e viabilità municipale
94	Ufficio Cavi pubblici S.I.S Ufficio Sinistri
95	Ufficio passi carrabili/O.S.P./Allacci in fogna/ Certificati OO.UU. Primarie
	Servizio III - Urbanistica, Edilizia privata - Ispettorato, Disciplina, Contrasto abusivismo edilizio
95	Posizione Organizzativa (controlla se è cdr)
96	Ufficio ispettorato edilizio – settore attività edilizia privata
97	Ufficio disciplina edilizia
	Servizio IV - Attività amministrativa e Appalti - Semplificazione delle procedure, monitoraggio e
	controllo/Gestione entrate di competenza
99	Ufficio Supporto Amministrativo
100	Ufficio Sinistri
101	Ufficio Procedure amministrative lavori pubblici / Ufficio Supporto Amministrativo
102	Ufficio Bilancio-Controllo di Gestione- D.P.O./ Legge 241/90 / Ufficio Supporto Amministrativo
	Servizio V - Ambiente ed Aree Verdi
103	Responsabile (
	Totale 21

DIREZIONE SOCIO EDUCATIVA

N.ro	Denominazioni Cdr interni			
36	Direttore			
37	Segreteria della Direzione Socio - Educativa			
	Servizi al cittadino: Demografici, Accoglienza Unica, Agenda Municipale			
	Servizio Anagrafico			
39	Ufficio Accoglienza Unica di front line			
38	Ufficio polifunzionale di Accoglienza Unica			
39	Ufficio carte d'identità e certificati			
40	Ufficio gestione stato civile			
41	Ufficio cambi di domicilio e cambi di residenza			
42	Ufficio anagrafico di San Romano			
	Coordinamento Amministrativo/Educativo/Sport e Cultura			

43	Ufficio Diversamente Abili Amministrativo - AEC				
43	Ufficio Gestione Amministrativa Refezione in Appalto e in Autogestione Agea				
45	Ufficio Cultura				
46	Ufficio Sport				
40	Coordinamento del Servizio Sociale Tecnico/Amministrativo				
47	Ufficio Sociale Tecnico-Amministrativo				
47 48					
-	Ufficio di Programmazione e Bilancio del Servizio Sociale				
49	Ufficio Gestione atti amministrativi contabili dei Progetti del P.R.S. Ufficio di Piano				
50					
51	Ufficio Segretariato				
52	Ufficio PUA				
53	Ufficio Centri Diurni Alzheimer - RIAF - Case di Riposo				
54	Ufficio Saisa – Cedaf				
55	Ufficio Centri Anziani e rapporti intergenerazionali e Soggiorni Anziani				
56	Ufficio Minori Autorità Giudiziaria - UIM				
57	Ufficio Minori Autorità Giudiziaria – CTI				
58	Ufficio Minori Autorità Giudiziaria - Affido Familiare				
59	Ufficio Minori Autorità Giudiziaria - Riaf Minori - Case Famiglia				
60	Ufficio Famiglia – Adozioni				
61	Ufficio Famiglia – SISMIF				
62	Ufficio Famiglia – SIA				
63	Ufficio Nuove Fragilità Sociali - G.C. n.163/98 - Residenze Fittizie e Problematiche Abitative				
64	Ufficio Amministrativo - PR e RSA				
65	Ufficio Diversamente Abili - Saish Adulti				
66	Ufficio Diversamente Abili - Saish Indiretto - Riaf - Sla – Hiv				
67	Ufficio Diversamente Abili - Saish Minori - Aec – Socializzazione				
/0	Gestione tecnica servizi scolastici/educativi				
68	Ufficio Trasporto				
69	Ufficio Dietisti				
70	Servizio Scuole e Nidi				
71	Ufficio integrazione bambini D.A. e svantaggio sociale				
72	Ufficio Nidi comunali e convenzionati				
73	Ufficio Scuola Infanzia				
74	Ufficio Servizi innovativi, integrativi e Ludoteche				
75	Ufficio attività afferenti Sistema Mesis				
76	Ufficio gestione archivio, posta entrata/uscita - collaborazioni - infortuni ed eventi vari				
77 78	Servizio ambiti territoriali scolastici Ufficio coordinamento propotti territoriali in escore presso il Municipio IV (Spazio Lettura, Spazio	ia Inciama Città			
/8	Ufficio coordinamento progetti territoriali in essere presso il Municipio IV (Spazio Lettura, Spazi				
	dei bambini) e monitoraggio dei procedimenti che interessano direttamente i servizi educativ				
	collaborazione trasversale con altri Uffici municipali (Global Service, Refezione, Risorse Ur				
	Coordinamento amministrativo/organizzativo servizi U.O. Servizi al cittadino, Gestione entrate U.O. Servizi al Cittadino	e di competenza			
79	Ufficio di coordinamento, monitoraggio e controllo contratto di "Global Service"				
80	Servizio gestione entrate municipali				
81	Ufficio gestione quote contributive nidi e sezioni ponte, refezione e trasporto scolastico				
	Totale	47			
ļ	Totale Municipio	101			
	Totale Municipio	101			

Fig. 15
Informazioni sui Centri di responsabilità interni del Municipio Roma 4
(http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_v_u_o_ser_tecn_new.page)

MUNICIPIO ROMA III

"DIREZIONE MUNICIPIO"

N.ro	Denominazioni Cdr interni			
1	Direttore			
2	Segreteria del Direttore			
		Totale	2	

U.O. COORDINAMENTO GENERALE E GESTIONE SERVIZI DEMOGRAFICI, SPORT, CULTURA"

N.ro	Denominazioni Cdr interni
3	Direttore
4	Ufficio di Segreteria del Direttore
5	Ufficio Economato
6	Ufficio Casa Municipale - Messi Notificatori
7	Servizio di Prevenzione Protezione (D.Lgs 81/08)
8	Ufficio Archivio
0	
_	Assistenza Organi politici
9	Ufficio Consiglio Municipale, Commissioni
10	Ufficio di Presidenza e Giunta Municipale
	Servizio di Coordinamento Attività della Direzione e Gestione risorse finanziarie
11	Ufficio Coordinamento Attività Direzione - Ufficio Unico delle Entrate - Attuazione PTPC e PTTI, Anagrafe delle
	Prestazioni
12	Ufficio Attività Attuative del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione
13	Ufficio Bilancio
	Servizio Gestione Risorse Umane
14	Ufficio Gestione Personale Amministrativo
15	Ufficio Gestione Personale Tecnico
16	Ufficio Gestione Personale Educativo Scolastico
	Servizio Comunicazione e Trasparenza
17	Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.) e Redazione Pagine web
18	Ufficio Protocollo
19	Ufficio Informatico
20	Ufficio di Prima Accoglienza
	Servizi Demografici
21	Ufficio Polifunzionale e Matrimoni
22	Ufficio Promozione e Gestione Attività per lo Sport e per la Cultura
	Totale 20

"DIREZIONE TERRITORIO, AMBIENTE ED ATTIVITÀ PRODUTTIVE"

N.ro	Denominazioni Cdr interni
23	Direttore di Direzione
24	Ufficio di Segreteria del Direttore di Direzione
	Servizio Attività amministrativa e Appalti - Controllo e Gestione Entrate di competenza
25	Ufficio Controllo Gestione Bilancio-Economato
26	Ufficio Appalti Pubblici
	Servizio Manutenzione del Patrimonio
27	Ufficio interventi Patrimonio Immobiliare - Settore Amministrativo
28	Ufficio Edilizia Scolastica
29	Ufficio Patrimonio Immobiliare
	Servizio Manutenzione Territorio e Ambiente
30	Ufficio Verde Pubblico e Verde Scolastico
31	Ufficio Ambiente e Decoro
32	Ufficio Arredo Urbano e Territorio
	Servizio Urbanistica - Edilizia Privata: Ispettorato, Disciplina, Contrasto Abusivismo - Servizi al Cittadino
33	Ufficio Ispettorato Edilizio

34	Ufficio Front-office Ispettorato Edilizio	
35	Ufficio Ispettorato Amministrativo	
36	Ufficio Disciplina Urbanistica	
37	Ufficio Insegne e Idoneità Alloggiative	
38	Ufficio Commercio	
	Servizi Tecnici per la Gestione del Suolo Pubblico	
39	Ufficio Rapporti Società PP.SS./Ufficio Gestione Rete Viaria Municipale	
40	Ufficio Occupazione Suolo Pubblico Permanente	
41	Ufficio Occupazioni Suolo Pubblico Temporanee	
42	Ufficio Segnaletica Stradale	
	Servizio Attività Produttive e Gestione Entrate di Competenza	
43	Ufficio Segnaletica Stradale	
44	Servizio Attività Produttive e Gestione Entrate di Competenza	
	Totale	22

"Direzione Socio Educativa"

N.ro	Denominazioni Cdr interni			
45	Direttore di Direzione			
46	Ufficio di Segreteria e Staff della Direzione			
47	Ufficio per il Supporto Psicologico			
48	Ufficio per il Supporto Pedagogico			
	Servizi all'Infanzia			
49	Ufficio Asili Nido			
50	Ufficio scuola dell'infanzia			
51	Ufficio Diete			
	Servizio Amministrativo per i Servizi Sociali Educativi e Scolastici			
52	Ufficio Contrassegni invalidi e REI			
53	Ufficio Amministrativo del Sociale - Assistenza Domiciliare			
54	Ufficio Assistenza Residenziale e Semiresidenziale - Progetti sociali			
55	Ufficio Centri Sociali e Soggiorni per Anziani – R.S.A./P.R./A.N.R./S.R.S.R.H24 – rilascio autorizzazione al			
	funzionamento di strutture ricettive per anziani, minori, adulti e disabili			
56	Ufficio Refezione scolastica e Trasporti			
	Servizio Piano Regolatore Sociale			
57	Prima Accoglienza Segretariato Sociale			
58	Ufficio di Piano			
59	Ufficio Assistenza Anziani			
60	Ufficio Assistenza Adulti			
61	Ufficio Assistenza Minori			
62	Ufficio Assistenza all'handicap	·		
	Totale	18		
	Totale Municipio	62		

Fig. 16
Informazioni sui Centri di responsabilità interni del Municipio Roma 3 (http://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio_iv_org.page)

Siamo di fronte, quindi, alla <u>situazione ideale per il benchmarking</u>, trattandosi di un gruppo abbastanza ampio di organizzazioni pubbliche con i medesimi compiti istituzionali che agiscono sulla base delle stesse disposizioni legislative e regolamentari.

6.2 Il Gruppo di lavoro "Cause di lavoro Tribunali civili del Lazio"

Nel primo semestre 2018 è previsto l'avvio dei Gruppi di lavoro Cause di lavoro Tribunali civili del Lazio, Permessi di costruire, Autorità amministrative indipendenti e Rimborsi iva.

Il Gruppo di lavoro "Cause di lavoro Tribunali civili del Lazio" 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 2016³⁵.

In particolare, si prevede di avviare un accesso civico generalizzato ai Tribunali Civili del Lazio e al Ministero della Giustizia per ottenere i dati numerici indicati nelle tabelle in figura 17 e in figura 18. Viene individuato il Tribunale le cui Sezioni lavoro hanno registrato l'indice di accumulo e i tempi medi migliori (benchmark). Si chiede al Ministero della Giustizia di realizzare gli interventi organizzativi necessari per il graduale avvicinamento dei Tribunali alle prestazioni benchmark.

TRIBUNALI CIVILI DEL LAZIO

(dati relativi all'anno 2017)

(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
Sezioni Lavoro	N.ro Giudici	N.ro	Ore/pers.	N.ro	N.ro	N.ro	Indice di
del Tribunale	assegnati	Impiegati	impiegate	cause	nuove	cause	accumulo
di	(consistenz	addetti ai	nella	pendenti	cause	decise	(f):(g)
	a media)	servizi di	missione	a inizio	iscritte a	nell'anno	
		cancelleria	"Assistenza	anno	ruolo		
		(consistenz	diretta a		nell'anno		
		a media)	giudici delle				
			Sezioni				
			lavoro"				
Viterbo							
Civitavecchia		•••					
Rieti						•••	
Roma						•••	
Tivoli							
Velletri							
Frosinone		•••					
Latina		•••					
Cassino	•••		•••			•••	

Fig. 17 Tabella degli impieghi e dei carichi di lavoro

³⁵ Si veda http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf, pagine 24-25.

(i)	(1)	(m)
Sezioni Lavoro del	N.ro cause giunte	Tempo medio tra
Tribunale	alla prima udienza	data deposito dei
di		ricorsi e data prima
		udienza delle cause
		sub I)
Viterbo		
Civitavecchia		
Rieti		
Roma		
Tivoli	***	
Velletri	***	
Frosinone	***	
Latina	***	
Cassino	***	

Fig. 18
Tabella delle performance

6.3 Il Gruppo di lavoro "Impieghi Istituzioni e Autorità amministrative indipendenti"

Il Gruppo di lavoro appartiene alla categoria dei percorsi dell'efficienza allocativa, misurata sulla distribuzione degli impieghi tra le unità organizzative interne e sulle quantità di *output* realizzati distinti tra prodotti a clienti esterni e prodotti a clienti interni. Obiettivo immediato è l'individuazione di eventuali unità organizzative ridondanti che dovessero essere presenti nelle strutture. Saranno considerate le Autorità amministrative indipendenti di medie dimensioni (tra 100 e 450 unità di personale): Anac, Antitrust, Agcom, Arera, Art, Cnel, Ivass e Privacy.

Il tema è stato oggetto di analisi nel Convegno organizzato dall'Associazione Ficiesse il 4 marzo 2016³⁶.

AUTORITÀ AAA (dati relativi all'anno 2017)

(a) Consistenza organica media *
n.ro

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

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

(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 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.

(d) Unità organizzative indicate nell'organigramma ufficiale	(e) Ore/persona complessivam. impiegate	(f) Macrotipologie attività svolte (produzione diretta e/o di funzionamento)	(g) N.ro prodotti finali a clienti esterni	(h) N.ro prodotti finali a clienti interni
	***	•••	***	
	•••		•••	
TOTALI	*			

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

Fig. 19
Tabella dell'efficienza allocativa

PRINCIPALI AZIONI DA SVOLGERE

Viene avviato un accesso civico generalizzato per ottenere dalle Autorità interessate i dati indicati nelle tabelle in figura 19. Vengono individuate le Autorità/Istituzioni con i migliori indici di efficienza allocativa (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). Vengono individuate le eventuali unità organizzative ridondanti o a bassa produttività. Vengono avviati dialoghi partecipativi per il potenziamento delle unità organizzative di produzione diretta.

6.4 II Gruppo di lavoro "Rimborsi iva"

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

TABELLA RIMBORSI IVA

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

(omissis)

Fig. 20 Tabella del numero e dei tempi medi dei rimborsi iva effettuati

PRINCIPALI AZIONI DA SVOLGERE

Viene avviato un accesso civico generalizzato nei confronti dell'Agenzia delle Entrate per ottenere i dati indicati nella tabella in figura 20 . Viene individuata la Direzione provinciale che ha ottenuto i risultati migliori. Si chiede alle altre Direzioni provinciali di adottare soluzioni organizzative e di lavoro analoghe a quelle che hanno consentito di raggiungere le prestazioni *benchmark*. 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 ottenuti.

Parte terza

I percorsi dall'alto

Capitolo Sette

RELAZIONI CON I SISTEMI DI CONTABILITÀ PUBBLICA

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 complementarietà, giacché i monitoraggi effettuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze³⁷ 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 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 normativi³⁸, le finalità³⁹ e i principi contabili⁴⁰ <u>di tipo generale</u> della nuova contabilità

³⁷ 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.

³⁸ 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/ del sito internet della Ragioneria Generale dello Stato (le sottolineature sono dello scrivente).

<<II 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) <u>la titolarità di autonomi poteri di gestione dei dirigenti</u>.
- 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) <u>il monitoraggio dei bilanci</u>; <u>la rilevazione e il controllo dei costi</u>.
- "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) <u>un nuovo processo di bilancio pubblico che tiene conto del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali</u>.

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) <u>un sistema di contabilità economica analitica unico per tutte le Amministrazioni Pubbliche</u>. 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)>>

³⁹ 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/ 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).

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)>>

⁴⁰ 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/ 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 de la 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 <u>il costo, cioè il valore delle risorse umane e</u>

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" misurarle⁴¹.

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 <u>relazione di complementarietà quanto</u> ai principi generali delle gestioni e in una <u>relazione di supplenza</u> 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 supplenza che è del tutto legittima, giacché il legislatore prevede⁴² 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>>.

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, <u>vengono correlate alle "destinazioni" delle quali si vuole valutare il risultato</u>: 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)>>

56

⁴¹ 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 dati si raccolgono e si elaborano per supportare le decisioni della dirigenza e della proprietà.

⁴² 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 convenzionali⁴³;
- 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;
- 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 II 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

⁴³ 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.

personale disponibile e sulle unità assegnate a ciascuna unità organizzativa di cui all'organigramma; individua le macrotipologie dei processi di lavoro⁴⁴; individua le macrotipologie di prodotti finali; descrive la struttura delle spese finanziarie⁴⁵; 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.

8.3 L'inizio della misurazione delle dimensioni 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 cosidetta "contabilità industriale" delle organizzazioni che producono servizi per il mercato.

⁴⁴ Attività dirette, attività di funzionamento, attività di supporto agli organi di vertice.

⁴⁵ 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.

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 Etpl: la tabella degli impieghi

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

L'esempio in figura 21 si riferisce alla pubblica amministrazione di fantasia Alfa⁴⁶, organizzazione con attività istituzionali a contenuto giuridico, consistenza organica media nel periodo considerato di 111 unità di personale e un'unica sede di lavoro.

⁴⁶ Esempio tratto dal convegno dell'Associazione Finanzieri 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-ficiesse-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

Sistema informativo presenze

Fonte dati:

Unità organizzativa	Ore/pers.	%
_	impiegate	assorbimento
1) Direzione giuridica A ⁴⁷	<mark>3.967</mark>	<mark>5,41 %</mark>
2) Direzione giuridica B	<mark>4.993</mark>	<mark>6,8 %</mark>
3) Direzione giuridica C	<mark>2.360</mark>	<mark>3,22 %</mark>
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	<mark>2.482</mark>	<mark>3,38 %</mark>
8) Unità giuridica E	<mark>3.149</mark>	<mark>4,29 %</mark>
9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %
10) Unità giuridica F	<mark>1.614</mark>	<mark>2,20 %</mark>
11) Unità giuridica G	<mark>3.594</mark>	<mark>1,9 %</mark>
12) Unità giuridica H	<mark>1.035</mark>	<mark>1,41 %</mark>
13) Unità giuridica I	<mark>3.428</mark>	<mark>4,67 %</mark>
14) Denominazione Struttura 14	non attiva	0%
15) Unità giuridica L	<mark>4.203</mark>	5,73 %
16) Denominazione Struttura 16	1.232	1,68 %
17) Denominazione Struttura 17	764	1,04 %
18) Unità giuridica M	<mark>739</mark>	<mark>1,01 %</mark>
19) Unità giuridica N	<mark>810</mark>	<mark>6,81 %</mark>
20) Denominazione Struttura 20	3.050	4,16 %
21) Ufficio protocollo 21	3.062	4,17 %
22) Unità giuridica 0	<mark>817</mark>	<mark>1,11 %</mark>
23) Ufficio relazioni pubblico 3	<mark>3.534</mark>	<mark>4,82 %</mark>
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	2,15 %
	(<mark>1.116</mark> + 459)	(<mark>1,52%</mark> + 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 %
TOTALI	<mark>73.388</mark>	<mark>100 %</mark>

Fig. 21
Tabella preliminare degli impieghi del I quadrimestre 2017 dell'Opc Alfa

-

⁴⁷ Evidenziati <u>in giallo</u> i Cdr le cui denominazioni lasciano intendere la competenza all'esecuzione di attività di produzione diretta (output a clienti esterni). I Cdr <u>non evidenziati</u> 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 sequenti principali caratteri:

- a) un'<u>accentuata frammentazione di unità organizzative interne</u>: 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 <u>presenza di numerose articolazioni</u> (ben 11) sia di produzione diretta che di funzionamento <u>composte da una sola unità di "personale equivalente"</u> (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, Segreterie) e la corrispondente presenza di Cdr con denominazioni inusuali e atipiche;
- e) la <u>rilevante incidenza di Cdr "Segreterie"</u>, con un'alta percentuale di assorbimento (8,23% del totale).

8.6 Esempio di individuazione di 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.

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.

MUNICIPI DEL COMUNE DI "BETA" Analisi comparativa degli impieghi I QUADRIMESTRE 2017 (Opc di fantasia) Data di rilevazione:01 maggio 2017Oggetto di osservazione:Ore/persona avute a disposiz.Livello di aggregazione:Municipi Comune BetaPeriodo considerato:01 gennaio - 30 aprile 2017Fonte dati:Sistemi informativi presenze

(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(g)
OPC					
	Totale	di cui	di cui	Efficienza	Differenza col
	ore/persona	impiegate in	impiegate in	relativa	benchmark
	avute a	attività	attività	(c x 100 : b)	(Municipio W)
	disposizione	dirette	non dirette		
	dall'Opc	(c = b - d)	(d = b - c)		
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%
Municipio W	(omissis)	(omissis)	(omissis)	<mark>72,79%</mark>	<mark>0%</mark>
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

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.

8.7 L'impatto della pubblicazione nella 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).

8.8 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" ore/persona impiegate nella *macrotipologia* delle "attività di funzionamento"; 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 19, riferito sempre alla pubblica amministrazione (di fantasia) Alfa, operante in settori giuridici, con forza effettiva media di 97 unità, concentrate in un'unica sede⁵⁰.

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

Data di rilevazione: 01.05.2017

Oggetto di osservazione: Ore x tip.attività - Prodotti

Livello di aggregazione: Unitàorganizzative

P.A. Alfa

Periodo considerato: II quadrimestre 2017
Fonte dei dati: Sistema inform. presenze
Sist. inform. produzione

	Ore/pers.	%		Prodotti	Prodotti
Unità organizzativa	complessi	assorbi-	Macrotipologia	finali	finali
	-vamente	mento	attività svolte	a clienti	a clienti
	impiegate			interni	esterni
1) Direzione giuridica A	<mark>3.967</mark>	<mark>5,41 %</mark>	Attività dirette		<mark>690</mark>
2) Direzione giuridica B	<mark>4.993</mark>	<mark>6,8 %</mark>	<mark>Attività dirette</mark>		<mark>722</mark>
3) Direzione giuridica C	<mark>2.360</mark>	<mark>3,22 %</mark>	<mark>Attività dirette</mark>		<mark>552</mark>
4) Denominazione Struttura 4	2.224	3,03 %	Attività di funzionamento	324	
5) Dipartimento Amministraz.	6.979	9,51 %	Attività di funzionamento	610	
6) Denominazione Struttura 6	582	0,79 %	Attività di funzionamento	44	
7) Unità giuridica D	<mark>2.482</mark>	<mark>3,38 %</mark>	<mark>Attività dirette</mark>		<mark>438</mark>
8) Unità giuridica E	3.149	<mark>4,29 %</mark>	<mark>Attività dirette</mark>		<mark>95</mark>

 $^{^{\}rm 48}$ Rappresentate dai processi di lavoro dedicati alla produzione di $\it output$ a clienti esterni.

⁴⁹ Rappresentate dai processi di lavoro diversi da quelli costituenti attività dirette (amministrazione, personale, logistica, indirizzo e controllo, stampa, formazione, cerimoniale, servizi generali).

⁵⁰ 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 www.ficiesse.it/public/2274_Relazioni%20Convegno%20Mettiamo%20I_Italia%20in%20sint onia.pdf).

9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %	Attività funzionamento	120	
10) Unità giuridica F	<mark>1.614</mark>	<mark>2,20 %</mark>	Attività dirette		<mark>39</mark>
11) Unità giuridica G	<mark>3.594</mark>	<mark>1,9 %</mark>	Attività dirette		<mark>436</mark>
12) Unità giuridica H	<mark>1.035</mark>	<mark>1,41 %</mark>	Attività dirette		<mark>34</mark>
13) Unità giuridica I	<mark>3.428</mark>	<mark>4,67 %</mark>	Attività dirette		<mark>6</mark>
14) Denominazione Strutt. 14	non	0%			
	attiva				
15) Unità giuridica L	<mark>4.203</mark>	<mark>5,73 %</mark>	Attività dirette		<mark>254</mark>
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	<mark>739</mark>	<mark>1,01 %</mark>	Attività dirette		<mark>84</mark>
19) Unità giuridica N	<mark>810</mark>	<mark>6,81 %</mark>	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 0	<mark>817</mark>	<mark>1,11 %</mark>	Attività dirette		<mark>38</mark>
23) Ufficio relazioni pubblico 3	<mark>3.534</mark>	<mark>4,82 %</mark>	Attività dirette		<mark>7.153</mark>
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	2,15 %	Attività dirette (ore 1.116)	11	8
	(<mark>1.116</mark> +45	(<mark>1,52%</mark> +	Attività di funz. (ore 459)		
	9)	0,63%)			
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	
Subtotale ore in attività dirette	37.706	51,38 %	Totale output a clienti est.		10.550
Subtotale ore in att. funzionam.	35.682	48,62 %	Totale output a clienti est.	26.564	10.550
TOTALE ORE IMPIEGATE	73.388	100 %	rotale output a chefiti int.	20.504	

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

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)

Data di rilevazione: 01.05.2017

Oggetto di osservazione: Ore x tipol. att. - Prodotti

P,A. Beta

Livello di aggregazione: Unitàorganizzative Periodo considerato: II quadrimestre 2017 Fonte dei dati: Sistema inform. presenze Sist. inform. produzione

	Ore/pers.	%		Prodotti	Prodotti
Unità organizzativa	complessi-	assorbi-	Macrotipologia	finali	finali
	vamente	mento	attività svolte	a clienti	a clienti
	impiegate			interni	esterni
1) Unità giuridica 1	<mark>6.746</mark>	<mark>10,05 %</mark>	Attività dirette		<mark>1.288</mark>
2) Unità giuridica 2	12.169	<mark>18,1 %</mark>	Attività dirette		<mark>432</mark>
3) Unità giuridica 3	<mark>5.900</mark>	<mark>8,77 %</mark>	Attività dirette		<mark>886</mark>
4) Unità giuridica 4	<mark>7.613</mark>	<mark>11,36 %</mark>	Attività dirette		<mark>1.321</mark>
5) Unità giuridica 6	3.321	<mark>4,87 %</mark>	<mark>Attività dirette</mark>		<mark>83</mark>
6) Ufficio Relazioni Pubblico	<mark>6.160</mark>	<mark>9,23 %</mark>	<mark>Attività dirette</mark>		<mark>8.112</mark>
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	
Cultitatala analin attività	41 000	<u> </u>	Takala aukauk a aliauti ust		10 100
Subtotale ore in attività dirette	41.909	63,38 %	Totale output a clienti est.	10.505	<mark>12.132</mark>
Subtotale ore in att. funzionam.	24.223	36,62 %	Totale output a clienti int.	18.525	
TOTALE ORE IMPIEGATE	<mark>66.132</mark>	<mark>100 %</mark>			

^{*} 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

Esempi di benchmarking dalle tabelle impieghi/attività/prodotti 8.9

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.

8.10 II 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.

I dati indicati nella tabella in figura 25, riferiti alla provincia (di fantasia) di AAA, 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 dei 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".

Tali dati di *outcome* avviano una dialettica interna all'Opc Questura di AAA e una dialettrica 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 delinquenziali specializzati provenienti da altre aree che hanno cominciato ad operare nel territorio della provincia di AAA.

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

8.11 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 26, riporta l'impostazione della tabella degli outcome "Truffe agli anziani" richiesta dal Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil e dall'Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà Ficiesse al Dipartimento della Pubblica Sicurezza e al Comando Generale dei Carabinieri con accesso civico generalizzato del 6 novembre 2017⁵¹ nell'ambito del Gruppo di lavoro di cui al precedente paragrafo 6.1.

Numero truffe e furti con destrezza in danno di ultra 65enni oggetto di informative ad Autorità									
Gi	Giudiziarie da parte di Uffici della Polizia di Stato								
Province e Regioni Anno 2014 Anno 2015 Anno 2016 I sem. 2017									
Torino									
Vercelli									
Novara									
Cuneo									
Asti									

⁵¹ Gli atti di accesso sono disponibili sul sito www.italiatrasparente.it.

67

Alessandria		
Biella		
Verbano-Cusio-Ossola		
Totali Piemonte		
	(omissis)	
Sassari		
Nuoro		
Cagliari		
Oristano		
Olbia-Tempio		
Ogliastra		
Medio Campidano		
Carbonia-Iglesias		
Totali Sardegna		
TOTALI NAZIONALI		

Fig. 26

Tabella dell'outcome "Truffe agli anziani"

8.12 II 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.

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

La figura 27 riporta gli obiettivi assegnati dal livello nazionale dell'Agenzia delle Entrate ai livelli dipendenti per l'esercizio 2016 tratta dal sito internet istituzionale⁵².

http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Performance+new/Piano+della+Performance/Piano+performance+2016-

 $2018/\text{Ciclo} + \text{obiettivi} + 2016/\text{Ciclo} + \text{di} + \text{pianificazione} \\ -\text{programmazione} + \text{e} + \text{matrice} + \text{degli} + \text{obiettivi} + 2016.$

⁵² Dati reali tratti da:

Agenzia delle Entrate OBIETTIVI ASSEGNATI

a Direzioni Centrali, Direzioni Regionali, Direzioni provinciali e Unità territoriali per l'esercizio 2016 Data di assegnazione: 30.12.2015

Oggetto di osservazione: Obiettivi numerici/descrittivi Livello di aggregazione: Strutture organizzative int.

Periodo considerato: Esercizio 2016

Fonte dei dati: Sito www.agenziaentrate.gov.it

per resercizio 2010	Tome act as		Bito www.	agenziaenti	ate.gov.it
Descrizione obiettivi	Quantità	Direz.	Direz.	Direz.	Unità
		Centrali	Regionali	Provinc.	territor.
Obiettivo strategico 1 - Migliorare la qualità dei servizi ai					
contribuenti					
Percentuale di utilizzo della cassa stanziata sui capitoli dei	90%	Х			
rimborsi					
N. di rimborsi IVA lavorati/magazzino	70%	Х	Х		Х
N. di rimborsi Imposte Dirette pregressi lavorati/magazzino	70%	Х	Х		
Controlli preventivi degli esiti della liquidazione					
automatizzata effettuati ai sensi dell'art. 36-bis del D.P.R. n.	1.000.00	Х	Х		Х
600/73 e 54-bis e del D.P.R. n. 633/72	0				
Capacità di promuovere il canale telematico misurata come					
percentuale di utilizzo di CIVIS e dell'applicativo per la	43%		Х		
registrazione dei contratti di locazione RLI					
Barometro della qualità dei servizi catastali e di pubblicità	90%	Х		Х	
immobiliare					
Attivazione della Carta dei servizi	SI/NO	Х			
Svolgere un'indagine di Customer Satisfaction sui nuovi					
front office integrati (area Entrate e area Territorio)	SI/NO	Х			
Percentuale di istanze pervenute tramite CIVIS e lavorate	95%		Х	Х	
entro 3 giorni					
Svolgere un'indagine di <i>Customer Satisfaction</i> sui servizi	SI/NO	Х			
erogati dai Centri di Assistenza Multicanale					
Percentuale di contribuenti che hanno prenotato un	90%				Х
appuntamento serviti entro 10 minuti dall'orario fissato					
Percentuale di atti di aggiornamento catastali e cartografici				Х	
evasi					
Percentuale di atti di aggiornamento di pubblicità				Х	
immobiliare lavorati					
Obiettivo strategico 2 - Migliorare il livello di			l .	I	
adempimento spontaneo					
Numero di comunicazioni volte a favorire l'emersione	400.000	Χ		Х	Х
dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto					
inviate ai contribuenti					
Versamenti spontanei da attività volte a favorire	250	Х		Х	Х
l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun	euro/mln				
soggetto					
Rapporto tra il numero di provvedimenti emessi, ai fini					
dell'accesso o dell'esclusione al regime opzionale della	30%	Χ	Х		
cooperative compliance , rispetto al numero delle istanze di					
adesione al regime presentate dai contribuenti entro il					
30/08/2016					
Percentuale di istanze di collaborazione volontaria esitate al	100%	Χ		Х	1

31/12/2016					
Adeguamento spontaneo in dichiarazione alle risultanze	2,1	Х			
degli studi di settore	euro/mld				
Incremento percentuale delle istanze di accordo preventivo	20%	Х			
concluse (Ruling internazionale)					
Percentuale di risposta agli interpelli ordinari entro 80	20%		Χ		
giorni dalla data di ricezione dell'istanza					
Obiettivo strategico 3 - Ottimizzare l'attività di controllo					
Riscossioni complessive da attività di contrasto	15	Χ	Х	Х	Х
dell'evasione	euro/mld				
Valore mediano della maggiore imposta definita per		Χ	Х	Х	
adesione e acquiescenza relativa agli accertamenti eseguiti	16.000				
nei confronti delle imprese di grandi dimensioni e delle					
imprese di medie dimensioni					
Numero di controlli elettronici ai sensi dell'art. 36-ter e 41-	700.000	Χ			Χ
bis del D.P.R. n. 600/73					
Incidenza percentuale dei costi dell'Agenzia sul gettito	0,90%	Х			
incassato					
Numero di atti di aggiornamento tecnico (Tipi mappali e di	3.500			Х	
frazionamento) controllati in sopralluogo - Catasto terreni					
Numero di verifiche effettuate su unità immobiliari per	30.000			Х	
mancata presentazione di atti di aggiornamento - Catasto					
fabbricati					
Numero di verifiche effettuate sul classamento delle unità	400.000			Х	
immobiliari urbane presenti nei documenti di					
aggiornamento presentati (DOCFA) - Catasto fabbricati					
Obiettivo strategico 4 - Ottimizzare l'attività di controllo					
Percentuale di sentenze definitive totalmente e	64%	Χ	Χ	Х	
parzialmente favorevoli all'Agenzia					
Percentuale degli importi decisi definitivamente a favore	59%	Х	Х	Х	
dell'Agenzia					
Percentuale degli importi decisi definitivamente a favore	70%	Х	Х	Х	
dell'Agenzia					

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 adequato ai percorsi Etpl avviati su richiesta degli *stakeholder* territoriali.

Per questo, come spiegato necapitolo 6, 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 risultatati 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.

8.14 II 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 28, 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

Data di rilevazione: 01.01.2018

Oggetto di osservazione: Reati commessi prov. di AAA

Periodo considerato: Anni 2015-2017 Fonte dei dati: CED Polizia di Stato

Anno 2015	Anno	2016	Anno 2017			
		Differ.		Differ.		Differ. Da
Reati	N°	Da anno	N°	Da anno	N°	anno
		preced.		preced.		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 anzia	ni	11	+11	19	+8	102	+83
Ecc.		1.503	1.374	1.533	+30	1.675	+142
Totale reati	G.Fortuna2017	2.333	+129	2.018	+315	1.999	-19

Fig. 28 Tabello 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.

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" recante la descrizione degli interventi, delle loro finalità, del modello logico di gestione per obiettivi che si intendeva adottare, dei gruppi coordinati di 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 cosidetto "indice di efficienza relativa", rappresentato dal rapporto tra l'esatto subtotale delle risorse umane impiegate in

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

attività dirette e l'esatto subtotale 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" ⁵⁴.

In particolare, il Progetto:

- 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;
- 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 organizzativa⁵⁵;

⁵⁴ II Progetto Sid 2004 è disponibile alla pagina http://www.giuseppefortuna.it/wp-content/uploads/2014/04/Progetto-Sid-2004.pdf.

⁵⁵ 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 ww.giuseppefortuna.it/wp-content/uploads/2015/08/Pdf-presentazione-tivoli-17_9_2014_0001.pdf.

- 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" 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);
- 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 produzione effettive.

⁵⁶ Si veda il precedente paragrafo 2.8.

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.

Sennonché, 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 in figura 29 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

<u>Tabella 1</u> IMPIEGHI PER MACROTIPOLOGIE

Codici	Descrizione	Destinatari prodotti finali
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

<u>Tabella 2</u> IMPIEGHI IN ATTIVITÀ DIRETTE

Codici	Missione	Descrizione
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
	esterno	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

<u>Tabella 3</u> IMPIEGHI NELLA MISSIONE CONTRASTO ALL'EVASIONE

Codici	Azioni					
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

Codici	Processi aggregati di lavoro			
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

1		
	Codici	Processi aggregati di lavoro
	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 !e 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 in figura 30 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 inquadrate nell'ambito di un documento di visione triennale denominato "Progetto efficienza Guardia di Finanza" approvato dall'allora ministro delle Finanze Vincenzo Visco⁵⁷.

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.

Per la funzione "Gestione del personale sottufficiali appuntati e finanzieri", al quale si riferisce l'esempio in figura 31, 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);
- è stata individuata quale determinante di costo (cost driver) il dato del personale amministrato calcolato in termini di forza effettiva media presente nel semestre;

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.

⁵⁷ Si vedano le pagine

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	Consolidati di Legione	Risultato impieghi	Principale	Indice di
(per indice		funzione	determinante di	prestazione
di		"Gestione pesaf"	costo (forza	(risultato :
prestazione)			effettiva media)	cost driver)
1	LEGIONE GENOVA	<mark>143.370</mark>	<mark>2.354</mark>	<mark>60,905</mark>
				(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	LEGIONEBOLOGNA	200.790	2.407	83,419
18	LEGIONE MILANO	209.490	2.505	83,629
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

- 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 31;
- 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:
- sono state redatte dai nuclei di analisi schede descrittive analitiche delle q) soluzioni adottate dal best in class⁵⁸:
- 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";
- è stata richiesta la segnalazione al Comando generale delle ulteriori soluzioni i) migliorative eventualmente adottate da altre unità organizzative.
- k) sono stati fissati obiettivi di riprogettazione dei processi di lavoro (reeingineering) ai dirigenti di funzione (Capi Reparto) del Comando generale da attuare sulla base dei suggerimenti ricevuti.

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

(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
Livello	Risultato	Forza	Prestazione	Differenza	OBIETTIVI DI	Ore da	OBIETTIVI 1999
gerarchico	impieghi	effettiv	possibile	(b - d)	IMPIEGO PER	recupe-	in n° militari
"Legioni"	1998	a media	(c X		L'ANNO 1999	rare ri-	equivalenti
		(f.e.m.)	benchmark		(prestazione	spetto al	da recuperare
		1998	60,905)		possibile + 50%	ai dati	riqualificare e
					di differenza)	1998	destinare ad
							attività dirette
							(g : 1702) ⁵⁹
GENOVA	143.370	2.354	<mark>143.370</mark>	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

⁵⁸ 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/;

⁵⁹ "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).

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
Ore da recuperare nella Funzione Gestione Pesaf
168
Militari equivalenti da reimpiegare in attività dirette

Fig. 32
Obiettivi numerici espressi in ore/persona da impiegare nelle attività della "Funzione Gestione Pesaf" nell'esercizio 1999

I documenti analitici di rilevazione sono disponibili alle pagine indicate in nota⁶⁰.

La tabella in figura 32 rappresenta gli obiettivi 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.

⁶⁰ 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.