

Giuseppe Fortuna

IL MANUALE ETPL DEL PROGETTO "ITALIA TRASPARENTE"

www.italiatrasparente.it

*Sburocratizzazione delle pubbliche amministrazioni,
spending review selettiva, merito e prevenzione della corruzione
nelle logiche del Foia italiano*



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

Versione 15 giugno 2018

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

Le pubbliche amministrazioni tendono inevitabilmente all'autoreferenzialità se la legge non le obbliga a misurare e a dar conto, con report uniformi e comparabili tra territori, degli esatti andamenti numerici di tre "dimensioni minime essenziali": risorse umane assorbite dalle diverse tipologie di processi di lavoro (impieghi), specie e quantità di prodotti finali realizzati (output), esiti socioeconomici ottenuti (outcome).

Grazie al nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato (Foia), il "Progetto Italia trasparente" dimostra che il monitoraggio pubblico, anche parziale, di queste informazioni avvia con immediatezza processi interni spontanei di controllo dei costi, aumento della qualità dei servizi pubblici prodotti, valorizzazione del merito "sostanziale", riduzione dei comportamenti opportunistici e prevenzione della corruzione.

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 Centri di responsabilità interni (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. Il benchmarking: pag. 18.
- PAR. 2.8. La differenza tra merito formale e merito 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 da raggiungere in tempi certi: pag. 26.
- PAR. 4.3. Le dimensioni minime essenziali: pag. 27.
- PAR. 4.4. No a obiettivi numerici fissati sulla dimensione stimata delle attività: pag. 27.
- PAR. 4.5. La centralità del benchmarking: pag. 28.
- PAR. 4.6. Rilevazioni per ambiti territoriali e pubblicazione sistematica dei report Etpl: pag. 28.

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 nei confronti dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione e le conclusioni del report valutativo del 13 luglio 2017: pag. 30.
- PAR. 5.3. I percorsi dal basso avviati nel 2017: pag. 32.
- PAR. 5.3.1. Il Gruppo di lavoro "Truffe agli anziani": pag. 35.
- PAR. 5.3.2. Il Gruppo di lavoro "Impieghi della Guardia di Finanza": pag. 36.
- 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. 41.
- PAR. 6.2. Il gruppo di lavoro "Cause di lavoro dei Tribunali civili del Lazio": pag. 48.
- PAR. 6.3. Il Gruppo di lavoro "Prodotti e impieghi in Istituzioni e Autorità amministrative indipendenti": pag. 50.
- PAR. 6.4. Il Gruppo di lavoro "Tempi dei rimborsi iva": pag. 52.

PARTE TERZA: I PERCORSI ETPL DALL'ALTO.

CAPITOLO SETTE: Relazioni delle metodologie Etpl con i Sistemi di contabilità pubblica.

- PAR. 7.1. La relazione dei percorsi Etpl con il Sistema di contabilità finanziaria: pag. 54.
- PAR. 7.2. La relazione con il Sistema unico di contabilità economica: pag. 54.

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

- PAR. 8.1. Le analisi della fase dell'avvio: pag. 58.
- PAR. 8.2. Il documento di visione: pag. 58.
- PAR. 8.3. L'inizio della misurazione delle dimensioni minime essenziali: pag. 59.
- PAR. 8.4. Motivi della scelta Etpl di non procedere a misurazioni numeriche della dimensione "attività": pag. 59.
- PAR. 8.5. Il primo report Etpl: la tabella degli impieghi: pag. 60.
- PAR. 8.6. Esempio di individuazione di benchmark tratti dalle tabelle degli impieghi: pag. 62.
- PAR. 8.7. L'impatto della pubblicazione nella rete intranet delle prime tabelle sugli impieghi: pag. 63.
- PAR. 8.8. Il secondo report Etpl: la tabella impieghi/attività/prodotti: pag. 64.
- PAR. 8.9. Esempi di benchmarking dalle tabelle impieghi/attività/prodotti: pag. 66.
- PAR. 8.10. Il Terzo report: la tabella degli outcome: pag. 67.
- PAR. 8.11. Esempi di benchmarking dalle tabelle degli outcome: pag. 68.
- PAR. 8.12. Il quarto report: la tabella obiettivi: pag. 69.
- PAR. 8.13. L'esempio dell'Agenzia delle entrate e del Gruppo di lavoro Etpl sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario: pag. 69.
- PAR. 8.14. Il quarto report: la tabella degli outcome e l'esempio della Questura di AAA: pag. 72.

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. 74.
- PAR. 9.2. L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di piccole dimensioni: pag. 75.
- PAR. 9.3. L'avvio delle metodologie Etpl in un ente locale: pag. 75.

CAPITOLO DIECI: Le fasi successive (cenni).

- PAR. 10.1. La Fase dello sviluppo: pag. 77.
- PAR. 10.2. Le nozioni di incarico e di impiego: pag. 77.
- PAR. 10.3. La struttura della "Nomenclatura generale dei codici d'impiego": pag. 77.
- PAR. 10.4. I vantaggi della struttura a nomenclatura: pag. 80.
- PAR. 10.5. Fase del consolidamento: esempio di benchmarking interno nella Guardia di finanza: pag. 81.

INTRODUZIONE

Molte pubbliche amministrazioni sono ancora oggi avvertite come “macchine dei misteri”, strutture dal funzionamento incomprensibile perfino ai dipendenti che vi lavorano, figuriamoci per chi proviene dall'esterno, come un'organizzazione civica, un'associazione di categoria, un assessore, un sindaco e talvolta perfino un ministro.

Eppure, sono trascorsi ben ventotto anni dalla legge 241 del 1990 che, s'era detto, avrebbe trasformato le amministrazioni italiane nelle “case di vetro” sognate un secolo prima da Filippo Turati, un lungo lasso di tempo durante il quale sono intervenute anche molte altre norme: per separare funzioni e compiti della politica da quelli della dirigenza, per affiancare un sistema di contabilità economica alla tradizionale contabilità finanziaria, per costituire dipartimenti, autorità, servizi e organismi interni ed esterni di valutazione e controllo, per definire il concetto di “trasparenza totale”.

Com'è possibile, perciò, essere ancora così indietro nella classifiche internazionali dell'efficienza, della trasparenza e della prevenzione della corruzione?

A nostro avviso, il motivo sta scritto a chiare lettere nell'articolo 18 del decreto legislativo 165 del 2001, testo unico delle norme generali sull'ordinamento delle amministrazioni pubbliche, per il quale <<*sulla base delle indicazioni di cui all'articolo 59 del presente decreto i dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale 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*>>.

Il successivo articolo 59 del 165 richiama il rispetto delle disposizioni del Ministero dell'Economia e del Dipartimento della Funzione pubblica in tema di controllo finanziario dei costi, ma tali disposizioni – ecco il punto – rimangono sull'impostazione di carattere generale e formale del sistema di contabilità economica lasciando ancora oggi ai vertici dirigenziali delle singole amministrazioni le decisioni sostanziali, di dettaglio, su quali dimensioni elementari misurare, come misurarle e addirittura “se” misurarle. Insomma, è come se codice civile e discipline ragionieristiche consentissero alle stesse imprese di decidere quali poste considerare elementi positivi e negativi di reddito, con quali criteri misurarle e se rappresentarle o meno nei loro bilanci annuali.

Il risultato è l'inevitabile tendenza all'autoreferenzialità delle nostre pubbliche amministrazioni.

Da queste osservazioni prendono le mosse i “Sistemi Etpl”, metodologie di misurazione delle gestioni pubbliche che considerano e integrano tra loro quattro prospettive: quelle dell'Efficienza e della Trasparenza, quella della Partecipazione delle organizzazioni civiche e quella della cultura e della pratica della Legalità nei singoli territori.

Sono due le osservazioni fondamentali dei sistemi Etpl. La prima è che le organizzazioni pubbliche, alla stregua di quelle orientate al mercato, si concentrano anch'esse, inevitabilmente, non sugli obiettivi meramente descrittivi ma su quelli espressi in “numeri finiti” da raggiungere in “tempi certi”, rappresentati normalmente dall'anno. La seconda è che gli obiettivi numerici da raggiungere entro l'anno vanno determinati, tutte le volte che sia materialmente possibile, prendendo a riferimento non medie, standard o *spending review* lineari ma le prestazioni migliori già conseguite a livello nazionale, dette “*benchmark*”.

Etpl supera i problemi causati dall'articolo 18 del decreto 165 facendo rilevare in report annuali alle pubbliche amministrazioni gli andamenti numerici delle cosiddette "dimensioni minime essenziali" rappresentate: dalle quantità di risorse umane impiegate dalle unità organizzative interne nei loro processi di lavoro (i c.d. impieghi); dai prodotti "finali" realizzati e versati ai clienti esterni (i c.d. *output*); dall'andamento dei fenomeni socioeconomici di competenza istituzionale distinti per territori (i c.d. *outcome*). Dimensioni chiamate così perché fisiche, e quindi non stimate, semplici, intuitive e presenti in tutte le organizzazioni pubbliche, di qualunque tipo, genere e forma.

Il **benchmarking**, invece, è una tecnica attraverso la quale: a) vengono individuati i risultati migliori in termini di impieghi, *output* e andamento degli *outcome*; b) vengono svolte analisi sulle modalità organizzative e di lavorazione che detti risultati hanno reso possibili; c) vengono fissati a tutte le altre organizzazioni per gli anni successivi obiettivi numerici di graduale avvicinamento alle prestazioni *benchmark*.

Fino al 2016, le metodologie Etpl, come previsto dall'articolo 18, potevano essere attuate soltanto su decisione dei dirigenti di vertice attraverso "percorsi dall'alto", come avvenuto tra il 1996 e il 2004 in una istituzione di grandi dimensioni (la Guardia di Finanza) e in una di piccole (l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali) nonché nel 2014, sebbene per un brevissimo periodo, presso un Comune di medie dimensioni (Tivoli).

Ma dal 23 dicembre 2016 è stato introdotto un nuovo diritto che permette di intraprendere anche "percorsi dal basso" su iniziativa di organizzazioni civiche, sindacali e di categoria attive nei singoli territori. 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, che permette oggi a "chiunque" di ottenere qualunque dato, documento e informazione detenuto da qualsivoglia pubblica amministrazione senza la necessità di 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 Tribunale Amministrativo Regionale.

A seguito di tale novità, l'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà (Ficiesse) ha deciso di unire le esperienze condotte presso Guardia di Finanza e Garante della privacy con quelle di "negoziante sociale territoriale" condotte da diversi anni dal Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil in numerosi comuni, province e regioni avviando i gruppi di lavoro del "Progetto Italia trasparente".

L'odierno Manuale, strutturato su versioni successive, è diviso in tre parti. Nella prima vengono illustrate le terminologie, i concetti e le regole di base delle logiche Etpl; nella seconda sono illustrati i percorsi dal basso avviati dai gruppi di lavoro; nella terza, si fa cenno ai percorsi dall'alto attuati nella Guardia di Finanza e nel Garante della privacy e avviati presso il Comune di Tivoli.

Nel sito **www.italiatrasparente.it** vengono pubblicati tutti gli atti che sono stati e verranno prodotti: istanze di accesso civico generalizzato presentate, dati numerici pervenuti dalle pubbliche amministrazioni, provvedimenti di diniego opposti, istanze di riesame inviate ai responsabili della trasparenza, corrispondenza intermedia, report valutativi redatti dai gruppi di lavoro, atti di dialogo cooperativo, atti di partecipazione degli *stakeholder* territoriali alle fasi della determinazione degli obiettivi e della valutazione dei risultati raggiunti, ricorsi TAR e Consiglio di Stato e relative sentenze.

Con piena libertà, per chiunque lo desideri, 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 cosiddetto 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 finalità⁴ 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 riguardare 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 singola, mentre un documento è lo strumento che contiene una o una molteplicità di informazioni.

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

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

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

Un dato personale, perciò, può essere, oltre che un nome, un'immagine, un suono 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 non costituiscono dati personali i "dati meramente numerici" riferiti non ad una persona fisica ma a una pubblica amministrazione o ad una sua articolazione organizzativa interna.

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

Capitolo Due

I CONCETTI 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 cosiddetti "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'Efficienza, che fissa le regole e i principi di misurazione e rilevazione delle tre dimensioni minime essenziali;
- ✓ la prospettiva della Trasparenza, 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 Partecipazione, 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 Legalità, 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 attraverso due tipi di approcci 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 centri di responsabilità interni (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.

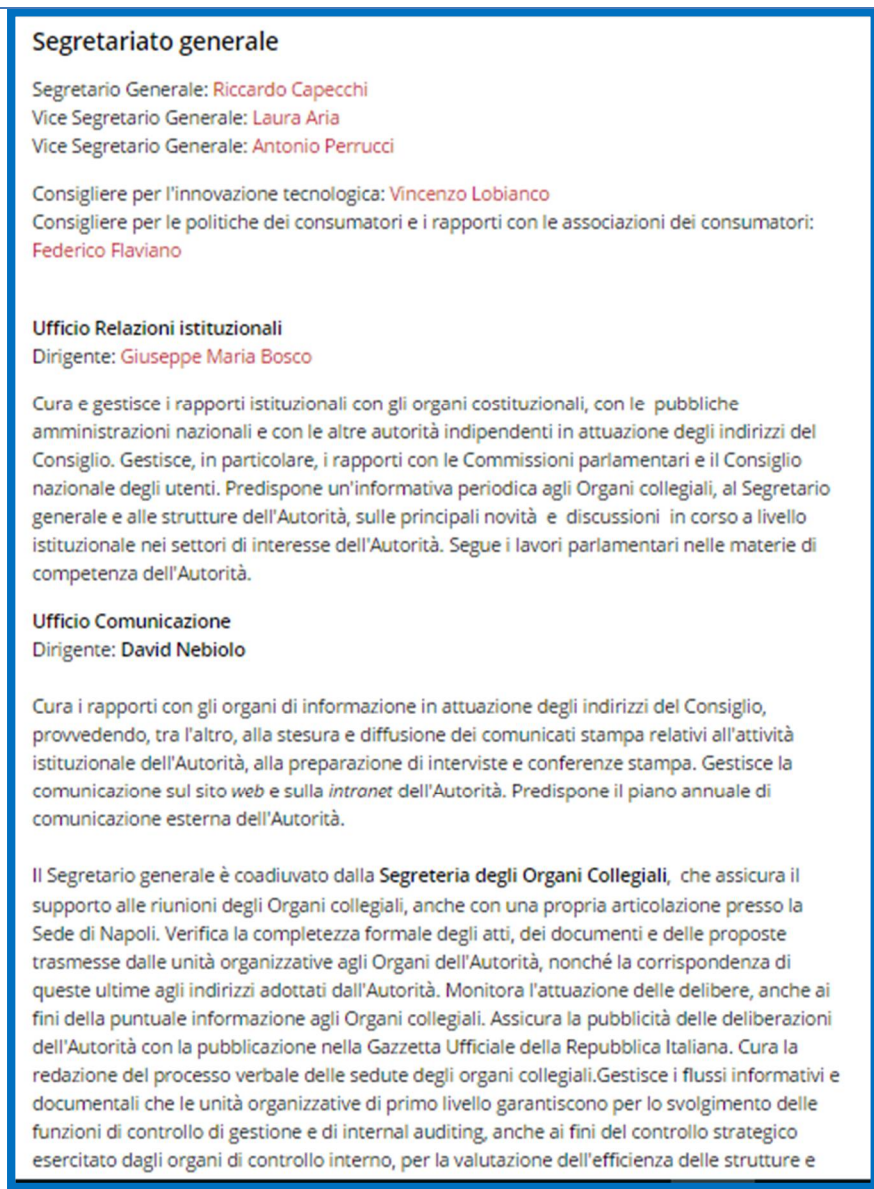


Fig. 2

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 rilevato assolutamente centrale 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.) non ne esista una ideale in assoluto, 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 capacità 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 è obbligatoria ex art. 13, comma 1, 14 marzo 2013, n. 33⁶.

2.4 Gli obiettivi

Gli 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 amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze; b) all'articolazione degli uffici, le competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici; c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche; d) all'elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali.>>

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 Il benchmarking

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

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 convenienza di una maggiore cooperazione per esaminare nel dettaglio i processi di lavoro delle rispettive unità organizzative interne.

Così è nato il *benchmarking* come viene concepito oggi e le metodologie formulate nel tempo hanno consentito a chi coopera di ridurre i costi, migliorare la qualità dei prodotti ottenuti e di ristrutturare intere organizzazioni.

L'obiettivo del *benchmarking* è duplice: da una parte capire, cioè analizzare i processi per individuare le cause che stanno all'origine della differenza di prestazione rispetto al *best in class*; dall'altra parte gestire, cioè rimuovere tali cause dando corso alle azioni di cambiamento più opportune.

Il *benchmarking* è applicabile sia alle imprese che competono sul mercato, sia alle organizzazioni senza fini di lucro, comprese le pubbliche amministrazioni. Il suo oggetto può essere il più vario: si possono confrontare le caratteristiche di un prodotto, i costi di produzione, le modalità di svolgimento dei processi di lavoro e altro.

Le entità da confrontare possono essere sia intere organizzazioni, 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 La 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 comportamenti 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.

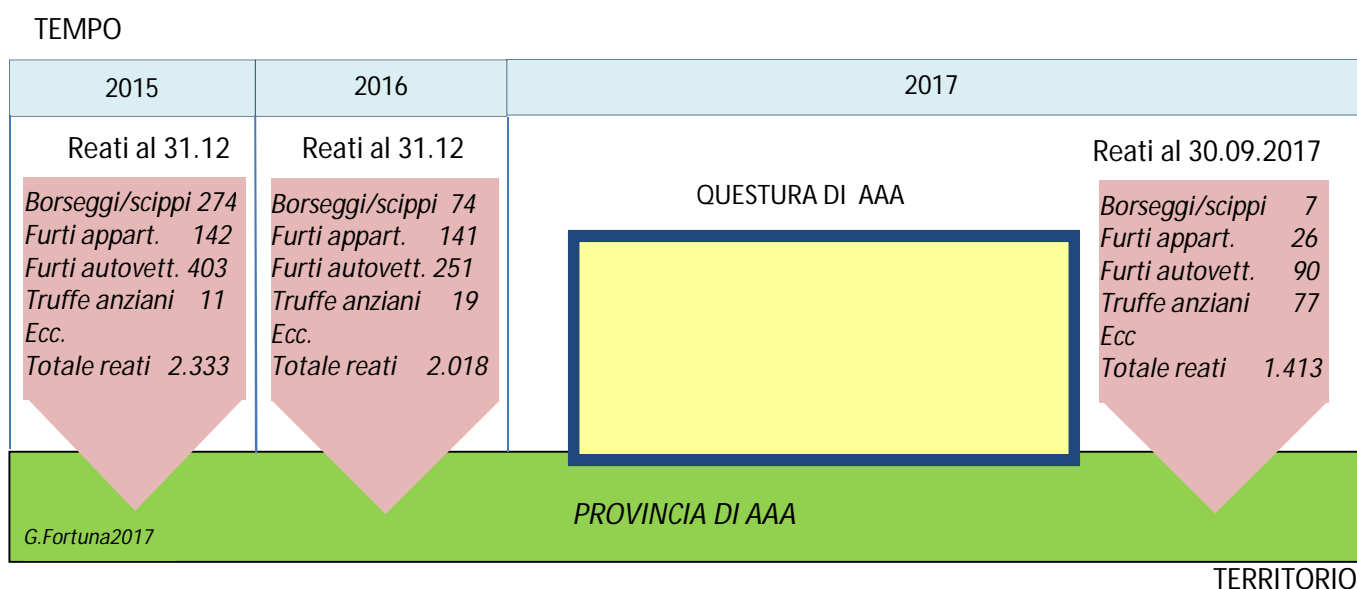


Fig. 3
Dimensioni comuni esterne dell'Opc Questura di AAA

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 territorio, cioè dall'esatto ambito territoriale in cui l'Opc è competente a svolgere le sue funzioni;
- 2) dal tempo in cui le funzioni sono svolte, espresso normalmente (anche se non necessariamente) in anni solari;
- 3) dall'andamento fenomeni sociali ed economici, i cosiddetti outcome, 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:

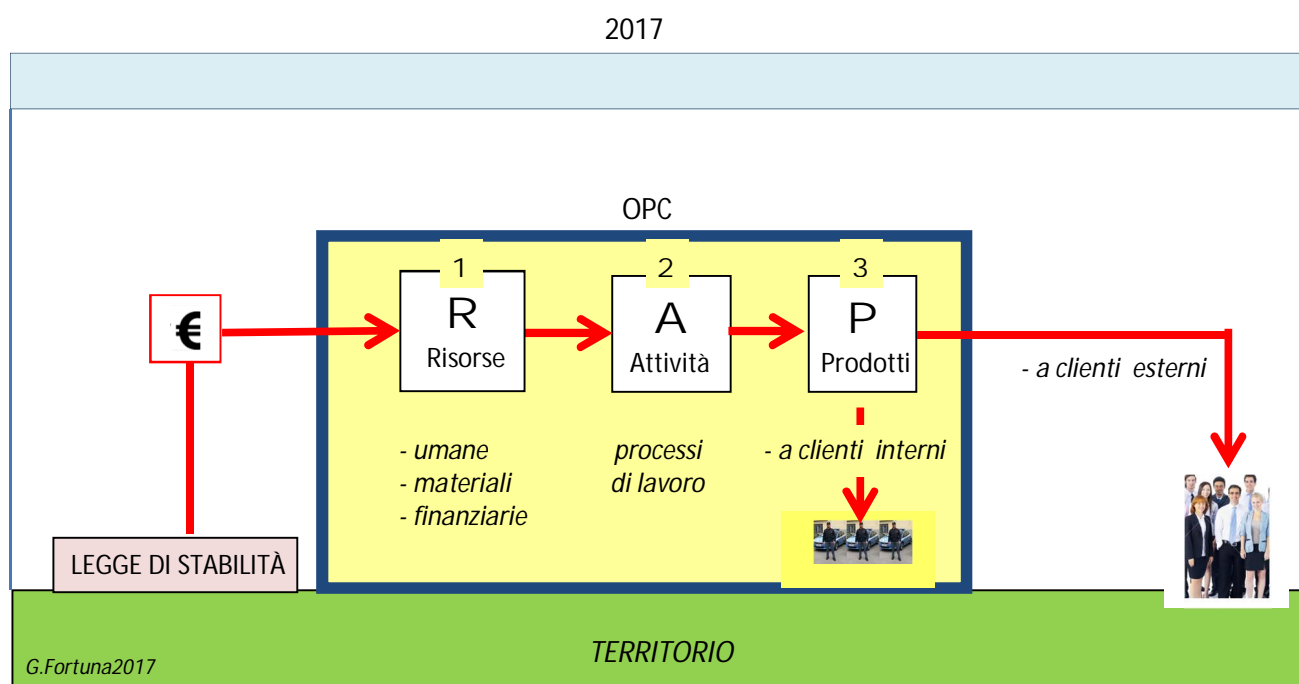


Fig. 4
Le dimensioni comuni interne

- 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 risorse (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.

È fondamentale, nei sistemi Etpl, distinguere tra prodotti a clienti esterni e prodotti a 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

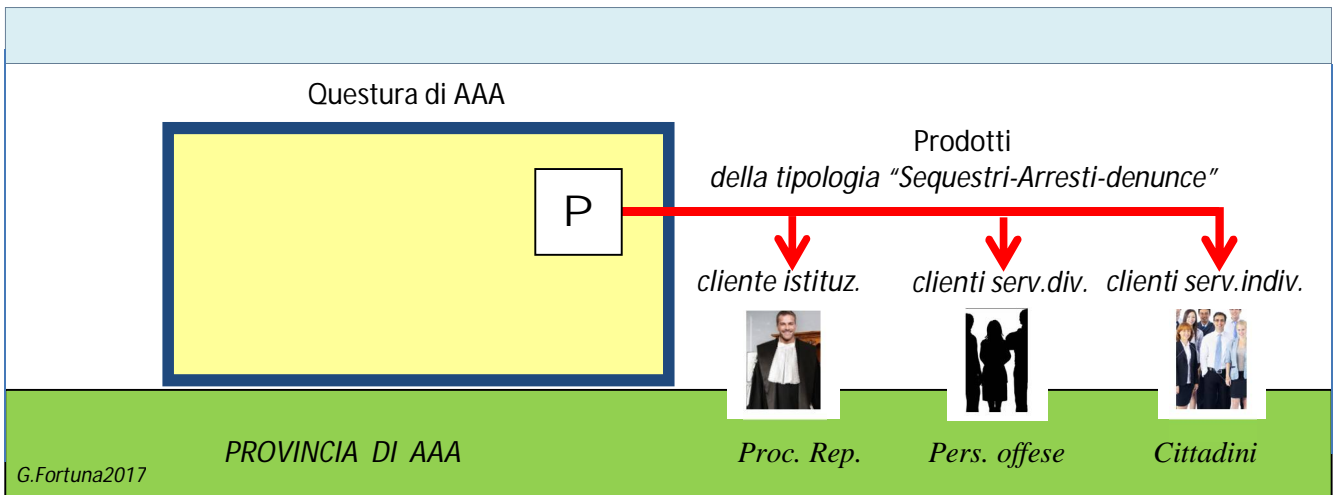


Fig. 5

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

2017

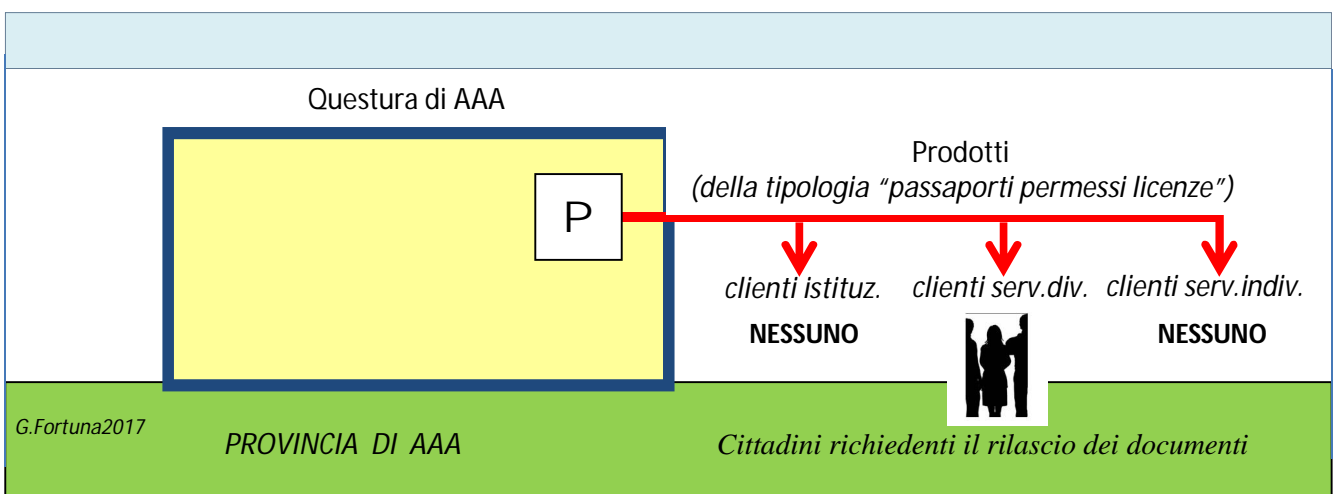


Fig. 6

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 ETPL E DIMENSIONI MINIME ESSENZIALI

4.1 Le regole fondamentali dei sistemi Etpl

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

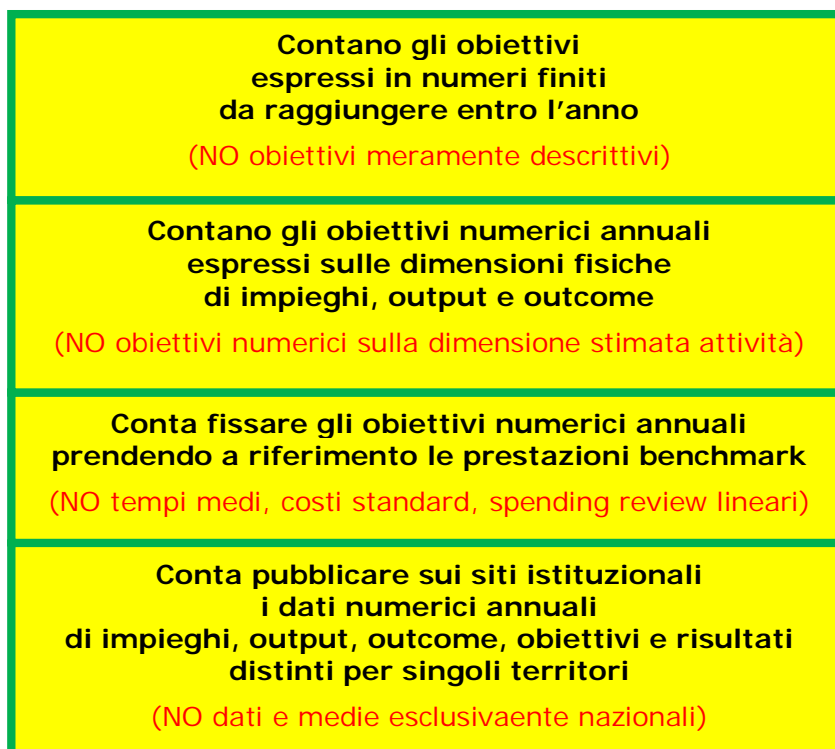


Fig. 7

Le quattro regole fondamentali dei percorsi Etpl

4.2 Obiettivi espressi in numeri finiti da raggiungere in tempi 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 clienti 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 numerici 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. Vuol dire esattamente il contrario. 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 per singoli territori. 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

IL PROGETTO ITALIA TRASPARENTE

5.1 Il Progetto Italia trasparente

I percorsi Etpl "dal basso" sono quelli avviati su iniziativa di organizzazioni civiche, organizzazioni sindacali e associazioni d'impresa attraverso il cosiddetto *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 "Progetto Italia trasparente" 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 nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e il report valutativo del 13 luglio 2017

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:

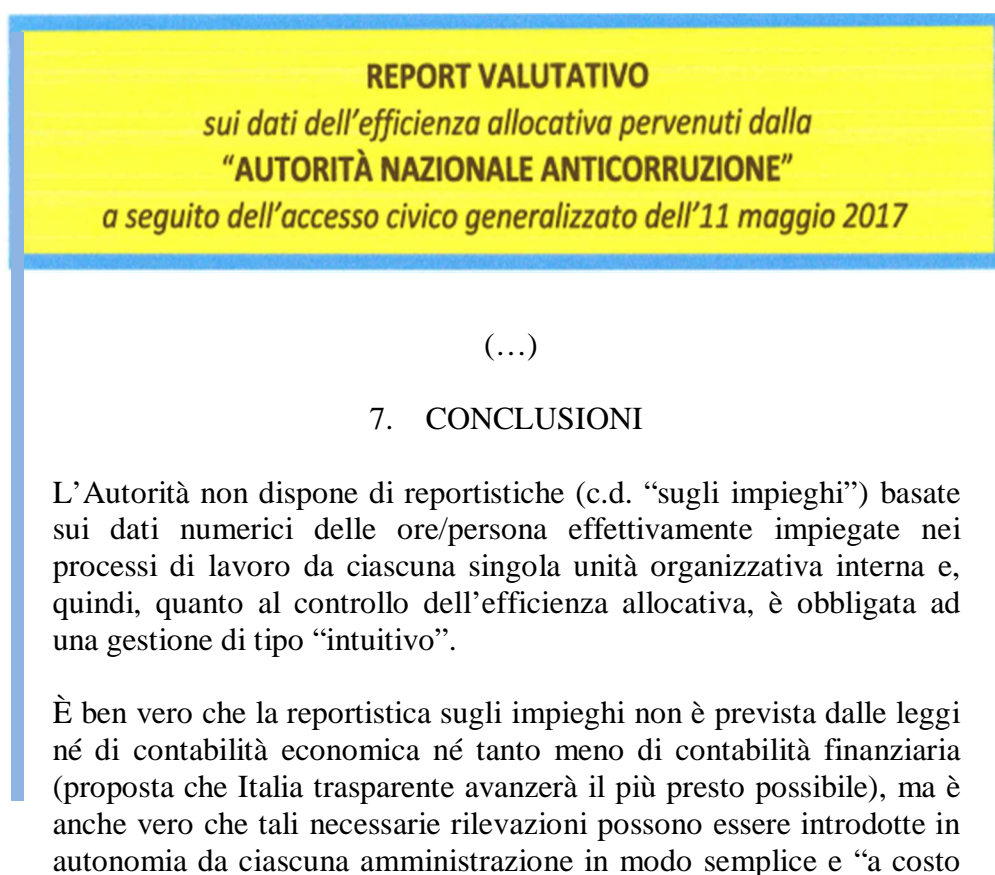
¹³ Si veda www.italiatrasparente.it/il-manuale-2018-dei-percorsi-etpl/.

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 finalità esplorative non ha dato luogo a comparazioni con istituzioni omologhe ma si è conclusa con la redazione di un rapporto valutativo sulle criticità rilevate¹⁷ le cui conclusioni sono riportate in figura .



¹⁵http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/ana_cdocs/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneDegliUffici/Organigramma/2016/Organigramma.Anac.01.12.16_new.pdf

¹⁶ <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/06/Risposta-Anac-del-9-giugno-2017.pdf>.

¹⁷ <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/07/Report-valutativo-Italia-trasparente-su-tabella-impieghi-Anac.pdf>.

zero”, trattandosi di dati numerici già disponibili in quanto provenienti dai sistemi informativi sulle presenze utilizzati per il pagamento mensile delle ore d’obbligo e delle ore di straordinario.

Sarà possibile, in tal modo:

- a) passare da gestioni intuitive a gestioni basate su dati contabili certi, continui e confrontabili con quelli di organizzazioni omologhe;
- b) fissare obiettivi precisi di miglioramento dell’efficienza allocativa parametrati sui dati oggettivi delle “prestazioni-*benchmark*”, permettendo così l’attivazione di azioni di analisi, controllo e contenimento dei costi (*spending review*) di tipo non più lineare ma “selettivo”;
- c) incoraggiare modalità innovative di interlocuzione partecipativa (in quanto basate su numeri certi) da parte di dipendenti e sindacati interni;
- d) prevenire i “comportamenti devianti” (disimpegno, inerzia, timbrature plurime) la cui diffusione è propedeutica al dilagare della corruzione.

Saranno fortemente facilitate, inoltre, le azioni di controllo sull’utilizzo delle risorse pubbliche previste dall’art. 5, comma 2, del decreto n. 33 da parte di organizzazioni civiche e associazioni d’impresa nei diversi territori del paese.

Si auspica che l’Autorità Nazionale Anticorruzione voglia introdurre le semplici, ma complete, rilevazioni della reportistica sugli impieghi anche in previsione dell’imminente avvio del “Gruppo di lavoro sull’efficienza allocativa e sulla produttività di Autorità amministrative e Istituzioni indipendenti” del Progetto Italia trasparente.

Si ringrazia e si rimane a disposizione per qualunque esigenza di precisazione o integrazione.

Fig. 8

Conclusioni del report valutativo nei confronti di Anac del 13.7.2017

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 cosiddette truffe agli anziani, sulla cosiddetta “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 9 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.

<i>Gruppo di lavoro</i>	<i>Promotori</i>	<i>PP.AA. coinvolte</i>	<i>Tipologie</i>	<i>Principali azioni e finalità</i>
<i>"Truffe agli anziani"</i>	Sindacato Spi-Cgil Associazione Ficiesse	Polizia di Stato Carabinieri	Percorsi degli outcome	<p>(a) Chiedere di rilevare e pubblicare il numero di truffe agli anziani oggetto di comunicazioni di notizie di reato inviate negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 ad autorità giudiziarie (outcome) in ogni singola provincia da ciascuna Forza di polizia.</p> <p>(b) Individuare le province benchmark nelle quali si sono registrate, tra il 2014 e il 2017, le diminuzioni più consistenti</p> <p>(c) Chiedere a ciascuna forza 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</p>
<i>"Impieghi del Corpo della Guardia di Finanza"</i>	Direttore Sportello Etpl Associazione Ficiesse	Guardia di Finanza	Percorsi degli impieghi	<p>(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.</p> <p>(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).</p> <p>(c) Individuare i Comandi interregionali, regionali e provinciali con il miglior "indice di efficienza allocativa" (rapporto tra</p>

				<p>risorse impiegate in attività dirette e risorse impiegate in attività di funzionamento).</p> <p>(d)</p> <p>Chiedere la fissazione per ciascun Comando interregionale, regionale e provinciale di obiettivi numerici annuali: 1) di miglioramento dell'indice di efficienza allocativa o di mantenimento 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.</p>
<p><i>"Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario"</i></p>	<p>Sindacato Spi-Cgil</p> <p>Associazione Ficiesse</p>	<p>Agenzia delle Entrate</p> <p>Comuni</p>	<p>Percorsi degli output</p>	<p>(a)</p> <p>Chiedere all'Agenzia delle Entrate di rilevare e pubblicare per ciascuna Direzione provinciale, relativamente agli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 e con riferimento a ciascun singolo Comune i numeri: 1) delle segnalazioni qualificate inviate da ciascun singolo Comune; 2) delle segnalazioni lavorate; 3) delle segnalazioni lavorate che hanno dato luogo ad accertamento tributario; 4) delle segnalazioni non ancora lavorate.</p> <p>(b)</p> <p>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.</p> <p>(c)</p> <p>Inviduare le Direzioni provinciali benchmark che hanno lavorato il maggior numero di segnalazioni qualificate.</p> <p>(d)</p> <p>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</p> <p>(e)</p> <p>Chiedere alle Direzioni provinciali Agentrate di fissare obiettivi annuali numerici di miglioramento dell'indice di</p>

				smaltimento prendendo a riferimento le modalità organizzative e operative che hanno permesso le prestazioni benchmark.
--	--	--	--	--

Fig. 9
Gruppi di lavoro Etpl avviati nel 2017

5.3.1 Il 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 percorsi degli outcome, 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 10 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 DELL'ARMA DEI CARABINIERI				
<i>Province e Regioni</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>I sem. 2017</i>
...
<i>Totali Regione</i>
<i>Totale nazionale</i>

Fig. 10
Truffe ad anziani oggetto di informative alla Polizia di Stato o all'Arma dei Carabinieri

AZIONI GIÀ SVOLTE

Inviare richieste di accesso civico generalizzato al Dipartimento della Pubblica Sicurezza¹⁸ e al Comando Generale dei Carabinieri¹⁹ per ottenere i dati indicati nella

¹⁸ <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Acg-Truffe-agli-anziani-a-PS-del-23-ottobre-2017.pdf>.

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.

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 provinciali 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 percorsi degli impieghi, 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.

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

²⁰ <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/12/Accesso-civico-generalizzato-a-dati-meramente-numeric.pdf>.

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

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

²³ <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/>

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 missioni istituzionali (attività dirette) della Guardia di Finanza (entrate, uscite, mercato dei capitali, mercato dei beni e servizi, sicurezza, difesa, attività trasversali a più segmenti)
 - per ciascuno dei due segmenti che costituiscono attività strumentali e di supporto alle attività dirette (supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione, reclutamento addestramento e formazione);
 - per quantità di *output prodotti*, intendendo per tali i soli prodotti considerati tali dall'istituzione.

Tabella 1
IMPIEGHI TOTALI GUARDIA DI FINANZA

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

Tabella 2
IMPIEGHI PER SEGMENTI

Segmenti	Totale segmento (b)	Percentuale assorbimento (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 non ha fornito i dati richiesti, 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, mediamente, 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,

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

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

²⁶ <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Testo-ricorso-a-TAR-Lazio-per-Acg-Gdf-del-22.11.2017.pdf>.

²⁷ Si veda <http://www.italiaintrasparente.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'Ance

e fa parte della categoria dei percorsi degli output, 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 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				Totale segnalazioni inviate		
	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.							

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.

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

²⁹ http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2018/01/Risposta-Agentrate-ad-Acg-Ficiesse_Spi.pdf

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

³¹ <http://www.italiaintrasparente.it/2018/02/09/>

<i>Comuni</i>	<i>Maggiore imposta accertata</i>	<i>Imposta definita</i>	<i>Importi incassati dai Comuni</i>
1) Modena			
...			
Tot. Prov.			

Fig. 11

Tabelle delle segnalazioni qualificate inviate e dei risultati conseguiti dai Comuni della Provincia di Modena

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 "Municipi del Comune di Roma"

Nel primo semestre del 2018 è previsto l'avvio di ulteriori quattro Gruppi di lavoro: 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"³² e dall'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse³³.

Come indicato nella tabella in figura 12, l'iniziativa parte dall'analisi degli organigrammi e delle quantità di risorse umane impiegate in attività indirette (o di funzionamento) e dirette.

<i>Denominazione Gruppo di lavoro</i>	<i>Promotori</i>	<i>Tipologia</i>	<i>PP.AA. coinvolte</i>	<i>Principali azioni e finalità</i>
<i>"Municipi del Comune di Roma"</i>	Movimento civico "Roma Sceglie Roma" Associazione Ficiesse	Percorsi degli impieghi Percorsi della qualità degli output	Municipi del Comune di Roma	(1) Chiedere al Comune di Roma i dati numerici relativi all'anno 2017 delle risorse umane impiegate dalle singole unità organizzative interne indicate negli organigrammi di ciascun Municipio. (2) Individuare i servizi pubblici (output) ritenuti "core" da cittadini e imprese dei singoli Municipi. (3) Individuare i Municipi benchmark in termini di efficienza allocativa e di qualità dei servizi. (4) Chiedere la fissazione di obiettivi numerici di efficienza organizzativa, qualità e produttività basati sulle prestazioni benchmark.

Fig. 12

Gruppi di lavoro Etpl con avvio previsto del primo quadrimestre 2018

³² <http://www.romascegliegeroma.it/>.

³³ <http://www.ficiesse.it>.

In merito, va osservato che la capitale è suddivisa territorialmente 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, dei servizi a commercio e artigianato, della polizia amministrativa, delle entrate, della manutenzione stradale urbana, dei fabbricati comunali, della disciplina dell'edilizia privata e dell'occupazione di suolo pubblico edilizio, dei servizi sociali, educativi, scolastici, culturali e sportivi.

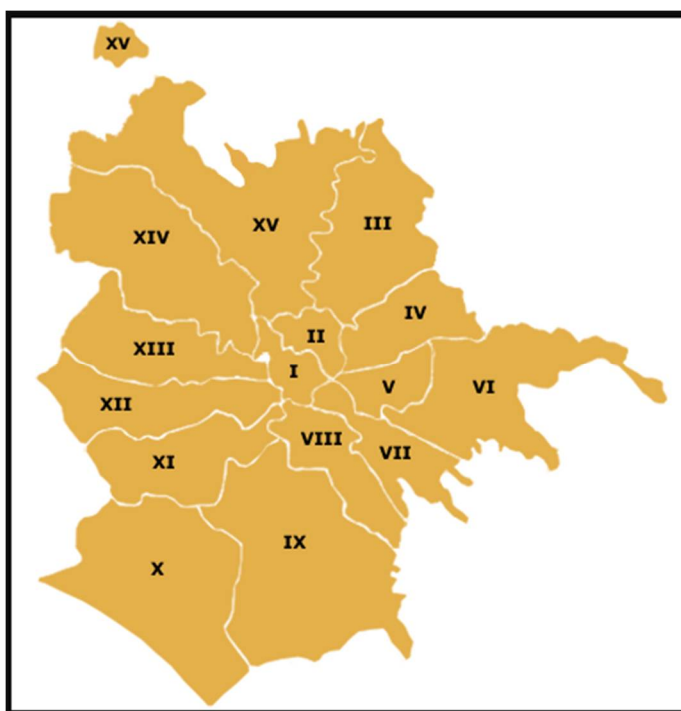


Fig. 13
Posizione geografica del Municipi del Comune di Roma

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 per perseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità 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 emergono differenze notevoli nel numero complessivo delle unità organizzative interne a ciascun Municipio, che vanno da un minimo di 30 fino a un massimo di 147.

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

MUNICIPI DEL COMUNE DI ROMA

<i>Municipi</i>	<i>Posizione geografica</i>	<i>N.ro abitanti</i>	<i>N.ro uu.oo. interne</i>	<i>Indirizzi organigrammi</i>	<i>Data rilevazione</i>
Municipio I	centrale	131.881	30	www.comune.roma.it/pcr/it/mun_x_lav_auto.page	16.12.2017
Municipio II	centrale	123.094	70	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_2_strutt_municipio.page	16.12.2017
Municipio III	semicentrale /periferica	205.019	62	http://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio_iv_org.page	16.12.2017
Municipio IV	semicentrale /periferica	176.981	101	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_v_u_o_ser_tecn_new.page	16.12.2017
Municipio V	semicentrale	247.302	89	http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/MACROSTRUTTURAMUNICIPIOROMAVALlegatoA.interattivo30nov.pdf	16.12.2017
Municipio VI	periferica	257.534	59	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_viii_org_mun_uoa.page	16.12.2017
Municipio VII	semicentrale /periferica	308.075	147	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_x_lav_auto.page	18.12.2017
Municipio VIII	semicentrale /periferica	131.181	88	http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/organigramma_municipio_08_v_ersione_22maggio2017.pdf	18.12.2017
Municipio IX	semicentrale /periferica	182.025	53	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xii_org_amm.page	18.12.2017
Municipio X	periferica	231.723	59	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun13_stru_org.page	16.12.2017
Municipio XI	semicentrale /periferica	155.586	30	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xv_dir_pat_ter_att_prod.page	1.12.2017
Municipio XII	semicentrale /periferica	141.107	80	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xvi_str_org.page	16.12.2017
Municipio XIII	semicentrale /periferica	134.147	71 (?)	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xviii_oa.page	16.12.2017
Municipio XIV	semicentrale /periferica	191.776	93 (?)	http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xix_strut.page	16.12.2017
Municipio XV	semicentrale /periferica	159.984	67	http://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio_xx_ser.page	16.12.2017

Fig. 14
Informazioni sui Municipi del Comune di Roma

Questo non vuol dire che un Municipio con un più elevato numero di unità sia necessariamente meno efficiente e produttivo di altri con strutture più agili, ma vuol dire che ci troviamo di fronte alla situazione ideale per il *benchmarking*, visto che si tratta di strutture che hanno gli stessi compiti istituzionali e agiscono sulla base delle medesime disposizioni legislative e regolamentari.

Inoltre, come si può rilevare dalle tabelle in figura 15 e figura 16, riferite per brevità ai soli Municipi IV e III, sussistono differenziazioni anche nelle denominazioni, nelle competenze e nelle dipendenze gerarchiche.

MUNICIPIO ROMA IV

Direzione Municipio

N.ro	<i>Denominazioni Cdr interni</i>
1	Direttore
2	Segreteria del Direttore
Totale	
2	

Unità Organizzativa Amministrativa e Affari Generali

N.ro	<i>Denominazioni Cdr interni</i>
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 Messaggi 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

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

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
44	Ufficio Gestione Amministrativa Refezione in Appalto e in Autogestione Agea
45	Ufficio Cultura
46	Ufficio Sport
	Coordinamento del Servizio Sociale Tecnico/Amministrativo
47	Ufficio Sociale Tecnico-Amministrativo
48	Ufficio di Programmazione e Bilancio del Servizio Sociale
49	Ufficio Gestione atti amministrativi contabili dei Progetti del P.R.S.
50	Ufficio di Piano
51	Ufficio Segretariato
52	Ufficio PUA
53	Ufficio Centri Diurni Alzheimer - RIAF - Case di Riposo
54	Ufficio Saisa – Cedad
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 - Affidamento 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	
	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	Servizio ambiti territoriali scolastici	
78	Ufficio coordinamento progetti territoriali in essere presso il Municipio IV (Spazio Lettura, Spazio Insieme, Città dei bambini) e monitoraggio dei procedimenti che interessano direttamente i servizi educativi e scolastici in collaborazione trasversale con altri Uffici municipali (Global Service, Refezione, Risorse Umane, ecc.)	
	Coordinamento amministrativo/organizzativo servizi U.O. Servizi al cittadino, Gestione entrate di competenza U.O. Servizi al Cittadino	
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
	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

N.ro	Denominazioni Cdr interni		
Direzione Municipio			
1	Direttore		
2	Segreteria del Direttore		
		Totale	2
U.O. Coordinamento Generale e Gestione Servizi Demografici, Sport, Cultura			
3	Direttore		
4	Ufficio di Segreteria del Direttore		
5	Ufficio Economato		
6	Ufficio Casa Municipale - Messaggi Notificatori		
7	Servizio di Prevenzione Protezione (D.Lgs 81/08)		
8	Ufficio Archivio		
	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

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

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)*

6.2 Il Gruppo “Cause di lavoro dei Tribunali civili del Lazio”

Il Gruppo “Cause di lavoro dei Tribunali civili del Lazio” è promosso dal Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito e dall'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse, appartiene alle categorier dei percorsi degli impieghi e dei percorsi degli *output* ed avrà ad oggetto le risorse impiegate, l'andamento dei carichi di lavoro e i tempi medi di durata delle cause delle Sezioni Lavoro dei nove Tribunali civili del Lazio (Cassino, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Roma, Rieti, Tivoli, Velletri, Viterbo), 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 al Ministero della Giustizia per ottenere i dati numerici indicati nelle tabelle in figura 17 e in figura 18.

Verrà individuato il Tribunale le cui Sezioni Lavoro hanno registrato le performance migliori (*benchmark*) in termini di indici di smaltimento e di tempi medi di fissazione della prima udienza e verranno individuate le cause delle differenze.

Si chiederà quindi di operare gli interventi necessari per ottenere il graduale avvicinamento di tutti gli altri Tribunali alle prestazioni *benchmark*.

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

TRIBUNALI CIVILI DEL LAZIO

(dati relativi all'anno 2017)

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

Fig. 17

Tabella impieghi, carichi di lavoro e performance di smaltimento

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

Fig. 18

Tabella delle performance

6.3 Il Gruppo di lavoro “Prodotti e impieghi in Istituzioni e Autorità amministrative indipendenti”

Il Gruppo di lavoro è promosso dal Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito e dall’Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse e appartiene alla categoria dei percorsi degli impieghi, cioè dell’efficienza allocativa misurata sulla distribuzione delle risorse umane 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 o a bassa/nulla produttività che dovessero essere presenti nelle strutture.

Saranno considerate le Autorità amministrative indipendenti di medie e piccole dimensioni: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Agenzia per l’Italia Digitale, Autorità Nazionale Anti Corruzione, Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Autorità di Regolazione dei Trasporti, Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni.

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

PRINCIPALI AZIONI DA SVOLGERE

Viene avviato un accesso civico generalizzato per ottenere dalle Istituzioni e 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.

AUTORITÀ AAA (dati relativi al mese di maggio 2018)

Tabella 1

ELENCO COMPLETO DELLE TIPOLOGIE DI PRODOTTI FINALI VERSATI DALL’AUTORITÀ A CLIENTI ESTERNI
Si prega di segnare la tipologia con una X

N.	(a) <i>Denominazioni output a clienti esterni</i>	(b) <i>A clienti di servizi istituzionali</i> *	(c) <i>A clienti di servizi divisibili</i> **	(d) <i>A clienti di servizi indivisibili</i> ***	(e) <i>A clienti non classificabili</i>
...	...				

* *Atti, prodotti e servizi destinati a altri soggetti pubblici competenti a continuarne la lavorazione (es., segnalazioni di notizie di reato inviate ad autorità giudiziarie).*

** *Atti, prodotti e servizi in favore di singoli e specifici soggetti esterni (es., cittadini o imprese),*

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

*** Atti, prodotti e servizi di cui si avvantaggiano tutti i cittadini e le imprese presenti e operanti nei territori considerati.

Tabella 2
RISORSE UMANE AVUTE A DISPOSIZIONE
Si prega di verificare la correttezza del dato sub f) tratto il ... dalla pagina ...

(f) Totale personale in servizio alla data del 31 maggio 2018	(g) Totale ore/persona** (o in mancanza giorni/persona) effettivamente impiegate nel mese di maggio 2018
235*	...

*Percettori di retribuzione da lavoro dipendente compreso il Segretario generale.

** Ore/persona "reali" (ordinarie e straordinarie lavorate dai dipendenti tenuti a timbrature o autodichiarazioni) e ore/persona "convenzionali" (lavorate dai dipendenti obbligati alla sola dichiarazione di presenza in servizio calcolate in numero di 8 per giornata di presenza). In mancanza del dato in ore/persona inserire il dato in giorni/persona.

Tabella 3
SEDI DI SVOLGIMENTO ORDINARIO DELLE ATTIVITÀ LAVORATIVE

(h) Indirizzi delle sedi
...

Tabella 4
IMPIEGHI EFFETTIVI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ INTERNI E TIPOLOGIE
ATTIVITÀ

Si prega di verificare la completezza e la correttezza delle denominazioni sub i) tratte il ... dalla pagina ...
Si prega di controllare che i Cdr a cui è stata attribuita tipologia F (attività di funzionamento) non svolgano
invece attività di produzione diretta

N.	(i) Denominazioni dei Centri di responsabilità interni	(l) Unità di personale presenti al 31.3.2018	(m) Ore/pers. (o giorni/pers.) impiegate	(n) Tipologia processi di lavoro svolti (D-F) ***

(continua)				
TOTALI		... (uguale al dato sub a)	... (uguale al dato sub b)	

*** D = “Attività di produzione diretta” rappresentate dai processi di lavoro da cui deriva la produzione degli “output” a clienti esterni elencati nella Tabella 1. F = “Attività di funzionamento” rappresentate da tutte le altre tipologie di processi di lavoro strumentali e di supporto alla produzione diretta indirizzate in favore di clienti non esterni ma interni all’organizzazione (attività di direzione, coordinamento e controllo; attività di gabinetto; attività di trasparenza anticorruzione e garanzia; attività di reclutamento//formazione/gestione del personale; attività concorsuali interne ed esterne; attività di amministrazione delle risorse umane, materiali e finanziarie, bilancio e ragioneria; attività logistiche; attività informatiche; attività di pianificazione, programmazione, revisione, audit e controllo; attività di segreteria; attività di affari generali; attività di servizi generali; attività di cerimoniale; attività di studio e analisi; attività legali, contrattuali, di contenzioso e consultive; attività economiche e statistiche; tenuta di biblioteche; ecc.).

Fig. 19
Tabelle dell’efficienza allocativa

6.4 Il Gruppo di lavoro “Tempi dei rimborsi iva”

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

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.

TABELLA RIMBORSI IVA

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

(omissis)

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

Parte terza

I percorsi dall'alto

Capitolo Sette

RELAZIONI DELLE METODOLOGIE ETPL CON I SISTEMI DI CONTABILITÀ PUBBLICA

7.1 La relazione tra percorsi Etpl e 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 necessario svolgere preliminarmente alcune considerazioni sui rapporti dei percorsi Etpl con i sistemi di contabilità delle pubbliche amministrazioni sui quali vigila la Ragioneria Generale dello Stato.

Come detto, i sistemi Etpl sono metodologie di supporto ai sistemi analitico-gestionali delle pubbliche amministrazioni basati su misurazioni standardizzate dei costi e dei ricavi che permettono interventi immediati su sprechi e disfunzioni organizzative attraverso l'individuazione, ogni volta che sia possibile, di prestazioni *benchmark*.

Con il Sistema di contabilità finanziaria, quindi, sussiste una relazione di perfetta complementarità, giacché i monitoraggi effettuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze³⁷ forniscono dati disaggregati comparabili per territori e per pubbliche amministrazioni.

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 è nato 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 di tipo generale 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-1/e-GOVERNME1/Contabilit/II_Sistema/ del sito internet della Ragioneria Generale dello Stato (le sottolineature sono dello scrivente).

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

1. PRINCIPI NORMATIVI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'autorità politica formula le proprie proposte di allocazione annuale delle risorse (cioè di bilancio) in base alla valutazione dei costi sostenuti, dei rendimenti ottenuti e dei risultati conseguiti per le funzioni ed i servizi istituzionali svolti, scaturenti dal sistema informativo economico e statistico di supporto al proprio controllo interno di gestione. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nel suo ruolo di coordinatore della finanza e dei conti pubblici, ricevute le proposte formulate, le esamina e le valuta nel loro complesso sempre in funzione del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali, prima di procedere alla definizione del progetto di bilancio da sottoporre al preliminare esame collegiale del Governo per la successiva presentazione al Parlamento (art. 17, L. n. 59/1997 e D. Leg.vo n. 286/1999, e art. 4 bis, L. n. 468/78).

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

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

³⁹ Dal documento descrittivo del Sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni pubblicato alla pagina <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/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-1/e-GOVERNME1/Contabilit/II_Sistema/ del sito internet della Ragioneria Generale dello Stato (le sottolineature sono dello scrivente).

<< (omissis) 3. PRINCIPI CONTABILI

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

Per consentire la valutazione economica della gestione - e quindi degli obiettivi perseguiti - il sistema contabile prende a riferimento il costo, cioè il valore delle risorse umane e strumentali - beni e servizi - effettivamente utilizzate, anziché la spesa, che rappresenta l'esborso monetario legato alla loro acquisizione. Diversamente dalla spesa, infatti, il costo

economica e non ha ancora provveduto a uniformare le contabilità analitico-gestionali interne. Pertanto, le amministrazioni sono ancora oggi di fatto del tutto libere di decidere "quali" dimensioni misurare, "come" misurarle e addirittura "se" misurarle⁴¹.

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

I percorsi Etpl si pongono, perciò, rispetto al Sistema unico di contabilità economica, in una relazione di complementarità quanto ai principi generali delle gestioni e, contemporaneamente, in una vera e propria "relazione di supplezza" quanto alla misurazione delle tre dimensioni minime essenziali degli impieghi effettivi, dei prodotti finali (*output*) e dei risultati realmente conseguiti (*outcome*) nei singoli ambiti territoriali.

Relazione di supplezza del tutto legittima, giacché il legislatore prevede⁴² espressamente che qualunque amministrazione sia 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*>>.

sorge quando la risorsa viene impiegata: pertanto, viene valorizzato in relazione all'effettivo consumo della risorsa stessa ed è attribuito al periodo amministrativo in cui esso si manifesta, indipendentemente dal momento in cui avviene il relativo esborso finanziario.

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

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

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

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

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 ETPL DALL'ALTO

8.1 Le analisi iniziali della fase dell'avvio

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 a quelli dello sviluppo e del consolidamento.

La fase dell'avvio si apre con 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 distinti nelle due macrotipologie degli *output* a clienti esterni e degli *output* a clienti interni;
- b) dispone di una classificazione dei processi di lavoro eseguiti distinti nelle due macrotipologie delle attività di produzione diretta (quelle finalizzate alla realizzazione dei prodotti ai clienti esterni) e delle attività di funzionamento (tutte le altre diverse dalle attività di produzione diretta);
- c) pubblica in internet l'effettivo organigramma dei centri di responsabilità (unità organizzative) interni, o 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 interno;
- g) pubblica nella rete intranet l'elenco completo dei risultati conseguiti ogni anno da ciascun singolo Cdr;
- h) misura l'andamento degli *outcome* territoriali di sua competenza di cui è possibile la rilevazione.

8.2 Il documento di visione

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

Tale documento, nella sua prima parte: individua i compiti istituzionali dell'Opc; descrive l'attuale struttura organizzativa; fornisce informazioni numeriche sul personale disponibile e sulle unità assegnate a ciascuna unità organizzativa di cui all'organigramma; individua le macrotipologie dei processi di lavoro⁴⁴; individua le

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.

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

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 illustra le finalità, il modello logico, le caratteristiche, le azioni, i risultati, i tempi di attuazione previsti dal percorso Etpl dall'alto che si intende adottare e le misurazioni delle tre dimensioni minime essenziali che, se non ancora presenti, saranno 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/homepage/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 della dimensione "attività"

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

In estrema sintesi, si tratta di scomporre ciascun singolo processo di lavoro in azioni elementari, di rilevare in apposite schede i tempi dichiarati dai singoli Cdr come impiegati nell'esecuzione di tali azioni, di confrontarli con parametri di riferimento

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.

“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 arbitarietà 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 cosiddetta “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 Finanziari Cittadini e Solidarietà dal titolo “L’Italia che ci meritiamo: insieme si può” tenuto il 4 marzo 2016 a Roma (vgs. <http://www.italiatrasparente.it/2016/03/04/atti-del-convegno-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
 Fonte dati: Sistema informativo presenze

Unità organizzativa	Ore/pers. impiegate	% assorbimento
1) Direzione giuridica A ⁴⁷	3.967	5,41 %
2) Direzione giuridica B	4.993	6,8 %
3) Direzione giuridica C	2.360	3,22 %
4) Denominazione Struttura 4	2.224	3,03 %
5) Dipartimento Amministrazione	6.979	9,51 %
6) Denominazione Struttura 6	582	0,79 %
7) Unità giuridica D	2.482	3,38 %
8) Unità giuridica E	3.149	4,29 %
9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %
10) Unità giuridica F	1.614	2,20 %
11) Unità giuridica G	3.594	1,9 %
12) Unità giuridica H	1.035	1,41 %
13) Unità giuridica I	3.428	4,67 %
14) Denominazione Struttura 14	non attiva	0%
15) Unità giuridica L	4.203	5,73 %
16) Denominazione Struttura 16	1.232	1,68 %
17) Denominazione Struttura 17	764	1,04 %
18) Unità giuridica M	739	1,01 %
19) Unità giuridica N	810	6,81 %
20) Denominazione Struttura 20	3.050	4,16 %
21) Ufficio protocollo 21	3.062	4,17 %
22) Unità giuridica O	817	1,11 %
23) Ufficio relazioni pubblico 3	3.534	4,82 %
24) Denominazione Struttura 24	700	0,95 %
25) Denominazione Struttura 25	431	0,59 %
26) Denominazione Struttura 26	827	1,13 %
27) Denominazione Struttura 27	1.281	1,75 %
28) Unità mista P	1.575 (1.116 + 459)	2,15 % (1,52% + 0,63%)
29) Denominazione Struttura 29	613	0,84 %
30) Attività di segreteria	6.041	8,23 %
31) Denominazione Struttura 31	723	0,99 %
32) Denominazione Struttura 32	504	0,69 %
TOTALI	73.388	100 %

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

⁴⁷ Evidenziati in giallo i Cdr le cui denominazioni lasciano intendere la competenza all'esecuzione di attività di produzione diretta (output a clienti esterni). I Cdr non evidenziati sono quelli apparentemente incaricati dello svolgimento di attività strumentali e di supporto

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

Gli osservatori possono rilevare la presenza dei seguenti principali caratteri:

- a) un'accentuata frammentazione di unità organizzative interne: ben 32 Cdr a fronte di una "forza effettiva media" di 111 unità di personale;
- b) un'accentuata quantità di risorse umane impiegate in "attività di funzionamento" (39,13 % del totale) rispetto a quelle destinate alla "produzione diretta" (60,87 %), specialmente in considerazione che si tratta di attività svolte tutte in una unica sede;
- c) la presenza di numerose articolazioni (ben 11) sia di produzione diretta che di funzionamento composte da una sola unità di "personale equivalente" (Cdr nn. 6, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 26, 29, 31, 32);
- d) la presenza di sole cinque articolazioni di funzionamento con denominazioni usuali e tipiche: Dipartimento Amministrazione, Dipartimento Personale, Dipartimento Logistica (peraltro non attivo), Ufficio Protocollo, Segreterie) e la corrispondente presenza di Cdr con denominazioni inusuali e atipiche;
- e) la rilevante incidenza di Cdr "Segreterie", 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 (cosiddette 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 2017
 Oggetto di osservazione: Ore/persona avute a disposiz.
 Livello di aggregazione: Municipi Comune Beta
 Periodo considerato: 01 gennaio - 30 aprile 2017
 Fonte dati: Sistemi informativi presenze

(a) OPC	(b) Totale ore/persona avute a disposizione dall'Opc	(c) di cui impiegate in attività dirette (c = b - d)	(d) di cui impiegate in attività non dirette (d = b - c)	(e) Efficienza relativa (c x 100 : b)	(g) Differenza col benchmark (Municipio W)
Municipio R	(omissis)	(omissis)	(omissis)	57,16%	-15,63%
Municipio S	(omissis)	(omissis)	(omissis)	65,44%	-7,35%
Municipio T	(omissis)	(omissis)	(omissis)	49,08%	-23,71%
Municipio U	(omissis)	(omissis)	(omissis)	63,66%	-9,13%
Municipio V	(omissis)	(omissis)	(omissis)	61,98%	-10,81%
Municipio W	(omissis)	(omissis)	(omissis)	72,79%	0%
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 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"⁴⁸; ore/persona⁴⁹ 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)

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

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

⁴⁸ Rappresentate dai processi di lavoro dedicati alla produzione di *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%20l'Italia%20in%20sintonia.pdf.

9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %	Attività funzionamento	120	
10) Unità giuridica F	1.614	2,20 %	Attività dirette		39
11) Unità giuridica G	3.594	1,9 %	Attività dirette		436
12) Unità giuridica H	1.035	1,41 %	Attività dirette		34
13) Unità giuridica I	3.428	4,67 %	Attività dirette		6
14) Denominazione Strutt. 14	non attiva	0%	...		
15) Unità giuridica L	4.203	5,73 %	Attività dirette		254
16) Denominazione Strutt. 16	1.232	1,68 %	Attività di funzionamento	4	
17) Denominazione Strutt. 17	764	1,04 %	Attività di funzionamento	155	
18) Unità giuridica M	739	1,01 %	Attività dirette		84
19) Unità giuridica N	810	6,81 %	Attività dirette		1
20) Denominazione Strutt. 20	3.050	4,16 %	Attività di funzionamento	9	
21) Ufficio protocollo 21	3.062	4,17 %	Attività di funzionamento	24.608	
22) Unità giuridica O	817	1,11 %	Attività dirette		38
23) Ufficio relazioni pubblico 3	3.534	4,82 %	Attività dirette		7.153
24) Denominazione Strutt. 24	700	0,95 %	Attività di funzionamento	0	
25) Denominazione Strutt. 25	431	0,59 %	Attività di funzionamento	2	
26) Denominazione Strutt. 26	827	1,13 %	Attività di funzionamento	10	
27) Denominazione Strutt. 27	1.281	1,75 %	Attività di funzionamento	612	
28) Unità mista P	1.575 (1.116+459)	2,15 % (1,52% + 0,63%)	Attività dirette (ore 1.116) Attività di funz. (ore 459)	11	8
29) Denominazione Strutt. 29	613	0,84 %	Attività di funzionamento	0	
30) Attività di segreteria	6.041	8,23 %	Attività di funzionamento	0	
31) Denominazione Strutt. 31	723	0,99 %	Attività di funzionamento	33	
32) Denominazione Strutt. 32	504	0,69 %	Attività di funzionamento	22	
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 int.	26.564	
TOTALE ORE IMPIEGATE	73.388	100 %			

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

<i>Unità organizzativa</i>	<i>Ore/pers. complessivamente impiegate</i>	<i>% assorbimento</i>	<i>Macrotipologia attività svolte</i>	<i>Prodotti finali a clienti interni</i>	<i>Prodotti finali a clienti esterni</i>
1) Unità giuridica 1	6.746	10,05 %	Attività dirette		1.288
2) Unità giuridica 2	12.169	18,1 %	Attività dirette		432
3) Unità giuridica 3	5.900	8,77 %	Attività dirette		886
4) Unità giuridica 4	7.613	11,36 %	Attività dirette		1.321
5) Unità giuridica 6	3.321	4,87 %	Attività dirette		83
6) Ufficio Relazioni Pubblico	6.160	9,23 %	Attività dirette		8.112
7) Direttore generale	768*	1,16%	Attività di funzionamento	0	
8) Segreteria del Direttore gen.	1.803	2,73%	Attività di funzionamento	0	
5) Dipartim. Amministrazione	5.866	8,87%	Attività di funzionamento	526	
6) Dipartimento Risorse umane	3.037	4,59%	Attività di funzionamento	12	
7) Dipartimento Logistica	1.338	2,02%	Attività di funzionamento	0	
7) Dipartim. Sistemi informativi	2.204	3,33%	Attività di funzionamento	0	
8) Dipart. Controllo interno	1.130	1,71%	Attività di funzionamento	296	
9) Ufficio Affari generali	5.742	8,68%	Attività di funzionamento	25	
10) Ufficio Studi	22	0,03%	Attività di funzionamento	3	
11) Ufficio Protocollo	2.313	3,5%	Attività di funzionamento	17.663	
Subtotale ore in attività dirette	41.909	63,38 %	Totale output a clienti est.		12.132
Subtotale ore in att. funzionam.	24.223	36,62 %	Totale output a clienti int.	18.525	
TOTALE ORE IMPIEGATE	66.132	100 %			

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

Fig. 24
 Report Etpl impieghi, attività, prodotti dell'Opc Beta del II quadrimestre 2017

8.9 Esempi di benchmarking dalle tabelle impieghi/attività/prodotti

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

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

Facciamone soltanto alcuni, tra i tanti possibili.

L'organigramma di Beta, rispetto a quello di Alfa, appare molto meno articolato: 11 unità organizzative (considerando come tale anche la figura del Direttore generale) a fronte di ben 32; aspetto che, tra l'altro, ha quanto meno un impatto in termini di

retribuzione di posizione (che inevitabilmente riduce gli importi destinati alle retribuzioni di risultato) e di ore/persona assorbite in attività di corrispondenza interna tra Cdr che vengono sottratte alle attività di produzione diretta.

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

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

Appaiono di un'efficienza relativa corrispondente i due Cdr deputati alle attività di Amministrazione delle risorse (6.979 ore/persona per Alfa, 5.866 per Beta). Sembra sovradimensionato il Cdr Alfa incaricato della funzione "personale", sia in termini di efficienza relativa (il doppio delle ore/persona per gestire 14 persone in più: 6.210 a fronte di 3.037), sia in termini di produttività (120 prodotti finali a clienti interni a fronte di 212 dell'Opc Beta).

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

8.10 Il terzo report: la tabella degli outcome

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

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 del terzo trimestre del 2017);
- la riduzione riguarda in particolare i reati di borseggio, scippo e furto;
- si manifesta un aumento del reato delle "truffe agli anziani".

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

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

QUESTURA DI AAA

<i>ANDAMENTO DEI REATI OGGETTO DI INFORMATIVE AD AUTORITÀ GIUDIZIARIE</i>			
<i>Reati</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>Anno 2017 (al 30 settembre)</i>
...
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 Finanziari 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.

<i>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</i>				
<i>Province e Regioni</i>	<i>Anno 2014</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>I sem. 2017</i>
Torino				
Vercelli				
Novara				
Cuneo				
Asti				

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

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

Fig. 26

Tabella dell'outcome "Truffe agli anziani"

8.12 Il quarto report: la tabella obiettivi

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

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

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

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

8.13 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.

⁵² Dati reali tratti da:

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

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

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

<i>Descrizione obiettivi</i>	<i>Quantità</i>	<i>Direz. Centrali</i>	<i>Direz. Regionali</i>	<i>Direz. Provinc.</i>	<i>Unità territor.</i>
Obiettivo strategico 1 - Migliorare la qualità dei servizi ai contribuenti					
Percentuale di utilizzo della cassa stanziata sui capitoli dei rimborsi	90%	X			
N. di rimborsi IVA lavorati/magazzino	70%	X	X		X
N. di rimborsi Imposte Dirette pregressi lavorati/magazzino	70%	X	X		
Controlli preventivi degli esiti della liquidazione automatizzata effettuati ai sensi dell'art. 36-bis del D.P.R. n. 600/73 e 54-bis e del D.P.R. n. 633/72	1.000.000	X	X		X
Capacità di promuovere il canale telematico misurata come percentuale di utilizzo di CIVIS e dell'applicativo per la registrazione dei contratti di locazione RLI	43%		X		
Barometro della qualità dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare	90%	X		X	
Attivazione della Carta dei servizi	SI/NO	X			
Svolgere un'indagine di <i>Customer Satisfaction</i> sui nuovi front office integrati (area Entrate e area Territorio)	SI/NO	X			
Percentuale di istanze pervenute tramite CIVIS e lavorate entro 3 giorni	95%		X	X	
Svolgere un'indagine di <i>Customer Satisfaction</i> sui servizi erogati dai Centri di Assistenza Multicanale	SI/NO	X			
Percentuale di contribuenti che hanno prenotato un appuntamento serviti entro 10 minuti dall'orario fissato	90%				X
Percentuale di atti di aggiornamento catastali e cartografici evasi				X	
Percentuale di atti di aggiornamento di pubblicità immobiliare lavorati				X	
Obiettivo strategico 2 - Migliorare il livello di adempimento spontaneo					
Numero di comunicazioni volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto inviate ai contribuenti	400.000	X		X	X
Versamenti spontanei da attività volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto	250 euro/mln	X		X	X
Rapporto tra il numero di provvedimenti emessi, ai fini dell'accesso o dell'esclusione al regime opzionale della <i>cooperative compliance</i> , rispetto al numero delle istanze di adesione al regime presentate dai contribuenti entro il 30/08/2016	30%	X	X		
Percentuale di istanze di collaborazione volontaria esitate al	100%	X		X	

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

Fig. 27

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

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

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

Per questo, come spiegato nel capitolo 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 risultati migliori;
- ✓ a individuare come tali risultati siano stati ottenuti;
- ✓ ad avviare dialoghi partecipativi per la fissazione condivisa di obiettivi numerici di miglioramento per gli anni successivi.

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

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

8.14 Il quarto report: la tabella degli outcome e l'esempio della Questura di AAA

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

Nell'esempio in figura 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

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

Anno 2015			Anno 2016		Anno 2017	
<i>Reati</i>	<i>N°</i>	<i>Differ. Da anno preced.</i>	<i>N°</i>	<i>Differ. Da anno preced.</i>	<i>N°</i>	<i>Differ. Da anno preced.</i>
Borseggi/scippi	274	+11	74	-200	18	-56
Furti in appartamenti	142	+33	141	-1	40	-101
Furti autovetture e motocicli	403	-12	251	-152	164	-87

Truffe agli anziani	11	+11	19	+8	102	+83
Ecc.	1.503	1.374	1.533	+30	1.675	+142
Totale reati <small>G.Fortuna2017</small>	2.333	+129	2.018	+315	1.999	-19

Fig. 28
Tabella degli outcomes sicurezza della Provincia di AAA

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

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

Capitolo Nove

ESEMPI DI AVVIO DI PERCORSI ETPL DALL'ALTO

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

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

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

In particolare, furono effettuati i seguenti passi:

- 1) nel 1995 e 1996 fu esteso a tutta Italia un sistema informativo *activity based* implementato, per iniziativa di un Comando provinciale, denominato S.I.Ris. sugli "impieghi effettivi" (e non più sugli incarichi formali), delle risorse umane (calcolate in ore/persona e non più in giornate), distribuiti sui processi di lavoro distinti nelle macrotipologie delle attività dirette (dette di esecuzione del servizio) e delle attività indirette, cioè strumentali e di supporto (dette di funzionamento);
- 2) fu effettuata una classificazione "a nomenclatura" dei processi di lavoro delle sottostanti tipologie (distinte per missioni istituzionali e funzioni strumentali di supporto) e azioni;
- 3) nel 1997 fu redatto un documento di visione, strutturato come piano strategico triennale per l'innovazione organizzativa e gestionale, denominato "Progetto efficienza Guardia di Finanza"⁵³ 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 cosiddetto "indice di efficienza relativa", rappresentato dal rapporto tra l'esatto subtotale delle risorse umane impiegate in

⁵³ 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:

- 1) analizzava la situazione attuale con riferimento ai compiti istituzionali, alla struttura organizzativa indicata nell'organigramma, alle unità di personale assegnato ai singoli Cdr interni, alle diverse tipologie di prodotti finali a clienti esterni realizzati, alle modalità di misurazione delle *performance*;
- 2) effettuava una classificazione "a nomenclatura" dei processi di lavoro delle macrotipologie, tipologie e azioni dei processi di lavoro;
- 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 e che la crescita degli standard di legalità si traducono in crescita dell'economia, della sicurezza e del benessere per tutti.

La Fase dell'avvio è caratterizzata, pertanto, da iniziative di ristrutturazione della macchina organizzativa⁵⁵, di coinvolgimento attivo del personale del Comune e dei

⁵⁴ Il 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](http://www.giuseppefortuna.it/wp-content/uploads/2015/08/Pdf-presentazione-tivoli-17_9_2014_0001.pdf).

sindacati e 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"⁵⁶ stimolandone il coinvolgimento attivo attraverso la redazione di "schede individuali" di rilevazione delle attività effettivamente (e non formalmente) svolte da ciascun dipendente e di raccolta di 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 finali versati a clienti esterni;
- 4) si redigono le prime Tabelle impieghi/attività/prodotti;
- 5) si effettuano le prime rilevazioni delle ore/persona impiegate e delle quantità di prodotti finali realizzate da ciascuna singola unità organizzativa interna;
- 6) si modifica l'organigramma eliminando le unità organizzative inutili e riducendo quelle che risultano sovradimensionate rispetto alle funzioni e alla produzione effettiva;
- 7) si ristruttura l'organigramma;
- 8) si rialloca il personale delle unità ridotte nelle unità organizzative di produzione diretta;
- 9) si concordano con i dirigenti responsabili delle unità organizzative gli obiettivi numerici di impieghi, output e outcopme da raggiungere per l'anno successivo.

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.

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

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

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

10.3 La struttura della Nomenclatura generale dei codici d'impiego

Le tabelle che seguono 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

Tabella 1
 IMPIEGHI PER MACROTIPOLOGIE

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

Tabella 2
 IMPIEGHI IN ATTIVITÀ DIRETTE

<i>Codici</i>	<i>Missione</i>	<i>Descrizione</i>
E1	Contrasto all'evasione nei settori delle imposte indirette e sui redditi	Attività finalizzate a prevenire, ricercare e denunciare le violazioni alle imposte indirette e sui redditi
E2	Prevenzione e repressione alle violazioni in materia di dogane monopoli accise interessi finanziari dell'unione europea	Attività finalizzate a prevenire, ricercare e denunciare le violazioni alle leggi in materia di dogane, monopoli, accise e interessi finanziari dell'Unione Europea
E3	Contrasto alla criminalità e supporto ad autorità giudiziarie	Attività strumentali e di supporto finalizzate a controllo, consuntivazione, archiviazione e supporto tecnico specialistico alle attività di produzione diretta
E4	Concorso alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa politico-militare	Attività finalizzate al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa politico-militare
E5 E6 E7	Tutela degli altri interessi economici finanziari e patrimoniali dello Stato	Attività finalizzate alla vigilanza sulle disposizioni di interesse politico-economico dello Stato
E8	Altre informative e attività di pronto intervento	Altre attività finalizzate a fornire dati e informazioni e

		attività di pronto intervento
E9	Attività di supporto interno ed esterno	Risorse temporaneamente impiegate per attività di esecuzione del servizio di altri Reparti del Corpo- Personale formalmente distaccato presso soggetti esterni al Corpo - Risorse impiegate in attività di produzione diretta non altrove classificabili

Tabella 3
IMPIEGHI NELLA MISSIONE CONTRASTO ALL'EVASIONE

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

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

<i>Codici</i>	<i>Processi aggregati di lavoro</i>
E111	Verifiche generali d'iniziativa eseguite nei confronti di soggetti con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire
E112	Verifiche generali d'iniziativa eseguite nei confronti di soggetti con volume d'affari inferiore a 10 miliardi di lire
E113	Verifiche generali d'iniziativa eseguite nei confronti di soggetti con volume d'affari inferiore a 50 miliardi di lire

Tabella 5
IMPIEGHI NEI PROCESSI ELEMENTARI DI LAVORO DELLE VERIFICHE GENERALI D'INIZIATIVA ESEGUITE NEI CONFRONTI DI SOGGETTI CON VOLUME D'AFFARI INFERIORE A 1 MILIARDO DI LIRE

<i>Codici</i>	<i>Processi aggregati di lavoro</i>
E1111	Verifica generale d'iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di società di persone, società di fatto con volume d'affari inferiore a 1 miliardo di lire

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

Fig. 29

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

10.4 I vantaggi della struttura a nomenclatura

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

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

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

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

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

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

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

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

L'esempio 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 inquadrare 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 finanziari", 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);
- b) è stata individuata quale determinante di costo (*cost driver*) il dato del personale amministrato calcolato in termini di forza effettiva media presente nel semestre;

⁵⁷ Si vedano le pagine

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.

IMPIEGHI EFFETTIVI
COMANDI DI LEGIONE
GUARDIA DI FINANZA
1998

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

Posizione (per indice di prestazione)	Consolidati di Legione	Risultato impieghi funzione "Gestione pesaf"	Principale determinante di costo (forza effettiva media)	Indice di prestazione (risultato : cost driver)
1	LEGIONE GENOVA	143.370	2.354	60,905 (benchmark)
2	LEGIONE NAPOLI	244.764	3.934	62,218
3	LEGIONE TORINO	177388	2.640	67,192
4	LEGIONE VENEZIA	177656	2.559	69,424
5	LEGIONE CATANZARO	150034	2.162	69,396
6	LEGIONE BARI	146.912	2.041	71,980
7	LEGIONE L'AQUILA	85.584	1.173	72,962
8	LEGIONE PALERMO	180.086	2.455	73,354
9	LEGIONE FIRENZE	172.552	2.333	73,961
10	LEGIONE MESSINA	176.902	2.387	74,111
11	LEGIONE TARANTO	137.082	1.817	75,444
12	LEGIONE COMO	185.076	2.441	75,820
13	LEGIONE ROMA 9^	239.552	3.040	78,800
14	LEGIONE ROMA 18^	119.178	1.465	81,350
15	LEGIONE TRENTO	77.840	949	82,023
16	LEGIONE TRIESTE	115.656	1.404	82,376
17	LEGIONE BOLOGNA	200.790	2.407	83,419
18	LEGIONE MILANO	209.490	2.505	83,629
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;
- g) sono state redatte dai nuclei di analisi schede descrittive analitiche delle soluzioni adottate dal *best in class*⁵⁸;
- h) sono state distribuite alle altre Legioni le schede descrittive analitiche delle soluzioni adottate dalla Legione di Genova;
- i) è stata incoraggiata l'emulazione e la comunicazione interna tra gli "addetti ai lavori";
- j) è stata richiesta la segnalazione al Comando generale delle ulteriori soluzioni migliorative eventualmente adottate da altre unità organizzative.
- k) sono stati fissati obiettivi di riprogettazione dei processi di lavoro (*reeengineering*) ai dirigenti di funzione (Capi Reparto) del Comando generale da attuare sulla base dei suggerimenti ricevuti.

OBIETTIVI NUMERICI

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

(a) Livello gerarchico "Legioni"	(b) Risultato impieghi 1998	(c) Forza effettiva a media (f.e.m.) 1998	(d) Prestazione possibile (c X benchmark 60,905)	(e) Differenza (b - d)	(f) OBIETTIVI DI IMPIEGO PER L'ANNO 1999 (prestazione possibile + 50% di differenza)	(g) Ore da recuperare rispetto ai dati 1998	(h) OBIETTIVI 1999 in n° militari equivalenti da recuperare riqualificare e destinare ad attività dirette (g : 1702) ⁵⁹
GENOVA	143.370	2.354	143.370	0	143.370	0	0
NAPOLI	244.764	3.934	239.600	-5.164	242.182	2.582	1
TORINO	177.388	2.640	160.780	-16.608	169.084	8.304	4
VENEZIA	177.656	2.559	155.856	-21.800	166.756	10.900	6
CATANZARO	150.034	2.162	131.677	-18.357	140.855	9.178	5
BARI	146.912	2.041	124.307	-22.605	135.610	11.302	6
L'AQUILA	85.584	1.173	71.442	-14.142	78.513	7.071	4

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

Fig. 32

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

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

La tabella in figura 32 rappresenta gli obiettivi in termini di ore/persona massime da impiegare nella funzione "Gestione pesaf" da assegnare tra gli obiettivi numerici dei comandanti responsabili dei livelli Legione per l'esercizio 1999.

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>.