

www.italiatrasparente.it

Giuseppe Fortuna

IL MANUALE ETPL DEL PROGETTO “ITALIA TRASPARENTE”

*La nuova metodologia
per “sburocratizzare” in tempi brevi
le pubbliche amministrazioni
nelle logiche del FOIA*



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

Versione del 4 marzo 2019

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

INDICE

INTRODUZIONE: pag. 8.

PARTE PRIMA: ELEMENTI DI BASE DELLE METODOLOGIE ETPL.

CAPITOLO UNO: La novità del Foia italiano.

- PAR. 1.1. Il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato: pag. 12.
- PAR. 1.2. La differenza tra concetto di dato e concetto di documento: pag. 12.
- PAR. 1.3. L'inapplicabilità delle disposizioni del Codice privacy ai dati meramente numerici: pag. 13.

CAPITOLO DUE: I concetti Etpl.

- PAR. 2.1. Cos'è Etpl: pag. 14.
- PAR. 2.2. I concetti di organizzazione pubblica considerata (Opc) e di centri di responsabilità interni (Cdr): pag. 14.
- PAR. 2.3. Gli organigrammi: pag. 15.
- PAR. 2.4. Gli obiettivi delle organizzazioni pubbliche: pag. 17.
- PAR. 2.5. I concetti di efficacia, qualità, efficienza: pag. 18.
- PAR. 2.6. I concetti di incarico e impiego: pag. 18.
- PAR. 2.7. Il benchmarking: pag. 18.
- PAR. 2.8. 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 output: pag. 23.
- PAR. 3.2.2. La dimensione attività (processi di lavoro): pag. 25
- PAR. 3.2.3. La dimensione risorse umane: pag. 25.

CAPITOLO QUATTRO: Le regole Etpl e le tre dimensioni minime essenziali.

- PAR. 4.1. Le regole fondamentali dei sistemi Etpl: pag. 27.
- PAR. 4.2. Prima regola: obiettivi espressi in numeri finiti da raggiungere in tempi certi: pag. 27.
- PAR. 4.3. Seconda regola: gli obiettivi numerici devono riguardare impieghi, output e outcome e non i processi di lavoro: pag. 28.
- PAR. 4.4. Terza regola: la centralità del benchmarking: pag. 29.
- PAR. 4.6. Quarta regola: la pubblicazione dei report territoriali Etpl: pag. 29.

PARTE SECONDA: I PERCORSI ETPL DAL BASSO.

CAPITOLO CINQUE: I percorsi del Progetto Etpl Italia trasparente.

- PAR. 5.1. Le tipologie di percorsi e i Gruppi di lavoro del Progetto Italia trasparente: pag. 32.
- PAR. 5.2. L'accesso civico "esplorativo" effettuato nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione: pag. 33.
- PAR. 5.3. I Gruppi di lavoro avviati nel 2017-2018 e previsti per il 2019: pag. 35.
- PAR. 5.4. Il FOIA (in corso) "Truffe agli anziani": pag. 36.
- PAR. 5.5. Il FOIA (concluso) "Impieghi nelle missioni dirette della Guardia di Finanza: pag. 37.
- PAR. 5.6. Il FOIA (in corso) "Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario": pag. 38.
- PAR. 5.7 I due FOIA (in corso) "Municipi del Comune di Roma": pag. 41.
- PAR. 5.7.1. Cenni sul nuovo governo di governance che si propone per il Comune di Roma: pag. 41.
- PAR. 5.7.2. Il primo accesso civico generalizzato: pag. 43.
- PAR. 5.7.3. Il secondo accesso civico generalizzato: pag. 47.
- PAR. 5.7.4. Gli sviluppi previsti per il 2019: pag. 49.
- PAR. 5.8. Il FOIA (in corso) "Cause di lavoro dei Tribunali Civili del Lazio: pag. 50.
- PAR. 5.9. Il FOIA (in corso) "Impieghi di Istituzioni e Autorità amministrative indipendenti": pag. 51.
- PAR. 5.10. Il FOIA (non ancora avviato) "Tempi medi dei rimborsi iva": pag. 51.

PARTE TERZA: I PERCORSI ETPL DALL'ALTO.

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

- PAR. 6.1. La relazione tra percorsi Etpl e Sistema di contabilità finanziaria: pag. 54.
- PAR. 6.2. La relazione tra metodologie Etpl e Sistema unico di contabilità economica: pag. 54

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

- PAR. 7.1. Le analisi iniziali della fase dell'avvio: pag. 59.
- PAR. 7.2. Il documento di visione: pag. 59.
- PAR. 7.3. L'inizio della misurazione delle dimensioni minime standardizzate: pag. 60.
- PAR. 7.4. Motivi della scelta Etpl di non procedere a misurazioni numeriche della dimensione "attività": pag. 60.
- PAR. 7.5. Il primo report Etpl: la tabella degli impieghi: pag. 61.
- PAR. 7.6. Esempio di individuazione di benchmark tratti dalle tabelle degli impieghi: pag. 63.
- PAR. 7.7. L'impatto della pubblicazione nella rete intranet delle prime tabelle degli impieghi: pag. 63.
- PAR. 7.8. Il secondo report Etpl: la tabella impieghi/attività/prodotti: pag. 65.
- PAR. 7.9. Esempi di benchmarking dalle tabelle impieghi/attività/prodotti: pag. 67.
- PAR. 7.10. Il Terzo report: la tabella degli outcome: pag. 67.
- PAR. 7.11. Esempi di benchmarking dalle tabelle degli outcome: pag. 68.
- PAR. 7.12. Il quarto report: la tabella obiettivi: pag. 70.
- PAR. 7.13. L'esempio dell'Agenzia delle entrate e del Gruppo di lavoro Etpl sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario: pag. 70.
- PAR. 7.14. Il quarto report Etpl: la tabella degli outcome e l'esempio della Questura di AAA: pag. 73.

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

- PAR. 8.1. L'avvio delle rilevazioni Etpl in una pubblica amministrazione centrale di grandi dimensioni: pag. 74.
- PAR. 8.2. L'avvio delle metodologie Etpl in una pubblica amministrazione centrale di piccole dimensioni: pag. 75.
- PAR. 8.3. L'avvio delle metodologie Etpl in un ente locale: pag. 75.

CAPITOLO NOVE: Le fasi successive (cenni).

- PAR. 9.1. La Fase dello sviluppo: pag. 77.
- PAR. 9.2. Le nozioni di incarico e di impiego: pag. 77.
- PAR. 9.3. Centralità della "Nomenclatura generale dei codici d'impiego": pag. 77.
- PAR. 9.4. I vantaggi della struttura a nomenclatura: pag. 80.
- PAR. 9.5. La fase del consolidamento: esempio di benchmarking interno nella Guardia di finanza: pag. 81.

INTRODUZIONE

Nel nostro Paese le pubbliche amministrazioni sono non di rado avvertite, ancora oggi, come “macchine dei misteri”, strutture dal funzionamento ermetico e 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 quasi trent'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 e dare attuazione al concetto di “trasparenza totale”.

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

A nostro avviso, il motivo sta scritto a chiare lettere nell'articolo 18 del decreto legislativo 165 del 2001, il testo unico 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 (di fatto, poco più della mera elencazione di missioni e programmi) 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 ai titolari delle singole imprese di decidere quali poste considerare elementi positivi e negativi di reddito e con quali criteri contabili rappresentarle nei bilanci di periodo.

Il risultato è l'autoreferenzialità: ogni vertice è libero di fare come ritiene.

Da queste osservazioni prendono le mosse i “Sistemi Etpl”, nuove metodologie di contabilità economica pubblica che considerano e integrano tra loro quattro prospettive: quelle dell'Efficienza e della Trasparenza, quella della Partecipazione delle organizzazioni civiche, sindacali e delle associazioni delle categorie produttive nei momenti della determinazione di almeno una parte degli obiettivi da raggiungere e della valutazione dei risultati raggiunti e quella della Legalità effettivamente praticata e diffusa nei singoli territori.

Le osservazioni di partenza dei sistemi Etpl sono due.

La prima è che le organizzazioni pubbliche, alla stregua di quelle orientate al mercato, tendono anch'esse inevitabilmente a concentrarsi non sugli obiettivi meramente descrittivi ma su quelli espressi in numeri finiti ed esatti da raggiungere in tempi certi normalmente rappresentati dall'anno.

Senonché, le organizzazioni pubbliche rispetto a quelle d'impresa hanno un grave handicap: non incontrano la dimensione numerica finale esatta e certa dei ricavi, cioè degli incassi dalle vendite dei beni e servizi prodotti, dimensione che misura in modo certo, chiaro ed immediato i risultati della gestione attraverso la contrapposizione tra il totale del denaro speso per l'acquisto dei fattori della produzione e il totale del denaro incassato dalle vendite.

Sta qui il motivo delle difficoltà: poiché i servizi pubblici non sono venduti ma "erogati", quali altri numeri altrettanto certi conviene misurare al posto dei ricavi per costituirli come obiettivi di miglioramento attesi?

La risposta dei sistemi di contabilità economica Etpl è che per le pubbliche amministrazioni vanno presi in considerazione gli andamenti numerici annuali di altre tre "dimensioni minime essenziali": 1) le esatte quantità di risorse umane assorbite dai processi di lavoro (*impieghi*); 2) i prodotti finali realizzati e "consegnati" ai clienti esterni (*output*); 3) i fenomeni socioeconomici di competenza istituzionale che si verificano sui territori (*outcome*).

Queste tre dimensioni vengono dette "minime essenziali" perché sono fisiche, e quindi non stimate, semplici e presenti in tutte le organizzazioni pubbliche, nessuna esclusa.

La seconda osservazione fondamentale dei sistemi e delle metodologie Etpl è che gli obiettivi numerici di miglioramento di impieghi, output e outcome da raggiungere entro l'anno vanno determinati prendendo a riferimento – tutte le volte che sia possibile - non medie, standard o spending review di tipo lineare e indistinto ma le prestazioni migliori che sono già state raggiunte.

I sistemi Etpl, infatti, si basano sul *benchmarking*, tecnica studiata e adottata da decenni con successo nel mondo delle imprese private attraverso la quale: a) vengono individuati i risultati migliori (*benchmark*) in termini di impieghi, output e outcome tra gruppi di realtà organizzative omologhe; b) vengono svolte analisi sulle modalità di organizzazione e su tempi e modi di lavorazione che le prestazioni benchmark hanno reso possibili; c) vengono fissati obiettivi numerici annuali di avvicinamento alle prestazioni benchmark o di mantenimento delle già raggiunte prestazioni di eccellenza.

Fino al 2016, le metodologie Etpl, come previsto dall'articolo 18 del decreto 165, potevano essere attuate soltanto su decisione dei dirigenti di vertice, quindi attraverso "percorsi dall'alto", come avvenuto nella Guardia di Finanza, che ha introdotto nel 1997 il SIRIS, primo sistema informativo Etpl sugli "impieghi effettivi" delle risorse umane espressi in ore/persona, e tra il 2003 e il 2004 nell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali con l'elaborazione del SID, sistema informativo direzionale impostato alle logiche Etpl, nonché nel 2014, sebbene per un brevissimo periodo, presso il Comune di Tivoli.

Ma dal 23 dicembre 2016 è stato introdotto nel nostro ordinamento un nuovo diritto che permette di intraprendere, oltre ai percorsi dall'alto, anche "percorsi dal basso" su iniziativa di soggetti esterni come organizzazioni civiche, sindacali e di categoria attive sui territori.

Stiamo parlando dell'accesso civico generalizzato, la versione italiana del FOIA, il *Freedom of information act* in vigore negli Stati Uniti dal 1966, che permette oggi a "chiunque" di chiedere e ottenere qualunque dato, documento e informazione detenuto da qualsivoglia pubblica amministrazione senza necessità di specificare i motivi della richiesta e con diritto, in caso di rigetto dell'istanza o se la risposta non perviene entro trenta giorni, di ricorrere al giudice amministrativo.

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 "negoziazione 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" descritti nel presente Manuale, strutturato su più versioni successive.

L'odierna versione del Manuale è divisa 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 diversi 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.

Dalla prossima versione verranno messe in maggior rilievo le modalità di attuazione delle contabilità economiche Etpl da parte dei vertici politico-amministrativi delle pubbliche amministrazioni e, nel contempo, saranno oggetto di esame le diverse reazioni fatte registrare dalle istituzioni pubbliche alle quali sono stati notificati gli accessi civici generalizzati Etpl (alla data del 4 marzo 2019, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, Autorità amministrative indipendenti, Sezioni lavoro dei Tribunali del Lazio, Comune di Roma).

Nel sito www.italiatrasparente.it sono pubblicati tutti gli atti e tutti documenti prodotti e ricevuti nell'ambito dei Foia del Progetto: istanze presentate, corrispondenza intercorsa con le pubbliche amministrazioni, dati pervenuti, dinieghi opposti, istanze di riesame inviate ai responsabili della trasparenza, report valutativi redatti, atti di partecipazione degli stakeholder territoriali, ricorsi a 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 giorni.

Le finalità³ 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 stimolando l'emulazione dei percorsi virtuosi in tutto il territorio nazionale 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, dell'organizzazione pubblica considerata. *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 informazione o una molteplicità di informazioni.

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

²Decreto 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 Articolo 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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 o un suono, anche "un numero" riferito a una persona fisica, come ad esempio il numero di telefono di un'abitazione privata, un numero di codice fiscale o il numero di matricola meccanografica assegnato a un dipendente 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 – si ripete - fanno riferimento, tutti, a dati meramente numerici.

Capitolo Due

I CONCETTI ETPL

2.1 Cos'è Etpl

L'acronimo Etpl indica sia contabilità analitico-gestionali sia metodologie di analisi e di valutazione delle performance pubbliche volte ad avviare processi di miglioramento degli esatti andamenti **numerici** di tre "dimensioni minime essenziali", chiamate così perché fisiche, e quindi non stimate, semplici e sempre presenti in tutte le organizzazioni pubbliche, nessuna esclusa: 1) le quantità di risorse umane assorbite dalle diverse tipologie di processi di lavoro (cosidetti *impieghi*); 2) le quantità e qualità di prodotti finali a clienti esterni realizzati (cosidetti *output*); 3) le modificazioni temporali dei fenomeni socioeconomici di competenza istituzionale dell'amministrazione pubblica considerata (cosidetti *outcome*).

L'acronimo indica che i sistemi Etpl sono informati a quattro contemporanee prospettive:

- ✓ la prospettiva dell'**E**fficienza, che fissa regole e principi comuni di misurazione, rilevazione e rappresentazione contabile delle tre dimensioni minime essenziali;
- ✓ la prospettiva della **T**rasparenza, per la quale i report di tali misurazioni vanno messi a disposizione degli *stakeholder* territoriali attraverso la loro pubblicazione sistematica nelle reti internet e rispondendo ad istanze di accesso civico generalizzato;
- ✓ la prospettiva della **P**artecipazione, per cui gli *stakeholder* territoriali possono chiedere di intervenire nei momenti della determinazione degli obiettivi annuali che ritengono di loro interesse e della valutazione dei risultati effettivamente raggiunti dall'organizzazione pubblica considerata;
- ✓ la prospettiva della **L**egalità, per cui alla trasparenza su obiettivi e risultati della gestione e alla partecipazione degli *stakeholder* deve corrispondere una tensione collettiva al rispetto delle regole in ogni territorio, a cominciare da quello del pagamento di tutte le imposte dovute.

Come vedremo, le metodologie Etpl possono trovare concreta applicazione 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 organizzazioni civiche, sindacali e di categoria attraverso gli accessi civici generalizzati consentiti, a partire dal 23 dicembre 2016, 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. E quindi: pubbliche amministrazioni centrali e locali, enti,

istituzioni e autorità amministrative indipendenti, uffici giudiziari, uffici di organi legislativi, società controllate e partecipate a connotazione pubblicitica.

Una Opc è composta da più Cdr: centri di responsabilità interni, ovvero le unità organizzative, di qualunque tipo e livello, dirette da dirigenti o funzionari ai quali è attribuita la responsabilità di impiegare "risorse" (umane, materiali e finanziarie) per raggiungere gli obiettivi definiti dai vertici centrali e territoriali dell'Opc.

2.3 Gli organigrammi

Per organigrammi si intendono le raffigurazioni dei Cdr (cioè delle unità organizzative interne dell'Opc) che ne indicano le relazioni gerarchiche, i compiti, le responsabilità e le reciproche relazioni.

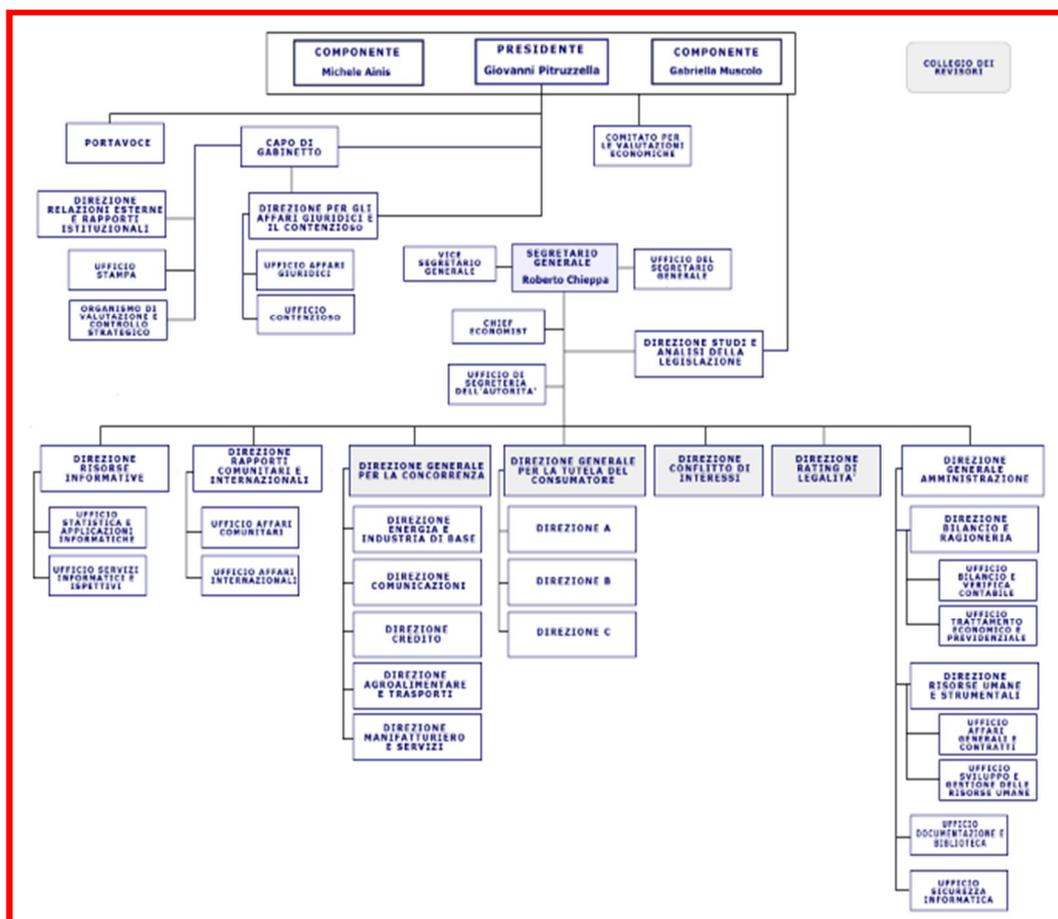


Fig. 1

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

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

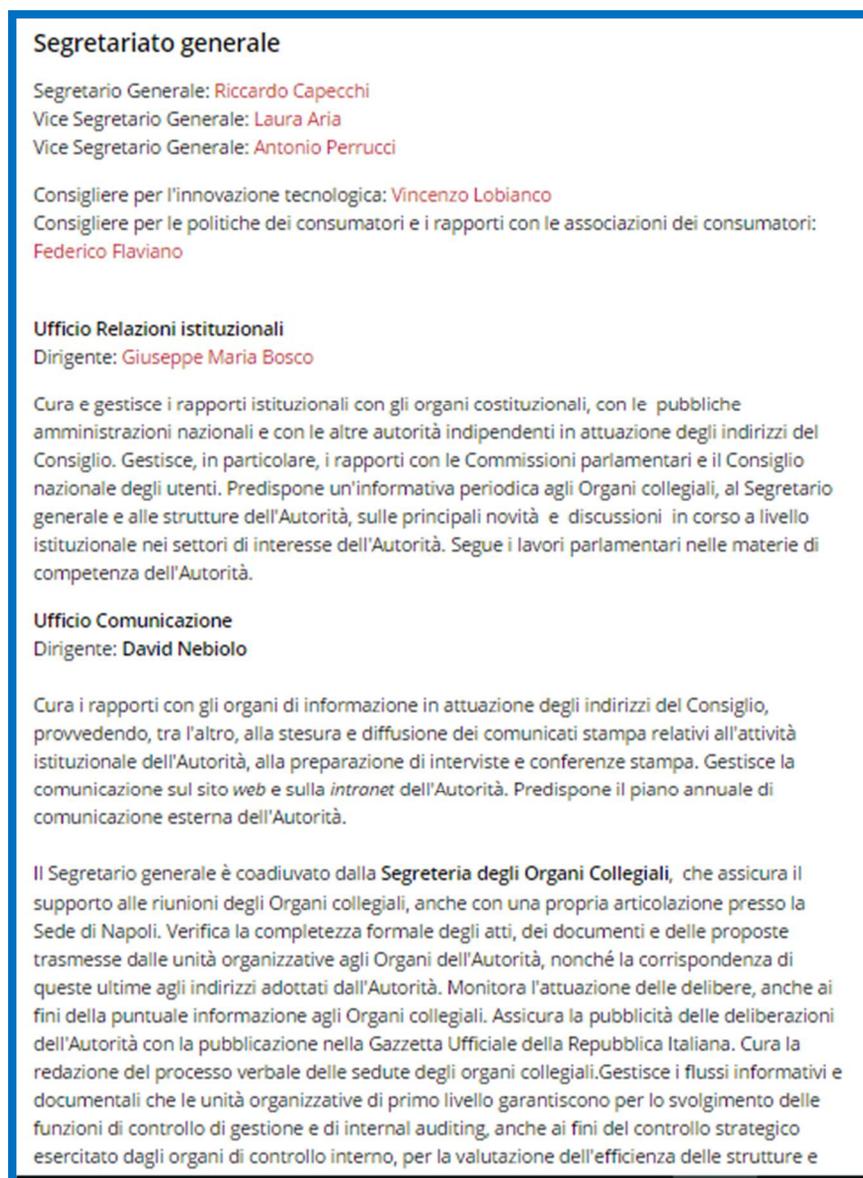


Fig. 2

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 rilievo assolutamente centrale per il miglioramento delle performance di efficienza e di produttività.

Infatti, tra le molte possibili formule organizzative (strutture funzionali accentrate, strutture divisionali decentrate, strutture per matrice, ecc.) non ne esiste una ideale in assoluto, ma ognuna presenta 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 interna.

Ad esempio, si tende ad affermare che le organizzazioni efficienti sono quelle che tendono sempre "ad appiattirsi", ad adottare, cioè, strutture nelle quali i livelli gerarchici siano nel numero più basso possibile. Ma anche questa non è una regola assoluta giacché la proliferazione "orizzontale" delle unità organizzative può comportare un eccessivo accentramento delle decisioni nel dirigente di vertice (l'uomo solo al comando), con il rischio, in scenari operativi complessi e mutevoli, di lunghe attese decisionali, rallentamenti dei tempi di produzione, deresponsabilizzazione e demotivazione dei livelli intermedi.

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

Per tutti questi motivi, 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 e del rispetto delle regole da parte sia dei dipendenti pubblici che dei cittadini e delle imprese sui singoli territori.

Attenzione: la pubblicazione degli organigrammi delle pubbliche amministrazioni nella rete internet è obbligatoria ex art. 13, comma 1, 14 marzo 2013, n. 33⁴.

2.4 Gli obiettivi delle organizzazioni pubbliche

Per obiettivi si intendono i "risultati" che l'organizzazione è chiamata a conseguire.

Innanzitutto, gli obiettivi di una pubblica amministrazione possono essere numerici e/o descrittivi e, come vedremo nel capitolo 4, nella logica Etpl contano davvero soltanto quelli espressi in numeri finiti da raggiungere in termini temporali certi, rappresentati in genere dall'anno solare.

Altra importante distinzione è tra obiettivi espressi e obiettivi sottintesi, a seconda che i numeri che Opc e Cdr devono cercare di raggiungere siano indicati o non, in modo formale nei piani e programmi resi noti all'interno e all'esterno della struttura.

È bene avvertire che gli obiettivi sottintesi non vanno assolutamente sottovalutati giacché influenzano le azioni e i comportamenti in misura talvolta addirittura superiore rispetto agli obiettivi espressi. Ancor di più, ovviamente, quando questi ultimi sono apparenti o comunque espressi in modo equivoco e contraddittorio.

È importante, quindi, nell'analisi delle dinamiche interne di funzionamento di un'organizzazione pubblica individuare quali siano i risultati numerici che i vertici

⁴<<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.>>

nazionali dell'istituzione enfatizzano, di fatto, ai loro Cdr e, a tal fine, è sempre utile esaminare i documenti e le relazioni presentate in incontri ufficiali, in relazioni annuali di rendimento, in resoconti e in audizioni in Parlamento o in altre sedi istituzionali come anche in comunicati diffusi alla stampa.

Sono questi obiettivi numerici che contano davvero, perché sono questi che fanno fare carriera all'interno dell'organizzazione: ancor di più se quelli formalmente assegnati rimangono soltanto descrittivi.

2.5 I concetti di efficacia, qualità, efficienza

Con il termine *efficacia* si indica il grado di realizzazione delle quantità e della qualità dei prodotti finali (output) indicate come obiettivi; per *qualità* si intende il livello di soddisfazione dei "clienti" esterni e interni, cioè dei destinatari finali di tali output; mentre l'*efficienza* è la misura del costo degli output realizzati in termini di risorse umane (esprese in giornate/persona), 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 di impiego

Il concetto di *incarico* si riferisce all'assegnazione "formale" di un singolo dipendente dell'Opc ad una determinata unità organizzativa interna, mentre per *impiego* si intende la sua "effettiva" utilizzazione: situazioni che possono non coincidere.

Nelle pubbliche amministrazioni, infatti, avviene non di rado che una persona assegnata formalmente al Cdr Alfa, deputato all'esecuzione di attività di tipo "diretto", sia di fatto impiegato, talvolta 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 sia lasciato a non far nulla.

2.7 Il benchmarking

Il *benchmarking*, come vedremo nel capitolo 4, è un concetto centrale e caratterizzante 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 di un metodo attraverso il quale un'organizzazione cerca di migliorarsi attraverso il "confronto continuo" con coloro che hanno raggiunto livelli di eccellenza in determinate funzioni o produzioni.

La tecnica 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 consiste nella comparazione tra processi di lavoro svolti da più organizzazioni omologhe per individuare quelle che abbiano ottenuto i risultati quantitativi e qualitativi ai costi più bassi che, pertanto,

diventa "*benchmark*", cioè il riferimento per il miglioramento per tutte le altre: la prestazione da cercare di raggiungere e, se possibile, superare.

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 del tutto identici causate da 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 Merito formale e merito sostanziale

In italiano, "merito" è un termine polisemico. Nella pubblica amministrazione significa (o dovrebbe significare) l'effettivo raggiungimento degli obiettivi numerici stabiliti e il conseguente avanzare nei percorsi di carriera da parte del personale interno 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 per 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 considerato.

Di qui, l'esigenza di determinare in modo certo, trasparente e condiviso le dimensioni numeriche costituite quali obiettivi annuali da raggiungere. 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, con il rischio di diffusione di comportamenti opportunisti e devianti.

Capitolo Tre

LE DIMENSIONI COMUNI PRESENTI 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"⁵, consistente nel riuscire a produrre servizi di quantità e qualità crescenti a costi decrescenti.

Ma come si può, in concreto, controllare 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.

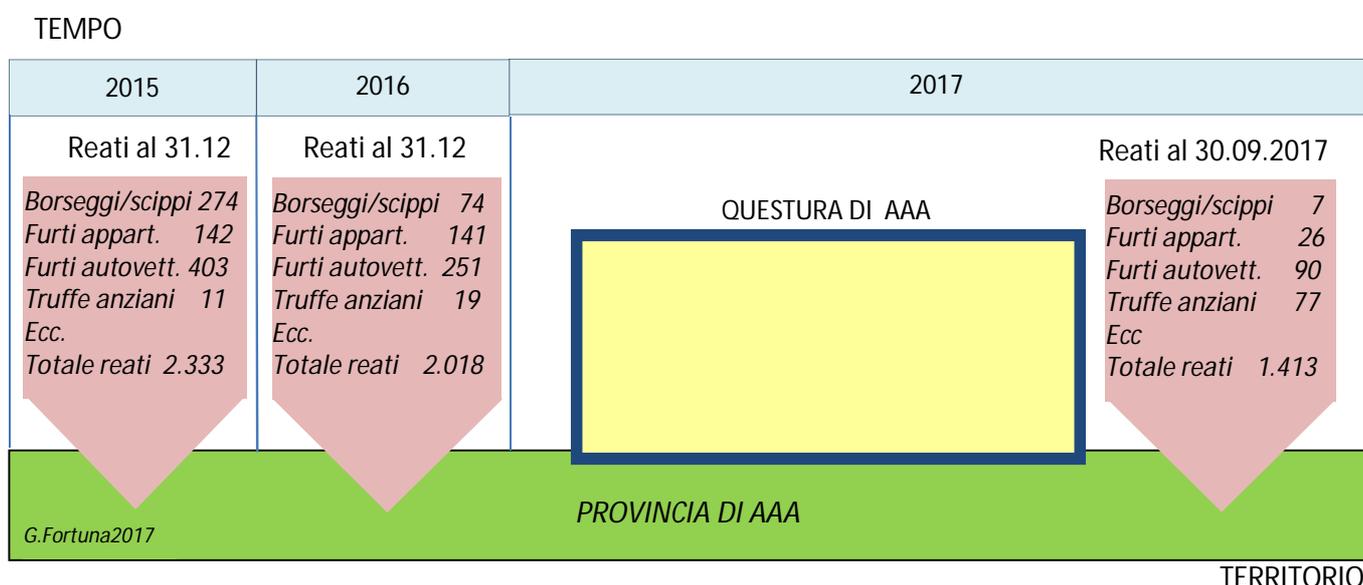


Fig. 3
Dimensioni comuni esterne dell'Opc Questura di AAA

Le dimensioni comuni esterne sono rappresentate da:

⁵Articolo 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) territorio in cui l'Opc è competente a svolgere le sue funzioni;
- 2) tempo in cui le funzioni sono svolte, espresso normalmente in anni solari;
- 3) andamento dei fenomeni sociali ed economici, o outcome, di competenza istituzionale dell'Opc.

Nell'esempio in figura 3, l'organizzazione pubblica considerata è la Questura 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 AAA⁶ nei tre anni considerati.

3.2 Le dimensioni comuni interne

Come rappresentato dalla figura 4, costituiscono dimensioni comuni interne:

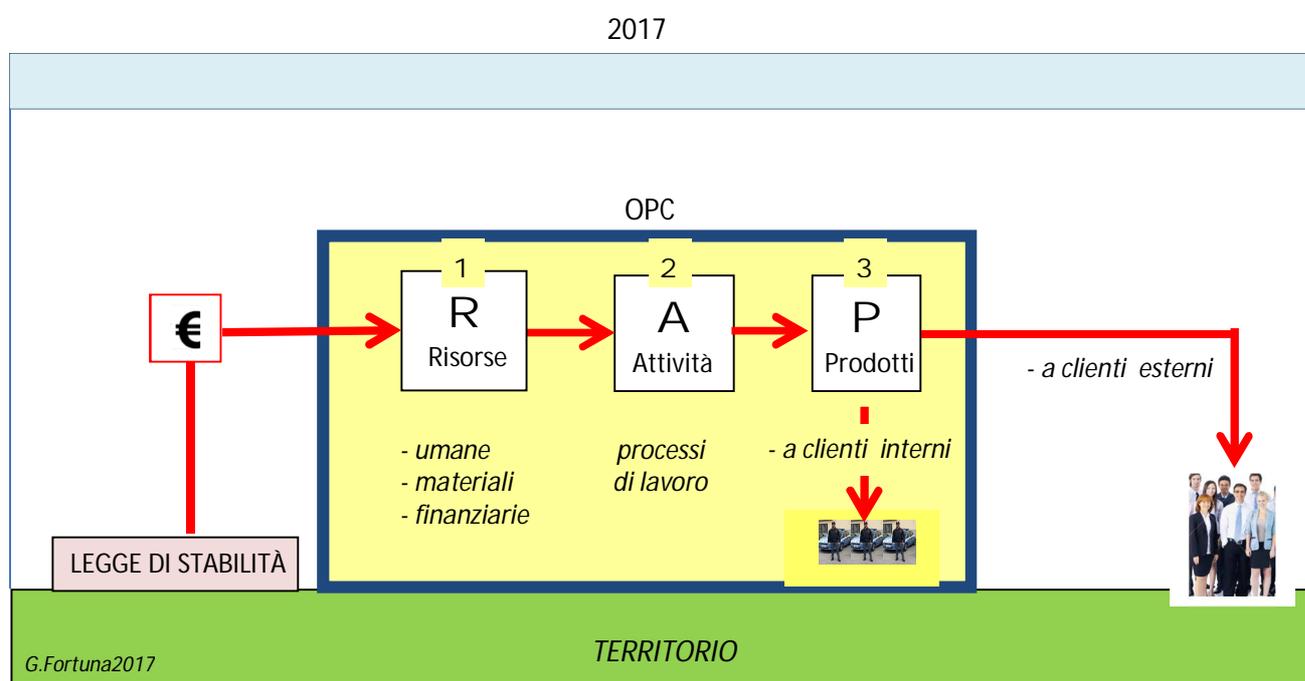


Fig. 4
Le dimensioni comuni interne

- 4) i prodotti finali realizzati, detti *output*;
- 5) le attività, cioè i processi di lavoro, dai quali i prodotti scaturiscono;
- 6) le risorse umane, materiali e finanziarie che i processi di lavoro assorbono.

⁶ Ovviamente, le attività istituzionali di una Questura si riferiscono anche a molti altri *outcome* che nell'esempio non vengono indicati.

3.2.1 La dimensione 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 sono i risultati dei processi di lavoro diretti si dividono in tre tipologie:

1) gli output a clienti dei "servizi indivisibili", di cui si avvantaggiano indistintamente tutti i soggetti presenti a qualunque titolo nei territori considerati.

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;

2) gli output a clienti dei "servizi divisibili", di cui usufruiscono singoli cittadini e imprese del territorio.

Ad esempio, sono 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;

3) gli output a "clienti istituzionali", rappresentati da semilavorati consegnati a istituzioni esterne competenti a continuarne la lavorazione⁷.

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

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;

- 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 *performancerepressive* della locale Questura.

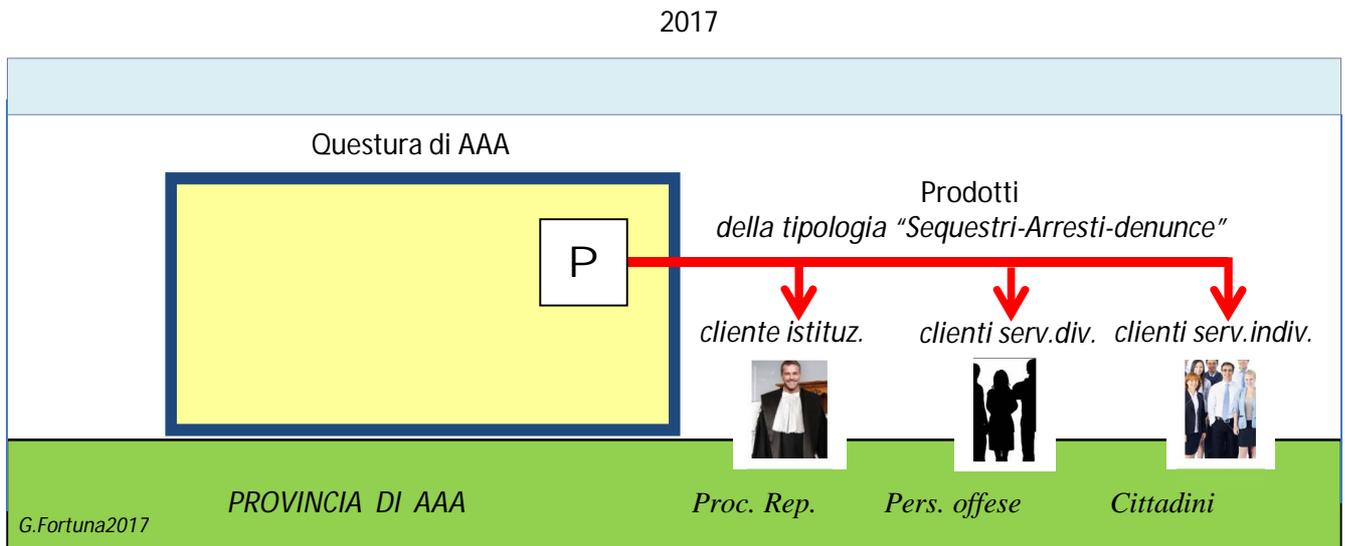


Fig. 5
Tipologie di clienti dei prodotti "Arresti denunce sequestri" della Questura (di fantasia) di AAA

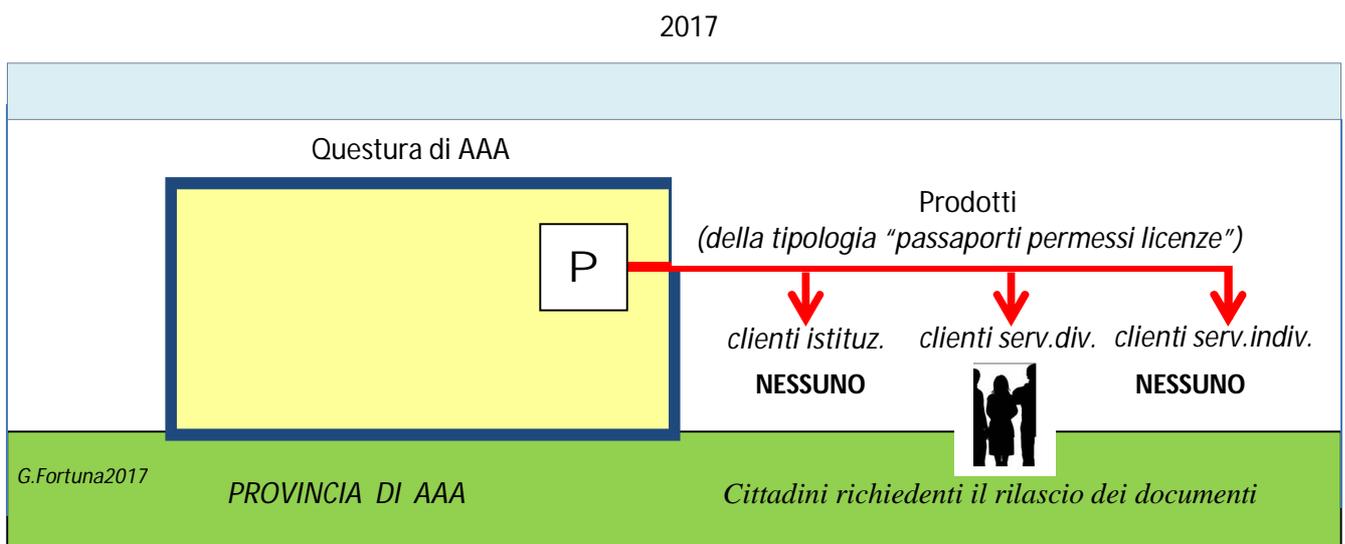


Fig. 6
Tipologie di prodotti e di clienti della Questura (di fantasia) di AAA

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 prodotti a "clienti interni" sono rappresentati dai servizi resi ai dipendenti dell'Opc, come il pagamento di stipendi, straordinari e missioni e servizi eventuali come mensa, assistenza e 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 scadenze 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: le attività "dirette" e le attività cosiddette "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 umane

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

Le metodologie Etpl dedicano particolare attenzione alle risorse umane, rappresentate e misurate dalle giornate/persona o dalle ore/persona impiegate per l'esecuzione dei processi di lavoro.

La misurazione delle ore/persona – unità di gran lunga preferibile perché consente la considerazione e il controllo dei costi anche per le prestazioni straordinarie oltre che per quelle cosiddette "d'obbligo" - possono essere reali e convenzionali. Le ore/persona "reali" 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) che 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 non dirigente 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

LE REGOLE ETPL E LE TRE DIMENSIONI MINIME ESSENZIALI

4.1 Le regole fondamentali dei sistemi Etpl

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



Fig. 7

Le regole fondamentali delle metodologie e dei percorsi Etpl

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

La prima regola è quella da cui muovono tutte le "gestioni per obiettivi"⁸: qualunque organizzazione tende a concentrarsi davvero soltanto sugli obiettivi espressi in numeri "finiti" da raggiungere in termini temporali "certi".

⁸La 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. Il metodo fu presentato per la prima volta nel 1954 dallo statunitense Peter

Vanno assolutamente evitati, quindi, gli obiettivi meramente descrittivi.

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

4.3 Seconda regola: gli obiettivi numerici devono riguardare impieghi, output e outcome e non i processi di lavoro

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

- 1) dalle quantità di risorse umane effettivamente assorbite nei diversi processi di lavoro (dimensione impieghi);
- 2) dalle quantità e dalla qualità dei prodotti finali a clienti esterni che da tali processi di lavoro derivano (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 e materialità (non si tratta di grandezze stimate);
- della misurabilità in numeri finiti;
- della comparabilità tra organizzazioni omologhe e tra livelli omologhi della medesima organizzazione;
- della semplicità, per la quale i soggetti esterni portatori di interessi (cosiddetti *stakeholder*) sono in grado di comprendere agevolmente se le performance dell'organizzazione stanno effettivamente migliorando, o non, nel territorio considerato.

I sistemi Etpl, quindi, non ritengono opportuno fissare obiettivi numerici annuali sulla dimensione "attività", la dimensione cioè dei processi di lavoro da cui provengono i prodotti costituenti servizi pubblici.

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

È ben vero che azioni, fasi e tempi dei processi di lavoro possono - in teoria - essere anch'essi misurati da indicatori, medie e standard di tipo numerico, ma si tratta di misurazioni soggettive, discrezionali, mutevoli (e quindi inevitabilmente arbitrarie), complesse, incomprensibili per gli stakeholder esterni e per di più molto costose per l'organizzazione pubblica che le adotta.

Il risultato è la tendenza all'autoreferenzialità.

Drucker nell'opera *The practice of management* e nei sessanta anni successivi è stato oggetto di perfezionamenti costanti documentati in numerosissime pubblicazioni.

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 proprio sulle azioni elementari di cui si compone ciascun singolo processi di lavoro e sulle modalità concrete con cui le organizzazioni si strutturano al loro interno rappresentate da organigrammi e funzionigrammi.

Ma per i sistemi Etpl la bontà e la convenienza degli organigrammi e delle azioni elementari di cui si compongono i singoli processi di lavoro vanno misurate negli effetti che producono sulle tre dimensioni "fisiche" e quindi non opinabili degli impieghi, degli output e degli outcome.

4.4 Terza regola: la centralità del benchmarking

Ma attraverso quali passi conviene procedere - sempre 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

4.5 Quarta regola: la pubblicazione dei report territoriali Etpl

La quarta regola è rappresentata dall'obbligo di trasparenza, assicurata con la pubblicazione sistematica (o a seguito di accessi civici generalizzati) dei dati numerici su impieghi, output, outcome, obiettivi assegnati e risultati conseguiti. Il tutto per singoli territori. Non basta, quindi, non può bastare, la pubblicazione dei dati aggregati a livello nazionale perché impedisce le comparazioni indispensabili per l'individuazione delle prestazioni eccellenti e le richieste degli stakeholder dell'avvio dei processi di miglioramento in tutti gli altri territori.

Allo stato attuale della legislazione, il benchmarking è possibile soltanto attraverso i due tipi di percorsi oggetto delle parti seconda e terza del presente Manuale. I percorsi Etpl "dal basso" possono essere avviati attraverso accessi civici generalizzati, quelli "dall'alto" per autonoma iniziativa dei vertici nazionali.

Parte seconda

I percorsi Etpl "dal basso"

Capitolo Cinque

I PERCORSI DEL PROGETTO ETPL ITALIA TRASPARENTE

5.1 Le tipologie di percorsi e i Gruppi di lavoro del Progetto Italia trasparente

Nelle contabilità economiche pubbliche Etpl le misurazioni degli andamenti delle tre dimensioni minime essenziali (impieghi, output e outcome) possono essere avviate attraverso due tipologie di percorsi: dall'alto e dal basso, cioè dall'interno o dall'esterno dell'organizzazione pubblica considerata.

I percorsi dall'alto possono partire per autonoma decisione dei livelli di vertice di un'organizzazione pubblica, in ciò legittimati dal disposto dell'articolo 18 del decreto legislativo 165 del 2001, 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>>*.

Certamente, come si dirà nella parte terza del presente Manuale, sarebbe preferibile che le disposizioni legislative di contabilità economica pubblica fossero impostate alla logica Etpl e prevedessero principi generali e uniformi di misurazione, rilevazione, pubblicazione e quindi comparazione per il miglioramento dei report territoriali di impieghi, output e outcome. Ma finché ciò non avverrà, la dirigenza generale è comunque legittimata dal citato articolo 18/165 per procedere autonomamente, come ha fatto il Corpo della Guardia di finanza fin dalla seconda metà degli anni '90, sebbene per i soli impieghi.

I percorsi dal basso, invece, sono quelli attivati per 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.

Percorsi, specifichiamo subito, ai quali si può dare attuazione non soltanto disgiuntamente, ma anche congiuntamente e in modo sintonico a quelli disposti dall'interno dell'organizzazione pubblica considerata.

I percorsi Etpl, sia interni che esterni, costituiscono l'oggetto del Progetto Italia trasparente avviato con la pubblicazione del presente Manuale e con la creazione del sito internet www.italiatrasparente.it.

Il Manuale spiega logiche, tempi e finalità di una serie di iniziative, denominate "Gruppi di lavoro" e avviate a partire dal 2017 con accessi civici generalizzati, ed è strutturato come un *work in progress* su più "versioni" (l'ultima del 4 marzo 2019) che descrivono per ciascun Gruppo di lavoro i passi già completati, quelli in corso e quelli che ci si accinge a intraprendere.

Nel sito internet www.italiatrasparente.it vengono pubblicati gli atti di accesso effettuati, le tabelle numeriche ricevute, tutta la corrispondenza con le amministrazioni, i provvedimenti di diniego, le istanze di riesame ai responsabili della trasparenza, i report valutativi redatti, gli atti di partecipazione delle organizzazioni *stakeholder*, i ricorsi ai giudici amministrativi, le sentenze emesse e qualunque altro documento direttamente

o indirettamente collegato all'iniziativa, con libertà per chiunque di trarne gli spunti ritenuti utili per replicare le iniziative in qualunque ambito e territorio.

5.2 L'accesso civico "esplorativo" effettuato nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Progetto Italia trasparente è partito con un accesso civico generalizzato di tipo "esplorativo" presentato l'11 maggio 2017 dal Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil e dall'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse nei confronti dell'Autorità nazionale Anticorruzione (Anac)⁹.

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

Sono stati richiesti, in particolare, con riferimento all'appena trascorso primo quadrimestre del 2017, i dati meramente numerici:

- 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'Autorità¹⁰.

L'Autorità ha considerato legittima la richiesta e ha trasmesso i dati numerici con lettera del 9 giugno 2017¹¹.

L'accesso, essendo stato effettuato nei confronti, non di una pluralità, ma di una sola istituzione per finalità meramente esplorative, non ha dato luogo ad analisi comparative (benchmarking) ma si è concluso con la redazione di un rapporto valutativo sulle criticità rilevate¹² le cui conclusioni sono riportate in figura 8.

⁹ Gli atti disponibili alla pagina <http://www.italiaintrasparente.it/2017/05/11/inviato-allautorita-nazionale-anticorruzione-anac-il-primo-accesso-civico-generalizzato-del-progetto-etpl-italia-trasparente-11-maggio-2017/>.

¹⁰http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/ana_cdocs/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneDegliUffici/Organigramma/2016/Organigramma.Anac.01.12.16_new.pdf

¹¹ <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/06/Risposta-Anac-del-9-giugno-2017.pdf>.

¹² <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/07/Report-valutativo-Italia-trasparente-su-tabella-impieghi-Anac.pdf>.

REPORT VALUTATIVO

sui dati dell'efficienza allocativa pervenuti dalla

"AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE"

a seguito dell'accesso civico generalizzato dell'11 maggio 2017

(...)

7. CONCLUSIONI

L'Autorità non dispone di reportistiche "sugli impieghi" basate sui dati numerici delle ore/persona effettivamente impiegate nei processi di lavoro da ciascuna singola unità organizzativa interna e, quindi, quanto al controllo dell'efficienza allocativa, è obbligata ad una gestione di tipo "intuitivo".

È ben vero che la reportistica sugli impieghi non è prevista dalle leggi né di contabilità economica né tanto meno di contabilità finanziaria (proposta che Italia trasparente avanzerà non appena possibile), ma è anche vero che tali necessarie rilevazioni possono essere introdotte in autonomia da ciascuna amministrazione in modo semplice e "a costo 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 Gruppi di lavoro avviati nel 2017-2018 e previsti per il 2019

Dal 2017 alla data di pubblicazione della presente versione del Manuale, l'Associazione Ficiesse ha dato l'avvio:

- 1) ad un Gruppo di lavoro nei confronti della Polizia di Stato, unitamente al Sindacato Spi-Cgil, per acquisire i dati sugli "outcome" provinciali relativi alle cosiddette "truffe agli anziani" negli anni dal 2014 al 2017;
- 2) ad un Gruppo di lavoro nei confronti della Guardia di Finanza per acquisire dati sugli "impieghi" complessivi nelle otto missioni istituzionali e nelle due macroattività di funzionamento relativi al triennio 2014-2016;
- 3) ad un Gruppo di lavoro nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, unitamente al Sindacato Spi-Cgil, sui dati di "output" della partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario relativi al triennio 2014-2016.
- 4) ad un Gruppo di lavoro nei confronti del Comune di Roma, unitamente al movimento civico Roma Sceglie Roma, per acquisire i dati sugli "impieghi" dei quindici Municipi territoriali distinti per unità organizzative interne relativi all'esercizio 2017;
- 5) ad un Gruppo di lavoro nei confronti di nove Istituzioni e Autorità amministrative indipendenti (Agcm, Agcom, Agid, Anac, Privacy, Energia, Trasporti, Cnel, Ivass), unitamente al Partito Radicale, per acquisire dati sugli "impieghi" relativi al mese di maggio 2018;
- 6) ad un Gruppo di lavoro nei confronti dei nove Tribunali Civili del Lazio (Cassino, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Rieti, Roma, Tivoli, Velletri, Viterbo), unitamente al Partito Radicale, per acquisire dati sugli "output" quantitativi e qualitativi delle rispettive Sezioni Lavoro relativi all'anno 2018;
- 7) ad un secondo Gruppo di lavoro nei confronti della Guardia di Finanza per acquisire i dati sugli "impieghi" complessivi distinti per totali dei reparti di direzione e controllo, totali dei reparti di reclutamento, addestramento e formazione e totali dei reparti di produzione diretta relativi all'esercizio 2017;

- 8) ad un secondo Gruppo di lavoro nei confronti del Comune di Roma, unitamente al movimento civico Roma Sceglie Roma, per acquisire i dati sugli “impieghi” del Municipio XIII distinti per unità organizzative interne relativi al mese di maggio 2018.

Per il corrente anno 2019 è previsto l’avvio da parte dell’Associazione Ficiesse:

- 9) di un terzo Gruppo di lavoro nei confronti del Comune di Roma, unitamente al movimento civico Roma Sceglie Roma, per acquisire i dati sugli “impieghi” relativi al solo mese di dicembre 2018 di gruppi di Municipi aggregati per numero di abitanti;
- 10) di un secondo Gruppo di lavoro nei confronti dell’Agenzia delle Entrate, unitamente all’Associazione dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, per acquisire i dati numerici degli “output” qualitativi rappresentati dai tempi medi dei rimborsi iva delle 111 Direzioni provinciali nell’anno 2018.

5.4 II FOIA (in corso) “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 costituito dal Sindacato Spi-Cgil e dall’Associazione Ficiesse¹³ fa parte dei percorsi dal basso degli outcome, categoria in cui la qualità dei servizi pubblici prodotti viene misurata sugli andamenti numerici annuali dei fenomeni socioeconomici di competenza istituzionale dell’amministrazione considerata nei diversi territori in cui i medesimi fenomeni si manifestano.

Con l’istanza di accesso presentata il 6 novembre 2017 al Dipartimento della Pubblica Sicurezza per la Polizia di Stato e al Comando Generale dell’Arma di Carabinieri¹⁴ è stato chiesto di conoscere in numero di comunicazioni di notizie di reato per truffe agli anziani inviate all’Autorità giudiziaria dalle Forze di polizia di ciascuna provincia d’Italia negli anni 2014-2017.

Dai dati, pervenuti con risposte datate 11 gennaio 2018¹⁵ e 28 agosto 2018¹⁶, sono state tratte tabelle comparative che saranno diffuse nei prossimi mesi. A titolo esemplificativo, si riproduce in figura 9 gli andamenti delle truffe agli anziani delle sole province della Regione Piemonte. Dai dati, sembra emergere come provincia benchmark quella di Torino, i cui dati annuali appaiono tutti in diminuzione ad eccezione dell’anno 2016 per il reato di cui all’articolo 640 del codice penale.

¹³ Si vedano gli articoli indicati alla pagina www.italiaintrasparente.it/category/foia-truffe-agli-anziani-2/.

¹⁴ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Acg-Truffe-agli-anziani-a-PS-del-23-ottobre-2017.pdf>

¹⁵ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2018/01/Truffe-anziani-Denunce-interforze-Risposta-DPS-del-11.01.2018.pdf>.

¹⁶ Si vedano <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2018/08/Risposta-Segreteria-DPS-28.08.2018.pdf> e <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2018/08/TRUFFE-ANZIANI-DATI-2017.pdf>.

REGIONI PIEMONTE e VAL D'AOSTA

(a) Province	(b) Anno 2014				(c) Anno 2015				(d) Anno 2016				(e) Anno 2017			
	Furti con destr.	Truffe	Totali anno	Reati ogni 1000 abit.	Furti con destr.	Truffe	Totali anno	Reati ogni 1000 abit.	Furti con destr.	Truffe	Totali anno	Reati ogni 1000 abit.	Furti con destr.	Truffe	Totali anno	Reati ogni 1000 abit.
Torino (ab. 2.277.857)	5.939	1.210	7.149	3,14	5.521 (in dim.)	848 (in dim.)	6.369 (in dim.)	2,80 (in dim.)	4.771 (in dim.)	1.096 (in aum.)	5.867 (in dim.)	2,58 (in dim.)	4.530 (in dim.)	1.017 (in dim.)	5.547 (in dim.)	2,44 (in dim.)
Cuneo (ab. 589.108)	143	170	313	0,53	140 (in dim.)	121 (in dim.)	261 (in dim.)	0,44 (in dim.)	203 (in aum.)	216 (in dim.)	419 (in aum.)	0,71 (in dim.)	195 (in dim.)	153 (in dim.)	348 (in dim.)	0,59 (in dim.)
Alessandria (ab. 426.658)	210	124	334	0,78	264 (in aum.)	146 (in aum.)	410 (in aum.)	0,96 (in aum.)	190 (in dim.)	172 (in aum.)	362 (in dim.)	0,85 (in dim.)	190 (in aum.)	110 (in aum.)	300 (in dim.)	0,7 (in dim.)
Novara (ab. 370.143)	214	138	352	0,95	197 (in dim.)	132 (in dim.)	329 (in dim.)	0,89 (in dim.)	197 (in aum.)	190 (in aum.)	397 (in aum.)	1,07 (in aum.)	190 (in dim.)	157 (in dim.)	347 (in dim.)	0,94 (in dim.)
Asti (ab. 216.677)	126	90	216	1	116 (in dim.)	69 (in dim.)	185 (in dim.)	0,85 (in dim.)	191 (in aum.)	120 (in aum.)	311 (in aum.)	1,43 (in aum.)	135 (in dim.)	56 (in dim.)	191 (in dim.)	0,88 (in dim.)
Biella (ab. 178.551)	94	43	137	0,77	104 (in aum.)	52 (in aum.)	156 (in aum.)	0,87 (in aum.)	111 (in aum.)	60 (in aum.)	171 (in aum.)	0,96 (in aum.)	104 (in dim.)	66 (in dim.)	170 (in dim.)	0,95 (in dim.)
Vercelli (ab. 173.868)	75	51	126	0,72	92 (in aum.)	63 (in aum.)	155 (in aum.)	0,89 (in aum.)	87 (in dim.)	83 (in aum.)	170 (in aum.)	0,98 (in aum.)	125 (in aum.)	48 (in dim.)	173 (in aum.)	0,99 (in aum.)
Verbano C.O. (ab. 159.664)	30	29	59	0,37	23 (in dim.)	31 (in aum.)	54 (in dim.)	0,34 (in dim.)	30 (in dim.)	41 (in aum.)	71 (in aum.)	0,44 (in aum.)	38 (in dim.)	34 (in dim.)	72 (in aum.)	0,45 (in aum.)
Aosta (126.883)	17	34	51	0,4	30 (in aum.)	20 (in dim.)	50 (in dim.)	0,39 (in dim.)	14 (in dim.)	31 (in aum.)	45 (in dim.)	0,35 (in dim.)	17 (in aum.)	36 (in aum.)	53 (in aum.)	0,42 (in aum.)
Tot. Regione (ab. 4.519.409)	6.848	1.889	8.737	1,93	6.487 (in dim.)	1.482 (in dim.)	7.969 (in dim.)	1,76 (in dim.)	5.794 (in dim.)	2.009 (in aum.)	7.803 (in dim.)	1,73 (in dim.)	5.524 (in dim.)	1.677 (in aum.)	7.201 (in dim.)	1,59 (in dim.)

Figura 9

*Comunicazioni di notizia del reato di Truffe agli anziani
Piemonte e Val d'Aosta anni 2014-2017*

Nei prossimi mesi, i livelli territoriali dello Spi-Cgil (Leghe) e dell'Associazione Ficiesse (Sezioni) avvieranno "dialoghi cooperativi" con le Forze di polizia delle province benchmark per verificare l'effettiva eccellenza dei risultati ottenuti, chiedere alle Forze di polizia delle altre province di valutare l'adozione di modalità operative e organizzative analoghe a quelle che hanno permesso di raggiungere le prestazioni migliori e proporre l'assegnazione ai livelli dipendenti di obiettivi numerici di avvicinamento agli outcome migliori.

Le attività di analisi e di partecipazione e i risultati conseguiti saranno pubblicizzati e diffusi sui media a cura di Leghe e Sezioni.

5.5 Il FOIA (concluso) "Impieghi nelle missioni dirette della Guardia di Finanza"

Il secondo accesso civico generalizzato fa parte dei percorsi degli impieghi ed è stato promosso il 26 settembre 2017 dall'Avvocato Giuseppe Fortuna a titolo personale e in qualità di direttore dello Sportello Etpl dell'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà nei confronti del Comando Generale della Guardia di Finanza. L'iniziativa, attualmente conclusa, era collegata al reclamo a firma della Segretaria generale Cgil, Susanna Camusso, al Comitato Europeo dei Diritti Sociali¹⁷ con cui è stata contestata l'impossibilità per il personale della Guardia di Finanza - istituzione incaricata non di funzioni di difesa militare ma di funzioni di polizia economico-finanziaria e di sicurezza

¹⁷ Si veda <http://www.ficiesse.it/home-page/11403/reclamo-della-cgil-al-comitato-europeo-dei-diritti-sociali-per-il-riconoscimento-dei-diritti-sindacali-e-di-associazione-professionale-le-osservazioni-di-ficiesse-e-la-replica-del-governo-italiano-alle-osservazioni-di-ficiesse>.

- di costituire sindacati, svolgere attività sindacale ed esercitare il diritto di negoziazione collettiva in violazione degli articoli 5 e 6 della Carta Sociale Europea.

Il direttore dello Sportello Etpl, disponendo il Comando Generale del Corpo di un evoluto sistema informativo *activity based* sugli impieghi effettivi del personale dipendente denominato SIRIS, aveva chiesto di conoscere le esatte quantità di ore/persona impiegate dalla Guardia di Finanza negli anni 2014, 2015 e 2016 in ciascuna delle sue otto "missioni istituzionali" (Segmenti: Entrate, Uscite, Mercato dei capitali, Sicurezza, Difesa, Servizi a richiesta e Attività trasversali a più segmenti), ritenendo, da stime e analisi effettuate sui dati delle relazioni annuali del Corpo, che il "Segmento Difesa" assorbisse una quantità di risorse assolutamente non rilevante inferiore allo 0,5 per cento del totale.

Il Comando Generale ha opposto un diniego¹⁸, sostenendo che l'ostensione dei dati, sebbene concernente totali annuali, aggregati per missioni istituzionali e riferiti a periodi completamente trascorsi, avrebbe comportato << *un pregiudizio concreto e attuale alla sicurezza nazionale* >>.

Il ricorso presentato il 22 novembre 2017 al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio¹⁹ si concludeva con sentenza di rigetto²⁰ pubblicata il 7 agosto 2018. Avverso la sentenza non veniva proposto appello giacché, nel frattempo, la Corte Costituzionale con la sentenza²¹ n. 120 dell'11 aprile 2018 aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo, il 1475 del Codice dell'ordinamento militare, che aveva fino ad allora impedito ai cittadini militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di aderire ad altre associazioni sindacali.

5.6 II FOIA (in corso) "Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario"

Il Gruppo di lavoro è stato costituito dal Sindacato Spi-Cgil e dall'Associazione Ficiesse²² e fa parte dei percorsi dal basso degli output.

¹⁸ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Risposta-Coge-ad-Acg-Ficiesse-2017.pdf>.

¹⁹ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/11/Testo-ricorso-a-TAR-Lazio-per-Acg-Gdf-del-22.11.2017.pdf>.

²⁰ Si veda http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2018/09/Sentenza-TAR-Lazio-088262_2018.pdf.

²¹ Si veda

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=120>.

²² Si vedano gli articoli indicati alla pagina <http://www.italiaintrasparente.it/category/foia-partecipazione-dei-comuni-allaccertamento-tributario/>.

TABELLA REGIONI (ordinate per pil pro-capite)

 Periodo considerato: 2009-2017
 Fonte dei dati: Agenzia Entrate
 Data elaborazione: 9 febbraio 2018

(a) Tot. Comuni	(b) Tot. residenti	(c) Tot. pil (in mld di €)	(d) Pil pro- capite (in €)	(e) Tot. Comuni segnalanti	(f) % Comuni segnalanti. (e x 100 : a)	(g) Tot. segn. inviate	(h) Maggiore imposta accertata (in €)	(i) Totali incassi Comuni
Valle d'Aosta								
REGIONI CON PIL PRO-CAPITE SUPERIORE A 30 MILA EURO								
74	127.329	4,374	34.200	4	5,41%	37	34.949,00	0,00
Lombardia								
1.472	9.142.273	357,200	35.700	319	21,67%	15.612	101.951.056,70	31.790.460,44
Alto Adige								
116	520.891	21,488	41.300	1	0,86%	2	0,00	0,00
Trentino								
177	538.223	18,608	34.600	2	1,13%	5	0,00	0,00
Veneto								
576	4.915.123	151,634	30.800	121	21,01%	4.443	11.481.063,04	3.984.483,62
Emilia Romagna								
334	4.488.186	149,525	33.600	176	52,69%	31.731	100.997.916,88	36.393.106,70
Liguria								
235	1.571.053	47,663	30.200	43	18,3%	5.450	27.596.652,50	6.812.154,35
Lazio								
378	5.457.852	182,682	31.000	21	5,56%	4.381	1.964.668,00	1.052.611,33
Piemonte								
REGIONI CON PIL PRO-CAPITE TRA 20 MILA E 30 MILA EURO								
1.202	4.404.246	127,365	28.900	62	5,16%	5.735	33.207.433,88	6.535.995,78
Friuli Venezia Giulia								
216	1.221.718	35,669	29.100	15	6,94%	955	3.092.105,00	1.019.700,64
Toscana								
243	3.475.010	110,332	29.400	98	40,31%	8.537	19.715.562,00	5.918.743,26
Marche								
256	1.368.067	40,593	26.200	30	11,72%	1.822	18.654.360,81	2.202.501,49
Umbria								
92	891.181	21,438	24.000	20	21,74%	779	690.572,00	472.876,21
Abruzzo								
305	1.326.513	32,592	24.500	20	6,56%	592	899.644,00	662.668,00
Molise								
REGIONI CON PIL PRO-CAPITE INFERIORE A 20 MILA EURO								
136	312.027	6,042	19.300	2	1,47%	113	41.872,00	3.650,00
Puglia								
258	4.077.166	72,135	17.700	12	4,65%	680	117.994,00	0,00
Campania								
550	5.850.850	100,544	17.200	32	5,82%	772	1.548.211,00	321.218,18
Sardegna								
377	1.658.138	32,481	19.600	26	6,89%	782	2.582.635,26	1.369.240,80
Basilicata								
131	573.694	11,449	19.900	1	0,76%	1	0,00	0,00
Calabria								
359	1.970.515	32,795	16.600	17	4,74%	6.309	7.726.918,99	1.474.885,45
Sicilia								
390	5.074.261	87,383	17.200	43	11,03%	4.626	10.730.082,00	847.783,87
Totale Italia								
7.572	57.172.408	1.644,952	27.100	1.045	13,08%	93.693	343.033.696,06	100.862.080,42

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

(a) Residenti	(b) Gap iva provinciale non dichiarato	(c) Gap irpef provinciale non dichiarato	(d) Comuni che hanno inviato segnalazioni su totale Comuni	(e) % dei Comuni segnalanti	(f) Maggiore imposta definita da Agentrate per la Provincia	(g) Totale riscosso dai Comuni della Provincia
Provincia Bologna (4.585 segnalazioni inviate)						
1.005.831	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	38 su 55	69,09%	20.350.333,99	8.639.368,53
Provincia Ferrara (1.137 segnalazioni inviate)						
351.436	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	13 su 24	54,17%	4.621.828,52	946.213,55
Provincia Forlì-Cesena (2.624 segnalazioni inviate)						
394.601	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	16 su 30	53,33%	9.322.165,01	3.586.406,26
Provincia Modena (6.342 segnalazioni inviate)						
701.642	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	38 su 47	80,85%	23.846.623,37	10.300.768,07
Provincia Parma (3.352 segnalazioni inviate)						
447.779	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	19 su 45	42,22%	4.143.055,00	1.299.313,22
Provincia Piacenza (1.858 segnalazioni inviate)						
286.997	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	10 su 48	28,83%	6.636.209,01	846.994,54
Provincia Ravenna (3.675 segnalazioni inviate)						
391.525	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	16 su 18	88,88%	6.474.904,00	1.647.974,20
Provincia Reggio Emilia (4.471 segnalazioni inviate)						
532.872	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	26 su 42	61,9%	17.078.563,99	5.943.086,18
Provincia Rimini (3.687 segnalazioni inviate)						
335.463	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	10 su 25	40%	8.524.232,99	3.182.982,15
Totale Emilia Romagna (31.731 segnalazioni inviate)						
2.696.278	(Acg a Mef)	(Acg a Mef)	372 su 706	52,69%	100.997.915,88	36.393.106,70

Figura 10

Esempi di tabelle dal report valutativo del 28 febbraio 2018

Con l'istanza di accesso civico generalizzato presentata il 16 novembre 2017 all'Agenda delle Entrate²³ è stato chiesto di conoscere, con riferimento a ciascun Comune delle regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Calabria e Sicilia e fino alla data del 30 giugno 2017, i dati numerici: 1) delle segnalazioni qualificate pervenute; 2) delle segnalazioni qualificate esaminate che hanno dato luogo ad accertamenti tributari; 3) delle segnalazioni qualificate esaminate che non hanno dato luogo ad accertamenti tributari; 4) delle segnalazioni qualificate non ancora esaminate; 5) delle somme riscosse a seguito degli accertamenti effettuati; 6) delle somme corrisposte ai singoli Comuni.

I principali obiettivi del Gruppo di lavoro sono quelli di ottenere, da parte delle Leghe Spi e delle Sezioni Ficieste attive sui territori nei confronti dei Comuni e delle Direzioni

²³ Si veda <http://www.italiatrasparente.it/2017/11/16/ppartito-il-gruppo-di-lavoro-spi-ficieste-partecipazione-dei-comuni-allaccertamento-tributario-con-accesso-civico-generalizzato-allagenzia-delle-entrate-chiesti-i/>.

provinciali: a) un aumento del numero di Comuni segnalanti; b) miglioramenti della "qualità" delle segnalazioni inviate; c) aumenti delle imposte accertate nei settori economici in cui, provincia per provincia, si registrano *tax gap* significativi; d) conseguenti aumenti degli importi incassati dai Comuni segnalanti; e) aumento del numero di segnalazioni lavorate dall'Agenzia delle Entrate.

Dopo una prima risposta ritenuta insoddisfacente²⁴ e la conseguente richiesta di riesame al Responsabile della trasparenza²⁵, l'Agenzia ha risposto positivamente inviando due tabulati²⁶ con una ricca serie di dati numerici relativi alle 93.693 segnalazioni pervenute tra il 2008 e il 2016 da parte di 1.647 Comuni italiani.

Con il report valutativo del 28 febbraio 2018²⁷ sono state individuate le prestazioni benchmark, come negli esempi di tabelle in figura 10, e sono state formulate una serie di osservazioni per il prosieguo delle attività del Gruppo di lavoro.

5.7 I due FOIA (in corso) "Municipi del Comune di Roma"

Il Gruppo di lavoro è stato costituito dal movimento civico Roma Sceglie Roma e dall'Associazione Ficiesse, è diviso in due momenti, il primo dei quali appartenente alla tipologia dei percorsi degli impieghi e quello successiva ai percorsi della qualità degli output e mira alla definizione a un nuovo modello di *governance* del Comune di Roma.

5.7.1 Cenni sul nuovo modello di *governance* che si propone per il Comune di Roma

In sintesi, le due organizzazioni civiche sono partite dall'analisi degli organigrammi dei quindici Municipi pubblicati sul sito internet istituzionale che a dicembre del 2017, evidenziavano differenze notevolissime nel numero delle unità organizzative interne (dalle 30 del Municipio I e XI alle 147 del Municipio VII, come risulta dalla figura 11), ma anche nelle denominazioni, nelle competenze e nelle linee di dipendenza gerarchica.

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_aut_o.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

²⁴ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/01/03/>.

²⁵ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/01/10/760>.

²⁶ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/02/09/>.

²⁷ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2018/02/Report-valutativo-GdL-Partecipazione-Comuni-accertamento-tributario.pdf>

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_av_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_xvii_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. 11
Informazioni sui Municipi del Comune di Roma

Ciò, ovviamente, non voleva e non vuol dire che un Municipio con un più elevato numero di unità organizzative interne sia necessariamente meno efficiente e produttivo di altri con organigrammi più agili, ma senza dubbio significa 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.

Pertanto, il 24 maggio 2018 Ficiesse e Roma Sceglie Roma hanno effettuato un accesso civico generalizzato preliminare²⁸ per ottenere i dati numerici sugli "impieghi" relativi all'esercizio 2017 delle unità organizzative interne dei quindici Municipi per individuare quelle eventualmente "sovradimensionate" e chiedere il potenziamento di quelle deputate alle attività di produzione diretta.

²⁸ Si veda <http://www.italiatrasparente.it/2018/05/24/foia-sulle-performance-dei-municipi-del-comune-di-roma-inviato-laccesso-civico-generalizzato-al-capo-di-gabinetto-della-sindaca-raggi-24-maggio-2014/>

L'intenzione era - ed è - quella di coinvolgere le imprese e le organizzazioni civiche (*stakeholder*) operative, presenti e attive nei territori di ciascun Municipio per partecipare alla definizione di una "Carta dei Servizi di quartiere" recante l'indicazione delle tipologie di servizi pubblici (output) considerati "essenziali" e degli outcome considerati "rilevanti" per il miglioramento della qualità di vita dei cittadini e delle condizioni per fare impresa nel territorio di ciascun quartiere della Capitale²⁹.

Contemporaneamente, è prevista la costituzione di "Gruppi di studio" per analizzare strutture organizzative, modalità di funzionamento e coinvolgimento civico adottate da altri comuni italiani e da capitali europee e svolgere analisi comparative con Comune e quartieri romani.

Nella fase successiva il Gruppo di lavoro e gli stakeholder coinvolti nel progetto presenteranno accessi civici generalizzati alle istituzioni interessate (Comune di Roma, Forze di Polizia, Aziende Sanitarie, eccetera) per ottenere i dati numerici degli output (servizi) ritenuti essenziali e degli outcome ritenuti rilevanti dalla Carta dei Servizi di quartiere e si chiederà il coinvolgimento dei Gruppi di studio nella valutazione della quantità e qualità dei servizi resi, nei momenti della fissazione degli obiettivi annuali di miglioramento e nei momenti di verifica dei risultati conseguiti.

Si procederà quindi alla costituzione di una "Anagrafe dei Tempi Massimi" riguardante l'erogazione quantitativa e qualitativa dei servizi ritenuti essenziali da cittadini e imprese, con l'attribuzione di termini temporali di consegna di ciascuna tipologia di output da calcolare, specialmente per documenti e autorizzazioni, sui tempi medi di lavorazione dell'anno precedente e sulle prestazioni del Comune/Municipio *benchmark*.

La lavorazione delle pratiche dovrà basarsi sul "principio dell'ordine di arrivo", a prescindere da chi le presenti, da concludere nei tempi determinati per ciascuna tipologia concordati annualmente con gli stakeholder territoriali (organizzazioni civiche e associazioni d'impresa). Si valuterà, inoltre, collettivamente e in piena trasparenza l'opportunità dell'istituzione di "percorsi protetti", cioè di lavorazioni con termini di consegna ulteriormente ridotti a favore, ad esempio, di investimenti nazionali e internazionali che creino posti di lavoro nel Comune garantendo loro una corsia preferenziale trasparente nell'interesse della città e dei cittadini.

5.7.2 Il primo accesso civico generalizzato

Il primo accesso generalizzato, presentato il 24 maggio 2018³⁰ con istanza inviata per competenza al Capo di Gabinetto della Sindaca del Comune di Roma e per conoscenza all'Autorità Nazionale Anticorruzione, è partito dai dati numerici delle unità di personale in forza a ciascun Municipio nel corso dell'anno 2017 tratti dalle tabelle ufficiali pubblicate sul sito istituzionale del Comune³¹ provenienti da un evoluto sistema informativo automatizzato interno denominato "Erp-Sap".

²⁹ Ad esempio, prevenzione dei reati ritenuti di maggior allarme sociale, tempi di attesa per visite mediche e analisi specialistiche, tempi di attesa nei pronti soccorso ospedalieri, tempi di rilascio di specifiche tipologie di permessi e documenti, andamento di incidenti causati da dissesti stradali, tempi di attesa di mezzi pubblici di trasporto, tempi di raccolta dei rifiuti, tenuta di giardini e parchi pubblici e così via

³⁰ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/05/24/foia-sulle-performance-dei-municipi-del-comune-di-roma-inviato-laccesso-civico-generalizzato-al-capo-di-gabinetto-della-sindaca-raggi-24-maggio-2014/>.

Dalle tabelle Erp-Sap, risultano le consistenze organiche mensili riportate in figura 12.

ANNO 2017

MUNICIPI DEL COMUNE DI ROMA	Consistenza organica all'ultimo giorno del mese												Consistenza media 2017*
	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	
Municipio I	767	769	764	764	763	758	758	760	753	750	741	757	759
Municipio II	709	707	707	704	703	699	698	697	698	694	689	694	700
Municipio III	821	824	818	820	822	819	820	816	813	809	802	812	816
Municipio IV	818	819	818	815	812	807	808	812	810	807	800	811	811
Municipio V	1.228	1.227	1.223	1.231	1.231	1.221	1.217	1.204	1.217	1.206	1.202	1.214	1.218
Municipio VI	756	755	754	751	753	751	751	740	744	744	739	759	750
Municipio VII	1.411	1.409	1.402	1.400	1.394	1.386	1.380	1.370	1.391	1.381	1.376	1.385	1.390
Municipio VIII	652	651	650	653	653	647	645	645	635	629	629	642	644
Municipio IX	766	763	762	766	764	760	759	764	750	744	739	758	758
Municipio X	884	882	879	877	874	872	867	866	871	870	859	873	873
Municipio XI	647	642	641	641	642	642	640	637	641	637	632	647	641
Municipio XII	505	502	500	502	503	501	501	500	501	498	495	505	502
Municipio XIII	587	588	587	584	582	579	576	589	591	589	585	600	586
Municipio XIV	687	686	687	687	686	679	675	664	665	664	662	678	677
Municipio XV	563	564	564	566	566	561	559	558	556	553	553	569	561
Totali													11.686

* Somma delle consistenze organiche mensili diviso 12.

Figura 12

Tabella delle consistenze organiche mensili e della consistenza media annua 2017 dei Municipi del Comune di Roma

Nell'istanza di accesso, è stato chiesto di avviare il "dialogo cooperativo preventivo"³² sollecitato dal Ministro per la Semplificazione della Pubblica Amministrazione nei

³¹ Si veda www.comune.roma.it/pcr/it/dip_ris_um_tassi_ass_pres.page.

³² Si riportano di seguito i paragrafi 8, 8.1 e 8.2 e 9 evidenziando con sottolineature e grassetto le parti di maggiore rilievo per il caso di specie.

<< 8. IL DIALOGO CON I RICHIEDENTI

*Il d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, pone a carico delle pubbliche amministrazioni **l'obbligo di erogare un servizio conoscitivo, che consiste nel condividere con la collettività il proprio patrimonio di informazioni secondo le modalità indicate dalla legge.***

*Per realizzare questo obiettivo e, più in generale, le finalità di partecipazione e accountability proprie del c.d. modello FOIA, è auspicabile che le amministrazioni si adoperino per soddisfare l'interesse conoscitivo su cui si fondano le domande di accesso, **evitando atteggiamenti ostruzionistici.***

Nel trattare una richiesta, è necessario che l'amministrazione instauri un "dialogo cooperativo" con il richiedente. L'amministrazione dovrebbe comunicare con il richiedente, in particolare, nei seguenti momenti:

- tempestivamente, subito dopo la presentazione della domanda, al fine di:

- rilasciare una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della richiesta e indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere; ▪ chiedere a chi formula la richiesta di identificarsi, nel caso in cui non lo abbia fatto;
 - chiedere eventuali chiarimenti circa l'oggetto della richiesta o, in caso di manifesta irragionevolezza (supra, § 7, lett. d), una sua ridefinizione;
 - confermare che l'invio dei dati o documenti richiesti avverrà in formato digitale, salvo che una diversa modalità di trasmissione sia stata indicata dal richiedente e non risulti eccessivamente onerosa per l'amministrazione;
 - indicare gli eventuali costi di riproduzione derivanti dalle diverse modalità di accesso, nel rispetto del criterio di effettività indicato dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 33/2013;
- entro il termine di conclusione del procedimento, al fine di:
- comunicare al richiedente la decisione motivata relativa alla sua domanda;
 - in caso di accoglimento della richiesta, trasmettere la documentazione richiesta contestualmente (salvo il diverso termine previsto dall'art. 5, c. 6, nel caso di opposizione di uno o più controinteressati);
 - in caso di rifiuto della richiesta, comunicare le ragioni del diniego e contestualmente indicare i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili.

8.1. RAPPORTI CON I MEDIA E LE ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE

Ferma restando la necessità di istruire in modo completo e accurato ogni singola richiesta di accesso a prescindere dall'identità del richiedente, nel più rigoroso rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, occorre tener conto della particolare rilevanza, ai fini della promozione di un dibattito pubblico informato, delle domande di accesso provenienti da giornalisti e organi di stampa o da organizzazioni non governative, cioè da soggetti riconducibili alla **categoria dei "social watchdogs"** cui fa riferimento anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (da ultimo, caso Magyar c. Ungheria, 8 novembre 2016, § 165). Nel caso in cui la richiesta di accesso provenga da soggetti riconducibili a tale categoria, **si raccomanda alle amministrazioni di verificare con la massima cura la veridicità e la attualità dei dati e dei documenti rilasciati, per evitare che il dibattito pubblico si fondi su informazioni non affidabili o non aggiornate.**

8.2. PUBBLICAZIONE PROATTIVA

Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il rispetto delle esclusioni e dei limiti previsti dall'art. 5-bis, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013. In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi.

Per gli stessi motivi, le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei social media (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione.>>

paragrafi 8, 8.1 e 8.2 della Circolare n. 2 del 30 maggio 2017 si è quindi chiesto di comunicare, relativamente a ciascun Municipio, i seguenti dati numerici, sempre relativi all'anno 2017, tutti certamente già disponibili per alimentare il sistema informativo Erp-Sap:

- 1) le unità di personale espresse in termini di consistenza organica media e le quantità complessive di ore/persona o di giornate/persona che ciascun Municipio ha avuto complessivamente a disposizione³³;
- 2) le unità di personale, espresse in termini di consistenza organica media e le esatte quantità di ore/persona o di giornate/persona impiegate dalle singole unità organizzative di cui agli organigrammi dei singoli Municipi pubblicati anch'essi nel sito istituzionale³⁴;
- 3) gli indirizzi delle sedi in cui le attività lavorative sono state svolte.

Trascorsi i trenta giorni dall'accesso, le organizzazioni promotrici hanno inviato istanza di riesame al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza³⁵, che ha risposto con un provvedimento di sollecitazione nei confronti del Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane del Comune di Roma³⁶.

Il 26 luglio 2017 è pervenuta dal Dipartimento una risposta³⁷ nella quale si sostiene: a) che i dati e le informazioni richieste non sarebbero tutti già presenti nei database dei sistemi informativi del Comune ma richiederebbero <<*l'esecuzione di complesse elaborazioni dei dati di presenza delle 11.590 unità di personale in servizio*>>; b) che quindi è necessario per le organizzazioni promotrici andarli a prelevare di persona presso gli uffici dell'Economato; c) che, per ottenerli, si sarebbe dovuto corrispondere la somma di 6.238,60 euro.

Le organizzazioni promotrici hanno replicato sostenendo, con una lettera³⁸ del successivo 5 agosto, l'illegittimità della risposta ricevuta e, nel riservarsi di adire le competenti giurisdizioni nazionali e sovranazionali, hanno rinnovato la richiesta di voler avviare il previsto "dialogo cooperativo" per poter riformulare la richiesta superando ogni incomprensione.

Il Dipartimento Organizzazione e Risorse umane ha risposto con missiva³⁹ del 6 agosto 2018, in cui, bypassando nuovamente la richiesta di "dialogo cooperativo", ha sostenuto di non aver espresso dinieghi di sorta e che l'importo di 6.238,60 euro <<*è stato*

³³ Si veda <https://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW2034185>.

³⁴ Si veda, ad esempio, per il Municipio I http://www.comune.roma.it/pcr/it/mun1_strutturaorganizzativa.page

³⁵ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/07/13/foia-municipi-roma-inviata-richiesta-di-riesame-a-responsabile-trasparenza-comune-roma/>.

³⁶ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/07/22/1511/>.

³⁷ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/07/28/foia-municipi-di-roma-sorprendente-risposta-del-direttore-del-dipartimento-risorse-umane-del-comune-bisogna-pagare-6-23860-euro-per-conoscere-i-dati-elementari-sugli-impieghi-effettivi-del-person/>

³⁸ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/08/05/1589/>.

³⁹ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/08/08/risposta-dipartimento-organizzazione-e-risorse-umane-comune-roma/>.

elaborato sulla base della vigente tariffa in quanto, la richiesta della S.V., non è relativa a specifici atti dell'Amministrazione immediatamente disponibili, ma ha richiesto, per come è stata formulata in relazione ai suoi contenuti, l'elaborazione dei record indicati nella nota di riscontro dello scrivente Dipartimento. >>

Il 23 agosto 2018 il Gruppo di lavoro ha inviato un'ulteriore lettera⁴⁰ in cui, tra l'altro, nel rinnovare ancora una volta l'instaurazione del "dialogo cooperativo", ha prospettato l'intenzione di presentare nuovi e ancor più semplici accessi civici generalizzati ai Dirigenti apicali dei singoli Municipi.

5.7.3 Il secondo accesso civico generalizzato

Nei giorni successivi ha avuto luogo un incontro di "dialogo cooperativo preventivo" con Consiglieri municipali del Movimento 5 Stelle, che esprime la Presidente del Municipio XIII (Aurelio), i quali hanno confermato che i dati numerici sulle giornate di presenza richiesti dalle organizzazioni promotrici esistono e sono immediatamente disponibili e hanno assicurato la disponibilità "politica" del Movimento alla loro completa ostensione.

Di conseguenza, il 23 agosto 2018 è stata inviata una seconda istanza di accesso civico generalizzato⁴¹, di tipo esplorativo, indirizzata per competenza alla Direttrice del Municipio Aurelio e, per conoscenza, al Dipartimento Organizzazione e Risorse umane del Comune di Roma e alla Presidente del Municipio XIII.

I contenuti dell'istanza sono stati fortemente semplificati, chiedendo di conoscere:

- 1) con riferimento al solo mese di maggio 2018;
- 2) la suddivisione tra le 71 unità organizzative interne, indicate nell'organigramma pubblicato nel sito istituzionale⁴², delle 584 unità di personale risultanti dalle tabelle ufficiali Erp-Sap⁴³;
- 3) le esatte quantità di ore/persona o, in mancanza, di giornate/persona dalle medesime 71 unità organizzative avute a disposizione e impiegate per le attività lavorative di rispettiva competenza.

Nel contempo, è stato chiesto di voler avviare il "dialogo cooperativo preventivo" sollecitato dal Ministro per la Semplificazione della Pubblica Amministrazione con la già citata Circolare n. 2 del 30 maggio 2017.

Il successivo 6 settembre è pervenuta la lettera⁴⁴ con cui la Direttrice del Municipio XIII ha trasmesso l'istanza di accesso al Direttore del Dipartimento Organizzazione e Risorse umane sostenendo di non essere competente a fornire le semplicissime informazioni

⁴⁰ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/08/30/lettera-a-d-o-u-r-comune-roma-del-23-agosto-2018/>.

⁴¹ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/08/30/acg-a-municipio-xiii/>.

⁴² Si veda www.comune.roma.it/pcr/it/mun_xviii_oa.page.

⁴³ Si veda https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/assenze_presenze_apr_giu_2018.pdf.

⁴⁴ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2018/09/Risposta-Municipio-XIII.pdf>.

richieste << essendo l'attività di elaborazione tesa alla pubblicazione dei tassi di assenza del personale esclusivamente di competenza di codesto Dipartimento>>. E questo nonostante si verta su decisioni organizzative (organigrammi interni) e di rilevazioni numeriche mensili (rilevazione delle presenze) senza dubbio di competenza dei Direttori dei Municipi.

A seguire, il 17 settembre 2018 il Dipartimento Organizzazione e Risorse umane ha inviato alla Direttrice del XIII Municipio e, per conoscenza, alle organizzazioni promotrici la seguente comunicazione⁴⁵: << Con riferimento alla nota della S.V. prot. n° GB/689748 del 06/09/2018 relativa all'istanza di accesso civico generalizzato dell'Avv. Giuseppe Fortuna sugli impieghi del personale in servizio presso le strutture territoriali, si rappresenta che questo ufficio ha già dato riscontro per quanto di propria competenza consentendo l'accesso con nota prot.GB/60072 del 26.07.2018>>, confermando in tal modo la richiesta alle organizzazioni promotrici di corresponsione della somma di 6.238,60 euro

Alla luce di tale intervento, il 7 novembre 2018 il Gruppo di lavoro, allo scopo di verificare direttamente e in concreto le modalità di rilevazione degli impieghi da parte degli uffici municipali, ha inviato al Dipartimento Organizzazione e Risorse umane un'istanza⁴⁶ di rideterminazione dell'importo richiesto. Infatti, se per il primo accesso civico generalizzato, riferito a 11.590 unità di personale, erano stati chiesti 6.238,60 euro, per il secondo accesso, riguardante 571 unità, la richiesta avrebbe dovuto essere molto più bassa.

Il Dipartimento ha risposto, con lettera del 21 novembre 2018, che la richiesta di ricalcolo dell'importo dovuto << potrà aver seguito solo a seguito di espressa rinuncia e revoca di quest'ultima, la cui attuale pendenza non consente di procedere nel senso richiesto dalla S.V. giusta Circolare n. 2 /2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione>>.

Le organizzazioni promotrici hanno risposto con lettera del 4 dicembre 2018 sottolineando:

- 1) di essere state obbligate dall'importo elevato richiesto dal Dipartimento con la nota del 26 luglio 2018 (euro 6.238,60) ad avviare << un secondo accesso civico generalizzato del tutto autonomo rispetto al precedente, di tipo esplorativo e riferito a dati molto più semplici riguardanti, per il momento, il solo Municipio XIII>>;
- 2) che per tale motivo l'accesso del 23 maggio 2018 può ritenersi revocato;
- 3) che si rimane in attesa del calcolo dell'importo dovuto;
- 4) l'esigenza di avviare comunque, al più presto, il più volte richiesto "dialogo cooperativo" di cui alla richiamata Circolare n. 2 del 2017 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione.

⁴⁵ Si veda <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/09/Risposta-DORU.pdf>.

⁴⁶ Si veda <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/11/Lettera-Avv.Fortuna-Direttore-DORU-Comune-Roma.pdf>.

Alla lettera del 4 dicembre non sono pervenuti, fino alla data della presente versione del Manuale (4 marzo 2019) riscontri di sorta dal Dipartimento Organizzazione e risorse umane del Comune di Roma.

5.7.4 Gli sviluppi previsti per il 2019

A gennaio del 2019 sono state rilevate nel sito istituzionale del Comune di Roma diversi interventi di uniformazione degli organigrammi dei quindici Municipi. Ad esempio, come risulta dalla figura 13, le unità organizzative interne sono passate dai precedenti numeri minimi di 30 dei Municipi I e XI e numero massimo di 147 del Municipio VII al numero minimo di 53 per il Municipio XI e 121 del Municipio VII, mentre il Municipio I ne registra oggi 101.

N. d'ordine	Municipi	Unità personale	Unità organizzative interne	Abitanti	Posizione
1	XI	611	53	155mila	Semicentrale
2	XII	480	55	141mila	Semicentrale
3	XV	541	62	159mila	Semicentrale
4	II	650	68	168mila	Centrale
5	III	787	75	205mila	Semicentrale
6	XIV	642	87	191mila	Semicentrale
7	VIII	611	96	131mila	Semicentrale
8	I	748	101	185mila	Centrale
9	V	1201	105	247mila	Semicentrale
10	IV	792	106	176mila	Semicentrale
11	X	867	108	231mila	Periferica
12	XIII	583	110	134mila	Semicentrale
13	IX	701	110	182mila	Periferica
14	VI	745	110	257mila	Periferica
15	VII	1332	121	308mila	Semicentrale

Figura 13

Municipi del Comune di Roma da rilevazioni effettuate a gennaio 2019

Nei prossimi giorni: a) verrà sollecitata la rideterminazione da parte del Dipartimento Organizzazione e Risorse umane dell'importo dovuto per acquisire direttamente presso l'Ufficio Economato i dati numerici sulle ore/persona o, in mancanza, sulle giornate/persona del Municipio XIII; b) verranno presentati ulteriori, e ancora più semplici, accessi civici generalizzati ai Direttori dei Municipi; 3) verrà ancora una volta richiesto l'avvio del previsto "dialogo cooperativo"; 4) in caso di ulteriori sostanziali dinieghi, verranno aditi competenti giudici nazionali e sovranazionali.

Gli ulteriori accessi civici generalizzati prenderanno in considerazione i Municipi raggruppati per numero di abitanti residenti.

5.8 Il FOIA (in corso) “Cause di lavoro dei Tribunali Civili del Lazio”

Il Gruppo di lavoro costituito dal Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito e dall'Associazione Ficiesse fa parte dei percorsi degli impieghi e dei percorsi della qualità degli output ed ha per oggetto risorse impiegate, andamento dei carichi di lavoro e i tempi medi di durata delle cause delle Sezioni Lavoro dei 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 2016⁴⁷.

In particolare, con l'istanza⁴⁸ presentata al Ministero della Giustizia il 25 giugno 2018 è stato richiesto ai nove Tribunali di conoscere i dati numerici di cui alle tabelle in figura 14.

Tabella 1
CONSISTENZA ORGANICA MEDIA*

(a) <i>Giudici</i>	(b) <i>Personale di Segreteria</i>
...	...

* Somma dei numeri in organico all'ultimo giorno di ciascun mese del 2017 diviso 12.

Tabella 2
IMPIEGHI DI GIUDICI IN CAUSE DI LAVORO

(c) <i>Giudici impiegati in cause di lavoro</i>	(d) <i>Consistenza organica media dei giudici impiegati in cause di lavoro*</i>	(e) <i>Ore/persona (o in mancanza giornate/persona) impiegate nella trattazione di cause di lavoro</i>
A tempo pieno
A tempo parziale

Tabella 3
IMPIEGHI DI PERSONALE DI SEGRETERIA IN CAUSE DI LAVORO

(f) <i>Personale di Segreteria impiegati in cause di lavoro</i>	(g) <i>Consistenza organica media del personale di Segreteria impiegato in cause di lavoro*</i>	(h) <i>Ore/persona (o in mancanza giornate/persona) impiegate nella</i>

⁴⁷ Si veda <http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf>, pagine 24-25.

⁴⁸ Si veda <http://www.italiatrasparente.it/2018/06/25/performance-delle-sezioni-lavoro-dei-nove-tribunali-del-lazio-inviato-al-ministero-della-giustizia-laccesso-civico-generalizzato-di-ficiesse-e-partito-radicale-19-giugno-2018/>

		<i>trattazione di cause di lavoro</i>
A tempo pieno
A tempo parziale

Tabella 4
CARICHI DI LAVORO E PERFORMANCE QUANTITATIVE

<i>(i)</i> <i>N.ro cause di lavoro pendenti al 31.12.2016</i>	<i>(l)</i> <i>N.ro nuove cause di lavoro assegnate nel 2017</i>	<i>(m)</i> <i>N.ro cause di lavoro concluse nel 2017</i>	<i>(n)</i> <i>Indice 2017 di accumulo/ smaltimento (l : m)</i>
...

Tabella 5
TIPOLOGIE CAUSE DI LAVORO CONCLUSE NEL 2017

<i>(o)</i> <i>Concluse con sentenza</i>	<i>(p)</i> <i>Concluse senza sentenza</i>	<i>(q)</i> <i>Totale (o + p)</i>
... <i>(uguale al dato sub m)</i>

Tabella 6
PERFORMANCE QUALITATIVE

<i>(r)</i> <i>N.ro cause di lavoro giunte alla prima udienza nel 2017</i>	<i>(s)</i> <i>Tempo medio tra data di deposito e data della prima udienza delle cause sub r)</i>
...	...

Figura 14

Tabelle dei dati numerici richiesti ai Tribunali Civili del Lazio con accesso civico generalizzato del 25 giugno 2018

I Tribunali hanno tutti risposto⁴⁹ e nelle prossime settimane, non appena saranno conclusi i controlli sull'omogeneità dei criteri seguiti, i dati saranno pubblicati sul sito www.italiatrasparente.it.

⁴⁹ Si veda <http://www.italiatrasparente.it/2018/09/14/pervenute-tutte-le-risposte-dai-tribunali-del-lazio-14-settembre-2018/>.

Successivamente, il Gruppo di lavoro chiederà agli stakeholder interessati (Avvocati del lavoro e Uffici vertenze di Sindacati) di svolgere analisi e considerazioni sulle performance comunicate. Verranno quindi coinvolti stakeholder di altre regioni per valutare la convenienza e l'opportunità di estendere le rilevazioni a Tribunali di altre regioni per individuare le Sezioni Lavoro con le performance migliori (*benchmark*) e chiedere alle istituzioni competenti l'avvio di percorsi annuali di miglioramento.

5.9 II FOIA (in corso) "Impieghi di Istituzioni e Autorità amministrative indipendenti"

Il Gruppo di lavoro costituito dal Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito e dall'Associazione Ficiesse fa parte dei percorsi degli impieghi ed ha per oggetto le risorse impiegate dalle unità organizzative interne dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, dell'Agenzia per l'Italia Digitale, dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione, dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni.

Il tema è stato oggetto di analisi nel Convegno organizzato dall'Associazione Ficiesse il 4 marzo 2016⁵⁰.

L'accesso civico è stato avviato il 22 giugno 2018 con istanze⁵¹ volte ottenere dalle Istituzioni e Autorità interessate i dati indicati nelle tabelle in figura 19.

Le risposte sono tutte pervenute e nelle prossime settimane, non appena terminati i controlli sull'omogeneità dei criteri seguiti, i dati saranno pubblicati sul sito www.italiaintrasparente.it e saranno redatto delle tabelle comparative della cosiddetta "efficienza allocativa", rappresentata dal rapporto tra risorse umane impiegate in attività di produzione diretta e risorse umane impiegate in attività strumentali e di supporto (cosidette attività di funzionamento). Infine, saranno redatti e diffusi i conseguenti "report valutativi".

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.

5.10 II FOIA (non ancora avviato) "Tempi medi dei rimborsi iva"

Il Gruppo di lavoro costituito dall'Associazione dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili e dall'Associazione Ficiesse fa parte dei percorsi della qualità degli output ed

⁵⁰ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/wp-content/uploads/2017/05/Convegno-del-4-marzo-2016.pdf>, pagine 22-23.

⁵¹ Si veda <http://www.italiaintrasparente.it/2018/06/20/spedito-laccesso-civico-generalizzato-di-ficiesse-e-del-partito-radicale-per-conoscere-prodotti-organici-e-impieghi-di-cnel-agcom-agid-anac-garante-privacy-arera-art-e-ivass-20-giugno-2018/>

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.

Verrà avviato un accesso civico generalizzato nei confronti dell'Agenzia delle Entrate per individuare la Direzione provinciale che ha ottenuto i risultati migliori nell'anno 2018. Successivamente: a) si chiederà alle altre Direzioni provinciali di adottare soluzioni organizzative e di lavoro analoghe a quelle che hanno consentito di raggiungere le prestazioni benchmark; b) si chiederà di essere auditi nel momento della determinazione degli obiettivi numerici degli anni successivi al fine di chiedere il graduale avvicinamento di tutte le altre Direzioni provinciali alle prestazioni benchmark e nel momento della valutazione dei risultati effettivamente ottenuti.

Parte terza

I percorsi dall'alto

Capitolo Sei

RELAZIONI DELLE METODOLOGIE ETPL CON I SISTEMI DI CONTABILITÀ PUBBLICA

6.1 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 Finanze forniscono dati disaggregati comparabili per territori e per pubbliche amministrazioni.

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.

6.2 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 normativi⁵², le finalità⁵³ e i principi contabili⁵⁴ di tipo generale della nuova contabilità

⁵² 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)>>*

⁵³Dal 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)>>*

⁵⁴Dal documento descrittivo del Sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni pubblicato alla pagina <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/e->

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" misurarle⁵⁵.

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,

GOVERNME1/Contabilit/II_Sistema/ del sito internet della Ragioneria Generale dello Stato (le sottolineature sono dello scrivente).

<< (omissis)

3. PRINCIPI CONTABILI

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

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

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

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

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

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

(omissis)>>

⁵⁵D'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.

contemporaneamente, in una vera e propria "relazione di supplenza" 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 supplenza del tutto legittima, giacché il legislatore prevede⁵⁶ 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*>>.

⁵⁶ Decreto legislativo 165/2001, articolo 18, comma 1.

Capitolo Sette

LA FASE DELL'AVVIO DEI PERCORSI ETPL DALL'ALTO

7.1 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 convenzionali⁵⁷;
- 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.

7.2 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 lavoro⁵⁸; individua le

⁵⁷Le 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.

⁵⁸ Attività dirette, attività di funzionamento, attività di supporto agli organi di vertice.

macrotipologie di prodotti finali; descrive la struttura delle spese finanziarie⁵⁹; 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>.

7.3 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.

7.4 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 "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.

⁵⁹ 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.

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

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

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

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

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

7.5 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 15 si riferisce alla pubblica amministrazione di fantasia Alfa⁶⁰, organizzazione con attività istituzionali a contenuto giuridico, consistenza organica media nel periodo considerato di 111 unità di personale e un'unica sede di lavoro.

⁶⁰ 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 disposiz.
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 ⁶¹	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. 15

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

⁶¹Evidenziati 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).

7.6 Esempio di individuazione di benchmark tratti dalle tabelle degli impieghi

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

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

Nell'esempio in figura 16, 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. 16

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.

7.7 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).

7.8 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"⁶²; ore/persona⁶³ 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 17, riferito sempre alla pubblica amministrazione (di fantasia) Alfa, operante in settori giuridici, con forza effettiva media di 97 unità, concentrate in un'unica sede⁶⁴.

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>	Il quadrimestre 2017
<i>Fonte dei dati:</i>	Sistema inform. presenze Sist. inform. produzione

<i>Unità organizzativa</i>	<i>Ore/pers. complessivamente impiegate</i>	<i>% assorbimento</i>	<i>Macrotipologia attività svolte</i>	<i>Prodotti finali a clienti interni</i>	<i>Prodotti finali a clienti esterni</i>
1) Direzione giuridica A	3.967	5,41 %	Attività dirette		690
2) Direzione giuridica B	4.993	6,8 %	Attività dirette		722
3) Direzione giuridica C	2.360	3,22 %	Attività dirette		552
4) Denominazione Struttura 4	2.224	3,03 %	Attività di funzionamento	324	
5) Dipartimento Amministr.az.	6.979	9,51 %	Attività di funzionamento	610	
6) Denominazione Struttura 6	582	0,79 %	Attività di funzionamento	44	
7) Unità giuridica D	2.482	3,38 %	Attività dirette		438
8) Unità giuridica E	3.149	4,29 %	Attività dirette		95
9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %	Attività funzionamento	120	
10) Unità giuridica F	1.614	2,20 %	Attività dirette		39
11) Unità giuridica G	3.594	1,9 %	Attività dirette		436
12) Unità giuridica H	1.035	1,41 %	Attività dirette		34
13) Unità giuridica I	3.428	4,67 %	Attività dirette		6
14) Denominazione Strutt. 14	non attiva	0%	...		

⁶²Rappresentate dai processi di lavoro dedicati alla produzione di *output* a clienti esterni.

⁶³Rappresentate dai processi di lavoro diversi da quelli costituenti attività dirette (amministrazione, personale, logistica, indirizzo e controllo, stampa, formazione, cerimoniale, servizi generali).

⁶⁴ 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.

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+45 9)	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. 17
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.

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

Unità organizzativa	Ore/pers. complessivamente impiegate	% assorbimento	Macrotipologia attività svolte	Prodotti finali a clienti interni	Prodotti finali a clienti esterni
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. 18
Report Etpl impieghi, attività, prodotti dell'Opc Beta del II quadrimestre 2017

La figura 18 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.

7.9 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 Cdrche 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.

7.10 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 19, 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".

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

Fig. 19
Reati oggetto di informative ad AA.GG. della Questura di AAA

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

- 1) che le diminuzioni del numero di reati sono dovute all'aumento dei servizi di prevenzione (pattuglie per il controllo del territorio) e delle attività di *intelligence* conseguente al potenziamento degli organici disposti dal livello nazionale dell'amministrazione e da interventi di razionalizzazione disposti dalla Questura per il recupero di risorse umane dalle attività di funzionamento;

- 2) che l'aumento dei reati di truffe agli anziani è dovuto, come rilevato dalle attività di *intelligence*, a gruppi delinquenziali specializzati provenienti da altre aree che hanno cominciato ad operare nel territorio della provincia di AAA.

7.11 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 20, 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 2017⁶⁵ 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 Giudiziaria 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				
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. 20

Tabella dell'outcome "Truffe agli anziani"

⁶⁵ Gli atti di accesso sono disponibili sul sito www.italiatrasparente.it.

7.12 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.

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

La figura 21 riporta gli obiettivi assegnati dal livello nazionale dell'Agenzia delle Entrate ai livelli dipendenti per l'esercizio 2016 tratta dal sito internet istituzionale⁶⁶.

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			

⁶⁶Dati 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

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 31/12/2016	100%	X		X	
Adeguamento spontaneo in dichiarazione alle risultanze degli studi di settore	2,1 euro/mln	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/mln	X	X	X	X
Valore mediano della maggiore imposta definitiva 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. 21

"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.

7.14 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 22, 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).

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	2.333	+129	2.018	+315	1.999	-19

<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

OUTCOMES SICUREZZA DELLA PROVINCIA DI AAA

G.Fortuna2017

Fig. 22

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 Otto

ESEMPI DI AVVIO DI PERCORSI ETPL DALL'ALTO

8.1. L'avvio delle rilevazioni 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"⁶⁷ 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

⁶⁷ 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.

8.2 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"⁶⁸.

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.

8.3 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 organizzativa⁶⁹, di coinvolgimento attivo del personale del Comune e dei 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:

⁶⁸ Il Progetto Sid 2004 è disponibile alla pagina <http://www.giuseppefortuna.it/wp-content/uploads/2014/04/Progetto-Sid-2004.pdf>.

⁶⁹ Si veda la presentazione del 17 settembre 2014 del "Progetto Etpl del Comune di Tivoli per il merito e la legalità diffusa" disponibile alla pagina www.giuseppefortuna.it/wp-content/uploads/2015/08/Pdf-presentazione-tivoli-17_9_2014_0001.pdf.

- 1) si illustrano a tutto il personale, di qualunque ruolo e livello, le logiche dei percorsi Etpl insistendo sul concetto di "merito sostanziale"⁷⁰ 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 riallòca 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 outcome da raggiungere per l'anno successivo.

⁷⁰Si veda il precedente paragrafo 2.8.

Capitolo Nove

LE FASI SUCCESSIVE (CENNI)

9.1 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".

9.2 Le nozioni di incarico e di impiego

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

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

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

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

9.3 Centralità della "Nomenclatura generale dei codici d'impiego"

Le tabelle che seguono in figura 23 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. 23

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

9.4 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.

9.5 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 Visco⁷¹.

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 24, 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;

⁷¹ Si vedano le pagine

http://www.ficiesse.it/public/1822_Progetto%20efficienza%20Guardia%20di%20Finanza%201997_1999%20I%20Parte.pdf

http://www.ficiesse.it/public/1822_Progetto%20efficienza%20Guardia%20di%20Finanza%201997_1999%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. 24

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 25;
- 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*⁷²;
- 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) ⁷³
GENOVA	143.370	2.354	143.370	0	143.370	0	0
NAPOLI	244.764	3.934	239.600	-5.164	242.182	2.582	1
TORINO	177.388	2.640	160.780	-16.608	169.084	8.304	4
VENEZIA	177.656	2.559	155.856	-21.800	166.756	10.900	6
CATANZARO	150.034	2.162	131.677	-18.357	140.855	9.178	5
BARI	146.912	2.041	124.307	-22.605	135.610	11.302	6
L'AQUILA	85.584	1.173	71.442	-14.142	78.513	7.071	4
PALERMO	180.086	2.455	149.522	-30.564	149.522	15.282	9
FIRENZE	172.552	2.333	142.092	-30.460	157.322	15.230	9

⁷² 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/>;

⁷³ "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).

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. 25

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

In figura 26 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. 26

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 nota⁷⁴.

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.

⁷⁴ 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>.