*ASSOCIAZIONE FINANZIERI CITTADINI E SOLIDARIETÀ - FICIESSE* 

[www.ficiesse.it](http://www.ficiesse.it)

**SPENDING REVIEW SELETTIVA**

**IN OGNI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**E IN TEMPI BREVISSIMI CONIUGANDO**

**EFFICIENZA, TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE**

**(METODO ETP):**

**ESPERIENZE DAL MONDO GUARDIA DI FINANZA**

*Iniziativa promossa con il patrocinio di* 

20 NOVEMBRE 2013

*Il presente documento, concepito e redatto dal segretario generale dell’Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà Ficiesse, avvocato Giuseppe Fortuna, costituisce una sintesi del lavoro più ampio e analitico che sarà pubblicato nei prossimi mesi con il titolo “*Metodo ETP, la rivoluzione gentile della pubblica amministrazione*”.*

SOMMARIO

PARTE PRIMA: La situazione attuale. - 1) Il difficile compito della *spending review* selettiva. 2) Terminologia essenziale. 3) Il difetto primigenio.

PARTE SECONDA: Elementi di base del metodo Etp. - 4) I tre percorsi e i tempi di realizzazione.5) L’avvio del percorso dell’efficienza. 6) I passi per l’attivazione del Modulo iniziale minimo. 7) La funzione “pilota” del Sistema informativo sugli impieghi effettivi di tutte le ore/persona lavorate . 8) I concetti di incarico e di impiego effettivo. 9) Il momento fondamentale del disegno dell’architettura generale dei codici d’impiego; 10) I nuovi principi generali di contabilità economica. 11) Gli interventi immediati sulle spese non più utili. 12) Cenni sulle fasi di sviluppo del percorso dell’efficienza successivi al momento dell’avvio.

PARTE TERZA: Esempi di interventi immediati di *spending review* selettiva e di determinazione di obiettivi di miglioramento con tecniche di *benchmarking*. - 13) Esempio di individuazione di impieghi non utili in un’Opc di piccole dimensioni a sei mesi dall’introduzione del Modulo iniziale minimo. 14) Esempio di determinazione di obiettivi di miglioramento con tecniche di *benchmarking* in un’Opc di grandi dimensioni (Guardia di finanza).

PARTE QUARTA: I percorsi Etp della trasparenza e della partecipazione. - 15) Il percorso della trasparenza interna. 16) Il percorso della trasparenza esterna. 17) I recenti cambiamenti di scenario che favoriscono il percorso della trasparenza. 18) Cenni sul percorso della partecipazione.

PARTE QUINTA: Esempi di partecipazione interna con idee e suggerimenti per interventi immediati di *spending review* selettiva proposti per il “mondo Guardia di finanza”. - 19) Esempi concreti di partecipazione interna per il “mondo Guardia di finanza” tratti dal sito dell’organizzazione civica Ficiesse. 19.1) L’idea di tagliare i costi riducendo a quattro gli attuali sette livelli gerarchici della Guardia di finanza. 19.2) L’idea di tagliare i costi eliminando l’attuale duplicazione delle linee di dipendenza dei Reparti Aeronavali della Guardia di finanza. 19.3) L’idea di tagliare i costi riducendo le “linee di volo” e le tipologie di mezzi navali in dotazione alla Guardia di finanza. 19.4) L’idea di tagliare i costi accorpando le attuali otto sedi dei reparti di istruzione e formazione della Guardia di finanza nelle due uniche grandi strutture dell’Aquila e di Bari. 19.5) L’idea di tagliare i costi sopprimendo o riducendo il numero degli attuali ventisei soccorsi alpini della Guardia di finanza. 19.6) L’idea di tagliare i costi sospendendo le annuali Gare sciistiche invernali e Gare nautiche della Guardia di finanza.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ATTUALE

1. IL DIFFICILE COMPITO DELLA *SPENDING REVIEW* SELETTIVA

A marzo 2013, l’allora MINISTRO GIARDA ha diffuso un documento intitolato “Analisi di alcuni settori della spesa pubblica”.

Nella prefazione, si riconosce che siamo soltanto all’inizio del lavoro e che bisogna ancora <<*avviare la dialettica tra le strutture di governo competenti sulle procedure di spending review (…) e i responsabili della gestione dei singoli servizi e attività sulla formulazione di proposte per il riordino della loro organizzazione produttiva, anche finalizzate a realizzare risparmi di spesa*>>.

Si osserva, inoltre, in diversi passaggi delle analisi contenute nel documento, che le amministrazioni non di rado dispongono di dati incompleti, non uniformi e tra loro non comparabili, specialmente con riferimento ai costi del lavoro, che sono quelli che maggiormente incidono sul totale delle spese.

Sul medesimo oggetto, si è espressa qualche mese dopo anche la CORTE DEI CONTIin occasione della cerimonia per la parifica del Rendiconto generale dello Stato.

Il presidente Giampaolino ha sollecitato, nel suo intervento, l’estrema urgenza di disporre di <<*solide garanzie sulla qualità e sull’attendibilità dei dati di bilancio prodotti da tutte le Amministrazioni*>> e di introdurre <<*nuovi e rafforzati presidi posti a salvaguardia dell’integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche*>>.

Si comprende, a questo punto, quanto urgente e delicato sia il compito del nuovo commissario alla *spending review* CARLO COTTARELLI, visto che si parla di interventi ancora tutti da definire, indirizzati ad una pluralità amplissima di soggetti, da attuare il più in fretta possibile ma in modo mirato e selettivo per evitare di ricorrere ad altri tagli lineari che il paese non riuscirebbe sopportare.

A questo punto, appare evidente dalle osservazioni appena riportate che bisognerà muoversi lungo due contemporanee direzioni:

1. LA PRIMA DIREZIONE è quella degli **INTERVENTI IMMEDIATI SULLE SPESE NON PIÙ UTILI**, che si sono stratificate nel tempo e che le singole amministrazioni, a cominciare dagli stessi ministri, non hanno la forza o la capacità di individuare e di rimuovere;
2. LA SECONDA DIREZIONE è quella della **DEFINIZIONE DI PRINCIPI , CRITERI E REGOLE GENERALI DI CONTABILITÀ ECONOMICA** deputati a garantire l’attendibilità e l’oggettività dei dati di bilancio sulla base dei quali agire in modo continuativo, selettivo e calibrato.

La nostra proposta soddisfa entrambe le esigenze e poiché si muove nelle prospettive dell’efficienza, della trasparenza e della partecipazione è stata da noi definita “METODO ETP”.

Il Metodo ETP si basa sulla nota e ampiamente sperimentata (in particolare, nei paesi di cultura anglosassone) teoria della *gestione per obiettivi*, Mbo (*management by objectives*), alla quale il nostro legislatore si è ispirato in tutti gli interventi normativi con i quali, negli ultimi vent’anni, ha cercato di informare la gestione della pubblica amministrazione a criteri di efficienza, economicità e rispondenza al pubblico interesse.

Ma la proposta si basa anche su esperienze concrete:

* realizzate tra il 1997 e il 2008, ai livelli di direzione strategica di pubbliche amministrazioni sia di grandi che piccole dimensioni;
* concepite nell’ambito di gruppi di lavoro e di progetto costituiti presso l’allora Ministero delle Finanze e il Dipartimento della Funzione pubblica;
* maturate nelle attività di contrattazione e concertazione di direttivi di sindacati e consigli della rappresentanza militare;
* condotte, tra il 2006 e il 2013, in organizzazioni civiche di rilievo nazionale anche attraverso i siti internet e i *social networks* ad esse collegati.

L’intervento è corredato da esempi, idee e proposte di miglioramento riferiti a un mondo tradizionalmente attento e sensibile alle novità com’è quello del corpo militare della GUARDIA DI FINANZA.

2. TERMINOLOGIA ESSENZIALE

Prima di entrare nei contenuti della proposta, è necessario precisare il significato di alcune terminologie che saranno nel prosieguo diffusamente utilizzate.

Oggetto delle nostre osservazioni è l’OPC, organizzazione pubblica considerata, che esiste per svolgere le missioni istituzionali in genere esattamente determinate dalla legge.

Per tali missioni, l’Opc acquisisce RISORSE di tre tipi: umane, espresse in ORE-PERSONA, materiali e finanziarie, e le impiega in PROCESSI DI LAVORO, detti anche ATTIVITÀ.

Dai processi di lavoro l’Opc ricava i PRODOTTI FINALI, che rappresentano gli esiti conclusivi delle attività e costituiti in genere da SERVIZI.

I prodotti sono destinati a due tipologie di soggetti: i CLIENTI ESTERNI all’Opc (cittadini, imprese, altre istituzioni) e i CLIENTI INTERNI (i dipendenti).

Una particolare categoria di clienti è quella dei “CLIENTI ISTITUZIONALI”, costituiti dalle altre pubbliche organizzazioni alle quali l’Opc versa prodotti con caratteristiche di semilavorati.

I prodotti si distinguono tra SERVIZI DIVISIBILI, destinati a clienti esattamente individuati, e SERVIZI INDIVISIBILI, erogati a vantaggio di intere collettività.

Ulteriori concetti sono quelli di *output* e di *outcome*.

*OUTPUTS* sono i singoli risultati di un processo di lavoro e possono essere anch’essi:

* di tipo indivisibile (ad esempio, un servizio di vigilanza o un servizio di prevenzione dei reati eseguito da una pattuglia di una forza di polizia);
* di tipo divisibile versati a clienti esterni (un referto di analisi consegnato da un ospedale pubblico, un contratto registrato dall’Agenzia delle entrate, un’informativa di reato inviata all’autorità giudiziaria da un organo di polizia);
* di tipo divisibile versati a clienti interni (ad esempio, il pagamento di stipendi o di indennità ai dipendenti).

*OUTCOMES*, invece, sono le modificazioni dei fenomeni socio-economici conseguenti alle azioni svolte dall’Opc, cioè gli esiti sociali complessivi determinati dal complesso delle attività dell’Opc.

Così, ad esempio, costituiscono *outcomes* la diminuzione del numero di rapine, furti, truffe, borseggi commessi in un determinato territorio conseguente all’aumento delle attività di pattugliamento, di *intelligence* e di informazione ai cittadini delle forze di polizia che hanno operato in quel medesimo territorio; oppure, l’aumento del gettito naturale delle imposte e la conseguente riduzione del *tax gap* nel settore, ad esempio, delle imprese tessili in una determinata provincia grazie all’adempimento spontaneo conseguente all’incremento delle attività di prevenzione nei confronti delle imprese del tessile svolte dai locali comandi della Guardia di finanza e dagli uffici dell’Agenzia delle entrate di quella provincia.

Ultima importante distinzione è quella che differenzia i processi di lavoro in due grandi macro-tipologie:

* quella delle ATTIVITÀ DIRETTE (nella Guardia di finanza dette “di esecuzione del servizio”), che raccolgono i processi di produzione dei servizi destinati ai clienti esterni;
* quella delle attività indirette, che preferiamo chiamare ATTIVITÀ DI FUNZIONAMENTO, costituite dai processi di lavoro attraverso i quali l’Opc si mette, appunto, nelle condizioni di funzionare per raggiungere le sue finalità istituzionali (gestione del personale, amministrazione delle risorse, attività di indirizzo e controllo, ecc).

3. IL DIFETTO PRIMIGENIO

Come noto, il decreto legislativo n.29 ha separato dal 1993 le funzioni di indirizzo, proprie dell’autorità politica, dalle funzioni di gestione, attribuite alla responsabilità dei dirigenti.

Successivamente, il decreto legislativo 279 del 1997 ha introdotto nel nostro sistema dei conti pubblici la “CONTABILITÀ ECONOMICA”, stabilendo che le pubbliche amministrazioni, oltre alle consuete rappresentazioni di tipo finanziario, rilevino i costi anche per natura, per responsabilità e per finalità individuando nel contempo “centri di costo” coerenti con la struttura delle responsabilità.

Sennonché, non sono mai stati definiti principi, criteri, regole e specificazioni di carattere generale su come la contabilità economica debba essere tenuta, su quali informazioni minime si debbano obbligatoriamente rilevare e su come bisogna rilevarli e rappresentarli in bilancio.

Il risultato è che ogni amministrazione si è di fatto comportata come ha ritenuto opportuno.

In altri termini, non è stato avviato, per la contabilità economica delle pubbliche amministrazioni, il processo di uniformazione garantito per i bilanci delle aziende private dall’evoluzione delle scienze ragionieristiche.

A causa di questa mancanza, LE CONTABILITÀ ECONOMICHE SI SONO SVILUPPATE IN MODO INEVITABILMENTE PARZIALE E DEL TUTTO DISOMOGENEO e talvolta, come rilevato dal citato documento Giarda dello scorso marzo, perfino con forti differenziazioni nell’ambito della medesima organizzazione.

Tali disomogenità costituiscono il difetto primigenio sul quale bisogna intervenire al più presto perché le ASIMMETRIE INFORMATIVE che ne derivano impediscono:

1. di individuare con immediatezza e con oggettiva evidenza numerica le strutture e le linee di attività diventate improduttive e/o diseconomiche;
2. di fissare obiettivi significativi e altrettanto numerici di effettivo (e non virtuale) miglioramento a ogni livello di ciascuna organizzazione;
3. di individuare le *performance* migliori da utilizzare come *benchmark* interni di miglioramento;

1. di disporre di dati oggettivi per l’effettuazione di analisi e comparazioni trasversali a più amministrazioni (come quella dei costi standard di cui si parla da qualche tempo);
2. di poter finalmente collegare le RETRIBUZIONI DI RISULTATO al raggiungimento di obiettivi numerici di effettivo miglioramento evitando la pratica distruttiva delle distribuzioni “a pioggia”.

PARTE SECONDA

ELEMENTI DI BASE DEL METODO ETP

4. I TRE “PERCORSI” E I TEMPI DI REALIZZAZIONE

Il Metodo ETP si basa sull’introduzione graduale, sinergica e integrata di tre gruppi di interventi, denominati “PERCORSI”, rappresentati dalle figure che seguono.

*Figura 1*

*I tre percorsi del Metodo ETP in un’organizzazione pubblica*

***M***

***I***

***G dei***

***L***

***I B***

***O I***

***R L***

***A A***

***M N***

***E C***

***N I***

***T***

***O***

*di piccole dimensioni (con entrata a regime in sei mesi)*

**|**gennaio -febbraio**|** marzo - aprile | maggio -giugno

*Percorso dell’efficienza*

*Percorso* *della trasparenza*

*Percorso della partecipazione*

*Figura 2*

*I tre percorsi del Metodo ETP in un’organizzazione pubblica*

***M***

***I***

***G dei***

***L***

***I B***

***O I***

***R L***

***A A***

***M N***

***E C***

***N I***

***T***

***O***

*di grandi dimensioni (con entrata a regime in diciotto mesi)*

1° anno 2° anno

**|** gennaio – dicembre **|** gennaio - marzo | maggio - giugno

Il **PERCORSO DELL’EFFICIENZA** è il primo ad essere avviato e, rispetto agli altri due, è il più articolato in quanto:

* ha inizio con definizione della “Nomenclatura generale dei codici d’impiego”, che, come vedremo tra breve, rappresenta il “cuore pulsante” di ogni Opc e quindi il motore centrale dell’intero Metodo;
* deve consentire all’Opc di procedere con gradualità all’impianto di una contabilità economica basata su principi e criteri stabili, uniformi e affidabili;
* deve fornire il più presto possibile l’Opc i primi report su impieghi (ore/persona versate sui processi di lavoro) e prodotti finali realizzati;
* deve far subito partire il processo di miglioramento favorendo la spontanea attivazione di CIRCUITI SPONTANEI DELL’EFFICIENZA all’interno dell’Opc.

Il **PERCORSO DELLA TRASPARENZA** viene avviato appena si stabilizzano i primi report sugli impieghi e sui prodotti e ha lo scopo di diffondere la conoscenza dei dati della gestione dapprima all’interno quindi all’esterno dell’Opc, a favore di tutti gli *stakeholders*, interni ed esterni.

Il **PERCORSO DELLA PARTECIPAZIONE** è finalizzato a ottenere il coinvolgimento attivo e più ampio possibile dei medesimi *stakeholders* (dipendenti, imprese, cittadini, organizzazioni civiche) interessati al processo di miglioramento continuo dell’organizzazione pubblica considerata.

I primi effetti positivi del “percorso dell’efficienza” si manifestano, come detto, in tempi brevi dipendenti dalle dimensioni dell’Opc che incidono sui tempi di definizione della Nomenclatura generale dei codici d’impiego.

Più precisamente, come rappresentato dalle figure all’inizio del paragrafo, le esperienze condotte tra il 1997 e il 2008, consentono di affermare che:

* per le organizzazioni di più piccole dimensioni e concentrate in un’unica sede occorrono TRA I DUE E I SEI MESI;
* per quelle di grandi dimensioni e diffuse su tutto il territorio nazionale (com’è la Guardia di finanza) TRA I DODICI E I DICIOTTO MESI.

5. L’AVVIO DEL PERCORSO DELL’EFFICIENZA

Il percorso che si apre per primo è quello dell’efficienza.

Il punto di partenza è sempre costituito, qualunque siano le dimensioni dell’organizzazione, dalla realizzazione di un MODULO INIZIALE MINIMO costituito:

* dal sistema informativo sugli impieghi dati alle ore/persona che l’organizzazione ha avuto a disposizione e ha utilizzato nei diversi processi di lavoro, denominato “**SIRIS**”;
* da un **PRIMO** **ELENCO DEI PRODOTTI FINALI** realizzati dall’Opc, nel quale vanno immediatamente differenziati i prodotti destinati ai clienti interni (i dipendenti) che sono il risultato delle attività di funzionamento, dai quelli versati a clienti esterni, rappresentati dagli esiti delle attività dirette.

I tempi di realizzazione del modulo iniziale minimo variano in ragione delle dimensioni dell’Opc e vanno da DUE MESI, per le organizzazioni di più piccole dimensioni, a DICiOTTO MESI per quelle più grandi.

Una volta realizzato il modulo minimo il sistema è in grado di produrre i primi **REPORT MENSILI DEGLI IMPIEGHI E DEI PRODOTTI**, quelli che, come torneremo a dire più avanti, mettono l’organizzazione in grado di effettuare le prime analisi di produttività per effettuare subito dopo i primi INTERVENTI IMMEDIATI DI ELIMINAZIONE DELLE SPESE NON PIÙ UTILI O IPERTROFICHE.

6. I PASSI PER L’ATTIVAZIONE DEL MODULO INIZIALE MINIMO ETP

Lo schema di modulo centrale minimo ETP è rappresentato nella figura che segue.

*Figura 3: Il modulo iniziale minimo ETP*

*Organizzazione pubblica considerata*

Attività di esecuzione

*(proc. di lavoro diretti)*

Ore/persona lavorate

Prodotti

*a clienti esterni*

🚹🚹🚹

Prodotti

*a clienti interni*

Attività di funzionamento

*(proc. di lav. indiretti)*

🚹🚹🚹

*Sist. inf. Siris Elenco prodotti*

***Report mensili degli impieghi e dei prodotti***

*(per articolazione e per consolidati gerarchici*

Per rendere operativo il modulo iniziale si procede con i seguenti passi di massima:

1. dall’esame dell’ORGANIGRAMMA DELL’OPC si individuano le singole articolazioni interne e le linee gerarchiche;
2. si attribuiscono alle articolazioni dei codici strutturati in modo tale da consentire la successiva aggregazione dei dati per CONSOLIDATI GERARCHICI;
3. si analizzano le tipologie di processi di lavoro e si costruisce la NOMENCLATURA GENERALE DEI CODICI D’IMPIEGO, individuando le diverse tipologie di processi di lavoro per destinazione nella logica della contabilità economica (sulla quale ci soffermeremo brevemente nel prossimo paragrafo 9);
4. si redige l’ELENCO DEI PRODOTTI FINALI, distinguendo tra quelli versati a clienti interni (i dipendenti dell’Opc) e quelli versati a clienti esterni (imprese, cittadini, clienti istituzionali);
5. ci si accerta che ogni esito classificato come “prodotto finale” venga separatamente registrato al SISTEMA INFORMATIVO DEL PROTOCOLLO;
6. si rileva mensilmente dal SISTEMA INFORMATIVO DELLE PRESENZE l’esatto numero di ORE/PERSONA LAVORATE da tutti i dipendenti (ore “effettive”, per gli appartenenti ai ruoli che effettuano timbrature o presentano autodichiarazioni, “convenzionali” per i dirigenti) e presentate per la retribuzione;
7. si fanno inserire mensilmente a terminale da ciascuna articolazione e/o da ciascun dipendente nell’ARCHIVIO DEGLI IMPIEGHI TUTTE LE ORE/PERSONA LAVORATE, nessuna esclusa, utilizzando i codici d’impiego appropriati riferiti ai processi di lavoro che sono stati da tali ore effettivamente alimentati;
8. si redigono e si pubblicano nella rete intranet all’inizio di ogni mese i REPORT DEGLI IMPIEGHI E DEI PRODOTTI RELATIVI A CIASCUNA SINGOLA ARTICOLAZIONE;
9. si redigono e si pubblicano i CONSOLIDATI TERRITORIALI INTERMEDI (provinciale, regionale e, dove esistente, interregionale) e il CONSOLIDATO NAZIONALE dell’intera organizzazione.

7. LA FUNZIONE “PILOTA” DEL SISTEMA INFORMATIVO SUGLI IMPIEGHI EFFETTIVI DI TUTTE LE ORE/PERSONA LAVORATE

Tra i sistemi informativi citati nel precedente paragrafo, l’unico che potrebbe non essere presente in una pubblica amministrazione, ma che è assolutamente irrinunciabile, è **SIRIS**, il “Sistema informativo sugli impieghi effettivi delle risorse umane” al quale è affidata una insostituibile “funzione-pilota” per lo sviluppo e il successivo consolidamento del sistema.

Se, infatti, non vi sono informazioni in merito alle effettive quantità di ore assorbite dai processi non sarà possibile:

* redigere bilanci veridici, attendibili e continui delle gestioni;
* consentire agli *stakeholders*, sia interni che esterni, di disporre dei dati per proporre miglioramenti;
* effettuare confronti tra amministrazioni o articolazioni omologhe della medesima organizzazione con tecniche di *benchmarking*;
* avviare qualsivoglia percorso migliorativo.

Viceversa, disporre di dati certi e completi sugli impieghi dati effettivamente alle ore/persona presenta i seguenti principali vantaggi:

1. è possibile procedere all’immediato avvio della Gestione per obiettivi senza attendere l’adattamento o la ridefinizione degli altri sistemi informativi, e cioè non appena si è assestato il sistema pilota e iniziano ad essere disponibili i primi report degli impieghi e dei prodotti (2 mesi per le organizzazioni di pubbliche dimensioni, un anno per le grandi);
2. il vertice dell’Opc si impossessa più rapidamente delle logiche del metodo, che risulta notevolmente semplificato dall’utilizzazione di una sola tipologia di informazioni (quelle sugli impieghi), peraltro di immediata percezione (ore/persona);
3. gli interventi possono essere molto graduali, specialmente nella fase critica dell’avvio del Metodo perché è possibile far concentrare il personale, anche quello culturalmente più “refrattario” ai cambiamenti, su pochi, chiari e intuitivi obiettivi;
4. è possibile effettuare aggiustamenti “gestione durante” procedendo alla immediata correzione di errori e imprecisioni senza la necessità di fermare la “macchina in corsa”;
5. l’impatto sull’organizzazione è ridotto al minimo possibile, visto che le informazioni richieste sono inizialmente limitate a due sole tipologie: ore/persona e prodotti finali;
6. si assiste alla spontanea generazione di circoli virtuosi dell’efficienza, dovuti al fatto che le finalità del Metodo risultano, oltre che condivisibili, anche di facile comprensione per tutti gli appartenenti all’organizzazione, i quali tenderanno a modificare con naturalezza i propri comportamenti nella direzione suggerita.

8. I CONCETTI DI INCARICO E DI IMPIEGO EFFETTIVO

Poiché SIRIS rileva i soli “impieghi effettivi”, è opportuno specificare in cosa esattamente tale concetto si differenzia da quello di “incarico”.

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 anche in pianta stabile, presso altre strutture o su linee di attività diverse senza che gli sia stato formalmente cambiato incarico, o magari che non metta a disposizione dell’articolazione neppure un’ora di lavoro in quanto assente per malattia, maternità o per altre cause.

**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 o dalle autodichiarazioni e impiegata per far avanzare un processo di lavoro esattamente determinato verso i suoi risultati finali.

9. IL MOMENTO FONDAMENTALE DEL DISEGNO DELL’ARCHITETTURA GENERALE DEI CODICI D’IMPIEGO

Il momento di maggiore delicatezza per l’avvio del percorso dell’efficienza e quindi dell’intero Metodo è la definizione della architettura delle tipologie di processi di lavoro specifici dell’Opc.

Tra le diverse soluzioni possibili, le esperienze condotte tra il 1995 e il 2008 consigliano di utilizzare dei codici alfanumerici aggregati in modo nomenclato; per questo motivo parliamo, come già detto, di “NOMENCLATURA GENERALE DEI CODICI D’IMPIEGO”.

I principali vantaggi di una costruzione a nomenclatura sono rappresentati:

* dal fatto che la semplicità e intuitività del significato dei codici sono immediatamente comprensibili ai lavoratori dipendenti che quindi sono nelle migliori condizioni di far partire immediatamente i CIRCUITI SPONTANEI DELL’EFFICIENZA;
* dalla POSSIBILITÀ DI GRADUARE GLI INTERVENTI, articolando i “sottocodici” d’impiego in momenti successivi partendo anche dalle unità organizzative che manifesteranno maggiore sensibilità al miglioramento.

Così, il primo campo dei codici (che indica la cosidetta “macroattività”) è preferibile sia rappresentato da una delle seguenti tre lettere:

* “**I**” per indicare le attività di **i**ndirizzo sia del vertice politico che di quello amministrativo dell’Opc;
* “**F**” per indicare le attività di **f**unzionamento, cioè strumentali e di supporto (che, tra l’altro, portano anche alla realizzazione dei prodotti finali ai clienti interni;
* “**D**” per indicare le attività di produzione **d**iretta.

Il secondo campo è costituto da un numero tra 1 e 9 e rappresenta le singole funzioni e le singole missioni istituzionali dell’Opc.

A titolo esemplificativo, vediamo le soluzioni adottate in concreto dalla Guardia di finanza, già a partire dal 1998, nel cui gergo le attività di indirizzo sono dette di “comando” e le attività dirette “di esecuzione del servizio”; di conseguenza, per facilitare l’immediata comprensione dei codici al personale del Corpo e conferire intuitività al sistema, per le tre tipologie di attività sono utilizzati i codici “**C**” (**c**omando), “**F**” (**f**unzionamento) ed “**E**” (**e**secuzione).

La tabella che segue indica i primi due campi dei codici d’impiego delle tipologie “F” ed “E” nella Nomenclatura generale della Guardia di finanza. La Nomenclatura completa è disponibile alla pagina <http://www.ficiesse.it/home-page/6859>.

*Sistema informativo SIRIS*

*Nomenclatura generale dei codici d’impiego della Guardia di finanza*

*- Versione gennaio 1998 -*

CODICI DI IMPIEGO IN ATTIVITÀ DI FUNZIONAMENTO

(*Impieghi in attività strumentali e di supporto alla funzione di comando*

*e alle attività di produzione diretta)*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *Macroarea* | *Funzione* | *Descrizione* | *Destinatari dei prodotti finali dei processi di lavoro* |
| F1 | PERSONALE | *Attività strumentali e di supporto finalizzate all’acquisizione, formazione, valorizzazione, impiego, assistenza, benessere, sviluppo delle risorse umane* | Clienti interni |
| F2 | INFORMAZIONI | *Attività per la ricerca di informazioni a fini operativi e per la collaborazione internazionale* | Clienti interni |
| F3 | OPERAZIONI | *Attività strumentali e di supporto finalizzate a controllo, consuntivazione, archiviazione e supporto tecnico specialistico alle attività di produzione diretta* | Clienti interni |
| F4  F5 | LOGISTICA | *Attività strumentali e di supporto finalizzate all’acquisizione, impiego e manutenzione di risorse materiali e informatiche – Attività di Servizio sanitario* | Clienti interni |
| F6 | FUNZIONE  AMMINISTRAZIONE | *Attività strumentali e di supporto finalizzate alla gestione finanziaria, del patrimonio e al trattamento economico del personale* | Clienti interni |
| F7 | AFFARI GIURIDICI E COMUNICAZIONE | *Attività strumentali e di supporto per il coordinamento legislativo – Attività di comunicazione interna ed esterna* | Clienti interni |
| F8 | SERVIZI GENERALI | *Attività di supporto generico al Comando – Attività di sostegno al Personale - Attività di supporto alle Operazioni – Attività di sicurezza in genere* | Clienti interni |
| F9 | ATTIVITÀ DI SUPPORTO INTERNO | *Risorse impiegate per attività di funzionamento di altri Reparti del Corpo – Risorse impiegate in attività non altrove classificabili* | Clienti interni |

*Sistema informativo SIRIS*

*Nomenclatura generale dei codici d’impiego della Guardia di finanza*

*- Versione gennaio 1998 -*

CODICI DI IMPIEGO IN ATTIVITÀ DI ESECUZIONE DEL SERVIZIO

(*Impieghi in attività di produzione volte al diretto conseguimento*

*di fini istituzionali della Guardia di finanza)*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *Macroarea* | *Missione istituzionale* | *Descrizione* | *Destinatari dei prodotti finali dei processi di lavoro* |
| 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* | Clienti esterni |
| E2 | PREVEZIONE 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* | Clienti esterni |
| 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* | Clienti esterni |
| 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* | Clienti esterni |
| 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* | Clienti esterni |
| E8 | ALTRE INFORMATIVE E ATTIVITÀ DI PRONTO INTERVENTO | *Altre attività finalizzate a fornire dati e informazioni e attività di pronto intervento* | Clienti esterni |
| 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* | Clienti esterni |

Le specificazioni dei campi successivi dei codici d’impiego devono soddisfare le ulteriori e più approfondite esigenze di conoscenza dell’Opc e vanno quindi specificati NEL MOMENTO IN CUI NE SARÀ AVVERTITA L’ESIGENZA.

Ad esempio, la Nomenclatura generale degli impieghi della Guardia di finanza nel gennaio del 1998 ha articolato la missione istituzionale “E1” (Contrasto all’evasione nei settori delle imposte indirette e sui redditi) nei sottocodici appresso riportati.

*Sistema informativo SIRIS*

*Nomenclatura generale dei codici d’impiego della Guardia di finanza*

*- Versione gennaio 1998 -*

CODICI DEGLI IMPIEGHI NOMENCLATI NELLA MISSIONE “E1”

*(Contrasto all’evasione nei settori delle imposte indirette e sui redditi)*

(E11. Verifiche generali d’iniziativa)

(E111. Verifiche generali d’iniziativa eseguite nei confronti di soggetti con volume d’affari inferiore a 1 miliardo)

E1111. Verifica generale d’iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di ditta individuale con volume d’affari inferiore a 1 miliardo

E1112. 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

E113. 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

E114. Verifica generale d’iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di cooperativa, consorzio con volume d’affari inferiore a 1 miliardo

E115. 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

E116. Verifica generale d’iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei professionista confronti di con volume d’affari inferiore a 1 miliardo

E117. Verifica generale d’iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di persona fisica con volume d’affari inferiore a 1 miliardo

E118. Verifica generale d’iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di evasore totale con volume d’affari inferiore a 1 miliardo

E119. Verifica generale d’iniziativa o su disposizione di Comandi sovraordinati eseguita nei confronti di altro soggetto con volume d’affari inferiore a 1 miliardo

(E12. Verifiche generali nei confronti di soggetto di rilevanti dimensioni)

*(omissis)*

*(omissis)*

(E13. Verifiche generali centralizzate)

*(omissis)*

*(omissis)*

(E14. Verifiche parziali / Controlli)

*(omissis)*

*(omissis)*

(E15. Controlli strumentali)

*(omissis)*

*(omissis)*

*(omissis)*

10. I NUOVI PRINCIPI GENERALI DI CONTABILITÀ ECONOMICA

A questo punto, possiamo già individuare alcuni tra i più rilevanti PRINCIPI GENERALI DI UNA CONTABILITÀ ECONOMICA NELLA LOGICA ETP, riservandoci ulteriori indicazioni in un futuro e più analitico intervento.

I principi generali ETP garantiscono, per la contabilità economica di organizzazioni del settore pubblico, funzioni di certezza e di affidabilità analoghe a quelle assicurate per la contabilità delle aziende private dalle discipline ragionieristiche.

Se tali principi non vengono osservati, la contabilità economica dell’organizzazione VA CONSIDERATA INATTENDIBILE.

1. **Il principio di completezza della rilevazione delle risorse umane impiegate**

La contabilità economica di un’organizzazione ETP deve rilevare e distribuire nei processi di lavoro dell’Archivio degli impieghi TUTTE LE ORE/PERSONA DICHIARATE DA TUTTI I DIPENDENTI.

Se il totale delle ore (effettive e, per i dirigenti, convenzionali) distribuite dal sistema Siris nelle diverse tipologie di processi di lavoro non coincide CON ASSOLUTA ESATTEZZA al totale delle ore presentate per la retribuzione dai dipendenti risultanti dai sistemi informativi del personale la rilevazione è inattendibile.

1. **Il principio di completezza della rilevazione di tutti i prodotti finali**

Vanno individuate tutte le tipologie di prodotti finali, distinguendo tra quelli a clienti interni e quelli destinati ai clienti esterni, limitandosi inizialmente alla mera indicazione delle quantità per poi dedicarsi, nelle fasi di sviluppo e di consolidamento del Metodo, alla individuazione delle classi di prodotto e alla determinazione degli indicatori di qualità.

1. **I principi di flessibilità, gradualità e non invasività**

UN SISTEMA ETP NON STRAVOLGE MAI L’IMPIANTO INFORMATIVO GIÀ IN USO NELL’OPC MA VI SI ADATTA. L’unica vera novità è l’introduzione, se non ancora esistente, di SIRIS, il sistema informativo pilota sulle ore/persona lavorate con la definizione di una specifica NOMENCLATURA GENERALE DEI CODICI D’IMPIEGO.

Se rilevazioni sulle ore/persona già esistono, si tratta soltanto di rivisitare la Nomenclatura, verificare la completezza delle rilevazioni e collegarle ai sistemi informativi sulla produzione.

Il sistema ETP mira, infatti, a far crescere e consolidare una “CULTURA COLLETTIVA AL MIGLIORAMENTO”.

Inizialmente, la Nomenclatura generale SIRIS può essere costituita anche da un numero molto limitato di codici d’impiego, corrispondente alle principali tipologie di attività di funzionamento (indirizzo politico, indirizzo amministrativo, personale, amministrazione, logistica) e di attività dirette (che dipendono dalle missione proprie di ciascuna Opc) svolte dall’Opc.

Le successive sottonomenclature possono essere costruite nella fase dello sviluppo e a percorso della partecipazione iniziato, quando cioè le unità organizzative più sensibili alle innovazioni cominciano a rendersi conto di poter riuscire, con tali specificazioni, a organizzare , indirizzare e controllare in modo molto più efficace le attività di lavorazione.

1. **Il principio di continuità**

I report degli impieghi e dei prodotti vanno rilasciati CON CADENZA MENSILE E IN MODO CONTINUO. Con la diffusione della “cultura collettiva al miglioramento” i report cominceranno ad arricchirsi spontaneamente e ad assumere forma e funzione di VERI E PROPRI BILANCI, dalla cui continuità e comparabilità sarà possibile disporre di informazioni preziose nel percorso verso l’eccellenza.

1. **Il principio della stabilità e pubblicità dei criteri di rilevazione**

Si tratta di un principio strettamente collegato al precedente. Ogni rilevazione va effettuata con gli stessi criteri dei mesi precedenti ed eventuali variazioni vanno rese note agli *stakeholders* interni ed esterni.

1. **Il principio dell’aggregabilità gerarchica dei dati**

I report devono essere strutturati in modo da consentire l’aggregazione dei dati:

* + per articolazione funzionale;
  + per consolidati intermedi (ad esempio, per un’Opc come la Guardia di finanza, in subprovinciali, provinciali, regionali, interregionali);
  + per consolidato nazionale.

1. **Il principio di trasparenza sui dati della gestione**

Come sarà precisato nei prossimi paragrafi, si distingue fra:

* + trasparenza interna, rappresentata dalla visibilità, nella RETE INTRANET, in favore di qualunque dipendente, di tutti i report dell’Opc;
  + trasparenza esterna, rappresentata dalla pubblicazione, nella RETE INTERNET, dei bilanci territoriali di interesse degli *stakeholders* esterni (imprese, cittadini, organizzazioni civiche);

1. **Il principio di trasparenza esterna sugli obiettivi assegnati ai responsabili territoriali**

Si tratta di un altro principio fondamentale e irrinunciabile per la logica ETP.

Come vedremo, è determinante che gli *stakeholders* esterni siano messi in grado di conoscere quali risultati, quali “numeri” l’organizzazione vuole davvero che le unità organizzative raggiungano.

MOLTO SPESSO, NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE I VERI OBIETTIVI NON SONO ESPLICITATI FORMALMENTE, anche se sono sempre ben conosciuti dai dipendenti, perché soltanto conseguendoli è possibile far carriera all’interno della struttura, mentre mancandoli “si resta al palo”.

Tali obiettivi **CI SONO SEMPRE IN OGNI OPC** e vanno assolutamente resi noti all’esterno.

Non è ammissibile per il Metodo ETP che il livello nazionale di un’organizzazione non faccia sapere agli *stakeholders* esterni quali risultati si attende e pretende dai centri di responsabilità territoriali.

1. **Il principio di trasparenza sugli *outcomes* territoriali**

Altra informazione fondamentale per attivare il successivo processo di partecipazione è che l’Opc si adoperi per rilevare e pubblicare nel suo sito internet I DATI SUGLI OUTCOMES DI PROPRIA COMPETENZA RELATIVI A CIASCUN TERRITORIO.

Tali informazioni o non vengono fornite o vengono fornite aggregate a livello nazionale e, quindi, in modo del tutto inutile per avviare il percorso di partecipazione e incoraggiare la tensione collettiva al miglioramento.

11. GLI INTERVENTI IMMEDIATI SULLE SPESE NON PIÙ UTILI

Nella fase iniziale del metodo, la massima attenzione deve esser posta sulle informazioni inerenti le attività strumentali e di supporto alla produzione diretta, definite nel sistema ETP come “attività di funzionamento”.

Infatti, in mancanza di dati o con dati incompleti o non veritieri le attività di funzionamento tendono ad aumentare in modo continuo e costante.

Inoltre, il Modulo iniziale minimo ETP permette di verificare in tempi molto brevi l’attualità e la validità delle decisioni assunte negli anni precedenti che hanno portato alla COSTITUZIONE DI UNITÀ ORGANIZZATIVE NON RIVOLTE ALLA PRODUZIONE DI SERVIZI ISTITUZIONALI le quali, come già detto, anche quando le esigenze iniziali sono del tutto superate, tendono a perpetuarsi a tempo indeterminato.

La mancanza di controllo delle attività di funzionamento e di revisioni continue sull’attualità delle motivazioni che hanno portato alla costituzione di unità organizzative producono effetti in termini di:

* + sottrazione di risorse alle prioritarie attività di produzione diretta;
  + distorsione delle dinamiche salariali, perché gli addetti alle unità organizzative inutili o ipertrofiche non rinunceranno a retribuzioni di risultato e progressioni di carriera;
  + peggioramento del clima interno.

È determinante, quindi:

* 1. che le attività funzionamento siano oggetto di analisi, revisioni e reingegnerizzazioni continue;
  2. che nessuna articolazione sia lasciata priva di significativi obiettivi di miglioramento (o per i *best in class* di mantenimento dei livelli di eccellenza);
  3. che retribuzioni di risultato e progressioni di carriera siano collegate all’effettivo raggiungimento di tali obiettivi;
  4. riuscire a far comprendere a tutti i dipendenti la nuova impostazione e stimolare la partecipazione interna più ampia possibile al miglioramento.

Nella successiva Parte terza, forniremo due esempi concreti: il primo di individuazione, all’indomani dell’introduzione del modulo iniziale minimo in un’Opc di piccole dimensioni, delle articolazioni divenute non più utili, il secondo di fissazione di obiettivi numerici di un’Opc di grandi dimensioni con utilizzazione di tecniche di *benchmarking* e la determinazione di obiettivi di miglioramento numerici, precisi e raggiungibili.

12. CENNI SULLE FASI DI SVILUPPO DEL PERCORSO DELL’EFFICIENZA SUCCESSIVE AL MOMENTO DELL’AVVIO

In questa sede ci limitiamo a fornire indicazioni sulla fase dell’avvio del Metodo Etp, riservandoci di descrivere compiutamente, in un futuro e più analitico intervento, anche le fasi dello sviluppo e del consolidamento del percorso dell’efficienza.

In merito a tali successivi passaggi, ci limitiamo a precisare che il criterio di base è l’APPROCCIO BOTTOM-UP.

Il sistema, infatti, non dovrà imporre modalità di rilevazione e misurazione calate dall’alto, ma aiutare e stimolare le unità organizzative e i lavoratori all’AZIONE DI MIGLIORAMENTO CONTINUO delle *performance* e dei sistemi di misurazione e rilevazione valorizzando le nuove soluzioni che verranno proposte.

È fondamentale cioè lavorare in positivo e il più possibile con spirito di squadra stimolando l’emulazione e chiedendo ai dipendenti i miglioramenti che siano alla loro attuale portata.

Nella fase dello sviluppo assumono rilievo:

* + il lavoro di perfezionamento del SISTEMA INFORMATIVO SULLA PRODUZIONE, sia interna che esterna, che nella fase di avvio, come detto, può limitarsi a una mera individuazione delle tipologie e delle quantità di prodotti ma deve evolversi subito dopo SUL FRONTE DELLA QUALITÀ, intesa come tendenziale aumento del livello di soddisfazione dei “clienti” destinatari dei servizi finali prodotti;
  + le azioni di graduale assestamento alle logica ETP di tutti sistemi informativi esistenti (del protocollo, del personale, dell’amministrazione, della logistica);
  + le azioni di analisi per la reingegnerizzazione dei processi di lavoro, traendo spunto dai *best in class* individuati con le cennate tecniche di *benchmarking*;
  + l’adeguamento dei SISTEMI RETRIBUTIVI, PREMIALI E DI AVANZAMENTO IN CARRIERA all’effettivo conseguimento degli obiettivi numerici di piano.

PARTE TERZA

ESEMPI

DI INTERVENTI IMMEDIATI DI *SPENDING REVIEW* SELETTIVA

E DI DETERMINAZIONE DI OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO

CON TECNICHE DI *BENCHMARKING*

13. ESEMPIO DI INDIVIDUAZIONE DI IMPIEGHI NON UTILI IN UN’OPC DI PICCOLE DIMENSIONI A SEI MESI DALL’INTRODUZIONE DEL MODULO INIZIALE MINIMO

L’esempio che segue è la simulazione di un’Opc di piccole dimensioni con una dotazione supposta di 100 dipendenti che ha attuato il “modulo iniziale minimo Etp” da sei mesi e per la quale è possibile rilevare, per ciascuna unità organizzativa, le ore/persona assorbite in ciascuna tipologia di processo di lavoro e i prodotti finali realizzati.

Il prospetto consente di individuare eventuali unità organizzative non più utili o troppo costose per poter successivamente procedere al loro ridimensionamento o alla loro completa soppressione.

Nell’esempio in questione, che la struttura si presenta, al momento dell’analisi, articolata su 30 unità, tutte direttamente dipendenti dal dirigente generale responsabile dell’Opc.

L‘analisi si basa sui dati:

* + raccolti dal sistema informativo SIRIS con riferimento alla distribuzione nei diversi processi di lavoro delle ore/persona avute a disposizione da ciascuna unità organizzativa sei mesi dopo dall’avvio delle rilevazioni del “modulo minimo” su impieghi e prodotti;
  + raccolti dal sistema informativo del protocollo con riferimento ai dati meramente quantitativi del numero di prodotti realizzati dalle unità;
  + raccolti dal sistema informativo delle risorse finanziarie per le retribuzioni di base, straordinari, indennità di posizione, retribuzioni di risultato, canoni di locazione e altre spese sostenute dall’Opc.

TABELLA 1

SIMULAZIONE DI ANALISI DI IMPIEGHI, PRODOTTI FINALI E SPESE

IN UN’OPC DI PICCOLE DIMENSIONI

*Oggetti di rilevazione*: *Impieghi D F I*

*Prodotti finali*

*Spese*

*Livello di aggregazione: Consolidato nazionale*

*Periodo considerato: 01.01.2013 – 30.06.2013*

*Fonte dei dati: Sistema inf. Siris*

*Sistema inf. del protocollo*

*Sistema inf. ris. finanziarie*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Unità organizzative costituite* | *Tipologie delle attività svolte dalle unità* | *Ore/pers. impiegate*  *nell’anno*  *(dati reali)* | *% assorb. su totale ore/pers. Opc*  *(dati reali)* | *N. prodotti finali a clienti interni*  *(dati simulati)* | *N. prodotti finali a clienti esterni*  *(dati simulati)* | *Spese per retribuzioni di risultato e retribuzioni di posizione* | *Quota parte delle spese di locazione immobile* | *Stima delle altre spese*  *materiali*  *e finanz.* |
| Struttura 1 | D | 4.967 | 6,790% | - | 690 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 2 | D | 5.993 | 8,191% | - | 722 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 3 | D | 3.360 | 4,593% | - | 555 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 4 | F | 2.224 | 3,040% | 324 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 5 | F | 3.958 | 5,410% | 610 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 6 | F | 582 | 0,796% | 44 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 7 | D | 2.482 | 3,392% | - | 438 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 8 | D | 4.149 | 5,672% | - | 95 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 9 | F | 4.075 | 5,569% | 120 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 10 | D | 1.614 | 2,207% | - | 39 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 11 | D | 5.094 | 6,962% | - | 436 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 12 | D | 1.535 | 2,099% |  | 17 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 13 | F | 2.428 | 3,319% | 6 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 14 |  | *Non attivo* | *Non attivo* | - | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 15 | D | 4.203 | 5,745% | - | 254 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 16 | F | 1.232 | 1,684% | 4 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 17 | F | 764 | 1,044% | 155 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 18 | D | 739 | 1,009% | - | 64 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 19 | D | 810 | 1,107% | - | 44 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 20 | F  *(attività di segret. per il dir.gen.)* | 3.050 | 4,168% | - | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 21 | F | 3.062 | 4,185% | 39.216 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 22 | F | 817 | 1,116% | 38 |  | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 23 | D | 3.534 | 4,831% | - | 7.153 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 24 | F | 700 | 0,957% | 6 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 25 | F | 431 | 0,590% | 1 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 26 | F | 827 | 1,130% | 10 | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 27 |  | 1.281 | 1,751% | - | 612 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 28 | F – D | 1.575 | 2,153% | 11 | 0 | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 29 |  | 613 | 0,837% | - | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| Struttura 30 | I  *(attività di supporto all’organo politico)* | 7.062 | 9,653% | - | - | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |
| **Totale Opc** |  | **73.161** | **100%** | **40.545** | **11.121** | *(omissis)* | *(omissis)* | *(omissis)* |

**Principali risultati**

La metodologia descritta consente di individuare n.6 unità (evidenziate in giallo) nelle quali si palesa un almeno APPARENTE SQUILIBRIO TRA RISORSE UMANE IMPIEGATE (complessivamente 7.194 ore persona, pari al 9,83 per cento del totale dell’Opc) E PRODOTTI FINALI VERSATI (38), peraltro esclusivamente a clienti interni, e sulle quali decidere se intervenire in modo selettivo.

**Notazioni**

È opportuno evidenziare come nelle organizzazioni di piccole dimensioni, che possono teoricamente funzionare con una gestione accentrata di tipo intuitivo, il VALORE AGGIUNTO DEL METODO ETP è rappresentato:

- dalla oggettività della contabilizzazione e della rappresentazione dei fatti di gestione attraverso dati numerici continui, reali e comparabili;

- dalla pubblicità interna alla struttura, garantita dalla diffusione “orizzontale” in favore degli *stakeholders* interni dei report attraverso la pubblicazione nella rete intranet dei report e dei bilanci di periodo.

I numeri contenuti nei bilanci Etp, infatti, acquisiscono un peso e una rilevanza che permette di superare incrostazioni e difficoltà di relazioni che quasi sempre si verificano nell’Opc tra dirigenti di diverso livello e anche tra questi e singoli dipendenti.

Il sistema permette, inoltre, all’autorità politica e agli organismi interni di valutazione di svolgere le loro funzioni sulla base di numeri continui e di attendibilità non dubitabile.

14. ESEMPIO DI DETERMINAZIONE DI OBIETTIVI NUMERICI DI MIGLIORAMENTO CON TECNICHE DI *BENCHMARKING* IN UN’OPC DI GRANDI DIMENSIONI (GUARDIA DI FINANZA)

Si premette, innanzi tutto, che il ***BENCHMARKING*** è un metodo attraverso il quale un’organizzazione cerca di migliorare imparando da coloro che hanno raggiunto livelli di eccellenza in ciascuna specifica funzione o produzione.

L’esempio che segue si riferisce a una realizzazione concreta diretta dall’allora Ufficio Analisi e Sviluppo del Comando generale della Guardia di finanza realmente effettuata nell’anno 1998 e illustrata alla manifestazione “FORUM PA” del 1999 alla Fiera di Roma.

Le attività erano inquadrate nell’ambito di un piano strategico triennale per l’innovazione denominato “Progetto efficienza Guardia di Finanza” elaborato dallo stesso Ufficio e approvato dall’allora ministro delle Finanze Vincenzo Visco disponibile alle pagine

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

e <http://www.ficiesse.it/public/1822_Progetto%20efficienza%20Guardia%20di%20Finanza%201997_1999%20II%20Parte.pdf>).

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 sottufficiale appuntati e finanzieri”, al quale si riferisce l’esempio che segue, si è proceduto nel seguente modo:

1. 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);
2. è stata individuata quale determinante di costo (*cost driver*) il dato del personale amministrato calcolato in termini di forza effettiva media presente nel semestre;
3. 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 il la determinante di costo “Forza effettiva media”;
4. è stata redatta la tabella 1 che appresso si riporta:

TABELLA 2

COMPARAZIONE DEGLI IMPIEGHI EFFETTIVI

NELLA “FUNZIONE PESAF” DEI CONSOLIDATI DI LEGIONE

DELLA GUARDIA DI FINANZA RELATIVI ALL’ESERCIZIO 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 | LEGIONEBOLOGNA | 200.790 | 2.407 | 83,419 |
| 18 | LEGIONE MILANO | 209.490 | 2.505 | 83,629 |
| 19 | LEGIONE CAGLIARI | 107.700 | 1.280 | 84,141 |
| 20 | LEGIONE ANCONA | 111.618 | 1.312 | 85,075 |
| 21 | LEGIONE UDINE | 90.552 | 1.025 | 88,343 |

1. 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”;
2. 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;
3. sono state redatte dai nuclei di analisi SCHEDE DESCRITTIVE ANALITICHE delle soluzioni adottate dal best in class.

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/>;

1. sono state distribuite alle altre Legioni le schede descrittive analitiche delle soluzioni adottate dalla Legione di Genova;
2. è stata incoraggiata l’emulazione e la comunicazione interna tra gli “addetti ai lavori”;
3. è stata richiesta la segnalazione al Comando generale delle ulteriori soluzioni migliorative eventualmente adottate da altre unità organizzative;
4. sono stati fissati obiettivi di riprogettazione dei processi di lavoro (*reeingineering*) ai dirigenti di funzione (Capi Reparto) del Comando generale da attuare sulla base dei suggerimenti ricevuti;
5. sono stati assegnati ai comandanti responsabili dei livelli Legione gli obiettivi in termini di ore/persona massime da impiegare nell’esercizio 1999 nella funzione “Gestione pesaf” sulla base dei dati espressi nella tabella appresso riportata.

TABELLA 3

DETERMINAZIONE DEGLI OBIETTIVI DA ASSEGNARE

AI RESPONSABILI DEI LIVELLI “LEGIONE” DELLA GUARDIA DI FINANZA

PER L’ESERCIZIO 1999 NELLA FUNZIONE “GESTIONE PESAF”

SULLA BASE DEL BENCHMARK 1998 REALIZZATO DALLA LEGIONE DI GENOVA

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *(a)*  *Livello gerarchico*  *“Legioni”* | *(b)*  *Risultato impieghi 1998* | *(c)*  *Forza effettiva 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 recupe-rare ri-spetto al ai dati 1998* | *(h)*  *OBIETTIVI 1999*  *in n° militari equivalenti*  *da recuperare riqualificare e destinare ad attività dirette*  *(g : 1702) \** |
| GENOVA | 143.370 | 2.354 | 143.370 | 0 | 143.370 | 0 | 0 |
| NAPOLI | 244.764 | 3.934 | 239.600 | -5.164 | 242.182 | 2.582 | 1 |
| TORINO | 177.388 | 2.640 | 160.780 | -16.608 | 169.084 | 8.304 | 4 |
| VENEZIA | 177.656 | 2.559 | 155.856 | -21.800 | 166.756 | 10.900 | 6 |
| CATANZARO | 150.034 | 2.162 | 131.677 | -18.357 | 140.855 | 9.178 | 5 |
| BARI | 146.912 | 2.041 | 124.307 | -22.605 | 135.610 | 11.302 | 6 |
| L’AQUILA | 85.584 | 1.173 | 71.442 | -14.142 | 78.513 | 7.071 | 4 |
| PALERMO | 180.086 | 2.455 | 149.522 | -30.564 | 149.522 | 15.282 | 9 |
| FIRENZE | 172.552 | 2.333 | 142.092 | -30.460 | 157.322 | 15.230 | 9 |
| MESSINA | 176.902 | 2.387 | 145.380 | -31.522 | 161.141 | 15.761 | 9 |
| TARANTO | 137.082 | 1.817 | 110.664 | -26.418 | 123.873 | 13.209 | 8 |
| COMO | 185.076 | 2.441 | 148.669 | -36.407 | 166.873 | 18.203 | 10 |
| ROMA 9^ | 239.552 | 3.040 | 185.151 | -54.401 | 212.351 | 27.200 | 16 |
| ROMA 18^ | 119.178 | 1.465 | 89.226 | -29.952 | 104.202 | 14.976 | 9 |
| TRENTO | 77.840 | 949 | 57.798 | -20.042 | 67.819 | 10.021 | 5 |
| TRIESTE | 115.656 | 1.404 | 85.511 | -30.145 | 100.584 | 15.072 | 9 |
| BOLOGNA | 200.790 | 2.407 | 146.598 | -54.192 | 173.694 | 27.096 | 16 |
| MILANO | 209.490 | 2.505 | 152.567 | -56.923 | 181.029 | 28.461 | 16 |
| CAGLIARI | 107.700 | 1.280 | 77.958 | -29.742 | 92.829 | 14.871 | 9 |
| ANCONA | 111.618 | 1.312 | 79.907 | -31.711 | 95.763 | 15.855 | 9 |
| UDINE | 90.552 | 1.025 | 62.428 | -28.124 | 76.490 | 14.062 | 8 |
| *OBIETTIVI NAZIONALI*  *1999*  *per gli impieghi nella funzione “gestione pesaf”* |  |  |  |  |  | 294.636  *Ore da recuperare nella funzione pesaf* | 168  *Militari equivalenti da reimpiegare in attività dirette* |

**Nota**

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).

**Principali risultati**

La metodologia descritta permette di:

1. ridurre in modo non lineare ma SELETTIVO e SIGNIFICATIVO (294mila ore/persona nella sola funzione “Gestione del personale”) i costi di attività di funzionamento esattamente individuate;
2. attivare circuiti virtuosi dell’efficienza e della qualità attraverso l’esame critico delle modalità di lavoro e la comparazione con le soluzioni organizzative adottate dal best in class;
3. di collegare la retribuzione di risultato a miglioramenti effettivi esattamente calibrati a ciascuna realtà locale e, quindi, il best in class è chiamato a ripetere la prestazione dell’anno precedente, tutti gli altri a raggiungere miglioramenti calibrati alle loro capacità.

La medesima metodologia può essere utilizzata per il miglioramento di qualunque tipologia di processo di lavoro destinato al funzionamento della struttura.

PARTE QUARTA

I PERCORSI ETP DELLA TRASPARENZA E DELLA PARTECIPAZIONE

15. IL PERCORSO DELLA TRASPARENZA INTERNA

Premettiamo, innanzi tutto, che il concetto di trasparenza al quale fa riferimento il Metodo ETP coincide con quello fornito dall’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 150 del 2009.

Trasparenza, quindi, intesa come << *accessibilità totale (…) delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell’attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità* >>.

L’ETP, come abbiamo già visto, distingue tra trasparenza interna, rivolta ai dipendenti dell’Opc, e trasparenza esterna, indirizzata agli *stakeholders* esterni all’organizzazione.

Il percorso della trasparenza interna parte non appena sono disponibili i primi report mensili degli impieghi e dei prodotti e quindi, in un’Opc di piccole dimensioni, anche soltanto dopo 2-6 mesi.

In concreto, si tratta di PUBBLICARE CON CADENZA ALMENO MENSILE NELLA RETE INTRANET, rendendoli accessibili a tutti i dipendenti, i report dell’Opc riguardanti:

1. i dati di tutte le ore/persona avute a disposizione versate e la loro distribuzione in ciascuna tipologia di processi di lavoro aggregati:
   * per unità organizzativa ;
   * per consolidati gerarchici intermedi e per funzione/missione;
   * per consolidato nazionale;
2. i dati dei prodotti finali realizzati:
   * riferiti alle quantità e, non appena possibile, alla qualità;
   * distinti tra prodotti ai clienti interni e prodotti ai clienti esterni;

16. IL PERCORSO DELLA TRASPARENZA ESTERNA

Il percorso della trasparenza esterna parte non appena consolidato il percorso della trasparenza interna e quindi, in un’Opc di piccole dimensioni, dopo circa 6-12 mesi dall’impianto del modulo iniziale minimo.

In concreto, si tratta di PUBBLICARE SUL SITO INTERNET CON CADENZA ALMENO ANNUALE E CON RIFERIMENTO A CIASCUN SINGOLO CENTRO DI RESPONSABILITÀ TERRITORIALE i seguenti quattro gruppi di dati:

Primo gruppo

Numero di ore/persona avute a disposizione e loro distribuzione tra impieghi in attività di produzione diretta e attività di indirizzo politico, di indirizzo amministrativo e di funzionamento.

Secondo gruppo

Numero di prodotti, in termini di *outputs*, versati ai clienti esterni, distinti per tipologia.

Terzo gruppo

Obiettivi numerici, di qualunque tipo e natura (riferiti, quindi, sia alla produzione sia all’economicità), assegnati a ciascun centro di responsabilità territoriale.

Quarto gruppo

Dati sull’andamento degli *outcomes* del territorio del centro di responsabilità territoriale considerato.

17. I RECENTI CAMBIAMENTI DI SCENARIO CHE FAVORISCONO IL PERCORSO DELLA TRASPARENZA

Come detto, il perdurare della crisi economica e il rischio di *default* del paese hanno profondamente cambiato la sensibilità dei LAVORATORI PUBBLICI.

Nessuno ha più dubbi che se non si cambiano comportamenti e mentalità e non si riesce a far squadra tutti insieme verso il miglioramento continuo e sistemico delle organizzazioni che impiegano pubblico denaro non potremo mantenere gli standard di benessere raggiunti nei decenni passati e anche la pace e la stessa democrazia saranno in pericolo.

L’esigenza di rimuovere le gravi inefficienze della macchina pubblica sono state avvertite per prime dalle IMPRESE, che da diversi anni faticano a competere sui mercati nazionali con imposte così alte a fronte di servizi pubblici di così bassa qualità; quindi sempre di più anche dalla società civile attraverso la costituzione di ORGANIZZAZIONI CIVICHE sempre più attive e propositive.

Tali trasformazioni, sostenute dalla rapida evoluzione delle tecnologie di comunicazione (siti internet, social forum, reti di comunicazione interattive), in questi anni hanno portato all’affermazione in tutto il mondo di MOVIMENTI:

* + per un accesso libero e incondizionato a tutti i *database* delle pubbliche amministrazioni in formati e con modalità che consentano di procedere a rielaborazioni, di svolgere analisi, di avanzare critiche e di proporre miglioramenti (*open data*);
  + per l’interazione delle pubbliche amministrazioni con gli *stakeholders* in ordine sia ai meccanismi interni di funzionamento dell’organizzazione, sia agli obiettivi da conseguire e alla valutazione dei risultati ottenuti (*open government*);
  + per chiedere gestioni digitalizzate delle documentazioni e dei procedimenti e produrre servizi fruibili dai cittadini in modo molto più rapido ed efficiente (*e-government* o amministrazione digitale).

Il complesso di tali processi di cambiamento ha investito con forza anche l’Italia, come dimostra, da ultimo, il decreto legislativo n.33 del 2013 che ha introdotto l’ISTITUTO DELL’ACCESSO CIVICO INCONDIZIONATO, che rappresenta una eccezionale opportunità di cambiamento per la modernizzazione del nostro paese.

18. CENNI SUL PERCORSO DELLA PARTECIPAZIONE

Il terzo percorso del Metodo ETP è quello della partecipazione.

La partecipazione esterna deve prendere le mosse dalla effettiva disponibilità per imprese, cittadini e organizzazioni civiche, garantita dal percorso della trasparenza, di conoscere i dati sugli *outputs* realizzati dall’Opc e sull’andamento degli *outcomes*.

La partecipazione interna si estende, invece, anche ai dati sugli impieghi (quantità delle ore/persona versate sui processi di lavoro) e sulla struttura organizzativa dell’organizzazione e può essere avviata subito dopo la pubblicazione nella rete intranet dei primi report degli impieghi e dei prodotti; quindi, per un’organizzazione di piccole dimensioni, tra i due e i sei mesi dall’avvio a regime del Metodo ETP.

L’organizzazione, nella logica ETP, deve incoraggiare in ogni modo, la SEGNALAZIONE DI SPRECHI E DI DISFUNZIONI e la COMUNICAZIONE DI IDEE UTILI PER MIGLIORARE:

* le *performance* di economicità e produttività;
* gli *outcomes* di competenza;
* il clima di solidarietà e di coesione interna.

Nei prossimi paragrafi, forniremo alcuni esempi concreti e significativi di segnalazioni e idee per il mondo Guardia di finanza che sono stati tratti dal sito internet e dal forum pubblico dell’Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà Ficiesse.

PARTE QUINTA

ESEMPI DI PARTECIPAZIONE INTERNA CON SUGGERIMENTI

PER INTERVENTI IMMEDIATI DI *SPENDING REVIEW* SELETTIVA

PROPOSTI PER IL “MONDO GUARDIA DI FINANZA”

19. ESEMPI CONCRETI DI PARTECIPAZIONE INTERNA PER IL “MONDO GUARDIA DI FINANZA” TRATTI DAL SITO DELL’ORGANIZZAZIONE CIVICA FICIESSE

L’Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà (Ficiesse) è un’organizzazione civica che, nell’ottica della “sussidiarietà orizzontale” introdotta nel 2001 dal nuovo articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, si interessa statutariamente di QUATTRO GRANDI TEMI:

1. l’affidabilità democratica delle Forze armate e di polizia;
2. la fiscalità;
3. l’efficienza, efficacia e qualità delle pubbliche amministrazioni;
4. la corruzione nel settore pubblico.

Il sito internet dell’Associazione, [www.ficiesse.it](http://www.ficiesse.it), creato nel 2000, è molto seguito dal personale in servizio e in congedo della Guardia di finanza e funziona con MODALITÀ FORTEMENTE INTERATTIVE pubblicando tutto ciò che è ritenuto di interesse dalla redazione e mettendo a disposizione di chiunque voglia esprimere idee e opinioni un frequentatissimo FORUM PUBBLICO nel quale si può accedere e intervenire anche in modo completamente anonimo e dove sono stati “postati” in pochi anni oltre 500mila messaggi.

Ficiesse, in altri termini, svolge da quasi quindici anni per il mondo Guardia di finanza, nonostante le limitazioni in termini di trasparenza nella circolazione di dati e informazioni di un ambiente di tipo militare, quella FUNZIONE DI PARTECIPAZIONE che, come abbiamo visto, assume un rilievo centrale in un sistema ETP.

Di seguito, riportiamo alcune segnalazioni tratte dal sito e dal forum citati in ordine a possibili interventi di *spending review* selettiva nella Guardia di Finanza.

Si tratta, ovviamente, di spunti grezzi da approfondire e valutare in modo analitico e ponderato, ma la cui enunciazione può essere utile per dimostrare le potenzialità dell’approccio partecipativo del Metodo Etp.

19.1. L’IDEA DI TAGLIARE I COSTI RIDUCENDO A QUATTRO GLI ATTUALI SETTE LIVELLI GERARCHICI DELLA GUARDIA DI FINANZA

In diversi messaggi postati nel forum di Ficiesse è stata evidenziata l’eccessiva lunghezza della struttura territoriale della Guardia di finanza. I livelli gerarchici, infatti, ARRIVANO A SETTE (senza considerare i livelli interni a ciascuna singola tipologia di reparto), rappresentati:

* + da un Comando generale nazionale;
  + da 6 Comandi interregionali;
  + da Comandi regionali ed equiparati;
  + da Comandi provincial;
  + da Comandi di Gruppo;
  + da Comandi di Compagnia;
  + da Comandi territoriali dipendenti da Compagnie.

L’idea avanzata è quella di procedere alla ELIMINAZIONE DI TRE LIVELLI GERARCHICI, per allinearsi ai quattro attuali dell’Agenzia delle entrate.

Inoltre, per realizzare economie di scala, si suggerisce di valutare l’opportunità di sopprimere, oltre ai Comandi di Gruppo e ai Comandi di Compagnia, i Comandi regionali invece dei Comandi interregionali.

I dati resi pubblici dalla Guardia di finanza nella manifestazione “Forum PA” del 1999 consentono di avere un’idea, sebbene di massima, delle risorse umane che tale auspicato “appiattimento” della struttura organizzativa del Corpo potrebbe comportare.

Va notato che nel 1998, anno al quale i dati si riferiscono, in luogo degli attuali Comandi interregionali erano operativi i cosidetti “Ispettorati”, retti da generali di divisione (il grado vertice del tempo).

Dal Sistema informativo del personale sono stati ricavati i dati della forza effettiva media della Guardia di finanza nel 1998, riportati nella Tabella 4.

TABELLA 4

FORZA EFFETTIVA MEDIA

DELLA GUARDIA DI FINANZA NELL’ANNO 1998

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Nr.*  *Ufficiali* | *% di assorbimento* | *Nr.*  *Sottufficiali* | *% di assorbimento* | *Nr. App./Finn.* | *% di assorbimento* | *Nr.*  *Allievi* | *% di assorbimento* | *Totale*  *Nazionale* |
| 2.301 | 3,542 % | 33.117 | 50.980 % | 25.378 | 39,067 % | 4.165 | 6,412 % | 64.961 |

Dal Sistema informativo sugli impieghi effettivi Siris sono stati ricavati i dati esposti nella Tabella 5, relativi alle ore/persona (allora ore/uomo) che ciascuna di tali tipologie di reparto ha effettivamente avuto a disposizione nell’anno 1998.

TABELLA 5

ORE/UOMO DELLA GUARDIA DI FINANZA CONSUNTIVATE NELL’ANNO 1998

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Ore Ufficiali* | *% di assorbimento* | *Ore Sottufficiali* | *% di assorbimento* | *Ore App./Finn.* | *% di assorbimento* | *Ore Allievi* | *% di assorbimento* | *Totale*  *Nazionale* |
| 4.960.484 | 4,489 % | 56.199.009 | 50,857 % | 42.343.731 | 38,319 % | 7.000.989 | 6,335 % | 110.504.213 |

Sono state quindi elaborate, per ciascuna tipologia di reparto di direzione e controllo, le Tabelle 6 e 7.

TABELLA 6

FORZA EFFETTIVA MEDIA

PER TIPOLOGIA DI REPARTO DI INDIRIZZO DIREZIONE E CONTROLLO

DELLA GUARDIA DI FINANZA NELL’ANNO 1998

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Tipologia reparto* | *(a)*  *Nr.*  *Ufficiali* | *(b)*  *% di assorbimento su totale nazionale*  *f.e. Ufficiali (2.301)* | *(c)*  *Nr.*  *Sottufficiali* | *(d)*  *% di assorbimento su totale nazionale*  *f.e. Sottuff. (33.117)* | *(e)*  *Nr. App./Finn.* | *(f)*  *% di assorbimento su totale nazionale*  *f.e. App/Finn*  *(25.378)* | *(g)*  *Totale forza effettiva media per*  *tipologia* | *(h)*  *% di assorbimento tipologia per totale nazionale*  *f.e. Gdf*  *(64.961)* |
| Gruppi | 150 | 6,519 % | 2.010 | 6,069 % | 1.188 | 4,681 % | 3.348 | 5,154 % |
| Legioni | 173 | 7,518 % | 2.503 | 7,558 % | 2.488 | 9,804 % | 5.164 | 7,949 % |
| Retla | 63 | 2,738 % | 1.151 | 3,476 % | 1.231 | 4,850 % | 2.445 | 3,734 % |
| Zone | 47 | 2,042 % | 223 | 0,673 % | 134 | 0,528 % | 404 | 0,622 % |
| Ispettorati | 37 | 1,608 % | 69 | 0,208 % | 41 | 0,162 % | 147 | 0,226 % |
| Com.Gen. | 238 | 10,343 % | 1.026 | 3,098 % | 315 | 1,241 % | 1.579 | 2,431 % |
| Totali | 708 | 30,769 % | 6.982 | 21,088 % | 5.397 | 21,266 % | 13.087 | 20,146 % |

TABELLA 7

ORE/UOMO CONSUNTIVATE DALLA GUARDIA DI FINANZA NELL’ANNO 1998

PER TIPOLOGIA DI REPARTO DI INDIRIZZO DIREZIONE E CONTROLLO

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Tipologia reparto* | *(a)*  *Ore da*  *Ufficiali* | *(b)*  *% di assorbimento su totale nazionale*  *ore da Ufficiali (4.960.484)* | *(c)*  *Ore da*  *Sottufficiali* | *(d)*  *% di assorbimento su totale nazionale*  *ore da Sottufficiali (56.199.009)* | *(e)*  *Ore da App./Finn.* | *(f)*  *% di assorbimento su totale nazionale*  *ore da App/Finn*  *(42.343.731)* | *(g)*  *Totale ore/uomo per*  *tipologia* | *(h)*  *% di assorbimento tipologia per totale nazionale*  *ore/uomo consolidato Gdf*  *(110.504.213)* |
| Gruppi | 338.963 | 6,833 % | 3.440.256 | 6,122 % | 2.008.049 | 4,742 % | 5.787.268 | 5,237 % |
| Legioni | 354.776 | 7,152 % | 4.089.528 | 7,277 % | 4.126.341 | 9,745 % | 8.570.645 | 7,756 % |
| Retla | 126.703 | 2,554 % | 1.890.888 | 3,365 % | 2.087.404 | 4,930 % | 4.104.995 | 3,715 % |
| Zone | 95.724 | 1,930 % | 373.114 | 0,664 % | 220.744 | 0,521 % | 689.582 | 0,624 % |
| Ispettorati | 84.102 | 1,695 % | 126.269 | 0,225 % | 72.114 | 0,170 % | 282.485 | 0,256 % |
| Com.Gen. | 477.464 | 9,625 % | 1.707.070 | 3,038 % | 523.724 | 1,237 % | 2.708.258 | 2,451 % |
| Totali | 1.477.732 | 29,790 % | 11.627.125 | 20,689 % | 9.038.376 | 21,345 % | 22.143.233 | 20,038 % |

È verosimile ritenere che la soppressione degli livelli costituiti dagli attuali Comandi regionali, Comandi di Gruppo e Comandi di Compagnia, unitamente all’accorpamento dei 20 Reparti tecnico logistici amministrativi regionali a 6 di livello interregionale possa portare a regime:

* + a un RECUPERO DI RISORSE UMANE da reimpiegare in attività di produzione diretta stimabile intorno al 10 PER CENTO DEL TOTALE NAZIONALE;
  + a una RIDUZIONE DI COSTI PER STRUTTURE, CANONI DI LOCAZIONE, MEZZI E MATERIALI DI CONSUMO non quantificabili in questa sede ma comunque consistente.

19.2. L’IDEA DI TAGLIARE I COSTI ELIMINANDO L’ATTUALE DUPLICAZIONE DELLE LINEE DI DIPENDENZA DEI REPARTI AERONAVALI DELLA GUARDIA DI FINANZA

Sempre nel forum internet dell’Associazione Ficiesse è stata avanzata un idea di intervento sul dispositivo aeronavale della Guardia di finanza che, come noto, assorbe una quantità rilevante delle risorse complessive assegnate all’istituzione.

L’attuale assetto del comparto aeronavale del Corpo è il risultato di una riforma varata nel 2006 che, per dare capacità di proiezione operativa ai mezzi delle Fiamme Gialle anche al di fuori delle acque territoriali, ha affiancato alla già esistente “componente costiera”, una “componente alturiera”.

In tal modo, però, nelle regioni maggiormente impegnate, dove si concentrano i mezzi più performanti e la spesa maggiore, IL DISPOSITIVO RISULTEREBBE DI FATTO DUPLICATO per la coesistenza di due comandi di corpo: i cosidetti Gan e i cosidetti Roan, i primi dipendenti dai Comandi regionali, i secondi dal Comando Operativo Aeronavale di Pratica di Mare e dal sovraordinato Comando aeronavale centrale di Roma, retto da generale di corpo d’armata.

Da tale scelta deriverebbe un aumento considerevole dei costi, un peggioramento dei tassi di efficienza nell’utilizzo dei navi e aeromobili (che con minore facilità vengono “prestati”, in caso di necessità, a una linea di dipendenza gerarchica diversa da quella di appartenenza) e un consistente sottoimpiego di (costoso) personale qualificato.

L’idea, quindi, è quella di eliminare la linea di dipendenza territoriale (Roan) in modo da accorpare stazioni navali e sezioni aeree e concentrare uomini e mezzi in un’unica linea gerarchica, quella nazionale del Comando aeronavale centrale.

L’operazione, una volta a regime, porterebbe SIGNIFICATIVI TAGLI DEI COSTI IN TERMINI DI STRUTTURE, DI MEZZI E DI MATERIALI DI CONSUMO, oltre a una più intensa utilizzazione della flotta o del personale specializzato disponibile.

19.3. L’IDEA DI TAGLIARE I COSTI RIDUCENDO LE “LINEE DI VOLO” E LE TIPOLOGIE DI MEZZI NAVALI IN DOTAZIONE ALLA GUARDIA DI FINANZA

Altro problema segnalato, sempre con riferimento al dispositivo aeronavale delle Fiamme Gialle, è la proliferazione di diverse classi e tipologie di mezzi aerei e di mezzi navali.

Se, ad esempio, dalle attuali cinque diverse tipologie di elicotteri e tre tipologie di aerei si passasse a due e una, si realizzerebbero GRANDI RISPARMI IN TERMINI DI TENUTA DI SCORTE DI MAGAZZINO, INTERCAMBIABILITÀ DEI PEZZI DI RICAMBIO e – cosa da non sottovalutare – RIDUZIONE DEGLI ALTISSIMI COSTI DI ADDESTRAMENTO DEL PERSONALE SPECIALIZZATO (oggi moltiplicati per ciascuna “linea di volo” e ciascuna “linea navale”) oltre a vantaggi in termini di intercambiabilità degli equipaggi.

Analogamente avviene per i mezzi navali, per i quali la varietà di tipologie è ancora più ampia.

19.4. L’IDEA DI TAGLIARE I COSTI ACCORPANDO LE ATTUALI OTTO SEDI DEI REPARTI DI ISTRUZIONE DELLA GUARDIA DI FINANZA NELLE DUE UNICHE GRANDI STRUTTURE DELL’AQUILA E DI BARI

In altri messaggi è stata evidenziata la singolarità dei reparti di istruzione della Guardia di finanza dislocati in molte diverse sedi nonostante la disponibilità dei DUE GRANDI POLI DI ISTRUZIONE DELL’AQUILA E DI BARI.

In particolare, si suggerisce di trasferire nelle numerose e moderne strutture delle caserme di Coppito e di Bari i reparti di istruzione attualmente dislocati nelle città di:

* + Bergamo (primi tre anni dell’Accademia);
  + Roma-Infernetto (quarto e quinto anno dell’Accademia);
  + Roma-Ostia (Scuola di polizia tributaria);
  + Gaeta (Scuola Nautica);
  + Predazzo (Scuola Alpina);
  + Orvieto (Centro di addestramento specializzato).

Le caserme dell’Aquila e di Bari, d’altra parte, sarebbero in grado di ospitare contemporaneamente ben 3.700 allievi.

I proposti accorpamenti porterebbero, a regime, un RECUPERO DI RISORSE UMANE da reimpiegare in attività di produzione diretta e UNA RIDUZIONE DI COSTI PER STRUTTURE, CANONI DI LOCAZIONE, MEZZI E MATERIALI DI CONSUMO non quantificabili in questa sede ma comunque consistenti.

19.5. L’IDEA DI TAGLIARE I COSTI SOPPRIMENDO O RIDUCENDO IL NUMERO DEGLI ATTUALI VENTISEI SOCCORSI ALPINI DELLA GUARDIA DI FINANZA

Altra idea riguarda i Soccorsi alpini della Guardia di finanza, i cosidetti SAGF, che si afferma non avrebbero più reale ragione d’esistere perché il soccorso in montagna sarebbe più che adeguatamente garantito dalle strutture della Protezione civile e da numerose e ben attrezzate associazioni di volontariato cresciute e consolidatesi nel tempo.

I SAGF, secondo tali opinioni, rimarrebbero in vita più per ragioni di carattere storico e identitario legate alle origini del Corpo come polizia di frontiera e dei finanzieri come vedette di confine, piuttosto che per la loro effettiva produttività.

Stiamo parlando di 26 SEDI attualmente presenti nelle regioni Abruzzo (L’Aquila e Roccaraso), Calabria (S. Stefano d’Aspromonte), Friuli (Sella Nevea, Tolmezzo), Lombardia (Bormio, Edolo, Madesimo, Sondrio), Piemonte (Bardonecchia, Cuneo, Domodossola, Macugnaga, Riva Valdobbia), Sicilia (Nicolosi), Trentino Alto Adige (Brunico, Merano, Passo Rolle, Prato alla Drava, Silandro, Tione di Trento, Vipiteno), Valle d’Aosta (Cervinia, Entreves) e Veneto (Auronzo di Cadore, Cortina).

Si dovrebbe, quindi, VALUTARE L’EFFETTIVA PRODUTTIVITÀ di tali articolazioni per procedere eventualmente alla loro soppressione o a un loro ridimensionamento.

Gli interventi porterebbero, a regime, un RECUPERO DI RISORSE UMANE da reimpiegare in attività di produzione diretta e UNA RIDUZIONE DI COSTI PER STRUTTURE, CANONI DI LOCAZIONE, MEZZI E MATERIALI DI CONSUMO.

19.6. L’IDEA DI TAGLIARE I COSTI SOSPENDENDO LE ANNUALI GARE SCIISTICHE INVERNALI E GARE NAUTICHE DELLA GUARDIA DI FINANZA

Da ultimo, riportiamo una segnalazione che riguarda le annuali Gare invernali del Corpo e Gare nautiche.

Si tratta di appuntamenti tradizionali della Guardia di finanza che si svolgono ogni anno alle sedi di Passo Rolle (Trento) e di Gaeta, che impegnano alcune centinaia di partecipanti, che sono considerate attività di servizio ma sono avvertite come manifestazioni di tipo sostanzialmente ludico.

Nel forum internet di Ficiesse se ne chiede la sospensione, almeno finché non sarà del tutto superato l’attuale periodo di crisi economica del paese.

*---oooOooo---*