

*Giuseppe Fortuna*

# IL MANUALE DEL PROGETTO ETPL “ITALIA TRASPARENTE”

*(Efficienza - Trasparenza – Partecipazione – Legalità)*

*La rivoluzione gentile della pubblica amministrazione  
nelle nuove logiche dell'accesso civico generalizzato*



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

Maggio 2017



*Nessuna buona politica è possibile  
senza buone macchine amministrative*



## INDICE

---

INTRODUZIONE: pag. 7. – PREMESSA: pag. 9. - CAPITOLO 1: LA SVOLTA DEL FOIA ITALIANO. - 1.1. La novità dell'accesso civico generalizzato: pag. 13. - 1.2. L'importante differenza tra il concetto di "dato" e il concetto di "documento": pag. 14. - 1.3. L'inapplicabilità del Codice *privacy* ai "dati meramente numerici": pag. 14. - CAPITOLO 2: I CONCETTI DI BASE ETPL. - 2.1. Cos'è Etpl: pag. 17. - 2.2. I concetti di OPC e CDR: pag. 17. - 2.3. Il concetto di "obiettivo": pag. 17. – 2.4. Gli obiettivi numerici "formali" e "sottintesi": pag. 18. - 2.5. I concetti di efficacia, qualità, efficienza: pag. 17. - 2.6. L'importante differenza tra il concetto di "incarico" e il concetto di "impiego": pag. 19. - 2.7. La centralità del *benchmarking*: pag. 20. - 2.8. La differenza tra merito "formale" e merito "sostanziale": pag. 21. - CAPITOLO 3: LE DIMENSIONI COMUNI ETPL. - 3.1. Le dimensioni comuni esterne: territorio, tempo, *outcome*: pag. 23. - 3.2. Le dimensioni comuni interne: *output*, processi di lavoro, risorse: pag. 24. - 3.3. La dimensione "prodotti" e le diverse tipologie di "clienti": pag. 25. - 3.4. La dimensione "processi di lavoro" (o attività) e l'importante differenza tra "attività dirette" e "attività di funzionamento": pag. 28. - 3.5. L'esigenza di analisi continue sulla dimensione "attività": pag. 29. - 3.6. La dimensione "risorse": pag. 32. - 3.2.7. Importanza della rilevazione delle ore/persona: pag. 31. - 3.3. L'oggetto "organigrammi": pag. 31. - CAPITOLO 4: L'INSUFFICIENZA DELLE CONTABILITÀ PUBBLICHE MERAMENTE FINANZIARIE. - 4.1. Il principale motivo "tecnico" delle attuali difficoltà italiane: pag. 35. - 4.2. Il lungo percorso della trasparenza: pag. 35. - 4.3. L'insufficienza delle contabilità pubbliche meramente finanziarie: pag. 36. - CAPITOLO 5: LE REGOLE. - 5.1. Le quattro regole fondamentali Etpl: pag. 39. - 5.2. Prima regola: contano soltanto gli obiettivi espressi in numeri esatti da raggiungere in termini temporali certi: pag. 39. - 5.3. Seconda regola: contano soltanto gli obiettivi su *outcome*, denaro investito, quantità di risorse impiegate, quantità e qualità degli *output* realizzati: pag. 40. - 5.4. Terza regola: contano soltanto i dati e gli obiettivi dei singoli territori: pag. 41. - 5.5. Quarta regola: lavorare il più possibile nella logica del *benchmarking*: pag. 42. CAPITOLO 6: PRINCIPI E CARATTERI DELLE CONTABILITÀ ECONOMICHE ETPL. - 6.1. I principi: pag. 43. - 6.2. I caratteri: pag. 45. - CAPITOLO 7: LA FASE PRELIMINARE. - 7.1. Fasi dei percorsi Etpl: pag. 47. - 7.2. Fase preliminare: pag. 47. 7.3. Esempio di analisi di Tabella degli impieghi della Fase preliminare: pag. 48. - 7.4. Esempi di prime analisi da *benchmark*: i Municipi

del Comune di Roma: pag. 50. - 7.5. L'inizio della dialettica interna per il miglioramento: pag. 54. - 7.6. L'impatto del primo accesso civico generalizzato all'interno dell'OPC: pag. 55. - CAPITOLO 8: LA FASE DELL'AVVIO. - 8.1. Fase dell'avvio: pag. 57. - 8.2. Le Tabelle impieghi/attività/prodotti: pag. 57. - 8.3. Le Tabelle obiettivi assegnati: l'esempio dell'Agenzia delle Entrate: pag. 61. - 8.4. Le Tabelle *outcome*: l'esempio della Questura di AAA: pag. 63. - CAPITOLO 9: LE FASI DELLO SVILUPPO E DEL CONSOLIDAMENTO (CENNI). - 9.1. Fase dello sviluppo: pag. 65. - 9.2. L'importanza della Nomenclatura generale dei codici d'impiego: pag. 65. - 9.3. I vantaggi della struttura a nomenclatura e il sistema informativo pilota "Siris": pag. 66. - 9.4. Fase Etpl del consolidamento: pag. 71. - CAPITOLO 10: I PERCORSI DI SETTORE E I TAVOLI DI LAVORO DEL PROGETTO ETPL ITALIA TRASPARENTE. - 10.1. Il progetto Etpl "Italia trasparente": pag. 77. - 10.2. L'accesso civico generalizzato nei confronti di Anac: pag. 77. - 10.3. Il programma 2017: pag. 79. - 10.4. I percorsi dell'efficienza organizzativa: pag. 80. - 10.5. I percorsi della sicurezza: pag. ... - 10.6. I percorsi della giustizia: pag. ... - 10.7. I percorsi della fiscalità: pag. ... - 10.8. I percorsi dei servizi alle imprese: pag. ... - 10.9. I percorsi sui documenti: pag. ... - 10.10. Cenni sui percorsi 2018 di altri settori; pag. ... -

## INTRODUZIONE

---

Nel nostro paese le pubbliche amministrazioni si presentano spesso come vere e proprie “macchine dei misteri”; strutture chiuse, dal funzionamento incomprensibile. Perfino ai dipendenti che vi lavorano, figuriamoci per chi proviene dall'esterno come un'organizzazione civica, un'associazione di categoria, un assessore, un sindaco e non di rado addirittura un ministro.

Eppure, sono passati più di venticinque anni dalla prima legge che avrebbe dovuto trasformare – s'era detto – le amministrazioni italiane nelle “case di vetro” sognate addirittura un secolo prima da Filippo Turati.

Dopo la 241 del 1990 se ne sono succedute molte altre, di leggi e di decreti. Che hanno separato funzioni e compiti della politica da funzioni e compiti della dirigenza. Che hanno introdotto i primi concetti di contabilità pubblica economica. Che hanno creato dipartimenti, autorità, servizi e organismi interni ed esterni di valutazione e controllo. Che hanno imposto obblighi di pubblicazione nella rete internet. E così via.

Fino ad arrivare al decreto che, con decorrenza 23 dicembre 2016, cioè soltanto pochi mesi fa, ha introdotto il nuovissimo istituto dell'*accesso civico generalizzato*.

Poiché si tratta di un'opportunità, a nostro avviso, irripetibile per il progresso del paese, esporremo in questo lavoro la disciplina, il metodo e una serie di “percorsi” immediati, semplicissimi e concreti che abbiamo appena avviato nel corrente anno 2017, che abbiamo denominato “Progetto Etpl Italia trasparente”, dove l'acronimo sta per efficienza, trasparenza, partecipazione e legalità.

Qual è lo scopo? Far funzionare le organizzazioni pubbliche italiane in ogni territorio del paese, con il coinvolgimento dei cittadini attivi e delle imprese operative sui territori, nella cultura e nella pratica della legalità e con risultati immediati e visibili.

Etpl muove da una serie di “assunti di base” tra loro strettamente collegati.

Il primo è che ogni organizzazione, non importa se privata o pubblica, si concentra davvero soltanto sugli obiettivi di risultato definiti in “numeri esatti” e “tempi certi”.

Il secondo è che le organizzazioni civiche e di impresa devono conoscere numeri e tempi e devono svolgere un ruolo partecipativo nella determinazione dei principali obiettivi di miglioramento attesi. Il terzo è che tale ruolo partecipativo di

organizzazioni civiche e di imprese nella determinazione deve partire dagli obiettivi dei singoli territori. Il quarto è che i percorsi di miglioramento seguono percorsi calibrati alle caratteristiche organizzative e culturali delle pubbliche amministrazioni e agli specifici settori (sicurezza, giustizia, fiscalità, sanità, servizi ai cittadini, servizi alle imprese, ecc.) di volta in volta considerati. Il quinto è che gli obiettivi di risultato vanno fissati prendendo in riferimento la prestazione nazionale eccellente (*benchmark*) e non le prestazioni medie o *spending review* di tipo lineare e indistinto. Il sesto, e ultimo, è che bisogna garantire trasparenza totale e confronto delle esperienze attraverso il Foia italiano.

Etpl ha alle spalle sia la lunga evoluzione delle teorie di gestione per obiettivi sia esperienze concrete maturate, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, in amministrazioni pubbliche di grandi e piccole dimensioni, come la Guardia di Finanza e l’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, ed esperienze di “negoziante sociale territoriale” del Sindacato Pensionati Italiani Spi Cgil.

Le semplici metodologie Etpl portano miglioramenti immediati, concreti, visibili, misurate in numeri certi e continui fin dall’inizio di ciascun singolo percorso. Una vera e propria rivoluzione, ma “gentile”, perché rivolta – come vedremo - non a quanto avvenuto nel passato ma a quanto avviene e avverrà in ciascuna organizzazione pubblica considerata a partire dall’effettuazione del primo accesso civico generalizzato.

Questo lavoro si apre con una premessa “esplicativa”, fatta a domande e risposte, che consigliamo di leggere per comprendere i passi essenziali del sistema e capire cosa avviene nelle pubbliche amministrazioni fin dal momento in cui ne viene annunciato l’avvio.

Seguono tre parti ideali. La prima è costituita dai capitoli in cui si espongono le logiche generali, i caratteri e le scelte della disciplina Etpl. La seconda dai capitoli deputati a descrivere le quattro “fasi Etpl”: preliminare, dell’avvio, dello sviluppo e del consolidamento. La terza, in cui ci si sofferma sui concreti percorsi di cambiamento del progetto Italia Trasparente, esattamente calibrati sulle caratteristiche di ciascun settore d’intervento e sui “tavoli di lavoro” che partiranno nel corrente anno 2017 in diversi territori del paese.



### **Che cos'è Etpl?**

Etpl è una disciplina e più prassi. Una disciplina di "contabilità economica generale" di rilevazione e rappresentazione dei fatti di gestione delle pubbliche amministrazioni e più prassi, cioè più "percorsi" tra loro diversi calibrati sui settori d'intervento di volta in volta considerati e sulle particolari situazioni interne delle organizzazioni pubbliche interessate.

### **A che serve in concreto?**

Ad avviare, con immediatezza in qualunque tipo e specie di soggetto pubblico e in ogni territorio del paese, processi: 1) di "correzione spontanea" degli eventuali malfunzionamenti interni; 2) di *spending review* selettiva, cioè di controllo e contenimento dei costi di funzionamento di tipo non lineare; 3) di individuazione, delle *performance* numeriche eccellenti, e non medie, da prendere a riferimento per definire gli obiettivi di miglioramento attesi.

### **E questo per ...?**

Per valorizzare i dipendenti e farli interagire con le organizzazioni civiche, sindacali e d'impresa attive sui territori per abbattere i costi dove non c'è efficienza, migliorare la competitività e far crescere lavoro, benessere, coesione e solidarietà.

### **A cosa si può paragonare Etpl?**

Nella sua componente "E", che sta per "efficienza", corrisponde alle regole di contabilizzazione e di revisione elaborate dalle scienze ragionieristiche per le aziende private.

### **Perché l'iniziativa parte soltanto ora, nel 2017?**

Perché soltanto ora, e precisamente il 23 dicembre 2016, è entrata in vigore in Italia la novità dell'*accesso civico generalizzato*, sulla falsariga del cosiddetto FOIA, il *Freedom of information act* statunitense.

### **Quali sono gli oggetti e le dimensioni fondamentali di un sistema Etpl?**

L'OPC: organizzazione pubblica considerata. Il *territorio* sul quale l'OPC ha competenza. Il *tempo*, che sta alla base del principio di continuità dei bilanci di periodo. L'andamento annuale degli *outcome*, cioè dei fenomeni socioeconomici di

competenza istituzionale dell'organizzazione pubblica considerata. I prodotti (*output*) realizzati dall'OPC in favore dei clienti esterni e dei clienti interni. Le ore/persona impiegate nelle "attività", cioè nei diversi tipi di processi di lavoro che portano alla produzione degli *output*. I portatori di interessi (*stakeholder*) presenti e attivi nel territorio in cui opera ciascuna OPC. Il *benchmarking*, rappresentato dalle analisi comparative tra organizzazioni pubbliche con natura, funzioni e produzioni omologhe situate nei diversi territori del paese.

### **Quali sono le osservazioni fondamentali della disciplina?**

Che ogni organizzazione, pubblica o privata, tende inevitabilmente a concentrarsi soltanto sugli obiettivi, formali o sottintesi, "definiti in numeri esatti" e con scadenze temporali determinate in modo preciso (in genere, l'anno). E che per migliorare bisogna dare trasparenza e prendere in considerazione i dati dei territori e non quelli cumulativi nazionali.

### **Ci sono tempi nei percorsi Etpl?**

Sì. Si chiamano "fasi" e sono quattro: preliminare, dell'avvio, dello sviluppo, del consolidamento. Le prime due necessarie, le altre due eventuali.

### **In che consiste la Fase preliminare?**

La Fase preliminare parte con un "accesso civico generalizzato" ex articolo 5-bis, comma 2, del decreto legislativo 33 del 2013 per ottenere dalle organizzazioni pubbliche considerate la pubblicazione della "Tabella degli impieghi".

### **Cos'è?**

È una tabella contenente tre semplicissime serie di dati: 1) l'elenco delle unità organizzative interne; 2) l'esatto numero di ore/persona impiegate da ciascuna unità organizzativa nel periodo considerato; 3) il rapporto percentuale tra ore impiegate da ciascuna unità organizzativa e il totale generale avute a disposizione.

### **E che succede quando viene avviata la fase preliminare?**

Alcune OPC forniscono senza indugio i dati richiesti, in altre prende avvio una dialettica interna, a volte anche vivace, perché si tratta di tabelle basate numeri certi e completi, su rilevazioni continue e specialmente "comparabili" tra amministrazioni omologhe.

### **Che avviene invece nella fase dell'avvio?**

La Fase dell'avvio parte subito dopo con un ulteriore accesso civico generalizzato. Si chiede di aggiungere alla Tabella degli impieghi altre tre semplicissime tabelle: quella degli impieghi/attività/prodotti, quella degli obiettivi assegnati e quella dell'andamento degli *outcome* territoriali.

### **Che c'entra l'azione anticorruzione in tutto questo?**

Le contabilità Etpl ostacolano, prevengono e impediscono sul nascere i malfunzionamenti sostituendoli con comportamenti e approcci virtuosi attraverso la collaborazione attiva, positiva e propositiva di tutti i dipendenti. La corruzione si verifica e prospera dove c'è inefficienza. Dove le cose funzionano, si estingue naturalmente.

### **Perché parlate di "rivoluzione gentile"?**

Perché i sistemi Etpl lavorano "in positivo", guardando sempre al futuro e non al passato. Tutti i dati e le informazioni, infatti, si riferiscono ai periodi successivi alle date di effettuazione degli accessi civici, non agli anni e ai mesi precedenti. Etpl non getta la croce addosso a nessuno, vuole indurre il miglioramento nella trasparenza, nella collaborazione e nella fiducia reciproca.

### **Ultima domanda. Perché il primo accesso generalizzato lo volete eseguire nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione? Pensate non sia efficiente?**

Lo facciamo per motivi esattamente opposti. L'Anac è un'amministrazione giovane, dinamica e certamente efficiente. E se, come riteniamo, l'Autorità fornirà i pochissimi dati, meramente numerici e non "personali", tutti già assolutamente disponibili, della Tabella preliminare degli impieghi, nessun'altra pubblica amministrazione potrà rifiutarli alle imprese, ai sindacati e ai cittadini organizzati e il processo di cambiamento partirà con immediatezza. In tutta Italia.



## Capitolo 1

### LA SVOLTA DEL FOIA ITALIANO

---

#### 1.1 La novità 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 *Freedom of information act* (Foia) statunitense<sup>1</sup>.

In sintesi, il decreto legislativo 97 del 2016<sup>2</sup> ha introdotto nel preesistente "decreto trasparenza", il 33 del 2013, il diritto di "chiunque"<sup>3</sup> ad accedere gratuitamente a qualunque dato e documento detenuto da qualunque pubblica amministrazione senza necessità di dover specificare i motivi della richiesta e ad ottenere risposta entro 30 giorni.

Importante è comprendere che le finalità di questo nuovissimo strumento<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>.

---

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

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

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

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

<sup>5</sup> Va detto che tale finalità non è stata, a nostro avviso, valorizzata nel dibattito pubblico seguito all'emanazione del decreto 97. La quasi totalità dei commenti, infatti, ha inteso il nuovo istituto esclusivamente come strumento di trasparenza in favore delle indagini giornalistiche; finalità che certamente concorre, come vedremo trattando dei "Tavoli sui documenti", ma che rappresenta un aspetto diverso rispetto a quello di riuscire ad avviare circuiti virtuosi dell'efficienza, della produttività e del merito sostanziale delle pubbliche amministrazioni in ogni parte del paese.

Come fare in concreto rappresenta lo scopo di questo lavoro.

## **1.2 L'importante differenza tra il concetto di "dato" e il concetto di "documento"**

I decreti 33 e 97 definiscono la trasparenza come *"accessibilità totale su dati e documenti"*. Due nozioni, quindi, che è necessario comprendere esattamente.

Non si tratta di concetti coincidenti. *Dato* è qualunque "singola informazione" in possesso a qualunque titolo di una qualunque organizzazione pubblica; *documento* è il "supporto", fisico o elettronico, dal quale si ricava l'esistenza di uno o più fatti, 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 sola o una molteplicità di informazioni.

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

Tra le diverse categorie a cui possono appartenere i dati in possesso dei soggetti pubblici assume rilievo centrale la distinzione tra dati "numerici personali" e dati "meramente numerici".

Il concetto giuridico 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"*.

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

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

Così, sono dati meramente numerici e quindi non sono soggetti alla disciplina e alle garanzie del decreto legislativo 196 del 2003 (il cosiddetto Codice *privacy*):

- le quantità di ore/persona impiegate nei processi di lavoro di un'articolazione della pubblica amministrazione;
- i numeri rappresentativi delle quantità di servizi pubblici prodotti in favore di cittadini e imprese e dei loro tempi di erogazione;
- l'andamento dei fenomeni socioeconomici di competenza dell'amministrazione considerata in ciascun singolo territorio del paese;
- gli obiettivi numerici di miglioramento dell'efficienza, della produttività e della qualità assegnati dai livelli gerarchici superiori ai livelli gerarchici periferici di una pubblica amministrazione.





## Capitolo 2

### I CONCETTI DI BASE ETPL

---

#### 2.1 Cos'è Etpl

Etpl è nel contempo un metodo e una visione di “contabilità pubblica economica” informati alla logica della gestione per obiettivi<sup>6</sup> adattati alle attuali, particolarissime caratteristiche delle pubbliche amministrazioni italiane.

Nei capitoli che seguono ne vengono spiegati i concetti di base, le terminologie e le regole fondamentali.

#### 2.2 I concetti di OPC e di CDR

Al centro delle osservazioni dei sistemi Etpl c'è l'OPC: organizzazione pubblica considerata. Può costituire OPC qualunque soggetto produca servizi finanziati in tutto o in parte da imposte, tasse e contributi.

Una OPC è composta da centri di responsabilità (CDR), rappresentati dalle sue articolazioni interne, cioè dalle strutture dirette da dirigenti o funzionari (cosidette “posizioni organizzative”) alle quali è attribuita la responsabilità di impiegare risorse umane, materiali e finanziarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'OPC<sup>7</sup>.

#### 2.3 Il concetto di “obiettivo”

Gli obiettivi sono i “risultati” che l'organizzazione pubblica considerata è incaricata di conseguire<sup>8</sup>, che possono essere numerici o descrittivi. In un sistema Etpl assumono vero rilievo soltanto gli obiettivi espressi in “numeri finiti” da conseguire in “termini

---

<sup>6</sup> L'MBO, *management by objectives* fu presentato per la prima volta nel 1954 dallo statunitense Peter Drucker nell'opera *The practice of management* con riferimento alle organizzazioni *for profit* e nei sessanta anni successivi è stato oggetto di costanti perfezionamenti documentati in numerosissimi scritti.

<sup>7</sup> Tali unità organizzative normalmente sono destinatarie di “retribuzione di posizione”.

<sup>8</sup> Si distinguono, pertanto, gli obiettivi strategici (o generali), che sono responsabilità del livello di direzione strategica (autorità politico-amministrativa e dirigenti generali), dagli obiettivi operativi (o di piano), che appartengono alla competenza degli altri dirigenti.

temporali certi”, rappresentati, in genere, dall’anno. Gli obiettivi di tipo meramente descrittivo non hanno alcun effettivo rilievo gestionale ai fini Etpl.

## **2.4 Obiettivi numerici “formali” e “sottintesi”**

Gli obiettivi numerici annuali di un’organizzazione pubblica possono essere “formali” o “sottintesi” a seconda che siano espressi, o meno, per iscritto nei piani e programmi annuali dell’organizzazione.

Gli obiettivi sottintesi (o subliminali) sono tutt’altro che infrequenti e vanno individuati, nella logica Etpl, sia per motivi di trasparenza, sia perché influenzano le azioni dell’organizzazione e i comportamenti del personale quanto meno alla stregua degli obiettivi numerici presenti formalmente nei piani e programmi annuali<sup>9</sup>.

In concreto, stiamo parlando dei “risultati numerici” che il livello nazionale dell’istituzione comunque enfatizza nelle sue relazioni annuali di produttività e nei documenti presentati in occasione di audizioni parlamentari: documenti, quindi, che val sempre la pena di prendere in considerazione nelle analisi delle dinamiche di funzionamento dell’OPC.

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

Il termine “efficacia” indica l’effettiva realizzazione da parte dell’OPC dei prodotti finali, o *output*, indicati come obiettivi da consegnare ai “clienti” esterni e interni dell’organizzazione nel periodo considerato<sup>10</sup>. Il concetto di “qualità” è rappresentato dal “livello di soddisfazione” di ciascun cliente che tali *output* riceve. La nozione di “efficienza” misura la capacità di conseguire i risultati, della qualità e nelle quantità

---

<sup>9</sup> Si considerino due Forze di polizia: la A e la B. Il livello nazionale della Forza di polizia A enfatizza come risultato di rilievo, nelle sue relazioni consuntive annuali e nelle audizioni parlamentari, il numero di persone arrestate nell’anno appena concluso, mentre tale dato numerico non viene indicato dalla Forza di polizia B. L’*output* “Persone arrestate nell’anno” costituisce, nella logica Etpl, “obiettivo numerico sottinteso” della Forza di polizia A perché è in grado di influenzare il comportamento operativo degli agenti sui territori. Ad esempio, in flagranza di reati per quali è previsto l’arresto facoltativo ex art. 381 c.p.p., gli agenti della Forza di polizia A tenderanno a procedere comunque all’arresto, quelli della Forza di polizia B tenderanno a effettuare valutazioni in modo probabilmente più libero.

<sup>10</sup> Si veda il successivo capitolo 3.

attese, al minor costo possibile in termini di risorse umane, materiali e finanziarie impiegate<sup>11</sup>.

Ne consegue che a giudizi positivi sulla "efficacia" dell'azione amministrativa dell'OPC possono non corrispondere valutazioni altrettanto positive in termini di "efficienza" qualora, dalle analisi svolte, dovesse emergere che risultati analoghi avrebbero potuto essere ottenuti con risorse inferiori.

## **2.6 L'importante differenza tra concetto di "incarico" e concetto di "impiego"**

Il concetto di *incarico* si riferisce all'assegnazione "formale" di un dipendente ad una determinata unità organizzativa, un determinato CDR, dell'OPC. *Impiego* è concetto che riguarda non la "utilizzazione effettiva" delle ore/persona prodotte e pagate a quel dipendente da parte dell'unità organizzativa che le ha "realmente" impiegate nei processi di produzione.

È ben possibile, perciò, e anzi capita con una certa frequenza, che un dipendente formalmente "in forza" all'OPC Alfa, sia in realtà impiegato, cioè presti le sue ore/persona, in tutto o in parte e per periodi anche molto lunghi, in favore dell'OPC Beta.

---

<sup>11</sup> Va rilevato, inoltre, che tra le altre determinanti del grado di efficienza di un'organizzazione assume particolare rilevanza il tipo di struttura adottato, desumibile dall'organigramma. In realtà, tra le diverse possibili formule organizzative (strutture funzionali accentrate, strutture divisionali decentrate, strutture per matrice, ecc.) non ne esiste una "ideale" in assoluto, in quanto ciascuna presenta punti di forza e punti di debolezza da valutare attentamente in ragione delle caratteristiche degli ambienti esterni in cui l'organizzazione opera e della cultura dominante al suo interno. In merito, si afferma che le organizzazioni inclini all'efficienza tendono ad *appiattirsi*, ad adottare, cioè, strutture nelle quali i livelli gerarchici siano nel numero più basso possibile. C'è un limite, però, oltre il quale tale tendenza non è auspicabile. Infatti, una eccessiva proliferazione "orizzontale" di unità organizzative ha come effetto la frammentazione delle funzioni e il conseguente accentramento di gran parte delle decisioni nel dirigente di vertice. In tal modo, non può operare la delega di poteri, si crea accentramento (l'effetto "collo di bottiglia") e i tempi dell'operatività si allungano con nocimento per la produttività ma anche in termini di deresponsabilizzazione e demotivazione dei dirigenti inferiori. Va considerato, inoltre, che le scelte che si dimostrano adeguate in un determinato momento della vita dell'organizzazione possono dimostrarsi superate in un momento immediatamente successivo, magari perché è cambiato il contesto esterno, anche normativo, oppure perché le risorse umane hanno subito variazioni quantitative o qualitative, o anche soltanto perché si sono rese disponibili nuove e più evolute tecnologie. Di qui l'esigenza che il vertice si interroghi continuamente sull'adeguatezza della struttura per verificarne l'attualità e la capacità di generare efficienza.

I metodi Etpl risolvono il problema perché prendono in considerazione il solo concetto di impiego e non quello di incarico.

## 2.7 La centralità del *benchmarking*

Il *benchmarking* è un concetto fondamentale per i percorsi Etpl<sup>12</sup>. Si tratta di una metodologia di indagine che aiuta le organizzazioni (sia private che pubbliche) a confrontarsi con altre omologhe operanti nei medesimi settori di attività.

---

<sup>12</sup> *Benchmarking* è un termine che non ha equivalenti nella lingua italiana. In topografia il termine indica una particolare tecnica utilizzata per individuare, su un rilievo planimetrico, un punto di riferimento per gli studi topografici. Nel mondo dell'organizzazione aziendale ci si è allontanati da questo primitivo significato, mantenendo però al vocabolo il significato originario di "punto di riferimento" in base al quale effettuare misurazioni e confronti. Si tratta, infatti, di un metodo attraverso il quale un'organizzazione cerca di migliorarsi attraverso un "confronto continuo" con coloro che hanno raggiunto livelli di eccellenza in determinate funzioni o produzioni. Quindi, il *benchmarking* è una tecnica rivolta al confronto tra i processi di lavoro svolti all'interno di una organizzazione con gli omologhi processi di lavoro svolti presso un'altra organizzazione che abbia ottenuto risultati migliori (quantitativamente e/o qualitativamente) e ai costi più bassi denominata *best in class*. Il metodo si basa sulla preliminare individuazione dei risultati/processi da confrontare e quindi dell'organizzazione migliore; questa diventa, appunto, "*benchmark*", cioè il punto di riferimento per tutti gli altri, quella che è riuscita a realizzare la prestazione da emulare e, se possibile, da superare. Si tratta di un metodo che si basa sull'aforisma di comune esperienza per cui "il miglior modo di imparare una cosa è guardare chi la fa meglio degli altri" e, a tali fini, le imprese si sono sempre vicendevolmente analizzate e imitate. Anni fa, alcune organizzazioni, sebbene tra di loro in concorrenza, hanno cominciato a cambiare il modo di impostare l'azione di confronto accertando la convenienza di una maggiore cooperazione per esaminare nel dettaglio i processi di lavoro delle rispettive unità organizzative interne. Così è nato il *benchmarking* come viene concepito oggi e le metodologie formulate nel tempo hanno consentito a chi coopera di ridurre i costi, migliorare la qualità dei prodotti ottenuti e di ristrutturare intere organizzazioni. L'obiettivo del *benchmarking* è duplice: da una parte capire, cioè analizzare i processi per individuare le cause che stanno all'origine della differenza di prestazione rispetto al *best in class*; dall'altra parte gestire, cioè rimuovere tali cause dando corso alle azioni di cambiamento più opportune. Il *benchmarking* è applicabile sia alle imprese che competono sul mercato, sia alle organizzazioni senza fini di lucro, comprese le pubbliche amministrazioni. Il suo oggetto può essere il più vario: si possono confrontare le caratteristiche di un prodotto, i costi di produzione, le modalità di svolgimento dei processi di lavoro e altro. Le entità da confrontare possono essere sia intere organizzazioni tra di loro, sia unità interne ad una stessa organizzazione o singole funzioni aziendali. Si distingue, pertanto: a) il *benchmarking* competitivo, svolto utilizzando come parametro di riferimento aziende o organizzazioni concorrenti; b) il *benchmarking* funziortale, svolto utilizzando come parametro di riferimento aziende o organizzazioni non concorrenti, appartenenti a settori e campi diversi di attività; c) il *benchmarking* interno, svolto all'interno della propria organizzazione confrontando le *performances* delle unità interne che svolgono, sul territorio, le stesse attività è giustificato dalla considerazione che esistono, nell'ambito nelle diverse articolazioni territoriali di una stessa OPC differenze a volte sorprendenti in processi che dovrebbero essere assolutamente identici, causate da molteplici fattori di carattere ambientale, culturale e professionale ma anche da disfunzioni gravi quali l'assenteismo sistematico, l'ignoranza e la corruzione. I percorsi Etpl prevedono l'attuazione di tecniche di

La metodologia permette di comparare processi di lavoro tra loro corrispondenti di tipo sia "diretto", volti alla produzione dei servizi costituenti missioni istituzionali dell'OPC, che "di funzionamento", rappresentati dalle attività strumentali e di supporto (gestione del personale, amministrazione delle risorse, indirizzo e controllo, servizi generali, ecc.).

Si tratta, in estrema sintesi, di individuare la prestazione migliore, cioè quella dei *best in class*, al fine di determinare, nei confronti delle OPC o dei CDR che se ne discostano, obiettivi numerici annuali di miglioramento graduati, precisi e certamente possibili.

## **2.8 La differenza tra merito "formale" e merito "sostanziale"**

In italiano, "merito" è un termine polisemico. Nei sistemi Etpl ha il significato di "diritto alla giusta ricompensa" e rappresenta la capacità dell'intera OPC e di ciascun suo singolo CDR di riuscire a raggiungere nei tempi previsti (in genere, l'anno solare) gli obiettivi numerici :

- di efficacia: se è stata effettivamente prodotta l'esatta quantità di servizi pubblici;
- di efficienza: se i servizi pubblici sono stati prodotti impiegando quantità di risorse (in specie, ore/persona) pari o inferiori a quelle previste;
- di qualità: se sono stati raggiunti gli standard (sempre numerici) di soddisfazione dei "clienti" destinatari (ad esempio, in termini di tempi di erogazione dei servizi) e non si sono verificati disservizi significativi.

Ne consegue che CDR "meritevoli" nel trascorso anno 2016 potrebbero non esserlo al termine del 2017 se, per motivi riconducibili a loro responsabilità, non saranno stati in grado di raggiungere gli obiettivi concordati e definiti con i livelli superiori.

Una cosa, quindi, è il merito formale, rappresentato ad esempio dall'effettivo possesso di titoli necessari per partecipare a un concorso o a una selezione per accedere a determinati ruoli o funzioni; cosa del tutto diversa è il merito

---

*benchmarking* interno nella "fase del consolidamento (vgs. capitolo 8.4). Tecniche consistenti nell'individuazione, attraverso "tabelle comparative" analoghe a quelle dei sistemi Etpl, delle *best practices* nel gruppo di organizzazioni considerate, che vengono poi analizzate dalle altre per poterle replicare nei rispettivi ambiti.

sostanziale, costituito dagli "assolutamente concreti" risultati numerici davvero "portati a casa" nell'anno preso in considerazione nell'interesse del CDR e dell'OPC.

Nei sistemi Etpl il merito sostanziale è il solo a venire in rilievo.

## Capitolo 3

### LE DIMENSIONI COMUNI ETPL

---

#### 3.1 Le dimensioni comuni esterne: territorio, tempo, *outcome*

In ogni organizzazione pubblica, qualunque ne siano le missioni istituzionali, assumono un rilievo ed essenziale nella logica Etpl sei "dimensioni": tre esterne all'OPC e tre interne.

Le dimensioni comuni esterne sono rappresentate: dal "territorio", cioè dall'esatta circoscrizione in cui l'OPC è competente a svolgere le sue funzioni; dal "tempo", espresso in anni, in cui tali funzioni sono svolte; dall'andamento dei "fenomeni socioeconomici" (*outcome*) di competenza istituzionale dell'OPC.

Come stiamo per vedere, nella logica Etpl la dimensione territorio è fondamentale per un motivo semplice ma importantissimo: i processi di miglioramento possono essere attivati soltanto se si dispone dei dati esatti di *outcome*, di *output* e di efficienza organizzativa "del singolo contesto territoriale di riferimento".

Altrettanto fondamentali sono le dimensioni "tempo" e "*outcome*" giacché, come vedremo, l'andamento delle *performance* dell'OPC va monitorato e analizzato nelle sue cause attraverso bilanci annuali "continui" e con dati numerici tra loro raffrontabili al fine di poter individuare dinamiche e cause dei cambiamenti<sup>13</sup>.

Nell'esempio in figura 1, l'organizzazione pubblica considerata è la Questura (di fantasia) di AAA<sup>14</sup>; la dimensione "territorio" è rappresentata dalla circoscrizione della Provincia di AAA; il "tempo" dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 (fino alla data di redazione del report); gli *outcomes* dal numero di reati denunciati nella provincia di AAA<sup>15</sup> nell'esercizio in corso e in quelli precedenti.

---

<sup>13</sup> Fornire esclusivamente i dati di "consolidato nazionale" e non fornire le serie storiche ostacola gravemente la contrattazione sociale territoriale e impedisce il miglioramento.

<sup>14</sup> Ma si potrebbe trattare di un ospedale, di un asilo nido, di un ufficio del Catasto, di un'azienda di trasporti urbani, di una società partecipata o di una qualunque altra organizzazione fornitrice di servizi pubblici.

<sup>15</sup> Ovviamente, le attività istituzionali di una Questura si riferiscono a molti altri *outcomes* che, nell'esempio non vengono indicati. Ma in questa sede l'importante è comprendere cosa si intende per *outcome* di competenza dell'OPC.

## TEMPO

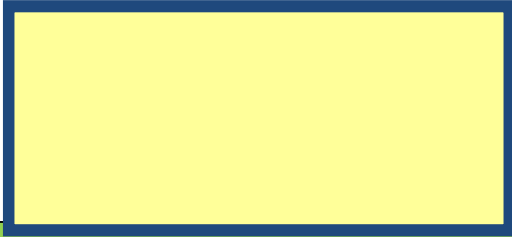
2015	2016	2017	
Reati al 31.12	Reati al 31.12	Reati al 30.09.2017	
Borseggi/scippi 274	Borseggi/scippi 74	Borseggi/scippi 7	
Furti appart. 142	Furti appart. 141	Furti appart. 26	
Furti autovett. 403	Furti autovett. 251	Furti autovett. 90	
Truffe anziani 11	Truffe anziani 19	Truffe anziani 77	
Ecc.	Ecc.	Ecc.	
Totale reati 2.333	Totale reati 2.018	Totale reati 1.413	
		QUESTURA DI AAA 	
G.Fortuna2017		PROVINCIA DI AAA	

Fig. 1  
Esempi di dati di *outcome* dell'OPC "Questura di AAA"

Come vedremo, la serie storica anche soltanto di alcuni dati di *outcome* è già di per sé stessa in grado di fornire sia all'OPC che a *stakeholder* esterni informazioni precise, certe e comparabili (nella logica del *benchmarking*) per contrattare obiettivi di miglioramento per gli anni successivi<sup>16</sup>.

### 3.2 Le dimensioni comuni interne: *output*, processi di lavoro, risorse

Come rappresentato in figura 2, le dimensioni comuni "interne" a qualunque OPC sono: i prodotti realizzati, o *output*, i processi di lavoro dai quali i prodotti finali derivano, o "attività", e le risorse (umane, materiali e finanziarie) che tali processi assorbono.

<sup>16</sup> Anche le poche informazioni presenti nell'esempio in figura 1, infatti, consentono di rilevare quanto segue: a) il numero complessivo dei reati considerati 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), con particolare riferimento ai reati di borseggio, scippo e furto (dovuto, come accertato dalle "analisi"<sup>16</sup> successivamente condotte, a un maggiore e/o migliore impegno dell'OPC nei servizi di prevenzione dello specifico settore); b) viceversa, nel medesimo periodo si manifesta un aumento del reato delle "truffe agli anziani", (dovuto, come accertato dalle "analisi" successivamente condotte, a nuovi gruppi delinquenti che hanno cominciato ad operare nel territorio della provincia di AAA).



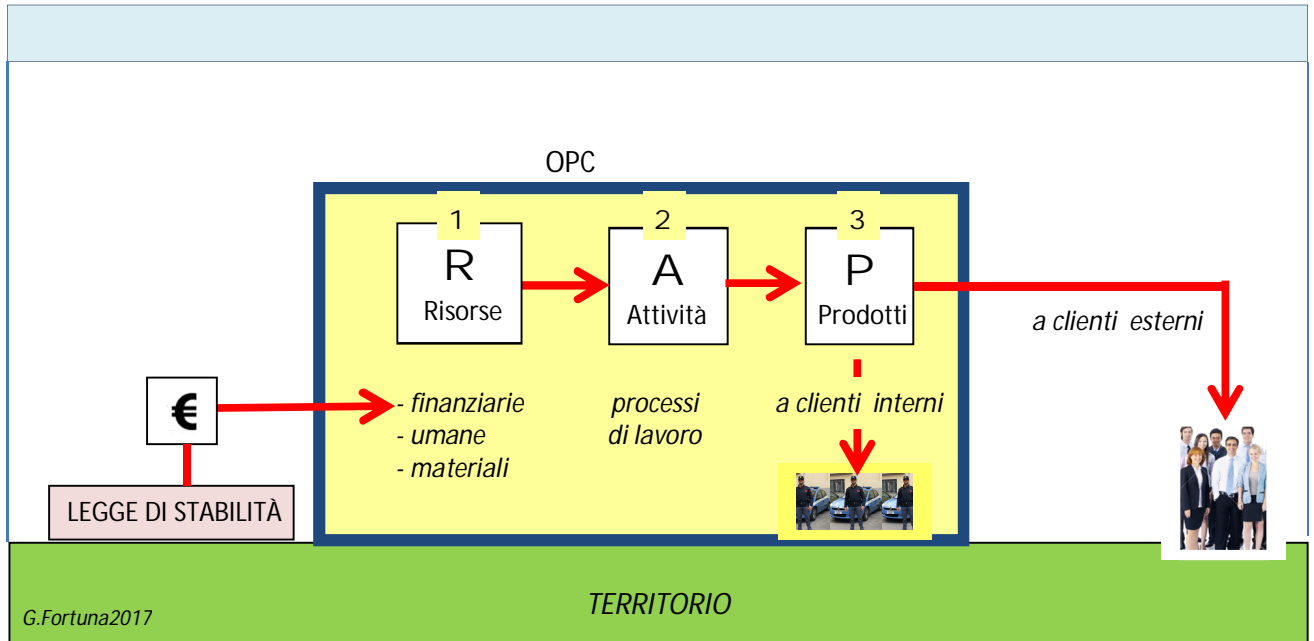


Fig. 2

Le dimensioni comuni interne di qualunque OPC

### 3.3 La dimensione “prodotti” e le diverse tipologie di “clienti”

Per *output* si intendono i soli “prodotti finali” dei processi di lavorazione interni all’OPC consegnati dall’organizzazione ai soggetti ultimi destinatari del servizio. Quindi, non costituiscono prodotti i semilavorati “intermedi” consegnati da un CDR a un altro per le lavorazioni ulteriori.

È fondamentale per i sistemi Etpl<sup>17</sup> individuare con precisione le sottocategorie di *output*, rappresentate:

- 1) dai prodotti “a clienti interni”;
- 2) dai prodotti “a clienti di servizi indivisibili”;
- 3) dai prodotti “a clienti dei servizi divisibili”;
- 4) dai prodotti “a clienti istituzionali”.

<sup>17</sup> Come vedremo, infatti, nella parte terza del presente Manuale, da tali distinzioni dipendono le diverse modalità di misurazione della quantità e qualità dei relativi prodotti e la conseguente scelta del tipo di percorso del “Tavolo territoriale Etpl” considerato.

Gli "output a clienti interni" sono rappresentati dai dipendenti dell'OPC che ricevono dai competenti CDR interni di funzionamento le retribuzioni mensili e gli altri servizi collegati alle prestazioni rese. Gli "output a clienti dei servizi indivisibili" sono i prodotti realizzati dall'OPC di cui si avvantaggiano indistintamente tutti i cittadini che abitano e le imprese che operano nel territorio di sua competenza<sup>18</sup>. Gli "output a clienti dei servizi pubblici divisibili" sono i servizi di cui usufruiscono soltanto cittadini e imprese individuati *uti singuli*<sup>19</sup>. Gli "output a clienti istituzionali" sono rappresentati dai semilavorati versati dall'OPC a istituzioni esterne competenti a continuarne la lavorazione<sup>20</sup>.

Ovviamente, vi sono servizi pubblici rivolti a tutte le categorie di clienti esterni e servizi destinati a una sola categoria.

Nell'esempio in figura 3, i prodotti "arresti-denunce-sequestri" della Questura di AAA interessano:

- sia i clienti dei servizi indivisibili, rappresentati da tutti i cittadini/imprese residenti/operative nella provincia di AAA soddisfatti della oggettiva e generale maggiore sicurezza conseguente alle *performance* della locale Questura;

---

<sup>18</sup> Ad esempio, i servizi nel settore "sicurezza e ordine pubblico" effettuati dal Commissariato di Polizia, dalla Compagnia dei Carabinieri e dalla Polizia municipale del Comune di AAA hanno come clienti tutti i cittadini che si trovano, anche temporaneamente, nel territorio del Comune di AAA. E i risultati di tali servizi saranno considerati positivi e di buona qualità se, nel territorio di AAA, si è ottenuta una diminuzione del numero di reati commessi nel 2016 rispetto agli anni precedenti.

<sup>19</sup> Sono, ad esempio, destinatari di *output* divisibili i singoli pazienti in cura presso un ospedale pubblico, o i cittadini che chiedono il passaporto per potersi recare all'estero, oppure le singole imprese e i singoli contribuenti titolari del diritto a rimborsi fiscali da parte dell'Agenzia delle entrate. Questi "clienti" saranno soddisfatti se le cure ricevute li porteranno alla guarigione e se il passaporto o i rimborsi arrivano in pochi giorni e senza errori. Meno soddisfatto saranno gli automobilisti indisciplinati multati dalla Polizia municipale per divieto di sosta o per altre infrazioni: ma questi sono casi di servizi indivisibili giacché il "cliente" che li riceve è l'intera collettività interessata a che il traffico si svolga in modo ordinato, sicuro e scorrevole.

<sup>20</sup> Ad esempio, la Direzione provinciale dell'Agenzia delle Entrate di BBB rappresenta il "cliente istituzionale" dei Comandi della Guardia di Finanza che operano nella medesima provincia con riferimento agli *output* "verbali di constatazione a seguito di verifiche tributarie". Tali prodotti rappresentano prodotti "finali" per i Comandi, in quanto destinati al cliente esterno "Agenzia delle Entrate" e semilavorati per l'Ufficio civile, che sarà condizionato dalla loro qualità nelle successive fasi di lavorazione.

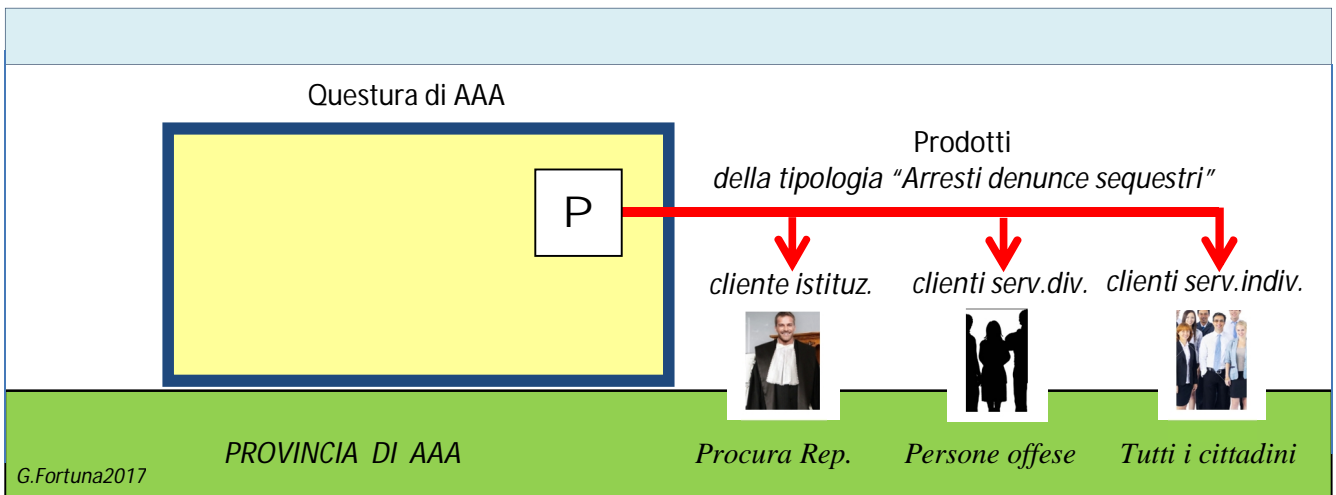


Fig. 3

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

- sia i clienti dei servizi divisibili, rappresentati dalle singole "persone offese", ognuna delle quali sarà soddisfatta della qualità del servizio ricevuto se il buon lavoro degli Agenti di polizia giudiziaria permetterà di individuare, perseguire e condannare i responsabili degli specifici fatti di reato commessi nei loro confronti;
- sia il cliente istituzionale "Pubblico Ministero" della Procura della Repubblica di AAA, che sarà soddisfatto della qualità dei "semilavorati" ricevuti (verbali di sequestro, verbali di arresto, comunicazioni di notizia di reato e tutti gli atti investigativi compiuti dalla polizia giudiziaria) se gli consentiranno di perseguirne gli autori riuscendo ad ottenere in tempi brevi la condanna degli effettivi responsabili.

Viceversa, la figura 4 mostra come i prodotti "Servizi ai cittadini" (passaporti permessi, licenze, ecc.) della medesima Questura si riferiscono agli utenti che i medesimi documenti hanno espressamente richiesto. Si tratta, quindi, di servizi "divisibili".

Dall'esempio, emerge come i servizi in questione non hanno il diretto rilievo per la collettività del caso precedente, né sono, almeno di norma, ipotizzabili figure di clienti istituzionali.

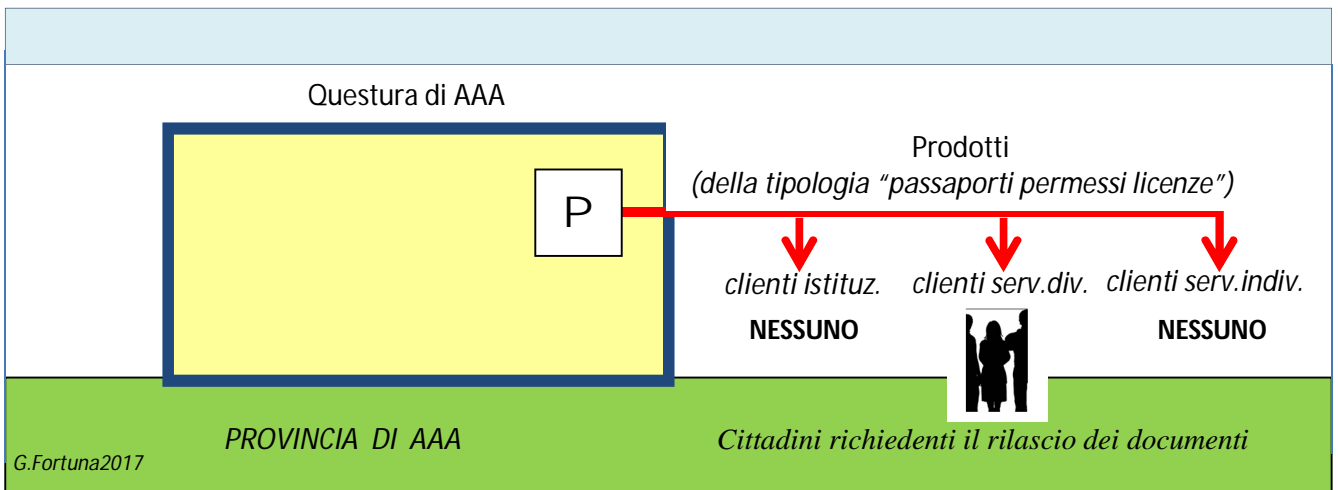


Fig. 4  
Tipologie di prodotti e di clienti della Questura di AAA

Tali distinzioni sono molto importanti nella logica Etpl perché, come vedremo nella terza parte del Manuale, le analisi e le procedure per miglioramento di ciascun Tavolo Etpl sono espressamente calibrate:

- sulle caratteristiche di misurazione quantitativa di ciascuna tipologia di servizio;
- sulle esigenze di misurazione qualitativa di ciascuna tipologia di *stakeholder*;
- sulle caratteristiche strutturali, organizzative e operative delle OPC territoriali considerate.

### 3.4 La dimensione “processi di lavoro” (o attività) e l’importante differenza tra “attività dirette” e “attività di funzionamento”

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

“Processo di lavoro” è l’insieme coordinato di azioni elementari (cosidette “fasi di lavorazione”) attraverso le quali le informazioni ricevute dall’OPC o da altro CDR interno vengono trasformate in “semilavorati” per le successive lavorazioni di un altro CDR o in “prodotti finali” per i clienti esterni o interni dell’OPC.

Una distinzione di notevole rilievo è quella tra processi di lavoro “diretti” e processi di lavori strumentali e di supporto, detti “di funzionamento”.

Le “attività dirette” sono rappresentate dai processi di lavoro che conducono alla diretta realizzazione degli “*output* a clienti esterni”.

Le “attività di funzionamento” sono rappresentate da tutti gli altri processi diversi da quelli diretti, comprese quindi le attività di direzione e controllo svolte a ogni livello della struttura, compresi quelli nazionali.

La distinzione è importante perché in qualunque organizzazione pubblica, in mancanza di tal genere di informazioni, le attività di funzionamento tendono a crescere in modo ingiustificato, finendo recare grave pregiudizio non soltanto alla produttività, ma anche alla coesione interna e alla trasparenza, finendo per esporre l'organizzazione a comportamenti devianti che, nei casi più gravi, favoriscono un atteggiamento omertoso nei confronti della corruzione.

### **3.5 L'esigenza di analisi continue sulla dimensione “attività”**

Come vedremo, la logica Etpl non prevede alcuna misurazione numerica della dimensione “attività”, ma è importante comprendere fin da ora che ciò non vuol dire sottovalutarne l'importanza: vuol dire esattamente il contrario.

A regime, infatti, e più precisamente dalla “Fase del consolidamento”, Etpl si basa su analisi continue delle modalità di lavorazione, perché è solo dal miglioramento delle modalità sviluppo dei processi di lavoro e da modalità di organizzazione delle risorse coerenti con tali modalità e non con “altre logiche” che si possono raggiungere miglioramenti dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità delle azioni amministrative<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Analisi continue, quindi, ma procedendo – ecco il punto – a misurazioni “numeriche” non delle “fasi di lavorazione” ma soltanto degli “effetti” che tali fasi producono in termini: a) di maggiori o minori risorse impiegate, a cominciare dal denaro versato sui capitoli di spesa dell'OPC e dalle ore/persona; b) di maggiori o minori quantità di prodotti finali realizzati; c) di maggiori o minori livelli di soddisfazione dei clienti che i prodotti hanno ricevuto (qualità); d) di miglioramento o peggioramento dell'andamento numerico dei fenomeni socio-economici di competenza in ciascun territorio considerato (outcome). In sintesi, nella Fase Etpl del consolidamento, che costituisce la visione strategica del progetto generale: 1) vengono individuati i CDR “*best in class*” per singola tipologia di processo di lavoro attraverso la misurazione “numerica” non dei medesimi processi, ma degli effetti che tali processi hanno prodotto in termini di miglioramento degli *outcome*, di diminuzione del denaro investito, di diminuzione delle risorse impiegate e di aumento numerico delle quantità e della qualità degli *output* ai clienti interni ed esterni all'OPC; 2) una volta

### 3.6 La dimensione “risorse”

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

Le risorse umane sono rappresentate dalle “ore/persona” impiegate nei processi di lavoro<sup>22</sup>, ore che possono essere reali e convenzionali. Le ore/persona “reali” sono indicate nelle autodichiarazioni presentate mensilmente dai dipendenti o sono rilevate dai sistemi elettronici in uso all’OPC, sistemi costituiti, in genere, da letture di tesserini individuali magnetici (*badge*). Le ore/persona “convenzionali” sono quelle prodotte dal personale dipendente, rappresentato solitamente dai dirigenti, che non è obbligato a dichiarazioni di “entrata e di uscita”; sicché in tali casi ogni presenza viene considerata pari a un numero (appuntamento) convenzionalmente determinato di ore – in genere, otto – da cumulare a quelle prodotte dal restante personale.

Le risorse materiali sono costituite dai beni strumentali e di consumo utilizzati dall’OPC<sup>23</sup>.

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

---

individuati, nel modo indicato, i CDR eccellenti con riferimento a ciascuna singola tipologia di processo di lavoro, il livello nazionale invia “nuclei di analisi” presso le OPC interessate per individuare le “soluzioni organizzative e operative” adottate in concreto da ciascun CDR *best in class* e rilevarle in appositi “report di processo”; 3) i report di processo vengono diffusi a tutti gli altri OPC per stimolare emulazione e comunicazione interna infra e intra-istituzionale (“network”); 4) in sede di programmazione annuale vengono fissati, con la partecipazione degli *stakeholder* territoriali e nazionali, gli obiettivi numerici di *outcome*, denaro, risorse e prodotti di ciascun OPC indicando: a) ai *best in class*, il mantenimento dei livelli di eccellenza raggiunti; b) agli altri, i gradualissimi miglioramenti “numerici” attesi delle medesime dimensioni.

<sup>22</sup> Teoricamente, si può decidere di procedere a misurazioni delle “giornate/persona”; ma, visto l’eccezionale rilievo che la dimensione “risorse umane” assume per le analisi sull’andamento dei processi di lavoro, l’impatto sul bilancio finanziario (non di rado 80-90% del totale) e la circostanza che in tal modo non si potrebbero attribuire obiettivi in termini di ottimizzazione delle retribuzioni per indennità di “straordinario”, appare di gran lunga preferibile la soluzione delle ore/persona.

<sup>23</sup> Le risorse materiali possono assumere, anch’esse, notevolissimo rilievo nelle valutazioni per il miglioramento. Si pensi a passate inchieste giornalistiche su autovetture prestigiose e di grossa cilindrata acquistate da soggetti pubblici per funzioni che nulla sembravano attenere ai compiti istituzionali svolti. Ma di tali analisi non si parlerà in questo Manuale, appartenendo alle fasi Etpl successive a quella preliminare e a quella dell’avvio.

### **3.7 Importanza della rilevazione delle ore/persona**

La dimensione "ore/persona" assume un rilievo determinante nella logica Etpl. Questo perché le sue caratteristiche di misurabilità, certezza, attendibilità e semplicità consentono di avviare percorsi e confronti efficaci e "immediati", attraverso gli strumenti del *benchmarking*, per OPC e CDR di qualunque istituzione e in qualunque territorio del paese.

Come, infatti, sarà spiegato nella terza parte, la maggior parte dei percorsi Etpl partono con richieste di accesso civico generalizzato per ottenere dalle OPC le "Tabella degli impieghi", report semplicissimi e tra loro paragonabili che forniscono informazioni già disponibili, quindi a costo zero, da parte delle OPC interessate.

Inoltre, la trasparenza "sistematizzata" sulla distribuzione, periodo per periodo, delle ore/persona tra le diverse unità organizzative dell'OPC costituisce una eccezionale opportunità per l'avvio di circuiti immediati e spontanei dell'efficienza dove ci si discosta in modo vistoso dalle prestazioni eccellenti delle "organizzazioni *benchmark*".

### **3.8 L'oggetto "organigrammi"**

L'organigramma è la raffigurazione della struttura interna dell'organizzazione, cioè delle sue unità organizzative (centri di responsabilità), al fine di rappresentarne collocazione gerarchica, compiti e responsabilità.

Gli organigrammi possono essere in forma grafica e in forma descrittiva. La figura 5 rappresenta l'organigramma in forma grafica dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato. In figura 6. L'organigramma in forma descrittiva dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.

Gli organigrammi hanno un rilievo centrale nei sistemi Etpl e nei percorsi 2017 e 2018.

La loro pubblicazione nella rete internet, infatti, è prevista obbligatoriamente dall'art. 13, comma 1, 14 marzo 2013, n. 33, il cui testo riportiamo di seguito.

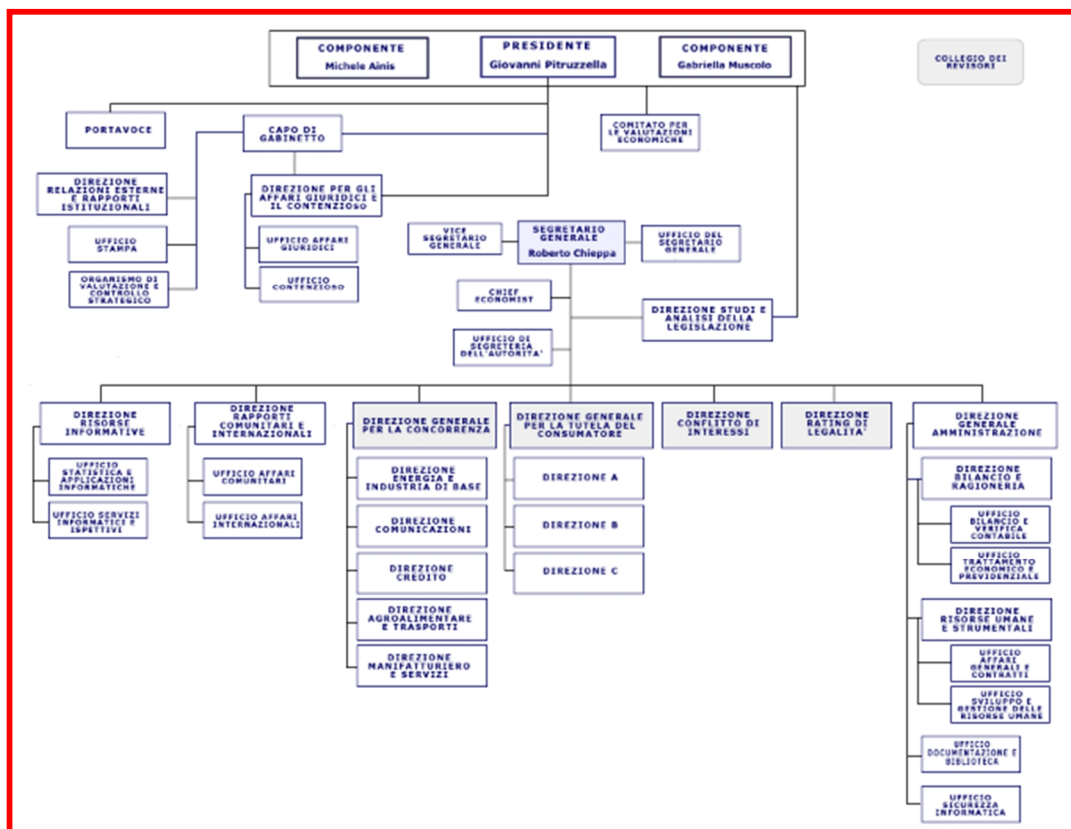


Figura 5

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

<<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.>>



## Segretariato generale

Segretario Generale: **Riccardo Capecchi**

Vice Segretario Generale: **Laura Aria**

Vice Segretario Generale: **Antonio Perrucci**

Consigliere per l'innovazione tecnologica: **Vincenzo Lobianco**

Consigliere per le politiche dei consumatori e i rapporti con le associazioni dei consumatori:  
**Federico Flaviano**

### Ufficio Relazioni istituzionali

Dirigente: **Giuseppe Maria Bosco**

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

### Ufficio Comunicazione

Dirigente: **David Nebiolo**

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

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

Fig. 6

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



## Capitolo 4

### L'INSUFFICIENZA DELLE CONTABILITÀ PUBBLICHE MERAMENTE FINANZIARIE

---

#### 4.1 Il principale motivo "tecnico" delle attuali difficoltà italiane

La difficile situazione della nostra pubblica amministrazione dipende da un articolato complesso di cause politiche, economiche e sociali di sistema<sup>24</sup> e non dal fatto che saremmo un popolo di furbi. D'altra parte, riuscire a conoscere, a misurare, a valutare e a migliorare l'efficienza e la produttività delle burocrazie pubbliche è un problema di rilevanza centrale in qualunque paese del mondo

Sotto il profilo tecnico, le nostre difficoltà, come anticipato nell'introduzione, derivano da contabilità pubbliche rimaste incentrate su logiche "meramente finanziarie", con spese considerate come "uscite" dal solo punto di vista del denaro impiegato per l'acquisto dei fattori della produzione e non come "costi" e risultati espressi in "stime" e non misurati come "ricavi".

Insomma, quanto ci costano i servizi pubblici lo sappiamo benissimo e con numeri esatti, quali risultati concreti ogni amministrazione porta a casa ogni anno in ogni singolo territorio rimane un segreto impenetrabile.

#### 4.2 Il lungo percorso della trasparenza

Fino al 1990, come detto, il funzionamento delle nostre pubbliche amministrazioni è stato informato al principio degli "*arcana imperii*": amministrazioni chiuse su loro stesse, segretezza totale delle informazioni su strutture e gestioni, meccanismi di selezione del personale e delle classi dirigenti discrezionali formali e impenetrabili.

L'attacco al "*moloch*" ha avuto inizio con la legge 241, che ha riconosciuto a un ristretto numero di soggetti (i diretti controinteressati) il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo, e si è sviluppato fino ai giorni nostri con diversi interventi i cui principali conviene sinteticamente indicare.

---

<sup>24</sup> L'argomento è stato oggetto del Convegno "Mettiamo l'Italia in sintonia: insieme si può" tenuto dall'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse a Roma, il 4 marzo 2016. Le tre relazioni sono disponibili alla pagina [http://www.ficiesse.it/public/2274\\_Relazioni%20Convegno%20Mettiamo%20l'Italia%20in%20sintonia.pdf](http://www.ficiesse.it/public/2274_Relazioni%20Convegno%20Mettiamo%20l'Italia%20in%20sintonia.pdf).

Il primo intervento è stato la legge 241 del 1990, di cui s'è appena detto. Poi è intervenuto il decreto legislativo n. 29 del 1993 (poi 165 del 2001), che ha imposto la separazione delle funzioni tra attività di indirizzo e fissazione degli obiettivi attribuita all'autorità politica (ministro, presidente della Regione, sindaco), la responsabilità del loro raggiungimento ai dirigenti e la riforma della struttura contrattuale del pubblico impiego. Successivamente, il decreto legislativo 279 del 1999 ha affiancato al preesistente sistema di contabilità finanziaria dello Stato un primo tentativo di sistema di contabilità economica. Quindi, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto, all'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, il principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale. Nel 2009, il decreto legislativo 150 del 2009 ha introdotto per la prima volta il principio della "trasparenza totale" sulle attività della pubblica amministrazione anche con la rivisitazione del d.lgs. n. 165 del 2001. La legge n. 196 del 2009 e la normativa a essa collegata che ha avviato l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche. Quattro anni fa, nel 2013, il decreto legislativo 33 ha l'istituto dell'accesso civico.

Infine, il decreto 97 del 2016 ha precisato che l'accesso civico può essere anche "generalizzato, nella logica del FOIA, il *Freedom of information act* (FOIA) statunitense.

### **4.3 L'insufficienza delle contabilità pubbliche meramente finanziarie**

Precisiamo subito che non c'è alcun dubbio come, alla stregua di qualunque organizzazione privata, anche per una pubblica amministrazione il primo oggetto di misurazione certa sia certamente il "denaro" investito nell'acquisto dei fattori della produzione. Le organizzazioni private, però, hanno il grandissimo vantaggio che anche i ricavi provenienti dalle vendite dei beni e dei servizi prodotti sono espressi dal denaro.

Nelle pubbliche amministrazioni, invece, mentre continua ad esserci, come per le aziende, una esatta "dimensione finanziaria" sul lato degli acquisti, sul lato opposto, quello dei servizi prodotti e degli *outcomes*, c'è una dimensione soltanto "economica", cioè non traducibile in denaro.

È questo il problema che Etpl risolve: la differenza tra la "certezza" della contabilità finanziaria sui costi sostenuti dall'OPC e la "incertezza" della contabilità non

finanziaria ma inevitabilmente economica sui risultati ottenuti”, e ottenuti, peraltro, in ambiti territoriali tra loro diversissimi<sup>25</sup>.

Se poi alle pubbliche amministrazioni vengono assegnati, per di più enfatizzandoli, obiettivi numerici esatti soltanto in termini *spending review* di tipo “lineare”, il risultato sarà l'inevitabile penalizzazione delle amministrazioni più efficienti.

D'altra parte, come mettono in evidenza molti autori<sup>26</sup>, sono i problemi che incontra la stessa “democrazia rappresentativa” in un'era, come la nostra, caratterizzata da

---

<sup>25</sup> G. Taccaozzi, Relazione “Il Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato e l'insufficienza delle contabilità pubbliche meramente finanziarie”, Convegno “La P.A. che ci meritiamo: insieme si può”, organizzato il 4 marzo 2016 a Roma dall'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà – Ficiesse disponibile alla pagina <http://www.ficiesse.it/home-page/10178/>): <<Tale oggettiva difficoltà è amplificata per le pubbliche amministrazioni del nostro paese dalla notevolissima evoluzione dei sistemi di contabilizzazione e monitoraggio finanziario e dal corrispondente grave ritardo dei sistemi di contabilità economica di valutazione dei servizi pubblici prodotti e degli *outcomes* di processo oggetto delle riforme avviate nel 1997. Sarà stata la crisi, sarà stato il *fiscal compact*, sarà stata l'Europa, ma come accennato in precedenza, dal punto di vista finanziario il sistema italiano sta iniziando a funzionare. Il sempre più accurato monitoraggio effettuato dal MEF, attraverso il Conto Annuale RGS e il sistema centralizzato di gestione delle retribuzioni pubbliche NoiPA, ha infatti consentito di: 1) imporre a tutte le amministrazioni pubbliche sistemi di rilevazione della spesa omogenei e confrontabili; 2) effettuare analisi comparate utili ad individuare criticità e buone pratiche. Ciò ha permesso a Governo e Parlamento di calibrare provvedimenti idonei a stabilizzare (comprimere) concretamente la spesa per la pubblica amministrazione. Non a caso la crescita della spesa pubblica complessiva dipende dai fattori che ancora sfuggono a questo monitoraggio: previdenza, partecipate, parastato, enti locali, mentre la spesa per l'apparato statale si è notevolmente ridotta e stabilizzata. Al monitoraggio finanziario non è però seguito un monitoraggio economico finalizzato: a) ad imporre a tutte le amministrazioni pubbliche dei sistemi di rilevazione dei costi e dei ricavi omogenei e confrontabili; b) ad effettuare analisi comparate utili a individuare criticità e buone pratiche. Ciò non ha consentito e non consente tuttora di calibrare provvedimenti idonei a migliorare la spesa (*spending review*) e migliorare le *performance*. Il Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, infatti, pur rilevando tutti o quasi i fatti riguardanti la spesa della pubblica amministrazione centrale e locale, li chiede e li elabora dal solo punto di vista finanziario rispondendo alla domanda “quanto spendo” e non a quella “come spendo”. Di conseguenza si è proceduto con politiche emergenziali fatte di tagli lineari agli investimenti, blocchi stipendiali, blocchi del *turn-over*, ecc., che hanno prodotto una riduzione della spesa complessiva, ma hanno finito inevitabilmente per contrarre anche i servizi.>>.

<sup>26</sup> Rodolfo Lewanski, La Prossima Democrazia, pagg. 4-6, [www.laprossimademocrazia.com](http://www.laprossimademocrazia.com): <<Verosimilmente stiamo assistendo da tempo a una tendenza verso un assetto “post-democratico”, “invisibile”, in cui il potere reale si trasferisce nelle mani di soggetti che non hanno alcun mandato popolare (gruppi d'interesse, esperti, media – spesso a-nazionali). Il rischio è che la “polpa” della democrazia venga “svuotata” dall'interno in vario modo, lasciandone intatto solo il guscio esterno (Zaharia 2003, 25): le apparenze sono salve, ma la sostanza rimane profondamente mutata. (...) Di fronte alla crisi della rappresentanza e alla disaffezione dei cittadini la “cura” consiste nello “immaginare le istituzioni e gli interventi di riforma che meglio possano riuscire a riportare la fiducia nella democrazia (...) nella innovazione riparatoria e rigenerativa”. Come osserva Nadia Urbinati (2012), dopo quasi due secoli e mezzo trascorsi dalla creazione della prima democrazia moderna, quella statunitense, le istituzioni attraverso cui le società si governano hanno bisogno di una

internazionalizzazione dei mercati finanziari, globalizzazione dei commerci e della finanza e diffusione planetaria delle tecnologie della comunicazione.

Il punto è che le esigenze, tra loro spesso molto diverse, degli *stakeholders* territoriali devono iniziare ad avere un "ruolo centrale" nei momenti della determinazione degli obiettivi e della valutazione dei risultati ottenuti.

Ecco l'obiettivo strategico dei sistemi Etpl.

---

"messa a punto". Raccogliere la sfida significa introdurre innovazioni nell'attuale sistema politico (Pruitt e Thomas 2007, 14) capaci di "approfondire", rivitalizzare la sfera pubblica e la politica in senso ampio. Una politica vitali ha bisogno di innovazioni che diano voce ai cittadini anche fra un'elezione e l'altra, con un'effettiva possibilità di contare e influenzare le decisioni /Harris *et al.* 2013, 2014). La partecipazione attiva e incisiva dei cittadini non è solo una petizione di principio. "politicamente corretta": è una condizione per contrastare efficacemente influenze indebite e forme di degenerazione, e per assicurare decisioni efficaci, efficienti, eque e "intelligenti". (...) Se spetta alle istituzioni rappresentative la responsabilità di decidere in merito alla maggior parte delle questioni correnti, i cittadini però debbono poter "avere voce" sulle questioni significative (la rilevanza varia a seconda del livello di governo ma anche dei contesti e delle percezioni dei cittadini) (Haupman 2001, 401). Non è più sufficiente relegare il ruolo dei cittadini al solo momento del voto per scegliere il governante di turno fra *élites* in competizione, per poi "tornarsene a casa" fino alla prossima competizione elettorale>>.

## Capitolo 5

### LE REGOLE

---

#### 5.1 Le quattro regole fondamentali Etpl

Etpl, come già in parte anticipato, si basa sulle quattro regole fondamentali indicate in figura 7.



Fig. 7  
Le regole di base dei sistemi Etpl

#### 5.2 Prima regola: contano soltanto gli obiettivi espressi in numeri esatti da raggiungere in termini temporali certi

La prima regola è: ogni organizzazione tende a concentrarsi sugli obiettivi indicati dai livelli superiori espressi in numeri precisi da raggiungere in tempi determinati.

Il primo oggetto di misurazione è, senza dubbio, come visto, alla stregua delle organizzazioni orientate al mercato, il "denaro" utilizzato per acquisire i fattori della produzione.

Ma, oltre al denaro, possono essere misurati anche dimensioni quali:

- i singoli fenomeni socioeconomici (*outcome*) sui quali l'OPC è competente;
- i prodotti finali (*output*) a clienti esterni e a clienti interni realizzati dall'OPC;
- le attività (processi di lavoro) dalle quali gli *output* sono scaturiti;
- le ore/persona che tali processi di lavoro hanno assorbito.

Come vedremo nella parte quarta del Manuale, quali oggetti convenga misurare e monitorare nell'interesse degli *stakeholder* territoriali rappresenta la "scelta centrale" di ciascun "Tavolo Etpl".

### **5.3 Seconda regola: contano soltanto gli obiettivi numerici espressi su *outcome*, denaro investito, quantità di risorse impiegate, quantità e qualità degli *output* realizzati**

Alla luce delle considerazioni espresse nei paragrafi precedenti, i sistemi Etpl procedono a misurazioni periodiche continue: a) degli *outcomes* di interesse dell'OPC considerato; b) degli *outputs* realizzati dai singoli CDR e versati ai clienti esterni e interni dell'OPC; c) delle risorse "umane", espresse in ore/persona, assorbite dai singoli CDR.

Etpl non ritiene conveniente, invece, l'effettuazione di misurazioni numeriche dei "processi di lavoro", cioè della dimensione "attività"<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> A differenza di Etpl, molti altri sistemi di contabilità economica procedono a misurare con "numeri finiti" anche l'oggetto "attività". Si tratta, in estrema sintesi, di scomporre ciascun processo di lavoro in attività elementari; per ciascuna di esse si rilevano, in apposite schede, i tempi (in ore/persona) impiegati; infine, si confrontano i tempi con parametri di riferimento standard appositamente individuati per ciascuna attività che vengono poi rapportati a una serie di indicatori di efficacia, di qualità e di controllo dei flussi. Innanzi tutto, tale approccio è molto costoso per le organizzazioni pubbliche che lo adottano e che comunque può funzionare solo ed esclusivamente nei soggetti che producono servizi divisibili in cui sussista, in qualche misura, anche la dimensione finale "ricavi", espressa anch'essa in denaro. Viceversa, in tutte le altre pubbliche amministrazioni (che producono servizi indivisibili, prodotti e servizi a clienti istituzionali e servizi divisibili per i quali i clienti non pagano corrispettivi strettamente collegati alla prestazione ricevuta) la decisione di procedere alla misurazione numerica delle attività comporta difetti collegati: 1) al "rischio di arbitrarietà delle misurazioni" con speciale (ma non esclusivo) riferimento: ai momenti della scomposizione delle tipologie di attività nei moltissimi processi di lavoro elementari e nella successiva individuazione e numerazione delle innumerevoli singole azioni di processo; alla grave e oggettiva difficoltà di definire indicatori di efficacia e di qualità semplici, comprensibili e quasi sempre collegate, trattandosi di produzione non di beni ma di servizi, ad attività a contenuto intellettuale; alle notevolissime diversità dei territori e delle strumentazioni utilizzate per le medesime produzioni da OPC a OPC e da CDR a CDR, specialmente quando si tratta di pubbliche amministrazioni centrali distribuite su tutto il territorio nazionale; 2) al conseguente rischio di perseguire risultati apparenti" del tutto



D'altra parte, l'esigenza di tendere alla misurazione fisica delle dimensioni "denaro", "prodotti" e "risorse impiegate" non vuol dire trascurare le analisi sui processi lavorativi. Vuol dire anzi esattamente il contrario, visto che l'esigenza di svolgere "esami continui" sulle attività rappresenta il tema centrale della gestione di ogni pubblica amministrazione.

Infatti, è proprio dalla continuità delle analisi dei processi di lavoro e dalla capacità di imparare dai CDR che nell'organizzazione o in organizzazioni omologhe risultano i migliori, cioè i *best in class* che si possono generare in modo scientifico e continuo i miglioramenti di produttività, qualità, ottimizzazione dei costi (nella logica della *spending review* selettiva e non lineare) e di miglioramento degli *outcomes* in ogni organizzazione pubblica e in ogni singolo territorio del nostro paese.

Qui si vuol dire soltanto (ma non è poco) che gli obiettivi annuali di miglioramento vanno misurati in modo "fisico", e quindi in numeri certi, quando manifestano i loro effetti su risorse e prodotti, oggetti che per la loro stessa natura sono misurabili "fisicamente" in numeri altrettanto certi. E non su oggetti complessi come le "attività", che possono essere misurati con parametri di incerta, dubbia e talvolta addirittura fantasiosa attendibilità.

#### **5.4 Terza regola: contano soltanto i dati e gli obiettivi dei singoli territori**

Attualmente, non è prevista la pubblicazione di dati numerici sull'andamento di *outcome*, ore/persona e prodotti finali.

Le amministrazioni che pubblicano d'iniziativa sui siti internet dati sull'andamento dei fenomeni tendono a fornirli a livello aggregato nazionale o a livello regionali.

Per avviare i Tavoli Etpl, pertanto, è necessario avviare richieste di accesso civico generalizzato ex articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013.

---

scollegati dall'effettivo miglioramento degli *outcomes* sui singoli territori; 3) agli inevitabili "notevoli costi" per la gestione dei sistemi ai consulenti che li hanno progettati. Appare del tutto sconsigliabile, pertanto, mettere misuratori sulla dimensione delle "attività", specialmente nei casi di organizzazioni strutturate su più livelli gerarchici e/o con estese diramazioni territoriali e/o impegnate in contesti operativi di elevata mutevolezza e complessità e/o produttrici di servizi indivisibili. Per questi motivi Etpl tende a collocare i "contatori fisici" sulle dimensioni, altrettanto "fisiche", degli *outcome*, degli *output* e delle risorse impiegate (con particolare riferimento alle risorse "umane" espresse in ore/persona) piuttosto che sulla dimensione delle "attività".

## **5.5 Quarta regola: lavorare il più possibile nella logica del *benchmarking***

Come già detto, il *benchmarking* è un concetto irrinunciabile nei percorsi Etpl.

Il *benchmarking* "esterno", o inter-istituzionale, è una metodologia che aiuta le organizzazioni, sia private che pubbliche, a confrontarsi con organizzazioni omologhe con riferimento ai processi di lavoro di tipologie comparabili: processi sia di tipo "diretto", quelli volti cioè alla produzione di servizi che costituiscono "missioni istituzionali" dell'OPC, sia "strumentali e di supporto", rappresentati da tutte le altre tipologie di impiego (formazione e gestione del personale, amministrazione delle risorse, indirizzo e controllo, servizi generali e varie ed eventuali).

Il *benchmarking* "interno", o intra-istituzionale, è giustificato dalla considerazione che non di rado si verificano, nell'ambito nelle diverse articolazioni territoriali di una stessa amministrazione centrale, differenze a volte notevoli e significative in processi in apparenza identici, causate da fattori di carattere ambientale, culturale e professionale, ma talvolta anche da disfunzioni come l'assenteismo sistematico.

Si tratta, perciò, di prendere a riferimento la "prestazione migliore", quella del cosiddetto *best in class* (che proprio in quanto raggiunta in concreto si è dimostrata "realizzabile") per individuare nelle prestazioni che se ne discostano i motivi delle difformità in negativo e per stabilire obiettivi numerici di miglioramento annuale.

I percorsi Etpl prevedono l'attuazione di tecniche di *benchmarking* interno nella "fase del consolidamento (vgs. par. 8.4), consistenti nell'individuazione delle *best practice* che vengono poi analizzate per poterle replicare dalle altre OPC nei rispettivi ambiti.

## Capitolo 6

### PRINCIPI E CARATTERI DELLE CONTABILITÀ ECONOMICHE ETPL

---

#### 6.1 I principi

I principi di una contabilità economica Etpl svolgono funzioni di garanzia, di certezza e di affidabilità analoghi a quelli assicurati dalle discipline ragionieristiche per le contabilità delle aziende private.

Se tali principi non sono osservati, la contabilità economica tenuta dall'OPC è inattendibile.

I principi generali di maggior rilievo e importanza sono:

- 1) il *principio della completezza della rilevazione degli impieghi*, per il quale la contabilità economica di un'organizzazione pubblica Etpl deve rilevare e distribuire nei processi di lavoro del cosiddetto "archivio degli impieghi" tutte le ore/persona dichiarate da tutti i dipendenti; se il totale delle ore (effettive e, per i dirigenti, convenzionali) distribuite 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;
- 2) il *principio di completezza della rilevazione dei prodotti finali*, per il quale vanno individuate tutte le tipologie di "prodotti finali", distinguendo tra quelli a clienti interni e quelli destinati ai clienti esterni, limitandosi nella fase dell'avvio alla mera indicazione delle quantità, per poi dedicarsi, nelle fasi dello sviluppo e del consolidamento del metodo, alla individuazione delle classi di prodotto e alla determinazione degli indicatori di qualità;
- 3) i *principi di flessibilità, gradualità e non invasività*, per i quali un sistema Etpl 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 un semplice sistema informativo pilota sulle ore/persona lavorate denominato "Siris" con la definizione di una specifica e altrettanto semplice e intuitiva "nomenclatura generale" dei codici d'impiego; se rilevazioni sulle ore/persona già esistono, si tratta soltanto di rivisitare la "nomenclatura", verificarne la completezza delle rilevazioni e collegarle ai sistemi informativi sulla produzione;

- 4) il *principio di continuità*, per il quale 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;
- 5) il *principio della stabilità e pubblicità dei criteri di rilevazione*, per il quale ogni rilevazione va effettuata con gli stessi criteri dei mesi precedenti ed eventuali variazioni vanno rese note agli *stakeholders* interni ed esterni;
- 6) il *principio dell'aggregabilità gerarchica dei dati*, per il quale report e bilanci Etpl devono essere strutturati in modo da consentire l'aggregazione dei dati:
  - a) per articolazione funzionale;
  - b) per consolidati intermedi;
  - c) per consolidato nazionale;
- 7) il *principio della trasparenza sui dati della gestione*, per il quale si distingue fra:
  - a) trasparenza interna, rappresentata dalla visibilità, nella rete intranet, in favore di qualunque dipendente, di tutti i report dell'OPC;
  - b) trasparenza esterna, rappresentata dalla pubblicazione, nella rete internet, dei bilanci territoriali di interesse degli *stakeholders* esterni (imprese, cittadini, organizzazioni civiche);
- 8) il *principio della trasparenza esterna sugli obiettivi assegnati ai responsabili territoriali* per il quale 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, infatti, 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”; poiché tutti gli obiettivi ci sono sempre in ogni OPC e vanno assolutamente resi noti all'esterno; non è ammissibile per il metodo Etpl che il livello nazionale di un'organizzazione non faccia sapere agli *stakeholders* esterni quali risultati si attende e pretende dai centri di responsabilità territoriali;
- 9) il *principio della trasparenza sugli outcomes territoriali*, per il quale costituisce 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 singolo territorio; tali informazioni, se non vengono fornite o se vengono fornite aggregate a livello nazionale, impediscono di avviare il percorso di partecipazione e di incoraggiare la tensione collettiva, interna ed esterna, verso il miglioramento degli *outcome* e dell'efficienza.

## 6.2 I caratteri

I caratteri dei sistemi di contabilità economica Etpl sono: semplicità dell'approccio *bottom/up*, flessibilità, gradualità, continuità, comparabilità, immediatezza dei risultati, approccio non sanzionatorio, gratuità.

La *semplicità* deriva dalla scelta (vgs. par. 4.6) di misurare dimensioni e oggetti che hanno caratteri di "fisicità" (*outcome*, *output* e ore/persona) e non di soggettività e aleatorietà (processi di lavoro) e dall'approccio *bottom/up* (e non *top/down*) delle rilevazioni<sup>28</sup>.

La *flessibilità* (o non invasività) si riferisce alla adattabilità delle rilevazioni Etpl a qualunque sistema di pianificazione, programmazione controllo sia in corso di attuazione nell'OPC.

La *gradualità* si sostanzia nella suddivisione dei percorsi attuativi Etpl in quattro fasi e nella possibilità di limitare l'adozione del metodo soltanto alle prime due (preliminare e dell'avvio), da considerare "necessarie", e non alle altre (dello sviluppo e del consolidamento), che rimangono "eventuali".

La *continuità* è rappresentata dalla produzione ininterrotta dei report e dei bilanci Etpl propri di ciascuna fase.

La *comparabilità* è il carattere che garantisce a ciascun OPC di poter verificare, fin dalla fase preliminare, l'andamento delle proprie *performance* di produttività e di efficienza.

L'*immediatezza dei risultati* è aspetto strettamente conseguente alla possibilità di valutare le *performance* comparandole a quelle conseguite da altre OPC omologhe.

---

<sup>28</sup> Questa scelta condiziona anche linguaggi e codifiche, in modo che ogni singolo dipendente comprenda subito, in ogni momento, cosa sia meglio per l'organizzazione.

L'*approccio non sanzionatorio* si collega alle caratteristiche della semplicità e della comparabilità e consegue alla decisione di misurare le gestioni "future" e non quelle "passate" in modo da incoraggiare il miglioramento spontaneo interno fin dal momento in cui viene annunciata ai CDR e al personale dell'OPC la decisione di effettuare le rilevazioni Etpl della fase preliminare.

La *gratuità* è strettamente collegata ai caratteri di semplicità (le logiche del metodo si comprendono facilmente), di flessibilità (non viene imposto dall'esterno alcun cambiamento delle modalità di pianificazione, programmazione e controllo in atto) e di gradualità (si passa alla fase successiva soltanto quando è stata acquisita e "metabolizzata" la fase precedente).

## Capitolo 7

### LA FASE PRELIMINARE

---

#### 7.1 Fasi dei percorsi Etpl

I sistemi Etpl si articolano in quattro “fasi”: preliminare, dell’avvio, dello sviluppo e del consolidamento. Al loro interno fasi sono possibili più “percorsi”, scelti in relazione alle caratteristiche organizzative e gestionali delle organizzazioni pubbliche considerate, ai loro settori istituzionali e alle tipologie di dati numerici che si ritiene opportuno e conveniente monitorare per primi.

Ogni fase parte, come stiamo per vedere, da specifici *accessi civici generalizzati* attraverso i quali gli “Stakeholder Etpl” chiedono alle organizzazioni pubbliche considerate di pubblicare sui rispettivi siti internet o comunque di fornire ai alle organizzazioni richiedenti una piccola serie di dati “numerici”, assolutamente non “personali”, che costituiranno oggetto delle analisi e dei report Etpl.

Importante tornare a sottolineare come soltanto le prime due fasi, quella preliminare e quella dell’avvio, sono essenziali, mentre sono eventuali le fasi dello sviluppo e del consolidamento.

Come stiamo per vedere, ogni fase è caratterizzata dalla produzione di tabelle, analisi e report specifici che, per le fasi preliminare e dell’avvio, sono rappresentati da dati (assolutamente “numerici”, in quanto riferiti alle unità organizzative interne, non importa da chi dirette) semplicissimi di cui qualunque soggetto pubblico ha già, certamente, la piena disponibilità, e report basati su dati appena più articolati per le fasi successive, alle quali in questa sede faremo soltanto dei cenni.

#### 7.2 Fase preliminare

La Fase preliminare si sostanzia nella richiesta all’OPC, ex articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 33 del 2013, di predisporre, pubblicare e comunque comunicare ai richiedenti i dati della cosiddetta “Tabella degli impieghi” con riferimento ai CDR indicati nell’organigramma ufficiale dell’organizzazione. Stiamo parlando: della “consistenza organica media”, rappresentata dal numero complessivo di dipendenti dell’OPC nell’ultimo giorno di ciascuno dei mesi di cui è composto il periodo (mese,

trimestre, quadrimestre o anno) considerato dal report<sup>29</sup>; dell'esatto "totale delle ore/persona"<sup>30</sup> avute a disposizione dall'intera OPC rilevate dai sistemi informativi interni (cosidette "ore effettivamente impiegate"); delle esatte "quote-parti di ore/persona" assorbite da ciascuna singola unità organizzativa (CDR) risultante dall'organigramma ufficiale.

Si tratta – lo ripetiamo - di informazioni e dati semplicissimi di cui ogni OPC è certamente già in possesso.

Infatti, i CDR interni all'OPC si rilevano dall'organigramma ufficiale di cui è obbligatoria per legge la pubblicazione in internet<sup>31</sup> e le quantità esatte di ore/persona (reali e convenzionali) avute a disposizione dall'intera OPC e da ciascuna unità organizzativa interna derivano dalle "timbrature" o dalle autodichiarazioni dei dipendenti: informazioni tutte elaborate dai sistemi informativi delle presenze.

### **7.3 Esempio di analisi di Tabella degli impieghi della Fase preliminare**

In figura 8, un esempio di "Tabella preliminare degli impieghi" relativa alla pubblica amministrazione di fantasia "Alfa", organizzazione con attività istituzionali a contenuto giuridico, consistenza organica media nel periodo considerato di 111 unità di personale operative tutte in un'unica sede.

Dai dati sono possibili, fin dalla Fase preliminare, due tipi di analisi: immediate sulla coerenza degli impieghi e da *benchmarking*.

Ad esempio, i dirigenti interni e gli *stakeholder* esterni dell'OPC possono rilevare la presenza dei seguenti principali caratteri:

- a) un'accentuata frammentazione di articolazioni: ben 32 a fronte di una "forza effettiva media" di 92 unità di personale;

---

<sup>29</sup> Ad esempio, la COM del I quadrimestre 2017 sarà di 235,5 se le unità di personale dell'OPC sono state: 230 al 31 gennaio, 231 al 28 febbraio, 236 al 31 marzo e 245 al 30 aprile (230 + 231 + 236 + 245 : 4).

<sup>30</sup> Distinte in "ore/persona reali", afferenti al personale tenuto a timbrature o ad autodichiarazioni quotidiane, e in "ore persona convenzionali", per i dirigenti che normalmente comunicano la sola presenza in servizio e calcolate in 8 ore per ogni giorno di presenza comunicato.

<sup>31</sup> Articolo 13, comma 1, d.lgs. 33/2013.



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

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

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

Fig. 8  
 Tabella preliminare degli impieghi del I quadrimestre 2017 dell'OPC Alfa

<sup>32</sup> Evidenziati in giallo i CDR le cui denominazioni lasciano intendere la competenza all'esecuzione di attività di produzione diretta (output a clienti esterni). I CDR non evidenziati sono quelli apparentemente incaricati dello svolgimento di attività strumentali e di supporto

- b) una 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) di produzione sia diretta che di funzionamento composte da una sola unità di "personale equivalente" (CDR nn. 6, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 26, 29, 31, 32);
- d) la presenza di sole cinque articolazioni di funzionamento con denominazioni usuali e tipiche: Dipartimento Amministrazione, Dipartimento Personale, Dipartimento Logistica (peraltro non attivo), Ufficio Protocollo, Segreteria) e la corrispondente presenza di CDR con denominazioni inusuali e atipiche;
- e) la rilevante incidenza di CDR "Segreteria", con un'alta percentuale di assorbimento (8,23% del totale).

#### **7.4 Esempi di prime analisi da *benchmark*: i Municipi del Comune di Roma**

Abbiamo visto come una delle regole fondamentali della metodologia Etpl sia il ricorso a tecniche di "*benchmarking*", cioè a comparazioni dei risultati di OPC omologhe. Questa regola è applicata fin dalla Fase preliminare, sicché i "Tavoli di lavoro Etpl" sui dati meramente numerici di cui ci occuperemo nel capitolo 10 non riguarderanno mai una sola OPC, ma più organizzazioni con compiti istituzionali tra di loro confrontabili. Ciò vuol dire che i dirigenti interni e gli *stakeholder* esterni saranno in grado di svolgere analisi comparative tra OPC omologhe non appena disponibili le prime tabelle degli impieghi.

Per comprendere meglio, anticipiamo alcuni contenuti del "Tavolo di lavoro 2017" sull'efficienza organizzativa dei Municipi del Comune di Roma<sup>33</sup>.

La capitale, come noto, è suddivisa territorialmente in quindici Municipi, con Presidenti e Giunte elette dai cittadini residenti nei Quartieri che di ciascun Municipio fanno parte, Assessori nominati dai Presidenti e strutture amministrative competenti in diverse funzioni (servizi demografici; servizi a commercio e

---

<sup>33</sup> L'esempio, proveniente da un'analisi effettuata da chi scrive nell'ambito dei lavori del "Forum legalità" del Partito democratico di Roma presentata il 27 gennaio 2017 al Seminario "Trasparenza e legalità" è disponibile alla pagina <http://www.giuseppafortuna.it/?p=3986>.

artigianato; polizia amministrativa; entrate; manutenzione stradale urbana; fabbricati comunali; disciplina dell'edilizia privata e dell'occupazione di suolo pubblico edilizio; servizi sociali, educativi, scolastici, culturali e sportivi).

Si tratta della situazione ottimale per dare attuazione ad azioni di *benchmarking*.

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

Fig. 9

Zone urbanistiche e popolazione del Municipio I del Comune di Roma  
 Da: [https://it.wikipedia.org/wiki/Municipio\\_Roma\\_I\\_\(2001-2013\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Municipio_Roma_I_(2001-2013))

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

Fig. 10

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

Limitandoci in questa sede alle prime informazioni sui soli Municipi I e II del Comune di Roma tratte dal sito internet istituzionale, dalle figure 9 e 10 si può osservare un Municipio consta di otto quartieri, o "zone urbanistiche", con una popolazione complessiva di 131mila unità, l'altro di sei quartieri con una popolazione di 123 mila.

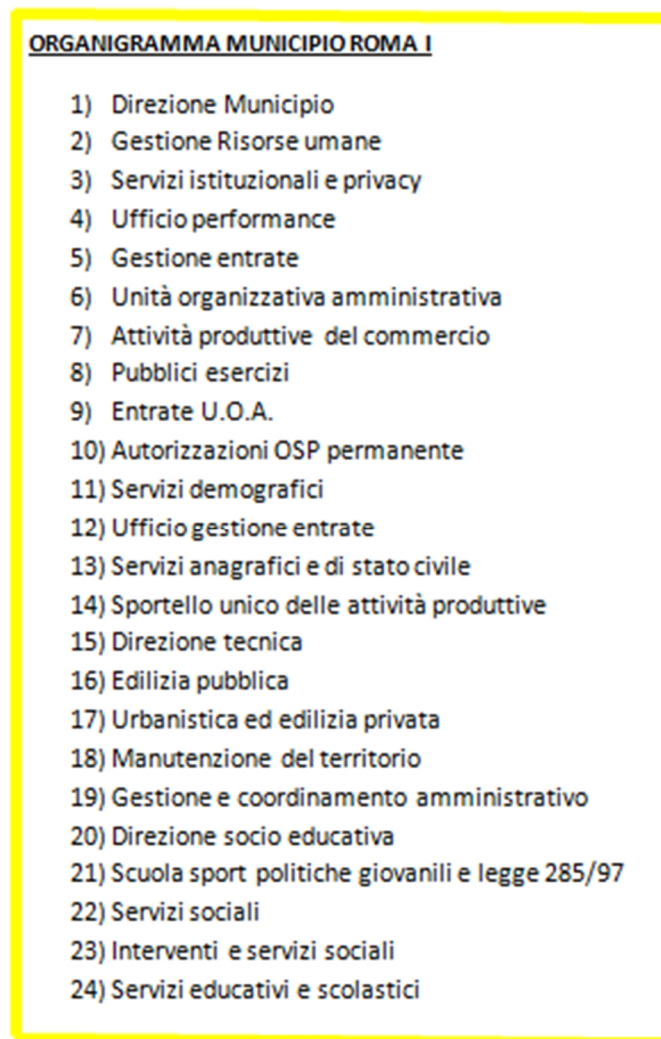


Fig. 11  
Organigramma descrittivo del Municipio I del Comune di Roma  
Da: [https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio\\_ii.page](https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio_ii.page)

Sempre dal sito internet del Comune possono essere ricavata le due strutture organizzative interne riportate nelle figure 11 e 12. Dai due organigrammi, si può notare che nonostante si tratti, come detto, di OPC apparentemente omologhe, i due Municipi: si articolano in numeri molto diversi di CDR: 24 nel I Municipio, 41

nel II; presentano unità organizzative che non trovano corrispondenza nominativa nell'altro Municipio; ad esempio: Attività di trasparenza e prevenzione della corruzione, Servizi istituzionali e privacy, Ufficio sistemi di prevenzione, protezione e monitoraggio, Ufficio identità visiva, Ufficio programmazione e vigilanza alimentare, Interventi e attività connessa scavi e allacci.

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

Fig. 12  
Organigramma descrittivo del Municipio II del Comune di Roma  
Da: [https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio\\_ii.page](https://www.comune.roma.it/pcr/it/municipio_ii.page)

## 7.5 L'inizio della dialettica interna per il miglioramento

Una volta disponibili i dati numerici delle Tabelle degli impieghi di OPC tra loro confrontabili è possibile avviare raffronti anche in punto di "efficienza organizzativa" delle relative strutture.

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.

Nell'esempio in figura 13, 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 "strumentali e di supporto" emergono immediate informazioni di rilevante interesse.

MUNICIPI DEL COMUNE DI "BETA"  
Analisi comparativa degli impieghi  
I QUADRIMESTRE 2017  
**(OPC e dati 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	© di cui impiegate in attività dirette (b = c + d)	(d) di cui impiegate in attività di funzionamento (b = c + d)	(e) Efficienza relativa (c x 100 : b)	(g) Differenza col benchmark (Municipio W)
Municipio R	(omissis)	(omissis)	(omissis)	57,16%	-15,63%
Municipio S	(omissis)	(omissis)	(omissis)	65,44%	-7,35%
Municipio T	(omissis)	(omissis)	(omissis)	49,08%	-23,71%
Municipio U	(omissis)	(omissis)	(omissis)	63,66%	-9,13%
Municipio V	(omissis)	(omissis)	(omissis)	61,98%	-10,81%
<b>Municipio W</b>	(omissis)	(omissis)	(omissis)	<b>72,79%</b>	<b>0%</b>
Municipio X	(omissis)	(omissis)	(omissis)	36,12%	-36,67%
Municipio Y	(omissis)	(omissis)	(omissis)	51,95%	-20,84%
Municipio Z	(omissis)	(omissis)	(omissis)	44,57%	-28,22%

Fig. 13  
Analisi comparativa degli impieghi dei nove Municipi del Comune di Beta

Il dato migliore, nell'esempio, appare, almeno a prima vista, quello del "Municipio W", che ha un rapporto di 72,79% a fronte di 27,21%.

A questo punto, trattandosi ancora della Fase preliminare Etpl, si deve valutare con modalità pragmatiche il livello di soddisfazione dei clienti esterni dei servizi del Municipio W e l'andamento dei principali *outcome* di interesse. E se i risultati sono accettabili è stato individuato il "municipio *benchmark*".

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

La dialettica Etpl parte, così, fin dalla Fase preliminare.

## **7.6 L'impatto del primo accesso civico Etpl all'interno dell'OPC**

Come già sperimentato nelle pubbliche amministrazioni che hanno dato attuazione al metodo<sup>34</sup>, la decisione dell'OPC di procedere alla ostensione "immediata e comparata" delle esatte quantità di risorse umane avute a disposizione da ciascuna OPC e di ciascun CDR ha un impatto forte e immediato fin dal momento in cui la novità viene comunicata ai dipendenti.

Si comprende rapidamente, infatti, che per la prima volta saranno messi a disposizione, sia all'interno che all'esterno delle strutture, *set* di dati numerici pochi e molto semplici, ma caratterizzati: da chiarezza, certezza e completezza, visto che il totale delle ore di lavoro distribuite nelle tabelle corrisponde all'esatto totale delle ore rilevate dai sistemi informativi delle presenze; da analiticità, conseguente alla suddivisione delle ore per CDR e per i compiti loro desumibili dall'organigramma; da comparabilità "infra" e "interistituzionale".

---

<sup>34</sup> Si veda, in merito, G. Fortuna, "Spending review selettiva in ogni pubblica amministrazione e in tempi brevissimi col Metodo Etpl – Esperienze dal mondo Guardia di Finanza", 20 novembre 2013, in <http://www.ficiesse.it/home-page/7929/>.

## Capitolo 8

### LA FASE DELL'AVVIO

---

#### 8.1 Fase dell'avvio

La seconda fase è quella dell'avvio formale del metodo Etpl ed ha caratteristiche di semplicità e intuitività corrispondenti alla precedente, della quale rappresenta la naturale implementazione.

Si sostanzia nella pubblicazione sul sito internet dell'OPC delle tabelle:

- impieghi/attività/prodotti;
- obiettivi assegnati;
- *outcome*.

#### 8.2 Le Tabelle impieghi/attività/prodotti

È l'evoluzione della "Tabella degli impieghi" della Fase preliminare e reca le seguenti ulteriori informazioni per ciascuna unità organizzativa interna dell'OPC:

- distinzione del totale delle ore/persona impiegate da ogni CDR nelle due *macrotipologie*;
- delle "attività dirette", rappresentate dai processi di lavoro dedicati alla produzione di *output* a clienti esterni;
- delle "attività di funzionamento", rappresentate dai processi di lavoro diversi da quelli costituenti attività dirette (amministrazione, personale, logistica, direzione indirizzo e controllo, stampa, formazione, cerimoniale, servizi generali);
- indicazione delle "quantità numeriche" di prodotti a clienti esterni e a clienti interni realizzati da ciascun CDR, assolutamente senza alcuna necessità (per il momento) di specificazioni di tipo qualitativo o di complessità<sup>35</sup>.

Ne deriva la tabella che, nell'esempio della figura 14, è riferito sempre alla pubblica amministrazione (di fantasia) Alfa, operante in settori giuridici, con forza effettiva media di 97 unità, concentrate in un'unica sede<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Si tratta di specificazioni di competenza delle successive Fasi dello sviluppo e del consolidamento.



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

*Data di rilevazione:* 01.05.2017  
*Oggetto di osservazione:* Ore x tip.attività - Prodotti  
*Livello di aggregazione:* Unità organizzative  
P.A. Alfa  
*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) Direzione giuridica A	3.967	5,41 %	Attività dirette		690
2) Direzione giuridica B	4.993	6,8 %	Attività dirette		722
3) Direzione giuridica C	2.360	3,22 %	Attività dirette		552
4) Denominazione Struttura 4	2.224	3,03 %	Attività di funzionamento	324	
5) Dipartimento Amministraz.	6.979	9,51 %	Attività di funzionamento	610	
6) Denominazione Struttura 6	582	0,79 %	Attività di funzionamento	44	
7) Unità giuridica D	2.482	3,38 %	Attività dirette		438
8) Unità giuridica E	3.149	4,29 %	Attività dirette		95
9) Dipartimento Personale	6.210	8,46 %	Attività funzionamento	120	
10) Unità giuridica F	1.614	2,20 %	Attività dirette		39
11) Unità giuridica G	3.594	1,9 %	Attività dirette		436
12) Unità giuridica H	1.035	1,41 %	Attività dirette		34
13) Unità giuridica I	3.428	4,67 %	Attività dirette		6
14) Denominazione Strutt. 14	non attiva	0%	...		
15) Unità giuridica L	4.203	5,73 %	Attività dirette		254
16) Denominazione Strutt. 16	1.232	1,68 %	Attività di funzionamento	4	
17) Denominazione Strutt. 17	764	1,04 %	Attività di funzionamento	155	
18) Unità giuridica M	739	1,01 %	Attività dirette		84
19) Unità giuridica N	810	6,81 %	Attività dirette		1
20) Denominazione Strutt. 20	3.050	4,16 %	Attività di funzionamento	9	
21) Ufficio protocollo 21	3.062	4,17 %	Attività di funzionamento	24.608	
22) Unità giuridica O	817	1,11 %	Attività dirette		38
23) Ufficio relazioni pubblico 3	3.534	4,82 %	Attività dirette		7.153
24) Denominazione Strutt. 24	700	0,95 %	Attività di funzionamento	0	
25) Denominazione Strutt. 25	431	0,59 %	Attività di funzionamento	2	
26) Denominazione Strutt. 26	827	1,13 %	Attività di funzionamento	10	
27) Denominazione Strutt. 27	1.281	1,75 %	Attività di funzionamento	612	
28) Unità mista P	1.575 (1.116+459)	2,15 % (1,52% + 0,63%)	Attività dirette (ore 1.116) Attività di funz. (ore 459)	11	8
29) Denominazione Strutt. 29	613	0,84 %	Attività di funzionamento	0	
30) Attività di segreteria	6.041	8,23 %	Attività di funzionamento	0	
31) Denominazione Strutt. 31	723	0,99 %	Attività di funzionamento	33	
32) Denominazione Strutt. 32	504	0,69 %	Attività di funzionamento	22	
<b>Subtotale ore in attività dirette</b>	<b>37.706</b>	<b>51,38 %</b>	<b>Totale output a clienti est.</b>		<b>10.550</b>
Subtotale ore in att. funzionam.	35.682	48,62 %	Totale output a clienti int.	26.564	
<b>TOTALE ORE IMPIEGATE</b>	<b>73.388</b>	<b>100 %</b>			

Fig. 14  
Report Etpl impieghi, attività, prodotti dell'OPC Alfa del II quadrimestre 2017

<sup>36</sup> Esempio tratto da G. Fortuna, *Foia italiano, accesso civico e Progetto Etp 2016; attori, fasi e contenuti del processo di cambiamento proposto da Ficiesse; Esempi applicativi*, Convegno dell'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse, Roma, 4 marzo 2016, pag.30, in [http://www.ficiesse.it/public/2274\\_Relazioni%20Convegno%20Mettiamo%20l'Italia%20in%20sintonia.pdf](http://www.ficiesse.it/public/2274_Relazioni%20Convegno%20Mettiamo%20l'Italia%20in%20sintonia.pdf).

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

La figura 15 mostra come le informazioni della Tabella impieghi/attività/prodotti dell'OPC Alfa se paragonate alla corrispondente Tabella di un'OPC omologa, ad esempio "Gamma", forniscono ai dirigenti interni e agli *stakeholder* esterni ulteriori rilevanti elementi di informazione per avviare la successiva dialettica partecipativa.

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

\* Ore convenzionali (n. 8 per ciascuna giornata di presenza del dirigente)

Fig. 15  
 Report Etpl impieghi, attività, prodotti dell'OPC Beta del II quadrimestre 2017

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

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

Alcuni esempi soltanto, tra i tanti possibili.

L'organigramma di Gamma, 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" tra i CDR e 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 Gamma a 11mila ore/persona in meno;
- in termini di percentuale di assorbimento sul totale, per Alfa al 48,62%, per Gamma 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 una "efficienza relativa" corrispondente i due CDR deputati alla "Amministrazione delle risorse" (6.979 ore/persona per Alfa, 5.866 per Beta), sembra ampiamente sovradimensionato il CDR Alfa incaricato della funzione "personale", sia in termini di "efficienza relativa" (il doppio delle ore/persona per gestire soltanto 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 Gamma).

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

### 8.3 Le Tabelle obiettivi assegnati: l'esempio dell'Agenzia delle Entrate

La seconda tabella la cui pubblicazione sistematica forma oggetto della Fase Etpl dell'avvio è la "Tabella obiettivi".

Come già espresso nel precedente paragrafo 4.4, sul concetto di "obiettivo" è necessario ricordare che:

- a) contano davvero soltanto gli obiettivi espressi in numeri precisi in tempi determinati;
- b) spesso gli obiettivi "formali" indicati in piani e programmi non coincidono con quelli di fatto richiesti diversi livelli, territoriali e funzionali, dell'OPC;
- c) sono presenti non di rado obiettivi "subliminali", per la cui individuazione è necessario individuare i numeri indicati dal vertice massimo dell'organizzazione in relazioni e resoconti annuali e nelle audizioni presso superiori organi politici.

Tanto premesso, la "Tabella obiettivi" della Fase dell'avvio deve riportare solo ed esclusivamente tutti gli obiettivi formali, nessuno escluso (quindi di tipo sia numerico che descrittivo), assegnati all'OPC nel periodo considerato.

La logica, come vedremo tra breve, è quella infatti di consentire agli *stakeholder* territoriali esterni di collegare gli obiettivi formali ai dati:

- da una parte, dei miglioramenti numerici dell'efficienza e della produttività evidenziati dalle Tabelle sugli impieghi;
- dall'altra, dei miglioramenti numerici all'andamento annuale degli *outcome* di competenza istituzionale dell'OPC per verificarne la coerenza.

In figura 16, gli obiettivi effettivamente assegnati dall'Agenzia delle Entrate nazionale ai suoi quattro livelli gerarchici per l'esercizio 2016<sup>37</sup>. Precisiamo di aver scelto l'Agenzia delle Entrate in ragione dell'avanzato livello di analiticità che caratterizza l'istituzione.

---

<sup>37</sup> Dati reali tratti da:

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

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

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

Descrizione obiettivi	Quantità	Direz. Centrali	Direz. Regionali	Direz. Provinc.	Unità territor.
<b>Obiettivo strategico 1 – Migliorare la qualità dei servizi ai contribuenti</b>					
Percentuale di utilizzo della cassa stanziata sui capitoli dei rimborsi	90%	X			
N. di rimborsi IVA lavorati/magazzino	70%	X	X		X
N. di rimborsi Imposte Dirette pregressi lavorati/magazzino	70%	X	X		
Controlli preventivi degli esiti della liquidazione automatizzata effettuati ai sensi dell'art. 36-bis del D.P.R. n. 600/73 e 54-bis e del D.P.R. n. 633/72	1.000.00 0	X	X		X
Capacità di promuovere il canale telematico misurata come percentuale di utilizzo di CIVIS e dell'applicativo per la registrazione dei contratti di locazione RLI	43%		X		
Barometro della qualità dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare	90%	X		X	
Attivazione della Carta dei servizi	SI/NO	X			
Svolgere un'indagine di <i>Customer Satisfaction</i> sui nuovi front office integrati (area Entrate e area Territorio)	SI/NO	X			
Percentuale di istanze pervenute tramite CIVIS e lavorate entro 3 giorni	95%		X	X	
Svolgere un'indagine di <i>Customer Satisfaction</i> sui servizi erogati dai Centri di Assistenza Multicanale	SI/NO	X			
Percentuale di contribuenti che hanno prenotato un appuntamento serviti entro 10 minuti dall'orario fissato	90%				X
Percentuale di atti di aggiornamento catastali e cartografici evasi				X	
Percentuale di atti di aggiornamento di pubblicità immobiliare lavorati				X	
<b>Obiettivo strategico 2 – Migliorare il livello di adempimento spontaneo</b>					
Numero di comunicazioni volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto inviate ai contribuenti	400.000	X		X	X
Versamenti spontanei da attività volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto	250 euro/mln	X		X	X
Rapporto tra il numero di provvedimenti emessi, ai fini dell'accesso o dell'esclusione al regime opzionale della <i>cooperative compliance</i> , rispetto al numero delle istanze di adesione al regime presentate dai contribuenti entro il 30/08/2016	30%	X	X		
Percentuale di istanze di collaborazione volontaria esitate al 31/12/2016	100%	X		X	
Adeguamento spontaneo in dichiarazione alle risultanze degli studi di settore	2,1 euro/mld	X			
Incremento percentuale delle istanze di accordo preventivo concluse (Ruling internazionale)	20%	X			
Percentuale di risposta agli interpelli ordinari entro 80 giorni dalla data di ricezione dell'istanza	20%		X		
<b>Obiettivo strategico 3 – Ottimizzare l'attività di controllo</b>					
Riscossioni complessive da attività di contrasto dell'evasione	15	X	X	X	X

	euro/mla				
Valore mediano della maggiore imposta definita per adesione e acquiescenza relativa agli accertamenti eseguiti nei confronti delle imprese di grandi dimensioni e delle imprese di medie dimensioni	16.000	X	X	X	
Numero di controlli elettronici ai sensi dell'art. 36-ter e 41-bis del D.P.R. n. 600/73	700.000	X			X
Incidenza percentuale dei costi dell'Agenzia sul gettito incassato	0,90%	X			
Numero di atti di aggiornamento tecnico (Tipi mappali e di frazionamento) controllati in sopralluogo – Catasto terreni	3.500			X	
Numero di verifiche effettuate su unità immobiliari per mancata presentazione di atti di aggiornamento – Catasto fabbricati	30.000			X	
Numero di verifiche effettuate sul classamento delle unità immobiliari urbane presenti nei documenti di aggiornamento presentati (DOCFA) – Catasto fabbricati	400.000			X	
<b>Obiettivo strategico 4 – Ottimizzare l'attività di controllo</b>					
Percentuale di sentenze definitive totalmente e parzialmente favorevoli all'Agenzia	64%	X	X	X	
Percentuale degli importi decisi definitivamente a favore dell'Agenzia	59%	X	X	X	
Percentuale degli importi decisi definitivamente a favore dell'Agenzia	70%	X	X	X	

Fig. 16

“Tabella degli obiettivi assegnati” all’OPC Agenzia delle entrate per l’esercizio 2016

#### 8.4 Le Tabelle *outcome*: l’esempio della Questura di AAA

Il terzo report Etpl della Fase dell’avvio riguarda l’andamento annuale degli *outcomes* di competenza della organizzazione pubblica considerata.

Nell’esempio in figura 17, sono riportati i dati (di fantasia) dell’andamento di alcuni reati della Provincia di AAA di competenza istituzionale della locale Questura di AAA (vgs. paragrafo 3.4).

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.

OUTCOMES SICUREZZA DELLA PROVINCIA DI AAA

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

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

Fig. 17  
Report *outcomes* sicurezza della Provincia di AAA





## Capitolo 9

### LE FASI DELLO SVILUPPO E DEL CONSOLIDAMENTO (CENNI)

---

#### 9.1 Fase dello sviluppo

Come detto, la Fase dello sviluppo, analogamente a quella successiva "del consolidamento", è eventuale, in quanto destinata, più che ai cittadini organizzati, ai livelli politici e burocratici di vertice, alle autorità deputate alla definizione dei collegati criteri di contabilità pubblica economica (in particolare la Ragioneria Generale dello Stato) e agli studiosi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

In questa sede ci limiteremo, pertanto, ad alcune brevi informazioni che possano indicare ai lettori più curiosi le direzioni prospettiche verso le quali Etpl si dirige.

La Fase Etpl dello sviluppo è caratterizzata da due gruppi di azioni sui sistemi informativi delle OPC. Il primo gruppo è la *classificazione analitica* delle attività, raccolte in una "Nomenclatura generale dei codici d'impiego", cioè delle tipologie di processi di lavoro che conviene distinguere ed evidenziare per far avanzare il miglioramento. Il secondo gruppo di azioni è la *classificazione sommaria* degli output, cioè i prodotti "finali" dei medesimi processi<sup>38</sup>.

In questa sede ci limiteremo a fornire informazioni soltanto sulla classificazione delle attività.

#### 9.2 L'importanza della Nomenclatura generale dei codici d'impiego

Il momento di maggiore delicatezza della Fase dello sviluppo è quello della definizione della architettura delle tipologie di processi di lavoro dell'OPC: la "Nomenclatura generale dei codici d'impiego".

---

<sup>38</sup> È bene evidenziare che si tratta di esperienze alle quali si è data concreta attuazione in due soggetti pubblici: la Guardia di Finanza e l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

È fondamentale a questo punto tornare sulle differenze che sussistono tra il concetto di "incarico" e il concetto di "impiego", nozioni che, come già detto<sup>39</sup>, si tende a confondere.

L'*incarico* è l'assegnazione "formale" del dipendente nominativamente individuato ad una specifica unità organizzativa. Senonché, è assai frequente che quell'esatto dipendente lavori, a volte per anni, in strutture o su linee di attività diverse da quelle del CDR al quale è formalmente assegnato o non gli abbia messo a disposizione, nel periodo oggetto della rilevazione, neppure un'ora di lavoro perché è stato assente per malattia, maternità o altre cause.

L'*impiego*, o "impiego effettivo", è un concetto riguarda non i singoli dipendenti ma le ore/persona da ciascuno versate nei processi di lavoro che le hanno assorbite.

L'incarico, quindi, in quanto espresso in unità di personale formalmente assegnate, è un dato incerto, l'impiego effettivo, in quanto riferito a ore/persona certamente avute a disposizione (e pagate) dall'OPC è un dato caratterizzato da assoluta certezza.

È il concetto di impiego effettivo che interessa i sistemi Etpl.

### **9.3 I vantaggi della struttura a nomenclatura e il sistema informativo pilota "Siris"**

La scelta di rappresentare i processi di lavoro in una unica struttura generale codificata "a nomenclatura" comporta quattro principali vantaggi.

Il primo è tale soluzione permette di lavorare "in positivo", consente l'approccio di tipo "bottom/up" e rende il sistema intuitivo e facilmente comprensibile a tutti i dipendenti, di qualunque livello e di qualunque preparazione professionale; dipendenti, perciò, che sono nelle condizioni migliori per collaborare attivamente e far partire con immediatezza "dal basso" i circuiti spontanei dell'efficienza.

Il secondo vantaggio è che la Nomenclatura viene articolata nelle due "macrotipologie" degli impieghi relativi ai processi di lavoro "diretti" e agli impieghi relativi ai processi di lavoro strumentali e di supporto, detti "di funzionamento". Caratteristica, questa, che permette al metodo di poter essere

---

<sup>39</sup> Si veda il precedente paragrafo 2.8.

avviato subito in modo graduale e immediato ed essere implementato e migliorato facilmente negli anni successivi.

Il terzo è che i report di efficienza, efficacia, produttività e qualità sono aggregabili sia per livelli gerarchici (i cosiddetti "consolidati") che "per missioni istituzionali" e per "funzioni". Caratteristiche, queste, che consentono alle amministrazioni complesse e distribuite territorialmente di avere conoscenza approfondita e immediata (cioè in tempo reale) di quali tipologie di processi di lavoro si stanno eseguendo in ogni parte d'Italia.

Il quarto è che informazioni così analitiche e così esattamente strutturate permettono le analisi e i confronti "infra" e "inter-istituzionali" per individuare le *best practice* e migliorare, nella successiva Fase del consolidamento, in modo costante attraverso il *benchmarking*.

Le tabelle in figura 18 e in figura 19 si riferiscono ai codici del sistema informativo Etpl sugli impieghi delle risorse umane, denominato "SIRIS", sistema *activity based*<sup>40</sup>, concepito nell'ambito della Guardia di finanza a gennaio del 1993, esteso a livello nazionale tra il 1995 e il 1996 e tuttora in uso.

Nelle tabelle sono riportati i primi due campi dei codici d'impiego della tipologia "F" (processi di lavoro di "funzionamento", cioè strumentali e di supporto alla produzione diretta) e della tipologia "E" (processi di "esecuzione", ossia di produzione diretta)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> L'*activity based management* è un metodo di individuazione quantitativa delle attività e dei processi di lavoro svolti dall'azienda considerata per fornire dati certi sui quali basare le decisioni strategiche e operative di miglioramento con criteri oggettivi e stringenti di misurabilità. È particolarmente indicato per la gestione e il controllo dei costi indiretti c.d. "di funzionamento". La metodologia, sorta agli inizi del secolo scorso, è stata ripresa e perfezionata dallo statunitense Robert Kaplan, autore del notissimo BSC, *Balanced scorecard*, strumento di sorveglianza strategica fondato su schede di valutazione bilanciata di misurazione delle diverse tipologie di performance dell'organizzazione considerata. Il BSC, concepito originariamente per organizzazioni *for profit* e adottato da alcune importanti pubbliche amministrazioni italiane, tra le quali in primo luogo l'Inps, oltre ad essere impostato in una logica top/down, è molto oneroso, tendenzialmente autoreferenziale e di fatto non permette alcuna reale partecipazione degli *stakeholder* territoriali.

<sup>41</sup> La Nomenclatura completa è disponibile alla pagina <http://www.ficiesse.it/home-page/6859>.

*Sistema informativo Siris 1998*  
*Nomenclatura generale dei codici d'impiego della Guardia di finanza*  
**CODICI DELLE MACROATTIVITÀ DI FUNZIONAMENTO**

MACROAREA	FUNZIONE	DESCRIZIONE DEI PROCESSI DI LAVORO	DESTINATARI PRODOTTI FINALI
F1	Personale	<i>Attività strumentali e di supporto finalizzate all'acquisizione, formazione, valorizzazione, impiego, assistenza, benessere, sviluppo delle risorse umane</i>	Clienti interni
F2	Informazioni	<i>Attività per la ricerca di informazioni a fini operativi e per la collaborazione internazionale</i>	Clienti interni
F3	Operazioni	<i>Attività strumentali e di supporto finalizzate a controllo, consuntivazione, archiviazione e supporto tecnico specialistico alle attività di produzione diretta</i>	Clienti interni
F4 F5	Logistica	<i>Attività strumentali e di supporto finalizzate all'acquisizione, impiego e manutenzione di risorse materiali e informatiche – Attività di Servizio sanitario</i>	Clienti interni
F6	Amministrazione	<i>Attività strumentali e di supporto finalizzate alla gestione finanziaria, del patrimonio e al trattamento economico del personale</i>	Clienti interni
F7	Affari giuridici e comunicazione	<i>Attività strumentali e di supporto per il coordinamento legislativo – Attività di comunicazione interna ed esterna</i>	Clienti interni
F8	Servizi generali	<i>Attività di supporto generico al Comando – Attività di sostegno al Personale - Attività di supporto alle Operazioni – Attività di sicurezza in genere</i>	Clienti interni
F9	Attività di supporto interno	<i>Risorse impiegate per attività di funzionamento di altri Reparti del Corpo – Risorse impiegate in attività non altrove classificabili</i>	Clienti interni

Fig. 18  
 Sistema informativo Siris 1998 della Guardia di Finanza – Tipologie d'impiego della macrotipologia "Attività di funzionamento"

*Sistema informativo Siris 1998*  
*Nomenclatura generale dei codici d'impiego della Guardia di finanza*  
**CODICI DI IMPIEGO IN ATTIVITÀ DI ESECUZIONE**

<i>Macroarea</i>	<i>Missione</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Destinatari prodotti finali</i>
E1	Contrasto all'evasione nei settori delle imposte indirette e sui redditi	<i>Attività finalizzate a prevenire, ricercare e denunciare le violazioni alle imposte indirette e sui redditi</i>	Clienti esterni
E2	Prevezione e repressione alle violazioni in materia di dogane monopoli accise interessi finanziari dell'unione europea	<i>Attività finalizzate a prevenire, ricercare e denunciare le violazioni alle leggi in materia di dogane, monopoli, accise e interessi finanziari dell'Unione Europea</i>	Clienti esterni
E3	Contrasto alla criminalità e supporto ad autorità giudiziarie	<i>Attività strumentali e di supporto finalizzate a controllo, consuntivazione, archiviazione e supporto tecnico specialistico alle attività di produzione diretta</i>	Clienti esterni
E4	Concorso alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa politico-militare	<i>Attività finalizzate al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa politico-militare</i>	Clienti esterni
E5 E6 E7	Tutela degli altri interessi economici finanziari e patrimoniali dello Stato	<i>Attività finalizzate alla vigilanza sulle disposizioni di interesse politico-economico dello Stato</i>	Clienti esterni
E8	Altre informative e attività di pronto intervento	<i>Altre attività finalizzate a fornire dati e informazioni e attività di pronto intervento</i>	Clienti esterni
E9	Attività di supporto interno ed esterno	<i>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</i>	Clienti esterni

Fig. 19  
 Sistema informativo Siris 1998 della Guardia di Finanza – Tipologie d'impiego della macrotipologia "Attività di esecuzione"

I campi successivi dei codici d'impiego Siris sono finalizzati a soddisfare le ulteriori e più approfondite esigenze di conoscenza dell'OPC e vanno quindi specificati nel momento in cui ne è avvertita l'esigenza.

A titolo d'esempio, si riportano in figura 20 i codici d'impiego Siris della Guardia di finanza in cui è stata articolata a partire dal 1998 la missione istituzionale "E1" (Contrasto all'evasione nei settori delle imposte indirette e sui redditi).

*Sistema informativo Siris 1998*  
*Nomenclatura generale dei codici d'impiego della Guardia di finanza*  
**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
1112.	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)

Fig. 20  
Sistema informativo Siris 1998 della Guardia di Finanza – Codici d’impiego della tipologia “*Contrasto all’evasione nei settori delle imposte indirette e sui redditi*”

#### 9.4 Fase Etpl del consolidamento

La quarta fase, anch’essa eventuale, come la precedente, è detta “del consolidamento”.

Le azioni di maggior rilievo sono rappresentate dalla applicazione “diffusa” delle tecniche di *benchmarking* a fini:

- di individuazione sistematica delle *best practice* a livello nazionale sia per le attività di produzione diretta che per le attività di funzionamento, sia con riferimento ai miglioramenti degli *outcome* annuali di competenza delle OPC;
- di analisi delle “modalità analitiche di lavorazione” che hanno permesso a ciascun *best in class* di conseguire le “prestazioni eccellenti”;
- alla diffusione, a vantaggio di tutti gli altri OPC e dei loro CDR interni, delle modalità analitiche di lavorazione dei *best in class*;
- alla determinazione di “obiettivi numerici” annuali di miglioramento agli OPC che registrano scostamenti significativi dalle prestazioni eccellenti;
- alle conseguenti azioni di *spending review* selettiva, cioè di contenimento dei costi di tipo non lineare.

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.

Le attività erano inquadrare 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<sup>42</sup>.

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

Per la funzione "Gestione del personale sottufficiali appuntati e finanziari", al quale si riferisce l'esempio in figura 21, si è proceduto nel seguente modo:

- a) sono stati acquisiti i dati, rilevate dal Sistema informativo Siris, delle ore/persona (allora denominate ore/uomo) versate nel primo semestre del 1998 nei processi di lavoro relativi agli impieghi "Gestione pesaf" dei Comandi di Legione e Comandi dipendenti (codici F112, F113, F122, F123, F633, F82, F913);
- b) è stata individuata quale determinante di costo (*cost driver*) il dato del personale amministrato calcolato in termini di forza effettiva media presente nel semestre;
- c) sono stati calcolati gli indici di prestazione di ciascun consolidato di Legione dividendo le quantità di ore/persona complessivamente versate nei processi di lavoro "Gestione pesaf" con il la determinante di costo "Forza effettiva media";
- d) è stata redatta la tabella della figura 21;
- e) è stato attestato dalla Direzione di Amministrazione e dai Servizi Amministrativi del Comando generale che gli "Uffici pesaf" della Legione di

---

<sup>42</sup> Si vedano le pagine

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

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



Genova, che ha riportato l'indice di prestazione migliore, hanno un indice di qualità di lavorazione considerato "alto";

- f) sono stati inviati dal Comando generale team di specialisti (nuclei di analisi) per studiare nel dettaglio i processi di lavoro e le soluzioni organizzative concretamente adottate dal best in class (Legione di Genova) per ottenere la prestazione eccellente;
- g) sono state redatte dai nuclei di analisi schede descrittive analitiche delle soluzioni adottate dal *best in class*<sup>43</sup>;
- h) sono state distribuite alle altre Legioni le schede descrittive analitiche delle soluzioni adottate dalla Legione di Genova;
- i) è stata incoraggiata l'emulazione e la comunicazione interna tra gli "addetti ai lavori";
- j) è stata richiesta la segnalazione al Comando generale delle ulteriori soluzioni migliorative eventualmente adottate da altre unità organizzative; 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;
- k) 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 riportata nella figura 22;
- l) 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;
- m) 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 riportata nella figura 22.

---

<sup>43</sup> Le schede di mappatura dei macroprocessi e dei processi di lavoro della funzione "Gestione pesaf" sono disponibili alla pagina <http://www.ficiesse.it/home-page/6859/>;

IMPIEGHI EFFETTIVI  
COMANDI DI LEGIONE  
GUARDIA DI FINANZA

Consuntivo 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. 21

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

La metodologia descritta permette di:

- 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;
- 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*;

- 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.

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

(a) Livello gerarchico "Legioni"	(b) Risultato impieghi 1998	© 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 e destinare ad att. Dir. (g : 1702) <sup>44</sup>
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 <sup>^</sup>	239.552	3.040	185.151	-54.401	212.351	27.200	16
ROMA 18 <sup>^</sup>	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. 22  
Obiettivi numerici in ore/persona da impiegare nella "Funzione Pesaf"  
per l'esercizio 1999

<sup>44</sup> "1702" rappresenta il dato delle ore lavorate mediamente nel 1998 dai militari della Guardia di finanza, che deriva dalla divisione del totale delle ore/persona del consolidato nazionale Siris 1998 (103.503.224 ore, escluse quelle prodotte dagli allievi dei corsi di formazione) per la forza effettiva media dello stesso anno (60.796 unità di personale, sempre esclusi gli allievi dei corsi di formazione).

*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. 23

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

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

## Capitolo 10

### IL PROGETTO ETPL ITALIA TRASPARENTE (*lettura necessaria*)

---

#### 10.1 Il progetto “Italia trasparente”

Come evidenziato nel primo paragrafo del presente manuale, dal 23 dicembre 2016 è operativo in Italia l’istituto dell’*accesso civico generalizzato*. Da tale nuovo strumento prende le mosse “Italia Trasparente”, progetto improntato alle logiche di contabilità economica Etpl che abbiamo descritto nei capitoli precedenti.

Il Progetto Italia trasparente si basa su una serie di “Percorsi di settore” e, all’interno di ciascuna tipologia di Percorso, su “Tavoli di lavoro”.

Per l’anno in corso, sono previsti nove Tavoli di lavoro su “dati meramente numerici” dei settori dell’efficienza organizzativa, della sicurezza, della fiscalità, dei servizi alle imprese e della giustizia e un Tavolo di lavoro sui “documenti”.

S’è già visto<sup>45</sup> quanto sia importante distinguere tra “documenti” e “dati meramente numerici” e come l’importanza della distinzione stia nel fatto che per questi ultimi non venga in rilievo alcun aspetto di *privacy*.

#### 10.2 L’accesso civico generalizzato nei confronti di Anac

Il primo passo del Progetto Italia trasparente è rappresentato dalla richiesta, avanzata ai sensi dell’art. 5, comma 2, del decreto legislativo 33/2013, all’Autorità Nazionale Anticorruzione dei dati della “Tabella degli impieghi” della sua struttura organizzativa relativa al trascorso periodo 1° gennaio – 30 aprile 2017.

La decisione mira a far verificare la legittimità di tal genere di richieste all’Autorità istituzionalmente deputata al controllo dell’attuazione delle normative sulla trasparenza.

La Tabella potrà essere impostata in forma analoga a quella riportata nella figura 24.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE  
Tabella degli impieghi – I quadrimestre 2017  
Consistenza effettiva media ... unità di personale in ... sedi

---

<sup>45</sup> Paragrafi 1.3 e 1.4.

<i>Unità organizzativa</i>	<i>Ore/pers.</i>	<i>% assorb.</i>
1) Presidente	...	...%
2) Consiglio	...	...%
3) Esperto Relazioni internazionali	...	...%
4) Portavoce del Presidente	...	...%
5) Capo Segreteria e Segreteria del Presidente	...	...%
6) Stampa e comunicazione	...	...%
7) Segreteria e staff del Consiglio	...	...%
8) Staff del Presidente – Studi legislazione e commissariamenti	...	...%
9) Dirigente di I fascia in staff	...	...%
10) Nucleo GdF	...	...%
11) Dirigenti in staff	...	...%
12) Segretario generale	...	...%
13) Dirigenti in staff	...	...%
14) Staff del Segretario generale	...	...%
15) Segreteria del Segretario generale	...	...%
16) Affari legali e contenzioso	...	...%
17) Gare e logistica	...	...%
18) Ufficio esercizio sistemi informativi	...	...%
19) Risorse finanziarie	...	...%
20) Unità giuridica N	...	...%
21) Risorse umane e formazione	...	...%
22) Pianificazione e analisi flussi informativi e documentali	...	...%
23) Precontenzioso e pareri	...	...%
24) Standardizzazione documenti di gara	...	...%
25) Osservatorio dei contratti pubblici ed analisi economiche	...	...%
26) Rilevazione e monitoraggio prezzi di riferimento contratti pubblici	...	...%
27) Programmazione Sviluppo Banca Dati, piattaforma digitale, Servizi IT	...	...%
28) Qualificazione stazioni appaltanti	...	...%
29) Vigilanza sulle SOA	...	...%
30) Vigilanza e qualificazione operatori economici	...	...%
31) Vigilanza collaborativa e vigilanze speciali	...	...%
32) Vigilanza lavori pubblici	...	...%
33) Vigilanza contratti di Partenariato Pubblico Privato	...	...%
34) Vigilanza servizi e forniture	...	...%
35) Vigilanza centrali committenza concessioni di servizi	...	...%
36) Sanzioni contratti pubblici	...	...%
37) P.N.A. e Regolazione anticorruzione e trasparenza	...	...%
38) Vigilanza misure anticorruzione	...	...%
39) Vigilanza sugli obblighi di trasparenza ed accesso civico	...	...%
40) Vigilanza sulla imparzialità dei funzionari pubblici	...	...%
41) Denominazione Struttura 32	...	...%
42) OIV	...	...%
43) Camera Arbitrale	...	...%
44) Struttura tecnica permanente di valutazione	...	...%
45) Segreteria	...	...%
46) Organo proc. disciplinari	...	...%
47) Attività di segreteria	...	...%
TOTALI	...	100 %

Fig. 24

Tabella preliminare degli impieghi Autorità Nazionale Anti Corruzione  
[http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anac/docs/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneDegliUffici/Organigramma/2016/Organigramma.Anac.01.12.16\\_new.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anac/docs/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneDegliUffici/Organigramma/2016/Organigramma.Anac.01.12.16_new.pdf)

### 10.3 Il programma 2017

Il Progetto seguirà il seguente programma di massima:

1. attivazione del sito "www.italiatrasparente.it" per la pubblicazione di tutti i documenti e i report del progetto;
2. invio del "Manuale dei Percorsi Etpl 2017-2018" all'Autorità Nazionale Anticorruzione;
3. effettuazione di un primo accesso civico generalizzato nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per ottenere la Tabella degli impieghi delle unità organizzative nelle quali la medesima Autorità è strutturata relativamente al trascorso primo quadrimestre 2017;
4. costituzione degli organismi nazionali e territoriali:
  - a. dei Tavoli di lavoro ALFA, BETA, GAMMA e DELTA, facente parte dei "Percorsi del Settore *Spending review* organizzativa" e riferiti ai dati meramente numerici di funzionamento delle seguenti OPC:
    - Autorità amministrative indipendenti;
    - Municipi del Comune di Roma;
    - Comuni di medie dimensioni;
    - Università statali;
  - b. del Tavolo di lavoro EPSILON, facente parte dei "Percorsi del Settore *Sicurezza*", aventi per OPC Uffici e Comandi provinciali di Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri e riferito ai dati meramente numerici all'andamento del numero dei reati commessi sui territori considerati configurabili quali:
    - Truffe agli anziani<sup>46</sup>;
  - c. del Tavolo di lavoro ZETA, facente parte dei "Percorsi del Settore *Giustizia*", riferito ai dati meramente numerici di quantità e qualità delle *performance* delle OPC:
    - Sezioni Lavoro di Tribunali civili;

---

<sup>46</sup> Si fa riferimento ai reati di truffa e di furto o altri illeciti commessi con mezzi fraudolenti e con destrezza in danno di persone di età superiore a 65 anni di età.

- d. dei Tavoli di lavoro ETA e THETA, facenti parte dei "Percorsi del Settore Fiscalità", aventi per OPC Direzioni e Comandi provinciali e regionali di Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza e riferiti ai dati meramente numerici sulla:
    - Partecipazione dei Comuni all'accertamento;
    - Fiscalità di sostegno e recupero dei *tax gap* di settore;
  - e. dei Tavoli di lavoro IOTA, facenti parte dei "Percorsi del Settore Servizi a operatori economici", aventi per OPC Comuni di grandi e medie dimensioni e relativi ai dati meramente numerici di qualità dei:
    - Tempi di rilascio dei permessi di costruire a imprese edili;
  - f. al Tavolo di lavoro KAPPA, facente parte dei "Percorsi del Settore Documenti", riferito al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sui documenti relativi a:
    - Sostegni finanziari ad Associazioni del Terzo settore;
5. effettuazione di "incontri di formazione" per i volontari delle organizzazioni partecipanti ai Tavoli 2017;
  6. invio del "Manuale dei Percorsi Etpl 2017" alle Pubbliche amministrazioni coinvolte;
  7. invio alle Pubbliche amministrazioni coinvolte delle richieste di accesso civico generalizzato della Fase preliminare;
  8. richiesta alle Pubbliche amministrazioni coinvolte di instaurazione delle procedure di "dialogo cooperativo";
  9. redazione dei "Report preliminari sugli impieghi" redatti sulla base dei dati ricevuti di concerto con ciascuna Pubblica amministrazione coinvolta;
  10. richieste di accesso civico generalizzato per ottenere l'invio delle Tabelle della Fase dell'avvio;
  11. redazione dei "Report dell'avvio" redatti sulla base dei dati ricevuti di concerto con ciascuna Pubblica amministrazione coinvolta;
  12. definizione dei Percorsi e dei Tavoli per l'esercizio 2018.



**10.4 I percorsi dell'efficienza organizzativa**

(...)

**10.5 I percorsi della sicurezza**

(...)

**10.6 I percorsi della giustizia**

(...)

**10.7 I percorsi della fiscalità**

(...)

**10.8 I percorsi dei servizi alle imprese**

(...)

**10.9 I percorsi sui documenti**

(...)

**10.10 Cenni sui percorsi 2018 di altri settori**

(...)