

PARTE PRIMA

La tecnica

1. IL BENCHMARKING

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.

Una dozzina di anni fa, però, 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:

- il benchmarking *competitivo*, svolto utilizzando come parametro di riferimento aziende o organizzazioni concorrenti;
- il benchmarking *funzionale*, svolto utilizzando come parametro di riferimento aziende o organizzazioni non concorrenti, appartenenti a settori e campi diversi di attività;
- il benchmarking *interno*, svolto all'interno della propria organizzazione confrontando le performances delle unità interne che svolgono, sul territorio, le stesse attività.

L'applicazione del benchmarking interno è giustificata dalla considerazione che esistono, nell'ambito di una stessa organizzazione, differenze a volte sorprendenti in processi operativi in apparenza assolutamente identici, causate da molteplici fattori di carattere ambientale, culturale e professionale. Si tratta, allora, di capire perché ciò avviene e prendere a riferimento la prestazione migliore che è stata dimostrata realizzabile in concreto.

La Guardia di Finanza ha iniziato, quest'anno, ad applicare un benchmarking interno con riferimento alle funzioni:

- gestione del personale;
- amministrazione;
- logistica-motorizzazione.

2. LA PROCEDURA ADOTTATA.

Il benchmarking può essere implementato con numerose modalità. Quelle adottate dal Corpo si possono sintetizzare in alcuni passi principali.

In particolare:

- a. si acquisiscono dati, con riferimento a tutte le unità organizzative e al medesimo lasso temporale, su:
 - quantità di prodotto realizzate;
 - qualità della produzione conseguita;
 - quantità di risorse umane, materiali e finanziarie assorbite;
- b. si scelgono i gruppi omogenei di processi di lavoro sui quali appare preferibile iniziare le comparazioni;
- c. viene isolata, per ciascun gruppo omogeneo di processi, una singola variabile (*cost driver*) cercando quella che influenza maggiormente l'assorbimento di risorse¹;
- d. si individua il *best in class*;
- e. vengono inviati *team* di specialisti (nuclei di analisi) per studiare nel dettaglio i processi di lavoro e le soluzioni organizzative adottate dal *best in class* per ottenere la prestazione eccellente;
- f. vengono redatte schede descrittive dei processi e delle soluzioni adottate;
- g. si distribuiscono le schede alle altre unità organizzative;
- h. vengono fissati, nel piano annuale, gli obiettivi di miglioramento alle unità organizzative che registrano i maggiori scostamenti dal *best in class*;
- i. si incoraggia l'emulazione e la comunicazione interna tra "addetti ai lavori";
- j. si esorta la segnalazione al Comando Generale delle ulteriori soluzioni migliorative adottate dalle altre unità organizzative;

¹ Secondo la migliore dottrina aziendalistica è di gran lunga preferibile isolare una sola variabile: la più significativa; perché tale scelta, oltre a semplificare il metodo, impone alle unità organizzative di individuare meglio il loro "focus" operativo. E' chiaro che alcuni processi interni ad una funzione sono influenzati anche da altre variabili; ad esempio, per la funzione "amministrazione delle risorse" è stata scelta, come principale determinante di costo, l'entità dei fondi gestiti (con l'esclusione di alcuni capitoli che non impattano sui processi di lavoro). Le altre determinanti (es.: forza amministrata, pensionati, ecc.) sono state comunque rilevate per essere utilizzate in occasione della verifica dei carichi di lavoro per il dimensionamento dei nuovi organici.

- k. vengono fissati obiettivi di riprogettazione dei processi di lavoro (*reengineering*) ai dirigenti di funzione (Capi Reparto) del Comando Generale da attuare sulla base dei suggerimenti ricevuti.

3. I PROCESSI CRITICI PER LE AZIONI DI BENCHMARKING DEL 1999.

I Reparti del Corpo, auspicabilmente, potranno utilizzare tecniche di benchmarking per tutti i principali processi di lavoro, con riferimento, quindi, sia alle attività indirette (cosiddette di "funzionamento") che a quelle dirette (cosiddette di "esecuzione del servizio").

Ai fini di individuare la prestazione eccellente per ciascuna classe di processi, però, è indispensabile, come spiegato nel precedente paragrafo, disporre di dati in ordine a:

- quantità di prodotto realizzate;
- qualità della produzione conseguita;
- quantità di risorse assorbite,

dati provenienti da sistemi informativi appositamente progettati per la gestione per obiettivi.

Alla data odierna il Corpo dispone di un solo sistema informativo con le caratteristiche richieste, il S.I.Ris. che, come noto, rileva le ore/uomo lavorate per linee di attività; mentre sono in fase di progettazione i nuovi sistemi informativi sulla produzione (S.I.Rend., destinato a sostituire l'attuale sistema STAT), sulla qualità (a partire dai processi di verifica fiscale) e sulle risorse materiali (S.I.Log.).

Peraltro, è stato deciso di iniziare ad impiegare tecniche di benchmarking già a decorrere del 1999, partendo da alcuni processi di funzionamento per i quali sono già disponibili informazioni sufficienti.

Sono state individuate, pertanto, quali *processi critici* per il 1999, tre funzioni caratterizzate da maggiore facilità nella individuazione delle principali determinanti di costo e, contemporaneamente, dalla disponibilità di informazioni sufficienti in punto di adeguatezza della quantità /qualità della produzione versata.

Si tratta dei processi di:

- a. gestione del personale;
- b. amministrazione delle risorse;

c. logistica-motorizzazione.

Tutti processi, quindi, riguardanti attività strumentali e di supporto alla produzione (funzionamento) per i quali il benchmarking viene utilizzato al fine di conseguire i seguenti *principali risultati*:

- (1) svolgere azioni graduali e calibrate di contenimento dei costi di funzionamento, fissando, nel piano annuale, obiettivi di recupero nei confronti delle unità organizzative che si sono maggiormente discostate dal *benchmark*;
- (2) diffondere le tecniche di lavoro utilizzate dall'articolazione eccellente;
- (3) incoraggiare la creazione di *network interni* a livello nazionale tra gli addetti alle medesime lavorazioni;
- (4) acquisire i suggerimenti per la modifica delle regole di lavorazione e per la riprogettazione dei processi da parte dei dirigenti di funzione del Comando Generale (Capi Reparto) competenti *ratione materiae*.

4. L'INDIVIDUAZIONE DELLE DETERMINANTI DI COSTO.

Per poter individuare l'unità organizzativa che ha conseguito la prestazione eccellente nei processi critici, è stato necessario innanzitutto determinare il principale *cost driver*, cioè il fattore al variare del quale i processi di lavoro richiedono un maggiore o minore assorbimento di risorse (nella fattispecie, *risorse umane*, consuntivate da S.I.Ris.).

Sono state considerate come principali determinanti di costo:

- a. la *forza effettiva media*, disponibile dall'archivio S.I.Ris., per la funzione "gestione del personale";
- b. i *fondi finanziari gestiti*, disponibili dalle rilevazioni della Direzione di amministrazione del Comando Generale, per la funzione "amministrazione delle risorse" (con l'esclusione di alcuni capitoli di spesa che non impattano sui processi di lavoro);
- c. il numero di *automotomezzi*, disponibile dalle rilevazioni della Direzione di motorizzazione, per la funzione "logistica-motorizzazione".

5. LA SCELTA DELLE UNITA' ORGANIZZATIVE E DELLE LINEE DI ATTIVITA'.

Una volta individuati i processi di lavoro sui quali applicare la tecnica di benchmarking e le determinanti di costo, è stato necessario accentrare l'analisi sulle unità organizzative e sulle linee di attività da considerare per l'effettuazione delle comparazioni.

L'oggetto di osservazione è stato definito nei *consolidati dei 2[^] Livelli* (quindi, Zone e reparti equiparati), mentre le linee di attività sono state individuate con riferimento ai seguenti codici S.I.Ris.:

a. per la gestione del personale:

- A-N-F112 “Attività relative al personale ufficiali svolte presso Sezioni personale di ogni reparto”;
- A-N-F113 “Attività relative al personale ufficiali svolte presso Gruppi e reparti inferiori”;
- A-N-F122 “Attività relative al pe.s.a.f. svolte presso Sezioni personale e Sezioni meccanografiche di ogni reparto”;
- A-N-F123 “Attività relative al pe.s.a.f. svolte presso Gruppi e reparti inferiori”;
- A-N-F63 “Attività svolte presso Sezioni matricola di ogni reparto”;

b. per l'amministrazione delle risorse:

- A-N-F632 “Attività svolte presso Sezioni conti e cassa di ogni reparto”;
- A-N-F64 “Attività di Sezioni amministrazione e Sezioni amministrazione e materiali di ogni reparto”;
- A-N-F65 “Attività di Brigate amministrative di Gruppi”;
- A-N-F66 “Attività di amministrazione presso reparti inferiori a Gruppo”;

c. per la logistica-motorizzazione:

- A-N-F4121 “Attività relative al servizio motorizzazione svolte presso Sezioni motorizzazione”;
- A-N-F4122 “Attività relative al servizio motorizzazione svolte presso Gruppi e reparti inferiori”

6. L'INDIVIDUAZIONE DELLE PRESTAZIONI ECCELLENTI E LE RILEVAZIONI DEI NUCLEI DI ANALISI.

Successivamente all'individuazione dei livelli organizzativi, delle linee di attività e delle determinanti di costo, sono stati acquisiti dall'archivio S.I.Ris. i dati relativi agli impieghi consuntivati nel corso del primo semestre del 1998.

E' stata predisposto, così, un elenco graduato delle prestazioni di ciascun 2° Livello basato sulle quantità di ore/uomo assorbite nei processi di lavoro delle medesime funzioni.

Da tale graduatoria le prestazioni "eccellenti", quanto ad economicità, sono risultate essere quelle:

- della Zona Ligure (I) per la funzione "gestione del personale";
- della Zona Meridionale-Tirrenica (VI) per la funzione "amministrazione delle risorse";
- della Zona Toscana (X) per la funzione "logistica-motorizzazione".

Sono stati, quindi, costituiti dei *Nuclei di analisi* composti da personale del I Reparto, della Direzione di amministrazione, della Direzione di motorizzazione e dell'Ufficio pianificazione controllo e sviluppo del Comando Generale, supportati da ufficiali frequentatori del primo anno del Corso superiore della Scuola di polizia tributaria.

I predetti Nuclei, inviati alle sedi delle unità risultate eccellenti, hanno svolto le attività appresso specificate:

- a. certificazione dell'eccellenza della prestazione con riferimento, in particolare, alla corretta imputazione nell'archivio S.I.Ris. delle ore effettivamente versate sui processi di lavoro in argomento;
- b. certificazione degli standard quantitativi/qualitativi della produzione sulla base di un livello accettabile;
- c. effettuazione della mappatura di tutti i *macroprocessi* interni alle tre funzioni, intendendo per "macroprocesso" un gruppo omogeneo di processi aventi lo stesso oggetto o la stessa finalità;
- d. effettuazione della mappatura di tutti i *processi* di cui risulta composto ciascun macroprocesso, intendendo per "processo" un insieme di attività elementari temporalmente e logicamente collegate che iniziano con un *input* e terminano con un *output* proveniente/versato ad articolazioni esterne all'unità organizzativa;

- e. stima della *percentuale di assorbimento* di ciascun macroprocesso e processo rispetto al totale delle ore impiegate presso l'unità organizzativa;
- f. individuazione delle *determinanti di costo* di ciascun processo;
- g. descrizione nel dettaglio del flusso delle *attività elementari* che compongono ciascun processo;
- h. apprezzamento delle *soluzioni organizzative e operative* eventualmente adottate per migliorare quantità, qualità ed economicità;
- i. acquisizione dei *suggerimenti*, dagli operatori dell'articolazione interessata, sulle attuali regole di lavorazione che sarebbe conveniente modificare per conseguire maggiore quantità, qualità ed economicità;
- j. acquisizione delle informazioni sui profili matricolari dei militari in forza alla articolazione (con particolare riferimento ai percorsi professionali);
- k. acquisizione delle informazioni sulle possibilità di progettare misuratori quantitativi e qualitativi dei prodotti "strumentali".

7. PRINCIPALI FINALITÀ DELLE RILEVAZIONI

Le informazioni sono state raccolte in schede e altri documenti descrittivi ai seguenti, principali fini:

- a. far conoscere le procedure di lavoro dei *best in class* alle altre unità organizzative, con particolare riferimento a quelle che hanno ricevuto obiettivi di contenimento da raggiungere per il 1999;
- b. stimolare l'emulazione e la comunicazione interna (i cosiddetti "network");
- c. incoraggiare la segnalazione al Comando Generale delle ulteriori procedure e soluzioni, eventualmente adottate in sede locale, in grado di far conseguire miglioramenti qualitativi o maggiore economicità;
- d. consentire l'avvio delle azioni di riprogettazione (reengineering) dei processi di lavoro da parte delle competenti articolazioni del Comando Generale;
- e. acquisire elementi utili all'effettuazione delle operazioni di verifica dei carichi di lavoro per la determinazione dei nuovi organici.

8. IL COLLEGAMENTO CON IL PIANO ANNUALE DEGLI OBIETTIVI.

I risultati delle attività svolte dai Nuclei di analisi sono stati sintetizzati nelle *tabelle di benchmarking* unite alla Determinazione dirigenziale per l'azione amministrativa e per la gestione n. 57000 del 18 marzo 1999, riportate nella terza parte (allegati) al presente volume.

Le tabelle sono composte da colonne aventi i seguenti contenuti:

1^ colonna	Elenco dei 2^ Livelli per indice di prestazione	Sono compresi i Centri di responsabilità di 2° Livello destinatari della Determinazione dirigenziale 57000
2^ colonna	Risultati del consuntivo 1998 nelle linee di attività che costituiscono la funzione considerata	Fonte dei dati: Archivio Siris. L'elencazione è fatta sulla base del costo dei processi in termini di risorse umane (ore/uomo)
3^ colonna	Dati della principale determinante di costo	Per la funzione "gestione del personale" i dati sono rilevati dall'Archivio Siris (forza effettiva media); per le altre funzioni (fondi gestiti e automotomezzi) sono stati rilevati dalle competenti articolazioni del Comando Generale
4^ colonna	Indice di prestazione	Ottenuto dividendo il risultato 1998 per il dato della determinante di costo
Isola in testa alla 4^ colonna	Prestazione di riferimento (benchmark)	Costituita dall'indice di prestazione dell'unità organizzativa certificata dai nuclei di analisi
5^ colonna	Prestazione teoricamente possibile	Ottenuta moltiplicando, per ciascun 2^ Livello, il dato della rispettiva determinante di costo per il benchmark
6^ colonna	Differenza	Costituita dalla differenza tra risultato 1998 e prestazione teoricamente possibile
7^ colonna	Prestazione richiesta per il 1999	E' l'obiettivo quantitativo che i 2^ Livelli che si discostano sensibilmente dal benchmark dovranno raggiungere nel 1999; si chiede soltanto una parte (40%, 17% e 10%) della prestazione teoricamente possibile
8^ colonna	Ore/uomo da recuperare rispetto al 1999	E' sempre l'obiettivo 1999; indica le ore/uomo che ciascun 2^ Livello deve recuperare nel corso dell'anno per ottenere la prestazione richiesta
9^ colonna	Militari equivalenti da recuperare	E' sempre l'obiettivo 1999 tradotto in militari equivalenti, cioè in unità virtuali di personale che dovrebbero abbandonare le linee di attività per ottenere la prestazione richiesta. Il dato si ottiene dividendo le ore/uomo da recuperare per

		il valore delle ore pro capite lavorate nel 1998 da ciascun militare della Guardia di Finanza
--	--	---

E' opportuno evidenziare che la tecnica in argomento consente contemporaneamente di fissare obiettivi di contenimento dei costi indiretti ad un tempo *calibrati* (in quanto rivolti ai 2[^] Livelli che risultino comparativamente meno efficienti rispetto al benchmark, mentre ai migliori si richiede di confermare la prestazione dell'anno precedente) e *graduali* (in quanto si richiede soltanto una piccola parte della differenza tra risultato conseguito nel 1998 e prestazione teoricamente possibile), facendo concentrare l'attenzione dei responsabili soltanto sui processi critici.

Inoltre, è stato possibile inserire nella Determinazione dirigenziale 57000 (stralcio nella Parte terza del presente volume) nuovi obiettivi e azioni strategiche per:

- a. il contenimento dei costi delle risorse umane impiegate in attività di funzionamento (paragrafo 2.3 della Determinazione);
- b. il miglioramento della qualità dei processi di lavoro nelle funzioni oggetto del benchmarking (paragrafo 2.4);
- c. l'individuazione delle unità di personale da riqualificare e riallocare su processi di lavoro diretti (paragrafo 2.5).

9. LE ATTIVITA' DI REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

Dalle rilevazioni dei Nuclei di analisi verranno tratti gli elementi per avviare, già dal corrente anno, le azioni di reingegnerizzazione dei processi di lavoro.

La responsabilità di tali azioni è stata attribuita ai Dirigenti di funzione del Comando Generale competenti *ratione materiae* con la Determinazione n. 59000 del 18 marzo 1999 (allegata nella Parte terza).

All'uopo verranno valorizzati sia i suggerimenti acquisiti dal personale delle articolazioni "eccellenti", sia quelli che perverranno dagli altri 2[^] Livelli. Infatti, con la Determinazione 57000 (paragrafo 2.4) è stato chiesto di segnalare le ulteriori soluzioni e procedure eventualmente adottate in sede locale che si siano dimostrate in grado di far conseguire miglioramenti qualitativi o maggiore economicità nei processi di lavoro in argomento.

Le segnalazioni della specie debbono essere inviate al Comando Generale:

- I Reparto "Personale", per i processi di "gestione del personale";
- IV Reparto "Logistica", per i processi di "logistica-motorizzazione";
- Direzione di amministrazione, per i processi di "amministrazione",

e, per conoscenza, all'Ufficio pianificazione, controllo e sviluppo.

10. TIPOLOGIE DI SCHEDE DI RILEVAZIONE

Le rilevazioni dei Nuclei di analisi sono state effettuate, come detto nel precedente paragrafo 7, a molteplici fini tra i quali:

- a. far conoscere le procedure di lavoro dei *best in class* alle altre unità organizzative, con particolare riferimento a quelle che hanno ricevuto obiettivi di contenimento da raggiungere per il 1999;
- b. stimolare l'emulazione e la comunicazione interna (i cosiddetti "network");
- c. incoraggiare la segnalazione al Comando Generale delle ulteriori procedure e soluzioni, eventualmente adottate in sede locale, in grado di far conseguire miglioramenti qualitativi o maggiore economicità;
- d. consentire l'avvio delle azioni di riprogettazione (reengineering) dei processi di lavoro da parte delle competenti articolazioni del Comando Generale;
- e. acquisire elementi utili all'effettuazione delle operazioni di verifica dei carichi di lavoro per la determinazione dei nuovi organici.

Allo scopo di raggiungere al meglio tali finalità, le schede di rilevazione sono state predisposte in due "versioni":

- una *versione semplificata*, indirizzata al personale in forza alle articolazioni omologhe dei "best in class", utile per conseguire le finalità sub a), b) e c);
- una *versione integrale*, destinata ai Dirigenti di funzione del Comando Generale, utile per conseguire le finalità sub d) ed e).

11. CONTENUTO DELLE SCHEDE DI RILEVAZIONE

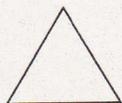
Va premesso che in tutte le schede di rilevazione, in entrambe le versioni, si intende:

- per *macroprocesso*, un insieme di processi di lavoro omogenei con riferimento all'oggetto trattato;
- per *processo di lavoro*, l'insieme modulare di attività elementari che ha inizio da un input proveniente dall'esterno all'unità organizzativa e termina con un output indirizzato all'esterno dell'unità organizzativa;
- per *attività elementare*, la singola azione che fa parte di un processo di lavoro;
- per *flusso delle attività elementari*, il modello predefinito di rappresentazione che elenca e descrive le attività elementari nella loro concatenazione logica e cronologica.

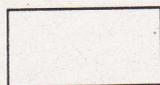
Nel flusso delle attività elementari di processo vengono utilizzati i seguenti simboli:



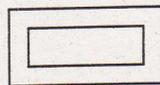
input proveniente dall'esterno dell'unità organizzativa;



azione generica (che non presuppone necessariamente la conoscenza di regole di lavorazione, come, ad esempio, protocollazione, fascicolatura, archiviazione, fotocopiatura, ecc.);



azione tipica di processo (che presuppone la conoscenza di regole di lavorazione e quindi una specifica professionalità);



alimentazione di una banca dati (informatica o tradizionale);



output versato all'esterno dell'unità organizzativa.

In questa sede non verrà illustrato il contenuto delle schede di rilevazione in versione integrale, indirizzate ai dirigenti di funzione del Comando Generale; i relativi modelli sono comunque riportati, per informazione, nella Parte terza.

Le schede di processo in versione semplificata, indirizzate al personale in forza alle articolazioni omologhe a quelle presso le quali sono state effettuate le rilevazioni, si distinguono in:

(1) una scheda iniziale riepilogativa contenente:

- numero dei militari in forza all'articolazione;
- quantità di ore/uomo complessivamente assorbite dai processi di lavoro nel periodo oggetto della rilevazione (I semestre del 1998);
- elenco dei macroprocessi di competenza dell'articolazione;

(2) più schede analitiche raggruppate per singolo macroprocesso contenenti:

- l'elenco dei processi di lavoro che fanno parte del macroprocesso;
- il flusso delle attività elementari per ciascun processo.