

Giuseppe Fortuna

IL MANUALE SEMPLIFICATO DEI “PERCORSI ETPL” 2017

(Efficienza - Trasparenza – Partecipazione – Legalità)



*La rivoluzione gentile
delle pubbliche amministrazioni
nella logica del FOIA*



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

*Non è possibile la buona politica
se non c'è una buona macchina amministrativa*

(Nella foto di copertina, l'atleta messicano Dean Karnazes)

INTRODUZIONE

LA RIVOLUZIONE GENTILE (E IMMEDIATA) DEI PERCORSI ETPL

Nel nostro paese le pubbliche amministrazioni si presentano spesso come vere e proprie “macchine dei misteri”: strutture chiuse, ermetiche, dal funzionamento incomprensibile, talvolta anche ai dipendenti che ci lavorano, figuriamoci a chi proviene dall'esterno come un'organizzazione di cittadini, un'associazione di imprenditori, un assessore, un sindaco e talvolta perfino un ministro.

Eppure, sono passati ben venticinque anni dalla prima legge che s'era detto avrebbe trasformato le amministrazioni italiane nelle “case di vetro” sognate un secolo prima da Filippo Turati. Dopo la 241 se ne sono succedute molte altre. Che hanno separato funzioni e compiti della politica da quelli della dirigenza, che hanno introdotto i concetti di contabilità pubblica economica, che hanno creato dipartimenti, autorità, servizi e organismi interni ed esterni di valutazione e controllo dell'efficienza, dell'efficacia e del rispetto della legalità. Fino ad arrivare al decreto che ha introdotto, con decorrenza 23 dicembre 2016, cioè soltanto pochi giorni fa, il nuovo istituto dell'accesso generalizzato sulla falsariga del *Freedom of information act* statunitense (risalente, però, addirittura agli anni sessanta del secolo scorso).

Occasione che, stavolta, non possiamo permetterci di perdere.

Si tratta di problemi non soltanto italiani, oggetto di un ampio dibattito internazionale che – come da qualche anno viene sottolineato – si collega anche al tema della crisi della *democrazia rappresentativa* al quale faremo cenno in due note di questo nostro lavoro.

Qui ci limiteremo a trattare una visione, un metodo e un percorso che abbiamo chiamato “Etpl”: acronimo di efficienza, trasparenza, partecipazione e legalità.

Ma da dove viene e cos'è esattamente Etpl? È un'applicazione basata, nei suoi fondamenti essenziali, sulla nota teoria della “Gestione per obiettivi o per risultati” (MBO, *Management by objectives* o *by results*) che – val la pena sottolinearlo fin dall'introduzione - parte da un assunto perentorio: ogni organizzazione, non importa se privata o pubblica, tende inevitabilmente a concentrarsi in prevalenza sui risultati attesi definiti in “numeri esatti” (*principio della esattezza numerica degli obiettivi operativi*).

A questo assunto di base il metodo Etpl ne aggiunge altri due: 1) le associazioni di cittadini e delle imprese dei singoli livelli territoriali devono partecipare alla determinazione degli obiettivi e alla valutazione dei risultati ottenuti sui rispettivi territori (*principio della partecipazione degli stakeholder*); 2) gli obiettivi delle amministrazioni centrali vanno stabiliti partendo dalla considerazione degli obiettivi stabiliti per i singoli livelli territoriali (*principio dell'approccio bottom/up nella definizione dei programmi*).

Ma è importante precisare che dietro Etpl non c'è solo teoria ma anche molta "pratica".

Il metodo, infatti, si avvale di esperienze concrete maturate presso amministrazioni pubbliche centrali e locali (in particolare, Guardia di Finanza e Autorità Garante per la protezione dei dati personali) e dagli "Sportelli nazionali Etpl e Anticorruzione" dell'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà (Ficiesse) e si avvale realizzazioni di "negoziazione sociale territoriale" dello Spi Cgil, in diverse Regioni d'Italia, sui temi della legalità, della lotta alla evasione fiscale, dei diritti sociali, dei servizi suggellati da Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2011 con l'Associazione Ficiesse.

Provenienze diverse, quindi, ma pluriennali e concrete, unite per cogliere l'occasione rappresentata dal nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato.

Etpl è una visione, un metodo e un progetto per avviare, in tempi immediati e senza costi, miglioramenti rilevanti e visibili in tempi rapidissimi dell'efficacia e dell'efficienza di ogni pubblica amministrazione in ogni singolo territorio del paese.

Una rivoluzione, quindi, ma una "rivoluzione gentile" nella logica dei *nudge*, gli stimoli positivi che, grazie alla trasparenza di numeri certi, riescono a valorizzare e incoraggiare l'impegno dei moltissimi dipendenti pubblici capaci e di buona volontà e a convincere anche i pochi di indole riottosa.

Questo lavoro è diviso in due parti. Nella prima, dopo un breve cenno all'apertura del sistema Italia alle logiche del Foia, si espongono le logiche generali, le scelte fondamentali e i caratteri del Progetto Etpl e vengono descritte le sue "quattro fasi" (preliminare, dell'avvio, dello sviluppo e del consolidamento). La seconda si occuperà dei cosiddetti "Tavoli Etpl", cioè delle attuazioni concrete che si intende avviare nel primo quadrimestre del 2017 in alcune Regioni e Comuni d'Italia e in settori di rilevante interesse, quali l'efficienza generale delle strutture organizzative, la sicurezza, la fiscalità, la giustizia e alcuni specifici servizi pubblici.

Concludiamo con un'avvertenza. Come è già stato notato, useremo molti termini in lingua inglese. Questo perché si tratta di argomenti e problemi oggetto di dibattito e sperimentazioni in ogni parte del mondo. Invitiamo, quindi, i lettori che si avvicinano per la prima volta a queste tematiche a limitarsi a leggere, almeno in un primo tempo, soltanto la parte testuale memorizzando, in particolare, i termini e i concetti che evidenzieremo in giallo. Chi lo vorrà potrà successivamente passare alla lettura delle note che si trovano a piè di pagina per gli approfondimenti.

Buona lettura e ... buon lavoro a tutti.

P.S.

In allegato al manuale ci sono cinque slide. La più importante è quella che segue: memorizziamola subito.

LE REGOLE FONDAMENTALI ETPL

(1)

Qualunque organizzazione tende a raggiungere soltanto gli obiettivi determinati IN NUMERI ESATTI

(2)

Gli obiettivi numerici vanno assegnati su DENARO, RISORSE e PRODOTTI e non sulle ATTIVITÀ

(3)

Lavorare il più possibile nella logica BENCHMARKING

(4)

Nella gestione conta soltanto il MERITO SOSTANZIALE

PARTE PRIMA

La Visione Etpl

Capitolo 1

LA “SVOLTA TRASPARENZA” DELLA RIFORMA MADIA

1.1 La grande novità dell'accesso civico generalizzato

Dal 23 dicembre 2016, è in vigore nel nostro ordinamento il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, concepito sulla falsariga del *Freedom of information act* (FOIA) statunitense¹, che si aggiunge ai preesistenti accesso civico standardizzato, a sua volta introdotto nel 2013², e all'accesso agli atti introdotto nel 1990 dalla ben nota 241 per la tutela di interessi diretti, concreti e attuali³.

In sintesi, il decreto legislativo 97 del 2016 ha introdotto nel precedente “decreto trasparenza” (il 33 del 2013) il diritto delle organizzazioni civiche e delle associazioni sindacali, di categoria, politiche e culturali⁴:

- di accedere gratuitamente a qualsunque dato e a qualsunque documento detenuto da qualsunque pubblica amministrazione;
- senza dover specificare i motivi della richiesta;
- con richiesta anche per via telematica;
- di ottenere risposta entro 30 giorni.

È importante comprendere fin dall'inizio gli scopi delle riforme del 2013 e 2016. Come dichiarato dalla legge⁵, gli scopi sono quelli di “promuovere la partecipazione degli interessati” attraverso “forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.

Non si tratta, quindi, come molti (specialmente giornalisti) hanno affermato in questi mesi, di uno strumento finalizzato “soltanto” a dare trasparenza per individuare e prevenire favoritismi e corruzioni. È molto di più. Si tratta di uno strumento consegnato alle parti sociali e alle parti civiche attive in ogni singolo territorio del paese per far funzionare bene e sempre meglio ogni singola pubblica amministrazione, sia locale che centrale.

¹ Il Foia ...

² Decreto legislativo 33

³ Legge 241 ...

⁴ 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.

⁵ Art. 1 decreto 33

1.2 Una riforma che pensa “in positivo”

Quindi, la visione in cui si muove questa nuova fase del cammino iniziato 26 anni fa con la legge 241 e continuato con le riforme Bassanini, Brunetta e Severino, è quella di guardare non più e non tanto al perseguimento degli illeciti disciplinari e penali, ma quella di pensare finalmente “in positivo” per migliorare in modo certo, chiaro, visibile e a partire “da domani” la vita dei cittadini, dei dipendenti pubblici e degli esercenti attività d’impresa, professionali e artigiane, in ogni parte del territorio del paese.

Eccola qui la vera novità: cose possibili, da fare insieme, cominciando già da domani mattina.

1.3 Differenza tra concetto di “dati” della normativa sull’accesso civico e concetto di “dati personali” della normativa *privacy*

I decreti 33 e 97 definiscono la trasparenza come “*accessibilità totale su dati e documenti*”. Ma che dobbiamo intendere esattamente per dati e per documenti?

Per **dato** si intende qualunque “informazione elementare di tipo prevalentemente numerico” ed è fondamentale comprendere che non coincide assolutamente con quella di “dato personale”.

Documento è qualunque “supporto”, fisico o informatico, da cui si evinca l’esistenza di un fatto, che descriva un particolare procedimento o che esponga un ragionamento.

Dato personale è invece <<*qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*⁶>>.

Ne consegue che ai fini della normativa sull’accesso civico, i dati personali non riguardano mai “misurazioni fisiche”, carattere che invece identifica i “dati” oggetto di accessi civici, ma sono sempre informazioni riguardanti persone fisiche contenute in “documenti”.

⁶ Art. 4, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali)

Capitolo 2

I CONCETTI FONDAMENTALI

2.1 I concetti di organizzazione pubblica considerata (OPC) e di centro di responsabilità (CDR)

Al centro delle nostre osservazioni c'è l'**OPC**: l'organizzazione pubblica considerata.

Costituisce OPC un qualunque soggetto collettivo che produce di servizi finanziati in tutto o in parte da imposte, tasse e contributi e nel tempo considerato e nel territorio determinato, che può essere l'intero paese o una sua parte, purché esattamente individuata.

OPC può essere, quindi, qualunque organizzazione, di qualunque natura e complessità che utilizza risorse pubbliche, come un ministero, un ente locale, una società partecipata o controllata, una scuola, un ospedale, un ufficio di polizia, un tribunale, un'agenzia, un'autorità amministrativa indipendente, il municipio di un grande comune o altro.

Una OPC è composta da più **centri di responsabilità (CDR)**, rappresentati dalle articolazioni interne alle quali sono attribuiti il potere e la responsabilità di impiegare risorse (umane, materiali e finanziarie)⁷.

Costituiscono, perciò, distinti CDR di una medesima OPC tutte le articolazioni interne, in genere rappresentate nell'**organigramma ufficiale**, che percepiscono una **"retribuzione di posizione"**⁸.

2.2 Il concetto di "obiettivo"

Gli obiettivi sono rappresentati dai risultati che l'organizzazione è incaricata di conseguire⁹ e possono essere numerici o descrittivi.

⁷ CDR è quindi, ad esempio nell'ambito di un Comune, un dipartimento una direzione, un servizio, una posizione organizzativa, un gabinetto, un ufficio di segreteria o altro.

⁸ La retribuzione di posizione, che si distingue da quella di base e da quella di risultato, è (dovrebbe essere) collegata all'assunzione di particolari responsabilità o a rischi nell'impiego di risorse umane, materiali e finanziarie. Come ad esempio nel caso del superiore che risponde del lavoro svolto dai suoi dipendenti, il consegnatario di valori contenuti in una cassa contanti, il responsabile della sicurezza di particolari macchinari, ecc.

In un sistema Etpl sono gli obiettivi espressi in numeri finiti che assumono rilievo essenziale¹⁰.

2.3 I concetti di efficienza, efficacia e qualità

Col il termine "efficacia" si indica la capacità di conseguire i risultati attesi costituenti obiettivi dell'OPC.

"Efficienza", invece, indica la capacità di conseguire tali obiettivi/risultati al minor costo possibile in termini di risorse umane, materiali e finanziarie impiegate¹¹.

Ne consegue che a un giudizio positivo sull'efficacia di una determinata azione amministrativa potrebbe non corrispondere una valutazione altrettanto positiva in termini di efficienza quando, dalle analisi svolte, dovesse emergere che gli stessi risultati avrebbero potuto essere ottenuti con risorse inferiori.

⁹ 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.

¹⁰ La regola riguarda, in particolare, gli obiettivi operativi. Infatti, in sede di pianificazione strategica può essere talvolta utile ricorrere a indicazioni non numeriche per indicare a tutti i membri dell'organizzazione le principali direzioni da seguire. Ma tali indicazioni, all'atto della stesura dei programmi operativi, dovranno comunque tradursi in numeri precisi; diversamente non costituiranno obiettivi in senso proprio, ma mere enunciazioni di principio, inutilizzabili per la reportistica Etpl.

¹¹ 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.

Il concetto di "qualità" si riferisce esclusivamente ai prodotti finali realizzati dall'OPC ed è rappresentata dal livello di soddisfazione del cliente o dei clienti che li ricevono (vgs. paragrafi ...).

2.4 Il concetto di "benchmarking"

Il *benchmarking* è un concetto fondamentale e irrinunciabile dei percorsi Etpl¹².

Si tratta di una metodologia di indagine che aiuta le organizzazioni (sia private che pubbliche) a confrontarsi con le altre omologhe altre del medesimo settore produttivo e per tipologie di processi di lavoro comparabili: processi sia di tipo "diretto" (cioè quelli volti alla produzione dei servizi che costituiscono missioni

¹² *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.

istituzionali della OPC), sia “strumentali e di supporto” (formazione e gestione del personale, amministrazione delle risorse, logistica, indirizzo e controllo, servizi generali).

Il cosiddetto “*benchmarking interno*” è giustificato dalla considerazione che esistono, nell'ambito nelle diverse articolazioni territoriali di una stessa OPC centrale, differenze a volte sorprendenti in processi almeno in apparenza assolutamente identici, causate da molteplici fattori di carattere ambientale, culturale e professionale. Come anche da disfunzioni gravi quali l'assenteismo sistematico e la corruzione.

Si tratta, allora, di prendere a riferimento la prestazione migliore (*best in class*) che è stata dimostrata realizzabile in concreto per individuare nelle prestazioni che se ne discostano i motivi per cui ciò avviene e per dare gradualmente obiettivi numerici precisi di miglioramento (alle OPC e ai CDR che se ne discostano) ai quali collegare in tutto o in parte la retribuzione di risultato.

I percorsi Etpl prevedono l'attuazione di tecniche di *benchmarking* interno nella “fase del consolidamento (capitolo ...). 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

2.5 I concetti di “merito formale” e di “merito sostanziale” (rinvio)

I concetti di “merito” vengono affrontati nel successivo capitolo 5.

Capitolo 3

LE SEI “DIMENSIONI MINIME COMUNI” PRESENTI IN QUALUNQUE SOGGETTO PUBBLICO

3.1 Le dimensioni minime comuni esterne: tempo, territorio, outcomes

In qualunque organizzazione pubblica, qualunque siano le sue missioni istituzionali, assumono sempre un rilievo ed essenziale per i sistemi Etpl sei “dimensioni”, che per questo vengono definite “minime comuni”.

Le prime tre sono “esterne” all’OPC e sono rappresentate:

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	
		<div style="border: 2px solid blue; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> QUESTURA DI AAA </div>	
<div style="background-color: #90EE90; padding: 5px; width: 100%;"> PROVINCIA DI AAA </div>			

TERRITORIO

Fig. 1

Esempi di dati di outcome dell’OPC Questura di AAA

- dal “territorio” in cui l’OPC svolge le sue funzioni;
- dal “tempo”, espresso in anni, in cui si svolgono le attività;
- dall’andamento (espresso in numeri) dei “fenomeni socioeconomici”, o outcomes, di competenza dell’organizzazione pubblica considerata.

Le prime due dimensioni (territorio e tempo) sono fondamentali giacché, per poter attivare processi di miglioramento, bisogna assolutamente disporre di dati

disaggregati per singoli contesti territoriali e di report di periodo (report Etpl) continui¹³.

Nell'esempio in figura 1, in cui l'organizzazione pubblica considerata è la Questura di AAA¹⁴:

- a) il "dato tempo" è rappresentato dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 (fino alla data della rilevazione);
- b) il "dato territorio", dalla circoscrizione della Provincia di AAA;
- c) il "dato *outcomes*" è rappresentato dal numero di reati denunciati¹⁵ nella provincia di AAA¹⁶ nell'esercizio in corso e in quelli precedenti.

Come vedremo, la sola serie storica di alcuni dati di *outcome* è già di per sé stessa in grado di fornire a qualunque soggetto, specialmente interno, ma anche esterno all'OPC, informazioni precisissime, certe e comparabili (nella logica del *benchmarking*) per svolgere analisi oggettive, documentate e incontrovertibili sulle *performance* ottenute dall'OPC considerata¹⁷.

3.2 Le dimensioni minime comuni interne: prodotti, clienti, organigramma

Le dimensioni minime comuni "interne" a qualunque OPC sono:

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Numero che non necessariamente corrisponde a quello dei reati commessi.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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"¹⁷ 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).

- 4) **i "prodotti", o *outputs*, dei processi di lavoro (attività), intendendo per tali i soli risultati "finali" (e non quelli intermedi) dei processi di lavoro realizzati dai singoli CDR dell'OPC.**

ATTENZIONE

I *semilavorati interni*, quelli cioè realizzati da un CDR e da questi "versati" a un altro CDR, ugualmente interno, non sono considerati "prodotti finali" e quindi non costituiscono mai *outputs*.

- 5) **i "clienti" destinatari di tali *outputs*, distinti tra "clienti esterni", detti "*stakeholders*", cioè portatori di interessi¹⁸, e "clienti interni"¹⁹, rappresentati dai CDR dai dipendenti della stessa OPC;**
- 6) **l' "organigramma" della struttura organizzativa.**

3.3 Notazione sull'oggetto "prodotti" (*outputs*)

Continuiamo nell'esempio proposto per comprendere bene questi pochi concetti essenziali. Come evidenziato in figura 2, nell'OPC "Questura di AAA", tra le "n" macrotipologie di prodotti a clienti esterni, se ne possono sicuramente individuare le seguenti quattro: sicurezza pubblica, prevenzione degli illeciti, repressione della criminalità, servizi ai cittadini.

¹⁸ Nell'esempio in figura 2: a) i clienti dei servizi indivisibili sono rappresentati da tutti i cittadini residenti o domiciliati nella provincia di AAA che sono soddisfatti della oggettiva e generale maggiore sicurezza conseguente alle migliorate *performance* della locale Questura; b) i clienti dei servizi divisibili sono rappresentati dalle singole persone offese che hanno subito i reati di borseggio, scippo, furto e truffa, ognuno dei quali sarà soddisfatto della qualità del servizio ricevuto soltanto se verranno individuati, perseguiti e condannati i responsabili dello specifico fatto di reato commesso nei suoi confronti; c) il cliente istituzionale della Questura di AAA sarà il Pubblico Ministero della Procura della Repubblica di AAA, che sarà soddisfatto dei "semilavorati" ricevuti (verbali di sequestro, verbali di arresto, comunicazioni di notizia di reato e tutti gli atti investigativi compiuti dalla polizia giudiziaria) se saranno di qualità adeguata a consentirgli di perseguire gli autori di ciascun singolo reato denunciato.

¹⁹ Prodotti finali (*outputs*) a clienti "interni" sono, ad esempio, la posta in arrivo o in partenza protocollata dall'ufficio protocollo, i report dell'ufficio informatica, i report dell'ufficio controllo di gestione, ecc.). Oppure, i singoli dipendenti quando ricevono dal Cdr "Amministrazione delle risorse" il pagamento di stipendi o indennità, oppure quando consumano un pasto prodotto dal Cdr "Mensa interna". La qualità degli *output* a clienti interni si misura con modalità analoghe a quella dei prodotti a clienti esterni, cioè prendendo generalmente in considerazione il "grado di soddisfazione" di chi riceve il servizio. Ad esempio, saranno considerati di qualità eccellente: il prodotto "stipendi" se gli importi saranno pagati in modo esatto, cioè senza errori, ed esattamente alle date previste; il prodotto pasto, se saranno serviti cibi di qualità a prezzi contenuti.

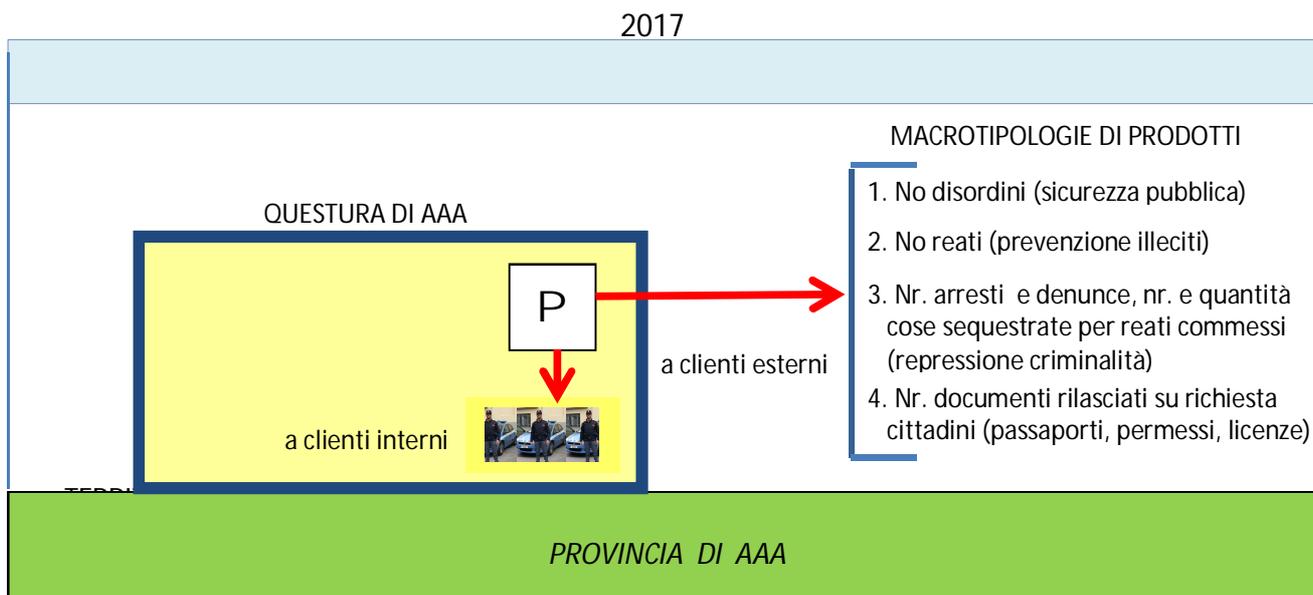


Fig. 2

Macrotipologie di prodotti e tipologie di "prodotti a clienti esterni" della Questura di AAA

3.4 Notazioni sull'oggetto "clienti esterni"

È opportuno evidenziare come gli *output* a clienti esterni possono a loro volta riferirsi a tre diverse tipologie di beneficiari: i "clienti istituzionali"²⁰, i "clienti di servizi divisibili"²¹ e i "clienti dei servizi indivisibili"²².

²⁰ I clienti istituzionali sono rappresentati dalle istituzioni che ricevono dall'OPC il prodotto "semilavorato" che forma la base delle lavorazioni istituzionali successive affidate alla loro competenza. Ad esempio, l'Agenzia delle entrate della città di BBB è "cliente istituzionale" della Tenenza della Guardia di Finanza della stessa città quando riceve il processo verbale di constatazione di una verifica fiscale eseguita dal Comando per procedere alla redazione del successivo verbale di accertamento. La qualità dell'output ricevuto dall'OPC Guardia di Finanza di BBB sarà valutata dall'ufficio con riferimento alla qualità delle contestazioni contenute nell'atto che il Comando ha trasmesso e alla conseguente sostenibilità del verbale di accertamento prodotto successivamente dai funzionari dell'Agenzia con particolare riferimento alla sua sostenibilità in giudizio.

²¹ I servizi pubblici sono divisibili quando ne usufruiscono utenti singolarmente individuati. Sono, ad esempio, destinatari di *output* divisibili i singoli pazienti in cura presso un ospedale pubblico (i cosiddetti "clienti in pigiama"), o i cittadini che chiedono il passaporto a un ufficio di Polizia per potersi recare all'estero, o le imprese e i contribuenti che hanno diritto 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.

La presenza di tutte o soltanto di alcune tipologie di destinatari dipende dalla tipologia di missione istituzionale e dalla tipologia di *output*. Ad esempio, come mostra la figura 3, i prodotti della tipologia "Arresti, denunce, sequestri" di un'OPC "Questura" sono realizzati nell'interesse di tutte e tre le tipologie di clienti.

2017

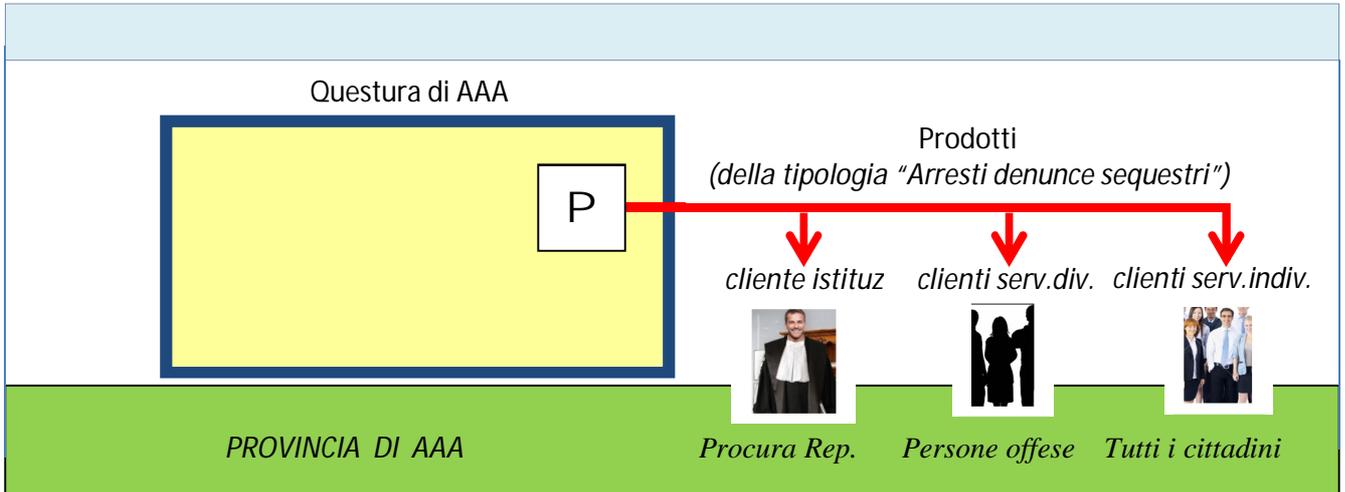


Fig. 3
Tipologie di clienti dei prodotti "Arresti denunce sequestri" della Questura di AAA

2017

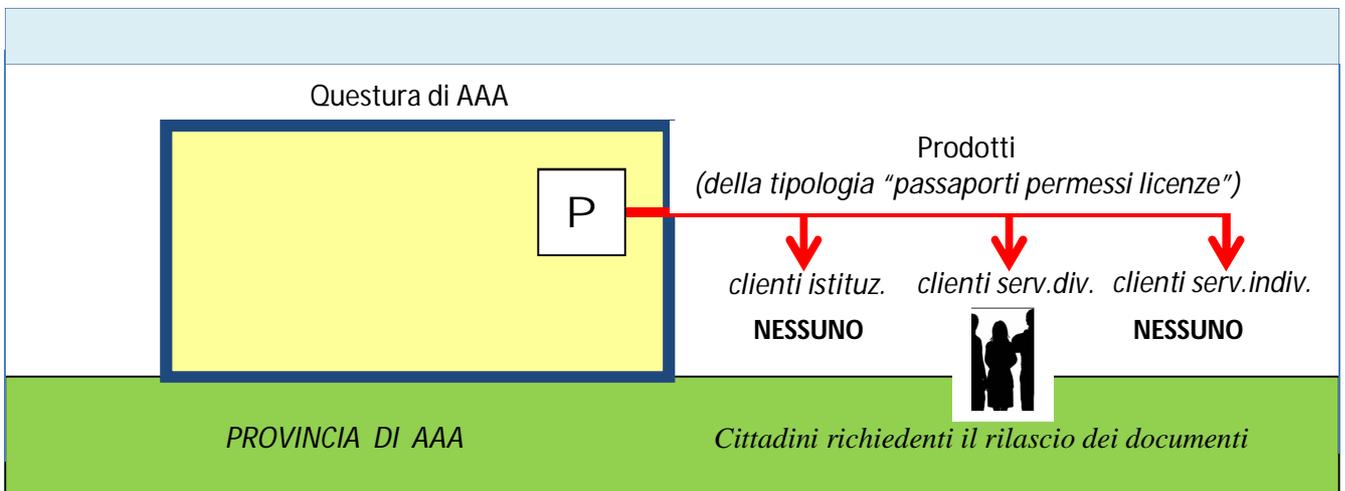


Fig. 4
Tipologie di prodotti e di clienti della Questura di AAA

²² I clienti dei servizi indivisibili sono tutti i cittadini che abitano e operano nel territorio considerato. 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.

Viceversa, la figura 4 mostra come i prodotti della tipologia “Servizi ai cittadini” (passaporti permessi, licenze, ecc.), costituendo “servizi divisibili”, si riferiscono ai singoli cittadini che tali documenti hanno espressamente richiesto e non a tutti gli altri.

3.5 Notazioni sull’oggetto “organigrammi”

Gli organigrammi, come detto, sono rappresentazioni in forma di schema e/o in forma grafica della struttura dell’organizzazione considerata che indica le articolazioni funzionali interne, cioè i centri di responsabilità (CDR), le loro denominazioni, i compiti e le responsabilità loro assegnate e la collocazione gerarchica e funzionale di ciascuna rispetto tutte le altre. In genere, il grafico è costituito da forme rettangolari, collegate tra loro da linee verticali per gli organi c.d. “organi di line”, quelli che sono tra di loro in relazione gerarchica, e da linee orizzontali per i cosiddetti “organi di staff”, quelli cioè che hanno funzioni di supporto a organi di *line* (ad esempio, segreterie e uffici di gabinetto).

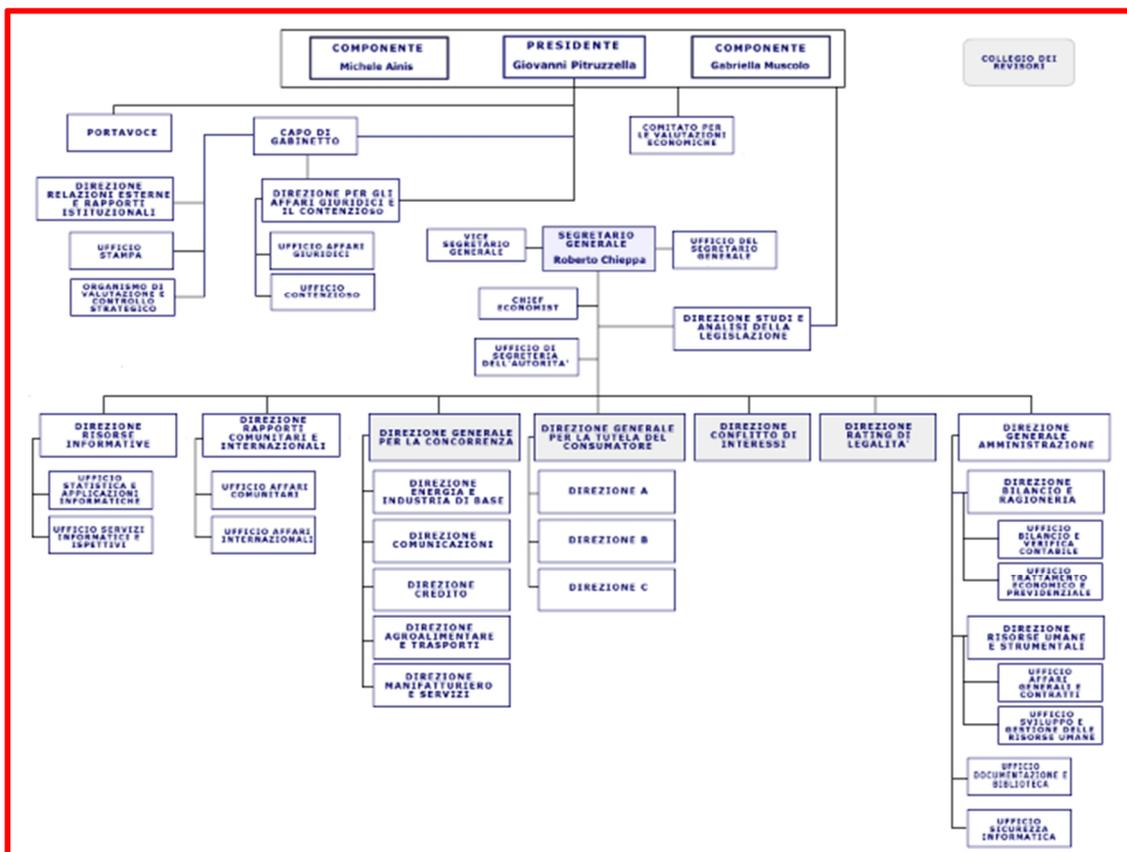


Figura 5

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

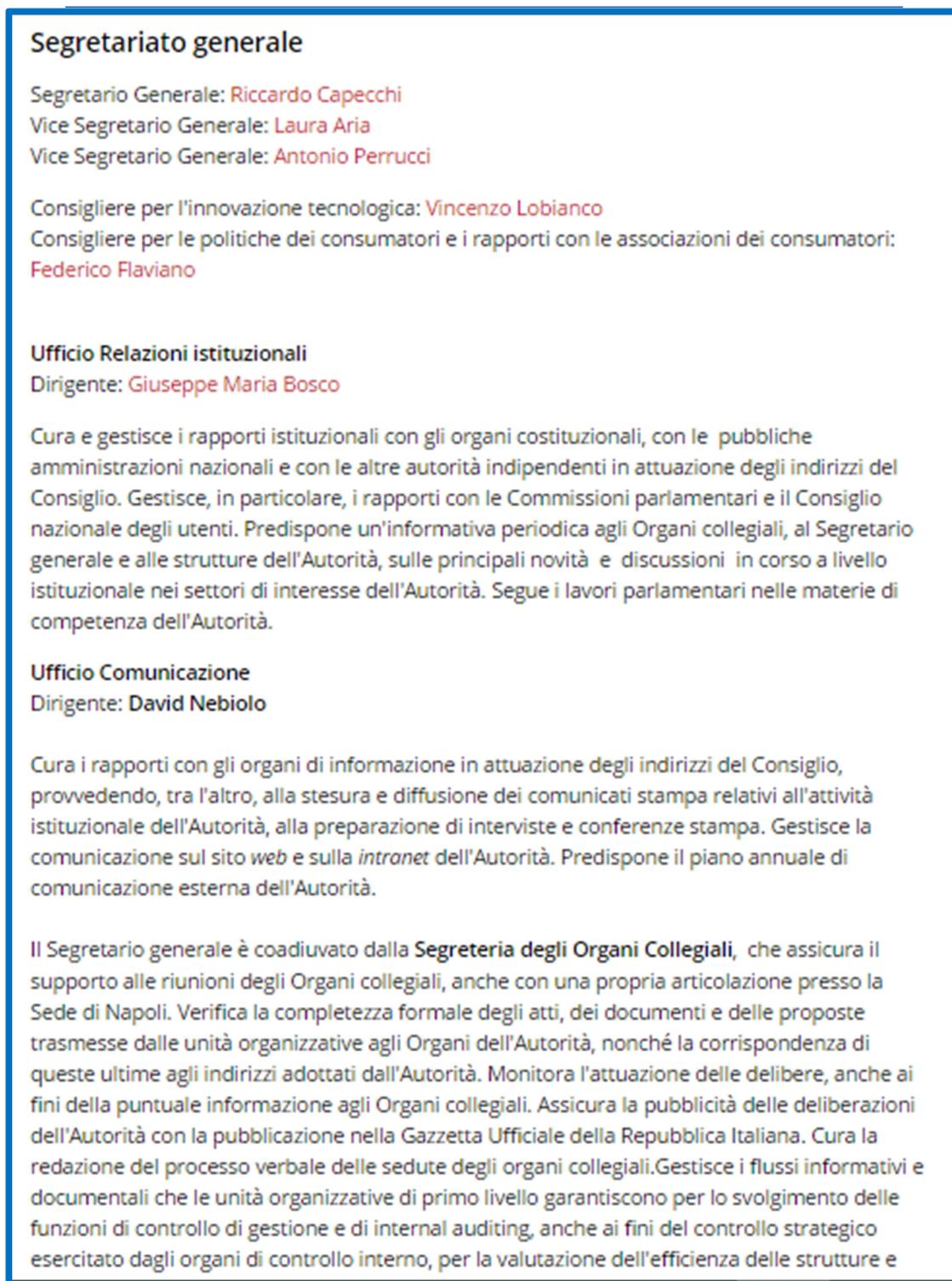


Fig. 6

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

Capitolo 4

LE REGOLE DI BASE ETPL

4.1 L'osservazione fondamentale: contano gli obiettivi annuali espressi in numeri precisi

L'osservazione fondamentale da cui parte Etpl è la seguente: ogni organizzazione, non importa se pubblica o privata, di fatto si concentra davvero soltanto sulle attività i cui risultati attesi sono espressi da obiettivi espressi in numeri precisi e completi²³.

Si può anzi affermare che un'organizzazione pubblica è matura quando al suo interno si è consolidata la "cultura della misurazione e della completezza delle rilevazioni"²⁴.

Ciò non vuol dire misurare il superfluo. Vuol dire, anzi, esattamente il contrario: **va misurato soltanto ciò che è utile**, per evitare di disorientare i dipendenti di ogni livello soffocandoli con quantità abnormi di dati scarsamente significativi.

Il manager Etpl, infatti, molto più del manager tradizionale, ha "fame di dati"; ma non vuole una massa ipertrofica di informazioni, ne vuole poche, semplici informazioni e di elevatissima attendibilità, quelle giuste, che gli permettano di dimensionare il *feedback* sugli obiettivi numerici dei programmi operativi.

²³ È bene specificare che la regola riguarda tecnicamente più gli obiettivi operativi che non quelli strategici. Infatti, nella definizione annuale e triennale degli obiettivi generali (fase della pianificazione strategica) può essere talvolta utile ricorrere a indicazioni non numeriche per indicare, in modo semplice e immediato, a tutti i dipendenti dell'organizzazione le direzioni principali che tutta "la squadra" deve sforzarsi di seguire. Ma tali indicazioni, all'atto della stesura dei programmi operativi, dovranno comunque sempre tradursi in numeri precisi o non costituiranno obiettivi in senso proprio, ma mere enunciazioni di principio, inutilizzabili ai fini dell'MBO.

²⁴ Altri concetti di rilievo sono le distinzioni tra obiettivi strategici e obiettivi operativi e obiettivi dei manager di "line" e di "staff". Gli *obiettivi strategici*, o *generali* coincidono normalmente con le missioni istituzionali dell'OPC e la loro determinazione appartiene alla responsabilità dell'autorità politico-amministrativa, che li definiscono, in genere per anno e per trienni, in dialettica con il dirigente generale dell'OPC di cui ha le responsabilità di indirizzo. Gli *obiettivi operativi* o *di piano*, sono i singoli risultati attesi da ciascun singolo livello gerarchico e funzionale dell'OPC e da ciascun singolo CDR interno all'OPC, la cui sommatoria coincide con gli obiettivi strategici generali dell'istituzione considerata. Un'ulteriore distinzione si opera tra *obiettivi dei manager di "line"*, che sono i dirigenti operativi preposti ai centri di produzione, cioè alle articolazioni dell'organizzazione deputate al conseguimento dei risultati finali dell'organizzazione, e *obiettivi dei manager di "staff"*, rappresentati dai dirigenti preposti alle strutture di supporto dei manager di *line*, o preposti alle articolazioni deputate ad attività strumentali e di supporto agli organi di *line*.

Indicazioni generiche e indefinite, quali “aumentare la produzione”, “migliorare la qualità”, “diminuire in modo significativo i costi di funzionamento”, “aumentare l’impegno dei *team* di processo” ecc., se non vengono espresse in dimensioni numeriche precise e corrispondenti alla realtà non hanno alcun effettivo rilievo nella gestione²⁵.

ATTENZIONE

Costituiscono perciò “obiettivi Etpl” soltanto i miglioramenti attesi che siano all’un tempo: espressi in numeri esatti e finiti; riferiti a dimensioni (costi, tipi di prodotto e outcome) definite; attribuiti a CDR individuati; da conseguire in termini temporali precisi.

4.2 Gli oggetti misurabili con numeri certi della prospettiva Etpl

A questo punto, il problema diventa decidere “cosa” convenga misurare e “come farlo in concreto”: momenti che rappresentano, per i motivi detti, i passaggi di maggiore criticità (e interesse) della prospettiva Etpl.

Infatti, come detto, informazioni errate o inadeguate portano inevitabilmente a scelte gestionali altrettanto errate o inadeguate, con l’aggravante che essendo Etpl un sistema di gestione “che funziona”, l’OPC diventa particolarmente efficace nel perseguire risultati effimeri, sbagliati e talvolta addirittura dannosi²⁶.

Per qualunque soggetto pubblico, sono teoricamente misurabili, e quindi possono costituire “obiettivi”, la dimensione “esterna” degli *outcomes* e, come mostra la figura 7, le dimensioni “interne” del denaro, delle risorse, delle attività e dei prodotti (*output*).

4.4 Il denaro

Il primo oggetto di misurazione certa è, senza dubbio, alla stregua delle organizzazioni orientate al mercato:

²⁵ Si veda in merito quanto espresso nella precedente nota 6.

²⁶ Peraltro, quando il vertice commette errori nei momenti dell’individuazione dei fenomeni da misurare e nelle modalità di misurazione, si assiste spesso alla creazione e all’introduzione, da parte dei singoli CDR dipendenti, di autonomi informativi autonomi che producono “asimmetrie informative”.

1) **il denaro.**

Nelle organizzazioni pubbliche, però, a differenza di quelle private, la dimensione finanziaria riguarda soltanto il momento dell'acquisto dei fattori della produzione e non anche il momento della consegna dei prodotti ai loro destinatari (clienti istituzionali, clienti dei servizi divisibili e clienti dei servizi indivisibili)²⁷.

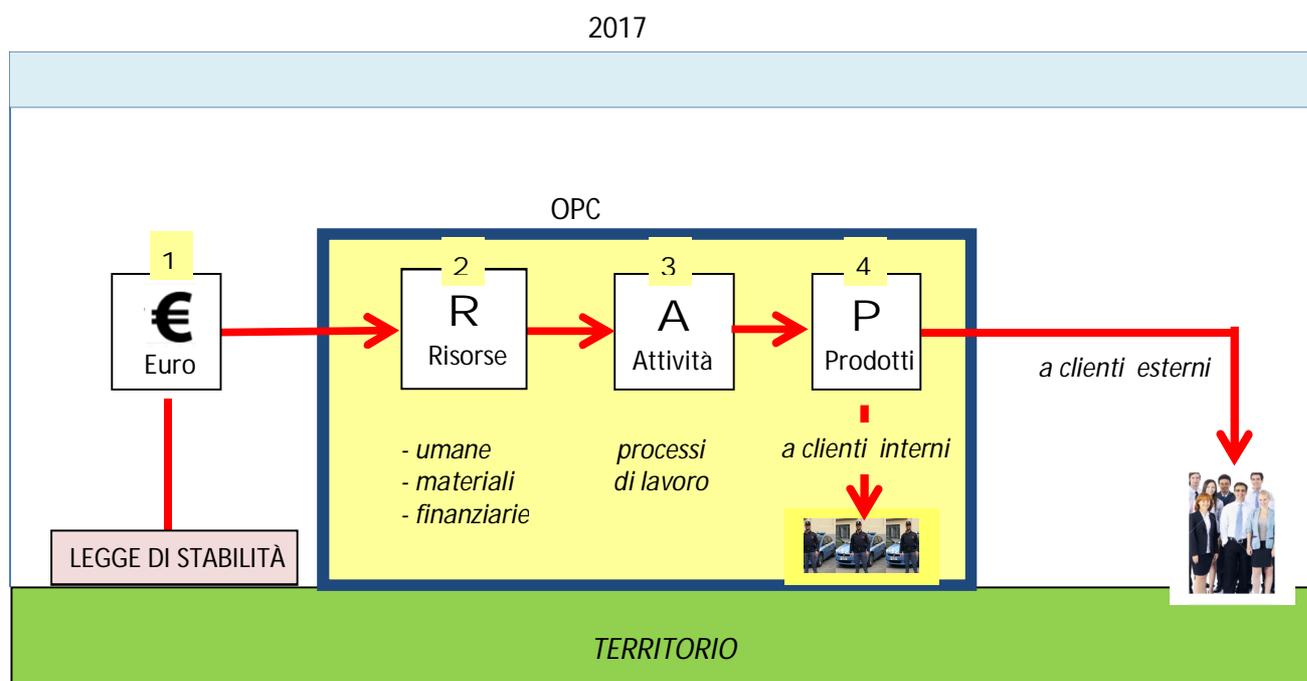


Fig. 7
I quattro oggetti misurabili con numeri certi

4.3 L'insufficienza delle contabilità meramente finanziarie

È questo uno dei principali problemi che Etpl risolve: la differenza che sussiste tra la "certa" (in quanto esattamente misurabile) attendibilità della *contabilità pubblica finanziaria sui costi* sostenuti dall'OPC e la "incerta" (in quanto parziale e

²⁷ Le organizzazioni che producono beni e servizi destinati alla vendita sul mercato hanno un grande vantaggio rispetto alle organizzazioni pubbliche. Infatti, i costi iniziali per l'acquisto dei fattori dei processi di produzione e i ricavi finali delle vendite dei beni e dei servizi prodotti sono espressi nella stessa misura numerica rappresentata, appunto, dal denaro. Per una pubblica amministrazione non è così. Infatti, mentre da un lato continua ad esserci, come per le aziende, una esatta *dimensione finanziaria* per gli acquisti dei fattori della produzione, dal lato opposto, quello della produzione, quello dei servizi pubblici prodotti e degli *outcomes*, c'è una *dimensione meramente economica*, assolutamente non traducibile in denaro.

autoreferenziale) *contabilità economica sui risultati ottenuti*, peraltro, in ambiti territoriali tra loro diversissimi²⁸.

Se poi alle pubbliche amministrazioni vengono assegnati, peraltro enfatizzandoli, obiettivi numerici assolutamente esatti soltanto in termini "spending review di tipo lineare", cioè di riduzione indistinta e indiscriminata dei costi di funzionamento a fronte di nessuna considerazione altrettanto numerica della quantità e qualità delle produzioni realizzate, il risultato sarà l'inevitabile penalizzazione proprio delle amministrazioni più efficienti.

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

D'altra parte, come mettono in evidenza molti autori²⁹, sono questi i problemi che incontra la democrazia rappresentativa in un'era caratterizzata, come la nostra, da

²⁸ <<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.>> (G. Taccalozzi, 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/>).

²⁹ <<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

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

4.5 Altre dimensioni e oggetti misurabili

Come visto, oltre al denaro, gli altri oggetti³⁰ e dimensioni misurabili con “numeri certi” in qualunque organizzazione pubblica sono:

- 2) i “**fenomeni socioeconomici**” del cui andamento l’OPC è istituzionalmente competente;
- 3) i “**prodotti finali**” (a clienti esterni e a clienti interni) realizzati dall’OPC che hanno influito sull’andamento di tali *outcomes*;
- 4) le “**attività**”, da cui tali *outputs* sono scaturiti;
- 5) le “**risorse**” (umane, materiali e finanziarie) che tali processi di lavoro hanno assorbito.

Quali di questi tre oggetti convenga numericamente misurare è la scelta centrale della visione Etpl.

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 “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, 202). 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) (Hauptman 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>>. R. Lewanski, La Prossima Democrazia 2016, 4-6.

³⁰ Teoricamente, infatti, qualunque oggetto, dimensione e informazione può essere espressa in numeri esatti

4.6 La decisione Etpl di non misurare numericamente le (e quindi non porre obiettivi sulle) “attività”

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 CDR³¹.

Viceversa, Etpl non ritiene opportune alcuna misurazione numerica dei “processi di lavoro”.

4.6 I gravi difetti delle misurazioni numeriche dell’oggetto “processi di lavoro”

A differenza di Etpl, molti altri sistemi di contabilità economica procedono a misurare con “numeri finiti” anche l’oggetto “attività”³².

Si tratta di un approccio molto costoso che può funzionare solo ed esclusivamente nelle organizzazioni in cui sussiste anche la dimensione finale “ricavi”, espressa anch’essa in denaro.

Nelle pubbliche amministrazioni, la decisione di procedere alla misurazione numerica delle attività comporta numerosi difetti legati:

- a) 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;

³¹ Come vedremo nel successivo capitolo ..., quanto all’oggetto “risorse”, i percorsi Etpl si limitano, nella fasi preliminare, dell’avvio e dello sviluppo, alla esatta misurazione numerica delle sole ore/persona e non anche delle risorse materiali (beni strumentali e materiali di consumo) e delle risorse finanziarie, che continuano ad essere rispettivamente gestite dai sistemi logistici e dai sistemi di contabilità finanziaria.

³² 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.

- 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;
- b) al conseguente **"rischio di perseguire risultati apparenti"** del tutto scollegati dall'effettivo miglioramento degli *outcomes* sui singoli territori;
- c) ai **"notevoli costi"** per continuare a pagare la gestione dei sistemi alle società di consulenza esterna che li hanno progettati e attuati.

Appare del tutto sconsigliabile, pertanto, mettere misuratori sulle 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 complessità³³.

I "contatori fisici Etpl" vanno collocati soltanto sulle dimensioni, altrettanto "fisiche", degli outcome, degli output e delle risorse impiegate piuttosto che sulla dimensione delle "attività".

4.7 L'importanza per ogni pubblica amministrazione di analizzare i processi di lavoro senza soluzione di continuità

Ciò non vuol dire trascurare l'importanza di svolgere analisi sui processi lavorativi. Vuol dire, anzi, esattamente il contrario.

L'esigenza, infatti, di esami continui sulle attività rappresenta il tema centrale della gestione di ogni pubblica amministrazione, perché è proprio dalla continuità delle analisi dei processi di lavoro, dalla capacità di imparare dai migliori (*best in class*) e

³³ Ma c'è anche un altro rischio. Infatti, la scelta di misurare le attività potrebbe indurre l'ulteriore effetto perverso della deresponsabilizzazione dei dirigenti, ai quali nulla potrà essere contestato se riescono a dimostrare di essersi attenuti scrupolosamente alle istruzioni ricevute e di aver controllato con zelo il rispetto dei tempi previsti (più o meno arbitrariamente) negli standard determinati dall'organizzazione. In altri termini, chiamare il management a concentrarsi sulle *attività* piuttosto che sui *prodotti* può determinare il conseguimento, attraverso il rispetto di standard virtuali, di un'efficienza e di un'efficacia altrettanto virtuali, inesistenti nella realtà.

dai conseguenti interventi di razionalizzazione delle strutture organizzative e di formazione e professionalizzazione dei lavoratori addetti ai singoli processi che si generano i miglioramenti continui in termini di aumento di produttività, di qualità, di controllo dei costi (*spending review* selettiva e non lineare) e di miglioramento degli *outcome* 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) quando manifestano i loro effetti (fisici) su prodotti e risorse e non attraverso moduli cartacei di inevitabilmente incerta, dubbia e molto spesso fantasiosa e comunque incomprensibile attendibilità.

Capitolo 5

I CONCETTI DI “MERITO FORMALE” E DI “MERITO ETPL”

5.1 Il merito Etpl

In italiano, “merito” è un termine polivalente (per non dire ambiguo).

Nella dimensione che qui ci interessa, che è la valutazione del lavoro svolto da una OPC, un CDR o anche un singolo pubblico dipendente, il “merito” deve considerare contemporaneamente due dimensioni:

- la *dimensione numerica*, rappresentata dai risultati conseguiti dal dipendente, o grazie alla collaborazione del dipendente, in termini di efficacia (è stata prodotta la quantità di servizi attesa), di efficienza (è stata prodotta impiegando risorse umane, materiali e finanziarie adeguate e non sproporzionate) e di qualità (sono state soddisfatte le esigenze dei destinatari dei servizi realizzati e non si sono verificati disservizi o se ne sono verificati in numero accettabile);
- la *dimensione temporale*, normalmente rappresentata dall'anno.

La prima conseguenza pratica di quanto appena detto è che poiché stiamo parlando di numeri conseguiti in periodi di tempo esattamente individuati, **non è assolutamente detto che chi è stato meritevole nel trascorso anno 2016 lo sia anche nel 2017. E infatti non sarà meritevole se non raggiunge gli obiettivi (numerici) concordati e indicati dai livelli superiori per l'esercizio in corso.**

Nella visione Etpl, perciò, “merito” non è mai il possesso di capacità teoriche, come quelle previste per svolgere sterminate funzioni rappresentate da titoli di studio o abilitazioni professionali necessari per essere ammessi a svolgere quella determinata funzione, ma è il riuscire a “portare a casa” effettivamente e concretamente i risultati “numerici” di efficienza, di efficacia e di qualità stabiliti come “obiettivi” per l'anno considerato.³⁴

³⁴ Facciamo un esempio per spiegare meglio queste differenze. Sei un bravissimo studente della facoltà di giurisprudenza, ti sei laureato con 110 e lode, hai vinto il concorso in magistratura classificandoti al primo posto in Italia e ti hanno nominato sostituto procuratore della Repubblica di una città importante. In questo caso si può ben dire che hai “meritato” di vincere il concorso e di diventare giudice. Ma non è questo il merito tecnico/gestionale che qui ci interessa perché non è detto che sarai anche, per ciò solo, un buon pubblico ministero. E infatti “meriterai” di far carriera se, ANNO DOPO ANNO, dimostrerai di saper dirigere indagini acquisendo prove di qualità che portino alla condanna dei veri responsabili dei reati che saranno stati commessi nel circondario del Tribunale dove lavori. Così, se sei un ispettore della

Quindi, una cosa è il merito formale rappresentato dai titoli e dalle specializzazioni necessari per vincere un concorso esterno o interno e per svolgere determinate funzioni nella OPC o nel CDR, cosa del tutto diversa è il merito sostanziale costituito dalla sostanza dei risultati numerici effettivamente conseguiti nell'anno preso in considerazione ai fini della "retribuzione di risultato" e delle "progressioni di carriera" interne.

Guardia di Finanza addetto ad una "Sezione verifiche tributarie" (quindi, un CDR incaricato di realizzare output a clienti esterni), che tu abbia una o tre lauree o che tu sia revisore legale dei conti o in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, non ha e non deve rilievo alcuno sotto il profilo del merito inteso in senso tecnico/gestionale. Avrà rilievo che, grazie (o anche grazie) a te: a) quella Sezione verifiche tributarie abbia concluso nell'anno considerato il numero di verifiche assegnato; b) abbia individuato soggetti che hanno effettivamente evaso il fisco; c) abbia concluso nei tempi previsti le verifiche tributarie nei loro confronti; d) abbia ottenuto risultati in termini di contestazioni tributarie (ché altrimenti c'è stato un difetto nel momento della programmazione); e) abbia ottenuto i risultati attesi in termini di qualità (misurabili dai "clienti esterni istituzionali" rappresentati dai funzionari dell'Agenzia delle entrate che riceveranno il "semilavorato" verbale di constatazione delle violazioni prodotto dall'OPC Guardia di Finanza e redigeranno il "prodotto finale" del verbale di accertamento). Se invece sei un ispettore Gdf che lavora in una Sezione personale (quindi, un CDR incaricato di realizzare output a clienti interni), sarai meritevole se al termine dell'anno considerato la Sezione a cui appartieni, grazie (o anche grazie a te): a) avrà concluso il numero di trattazioni di gestione del personale previste all'inizio dell'anno; b) avrà impiegato nei processi di lavoro il numero di ore/persona e le risorse finanziarie e materiali assegnate; c) avrà prodotto i risultati della "qualità" richiesta (che può essere, ad esempio, misurata in termini di numero di disservizi verificatisi nel periodo oggetto di valutazione).

Capitolo 6

CARATTERI DEI SISTEMI ETPL

6.1 Caratteri dei percorsi Etpl

La visione Etpl è informata a “principi” e “caratteri” ed è strutturata in “fasi”.

In questa sede ci limitiamo a indicare in nota i principi³⁵ per concentrarci su caratteri e fasi.

³⁵ I principi generali di una contabilità economica Etpl svolgono funzioni di garanzia, di certezza e di affidabilità analoghe a quelle assicurate per la contabilità delle aziende private dalle discipline ragionieristiche. Se tali principi non sono osservati, la contabilità economica tenuta dall'OPC è inattendibile. I principi generali di maggior rilievo e importanza sono: 1) principio della completezza della rilevazione delle risorse umane impiegate, 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) principio di completezza della rilevazione di tutti i 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) 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; 3) 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; 4) 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; 5) 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; 6) principio di 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); 7) principio di 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,

I caratteri dei percorsi Etpl sono: la semplicità, la flessibilità, la gradualità, la continuità, la comparabilità, l'immediatezza dei risultati, l'approccio non sanzionatorio e la 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 rilevazioni³⁶.

La **flessibilità** (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 altri OPC omologhi.

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

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; 8) **principio di 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.

³⁶ Questa scelta condiziona anche linguaggi e codifiche, in modo che ogni singolo dipendente comprenda subito, in ogni momento, cosa sia meglio per l'organizzazione.

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 6

LE FASI DEI PERCORSI ETPL

6.1 I percorsi e le fasi

I sistemi Etpl si caratterizzano, tra l'altro, per la loro flessibilità, gradualità e non invasività. Poiché ciò che conta è soltanto il rispetto delle "regole di base" indicate nel precedente capitolo 4, ogni pubblica amministrazione può adottare le semplicissime logiche Etpl continuando a svolgere le rilevazioni precedenti.

Si aggiunge "soltanto" la completezza dei report numerici Etpl che misurano i valori dell'efficienza, della produttività e della qualità delle prestazioni confrontandole con quelle di altre organizzazioni omologhe o, per le pubbliche amministrazioni centrali, confrontandole tra OPC e CDR territoriali.

Poiché ogni OPC può aver in corso modalità di rilevazione degli oggetti e delle dimensioni della gestione assai differenziati, Etpl è strutturato in "fasi" (preliminare, dell'avvio, dello sviluppo e del consolidamento) e "percorsi" adattati alla specifica situazione dell'OPC che lo adotta.

6.2 Fase preliminare e Tabella degli impieghi (primo report Etpl)

Come già anticipato nel capitolo 1, l'entrata in vigore nel nostro ordinamento dell'istituto dell'*accesso civico generalizzato* (o universale) permette di "chiedere" a qualunque pubblica amministrazione la pubblicazione sui siti internet dei dati di gestione sulle ore/persona "impiegate", cioè assorbite, nelle attività di lavoro dall'OPC e da ogni struttura indicata nell'organigramma ufficiale.

Tali dati, però, ed è certamente questa la modalità preferibile, possono essere pubblicati su decisione spontanea dell'OPC, prescindono dalla adozione del metodo Etpl e neppure impongono assolutamente il passaggio alla successiva Fase dell'avvio.

Si tratta di dati minimi comuni aggregati "per quadrimestre" dei quali ogni struttura pubblica ha già la disponibilità.

Autorità Garante Concorrenza e Mercato
IMPIEGHI DEL PRIMO QUADRIMESTRE 2017
 Consistenza organica media ... Unità

Data di rilevazione: 01.05.2017
 Oggetto di osservazione: Ore/persona
 Livello di aggregazione: Strutture organizzative
 Periodo considerato: Primo quadrimestre 2017
 Fonte dei dati: Sistema informat. presenze

Unità organizzative	Ore/persona impiegate	Percentuale di assorbimento
Componenti del Collegio %
Portavoce %
Capo di gabinetto %
Comitato per le valutazioni economiche %
Direzione relazioni esterne e rapporti istituzionali %
Ufficio stampa %
Organismo di valutazione e controllo strategico %
Direzione per gli affari giuridici e il contenzioso %
Ufficio affari giuridici %
Ufficio contenzioso %
Segretario generale %
Vice segretario generale %
Ufficio del segretario generale %
Chief economist %
Ufficio di segreteria dell'Autorità %
Direzione studi e analisi della legislazione %
Direzione risorse informativa %
Ufficio statistica e applicazioni informatiche %
Ufficio servizi informatici e ispettivi %
Direzione rapporti comunitari e internazionali %
Ufficio affari internazionali %
Direzione generale per la concorrenza %
Direzione energia e industria di base %
Direzione comunicazione %
Direzione credito %
Direzione agroalimentare e trasporti %
Direzione manifatturiero e servizi %
Direzione generale per la tutela del consumatore %
Direzione A %
Direzione B %
Direzione C %
Direzione conflitto d'interessi %
Direzione rating di legalità %
Direzione generale amministrazione %
Direzione bilancio e ragioneria %
Ufficio bilancio e verifica contabile %
Ufficio trattamento economico e previdenziale %
Direzione risorse umane e strumentali %
Ufficio affari generali e contratti %
Ufficio sviluppo e gestione delle risorse umane %
Ufficio documentazione e biblioteca %
Ufficio sicurezza informatica %
TOTALI	...	100%

Fig. 8

Tabella impieghi Autorità Garante concorrenza e mercato del I quadrimestre 2017

Stiamo parlando:

- 1) della "consistenza organica media" delle unità di personale impiegate dall'OPC nel quadrimestre considerato³⁷;
- 2) dell'esatto totale delle ore/persona³⁸ avute a disposizione dall'OPC e rilevate dai sistemi informativi interni (cosidette "ore impiegate");
- 3) dell'elenco delle unità organizzative (CDR) risultante dall'organigramma ufficiale.

Ne deriva la "TABELLA DEGLI IMPIEGHI" che con riferimento all'organigramma, ad esempio, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agicom) si presenta come quella indicata in figura 8.

Si tratta di informazioni e dati semplicissimi dei quali ogni OPC è certamente già in possesso in quanto rilevabili dall'organigramma che deve essere presente sul sito internet dell'organizzazione pubblica considerata e dalle ore/persona reali (tratte dalle timbrature dei cartellini di presenza) e convenzionali (in caso siano previste autodichiarazioni dei dirigenti)

Dove sta, quindi, la novità della visione Etpl?

Sta nel **PRIMO E IMMEDIATO EFFETTO TRASPARENZA** che emerge con evidente chiarezza:

- 1) dalla "esatta distribuzione in ciascun singolo CDR" del numero complessivo esatto delle ore/persona avute a disposizione (e pagate) dall'OPC, nessuna esclusa;
- 2) dalla possibilità di effettuare le prime "analisi comparative degli impieghi" (nella logica del benchmarking) con altri CDR e OPC "omologhi";

³⁷ La "consistenza organica media" (COM) è la media del numero complessivo di dipendenti dell'OPC nell'ultimo giorno di ciascuno dei mesi di cui è composto il quadrimestre considerato. 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).

³⁸ 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.

- 3) dalle informazioni desumibili dal "carattere di continuità dei report Etpl", che permettono l'acquisizione di informazioni preziose sulle modalità di assorbimento "nel tempo", cioè nei mesi e negli anni, delle ore/persona impiegate da ciascun singolo centro di responsabilità.

Come già sperimentato³⁹, la decisione del vertice di un'organizzazione di procedere alla ostensione sistematica in internet delle quantità di risorse umane pagate e impiegate nei processi di lavoro ha un impatto immediato, forte e positivo sull'intera struttura fin dal momento in cui la novità viene comunicata ai dipendenti.

E ancor maggiore è il vantaggio se il vertice rende noto che le rilevazioni verranno comparate con quelle di altre organizzazioni che svolgono attività istituzionali analoghe a quelle dell'OPC⁴⁰.

6.3 Fase dell'avvio

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

Si sostanzia nella pubblicazione sul sito internet dell'OPC:

- della "Tabella impieghi/attività/prodotti" relativi all'anno in corso;
- della "Tabella degli obiettivi assegnati";
- della "Tabella degli outcomes" contenente i dati storici, anno per anno, dell'andamento dei fenomeni socioeconomici di competenza istituzionale dell'OPC per singoli territori;

³⁹ Si veda, in merito, G. Fortuna, "Spending review selettiva in ogni pubblica amministrazione e in tempi brevissimi col Metodo Etp – Esperienze dal mondo Guardia di Finanza", 20 novembre 2013, in <http://www.ficiesse.it/home-page/7929/>.

⁴⁰ Tutto il personale comprende immediatamente, infatti, che l'OPC renderà pubblici pochi e semplicissimi set di dati numeri caratterizzati però da assoluta "certezza" e assoluta "completezza" (il totale delle ore di lavoro distribuite nelle tabelle corrisponde esattamente al totale delle ore presentate per la retribuzione rilevate in modo elettronico dai sistemi informativi delle presenze o attraverso le autodichiarazioni; 2) di "analiticità" per tipologie di processi di lavoro (conseguente alla suddivisione delle ore per CDR e per i compiti loro desumibili dall'organigramma); 3) da "comparabilità" sia infra-istituzionale (tra più CDR del medesimo OPC che svolgono attività tra loro omologhe o tra più OPC territoriali della medesima istituzione centrale) che inter-istituzionale (tra OPC di più istituzioni che svolgono funzioni omologhe).

-

6.3.1 Tabella impieghi/attività/prodotti (secondo report Etpl)

La tabella denominata "IMPIEGHI/ATTIVITÀ/PRODOTTI" rappresenta una piccola ma significativa evoluzione della "Tabella degli impieghi" che caratterizza la Fase preliminare.

Tale secondo report può essere pubblicato sul sito internet già al termine del secondo quadrimestre e reca le seguenti ulteriori informazioni per ciascuna unità organizzativa interna dell'OPC:

- a) 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 (vgs. par. 3.4);
 - 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);
- b) indicazione delle "quantità numeriche" di prodotti a clienti esterni e a clienti interni realizzati da ciascun CDR, senza necessità (nella fase dell'avvio) di specificazioni di tipo qualitativo o di complessità.

Ne deriva la tabella, che nell'esempio in figura 9, si riferisce alla pubblica amministrazione di fantasia ALFA, con dati ugualmente di fantasia⁴¹, operante in settori giuridici, con forza effettiva media di 94 unità, concentrate in un'unica sede. Dai dati dell'esempio, un osservatore rileva facilmente la presenza delle seguenti principali criticità sulle quali effettuare analisi:

- un'accentuata frammentazione di articolazioni (32) rispetto alla forza effettiva media di 94 unità di personale;

⁴¹ 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%20Italia%20in%20Osintonia.pdf.

Pubblica Amministrazione Alfa

IMPIEGHI-ATTIVITÀ-PRODOTTI II QUADR. 2017Consistenza organica media 92 Unità
(in unica sede)

Data di rilevazione:	01.05.2017
Oggetto di osservazione:	Ore/persona per tipol. att..
Livello di aggregazione:	Strutture organizzative
Periodo considerato:	Secondo quadrim. 2017
Fonte dei dati:	Sistema informat. Presenze Sist. Informat. Produzione

Unità organizzativa	Ore/pers. impiegate	% assorbito	Macrotipologia attività svolte	Prodotti finali a clienti interni	Prodotti finali a clienti esterni
Direzione giuridica 1	4.967	6,77 %	Attività dirette		690
Direzione giuridica 2	5.993	8,17 %	Attività dirette		722
Direzione giuridica 3	3.360	4,58 %	Attività dirette		552
Denominazione Struttura 4	2.224	3,03 %	Attività di funzionamento	324	
Denominazione Struttura 5	3.979	5,42 %	Attività di funzionamento	610	
Denominazione Struttura 6	582	0,79 %	Attività di funzionamento	44	
Unità giuridica 7	2.482	3,38 %	Attività dirette		438
Unità giuridica 8	4.149	5,65 %	Attività dirette		95
Denominazione Struttura 9	4.075	5,55 %	Attività funzionamento	120	
Unità giuridica 10	1.614	2,20 %	Attività dirette		39
Unità giuridica 11	4.594	6,26 %	Attività dirette		436
Unità giuridica 12	1.035	1,41 %	Attività dirette		34
Unità giuridica 13	3.428	4,67 %	Attività dirette		6
Denominazione Struttura 14	non attiva		...	...	...
Unità giuridica 15	4.203	5,73 %	Attività dirette		254
Denominazione Struttura 16	1.232	1,68 %	Attività di funzionamento	4	
Denominazione Struttura 17	764	1,04 %	Attività di funzionamento	155	
Unità giuridica 18	739	1,01 %	Attività dirette		84
Unità giuridica 19	810	6,81 %	Attività dirette		1
Denominazione struttura 20	3.050	4,16 %	Attività di funzionamento	9	
Ufficio protocollo 21	3.062	4,17 %	Attività di funzionamento	24.608	
Unità giuridica 22	817	%	Attività dirette		38
Ufficio relazioni pubblico 23	3.534	4,82 %	Attività dirette		7.153
Denominazione Struttura 24	700	0,95 %	Attività di funzionamento	0	
Denominazione Struttura 25	431	0,59 %	Attività di funzionamento	2	
Denominazione Struttura 26	827	1,13 %	Attività di funzionamento	10	
Denominazione Struttura 27	1.281	1,75 %	Attività di funzionamento	612	
Unità mista 28	1.575	2,15 %	Attività dirette (ore 1.116) Attività di funz. (ore 459)	11	8
Denominazione Struttura 29	613	0,84 %	Attività di funzionamento	0	
Attività di segreteria 30	6.041	8,23 %	Attività di funzionamento	0	
Denominazione Struttura 31	723	0,99 %	Attività di funzionamento	33	
Denominazione Struttura 32	504	0,69 %	Attività di funzionamento	22	
totali ore attività dirette	42.512,5	57,94 %			
totali ore attività funzionamento	42.512,5	57,94 %			
TOTALI	73.378	100 %			

Fig. 9
Report Etpl impieghi, attività, prodotti dell'OPC Alfa
del II quadrimestre 2017

- la presenza di due unità di produzione diretta (n. 13 e n. 19) che, a fronte di complessive 4.238 ore/persona impiegate, corrispondenti a sette unità equivalenti di personale, hanno realizzato soltanto 7 prodotti;

Tali indicazioni assumono ulteriore efficacia quando confrontate, sempre nella logica del *benchmarking* (vgs, par.2.4), con i dati di produzione e di funzionamento di omologhe organizzazioni pubbliche (ad esempio, più Comuni di dimensioni simili) o di livelli territoriali diversi della stessa pubblica amministrazione centrale (ad esempio, più Direzioni provinciali dell’Agenzia delle entrate).

6.3.2 Tabella obiettivi assegnati (terzo report Etpl)

Il terzo report Etpl da pubblicare sul sito internet dell’OPC territoriale riguarda gli obiettivi assegnati a ciascun centro di responsabilità indicato nell’organigramma, distinti tra numerici e descrittivi e tra obiettivi il cui conseguimento ha effetti o meno sulle “retribuzioni di risultato”.

Pubblica Amministrazione Alfa

OBIETTIVI ASSEGNATI PER L’ESERCIZIO 2017

Consistenza organica media 92 Unità
(in unica sede)

<i>Data di assegnazione:</i>	01.01.2017
<i>Oggetto di osservazione:</i>	Obiettivi numerici/descrittivi
<i>Livello di aggregazione:</i>	Strutture organizzative int.
<i>Periodo considerato:</i>	Anno 2017
<i>Fonte dei dati:</i>	Determinazioni dirigente gen.

Unità organizzativa	Obiettivi con effetti sulla retribuzione di risultato		Obiettivi senza effetti sulla retribuzione di risultato	
	Di tipo numerico	Di tipo descrittivo	Di tipo numerico	Di tipo descrittivo
Direzione giuridica 1	
Direzione giuridica 2
Direzione giuridica 3
Denominazione Struttura 4
Denominazione Struttura 5
Denominazione Struttura 6
Unità giuridica 7
Unità giuridica 8
Denominazione Struttura 9
Unità giuridica 10
Unità giuridica 11
Unità giuridica 12
Unità giuridica 13
Denominazione Struttura 14
Unità giuridica 15
Denominazione Struttura 16
Denominazione Struttura 17

Unità giuridica 18	...	...	...	...
Unità giuridica 19	...	...	...	...
Denominazione struttura 20	...	...	...	...
Ufficio protocollo 21	...	...	...	...
Unità giuridica 22	...	...	...	...
Ufficio relazioni pubblico 23	...	...	...	...
Denominazione Struttura 24	...	...	...	...
Denominazione Struttura 25	...	...	...	...
Denominazione Struttura 26	...	...	...	...
Denominazione Struttura 27	...	...	...	...
Unità mista 28	...	...	...	...
Denominazione Struttura 29	...	...	...	...
Attività di segreteria 30	...	...	...	...
Denominazione Struttura 31	...	...	...	...
Denominazione Struttura 32	...	...	...	...

Fig. 10
Report Etpl obiettivi 2017 dell'OPC Alfa esercizio 2017

6.3.3 Tabella *outcomes* (quarto report Etpl)

Il quarto report Etpl da pubblicare sul sito internet dell'OPC territoriale riguarda l'andamento annuale degli *outcomes* di competenza dell'OPC territoriale considerato rappresentato, nell'esempio in figura 11, dalla Questura di AAA (vgs, par. 3.1).

OUTCOMES SICUREZZA PROVINCIA DI AAA

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

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

Fig. 11
Report *outcomes* sicurezza della Provincia di AAA

6.8 La Fase dello sviluppo (cenni)

(omissis)

6.9 La Fase del consolidamento (cenni)

(omissis)

PARTE SECONDA

I Tavoli Etpl 2017

Capitolo 7

STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE DEI TAVOLI ETPL 2017

(omissis)

Capitolo 8

I TAVOLI PRELIMINARI

(IPOTESI ALLA DATA DELLA BOZZA)

8.1 Caratteristiche dei tavoli preliminari

(omissis)

8.2 Tavolo (preliminare) Alfa – **OGGETTO**: Efficienza delle strutture organizzative. **OPC**: Anac e Agid. **STAKEHOLDERS**: Associazione Ficiesse, Sindacato Spi-Cgil

(omissis)

Capitolo 9

I TAVOLI DELL'AVVIO (IPOTESI PROVVISORIE)

9.1 Caratteristiche dei Tavoli dell'avvio

9.2 Tavolo (dell'avvio) Beta – **OGGETTO**: Efficienza delle strutture organizzative di Autorità amministrative indipendenti e Agenzie centrali. **OPC**: Anac, Agid, Autorità ..., Autorità ..., Autorità **STAKEHOLDERS**: Associazione Ficiesse, Sindacato Spi-Cgil

- 9.3 Tavolo (dell'avvio) Gamma – **OGGETTO**: Efficienza delle strutture organizzative dei Municipi di grandi Comuni. **OPC**: Municipi del Comune di Roma. **STAKEHOLDERS**: Consiglieri municipali del Partito Democratico di ..., ..., ... e Organizzazioni civiche di Roma
- 9.4 Tavolo (dell'avvio) Delta – **OGGETTO**: Efficienza delle strutture organizzative di Università di medie dimensioni. **OPC**: Università di ..., Università di ..., Università di ..., Università di ..., Università di **STAKEHOLDERS**: Associazione Ficiesse, Sindacato Spi-Cgil
- 9.5 Tavolo (dell'avvio) Epsilon– **OGGETTO**: Tempi di rilascio di permessi di costruire e di approvazione di piani urbanistici. **OPC**: Direzioni Edilizie dei Comuni di Roma, di ..., di ... e di **STAKEHOLDERS**: Associazioni Costruttori Edili di Roma, di ..., di ... e di ...
- 9.6 Tavolo (dell'avvio) Theta – **OGGETTO**: partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario e alla riduzione del *tax gap*. **OPC**: Direzione Regionale Agenzia delle Entrate di Bologna , Comando Regionale GdiF dell'Emilia-Romagna. **STAKEHOLDERS**: Comuni della Lombardia, Comuni dell'Emilia- Romagna che hanno inviato segnalazioni qualificate
- 9.7 Tavolo (dell'avvio) Eta – **OGGETTO**: performance del prodotto "tempi medi delle cause di lavoro". **OPC**: Sezioni Lavoro dei Tribunali del Lazio. **STAKEHOLDERS**: Uffici Vertenze dei Sindacati del Lazio
- 9.8 Tavolo (dell'avvio) Iota- **OGGETTO**: Prodotto "cura e decoro di parchi e giardini" di Comuni di grandi dimensioni. **OPC**: Servizi

Giardini dei Comuni di Roma e di **STAKEHOLDERS**: Comitati di quartiere di Roma e di ...

9.9 Tavolo (dell'avvio) Kappa – **OGGETTO**: economicità e qualità del prodotto "Servizi agli anziani ricoverati in RSA". **OPC**: Residenze Sanitarie Assistenziali dei Comuni di ..., ... e **STAKEHOLDERS**: Sindacato Spi-Cgil di ..., ... e ...

9.10 Tavolo (dell'avvio) Lambda – **OGGETTO**: Riduzione numero truffe agli anziani. **OPC**: Questure, Comandi Carabinieri e Polizia Locale di ..., ... e **STAKEHOLDERS**: Spi-Cgil di ..., ... e ...