

Circolare del Ministero per la funzione pubblica 23 marzo 1994, n. 6
Gazzetta Ufficiale 2 aprile 1994, n. 77, S. O. n. 54

Carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche e dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato

1. Gli aspetti normativi

L'articolo 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 dispone che le amministrazioni pubbliche, così come definite dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, devono provvedere entro il 31 dicembre 1994 alla verifica dei carichi di lavoro, che sarà poi ripetuta con cadenza biennale.

Tale operazione è finalizzata alla rideterminazione delle dotazioni organiche, provvisoriamente stabilite ai sensi del comma 6 e delle deroghe previste dai commi 7 (Avvocatura dello Stato, Murst, Dipartimento per i servizi tecnici nazionali) e 16 (amministrazione della giustizia, università ed enti di ricerca, sanità) dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

La scuola e gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado e le istituzioni educative sono, ai sensi dell'articolo 4 della legge 23 dicembre 1993, n. 537, escluse dalla verifica dei carichi di lavoro.

Al Dipartimento della funzione pubblica è assegnato il compito di verificare la congruità delle metodologie utilizzate dalle diverse amministrazioni pubbliche per la rilevazione dei carichi di lavoro. Solo dopo che le amministrazioni hanno provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche a seguito della rilevazione dei carichi di lavoro, esse possono coprire i posti resisi disponibili per cessazione, pur nei limiti previsti dalla legge.

L'attuazione delle disposizioni dell'articolo 3, qui richiamate, deve essere coordinata con quanto dispone l'articolo 6, del Dlgs 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, in merito all'approvazione delle dotazioni organiche da parte del presidente del Consiglio dei ministri. Quest'ultima norma, infatti, limitatamente alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dispone che la dotazione organica, determinata previa verifica dei carichi di lavoro, sia approvata con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, formulata d'intesa con il Ministero del tesoro e con il Dipartimento della funzione pubblica.

In questo quadro, per le amministrazioni ora menzionate, il Dipartimento della funzione pubblica assume un ruolo ulteriore rispetto a quello della sola verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro. Infatti, per svolgere un ruolo attivo nel processo di formulazione della proposta di dotazione organica da parte del Ministro competente e d'intesa con il Ministro del tesoro, il Dipartimento della funzione pubblica deve esaminare nel merito i risultati conseguiti con la rilevazione, la loro coerenza interna e la loro coerenza rispetto alla proposta di dotazione organica presentata dalla amministrazione interessata.

Pertanto debbono essere distinte le amministrazioni soggette sia alla verifica della congruità della metodologia di rilevazione che alla approvazione della dotazione organica con decreto del presidente del Consiglio dei ministri (amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo), dalle amministrazioni soggette solo alla verifica della congruità della metodologia (le restanti amministrazioni).

Ai fini della richiesta di attestazione di congruità si specificano alcuni requisiti metodologici minimi che le amministrazioni dovranno rispettare.

2. Requisiti delle metodologie

Il carico di lavoro è definito come la quantità di lavoro necessario delle diverse qualifiche e professionalità, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento, per trattare i casi che vengono sottoposti ad una unità organizzativa in dipendenza:

- a. delle esigenze espresse da utenti finali;
- b. delle attività di altre unità organizzative dello stesso ente;
- c. degli obiettivi di produzione assegnati.

Ne discende che, per misurare i carichi di lavoro, si deve far riferimento alle condizioni della domanda e alle condizioni di produzione dei servizi.

Per le condizioni della domanda, è necessario rilevare per ciascuna amministrazione:

- l'unità organizzativa minima cui si riferisce il carico di lavoro;
- la lista delle attività e dei prodotti di ciascuna unità organizzativa e le relative unità di misura;
- la quantità di atti o prodotti richiesti, (valutata sulla base della media dell'ultimo triennio), o previsti in relazione agli obiettivi assegnati a ciascuna unità organizzativa;
- la quantità di atti o prodotti ottenuti da ciascuna unità organizzativa nella media dell'ultimo triennio;
- le eventuali giacenze iniziali e finali rilevate con riferimento all'anno considerato.

In questo ambito, si potrà tener conto delle variazioni attese dei flussi di domanda, anche in conseguenza di ristrutturazioni organizzative.

Riguardo alle condizioni della produzione, è necessario determinare: il tempo standard di esecuzione per ciascuna attività, nonché le qualifiche e i profili professionali, accorpati per aree omogenee di funzioni, necessari allo svolgimento di ciascuna attività. La metodologia potrà prevedere modificazioni periodiche degli standards in connessione a mutamenti procedurali e innovazioni tecnologiche dei processi produttivi.

Inoltre, si dovrà tener conto del tempo di lavoro dedicato ad attività per le quali non è possibile rilevare il tempo standard, date le loro caratteristiche (per esempio, le attività di studio) e del tempo di lavoro dedicato alle attività ausiliarie (per esempio, centralini, anticamera, ecc.); infine, è necessario rilevare il numero di addetti in servizio, il numero di assenze ed i flussi annui di lavoro ordinario e straordinario distinti per unità organizzativa, per qualifica e profili professionali, quest'ultimi accorpati per aree omogenee di funzioni.

Sono ritenute ammissibili rilevazioni di tipo campionario, qualora si riferiscano ad unità organizzative che svolgono tutte le medesime attività, avendo, tuttavia, la precauzione di tener conto delle eventuali diverse condizioni organizzative e dotazioni tecnologiche.

Per una esemplificazione della rilevazione delle variabili prima indicate, si rinvia all'allegato tecnico (allegato 2), che contiene una delle metodologie utilizzabili.

3. Giudizio di congruità e diversità delle procedure di verifica

L'obiettivo perseguito dal legislatore con la previsione del giudizio di congruità sulle metodologie seguite per la rilevazione dei carichi di lavoro presso tutte le amministrazioni, è quello di favorire criteri di definizione, rilevazione e determinazione dei carichi di lavoro non incompatibili tra loro, pur nel rispetto delle peculiarità esistenti tra i diversi comparti e amministrazioni.

Per tener conto delle diverse caratteristiche delle amministrazioni pubbliche, sono previsti percorsi procedurali distinti per tipologia di amministrazione.

Per favorire l'applicazione di metodologie relativamente omogenee, all'interno dei diversi comparti dell'amministrazione, un ruolo essenziale è stato assegnato alle Regioni rispetto agli enti pubblici vigilati, alle associazioni di enti locali nei confronti dei singoli enti, alla Conferenza dei Rettori per le Università, alla Unioncamere per le Camere di commercio, ai Ministeri vigilanti per gli enti pubblici non economici e per le istituzioni e gli enti di ricerca ai quali si riferiscono.

All' interno delle diversità procedurali, è fondamentale la distinzione tra le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, da un lato, e le restanti amministrazioni, dall'altro. Come detto, la distinzione si fonda sulla circostanza che, per le prime, la dotazione organica è adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per le seconde, è decisa in completa autonomia, secondo i rispettivi ordinamenti.

3.1. Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo

La procedura per la verifica di congruità delle metodologie adottate dalle amministrazioni dello Stato è la seguente:

1. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, elaborano la metodologia per la rilevazione dei carichi di lavoro, tenendo conto dei requisiti sopra indicati e la sperimentano, applicandola ad alcuni casi.
2. Esse trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:
 - a) una relazione che illustra analiticamente la metodologia che si intende seguire, corredata dai moduli per la rilevazione; qualora si adotti la metodologia esemplificata nell'Allegato 2, è sufficiente comunicare la scelta effettuata;
 - b) i risultati della sperimentazione presso una unità dell'amministrazione centrale, con relazione esplicativa;
 - c) i risultati della sperimentazione presso una unità dell'amministrazione periferica, con relazione esplicativa.
3. Le amministrazioni che, al momento della pubblicazione della presente direttiva nella Gazzetta Ufficiale, hanno concluso la rilevazione dei carichi di lavoro, ovvero sono in fase conclusiva, trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:
 - a) una relazione che illustra analiticamente la metodologia seguita;
 - b) i risultati ottenuti dall'applicazione della metodologia presso una unità dell'amministrazione centrale, con relazione esplicativa;
 - c) i risultati ottenuti dall'applicazione della metodologia presso una unità dell'amministrazione periferica, con relazione esplicativa.
4. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione verifica la congruità della metodologia proposta Decorsi 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.
5. Al fine di rendere più agevole la definizione della proposta di dotazione organica, che va formulata ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del Dlgs 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, il Dipartimento della funzione pubblica stabilisce, se necessario, d'intesa con l'amministrazione interessata, un programma di verifica sugli stati di avanzamento della rilevazione.
6. A conclusione della rilevazione, ciascuna amministrazione fornisce al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, per il tramite delle Ragionerie centrali competenti - la proposta di dotazione organica e le informazioni ordinate, secondo i cinque prospetti in allegato (allegato 1); ulteriori informazioni di dettaglio potranno essere richieste dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero del tesoro.
7. Successivamente, il Dipartimento della funzione pubblica esprime parere per formulare, d'intesa con il Ministro competente e con il Ministero del tesoro, la proposta di dotazione organica.

Le informazioni relative ai carichi di lavoro e le conseguenti elaborazioni saranno trattate utilizzando adeguati supporti informatici.

Entro il 30 giugno 1994, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero del tesoro, definisce, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo del 12 febbraio 1993, n. 39, standard minimi di omogeneità tecnica che consentano il trasferimento dei dati su supporto magnetico dalle amministrazioni dello Stato al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro.

In sede di prima applicazione della procedura di determinazione dei carichi di lavoro, le amministrazioni menzionate potranno trasmettere i dati di cui al punto 6) su supporto cartaceo.

3.2. Università

L'articolo 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, prevede la rilevazione dei carichi di lavoro anche per il personale non docente delle Università e la verifica delle metodologie da parte del Dipartimento.

In base all'articolo 5, comma 12, della legge citata - il quale ha innovato per questa parte l'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni - le modifiche degli organici sono deliberate dalle università secondo i rispettivi ordinamenti.

La procedura per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione carichi di lavoro delle Università è la seguente:

1. La Conferenza dei Rettori propone al Dipartimento della funzione pubblica le metodologie per la valutazione dei carichi di lavoro che ritiene idonee, tenuto conto della specificità delle università e dei criteri di cui al precedente paragrafo 2. A tal fine, presenta una relazione dettagliata e uno studio sperimentale di casi, per ciascuna metodologia proposta.
2. Il Dipartimento, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità delle metodologie proposte. Decorsi 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.
3. Le singole università applicano una delle metodologie ritenute congrue dal Dipartimento della funzione pubblica.
4. Le singole università determinano la dotazione organica di ateneo che viene deliberata secondo i rispettivi ordinamenti.

3.3. Istituzioni ed enti di ricerca

La procedura per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro delle istituzioni e degli enti di ricerca è la seguente:

1. Ciascun Ministero vigilante, per le istituzioni e gli enti di riferimento, propone al Dipartimento della funzione pubblica le metodologie per la valutazione dei carichi di lavoro ritenute idonee, tenuto conto della specificità delle istituzioni e degli enti di ricerca e dei criteri di cui al precedente paragrafo 2.
2. Il Dipartimento, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità delle metodologie proposte. Decorsi 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.
3. Ciascuna istituzione od ente applica una delle metodologie ritenute congrue dal Dipartimento della funzione pubblica.
4. Ciascuna istituzione ed ente determina la dotazione organica secondo i rispettivi ordinamenti.

Entro 45 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della presente direttiva, le istituzioni e gli enti che abbiano avviato o concluso la rilevazione dei carichi di lavoro, possono richiedere direttamente al Dipartimento della funzione pubblica la verifica di congruità della loro metodologia. In tal caso, presentano una relazione tecnica relativa allo stato di avanzamento del lavoro e alle caratteristiche della metodologia, corredata da un esempio attuativo. Il Dipartimento verifica se la metodologia presentata risponde ai requisiti minimi previsti e rilascia il giudizio di congruità nei termini di cui al punto 2. La richiesta può essere presentata congiuntamente da più istituzioni ed enti.

3.4. Enti pubblici non economici

La procedura per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro degli enti pubblici non economici è la seguente:

1. Ciascun Ministero vigilante, per gli enti pubblici di riferimento, propone al Dipartimento della funzione pubblica le metodologie per la valutazione dei carichi di lavoro ritenute idonee, tenuto conto della specificità di ciascun ente e dei criteri di cui al precedente paragrafo 2.
2. Il Dipartimento, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità delle metodologie proposte. Decorsi 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.
3. Ciascun ente applica una delle metodologie ritenute congrue dal Dipartimento della funzione pubblica.
4. Ciascun ente determina la dotazione organica secondo il proprio ordinamento.

Entro 45 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della presente direttiva, gli enti che abbiano avviato o concluso la rilevazione dei carichi di lavoro, possono richiedere direttamente al Dipartimento della funzione pubblica la verifica di congruità della loro metodologia. In tal caso, presentano una relazione tecnica relativa allo stato di avanzamento del lavoro e alle caratteristiche della metodologia, corredata da un esempio attuativo. Il Dipartimento verifica se la metodologia presentata risponde ai requisiti minimi previsti e rilascia il giudizio di congruità nei termini di cui al punto 2. La richiesta può essere presentata congiuntamente da più enti.

3.5. Enti locali (Comuni, Province, Comunità montane e loro consorzi)

Confermando le precedenti disposizioni normative, la legge 24 dicembre 1993, n. 537 esclude che le dotazioni organiche degli enti locali non in dissesto siano soggette all'approvazione di organismi centrali. Per gli enti locali, il Dipartimento della funzione pubblica verifica solamente la congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro, ai sensi dell'articolo 3, comma 5 della legge citata.

La rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base dei carichi di lavoro è la condizione che la legge richiede, articolo 3, comma 11 della legge n. 537/93, per escludere gli enti locali non in dissesto dalle limitazioni previste nei commi 8, 23 e 27 dello stesso articolo 3. Evidente è l'interesse degli enti locali a definire nel minor tempo possibile, nel rispetto dell'obiettivo perseguito dal legislatore con il termine sollecitatorio di 180 giorni, la rilevazione dei carichi di lavoro e l'approvazione delle dotazioni organiche. La procedura è la seguente:

1. Le associazioni di enti locali propongono al Dipartimento della Funzione pubblica le metodologie che ritengono idonee per l'analisi dei carichi di lavoro in relazione alle diverse condizioni strutturali, demografiche, organizzative e socioeconomiche degli enti. Le metodologie si ispireranno ai requisiti indicati nel precedente paragrafo 2. Nei casi in cui la standardizzazione dei tempi di produzione, a causa della modalità di prestazione dei servizi e/o della tipologia e natura delle attività svolte, non sia realizzabile, è consentito proporre metodi fondati sulla produttività media che prevedano opportune analisi delle condizioni di domanda e di produzione. In particolare potranno essere presentate metodologie diversificate in ordine alla tipologia di attività (settori amministrativi, settori tecnici, ecc) e in ordine alla dimensione degli enti. A tal fine, le associazioni presentano una relazione dettagliata e uno studio sperimentale per ciascuna metodologia proposta. La presentazione di tale studio, allegato alla relazione, ha il solo scopo di esemplificare le caratteristiche della metodologia e può riferirsi anche soltanto a casi esemplificativi di amministrazioni locali.
2. Il Dipartimento, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità delle metodologie proposte. Decorsi 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.

3. I singoli enti locali scelgono la metodologia che ritengono più idonea alla loro situazione specifica tra quelle presentate dalle associazioni di enti locali e ritenute congrue dal Dipartimento.
4. I singoli enti locali adottano la propria dotazione organica.

Entro 45 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della presente direttiva, gli enti, che abbiano avviato o concluso la rilevazione dei carichi di lavoro, possono richiedere direttamente al Dipartimento della funzione pubblica la verifica di congruità della loro metodologia. In tal caso, presentano una relazione tecnica relativa allo stato di avanzamento del lavoro e alle caratteristiche della metodologia, corredata da un esempio attuativo. Il Dipartimento verifica se la metodologia presentata risponde ai requisiti minimi previsti e rilascia il giudizio o di congruità nei termini di cui al punto 2. La richiesta può essere presentata congiuntamente da più enti.

3.6. Regioni e altri enti pubblici non economici da esse dipendenti

3.6.1. Regioni

La procedura per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro delle Regioni è la seguente:

1. Le Regioni elaborano le metodologie per la rilevazione dei carichi di lavoro, tenendo conto dei requisiti indicati nel precedente paragrafo 2.
2. Esse trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:
 - a) una relazione che illustra analiticamente la metodologia che si intende seguire, corredata dai moduli per la rilevazione; qualora si adotti la metodologia esemplificata nell'allegato 2, è sufficiente comunicare la scelta effettuata;
 - b) i risultati della sperimentazione effettuata presso due unità organizzative, con relazione esplicativa.
3. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità della metodologia proposta. Decorso 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.

3.6.2. Enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni

La procedura per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro degli enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni è la seguente:

1. Le Regioni propongono al Dipartimento della funzione pubblica le metodologie che ritengono idonee per l'analisi dei carichi di lavoro in relazione alle diverse condizioni strutturali e organizzative degli enti pubblici non economici da esse vigilati (Enti per il diritto allo studio, Enti di sviluppo agricolo, Iacp, ecc.). A tal fine presentano una relazione dettagliata e uno studio sperimentale di casi, per ciascuna metodologia proposta. Le metodologie si ispireranno ai requisiti indicati nel precedente paragrafo 2.
2. Il Dipartimento, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità delle metodologie proposte. Decorso 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.
3. I singoli enti scelgono, tra le metodologie ritenute congrue dal Dipartimento, quella che ritengono più idonea alla propria situazione specifica.

3.7. Camere di commercio

La procedura per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro delle Camere di commercio è la seguente:

1. L'associazione delle Camere di commercio - Unioncamere - propone, per il tramite del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al Dipartimento della funzione pub-

blica le metodologie che ritiene idonee per l'analisi dei carichi di lavoro presso le Camere di commercio. A tal fine presenta una relazione dettagliata e uno studio sperimentale di casi, per ciascuna metodologia proposta. Le metodologie si ispireranno ai requisiti indicati nel precedente paragrafo 2.

2. Il Dipartimento, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità delle metodologie proposte. Decorsi 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.
3. I singoli enti scelgono, tra le metodologie ritenute congrue dal Dipartimento, quella che ritengono più idonea alla propria situazione specifica.

3.8. Altre amministrazioni pubbliche

La procedura per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro con riferimento alle restanti amministrazioni pubbliche è la seguente:

1. Ciascuna amministrazione elabora la metodologia per la rilevazione dei carichi di lavoro, tenendo conto dei requisiti indicati nel precedente paragrafo 2.
2. Successivamente, trasmette al Dipartimento della funzione pubblica:
 - a) una relazione che illustri analiticamente la metodologia che si intende seguire, corredata dai moduli per la rilevazione;
 - b) i risultati della sperimentazione effettuata presso alcune unità organizzative, con relazione esplicativa.
3. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione, verifica la congruità della metodologia proposta. Decorsi 10 giorni dalla scadenza di tale termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.

3.9. Decorrenza dei termini

Per le amministrazioni che, a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 1993, n. 537, abbiano già provveduto ad inviare al Dipartimento della funzione pubblica le metodologie per la determinazione dei carichi di lavoro, il giudizio di congruità sarà espresso entro 30 giorni dalla pubblicazione della presente direttiva nella Gazzetta Ufficiale. Decorsi dieci giorni dalla scadenza del predetto termine, il giudizio di congruità si intende reso favorevolmente.

4. Ufficio competente

Competente a seguire le procedure è l'Ufficio per l'organizzazione delle Pubbliche amministrazioni, Dipartimento della funzione pubblica, Palazzo Vidoni, Corso Vittorio Emanuele II, 116 - 00186 Roma; tel. 06/6873108/68003311 - fax 06/68003287.

ALLEGATO 1

**Prospetti da inviare al Dipartimento della funzione pubblica
da parte delle Amministrazioni dello Stato**

(Omissis)

Esemplificazione di una delle metodologie applicabili per la rilevazione dei carichi di lavoro

LA MISURAZIONE DEI CARICHI DI LAVORO: METODOLOGIA DI BASE

Introduzione: la definizione di carico di lavoro

Al fine di un suo utilizzo operativo è necessario che la nozione di carico di lavoro sia definita con sufficiente precisione. In questo senso si può dire che essa fa riferimento alla quantità di lavoro necessario dato un contesto operativo e un periodo di riferimento per trattare i casi che vengono sottoposti ad una unità organizzativa in dipendenza o dell'attività di altre unità organizzative dello stesso ente o delle esigenze espresse da utenti finali o degli obiettivi di produzione assegnati.

Il carico di lavoro di un'unità organizzativa può variare sia in relazione alle condizioni della domanda, cioè alla quantità di atti o servizi finali che ad essa viene richiesta dall'esterno, sia in relazione alle condizioni della produzione, cioè ad elementi interni, quali la disponibilità di tecnologie e i vincoli procedurali, che incidono sulla quantità di lavoro necessaria a fornire le prestazioni richieste.

La corretta determinazione del carico di lavoro quindi comporta che vengano stabiliti standard di esecuzione corrispondenti ai tempi di lavoro ritenuti necessari e sufficienti, date le condizioni della produzione, a espletare le operazioni da svolgere per pervenire agli atti o ai servizi finali.

La definizione di tali standard presenta profili di complessità; in generale si può dire che occorre fare riferimento all'osservazione dell'esperienza passata e all'analisi teorica delle sequenze procedurali e/o delle caratteristiche tecniche della produzione di atti amministrativi. La quantità di lavoro necessario per ottenere un livello quali-quantitativo di output idoneo a soddisfare le richieste pervenute ad un'unità organizzativa costituisce evidentemente il punto di riferimento essenziale per affrontare il problema del dimensionamento del suo personale. La determinazione dei carichi di lavoro è un'operazione schiettamente funzionale dunque a una corretta definizione della pianta organica.

A sua volta il confronto tra carichi di lavoro e risorse umane effettivamente disponibili permette di individuare i flussi di mobilità del personale necessari per giungere a un corretto dimensionamento delle singole unità organizzative in cui si articola la struttura dell'ente.

La specifica finalità cui è rivolta la determinazione dei carichi di lavoro implica che sia affrontato il problema del rapporto tra carichi di lavoro e struttura organizzativa dell'ente.

A tale riguardo due sono gli aspetti da tenere in considerazione; da un lato l'organizzazione gerarchico-formale di ogni amministrazione considerata, che individua i vari livelli di responsabilità; dall'altro l'organizzazione tecnico-operativa della produzione così come di fatto si articola per l'espletamento dei vari compiti e funzioni propri dell'ente di volta in volta esaminato. Se con il primo criterio si fa riferimento alla struttura di comando, articolata su diversi livelli di responsabilità e autonomia decisionale, con il secondo ci si riferisce alle modalità di organizzazione tecnica dell'offerta di servizi amministrativi. In altri termini il riferimento al primo criterio consente di collegare l'analisi dei carichi di lavoro ad una partizione organizzativa interna all'ente che sia formalmente riconosciuta come struttura dotata di responsabilità nei confronti dell'utilizzo della forza lavoro assegnata e di autonomia nell'organizzazione interna della produzione; il riferimento al secondo criterio permette di collegare la valutazione delle necessità degli input di lavoro alle specifiche condizioni della produzione di individuabili e misurabili servizi amministrativi.

Per fare un esempio concreto, il rispetto di entrambi i criteri citati può essere operativamente assicurato, con riferimento alla struttura organizzativa dei Ministeri, assumendo la Divisione quale livello organizzativo di riferimento. Ne consegue che la determinazione del carico di lavoro dovrà avvenire con riferimento alle singole linee di attività presenti all'interno di ciascuna Divisione. Queste ultime costituiranno quindi il livello elementare cui riferire la specificazione delle condizioni sia della domanda che della produzione in base alle quali determinare il carico di lavoro. L'espressione di questo in termini di tempo di lavoro necessario permetterà poi di pervenire in modo indiretto, per tramite di successive aggregazioni di linee differenti, ai carichi di lavoro per Divisione.

Mediante ulteriori aggregazioni è comunque possibile riferirsi a partizioni organizzative via via più ampie.

1. La misurazione delle quantità domandate

1.1. L'individuazione dei prodotti oggetto di domanda

In base alla definizione generale adottata, il carico di lavoro di un'unità amministrativa deve essere misurato in relazione alle condizioni della domanda che determinano le quantità di atti e servizi che l'unità deve fornire in un definito periodo di tempo che qui si assumerà sempre pari all'anno. L'importanza di tale riferimento va innanzitutto ribadita richiamando l'obiettivo essenziale cui è ordinata la determinazione dei carichi di lavoro: quello appunto di stabilire le dotazioni organiche di un ente in base alle attività che esso è chiamato a svolgere. La definizione delle quantità di atti e servizi che ogni unità organizzativa deve fornire è quindi - in ordine logico - la prima operazione che deve essere effettuata. Peraltro, affinché il concetto di domanda possa essere utilizzato in modo operativo, specificamente finalizzato alla determinazione dei carichi di lavoro, occorre evitare nozioni di carattere generale che facciano riferimento a funzioni o competenze assegnate alle unità amministrative ed impiegare invece unità di misura riferite a prodotti di specifica ed individuata qualità e come tali più facilmente quantificabili.

Sono note, d'altronde, le difficoltà di misurazione della domanda rivolta agli enti pubblici o a loro partizioni. Esse si riferiscono, in primo luogo, al rilievo che assume la distinzione tra attività e risultati. Le prime, infatti, rappresentano gli esiti immediati di processi produttivi svolti da uno o più comparti dell'ente pubblico e sono individuabili partendo dall'osservazione dei modi con i quali è organizzata la produzione dei servizi amministrativi. I secondi rappresentano invece gli esiti complessivi, al cui perseguimento sono preordinate le attività svolte o i servizi prestati dall'ente.

Mentre l'analisi dell'efficacia dell'azione amministrativa dovrebbe essere condotta facendo riferimento ai risultati conseguiti nello svolgimento di funzioni e compiti assegnati, la valutazione dei fabbisogni organici, che costituisce l'obiettivo primario della rilevazione dei carichi di lavoro, riguarda soprattutto l'analisi delle attività e delle risorse di lavoro che è necessario impiegare per realizzarle. Essa, pertanto, si deve fondare sulla misurazione delle quantità di individuati atti e servizi che sono richiesti ad ogni unità da utenti finali esterni all'amministrazione, o dai superiori gerarchici o da altre amministrazioni pubbliche.

Peraltro, anche restando nell'ambito della misurazione dell'output diretto, cioè della definizione di un sistema di indicatori di attività che prescindano dai risultati, le indagini empiriche incontrano difficoltà non indifferenti, poiché la individuazione dell'output diretto può risultare incerta e imprecisa. La circostanza non può stupire: non esistendo, per la più parte dei "prodotti" pubblici, un mercato ove essi sono scambiati, manca una fondata motivazione a identificarne la domanda e a misurarne e valutarne la quantità offerta. Nondimeno, le motivazioni possono scaturire proprio dalle esigenze conoscitive, programmatiche e valutative, che stanno alla base dell'adozione di un sistema di determinazione dei carichi di lavoro, che, se esteso a tutta l'attività dell'ente, si deve avvalere di una fitta rete di indicatori di attività.

In generale le attività di tipo burocratico-amministrativo, svolte in una medesima unità organizzativa, sono fra loro piuttosto diversificate, anche se finalizzate, a volte, al soddisfacimento di un unico obiettivo funzionale. A ciascun tipo di atto domandato ad una unità organizzativa corrisponde un particolare prodotto ottenuto mediante l'espletamento di una specifica procedura. La diversificazio-

ne dei prodotti di ogni singola unità organizzativa impedisce che la domanda possa essere quantificata in modo aggregato. Al contrario per ciascun prodotto erogato dall'unità organizzativa la domanda deve essere misurata in termini di specifiche unità fisiche.

Risulta quindi prioritaria l'individuazione dei vari prodotti che vengono domandati a ciascuna unità considerata e da essa erogati mediante l'uso delle risorse umane e strumentali. A questo fine è necessario stabilire una lista delle linee di attività che sono lavorate nel periodo temporale di riferimento all'interno di ciascuna unità operativa esaminata. Ogni singola linea di attività viene individuata sulla base dei seguenti criteri:

- ha un obiettivo finale definito ed unitario, teso ad assolvere una specifica funzione amministrativa tra quelle assegnate all'unità;
- dà luogo ad atti finali, rivolti all'esterno della linea (normalmente anche all'esterno dell'unità);
- presenta una sequenza procedurale di esecuzione nettamente differenziata rispetto a quelle relative ad altre attività svolte dalla stessa unità;
- impegna in modo quantitativamente riconoscibile le risorse umane e strumentali assegnate all'unità organizzativa.

La disaggregazione della complessiva attività svolta dalla partizione organizzativa in specifiche linee di attività è necessaria al fine di individuare altrettante unità di misura della domanda che, in linea di massima, sono costituite dagli atti iniziali di ciascuna linea di attività ossia dalle operazioni elementari con le quali si avvia normalmente l'espletamento della procedura. Per ciascuna linea è tuttavia opportuno ricostruire la sequenza procedurale di atti intermedi il cui espletamento è necessario a pervenire all'atto finale. Gli atti elementari così individuati rappresentano il segmento minimo in cui è frazionabile il processo lavorativo che realizza la procedura di una linea di attività.

Prospetto 1 - Lista delle linee di attività (*Omissis*)

Prospetto 2 - Atti elementari delle linee di attività (*Omissis*)

1.2. Le configurazioni della domanda

Come si è visto, l'individuazione delle linee di attività consente di specificare le diverse unità di misura dei vari output che vengono richiesti ad ogni singola unità amministrativa. Peraltro, il riferimento a sequenze procedurali di attività elementari permette di individuare anche l'atto iniziale di ciascuna linea di attività che sarà assunto quale unità di misura di ogni singola procedura. Inoltre, la quantificazione dei livelli di domanda deve essere condotta in modo da distinguere i vari momenti della sua formazione ed espressione. Si devono quindi definire diverse configurazioni della domanda, ciascuna delle quali è adatta a rappresentare un particolare fenomeno rilevante ai fini della valutazione delle dotazioni organiche.

La prima configurazione fa riferimento al concetto di domanda potenziale. Esso indica la quantità di atti e servizi che una unità organizzativa può essere chiamata a fornire in corrispondenza dell'ampiezza teorica del suo campo di azione. Quest'ultima, a sua volta, può essere stimata in relazione alle norme e ai regolamenti che consentono a utenti esterni (altre unità organizzative dello stesso Ente, cittadini, operatori economici, ecc.) di richiedere le specifiche prestazioni nelle quali si concretano le funzioni e i compiti assegnati all'unità organizzativa considerata, ovvero in relazione a obiettivi programmatici in cui può esprimersi l'iniziativa politico-amministrativa.

La seconda configurazione viene riferita ai casi in cui l'ampiezza del campo di azione viene concretamente delimitata dalla effettiva richiesta di prestazioni da parte di utenti esterni (ossia dell'effettivo esercizio delle facoltà ad essi riconosciute in base alle norme e ai regolamenti vigenti), ovvero dalla concreta adozione di determinate iniziative politico-amministrative e dalla definizione dei corrispondenti programmi di azione. Il concetto di domanda espressa che ne consegue può essere oggetto di puntuale rilevazione utilizzando dati normalmente disponibili all'interno di ciascuna

unità amministrativa (richieste presentate, pratiche pervenute, progetti, ecc.). Qualora la domanda espressa venga quantificata con riferimento al flusso annuo normale degli atti e servizi richiesti, essa viene definita domanda corrente.

Nondimeno ai fini della valutazione dei carichi di lavoro, risulta utile non limitare la quantificazione della domanda espressa al flusso della domanda corrente. Questo, infatti, può non essere indicativo del carico di lavoro di una data unità qualora, in periodi temporali precedenti a quello posto sotto osservazione, si siano prodotte significative giacenze. È allora necessario fare riferimento al concetto di domanda totale relativa all'anno osservato. Quest'ultima viene ottenuta aggiungendo alla quantità di atti e servizi che devono essere prodotti in ragione della domanda corrente, la quantità di atti e servizi che devono essere prodotti in ragione della domanda espressa nel corso di periodi precedenti, per la quale all'inizio dell'anno di riferimento non risultavano ancora avviate le relative fasi di lavorazione. Definendo tali atti giacenze iniziali, la domanda totale è determinata dalla somma della domanda corrente e delle giacenze iniziali.

Infine, i carichi di lavoro potranno essere determinati in relazione alla domanda evasa nell'anno di riferimento. Questa risulta pari alla domanda totale meno quella parte di essa che non è stata soddisfatta nell'anno di riferimento. Tale parte è costituita dagli atti e servizi per i quali nell'anno di riferimento non sono state avviate le relative fasi di lavorazione, che vengono denominate giacenze finali. Quindi la domanda evasa è costituita dalla domanda totale meno le giacenze finali.

Riguardo alla quantificazione delle varie configurazioni della domanda è utile affrontare alcune questioni inerenti le concrete possibilità di rilevazione.

I problemi si pongono in maniera differenziata a seconda che si voglia riferire la domanda, intesa nelle sue varie accezioni, ad un periodo di tempo pregresso ovvero ad un futuro. Nel primo caso la rilevazione della domanda totale espressa, della domanda corrente e di quella evasa non pone problemi poiché, presso gli uffici di ciascuna amministrazione, generalmente esistono informazioni pertinenti che offrono dati certificabili in merito alle domande pervenute, alle giacenze ed alle attività svolte. Anche nell'ipotesi di una loro carenza, risulta comunque possibile impiantare un idoneo sistema di rilevazione che risponda a requisiti di certezza e sistematicità.

Alcuni problemi insorgono, invece, per la rilevazione della domanda potenziale sempre riferita ad un periodo di tempo pregresso. In questo caso, infatti, è necessario ricorrere a stime che, a seconda delle situazioni, implicano: la verifica di determinate ipotesi di comportamento dell'utenza, la specificazione delle variabili che influenzano tali comportamenti, l'individuazione e la successiva quantificazione degli effetti di quelle norme e di quei regolamenti che vincolano l'erogazione delle prestazioni.

Quanto poi alla determinazione della domanda riferita ad un periodo di tempo futuro, si deve in primo luogo rilevare l'inconsistenza del riferimento ai concetti di domanda totale e evasa, poiché l'ammissione all'utilizzazione delle prestazioni offerte, cui entrambi fanno riferimento, assume significato solo relativamente a ciò che è avvenuto in un periodo di tempo trascorso. Se espressa rispetto al futuro, una stima della domanda totale o evasa equivarrebbe di fatto ad effettuare una previsione circa i livelli di offerta conseguenti ai limiti della capacità produttiva o alla fissazione di obiettivi per l'erogazione dei servizi.

Escluso, dunque, il riferimento a queste due configurazioni, il problema della stima rispetto a periodi futuri si pone comunque rispetto alla domanda potenziale e a quella corrente. In questo caso la previsione potrà solo in parte far riferimento all'esperienza trascorsa, in quanto occorre tener conto delle possibili variazioni che, nel corso del tempo, possono subire le determinanti della domanda relativa a ciascuna linea di attività individuata. In linea generale, queste possono essere schematicamente classificate nelle seguenti:

- norme e regolamenti vigenti che stabiliscono destinatari dei servizi amministrativi;
- direttive fissate e ordini impartiti dai responsabili politici ed amministrativi dell'Ente;
- variabili rilevanti nel contesto socio-economico;
- variabili demografiche.

Ovviamente le variazioni che possono subire nel tempo queste determinanti influenzano in modo differenziato la previsione dei livelli di domanda sia potenziale che corrente. Si tratterà quindi di effettuare una stima specifica per ciascuno dei due concetti di domanda utilizzabili.

2. Le condizioni della produzione

2.1. Aspetti generali

Ai fini di una corretta determinazione dei carichi di lavoro, oltre ai livelli di domanda, rilevano le condizioni di produzione che determinano gli elementi tecnici, gestionali e procedurali, incidenti sulle quantità di lavoro necessarie ad erogare le prestazioni richieste. Si devono pertanto individuare gli standard di impiego del fattore lavoro che derivano dalle condizioni tecniche e/o istituzionali in base alle quali devono essere svolte le operazioni necessarie a pervenire agli atti o servizi richiesti all'unità.

L'individuazione degli standard, nelle esperienze acquisite in questo campo, può ottenersi seguendo strade diverse riconducibili a due criteri di fondo: da un lato si posiziona lo standard sulle medie di utilizzo effettivo del fattore lavoro indipendentemente dalla verifica circa il livello d'efficienza cui corrispondono quelle medie; dall'altro si individua lo standard attraverso procedure di rilevazione indipendenti dall'effettivo utilizzo del fattore lavoro che consentono, quindi, di cogliere almeno parzialmente la misura del tempo di lavoro ritenuta necessaria (e perciò efficiente) per ottenere determinati prodotti.

Il primo criterio consiste, sostanzialmente, nel calcolare la produttività media del lavoro su una serie di osservazioni statistiche ripetute nel tempo su una stessa unità organizzativa o nello spazio presso numerose unità che erogano prodotti omogenei. Si tratta di un metodo che è idoneo applicare in tutte quelle situazioni per le quali è possibile istituire confronti interspaziali. In tal caso, infatti, unità organizzative diverse, che producono però output omogenei, è assai probabile che faranno registrare livelli di efficienza e di produttività differenziati. Ciò può consentire di posizionare lo standard di utilizzo del fattore lavoro o sui livelli conseguiti dalle unità organizzative più efficienti (in caso di variabilità della produttività riscontrata) oppure sui livelli medi. In condizioni diverse questo metodo non fornisce informazioni aggiuntive, almeno nel primo anno di applicazione, rispetto alla situazione esistente e in relazione al corretto dimensionamento degli organici e ciò per il motivo che registra la situazione data. Solo mediante confronti temporali, ovvero osservando le variazioni annuali della produttività, si può stabilire che rispetto all'anno-base la produttività (e il correlato carico di lavoro evaso) è aumentata o diminuita e per conseguenza si possono adeguare gli organici.

Il secondo criterio di individuazione degli standard può fondarsi su tre diversi procedimenti di rilevazione (o una loro combinazione): la simulazione il giudizio degli esperti esterni fondato sull'analisi delle condizioni operative e del contenuto tecnico dell'operazione per la quale si deve determinare il tempo standard di esecuzione, la definizione di standard concordati/accettati con il personale addetto.

È bene chiarire subito che tutti e tre questi procedimenti di rilevazione comportano pregi e limiti e che non sono necessariamente tra loro in alternativa.

La simulazione consiste nel cronometrare i tempi di esecuzione di determinati atti e/o procedure. È ovvio che tale metodo di rilevazione consente in certi casi una maggiore oggettività nella determinazione degli standard. Appare tuttavia altrettanto ovvia l'estrema dispendiosità del metodo allorché lo si volesse impiegare in forma estesa a tutte le attività svolte da qualsivoglia organizzazione che produce atti eterogenei.

D'altra parte non sempre è possibile ricreare, nel corso della simulazione, le condizioni operative normali in cui correntemente viene espletata l'attività lavorativa e quindi non sempre i risultati possono essere considerati più oggettivi rispetto a quelli conseguibili con altri procedimenti di rilevazione. Questo metodo, in definitiva, può essere utilmente impiegato soprattutto in relazione ad attività aventi brevi procedure ed estremamente routinarie quali, per esempio, le attività di sportello, quelle di dattiloscrittura, quelle di immissioni dati ecc.

Il giudizio degli esperti esterni deve fondarsi anzitutto su una profonda conoscenza del contenuto e della natura dell'attività amministrativa e sull'assunzione di un insieme di informazioni che precisino le condizioni operative entro cui è espletata l'attività (organizzazione del lavoro, qualità dello spazio attrezzato, tecnologie impiegate, efficienza ed efficacia delle procedure). In tal caso, tuttavia, data l'estrema eterogeneità ed unicità delle procedure e dei prodotti cui dà luogo l'attività amministrativa, appare poco credibile una misura a priori degli standard di utilizzo del fattore lavoro per ciascuna tipologia di atto che possa considerarsi più oggettiva di quella rilevabile direttamente dal personale addetto.

La definizione di standard concordati/accettati si fonda, infatti, su un procedimento di rilevazione dei tempi di esecuzione delle attività necessarie ad erogare i prodotti condotto con l'ausilio dello stesso personale addetto, considerato, in questo caso, in qualità di "esperto". Si tratta pertanto di standard aventi una natura soggettiva e correlati all'esperienza passata degli addetti. Affinché tale procedimento non dia luogo a risultati irrealistici, è necessario però che esso sia incardinato entro una specifica procedura di rilevazione che, oltre a consentire una ampia disaggregazione delle operazioni elementari che il personale deve compiere per pervenire al prodotto amministrativo, permetta anche una verifica della congruità del tempo di esecuzione delle singole operazioni elementari dichiarato dagli stessi addetti sulla base della loro esperienza pregressa.

Si ritiene che sia proprio quest'ultimo il procedimento di rilevazione degli standard di utilizzo del fattore lavoro più efficace, soprattutto in una fase di primo impianto del sistema di controllo dei carichi di lavoro. Il principale vantaggio risiede nell'estendibilità della rilevazione a tutte le attività elementari, nonché nella possibilità di effettuare comunque dei controlli, successivi al primo impianto, che possono avvalersi sia dei metodi di rilevazione in precedenza descritti, sia del confronto tra standard dichiarati su atti elementari, omogenei per natura e contenuto, seppur relativi a procedure distinte.

2.2. Il tempo standard per atto elementare

Per limitare gli elementi di arbitrarietà che potrebbero derivare da un procedimento di rilevazione fondato sulla dichiarazione soggettiva degli standard di esecuzione, è necessario che i tempi di esecuzione delle attività vengano riferiti a singole operazioni lavorative intermedie, piuttosto che all'ottenimento di un prodotto finale dell'unità organizzativa.

In questo modo infatti il contenuto lavorativo in termini sia quantitativi che qualitativi e più facilmente verificabile dall'analista-rilevatore e controllabile successivamente mediante confronti interspaziali tra operazioni intermedie comuni a più linee di attività anche tra loro diversificate dal punto di vista procedurale.

A questo scopo torna utile far di nuovo riferimento alle linee di attività, per ciascuna delle quali si deve ricostruire la sequenza procedurale di operazioni intermedie il cui espletamento è necessario a pervenire all'atto finale. Gli atti elementari così individuati rappresentano il segmento minimo in cui rileva frazionare il processo lavorativo che realizza la procedura di una linea di attività. I tempi standard di esecuzione degli atti elementari sono l'oggetto della rilevazione da effettuarsi, in fase di primo impianto, con il personale addetto. In tal caso le condizioni operative standard si riferiscono necessariamente alle condizioni realizzate nel passato. Ciò significa che gli standard di esecuzione così rilevati sono riferiti a specifiche situazioni operative prevalenti all'interno delle singole unità organizzative nelle quali si conduce la rilevazione. Ciò non esclude, e anzi presuppone, la possibilità, come si è già accennato, che in una seconda fase vengano effettuati confronti interspaziali di controllo in tutti i casi in cui essi risultino significativi.

Il metodo prevede dunque la rilevazione diretta dei tempi standard di esecuzione degli atti elementari, che vengono definiti dagli analisti-rilevatori su indicazione dei responsabili di ogni linea di attività o degli stessi esecutori degli atti elementari. La validazione delle dichiarazioni avviene in base all'esame approfondito del reale contenuto operativo di ciascuna attività elementare in cui è suddivisa la sequenza procedurale di ogni linea di attività, tenendo conto di volta in volta della strumentazione tecnica utilizzata.

Questo processo di rilevazione consente due ulteriori operazioni, collegate - così come la determinazione dei tempi standard - al più generale compito di specificare le condizioni di produzione prevalenti in ogni data unità organizzativa:

- da un lato la conoscenza della procedura di fatto seguita e, dunque, la possibilità di verificarne la coerenza rispetto all'ottenimento dell'atto finale della linea;
- dall'altro la sistematica raccolta di informazioni circa la strumentazione tecnica utilizzata e, dunque, la possibilità di tener conto degli effetti delle eventuali innovazioni tecnologiche sull'input di lavoro.

Nell'ambito della più generale funzione di determinazione e controllo delle dotazioni organiche, le due questioni rilevano perché consentono un processo dinamico di adeguamento degli standard di utilizzazione del fattore lavoro in relazione alle eventuali modificazioni di procedure seguite e strumenti tecnici utilizzati. Quanto alla prima, la conoscenza della situazione in essere consente l'individuazione di punti di strozzatura e/o ridondanza che possono essere eliminati mediante la revisione delle sequenze di atti elementari pur nel rispetto delle norme amministrative. Quanto alla seconda, diviene possibile programmare eventuali processi di reale sostituzione tra lavoro e capitale, evitando che l'introduzione di automazione e informatizzazione nella realtà operativa delle unità amministrative produca conseguenze sulle necessarie dotazioni organiche di personale in termini sia quantitativi che qualitativi.

L'individuazione delle linee di attività e la connessa ricostruzione delle sequenze procedurali di atti elementari risulta utile anche per la determinazione della combinazione qualitativa del lavoro necessaria a svolgere le attività nelle quali si concreta il carico di lavoro di ciascuna unità organizzativa. Questo, infatti, ai fini della determinazione degli organici, deve essere elaborato non tanto come indicatore unitario di tempi di lavoro necessario, quanto piuttosto come un vettore di tempi disaggregati per qualifica professionale. L'attribuzione di una determinata qualifica necessaria in relazione alle singole operazioni elementari da espletare, deve essere effettuata sulla base dell'analisi del reale contenuto operativo dell'operazione e con riferimento alle previsioni contrattuali e/o da mansionario.

Sempre in merito alla tecnica di determinazione dei tempi standard di esecuzione degli atti elementari, va infine precisato che i tempi di attesa, che spesso caratterizzano il flusso delle attività espletate all'interno di una singola linea, non devono essere considerati poiché non rientrano nella definizione del carico di lavoro dell'unità amministrativa.

Sebbene la loro analisi sia certamente utile al controllo della razionalità delle procedure, tale compito non rientra tra gli obiettivi della presente metodologia finalizzata alla quantificazione dei fabbisogni di personale.

2.3. Il tempo standard per atto iniziale (Tsai)

Sulla base dei tempi standard per atto elementare è possibile calcolare il tempo standard unitario di ciascuna linea ossia il tempo di lavoro che in condizioni date di tecnologia e procedura, sarebbe mediamente necessario impiegare per eseguire l'intero processo produttivo interno all'unità organizzativa con riferimento ad ogni singola pratica pervenuta.

Qualora il numero di ogni atto elementare fosse necessariamente pari alla quantità domandata ovvero al numero di pratiche pervenute, allora il tempo standard unitario di linea potrebbe essere facilmente calcolato come semplice somma dei tempi standard per atto elementare. Tuttavia, poiché in un generico processo produttivo alcuni atti elementari possono essere di natura occasionale o eventuale, nel senso che possono riguardare solo una parte delle pratiche che entrano nel processo produttivo, per la determinazione del tempo standard unitario di linea si deve tener conto del rapporto medio che si stabilisce tra la numerosità di ciascun atto elementare e quella dell'atto iniziale. Per questo motivo il tempo standard per atto iniziale è dato da una somma ponderata dei tempi standard relativi ai singoli atti elementari, dove i pesi sono rappresentati dalle frequenze relative dei singoli atti elementari fatta pari a 1 la numerosità dell'atto iniziale. Per ottenere dunque un elemento di

normalizzazione del rapporto tra le diverse quantità di atti elementari svolti rispetto al numero di atti iniziali, è necessario rilevare il coefficiente di ripetitività di ciascun atto elementare. Esso esprime la frequenza “teorica” di ciascun tipo di atto elementare rispetto all’atto iniziale della linea e costituisce di fatto il peso da utilizzare per determinare il tempo standard unitario di linea.

Omissis

Il tempo standard per atto iniziale sarà dunque ottenuto effettuando, per ciascuna qualifica funzionale ritenuta necessaria, la somma dei tempi standard degli atti elementari ponderati ciascuno per il correlato coefficiente di ripetitività.

Omissis

Tuttavia all’interno di una procedura possono esserci atti elementari che vengono eseguiti in numero costante nel tempo e, dunque, indipendente dal numero di atti iniziali pervenuti nel corso del periodo di riferimento. In questa circostanza l’esecuzione di questi atti determina un tempo di lavorazione invariante rispetto al numero di pratiche eseguite, cosicché la determinazione di uno specifico coefficiente di ripetitività espresso rispetto all’atto iniziale della procedura darebbe luogo ad un tempo standard di linea almeno in parte non dipendente dalla quantità di atti domandati. In queste condizioni, l’applicazione del metodo illustrato condurrebbe ad erronee valutazioni del carico di lavoro tutte le volte che, a prescindere da cambiamenti procedurali, mutasse il rapporto effettivo tra il numero variabile di atti iniziali e il numero costante di atti elementari di questo tipo. Per evitare questo inconveniente è possibile apportare alla metodologia un correttivo da applicare agli atti elementari del tipo descritto. Si tratta, in particolare, di rilevare, oltre al normale tempo standard per atto elementare, il numero di volte che la procedura prevede venga comunque effettuato nel periodo considerato l’atto in questione e moltiplicare poi il primo per il secondo al fine di ottenere un tempo fisso di esecuzione. Di esso non si terrà conto nel computo del tempo standard per atto iniziale della linea, ma, come si vedrà in seguito, verrà conteggiato ai fini della valutazione dei fabbisogni organici sommandolo al prodotto ottenuto moltiplicando il tempo standard per atto iniziale per il numero di atti domandati.

Prospetto 3 - Esempio per il calcolo del tempo standard di linea (*Omissis*)

3. Le possibili configurazioni dei carichi funzionali di lavoro

Una volta definite le varie configurazioni di domanda e stabiliti i criteri per l’individuazione degli standard di utilizzo del fattore lavoro, è possibile illustrare i criteri metodologici per la determinazione dei carichi funzionali di lavoro.

Facendo per ora riferimento ad una generica linea di attività individuata all’interno di un’unità amministrativa, una prima configurazione di carico di lavoro indifferenziato si ottiene sommando i tempi fissi di linea al prodotto ottenuto moltiplicando il tempo standard per atto iniziale per la quantità di atti iniziali.

Omissis

Sebbene questa sia la definizione generale di carico di lavoro, la concreta analisi applicata ad ogni singola unità amministrativa può avvalersi di diversi indicatori, ciascuno costruito in relazione alla congiunta considerazione di due elementi: da un lato le varie configurazioni di domanda sopra illustrate; dall’altro il periodo temporale di riferimento dell’analisi, che può essere un periodo pregresso (carico di lavoro a consuntivo) o un periodo futuro (carico di lavoro previsivo o programmato).

Tuttavia, non tutte le combinazioni tra i due elementi acquistano una rilevanza operativa in relazione allo specifico significato loro attribuibile. In quanto segue, pertanto, si farà riferimento solo a quelle configurazioni di carico di lavoro che acquistano rilevante significatività ai fini della programmazione e del controllo dell'utilizzazione del personale.

Tra queste conviene illustrare prima quelle relative ad un periodo di tempo pregresso. Si tratta dei carichi di lavoro a consuntivo che, in relazione alle possibili configurazioni di domanda, possono essere distinti tra:

- carico di lavoro corrente (Clc): facendo riferimento alla domanda corrente, il tempo standard per atto iniziale viene moltiplicato per il numero di atti iniziali corrispondenti alle pratiche presentate o pervenute all'unità nel corso dell'anno esaminato in relazione ad una sua specifica linea di attività; il prodotto così ottenuto viene poi sommato ai tempi fissi di linea; tale configurazione rappresenta un carico medio nell'ipotesi che il volume della domanda pervenuta nell'anno considerato non sia anormale per effetto di specifiche cause collegate ad esempio all'assegnazione di compiti occasionali o a fattori esterni di variabilità della domanda;

Omissis

- carico di lavoro totale (Clt): differisce dal primo perché tiene conto anche delle pratiche in giacenza presso l'unità organizzativa all'inizio dell'anno considerato; viene quindi elaborato moltiplicando il tempo standard per atto iniziale per la quantità di atti iniziali rappresentativi della domanda corrente e delle giacenze iniziali; esso costituisce una configurazione di carico massimo, poiché si ipotizza implicitamente che l'unità esaurisca in corso d'anno la domanda totale, azzerando le giacenze;

Omissis

- carico di lavoro evaso: è calcolato in base al numero di atti iniziali corrispondenti alla differenza tra la somma delle pratiche pervenute in corso d'anno e giacenti all'inizio dell'anno (domanda totale) e le pratiche in giacenza alla fine dell'anno; esso si riferisce quindi alla configurazione di domanda evasa e mira a valutare il tempo di lavoro necessario, secondo condizioni standard, che corrisponde alle attività effettivamente svolte nel corso dell'anno;

Omissis

In relazione ad un periodo di tempo futuro, lavoro previsivi possono essere distinti in due tipi, a seconda che si faccia riferimento alla stima dei prevedibili livelli di domanda o, invece, ad obiettivi di offerta stabiliti dall'Ente. Quest'ultimi, peraltro, dovrebbero essere fissati solo a seguito di un'analisi dei livelli di domanda, in grado di valutare il differenziale che si potrebbe produrre in futuro tra domanda potenziale e domanda espressa.

È evidente, peraltro, che le previsioni della domanda devono considerare anche le sue prevalenti caratteristiche qualitative, poiché queste non solo condizionano la quantificazione dei carichi di lavoro, ma devono incidere anche sulla definizione degli obiettivi di offerta programmata dei servizi amministrativi.

Per ciascuna linea di attività il futuro carico di lavoro potrà essere previsto in relazione a varie ipotesi di stima dei livelli quali-quantitativi della domanda sia potenziale che espressa. Applicando alle stime così risultanti gli opportuni standard tecnico-produttivi, sarà possibile quantificare diverse ipotesi di carico di lavoro simulato (Cls) che, a loro volta, dovranno essere considerate ai fini della definizione degli obiettivi di produzione da assegnare a ciascuna linea di attività per il periodo temporale futuro. Tali obiettivi, peraltro, dovranno essere fissati in termini di unità di prodotto, tenendo conto da un lato dei livelli della domanda potenziale ed espressa nonché del relativo differenziale, dall'altro delle risorse di lavoro disponibili o assegnabili a ciascuna unità amministrativa.

In relazione all'obiettivo di produzione fissato potrà essere desunta una seconda configurazione di carico di lavoro previsivo, d'ora in poi denominata carico di lavoro obiettivo (Clo). Questa configu-

razione costituirà il risultato di un processo decisionale iterato (vedi Figura 1) che, attraverso il confronto tra vari carichi di lavoro simulati, permetterà di fissare il definitivo obiettivo di produzione in modo che sia correlato vuoi al desiderato grado di copertura della domanda vuoi alle quantità di risorse di lavoro disponibili e/o assegnabili a ciascuna unità amministrativa.

Le varie configurazioni di carichi di lavoro fin qui definite si riferiscono ad un uso indifferenziato delle risorse di personale delle varie qualifiche, cosicché non consentono in quella forma di definire gli organici necessari distinguendoli per diversi livelli di qualificazione professionale. Tuttavia, sfruttando l'analiticità delle rilevazioni compiute e in particolare la determinazione per ciascuna linea di attività di un vettore di tempi standard per atto iniziale relativi a ciascuna qualifica funzionale, è possibile elaborare un analogo vettore di carichi funzionali di lavoro che permette di misurare la dotazione organica standard per ciascuna qualifica funzionale. Inoltre, l'informazione può essere ulteriormente arricchita rilevando oltre il livello anche il profilo professionale. È ragionevole, tuttavia, individuare i profili professionali accorpendoli per aree omogenee di funzioni.

Omissis

4. Problemi di applicazione del metodo degli standards e soluzioni alternative

4.1. Aspetti del problema

Il tempo standard per atto iniziale è un fondamentale riferimento quantitativo a fini di programmazione dell'uso delle risorse umane a disposizione di ogni partizione organizzativa, poiché - una volta stimata la quantità di atti iniziali, ovvero il numero di pratiche pervenute o di casi da trattare in un certo periodo temporale - consente di quantificare i carichi di lavoro e, quindi, gli input di lavoro necessari a ciascuna unità, dato il sistema di tempi standard rilevato.

Nondimeno, la sua determinazione risulta ardua per diverse tipologie di attività. È quindi necessario specificare le circostanze nelle quali il metodo di determinazione del tempo standard per atto iniziale in precedenza illustrato non può essere utilizzato e quelle nelle quali esso può essere adattato.

Il problema si pone in relazione a tre distinte circostanze, di cui si illustrano qui di seguito gli specifici caratteri e le possibili soluzioni operative.

4.2. Le attività non standardizzabili

In primo luogo non è possibile calcolare il tempo standard per atto iniziale per quelle linee la cui attività non può essere scomposta in atti elementari ben definiti e misurabili, per i quali, cioè, non si possa rilevare la quantità svolta in un certo periodo ed individuare i relativi tempi standard di esecuzione. È questo il caso, ad esempio, di linee che svolgono attività di indirizzo, o in cui prevalgono attività di studio, ricerca e programmazione. In questi casi, la corretta determinazione dei tempi standard può risultare difficile non solo per l'assenza di una consolidata sequenza procedurale di atti elementari, ma anche perché questi non sono ripetitivi e mostrano una elevata variabilità della loro natura.

Qualora la rilevazione sul campo evidenzi la presenza di linee così caratterizzate, conviene riconoscere l'impossibilità di determinarne il tempo standard, evitando così di pervenire a misurazioni di incerta e labile significatività.

Le linee di questo tipo sono quindi definite non standardizzabili e di esse si tiene conto rilevando solo il tempo di lavoro che gli addetti all'unità hanno di fatto dedicato ad esse nel corso dell'arco temporale considerato (al riguardo si veda il successivo paragrafo 5.2).

Peraltro è evidente che per il complesso delle attività espletate da un ente pubblico risulta accettabile la soluzione proposta soltanto ove le linee non standardizzabili assorbano quote piuttosto contenute (inferiori al 20%) del tempo di presenza degli addetti. Occorre infine precisare che per alcune linee di attività, alcune difficoltà relative alla standardizzazione possono sussistere per un singolo atto elementare (per esempio lo studio e l'esame di una pratica). In tal caso non è necessario considerare la linea come non standardizzabile. Si tratta piuttosto di rilevare il tempo standard di quell'atto elementare in modo più accurato, individuando i possibili livelli di complessità riscontrati

nello svolgimento dell'atto e associando a ciascuno di questi livelli un tempo standard e una frequenza relativa che stimi quante volte si ripete quel livello di complessità. Il tempo standard dell'atto elementare è poi calcolato come media ponderata dei tempi standard rilevati per ciascun livello di complessità, dove i pesi sono dati dalle frequenze relative anzidette.

4.3. I tempi dedicati a contatti esterni

In secondo luogo, limiti di applicabilità del metodo illustrato si evidenziano quando presentano significativa diffusione atti elementari non standardizzabili e praticamente non valutabili attraverso tempi standard. Si tratta, ad esempio, del ricevimento del pubblico, delle telefonate d'ufficio, di riunioni informali e non ordinabili in specifiche procedure, che si conviene di definire nel loro complesso come contatti esterni. Date le oggettive difficoltà di rilevazione delle informazioni pertinenti si preferisce definire il tempo standard per atto iniziale escludendo da esso i tempi dedicati ai contatti esterni.

Nondimeno, poiché una tale soluzione equivale ad ipotizzare irrealisticamente che la produttività di questi atti sia pari a zero, si ritiene utile stimare comunque il tempo per contatti esterni (T_{ce}) di ciascuna unità amministrativa, partendo dalle indicazioni fornite dai responsabili dell'unità circa il tempo dedicato da ciascun addetto ad attività di questo tipo.

Omissis

Questa soluzione, pur facendo riferimento ad una stima a consuntivo dei contatti esterni che non si fonda su alcuna valutazione delle condizioni standard di produzione, presenta comunque il vantaggio di consentire la quantificazione delle attività atipiche in modo disgiunto dal tempo standard per atto iniziale. Ciò, a sua volta, permette di mantenere distinta la significatività delle due misurazioni in sede di determinazione dei carichi di lavoro dell'unità amministrativa e di valutazione della congruenza delle sue dotazioni organiche.

Un problema che si pone riguarda l'impossibilità di associare a questi tempi per contatti esterni la qualifica necessaria che, ovviamente, dovrebbe essere la stessa che svolge le operazioni elementari o le attività standardizzate che comandano il contatto esterno.

La soluzione operativa dipende dalla consistenza delle deviazioni esistenti tra qualifiche di fatto impegnate e qualifiche che sarebbe necessario impegnare. Qualora tali deviazioni siano quantitativamente modeste, si può procedere considerando la qualifica che di fatto è associata al tempo per contatti esterni, come quella necessaria. In caso contrario, il totale dei tempi per contatti esterni rilevati in una singola unità organizzativa possono essere ripartiti tra le qualifiche necessarie in proporzione ai carichi di lavoro per qualifica necessaria.

Omissis

È bene tuttavia escludere da questa operazione le qualifiche necessarie che sicuramente non debbono attivare i contatti esterni.

4.4. Le attività ausiliarie

La terza circostanza nella quale la determinazione del tempo standard per atto iniziale non sembra essere un metodo generalmente adottabile al fine della misurazione del carico di lavoro è quella delle linee di attività ausiliarie, ovvero di quelle linee di attività aventi la caratteristica comune di svolgere operazioni che si traducono in atti o servizi intermedi, utilizzati nell'ambito della stessa unità amministrativa considerata.

Il problema metodologico che caratterizza la determinazione dei carichi di lavoro inerenti le attività ausiliarie sorge in relazione sia alla irrilevanza delle sequenze procedurali utilizzate ai fini del loro svolgimento, sia in relazione al fatto che le quantità di atti svolti non dipendono direttamente dal flusso di domanda proveniente dall'esterno dell'unità. Al contrario, accade di frequente che il livel-

lo di attività di queste linee ausiliarie sia connesso a variabili dipendenti o dai livelli di attività (carichi di lavoro) delle linee operative o da altre variabili organizzative interne all'unità considerata, quali il numero di dipendenti in forza, il numero di sub-partizioni organizzative interne (sezioni, uffici, ecc.), il numero delle linee di attività operative, la dislocazione della sede dell'unità amministrativa.

Ai nostri fini generali ciò comporta preliminarmente da un lato l'esatta individuazione di queste linee all'interno del piano delle linee di attività di ciascuna unità organizzativa considerata (spesso, peraltro, le attività ausiliarie sono serventi a più unità organizzative), dall'altro il raggruppamento di queste linee e l'attribuzione del tempo di lavoro ad esse effettivamente dedicato.

4.4.1. Le tipologie delle linee "ausiliarie"

Quanto finora esposto può essere meglio evidenziato attraverso un'elencazione dei vari tipi di linee ausiliarie. Il prospetto 1 rende conto della gamma qualitativa delle attività ausiliarie. Essa non è particolarmente ampia visto che tali attività sono facilmente raggruppabili in 12 differenti tipi di linea. In generale, tuttavia, si può verificare una sensibile diversificazione della composizione tipologica delle attività ausiliarie all'interno di singoli uffici. Mentre alcuni tipi di linee ausiliarie (coordinamento, segreteria, affari del personale e fotocopia) sono in vario modo presenti in tutte o quasi le unità amministrative di livello gerarchico elevato, per altre (archivio, protocollo, centralino telefonico, servizio di anticamera, autisti, ecc.) la loro presenza dipende dalla organizzazione complessiva degli uffici o dalla natura delle attività da essi svolte.

4.4.2. Struttura organizzativa e linee ausiliarie

In relazione all'impianto generale della determinazione del carico di lavoro, l'effettiva presenza di riconoscibili linee di attività ausiliarie organizzate all'interno di una data unità amministrativa non può limitare la definizione dei correlati fabbisogni di personale distinti per qualifica. Da questo punto di vista, quale che sia la soluzione organizzativa adottata, e dunque di fatto rilevabile sul campo, sarebbe opportuno determinare il carico di lavoro necessario a svolgere in modo congruo ciascun tipo di attività ausiliaria all'interno dell'unità amministrativa.

In concreto, sono prefigurabili due opposte situazioni in relazione a ciascuna data tipologia:

- a) le attività ausiliarie sono accentrate in unità operative inserite in unità amministrative di livello gerarchico superiore alla sezione;
- b) le attività ausiliarie vengono di fatto svolte all'interno della sezione alla stregua di atti elementari inseriti nelle sequenze procedurali delle linee operative.

Nel primo caso è naturalmente possibile pervenire alla determinazione del carico di lavoro dell'unità operativa di tipo ausiliario, ma si pone il problema della sua attribuzione alle unità amministrative servite. La questione potrà essere risolta individuando dei congrui criteri di riparto, di tipo possibilmente oggettivo (quantità di atti, quantità di linee servite, ecc.).

Nel secondo caso è ipotizzabile che le linee ausiliarie non vengano espletate da personale ad esse esclusivamente o prevalentemente addetto, cosicché diviene necessario, attraverso opportune operazioni condotte a partire dalle informazioni raccolte sulle singole sequenze procedurali delle linee operative, calcolare il complessivo carico di lavoro da imputare ad una determinata tipologia di attività ausiliaria.

Le operazioni connesse a queste due eventualità si rendono necessarie per evitare che il complesso processo di determinazione dei fabbisogni di personale venga esclusivamente svolto in funzione delle soluzioni organizzative di fatto adottate.

4.4.3. I possibili metodi di determinazione del carico di lavoro delle linee ausiliarie

Le caratteristiche proprie delle attività ausiliarie rendono possibili tre distinte soluzioni metodologiche per la determinazione dei correlati carichi di lavoro. Il primo metodo è quello generale della standardizzazione dei tempi di esecuzione degli atti elementari relativi a ciascuna linea ausiliaria di

volta in volta individuata. Tale metodo consente di ottenere risultati del tutto omogenei a quelli che vengono prodotti per le linee operative.

Infatti, il carico di lavoro viene calcolato moltiplicando il tempo standard unitario per il numero di atti svolti o da svolgere nell'unità di tempo. Il metodo risulta idoneo nei casi in cui le attività ausiliarie presentano un output caratteristico facilmente identificabile e correlabile con le attività svolte dalle linee operative. Qualora la sequenza procedurale risulti molto breve - come è il caso di molte attività ausiliarie - l'applicazione del metodo non può che risultare semplificata. Al limite potrebbe risultare sufficiente definire il tempo standard di esecuzione di un'unica attività elementare che svolgerebbe nel contempo il ruolo di tempo standard per atto iniziale. Per altro, ove si verificasse sul campo che all'interno di una linea ausiliaria sussistano differenze nei tempi di esecuzione, in relazione alla diversificazione delle pratiche rispetto alle quali e stesse attività vengono svolte (ad esempio archiviazione con o senza fascicolazione), il metodo sarebbe comunque applicabile determinando un tempo standard per ciascun tipo di pratica. In questo caso si può pervenire al carico di lavoro moltiplicando i vari tempi standard per quantità rilevate, ove possibile, in modo distinto e certificato, oppure stabilendo dei coefficienti di ponderazione da applicare alla complessiva quantità rilevata senza distinzione tra i diversi tipi di pratica.

Prendendo ad esempio la gestione del protocollo sarà sufficiente rilevare il numero di atti protocollati in entrata ed in uscita per moltiplicarlo poi per il tempo unitario di protocollazione facilmente definibile viste le caratteristiche di ripetitività della specifica procedura attuativa. Analogamente, per le linee relative alla gestione del personale è possibile rilevare le quantità di atti necessari per moltiplicarle poi per i rispettivi tempi standard.

Il secondo metodo prende spunto dall'osservazione che i carichi di lavoro delle linee ausiliarie sono solo indirettamente connessi alla domanda di atti amministrativi che proviene dall'esterno di ogni unità considerata. Essi, piuttosto, facendo riferimento ad attività di supporto a quelle direttamente operative, sono correlati a variabili interne all'unità quali - si ricorda - il carico di lavoro relativo alle linee principali, il numero di dipendenti in forza lo stesso numero di linee principali quale indicatore della diversificazione delle attività organizzative. Sono queste le variabili che, nel loro insieme, determinano la quantità di lavoro necessario al disbrigo delle linee ausiliarie. Si tratta allora di individuare un metodo che, partendo dai dati raccolti con una serie di osservazioni in cross-section, consenta di stimare in modo statisticamente significativo la relazione funzionale che collega in generale la quantità di lavoro utilizzata sulle linee ausiliarie alle suddette variabili indipendenti. Facendo riferimento alla forma funzionale di tipo lineare omogeneo, ciò può essere concretamente effettuato utilizzando il metodo statistico della regressione multipla fondato sulla minimizzazione degli Scarti quadratici medi. Una volta ottenuta la stima dei coefficienti medi della funzione sarà sufficiente applicare tali coefficienti ai rispettivi dati delle variabili indipendenti osservate per ottenere la determinazione parametrica dei carichi di lavoro riferibili al gruppo delle linee ausiliarie di ciascuna unità amministrativa (vedi appendice 2). Infine, in modo del tutto analogo a quanto già effettuato per le linee standardizzate, i carichi così ottenuti potranno essere utilmente confrontati alle dotazioni attuali di personale impiegato da ciascuna specifica unità sulle linee ausiliarie, in modo da quantificare le eventuali differenze e dunque stabilire le opportune variazioni di dotazione organica. Rispetto a quello della standardizzazione diretta, questo metodo presenta alcuni limiti di significatività dei risultati. In particolare, partendo dall'osservazione della realtà, consente di pervenire ad una stima del tempo medio di esecuzione che tiene conto esclusivamente delle condizioni mediamente esistenti nel complesso delle unità amministrative oggetto di osservazione.

La questione assume particolare rilievo non tanto nei casi in cui sia elevata la variabilità delle condizioni di efficienza tra le varie unità che costituiscono l'insieme del campo indagato, quanto piuttosto rispetto ai casi in cui vi sia scarsa variabilità di efficienza. In questa circostanza sussiste infatti il problema di valutare se l'efficienza media di fatto riscontrata si ponga già di per sé a livelli bassi. Così ad esempio nel caso in cui tutte le unità di archivio e protocollo osservate siano sovradimensionate come assegnazione di personale rispetto ai propri carichi di lavoro. È evidente, infatti, che i

carichi di lavoro determinati mediante una stima parametrica non potrebbero che internalizzare il sovradimensionamento esistente.

Sono questi i motivi per i quali si suggerisce di adottare il metodo di standardizzazione alle linee ausiliarie che producono atti determinati e puntuali mediante l'esecuzione di uno specifico iter procedurale, anche se semplificato e breve. Secondo l'esperienza maturata sul campo attraverso diverse indagini, sia sperimentali sia direttamente operative, si può ritenere che il primo metodo sia facilmente adottabile per le linee: protocollo, archivio, affari del personale interno. Quanto poi al metodo della stima parametrica, riteniamo opportuno limitarne l'uso ai casi di linee ausiliarie le cui attività risultano pervasive e difficilmente quantificabili. Ci riferiamo, in particolare, al coordinamento e direzione e segreteria e affari generali. Tra le attività ausiliarie ne esistono alcune che mostrano caratteristiche organizzative e funzionali tali da rendere problematica l'applicazione di ambedue i metodi fin qui illustrati. Le attività che fanno riferimento ai servizi di anticamera, magazzino o ai compiti di autista ne costituiscono rilevanti esempi. Riguardo alla possibilità di applicare il primo metodo sopra esposto, si deve in primo luogo notare che in esse sono difficilmente individuabili atti elementari ordinati in sequenze procedurali. Ne consegue una concreta difficoltà a quantificare le unità di output e a valutare in modo standardizzato i loro tempi unitari di esecuzione. Si tratta di attività configurabili come lavoro di attesa, intendendo con ciò la circostanza che l'offerta del servizio, entro certi limiti, deve essere comunque garantita nel tempo a prescindere dal flusso della domanda realmente espressa, vuoi da utenti esterni all'amministrazione, vuoi da partizioni organizzative ad essa interne. Tutto ciò rende, a nostro avviso, non solo difficoltoso, ma anche poco adatto a pervenire a risultati congrui il metodo della standardizzazione dei tempi. D'altra parte, i servizi ausiliari del tipo qui considerato rappresentano ulteriori caratteristiche che limitano l'applicabilità del secondo metodo individuato. Al riguardo si consideri che i carichi di lavoro relativi a tali servizi non possono essere determinati senza una valutazione delle condizioni ambientali, logistiche e tecnologiche nelle quali essi devono essere svolti. Se si vuole pervenire alla determinazione dei carichi di lavoro tenendo conto delle esigenze poste dall'efficacia complessiva dei servizi amministrativi, non sembra possibile prescindere dalle condizioni ambientali, logistiche e tecnologiche che rendono soddisfacente, se non ottimale, l'organizzazione di ciascuna di queste attività ausiliarie. Ciò rende per lo meno problematico partire dall'osservazione della realtà per assegnare ad essa un qualche valore normativo, come di fatto si farebbe se si seguisse il metodo della stima parametrica. Infatti, esso prevede comunque l'individuazione di un valore centrale all'interno della distribuzione di frequenza relativa alle osservazioni disponibili. Nelle condizioni operative prevalenti nell'amministrazione la determinazione statistica di tale valore non garantirebbe la corrispondenza ad una organizzazione efficace dei servizi in questione. In presenza di tali circostanze si ritiene più opportuno definire i carichi di lavoro adottando un terzo metodo incentrato su uno studio organizzativo delle caratteristiche ambientali, logistiche e tecnologiche prevalenti nelle varie partizioni amministrative di volta in volta esaminate. In questa sede ci limitiamo ad indicare alcuni parametri che possono risultare rilevanti ai fini delle proposte analisi organizzative.

Al riguardo appare dirimente conoscere la dislocazione logistica delle partizioni organizzative ai vari livelli gerarchici. Numero, distanza tra loro e ampiezza spaziale delle sedi costituiscono senz'altro parametri oggettivamente rilevanti per la determinazione dei carichi di lavoro delle attività ausiliarie qui considerate. Il numero di addetti assegnati alle varie linee di attività operative servite da centralisti, uscieri e autisti può costituire un'ulteriore informazione pertinente. Certamente più rilevanti sono alcuni aspetti qualitativi delle attività operative svolte nelle varie partizioni di riferimento.

Si intende, in particolare, da un lato la frequenza e la numerosità con le quali è regolato l'accesso degli utenti alle sedi e, dall'altro, alle caratteristiche quali-quantitative con le quali vengono effettuati gli spostamenti esterni del personale. Per alcuni di questi servizi ausiliari, ad esempio il centralino telefonico, sarà poi necessario tener conto delle caratteristiche tecnologiche delle dotazioni strumentali.

Vi sono, infine, due attività ausiliarie come l'ufficio copia e la fotocopia per le quali il metodo di determinazione dei carichi di lavoro deve essere scelto in relazione alla concreta organizzazione

delle attività medesime, essendo attività per loro natura standardizzabili ma, al tempo stesso, fortemente influenzabili in termini di carico di lavoro, dalle effettive modalità di svolgimento.

5. I flussi di lavoro utilizzato

La determinazione dei carichi di lavoro delle varie unità amministrative è operazione finalizzata soprattutto alla valutazione delle dotazioni organiche delle diverse amministrazioni. Le possibilità di gestione programmata del personale acquistano maggior consistenza operativa qualora i carichi di lavoro vengano confrontati alle effettive quantità di lavoro di cui si avvale ciascuna unità amministrativa. Il confronto, infatti, consente di individuare il loro sovra o sotto dimensionamento relativo e quindi di intervenire per l'adeguamento delle rispettive dotazioni organiche anche mediante l'esercizio della mobilità del personale.

Pertanto un sistema di rilevazione, funzionale alla gestione della mobilità del personale, deve tener conto del numero di addetti di fatto utilizzati dalle varie unità amministrative considerate nel corso di ciascun periodo di riferimento.

A questo scopo, accanto alle rilevazioni necessarie per pervenire ai carichi funzionali di lavoro, devono essere raccolte ulteriori informazioni idonee a misurare le quantità di lavoro disponibili e quelle effettivamente impiegate per le varie qualifiche funzionali nel corso del periodo considerato.

Infatti, al fine di valutare l'utilizzazione del fattore lavoro con riferimento alle specifiche "produzioni" erogate dalle diverse partizioni organizzative individuate, vi è l'esigenza di pervenire ad una analisi dettagliata dei tempi di lavoro dedicati da ciascun addetto alle diverse partizioni organizzative e, più in particolare, alle diverse linee di attività.

Tale analisi si presenta utile sotto due profili: da un lato, attraverso una rilevazione periodica delle ore di lavoro effettivamente erogate, si ha la possibilità di conoscere i flussi di ore disponibili a ciascuna unità operativa e, quindi, di effettuare un controllo concreto sulle eventuali carenze o eccedenze di personale in relazione all'attività che deve essere svolta da essa; dall'altro la natura di queste informazioni, opportunamente elaborate, consente anche la determinazione ex-ante, in fase cioè di programmazione della pianta organica, delle assegnazioni del personale, ove a tali informazioni si affianchino adeguati indicatori del livello di attività svolta e, per conseguenza, dei carichi di lavoro propri di ciascuna unità organizzativa considerata.

È evidente che a tal fine risulta necessario poter disporre di un bilancio delle disponibilità e degli impieghi degli addetti, per ciascuna partizione organizzativa, che tenga conto delle diverse "qualità" del lavoro erogato, in particolare in termini di qualifica funzionale.

Se dunque lo scopo è quello di verificare il flusso delle ore di lavoro effettivamente disponibili per ciascuna unità operativa, è allora necessario utilizzare una unità di misura adeguata. Essa non dovrà essere il numero fisico degli addetti, bensì l'anno-uomo, in quanto esso consente di tenere conto di quote di disponibilità di lavoro inferiori all'anno, considerandole in termini di una o più frazioni, imputabili anche a partizioni organizzative distinte. Al riguardo, infatti, il personale assegnato alle singole unità amministrative non dovrà risultare dalle unità iscritte in organici ufficiali ma quelle di fatto operative in ciascuna unità nel corso del periodo considerato. Infatti, è assai probabile il caso che taluni addetti svolgano la loro attività in più unità, cosicché per ognuna di esse dovrà calcolarsi la quota-parte della disponibilità di lavoro effettivamente impegnata.

Per la determinazione dei tempi di lavoro imputabili a ciascuna unità amministrativa occorre in primo luogo rilevare le ore di lavoro retribuite a ciascun operatore. I tempi da misurare sono quelli a carico o interni all'unità operativa, che riguardano cioè tutti gli operatori che svolgono in essa la propria attività, ovviamente soltanto per la parte del loro tempo che vi dedicano. Ugualmente, a livello di linea di attività interna ad una partizione organizzativa è necessario determinare i tempi di lavoro di cui la linea ha usufruito.

Al fine di verificare la carenza o eccedenza di personale in relazione all'attività che le varie unità devono svolgere, serve conoscere non soltanto le re retribuite ma anche quelle che, sia pure per contratto, sono disponibili per il lavoro. D'altra parte, non tutto il lavoro disponibile è poi effettivamente utilizzato e destinato all'attività lavorativa: il personale può essere assente per malattia o altri mo-

tivi, può non rispettare l'orario di lavoro, e così via. Per determinare l'effettiva utilizzazione del personale è pertanto necessario riferirsi al tempo che ciascun operatore dedica realmente all'attività lavorativa.

5.1. Il bilancio tempo delle disponibilità e degli impieghi

Per quanto riguarda le configurazioni dei tempi da rilevare, si può far riferimento ad un bilancio tempo delle disponibilità e degli impieghi del lavoro che è valido sia per ciascun operatore che a livello di unità operativa o di linea di attività.

Esso, con riferimento al lavoro di un operatore, e ad un determinato periodo, può essere specificato come dal successivo prospetto Tale bilancio, nel settore a sinistra illustra come, partendo dal tempo contrattuale di ciascun operatore, si determina la disponibilità del lavoro per la partizione organizzativa (tempo lavorabile); nel settore a destra, esso mostra le possibili utilizzazioni del tempo lavorabile, distinguendo tra il tempo non lavorato per assenze ed il tempo disponibile per l'attività (tempo di lavoro ordinario e straordinario).

Le configurazioni dei tempi contenute nel prospetto sono state definite con riferimento ad un generico operatore per un dato anno di riferimento:

- tempo contrattuale retribuito (con e senza prestazione lavorativa): corrisponde ai giorni di calendario nei quali l'operatore è stato in forza presso l'unità;
- tempo dedicato ad attività esterne istituzionali: è il tempo di lavoro che l'operatore dedica istituzionalmente ad attività esterne all'unità (al riguardo si tenga presente che, nel caso rilevino, debbono essere considerate anche le attività esterne non formalizzate);
- ferie e festività contrattuali: corrispondono alle domeniche, al congedo per ferie, alle festività infrasettimanali, spettanti per contratto in relazione al periodo di lavoro presso l'unità;
- tempo di lavoro contrattuale: è il tempo di lavoro (giorni di servizio) che per contratto l'operatore deve prestare; in pratica corrisponde ai giorni di calendario nei quali l'operatore è stato in servizio meno le domeniche e le festività comprese in tale periodo e meno le ferie ed i recuperi festività spettanti;
- saldo ferie e recuperi festività: è la differenza tra ferie e recuperi festività realmente goduti e ferie e recuperi festività spettanti nel periodo di permanenza nell'unità;
- tempo lavorabile ordinario: è il tempo teoricamente disponibile per il lavoro nell'unità operativa: come risulta dal prospetto, si ottiene sottraendo dal tempo contrattuale il tempo per attività esterne di qualunque tipo e il saldo ferie e recuperi festività;
- tempo di assenza dal lavoro: è il tempo non lavorato per assenze retribuite (per congedo straordinario, per malattia, ecc.) e non retribuite (per sciopero, per aspettativa senza assegni, ecc.);
- tempo di lavoro totale: è il tempo realmente utilizzabile per l'attività lavorativa dell'unità operativa; come risulta dal prospetto si ottiene sottraendo dal tempo lavorabile ordinario le assenze e commendo le ore di straordinario effettuate da ciascun dipendente.

Il quadro relativo alle disponibilità ed impieghi del lavoro per unità organizzativa, consente di calcolare numerosi rapporti che assumono il significato di indicatori della disponibilità ed utilizzazione del lavoro. Tali rapporti, traducendo in termini relativi il valore delle varie voci, oltre ad essere significativi in se stessi, consentono anche tutti i tipi di confronti sia temporali che spaziali.

Fra i numerosi rapporti possibili ci si limita ad indicare quelli più significativi, privilegiando la semplicità di costruzione e di interpretazione e fermando essenzialmente l'attenzione sull'aspetto della utilizzazione del lavoro che, in questa sede, maggiormente interessa.

Più in particolare vengono normalmente considerati i rapporti espressi in termini percentuali (vedi tabella in basso). Come si rileva dall'elenco, il significato degli indicatori è nella maggior parte dei casi immediato Il primo rapporto indica quanta parte del tempo di lavoro contrattuale resta disponibile una volta che si sia sottratto il tempo dedicato ad attività esterna all'unità operativa e si sia sottratto o aggiunto il saldo ferie.

Nel caso in cui quest'ultimo risulti positivo e superiore al tempo dedicato ad attività esterna, l'indicatore assumerà un valore superiore all'unità.

Il secondo indicatore rende conto di quanta parte del tempo lavorabile ordinario resti disponibile per l'espletamento delle attività che fanno capo all'unità operativa una volta che da esso siano stati sottratti i tempi di assenza e aggiunte le ore di straordinario effettuato. Anche in questo caso il rapporto risulta superiore all'unità quando le ore di straordinario sono più numerose delle ore perse per assenza. Esso misura comunque il tasso di utilizzazione effettivo del personale disponibile alla specifica partizione organizzativa considerata.

Il terzo rapporto esprime il peso percentuale delle assenze sul tempo lavorabile e misura quindi il tasso di assenza presso singole partizioni organizzative dell'ente.

Gli ultimi due indicatori tendono a valutare in termini relativi le ore di straordinario effettuate, ponendole a confronto sia con il tempo lavorabile, sia con il tempo di assenza.

In particolare, l'ultimo rapporto tende a verificare in quale misura gli straordinari riescano a recuperare le riduzioni di disponibilità lavorativa dovute alle assenze rilevate.

5.2. Il funzionigramma per gruppi di linee di attività

Per determinare tutte le configurazioni dei tempi a livello di unità amministrative e costituirne quindi il bilancio delle disponibilità e degli impieghi, occorre individuare gli operatori che insistono sulla singola unità e la parte di tempo (di qualsiasi configurazione) che ciascuno dedica ad essa.

Tuttavia le informazioni così rilevate non sono sufficienti a pervenire a configurazioni di tempo di lavoro direttamente confrontabili con i carichi di lavoro a consuntivo determinati secondo i metodi in precedenza esposti. Si deve tener conto, infatti, che all'interno di una singola unità possono essere incluse oltre a linee di attività per le quali si è proceduto alla determinazione del tempo standard di esecuzione, anche linee ausiliarie o non standardizzabili. Peraltro, per queste ultime rileva proprio il tempo di lavoro ad esse effettivamente dedicato. È dunque opportuno individuare in modo sistematico gli operatori che insistono su ciascuno dei tre gruppi di linee di attività e determinare la parte di tempo di qualsiasi configurazione che ciascuno di essi vi ha dedicato nel periodo considerato.

Omissis

6. La determinazione di fabbisogni del personale

Sulla base di quanto finora illustrato è possibile ora definire in che modo possano determinarsi i fabbisogni di personale al fine di una corretta definizione della pianta organica.

Anzitutto, la base di partenza non può che essere il carico di lavoro corrente delle linee standardizzabili che, come si è detto, debbono assorbire un'elevata percentuale del tempo di lavoro disponibile nelle unità amministrative indagate.

A questo si aggiunge la quota di tempo dedicata alle linee non standardizzabili e il carico di lavoro (o direttamente il fabbisogno nel caso si compiano studi organizzativi) delle linee ausiliarie. Inoltre occorre tener conto dei tempi per contatti esterni.

L'insieme di queste voci determina il fabbisogno netto di personale. In effetti, in tal modo si individua un fabbisogno che non tiene conto di alcuni aspetti di indisponibilità del tempo contrattuale di tipo fisiologico come le assenze per malattia. Al riguardo si conviene far riferimento ad un tasso di assenza media e "accettabile" riferito al complesso degli addetti della pubblica amministrazione, o dello specifico ente se inferiore, e quindi moltiplicare il fabbisogno netto per questo tasso di assenza (Ta). Con l'aggiunta di questa ulteriore variabile si perviene così al fabbisogno lordo di personale.

Nella determinazione del fabbisogno di lavoro si tiene conto unicamente il tempo di lavoro ordinario, escludendo quindi la quantità di lavoro straordinario che potrebbe essere svolta dal personale di servizio. Si ritiene infatti che, per la formulazione di una dotazione organica congrua, sia utile, in linea generale, considerare le ore di straordinario come una disponibilità aggiuntiva ed eventuale cui far ricorso in casi di emergenza dovuti a picchi casuali o stagionali dei carichi di lavoro e/o ad assenze del personale concentrate nel tempo.

Il confronto sistematico tra i risultati ottenuti in termini di fabbisogni organici da un lato e le quantità di lavoro utilizzate e/o assegnate a ciascuna unità organizzativa dall'altro permette inoltre di pervenire a degli indicatori sintetici che esprimono in termini relativi il sovra-dimensionamento dell'unità rispetto ai suoi carichi di lavoro. A questo scopo si possono stabilire dei rapporti al cui numeratore sono poste le varie configurazioni di fabbisogno di lavoro ed i cui denominatori sono costituiti da configurazioni di tempo disponibile e utilizzato dall'unità nel corso del periodo di trasferimento.

In primo luogo, il rapporto fra il fabbisogno di lavoro e la dotazione organica di un'unità amministrativa, misurata in termini di tempo contrattuale, determina l'indicatore di dotazione organica:

$$ID = F/TC$$

Esso esprime il sovra o sotto-dimensionamento dell'unità nel suo complesso, tenendo conto anche del tempo che si disperde a causa delle assenze del personale in organico in quanto già contenute nella determinazione del fabbisogno. Peraltro, lo scarto esistente tra il fabbisogno e assegnazioni organiche può essere valutato con maggior dettaglio mediante l'esame dei risultati relativi agli indici di dotazione calcolati per le singole qualifiche funzionali, rendendo con ciò possibile un'analisi dell'impiego del fattore lavoro in termini maggiormente analitici. Esiste, infatti, l'eventualità che il sovra o sottodimensionamento complessivo dell'unità non riguardi ogni singola qualifica. Ad esempio, nel caso di un'unità complessivamente sovradimensionata, potrà comunque rilevarsi l'insufficiente dotazione di una più qualifiche. L'esame qualifica per qualifica permetterà dunque un'analisi organizzativa più dettagliata e funzionale all'individuazione della composizione qualitativa del personale maggiormente rispondente alle caratteristiche del carico di lavoro rilevato. L'indicatore di dotazione organica rappresenta quindi il fattore su cui costruire il giudizio di congruità tra dotazioni in pianta organica e fabbisogni necessari. Per una corretta formulazione della pianta organica è evidente che non si possono traslare meccanicamente i risultati ottenuti in disposizioni formali. Certo è che i risultati cui si perviene costituiscono un baricentro essenziale attorno al quale costruire analisi più particolari in relazione alla dotazione degli organici. Al riguardo si debbono tenere in considerazione gli eventuali processi di mobilità, di riqualificazione professionale, le previsioni circa eventuali nuove attività o innovazioni procedurali.

Appendice 1 - Rilevazione semplificata del tempo standard di linea (*Omissis*)

Appendice 2 - Esempificazione del metodo della stima parametrica dei carichi di lavoro delle linee ausiliarie (*Omissis*)

Appendice 3 - La determinazione dei carichi di lavoro delle linee di attività non svolte (*Omissis*)

Appendice 4 - Modulistica per la rilevazione (*Omissis*)