

Ancora sui carichi di lavoro

Approfondiamo alcuni aspetti di un argomento che ha riscosso particolare interesse tra i lettori

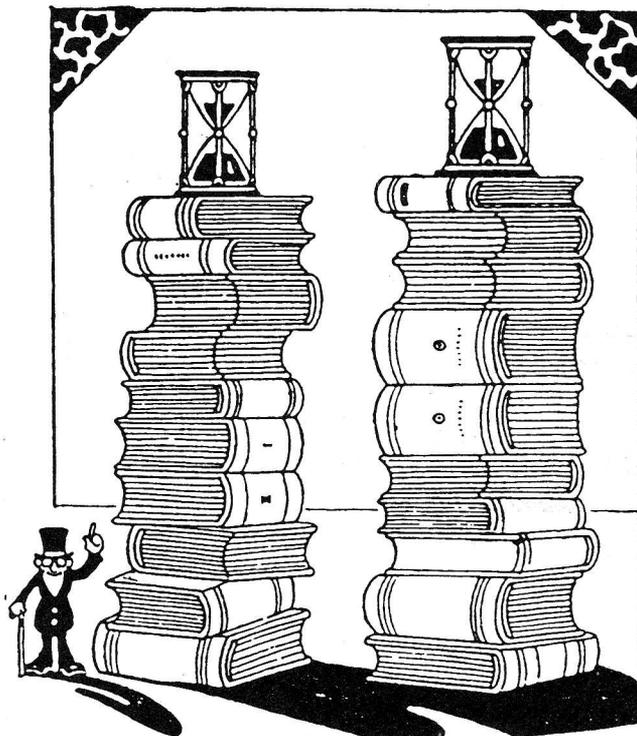
Un precedente intervento apparso in questa rubrica, tendente a sollevare la questione dei criteri di valutazione della produttività,¹ ha riscosso un certo interesse tra i lettori di "Biblioteche oggi": parecchi colleghi che hanno scritto o telefonato, o che l'autore di queste note ha incontrato personalmente, chiedono di tornare sull'argomento e di fornire qualche indicazione

operativa in più. L'articolo citato, che prendeva spunto da un dibattito che cominciava a svilupparsi in seguito ad alcune iniziative dell'allora ministro della funzione pubblica Sabino Cassese,² presentava già alcune esemplificazioni e suggeriva qualche criterio per interpretare i dati. Ma la tematica è di notevole rilievo e l'invito a proseguire il discorso merita di essere accolto.

L'occasione per tornare sul tema dei carichi di lavoro ci viene offerta dalla circolare n. 6 del 23 marzo 1994,³ con cui il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri indica la metodologia da seguire per la rilevazione, e dai documenti prodotti da una commissione costituita a questo scopo dall'Anci,⁴ l'associazione dei comuni italiani. Da questi testi possiamo partire per esaminare i criteri generali che vengono proposti dal governo e dai comuni, e per individuare se e come essi possono essere applicati

alle biblioteche. Mentre i documenti di Cassese riguardano tutto il comparto del pubblico impiego — che è tenuto a verificare, entro la fine dell'anno, i carichi di lavoro, cui è subordinata la rideterminazione delle dotazioni organiche — quelli dell'Anci, ovviamente, si rivolgono solo alle amministrazioni comunali, distinguendo i comuni in due classi di riferimento, rispettivamente sopra e sotto i cinquemila abitanti. Le questioni affrontate, gli obiettivi proposti ed i metodi indicati, però, hanno una validità generale, per cui possono essere presi a punto di riferimento per tutte le tipologie di biblioteca, almeno in questa sede.

Analizzeremo in questa sede le metodologie proposte nei documenti citati. Prima, però, sarà utile riferire la definizione, molto articolata, di carico di lavoro presente nella circolare Cassese: il carico di lavoro è la "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 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 svolg-



re per pervenire agli atti o ai servizi finali".⁵

Un'altra premessa di carattere generale riguarda i due modi in cui possono essere misurati i carichi di lavoro:

— un metodo *top-down* può essere utilizzato per la gestione del personale di una biblioteca nel suo complesso e per determinarne gli organici; esso consiste nel dividere la quantità totale di ore lavorate per i prodotti finali ottenuti (nel nostro caso volumi ingressati, registrazioni catalografiche prodotte, prestiti effettuati, e così via); si tratta, quindi, di uno strumento di politica del personale che può essere utilizzato per evitare che vi siano, a produttività costante, settori sovraffollati e settori sguarniti e per valutare deduttivamente il fabbisogno di personale che si determinerebbe in relazione all'attivazione di nuovi servizi o alla modificazione delle quantità di documenti da trattare (alcuni esempi di applicazione di questo metodo erano presenti nel precedente articolo);

— un metodo *bottom-up* può essere utilizzato, invece, per migliorare l'efficienza delle singole attività; esso si applica descrivendo, preferibilmente attraverso diagrammi di flusso, una procedura e scomponendola in microfasi, e misurando successivamente il tempo/uomo necessario per le diverse operazioni; si tratta di un metodo molto più analitico del precedente — applicabile in quelle realtà che presentino già un livello considerevole di standardizzazione delle procedure, e della relativa articolazione — e che richiede una cultura organizzativa molto più matura, ma che può dare risultati assai interessanti per l'incremento del livello di produttività delle singole procedure (sulle modalità di utilizzo di questa metodologia verranno fornite alcune indicazioni in questo inter-



Dario Fo

vento).

Ovviamente un metodo non esclude l'altro: si può ipotizzare, infatti, che la metodologia *top-down* possa essere utilizzata in una fase iniziale ed allo scopo di disporre di una diagnosi sintetica, passando in una fase successiva alla metodologia *bottom-up* per poter approfondire l'analisi e per cominciare a disporre di qualche indicazione su possibili interventi migliorativi dell'organizzazione del lavoro. Risulta evidente, comunque, che una analisi corretta e veramente utile, in linea con i criteri cui si ispira la circolare Cassese e con gli obiettivi che essa si prefigge, può essere ottenuta solo affidandosi al secondo metodo.

L'Allegato 2 della circolare esemplifica una delle metodologie applicabili per la rilevazione dei carichi di lavoro.

La prima questione che viene affrontata riguarda la definizione delle quantità di atti e servizi che un'unità organizzativa deve fornire, il che comporta una distinzione tra *domanda potenziale* (la quantità di atti e servizi che una

unità organizzativa può essere chiamata a fornire), *domanda espressa corrente* (cioè la domanda reale in un determinato periodo di tempo), *domanda totale* (cioè la somma della domanda corrente e di quella relativa a giacenze prodottesi in periodi precedenti) e *domanda evasa* (cioè la quantità pari alla domanda totale, meno quella parte di essa non soddisfatta nel periodo preso in esame, che crea una giacenza finale). Nel caso delle biblioteche, possiamo evidentemente far riferimento ai volumi da ingressare, o da catalogare, ecc. Quanto poi alla determinazione della domanda in un periodo di tempo futuro, una stima della domanda totale equivale di fatto ad effettuare una previsione circa i livelli di offerta che si intendono raggiungere: ad esempio, in seguito alla programmazione di un intervento di conversione retrospettiva del catalogo o al trattamento di fondi non catalogati, che potrebbero essere definiti come una "giacenza straordinaria".

Definite in questo modo le ►

quantità dei vari atti, prodotti e servizi domandati a ciascuna unità organizzativa, è possibile stabilire le *linee di attività*, vale a dire i flussi di cui si è detto quando è stata brevemente illustrata la metodologia *bottom-up*. Una singola linea di attività, o procedura, viene individuata ed enucleata in base ai seguenti criteri:

- ha un obiettivo finale definito e unitario, teso ad assolvere una specifica funzione tra quelle assegnate all'unità;
- dà luogo ad atti finali, rivolti all'esterno della linea di attività (all'esterno dell'unità, se con essi si completa un'attività, o al suo interno, nel caso in cui sia prevista un'ulteriore fase di lavorazione in un'altra linea di attività);
- presenta una sequenza procedurale di esecuzione nettamente e chiaramente 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.

I criteri con cui rilevare le condizioni della produzione ci portano poi a conoscere le quantità di lavoro necessarie ad erogare le prestazioni richieste. Già nel nostro precedente intervento sui carichi di lavoro era stata sottolineata l'opportunità di una distinzione tra *tempi medi* e *tempi standard*. La questione viene ovviamente riproposta nella circolare Cassese: infatti, mentre le medie di utilizzo effettivo del fattore lavoro calcolano la produttività media e consentono confronti in presenza di output omogenei, una procedura di rilevazione indipendente dall'effettivo utilizzo del fattore lavoro ci consente di misurare il tempo di lavoro ritenuto necessario per ottenere determinati output; dall'esame dello scarto tra tempi medi e tempi standard è possibile effettuare una valutazione sui livelli

di efficienza. Se la finalità di questa misurazione è quella della determinazione degli organici è evidente che il secondo criterio risponde meglio allo scopo. I procedimenti di rilevazione dei tempi standard possono essere diversi, e la preferenza per l'uno o l'altro è dovuta in primo luogo alla possibilità o meno di investire una certa somma in questa operazione e alle condizioni delle relazioni sindacali: infatti, i tempi standard di esecuzione possono essere determinati attraverso il cronometraggio di una simulazione di determinati atti e procedure, o sulla base del giudizio di esperti esterni fondato sulla conoscenza delle condizioni operative e sull'analisi del contenuto tecnico delle operazioni, o anche attraverso la definizione di uno standard concordato tra il responsabile di un'unità organizzativa ed il personale addetto. Le cose, nella realtà, stanno in modo leggermente diverso da come apparirebbero sulla base di questo tipo di misurazioni. I tempi possono essere definiti standard nel senso che si cerca di limitare gli elementi di arbitrarietà, ma non possono prescindere, ovviamente, da determinate condi-



zioni operative in cui l'attività viene espletata, per cui non possono essere standardizzabili nella stessa misura per tutte le biblioteche: sappiamo bene, ad esempio, quanto incidano sui tempi di catalogazione la disponibilità o meno di repertori e di authority file, o le prestazioni del software adottato. Altri elementi da considerare sono la qualità dello spazio attrezzato, la razionalità e l'efficacia dei flussi procedurali. Alcune attività, inoltre, risulteranno non facilmente standardizzabili (attività di studio e ricerca, contatti esterni, servizi ausiliari): nel complesso dell'organizzazione del lavoro di una unità operativa, però, queste attività non dovranno assorbire quote molto elevate del tempo di presenza degli addetti (sulla scorta di un'indicazione presente nella circolare Cassese possiamo pensare che non vada superata una soglia del 20 per cento sul monte ore complessivo dell'organico del personale in servizio). Non solo ai fini della definizione dei carichi di lavoro, ma all'interno di una valutazione globale del monte ore lavorative rapportate ai prodotti dell'unità organizzativa, queste attività non standardizzabili e altre attività indirette (lavori di segreteria, ragioneria, protocollo, e così via) andrebbero correttamente riversate in percentuale sulle attività che realizzano prodotti finali. Facciamo un esempio, estremizzando al massimo una misurazione che si potrebbe fare per una biblioteca: se individuassimo come unico output i prestiti e calcolassimo che ne vengono effettuati mille all'anno, ai fini di una valutazione globale non potremmo solo considerare se i due addetti a questo servizio sono troppi o troppo pochi, ma dovremmo considerare in che misura tutta la struttura (direttore, ragioniere, catalogatori, ecc.) può essere "scaricata" su quei mille prestiti, in mo-



rativa o atto elementare è possibile calcolare il tempo standard unitario di ciascuna linea di attività, cioè il tempo mediamente necessario per eseguire l'intero processo produttivo riferito ad un atto

(nel nostro caso, potremmo parlare ad esempio di trattamento catalografico di un documento). Per l'eterogeneità dei casi da trattare e la variabilità del tempo necessario all'adempimento di alcune procedure biblioteconomiche, a volte

potrebbe essere utile effettuare tali calcoli su un lotto di documenti, costituito attraverso una campionatura molto rigorosa che presenti differenti livelli di difficoltà, e ottenere così una media attendibile. Un'altra considerazione da fare a questo proposito, è quella relativa ai tempi di attesa — nell'intervento pubblicato nel numero di febbraio si parlava di "colli di bottiglia" — che spesso caratterizzano e rallentano il flusso delle attività espletate all'interno di una linea di attività in cui intervengono diversi operatori. Tali tempi, naturalmente, non debbono essere considerati ai fini del calcolo del tempo standard, ma l'occasione di prenderne conoscenza non deve essere senza conseguenze.

Questo procedimento fornirà anche molte informazioni sulla coerenza dell'organizzazione del lavoro, sugli strumenti e le tecnologie utilizzate, e infine su questioni di carattere generale, divenendo un momento fondamentale dell'analisi di sistema della biblioteca. L'individuazione delle linee di attività — e quindi anche dei flussi pro-

duttivi standardizzati — consente in questo modo una determinazione della combinazione quantitativo/qualitativa del lavoro necessario a svolgere le attività richieste a ciascuna unità organizzativa. Il carico di lavoro che così verrà rilevato consentirà di conoscere i tempi disaggregati per qualifica professionale e sarà un elemento indispensabile per la definizione degli organici e per qualsiasi intervento di riorganizzazione del lavoro. Ne deriverà un funzionamento da cui risulteranno gli operatori che insistono sulle diverse linee di attività e sulle singole fasi e la parte di tempo che ciascuno dedicherà a ogni fase, a ogni linea, a ogni unità operativa. I carichi di lavoro determinabili sulla base dei procedimenti di analisi e di calcolo qui descritti sinteticamente⁶ possono essere distinti tra *carico di lavoro corrente* (riferito a quella che all'inizio era stata definita domanda corrente), *carico di lavoro totale* (corrispondente alla domanda totale) e *carico di lavoro evaso* (riferendosi alla domanda evasa, questo carico di lavoro è quello che effettivamente corrisponde all'attività svolta in un determinato periodo). Anche in questo caso, come già è stato fatto per la domanda, quando si ipotizzava la programmazione di un recupero del pregresso scaglionato nel tempo, prevedendo quindi una domanda per un periodo di tempo futuro che tenesse conto sia del flusso corrente sia delle giacenze da smaltire, si può parlare di un *carico di lavoro obiettivo*, che consideri un'elevazione dell'offerta, una migliore copertura della domanda potenziale e reale, un livello di produttività qualitativamente e quantitativamente più avanzato.

Come si vede, il problema dei carichi di lavoro e della determinazione degli organici non può essere disgiunto dalla definizione ➤

do da verificare i costi effettivi di quei mille prestiti, l'economicità complessiva della biblioteca e la giustificazione o meno della sua esistenza. Infine, bisognerà prevedere e mettere nel conto anche un tasso di assenza fisiologico ed un conseguente fabbisogno di personale leggermente più elevato di quello che risulterebbe dalle rilevazioni.

Come si vede, le variabili sono numerose e la valutazione, qualunque sia il metodo prescelto (simulazione, giudizio di esperti, o definizione di uno standard concordato), dovrà essere attentamente verificata prima di prendere per buoni e definitivi i risultati. Tornando alle linee di attività, si potrà rilevare in questo modo il tempo standard per ciascun segmento della linea, per ciascuno degli atti elementari che ne compongono la sequenza, verificando così i tempi di esecuzione e i contenuti qualitativi delle singole operazioni che portano all'ottenimento di un prodotto finale dell'unità organizzativa. Sulla base dei tempi standard per fase lavoro

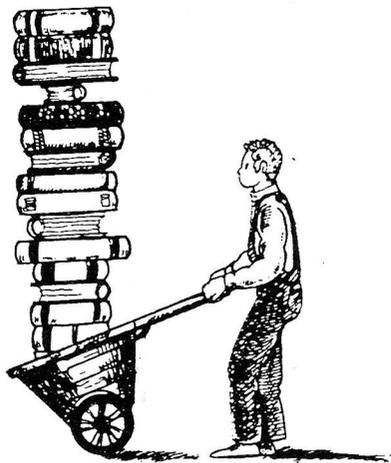
IL MANAGEMENT IN BIBLIOTECA

ne degli obiettivi generali della biblioteca. Il processo decisionale, alla fine, dovrà tener conto della domanda reale e di quella potenziale, delle risorse disponibili e del loro impiego ottimale, e impostare una gestione per obiettivi anche per quanto riguarda le risorse umane. ■

Note

¹ *Come misurare il carico di lavoro*, "Biblioteche oggi", 12 (1994), 2, p. 44-47.

² Il comma 5 dell'art. 3 della legge 537/1993 dispone che le pubbliche amministrazioni provvedano entro il 31 dicembre 1994, e successivamente con cadenza biennale, alla determinazione dei carichi di lavoro. Al Dipartimento della funzione pubblica è assegnato il compito di verificare la congruità delle metodologie utilizzate dal-



le diverse amministrazioni per la rilevazione dei carichi.

³ La circolare, dal titolo *Carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche e dotazioni organiche delle Amministrazioni dello Stato*, è pubblicata sul Supplemento ordinario n. 54 alla "Gazzetta ufficiale", n. 77 del 2 aprile 1994 - Serie generale.

⁴ Il documento è stato pubblicato sul quotidiano "Italia oggi" in due puntate, il 21 e 22 aprile 1994. Esso può essere richiesto alla sede nazionale dell'Anci, via dei Prefetti 46, 00186 Roma, tel. (06) 680091.

⁵ Circolare *Carichi di lavoro*, cit., p. 31. Il corsivo è del testo.

⁶ La circolare è corredata da moduli prospetti e formule, cui si rimanda per la pratica effettuazione delle operazioni descritte.

