



Modelli di analisi e di gestione dei fabbisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche

Rapporto finale

Luglio 2017

Il presente Rapporto è stato redatto nell'ambito di una convenzione tra **Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica e Aran**, con la collaborazione di **Ref Ricerche**.

Autori:

Il gruppo di lavoro per la stesura finale del Rapporto è stato coordinato da **Pierluigi Mastrogiuseppe** (Aran), **Claudia Peiti** (Ref Ricerche), **Cesare Vignocchi** (Ref Ricerche).

Hanno partecipato al gruppo di lavoro: **Nicoletta Barabaschi**, **Claudio Lucifora**, **Francesca Signori**.

Riferimenti

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Direzione Studi, risorse e servizi

UO Studi e analisi compatibilità

Via del Corso, 476

00186 ROMA

Email: ufficiostudi@aranagenzia.it

web: www.aranagenzia.it

Indice

Sintesi operativa	4
1. Il contesto attuale.....	4
2. Le opzioni metodologiche.....	8
3. La base dati disponibile e futura.....	12
4. La comunicazione delle Linee di indirizzo.....	15
1. I fabbisogni di personale	18
1.1 Il contesto di riferimento.....	18
Il D.Lgs. 75/17.....	22
1.2 Le esperienze esistenti.....	26
Amministrazioni statali.....	26
Scuola.....	35
Università.....	39
Amministrazioni locali.....	42
Sanità – Servizi di emergenza e urgenza.....	56
1.3 Una prima generalizzazione.....	60
Approccio ingegneristico.....	63
Approccio econometrico.....	65
2. L’adattamento del metodo alle finalità di analisi	69
2.1 Le caratteristiche del modello.....	69
Tre possibili rappresentazioni teoriche e la misurabilità dell’output.....	70
Tre tipologie di unità produttive comparate.....	75
2.2 Appendice analitica.....	80
Funzione di costo.....	80
Funzione di spesa.....	83
3. Identificazione delle esigenze informative e modellazione per la banca dati	87
3.1 L’identificazione delle informazioni necessarie.....	87
Dotazioni di fatto e principali caratteristiche.....	88
I driver dei fabbisogni.....	95
3.2 L’identificazione delle fonti.....	102
NoiPA: le informazioni analitiche.....	105
Conto Annuale: le informazioni sintetiche.....	107

Il Censimento Istat: le informazioni “stimabili”	110
La coerenza tra i dati e l’aggiornamento.....	114
3.3 La modellazione per la banca dati	118
3.4 Appendice analitica	127
Il personale delle sedi centrali per FOG	127
Le altre fonti disponibili	130
4. Una proposta di linee guida per i fabbisogni di personale	133
4.1 Contenuti professionali o dimensionamento degli organici	133
Le opzioni di policy a partire dai fabbisogni	134
Declinare il tasso di rimpiazzo o adeguare le assunzioni ai fabbisogni	137
4.2 L’orientamento dei fabbisogni per le singole amministrazioni	139
I risultati della metodologia	140
Le regole di rappresentazione dei risultati.....	142
La chiave di lettura dei risultati	143
4.3 Un approfondimento: l’Agenzia delle Entrate	151
Bibliografia	171

Sintesi operativa

1. Il contesto attuale

Le attuali dotazioni organiche risalgono a provvedimenti di politica del personale attuati all'inizio degli anni '90, sulla base di una vasta ricognizione indirizzata al complesso delle Amministrazioni Pubbliche (AA.PP.). Ci si basò sulla rilevazione dei carichi di lavoro, in larga misura identificati confrontandosi con le singole Amministrazioni e, pur con alcune rimodulazioni, non si riuscì a superare una logica di dettagliata mappatura e riconferma delle dotazioni storiche. Non fu possibile mettere in campo procedure di benchmarking che rinvenissero rapporti ottimali fra carichi di lavoro e dotazioni di personale e ne facessero un utilizzo come standard.

Trascorso un decennio dalla loro approvazione, le dotazioni organiche hanno cessato di essere anche uno strumento funzionale alla gestione delle consistenze di personale, in quanto di fatto lo strumento di governo delle consistenze stesse è divenuto un altro, vale a dire il governo del turnover. Si tratta di due approcci affatto diversi, in quanto in un caso si guarda ad un livello delle consistenze ottimali, mentre nell'altro ci si contenta di governare i flussi.

Dal 1990 ad oggi il complesso occupazionale pubblico si è ridotto di circa 300 mila unità, cumulando una caduta percentuale non troppo distante dal 10%, la maggior parte della quale si è prodotta a partire dalla metà del primo decennio

del nuovo secolo. Anche qualora le dotazioni organiche degli anni '90 configurassero un valore di equilibrio l'attuale situazione ne è molto lontana: le riduzioni sono risultate fortemente differenziate fra comparti e probabilmente hanno indotto in quelli maggiormente penalizzati pratiche di aggiustamento giocate sull'esternalizzazione. Di fatto i diversi gradi di restrizione nel governo del turnover hanno configurato alcune esplicite opzioni di policy.

In qualche modo il governo differenziato dei flussi si è rivelato uno strumento efficace quando si è trattato di occuparsi della tenuta complessiva del sistema sotto l'effetto della Grande Recessione avviata nel 2008, consentendo di ottenere risultati certi nel breve periodo. Tuttavia, alla lunga, le controindicazioni possono avere gravi impatti sistemici. Allo stato attuale nessuno sa più se le attuali dotazioni costituiscono qualcosa di sensato e nel frattempo le AA.PP. del nostro paese hanno conseguito il poco invidiabile primato della popolazione lavorativa più anziana di tutti i paesi OCSE.

E' evidente che occorre uscire dalla logica di governare solo i flussi e recuperare un qualche concetto di valore di equilibrio e dunque di fabbisogni standard. A questo proposito, come illustrato diffusamente nel Rapporto, va tenuto a mente che i fabbisogni possono entrare nell'orientamento delle politiche assunzionali in due versioni: una versione diretta oppure una ancora mediata dal criterio del rimpiazzo. Si possono cioè adeguare le nuove assunzioni in base al fabbisogni di personale (al solito con un percorso di gradualità), oppure si può modulare il tasso di rimpiazzo in funzione della distanza fra dotazione di fatto e fabbisogno. Questa seconda versione, ancorché la possibilità di assumere sarebbe comunque legata al manifestarsi di cessazioni, rappresenta comunque una forte innovazione rispetto all'esistente.

La legge delega 124 del 2015 richiamava l'introduzione dei fabbisogni di personale come criterio ordinatore delle politiche assunzionali. Più precisamente si faceva riferimento alla " ... definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni." Tra gli obiettivi indicati dalla delega vi era inoltre l'introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Il decreto legislativo 75 del 2017 dà attuazione a queste volontà legislative intervenendo sulla normativa esistente e riscrivendo diversi passaggi del D.Lgs. 165/01. I timori ancora fondati di perdere il controllo sulla spesa hanno fatto prevalere una opzione conservativa. Restano infatti i precedenti vincoli, in quanto non solo la rimodulazione delle dotazioni organiche non può rappresentare un aggravio di spesa, ma anche che la "... copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite dalle leggi vigenti".

In analogia con quanto già oggi previsto, la dotazione organica viene rimodulata dalle singole amministrazioni in base ad una programmazione di fabbisogno. L'idea di guidare le consistenze di personale programmando un fabbisogno era già presente nel nostro ordinamento. La novità sta nel fatto che tale programmazione dovrà avvenire secondo Linee di indirizzo definite dal MIPA di concerto con il MEF. Qui sta il fulcro dell'intero provvedimento e non è certo poco. Le linee di indirizzo (e la relativa metodologia di applicazione) saranno oggetto di decreti ministeriali di natura non regolamentare. Si è quindi privilegiata l'idea di spostare "a valle" i contenuti più propriamente applicativi degli interventi riformatori.

E' auspicabile che questi provvedimenti possano adottare l'idea di modulare i rimpiazzi in base ad una qualche nozione di squilibrio fra dotazioni di fatto e fabbisogno. Peraltro l'idea ha già trovato accoglimento nei disposti normativi per i Comuni, ove con il D.L. 113/2016 e successivamente con il D.L. 50/2017, si prescrive che la percentuale di spesa da destinare a nuove assunzioni venga "modulata" proprio in relazione al rispetto di parametri che richiamano una prima, seppur rudimentale, indicazione di fabbisogno. Il riferimento è infatti ai valori fissati con cadenza triennale dal Ministero dell'Interno, valori che altro non sono che una media del numero di dipendenti per ciascuna fascia dimensionale, calcolata a livello pro-capite.

Nel seguito, verranno posti in evidenza i principali risultati circa gli scopi del presente Rapporto: i) delineare la metodologia più promettente in termini di concreta applicabilità, ii) individuare la base informativa necessaria alla sua attuazione e illustrare la distanza fra questo ottimo informativo e quanto di fatto già disponibile; iii) individuare le modalità di comunicazione degli indirizzi.

Va infine chiarito che nell'utilizzo corrente esistono due accezioni di fabbisogno di personale, dove una fa riferimento ai contenuti professionali e l'altra al dimensionamento numerico in termini di teste. Il presente rapporto è interamente dedicato alla seconda accezione

2. Le opzioni metodologiche

Nel caso italiano esistono alcuni esempi nei quali l'applicazione di una tecnica di tipo ingegneristico, fondata su interviste o indagini campionarie ha dato risultati interessanti. Si tratta tuttavia di qualcosa di difficilmente replicabile in contesti più ampi.

Anche sul versante dell'applicazione di tecniche di tipo econometrico si hanno buoni esempi da cui trarre ispirazione. Per la scuola vi è un studio prodotto in coordinamento con il MIUR, per i Comuni il richiamo va alla esperienza concreta dei fabbisogni standard di spesa, per le Amministrazioni centrali con forti articolazione sul territorio (quasi tutte), l'Aran qualche tempo fa ha prodotto alcune stime preliminari.

L'impostazione econometrica prevede diverse varianti applicative ma in ogni caso il principio fondante è quello di confrontare, sulla base di dati da fatto, diverse unità produttive che offrono lo stesso servizio con tecnologie assimilabili e dunque di costruire un esercizio di "benchmarking contestualizzato", che tenga conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna unità. In definitiva occorre disporre di un insieme di unità da confrontare.

Un contributo originale del presente Rapporto è quello di aver individuato un criterio di scelta della variante applicativa maggiormente adeguata a ciascuna situazione/comparto. Il criterio di scelta è quello di incrociare due caratteristiche salienti, vale a dire la struttura organizzativa e territoriale

degli Enti coinvolti nel benchmarking e la natura delle grandezze esplicative che è possibile impiegare.

Circa la prima caratteristica si evidenziano tre situazioni. La prima è quella di enti situati sul territorio, con completa autonomia istituzionale e di bilancio e dunque immediatamente confrontabili fra di loro. Il caso tipico è quello dei Comuni.

Si hanno poi le Amministrazioni statali con un articolato sistema di delegazioni territoriali, come nel caso di quasi tutti i Ministeri e le Agenzie Fiscali. Per le delegazioni territoriali vale un principio analogo a quello appena visto e questo configura la seconda situazione. Situazione di estremo rilievo con i numeri alla mano: l'approfondimento sull'Agenzia delle Entrate, contenuto nell'ultimo capitolo, evidenzia che circa il 95% del personale dell'agenzia si trova proprio in tali delegazioni.

La terza situazione fa riferimento ai corpi centrali delle stesse Amministrazioni, il cui compito principale è quello di coordinamento e back-office. L'idea in questo caso è di confrontare lo svolgimento delle diverse funzioni fra Amministrazioni e il caso tipico è quello degli Uffici del personale, ad esempio dei Ministeri. Si può così superare l'apparente difficoltà che i corpi centrali sembrano essere unità produttive uniche e fare invece benchmarking fra di loro scomponendole nelle loro principali funzioni orizzontali.

La seconda caratteristica prima ricordata fa riferimento alla natura dei driver in base a cui misurare il fabbisogno di personale. Si ha una prima

situazione “polare” nella quale l’output è facilmente identificabile ed oggetto di misurazione. E’ il caso degli alunni della Scuola, dei km/passeggero forniti, dei quintali di rifiuti raccolti e trattati. In questo caso l’output prodotto da ciascuna amministrazione viene messo in relazione con le risorse occorrenti per realizzarlo. Tra le grandezze esplicative rientrano fenomeni di economia e diseconomie di scala (a seconda dei servizi), i costi di acquisto dei diversi input produttivi (lavoro, beni intermedi, servizi acquistati ecc.), le specificità locali delle condizioni di produzione del servizio.

Vi è poi una seconda strada, spesso impiegata nella letteratura economica, che utilizza come grandezze esplicative un’ampia quantità di variabili economiche, sociali, demografiche, geografiche ecc.. In questo caso, l’informazione centrale non è rappresentata da una misurazione di un output da mettere in relazione con gli input necessari a produrlo, quanto appunto dalle condizioni di fondo che esprimono le esigenze dei diversi territori, sui quali insiste l’azione dell’ente stesso. E’ l’altra situazione polare, nella quale l’output è composto da una miriade di atti amministrativi, difficilmente rilevabili e di cui non è chiaro come produrre indicatori sintetici. Si pensi ad un ufficio Anagrafe, ad una delegazione territoriale dell’Agenzia delle Entrate e così via. In questo caso la tecnica prevede di esplorare il nesso diretto esistente tra la dotazione di personale in servizio presso l’amministrazione e i bisogni che il territorio esprime in termini di potenziali clienti di quel servizio: abitanti, contribuenti, imprese,

tutto declinate per le loro tipologie specifiche che saranno demografiche, fiscali e produttive. Non si tratta più di misurare l'attività quanto di porre in relazione il fabbisogno con la domanda espressa dal territorio.

Si ha infine una situazione intermedia, ove è possibile fare ricorso a "carichi di lavoro". Non si tratta cioè di veri e propri output, ma neanche di una generica misurazione della domanda. Si pensi ad un ufficio del personale, le cui singole pratiche amministrative possono essere bene approssimate dal numero dei dipendenti amministrato, magari di nuovo declinato per le sue variabili interne.

Si può pensare che queste tre opzioni rappresentino altrettanti punti di riferimento lungo un ipotetico *continuum*, declinabile in termini del grado di misurabilità dell'output.

La qualità della misurazione dell'output tende spesso ad essere derubricata come mero elemento tecnico ed uno dei risultati del rapporto sta, al contrario, nell'evidenziarne la centralità. La stessa possibilità di giungere a sistemi di quasi mercato riposa in larga misura sul fatto di disporre di percorribili misurazioni dell'output. Anche la costruzione di convincenti misurazioni della performance (di cui si occupa il D.Lgs. 74/17) riposa sulla disponibilità o meno di tali misure.

In definitiva, nel Rapporto, tre caratteristiche di natura organizzativa e territoriale dei diversi gruppi di enti sono incrociate con altrettante caratteristiche attinenti la natura dei driver credibilmente assimilabili alla loro attività.

Per molti comparti, come quelli citati ad esempio, il punto dell'incrocio è chiaro. Il Rapporto non fornisce tuttavia una risposta univoca ed onnicomprensiva per tutte le Amministrazioni. In diversi comparti è necessaria una analisi più approfondita, anche sulla natura dei dati disponibili, ed in ogni caso le risposte sarebbero premature. Meglio partire con operazioni mirate nelle direzioni più promettenti e da qui trarre indicazioni per proseguire. Ad ogni buon conto, sono molte le esperienze da cui è possibile prendere avvio.

3. La base dati disponibile e futura

Dovrebbe esser chiaro che la realizzazione di un sistema informativo nazionale sul lavoro pubblico costituisce dunque un elemento cardine alla luce delle attività che dovranno essere poste in essere per monitorare nel tempo le consistenze di personale ma anche per affrontare le decisioni in materia di organici e fabbisogni, nonché per effettuare previsioni e proiezioni delle dinamiche occupazionali nel settore pubblico. Al tempo stesso, il richiamo ai fabbisogni implica un approfondimento delle definizioni, nonché delle esperienze già attualmente esistenti rispetto a tale tematica.

La ricognizione che sta alla base del presente Rapporto consente una prima conclusione e cioè che occorre innanzitutto dare sistematicità alla ampia

quantità di informazioni già disponibili, lavorando sulle quali si possono cominciare a delineare le linee guida previste all'art. 6-ter del 165/2001, così come modificate dal D.lgs.75/2017, art.4. In questo percorso è utile tenere a mente una meta-esigenza rappresentata dal fatto di mettere a frutto tutto quanto è già disponibile, senza aggravare le amministrazioni con ulteriori compiti di rilevazione. L'idea è che prima di procedere eventualmente ad una nuova rilevazione occorra capire a fondo quanto già disponibile.

Il cap.3 del presente Rapporto è dedicato alla disamina delle fonti che concretamente potranno alimentare la banca dati. A partire dai sistemi centralizzati che gestiscono la tenuta delle buste paga dei dipendenti pubblici si possono ottenere mappature pressoché complete di molti comparti. Le informazioni attingono ambiti diversi nella caratterizzazione del dipendente, da una serie di attributi di tipo anagrafico (età, sesso, titolo di studio), ad informazioni contrattuali (tipo di contratto, anzianità lavorativa, ecc.), alla posizione giuridica ed economica, alla localizzazione territoriale e organizzativa dell'ufficio in cui lavora il dipendente.

E' necessaria un'opera di messa a frutto di questo canale, organizzando meglio alcuni campi informativi e definendo più precisamente alcune tassonomie. E' il caso ad esempio della tassonomia circa la posizione giuridica, la quale dovrebbe riprendere la tripartizione tipica dei CCNL (inquadramento giuridico, posizione economica e profilo professionale) o quella sulla posizione territoriale del dipendente, la quale risulta nella

descrizione attuale poco sistematizzata nella modalità di rilevazione. Una semplice descrizione della denominazione degli uffici dell'Agenda delle Entrate ha infatti evidenziato come in alcuni casi la distinzione tra direzione regionale, provinciale o locale sia ben definita nell'archivio esistente, mentre in altri casi risulti difficilmente riconducibile.

Il versante al quale occorrerà prestare maggiore attenzione è quello che riferisce alle unità organizzative nelle quali il dipendente opera. L'informazione è rilevante in sé ed è comunque necessaria per confrontare fra loro le diverse funzioni degli uffici centrali delle Amministrazioni statali. Solo per alcuni uffici è presente in NoiPA una descrizione riconducibile all'unità organizzativa di servizio del dipendente. Alcuni sforzi dovranno essere compiuti nell'ottica di una rilevazione più sistematizzata.

Disporre di microdati costituisce senza dubbio un enorme vantaggio in termini di flessibilità applicativa ed inoltre derivando le informazioni da archivi che devono essere comunque gestite per l'attività corrente non si incorre in rilevanti ritardi di aggiornamento. Al momento tuttavia non possono dunque essere trascurate altre fonti, che emergono da rilevazioni ad hoc e che presentano i cosiddetti dati medi "di cella", dove la cella può essere una unità organizzativa oppure un inquadramento contrattuale.

Circa le unità organizzative è utile tenere a mente quanto si può ottenere dal Censimento sulle Istituzioni Pubbliche dell'Istat. Avviare le attività con ciò di cui si dispone anche se imperfetto ma correntemente aggiornabile, può costituire un utile punto di partenza nella sperimentazione della

metodologia, che come già detto, richiede per i corpi centrali delle stesse Amministrazioni un benchmarking sullo svolgimento delle diverse funzioni orizzontali fra le diverse Amministrazioni. Un'opzione immediatamente applicabile partendo dalle medie di celle è stata individuata nel Rapporto.

In ordine agli inquadramenti il riferimento va al Conto Annuale, la fonte ad oggi centrale per l'impostazione delle politiche relative al pubblico impiego. Lo stesso decreto 75 del 2017 ribadisce che le stesse linee guida per la pianificazione dei fabbisogni di personale sono definite sulla base delle informazioni rese disponibili dalla suddetta rilevazione (art. 60, d.lgs. 165/2001).

4. La comunicazione delle Linee di indirizzo

Il Rapporto dedica un intero capitolo alla questione degli elementi applicativi in particolare alla rappresentazione del fabbisogno standard stesso, ovvero alla modalità con cui l'informazione viene restituita all'amministrazione, prefigurando in qualche misura quale supporto offrire ai singoli enti in sede di programmazione del proprio fabbisogno.

L'amministrazione può infatti essere "guidata" nella definizione del proprio piano, restituendole un'indicazione di un fabbisogno teorico determinato avendo a disposizione informazioni di dettaglio sulla collocazione del personale e sui prodotti realizzati

Per la comunicazione del fabbisogno di personale di ciascuna unità di analisi è stata messa a punto una tecnica di rappresentazione che impiega un intervallo di riferimento, che emerge dal modello di stima e la cui ampiezza è legata al suo grado di confidenza. La dotazione di personale effettiva e la previsione di fabbisogno di personale formulata dall'amministrazione possono essere confrontate con lo standard "suggerito" dal metodo, per valutare se si è in una situazione di eccedenza o di scarsità di personale.

Le implicazioni connesse con questo set informativo sono molteplici in quanto si conoscono sia quali sono i fattori considerati nel definire la dotazione standard sia come gli stessi agiscono su di esso. La metodologia rende disponibile una chiave di lettura dell'intervallo di riferimento, scomponendolo per gli elementi che hanno portato alla sua definizione, i più volte richiamati "driver".

Oltre a confrontare le dotazioni di fatto con lo standard specifico di ogni singola unità, questo stesso standard può essere paragonato con un benchmark esterno di amministrazioni simili. I benchmark vengono costruiti su gruppi omogenei di unità di analisi e sono costruiti in base agli elementi esplicativi più importanti nello spiegare lo standard. Una volta definite le variabili più rilevanti, le soglie con cui ciascuna di esse viene combinata per la definizione di gruppi omogenei è il risultato di una cluster *analysis*.

Il fatto poi che la variabilità fra le diverse unità produttive venga spiegata a partire dalle differenze contenute in un preciso set di driver fa sì che

ciascuna amministrazione può verificare quali siano i fattori che modificano il proprio standard rispetto a quello di un gruppo benchmark.

L'approfondimento sull'Agenzia delle Entrate mette in luce questi aspetti. Lo standard di personale di una delegazione territoriale risulta più contenuto se confrontato con quello di delegazioni simili perché i driver individuati richiedono minori dotazioni rispetto a quelli osservati in altre delegazioni, ad esempio, meno contribuenti, meno imprese, meno ditte individuali.

1. *I fabbisogni di personale*

1.1 *Il contesto di riferimento*

Nell'ambito delle politiche economiche volte a riformare la Pubblica Amministrazione si è aggiunta da diversi anni un'idea portante, quella dei costi e dei fabbisogni standard. L'esigenza di offrire strumenti di misurazione dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni è da tempo sul terreno dell'agenda politica, così come il bisogno di assicurare un buon andamento delle amministrazioni stesse in termini di miglioramento qualitativo nei servizi offerti nonché l'obiettivo di giungere ad una allocazione del personale tra le diverse unità amministrative maggiormente connessa agli effettivi fabbisogni.

Queste esigenze hanno ispirato una serie di disposti legislativi nel tentativo di superare criteri di finanziamento legati alla spesa storica e logiche di riaggiustamento degli organici basate su interventi di natura sostanzialmente episodica.

L'impostazione dei fabbisogni standard ha ad esempio guidato gli interventi di finanza locale e di federalismo fiscale dal 2009 in poi ed attualmente orienta ogni anno la distribuzione del Fondo di solidarietà comunale, ovvero il programma perequativo in vigore fra i Comuni del nostro paese. Nel 2011,

all'interno delle iniziative di revisione della spesa, la Ragioneria Generale dello Stato ha prodotto una serie di contributi volti alla quantificazione dei fabbisogni di spesa delle strutture periferiche delle medesime amministrazioni. In altri casi ancora, come nel D.L. n.90 del 2014, l'esigenza è stata rivolta specificatamente ai fabbisogni di personale, annoverati nell'ambito dei meccanismi di mobilità tra le nuove procedure che verranno introdotte. Testimone degli intendimenti di cambiamento è stata anche la riforma contenuta nel D.lgs.150/2009; un organico complesso di disposizioni che riprendendo alcune "traiettorie di riforma" già avviate nel decennio precedente, le ha completate con alcune incisive accentuazioni e diversi elementi di novità.

Negli stessi anni, tuttavia, con il sopraggiungere della crisi economica, questi tentativi di uscire da una regolazione fondata su aggiustamenti al margine della spesa storica e di trovarne una migliore qualificazione si sono scontrati con la necessità più stringente di porre in sicurezza gli equilibri macroeconomici del paese. Tipico è il caso dei fabbisogni standard dei comuni, dove l'iniziale intendimento di ripartire meglio l'attribuzione di risorse si è trasformato nel bisogno di guidare tagli progressivamente più incisivi.

In questo nuovo contesto anche le politiche per il pubblico impiego hanno risentito principalmente dell'esigenza di giungere velocemente a risultati rassicuranti in termini di deficit pubblico. L'impellenza di assicurare un equilibrio credibile ha trasformato la massa salariale pubblica nella leva

centrale per la riduzione della spesa, operando sia sul versante retributivo, sia su quello occupazionale.

Con un vasta serie di provvedimenti reiterati in diversi disposti legislativi, si è congelata la dinamica retributiva dal 2010 al 2015, si sono bloccati i fondi per il riconoscimento del salario accessorio, si sono inibite le possibilità di avanzamenti di carriera e si è ribadita l'invarianza dei trattamenti individuali. È del tutto evidente che si tratta di misure di grande efficacia finanziaria, ma che nulla (o ben poco) hanno potuto lasciare all'utilizzo incentivante della leva salariale, nonché alla riorganizzazione delle strutture e della spesa sottostante. Risultati analoghi sono stati raggiunti in termini di consistenze di personale. Su questo versante, sono stati messi in campo, da tempo, provvedimenti di stretto governo del turnover accoppiati a tagli lineari delle dotazioni organiche.

Per la riforma Brunetta, si è registrato in buona misura un completo blocco ed un sostanziale rimando applicativo. Si pensi che solo adesso, dopo sette anni, è giunta in porto la complessiva riorganizzazione dei comparti del Pubblico Impiego. In altre parole, nella fase acuta di preoccupazione per l'equilibrio dei conti, il ridisegno della regolazione retributiva, nonché l'applicazione di un criterio di fabbisogno standard per le consistenze occupazionali hanno conosciuto pause d'arresto. Come accennato era più sicuro da un lato bloccare tutti i canali di alimentazione della dinamica retributiva e dall'altro inasprire nettamente il governo del turnover, quasi impedendo ogni sostituzione del personale cessato.

Sia sul versante salariale, sia su quello delle consistenze di personale, i provvedimenti succintamente accennati fanno parte quindi di quanto disposto per garantire l'equilibrio dei conti pubblici, in un quadro ove le esigenze macroeconomiche hanno fatto premio su quelle di regolazione virtuosa del settore pubblico.

Ora è forse il momento di trovare una conciliazione fra queste due istanze viste in precedenza: quella di un'amministrazione che costi meno, ma anche quella di amministrazioni in grado di erogare migliori servizi. Sicuramente è da perseguire una maggiore efficienza, che in alcuni casi vorrà dire spendere meno e in altri spendere di più, ottenendo però complessivamente di più.

Su questo vasto tema mancava un disposto generale che fornisse un riferimento complessivo e la legge delega 124/2015, con la riforma Madia, è giunta a sanare questa lacuna, richiamando l'idea dei fabbisogni come principio ordinatore per determinare le future consistenze di personale. La legge delega prevedeva, in particolare, che tramite decreto attuativo venissero definiti criteri differenziati per l'allocazione del personale che tenessero conto degli effettivi fabbisogni.

Il D.lgs. 75/17 è intervenuto in questa materia, andando a modificare il testo fondamentale del rapporto di lavoro pubblico, cioè il D.lgs. 165/01. Il Decreto interviene sulle materie dell'organizzazione del lavoro, del reclutamento del lavoro flessibile, del sostegno alla disabilità, del trattamento accessorio, delle responsabilità disciplinari. In tema di

organizzazione del lavoro è introdotta tutta la nuova normativa afferente i fabbisogni di personale, la quale innova radicalmente l'articolo 6 del 165/01.

A valle delle delega interviene un secondo D.lgs., il 74/17, il quale si occupa delle modifiche relative all'altro testo centrale nella regolazione del Pubblico impiego, cioè il D.Lgs. 150/09, in tema di gestione e valutazione della performance. Si tratta di una materia che solo marginalmente interessa la definizione dei fabbisogni di personale e che quindi non verrà ulteriormente sviluppata in questo Rapporto.

Il D.Lgs. 75/17

Per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, la legge 124/2015 richiamava l'introduzione dei fabbisogni di personale come criterio ordinatore delle politiche assunzionali. Più precisamente si faceva riferimento alla "...definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni." Tra gli obiettivi indicati dalla delega vi era inoltre l'introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Il criterio dei fabbisogni e la realizzazione di un sistema informativo nazionale sul lavoro pubblico costituiscono dunque due elementi cardine alla luce delle attività che devono essere poste in essere per monitorare nel tempo le consistenze di personale ma anche per affrontare le decisioni in materia di organici e fabbisogni, nonché per effettuare previsioni e proiezioni delle dinamiche occupazionali nel settore pubblico.

Il D.Lgs. 75/17 dà attuazione a queste volontà legislative intervenendo sulla normativa esistente e dunque ponendosi innanzitutto l'obiettivo della armonizzazione della materia. In effetti è stata mantenuta la dizione di dotazioni organiche, nell'idea che dovranno comunque essere rimodulate attraverso il criterio dei fabbisogni. Restano inoltre i precedenti vincoli, in quanto non solo la rimodulazione delle dotazioni organiche non può rappresentare un aggravio di spesa, ma anche che la "...copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite dalle leggi vigenti".

Come discusso ampiamente nel capitolo sugli elementi applicativi (Capitolo 4) si sarebbe forse potuto sin d'ora richiamare il principio che il rimpiazzo del turnover fosse modulato in base alla distanza fra personale in servizio e fabbisogno. Certo nulla toglie che successivi provvedimenti potranno adottare questa idea, sulla quale peraltro gli attuali vincoli assunzionali per gli Enti locali sembrano già indirizzati.

A tal proposito, va ricordato che per i Comuni, con il D.L. 113/2016 e successivamente con il D.L. 50/2017, la percentuale di spesa da destinare a nuove assunzioni viene "modulata" proprio in relazione al rispetto di

parametri che richiamano una prima, seppur grezza, indicazione di fabbisogno.

Il riferimento è infatti ai valori fissati con cadenza triennale dal Ministero dell'Interno, valori che altro non sono che una media del numero di dipendenti per ciascuna fascia dimensionale, calcolata a livello pro-capite¹. L'introduzione del "pro-capite" nell'indicatore appena visto porta indirettamente a definire, a parità di condizioni di popolazione, un riferimento sul numero di dipendenti "teorico" per ciascuna classe dimensionale di appartenenza e, in senso più generale, introduce un'indicazione per ciascun comune sul comportamento medio dei suoi simili, ovvero una sorta di fabbisogno. Nel caso concreto, collegare il turnover a tali parametri equivale a dire che il fabbisogno di dipendenti di ciascun ente è funzione della popolazione che vi risiede.

Accanto a questo specifico esempio, in generale si è preferito optare per una introduzione graduale della strumentazione dei fabbisogni, la quale sostanzialmente serve a mantenere aggiornate le dotazioni organiche. Più precisamente, in analogia con quanto già oggi è previsto, la dotazione organica viene rimodulata dalle singole amministrazioni in base ad una programmazione di fabbisogno. L'idea di guidare le consistenze di personale programmando un fabbisogno era già presente nel nostro ordinamento. La novità sta nel fatto che tale programmazione dovrà

¹ Si tratta del decreto del Ministero dell'Interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267.

avvenire secondo linee di indirizzo definite dal MIPA di concerto con il MEF e qui sta il fulcro dell'intero provvedimento: dalla legge delega si è passati al decreto legislativo e da qui sono previsti decreti ministeriali (di natura non regolamentare) che determinino metodologia e quantificazione delle linee di indirizzo.

Anche in relazione al sistema informativo si è optato per una stretta armonizzazione con l'esistente, evitando opportunamente ulteriori duplicazioni di indagini e sistemi informativi. In pratica si è scelto di mantenersi nell'alveo del D.Lgs. 165, che individua nel Conto Annuale la fonte statistica prima per orientare le politiche del personale pubblico. Il richiamo legislativo è semmai ad una più fattuale condivisione di questo corpus statistico.

Con riferimento a questo ultimo punto, nel Capitolo 3, un'ampia trattazione viene dedicata alla banca dati e alle informazioni da includervi. Il prosieguo del presente Capitolo è indirizzato a passare in rassegna le esperienze esistenti mentre lo scopo di quello successivo consiste nel formulare una proposta metodologica per il contesto italiano, la quale metta a frutto queste stesse esperienze.

1.2 Le esperienze esistenti

Come già accennato, il tema dei fabbisogni standard non costituisce un elemento di novità nel contesto italiano. Mostrare quanto è possibile trarre dalle esperienze di natura specifica e settoriale già esistenti costituisce una buona pratica per costruire la futura progettualità. Certamente la vastità del tema non consente di esaurire nel prosieguo della trattazione le esperienze attualmente in atto. E' il caso, ad esempio, del sistema di istruzione o delle esperienze in ambito sanitario, dove si è giunti a determinare un costo standard per studente in corso o analogamente nel settore sanitario si sono definiti dei costi medi per abitante in relazione alle diverse tipologie di assistenza. Nel corso del presente approfondimento ci si concentrerà sulle metodologie più vicine alle tematiche di personale o che comunque presentino un evidente traduzione in tal senso.

Amministrazioni statali

Partendo da una esperienza recente, il riferimento è all'attività svolta da Italia Lavoro in collaborazione con il Ministero del Lavoro e l'Unione Europea e volta alla definizione del numero di operatori necessari nei **Centri per l'impiego (CPI)**². Allo stato attuale, la metodologia proposta è stata

² Tale attività viene svolta in forza dell'attuazione della riorganizzazione strutturale e funzionale in materia di servizi per il lavoro e politiche attive e prevista dal legislatore nel 2015 (D.Lgs. 150). Riorganizzazione che ha portato anche alla nascita della Agenzia Nazionale del Lavoro (ANPAL). Per approfondimenti Cfr.

condivisa con le regioni e si è dato avvio alla fase di elaborazione, a partire dall'analisi organizzativa, dall'individuazione dei bacini potenziali destinatari dei servizi e dalla quantificazione del relativo fabbisogno di personale. Al completamento dell'applicazione, per ciascun CPI sarà disponibile oltre all'organico attuale, gli obiettivi assegnati, il numero e il profilo degli operatori necessari.

Nel corso di tale attività, le fonti che vengono utilizzate attingono a due sistemi informativi esistenti: il sistema informativo percettori e il rapporto di monitoraggio del programma Garanzia Giovani elaborato e diffuso dall'Isfol. La metodologia, ancora in corso di sperimentazione, si fonda su una mappatura dettagliata dei processi e prevede una quantificazione del tempo necessario per l'erogazione di ciascun servizio o del tempo necessario per la realizzazione di ciascuna attività.

Più in dettaglio, i passaggi metodologici per giungere alla definizione del dimensionamento dei CPI prevedono inizialmente l'identificazione delle tipologie di lavoratori, dei servizi da erogare e delle attività connesse all'erogazione dei servizi.

Con riferimento all'identificazione della tipologia di lavoratori i criteri utilizzati prevedono la considerazione di tre bacini prioritari, quali: i disoccupati percettori di sostegno al reddito, i disoccupati percettori di

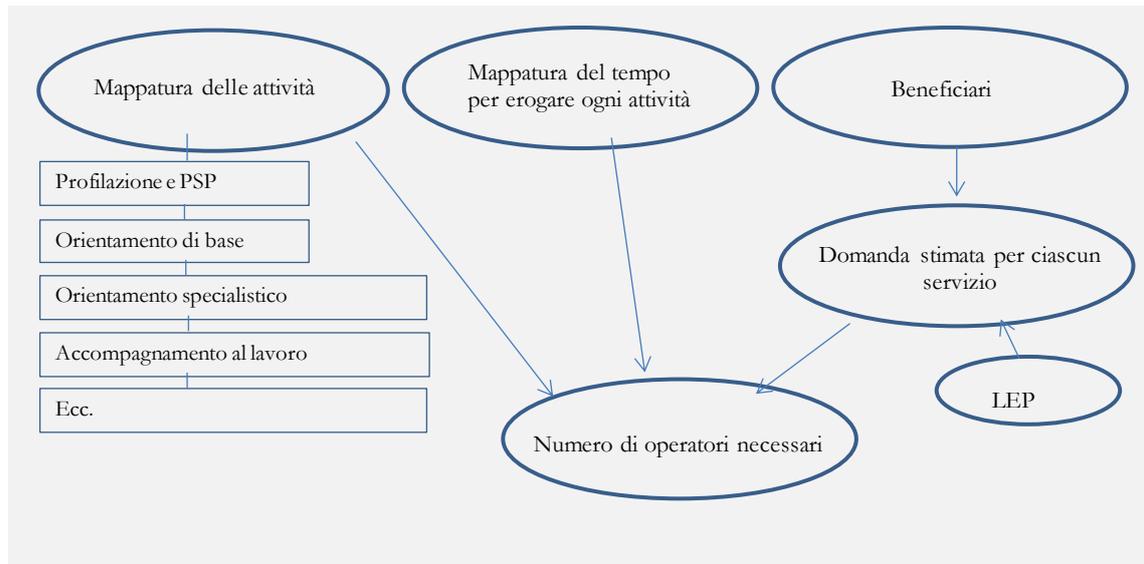
Irano A. (2016) "Il Piano di Gestione Attuativa. Un metodo per programmare, pianificare e gestire obiettivi e attività dei Centri per l'Impiego"

Naspi la cui durata di disoccupazione eccede i 4 mesi; i giovani iscritti a Garanzia Giovani. In relazione all'identificazione dei servizi da erogare, in prima battuta non viene considerata l'intera filiera dei servizi ma quelli di esclusiva competenza dei CPI cui sono stati aggiunti alcuni dei LEP. A loro volta, le attività connesse all'erogazione dei servizi vengono identificate a partire dai LEP normativamente previsti (D.lgs. 150/2015) rispetto ai quali vengono identificati i seguenti standard: di prestazione, quantitativi, di costo, di struttura, qualitativi e professionali. Allo stato attuale sono stati elaborati gli standard relativi a tre LEP sugli otto previsti. Infine, con riferimento alla stima dei beneficiari potenziali per servizio, la stima tiene conto dei flussi di ingresso mensili, distinti per tipologia di beneficiario e "corretta" per tener conto della presenza di altri operatori accreditati.

In base al tempo necessario all'erogazione di ciascun servizio/realizzazione di ciascuna attività e alla stima dei potenziali beneficiari si ottiene una valutazione dell'impegno orario del CPI per ciascun utente in riferimento all'erogazione di ciascun LEP che l'utente può domandare. Procedendo per livelli di aggregazione si ottiene la domanda stimata di tutti gli utenti per ciascun servizio/LEP, e successivamente il numero di operatori necessari per ciascun CPI. La quantificazione del numero di operatori necessari viene quindi effettuata sulla base del tempo necessario e in relazione a valori target annuali e mensili e questo numero viene messo altresì in relazione con il numero effettivo degli operatori in forza in ciascun CPI.

La **Figura 1.1** sintetizza l'interagire degli elementi inclusi nella metodologia individuata per i CPI.

Figura 1.1 : La metodologia per i Centri per l'impiego (CPI)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale ANPAL

Un'altra esperienza recente che ha interessato alcuni comparti statali è quella risultante da una esplorazione condotta da ARAN³. In questo caso, il modello analizzato è volto a quantificare i fabbisogni di personale degli **Uffici territoriali delle Amministrazioni statali** e utilizza dati provenienti dagli archivi amministrativi di NoiPA - una banca dati per l'elaborazione dei cedolini dei dipendenti pubblici - e informazioni di contesto principalmente di fonte Istat.

³ Per approfondimenti Cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica e ARAN (2012), "Misurazioni di efficienza e sistemi premianti del personale nelle amministrazioni pubbliche".

Tecnicamente il modello, anziché individuare il tempo necessario o un output per ciascuna attività svolta, mette in relazione il personale in servizio con il bacino di domanda potenziale, impiegando una struttura analoga ad una funzione di spesa. La funzione di spesa offre un risultato costituito da una sorta di “media contestualizzata” declinabile per ciascun singolo territorio (provincia) e che si risolve in un fabbisogno standard di personale per ciascun ufficio territoriale.

Si tratta di una media in quanto al suo calcolo concorrono statisticamente tutti i valori rilevati sull'intero territorio nazionale e si tratta altresì di una grandezza contestualizzata, in quanto per ciascuna provincia il valore di fabbisogno è del tutto specifico e connesso alle variabili appena descritte. In questo modo il confronto tra fabbisogno standard e valori effettivi misura l'eccesso/deficit di personale presente nelle diverse unità amministrative (unità con dotazioni di personale sopra lo standard e unità sotto lo standard).

Tra le amministrazioni analizzate rientrano il Ministero dell'Economia, con particolare riferimento alle Ragionerie territoriali dello stato, l'Agenzia del territorio e l'Agenzia delle entrate.

Per individuare gli specifici fattori di carico e di contesto vengono esplicitate le principali attività svolte da questi uffici periferici. Per l'Agenzia del territorio, ad esempio, che si occupa principalmente della costituzione e dell'aggiornamento dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari, i fattori di domanda più rilevanti sono la superficie territoriale ed il numero di edifici

sul territorio. Per l’Agenzia delle entrate, il cui compito riguarda la promozione e la fornitura di servizi per la gestione dei tributi di competenza delle regioni e degli enti territoriali, vengono considerati fattori quali il numero di imprese sul territorio e il numero di contribuenti.

Al tempo stesso, per le Ragionerie, trattandosi di attività connesse a vigilanza e controllo degli atti di spesa delle amministrazioni sul territorio, viene individuata una misura in grado di cogliere il carico di lavoro generato dalle amministrazioni “vigilate”. La dimensione e la complessità dell’articolazione territoriale delle amministrazioni servite vengono individuate tra i principali driver dei differenziali provinciali nel fabbisogno di personale. Le corrispondenti variabili territoriali, come controparti empiriche di questo carico di lavoro, sono state identificate sia nel numero di dipendenti delle altre amministrazioni periferiche dello stato, sia nel numero di amministrazioni non statali presenti sul territorio, in prima approssimazione amministrazioni comunali e scuole primarie statali.

Oltre alle variabili tipicamente di domanda, analizzando unità territoriali di dimensione molto diversa, un altro elemento considerato riguarda la presenza di economie di scala. A questo scopo la popolazione viene individuata come la grandezza economica che ne coglie in modo più semplice e robusto i relativi effetti⁴.

⁴ La compresenza della “popolazione” assieme alle altre variabili di carico appena viste, garantisce che queste ultime catturino davvero un genuino effetto di carico e non un banale effetto dimensionale.

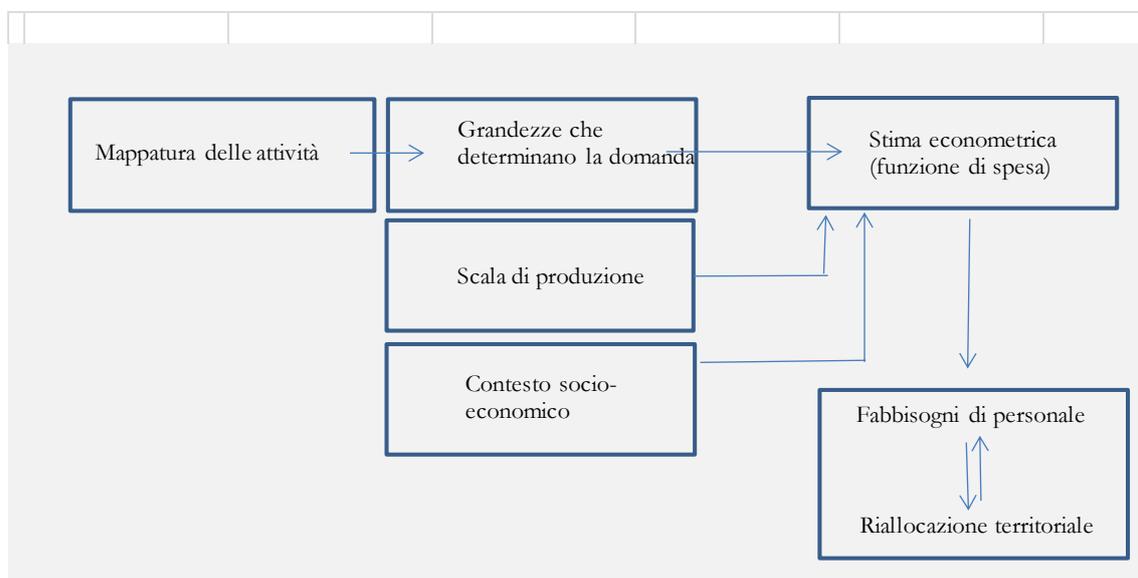
Altri correttivi per tener conto di ulteriori differenziali di fabbisogno vengono introdotti nell'esercizio di simulazione, come la denotazione di capoluogo di regione per le Ragionerie e il reddito medio provinciale, quale misura delle condizioni economiche territoriali.

In termini applicativi, l'esercizio viene condotto a consistenza complessiva nazionale invariata. Nel lasciare giocare gli effetti di riallocazione, viene richiamato un aspetto di rilievo, connesso all'ammissibilità, o meno, dell'operare di alcune variabili considerate nella definizione dei fabbisogni. Tipico è il caso del reddito medio provinciale. Poiché tale grandezza riceve dall'evidenza numerica segno negativo, il risultato che emerge lasciandola operare equivarrebbe a "concedere" che le province economicamente meno ricche ricevano una dotazione di addetti più elevata⁵. In sede regolatoria questo aspetto va considerato con grande attenzione. Ciò che qui risulta importante è chiarire che la strumentazione messa a punto consente di neutralizzare/concedere l'operare di variabili di questa natura, senza che ciò alteri l'effetto degli altri elementi individuati.

La **Figura 1.2** sintetizza l'interagire degli elementi inclusi nella metodologia individuata per le delegazioni territoriali delle amministrazioni statali.

⁵ Il segno negativo sembra configurare un utilizzo dell'impiego pubblico anche come strumento di sostegno economico nelle aree svantaggiate

Figura 1.2: La metodologia per gli uffici territoriali statali



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale ARAN

Un'ultima esperienza più lontana nel tempo attiene i **carichi di lavoro**. Questo strumento fu introdotto negli anni '90 e rappresentò un'operazione di vasta portata, attraverso la quale si giunse alla determinazione delle dotazioni organiche delle singole amministrazioni. Dotazioni ancora oggi vigenti per orientarne le politiche di assunzione. All'epoca, il legislatore auspicava che la programmazione del personale fosse attuata avendo a mente proprio i fabbisogni organizzativi e che la determinazione di tali fabbisogni fosse effettuata tramite un'approfondita rilevazione delle singole attività svolte. I carichi di lavoro furono pensati come strumento per supportare le decisioni in materia di dimensionamento degli organici. La legge stabiliva inoltre che, solo dopo aver rilevato i carichi di lavoro, le amministrazioni avrebbero potuto rideterminare i loro organici e, quindi, tornare ad assumere.

L'operazione nasceva dunque sotto il segno della spinta riformistica e della razionalizzazione organizzativa. In breve tempo, tuttavia, essa rivelò un'impostazione troppo centralistica, senza uscire da una prevalente connotazione di adempimento amministrativo. La linea di innovazione avviata con la introduzione della pianificazione dei fabbisogni fu accompagnata, infatti, da altre linee di intervento, che si mossero, invece, in controtendenza, riproponendo logiche e impostazioni più tradizionali. Da un lato, si indicò la pianificazione dei fabbisogni come strumento innovativo per governare le risorse umane, dall'altro, però, l'apparato dei vincoli amministrativi e delle procedure autorizzative, anziché alleggerirsi, come postulerebbe la logica della pianificazione e del governo responsabile delle risorse umane affidato alle singole amministrazioni, mantenne intatto il suo peso. Il tentativo di innestare uno strumento direzionale, come quello dei carichi di lavoro, su una procedura di tipo amministrativo (revisione della dotazione organica), purtroppo si risolse di fatto nella introduzione di una ulteriore fase, amministrativa e autorizzatoria, e certo non produsse quell'alleggerimento procedurale come era nelle intenzioni del legislatore.

Nel 1997 vi fu il tentativo di imboccare una nuova strada: la pianificazione delle risorse umane si proponeva di andare oltre l'esperienza dei carichi di lavoro, incentivando la pianificazione dei fabbisogni. L'orientamento fu pianificare sulla base di fabbisogni futuri (previsti o, comunque, coerenti con una impostazione strategica) e non sulla base di "tempi, standard e metodi" di lavoro che fotografano il passato. L'aspetto innovativo fu quello

di prevedere un legame con il bilancio: il fabbisogno doveva cioè essere realistico, compatibile con le risorse e con gli equilibri economico-finanziari, sostenibile nel tempo. Nella nuova impostazione restava la dotazione organica, ma una dotazione che, nelle intenzioni del legislatore, doveva dinamicizzarsi, proprio in virtù del suo stretto collegamento con il piano.

Scuola

Nel settore della **Scuola** uno studio in materia di definizione di standard di personale è quella condotta da esperti dell'Università di Firenze e coordinata dal Ministero dell'Istruzione⁶.

In questa esperienza viene sviluppato un modello (di seguito richiamato come modello MIUR-Scuola) in cui il fabbisogno di personale docente scolastico viene analizzato impiegando una serie di grandezze in grado di fornire una spiegazione della variabilità effettiva nel numero di docenti per alunno così da giungere poi ad individuarne la dotazione standard.

L'analisi viene condotta a livello di singola istituzione scolastica, distinguendo per i tre ordini di scuola, ovvero scuola primaria, scuola secondaria inferiore e scuola secondaria superiore. Questa tripartizione è

⁶ Per approfondimenti Cfr. Barbieri G., Catalano G., D'Alfonso T. e Petretto A. (2012), "Il modello MIUR-Scuola per la distribuzione dell'organico docente tra le regioni", Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca".

funzionale ad una corretta rappresentazione della tecnologia di produzione sottostante i diversi istituti scolastici.

Più in particolare, nella stima viene studiato il rapporto tra alunni e posti⁷ su un campione totale di circa 19000 istituti scolastici, suddivisi nei 3 ordini di scuola⁸. Il rapporto è spiegato da una serie di variabili driver quali il numero di alunni, la densità scolastica, la quota di alunni iscritti al tempo pieno o a classi con peculiarità nell'orario settimanale, la quota di alunni disabili e quella di alunni stranieri.

Il numero di alunni inoltre viene considerato in termini di alunni equivalenti, venendo cioè aggiustato per le differenze nelle ore settimanali previste per le diverse tipologie di classi nei tre ordini di scuola.

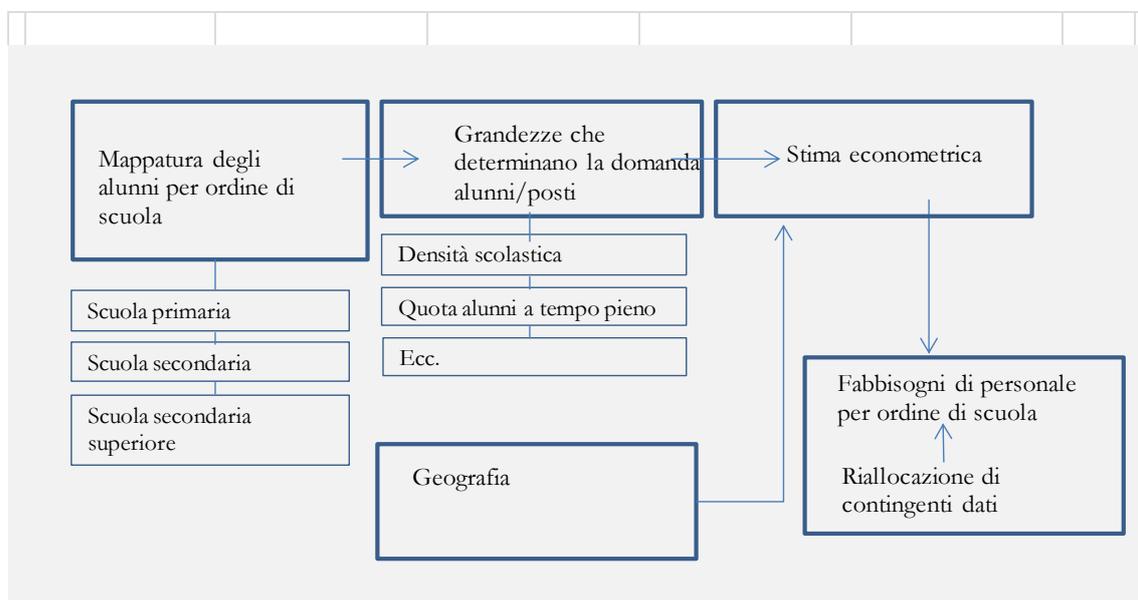
Il modello incorpora inoltre una variabile di localizzazione, ovvero tiene conto dell'appartenenza alle diverse regioni dei singoli istituti⁹. Vengono in questo modo considerate le scelte dovute proprio alle specificità territoriali, cogliendo un'eterogeneità altrimenti difficilmente catturabile. Tale variabile registra una sistematica deviazione verso l'alto dei docenti impiegati per la fornitura del servizio di istruzione nelle regioni meridionali.

⁷ Nel modello analizzato i docenti stimati derivano dalla stima del parametro di dimensione iscritti/posti. La variabile iscritti indica il numero di alunni effettivamente frequentanti mentre la variabile posti verrà utilizzata per indicare il numero effettivo di cattedre assegnate. Ad ogni cattedra, quindi ad ogni posto, potrebbero essere infatti assegnati più docenti (per effetto di casistiche quali il part-time, ad esempio).

⁸ Precisamente 6102 osservazioni di scuole primarie, 6951 scuole secondarie inferiori e 6041 scuole secondarie superiori.

⁹ Il modello esclude gli istituti di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige

Figura 1.3: La metodologia per la Scuola



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale "Petretto et al. (2012)"

L'approccio econometrico consente dunque di misurare questo fenomeno, lasciando poi in fase applicativa la possibilità di riconoscerlo o meno, cioè di valutare in sede di policy se le scuole del mezzogiorno abbisognino effettivamente di un più alto o più basso rapporto alunni/posti.

Va inoltre specificato che l'approccio utilizzato considera come riferimento iniziale la dotazione di personale docente effettiva, ed è quindi in grado di cogliere le specificità territoriali e le differenze nella dotazione di fatto delle varie realtà. Questa modalità risulta fondamentale per evitare di escludere dall'analisi scelte che negli anni hanno portato alla dotazione attuale.

Sempre in relazione alla dotazione effettiva, è posto alla base dell'analisi un vincolo esterno, determinato dal numero di docenti programmati, cioè quel numero di docenti previsti nel totale aggregato nazionale per ciclo. Ciò

significa che il numero di docenti che emerge come fabbisogno non può eccedere il numero aggregato di docenti programmati e in servizio. In questo modo i fabbisogni sono definiti con lo scopo di ripartire una dotazione aggregata esistente, evidenziando il possibile riequilibrio della consistenza del corpo docente e compensando situazioni caratterizzate da carenza di insegnanti con quelle in eccesso.

In altre parole, il possibile riequilibrio della consistenza del corpo docente viene ottenuta compensando tali situazioni a seconda del segno della differenza tra numero di docenti stimati, cioè il fabbisogno standard, e quelli effettivi.

In sede applicativa, questa tipologia di modelli offre diverse opzioni per attenuare gli effetti di impatto immediato e definire sentieri di aggiustamento. Nello specifico, i trasferimenti stimati tengono conto di una soglia percentuale massima di perdita (o guadagno) di docenti, definita allo scopo di garantire una gradualità nel processo di riequilibrio.

Nel complesso, il modello restituisce risultati particolarmente solidi¹⁰. Nuovi sviluppi e miglioramenti sono in corso di valutazione e attengono l'inclusione di una dimensione temporale nell'analisi, che permetta quindi un confronto dei dati relativi ad anni successivi.

¹⁰ Le variabile esplicative scelte spiegano fino al 77% della variabilità totale

Università

Nell'ambito dell'**Università** un'esperienza da annoverare è quella curata dal Politecnico di Milano nel 2016, nell'ambito della valutazione dell'efficienza nelle Università italiane¹¹.

Quest'esperienza si situa in un framework teorico che fa riferimento a concetti di efficienza ma anche di efficacia, su cui viene sviluppata l'analisi degli atenei italiani.

Le fonti dei dati utilizzati in questo studio attengono all'integrazione di più archivi statistici. In particolare, i dati utilizzati sono frutto dell'integrazione dei database provenienti dall'ufficio statistico del MIUR, dall' ANVUR e da CINECA. Il campione costruito viene osservato annualmente tra il 2007 e il 2011, e comprende oltre 70 università, in numero variabile nell'orizzonte temporale considerato¹².

Quest'esperienza si concentra sul concetto di efficienza tecnica, ovvero sul rapporto con cui le quantità di input vengono trasformate in output. La strategia utilizzata per l'analisi sfrutta le tecniche delle cosiddette "frontiere di efficienza", ovvero costruisce un modello non parametrico¹³ basato sul concetto di "*best in class*", assegnando dei punteggi di efficienza ad ogni

¹¹ Agasisti T. e Ricca L.(2016), "Comparing the Efficiency of Italian Public and Private Universities (2007-2011): An Empirical Analysis"

¹² Partendo da 74 Università nel 2007 (60 pubbliche, 14 private), fino a 77 Università nel 2011 (61 pubbliche, 16 private).

¹³ Il metodo utilizzato è una versione corretta del Data Envelopment Analysis (DEA), che limita gli svantaggi dovuti alla natura deterministica del metodo

unità di analisi¹⁴. Sono considerati input gli studenti iscritti all'Università e il personale docente, mentre sono considerati output i laureati e i fondi ottenuti per la ricerca.

In questo contesto il fabbisogno viene definito come l'ammontare di risorse necessarie a produrre un determinato servizio e un eccesso di risorse rispetto all'output che l'ateneo dovrebbe essere in grado di produrre viene interpretato come inefficienza. Gli elementi considerati attengono quindi sia a un contesto multi-input, sia un contesto *multi-output*, e quindi indagano quali sono combinazioni efficienti di studenti iscritti e di docenti individuando un mix ottimale di produzione.

Il modello viene definito come *output-oriented*, perciò il concetto di "*best in class*" si realizza nell'individuazione di quali Università sono in grado di massimizzare il numero di laureati prodotti e fondi ottenuti dalla ricerca, a parità di input e mix produttivo. Questi atenei sono quindi definiti efficienti, e permettono di tracciare la frontiera di efficienza. Tutte le Università che stanno più in basso della frontiera sono definite inefficienti in quanto con il medesimo mix produttivo potrebbero produrre più output.

¹⁴ La scelta del modello non parametrico per la costruzione delle frontiere porta diversi benefici: in primo luogo non è necessario imporre una forma funzionale definita, e in secondo luogo offre la possibilità di utilizzare più input e output simultaneamente. Quest'ultima possibilità in particolare viene sfruttata per modellare il processo di produzione delle Università, di per se non immediatamente riconoscibile, attraverso un approccio multidimensionale. Tuttavia la scelta di un metodo non parametrico pone delle limitazioni attenenti al fatto che ogni deviazione dalla frontiera viene automaticamente considerata inefficienza e che, al contrario dei metodi parametrici, non offre la possibilità di fare inferenza statistica.

In primo luogo l'analisi restituisce un punteggio di efficienza per ateneo, definito come il rapporto della distanza (a parità di input) tra la produzione effettiva e la produzione efficiente. In questo modo si ottiene un valore positivo tra 0 e 1 che viene interpretato come la percentuale di efficienza dell'ateneo considerato.

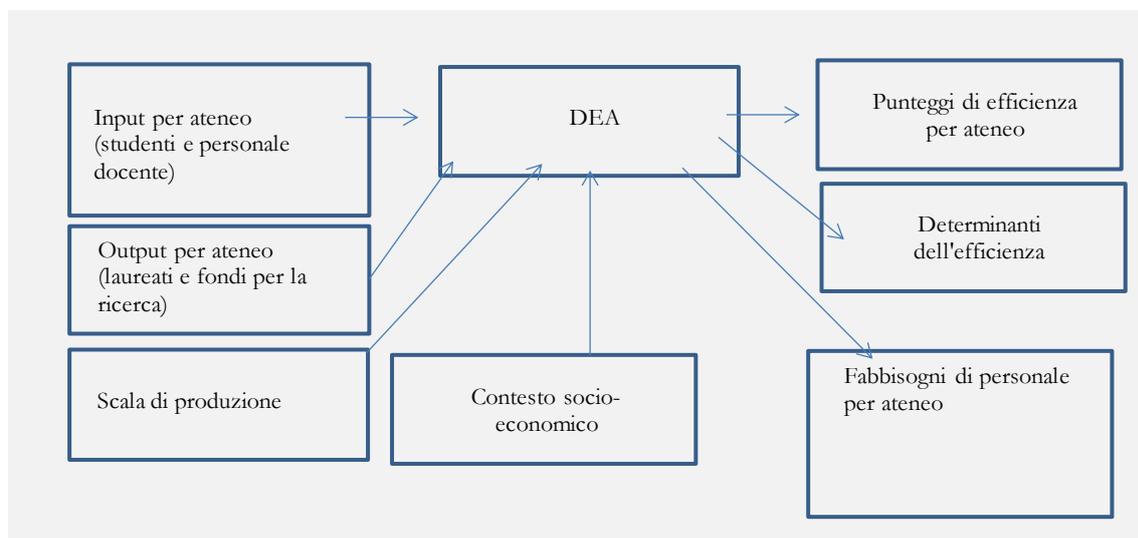
In secondo luogo l'analisi indaga le determinanti dell'efficienza. Tra di esse viene individuato in particolare che la dimensione e il carattere privatistico dell'università influisce positivamente sull'efficienza, in opposizione ad altre grandezze che influenzano negativamente l'efficienza.

Infine tra il 2007 e il 2011 viene misurata la dinamica dell'efficienza dei diversi atenei. Nel lasso di tempo in esame si osserva una crescita generale dei punteggi, con un livello più elevato di efficienza nelle Università private che è costante nel tempo. Tuttavia il differenziale tra Università pubbliche e private è andato riducendosi, evidenziando un tasso di crescita dell'efficienza più sostenuto negli atenei pubblici.

L'analisi di efficienza consente di evidenziare possibili riduzioni dell'input per ottenere il medesimo output (o viceversa). Ciò fa sì che in un sistema decentrato le informazioni sui punteggi di efficienza informino le scelte degli amministratori per la riduzione degli input; in un sistema centralizzato i punteggi guidano l'allocazione da parte del decisore centrale delle quantità ottimali di input.

La **Figura 1.4** sintetizza l'interagire degli elementi inclusi nella metodologia individuata per l'Università.

Figura 1.4 : La metodologia per l'Università



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale "Agasisti et al. (2012)"

Amministrazioni locali

Nell'ambito delle attività sviluppate per la finanza locale rientra l'esperienza di determinazione dei fabbisogni standard per i **Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario**. L'esperienza trae origine dalla conversione in legge della delega in materia di federalismo fiscale (L.42/2009) e dal successivo decreto legislativo in materia di fabbisogni standard (216/2010).

Si è trattato di una vasta operazione, indirizzata a tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario. I dati contabili desumibili dal Certificato di Conto consuntivo sono stati opportunamente riclassificati per garantire omogeneità di analisi e completati attraverso un questionario aggiuntivo, mirato a individuare costi e quantità dei diversi input, gli output ove

misurabili e le diverse condizioni produttive. L'intera operazione è stata declinata inizialmente per i 12 servizi nei quali è utilmente scomponibile lo svolgimento delle funzioni fondamentali, poi ridotti a 8 nelle edizioni più recenti.

Le fonti utilizzate si riferiscono principalmente ad archivi esistenti e in parte a dichiarazioni dei comuni. Queste ultime sono risultate fondamentali per reperire le informazioni non altrimenti rinvenibili e necessarie per il calcolo dei fabbisogni.

In quest'esperienza vengono determinati principalmente dei fabbisogni di spesa, ottenuti ponendo in relazione la spesa corrente per ciascuna funzione/servizio con le caratteristiche della domanda di servizio. In tre casi (Asilo Nido, Istruzione e Rifiuti), si è utilizzata invece una funzione di costo, grazie alla possibilità di disporre di precise informazioni sull'output del servizio.

In generale sono state impiegate stime di equazioni di costo ove si era in presenza di servizi a domanda individuale, con output chiaramente misurabili, mentre si è ricorso ad equazioni di spesa in presenza di beni pubblici di tipo prevalentemente collettivo. Con riferimento alle funzioni di spesa, prendendo ad esempio le funzioni generali (ovvero le funzioni amministrative e di back-office dell'ente, nonché i servizi di anagrafe, ufficio tecnico e entrate tributarie), la spesa corrente è stata messa in relazione con i seguenti driver: popolazione, quota di anziani, superficie totale del

territorio, flussi turistici, carichi di lavoro degli uffici di gestione delle entrate e dell'ufficio tecnico, così come le modalità di gestione del servizio.

Nel caso di una funzione di costo, ad esempio dell'Asilo Nido, le caratteristiche del servizio offerto sono divenute le variabili esplicative del costo: numeri dei bambini, età dei bambini (lattanti oppure no), lunghezza dell'orario, presenza di cucina interna, intensità di personale, ecc.

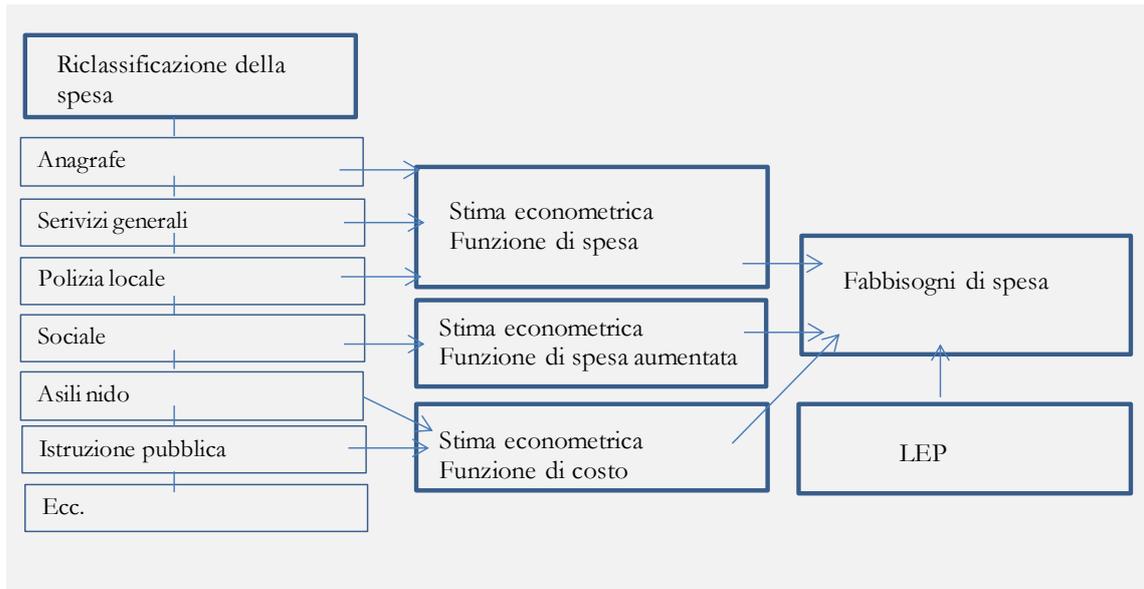
La **Figura 1.5** sintetizza l'interagire degli elementi inclusi nella metodologia individuata mentre le **Figure 1.6 e 1.7** sintetizzano le determinanti dei fabbisogni (driver), rispettivamente sintetizzate in gruppi e nelle singole componenti.

Più in dettaglio, la **Figura 1.6** propone, per ciascuno degli otto aggregati di riferimento, un'indicazione del peso delle determinanti nella definizione del fabbisogno. Per agevolare la lettura, le singole determinanti sono state aggregate in otto categorie principali, individuate in base alle caratteristiche comuni delle diverse grandezze.

La tassonomia inclusa nella **Figura 1.6** costituisce dunque una rappresentazione sintetica di una pluralità di elementi, che verranno poi dettagliati nella **Figura 1.7**. Si nota ad esempio come la demografia, rappresentata dalla popolazione residente e da alcune specifiche caratteristiche della stessa, sia alla base di tutte le funzioni di spesa. La popolazione è infatti il modo più semplice e immediato per cogliere la presenza di eventuali economie/diseconomie di scala e più in generale l'andamento del costo lungo la scala dimensionale. La **Figura 1.7** mostra

come le caratteristiche demografiche vengono differentemente modellate nei servizi, includendo a volte oltre alla popolazione anche l'incidenza della popolazione anziana o la densità abitativa.

Figura 1.5: La metodologia per i Comuni RSO



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale IFEL-SOSE

Tavola 1.1 : Le determinanti dei fabbisogni – contributi percentuali

Contributi	Amministr.	Polizia locale	Istruzione pubblica	Asili nido	Servizi sociali	Viabilità e Territorio	Trasporto pubblico locale	Raccolta e smalt. rifiuti
Caratteristiche demografiche ⁽¹⁾	43%	9%			20%	10%	5%	
Natura del territorio ⁽²⁾	19%	18%				47%	38%	
Specificità della domanda ⁽³⁾	28%	54%			8%	41%	15%	
<i>di cui Turismo</i> ⁽⁴⁾	14%	18%				9%	5%	
Caratteristiche del servizio ⁽⁵⁾		7%		16%	5%		36%	2%
Output del servizio ⁽⁶⁾			44%	40%				13%
Cluster di domanda ⁽⁷⁾			51%	35%				34%
Prezzi fattori produttivi ⁽⁸⁾	10%	12%	5%	9%	4%	2%	6%	1%
Modelli di spesa regionali ⁽⁹⁾					64%			48%

⁽¹⁾ Include popolazione residente , densità abitativa e incidenza della popolazione anziana

⁽²⁾ Include superficie , rischio sismico, lunghezza delle strade, livello altimetrico del Comune, numero di scuole ed altri

⁽³⁾ Include numero di immobili, veicoli, unità locali, alunni disabili, punti luce mantenuti, mercati, un indice di deprivazione socio-economica ed altri

⁽⁴⁾ Include numero di addetti nelle attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, numero di presenze turistiche, numero di visitatori dei musei ed altri

⁽⁵⁾ Include la gestione diretta della refezione scolastica, la gestione esterna di asili nido, la presenza di strutture residenziali, il servizio di polizia armato o notturno ed altri

⁽⁶⁾ Include popolazione 3-14 anni, alunni disabili, alunni comunali, utenti asilo nido, educatori per utenti asilo nido, superficie asili nido, quota di raccolta differenziata ed altri

⁽⁷⁾ Gli 8 cluster per Istruzione e Asili nido includono benessere, quota anziani, numerosità delle famiglie ed altri; I 14 cluster per Smaltimento Rifiuti includono turismo, densità

⁽⁸⁾ Include livello affitti OMI, livello retribuzioni privato, spesa media del personale per addetto comunale, prezzo medio della benzina ed altri

⁽⁹⁾ Variabile dicotomica di appartenenza alle diverse regioni

Tavola 1.2 : I driver dei fabbisogni per funzione

	Amministrazione	Polizia locale	Istruzione pubblica	Asili nido	Servizi sociali
Caratteristiche demografiche	Inversa della popolazione al 31/12/2013	Densita' abitativa (abitanti per ettari) Spline popolazione da 60.000 a 1.000.000 abitanti [minimo(popol - 60.000 , 940.000)]			Spline popolazione da 5.500 a 15.000 abitanti [minimo(popol - 5.500 , 9.500)] Spline popolazione da 15.000 a 500.000 abitanti [minimo(popol - 15.000 , 485.000)] Incidenza % della popolazione anziana
Natura del territorio	Rischio sismico ALTO Superficie totale (Kmq)	Lunghezza delle strade del comune Numero di pendolari giornalieri entranti al netto dei pendolari uscenti Numero di scuole Comune Litoraneo			
Specificità della domanda	Numero TOTALE immobili Addetti nelle attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	Mercati (numero giornate annue) Stalli per la sosta a pagamento Arresti, comunicazioni notizie di reato, sequestri penali, TSO eseguiti Querere e denunce ricevute Incidenti stradali rilevati Addetti manifestazioni, servizi di alloggio e ristorazione Presenze turistiche (comunalizzate) Visitatori musei			Alunni disabili (scuola d'infanzia, scuola primaria e secondaria) Indice di deprivazione socio-economica a livello comunale
Caratteristiche del servizio	Quota di esternalizzazione del servizio	Presenza servizio di polizia armato Presenza servizio di polizia notturno	Quota pasti gestione diretta	Quota bambini in asili nido a gestione esternalizzata	Presenza di almeno un utente nella macro area di interventi e servizi sociali: STRUTTURE Tipologie di utenti target (da 1 a 6)
Output del servizio			Alunni della scuola comunale Alunni della scuola privata Numero di plessi comunali e statali Interazione tra dummy che indica i comuni senza plessi statali e comunali, senza alunni scuole comunali e private = 0 e gli utenti trasportati Interazione tra dummy che indica i comuni senza plessi statali e comunali, senza alunni scuole comunali e private = 1 e gli utenti trasportati	Bambini frequentanti ASILO NIDO Bambini frequentanti sezioni a tempo parziale Numero di educatori per utenti Bambini che usufruiscono del servizio REFEZIONE Utenti lattanti	
Prezzi fattori produttivi	Livello medio affitto OMI 2013 Spesa media per Software e Hardware Spesa media del personale per addetto	Livello medio affitto OMI 2013 Spesa media per l'uso del veicolo Costo medio del lavoro per addetto	Livello medio affitto OMI 2013 Livello delle retribuzioni del settore PRIVATO	Livello medio affitto OMI 2013 Livello RETRIBUZIONI MISTO	Livello medio affitto OMI 2013

* Rispetto alla tipologia di caratteristiche di Tavola 1.1 non viene presentato il dettaglio dei cluster di domanda

segue

Tavola 1.2 : I driver dei fabbisogni per funzione

	Viabilità e Territorio	Trasporto pubblico locale	Raccolta e smaltimento rifiuti
Caratteristiche demografiche	Inversa della popolazione al 31/12/2013		
		Incidenza % della popolazione anziana	
Natura del territorio	Lunghezza delle strade del comune	Comune Capoluogo di provincia	
	Superficie totale (Kmq)		
	Livello altimetrico del Municipio Comune Litoraneo	Livello altimetrico del Municipio	
Specificità della domanda	CCC - Investimenti (Impegni) in conto capitale - Viabilità	Alunni scuola secondaria di secondo grado e studenti universitari iscritti nella sede del corso di studio	
	Stalli per la sosta a pagamento		
	Punti luce mantenuti		
	Numero totale di veicoli (ACI) Totale Unità locali (ISTAT 2013)		
	Presenze turistiche (comunalizzate)	Presenze turistiche (comunalizzate)	
Caratteristiche del servizio		Presenza/ assenza output TPL	Numero a livello provinciale delle discariche per rifiuti non pericolosi che smaltiscono RU
		Presenza/ assenza servizio metro + tram	Numero a livello provinciale di impianti di compostaggio
		Presenza/ assenza servizio urbano navigazione e/o servizio con impianti a fune e/o servizio filoviario	Numero a livello provinciale di impianti di digestione anaerobica
			Numero a livello provinciale di impianti di trattamento meccanico biologico
			Distanza in Km Comune-Impianto (media pesata) di smaltimento
Output del servizio			Inverso dei rifiuti urbani totali prodotti Quota di Raccolta differenziata sul totale rifiuti urbani
Prezzi fattori produttivi		Prezzo della benzina	Prezzo della benzina
	Spesa media del personale per addetto della viabilità		

* Rispetto alla tipologia di caratteristiche di Tavola 1.1 non viene presentato il dettaglio dei cluster di domanda

Come mostra la **Tavola 1.3**, alla fine di marzo 2015 era pronta la prima edizione dei fabbisogni standard per i comuni, la quale basandosi su dati 2009-2010 ha orientato di fatto l'attribuzione ai singoli enti delle risorse con finalità perequativa nel corso del 2015. Una seconda edizione nella quale non si è voluto rivisitare l'intera metodologia è stata approvata a distanza di un anno dalla prima applicazione, cioè nel marzo 2016.

I fabbisogni della terza edizione, cioè il riparto 2017, sono stati arricchiti con una serie di innovazioni metodologiche volte a rendere ancora più convincente e robusto l'intero sistema e sono stati approvati nel settembre 2016. In particolare si è voluto andare nella direzione di fabbisogni di spesa che incorporino sempre più anche elementi in grado di cogliere il livello dei servizi effettivi offerti (funzioni di spesa aumentata). La **Tavola 1.3** mostra come nel corso delle diverse edizioni si sia conseguito un sostanziale restringimento dei tempi e come si sia deciso di avvicinare edizioni di semplice aggiornamento ad edizioni di rinnovo metodologico.

Tavola 1.3 : La tempistica delle diverse applicazioni

Annualità dati	Raccolta dati	Approvazione	Riparto	Modalità riparto
2009 2010	2011 2012/mar-2013	mar-15	2015	Nuova metodologia
2013	dic-14	mar-16	2016	Aggiornamento dati
2013		set-16	2017	Nuova metodologia ⁽¹⁾
2015	nov-16	set-17	2018	Aggiornamento dati

⁽¹⁾ L'attività di stima è durata circa 6/9 mesi, considerando tutte le analisi preliminari

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale SOSE-IFEL

Da segnalare che l'utilizzo dei fabbisogni nel meccanismo di riparto rappresenta l'esito di un lungo percorso che ha interessato la finanza comunale e che si è sostanziato nel passaggio da una attribuzione di risorse ancorate al criterio della spesa storica verso un articolato sistema di fiscalità perequativa.

Se da un lato poi il disegno tracciato con la ormai lontana L.42/2009 ha subito profondi mutamenti, anche alla luce di un periodo storicamente segnato da una stagione di tagli, non vi è dubbio che il sistema ha introdotto elementi di non secondaria novità. Le diverse norme attuative via via intervenute dopo la riforma costituzionale del 2001 segnano altrettante tappe del percorso, componendo un mosaico che ha via via normato e definito il metodo dei fabbisogni standard, le capacità fiscali e l'avvio della perequazione.

È con la legge di stabilità per il 2013 che inizia a delinarsi l'assetto attuale. La legge istituisce, infatti, il fondo di solidarietà comunale (FSC) in sostituzione del fondo preesistente, stabilendo che il suo riparto debba tener conto dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi), della variazione di gettito dovuta alla diversa attribuzione del gettito dell'IMU tra comuni e Stato e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi). L'avvio dell'applicazione dei criteri perequativi ancorati ai fabbisogni standard viene previsto, ma subito rimandato, in parte considerando i tagli sempre

più incidenti sulle risorse comunali e soprattutto per la necessità di integrare i fabbisogni con le capacità fiscali standard, non ancora stabilite.

E' nel 2015 che la perequazione trova la prima concreta attuazione nell'ambito della ripartizione del FSC. Il riparto del fondo, in coerenza con un principio di gradualità nella sostituzione del modello vigente, mantiene l'attribuzione di una quota delle risorse inizialmente maggioritaria in base al metodo storico, mentre la restante quota, progressivamente crescente, viene demandata al sistema perequativo fondato su fabbisogni e capacità fiscali. Il peso della quota perequativa è fissato al 20% per l'anno 2015, per poi passare al 30% per il 2016, al 40% per il 2017 e al 55% per il 2018. Il fondo viene alimentato dai comuni con la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU (38,23% nel 2015, il 24,43% dal 2016) e la dimensione complessiva delle risorse del FSC è determinata dall'ammontare delle risorse comunali di riferimento, fiscalizzate e al netto delle decurtazioni imposte al comparto comunale a seguito dei tagli.

Un ultimo elemento riguarda infine il target perequativo, l'ammontare complessivo delle risorse oggetto della perequazione. Esso viene definito considerando il 45,8% delle capacità fiscali complessive, le quali oltre all'IMU e alla TASI comprendono i gettiti standardizzati da addizionale comunale IRPEF, dai tributi comunali minori e dalle tariffe. Infine, sempre sul sentiero di gradualità nell'applicazione del nuovo sistema, è stato previsto dal 2016 un correttivo statistico volto a mitigare l'effetto della perequazione per i comuni che risultavano fortemente penalizzati dal

nuovo sistema. Con il disegno di legge di Bilancio 2017 si ipotizza la conclusione del percorso nel 2021, anno nel quale si dovrà arrivare al 100% della capacità fiscale perequata nella misura del target, che verrebbe portato al 50% della capacità fiscale complessiva.

Un'esperienza di studio, sempre in relazione alle amministrazioni comunali, è quella condotta dal Politecnico di Milano nel 2015¹⁵. L'esperienza si pone all'interno del processo capillare di *spending review*, implementato in Italia a seguito della crisi del 2008, e si propone di analizzare la spesa delle amministrazioni comunali.

Considerando la *spending review* non come taglio lineare ma come razionalizzazione della spesa e, di conseguenza, miglioramento dell'efficienza, lo studio si propone di valutare l'efficienza nell'utilizzo, da parte delle amministrazioni comunali, delle risorse a propria disposizione. Nello specifico viene valutata l'efficienza di un campione di **Comuni della Regione Lombardia** nell'erogazione di alcuni servizi particolari, per poi cercare di individuare le determinanti dell'efficienza e il possibile effetto di alcuni fattori strutturali. I servizi valutati sono i cosiddetti servizi fondamentali a carico delle amministrazioni comunali e comprendono l'amministrazione generale, il servizio di polizia municipale, la raccolta dei rifiuti e il servizio d'illuminazione e manutenzione delle strade.

¹⁵ Agasisti T. e Griffini M. (2015), "The Public Sector Efficiency in Italy: the case of Lombardy Municipalities in the Provision of the Essential Public Services", Working paper, Siep.

Il campione in esame è stato costruito escludendo in primo luogo i Comuni con meno di 5.000 abitanti, poiché esclusi dal patto di stabilità interno e quindi non equivalenti da un punto di vista di costrizioni di spesa. In secondo luogo escludendo gli *outlier*, che vengono selezionati attraverso un'adeguata procedura statistica¹⁶ e quei comuni con dati non affidabili per evidenti errori di rendicontazione. Ne risulta un campione finale composto da 331 Comuni, osservati annualmente tra il 2010 e il 2012.

Il modello utilizzato risulta sotto molti aspetti analogo a quello utilizzato per le Università. Infatti anch'esso è un modello non parametrico¹⁷ basato sulle tecniche delle "frontiere di efficienza" e sul concetto di "*best in class*". Tuttavia vi è una differenza sostanziale nella definizione concettuale del modello. Infatti il modello utilizzato in quest'esperienza è detto *input-oriented*, da cui deriva che i Comuni "*best in class*", o Comuni efficienti, vengano individuati come quelli in grado di minimizzare l'impiego di risorse a loro disposizione nella produzione di uno stesso quantitativo di output. I Comuni efficienti permettono quindi di tracciare la relativa "frontiera", individuando come Comuni inefficienti tutti quelli sovrastanti la frontiera stessa, essendo in grado di produrre quella medesima quantità di output solo con un mix produttivo superiore.

¹⁶ Procedura Jackknife per l'individuazione degli outlier.

¹⁷ Il metodo utilizzato è il Data Envelopment Analysis (DEA)

Analogamente al modello sulle Università, viene assegnato un punteggio di efficienza ad ogni Comune. In questo modo si ottiene un valore positivo tra 0 e 1 che viene interpretato come la percentuale di efficienza della Comune in esame.

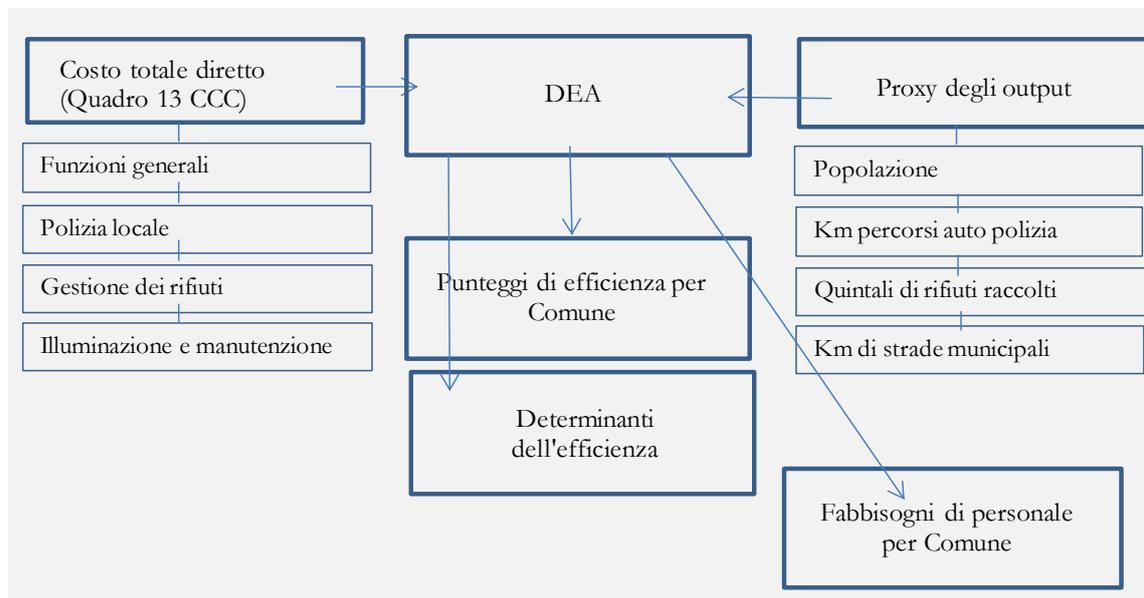
Gli input sono individuati in relazione alla spesa sostenuta dal Comune per i diversi servizi, i cui dati relativi sono ottenuti dal Certificato di Conto Consuntivo, e più in particolare da un quadro riepilogativo degli elementi di costo dei servizi indispensabili. Per quanto concerne l'output, a causa della difficoltà nel trovare una misura adeguata per singolo servizio, il modello prende in considerazione alcune variabili come *proxy* dell'output stesso. Ad esempio, per il servizio di amministrazione generale viene utilizzata la popolazione residente su territorio comunale, coerentemente con l'opinione prevalente nella letteratura riguardo questi temi; per il servizio di polizia municipale viene utilizzata la distanza percorsa annualmente dalle automobili della polizia; per la gestione dei rifiuti viene utilizzato il numero di quintali di rifiuti raccolti nel Comune all'anno; infine per il servizio d'illuminazione e manutenzione stradale viene utilizzato il numero di chilometri di strade municipali nel Comune.

In questo contesto, i fabbisogni sono di immediata definizione: sono cioè quell'ammontare di risorse necessarie, per ogni singolo Comune, all'erogazione efficiente dei servizi. E' quindi necessario per la valutazione del fabbisogno, non solo misurare l'efficienza attuale del Comune, ma anche le determinanti dell'efficienza stessa.

I risultati di questo studio evidenziano come l'efficienza sia lievemente aumentata, a livello generale, nel lasso di tempo considerato. Tuttavia, mediamente, risulta che sarebbe possibile diminuire di oltre il 30% gli impieghi, mantenendo inalterato il livello dei servizi. Parte dell'inefficienza risulta legata alla scala di produzione, che appare essere variabile a seconda della dimensione del Comune in termini di popolazione. Sembrano determinare l'efficienza anche caratteristiche demografiche e di reddito. In particolare sembra avere un effetto positivo sull'efficienza la quota di giovani, il numero di famiglie e il reddito imponibile medio.

La **Figura 1.6** sintetizza l'interagire degli elementi inclusi nella metodologia individuata.

Figura 1.6: La metodologia per i Comuni Lombardi



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale "Agasisti et al. (2012)"

Sanità – Servizi di emergenza e urgenza

Nell'ambito della Sanità, un'esperienza da ricordare focalizzandosi sui fabbisogni di personale attiene la strutturazione e il dimensionamento dei **servizi di emergenza e urgenza**. Il progetto, curato dal Ministero della Salute nel 2011, aveva come obiettivo la definizione del numero standard di medici e di infermieri da impiegare nelle strutture di pronto soccorso¹⁸.

La peculiarità del lavoro è stata quella di riuscire a lavorare su un elemento in comune, ovvero il bisogno assistenziale, nonostante le molte differenze tra le strutture di pronto soccorso (complessità della struttura, percorsi attivi, storia dell'ospedale, expertise dei medici). Il modello perseguito è dunque centrato sul bisogno assistenziale del paziente, con conseguente "dimensionamento complessivo" del fabbisogno di medici operanti, lasciando alle realtà locali l'individuazione dei medici specialisti e la ripartizione numerica in base alla partecipazione dei medesimi alle diverse attività. In questo caso uno snodo fondamentale della metodologia è consistito nella riorganizzazione dei problemi principali in classi assistenziali, nonché la focalizzazione sul tempo utile per il malato e non sul tempo utile all'organizzazione dell'ospedale. E' ciò che tecnicamente viene richiamato nello studio come identificazione del tempo necessario per la "patologia clinica" e non per la "patologia organizzativa". Particolare attenzione viene

¹⁸ Per approfondimenti Cfr. Enrichens F. (2016), "Linee guida di indirizzo e criteri operativi per la strutturazione e il dimensionamento dei servizi di emergenza e urgenza", presentazione tenuta al Convegno ARAN sui fabbisogni di personale nella P.A.

posta alla definizione di tempi standard diagnostico-assistenziali “netti”, identificando un “tempo barella” e definendo una soglia massima non eccedente le 6 ore.

Il metodo messo in campo è basato sul numero di accessi effettivi in ciascuna struttura e sul tempo medio di assistenza per paziente, dove quest’ultimo è stato calcolato in base alle evidenze circa i tempi di assistenza rilevati per tipologie principali di accesso (coma, reazione allergica, dolore toracico, ecc.) e determinato a livello nazionale. Ciò è risultato possibile grazie al nuovo sistema informativo sanitario.

La sperimentazione è stata condotta lavorando separatamente su tre diverse tipologie di presidi: pronto soccorso semplice, il dipartimento di emergenza urgenza e accettazione (DEA) di 1° e di 2° livello.

In sintesi, il dipartimento di emergenza urgenza e accettazione di 1° livello è una struttura che garantisce oltre alle prestazioni fornite dagli ospedali sede di Pronto Soccorso anche le funzioni di osservazione e breve degenza, di rianimazione e, contemporaneamente, deve assicurare interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, cardiologia con UTIC (Unità di Terapia Intensiva Cardiologia).

Sono inoltre assicurate le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali. Il dipartimento di emergenza urgenza e accettazione di 2° livello assicura, oltre alle prestazioni fornite dal DEA I livello, le funzioni di più alta

qualificazione legate all'emergenza, tra cui la cardiocirurgia, la neurochirurgia, la terapia intensiva neonatale, la chirurgia vascolare, la chirurgia toracica, secondo le indicazioni stabilite dalla programmazione regionale. Altre componenti di particolare qualificazione, quali le unità per grandi ustionati, le unità spinali ove rientranti nella programmazione regionale, sono collocati nei DEA di II livello, garantendone in tal modo una equilibrata distribuzione sul territorio nazionale ed una stretta interrelazione con le centrali operative delle regioni.

La distinzione appena presentata è legata al fatto che il numero di accessi differisce in funzione della complessità della struttura. Nella definizione complessiva dello standard il numero di accessi effettivi è stato dunque pesato per tener conto della complessità della struttura di emergenza (pronto soccorso, strutture di emergenza e accoglienza di I° e di II° livello). A parità di complessità di struttura, inoltre il mix di accessi risente della complessità e della quantità di assistenza erogabile sul territorio.

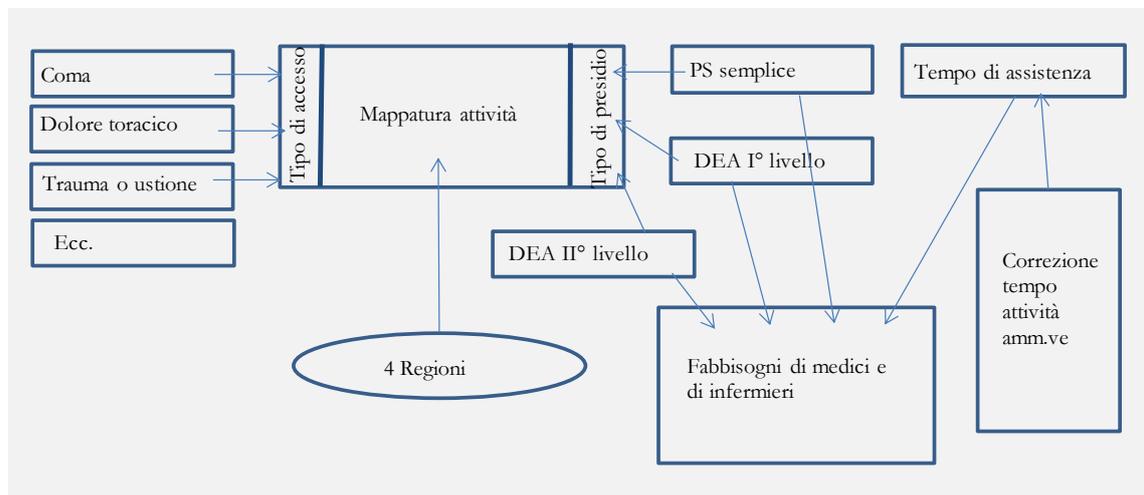
Con riferimento poi all'identificazione delle tipologie di accesso, un primo elemento che si è considerato e che non è stato utilizzato è consistito nella distinzione degli accessi per codice colore. Le principali motivazioni per il non utilizzo di tale distinzione risiedono sia nel fatto che le casistiche non sono confrontabili per l'assenza di un metodo omogeneo di triage sul territorio regionale e soprattutto perché sono correlati a impieghi amministrativi "distorsivi" (es. ticket). La tipologia di accessi è stata ricavata

dell'utilizzo del nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) e dai flussi EMUR i quali identificano esplicitamente e omogeneamente i motivi di accesso.

Va infine precisato che il modello "corregge" anche il fabbisogno complessivo per le ore impiegate in attività non assistenziali (attività organizzative, studio e ricerca, ecc.). Particolare attenzione viene posta alla definizione di tempi standard diagnostico-assistenziali "netti", identificando un "tempo barella" e definendo una soglia massima non eccedente le 6 ore.

La definizione del tempo medio per assistito è stata mutuata dai dati raccolti in 4 regioni e la sperimentazione sarà soggetta a verifica a distanza di due anni dalla applicazione. La **Figura 1.7** sintetizza l'interagire degli elementi inclusi nella metodologia individuata.

Figura 1.7: La metodologia nelle strutture di emergenza e urgenza



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale "Enrichens (2014)"

1.3 Una prima generalizzazione

L'analisi del contesto di riferimento e le esperienze esistenti hanno messo in luce sia le esigenze informative che il dipartimento della funzione pubblica si troverà a dover soddisfare sia gli sforzi che sono stati fatti di recente in ambiti diversi della pubblica amministrazione in materia di individuazione di standard di personale. Si tratta ora di astrarre dalle esperienze esistenti le opzioni disponibili e di selezionare quelle che maggiormente si adattano al nuovo contesto di riferimento.

Una prima generalizzazione attiene gli approcci che si possono seguire. Come si è visto in precedenza, infatti, mentre alcune esperienze si concentrano su una mappatura completa dei processi, arrivando a determinare lo standard di riferimento in relazione ad una serie di parametri raccolti da indagini specifiche o fissati a priori (normativa, evidenze, ecc.), altre esperienze si focalizzano invece sull'individuazione delle principali attività svolte e sull'utilizzo dei dati disponibili, i quali combinati con tecniche econometriche consentono di ottenere lo standard.

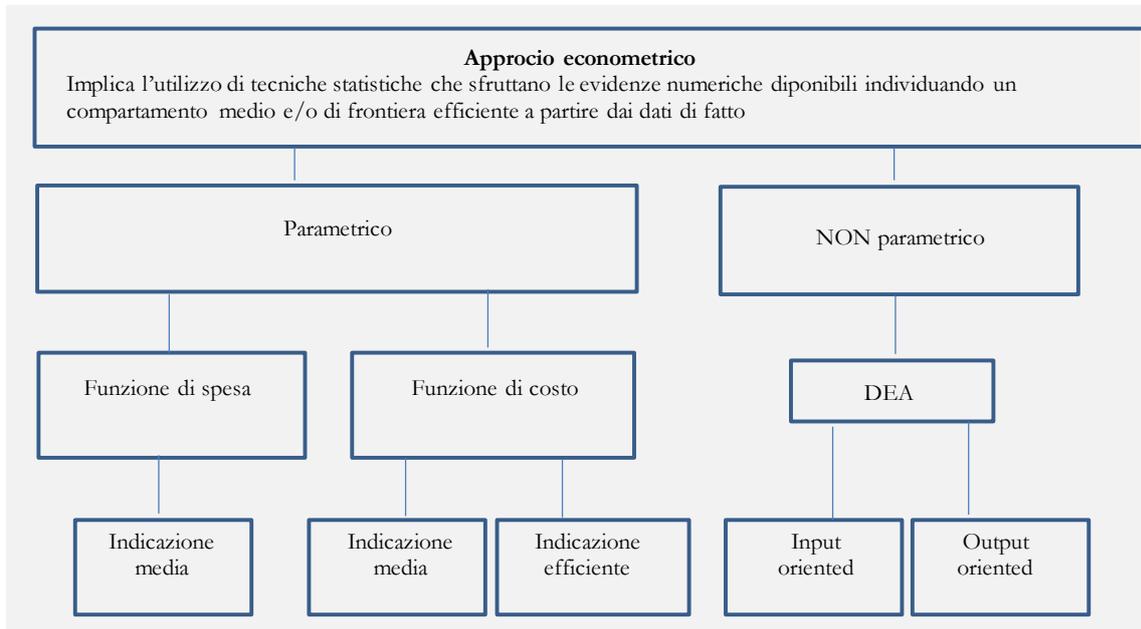
I due metodi, rispettivamente richiamati in seguito come approccio ingegneristico e approccio econometrico, non sono inconciliabili, ma anzi possono essere variamente combinati, applicando il primo in alcuni snodi ed il secondo su altri versanti. Molteplici sono le declinazioni legate ai diversi ambiti di utilizzo.

In generale, mentre l'approccio di tipo ingegneristico-gestionale richiede un'attenta rilevazione dei singoli processi che si vogliono analizzare, il metodo econometrico ha la peculiarità di poter essere applicato a dati maggiormente aggregati. Al tempo stesso, l'approccio ingegneristico risulta fondamentale in situazioni in cui le attività oggetto di misurazione sono molto diversificate, mentre quello econometrico risulta maggiormente efficace quando è possibile individuare degli elementi comuni che descrivono il fenomeno.

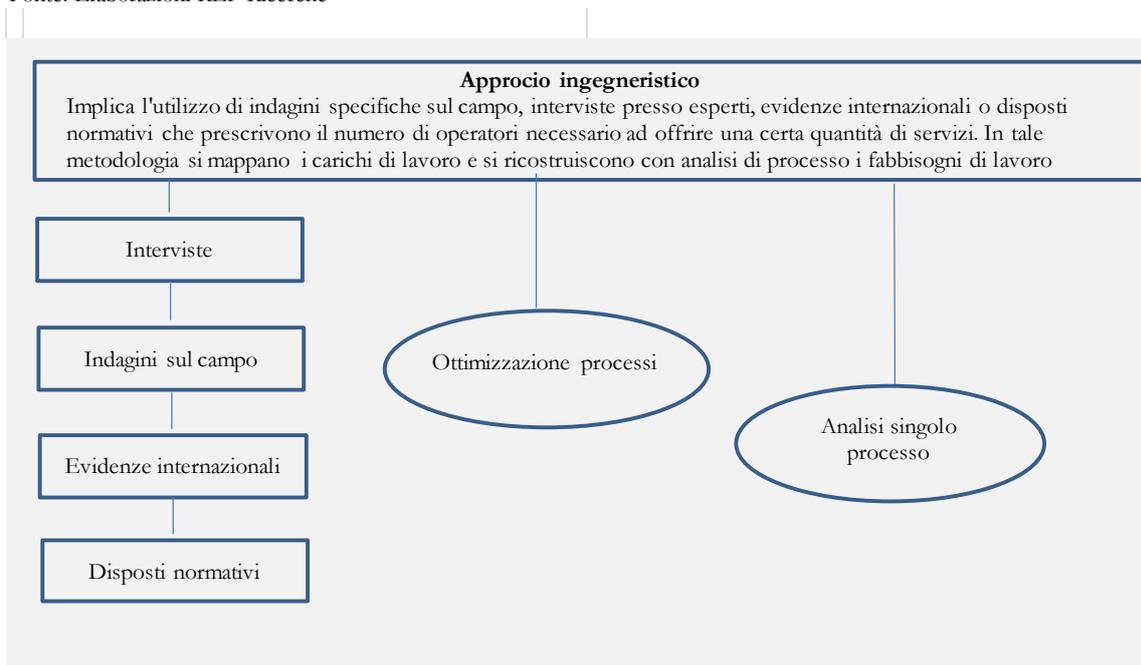
Il metodo ingegneristico restituisce poi risultati più analitici e ciò dovrà essere opportunamente valutato nel caso sia necessario fornire indicazioni di policy aggregate, in quanto l'aggregazione in indici sintetici costituisce un elemento di non secondaria complessità. Il metodo econometrico non consentirà sempre di fornire indicazioni micro, che potrebbero essere utili qualora sia necessario scomporre il fenomeno analizzato in unità elementari.

La Figura 1.8 restituisce una prima schematizzazione dei due metodi, arricchendo la descrizione con le opzioni tecniche che discendono da ciascun approccio. Per meglio comprendere le caratteristiche dei due diversi approcci basta ricordare brevemente i tratti caratterizzanti delle esperienze viste in precedenza.

Figura 1.8 : Gli Approcci possibili



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

Approccio ingegneristico

Rientrano tra l'approccio di tipo ingegneristico-gestionale la determinazione dei carichi di lavoro negli anni '90 ma anche le esperienze connesse alla definizione dei fabbisogni in ambito sanitario (pronto soccorso), nonché le attività di misurazione dei carichi di lavoro che stanno interessando le sedi locali della nuova Agenzia del lavoro.

Nella rilevazione dei **carichi di lavoro** che interessò ad ampio raggio quasi tutta la pubblica amministrazione italiana, l'approccio seguito è stato infatti quello di analizzare i singoli processi di lavoro e gli specifici output prodotti. L'operazione fu tuttavia sottoposta a svariate critiche. Quelle che qui rilevano maggiormente attengono al fatto di essere uno strumento orientato al passato, cioè al carico di lavoro storico e di finire per giustificare le dotazioni di personale esistenti. La metodologia di rilevazione non riuscì infatti ad individuare possibilità di efficientamento e finì per appiattirsi sull'esistente. Contribuì a questo anche una classica asimmetria informativa fra coloro che rilevavano i carichi ed i depositari di queste informazioni, cioè le singole amministrazioni, le quali evidentemente non avevano alcun interesse affinché l'operazione risultasse incisiva. I dati furono in larga misura "autoprodotti" dalle amministrazioni portando così a dei risultati poco soddisfacenti. A valle non vennero attivati meccanismi di "yardstick competition" e i costi di rilevazione furono assai elevati in quanto in pochi casi si utilizzarono fonti già disponibili. Ma forse il limite più importante fu quello di volere applicare il metodo ad un insieme davvero

ampio di amministrazioni, molto eterogenee fra loro. La svolta che fu data nel '97 ancora una volta da un lato affermava la piena responsabilità delle amministrazioni di pianificare i propri fabbisogni, all'interno delle compatibilità economico-finanziarie; dall'altro, inaspriva i vincoli puntuali imposti dal centro (blocchi del turn-over) ed il sistema delle autorizzazioni e delle deroghe come facoltà concesse centralmente.

La strutturazione e il dimensionamento dei **servizi di emergenza e urgenza** rappresenta un'altra delle esperienze che hanno adottato un approccio ingegneristico. A differenza dei carichi di lavoro, la scelta del modello, "centrato sul dimensionamento complessivo" e non sulle "caratteristiche dei medici" ha consentito una semplificazione della metodologia, evitando eccessivi irrigidimenti nella fissazione degli standard. Più in generale, il fatto di occuparsi di un servizio ben circoscritto, di poter mettere a confronto diverse evidenze nazionali, di fare ricorso a standard internazionali che esprimono tempi necessari per tipologia di intervento, di impiegare in generale tipologie di output riconosciute ed accettate, ha consentito di arginare le problematiche viste nell'esperienza dei carichi di lavoro.

Un'ultima esperienza rientrante negli approcci ingegneristici attiene la quantificazione del numero di operatori necessari dei **Centri per l'impiego**. Anche in questo caso, il dato viene ottenuto dopo un'attenta e precisa mappatura di tutte le attività e dei rispettivi carichi di lavoro e mettendo in relazione tali informazioni con il numero di potenziali beneficiari per ciascun servizio. Va sottolineato che in questo caso, a differenza dei carichi di

lavoro, nuovamente il fatto di concentrarsi su servizi ben circoscritti, costituisce un elemento fondamentale per la bontà dei risultati che si stanno ottenendo.

Queste tre esperienze, oltre ad avere prescelto l'approccio ingegneristico-gestionale, sono anche accomunate dal fatto di produrre una valutazione in termini di fabbisogni di personale e non di fabbisogni di spesa.

Approccio econometrico

Nell'ambito dell'approccio di tipo econometrico rientrano le attività sviluppate per la finanza locale, in termini di fabbisogni standard per i **Comuni**. In questo ambito la spesa per funzioni viene posta in relazione con una serie di caratteristiche in grado di approssimare la domanda del servizio. Come si ricorderà vengono infatti determinati principalmente dei fabbisogni di spesa, dove la tecnica econometrica pone in relazione la spesa corrente per ciascuna funzione/servizio con le caratteristiche della domanda di servizio (*proxy* degli output). In tre casi, grazie alla possibilità di disporre di precise informazioni sull'output del servizio si è fatto ricorso ad una funzione di costo, stimata anch'essa con l'ausilio di tecniche econometriche. Si tratta di un'esperienza positiva che è giunta alla quarta annualità di applicazione e che viene utilizzata per ripartire tra i Comuni delle regioni a statuto ordinario una quota (crescente negli anni) del Fondo di solidarietà comunale.

Nel solco delle tecniche econometriche rientrano poi le stime sul personale nel **settore universitario** e degli **enti locali**, curate dal Politecnico di Milano. In queste esperienze, ciò che viene privilegiato è l'utilizzo di un sistema che consente di valutare per ciascun ente la distanza dalla massima efficienza raggiungibile, attribuendo in questo modo dei punteggi di efficienza relativi. Si tratta di un approccio evoluto, di taglio più accademico, con il quale il decisore centrale potrebbe disegnare un programma di efficientamento complessivo. Il riferimento è alle frontiere di efficienza, stimate con algoritmi DEA. Come spesso accade nella letteratura accademica, tuttavia l'attenzione prevalente è rivolta alla novità della metodologia proposta e meno all'individuazione delle controparti empiriche delle grandezze teoriche richiamate. Come indicatori di output vengono impiegate *proxy*, tipicamente la popolazione, che inevitabilmente portano lontano dall'approccio di funzione di costo e verso la funzione di spesa.

Rientra sempre tra gli approcci di tipo econometrico l'esperienza sulla distribuzione del personale docente della **scuola**. Si tratta di un'analisi che si inserisce in un ambito (quello della letteratura sulla scuola) in cui ci si era prevalentemente mossi utilizzando approcci di tipo ingegneristico-normativo o approcci misti, ovvero che combinavano approcci normativi con stime econometriche. La distribuzione regionale dell'organico del personale docente della scuola ha infatti seguito nel tempo procedimenti legati alle indicazioni legislative sulle dimensioni delle classi, l'organizzazione scolastica, le caratteristiche del rapporto di lavoro dei

docenti, dove l'utilizzo di un approccio normativo implicava la fissazione di uno standard sui parametri di base uguale per tutte le regioni, senza distinguere per le diverse caratteristiche presenti sul territorio. Da evidenziare anche la flessibilità applicativa insita nel metodo econometrico descritto, la quale configura una valenza di policy non trascurabile. I dati di fatto possono essere spiegati e ricondotti a grandezze socio-economiche il cui operare non necessariamente deve poi essere riconosciuto in sede normativa. Nel caso della scuola, il riferimento immediato è alla variabili di localizzazione geografica.

Anche nel caso ad esempio dei fabbisogni standard di spesa dei Comuni in sede applicativa si è proceduto a sterilizzare grandezze come: scelte gestionali di maggiore o minore qualità nei servizi offerti, quote di esternalizzazione, ecc.

Infine è da annoverare tra gli approcci econometrici anche l'esplorazione condotta da ARAN sugli **Uffici territoriali delle Amministrazioni statali**, con particolare riferimento alle Ragionerie territoriali dello Stato, all'Agenzia del Territorio e all'Agenzia delle entrate. Le consistenze di personale sono state messe a confronto con il contesto di domanda e con il costo di acquisto degli input. La difficoltà di pervenire a misurazioni di output ha inoltre fatto sì che non venisse inclusa nel set delle grandezze esplicative alcuna variabile di output.

Un elemento caratterizzante le ultime due esperienze citate è la condivisione di una struttura analoga, in quanto ambedue sono rivolte al

fabbisogno di personale e fanno ricorso all'econometria, le esperienze sui Comuni RSO e lombardi e sull'università attengono un fabbisogno di spesa. Le analogie tra Scuola e uffici territoriali delle amministrazioni statali tuttavia finiscono qui: il fabbisogno relativo al personale scolastico può appoggiarsi a quantificazioni robuste di output e quindi impiegare rappresentazioni di costo, cosa non disponibile per le esplorazioni di ARAN che si riferiscono a servizi amministrativi. In questi servizi l'output è evidentemente costituito da un complesso di pratiche, atti amministrativi, procedure, la cui mappatura, rilevazione e trattamento statistico difficilmente percorribili.

La Tavola 1.4 restituisce una sintesi delle esperienze appena descritte, associandovi oltre ad una breve contestualizzazione (comparto di riferimento, copertura, elementi) tre diverse schematizzazioni relative a: la tipologia di approccio, il target di fabbisogno restituito e lo stato di implementazione dell'esperienza.

Tavola 1.4 : Esperienze esistenti e prime generalizzazioni

Comparto	Copertura	Elementi dell'approccio	Tipo di approccio	Tipo di fabbisogno	Stato
Comuni	Comuni regione Lombardia	Elementi di contesto e output per quattro funzioni; Econometrico attribuzione di punteggi di efficienza relativi		Fabbisogni di personale	Studio
	Comuni RSO	Elementi di domanda o di output per singola funzione/servizio fondamentale	Econometrico	Fabbisogni di spesa	In applicazione
Pronto Soccorso	Quattro regioni pilota	Numero di accessi e tempi medi di assistenza per tipologia di accesso	Ingegneristico	Fabbisogni di personale	In sperimentazione
Agenzie e Ministeri	Tre amministrazioni pilota	Elementi di contesto e elementi di domanda	Econometrico	Fabbisogni di personale	Studio
ANPAL	Sedi provinciali	Carichi di lavoro delle singole attività svolte	Ingegneristico	Fabbisogni di personale	In sperimentazione
Università	77 Università	Elementi di contesto e output per quattro funzioni. Econometrico Attribuzione di punteggi di efficienza relativi		Fabbisogni di personale	Studio
Scuola		Elementi di domanda o di output per singola funzione/servizio fondamentale	Econometrico	Fabbisogni di personale	Studio
	Universo di riferimento (istituzione scolastica)				

2. L'adattamento del metodo alle finalità di analisi

2.1 Le caratteristiche del modello

Fenomeni complessi sono affrontabili solo con strumentazioni che consentano una loro semplificazione e stilizzazione. La definizione di fabbisogni di personale non risulta esente da tale necessità e deve necessariamente passare attraverso una formalizzazione esplicita, applicando “oggetti” riconosciuti nell’analisi economica. Al tempo stesso la metodologia deve prevedere alcune diverse declinazioni affinché possa recepire le realtà a cui viene applicata.

A tal proposito, la rassegna condotta nel precedente capitolo ha consentito di introdurre una prima distinzione metodologica. Nella definizione di fabbisogni di personale è infatti possibile seguire un approccio di tipo ingegneristico o un approccio di tipo econometrico. Si sono anche evidenziati punti di forza e di debolezza di entrambi gli approcci.

Ne risulta che una rilevazione per singolo processo, essendo la platea delle amministrazioni estremamente ampia, richiederebbe una lunga ed attenta attività di rilevazione. Il presente capitolo si focalizza dunque sulla formalizzazione e sull’adattamento del solo approccio econometrico, individuando dapprima una tripartizione teorica e approfondendo

successivamente due aspetti peculiari nell'adattamento del modello: i) la misurabilità dell'output ii) la struttura organizzativa-territoriale.

Non ci si soffermerà invece sul ruolo del tempo, valutato in termini di annualità da includere nell'analisi. Ciononostante basta qui ricordare che nell'impostazione classica il modello prevede l'utilizzo di un sola annualità di riferimento, dove la variabilità rilevante è quella fra enti. Al tempo stesso, lo standard oggi prevalente in numerosi ambiti di analisi econometrica è quello di impiegare, ove possibile, sia la dimensione di variabilità fra enti, sia quella di uno stesso ente nel tempo. Questo permette una stabilizzazione dei risultati in quanto ogni nuova annualità si media con quelle precedenti e ove possibile, questa opzione potrà essere quella da preferire nella definizione degli standard di personale.

Tre possibili rappresentazioni teoriche e la misurabilità dell'output

Sul piano teorico, la determinazione dei fabbisogni è ottenibile applicando tre diverse configurazioni economiche, differenziate in base alle caratteristiche delle grandezze esplicative che s'intenderà utilizzare.

In particolare, il riferimento è ad una tassonomia fondata su tre possibili tipologie di grandezze esplicative: gli output prodotti, le caratteristiche della domanda territoriale, i carichi di lavoro. Ciascuna di esse può rappresentare la miglior soluzione applicativa disponibile a seconda della tipologia di amministrazioni e di attività cui la metodologia verrà applicata.

La prima impostazione applicabile attiene l'utilizzo degli output prodotti. In tal caso l'output prodotto da ciascuna amministrazione viene messo in relazione con le risorse occorrenti per realizzarlo. Tra le grandezze esplicative rientrano fenomeni di economia e diseconomie di scala (a seconda dei servizi), i costi di acquisto dei diversi input produttivi (lavoro, beni intermedi, servizi acquistati ecc.), le specificità locali delle condizioni di produzione del servizio.

Vi è poi una seconda strada, spesso impiegata nella letteratura economica, che utilizza come grandezze esplicative un'ampia quantità di variabili economiche, sociali, demografiche, geografiche ecc. In questo caso la tecnica prevede di esplorare il nesso diretto esistente tra i bisogni che il territorio di riferimento esprime e la dotazione di personale in servizio presso l'amministrazione. L'informazione centrale non è qui rappresentata da una misurazione di un output da mettere in relazione con gli input necessari a produrlo, quanto appunto dalle condizioni di fondo che esprimono le esigenze dei diversi territori, sui quali insiste l'azione dell'ente stesso. L'intuizione è che la quantità di personale delle amministrazioni pubbliche siano la risposta a condizioni di domanda espresse da un territorio, condizioni rappresentabili da un insieme di grandezze economiche come la popolazione, la densità di imprese, la demografia, il reddito pro capite locale ecc.

Vi è infine una terza strada, in qualche modo intermedia rispetto alle prime due. In molte situazioni, caratterizzate dalla presenza di output molto

eterogenei e difficilmente misurabili sussistono tuttavia grandezze in grado di approssimarli. Non si tratta dunque di output, ma delle grandezze da cui origina la necessità di fornire quegli output. Allo stesso tempo costituiscono fattori molto più specifici ed individuabili rispetto ad una generica rappresentazione della domanda. E' quanto nel seguito verrà indicato come "carichi di lavoro". In tal caso, il metodo pone in relazione la dotazione di fatto con una o più misure che sintetizzano la quantità di lavoro richiesta al personale dell'ufficio/dell'amministrazione.

Più intuitivamente si può pensare che queste tre opzioni rappresentino altrettanti punti di riferimento lungo un ipotetico continuum, declinabile in termini del grado di misurabilità dell'output.

Una volta chiarita la tripartizione metodologica esistente è possibile esplorare i campi di applicazione cui riferirla.

Innanzitutto, risulta evidente come la presenza di output ben definiti e misurabili tenda a privilegiare la prima impostazione metodologica. Quando, invece, l'informazione centrale non può essere rappresentata da un output, bensì da una sua *proxy*, quali i fattori di carico, o dall'impossibilità di una sua misurazione, si privilegeranno le due opzioni alternative.

Nell'ambito dei fabbisogni di personale, impiegando gli output prodotti e le caratteristiche locali di produzione, cioè grandezze dal lato dell'offerta, si ottiene una funzione analitica, la quale incorpora le condizioni tecniche di produzione, assieme alle scelte di politica occupazionale dell'ente. Politiche

che non necessariamente coincidono con quelle di minimizzazione del costo di produzione. Nell'impossibilità invece di introdurre l'output, e ripiegando sulle condizioni locali di domanda, si ottiene invece, una forma complessiva¹⁹ che incorpora sia il lato tecnico appena visto che quello della domanda di bene pubblico, non rendendo più possibile identificare i due aspetti distintamente.

In prima battuta potrebbe apparire che la differenza fra le due opzioni sia secondaria; in realtà si tratta di due strumenti davvero diversi. In effetti gli aspetti di analogia sono molti. La grandezza che si vuole spiegare è la stessa, vale a dire la dotazione di personale ed anche fra i driver ciò che distingue radicalmente i due strumenti è la presenza di alcuni driver esplicativi, i quali "identificano" una relazione piuttosto che l'altra.

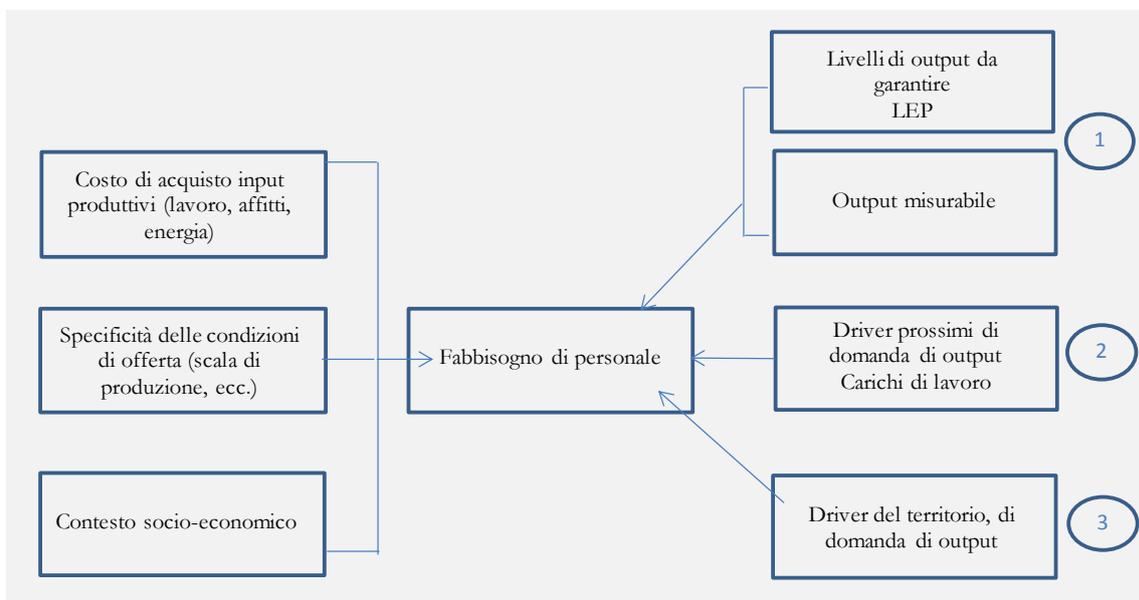
Basti pensare che ambedue incorporano il prezzo dei fattori produttivi e quindi innanzitutto il salario unitario. Ciò che distingue radicalmente i due strumenti e che "identifica" una relazione piuttosto che l'altra è la presenza come driver esplicativi dell'output oppure delle condizioni di domanda. Ciononostante la differenza fra le due formulazioni presenta un altro risvolto di grande rilievo applicativo. Disponendo di una credibile misurazione dell'output e quindi adottando una formulazione a "funzione di costo" è possibile giungere a quantificazioni medie di efficienza. Adottando un'impostazione a "funzione di spesa" ciò non è più possibile e ci si deve

¹⁹ Tecnicamente si parla di "forma ridotta".

accontentare di una quantificazione solo media. L'utilizzo degli output tra le grandezze esplicative conduce dunque ad uno strumento sicuramente più informativo, ma la cui stima è molto più esigente in termini dei dati di cui è necessario disporre. Bisogna chiedersi se si è in grado di produrre una misurazione credibile, robusta e completa di un oggetto spesso così sfuggente come l'output di una pubblica amministrazione. In definitiva, la bontà dell'intera operazione dipende dalla qualità di tale misurazione.

Questo aspetto spesso tende ad essere derubricato come mero elemento tecnico; in realtà, la possibilità di giungere a sistemi di quasi mercato riposa in larga misura sul fatto di disporre di percorribili misurazioni dell'output. La stessa possibilità di costruire convincenti misurazioni della performance riposa sulla disponibilità o meno di tali misure.

Figura 2.1 : Tre possibili rappresentazioni



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

D'altro canto si può astrarre dalle complicazioni dell'output e determinare semplicemente ed in modo robusto il livello di personale adeguato ed accettabile in funzione delle caratteristiche di fondo di un territorio. L'adeguatezza è implicitamente desunta a partire da un concetto di media. Naturalmente si tratta di una media "elaborata", dove al denominatore come elemento normalizzatore non è presente solo la popolazione, ma il complesso degli elementi che caratterizzano un territorio: composizioni demografiche, estensione territoriale, dotazioni infrastrutturali, condizioni produttive, livello del costo della vita, ecc.

Tre tipologie di unità produttive comparate

Sempre sul versante metodologico resta un ulteriore aspetto da chiarire. Infatti, se finora la misurabilità dell'output ha costituito l'elemento dirimente circa l'impiego di una metodologia piuttosto che un'altra, un aspetto che non va trascurato attiene la tipologia di amministrazione che s'intende analizzare.

Si tratta della questione di quali siano le unità produttive confrontabili. Si ricordi che l'approccio econometrico consiste in un benchmark strutturato e come ogni benchmark necessita di unità singole che devono essere confrontate.

Se da un lato la metodologia avrà come obiettivo comune la determinazione di fabbisogni di personale, dall'altro lato dovrà

necessariamente avvenire in modo differenziato. La differenziazione metodologica sarà legata a quale confrontabilità tra uffici/amministrazioni far ricorso.

In questa direzione, per alcune amministrazioni la connotazione territoriale rappresenta un elemento sufficiente per consentire un confronto tra simili (ad esempio quelle locali), ben più complesso è il caso della definizione di fabbisogni nelle amministrazioni statali, le quali per natura istituzionale svolgono attività diverse. Si pensi al diverso mandato che sottende le attività dei vari ministeri. Se da un lato la comparazione potrà avvenire combinando da un lato l'utilizzo del territorio come *benchmark* (ove sussistono delegazioni territoriali). Negli altri casi occorre isolare gli elementi comuni fra diverse amministrazioni e su queste costruire analogamente un esercizio di *benchmark*. La chiave sta nell'identificare analoghi macro-processi che contraddistinguono le sedi centrali di diverse amministrazioni (ufficio di contabilità e amministrazione, ufficio del personale, ecc.).

Ciò significa che sarà necessario individuare gruppi di enti/delegazioni territoriali oppure funzioni ai quali istituzionalmente spetta un mandato simile o che svolgono attività comparabili. In base al dettaglio informativo disponibile si procederà alla scelta della metodologia più adeguata per ogni amministrazione.

Da quanto detto emerge la seguente schematizzazione circa le unità da comparare ai fini della determinazione dei fabbisogni di personale:

per le Amministrazioni locali (ad esempio, tra Comuni e ASL) lungo il territorio;

per le Amministrazioni statali lungo:

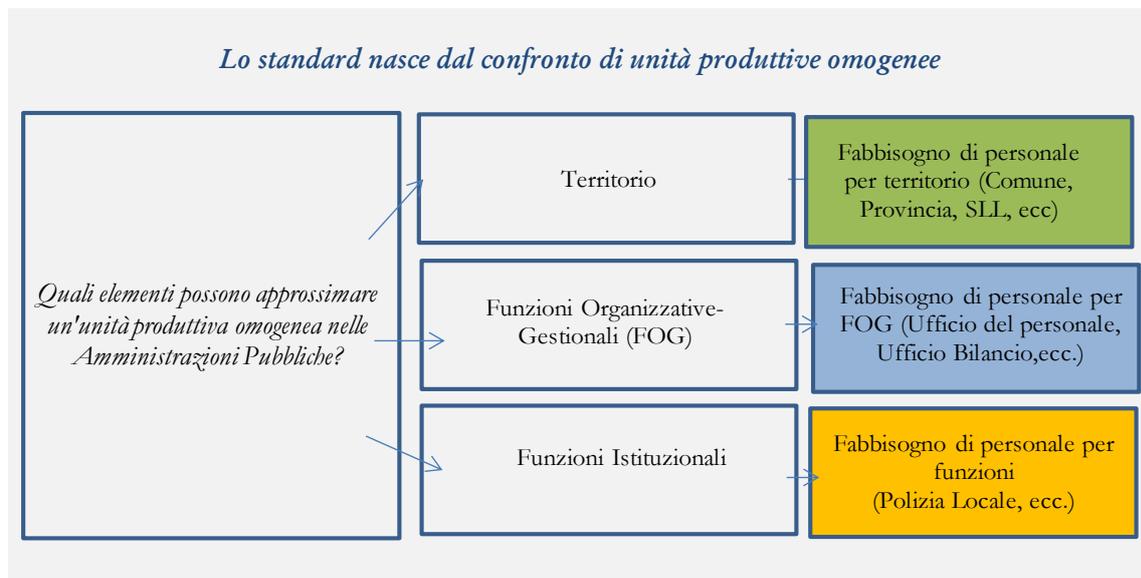
- i macro processi, o meglio, le funzioni organizzative-gestionali (FOG , Cfr. Capitolo 3) delle sedi centrali (personale nell'ufficio di contabilità e amministrazione, personale nell'ufficio del personale)
- le delegazioni territoriali (ove presenti) qualora si verifichi l'esistenza di un mandato omogeneo tra le sedi locali

Questa articolazione sembra richiamare la necessità di definire la tipologia di grandezze esplicative disponibili. E' evidente che più si scende nel dettaglio (dall'intera unità istituzionale, alla funzione, fino al processo) maggiore è la difficoltà di utilizzare driver di domanda che approssimino le attività svolte. Semplificando, mentre nel confronto tra unità territoriali, ad esempio, un driver in grado di cogliere le principali differenze potrà essere rappresentato dalla popolazione, è vero che passando all'articolazione funzionale e a quella per macro processi si renderà necessario definire degli output specifici della funzione o del macro processo stesso.

La tipologia di articolazione per macro processi sottende la necessità di avere a disposizione una buona misura degli output prodotti. Al tempo stesso, come si ricorderà, la misurazione dell'output non è sempre agevole, soprattutto in presenza di una molteplicità di attività svolte. Si pensi ad esempio all'ufficio del personale: è evidente che tra gli output rientrano le

buste paghe preparate, i contratti gestiti, le pratiche di pensionamento avviate, le selezioni di personale messe in atto, ecc. A fronte di questa complessità, diventa quindi fondamentale trovare grandezze capaci di sintetizzare tali elementi.

Figura 2.2 : I fabbisogni in base alle unità produttive



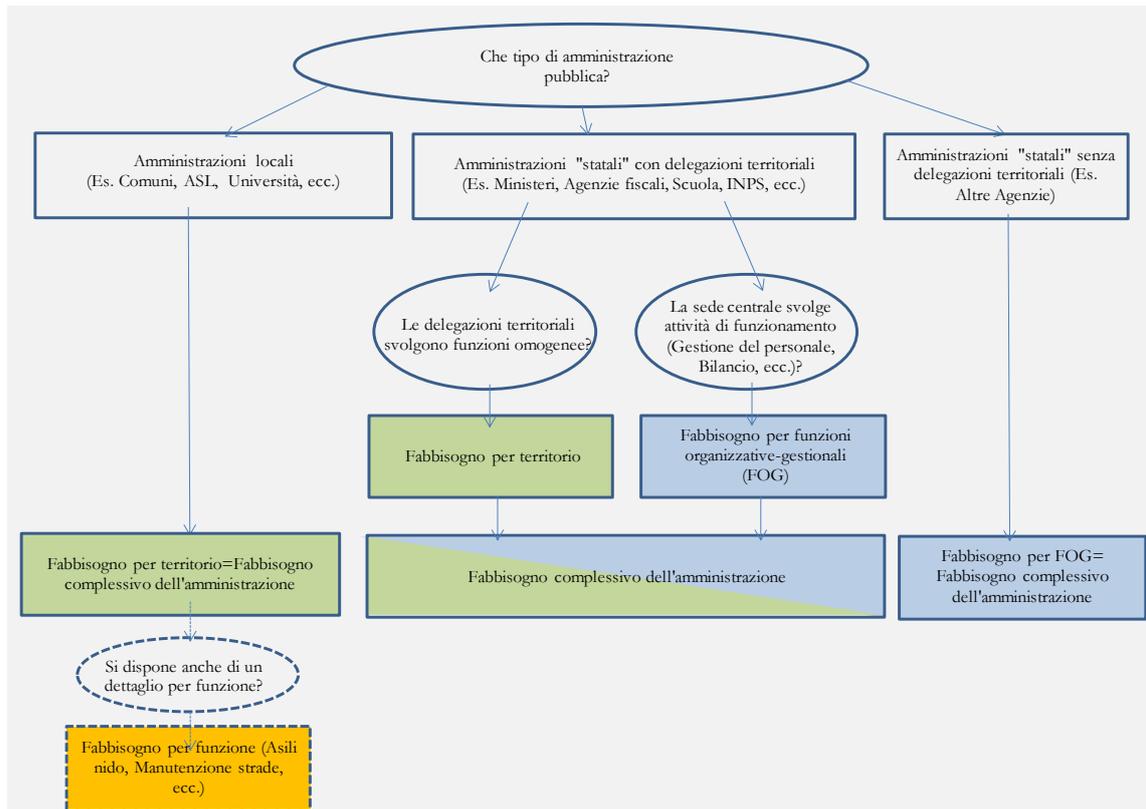
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

La metodologia sottesa ai carichi di lavoro potrebbe dunque sopperire a tale necessità. Il numero di dipendenti gestiti costituisce ad esempio un possibile driver, in grado di cogliere i differenziali nei fabbisogni di personale, senza la necessità di incorrere in complesse misurazioni.

Le Figure 2.2 e 2.3 sintetizzano teoricamente questi aspetti, individuando dapprima le possibili *proxy* di un'unità produttiva omogenea e riorganizzando questa distinzione in base alla tipologia di amministrazione di riferimento. Va precisato che, come ricordato in precedenza, si tratta di

una prima generalizzazione. In fase di implementazioni, valutazioni specifiche dovranno interessare ciascuna amministrazione.

Figura 2.3 : I fabbisogni per tipologia di amministrazione e unità produttive



Contrariamente all'uso statistico corrente si adotta una dizione convenzionale di amministrazioni "statali" riservando la dizione di "centrali" per connotare la sola sede centrale delle amministrazioni stesse. Analogamente per una più semplice lettura gli enti di previdenza vengono assimilati alle amministrazioni "statali".

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

2.2 Appendice analitica

Funzione di costo

Nel presente paragrafo si ripercorreranno i passaggi descritti sopra, fornendone una rappresentazione più formale. Conviene partire da una semplice funzione di produzione, il cui termine di sinistra esplicita la natura di sommatoria ponderata di quantità di output:

$$\sum_{j=1}^n g_{i,j} h_j = f_j(\mathbf{X}_i, \mathbf{Z}_i^S) \dots\dots\dots(1)$$

dove $g_{i,j}$ sono i singoli output elementari j prodotti dall'ente i , con numerosità n , mentre h_j rappresenta i "pesi" (magari ore di lavoro) con cui aggregare gli output stessi. A destra dell'equazione figura innanzitutto il vettore \mathbf{X}_i il quale contiene l'impiego dei singoli input sempre nell'ente i . Il vettore \mathbf{Z}_i^S (dove l'apice S sta per *supply*, cioè offerta) è costituito da un insieme di variabili strutturali del territorio che modificano le condizioni di produzione.

Fissate queste caratteristiche strutturali e la dotazione di input, l'ente dovrà provvedere a produrre quanto la [1] indica, senza denunciare situazioni di inefficienza. La funzione [1] è suscettibile di stima econometrica e l'inserimento a destra di un errore stocastico a media zero, la rende

interpretabile come “condizione media”, rispetto alla quale alcune Amministrazioni si porranno “sopra” ed altre “sotto”.

Non è tuttavia questa la strada indicata nel presente rapporto. E’ spesso meglio passare alla rappresentazione in termini di costo.

A partire da questa funzione di produzione, come tecnologia disponibile, e i livelli di output da produrre, l’Ente può avere come obiettivo quello di rendere minimo il relativo costo. La tecnologia e la condizione di minimizzazione producono una forma duale a quella precedente, ottenendo una funzione di costo, cioè:

$$C_i = \tilde{C}(G_i, W_i, Z_i^S) \dots \dots \dots (2)$$

dove C_i è il costo totale di produzione nell’unità i e G_i è il vettore delle variabili fisiche che approssimano la dimensione multi-output del servizio erogato. Per avere una funzione di costo è sufficiente poi che la forma comprenda il vettore che contiene i prezzi dei diversi input, principalmente lavoro, prestazioni di terzi, ed eventualmente capitale, impiegati specificamente nella produzione, W_i .

A questo proposito va ricordato che la presenza a sinistra di un costo e a destra di un complesso di output assieme ai prezzi dei fattori impiegati costituisce il nucleo di ciò che è necessario affinché si disponga di una funzione di costo. Il vettore Z_i^S , già visto in precedenza e pur non essendo strettamente necessario, completa la funzione.

Una formulazione analoga, ma legata tipicamente alla difficoltà di identificare un output o un set di output definito è quella fondata sui carichi di lavoro. In tal caso, agli output prodotti si sostituisce una misura più sintetica, quali i carichi di lavoro

$$C_i = \tilde{C}(\mathbf{H}_i, \mathbf{W}_i, \mathbf{Z}_i^S)$$

Dove il vettore \mathbf{H}_i è il vettore dei carichi di lavoro che sostituisce il vettore delle variabili fisiche $g_{i,j}$.

Sottesa a questa minimizzazione sta una funzione di domanda di lavoro che ove presente l'output diviene:

$$L_i = C(\mathbf{G}_i, \mathbf{W}_i, \mathbf{Z}_i^S)$$

oppure con i carichi di lavoro

$$L_i = \tilde{C}(\mathbf{H}_i, \mathbf{W}_i, \mathbf{Z}_i^S)$$

Naturalmente per passare da queste funzioni di domanda ad una quantificazione del lavoro è necessario far ricorso ad una qualche indicazione di LEP che riporti il livello degli output da garantire.

Funzione di spesa

Riconoscendo la difficoltà a misurare G_i , si provvede a sostituirlo attraverso le componenti di fondo che dovrebbero governarne la domanda, ottenendo un funzione di spesa come:

$$E_i = s(\mathbf{Z}_i^D, \mathbf{W}_i, \mathbf{Z}_i^S) \dots\dots\dots(3)$$

dove, rispetto a prima, compaiono elementi di differenziazione strutturale anche sul versante della domanda, \mathbf{Z}_i^D . In generale si ricordi che $E_i = C_i$.

Le forme appena descritte, cioè la [2] e la [3] necessitano che a sinistra sia disponibile un costo (una spesa) totale o comunque un costo variabile diretto. Rispetto al costo totale, il costo variabile esclude tutte le componenti relative ai beni capitali. Il fatto di essere diretto esclude invece “ribaltamenti” di costi generali. La maggior parte degli Archivi statistici ed istituzionali rende facilmente disponibile la quantificazione del costo del lavoro, la quale rappresenta solo un quota del costo variabile (diretto). Per le Amministrazioni pubbliche si tratta di una quota preponderante, la quale esclude tipicamente tutti gli acquisti di beni intermedi. Un'altra voce non facilmente disponibile è quella, ad esempio, dei costi di affitto, i quali sarebbe comunque da escludere considerando costi variabili.

In generale la [3] può essere scomposta nelle sue diverse componenti di costo, analizzandole separatamente. L'ammissibilità di tale scomposizione risulta immediata se si pensa che dietro a ciascuna spesa sta la rispettiva

funzione di domanda, definita come tale. In altre parole così come è definibile una funzione di domanda dei diversi fattori, questa può essere vista come la corrispondente funzione di spesa. Ciò che mantiene il tramite fra tali funzioni e consente anche di definire l'equivalente forma aggregata, è il fatto che il vettore dei prezzi \mathbf{W}_i contiene non solo quello diretto, ma anche tutti gli altri.

Nel caso in cui si adottasse la consueta partizione tra fattori variabili e fattori fissi (attrezzature, macchinari, ecc.). Per questi ultimi, invece dei relativi prezzi, vanno contemplate le dotazioni.

Tuttavia concentrandosi sulla componente di costo del lavoro si ha:

$$\mathbf{W}_i^l \mathbf{L}_i = s^l(\mathbf{Z}_i^D, \mathbf{Z}_i^S, \mathbf{W}_i^l | \mathbf{W}_i^x) \dots \dots \dots (4)$$

dove a sinistra si trova la spesa di personale dell'ente i e a destra il vettore (partizionato) dei costi salariali unitari, \mathbf{W}_i^l , e di tutti gli altri costi, \mathbf{W}_i^x , assieme ai due vettori già visti di caratteristiche strutturali sul lato della domanda e dell'offerta.

Qualora si possa supporre che le decisioni inerenti il personale siano largamente indipendenti dall'acquisto ed impiego degli altri input, la relativa funzione di spesa [4] può essere ulteriormente semplificata, senza avere la necessità misurare i costi unitari degli altri input. Si ha così:

$$\mathbf{W}_i^l \mathbf{L}_i = s^l(\mathbf{Z}_i^D, \mathbf{W}_i^l, \mathbf{Z}_i^S) \dots \dots \dots (4b)$$

Oppure più compiutamente si potrebbe avere:

$$W_i^l L_i = s^l(Z_i^D, W_i^l, Z_i^S, K_i) \dots \dots \dots (4c)$$

dove K_i rappresenta le dotazioni degli altri fattori, tipicamente le attrezzature (il capitale).

Vi sono alcune configurazioni di policy nelle quali l'impiego della [4b] risulta abbastanza immediato. Si osservi che forme come la [4b] hanno l'enorme vantaggio di un requisito informativo modesto e facilmente aggiornabile. Si dispone di valide controparti empiriche delle componenti dei vettori Z_i^D e Z_i^S relative alle caratteristiche territoriali sul versante della domanda e dell'offerta di servizio: popolazione, superficie del territorio, composizioni demografiche, struttura dell'apparato produttivo, reddito, ricchezza ecc., recuperabili dalle statistiche di fonte ufficiale. Informazioni assestate sui costi del lavoro, W_i^l , e le dotazioni di personale, L_i , sono rintracciabili in Archivi correntemente disponibili.

Per gli utilizzi in sede di policy è utile partizionare sin d'ora il vettore Z_i^D nelle variabili strutturali di fondo del territorio da quelle che invece esprimono più propriamente condizioni economiche, come reddito e ricchezza, cioè Y_i . Si ha così:

$$W_i^l L_i = s^l(Z_i^D, W_i^l, Z_i^S, Y_i) \dots \dots \dots (4d)$$

Dato un livello di salario ragionevolmente medio, si può fare un passaggio ulteriore: un fabbisogno di spesa di personale può "divenire" un fabbisogno

in termini di consistenze. Stimare un fabbisogno di spesa di personale o un fabbisogno di dotazioni di personale non è un esercizio tecnicamente molto diverso.

Analogamente a prima si ottiene in ogni caso un oggetto che incorpora sia il lato della domanda che quello tecnico di produzione. Alla fine si ottiene una relazione fra consistenze di personale da un lato e i fattori di domanda nonché salario procapite dall'altro, vale a dire una struttura analoga a quella di una domanda di lavoro.

Dopo una opportuna riscrittura la [4b] diviene:

$$L_i = s^l(Z_i^D, W_i^l, Z_i^S, Y_i) \dots \dots \dots (5)$$

L'utilizzo della [5] corrisponde all'idea di contestualizzare l'impiego di lavoro agli elementi strutturali, di domanda ed offerta, che caratterizzano le diverse amministrazioni.

3. Identificazione delle esigenze informative e modellazione per la banca dati

3.1 L'identificazione delle informazioni necessarie

Nel primo capitolo sono stati evidenziati gli attuali indirizzi in materia di fabbisogni di personale nel pubblico impiego, contestualizzandoli anche rispetto al nuovo apparato normativo.

La trattazione ha fatto emergere due importanti esigenze; da un lato la necessità di dotare l'attuale meccanismo di un sistema informativo organico sulle caratteristiche dei dipendenti pubblici, dall'altro di supportare e monitorare le singole amministrazioni nella definizione dei fabbisogni di personale. Una prima esigenza è dunque quella di conoscere le consistenze di fatto delle amministrazioni e le loro principali caratteristiche.

Al tempo stesso, in materia di fabbisogni di personale, nel Capitolo 1 e nel Capitolo 2 si è evidenziato il ruolo primario della disponibilità di informazioni sulla distribuzione del personale per unità territoriali e/o funzionali-organizzative, così come la necessità di contestualizzarla rispetto a degli indicatori delle attività svolte.

Ciò premesso diventa quindi indispensabile da un lato indentificare le informazioni necessarie, nonché individuare le fonti disponibili e una loro riorganizzazione organica ai fini della definizione del sistema informativo.

In questo percorso è utile tenere a mente una terza meta-esigenza rappresentata dal fatto di mettere a frutto tutto quanto è già disponibile, senza aggravare le amministrazioni con ulteriori compiti di rilevazione. L'idea è che prima di procedere eventualmente ad una nuova rilevazione occorra capire a fondo quanto già disponibile.

Dotazioni di fatto e principali caratteristiche

Un elemento essenziale attiene l'individuazione delle unità di personale che di fatto lavorano in ciascuna amministrazione.

Si tratta di un prerequisito per qualsiasi attività conoscitiva in materia di pubblico impiego, ma anche di monitoraggio e regolatoria.

I dati di personale dovranno essere caratterizzati da una serie assestata di attributi, quali l'età, l'anzianità lavorativa, i titoli di studio, il tipo di contratto e di orario di servizio, ma anche le informazioni sull'ufficio in cui il personale lavora, sia territorialmente che funzionalmente.

Sono infatti informazioni fondamentali per costruire una fotografia completa del pubblico impiego, nonché per sviluppare ipotesi previsionali

circa l'andamento delle consistenze e quindi dei collegati tassi di cessazione ma anche per guidare la definizione dei fabbisogni di personale o la formulazione di semplici indicazioni di policy. La Figura 3.1 riassume schematicamente le principali caratteristiche desiderate.

A tal proposito, se da un lato gli attributi di base, quali l'età o l'anzianità lavorativa non necessitano in questa sede di approfondimento, alcune precisazioni attengono gli attributi territoriali e quelli di tipo funzionale con particolare riferimento al loro utilizzo ai fini dei fabbisogni di personale.

Con riferimento all'**attributo territoriale**, per le amministrazioni locali la territorialità è una caratteristica intrinseca delle singole amministrazioni (Comune di Milano, Roma, ecc.). In tal caso, è quindi sufficiente individuare una fonte che registra il personale impiegato in ciascuna amministrazione. Per le amministrazioni statali è invece necessario individuare una fonte che consenta di distribuire le dotazioni di fatto complessive nelle diverse delegazioni territoriali (ove presenti) e nella sede centrale. In tal caso, per la territorialità delle delegazioni periferiche è sufficiente decidere il livello di dettaglio di cui si vuole/può disporre.

In relazione all'**attributo organizzativo-funzionale**, sia per le amministrazioni locali, sia per quelle statali è necessario disporre di una fonte che consenta di distribuire le dotazioni di fatto complessive nelle diverse unità organizzative/funzionali. Se da un lato per le amministrazioni locali, l'attributo organizzativo costituisce un elemento che completa l'analisi, per le amministrazioni statali, tale attributo è fondamentale per l'individuazione

del fabbisogno di personale della sede centrale (Cfr. capitolo 2). A tal proposito, va ricordato che ciascuna amministrazione presenta una propria struttura organizzativa, cui corrispondono altrettante diverse articolazioni. Poiché tuttavia l'ottenimento di standard di personale si fonda sul confronto di unità produttive omogenee, è quindi necessario individuare una fonte in cui tali informazioni risultino essere rilevate in modo sufficientemente uniforme tra le diverse amministrazioni.

In questa direzione, la classificazione organizzativa-gestionale (FOG), ideata nell'ambito di un gruppo di lavoro Istat -RGS alla fine degli anni 90' e individuata per essere applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, costituisce un utile riferimento.

Figura 3.1: Le caratteristiche delle dotazioni di fatto



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

La classificazione organizzativa gestionale (FOG)

L'allegato alla circolare n.1 del 7 gennaio del 1999 (pubblicata sul supplemento alla Gazzetta Ufficiale n.14 del 19/01/1999) illustra il risultato del lavoro del gruppo di lavoro costituito su indicazione della "Commissione di studio incaricata di formulare proposte per la realizzazione dell'Annuario Statistico sulle amministrazioni pubbliche" ed era composto da rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e del servizio "Pubbliche Amministrazioni" dell'Istat.

Il lavoro di elaborazione della classificazione ha perseguito un duplice obiettivo. Il primo è stato quello di pervenire ad una classificazione delle macroattività che potesse essere utilizzata non solo con riferimento alle amministrazioni centrali ma anche con riferimento alle altre istituzioni della PA. Il secondo è stato quello di pervenire ad una classificazione in grado di rappresentare le funzioni organizzativo-gestionali svolte nell'ambito della PA, nonché di identificare il personale e la quantità di lavoro impiegata in

ciascuna funzione. La classificazione si articola su tre livelli:

- il 1° livello definisce ampie “tipologie” di macroattività
- il 2° livello identifica le “aree di intervento”
- il 3° livello identifica le singole “macroattività”

In relazione al 1° livello vengono individuate quattro tipologie:

- Macroattività di funzionamento
- Macroattività istituzionali
- Macroattività di indirizzo politico
- Macroattività di coordinamento

Sempre in relazione al 2° livello le aree di intervento della tipologia “*Funzionamento*” sono:

- la gestione del personale
- la gestione amministrativa finanziaria
- il controllo
- i sistemi informatici
- i servizi ausiliari e di supporto
- gli affari legali e contenzioso
- l’organizzazione

In relazione al 2° livello le aree di intervento della tipologia “*Istituzionale*” sono:

- produzione di norme e pianificazione
- ricerca e studio
- produzione di atti amministrativi verso terzi
- indirizzo e vigilanza su soggetti pubblici
- attività specialistiche di vigilanza e controllo su terzi
- erogazione di servizi alla collettività
- erogazione di servizi alla persona

- produzione e conservazione di beni

- rapporti con l'esterno

In relazione al 3° livello si riporta, a titolo di esempio, l'articolazione individuata per le macroattività della tipologia "funzionamento", area di intervento "gestione del personale"

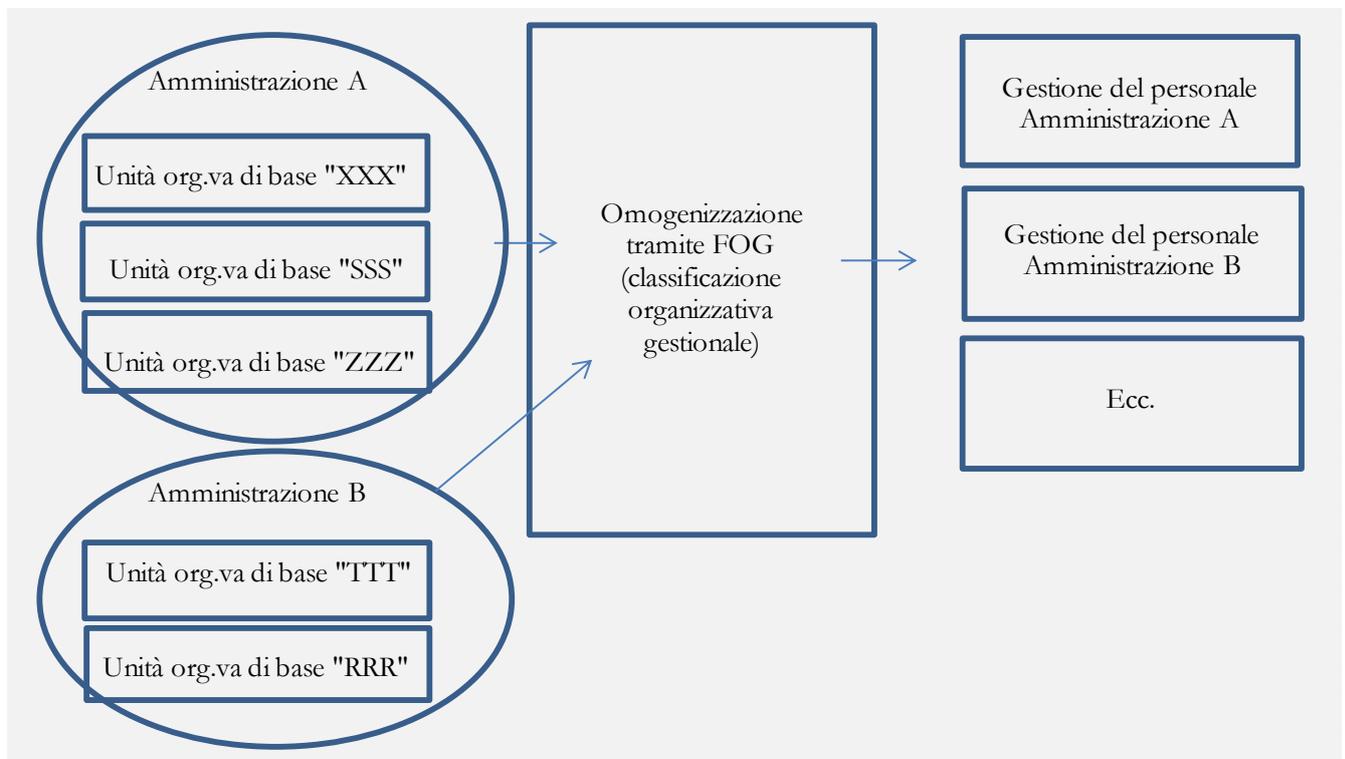
- concorsi e assunzioni
- cessazioni del rapporto di pubblico impiego
- trattamento economico
- trattamento pensionistico, di quiescenza, di previdenza
- trattamento giuridico
- mobilità
- formazione
- gestione presenze del personale
- servizi al personale
- relazioni sindacali

Tale classificazione perviene ad una organizzazione omogenea delle macroattività svolte dalle diverse amministrazioni, distinguendo dapprima le attività di ciascuna amministrazione in quattro grandi aggregati: l'attività di coordinamento, di indirizzo politico, l'attività istituzionale e le attività di funzionamento e identificando successivamente delle "aree di intervento", ovvero degli ambiti funzionali ampi cui possono appartenere più macroattività.

Più in particolare, nella tipologia "Funzionamento" rientrano tutte le attività che sono necessarie per il corretto ed efficiente mantenimento dell'apparato organizzativo. Nella tipologia "Istituzionale" rientrano invece

tutte le attività che attengono i compiti previsti e attribuiti dalla legge a ciascuna amministrazione, legati agli obiettivi dell'amministrazione stessa. Le aree di intervento associate alla tipologia "Funzionamento" rappresentano, nella loro articolazione, il riferimento adatto all'individuazione di una classificazione standard con cui confrontare le attività svolte dal personale delle sedi centrali delle diverse amministrazioni.

Figura 3.2 : La standardizzazione tramite la FOG



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

I driver dei fabbisogni

Una volta individuata la dotazione di fatto e le sue caratteristiche, un altro elemento fondamentale attiene i driver che contestualizzano il personale al fine della definizione dello standard.

Come illustrato dettagliatamente nel Capitolo 2, la metodologia identifica infatti tre diverse opzioni per la determinazione di standard di personale. La prima è quella di mettere in relazione l'output prodotto da ciascuna amministrazione con le risorse occorrenti per realizzarlo. La seconda opzione parte, invece, da una formulazione analoga ma legata tipicamente alla difficoltà di identificare un output o un set di output definito. In tal caso, agli output prodotti si sostituisce una misura più sintetica, quali i carichi di lavoro. La terza opzione è quella di ragionare invece sul nesso diretto esistente tra i bisogni che il territorio di riferimento esprime e la dotazione di personale dell'amministrazione.

Lungo queste diverse strade, cui nel seguito si farà genericamente riferimento con il termine "driver", si spiega la dotazione di personale di fatto e si giunge alla definizione di una dotazione standard.

Ancora una volta, per l'identificazione dei driver è bene richiamare la distinzione principale della metodologia in relazione alla tipologia di amministrazione, o ancor meglio tra fabbisogni per territorio o per funzioni organizzative-gestionali (Cfr. capitolo 2).

In particolare, in relazione ai **fabbisogni per territorio** è possibile individuare una serie di driver che approssimano da un lato le caratteristiche del territorio, quali la superficie, la densità abitativa, ma anche il numero di immobili sul territorio, il numero di unità locali, nonché dall'altro lato alcune variabili tipiche che approssimano l'attività di ciascuna amministrazione sul territorio. La Tavola 3.1 presenta i driver per quattro esempi di amministrazione.

In relazione ai **fabbisogni per FOG**, la **Tavola 3.2** rappresenta una prima elencazione dei driver utilizzabili ai fini della determinazione dei fabbisogni standard di personale delle sedi centrali. I driver vengono individuati in relazione a ciascuna delle funzioni organizzative-gestionali elencate in precedenza. A ciascuna FOG viene inoltre associata un'elencazione dei principali output del servizio (in grigio). Questi ultimi hanno lo scopo di rendere chiaro le principali attività che i driver intendono approssimare²⁰.

Dall'osservazione della Tavola emerge come per la FOG "Gestione del personale" l'individuazione dei driver si caratterizzi per un insieme di carichi di lavoro che governano l'output da mappare. Come ricorda la Tavola, l'output è rappresentato ad esempio dal numero di cedolini emessi, dalle modifiche al rapporto di lavoro, dai bandi di concorso gestiti, ecc. Tra le

²⁰ Rispetto alla classificazione originaria la FOG "Servizi economico-finanziari" è stata aggregata insieme alla FOG "Servizi di pianificazione e controllo", ciò deriva dall'evidente interdipendenza che di fatto caratterizza le due diverse funzioni organizzative. Tale riorganizzazione è il frutto di una più ampia proposta di revisione della classificazione originaria, esposta nel paragrafo 3.3 relativo alla modellazione della banca dati e alle tassonomie desiderabili.

variabili selezionate rientrano dunque l'età e l'anzianità lavorativa dei dipendenti; è probabile infatti che all'aumentare di queste variabili corrisponda un maggior carico di lavoro per l'ufficio di gestione del personale. Si pensi ad esempio alla maggior complessità nella struttura retributiva di un dipendente con una maggiore anzianità lavorativa. Anche la diversificazione nelle tipologie contrattuali (% co.co.co, % di tempi determinati, ecc.) è una possibile *proxy* di una maggior complessità nella gestione del personale; in tal caso, è la differenziazione che caratterizza la normativa sottostante alle diverse tipologie contrattuali causa di un maggior carico lavorativo. A loro volta, la numerosità degli assunti, quella dei cessati e del personale in mobilità costituisce una *proxy* delle "movimentazioni" occorse nell'anno sul personale e che quindi insistono sul carico di lavoro dell'ufficio. In ultima istanza, le assenze, le spese di formazione e le spese mediche rappresentano delle ulteriori possibili *proxy* delle attività che vengono svolte dall'ufficio del personale.

La FOG "Servizi economico-finanziari" e quella "di programmazione e di controllo" sono caratterizzate da un insieme di driver atti a descrivere le attività connesse al bilancio e alla programmazione dell'ente. In questa direzione, il numero dei centri di costo, quello delle unità organizzative e il monte complessivo di spesa gestita rappresentano delle prime *proxy* per cogliere la complessità gestionale. E' infatti probabile che al crescere di tali variabili, cresca anche il carico di lavoro che grava sull'ufficio; si pensi ad esempio a quanto più tempo/personale può richiedere l'attività di gestione

giornaliera del bilancio in un ente con molte unità organizzative. La tipologia di spesa (in conto capitale, corrente) e anche la sua specifica destinazione (per esternalizzazione, per fondi) costituiscono altri due elementi in grado di cogliere differenziali nella quantità di lavoro impiegata. E' plausibile che una quota maggiore di spese in conto capitale necessiti di un maggior monitoraggio da parte del personale che la gestisce, trattandosi di investimenti spesso pluriennali²¹. Nella stessa direzione anche le entrate rappresentano una proxy del carico di lavoro del personale che lavora per i servizi economico-finanziari dell'ente. In tal caso, la misura proposta è la percentuale delle entrate riscosse, variabili che dovrebbe cogliere lo sforzo degli uffici nel riscuotere le entrate. Ulteriori elementi individuati attengono infine la quota di gestione dei residui, il valore immobiliare e l'ammontare del debito. Tutti elementi che colgono attività caratteristiche della funzione e possono essere indice di una maggior complessità gestionale.

La FOG relativa ai "Servizi legali" viene rappresentata individuando delle grandezze che colgono le materie in cui possono sorgere contenziosi gestiti dai servizi legali. In tal senso, tra i driver sono state inserite le spese per acquisti (approssimando possibili contenziosi con i fornitori) e quelle per esternalizzazione. Un ulteriore elemento è infine rappresentato dal personale, misurato sia in termini di unità di personale che di assenze,

²¹ Va precisato che l'utilizzo di quote di spesa necessita di una cautela; in sede di applicazione non va infatti trascurato che se da un lato una maggiore quota costituisce una buona proxy del maggior carico di lavoro, dall'altro potrebbe essere anche associata ad una spesa eccessiva. Questo secondo aspetto non va trascurato in un più generale sistema che ha come obiettivo un'allocazione più adeguata delle risorse.

ritenute una proxy del clima organizzativo e dei possibili contenziosi in materia di personale.

La FOG sui “Servizi informatici” è stata caratterizzata da due variabili, le uniche ritenute al momento reperibili e in grado di approssimare il carico di lavoro del personale che si occupa di tali funzioni: la spesa per software e il numero di sedi distaccate. Se da un lato poi è evidente la motivazione connessa all’introduzione della quota di spesa specifica, il numero di sedi è stato introdotto con lo scopo di cogliere i possibili aggravii di lavoro derivanti dal dover assicurare la medesima qualità del servizio in presenza di una maggior dispersione territoriale.

Con riferimento, infine, alla FOG sui “Servizi di supporto” i driver individuati sono volti a cogliere la pluralità delle attività connesse alla funzione: dalle attività di approvvigionamento e funzionamento degli uffici, approssimate dalla spesa per beni di consumo, alla manutenzione degli uffici stessi, colta dai mq delle sedi, dalla loro numerosità e dalla percentuale di sedi distaccate e distaccate all’estero. Quest’ultime quote sono state scelte per approssimare una maggior “complessità” nell’erogazione del servizio di supporto a sedi che fisicamente sono lontane dalla sede centrale e che quindi possono portare ad un maggior carico di lavoro.

L’elenco dei driver illustrati e ricapitolati nella [Tavola 3.2](#) ha natura esemplificativa e con ogni probabilità non esaurisce il range delle grandezze che potranno essere impiegate. A questo proposito va ricordato che una delle caratteristiche dell’approccio econometrico consiste nel testare la

rilevanza e l'effetto quantitativo di ciascun driver. L'individuazione dei driver stessi deve quindi avvenire secondo una schematizzazione abbastanza rigorosa a due passaggi. Nel primo passaggio deve essere verificata la ragionevolezza di queste variabili esplicative in base ad una modellazione del fenomeno. I Km di strade sottoposti a sfalcio sono un driver credibile per il fabbisogno di personale relativo alla funzione territorio delle Province ma interessa ben poco la funzione di polizia locale dei Comuni.

La metodologia che guida questo primo passaggio ha natura empirica-intuitiva e può utilmente avvalersi dell'opinione degli esperti dei singoli settori.

Nel secondo passaggio, assodata la credibilità teorica di un driver, occorre testare l'appropriatezza e la rilevanza. In altre parole si tratta di verificare nell'evidenza fattuale l'impatto sui fabbisogni di personale esercitato dalle diverse grandezze. In questo passaggio la metodologia ha natura rigorosa e fa ricorso a tecniche statistico-econometriche.

A conclusione di questo paragrafo va precisato in questa sede che per superare i problemi di autoreferenzialità delle misurazioni e di assenza di target di riferimento comuni, nell'individuazione dei driver sono preferibili archivi statistici ufficiali, o comunque validati, piuttosto che statistiche autoprodotte dagli Enti, tipicamente esposte a rischio di "manipolazione". E' dunque necessario poggiare le misurazioni su statistiche che devono avere caratteristica di terzietà. E' difficile accettare il fatto che la

misurazione dei driver di carico lavorativo siano predisposti all'interno delle stesse amministrazioni di cui si deve valutare il carico stesso.

Tavola 3.1 : Esempi di driver di domanda per i fabbisogni territoriali

Comuni, funzione di polizia locale		Province, funzione territorio	
#1	Popolazione residente	#1	Km di strade in superfici montane
#2	Densità abitativa	#2	Numero totale degli occupati
#3	Mercati	#3	Km di strade sottoposti a interventi di sfalcio
#4	Stalli per la sosta a pagamento	#4	
#5	Presenze turistiche	#5	
#6	Numero di scuole	#6	
#7	Visitatori di musei	#7	
#8	Lunghezza delle strade del comune	#8	
#9	Numero di pendolari (entranti al netto degli uscenti)	#9	
#10	Incidenti stradali rilevati	#10	
#11	Addetti manifestazioni, servizi di alloggio e ristorazione	#11	
#12	Comune litornaneo	#12	
#13	Presenza servizio di polizia armato	#13	
#14	Presenza di servizio di polizia notturno	#14	
#15	Querele e denunce ricevute	#15	
#16	Arresti, comunicazioni notizie di reato, sequestri penali, TSO eseguiti	#16	
#17	Costo medio del lavoro per addetto	#17	
#18	Spesa media per l'uso del veicolo	#18	
#19	Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio	#19	
#20	Forme associative tra Comuni (Unioni, Convenzioni)	#20	
Agenzia delle Entrate - delegazioni territoriali		Ministero dell'Economia e delle Finanze - ragionerie territoriali	
#1	Popolazione residente		Popolazione residente
#2	Direzione regionale		Capoluogo di regione
#3	Centro operativo		Dipendenti amministrazioni statali
#4	Contribuenti		Enti sul territorio
#5	Imprese		Reddito
#6	Ditte individuali		Retribuzione fissa per addetto
#7	Allineamento archivi		
#8	Centro multicanale		
#9	Reddito		
#10	Retribuzione fissa per addetto		

Tavola 3.2 : Esempi di driver per i fabbisogni per FOG

Funzionamento		Gestione del personale	Servizi economico-finanziari	Servizi di pianificazione e controllo	Servizi legali	Sistemi informativi	Servizi di supporto*
Descrizione		acquisizione, mantenimento, cessazione dal servizio del personale	amministrazione e gestione del bilancio, delle entrate e delle spese correnti; acquisizione, mantenimento e alienazione beni patrimoniali	verifica tecnica e amm.va del rispetto di norme e leggi nell'attività amm.va	assistenza e supporto alla PA e ad ogni sua Istituzione nel trattamento di questioni giuridiche e di contenzioso	impianto, potenziamento, aggiornamento, manutenzione dei sistemi informativi automatizzati	funzionamento degli uffici e delle sedi della PA e di ogni singola Istituzione
output		bandi di concorso; cedolini; indennità riconosciute; modifiche rapporto di lavoro; istruttorie trasferimenti (comando); corsi di formazione; rilascio permessi/assenze/presenze/aste; rimborsi spese sanitarie; iscritti al sindacato	mandati di pagamento emessi; entrate riscosse; beni mobili e immobili aggiornati; fitti pagati; canoni riscossi; contratti stipulati; bandi gestiti; gare gestite; titoli di debito emessi; prestiti gestiti	verifiche sui fondi di bilancio; indicatori individuati; obiettivi individuati; processi di riorganizzazione conclusi; piani di riparto di fondi elaborati; programmazione economica	contenziosi personale; contenziosi fornitori; contratti predisposti; ricorsi amministrativi gestiti	banche dati gestite; utenti assistiti; mandati di pagamento immessi	identificazione e controllo rilascio passi; convocazioni; atti e verbali trascritti; beni immobili oggetto di custodia notturna; immobili manutenti; manutenzione beni mobili (impianti, automezzi); acquisiti e movimentazione magazzino
carichi di lavoro diretti che governano l'output	#1	dipendenti	centri di costo		dipendenti	sedi distaccate	sedi
	#2	età dip	unità org.ve		spesa acquisti	spese per software	% sedi distaccate
	#3	anzianità dip	spesa totale		spesa esternalizzata		% sedi distaccate all'estero
	#4	% dip part-time	% spesa corrente		assenze		mq sedi
	#5	% co.co.co.	% spesa c/capitale				spesa materiali di consumo
	#6	% tempi det.	% spesa acquisti				
	#7	assunti	% spesa esternalizzata				
	#8	cessati	% spesa fondi				
	#9	mobilità	% residui				
	#10	assenze	% entrate riscosse				
	#11	spese formazione	valore immobiliare				
	#12	spese mediche	debito				
	#13						
#14							
#15							
#16							

*Studi e ricerche a supporto servizi di funzionamento; Comunicazione esterna e organizzazione eventi;Vigilanza e sicurezza;Servizi logistici (trasporto, facchinaggio, ecc.);Servizi ausiliari e di supporto(mense, pulizie, rifiuti)

3.2 L'identificazione delle fonti

Una volta chiarite le esigenze informative è possibile passare all'identificazione delle fonti.

Come già ricordato in premessa un elemento guida è rappresentato dal fatto di mettere a frutto tutto quanto è già disponibile, senza aggravare le amministrazioni con ulteriori compiti di rilevazione. L'idea è che prima di procedere eventualmente ad una rilevazione occorra capire a fondo quanto già disponibile.

La trattazione che segue viene focalizzata principalmente sulle fonti per le consistenze di personale e sui loro attributi.

Una prima scelta per l'identificazione dei dati attiene la tipologia di informazioni che s'intendono inserire. In tal senso, la prima grande distinzione attiene all'utilizzo dei dati microeconomici, ovvero per singolo dipendente, piuttosto che quelli medi di "cella", dove la "cella" può far riferimento all'intera amministrazione, ad una sua funzione o ad un inquadramento contrattuale.

Disporre di dati di tipo micro conferisce un grado di elevata potenzialità al sistema, nonostante la disponibilità di un tale dettaglio risulta più difficile da reperire in fonti statistiche già esistenti.

Il Conto Annuale, infatti, una delle principali fonti statistiche in materia di personale pubblico, consente in generale di pervenire ad un dato elementare di cella, inteso come inquadramento contrattuale. Archivi con finalità amministrative, quali quelli per l'elaborazione dei cedolini (NoiPa o altri) o per la contribuzione pensionistica (INPS) o assicurativa (INAIL) costituiscono l'alternativa per disporre di dati per singolo dipendente. I paragrafi che seguono identificano nell'utilizzo dell'informazione di tipo micro la base per la costruzione della banca dati, evidenziando al tempo stesso l'importanza di definire una coerenza di tali informazioni rispetto agli archivi macro.

Oltre alla questione della dicotomia macro-micro è utile riprendere la distinzione principale, introdotta nel capitolo 2, tra amministrazioni locali e amministrazioni statali con e senza delegazioni territoriali.

In alcuni casi le informazioni di tipo micro non sono disponibili per tutte le amministrazioni o per tutti gli attributi ed è quindi opportuno indicare se è possibile supplire con informazioni più aggregate.

Ai fini della determinazione dei fabbisogni di personale, ad esempio, il livello di dettaglio circa l'identificazione delle informazioni (macro/micro) può essere differenziato in relazione alla tipologia di amministrazione coinvolta. Come si ricorderà dal capitolo 2, infatti, per le amministrazioni locali è sufficiente l'individuazione del complesso del personale impiegato in ciascun ente, essendo l'obiettivo di determinazione dei fabbisogni coincidente con il territorio. In prima istanza, le informazioni da includere nel sistema informativo possono quindi essere ricavate semplicemente dai dati di Conto Annuale, in quanto compilato separatamente da ciascuna amministrazione.

Per le amministrazioni statali l'informazione disponibile a livello di Conto Annuale non risulta invece esaustiva per il calcolo del fabbisogno. L'individuazione delle dotazioni di fatto nelle diverse delegazioni territoriali e nella sede centrale risulta disponibile invece dalle risultanze di NoiPA. D'altro canto come si vedrà in seguito, l'informazione sulla funzione organizzativa gestionale viene raccolta solo in modo parziale in NoiPa, in quanto solo per alcuni uffici e solo per l'amministrazione centrale, è infatti

presente una descrizione riconducibile all'unità organizzativa di servizio del dipendente.

Naturalmente si tratta di uno dei possibili impieghi della banca dati e pertanto nel prosieguo della trattazione tale utilizzo costituirà solo uno degli elementi che guideranno le informazioni da includere in essa. Tutta la moderna microeconometria necessita di informazioni riferite ad individui e in generale l'informazione micro è da preferire, in quanto si presta ad una più vasta gamma di applicazioni. Nondimeno, in assenza di informazioni micro già disponibili è opportuno delinearne un percorso di gradualità di acquisizione, disegnato in base agli obiettivi che si vogliono raggiungere.

NoiPA: le informazioni analitiche

La fonte principale per reperire informazioni micro è costituita da NoiPa, un archivio amministrativo del Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Ministero dell'Economia (IV Dipartimento – DAGP) che gestisce i processi di elaborazione, stampa, liquidazione e distribuzione dei cedolini paga di vasti strati di dipendenti pubblici.

Il dato elementare è quello per singolo dipendente e ancorché non disponibile per tutti i dipendenti pubblici attiene un ampio sottoinsieme degli stessi, circa 2,4 milioni. Si tratta principalmente di personale impiegato in amministrazioni statali.

Per ciascun dipendente sono disponibili una serie di attributi; in alcuni casi rappresentati in modo robusto, in altri casi invece si rende necessaria un'attività di omogeneizzazione dell'esistente.

Come si osserva dalla **Tavola 3.3** le informazioni disponibili in NoiPA rilevate attengono ambiti diversi nella caratterizzazione del dipendente; si va da una serie di attributi di tipo anagrafico (età, sesso, titolo di studio) ad informazioni contrattuali (quali il tipo di contratto e l'anzianità lavorativa), sulla posizione giuridica (qualifica) ed economica²², alla localizzazione territoriale dell'ufficio in cui lavora il dipendente.

Emerge poi che mentre per la maggior parte degli attributi i dati disponibili si riferiscono a circa 2-2,5 milioni di dipendenti, per un numero residuale di informazioni (ad es. i titoli di studio) il dato risulta disponibile per solo 50.000 unità.

I dati di NoiPA risultano disponibili a partire dal 2001, con una numerosità in termini di amministrazioni servite che è andato crescendo negli anni. Trattandosi poi di un archivio amministrativo non sussistono ritardi temporali, con un'alimentazione mensile dei flussi di rilevazione.

²² Deve essere posta particolare cautela nell'utilizzo dei dati di spesa inclusi in NoiPA. Lo stesso Conto Annuale non presenta anticipazioni sulla spesa basate sui dati di NoiPA, in quanto i risultati ricavabili da queste fonti non sono ritenuti adeguati. Al momento, i dettagli connessi alla posizione economica non sono stati presi in considerazione.

Tavola 3.3 : Informazioni rilevate in NoiPA

Elenco campi ⁽¹⁾	
Codice Dipendente (matricola)	Descr. inquadramento amministrazione
Nome	Presenza incarico (dirigenti)
Cognome	Codice qualifica
Codice Fiscale	Descrizione qualifica
Sesso (calcolabile)	C.A.P (luogo effettivo lavoro)
Titolo di studio	Regione
Data nascita	Provincia
Data assunzione PA	Comune
Anzianità lavorativa (calcolabile)	Tipo amministrazione
Anzianità nella PA (calcolabile)	Descrizione tipo amministrazione
Retribuzione	Amministrazione
Costo	Descrizione amministrazione
Capitolo di spesa	Ufficio
Tipo contratto (t. ind. /det., ecc)	Descrizione ufficio
Descrizione tipo contratto	C.A.P struttura fisica
Codice inquadramento (inclusi dirigenti)	

(1) L'informazione è disponibile per circa 2milioni -2,4 milioni di dipendenti. Il dato sul titolo di studio attiene unicamente 50.000 osservazioni, così come il codice dipendente e la presenza di incarico

Fonte: Sintesi I.S.I su NoiPA

Conto Annuale: le informazioni sintetiche

Un secondo fulcro di informazioni riguarda i dati di Conto Annuale, una delle fonti principali in materia di personale pubblico.

I dati di Conto Annuale, di natura censuaria e compilati a consuntivo da ciascuna amministrazione, vantano una disponibilità informativa senza rilevanti cesure dal 2001, con un ritardo temporale di circa un anno nella pubblicazione.

Il Conto Annuale presenta informazioni sulla consistenza del personale in servizio, e le relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali. I dati di spesa si riferiscono ai pagamenti effettuati e sono distinti nei vari istituti. I dati sulle consistenze e sulle spese di personale risultano articolati per qualifiche giuridiche e categorie economiche e l'incrocio di tali informazioni consente di giungere ad una quantificazione robusta dei corrispettivi economici medi erogati. Indicazioni vengono fornite in merito anche ai giorni di assenza, distinti per motivo e in relazione al personale in posizione di comando/distacco o fuori ruolo.

Il dato elementare è tuttavia quello per qualifica, facendo sì che il Conto Annuale possa rappresentare una fonte di alimentazione del sistema informativo qualora s'intendano includere informazioni non presenti a livello di singolo dipendente o qualora sia utile disporre di una serie storica sintetica.

Il Conto annuale consente inoltre di indentificare, per ciascuna amministrazione, la distribuzione territoriale dei dipendenti delle amministrazioni locali e la distribuzione regionale dei dipendenti statali, stilando una prima fotografia dell'articolazione periferica del personale sul territorio. In particolare per gli enti territoriali, che per loro natura hanno già una connotazione geografica (ogni Comune compila la rilevazione sul personale) tale informazione presenta un grado di dettaglio che coincide con l'attributo territoriale dell'amministrazione, per le strutture statali è invece disponibile a livello regionale. In tal caso la rilevazione sul personale è

unica ma una tavola sintetica consente di assegnare una collocazione regionale al personale.

Una limitazione della base dati attiene dunque il fatto che non consente di approfondire ulteriormente l'articolazione sul territorio delle amministrazioni statali (ad esempio provinciale), nonché non permette per le amministrazioni statali di distinguere quanto del personale effettivamente dislocato sul territorio svolga attività per l'amministrazione periferica o per l'amministrazione centrale. L'esempio più chiaro si riferisce alla regione Lazio per la quale il personale effettivamente impiegato nelle strutture periferiche dovrebbe essere individuato al netto del personale che assolve compiti per l'intero territorio nazionale. Esempi meno evidenti interessano poi al fatto che in alcune amministrazioni statali l'articolazione sul territorio degli uffici provinciali, regionali o territoriali è tale per cui il personale dislocato in una provincia/regione svolge servizi per più province/regioni.

Questa evidenza fa sì che il Conto Annuale possa rappresentare una fonte di alimentazione del sistema informativo qualora s'intendano includere informazioni di sintesi sulla dislocazione territoriale, senza distinzioni tra le attività svolte centralmente o territorialmente. L'impossibilità di pervenire a tali distinzioni rende infatti difficile l'utilizzo di tali informazioni qualora si voglia individuare il personale delle strutture periferiche e sviluppare un confronto omogeneo tra le stesse.

Analogamente il Conto Annuale non possiede un dettaglio per singolo dipendente, impedendo molte delle analisi tipiche dei microdati.

Il Censimento Istat: le informazioni “stimabili”

Fra gli scopi del Censimento Istat vi è l’esigenza di disporre di un sistema attraverso cui rilevare i dipendenti pubblici sul territorio, grazie all’individuazione anagrafica delle unità locali, nonché di disporre della collocazione dei dipendenti nelle diverse unità organizzative. La collocazione per unità organizzativa viene rilevata sia in base alla denominazione ufficiale dell’unità, diversa da amministrazione ad amministrazione, sia associando a ciascuna unità organizzativa una classificazione funzionale omogenea (FOG).

Per entrambe le informazioni il dato rilevato non è micro ma si riferisce a numerosità di teste (totali per singole sedi fisiche o totale per unità organizzative). Ciò fa sì che nella costruzione della banca dati (fondata su dati micro) le informazioni Istat possano rappresentare un utile riferimento ove non siano presenti informazioni di maggior dettaglio in altre fonti.

Per la distribuzione del personale sul territorio le fonti già viste in precedenza risultano esaustive, al contrario, poiché l’informazione sulla funzione organizzativa gestionale viene raccolta solo in modo parziale in NoiPa e non secondo una tassonomia omogenea. Di interesse è in questo caso la distribuzione del personale per FOG contenuta in Istat.

Più in particolare, come si ricorderà dal capitolo 2, per i fabbisogni delle amministrazioni statali, la comparazione alla base della definizione dei fabbisogni avviene combinando da un lato l'utilizzo del territorio come *benchmark* (ove sussistono delegazioni territoriali) e per macro-processi/ funzioni organizzative per le sedi centrali (personale nell'ufficio di contabilità e amministrazione, personale nell'ufficio del personale, ecc.)

A tal proposito, il Censimento Istat dispone da una lato delle unità di personale dell'intera amministrazione distinte per FOG dettagliate (2° livello), dall'altro lato raccoglie le unità di personale per ciascuna unità locale (quindi per ogni sede fisica) raggruppandole nelle FOG di sintesi (1° livello). Ad esempio, per l'Agenzia delle entrate è disponibile il numero di teste impiegate in attività di funzionamento di ogni sede locale (1° livello) e il numero di teste impiegate nel ufficio del personale, in quello della contabilità, ecc. (dettaglio di 2° livello dell'aggregato "funzionamento") solo per l'intera Agenzia.

Nella compilazione dell'organigramma e quindi del dettaglio di 2° livello non vi è quindi distinzione tra personale allocato alla sede centrale e alle sedi periferiche. Tutte le unità periferiche vengono incluse nell'organigramma in base al dipartimento di dipendenza.

In generale, allo stato attuale, neanche utilizzando il Censimento sembra possibile disporre di una informazione completa e omogenea per l'identificazione della numerosità del personale per funzione organizzativa-gestionale (FOG) della sede centrale.

Come si vedrà più avanti nella modellazione della banca dati alcuni accorgimenti nelle attuali rilevazioni consentirebbero di superare tale mancanza.

Nondimeno partire con ciò di cui si dispone anche se imperfetto ma correntemente aggiornabile, può costituire un punto di partenza di rilievo nella sperimentazione della metodologia. L'appendice descrive in dettaglio una possibile modalità di stima per ottenere dotazioni di fatto distinte per FOG per la sede centrale a partire dall'incrocio delle informazioni di 1° e 2° livello e dall'individuazione della sede centrale tramite gli indirizzi fisici delle unità locali.

La **Tavola 3.4** riassume schematicamente vantaggi e svantaggi delle fonti finora individuate.

La struttura della rilevazione Istat

La natura della rilevazione è permanente e prevede un aggiornamento di tipo annuale/biennale a seconda delle informazioni richieste. L'ultimo anno rilevato è il 2015. Il Censimento fa riferimento alle seguenti definizioni di unità:

- Unità istituzionale: il riferimento è la lista S13 dell'ISTAT, ad eccezione delle società, cui si aggiungono ordini e collegi professionali. Nel 2015 le unità istituzionali rilevate sono circa 13.000. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è un esempio di unità istituzionale
- Unità locale: il riferimento è a tutte le sedi fisiche dell'unità istituzionale. Per il Ministero dell'Economia, via XX settembre è un'unità locale, così come la ragioneria territoriale dello stato di Pescara è un'unità locale

Le unità istituzionali sono oggetto di rilevazione del modulo 1 del Questionario. Le unità locali sono oggetto di rilevazione del modulo 2. Per ciascuna unità istituzionale e per ciascuna unità locale viene richiesta la localizzazione sul territorio (indirizzo, ecc.) e una serie di informazioni di svariata natura

(formazione del personale, gestione ecosostenibile, ecc.).

La Sezione 3 "Organi e struttura organizzativa al 31/12" del modulo 1 del Questionario, identifica per ciascuna unità istituzionale:

- Il numero di unità impiegate in ciascuna unità organizzativa, distinguendo altresì l'organigramma in livelli (I e II livello)
- la denominazione di ciascuna unità organizzativa
- la classificazione FOG associata a ciascuna unità organizzativa di II livello (utilizzando un concetto di prevalenza)

La Sezione 3 "Servizi" del modulo 2, identifica per ciascuna unità locale:

- la quota di personale dedicata ai compiti svolti (Indirizzo e coordinamento, funzionamento e istituzionali)
- il numero di unità di personale impiegato nei 5 principali servizi erogati, classificati anche in base alla Categoria dei servizi.

Nel Censimento sono rinvenibili 3 tassonomie standard assimilabili a dei macro-processi, ovvero:

- Classificazione FOG
- Compiti svolti
- Catalogo dei servizi

La FOG consente di distinguere il complesso del personale dell'unità istituzionale incasellando l'organigramma in una classificazione standard.

I compiti svolti consentono di distinguere il personale di ogni unità locale in relazione ad una tassonomia tripartita(Coordinamento, Funzionamento, Istituzionale). Ogni sede centrale e periferica compila la tassonomia (FOG di 2° livello).

Il catalogo dei servizi consente di distinguere una quota del personale di ogni unità locale in relazione ai servizi finali svolti. E' solo una quota del personale perché la classificazione attiene i soli 5 principali servizi svolti direttamente.

Tavola 3.4 : Vantaggi e svantaggi delle tre possibili fonti per le dotazioni di fatto

	Tipo di Aggregato	Completezza	Dettagli disponibili per il fabbisogno
NoiPA	Micro (dato per dipendente)	Principalmente Amministrazioni "statali"	1) Unità territoriale del dipendente 2) Unità org.va del dipendente
Conto Annuale	Macro (dato aggregato per qualifica)	Amministrazioni pubbliche	1) Distribuzione regionale dei dipendenti
Censimento Istat IP	Macro (dato aggregato per unità locali e per FOG)	Amministrazioni pubbliche	1) Distribuzione per unità locali 2) Distribuzione per FOG

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

La coerenza tra i dati e l'aggiornamento

Una volta individuate le fonti disponibili, in presenza di una pluralità di fonti, un elemento centrale nella fase di identificazione dati è connesso alla coerenza delle informazioni che verranno incluse nella banca dati.

Al fine di raggiungere tale obiettivo risulta fondamentale assegnare una gerarchia alle fonti e individuare, ove necessario, una modalità di raccordo delle varie informazioni.

In termini di coerenza, una prima distinzione attiene la dimensione delle informazioni da rendere coerente. E' infatti possibile dover risolvere problemi di coerenza tra informazioni micro, ciò avviene ad esempio in presenza di informazioni sul singolo dipendente compresenti in più banche dati, o di dover individuare una conciliabilità tra informazioni di tipo micro e

macro, come ad esempio le informazioni presenti nel Conto Annuale e quelle nella stessa NoiPa.

Con riferimento al primo aspetto, particolare attenzione dovrà essere posta alle fonti primarie da cui origina il microdato (in alcuni casi è possibile che la stessa informazione raccolta in banche dati diverse origini dalla medesima fonte, risolvendo di per sé la conciliabilità). In altri casi, più complessi, il medesimo elemento può assumere valori differenti, in tal caso si dovranno valutare difformità nella modalità di rilevazione (una medesima voce di spesa può essere rilevata diversamente in banche dati diverse se le due banche dati utilizzano criteri di contabilità diversi, es. cassa vs competenza).

Con riferimento, invece alla coerenza tra informazioni di tipo micro e informazioni macro, la Tavola 3.5 esemplifica una possibile discordanza che va considerata per una corretta implementazione dei dati inclusi nel sistema informativo.

Da un precedente lavoro, emerge, infatti, come nel 2010 le due fonti di riferimento (NoiPA e Conto Annuale) presentavano, nel caso dell'Agenda del Territorio, una buona coerenza complessiva²³. Per il Ministero dell'Economia, al contrario, si osservava invece uno scostamento elevato, il quale evidenzia le necessarie attenzioni nell'implementazione del sistema.

²³ Cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica e ARAN (2012), "Misurazioni di efficienza e sistemi premianti del personale nelle amministrazioni pubbliche".

Un ulteriore aspetto nella definizione delle modalità di interazione tra le fonti attiene l'aggiornamento dei dati. Le informazioni di NoiPa sono raccolte mensilmente, al contrario le informazioni di Conto Annuale hanno una cadenza annuale, con un ritardo di circa un anno rispetto alla rilevazione.

NoiPa è una seconda fase che annualmente aggiorna i dati di Conto Annuale e li confronta con i consuntivi di NoiPA.

Lo sfasamento temporale tra l'aggiornamento delle due fonti principali (NoiPA e Conto Annuale) e quindi i controlli di coerenza sono elementi di rilevanza nella costruzione della banca dati. Particolare attenzione dovrà essere posta all'inserimento di messaggi di cautela e/o all'implementazione di possibili elementi di controllo in corso d'anno. Questo per garantire che il policy maker sia consapevole del grado di assestamento/bontà dell'informazione che sta utilizzando.

Tavola 3.5 : La coerenza tra informazioni micro e informazioni macro

Agenzia del Territorio				
	CA ⁽¹⁾	NoiPA ⁽²⁾		NoiPa/ CA
regione	2010	2010	2011	2010
Abruzzo	319	334	305	4,6%
Basilicata	114	119	112	4,2%
Calabria	379	379	363	0,0%
Campania	773	785	734	1,5%
Molise	126	130	117	3,0%
....				
Piemonte	684	693	668	1,3%
Puglia	722	724	671	0,3%
Sardegna	353	354	333	0,2%
....				
Veneto	569	570	545	0,1%
Totale	9.331	9.361	8.763	0,3%

Ministero dell'Economia e delle Finanze				
	CA ⁽¹⁾	NoiPA ⁽²⁾		NoiPa/ CA
regione	2010	2010	2011	
Abruzzo	244	344	282	41,1%
Basilicata	122	173	148	41,4%
Calabria	395	585	450	48,1%
Campania	843	1.593	1.097	89,0%
Molise	108	148	121	36,9%
....				
Piemonte	493	788	671	59,9%
Puglia	531	1.149	654	116,3%
Sardegna	284	434	250	52,7%
....				
Veneto	493	752	642	52,6%
Totale	13.513	19.057	15.222	41,0%

(1) Personale a tempo indeterminato effettivamente utilizzato dall'Amministrazione e in forza al 31/12/2010

(2) Numero di mensilità pagate al personale, normalizzato all'anno

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Conto Annuale e NoiPA

3.3 La modellazione per la banca dati

Dopo aver illustrato le diverse esigenze da soddisfare, i vantaggi e gli svantaggi dei diversi archivi esistenti, in questo paragrafo viene presentata la struttura ritenuta ottimale per raccogliere i diversi patrimoni disponibili, dove la struttura individuata è sia in grado di raccogliere l'esistente, ma anche di prefigurare l'accoglimento di miglioramenti futuri, ad esempio tramite l'impiego di tassonomie più complesse.

A questo proposito, i contenuti dei diversi archivi vengono riorganizzati al fine di giungere ad una strutturazione ragionata dei contenuti. Un primo elemento attiene, ad esempio, il raggruppamento delle informazioni esistenti per tipologia. E' infatti possibile distinguere i dati seguendo un'articolazione per le seguenti posizioni:

- 1) Anagrafica
- 2) Contrattuale,
- 3) Giuridica,
- 4) Professionale
- 5) Economica,
- 6) Territoriale
- 7) Organizzativa.

In secondo luogo, la suddivisione delle informazioni esistenti nelle diverse tipologie (anagrafica, giuridica, ecc.) va fatta seguire da una serie di

riflessioni circa la “denominazione” di ciascuna variabile, nonché della tassonomia sottostante ciascuna di esse.

In questo processo un primo passaggio consiste dunque nella ridefinizione della descrizione associata a ciascuna delle informazioni disponibili, la cosiddetta “etichetta dei dati”.

La **Tavola 3.6** riorganizza quindi le informazioni degli archivi disponibili impiegando l’articolazione nelle posizioni appena proposta e associando una denominazione desiderata alla denominazione attualmente in uso. Nella tavola vengono altresì introdotte alcune nuove variabili di interesse per la modellazione della banca dati.

Una volta ridefinite le denominazioni delle variabili, un altro aspetto peculiare consiste nella definizione delle tassonomie sottostanti a ciascuna di esse. A tal proposito, si sono individuate delle tassonomie “desiderate” per ciascuno dei principali attributi, così che le stesse potessero essere utilmente confrontate con quelle presenti in NoiPA, auspicando un avvicinamento progressivo di quanto ora disponibile rispetto a quanto desiderato.

Con riferimento alla **posizione anagrafica**, gli elementi che si propone di includere attengono tipicamente all’identificativo del dipendente (nome, cognome e codice fiscale) da cui ricavare le principali informazioni quali età e sesso, nonché il titolo di studio posseduto. Per questo attributo si propone anche l’individuazione di una tassonomia desiderata. Il riferimento proposto è di fonte Istat e relativo alla classificazione sintetica

dei titoli di studio italiani. La **Tavola 3.7** ne elenca il contenuto. La classificazione consente una chiara articolazione del percorso di studio italiano. In particolare, a seguire rispetto alla licenza media, è previsto un titolo di istruzione secondaria (distinto rispetto all'accesso o meno all'università), il diploma (anch'esso distinto in base a diploma nel terziario extra universitario o diploma universitario) fino alle diverse tipologie di laurea, seguite da titoli di studio post laurea e di dottorato.

Passando alla **posizione contrattuale**, gli elementi che si propone di includere riguardano tipicamente gli attributi connessi al rapporto di lavoro del dipendente. Essi fanno riferimento alla caratterizzazione del rapporto di lavoro (tempo determinato, indeterminato, co.co.co e cfs), al tipo di contratto collettivo applicato (CCNL nazionali, contrattisti) e alla tipologia oraria applicata (quota di part-time, tempo pieno). Per questi campi, la tassonomie desiderate vengono individuate nella classificazione CNEL per i tipi di contratto collettivo mentre per le restanti tipologie la fonte individuata è ARAN. La Tavola 3.8 elenca il contenuto della tassonomia relativa al rapporto di lavoro, mentre reca un esempio per la classificazione CNEL e ARAN, rimandando ai siti delle medesime per la consultazione completa.

Rispetto alla **posizione giuridica**, gli elementi individuati afferiscono i tre attributi di riferimento (livello di inquadramento, posizione economica, profilo professionale) inclusi nel contratto. Come conseguenza la tassonomia "desiderata" è quella rinvenibile nei CCNL nazionali .

Relativamente alla **posizione territoriale**, ciò che si intende mappare attiene l'amministrazione del dipendente (di appartenenza e di servizio) e la collocazione territoriale dell'ufficio in cui il medesimo lavora. Con riferimento all'amministrazione vengono individuati gli elementi tipo di caratterizzazione dell'amministrazione (Tipo di amministrazione e rispettiva descrizione). Le tassonomie desiderate per l'identificazione del tipo e dell'amministrazione possono fare riferimento alle classificazioni Istat. Per la rilevazione territoriale, la tassonomia di riferimento è NoiPA, con riferimento a quanto individuato nel campo di descrizione dell'ufficio. Possibili miglioramenti potrebbero essere raggiunti a fronte di un confronto rispetto alla struttura territoriale presentata sul sito web delle singole amministrazioni. In diversi casi, infatti, il campo di descrizione dell'ufficio presente in NoiPA non risulta esaustivo per l'identificazione del tipo di livello territoriale (direzione regionale, provinciale, territoriale, ecc.). La rilevazione del C.A.P. dell'ufficio costituisce in ogni caso una chiara identificazione del comune in cui il dipendente presta la propria attività²⁴. A completamento della descrizione della posizione territoriale possono essere altresì inclusi elementi circa la mobilità del dipendente tra amministrazioni, rilevando causali di ingresso e di uscita, la cui tassonomia può essere ricavata dal Conto Annuale.

²⁴L'ISTAT sta inoltre lavorando su archivio ancora in fase di costruzione: il registro occupazionale dei dipendenti pubblici. Tale registro/archivio conterrà informazioni su: sesso, età, titolo di studio, caratteristiche contrattuali e sede di lavoro del dipendente. La sede di lavoro verrà tuttavia ricavata da ISTAT con tecniche statistiche che incrociano informazioni di una pluralità di archivi esistenti.

Infine, relativamente alla **posizione organizzativa** l'informazione da includere attiene l'unità organizzativa di base in cui il dipendente lavora. Rispetto alle informazioni finora presentate, come già ricordato in precedenza, il dato sulla posizione organizzativa non risulta attualmente disponibile. Solo per alcuni uffici e solo per l'amministrazione centrale è presente in NoiPA una descrizione riconducibile all'unità organizzativa di servizio del dipendente. Nell'ottica di una possibile rilevazione una tassonomia utile è quella utilizzata nel Censimento Istat sulle Istituzioni Pubbliche, ancorché rivista come segue:

- Headquarters (Indirizzo politico-istituzionale)
- Back-office(Funzionamento)
 - ✓ Servizi legali
 - ✓ Servizi economico-finanziari
 - ✓ Gestione del personale
 - ✓ Sistemi informativi
 - ✓ Servizi di pianificazione e controllo
 - ✓ Servizi di supporto
- Front-office (Attività caratteristiche dell'ente)

La rivisitazione è volta unicamente a raggruppare alcuni gruppi di più difficile interpretazione (ad esempio, Studi e servizi a supporto servizi di

funzionamento). La **Tavola 3.11** sintetizza la tassonomia proposta ponendola a confronto con quella presente in NoiPA.

Tavola 3.6 : La riorganizzazione dei contenuti e la nuova denominazione delle variabili

Posizione anagrafica	Denominazione attuale ⁽¹⁾	Denominazione desiderata
	Nome	Nome
	Cognome	Cognome
	Codice Fiscale	Codice Fiscale
	Titolo di studio	Titolo di studio
Posizione contrattuale		
	Data assunzione PA	Data I° assunzione Data I° assunzione PA Data assunzione amministrazione di appartenenza*
	Tipo contratto (t. ind. /det., ecc)	Tipo rapporto lavoro
	Descrizione tipo contratto	Desc tipo rapporto lavoro Contratto collettivo nazionale Desc contratto collettivo nazionale
	Tipo servizio	Tipo orario
	Descrizione tipo servizio	Descrizione tipo orario
	Presenza incarico (dirigenti)	Presenza incarico (dirigenti)
	Incarico esterno	Incarico esterno
Posizione giuridica		
	Codice inquadramento (inclusi dirigenti)	Livello inquadramento giuridico
	Descr. Inquadramento amministrazione	Desc livello inquadramento giuridico
	Codice Qualifica	Posizione economica
	Descrizione qualifica	Desc posizione economica
	Codice professione	Profilo professionale
	Descrizione professione	Desc profilo professionale
Posizione economica		
	Retribuzione	Retribuzione
	Costo	Costo
	Capitolo di spesa	Capitolo di spesa
Posizione professionale		
	Codice competenza	EQF (calcolabile)
	Descrizione competenza	Desc EQF
	Codice requisito	Famiglia professionale
	Descrizione requisito	Desc famiglia professionale
Posizione territoriale		
	Tipo amministrazione	Tipo amministrazione di appartenenza
	Descrizione tipo amministrazione	Descrizione tipo amministrazione di appartenenza
	Amministrazione	Amministrazione di appartenenza
	Descrizione amministrazione	Desc amministrazione di appartenenza
	C.A.P struttura fisica	C.A.P amministrazione di appartenenza
	Ufficio	Unità territoriale amministrazione di appartenenza
	Descrizione ufficio	Desc unità territoriale amministrazione di appartenenza
	Amministrazione 2 (comando)	Tipo amministrazione di servizio ⁽²⁾ Amministrazione di servizio ⁽²⁾ Desc amministrazione di servizio ⁽²⁾
	Ufficio 2 (comando)	Unità territoriale amministrazione di servizio ⁽²⁾
	Descrizione ufficio 2	Desc unità territoriale amministrazione di servizio ⁽²⁾
	C.A.P struttura fisica 2 (comando)	C.A.P amministrazione di servizio ⁽²⁾
		Causale Ingresso amministrazione di appartenenza Causale Uscita amministrazione di appartenenza Stato Causale Ingresso amministrazione di servizio Causale uscita amministrazione di servizio
Posizione organizzativa		
	Ufficio	Unità org.va di base
	Descrizione ufficio	Desc unità org.va di base
	Livello ufficio	Compiti svolti (FOG "rivista")
	Descrizione livello	Desc compiti svolti
	Livello ufficio 2	
	Descrizione livello 2	

(1) La denominazione attuale attiene alle etichette utilizzate nelle banche dati esistenti e principalmente in NoiPA

(2) La tavola esclude le variabili calcolabili e prevede la rilevazione dell'amministrazione di servizio solo in presenza di istituti quali comando o distacco

Fonte: Elaborazione REF su dati I.S.I

Tavola 3.7 : Tassonomia desiderata per la posizione anagrafica – titoli di studio

Fonte	Tassonomia desiderata
ISTAT - Elencazione esaustiva	Licenza Elementare Licenza Media Titolo Di Istruzione Secondaria Superiore (Scolastica Ed Extra-Scolastica) che non permette l'accesso all'Università (Qualifica Di Istituto Professionale, Licenza Di Maestro D'Arte, Abilitazione all'Insegnamento nella Scuola Materna, Diploma di Danzatore, Diploma di Conservatorio) Diploma Di Istruzione Secondaria Superiore Che Permette L'Accesso All'Universita' Diploma Terziario Extra-Universitario Diploma Universitario Laurea - Vecchio O Nuovo Ordinamento (Corsi Di Durata Compresa Tra I 2 E I 6 Anni) Laurea Di Primo Livello - Nuovo Ordinamento (Corsi Di 3 Anni) Diploma Di Laurea - Vecchio Ordinamento (Corsi Di 4/6 Anni) Laurea Specialistica A Ciclo Unico - Nuovo Ordinamento (Corsi Di 5/6 Anni) Laurea Specialistica - Nuovo Ordinamento (Corsi Di Secondo Livello Di 2 Anni) Titolo Di Studio Post-Laurea Master Universitario Di Primo Livello Master Universitario Di Secondo Livello Diploma Di Specializzazione Titolo Di Dottore Di Ricerca

Tavola 3.8 : Tassonomia desiderata per la posizione contrattuale

Fonte	Tassonomia desiderata
Corte dei Conti (rivista)	Rapporto di lavoro Tempo indeterminato Tempo determinato Lsu Personale addetto ai cantieri scuola/lavoro Contratto formazione lavoro Personale con contratto fornitura lavoro temporaneo Co.co.co ⁽¹⁾
CNEL e ARAN	Contratto collettivo nazionale (esempio) CCNL - Regioni ed autonomie locali ecc. Contratto di tipo privatistico
ARAN	Tipo orario Full-time % Quota Part-time

(1) Dettaglio da valutare successivamente se inserire

Tavola 3.9 : Tassonomia desiderata per la posizione giuridica

Fonte	Tassonomia desiderata
CCNL RALN (esempio)	Inquadramento giuridico
	Categoria B ecc.
	Posizione economica
	Posizione economica B1 ecc.
	Profilo professionale
	Autista scuolabus ecc.

Tavola 3.10 : Tassonomia desiderata per la posizione territoriale

Fonte	Tassonomia "effettiva" (esempio)	Tassonomia "desiderata" (esempio)	
NoiPA	AGENZIA DELLE ENTRATE - DIREZIONE PROVINCIALE DI BOLOGNA AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI FERRARA AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI MODENA AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PARMA AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI RAVENNA AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI RIMINI UFFICIO DELLE ENTRATE UFFICIO DELLE ENTRATE DI CESENA UFFICIO DELLE ENTRATE DI FORLÌ AGENZIA DELLE ENTRATE - DIREZIONE REGIONALE DELLE ENTRATE PER L'EMILIA AGENZIA DELLE ENTRATE - SEZ. STACCATA DI BORGOTARO AGENZIA DELLE ENTRATE AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI CARPI AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI CENTO AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI COMACCHIO AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI FAENZA AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI FIDENZA AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI LUGO AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI BOLOGNA 2 UFFICIO DELLE ENTRATE	C.A.P.	DIREZIONE REGIONALE
		C.A.P.	DIREZIONE PROVINCIALE
		C.A.P.	UFFICIO LOCALE/TERRITORIALE

Tavola 3.11 : Tassonomia desiderata per la posizione organizzativa

Fonte	Tassonomia "effettiva" (esempio)	Tassonomia "desiderata"
NoiPA - ISTAT	DCSII DIR. CENTR. SISTEMI INFORMATIVI INNOVAZIONE DCSP DIR. CENTRALE SERV. PERS. DCST DIR. CENTR. SERV. TES. DIR. 1 ANALISI EC. FIN. DIR. 2 DEBITO PUBBLICO DIR. 3 RAPPORTI FINANZIARI INTERNAZ. DIR. 4 SIST. BANC. FIN. DIR. 5 PREV. UTIL.SIST.FIN.ILLEG DIR. 6 OPER. FIN. E CONTENZ. COMUNIT. DIR. 7 FINANZA E PRIVATIZZAZIONE DIR. VIII VALORIZZ. ATTIVO - PATR. STATO ESPERTI ESTRANEI ALL'AMMINISTR. GABINETTO PERSONALE IGAE AFFARI ECONOMICI IGB BILANCIO IGECOFIP CONTABILITA' E FIN. PUBBL.	Gestione del personale Servizi economico-finanziari Servizi di pianificazione e controllo Servizi legali Sistemi informativi Servizi di supporto*

3.4 Appendice analitica

Il personale delle sedi centrali per FOG

Come già ricordato nel presente capitolo e nel capitolo 2, per le Amministrazioni statali si dispone di un'informazione sulla collocazione organizzativa dei dipendenti per FOG unicamente a livello di amministrazione complessiva. Le informazioni per la sede centrale, di cui si necessita per la determinazione del fabbisogno, sono disponibili unicamente nei macroaggregati (FOG di 1° livello).

Nella modellazione della banca dati alcuni accorgimenti nelle attuali rilevazioni consentirebbero di superare tale mancanza. Nondimeno, come

già detto in precedenza, partire con ciò di cui si dispone anche se imperfetto ma correntemente aggiornabile, può costituire un punto di partenza di rilievo nella sperimentazione della metodologia.

Si propone quindi di individuare il personale della sede centrale lavorando sugli indirizzi delle unità locali del comune di Roma e di isolare il personale incluso in ciascuna unità locale nella FOG di 1° livello "funzionamento". Ciò significa che qualora sul territorio di Roma siano ad esempio presenti quattro unità locali di una stessa amministrazione, dal Censimento Istat si considereranno le informazioni sul numero di dipendenti di ciascuna delle quattro unità locali. La somma dei dati per ciascuna unità locale permette di ottenere una stima del personale della sede centrale che svolge attività di "funzionamento".

Tavola 3.12 : Le fasi per l'ottenimento della stima

Descrizione attività	
Fase 1: modulo 2, sezione 3 del Questionario ISTAT	Si identifica la distribuzione del personale di ogni unità locale per le tre FOG di sintesi: coordinamento, funzionamento, istituzionale Si determina il personale della sede centrale lavorando sugli indirizzi delle unità locali del comune di Roma Si ricava il totale del personale della sede centrale per la solo FOG di sintesi "funzionamento"
Fase 2: modulo 1, sezione 3 del Questionario ISTAT	Si identifica la distribuzione del personale dell'intera unità istituzionale per FOG Si ricava dal totale nazionale la struttura per quote FOG del personale all'interno della FOG di sintesi "funzionamento"
Fase 3: Stima delle unità	Si applica la struttura nazionale "per quote FOG" al personale della FOG di sintesi "funzionamento" della sede centrale Si ricava così la distribuzione del personale per FOG della sede centrale
Fase 4: Controllo	Si confronta il totale del personale centrale Istat con il totale del personale centrale stimabile da NoiPa

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

In altre parole, in questo modo si dispone del numero di persone che lavorano nella sede centrale e che sono occupate in unità organizzative che svolgono funzioni non istituzionali (ufficio del personale, ufficio del bilancio, ecc.) pur non conoscendone la distribuzione sulle singole FOG di 2° livello (personale, bilancio, ecc.). La distribuzione del personale sulle FOG di 2° livello è infatti disponibile solo sull'intera amministrazione.

Ciò significa che si conosce quanto personale è allocato ad esempio all'ufficio del personale della singola amministrazione ma non quanta parte di esso lavora nella sede centrale. Al tempo stesso, questa conoscenza apre la possibilità di ricavare delle "quote medie di amministrazione", ovvero è possibile conoscere nella media dell'organizzazione quanta parte del personale è allocata all'ufficio del personale.

A questo punto, si può applicare al totale del personale della sede centrale, le quote di ripartizione del personale dell'intera istituzione, stimando così il numero di addetti della sede centrale che lavorano in ciascuna FOG sottostante a quelle di 1° livello e in particolare a quella di funzionamento.

In altre parole, il percorso appena delineato consente di disporre di una stima del numero di personale della sede centrale che lavora in ciascuna delle attività di funzionamento (personale, bilancio, ecc.). Ripercorrendo schematicamente il percorso di stima la **Tavola 3.12** ne sintetizza i principali passaggi.

Le altre fonti disponibili

Oltre alle due fonti evidenziate nel testo, nel corso della trattazione si sono individuate altre possibili fonti di dati, rinvenibili in archivi esistenti presso altre amministrazioni.

A tal proposito l'attività di identificazione dati è stata indirizzata all'esplorazione degli archivi INPS e INAIL, archivi amministrativi che potenzialmente contengono informazioni a livello di singolo individuo.

Con riferimento agli archivi INAIL, la **Tavola 3.13** elenca le informazioni disponibili, nonché le osservazioni associate a ciascun attributo. Emerge innanzitutto che gran parte degli attributi rilevati in INAIL sono già presenti in NoiPA, cui si aggiunge unicamente un'informazione di rilievo che è quella che attiene la struttura di servizio del dipendente. Ciononostante la numerosità delle osservazioni mette in luce una delle principali limitazioni dell'archivio INAIL per l'inserimento delle informazioni ivi contenute nel SILP. I dati sono disponibili per circa 10.000 unità, ovvero rinvenibili unicamente in caso di infortunio del dipendente. In assenza di infortunio i dati individuali non sono invece disponibili nell'archivio INAIL, il quale raccoglie informazioni per il complesso dell'amministrazione, non distinguendo per singolo dipendente.

Tavola 3.13 : Informazioni rilevate da INAIL

Elenco campi ⁽¹⁾	
Codice Dipendente (matricola)	Provincia
Nome	Comune
Cognome	Amministrazione
Codice Fiscale	Descrizione amministrazione
Sesso (calcolabile)	Ufficio
Data nascita	C.A.P struttura fisica
Capitolo di spesa	Amministrazione 2 (comando)
C.A.P (luogo effettivo lavoro)	C.A.P struttura fisica 2 (comando)
Regione	

(1) L'informazione è disponibile per 0,1 milioni di dipendenti

Fonte: Sintesi I.S.I su INAIL

Al contrario, nell'archivio INPS sono presenti informazioni individuali per ciascun dipendente. La **Tavola 3.14** elenca le informazioni disponibili, nonché le osservazioni associate a ciascuna informazione. Emerge la presenza di informazioni già rinvenibili in NoiPA con riferimento alla posizione anagrafica, contrattuale, giuridica ed economica del singolo dipendente. Sussistono inoltre una serie di informazioni sulla posizione territoriale. L'attributo geografico risulta, tuttavia, legato alla sede presso cui vengono pagati i contributi e non rispetto alla sede fisica del lavoratore. Questa specificazione rappresenta una delle principali limitazioni dell'archivio INPS per l'inserimento delle informazioni circa la collocazione territoriale nella banca dati.

Tavola 3.14 : Informazioni rilevate da INPS

Elenco campi ⁽¹⁾	
Codice Dipendente (matricola)	Descrizione tipo servizio
Nome	Codice inquadramento (inclusi dirigenti)
Cognome	Codice qualifica
Codice Fiscale	Descrizione qualifica
Sesso (calcolabile)	C.A.P (luogo effettivo lavoro)
Data nascita	Regione
Data assunzione PA	Provincia
Anzianità lavorativa (calcolabile)	Comune
Anzianità nella PA (calcolabile)	Tipo amministrazione
Retribuzione	Descrizione tipo amministrazione
Costo	Amministrazione
Tipo contratto (t. ind. /det., ecc)	Descrizione amministrazione
Descrizione tipo contratto	Codice INPDAP
Tipo servizio	

(1) L'informazione è disponibile per 3,4 milioni di dipendenti. Il dato sulla data di assunzione nella PA e come conseguenza quello sull'anzianità nella PA si riferisce a 1,2 milioni

Fonte: Sintesi I.S.I su INPS

4. Una proposta di linee guida per i fabbisogni di personale

4.1 Contenuti professionali o dimensionamento degli organici

Il percorso descritto nei precedenti capitoli consente di restituire uno strumento organico per l'indirizzo delle politiche di governo del personale ma anche una guida a ciascuna amministrazione per la predisposizione del proprio fabbisogno di personale.

Nell'utilizzo corrente esistono due accezioni di fabbisogno di personale, dove una fa riferimento ai contenuti professionali e l'altra al dimensionamento numerico in termini di teste. Il presente rapporto è interamente dedicato alla seconda accezione²⁵. Il fabbisogno di personale emerge come quell'ammontare standard di personale che di fatto dovrebbe essere allocato nei diversi uffici/amministrazioni in funzione di una ampia gamma di fattori caratterizzanti. La tecnica statistica consente di ottenere indicazioni condizionate a questo complesso insieme di fattori, avendo prima verificato quali siano i fattori davvero rilevanti e di misurarne l'impatto sulla quantità di personale.

²⁵ L'ARAN, in parallelo alla presente attività, sta sviluppando una metodologia per la predisposizione di un'attività di categorizzazione dei profili professionali a partire dalle declaratorie contrattuali.

I valori su cui strutturare il fabbisogno sono quindi “estratti” dai comportamenti concreti delle amministrazioni. Più ampio ed appropriato è l’insieme di fattori condizionanti tenuti in conto, maggiore sarà la nitidezza della rappresentazione ottenibile. Al limite, al crescere di tale insieme, la fotografia è così personalizzata per cui si può giungere al paradosso che i fabbisogni di personale dei singoli uffici/amministrazioni coincidano con la loro dotazione storica.

Questa premessa rende anche chiara la valenza dei fabbisogni di personale sia come strumento di policy, sia come “guida” per le singole amministrazioni. Alle *policies* costruibili attorno ai fabbisogni viene dedicata la prima parte del presente capitolo. La seconda parte viene invece sviluppata sulla rappresentazione dello standard stesso, ovvero sulla modalità con cui l’informazione viene restituita all’amministrazione. La modalità di presentazione delle informazioni si focalizza sia sull’impianto grafico, sia sulle chiavi di lettura insite nello strumento. A completamento viene anche presentato un caso concreto che consente di visualizzare le diverse declinazioni individuate.

Le opzioni di policy a partire dai fabbisogni

Diversi disposti legislativi tra cui il D.L. 90 del 2014 e da ultimo, con valenza complessiva, il D.lgs. 75/2017 indicano nei fabbisogni il nuovo principio regolatore per rivedere gli organici di personale. A fronte di questo nuovo

quadro si aprono almeno due macro-ipotesi applicative. Lo strumento da mettere in campo può essere finalizzato a rivedere le consistenze di personale oppure a definire dei fabbisogni di spesa di personale.

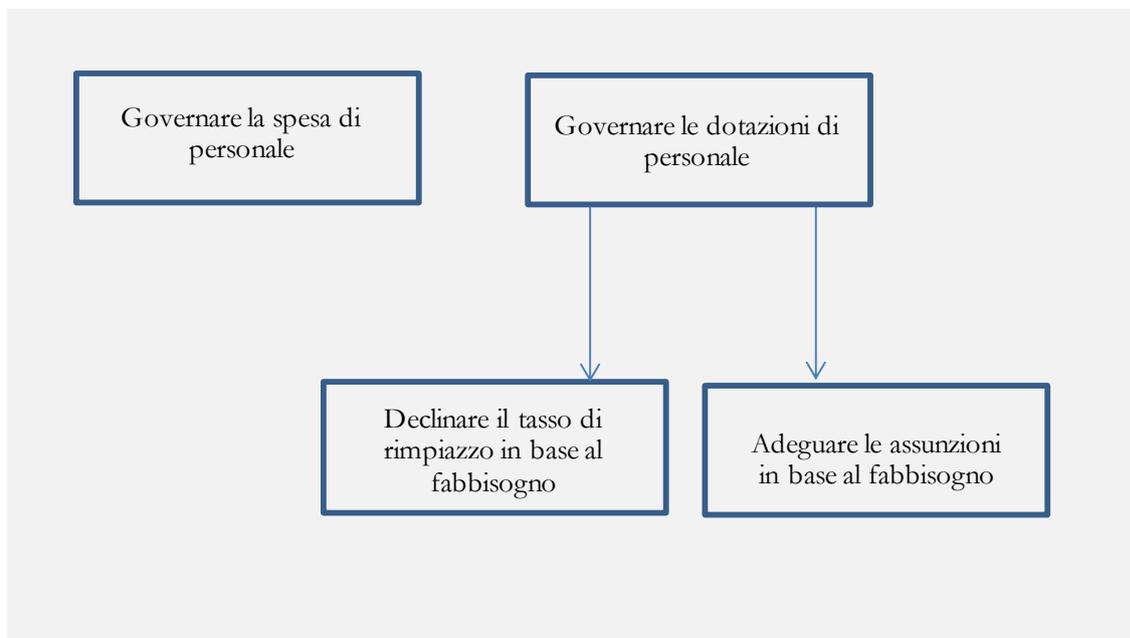
Da un punto di vista quantitativo e di algoritmi da impiegare le due cose non sono così lontane. Una volta determinate consistenze di personale la loro traduzione come spesa è abbastanza immediata. Tuttavia i due sistemi sono molto diversi in termini di procedure da impiegare, incentivi messi in campo, ruolo degli attori istituzionali, profilo temporale truardato.

La prima opzione, senza dubbio più tradizionale, è quella di individuare le consistenze standard per ogni amministrazioni e poi semmai declinarle per inquadramento e profilo professionale. Si tratta di un compito di portata davvero ampia, che implica una modalità regolatoria caratterizzata da bassa autonomia locale. D'altro canto, fissare degli organici dettagliati lungo l'inquadramento garantisce un controllo della spesa evitando eccessivi addensamenti verso l'alto anche nella scala retributiva.

In prima approssimazione parrebbe naturale che, una volta determinati i fabbisogni standard di personale attraverso le tecniche viste nei paragrafi precedenti, questi contribuiscano in larga misura a sostituire le attuali dotazioni organiche. Si ricordi che l'individuazione delle dotazioni organiche negli anni '90 fu condotta impiegando un approccio di tipo ingegneristico-gestionale, con una operazione a tappeto sul complesso dell'Amministrazione pubblica. Data l'ampiezza del compito e la condizione di estrema asimmetria informativa, l'indagine finì per riprodurre l'esistente

e non fu possibile un lavoro di verifica, di confronto con le esperienze migliori, di taratura dei risultati.

Figura 4.1 : Le diverse opzioni di policy



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su materiale ARAN

Oggi sarebbe molto difficile esplicitare la razionalità sottesa alle attuali dotazioni organiche. Di fatto si è attuato un loro superamento attraverso il governo del turnover, da un lato fissando che solo una quota del personale cessato può essere rimpiazzata e dall'altro varando interventi legislativi che si sono preoccupati di "asciugare" le dotazioni organiche in eccesso.

Come accennato, la strada alternativa consiste nell'utilizzare come grandezza di policy una spesa di personale. E' una opzione che presenta un vantaggio di grande semplicità applicativa, in quanto evita di dovere fornire indicazioni dettagliate di specifiche dotazioni organiche. Sarà ciascuna amministrazione a decidere il mix ottimale di cui avvalersi: una scelta di

elevata autonomia locale, con i vantaggi ed i rischi che questo comporta. Qualcuno preferirà pagare meno ed assumere molto e viceversa. Nella migliore delle ipotesi, pagare meno significa promuovere molto selettivamente il personale e garantire salari accessori rilevanti a poche persone. Pagare molto potrebbe implicare il ricorso a figure professionali di rango elevato e comunque garantire salari accessori cospicui.

Declinare il tasso di rimpiazzo o adeguare le assunzioni ai fabbisogni

E' del tutto evidente che la messa a regime di un sistema di fabbisogni di personale consentirebbe di superare la regolazione delle consistenze attraverso il governo del turnover.

Negli ultimi anni, questa regolazione ha consentito di ottenere risultati sicuri ed immediati che hanno contribuito significativamente a riportare i nostri conti pubblici su di un sentiero di maggiore sostenibilità. Tuttavia sono risultati che ben poco rispondono ad un qualche criterio di equità ed efficienza.

Il passaggio da una strumentazione di governo del turnover ad una fondata sui fabbisogni di personale necessita comunque di una fase di transizione, nella quale attutire gli eventuali contraccolpi, in presenza di forti divari fra valori di fatto e fabbisogni. Un nuovo sistema di fabbisogni necessiterebbe quindi di un non trascurabile periodo di sperimentazione.

All'interno della prima opzione vista sopra, quella in cui i fabbisogni di personale divengono il nuovo strumento per regolare le consistenze occupazionali pubbliche, si aprono comunque due diverse opzioni applicative, in termini del percorso di transizione dagli attuali livelli a quelli coerenti con i nuovi standard di personale.

Si otterrebbe un grande miglioramento rispetto alla situazione attuale, semplicemente legando le quote di rimpiazzo del personale cessato alla condizione dell'ente in termini di fabbisogno di personale. Gli enti eccedentari, cioè con consistenze maggiori del fabbisogno, potrebbero avere un turnover completamente bloccato mentre quelli deficitari potranno giovare di tutto il ricambio che a livello di equilibri complessivi si crederà opportuno concedere. Modulando il turnover si produrrebbe un aggiustamento "morbido" sui flussi, con consistenze di fatto che tendono a quelle di equilibrio.

Va osservato che questa strada non impedisce che si raggiunga un riequilibrio, a parità di consistenze complessive, del personale presente nelle varie articolazioni territoriali. Certamente l'impiego congiunto di un meccanismo di mobilità renderebbe molto più veloce il risultato, che verrebbe comunque conseguito.

Quella appena descritta è la prima possibilità che coniuga la certezza del governo del turnover con la superiorità del criterio dei fabbisogni. Si tratta tuttavia di un processo con tempi di aggiustamento abbastanza lunghi, e nel quale le scelte passate continuano ad incidere pesantemente sulla gestione

del personale. La possibilità di assumere sarebbe comunque legata al manifestarsi di cessazioni. Si tratta di una opzione funzionale ad uno scenario complessivo nel quale le consistenze di personale non devono crescere rispetto ai livelli attuali.

La seconda opzione adotta in misura più “coraggiosa” i nuovi standard di personale e li confronta con i livelli effettivi. Le nuove assunzioni sarebbero legate a tale divario e non al personale che cessa (pur se con tassi di ricambio differenziati). Anche in questo caso probabilmente non sarebbe possibile colmare immediatamente il divario stesso, ma le nuove facoltà assunzionali vi risulterebbero legate con un qualche criterio di proporzionalità.

In ambedue i casi è necessario disporre di una robusta quantificazione del divario tra dotazioni di fatto e fabbisogni standard. Il paragrafo successivo è dedicato a mostrare come può essere illustrato tale divario.

4.2 L'orientamento dei fabbisogni per le singole amministrazioni

La metodologia selezionata nei paragrafi precedenti implica che l'individuazione dei fabbisogni di personale sia la risultante di un processo di comparazione tra unità simili.

Come si ricorderà dai precedenti capitoli, in presenza di un'articolazione territoriale (Comuni e delegazioni territoriali delle amministrazioni statali) il confronto viene costruito comparando proprio le diverse unità territoriali, introducendo, al più, una sotto-distinzione per ambiti funzionali (ad esempio, polizia locale, anagrafe, ecc.). In assenza di un'articolazione territoriale o per la sola sede centrale il confronto viene invece costruito comparando unità organizzative (omogenizzate per FOG) di diverse amministrazioni; sono in tal caso i processi trasversali ai compiti istituzionali di ciascuna amministrazione (ufficio bilancio e programmazione, ufficio personale, ecc.) la base della comparazione.

La costruzione della suddetta comparazione è legata dapprima agli elementi da inserire nella metodologia, quali l'individuazione della dotazione di fatto e dei driver, già analizzati nel Capitolo 3, e successivamente ai risultati e alla loro rappresentazione. I paragrafi che seguono si concentrano quindi su questi ultimi aspetti, differenziando, ove necessario in relazione al tipo di amministrazione cui la metodologia si applica.

I risultati della metodologia

Un primo aspetto dell'adattamento del modello al contesto italiano attiene la modalità di presentazione dei risultati. A questo scopo, è utile ricordare in generale quali sono gli elementi che si avranno a disposizione.

Innanzitutto la metodologia restituisce un intervallo di riferimento; intervallo entro cui si situa, in base agli elementi considerati, il fabbisogno di personale di ciascuna amministrazione/unità produttiva. In secondo luogo, la metodologia rende disponibile una chiave di lettura dell'intervallo di riferimento, scomponendolo per gli elementi che hanno portato alla sua definizione, i più volte richiamati "driver". Infine, poiché il metodo altro non è che una evoluzione del concetto di benchmarking, l'intervallo di riferimento e i driver che lo spiegano possono essere determinati anche in relazione ad un benchmark, costruito su un gruppo di unità produttive simili e rispetto a cui l'amministrazione/unità produttiva si può confrontare.

Le implicazioni connesse con questo set informativo sono molteplici; la dotazione di personale effettiva e la previsione di fabbisogno di personale formulata dall'amministrazione può essere confrontata con quella "suggerita" dal metodo. Il confronto non avviene inoltre senza spiegazione, in quanto si conoscono sia quali sono i fattori considerati nel definire la dotazione standard sia come gli stessi agiscono su di esso. Il fatto poi che le differenze fra le diverse unità produttive vengono spiegate a partire dalle differenze contenute in un preciso set di driver fa sì che il confronto sia sempre disponibile non solo in relazione alla situazione della singola unità ma anche rispetto ai suoi "simili".

Le regole di rappresentazione dei risultati

Nella presentazione del set informativo reso disponibile dalla metodologia si è più volte richiamata la definizione di un intervallo di riferimento. Tale intervallo altro non è che l'esito del modello di stima, il quale nel fornire uno standard per ciascuna unità di analisi consente anche di associare un grado di confidenza a quel valore, per cui data una certa probabilità il modello indica entro quale intervallo si posiziona lo standard. A livello pratico, utilizzando l'errore standard della regressione e selezionando un intervallo di confidenza, è possibile costruire un valore massimo e un valore minimo entro cui si situa il fabbisogno standard di ogni unità di analisi. La bontà della regressione e quindi il suo errore standard definiscono quanto "ristretto" è tale intervallo. Nella simulazione che viene in seguito presentata si è utilizzato un intervallo di confidenza al 75%²⁶.

Oltre allo standard di riferimento, il metodo precedentemente illustrato ha posto in rilievo la possibilità di ottenere dei benchmark costruiti su gruppi omogenei di unità di analisi, individuati in base agli elementi esplicativi più importanti nello spiegare lo standard²⁷. Una volta definite le variabili più rilevanti, le soglie con cui ciascuna di esse viene combinata per la definizione di gruppi omogenei è il risultato di una *cluster analysis*.

²⁶ Ciò significa che il valore corretto può situarsi con il 25% di probabilità fuori dall'intervallo, metà sopra e metà sotto.

²⁷ Dal punto di vista metodologico l'importanza delle variabili nello spiegare lo standard viene definita con riferimento al calcolo dei beta standardizzati.

Chiarito ciò, il benchmark sui dipendenti è un intervallo definito utilizzando il massimo e il minimo di ogni classe e applicando ad essi la medesima metodologia utilizzata per la definizione dell'intervallo di riferimento di ciascuna unità di analisi (intervallo di confidenza e *standard error*); mentre il benchmark sulle variabili esplicative è la media osservata per ogni variabile, calcolata in ciascun gruppo (classe).

La chiave di lettura dei risultati

La metodologia confronta l'evidenza concreta di tutte le unità produttive per estrarre regolarità standard, basandosi sul "confronto di performance" tra realtà produttive simili dislocate in unità territoriali diverse o in unità organizzative diverse, omogenee sotto il profilo della produzione e dei servizi erogati. La modalità di rappresentazione si fonda quindi sul concetto di comparazione e tiene conto dei principali elementi della metodologia quali: la dotazione di fatto, il fabbisogno di personale e le sue principali determinanti. La **Figura 4.2** esemplifica il primo gruppo di informazioni che possono essere restituite all'amministrazione.

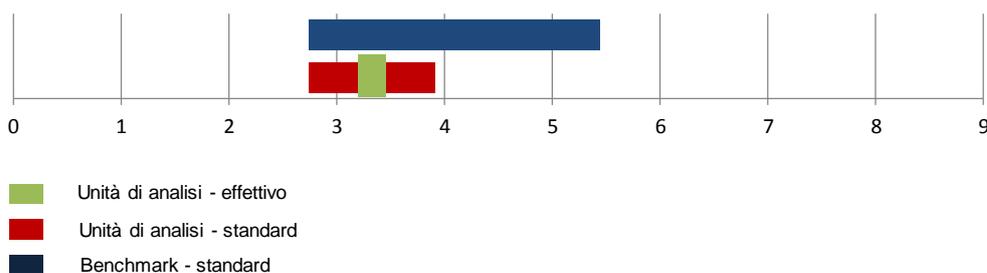
La Figura riporta innanzitutto l'indicazione dell'unità territoriale/organizzativa analizzata, nonché una breve descrizione atta a contestualizzarla rispetto ad un gruppo di unità territoriali/organizzative "simili". Seguono poi le informazioni sulle dotazioni di personale, effettive e standard. Il dato effettivo di ciascuna unità di analisi definisce la posizione

attuale dell'unità territoriale in termini di unità di personale ed è indicato con una barra verde. Il dato effettivo viene confrontato con l'intervallo di riferimento, il quale (barra rossa nel grafico) definisce un *range* entro cui si dovrebbe situare la dotazione di quella amministrazione, cioè il suo fabbisogno di personale. Il secondo intervallo attiene il *benchmark* e rappresenta un *range* entro cui si situano i fabbisogni di unità simili a quella che si sta osservando.

Figura 4.2 : Modalità di rappresentazione dipendenti di fatto e standard

Unità di analisi (territoriale o organizzativa) - elenco caratteristiche del benchmark di appartenenza

Dipendenti per 10.000 abitanti



E' importante non confondere i due concetti e tenere a mente che il primo rappresenta un'indicazione più rigorosa mentre il secondo rappresenta un riferimento tra simili.

Dal confronto dell'intervallo di riferimento di ciascuna sede (barra rossa) con il proprio dato di fatto (barra verde), l'amministrazione ricava se la dotazione di personale di cui dispone risulta allineata rispetto alla propria dotazione standard "suggerita". Una barra verde più spostata verso l'estremo inferiore o superiore (o addirittura al di fuori dell'intervallo) indica

sotto o sovra dotazione o una specifica peculiarità non considerata nello standard.

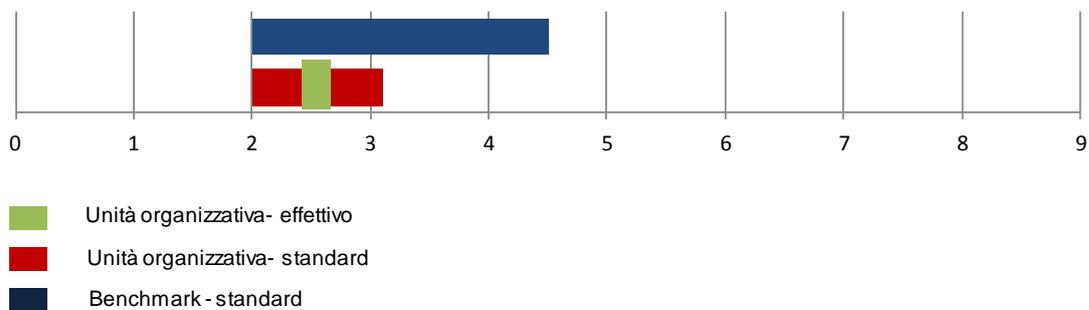
Il secondo confronto è fra il fabbisogno della singola sede e quello di un gruppo di sedi simili. Più in dettaglio, dal confronto con il benchmark sui dipendenti standard (barra blu), anch'esso presentato come intervallo, ciascuna unità osserva invece se rispetto ai suoi "simili" il proprio intervallo si colloca più in basso o più in alto del benchmark. La Figura 4.3 mostra l'applicazione a tre casi concreti di questa modalità di rappresentazione.

Osservando i grafici va di nuovo ricordato che i rispettivi benchmark sono costruiti su uffici/amministrazioni simili. Per i Comuni potrà valere un cluster geografico e di popolazione, per gli uffici territoriali concorreranno unità di dimensioni analoghe e un criterio analogo potrà valere per l'ufficio di personale.

Figura 4.3 : Tre esemplificazioni

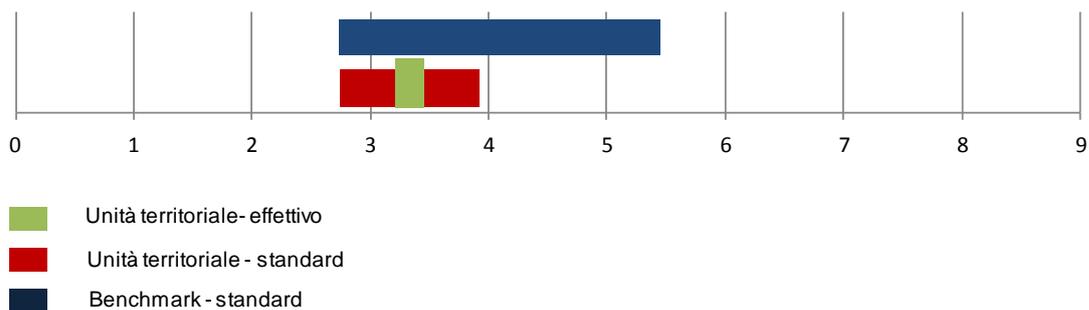
Agenzia ... - Ufficio del personale

Dipendenti ufficio per 1.000 dipendenti amministrati



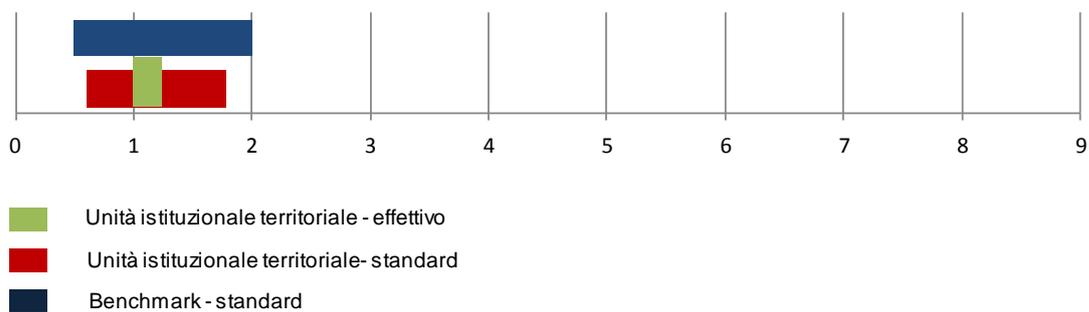
Agenzia... - Ufficio territoriale di ...

Dipendenti per 10.000 abitanti



Comune di... - Grandi dimensioni

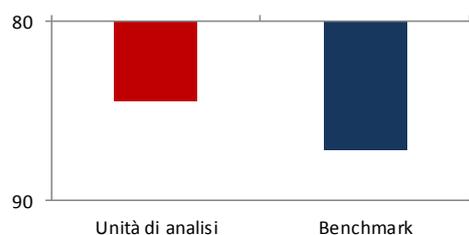
Dipendenti per 100 abitanti



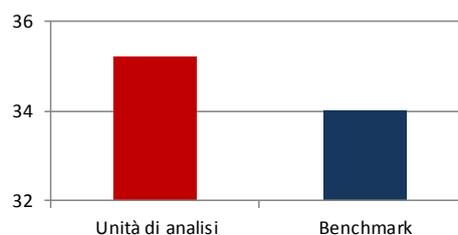
Nell'interpretazione dei posizionamenti dei propri fabbisogni con quelli del benchmark ciascuna unità fa riferimento alle variabili esplicative. La **Figura 4.4** espone una possibile modalità di rappresentazione dei driver, distinguendo in relazione all'effetto che essi hanno nella definizione dello standard (positivo o negativo) e esemplificando altresì le situazioni che si possono presentare in termini di posizionamento dell'unità rispetto al benchmark (esempio 1, 2 e 3).

Figura 4.4 : Modalità di rappresentazione dei driver

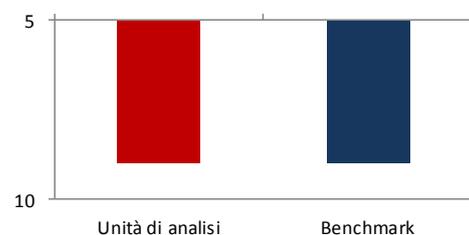
Driver con segno negativo, esempio 1



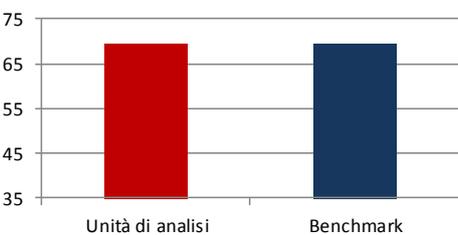
Driver con segno positivo, esempio 1



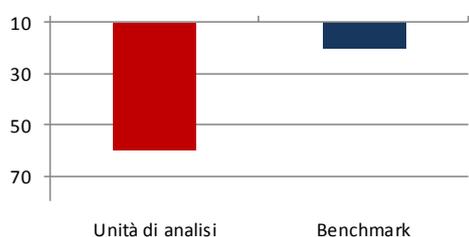
Driver con segno negativo, esempio 2



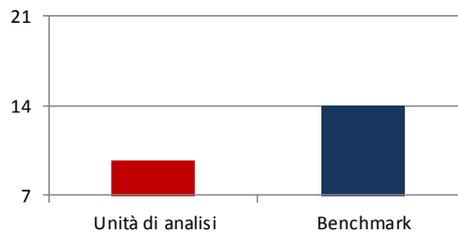
Driver con segno positivo, esempio 2



Driver con segno negativo, esempio 3



Driver con segno positivo, esempio 3



Più in particolare, nella rappresentazione grafica le variabili allineate nel blocco di sinistra sono quelle che hanno un impatto negativo nella definizione dello standard (grafici a sinistra, rappresentati su una scala che va dal basso verso l'alto); le variabili allineate nella colonna di destra attengono invece quelle con effetti positivi (grafici a destra, rappresentati su una scala che va dall'alto verso il basso). Un driver con effetto positivo implica che ad un più alto valore di tale grandezza, corrisponde, a parità di condizioni, un più alto standard di dipendenti. Viceversa un driver con effetto negativo è tale per cui più alto è il dato di fatto di tale variabile, minore sarà il numero di dipendenti standard che il modello restituisce.

Dal confronto con il benchmark (istogramma blu), ciascuna sede osserva quindi se il suo dato effettivo (istogramma rosso) è più alto o più basso della media del gruppo a cui appartiene. Ciascuna unità di analisi identifica le variabili in cui è più alta rispetto al benchmark e che quindi giustificano un intervallo di riferimento nello standard più spostato nella parte alta del benchmark e viceversa.

Come anticipato, le tre esemplificazioni mostrano le situazioni che si possono presentare in termini di posizionamento dell'unità rispetto al benchmark. L'esempio 1, sia nella rappresentazione di destra che di sinistra, attiene ad una situazione in cui l'unità territoriale mostra un dato di fatto che le garantisce una maggior dotazione standard rispetto al benchmark. L'esempio 2 rappresenta un effetto di neutralità. L'esempio 3 si riferisce ad

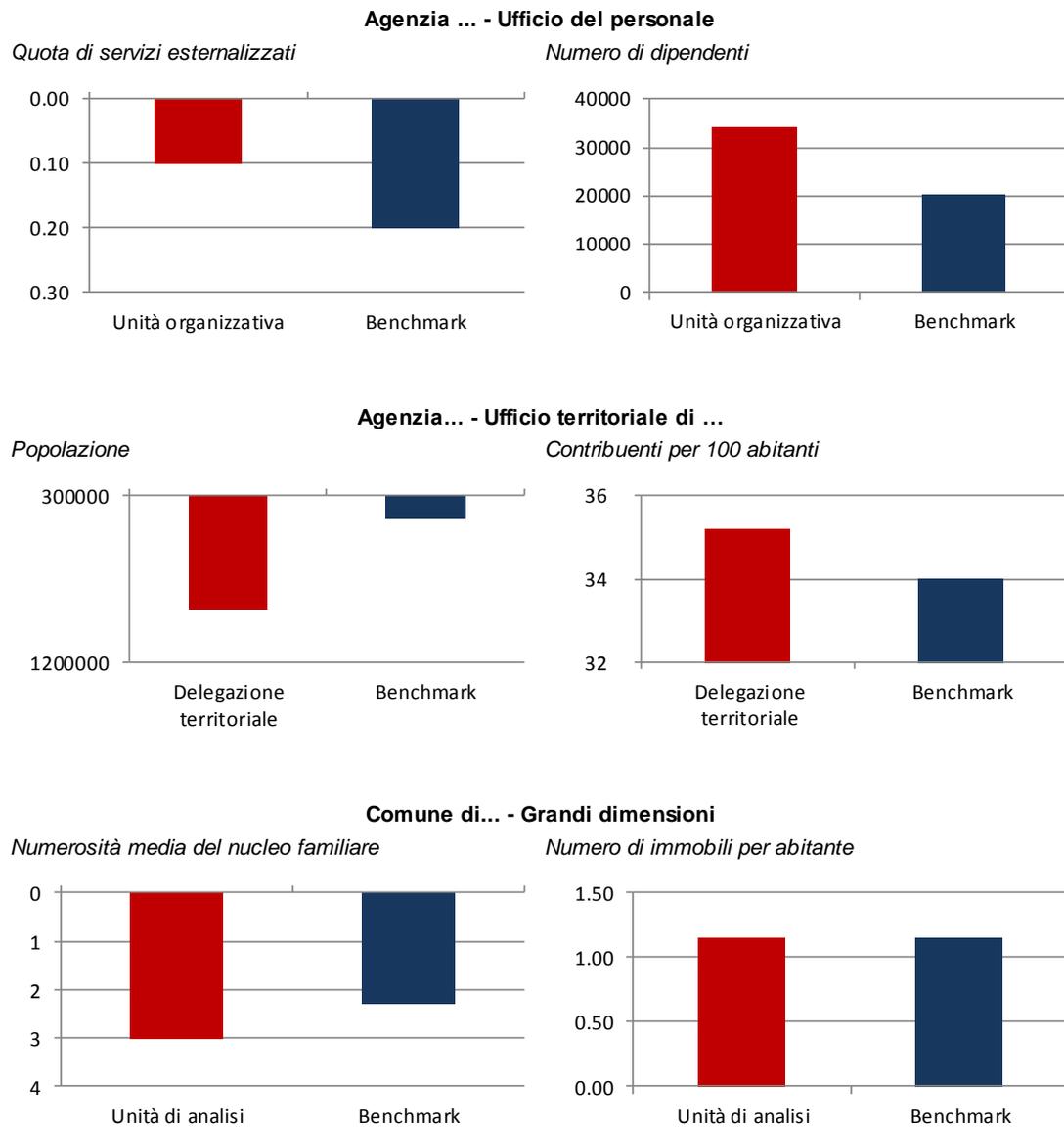
una situazione in cui l'unità territoriale mostra un dato di fatto che le garantisce una minor dotazione standard rispetto al benchmark.

Un'ultima precisazione attiene le variabili oggetto di rappresentazione e la modalità con cui rappresentare graficamente l'importanza delle stesse nello spiegare la dotazione standard.

Come si ricorderà infatti da quanto detto nelle regole di determinazione i driver non hanno tutti lo stesso peso nel definire lo standard. Come conseguenza, nella rappresentazione vengono incluse unicamente le variabili con più alto potere esplicativo²⁸. Come in precedenza, la **Figura 4.5** mostra l'applicazione a tre casi concreti della modalità di rappresentazione.

²⁸ Il peso di ogni variabile è quello che viene ricavato con i beta standardizzati. L'escursione nella scala dei grafici viene ampliata/chiusa per tener conto dell'importanza nella spiegazione. Ciò implica che visivamente le variabili che spiegano di più sono immediatamente visualizzabili.

Figura 4.5 : Tre esemplificazioni



4.3 Un approfondimento: l'Agencia delle Entrate

I risultati contenuti nelle precedenti elaborazioni ARAN, cui si rimanda per una trattazione approfondita, evidenziavano che l'Agencia delle Entrate nel 2011 disponeva di poco meno di 29000 unità. Di queste circa 1200 venivano impiegate nelle direzioni centrali. Le restanti 27800 unità, ovvero quasi il 95% del totale, costituivano, invece, il complesso delle risorse umane impiegate nelle sedi decentrate.

Il modello individuato definiva tre distinti gruppi di driver per spiegare il numero dei dipendenti delle sedi periferiche dell'Agencia. Riassumendo brevemente, si tratta tipicamente di un primo gruppo in grado di descrivere la dimensione di fatto del territorio, di un secondo gruppo che coglie gli aspetti tipici della fornitura del servizio ed, infine, di un gruppo che rappresenta le condizioni economiche territoriali²⁹.

Il primo gruppo di variabili è costituito da elementi che dovrebbero rappresentare la domanda espressa dal territorio: rientrano tra queste la popolazione provinciale, il numero di imprese del territorio di pertinenza e il numero di contribuenti presenti nello stesso territorio. Anche la quota di imprese individuali sul totale delle imprese registrate, utilizzata per

²⁹ Una trattazione a parte veniva, infine, dedicata alla retribuzione per addetto, da inserire in stima come una sorta di "vincolo di budget" nella determinazione del numero dei dipendenti. Tale affinamento non viene in questa sede considerato.

sintetizzare i differenziali di carico di lavoro connessi alle tipologie di imprese, è volta a qualificare meglio la domanda espressa dal territorio.

Del secondo gruppo di variabili fanno parte il rapporto tra le imprese attive e le imprese registrate, interpretato come grado di allineamento degli archivi e utilizzato per sintetizzare il carico di lavoro connesso ad attività di aggiornamento delle basi dati di riferimento e una serie di variabili binarie, quali la presenza di una sede regionale nella provincia, la presenza di un centro operativo e di un centro multicanale utilizzate per completare la caratterizzazione del servizio svolto.

Le variabili economiche sono identificate attraverso il reddito, misurato dall'imponibile IRPEF e da variabili binarie in grado di cogliere eventuali effetti fissi geografici. La presenza del reddito serve ad identificare se condizioni di maggior ricchezza spingono ad avere una più esigua numerosità di dipendenti.

Chiarite le caratteristiche delle variabili incluse nel modello, la **Tavola 4.6** presenta la specificazione finale allora ottenuta.

Tavola 4.6 : Agenzia delle Entrate, la stima finale

Variabile dipendente: addetti pro capite, log ⁽¹⁾	
Variabili esplicative	
Popolazione ⁽²⁾	40.55*** [3.1]
Direzione regionale, binaria	0.43*** [7.2]
Centro Operativo, binaria	0.87*** [4.1]
Contribuenti, per 100 abitanti	0.03*** [5.2]
Imprese, per 100 abitanti	0.03** [2.3]
Ditte individuali, quota	0.02*** [4.9]
Allineamento archivi, quota	-0.04*** [-7.2]
Centro Multicanale, binaria	-0.12** [-2.0]
Reddito, per abitante ⁽³⁾	-0.01 [-1.0]
Sud e Isole, binaria	0.16* [1.7]
Retr. fissa per addetto, log	-2.49*** [-2.8]
Costante	19.01** [2.1]
Osservazioni	98
Adjusted R-squared	0.647

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Service Personale Tesoro

(1) Gli addetti sono calcolati in base al numero, normalizzato all'anno, delle mensilità pagate nel corso del 2011. In parentesi sono riportati i t-statistici. Gli asterischi indicano che il coefficiente

(2) La variabile è stata inserita come inverso di popolazione, ovvero (1/popolazione). Questa scelta è legata ad una miglior rappresentazione delle economie di scala sottostanti. Il coefficiente della popolazione inversa è stato diviso per 1000.

(3) Nelle specificazioni con il reddito il coefficiente è stato moltiplicato per 1000

Dalla stima è inoltre possibile ricavare i beta standardizzati, i quali, una volta riproporzionati a 1, consentono di individuare il peso di ciascuna variabile nella definizione dello standard. La [Tavola 4.7](#) presenta l'esito dell'analisi per l'Agenzia delle Entrate.

Emerge in particolare che sono i contribuenti, unitamente alla quota di ditte individuali rispetto alle imprese registrate e al grado di allineamento degli archivi a contribuire maggiormente alla spiegazione dello standard.

Successivamente all'osservazione dei risultati dei beta standardizzati è stata condotta una *cluster analysis* che ha consentito di costruire cinque gruppi omogenei.

Le variabili che sono state inserite nelle *cluster analysis* sono quelle che, nell'esempio concreto, presentavano un peso superiore al 5% e che non entrano nel modello di stima come variabili dicotomiche (Direzione regionale, Centro Operativo, Sud e Isole).

Tra le variabili identificate per la costruzione dei gruppi omogenei sono risultati di interesse quelle relative ai contribuenti e alle ditte individuali. La popolazione, nonostante non risulti tra le variabili maggiormente esplicative è stata anch'essa selezionata per la definizione dei cluster, mentre la quota di allineamento degli archivi non è risultata invece efficace nella definizione dei gruppi.

Tavola 4.7 : Il peso delle variabili nella definizione del fabbisogno

Variabili	Peso
Contribuenti, per 100 abitanti	0.22
Direzione regionale	0.14
Ditte individuali, quota su imprese registrate	0.13
Allineamento archivi	0.13
Centro Operativo	0.10
Sud e Isole, binaria	0.07
Popolazione, inversa	0.06
Retr. fissa per addetto, log	0.04
Imprese, per 100 abitanti	0.04
Reddito, per abitante	0.03
Centro Multicanale	0.03
Totale	1.00

Come conseguenza, i gruppi omogenei vengono costruiti tenendo conto del numero di contribuenti (alti, medio, bassi); della quota di ditte individuali (elevata, bassa) e della dimensione demografica (grandi, medie dimensioni). La *cluster analysis* ha anche consentito di guidare l'individuazione delle soglie delle variabili, in base a cui separare le unità nei diversi gruppi.

I gruppi di riferimento, riassunti in [Tavola 4.8](#), sono stati individuati dividendo innanzitutto in base alla dimensione demografica. In particolare, le unità di analisi (d'ora in poi sedi) con collocazione territoriale in province con un elevato numero di abitanti (>1.000.000) sono state individuate come gruppo omogeneo a se stante, definito gruppo di "grandi dimensioni". Le sedi con un numero di abitanti inferiore al milione sono state invece suddivise in gruppi omogenei rispetto ai contribuenti e alla quota di ditte individuali. Anche in questo caso, si è definito un primo gruppo omogeneo in cui sono state incluse le province che si

caratterizzavano per un numero basso di contribuenti (<40 contribuenti ogni 100 abitanti), definito come il gruppo “medie dimensioni e bassi contribuenti”, e quello con un numero medio di contribuenti (tra 40 e 60) denominato come “medie dimensioni e medi contribuenti”. Il gruppo con un numero di contribuenti più elevato (oltre i 60) è stato a sua volta distinto in base alla quota di ditte individuali, suddiviso in quote superiori al 55%, definendo il gruppo di “medie dimensioni, alti contribuenti, alte ditte individuali” o inferiori al 55% per il gruppo “medie dimensioni, alti contribuenti, basse ditte individuali”.

Tavola 4.8 : Il peso delle variabili nella definizione del fabbisogno

Denominazione gruppi	Definizione quantitativa caratteristiche
Grande dimensioni	Popolazione >1milione
Medie dimensioni e bassi contribuenti	Popolazione < 1milione Contribuenti per 100 abitanti <40
Medie dimensioni e medi contribuenti	Popolazione < 1milione Contribuenti per 100 abitanti <40
Medie dimensioni, alti contribuenti, alta quota di ditte individuali	Popolazione < 1milione Contribuenti per 100 abitanti <40 Quota ditte individuali>55%
Medie dimensioni, alti contribuenti, bassa quota di ditte individuali	Popolazione < 1milione Contribuenti per 100 abitanti <40 Quota ditte individuali<55%

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

Per ciascuno dei gruppi appena descritti segue un’esemplificazione. In particolare, per ogni gruppo vengono presentati due esempi territoriali: il primo si caratterizza per una situazione di fatto in cui la dotazione effettiva

di dipendenti è perlopiù in linea con il proprio standard, il secondo evidenzia invece una sovra-sotto dotazione di fatto.

Ad esempio, nella prima scheda, quella relativa alla sede di Caserta dell’Agenzia delle Entrate, si osserva innanzitutto il gruppo di appartenenza. Caserta rientra nel gruppo omogeneo che si caratterizza per un numero di abitanti inferiore al milione e per la presenza di un basso numero di contribuenti per abitanti.

Passando poi alla lettura dei dati sui dipendenti si osserva che la dotazione effettiva della sede di Caserta risulta pari a pari a 3,6 unità ogni 10.000 abitanti (barra verde). Il fabbisogno di dipendenti oscilla invece tra poco più di 2,5 dipendenti, sempre ogni 10.000 abitanti e quasi 4 (barra rossa). Caserta risulta quindi già allineata rispetto al suo intervallo standard. Questa considerazione rappresenta un primo “suggerimento” per Caserta nella definizione dei propri fabbisogni; il modello infatti suggerisce che la dotazione di fatto non dovrebbe essere modificata, al più nel definire il proprio fabbisogno potrebbe spingersi fino al suo limite superiore, ovvero 4.

Confrontando poi Caserta con le altre sedi “simili”, si osserva che il benchmark sui dipendenti standard oscilla tra poco più di 2,5 e 5,5 (barra blu). Rispetto al suo benchmark Caserta si situa nella parte bassa perché ha meno contribuenti rispetto al suo benchmark, ma anche meno ditte individuali, più economie di scala (popolazione) e un numero di imprese in linea con il benchmark. L'unica variabile che al contrario spinge verso l'alto

l'intervallo dello standard di Caserta è la quota di imprese attive. Questa variabile ha effetto negativo sui dipendenti (come la popolazione), ovvero più bassa è più dipendenti necessario. La spinta verso l'alto non compensa tuttavia l'effetto verso il basso delle altre variabili. Ecco quindi perché l'intervallo di Caserta si posiziona nella parte inferiore dell'intervallo benchmark.

Queste considerazioni restituiscono a Caserta un set informativo sul comportamento di sedi "simili" e spiegano per quale motivo Caserta si trova con una dotazione standard "suggerita" più bassa rispetto ai suoi "simili".

Un'informazione diversa viene invece restituita alla sede di Reggio Calabria, la quale presenta una dotazione di fatto superiore alla dotazione standard "suggerita". Essa infatti ha una dotazione di fatto di poco più di 5 dipendenti per 10.000 abitanti, l'intervallo "suggerito" prevede invece un limite superiore pari a 4,5 dipendenti (sempre per 10.000 abitanti). Rispetto al benchmark l'intervallo di Reggio Calabria si situa poi nella parte centrale, suggerendo che unità "simili" hanno in alcuni casi una dotazione suggerita più bassa e in altri casi una dotazione suggerita più alta. La presenza di un numero di contribuenti superiori al proprio benchmark non è tale da compensare l'effetto di riduzione sull'intervallo standard degli altri driver.

Queste considerazioni risultano d'ausilio a Reggio Calabria nella definizione del proprio fabbisogno, in quanto il modello "suggerisce" che la dotazione

di fatto dovrebbe essere più bassa, spiegando inoltre per quale motivo Reggio Calabria si trova con una dotazione standard “suggerita” più bassa.

Una condizione analoga, seppur più estrema, si osserva per la sede di Salerno o simmetricamente per la sede di Lecce, la quale invece presenta una dotazione di fatto ben sotto lo standard “suggerito”.

Questi ultimi esempi permettono poi di mettere in luce uno degli aspetti fondamentali della metodologia, ovvero la possibilità di visualizzare accanto al fabbisogno standard “suggerito” anche le sue determinanti. Ciò consente all’utente/osservatore di contestualizzare il “suggerimento” ed eventualmente di rivedere la propria dotazione di fatto in coerenza con quanto “suggerito” o di individuare un fabbisogno in linea con la propria dotazione di fatto, sia essa più bassa o più alta rispetto allo standard suggerito e al benchmark di riferimento.

In questi casi, la scelta di adottare uno standard “non in linea” con quanto “suggerito” può essere legata al fatto che tra gli elementi caratterizzanti il modello non compare una specificità dell’unità territoriale e che rende lo standard “suggerito” non coerente.

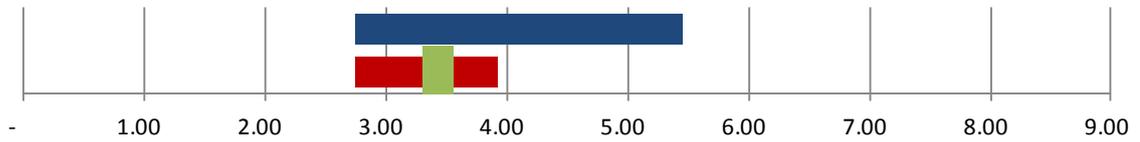
Questa opzione evidenzia un altro aspetto peculiare dell’adattamento della metodologia al contesto italiano. Il modello non costituisce una “rigida” regola bensì uno strumento ad uso delle singole amministrazioni e del Dipartimento della Funzione Pubblica. Esso apre la strada al confronto e al colloquio tra l’amministrazione e il dipartimento, in materia di monitoraggio e supporto nella definizione dello standard.

Ciò a tal punto che le specificità non considerate potranno essere raccolte e, in fase di affinamento della metodologia, essere incluse nel modello stesso, portando ad un perfezionamento dello strumento.

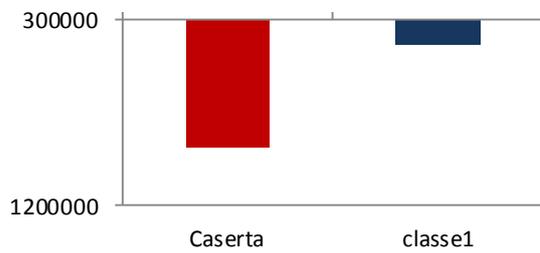
Figura 4.6 : Esempificazione delle modalità di rappresentazione del fabbisogno

Sede di Caserta - medie dimensioni e bassi contribuenti

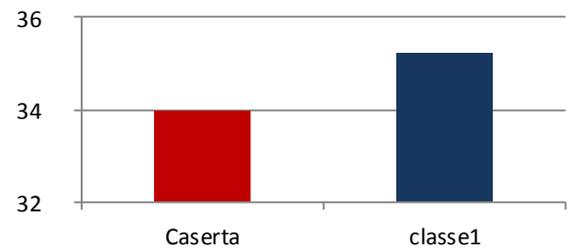
Dipendenti per 10.000 abitanti



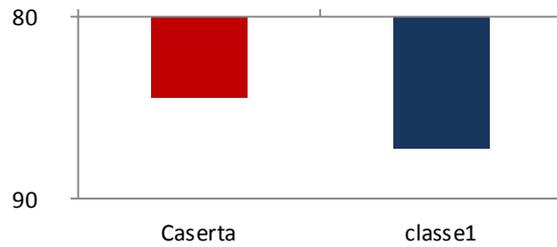
Popolazione



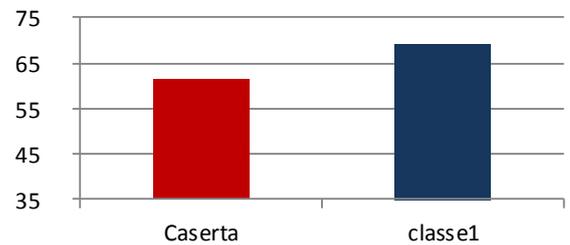
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

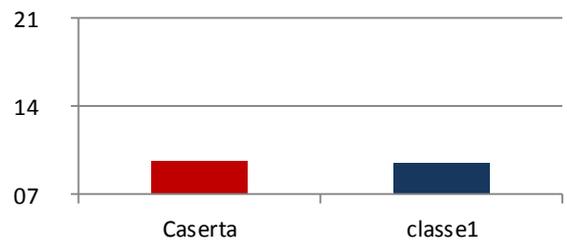


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

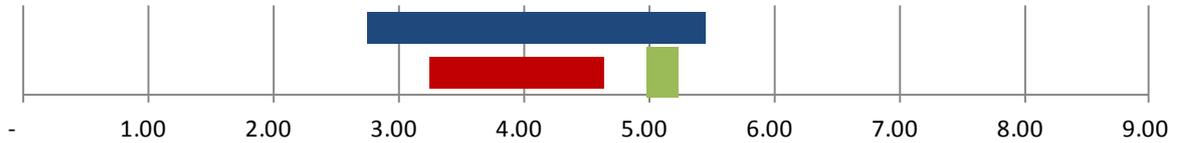
Imprese, per 100 abitanti



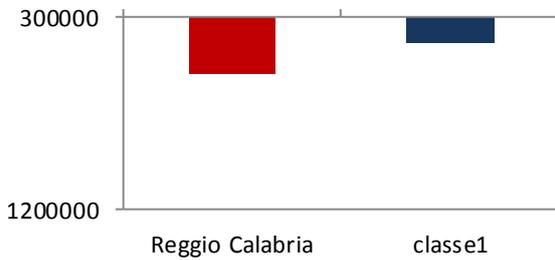
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Reggio Calabria - medie dimensioni e bassi contribuenti

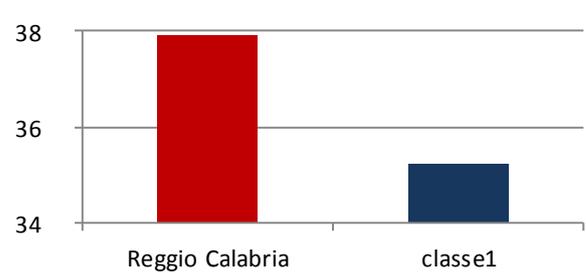
Dipendenti per 10.000 abitanti



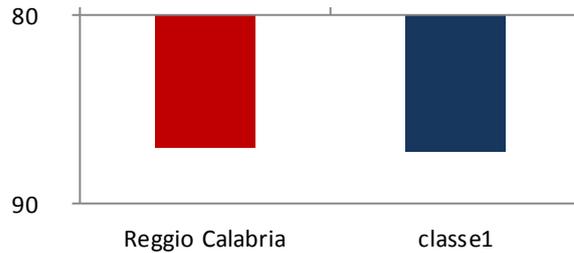
Popolazione



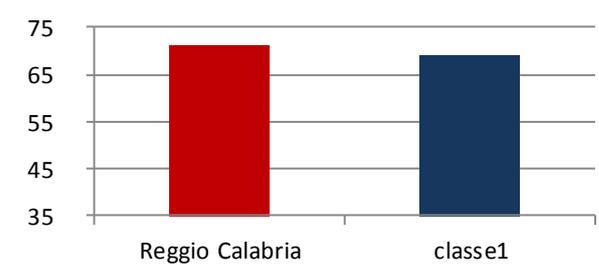
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

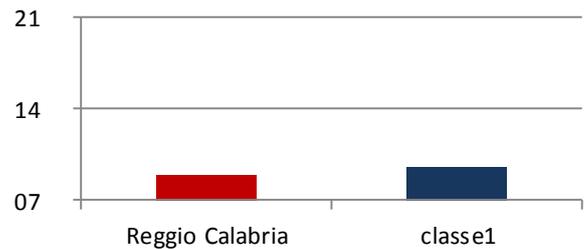


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

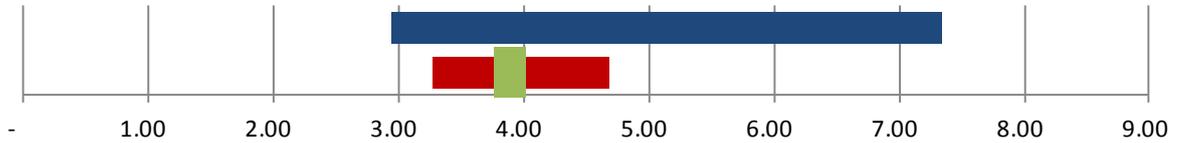
Imprese, per 100 abitanti



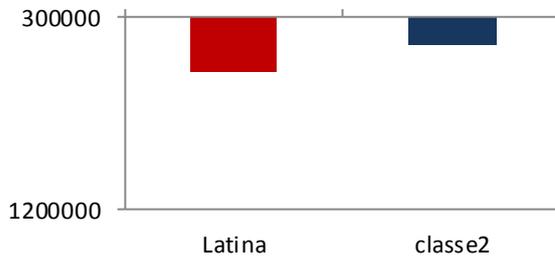
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Latina - medie dimensioni e medi contribuenti

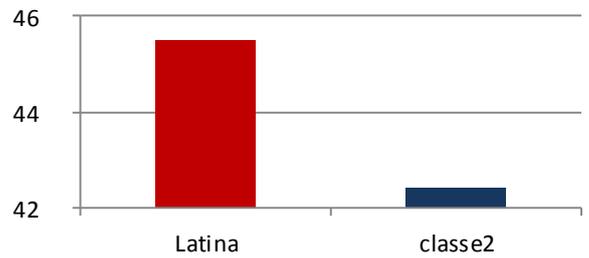
Dipendenti per 10.000 abitanti



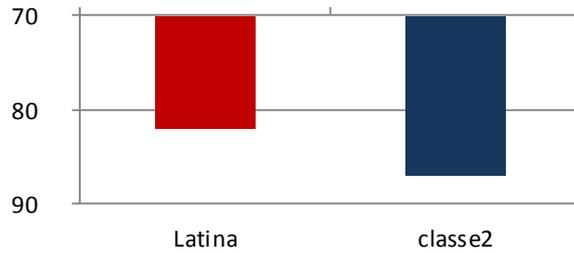
Popolazione



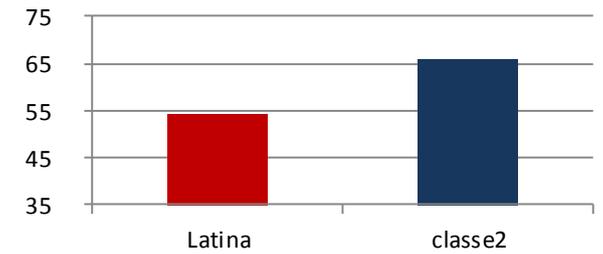
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

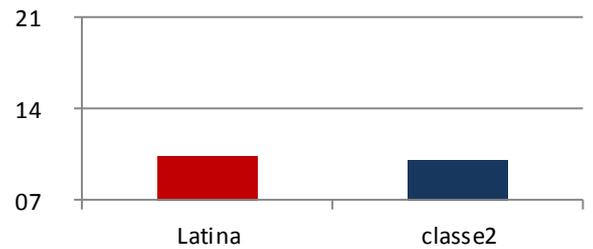


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

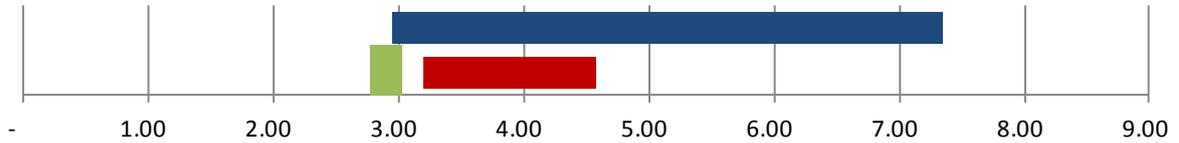
Imprese, per 100 abitanti



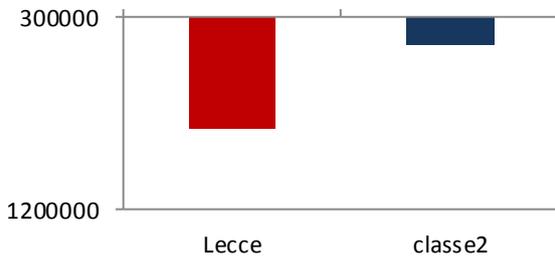
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Lecce - medie dimensioni e medi contribuenti

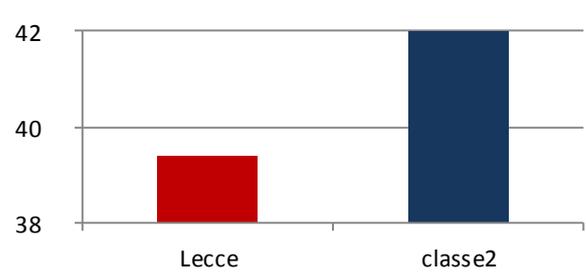
Dipendenti per 10.000 abitanti



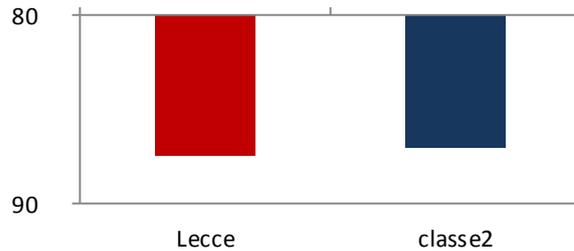
Popolazione



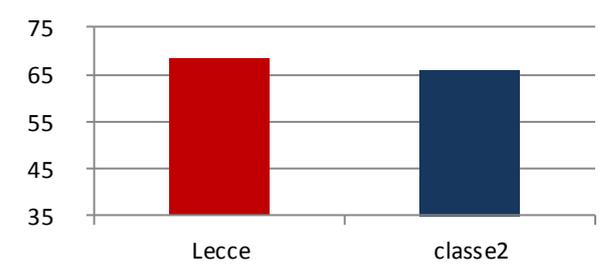
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

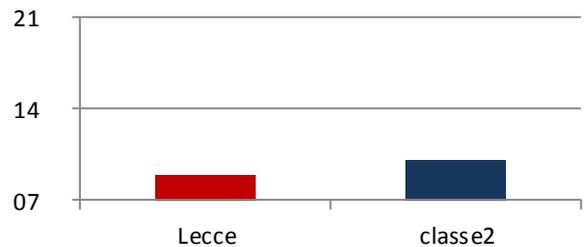


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

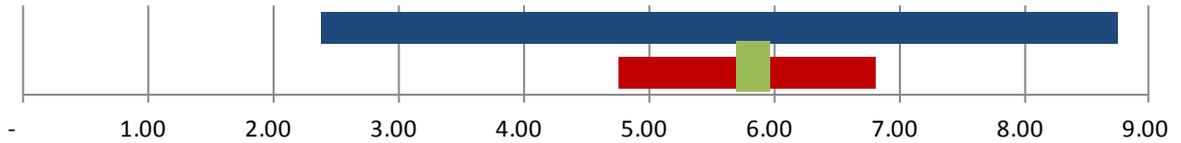
Imprese, per 100 abitanti



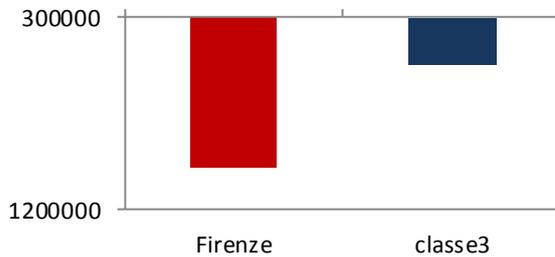
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Firenze - medie dimensioni, alti contribuenti e basse ditte individuali

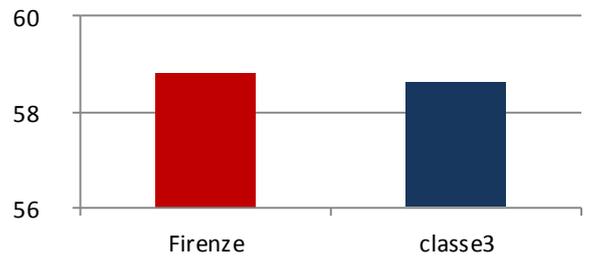
Dipendenti per 10.000 abitanti



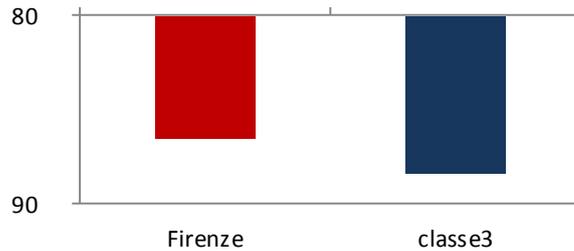
Popolazione



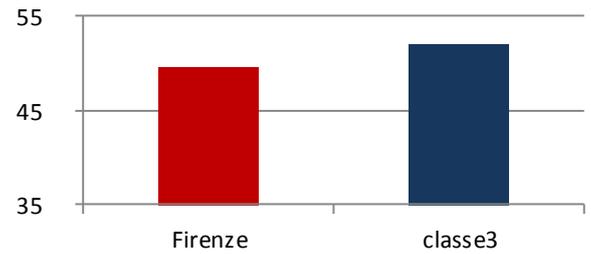
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

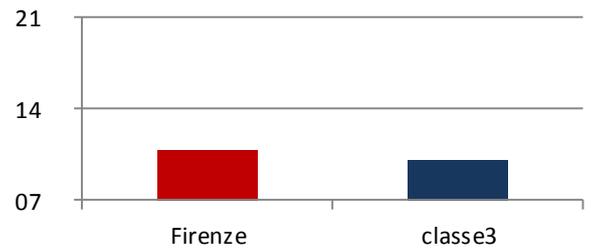


Altre caratteristiche

Direzione regionale	Sì	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

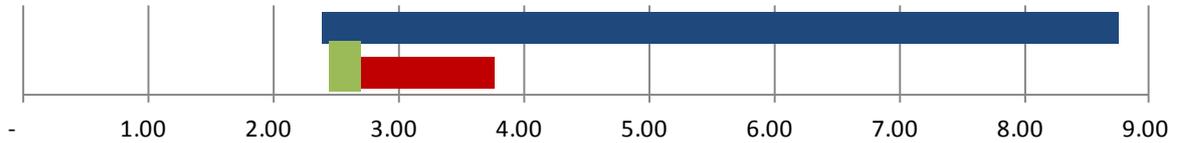
Imprese, per 100 abitanti



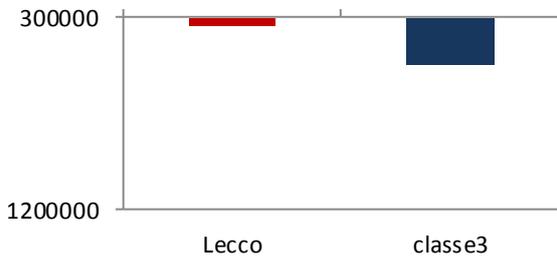
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Lecco - medie dimensioni, alti contribuenti e basse ditte individuali

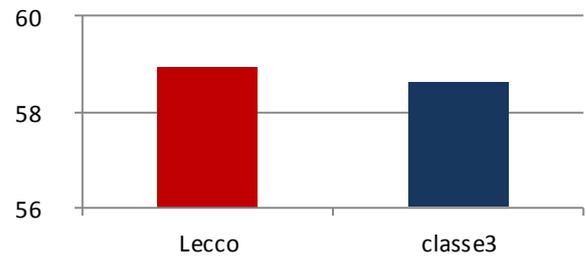
Dipendenti per 10.000 abitanti



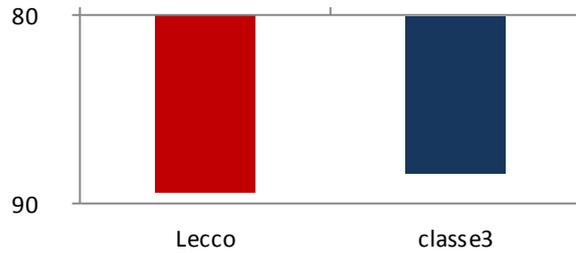
Popolazione



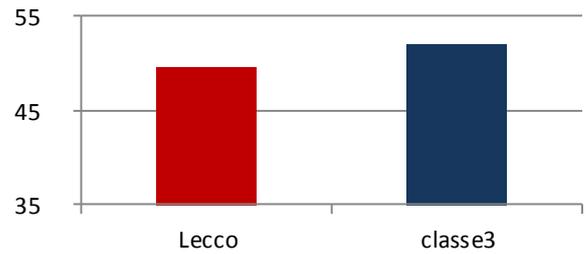
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

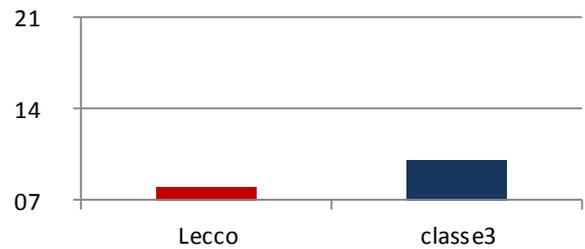


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

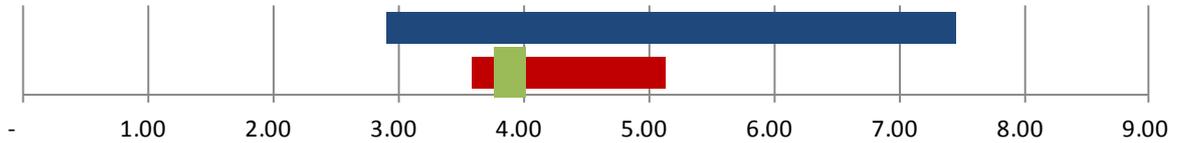
Imprese, per 100 abitanti



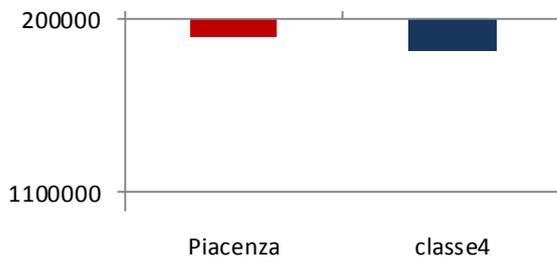
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Piacenza - medie dimensioni, alti contribuenti e alte ditte individuali

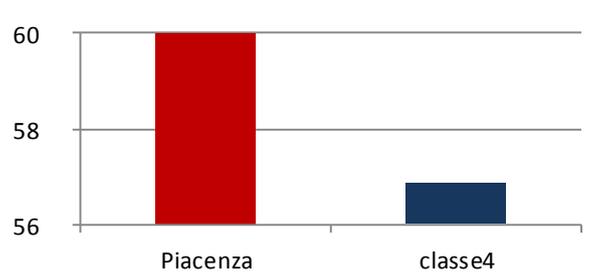
Dipendenti per 10.000 abitanti



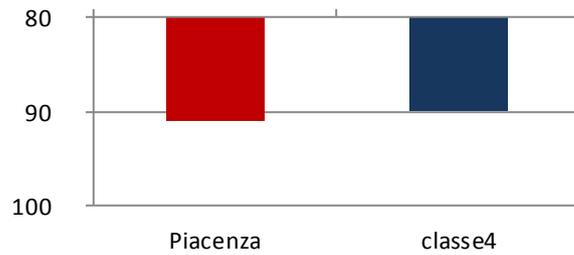
Popolazione



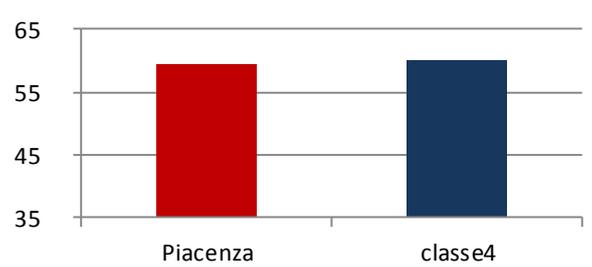
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

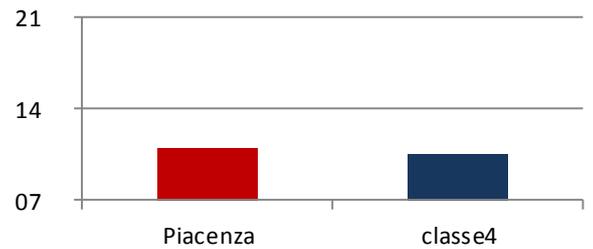


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

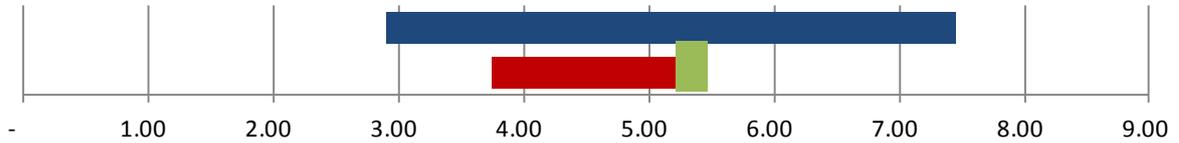
Imprese, per 100 abitanti



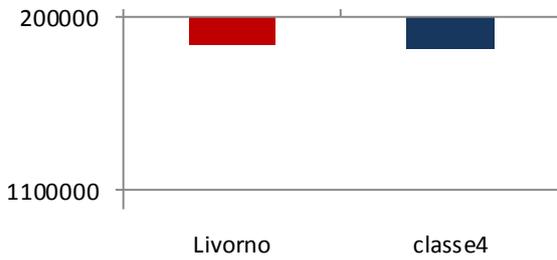
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Livorno - medie dimensioni, alti contribuenti e alte ditte individuali

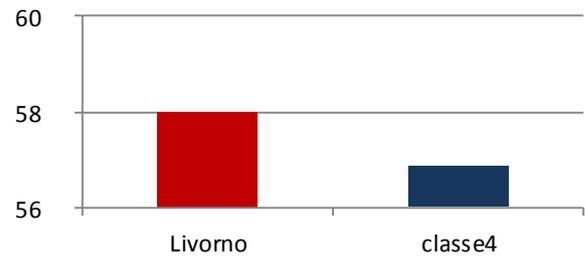
Dipendenti per 10.000 abitanti



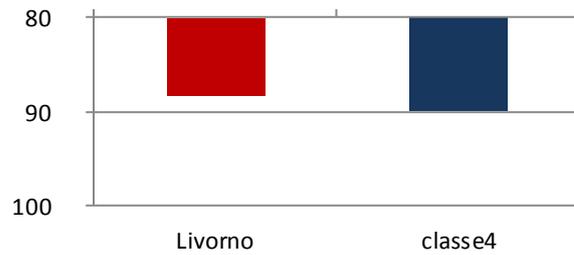
Popolazione



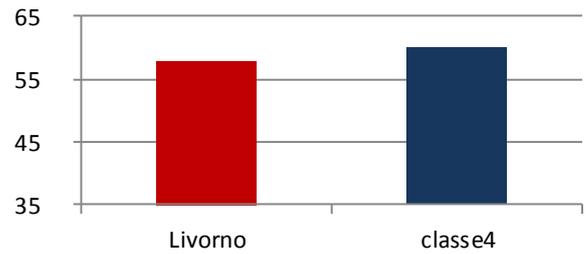
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

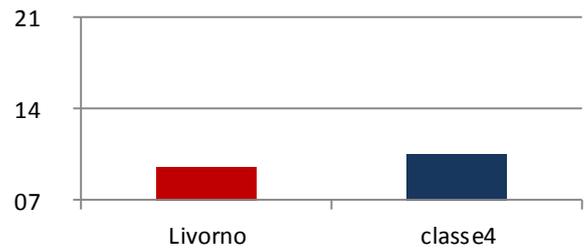


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

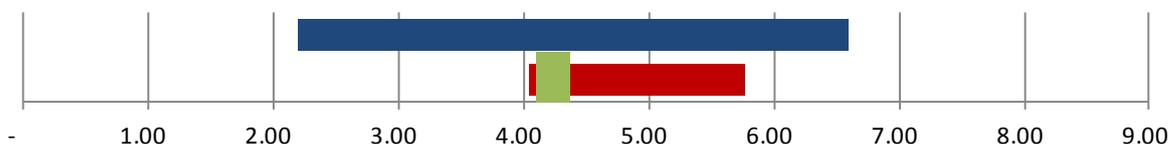
Imprese, per 100 abitanti



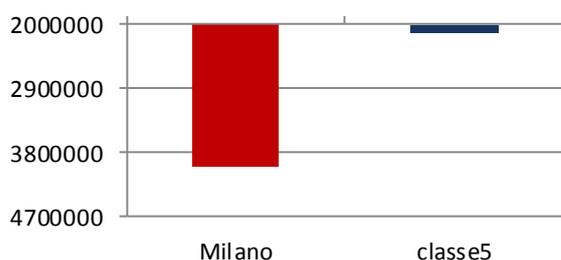
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Milano - grandi dimensioni

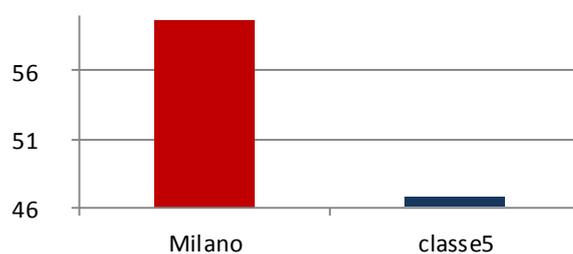
Dipendenti per 10.000 abitanti



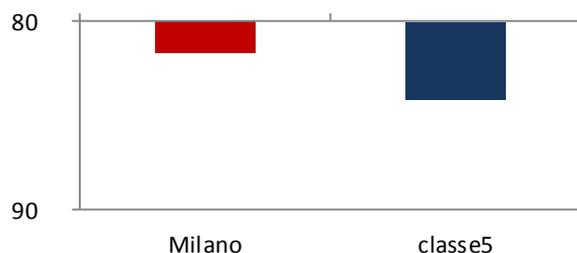
Popolazione



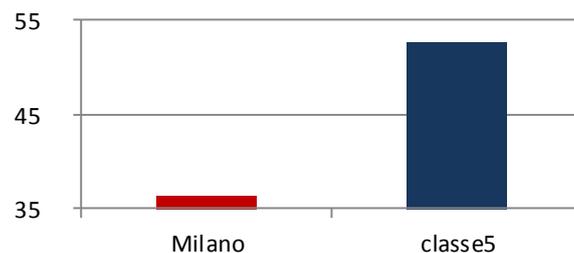
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

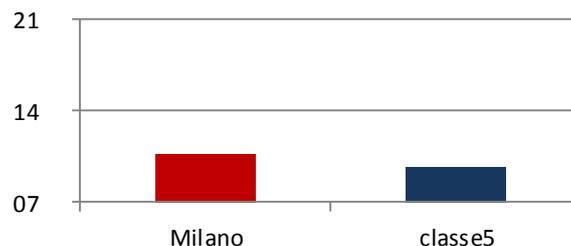


Altre caratteristiche

Direzione regionale	Sì	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

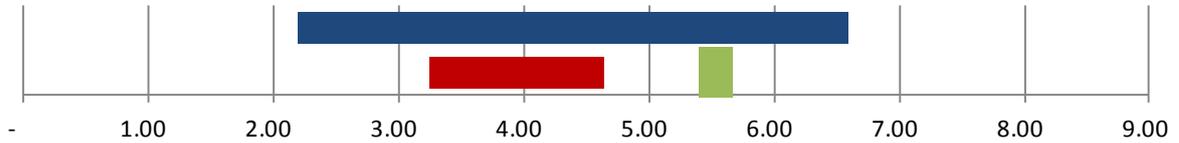
Imprese, per 100 abitanti



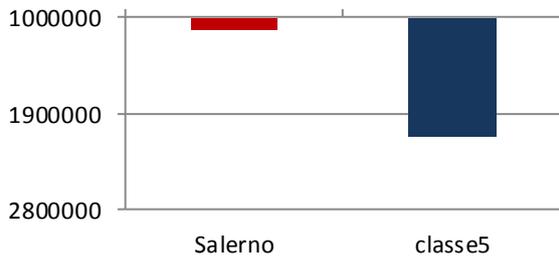
Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Sede di Salerno - grandi dimensioni

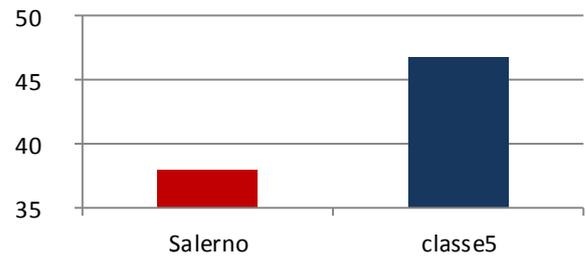
Dipendenti per 10.000 abitanti



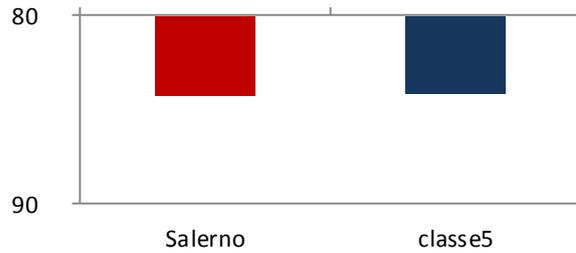
Popolazione



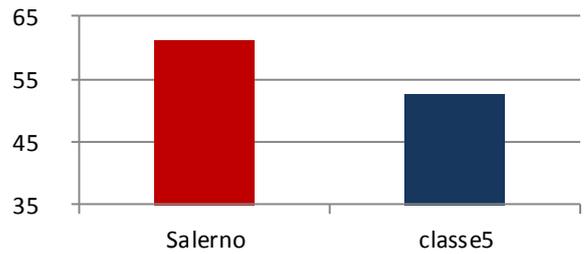
Contribuenti, per 100 abitanti



Quota di imprese attive su imprese registrate



Ditte individuali, quota su imprese registrate

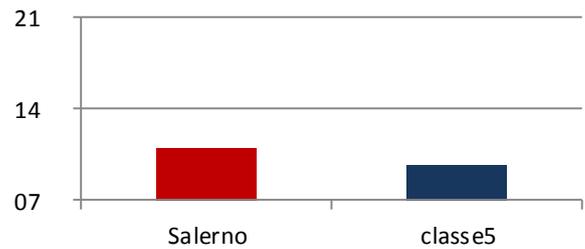


Altre caratteristiche

Direzione regionale	NO	+
Centro Operativo	NO	+
Centro Multicanale	NO	-

- Unità territoriale - effettivo
- Unità territoriale - standard
- Benchmark - standard

Imprese, per 100 abitanti



Nella rappresentazione grafica è associata una escursione maggiore alle caratteristiche esplicative con un più alto peso nella definizione dello standard

Bibliografia

- AA.VV. (2016), "Capacità fiscali e fabbisogni standard : la nuova perequazione comunale per il 2017", *Studi e Ricerche*, IFEL Fondazione ANCI.
- AA.VV. (2016), "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni", SOSE.
- AA.VV. (2015), "Il dimensionamento degli operatori dei Centri per l'Impiego per la gestione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al D.lgs 150/2015. Una prima ipotesi", Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- AA.VV. (2012), "Misurazioni di efficienza e sistemi premianti del personale nella Amministrazioni Pubbliche", mimeo, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- AA.VV. (2012), "Nota tecnica sulla metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard della Polizia Locale", a cura di IFEL, in corso di pubblicazione.
- AA.VV. (2008), "La stima dei fabbisogni standard per la funzione di Asilo Nido", in: *Economia e Finanza Locale*, Rapporto IFEL 2008, cap. 4.
- AA.VV. (2009), "La stima dei fabbisogni standard per le Amministrazioni comunali", in: *Economia e Finanza Locale*, Rapporto IFEL 2009, cap. 2.
- Agasisti T. (2016), "Tecniche di analisi dell'efficienza per la stima dei fabbisogni della PA: metodologia ed esempi dai settori universitario e degli enti locali", *presentazione tenuta al Convegno ARAN sui fabbisogni di personale nella P.A.*
- Agasisti T. e Ricca L.(2016), "Comparing the Efficiency of Italian Public and Private Universities (2007-2011): An Empirical Analysis", Working Paper, Italian economic Journal, Volume 2, Issue 1
- Agasisti T. e Griffini M. (2015), "The Public Sector Efficiency in Italy: the case of Lombardy Municipalities in the Provision of the Essential Public Services", *Working paper, Siep.*

- Akerlof G.A., Kranton R.E, (2005), "Identity and the Economics of Organizations", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, no. 1. pp. 932.
- Alesina et Al (1999) "Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy", *IMF Working Paper*.
- Atkinson T. (2005), "Atkinson Review: Final Report, Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts", *London: Palgrave McMillan*
- Barabaschi N., Parlato S., Peiti C. e Vignocchi C. (2014) "Estimate of standard expenditure needs. The example of the Register Office"; *Rivista italiana degli economisti*
- Barabaschi N, Gasparrini S. e Vignocchi C (2011) "Misurare l'efficienza della p.a.: l'applicazione di un metodo e le sue ricadute sulle politiche del personale", in: *RU Risorse umane nella pubblica amministrazione*, n. 2, pp.17-56.
- Barbieri G., Catalano G., D'Alfonso T. e Petretto A. (2012), "Il modello MIUR-Scuola per la distribuzione dell'organico docente tra le regioni", Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca".
- Besley T., Ghatak M. (2003), "Incentives, Choice and Accountability in the provision of Public Services", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, no. 2, pp. 235-249.
- Boetti L., Piacenza M., Turati G. (2011), "La valutazione dell'efficienza globale dell'attività dei governi locali", *L'industria*, a. XXXII, n. 1, pagg. 37-68.
- Brunello G., F. Porcelli, M.Stradiotto, (2015), "I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1:1-38.
- Burgess S. and Ratto M., (2003), "The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, no. 2.
- Dahlberg M. and E. Johansson, (1998), "The revenues expenditures nexus: panel data evidence from Swedish municipalities", *Applied Economics*, 30, 1379-1386.

- De Borger B., Kerstens K. (1996), "Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches", *Regional Science and Urban Economics*, 26, 2, pp. 145-170.
- DiezTicio A., Mancebon M. (2002), "The Efficiency of Spanish Police Service: An Application of the Multiactivity DEA Model", *Applied Economics*, 34, 3, pp. 351-362
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2016), "Valutazione della Performance. Piattaforma WEB di benchmarking".
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2012), "Valutazione della Performance. Reference Book".
- Dipartimento della Funzione Pubblica e ARAN (2012), "Misurazioni di efficienza e sistemi premianti del personale nelle amministrazioni pubbliche".
- Dipartimento della Funzione Pubblica e ARAN, (2009), "Gestione delle risorse umane ed efficienza del lavoro pubblico", *mimeo*.
- Dipartimento della Funzione Pubblica e ARAN (2007) "Gestione delle risorse umane e miglioramenti di produttività negli enti locali dell'area Obiettivo I".
- Dipartimento della Funzione Pubblica, (2003), "Benessere Organizzativo," Rubbettino Editore.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, (2006), "Misurare per decidere", Rubbettino Editore.
- Dutta Prajit K. (1999), "Strategies and Games: Theory and Practice", *MIT Press*
- Enrichens F. (2016), "Linee guida di indirizzo e criteri operativi per la strutturazione e il dimensionamento dei servizi di emergenza e urgenza", *presentazione tenuta al Convegno ARAN sui fabbisogni di personale nella P.A.*
- Festré A., Garrouste P. (1998), "Motivation, incentives and performance in the public sector", *mimeo*, 1998
- Formez (2012), "Definizione del sistema di misurazione e Valutazione della Performance Organizzativa. Principi e criteri".

- García Sánchez I. (2006), "Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services", *Review of Policy Research*, 23, 2, pp. 355-371
- Goldstein H., and Spiegelhalter D.J., (1996), "Leagues Tables and Their Limitations: Statistical Issues in Comparisons of Institutional Performance", *Journal of Royal Statistical Society, Series A*, 159, pp. 385-443.
- Irano A. (2016) "Il Piano di Gestione Attuativa. Un metodo per programmare, pianificare e gestire obiettivi e attività dei Centri per l'Impiego – Metodi e modelli per l'analisi e la quantificazione dei fabbisogni di personale", *presentazione tenuta al Convegno ARAN sui fabbisogni di personale nella P.A.*
- Kennedy P. (1983), "Logarithmic Dependent Variables and Prediction Bias", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.
- Ladd H. F., Reschovsky A. e Yinger J. (1991), "Measuring The Fiscal Condition of Cities in Minnesota", *Minnesota Legislative Commission on Planning and Fiscal Policy*, Final Report.
- Lazear E.P., Shaw K.L. (2007), "Personnel Economics: the Economist's View of Human Resources", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.21, No.4.
- Lucifora C., Origo F. (2012), "Performance Related Pay and Firm Productivity: New Evidence from a Quasi-Natural Experiment in Italy", *IZA, Discussion Paper No.6483*, 2012
- Mastrogiuseppe P. e C. Vignocchi, (2012) "Una proposta metodologica per l'analisi dei fabbisogni di personale delle pubbliche amministrazioni", *Collana Occasional Paper, ARAN*.
- Mastrogiuseppe P. e C. Vignocchi, (2012) "Misurazione della performance e fabbisogni standard: un connubio che può funzionare", in: *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, vol. XV, n.3-4, maggio-agosto 2012, pp.1043-1055*.
- Milgrom P. and Roberts J. (1992), "Economics, Organization and Management", Prentice –Hall New Jersey

- Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M. (2002), "The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success". *London: Financial Times Prentice Hall*.
- Petretto A. (2016), "Fabbisogni standard e ed efficienza della P.A. Il caso della distribuzione del personale docente nella scuola", *presentazione tenuta al Convegno ARAN sui fabbisogni di personale nella P.A.*
- Pindyck R.S., Rubinfeld D.L. (2006), *Microeconomia*, Zanichelli.
- Propper C. (2012), "Competition, incentives and the English NHS", *Health Economics*, 21(1),
- Ragioneria Generale dello Stato, (2012) "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato", *Ministero dell'Economia e delle Finanze*.
- Reschovsky A, (2007) *Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, DC: World Bank
- Rizzi D. e Zanette M., (2010), "Stima della spesa fondamentale standard dei comuni italiani", *WorkingPaper SIEP*, n. 641.
- RoseAckerman, S. (1986), "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives", *Journal of Law, Economics and Organisation*, 2 (1), pp. 13160.
- Safran D., Rogers W., Tarlov A., Inui T., Taira D., Montgomery J., Ware J., Slavin C. (2000)," Organizational and Financial Characteristics of Health Plans. Are They Related to Primary Care Performance?", *Archive of Internal Medicine*, 160.
- Simpson H. (2009), "Productivity in public services", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, No 2, pp. 250-276
- Sun K., Henderson D., Daniel J. and Kumbhakar, Subal C. (2010) "Biases in approximating log production" MPRA
- Sutton M., McLean G. (2006), *Determinants of primary medical care quality measured under the new UK contract: cross sectional study*, *British Medical Journal*, No.332.

- Vignocchi C., Peiti C. (2017) "Riorientare il governo del personale: i fabbisogni standard" in: Carlo Dell'Aringa, Giuseppe Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Arel-il Mulino
- Vignocchi C., (2015), "Strumenti di misurazione della produttività e dell'efficienza nelle pubbliche amministrazioni", in: C. Dell'Aringa e G. Della Rocca (a cura di), *L'eccellenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Valutare oltre gli adempimenti formali*, Arel Monografie.
- Vignocchi C.,(2014), "I fabbisogni standard nell'esperienza dei Comuni", in: *Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, n.4/5, pp.58-65.
- Vignocchi C (2011), "Spesa di personale PA: Un quadriennio di stretto digiuno", in: *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n.6, 2011, pp.1043-1055.
- Vignocchi C.,(2011), "Spesa di personale PA: un quadriennio di stretto digiuno", in: *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, vol. XIV, n.6, novembre dicembre, pp.1043-1055.
- Worthington A. (2000), "Cost Efficiency in Australian Local Government: A Comparative Analysis of Mathematical Programming and Econometric Approaches", *Financial Accounting & Management*, 16, 3, pp. 267-424.
- Worthington A., Dollery B. (2001), "Measuring Efficiency in Local Government: An Analysis of New South Wales Municipalities Domestic Waste Management Function", *Policy Studies Journal*, 29, 2, pp. 232-249.