



COMUNE DI PISA

COMUNE DI PISA  
PIANO STRUTTURALE  
b4.Indagine sui tempi.  
23 dicembre 1997

*Scarf*

# Piano Strutturale

REGIONE TOSCANA  
VISTI NELLA CONFERENZA DEI SERVIZI

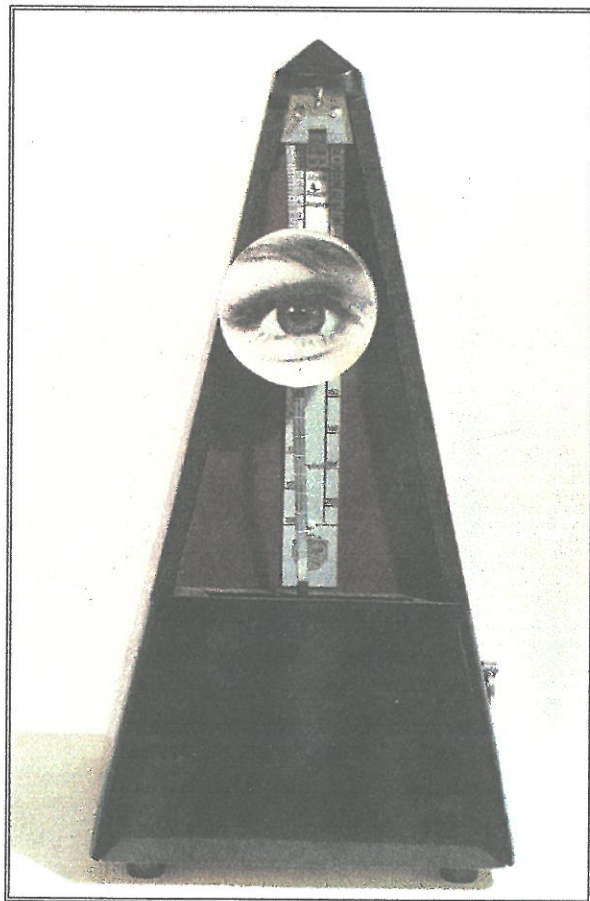
DEL 23 DIC. 1997

## INDAGINE SUI TEMPI

Il Responsabile Regionale del Procedimento

*Roberto*

Relazione tematica per la ricognizione delle attività svolte  
al fine del riequilibrio e della riorganizzazione dei tempi,  
degli orari e delle necessità di mobilità.



a cura di:  
SIMURG  
Nadia Caselgrandi

settembre 1997

## GRUPPO OPERATIVO

### *Coordinatore*

Riccardo Ciuti

### *Aspetti urbanistici*

Roberto Agostini, Gino Batini, Francesco Biondi, Cristiana Cristiani, Riccardo Davini, Alessandra Giuntini, Adalgisa Rubino, Adriana Sgolastra, Valeria Timpanidis

### *Aspetti geologici*

Lorenza Bianchi, Ilaria Nardi, Francesco Paolo Nicoletti

### *Cartografia digitale*

Francesco Biondi, Marina Bonfanti, Ilaria Nardi, Francesco Paolo Nicoletti, Paolo Sbrana

## CONSULENTI

### *Coordinamento e relazione generale*

Veziò De Lucia

### *Normativa*

Luigi Scano

### *Aspetti ambientali*

Dario Franchini, Orsola Bolognani, Cristina Pinazzi Daniele Verdesca (Ambiente Italia s.r.l.)

### *Fattibilità economica*

Vincenzo Bentivegna

### *Geologia, idraulica, idrogeologia*

Andrea Merla, coll. Marcello Ghigliotti

### *Analisi demografiche*

Marco Bottai, coll. Valeria Milani, coll. Moreno Toigo

### *Mobilità*

Massimo Ferrini (T.A.G.E.S. s.r.l.)

### *Contributi*

Francesco Martinelli, Mario Pasqualetti, Carlo Alberto Tomei, Maria Nicla Tragni

in copertina: Man Ray, *Motivo perpetuo* (1970), dall'originale del 1920 *Indestructible object*

COMUNE DI PISA  
PIANO STRUTTURALE  
b4.6. Proposte sperimentali di  
riorganizzazione degli orari degli  
uffici comunali.  
Pagine 18, 23 dicembre 1997

*R. C.*

**COMUNE DI PISA**

**PROGETTO**

**TEMPI E ORARI NELLA CITTA'**

**PROPOSTA DI PIANO DEGLI ORARI  
DEI SERVIZI COMUNALI**



**Nadia Caselgrandi Canova**

**Marzo 1995**

Sono grandi le trasformazioni che oggi coinvolgono le nostre realtà.

Trasformazioni non solo degli assetti ma, più complessivamente, dei modi di essere delle persone, i valori di riferimento, le forme di aggregazione e di socialità, il loro vivere il contesto urbano di riferimento.

Cambiano pertanto i flussi di circolazione, i modi d'uso dei luoghi, l'organizzazione delle attività.

Si accentua così l'interconnessione fra piani di razionalità urbana e gestione temporale; il territorio di riferimento e d'uso per le genti è sempre più ampio, i processi di mobilità e di gestione coinvolgono geografie sempre maggiori obbligando a riflessioni in territori più ampi rispetto al passato.

Diviene pertanto indispensabile rivedere e ripensare i servizi erogati, coglierne le interconnessioni e le relazioni sia con altri servizi sia con altri ambiti territoriali.

Nuove e meno nuove leggi nazionali e regionali a questo si orientano parlando di orari di servizi ma, più

complessivamente, di accesso e migliore fruibilità degli stessi, di diritto di cittadinanza per l'utenza

(L. 241/90 - L. 142/90 - D.L. 29/93 - L.R. 62/93 - Direttiva sull'erogazione dei servizi pubblici del 27/1/94).

Il progetto di revisione degli orari dei servizi del Comune di Pisa a questo si ispira inserendosi pienamente all'interno del piano dei tempi e degli orari che lo stesso Comune ha elaborato e presentato alla Regione Toscana nell'ambito della Legge n.62/93.

## **ITER ORGANIZZATIVO DEL PIANO**

La definizione del progetto in ogni sua fase ed articolazione comporta, preliminarmente, la strutturazione di un gruppo di lavoro al fine del raggiungimento degli obiettivi definiti.

Si propone che il gruppo sia composto da:

- Nadia Caselgrandi, consulente del progetto,
  - dal Dirigente a cui afferisce istituzionalmente il progetto stesso,
  - da un Dirigente/Funziionario del Settore personale,
  - da un Dirigente/Funziionario che abbia una visione di insieme della "macchina comunale",
  - da un Dirigente/Funziionario del Settore Organizzazione.
- L'Assessore Gorini che ha la delega istituzionale al progetto "Tempi e orari nella città " è invitato permanente ai lavori del gruppo, indirizza e verifica la programmazione del lavoro.

Si propone inoltre che il gruppo di lavoro possa essere affiancato nel proprio lavoro da un dipendente con competenze informatiche per l'elaborazione delle tabelle relative agli orari di ogni unità operativa e da un collaboratore di segreteria.

## PIANIFICAZIONE DI SOSTEGNO

Si propone oggi la costruzione di un Piano che per la sua prossima definizione, deve prevedere passaggi istituzionali, atti, coinvolgimenti.

Di seguito se ne disegna una scansione **procedurale** quella temporale è da concordarsi.

SOGGETTO	OBIETTIVO
Gruppo e Assessore	- definizione e assunzione degli obiettivi del piano
Giunta Comunale	- condivisione delle linee a base del Piano
↳ Consulente/gruppo	- interviste ai Dirigenti per conoscere problemi, vincoli, opportunità relative al proprio settore di appartenenza
↳ Gruppo di lavoro	- <u>elaborazione del piano</u> ?
Gruppo e Assessore	- <u>verifica del piano ed evidenziazione delle problematiche che da esso emergono</u>
Giunta comunale	- condivisione obiettivi del piano
Gruppo di lavoro - OO.SS.	- presentazione delle linee guida del Piano
Gruppo di lavoro	- incontro con tutti i Dirigenti e/o responsabili di settore per condividere le linee strategiche che guidano il Piano
Gruppo di lavoro	- incontro con i singoli Dirigenti e/o responsabili di settore per presentare l'ipotesi di orario per i loro servizi

Gruppo di lavoro	- sistematizzazione della proposta
Gruppo di lavoro e Assessore	- verifica del Piano ed evidenziazione delle conseguenze gestionali
Gruppo di lavoro e Assessore	- analisi delle problematiche emerse - eventuali correttivi da porre in essere - verifica degli strumenti comunicativi interni (per i dipendenti), esterni (per gli utenti) - definizione dei tempi di realizzazione della sperimentazione - attivazione degli strumenti di monitoraggio - informazione alla Giunta ed ai dirigenti
Giunta Comunale	- assunzione del Piano e delle conseguenze gestionali
incontri con - O.O.S.S. -Dirigenti -Dipendenti comunali	- condivisione progetto, obiettivi, tempi (attraverso un momento di informativa a carattere seminariale)
Assessore - delegazione trattante:	accordo su quanto del piano è di competenza sindacale
Consiglio Comunale	- presentazione Piano e sperimentazione
<b>INIZIO SPERIMENTAZIONE</b>	- campagna di comunicazione, - attivazione strumenti di monitoraggio - definizione momenti di verifica (intermedi e finali)

## **NOTE AL PIANO**

**1) Linguaggio di rappresentazione del piano proposto**

**2) Significato delle azioni pianificate ed analisi degli obiettivi**



## **1) Linguaggio di rappresentazione del piano proposto**

Generalmente si ricorre alla elaborazione di un piano quando si prova la necessità di passare da una situazione, l' attuale, ad un'altra situazione, quella desiderata.

Un qualunque discorso relativo al "cosa deve fare " un ben definito piano, quali sono i suoi obiettivi, è possibile solo se si è in grado di descrivere (rappresentare) le situazioni che costituiscono il prima ed il dopo della trasformazione pianificata.

Un piano è anche una organizzazione temporale di azioni che devono essere svolte per conseguire certi obiettivi.

Un piano, secondo l'accezione proposta, può essere descritto solo mediante un linguaggio procedurale.

Il linguaggio del "come fare" deve essere in grado di rappresentare le azioni del piano ed i flussi del controllo dello stesso.

L'oggetto del piano in discorso è il Comune di PISA visto come sistema erogatore di servizi e quindi rappresentabile, in prima istanza, come insieme di servizi e/o uffici.

L'insieme dei servizi e/o uffici e/o unità operative del Comune è organizzato secondo il seguente criterio classificativo:

- l'insieme è costituito da sottoinsiemi (Aggregazioni)
- ogni aggregazione è costituita da sottoinsiemi (Settori)
- gli elementi dei vari settori sono i Servizi e/o Uffici e/o Unità operative

Questo criterio classificativo trova riscontro nella organizzazione strutturale della base dati che è usata per rappresentare gli elementi descrittivi, la situazione attuale e quella desiderata / desiderabile.

Il sistema di rappresentazione (del Piano) adottato si presta sia ad una lettura definizionale, e quindi applicabile al "cosa deve fare" sia ad una lettura procedurale, e pertanto ad una descrizione del "come fare".

Ad ogni singolo ufficio e/o servizio e/o unità operativa sono dedicate due unità di registrazione (una riga di schedone ed una scheda individuale).

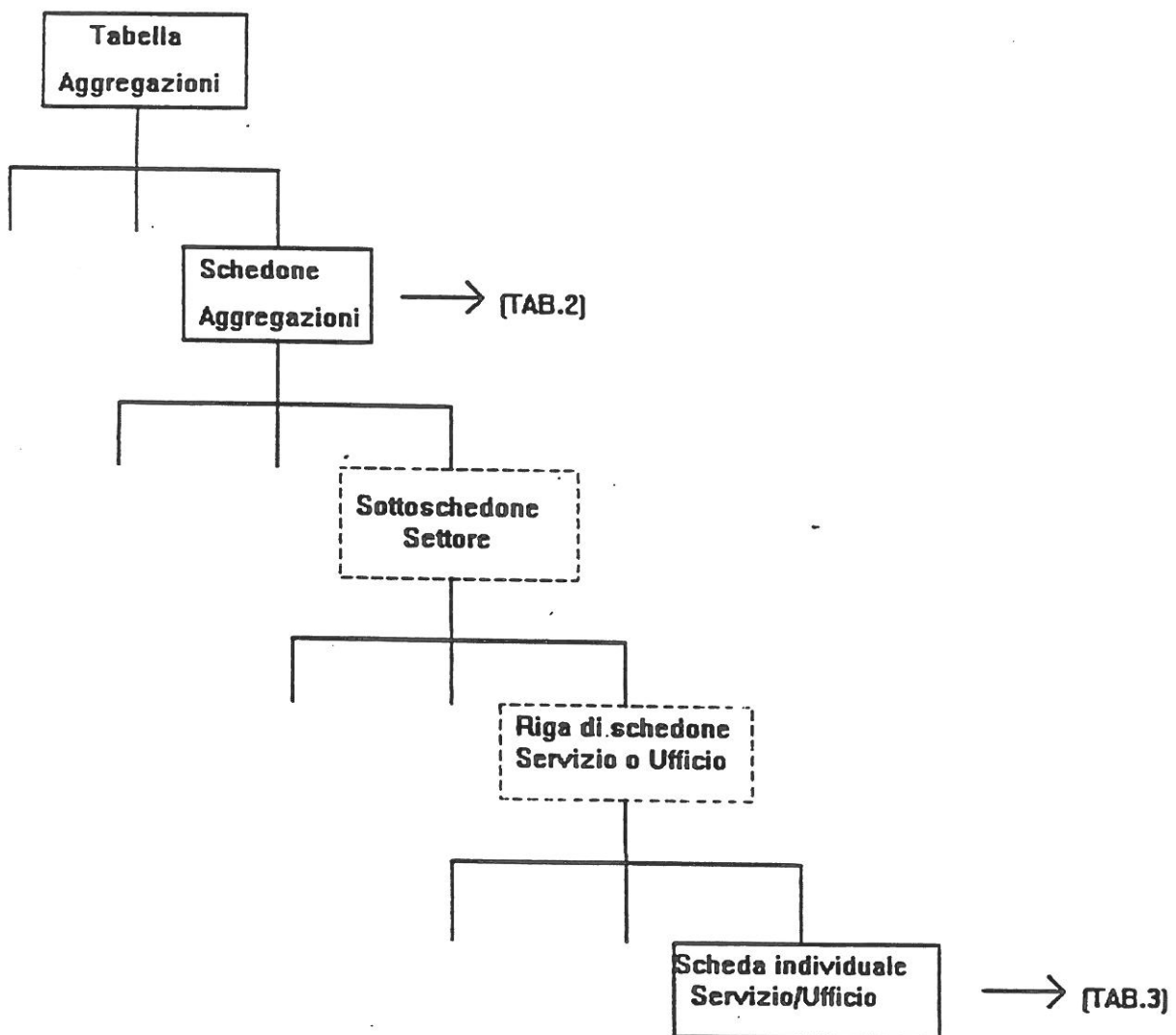
In queste due unità, quando lette in chiave descrittiva, è rappresentata una componente elementare della situazione attuale e della situazione proposta.

Infatti nello schedone sono presenti le colonne "ore settimanali attuali" e "ore settimanali proposte", nella scheda individuale è descritto l'orario attuale e quello proposto.

La scheda individuale può essere letta in chiave procedurale (azioni pianificate). Per esempio "aprire lo sportello alle ore ...".

Fortemente procedurali saranno anche le annotazioni presenti su talune schede individuali, annotazioni relative ad azioni sulle caratteristiche del tempo di servizio.




## ORGANIZZAZIONE STRUTTURALE DELLA BASE DATI





## LEGENDA SIMBOLOGIE GRAFICHE

### SCHEDA SERVIZIO/UFFICIO

-  PROPOSTA ORARIO DI SERVIZIO /
-  PROPOSTA ORARIO AL PUBBLICO /
-  ATTUALE ORARIO AL PUBBLICO /

### ORGANIZZAZIONE DELLA SCHEDA

SETTORE.....

Servizio/Ufficio.....- Proposta di apertura al pubblico: h.....

#### TRADUZIONE GRAFICA GIORNALIERA E SETTIMANALE DEGLI ORARI:

- di servizio (proposti)
- al pubblico (proposti)
- al pubblico (attuali)

Note:

Azioni sulle caratteristiche del tempo di servizio

## **2) Significato delle azioni programmate ed analisi degli obiettivi prioritari**

Il significato operativo del piano (cosa si ottiene attuandolo) è espresso dalla lettura in chiave descrittiva della situazione proposta. Se il piano viene attuato gli sportelli al pubblico sono aperti secondo gli orari proposti e le modalità definite.

Questo è quanto fa il piano.

Ben diverso è il significato che ha per il cittadino l'attuazione del Piano.

Questo significato è rilevabile mediante proprietà (desiderata) che non sono presenti nella situazione attuale.

Nel caso del Piano in discorso, le principali proprietà caratterizzanti la situazione proposta sono:

- A. Omogeneità degli orari di apertura al pubblico
- B. Ampio orario di apertura al pubblico
- C. Orari ad hoc per servizi particolari, non strettamente di sportello
- D. Accessibilità e fruibilità dei servizi
- E. Si muove la pratica, non si muove il cittadino
- F. Anche l'operatore dei servizi è un cittadino
- G. Recepimento delle normative/direttive nazionali e reg.li in materia.

**Il principale obiettivo del Piano è quello di rendere attuato il passaggio ad una situazione caratterizzata da dette proprietà.**

**A. OMOGENEITA' DEGLI ORARI DI APERTURA AL PUBBLICO**

Attualmente il Comune di PISA propone 70 tipologie di orari di apertura al pubblico non considerati come elementi di un sistema. La loro omogenizzazione permette di raggiungere essenzialmente questi scopi:

- aiutare il cittadino/utente ad avere una chiara percezione della fruibilità degli uffici;
- agevolare l'utente nel percorso per il completamento di date prestazioni che prevedono il coinvolgimento di più di un servizio;
- permettere all'utente l'espletamento di più di una pratica con un unico spostamento
- rendere più funzionale l'operatività integrata dei servizi in rapporto alle richieste che a questi vengono avanzate;

L'orario di base, minimo, uguale per tutti, prevede questa tipologia di apertura "base", minima, comune a tutti gli uffici

**SCHEMA BASE**

	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
L	3 mattine di cui: lunedì - perchè giorno di inizio della settimana												
M	- perchè alcune attività sono chiuse sabato - perchè risponde alla necessità di molti cittadini che in questa giornata trovano la possibilità di accesso ai servizi senza doversi assentare dal lavoro												
M	un'altra mattinata scelta sulla base dei flussi e delle congestioni al fine di												
G	desincronizzare l'apertura degli uffici rispetto ad altre attività questa mattinata si prolungherà fino alle prime ore pomeridiane (ore 15 - 15,30) per poter permettere a chi opera nel terziario commerciale e non, dei												
V	servizi, di accedere agli uffici si propone un'apertura pomeridiana, spostata sul tardo pomeriggio (ore 16 -												
S	18,30) per permettere l'accesso a chi opera in attività produttive industriali e manifatturiere												

**APERTURA AL PUBBLICO: H. 17-19**

le ragioni di questa proposta:

- rispondere ad un'utenza sempre meno standardizzabile nei propri consumi temporali;
- offrire opzioni orarie che colgano i momenti di non lavoro dei fruitori dei servizi;
- garantire aperture sincroniche a soggetti o imprese che svolgono la propria attività anche in relazione a servizi erogati dal Comune;
- proporre equità nel diritto di accesso per una maggiore gamma di tipologie di utenti;
- incentivare l'uso della città in certi momenti a scapito di altri, favorendo la mobilità, il flusso e il passo, il decongestionamento in certi momenti di grande intensità di attività;
- lanciare un segnale di indirizzo per le prossime politiche di piano in materia di orari che il Comune intende promuovere nell'ambito dell'art. 36 - Legge 142/90.

## **B. AMPIO ORARIO DI APERTURA AL PUBBLICO**

L'ampliamento del nastro orario, anche se diversificato da servizio a servizio, sulla base dell'utenza e della gestione amministrativa, è una costante di questa proposta di Piano.

Da indagini europee risulta che gli orari della Pubblica Amministrazione italiana sono i più contenuti.

Agire su un'ampliamento, oltre che applicare normative nazionali, significa permettere all'utente un maggior agio nell'accesso al servizio.

Certamente l'ampliamento dell'orario, pur cogliendo le specifiche necessità di ogni servizio interessato, si ritroverà all'interno di una definita tipologia oraria (orario BASE - orario STANDARD)

Per orario STANDARD si intende un orario che prevede un'apertura al pubblico su sei mattine (di cui una con orario lungo) ed un rientro pomeridiano, come da orario BASE.

## **C. ORARI AD HOC PER SERVIZI PARTICOLARI, NON STRETTAMENTE DI SPORTELLO**

Il Piano proposto distingue i servizi in due grandi aggregazioni:

- quelli di sportello, soggetti alla proposta generale del Piano e suddivisi fra uffici con apertura al pubblico e uffici senza apertura al pubblico.
- quelli non di sportello (alla collettività, alle persone, di servizio) soggetti a specifiche calendarizzazioni orarie, sulla base delle finalità del servizio erogato.



Resta inteso che anche tutti questi servizi sopra elencati, fanno parte integrante del Piano.

La diversità è data dalle modalità orarie che si introdurranno e dalle cadenze temporali con cui si attuerà la sperimentazione stante le loro intrinseche caratteristiche.

#### **D. ACCESSIBILITA',FRUIBILITA'DEI SERVIZI, QUALITA'DELLE PRESTAZIONI**

Qui rientrano tutte quelle azioni, complementari per non dire connaturate all'orario che permettono di completare i fattori determinanti nella percezione della qualità dei servizi, quelli che stanno fra il "servizio atteso" e quello "realmente fruito".

I fattori su cui agire: accesso, comunicazione, competenza, cortesia, affidabilità, capacità di risposta, sicurezza, attività tangibili.

#### **E.SI MUOVE LA PRATICA, NON SI MUOVE IL CITTADINO**

Rientrano qui tutte le azioni che si intendono attivare per evitare che sia il cittadino a muoversi fra diversi servizi al posto della pratica.

Fra i disagi dichiarati dall'utenza è quest'alto dispendio temporale per rispondere ai vari adempimenti burocratici che, in generale, tutti dichiarano.

Applicare snellimenti nelle procedure, disincentivare l'obbligo alla frequenza degli uffici permette, nel contempo, una razionalizzazione del lavoro e, conseguentemente, un contesto lavorativo più soddisfacente per chi eroga i servizi.

#### **F.ANCHE L'OPERATORE DEI SERVIZI E'UN CITTADINO**

Il criterio utilizzato per definire questa proposta di piano è quello di garantire diritto di cittadinanza a tutti.

Le proposte perciò devono tendere a migliorare l'accesso e la fruibilità dei servizi ma in un quadro di equilibrio fra il cittadino utente ed il cittadino erogatore di prestazioni.

Pertanto la proposta di Piano in riferimento a chi i servizi li deve erogare, deve tendere a:

- garantire una flessibilità oraria giornaliera
- valorizzare la qualità, la professionalità, l'agio nel lavoro
- applicare orari di apertura al pubblico che non si ripercuotano negativamente sull'organizzazione del tempo di vita degli erogatori
- estendere l'omogenizzazione negli orari, anche di servizio, per non creare eccessive disuguaglianze

- introdurre nuove opzioni lavorative così come previste dal nuovo C.C.N.L. degli Enti Locali
- offrire un pacchetto di "azioni positive" che permettano, ad personam, la possibilità di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro.

## **G.RECEPIMENTO DELLE NORMATIVE/DIRETTIVE NAZIONALI E REGIONALI IN MATERIA**

Il quadro normativo vigente è, in sintesi, il seguente:

art.36 Legge 142/90 : domanda al Sindaco, "nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale, di coordinare gli orari dei servizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché degli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle Amministrazioni Pubbliche, al fine di armonizzare l'esplicazione dei servizi alle esigenze complessive e generali degli utenti".

art.28 D.L.546/93: 1."L'orario di servizio si articola di norma su sei giorni, dei quali cinque anche nelle ore pomeridiane, in attuazione dei principi generali di cui al titolo 1 ("le Amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione per l'organizzazione degli uffici al fine di assicurare la economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa") e al fine di corrispondere alle esigenze dell'utenza.

Sono fatte salve le particolari esigenze dei servizi che richiedono orari continuativi o prestazioni per tutti i giorni della settimana e quelle delle istituzioni scolastiche.

2. L'orario di lavoro, nell'ambito dell'orario d'obbligo contrattuale, è funzionale all'orario di servizio".

art.5 Testo coordinato D.L.29/470/546: "Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo i seguenti criteri ...(omissis)...  
d) armonizzazione degli orari di servizio, di apertura degli uffici e di lavoro con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi CEE, nonché con quelli del lavoro privato."

circ.n.3 del 16/2/94 (G.U. n.43 del 22/2/94): "L'orario di servizio settimanale può essere articolato: su cinque giorni (dal lunedì al venerdì) o su sei giorni (dal lunedì al sabato).

Deve essere comunque assicurato, per i primi cinque giorni lavorativi della settimana, il funzionamento degli uffici sia nelle ore antimeridiane sia in quelle pomeridiane.

Ulteriori ampliamenti dell'orario di servizio possono essere stabiliti ai fini di assicurare la funzionalità dell'ufficio".

#### ORARIO DI APERTURA AL PUBBLICO

"Le amministrazioni dovranno individuare gli uffici che hanno rapporto continuativo con il pubblico, al fine di:

- assicurare l'apertura per 10 ore giornaliere, dal lunedì al venerdì;
- prevedere apposite fasce orarie di accesso ai servizi, sia nelle ore antimeridiane sia in quelle pomeridiane"

#### ORARIO DI LAVORO ORDINARIO

"L'orario di lavoro settimanale deve essere definito, nel rispetto dell'orario contrattuale, al fine di soddisfare le esigenze organizzative derivanti dalla articolazione dell'orario di servizio...(omissis)...

"Per le indicate finalità, la durata giornaliera dell'orario di lavoro settimanale deve essere distribuita, di norma, sia nelle ore antimeridiane, sia in quelle pomeridiane, fino al completamento dell'orario contrattuale settimanale".

...(omissis)...

"Le amministrazioni pubbliche sono invitate a procedere con tempestività alla determinazione dell'orario di servizio e di lavoro, per realizzare gli obiettivi e le finalità indicati".

A queste normative deve aggiungersi sia il nuovo Contratto di lavoro degli Enti Locali nonché la nuova finanziaria in via di approvazione.

Le normative sopra richiamate devono trovare un'applicazione corrispondente alle finalità dell'Ente in oggetto, il Comune di PISA, conciliando ed elevando nel contempo, l'equilibrio nel rapporto fra utente ed operatore dei servizi, salvaguardando i reciproci diritti con particolare attenzione a quelli di genere.

## **CONCLUSIONI**

Per concludere rimane da rilevare, e non è banale, che un piano (proposto) deve essere attuabile.

Questo porta allo studio di azioni di piano che devono essere eseguibili ed eseguite correttamente per ottenere dal piano il risultato richiesto.

Tra le azioni sia di Piano che di sostegno al Piano:

applicazione sperimentale del Piano al fine di verificare congruenze ed incongruenze rispetto agli obiettivi fissati

- specifici interventi formativi rivolti alla qualificazione del personale di accoglienza e, in specifici casi, di front-office;
- potenziamento e qualificazione delle attività svolte da un servizio unico - polifunzionale - di informazione;
- segnaletica geografica e temporale per i servizi comunali;
- definizione di strumenti di informazione su orari e servizi per i cittadini residenti o temporanei;
- organizzazione di una strategia di comunicazione a sostegno del Piano sia per chi opera nel Comune, sia per gli utenti.