DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UFFICIO PER L'INNOVAZIONE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Lavoro pubblico e flessibilità

CANTIERI

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI

Rubbettino

L'adozione di forme contrattuali flessibili, del tutto simili a quelle in uso nel lavoro privato sancisce, emblematicamente, il passaggio dal pubblico impiego al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni secondo regole privatistiche. Al datore di lavoro pubblico, cioè al dirigente, spetta il difficile compito di impadronirsi di tecniche gestionali fino a poco tempo fa sconosciute, cogliendo le opportunità collegate alla indubbia riduzione di vincoli che caratterizza l'attuale disciplina del lavoro pubblico.
Il progetto finalizzato "Flessibilità e lavoro pubblico" ha cercato di dare ampia diffusione alle esperienze innovative che si sono sviluppate nell'ultimo biennio e ha fornito indicazioni utili per agevolare gli operatori alle prese con continue novità legislative e contrattuali.
Questo testo è stato elaborato con il contributo, oltre che di esperti, di operatori della pubblica amministrazione, chiamati a dare il loro contributo soprattutto attraverso i Laboratori attivati dal progetto sul territorio. Esso dà conto delle principali attività svolte dal progetto e fa il punto sulle tendenze in atto illustrando i casi innovativi e fornendo ampio materiale documentale, contenuto integralmente nel CD allegato, che riporta anche le opinioni di esperti e operatori

Il progetto finalizzato "Flessibilità e lavoro pubblico" ha cercato di dare ampia diffusione alle esperienze innovative che si sono sviluppate nell'ultimo biennio sulle forme contrattuali flessibili e ha fornito indicazioni utili per agevolare gli operatori alle prese con continue novità legislative e contrattuali.

Volume redatto da:

UBALDO POTI
Professore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, responsabile del progetto.

Con la collaborazione di:

CATERINA CORDELLA
Segretario comunale, responsabile del comitato operativo del progetto.

JAIR LORENCO
Funzionario dello Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

PIERFAUSTO PAGLIARA
Avvocato membro del comitato operativo del progetto.

FRANCO CARINCI
Ordinario di Diritto del Lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna e coordinatore di un apposito gruppo di lavoro, ha curato integralmente il capitolo 13.

Contributi sono stati forniti da:

Michele Bertola, Umberto Carabelli, Domenico Di Cocco, Francesca Di lascio, Edoardo Ghera, Angelo Giovanni Ientile, Franco Liso, Giuseppe Maccarone, Arturo Maresca, Alessandro Minelli, Giuseppe Santoro Passatelli, Roberto Romei, Nicola Alessandro Saldutti, Rosario Soloperto.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UFFICIO PER L'INNOVAZIONE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI

REDATTO DA UBALDO POTI
PROGETTO FINALIZZATO *FLESSIBILITÀ E LAVORO PUBBLICO*

Lavoro pubblico e flessibilità

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI

Rubbettino

A conclusione del progetto un ringraziamento va al Direttore dell'ufficio per l'innovazione del Dipartimento della funzione pubblica e del Comitato di pilotaggio che hanno seguito le attività del progetto, e alle tante amministrazioni ed enti (elencati in appendice) con le quali il progetto ha avuto contatti più o meno costanti.
Un ringraziamento particolare va, infine allo staff del progetto, A. Aurilio, C. Cordella, F. Crisati, T. Lanzuise, P. Pagliara, P. Parziale.

© 2002 - Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli - Viale Rosario Rubbettino, 10
Tel. (0968) 662034 - www.rubbettino.it

Indice

Prefazione p. 9

Guida alla lettura 11

1. Introduzione 13

1.1 Il concetto di flessibilità 15
1.2 Le dinamiche evolutive 17
1.3 Il progetto 17

2. Cronistoria 19

2.1 Finalità 19
2.2 Gli approfondimenti 20
2.3 Conclusioni 20

3. Prodotti principali 22

3.1 I laboratori 22

3.1.1 Ipotesi di regolamento di disciplina delle procedure di reclutamento con contratti a tempo determinato, nonché di formazione e lavoro, del personale da inserire nelle diverse aree professionali dell'amministrazione 24
3.1.2 Progetto telelavoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze 27

3.2 Il cd 29

4. Le tendenze in atto 31

4.1 Le dinamiche 31

5. Contratto a termine 34

5.1 Le novità 34
5.2 Durata dei contratti di lavoro a termine 37
5.3 Il ruolo del datore di lavoro pubblico 37
5.4 Manuale operativo 39

5.4.1 Fonti e presupposti applicativi 39
5.4.2 Le ragioni obiettive o presupposti causali 42
5.4.3 Procedure e formalità per l'assunzione di lavoratori a termine 48

5.4.4 La proroga del termine originario e la successione di più contratti a tempo determinato p. 53
5.4.5 La disciplina del rapporto di lavoro a termine 56
5.4.6 L'estinzione del rapporto di lavoro a termine 61
5.4.7 Il regime sanzionatorio 65

6. Contratti formativi 69

6.1 La sperimentazione del cfl: il caso INPDAP 69

6.1.1 Bando di gara 70

6.2 I tirocinii di formazione e orientamento: schema di convenzione 73

7. Part time 81

7.1 Premessa 81
7.2 Manuale operativo 82

7.2.1 Aspetti generali 82
7.2.2 Disciplina del rapporto a tempo parziale 84

8. Lavoro interinale 98

8.1 Premessa 98
8.2 Manuale operativo 100

8.2.1 Fonti 100
8.2.2 Definizioni, presupposti applicativi e divieti 101
8.2.3 Il contratto di fornitura di lavoro temporaneo ed il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo 106
8.2.4 Ulteriori obblighi nascenti dal contratto di fornitura di lavoro temporaneo 107
8.2.5 Ulteriori profili relativi al rapporto tra l'amministrazione utilizzatrice e il lavoratore temporaneo 107
8.2.6 La procedura per l'utilizzo e i costi del contratto di fornitura di lavoro temporaneo 107

8.3 Schema di capitolato 110

9. Collaborazioni 116

9.1 Premessa 116
9.2 I contratti di collaborazione coordinata e continuativa 118
9.3 Manuale operativo 123

9.3.1 Definizioni 123
9.3.2 Fonti 126
9.3.3 Presupposti applicativi 127
9.3.4 Procedura di stipulazione del contratto da parte di una p.a. 129
9.3.5 Incarichi di collaborazione – disciplina del rapporto – poteri del committente 129
9.3.6 Collaborazione coordinata e continuativa – disciplina del rapporto – diritti del collaboratore 130
9.3.7 Sezione fiscale 130

9.3.8 Tutela previdenziale sezione INPS p. 134
9.3.9 Tutela previdenziale sezione INAIL 134

10. Telelavoro 135

10.1 Interrogativi ricorrenti 136

10.1.1 Il perché del telelavoro 136
10.1.2 Dove realizzare il telelavoro 136
10.1.3 Gli attori del telelavoro 137
10.1.4 Come nasce la progettualità 137
10.1.5 Chi sviluppa la progettualità 138
10.1.6 Quali criticità si possono evitare 138
10.1.7 Quali opportunità si possono mettere a profitto 139
10.1.8 Quali punti di forza si devono valorizzare 139
10.1.9 Quali punti di debolezza si devono ridurre 139
10.1.10 Quanto costa il telelavoro 140
10.1.11 Prospettive 141

10.2. Le esperienze 142

10.2.1 L'esperienza di telelavoro nel Comune di Cuneo 142
10.2.2 L'esperienza di telelavoro della Regione Emilia Romagna 145
10.2.3 Due esperienze di telelavoro all'interno dell'Inps 148
10.2.4 L'esperienza di telelavoro dell'istituto trentino per l'edilizia abitativa 153
10.2.5 L'esperienza di telelavoro nel Comune di Napoli 156
10.2.6 L'esperienza di telelavoro della Provincia di Perugia 160
10.2.7 L'esperienza di telelavoro nel Comune di Thiene 163
10.2.8 L'esperienza di telelavoro dell'università di Verona – il progetto Iride 165

11. Procedure semplificate per l'accesso 169

11.1 Introduzione 169
11.2 Documento di lavoro per la elaborazione di un regolamento per la disciplina delle selezioni e delle altre procedure di assunzione 170

12. Flessibilità organizzativa 181

12.1 Flessibilità e cambiamento organizzativo 181

12.1.1 Il ruolo del dirigente e la flessibilità nella gestione delle risorse umane 182
12.1.2 L'attuazione del piano esecutivo di gestione 182
12.1.3 I manuali operativi 183
12.1.4 Il sistema di incentivazione 185
12.1.5 Le relazioni tra dirigente e collaboratori 186
12.1.6 Alcune condizioni utili 188
12.1.7 I vantaggi per il dipendente, per il cittadino e per l'ente 188
12.1.8 Conclusione 191

12.2 Unione di Comuni 191

12.3 Verso la stabilizzazione dei lavoratori impiegati in progetti per lavori socialmente utili. Una soluzione concreta p. 192
12.3.1 Le società miste 192
12.3.2 Le società miste per la stabilizzazione dei lavoratori LSU 193
12.3.3 Aspetti applicativi 194

13. L'esperienza delle forme di lavoro flessibile nelle P.A. tra diritto del lavoro e dimensione gestionale/organizzativa 196

13.1 Premessa: il contesto e le ragioni dell'indagine 196
13.2 La metodologia utilizzata 197
13.3 Le tipologie contrattuali "flessibili": generalità e rilevazioni quantitative 199
13.4 Le problematiche giuslavoristiche e le problematiche organizzative rispetto alle singole fattispecie: un quadro di sintesi 200
13.5 Valutazioni conclusive 204

Prefazione

La presentazione di un volume su argomenti di così stretta attualità come quelli della flessibilità è un'occasione per fare alcune considerazioni, non solo rituali.

Al di là quindi dell'apprezzamento per i lavori del progetto finalizzato – che ha avuto uno sviluppo proprio nella sua fase conclusiva, a partire da settembre scorso – si ha ormai la consapevolezza che l'adozione di tecniche gestionali moderne, mutuate dal lavoro nell'impresa, si stia largamente diffondendo anche nella pubblica amministrazione.

Il progetto ha cercato di indagare questi processi e di favorirli, fornendo un completo bagaglio di conoscenze e informazioni ad operatori spesso ancorati a schemi formalistici e quindi in difficoltà nell'impossessarsi di una strumentazione del tutto innovativa.

I molteplici casi di eccellenza che si rinvengono dalla lettura dell'opera danno la misura del dinamismo che caratterizza molte amministrazioni e forniscono anche una pista da seguire per le altre, innescando un meccanismo imitativo virtuoso specie in favore degli enti di minori dimensioni.

Utilizzare le flessibilità consentite dalle leggi e dai contratti secondo strategie di rinnovamento e di modernizzazione è, in definitiva, la via per coniugare qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa pubblica.

Tutto ciò è stato registrato dal progetto, specie attraverso il proliferare di laboratori territoriali (vere e proprie reti professionali) e una ricerca sul campo svolta in tre realtà del Nord, alimentando segnali di ottimismo sulla capacità del settore pubblico di evitare rischi di precarizzazione o di scarsa tutela che nel settore privato acuiscono il dibattito su questi temi.

La nuova fase di riforma della pubblica amministrazione richiede una grande attenzione all'impiego delle risorse umane, alla loro formazione e valorizzazione, per aumentarne il coinvolgimento nel lavoro e nei processi di riorganizzazione, i quali non possono basarsi soltanto sulle norme e sulle tecnologie.

Questo lavoro potrà costituire, inoltre, un utile riferimento per affermare anche nel mondo del lavoro delle pubbliche amministrazioni i principi e le tecniche della gestione delle risorse umane.

Franco Frattini
Ministro per la Funzione Pubblica
e per il coordinamento
dei servizi di informazione e sicurezza

Guida alla lettura

L'introduzione richiama i vari aspetti problematici ripresi poi nei singoli capitoli, dedicati ciascuno ad un istituto differente.

I capitoli di regola sono composti da un commento iniziale sugli aspetti di maggiore attualità e, a seguire, da risposte sintetiche, redatte da gruppi di esperti, alle domande più frequenti sull'applicazione dell'istituto. Domande e risposte costituiscono dei manuali operativi che aggiornano i precedenti diffusi nel 2001.

La documentazione di particolare interesse (schemi di convenzione, regolamenti, ecc.) è evidenziata graficamente, così come l'illustrazione delle esperienze più significative.

In alcuni casi sono stati apportati tagli alla documentazione, che è disponibile integralmente sul sito del progetto e sul cd allegato al volume. Il testo cartaceo va perciò integrato, per dare una completa informazione, con la navigazione nel cd ovvero con la consultazione del sito www.funzionepubblica.it/lavoro-flessibile.

Il capitolo finale è strutturato diversamente poiché illustra una ricerca sul campo compiuta da un'apposita equipe autonoma del progetto.

Solitamente non sono indicate attribuzioni nominative dei vari apporti, avendo privilegiato un metodo di elaborazione il più possibile collegiale. Per le parti elaborate singolarmente vengono riportati in nota i nomi degli autori.

1. Introduzione

Il tema di questa pubblicazione, che giunge a conclusione di un progetto avviato più di due anni fa, è oggettivamente "caldo". Da circa vent'anni si parla di flessibilità del lavoro e invariabilmente su questo argomento si sono confrontate posizioni spesso divergenti, che hanno rallentato o condizionato l'introduzione di alcuni istituti.

La novità degli ultimi anni è che questo dibattito non solo ha avuto un'accelerazione significativa ma ha cominciato ad investire anche il lavoro pubblico, dove, per la verità, la flessibilità non era sconosciuta, per effetto di una serie innumerevole di interventi legislativi settoriali che avevano dato luogo a fenomeni, anche vistosi, di precarizzazione o di utilizzo ante litteram di modelli "atipici": precariato, utilizzo di lavoratori socialmente utili, di volontari, di collaboratori esterni per periodi indefiniti; questi fenomeni hanno riguardato molte amministrazioni[1]. Il quadro legislativo attuale è però profondamente diverso ed apre interessanti prospettive per superare in modo strutturale vincoli e rigidità che oggettivamente hanno condizionato per anni il funzionamento delle amministrazioni.

È interessante capire le cause di questa accresciuta attenzione alle flessibilità anche nel settore pubblico e, soprattutto, le conseguenze che se ne possono trarre se si considera che l'assimilazione al lavoro privato va bilanciata tenendo conto delle specificità che il settore pubblico conserva.

Le cause principali dell'estensione al lavoro pubblico del dibattito sul tema sono sostanzialmente due:

- la prima è l'unificazione delle regole con il settore privato. La contrattualizzazione del rapporto di lavoro con l'applicazione delle medesime flessibilità valide per il lavoro privato è oggi un dato di fatto; anzi, la stessa idea di un progetto finalizzato a promuovere la conoscenza di strumenti del tutto nuovi è nata a seguito delle modifiche sul lavoro pubblico che hanno rimosso gran parte dei vincoli e delle rigidità preesistenti;
- la seconda causa è data dalla spinta verso nuovi modelli organizzativi e funzionali, dovuta alle modifiche dell'intero quadro legislativo e alle sollecitazioni provenienti dai cittadini in termini di sem-

1. Rilevazione 1997 CGIL funzione pubblica naz.le su dati Relaz.ne sullo stato della P.A. '95 e Conto annuale 1994

plificazione e di accelerazione degli adempimenti e di miglioramento della qualità del servizio.

Tratteggiato lo scenario degli ultimi anni, è facile comprendere come il tema delle flessibilità sia un tassello importante di un più ampio ragionamento sulle prospettive di cambiamento delle pubbliche amministrazioni, prospettive legate alla valorizzazione del fattore umano e all'abbandono di regole impostate più sul formalismo giuridico e sull'adempimento che sui risultati. Se oggi si chiede alle amministrazioni pubbliche di migliorare la qualità del servizio, occorre che esse coprano urgentemente gli ampi spazi disponibili di adattamento e di razionalizzazione interna, con un'operazione tanto più necessaria se si considera che l'intera riforma del sistema pubblico ha ragion d'essere anche, e soprattutto, per la necessità di produrre una riduzione significativa della spesa.

Il tema, quindi, ha molte implicazioni, tutte meritevoli di grande attenzione, che aprono prospettive di cambiamento e opportunità, in parte prevedibili sulla scorta delle esperienze maturate nel mondo delle imprese, in parte originali e da cogliere in base alla conoscenza pratica dei nuovi strumenti e del loro inserimento in un disegno strategico di cambiamento.

Attualmente l'attenzione assume contorni peculiari legati alle procedure di accesso e alla capacità di mantenimento in servizio del personale temporaneo; il limite oggettivo è infatti rappresentato dal rispetto delle regole pubblicistiche per l'accesso, non toccate dalla privatizzazione. Le flessibilità riguardano cioè lo svolgimento del rapporto del lavoro ma non la fase del reclutamento.

Tuttavia è ora possibile, esercitando la potestà regolamentare, snellire e velocizzare anche la fase di selezione del personale, nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e trasparenza, opportunità che molte amministrazioni, specie quelle locali, hanno già saputo cogliere.

Le esigenze delle pubbliche amministrazioni sono quindi parzialmente diverse ma resta una sostanziale convergenza se si considerano le opportunità insite nei vari istituti, presi singolarmente ovvero utilizzati secondo moduli integrati.

L'utilità di una conoscenza approfondita dei diversi istituti risiede innanzitutto nella possibilità di trarre insegnamenti dalle esperienze che stanno maturando in molte realtà e di avere capacità di analisi delle convenienze in termini economici e funzionali.

L'aspetto economico assume particolare rilievo poiché l'applicazione delle flessibilità non genera necessariamente economie, anzi può produrre diseconomie se non vengono adottate alcune cautele. Ad esempio il lavoro temporaneo si basa su un rapporto contrattuale, a volte necessariamente complesso e articolato, tra una società che "presta" la manodopera e l'amministrazione che la utilizza; la convenienza a ricorrere a questa modalità di reperimento delle risorse umane va valutata caso per caso previa analisi dei costi e dei benefici.

La conoscenza di modelli contrattuali e di clausole da porre a garanzia dell'amministrazione che richiede il servizio è un aspetto da non trascurare poiché la novità dell'istituto implica l'adozione di

comportamenti specifici e non necessariamente mutuati dalla prassi in uso nei rapporti contrattuali della pubblica amministrazione con i privati; si tratta di un aspetto delicato come si nota dagli enormi spazi di riduzione di spesa che si sono aperti con il ricorso alle aste telematiche (e-procurement).

Tornando all'esempio dell'interinale, l'adozione di clausole contrattuali mutuate da esperienze di eccellenza già realizzate consente di ottimizzare le convenienze insite in un servizio di reperimento di manodopera tempestivo e di qualità; al contrario, clausole vessatorie o non valutate in tutte le loro implicazioni ovvero la mancanza di una programmazione a medio termine dei fabbisogni si risolvono in scadimenti della qualità delle prestazioni richieste e in maggiorazioni di spese.

Quest'opera di segnalazione di buone pratiche è efficace se alimentata dagli stessi operatori, che essendo direttamente interessati possono descrivere (e "socializzare") i percorsi effettuati, i vantaggi ottenuti, le criticità. A questo mira l'istituzione dei laboratori territoriali, su cui il progetto ha rivolto il proprio impegno nei mesi più recenti.

1.1 Il concetto di flessibilità

Non esiste una nozione univoca di flessibilità, anzi il termine spesso è usato per indicare fenomeni diversi. Talvolta ci si riferisce ad una particolare tipologia lavorativa (ad es. il part time o il telelavoro) mentre più spesso vengono comprese nel termine tutte quelle forme di lavoro diverse da quella ordinaria (tempo pieno e indeterminato). Alcune sottodistinzioni, quali flessibilità in entrata o in uscita, rendono più articolato il ragionamento per cui quando si discute di flessibilità il rischio è di non comprendere appieno di cosa realmente si stia parlando. Punti fermi del lavoro privato, quali la flessibilità dell'orario, le progressioni economiche e la mobilità interna sono di recente acquisizione per le pubbliche amministrazioni, coincidendo con l'abbandono del sistema pubblicistico, caratterizzato da rigidità organizzative oggi in gran parte rimosse.

Aggiungasi che le opportunità maggiori derivanti dall'utilizzo delle flessibilità passano attraverso il collegamento degli istituti contrattuali con l'introduzione di nuovi modelli organizzativi, dando quindi una lettura "funzionale" del ricorso alle flessibilità.

Nel concetto di flessibilità sono quindi compresi molteplici interventi che riguardano le modalità della prestazione di lavoro diverse da quelle tradizionali del lavoro a tempo pieno e indeterminato, permettendo di individuare le tipologie lavorative più adatte al mutare delle situazioni da fronteggiare. Questo concetto va naturalmente letto in funzione anche del fabbisogno crescente di nuove professionalità, fenomeno ben presente negli altri settori dell'economia e che ora investe pesantemente anche il settore pubblico dove non solo sono richieste figure professionali nuove, specie se collegate all'informatica, ma le stesse figure professionali tradizionali sono soggette ad un radicale ripensamento[2].

2. cfr. ricerca DFP - Tagliacarne, 2001

Più in particolare, le amministrazioni da un lato soffrono della carenza di manodopera e della difficoltà ad offrire retribuzioni concorrenziali per figure (specie quelle legate all'informatica) che si connotano per un'accentuata mobilità, e, dall'altro, devono affrontare fenomeni, solo all'apparenza secondari, di riconversione anche delle figure più tradizionali (ad esempio la gestione del personale è stata soppiantata, nell'ottica del cambiamento, dallo sviluppo delle risorse umane).

Trovare identiche risposte alle due situazioni sarebbe sbagliato per cui vanno studiate soluzioni ad hoc, sfruttando il repertorio delle flessibilità oggi consentite.

Nel primo caso esemplificato saranno preferibili collaborazioni esterne o, piuttosto partnership con società del settore, con le quali decidere insieme il programma di informatizzazione più congeniale, mentre nel secondo caso la ricetta non è più quella del mero aggiornamento professionale ma di un investimento crescente in formazione, puntando sulle potenzialità degli strumenti flessibili di impiego della manodopera, come risposta ai nuovi bisogni e ai noti condizionamenti che rendono sempre meno percorribile la tradizionale soluzione del ricorso a nuove assunzioni.

D'altra parte, la possibilità di ricorrere a forme flessibili di lavoro, dal prestito di manodopera al part time o ai contratti a termine è oggi giuridicamente soggetta a pochi vincoli; in qualche caso, come per i contratti a termine o il lavoro temporaneo, si tratta di vincoli simili a quelli che valgono nel settore privato.

In particolare, la contrattazione collettiva ha mostrato un certo interesse verso l'introduzione delle flessibilità, intervenendo, come nel caso del telelavoro, in anticipo rispetto al settore privato. Non mancano, quindi, i riferimenti contrattuali per cui oggi l'adozione delle diverse forme di flessibilità è facilitata e può costituire una strumentazione a cui ampiamente ricorrere nel rispetto delle previste forme di partecipazione sindacale. Si aprono per il gestore del personale e per la dirigenza in genere varie opzioni essendo del tutto differenti gli effetti e le ricadute che possono derivare da un'utilizzazione episodica o estemporanea di dette misure rispetto ad una programmazione che integri i vari istituti secondo le effettive esigenze dell'ente.

Questa considerazione fa ritenere che la conoscenza dei nuovi strumenti gestionali e delle effettive opportunità che essi offrono (se utilizzate in modo integrato e coerente con strategie di razionalizzazione e modernizzazione) sia essenziale, specie se derivante dallo scambio delle esperienze e dando voce agli stessi operatori.

Queste brevi notazioni portano a valutare la crescita di attenzione alle flessibilità non solo come un naturale esito della privatizzazione del rapporto di lavoro, e quindi dell'avvicinamento del lavoro pubblico a quello privato, ma anche come presenza nel pubblico di spinte sempre più forti verso l'adozione di modelli organizzativi e gestionali più coerenti a bisogni che sono in continuo mutamento e che richiedono pertanto capacità di risposta tempestiva e adeguata.

Lo studio dei casi concreti è pertanto, in questa fase, di grande utilità poiché permette da un lato, la diffusione delle tecniche gestionali

necessarie all'utilizzo di strumenti indubbiamente nuovi e dall'altro, la diffusione delle esperienze migliori. Ciò richiede la conoscenza delle opportunità e delle ricadute, evidenziando al contempo i rischi legati ad iniziative estemporanee o prive di una strategia finalizzata al miglioramento qualitativo del servizio.

1.2 Le dinamiche evolutive

Le ricerche effettuate hanno permesso di stabilire che la diffusione dei diversi istituti è, ancorché bassa, in un trend di crescita[3]; vanno tuttavia fatte alcune distinzioni poiché nel concetto di flessibilità rientrano, come accennato, istituti tra loro molto differenti, mentre l'attenzione maggiore va senza dubbio incentrata su quelle esperienze in cui i diversi istituti vengono utilizzati secondo una strategia funzionale non solo all'interesse dei singoli ma alle effettive esigenze del servizio.

Da alcune stime può dedursi che la percentuale media di utilizzazione di contratti non standard nel pubblico è pari a quasi la metà del complesso dell'economia; se consideriamo solo il comparto regioni-autonomie locali il dato però è più alto e, soprattutto, conferma le prospettive di crescita, anche per gli istituti di più recente introduzione:telelavoro e interinale. Il dato è confortato dalle recenti sperimentazioni (telelavoro) e dai contratti da ultimo stipulati (interinale), quali risultano con buona *approssimazione* dalla esperienze di amministrazioni statali e locali rilevate dal progetto.

1.3 Il progetto

Le attività progettuali sono state dedicate soprattutto a far emergere queste prospettive, facilitare la delicata fase di riconversione della dirigenza, spesso impreparata a esercitare i poteri datoriali privatistici che l'ordinamento le riconosce con grande nettezza, a diffondere le esperienze più innovative, a promuovere i processi di valorizzazione delle risorse umane e, per ultimo, ma non in ordine di importanza, di utilizzo delle flessibilità in chiave di rinnovamento dei modelli organizzativi.

Si tratta di obiettivi ambiziosi che però il Dipartimento della funzione pubblica non poteva omettere di perseguire al momento di farsi promotore di un progetto il cui andamento ha accompagnato lo sviluppo della contrattazione collettiva in merito ed è coinciso con importanti novità legislative (in primis la nuova disciplina sui contratti a termine) che hanno ancora di più modificato il quadro giuridico, senza distinzioni tra lavoro pubblico e lavoro privato, imponendo una continua attività di aggiornamento e di sensibilizzazione.

Nei successivi capitoli le diverse forme flessibili e i profili più significativi che il progetto ha permesso di mettere in luce sono illustrati fornendo anche indicazioni pratiche. La documentazione, integrale, è consultabile all'interno del cd, allegato al presente volume, che dà conto anche delle opinioni di esperti, operatori e amministratori, rac-

3. vedi capitolo 4.

colte nel corso degli incontri che il progetto ha tenuto con le amministrazioni.

Cd e pubblicazione sono quindi prodotti che si integrano e che mirano a dare un quadro completo di quanto è stato fatto, con un taglio volutamente pragmatico. Il cd permette una navigazione del tutto personalizzata ed anche una lettura in chiave didattico formativa, grazie ad alcuni test di controllo posti al termine dei diversi capitoli, creando, così,le premesse per aggiornamenti e sviluppi futuri in linea con le nuove metodologie formative a distanza alle quali le Scuole pubbliche hanno iniziato a dedicare la dovuta attenzione.

2. Cronistoria

È doveroso fornire innanzitutto alcune notizie sul progetto e su quanto è stato realizzato.

Il resoconto sarà tuttavia sintetico perché scopo di questa pubblicazione non è tanto quello di rifare la storia del progetto o di descrivere in modo autoreferenziale quel che è stato fatto, quanto quello di mettere a disposizione degli operatori uno strumento agile ma il più possibile completo di informazioni, anche pratiche, immediatamente utilizzabili, e di mettere in luce dinamiche e linee di tendenza emergenti sulla base dell'osservazione dei comportamenti delle amministrazioni, specie quelle locali.

2.1 Finalità

La priorità riscontrata all'inizio dell'attività (marzo 2000) è apparsa quella di lanciare un messaggio che accreditasse una lettura integrata dei diversi istituti, esaltandone le potenzialità nella prospettiva di facilitare i processi di rinnovamento in atto nelle amministrazioni. Il Forum P.A. del maggio 2000 è stato il primo appuntamento pubblico del progetto con la presentazione di un *Report* che forniva anche una ricognizione e segnalazione di esperienze significative rilevate sul territorio.

Ciò ha consentito di accreditare una lettura non settoriale o limitata dei diversi istituti e di iniziare a rimuovere lo scetticismo di fondo che solitamente ritarda l'applicazione di strumenti nuovi di cui si ignorano semplicemente le opportunità e le modalità applicative più efficaci.

Di qui la scelta di puntare sulla messa a punto di un sito web (http://www.funzionepubblica.it/lavoroflessibile), pur nella consapevolezza che la vastità della materia (è di tutta evidenza che il concetto di flessibilità racchiude una serie di misure e di comportamenti tali da ricomprendere aspetti prettamente gestionali, strategie di sviluppo delle risorse umane e profili organizzativi affatto secondari) rendeva arduo l'impegno soprattutto per la prevedibile crescita di attenzione da parte dell'utenza.

L'aver riscontrato una serie di difformità applicative e di difficoltà a dirimere numerose problematiche di tipo giuridico ha suggerito poi di puntare sull'elaborazione di veri e propri "manuali operativi",

imperniati sulla sequenza di domande e risposte. Questi prodotti, redatti ricorrendo ad esperti del settore che hanno lavorato congiuntamente, sono stati diffusi sia in formato cartaceo che digitale, arricchendo i contenuti del sito. Il Forum P.A. del 2001 ha permesso di dibattere con gli operatori partendo dal dato conoscitivo rappresentato dai manuali e divulgando una serie di esperienze innovative con l'evidente scopo di promuovere una sorta di effetto imitativo virtuoso.

2.2 Gli approfondimenti

Nel frattempo il progetto ha avviato degli approfondimenti su particolari situazioni facendo delle scelte che tendevano ad esaudire le aspettative più impellenti. Il primo approfondimento ha riguardato il lavoro temporaneo con una sperimentazione[1] che ha permesso di accertare la fattibilità della trattazione per via telematica dei rapporti tra l'impresa interinale e le amministrazioni pubbliche in funzione di controllo. La semplificazione procedurale è stata molto significativa ed è stata ampiamente diffusa attraverso un convegno nazionale e il sito del progetto.

L'altro importante approfondimento ha riguardato il telelavoro di cui sono state messe in luce, fin dall'inizio, le implicazioni sotto il profilo della riorganizzazione dei processi lavorativi; il progetto ha promosso una metodologia di lavoro comune chiamando numerose amministrazioni a partecipare alla raccolta di indicazioni operative e di informazioni utili rivolte a facilitare l'approccio, anche sperimentale, a questa del tutto nuova modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. La ricchezza dei contenuti e la necessità di continuo aggiornamento hanno condotto alla messa a punto di un apposito portale (www.funzionepubblica.it/telelavoro) dove è possibile rinvenire non solo la descrizione delle iniziative in atto ma un ausilio concreto operativo alla progettazione degli interventi. L'interesse dimostrato dalle amministrazioni che intendono avviare sperimentazioni ha contrassegnato l'ultima fase del progetto, che sostanzialmente ha fornito assistenza tecnica a numerose amministrazioni, sia centrali che locali.

Con l'avvento della nuova legislatura si è proceduto ad una parziale ridefinizione del progetto, giunto ormai alla scadenza del termine originariamente previsto. Il permanere, se non la crescita, dei bisogni riscontrati sul territorio, e l'esistenza di economie finanziarie derivanti dalla gestione del progetto, hanno permesso di lanciare ulteriori iniziative, che sostanzialmente sono: l'approfondimento dei profili organizzativi della flessibilità, con una ricerca in tre realtà del Nord[2], da un lato, e la costituzione di laboratori territoriali dall'altro[3].

2.3 Conclusioni

Il confronto tra la situazione di partenza e quella attuale mostra che molto è cambiato nel panorama delle amministrazioni, specie locali. All'inizio prevaleva la percezione di un livello applicativo delle

1. Avvenuta a Modena. Il progetto ha stipulato a questo proposito un protocollo con le associazioni di categoria del lavoro temporaneo, con l'Amministrazione provinciale e con la Direzione prov.le del lavoro di Modena (riportata nel cd).

2. vedi capitolo 13

3. vedi capitolo 3.

flessibilità assolutamente scarso, dovuto ad una forte carenza conoscitiva ed anche alla mancanza di una contrattazione collettiva sull'argomento. Attualmente si può affermare che a livello conoscitivo (anche grazie alla facilità di accesso ai siti web) le carenze conoscitive non rappresentano più un problema insormontabile, anche se le novità legislative e contrattuali impongono un continuo aggiornamento, mentre è cresciuto senz'altro l'interesse (teorico e quindi pratico) ad applicare i diversi istituti, anche grazie all'accresciuta possibilità di conoscere le esperienze e i risultati più significativi sotto il profilo riorganizzativo e funzionale.

Lo scenario è quindi mutato nel corso degli ultimi anni e quella che appariva un'operazione quasi pionieristica di informazione e sensibilizzazione (tesa più che altro a rimuovere comportamenti poco corretti o comunque avulsi da una visione progettuale di cambiamento) oggi ha coperto un bisogno crescente di accelerazione dei processi di cambiamento attingendo dalla rete conoscitiva esistente, specchio fedele delle dinamiche in atto, di cui spesso si parla senza conoscerne le esatte dimensioni.

Certamente si tratta di un panorama non uniforme, che vede in prima fila le amministrazioni del centro-nord, ma non vanno trascurate le iniziative strutturali di accelerazione del cambiamento assunte al Sud dalle Regioni che, in alcuni casi, hanno immediatamente raccolto l'invito a rendere permanenti, con i propri fondi, i laboratori territoriali, cogliendo, forse per la prima volta, le potenzialità di una rete conoscitiva e professionale tra amministrazioni poco abituate a trattare insieme problematiche di comune interesse.

3. Prodotti principali

3.1 I laboratori

Con i laboratori il progetto è passato dalla fase della diffusione centralizzata delle conoscenze attraverso il sito web, e dalla fase dei convegni, ad un rapporto più diretto con gli operatori, andando sul territorio a ricercare esperienze e a dibattere, insieme agli interessati, i temi di maggiore attualità.

L'impegno richiesto per promuovere i laboratori ha comportato ovviamente delle scelte nelle localizzazioni, ma le iniziative intraprese hanno dato una risposta molto positiva ed hanno riscontrato grande interesse, tanto che il futuro dei laboratori attivati sembra essere comunque assicurato anche dopo la conclusione del progetto. La soluzione che è stata proposta si basa sull'utilizzo dei FSE essendo queste attività del tutto coerenti con le misure rivolte al miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni previste dai Programmi operativi regionali. A Pesaro l'Amministrazione provinciale (che gestisce direttamente una parte del POR) ha già deciso di portare a regime l'iniziativa, così come già fatto dalla Regione Calabria, che ha preso in carico il Laboratorio regionale proposto e avviato dal progetto. Passi concreti sono stati fatti in Puglia (dove un primo laboratorio è stato attivato presso la Provincia di Lecce), e con le Regioni Campania e Umbria.

Il modello prescelto, che le Regioni interessate hanno mostrato di condividere pienamente, consente di reperire le risorse finanziarie (del resto non rilevanti) in grado di assicurare la moltiplicazione dei laboratori e il loro mantenimento nel tempo. Le tematiche trattate (gestione e sviluppo delle risorse umane) si prestano naturalmente, per il loro tasso di innovatività, all'approfondimento comune e allo scambio di esperienze e di punti di vista, caratteri che possono trovare ideale espressione nei laboratori, vere e proprie reti o comunità professionali.

Il superamento di comportamenti in cui tende a prevalere l'attenzione alla correttezza formale rispetto all'efficacia sostanziale delle soluzioni prescelte richiede infatti la conoscenza diretta di esperienze maturate in contesti similari e l'elaborazione collegiale di proposte basate su una progettualità che vada oltre il mero dato giuridico nel-

l'applicazione integrata delle varie forme in cui la flessibilità può configurarsi.

Un dato da considerare è la presenza, nella fase di avvio dei laboratori, di rappresentanti della sfera politica, di dirigenti e di funzionari, i quali ultimi sono destinati a costituire l'ossatura della comunità professionale che solo la continuità dei lavori permette di assicurare, alimentando così un fenomeno non solo di valorizzazione dei singoli ma di accelerazione dei processi di integrazione tra amministrazioni diverse, basata sulla segnalazione e sulla condivisione di sinergie.

A ben vedere, il valore strategico di questa impostazione è proprio quello di mettere in relazione amministrazioni grandi e piccole e di portare a fattor comune elaborazioni progettuali e proposte che, attraverso un'analisi costi benefici, facciano emergere soluzioni organizzative valide sotto il profilo funzionale realizzando anche risparmi gestionali derivanti dall'integrazione di servizi o più semplicemente dall'appartenenza ad una rete conoscitiva che favorisce la diffusione tempestiva dei processi di innovazione.

La moltiplicazione dei laboratori consente, quindi, la crescita di una serie di reti territoriali che possono poi interagire attraverso uno snodo centrale costituito dal sito Web, che può fungere da catalizzatore e da diffusore delle elaborazioni territoriali garantendo l'aggiornamento continuo delle informazioni e degli approfondimenti che finora sono stati resi disponibili grazie al progetto. Questo implica la "presa in carico" (sotto forme ancora da definire ma che possono essere ancora una volta ricondotte ai finanziamenti FSE) dell'attuale sito Web, assicurando la continuità di un servizio che l'esperienza del progetto ha dimostrato avere un carattere permanente.

Considerazione a parte merita il laboratorio centrale, rivolto alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. In questo caso l'impegno è andato al di là delle aspettative[1] poiché i referenti delle diverse amministrazioni hanno mostrato grande interesse per i temi trattati e per la metodologia del "lavorare insieme", confrontandosi per la prima volta insieme e individuando, attraverso la semplice illustrazione delle esperienze presentate, soluzioni ritenute importabili nell'ambito delle rispettive amministrazioni. Per questo Laboratorio, che si presenta con caratteristiche peculiari richiedendo un'azione di coordinamento continuo, pur preservando l'autonomia decisionale delle singole amministrazioni partecipanti, è necessaria una sede autorevole cui affidare l'impegno di assicurare la continuità dei lavori.

L'identità degli obiettivi che ispira l'esperienza dei laboratori si accompagna ad una diversificazione dei modelli organizzativi prescelti, tarati sulle caratteristiche territoriali e sui diversi contesti. In un caso (Pesaro)[2] l'Amministrazione provinciale si fa carico del coordinamento e ha messo in campo contestualmente una interessante convenzione con gli enti locali per ottimizzare l'utilizzo delle risorse per la formazione[3].

1. Sono stati effettuati più di 10 incontri (plenari o per gruppi di lavoro).

2. L'attuale referente del laboratorio è Ariodante Ramovecchi (jobfano@provincia.ps.it).

3. Ciascun ente locale conferisce lo 0,3% della propria massa salariale al centro di formazione comune promosso dall'amministrazione provinciale che provvede alla copertura delle ulteriori spese.

In un altro caso (Calabria) la Regione utilizza i propri centri di formazione[4] e opera in stretta collaborazione con l'Università di Catanzaro[5].

Anche la scala di priorità nella trattazione degli argomenti è diversa rispettando pienamente i bisogni prioritari che vengono rappresentati dagli interessati, protagonisti attivi dell'attività dei laboratori.

La documentazione seguente dimostra la vitalità dei laboratori e le potenzialità di questo strumento.

3.1.1 Ipotesi di regolamento di disciplina delle procedure di reclutamento con contratti a tempo determinato, nonché di formazione e lavoro, del personale da inserire nelle diverse aree professionali dell'amministrazione[6]

CAPO I
DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1
OGGETTO DEL REGOLAMENTO

Il presente regolamento disciplina le ipotesi di selezione del personale da assumere con contratti a tempo determinato, nonché di formazione e lavoro, ai fini del corretto ed efficiente espletamento delle funzioni dell'amministrazione.

Il regolamento è emanato nel pieno rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico; trovano applicazione, in particolare, le disposizioni normative di carattere generale che regolano l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni contenute negli articoli 35, 36, 38, 70 del decreto legislativo 165/2001, nonché quelle particolari previste dalle altre leggi che regolano la materia e dal CCNL del comparto.

Le assunzioni di personale con le fattispecie contrattuali disciplinate dal presente regolamento vengono effettuate dall'amministrazione nel rispetto, altresì, delle indicazioni fornite dal programma triennale dei fabbisogni di personale, previsto dall'art. 39 della legge 449/1997 e dall'art. 6 del decreto legislativo 165/2001, che costituisce atto di autorizzazione all'espletamento delle diverse forme di reclutamento del personale.

ART. 2
FINALITÀ

L'acquisizione di risorse mediante le forme contrattuali flessibili del contratto a tempo determinato e del contratto di formazione e lavoro può avvenire per la sostituzione del personale assente dal servizio a causa di assenze prevedibili, quali maternità, servizio militare, ecc, o per fronteggiare punte di intensa attività anche a carattere stagionale o per esigenze straordinarie, dovute anche ad innovazioni legislative, quando alle stesse non sia possibile far fronte con il personale in servizio.

Le procedure di selezione del personale, considerata l'urgenza delle esigenze organizzative dell'amministrazione, avvengono in forma semplificata secondo le modalità di cui al presente capo.

L'amministrazione può ricorrere ad una delle seguenti tipologie selettive:

- per titoli;

4. L'organizzazione logistica fa capo al centro di Lametia Terme ma sono previsti anche incontri presso le città capoluogo.

5. Sono previste riunioni nei diversi capoluoghi mentre l'Università organizzerà incontri tematici di approfondimento.

6. Lo schema è stato messo a punto dal laboratorio centrale e poi messo a disposizione delle amministrazioni, a riprova della fattibilità giuridica di un

CAPO II
PROCEDURE SELETTIVE

ART. 3
MODALITÀ DI SELEZIONE

- per titoli e colloquio;
- per titoli e prova pratica;
- per titoli, prova pratica e colloquio;
- per prova pratica e colloquio;
- per selezione mediante l'utilizzo di procedure informatiche.

Relativamente ai profili professionali per i quali è richiesto il solo requisito culturale della scuola dell'obbligo, si applicano le procedure di avviamento previste dalla legge 56/1987 e successive modificazioni ed integrazioni.

Oltre a ricorrere alle suindicate tipologie selettive, l'amministrazione può:

- utilizzare le graduatorie degli idonei dei concorsi pubblici già espletati dall'amministrazione per lo stesso profilo; in tal caso è necessario che il bando con il quale è stato indetto il concorso preveda tale ipotesi;
- utilizzare le graduatorie degli idonei dei concorsi pubblici espletati da altra pubblica amministrazione per lo stesso profilo, previa apposita convenzione in tal senso ed inserimento nel bando di concorso di una clausola che contempli tale possibilità;
- espletare, previo accordo con altro ente pubblico, una procedura comune con un'unica graduatoria finale, utilizzabile da entrambe le Amministrazioni.

ART. 4
REQUISITI PER LA PARTECIPAZIONE

Per la partecipazione alle procedure selettive, i candidati devono possedere, insieme ai requisiti generali previsti dalle vigenti disposizioni per la partecipazione ai concorsi ed alle selezioni pubbliche, quelli specifici richiesti dall'amministrazione per il tipo di profilo per il quale si intende procedere all'assunzione.

Inoltre, i candidati devono possedere, al momento della presentazione della domanda di partecipazione, i requisiti culturali minimi previsti dal CCNL per il profilo per il quale si intende concorrere.

ART. 5
VALUTAZIONE DEI TITOLI

Nel bando di selezione, l'amministrazione provvede ad indicare i titoli utili per la valutazione degli stessi e la formazione delle graduatorie.

Sono indicati, inoltre, i criteri di valutazione dei titoli medesimi dando prevalenza ai titoli attinenti ai profili oggetto del bando di selezione.

ART. 6
GRADUATORIA

A procedura selettiva ultimata, viene formata una graduatoria sulla base del punteggio riportato da ciascun candidato nella medesima graduatoria, entro il limite della soglia minima stabilita dalla commissione esaminatrice per il conseguimento della idoneità.

Da tale graduatoria l'amministrazione attinge ogni qualvolta si verifichi l'esigenza di assunzione, scorrendola durante il periodo di validità della stessa.

Nel caso in cui occorra procedere ad assunzioni con contratto di formazione e lavoro, viene individuato il primo candidato avente diritto, in possesso del requisito di età previsto dalla vigente normativa per tale tipo di contratto.

ART. 7
BANDO DI SELEZIONE

L'amministrazione che intende procedere all'assunzione deve emanare apposito provvedimento nel quale devono essere indicati tassativamente:

- il numero, la categoria, il profilo professionale, nonché il relativo trattamento economico, dei posti messi a selezione, il numero dei posti riservati agli aventi diritto a norma delle vigenti disposizioni legislative; i requisiti generali e specifici richiamati dall'articolo 4 del presente regolamento;
- i titoli che saranno valutati per la formazione della graduatoria, le modalità di presentazione ed i criteri per la valutazione;
- l'indicazione della tipologia di selezione, le materie oggetto della stessa, le modalità e la data di svolgimento, la votazione minima richiesta per il superamento delle prove; i termini e le modalità per la compilazione e la presentazione della domanda di ammissione; le prescrizioni contenute nel comma 4 del precedente articolo 3.

L'amministrazione provvede alla pubblicazione del bando, anche per estratto, utilizzando le forme e le modalità più idonee al fine di garantire la più ampia diffusione (gazzetta ufficiale, quotidiani, internet).

ART. 8
DOMANDA DI AMMISSIONE ALLE SELEZIONI

Per l'ammissione alle prove selettive i candidati devono presentare all'amministrazione domanda redatta in carta semplice contenente la dichiarazione del possesso dei requisiti previsti per la partecipazione alla selezione; ad essa viene allegata la documentazione espressamente richiesta nel bando ovvero dichiarazione sostitutiva di certificazione ai sensi del D.P.R. 445/2000.

La domanda deve essere firmata dal candidato e inviata entro il termine previsto dal bando, a pena di esclusione.

ART. 9
COMMISSIONE ESAMINATRICE

Le selezioni di cui al presente regolamento sono espletate da apposita commissione esaminatrice nominata con provvedimento dell'organo competente dell'amministrazione composta come segue:

- un dirigente, con funzioni di presidente, in possesso di adeguata esperienza nelle materie oggetto della selezione
- due esperti nelle materie oggetto della selezione, scelti tra: funzionari, anche in quiescenza, della pubblica amministrazione ovvero docenti ed esperti esterni
- un dipendente dell'amministrazione con funzioni di segretario

Con il provvedimento di nomina vengono, altresì, nominati i supplenti, tanto per il presidente, quanto per i singoli componenti della commissione.

Almeno un terzo dei componenti della commissione, salva motivata impossibilità, è riservato alle donne.

ART. 10
COMPENSO AI COMPONENTI
DELLA COMMISSIONE ESAMINATRICE

Ai componenti della commissione esaminatrice, è corrisposto un compenso pari a ..... per le selezioni di personale da inserire nell'area C e di ..... per quelle relative al personale da inserire nelle altre aree; la suddetta indennità è aumentata di ..... per ogni gruppo superiore a cento qualora il numero dei candidati superi le ..... unità.

Al presidente della commissione è corrisposto un compenso pari a ..... per le selezioni di personale da inserire nell'area C e di ..... per quelle relative al personale da inserire nelle restanti aree; l'indennità è aumentata in misura pari a quella degli altri componenti secondo quanto disposto dai commi 1 e 3.

Al fine di incentivare la celerità delle procedure di assunzione e di non vanificare il ricorso alla procedura selettiva semplificata, i suddetti compensi sono aumentati del 40% qualora l'approvazione della graduatoria avvenga entro i tre mesi successivi all'espletamento della selezione medesima.

Al personale adibito alla vigilanza è dovuto un compenso pari a ..... per ogni giorno di espletamento delle prove.

ART. 11
NORME DI RINVIO

Per quanto non espressamente previsto dal presente regolamento, si rinvia alle norme legislative, regolamentari e negoziali vigenti in materia ed, in particolare, al D.P.R. 487/94 e successive modificazioni ed integrazioni.

3.1.2 Progetto telelavoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Assistenza tecnica al Ministero dell'Economia e delle Finanze - SINIT.
Durante le attività del laboratorio centrale è stato espresso da parte del SINIT l'interesse a collaborare con lo staff di progetto alla definizione della struttura di un progetto di telelavoro.

Durante il primo incontro del laboratorio centrale sono state presentate le variabili che possono influenzare positivamente o negativamente i progetti di telelavoro attraverso una check list proposta secondo la metodologia SWOT. Il Ministero ha richiesto quindi un ulteriore incontro presso la propria sede per verificare sulla base della check list i particolari e le informazioni necessarie ad avviare la fase di progettazione. L'incontro ha avuto successo ed

ha permesso allo staff di progetto di verificare tra le esperienze già monitorate quale fosse la più adatta ad essere utilizzata per il trasferimento di buona prassi.

È stata individuata l'esperienza del Comune di Cuneo, ed in particolare l'appendice al contratto individuale che caratterizza la sperimentazione piemontese.

Si è provveduto a chiarire ulteriori aspetti e a stilare, sulla base dell'appendice al contratto di Cuneo (vedi in specie cap. 10 NOTA), l'accordo tra SINIT e il telelavoratore.

Attualmente il progetto, che in sintesi è riportato di seguito, è in fase di definizione.

Tipologia professionale interessata
N. personale interessato: n. 1 risorsa
Profilo professionale: analista di procedure
Area C – posizione economica C2

Individuazioni delle attività svolte

Ambito: sviluppo dei servizi applicativi a supporto delle Amministrazioni collegate per la gestione del Fondo Aree Depresse ex D.Lvo 96/93.

Fornisce supporto applicativo al Ministero delle Attività Produttive alla gestione delle procedure amministrative e finanziarie afferenti le iniziative agevolate ai sensi della Legge n. 488/92 (protocollo d'intesa siglato in data 7.4.98 tra il Ministro del Tesoro ed il Ministro dell'Industria).

Assicura la continuità dei servizi informativi per la consultazione e l'aggiornamento delle basi di dati relative ai progetti della ex lg. 64/86

Fornisce elaborazioni estemporanee su dati presenti nelle Banca Dati afferenti le informazioni relative alle iniziative agevolate ai sensi della Legge 488/92 e 64/86, con particolare riferimento alla gestione dei contributi conto interessi.

Individuazione dei parametri qualitativi e quantitativi delle prestazioni da svolgere.

Sviluppo e manutenzione di procedure applicative: misura linee di codice generato e/o trattato.

Stampa in remoto e/o distribuzione di dati elaborati concernenti dati statistici e riepilogativi: misura numero stampe ed elaborati prodotti.

Preparazione dei mandati di pagamento per la procedura Cifi: misura numero mandati elaborati.

Valutazione dei costi/benefici

Indicatori di telelavorabilità

Complessità organizzativa: l'attività espletata, oltre a comportare l'utilizzo di tecnologie di comunicazione ad alto livello e di elaborazione delle informazioni, richiede una professionalità specifica nell'ambito dello sviluppo applicativo per l'elaborazione dei dati interessati. La difficoltà di reperire personale specialistico a sostituzione della risorsa interessata sottolinea l'opportunità ad utilizzare la professionalità presente nella risorsa in oggetto.

Livello tecnologico: la prestazione lavorativa viene abitualmente svolta mediante strumenti informatici e modalità telematiche. Pertanto il ricorso alla modalità richiesta non comporta formazione afferente l'uso delle tecnologie informatiche e telematiche.

Grado di autonomia della risorsa: la risorsa appartenente alla area C2, espleta l'attività di interesse con autonomia decisionale.

Indicatori di Valore aggiunto

Ambito organizzativo: nell'ottica della prestazione lavorativa e della qualità per l'organizzazione, la scelta della modalità richiesta consente di gestire, senza eccessivi stravolgimenti organizzativi, l'erogazione delle prestazioni da parte di un lavoratore con disabilità temporanea impossibilitato per periodi di tempo a raggiungere la sede di lavoro ed espletare quindi la sua attività lavorativa. Tale impedimento fisico si unisce alla lontananza dell'abitazione del dipendente dalla abituale sede di lavoro.

Ambito culturale/gestionale: il ricorso alla modalità di telelavoro nel rendere possibile l'accesso al lavoro del soggetto temporaneamente svantaggiato comporterà una migliore qualità della vita lavorativa e relazionale della risorsa interessata con vantaggi sia sulla cultura organizzativa che sulle dinamiche di gestione del lavoro della struttura in cui la risorsa opera.

Quantificazione economica dei benefici e dei costi.

La non fungibilità della risorsa specialistica comporterebbe un ritardo nella erogazione dei servizi applicativi svolti dal personale interessato.

In un periodo semestrale le giornate di lavoro perse non sarebbero inferiori a gg. 80 con un costo valutabile in € 96,33 (187.000 lire/giorno) a cui corrisponde una perdita economica pari a circa € 7.706,4 (pari a circa 15 milioni di lire). A tale costo si sommano gli oneri relativi allo stato di malattia che verrebbe assunto dal dipendente e che comporterebbe oneri per l'amministrazione relativi a visite fiscali con costi stimabili in circa € 154,94 (300mila lire) (almeno sei visite fiscali nel periodo). Complessivamente il beneficio economico derivante dai mancati costi per l'amministrazione (giornate di lavoro perse + oneri per visite fiscali) ammonta a circa € 7.861,34 (15,3 milioni di lire).

A fronte di tali benefici, l'attuazione del progetto di telelavoro comporterebbe, invece, costi per l'amministrazione di gran lunga inferiori. I costi sono così stimati in riferimento ad un semestre:

- collegamento telefonico per linea TD (€ 7.75 pari a 15.000 lire/giorno) per un onere pari a € 206.58 (400mila lire);
- assicurazione beni e danni a terzi per € 41.32 (80mila lire)
  gli oneri complessivamente stimati risulterebbero pertanto dell'ordine di € 247,90 (480mila lire).

3.2 Il cd

Qualche parola va spesa per richiamare l'attenzione sul cd presentato contestualmente alla presente pubblicazione, di cui costituisce una naturale integrazione. La scelta di produrre anche un cd da un lato riprende l'analoga iniziativa presentata al Forum P.A. 2001 e dall'altro consente di raggiungere alcuni risultati non secondari: il primo è quello di contenere in un unico documento di facile consultazione tutta la documentazione utile, riportata integralmente; il secondo risultato è quello di dare voce agli esperti, agli operatori, ai dirigenti, chiamati ad esprimere la loro opinione con interviste filmate; il terzo risultato è quello di aver impostato l'articolazione del materiale in modo da permettere anche una lettura in chiave formativa, con test di controllo a risposta multipla. Si tratta di una sperimentazione che si colloca nell'ottica dell'e-learning e che andrebbe ripresa e sviluppata.

intervento di semplificazione sulle procedure concorsuali, oggi pienamente consentito. Su questo aspetto confronta, più in generale, il capitolo 11.

Bisogna considerare che il cd è stato messo a punto interamente dagli esperti del progetto che hanno coinvolto gli operatori interessati, con una metodologia, quindi, basata il più possibile sul lavoro di gruppo più che su apporti, sia pure pregevoli, di singoli.

Nella pubblicazione si fa spesso rinvio espresso al cd, tuttavia le interconnessioni sono continue e comunque tali da consentire una navigazione a più chiavi di lettura: impostata più sui chiarimenti di ordine giuridico (le versioni integrali dei manuali aggiornati), ovvero sui filmati che riportano le opinioni degli esperti e degli operatori, ovvero sulla conoscenza dei diversi casi di eccellenza e di sperimentazione riportati.

4. Le tendenze in atto

4.1 Le dinamiche

Nell'ultimo biennio il ricorso alle forme contrattuali flessibili è sicuramente aumentato, in termini quantitativi e di utilizzo di tipologie del tutto nuove; ai contratti a termine, al part time e alle collaborazioni – che rappresentano le forme contrattuali più in uso si sono aggiunti infatti nuovi istituti, come il lavoro temporaneo o il telelavoro, che entra a buon diritto nel novero delle flessibilità.

In attesa dei dati aggiornati del conto annuale bisogna affidarsi a stime e rilevazioni parziali, cercando di individuare quali siano le linee di tendenza.

Utilizzando il campione ARAN per il monitoraggio della contrattazione integrativa[1], si può affermare che tre quarti circa delle amministrazioni ormai fa ricorso a contratti a termine, anche se il dato è notevolmente più basso per ministeri ed enti pubblici.

Più della metà degli enti locali fa ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative (ma il dato è molto più basso negli enti pubblici e nei ministeri) mentre quasi tutte le amministrazioni applicano ormai il part time.

I dati medi sul lavoro interinale (circa il 13 per cento delle amministrazioni, ma pressoché assente nei ministeri) danno la misura di uno sviluppo graduale ma apprezzabile di questa forma di reperimento di risorse umane, mentre ancora poche (e praticamente solo tra gli enti locali) sono le amministrazioni che hanno deciso di fare ricorso al telelavoro e ai contratti di formazione lavoro (utilizzati per la verità anche dai grandi enti pubblici).

Il dato quantitativo, stando sempre al campione ARAN, mostra una percentuale media di utilizzazione di contratti non standard pari a quasi la metà del complesso dell'economia; se consideriamo solo il comparto Regioni - Autonomie locali il dato è di tutto rilievo e, soprattutto, dà la misura di una progressiva crescita specie per telelavoro e interinale, stando alle nuove recenti sperimentazioni (telelavoro) ed ai contratti da ultimo stipulati (interinale)[2] che risultano essere stati avviati in epoca posteriore alla rilevazione ARAN.

Incrociando questi dati con le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica[3] si hanno alcune conferme: ad esempio i dipendenti

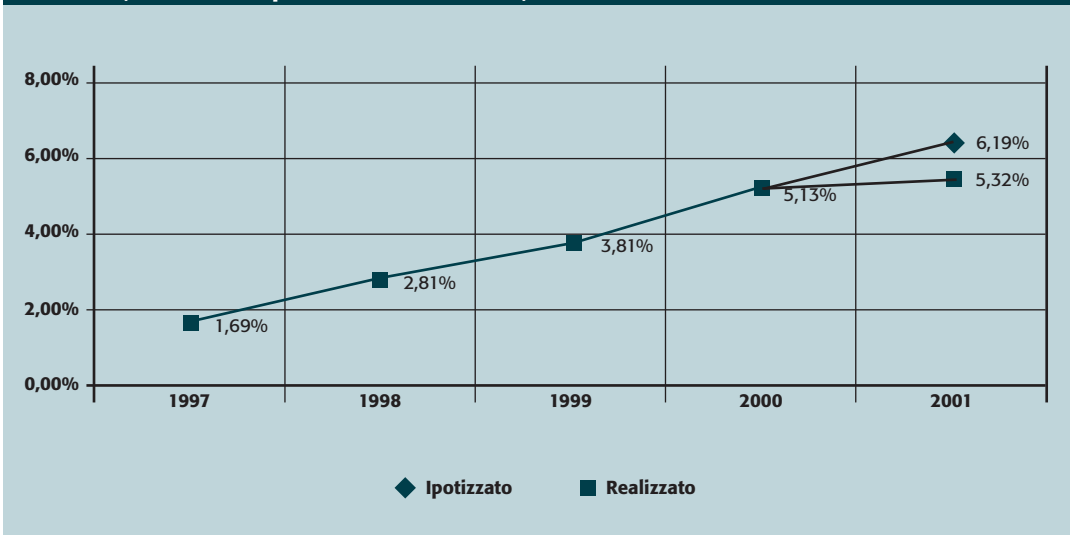
1. Ricerca ARAN 2001, a cura di L. Bordogna.

2. Il numero di lavoratori interinali è di 291.000 (I semestre 2001: dati Istat gennaio 2002).

3. Rilevazione DFP/Uppa 2001.

part time, che erano, in assoluto, poco più di 35 mila nel ’97, risultano triplicati nel ’99. Il grafico seguente mostra dinamiche sostenute anche nel 2000 (la percentuale è peraltro riferita ai soli ministeri e agli enti pubblici).

Figura 1 - Andamento del tasso di part-time (Stato ed enti pubblici non economici)



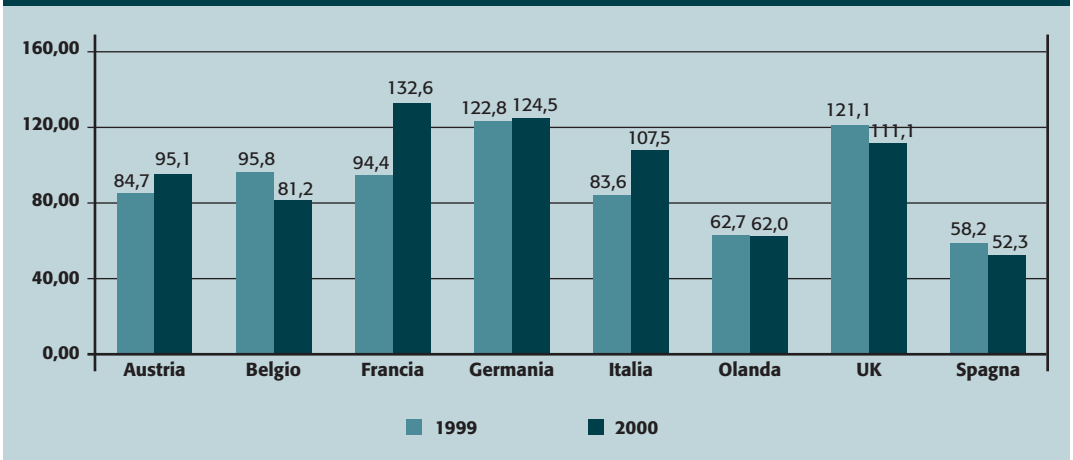
Questo forte trend di crescita – che partiva da livelli veramente esigui – è forse destinato ad attenuarsi, per effetto dell’esercizio da parte del dipendente della facoltà di ritornare a tempo pieno dopo un biennio. In sostanza il ricorso al part time è lasciato alla volontà del dipendente mentre scarso sembra essere l’utilizzo del part time già al momento dell’assunzione (rinunciando così ad un’opportunità di contenere i costi per retribuzioni almeno nella fase di prima utilizzazione del lavoratore).

I margini di crescita sono tuttavia ampi, a giudicare dai dati più recenti riguardanti Regioni e Autonomie locali, rilevati dall’Ispettorato del Dipartimento della funzione pubblica[4]. Nelle regioni la percentuale è raddoppiata (dal 2% circa al 4,5 circa) dal ’97 al 2000 mentre negli enti locali l’aumento è stato più sostenuto (dal 3,3% al 7,2% nello stesso periodo). Se però si passa dalla rilevazione delle percentuali medie ad alcune analisi di dettaglio si rilevano dei picchi molto significativi, con percentuali a due cifre nelle Regioni Lombardia; Veneto e in molti Comuni del Centro nord. Il dato sembra potersi mettersi in relazione con le dinamiche del mercato del lavoro locale, che apre maggiori prospettive di un doppio lavoro, motivazione principale del ricorso al part time.

L’ultima tabella mostra un confronto tra i principali paesi europei riprendendo e aggiornando al 2000 una ricerca svolta dal progetto su

4. Vedasi la Rilevazione annuale dell’Ispettorato del Dipartimento funzione pubblica, consultabile nel sito www.funzionepubblica.it

Figura 2 - Forme di lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione
Rapporti di lavoro flessibile (media dei paesi = 100)



dati relativi al 1999. Dal confronto storico emerge che l'Italia tra il 1999 e il 2000 passa da un valore inferiore alla media dei paesi ad un valore superiore alla media stessa[5].

5. La ricerca Benchmarking dei sistemi contrattuali flessibili" è stata commissionata dal progetto alla Omnikos ed è consultabile sul sito del progetto e sul Cd. Si tratta di dati frutto di comparazioni che vanno valutate con prudenza in quanto costruite su basi statistiche che risentono della diversità delle discipline nei vari paesi.

5. Contratto a termine

5.1 Le novità

L'istituto del contratto a termine è quello che negli ultimi mesi ha subito le maggiori trasformazioni. La dottrina non è ancora univoca e mancano riferimenti giurisprudenziali sulla portata di alcune norme, che possono essere lette in maniera estensiva, allargando di molto lo spazio decisionale del datore di lavoro, ovvero in maniera più restrittiva, riducendo, ma non certo annullando, la portata innovativa del nuovo sistema rispetto al precedente assetto.

La cautela è quindi d'obbligo e tuttavia è necessario, proprio per alcune incertezze interpretative che sono state sollevate, fare il punto della nuova situazione e capire quali sono le novità e come si gestisce un istituto la cui disciplina è oggi racchiusa quasi esclusivamente nel nuovo decreto legislativo. È per questo che il manuale operativo basato su domande e risposte è stato completamente aggiornato.

Sono note le polemiche che hanno accompagnato l'emanazione del decreto legislativo 368 del 2001. Esse certamente danno la dimensione della portata innovativa della nuova disciplina, che sostituisce quasi integralmente la precedente sedimentazione normativa in materia.

In realtà le polemiche hanno sicuramente una ragion d'essere nell'alto grado di innovazione del testo, che interviene decisamente su una tipologia contrattuale flessibile da sempre circondata da molte cautele e ritenuta un'eccezione rispetto alla tipologia ordinaria del contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Per la verità lo stato della normativa vigente al momento dell'emanazione del decreto legislativo 368 conteneva già sostanziali attenuazioni dei vincoli della legge base (l. 230/1962), soprattutto per effetto della devoluzione di potere normativo alla contrattazione collettiva operata dalla legge[1].

La contrattazione, infatti, era già pervenuta a degli allargamenti della casistica sul ricorso ai contratti a termine. In sostanza non mancano nei contratti collettivi spunti che denotano la volontà di superare letture troppo restrittive, come è avvenuto per l'ammissibilità della compresenza del sostituto e del sostituito per consentire il passaggio delle consegne, o per la sostituzione "a cascata", cioè non necessaria-

1. La chiave di volta è data dall'art. 23 della legge 56 del 1987, che ha riconosciuto alla contrattazione il potere di integrare le causali di legge che legittimano il ricorso ai contratti a termine.

mente del lavoratore assente[2]; si tratta tuttavia di correttivi che in larga parte hanno sancito orientamenti cui già era pervenuta la giurisprudenza e che in sostanza hanno portato ad una liberalizzazione ancora incompleta dei contratti a termine, visti pur sempre come eccezione rispetto alla tipologia ordinaria di reperimento del personale.

L'evoluzione della disciplina legislativa e contrattuale a partire dalla legge 230 è stata quindi indubbia ma il tradizionale disfavore verso questa forma di lavoro precario non si è del tutto dissolto tanto che, prima del recente intervento legislativo in attuazione di una direttiva dell'Unione europea[3], il ricorso al lavoro a termine era ancora circoscritto ad alcune causali ben precise e puntualmente disciplinate[4].

Il punto importante, che spiega quale sia sostanzialmente la portata innovativa del decreto legislativo, risiede nella determinazione dei casi in cui si può ricorrere ad assunzioni a termine, sotto un duplice profilo:

- il metodo da seguire;
- l'effettivo ambito di estensione praticabile nell'apposizione della clausola del termine.

Sotto il primo aspetto la novità è radicale. I contratti collettivi vigenti (sia nel privato che nel pubblico) indicano espressamente i casi in cui è ammesso il ricorso al lavoro a termine, facoltà del resto riconosciuta alla contrattazione dallo stesso legislatore fin dal 1987; ora questa impostazione è stata rovesciata e la legge (il decreto legislativo 368) si limita a richiedere che l'apposizione del termine sia accompagnata dalla espressa indicazione delle "ragioni" specifiche di "carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" che ne giustificano il ricorso.

Va detto subito che il superamento della logica delle causali tipizzate dai contratti collettivi allarga l'area del lavoro a termine e apre anche la via verso un allungamento della durata dei relativi rapporti di lavoro. Ora il datore di lavoro può assumere con contratto a termine purché esponga le specifiche "ragioni", dizione generica e quindi ben più ampia di quella adottata fino ad oggi dai contratti collettivi.

In altre parole, non essendovi più una tipizzazione puntuale delle situazioni che giustificano l'apposizione della clausola, queste saranno esplicitate di volta in volta in relazione alle specifiche esigenze; non è escluso che successive intese andranno a dettagliare le "ragioni", ma questo passaggio è solo eventuale e non ha più carattere condizionante.

Si tratta di un vero e proprio ribaltamento che, eliminando il potere contrattuale di integrare le causali indicate dalla legge, ridimensiona indubbiamente lo spazio della contrattazione collettiva in materia, fatto realmente nuovo nel panorama della legislazione lavoristica, dagli anni '70 ad oggi basata sul sostegno al ruolo dell'autonomia collettiva.

La sovrapposizione del decreto legislativo rispetto ai contratti

2. Cfr. art. 7, commi 4 e 5 del CCNL 14.9.2000 per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali.

3. La direttiva UE 70/99, recepita dal decreto legislativo 368, raccoglie integralmente l'accordo CES-UNICE-CEEP sul lavoro a tempo determinato e si colloca quindi nell'area del dialogo sociale. L'accordo afferma che "…i contratti di lavoro a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro…", dichiarazione che è un indubbio passo in avanti rispetto alla vecchia impostazione del contratto a termine visto solo come eccezione (vedi nota successiva).

4. La legge base (230 del 1962) consentiva con molte cautele il ricorso al lavoro a termine, considerato un'eccezione rispetto a quello a tempo indeterminato. Sul finire degli anni settanta sono state introdotte alcune aperture per particolari settori e si è dovuto attendere la legge 56 del 1987 per promuovere la via contrattuale all'individuazione di ulteriori tipologie. Nel '91 la legge 223 introduceva un'ulteriore tipologia (quella dell'assunzione a termine di lavoratori in mobilità) ma è solo dal '97, con la legge Treu, che vengono apportate significative flessibilizzazioni sul lavoro a termine, in concomitanza con l'introduzione del lavoro temporaneo, senza peraltro rimuovere completamente l'atteggiamento di grande cautela verso il ricorso al lavoro a termine.

collettivi è da ritenersi ormai avvenuta; immediatamente per quanto riguarda la proroga (tutti i contratti in scadenza dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo possono essere prorogati – in presenza di ragioni oggettive – fino a una durata complessiva di 36 mesi, per una durata, quindi, anche superiore a quella originaria, come invece era previsto in precedenza), alla scadenza dei contratti collettivi stessi (già intervenuta nel settore pubblico) per quanto riguarda la sostituzione del modello "causali" con quello delle "ragioni", cioè la vera chiave di volta per liberalizzare gli ambiti del nuovo lavoro a termine.

La dizione adottata ("alla scadenza…) non sembra dare adito a dubbi in proposito, poiché in questo caso non è invocabile il prolungamento dell'efficacia dei contratti in essere nell'attesa della stipula dei successivi. Non si crea infatti un problema di vacatio tra contratti collettivi in quanto è la legge che si sostituisce automaticamente ai primi.

Quello che emerge chiaramente è quindi il venir meno dei contratti collettivi, sostituiti dalla disciplina legislativa che non richiede necessariamente ulteriori puntualizzazioni; saranno naturalmente sempre possibili intese contrattuali che però non si porranno più come condizione essenziale per estendere o integrare la casistica del ricorso legittimo a contratti a termine[5]. Alla contrattazione collettiva resta un compito[6] la individuazione di limiti quantitativi al ricorso ai contratti a termine, esercizio che peraltro, oltre ad essere eventuale, non ha valenza generale bensì molto circoscritta, essendo esclusa dal computo, per effetto dello stesso articolo 10, tutta una serie di situazioni di temporaneità già ampiamente previste dai contratti preesistenti.

Resta da analizzare la seconda sostanziale novità, cioè l'effettività dell'estensione dell'area di ricorso al lavoro a termine. Una lettura restrittiva, frutto di una ricostruzione in un certo senso continuistica rispetto al preesistente modello, tende a ricomprendere nelle "ragioni" sopra descritte situazioni specifiche pur sempre connotate dal carattere della temporaneità, che siano cioè ontologicamente inquadrabili in ambiti temporali limitati. Questa lettura, anche se restrittiva, porterebbe ugualmente ad un allargamento e tuttavia collegherebbe pur sempre il lavoro a termine con la temporaneità dei fabbisogni da soddisfare.

Un'altra lettura, più estensiva, è però possibile, in linea con la direttiva 70/99. Da questa non è dato desumere che il lavoro a termine debba essere necessariamente legato alla temporaneità della funzione da svolgere. Scopo dichiarato della direttiva è quello di evitare la discriminazione dei lavoratori a termine rispetto a quelli a tempo indeterminato e quello di evitare abusi attraverso una disinvolta successione di contratti nel tempo[7].

Altre finalità specifiche la direttiva non ne ha, salvo quella (che però sarebbe nel senso di favorirne il ricorso) di accrescere attraverso il lavoro a termine la competitività dell'economia comunitaria[8].

Bisogna però avvertire che ad oggi in dottrina non si riscontra ancora la prevalenza di una tesi rispetto all'altra mentre è comune la preoccupazione di attendere il consolidarsi degli orientamenti della magistratura.

5. In base all'articolo 23 della legge 56/1987 (ora abrogato dal nuovo decreto legislativo) ai contratti collettivi era demandata l'individuazione di ipotesi ulteriori di ricorso al lavoro termine rispetto a quelle individuate dalla legge 230 del 1962 (anch'essa abrogata) e a fissare i limiti numerici del ricorso.

6. L'art. 10 c. 7 del Dlgs 368/01 adotta, tra l'altro, una formulazione che rende facoltativo il ricorso alla contrattazione.

7. Il punto 7 dei considerando dell'accordo quadro allegato alla direttiva n.70 precisa che "…il ricorso ai contratti a tempo determinato basato su motivi obiettivi è un modo per prevenire gli abusi". La clausola 5 dell'accordo quadro prescrive l'introduzione di misure relative a "…..b) la durata massima totale dei contratti o rapporti a tempo determinato successivi;…".

8. Cfr. punto 11 dell'accordo quadro ("….il presente accordo tiene conto dell'esigenza di aumentare la competitività dell'economia comunitaria e di evitare di imporre vincoli amministrativi…".

5.2 Durata dei contratti di lavoro a termine

Le ragioni che giustificano l'apposizione del termine si riflettono anche sulla durata dei contratti, che sostanzialmente viene ancorata al permanere delle stesse. L'unica limitazione (che peraltro è essa stessa una flessibilizzazione, almeno nella gran parte dei casi) riguarda la durata della proroga che non può superare, sommata alla durata originaria, i 36 mesi. Rispetto alla precedente disciplina si ha il sostanziale superamento del preesistente limite (la proroga non poteva essere superiore alla durata del contratto originario).

Riepilogando, la ricostruzione del rapporto decreto legislativo-contrattazione è la seguente:

- i contratti individuali in scadenza possono essere fin da ora prorogati in base alla nuova disciplina e quindi fino ad una durata complessiva di 36 mesi[9];
- dall'1.1.2002 al sistema delle causali è subentrato automaticamente quello delle "ragioni", elemento che apre maggiori spazi ma che richiede comunque una motivazione (da far valere in sede di eventuale contenzioso).

Queste novità acquistano particolare peso nel settore pubblico se si considera che proprio dall'1.1.2002 è scattato il blocco (più o meno rigido) delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dalla legge Finanziaria, per cui è lecito attendersi per il 2002 un interesse forte al ricorso ai contratti a termine (così come dei contratti di formazione e lavoro e del lavoro temporaneo). Ciò anche in funzione della sempre più avvertita necessità di tenere sotto controllo la spesa, obiettivo che nel caso delle assunzioni a termine risulta più agevole da raggiungere.

5.3 Il ruolo del datore di lavoro pubblico

Riuscirà la nuova disciplina ad allargare realmente l'area del lavoro a termine? L'interrogativo discende dall'abbandono del sistema della tipizzazione che, se è vero che consente più margini di manovra, però responsabilizza il datore di lavoro, che deve indicare per iscritto le ragioni dell'apposizione del termine. Tutto ciò rischia di generare delle incertezze e degli atteggiamenti di prudenza superabili attestandosi su quelli che sono gli ambiti riconosciuti espressamente dalla legge o dagli stessi contratti collettivi, non andando cioè a coprire gli ulteriori spazi che la nuova disciplina consentirebbe[10].

In questa fase sarebbe sbagliato enfatizzare troppo questi timori anche se occorre riflettere sugli esiti di un eventuale contenzioso innescabile dal lavoratore che dovesse ritenere incongrue o non sussistenti le ragioni addotte dal datore per attivare il contratto a termine.

In definitiva, e restando nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nel cammino verso l'esercizio pieno dei poteri datoriali privati-

9. Ciò si desume dall'abrogazione della legge 230 del '62, che scatta dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

10. Secondo taluni commentatori la liberalizzazione del contratto a termine sarebbe stata pagata con una maggiore indeterminatezza del nuovo sistema rispetto a quello delle causali tipizzate e da una maggiore discrezionalità riconosciuta alla Magistratura, sull'esistenza delle ragioni specifiche che legittimano l'apposizione della clausola del termine. Sussisterebbe il pericolo che l'interpretazione data da un'impresa alla formula generica prevista dal legislatore ("le ragioni...") non sia condivisa dal giudice del lavoro.

stici si presenta per il datore di lavoro pubblico un'altra prova, superabile attraverso un'applicazione non solo rituale degli strumenti di gestione del personale. Ciò soprattutto in una fase in cui le politiche di reperimento delle risorse umane devono sempre più rispondere a logiche di progettualità, di programmazione e di convenienza economica, che devono far emergere le motivazioni delle scelte operate distinguendo il versante della valorizzazione delle risorse interne e quello del reperimento di nuove risorse per far fronte a fabbisogni duraturi o destinati a rientrare in un arco di tempo limitato.

Nel pubblico il ricorso al lavoro a termine ha costituito spesso l'unica valvola al blocco delle assunzioni e alle lungaggini procedurali, che raramente hanno consentito di reperire il personale in coincidenza con l'insorgere dei fabbisogni da coprire. Un uso delle assunzioni a termine in funzione di mero aggiramento di vincoli più generali rischia di dare adito ad incertezze applicative e di rendere non remoto un proliferare del contenzioso, esito certamente non auspicabile in una fase che sconta l'assoluta mancanza di riferimenti giurisprudenziali in materia.

Gli accresciuti spazi decisionali sono però un'occasione per rendere le politiche di reclutamento più aderenti ai fabbisogni di un'amministrazione che cambia e che ha necessità soprattutto di nuove figure professionali, carenti sul mercato e che spesso preferiscono vincolarsi per una durata limitata. Tutto questo richiede però l'enunciazione di una strategia chiara e lo sviluppo di un modello organizzativo basato su progetti, superando così, in un quadro di trasparenza, rispettoso anche delle relazioni sindacali interne, la logica dell'esclusivo riferimento alla pianta organica e alle relative vacanze. La soluzione di rifarsi a progetti (oltre che riferirsi alle situazioni già tipizzate dai contratti) assicura anche quel carattere di temporaneità che porta ad escludere ragionevolmente il proliferare del contenzioso.

5.4 Manuale operativo

5.4.1 Fonti e presupposti applicativi

1. Quali sono le fonti legislative che attualmente disciplinano l'assunzione di lavoratori con contratto a termine presso le pubbliche amministrazioni?

In virtù dell'espressa previsione contenuta nell'art. 36, co. 1, del D.Lgs. n. 165/2001, le amministrazioni pubbliche si avvalgono delle forme di assunzione e di impiego flessibile del personale previste dal codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa. Conseguentemente, l'utilizzo di personale con contratto di lavoro a termine da parte delle Pubbliche Amministrazioni è assoggettato alle medesime fonti legislative che oggi disciplinano tale istituto nell'ambito del lavoro privato.

La fonte fondamentale di regolazione dell'istituto è costituita dal recente D.Lgs. n. 368/2001, con il quale è stata ridisciplinata integralmente la disciplina sul lavoro a termine (vedi anche nn. 2 e 3).

2. Trovano in particolare applicazione nell'ambito del lavoro pubblico le particolari ipotesi di contratto a termine richiamate dall'art. 10, co. 6, D.Lgs. n. 368/2001

Innanzitutto, non si può escludere l'applicabilità da parte delle pubbliche amministrazioni dell'art. 8, co. 1, L. n. 223/1991 (la cui vigenza, quale fonte di disciplina del contratto a termine è espressamente fatta salva dall'art. 10, co. 6, D.Lgs. n. 368/2001), il quale prevede la possibilità di assumere con contratti a termine di durata non superiore ad un anno, lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (non è richiesta, in questo caso, la specificazione di ragioni oggettive per l'assunzione: v. infra). Ovviamente, la scelta dei lavoratori da assumere tra quelli iscritti nelle liste di mobilità e potenzialmente interessati all'assunzione, dovrà avvenire nel rispetto delle procedure selettive che ciascuna amministrazione deve predisporre, in applicazione dei principi generali (v. infra n. 4).

Ugualmente possono trovare applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni le disposizioni dell'art. 4, D.Lgs. n. 151/2001 (prima art. 10, L. n. 53/2000), in forza del quale è possibile l'assunzione a tempo determinato di personale in sostituzione di lavoratori o lavoratrici in congedo per motivi parentali, anche a decorrere da un mese – o dal periodo maggiore previsto dai contratti collettivi – prima dell'inizio del periodo di congedo. Infatti, anche tali disposizioni, sicuramente concernenti anche il rapporto di lavoro pubblico, sono espressamente fatte salve nella loro vigenza dall'art. 10, co. 6, D.Lgs. n. 368/2001.

Non si estende, invece, al rapporto di lavoro pubblico la particolare disciplina del contratto a termine introdotta dall'art. 75, L. n. 388/2000 nell'ambito degli incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani. Essa, infatti, per espressa previsione dello stesso art. 75 trova applicazione solo nel settore privato.

3. Dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 368/2001 (24 ottobre 2001), continuano a trovare applicazione le disposizioni attualmente vigenti, dettate specificamente per il settore pubblico, che prevedano particolari forme di rapporto a termine?

In base all'art. 11, co. 1, D.Lgs. n. 368/2001, dalla data di entrata in vigore di quest'ultima normativa sono abrogate "... tutte le disposizioni di legge che sono comunque incompatibili e non sono espressamente richiamate nel presente decreto legislativo".

Si deve ritenere che le normative particolari, esistenti nell'area del lavoro pubblico, dirette a consentire in specifici casi assunzioni secondo ipotesi, modalità e durata particolari, non siano venute meno quando si tratti di norme che consentano alla p.a. una soddisfazione dei propri interessi organizzativi in termini più ampi di quelli consentiti dalla nuova disciplina. Sotto questo profilo esse possono essere considerate come aventi carattere di specialità. Ad esempio, si devono ritenere ancora vigenti le disposizioni sugli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, sugli incarichi dei responsabili di servizio e del personale di elevata professionalità (artt. 91 e 110 TUEL n. 267/2000).

4. Come deve essere inteso l'inciso "nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale", contenuto nell'art. 36, co. 1, del D.Lgs. n. 165/2001 relativamente alla possibilità delle amministrazioni di avvalersi delle forme flessibili di assunzione e di impiego di personale?

Si tratta di una previsione che, prendendo atto dei tratti di specialità che ancora caratterizzano il rapporto di lavoro pubblico sotto il particolare profilo dell'accesso all'impiego, per la evidente necessità di assicurare il rispetto del principio generale sancito nell'art. 97 della Costituzione, prescrive che la individuazione dei soggetti da assumere con contratto lavoro a termine (ma la regola vale anche per altre tipologie di lavoro flessibile previste nello stesso art. 36, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001, come il contratto di formazione e lavoro, il rapporto a tempo parziale ecc.) avvenga esclusivamente sulla base di procedure concorsuali o selettive pubbliche. Come detto più sopra (cfr. n. 2) anche la scelta dei lavoratori in mobilità (ex art. 8, L. n. 223/1991) dovrà avvenire nel rispetto delle procedure selettive predisposte da ciascuna amministrazione per le assunzioni a termine.

5. In quali casi può essere validamente stipulato il contratto a termine?

In base alla generale previsione dell'art. 1, co.1, D.Lgs. n. 368/2001 le pubbliche amministrazioni possono validamente stipulare contratti a termine in tutti i casi in cui sussista l'esigenza di far fronte a ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

6. Da quando le pubbliche amministrazioni possono fare ricorso alla nuova disciplina del contratto a termine di cui al D.Lgs. n. 368/2001?

La nuova disciplina è già pienamente in vigore.

A tal fine occorre considerare le previsioni dell'art.11, D.Lgs. n. 368/2001.

Questo, infatti, al co. 1, stabilisce che a far data dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 368/2001 sono abrogate la L. n. 230/1962, l'art.8-bis, L. n. 79/1983, l'art.23, L. n. 56/1987 e tutte le altre disposizioni di legge in materia di contratto a termine comunque incompatibili con la nuova regolamentazione dell'istituto.

In base, poi, al co. 2, dello stesso art. 11 del D.Lgs. n. 368/2001, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro che, ai sensi dell'art. 23, L. n. 56/1987, hanno disciplinato gli ulteriori casi di contratto a termine, aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nell'art.1, L. n. 230/1962 e da successive disposizioni di legge, conservano la loro efficacia fino alla data di scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile.

Di conseguenza:

- a far data dal 24.10.2001 non è stato più necessario giustificare il contratto a termine con qualcuna delle ipotesi legali contenute nell'art.1, L. n.230/1962;
- poiché tutti i contratti collettivi di lavoro dei diversi comparti del settore pubblico, relativi al quadriennio normativo 1998-2001, sono venuti a scadenza in data 31.12.2001, da tale data le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti a termine avvalendosi delle più ampie possibilità consentite dall'art.1 del D.Lgs. n. 368/2001.

In tal senso si è espresso il Dipartimento per la Funzione Pubblica con nota n.35/02/seg. del 22.1.2002.

Infine, sempre a far data dal 24.10.2001, la disciplina legale del contratto a termine per tutti gli altri aspetti diversi dalla individuazione delle ipotesi legittimanti è esclusivamente quella contenuta nel D.Lgs.n.368/2001, per le parti direttamente applicabili e che non richiedono adempimenti attuativi o integrazioni ad opera della contrattazione collettiva nazionale (ad esempio: divieti di ricorso al contratto a termine; proroga e rinnovo del contratto; ecc.).

7. La circostanza che, a far data dal 31.12.2001, cessano di dispiegare la loro efficacia le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico che hanno individuato le ipotesi di legittimo ricorso al contratto a termine produce conseguenze sulla validità dei singoli contratti individuali stipulati sulla base delle stesse ed ancora in atto?

No. Espressamente l'art. 11, D.Lgs. n. 368/2001 stabilisce la salvezza, fino alla loro naturale scadenza, dei contratti individuali di lavoro a tempo determinato sottoscritti sulla base della previgente normativa. Tale garanzia si estende, ovviamente, sia a quei contratti che sono stati posti in essere sulla base delle previsioni legali sia a quelli che hanno trovato il loro fondamento nelle diverse ipotesi contrattualmente stabilite.

8. Qual è il ruolo della contrattazione collettiva nell'ambito della nuova disciplina del D. Lgs. n. 368/2001?

Ai contratti collettivi nazionali di lavoro sono attribuiti i seguenti compiti:

1. l'eventuale individuazione di limiti quantitativi all'utilizzazione da parte del datore di lavoro del contratto a termine (art. 10, co. 7, D.Lgs.n. 368/2001); la fissazione di tali limiti è affidata alla libera determinazione dell'autonomia negoziale delle parti di ciascun contratto collettivo di comparto e, quindi, essi: sono meramente eventuali e, quindi, non possono essere considerati in alcun modo elemento indispensabile e condizione necessaria per la piena applicazione della nuova disciplina del contratto a termine contenuta nel D.Lgs.n. 368/2001;
   - possono anche essere diversificati nella loro misura quantitativa, dato che ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro la stabilirà (ove la fissazione di un limite quantitativo sia condivisa dalle parti negoziali) tenendo conto delle caratteristiche organizzative ed operative delle amministrazioni di ciascun comparto e, quindi, delle effettive esigenze da soddisfare attraverso l'istituto del contratto a termine;
   - non possono essere apposti alle particolari ipotesi di contratto a termine espressamente indicate nell'art. 10, co. 7, D.Lgs.n. 368/2001 (v. infra n. 16);
2. l'eventuale individuazione di un diritto di precedenza nella riassunzione presso il medesimo datore di lavoro e con la medesima qualifica o profilo dei lavoratori che vi abbiano già prestato attività lavorativa con contratto a termine; questo diritto potrà essere costituito dai contratti collettivi soltanto a beneficio dei lavoratori la cui precedente assunzione sia avvenuta sulla base delle ipotesi di cui all'art. 23, comma 2, L. n. 56/1987 (svolgimento di attività stagionali e punte di particolare intensificazione dell'attività lavorativa) (art. 10, co. 9, D.Lgs.n.368/2001). Pertanto, in base alla previsione dell'art. 10, co. 9, D.Lgs.n.368/2001:
   - tale diritto non è più riconosciuto per legge ma può trovare applicazione solo se espressamente previsto dalla contrattazione collettiva;
   - a partire dal 24.10.2001, data di entrata in vigore della nuova disciplina legale, non esiste più un diritto di precedenza alla riassunzione a termine a favore dei lavoratori che abbiano già prestato servizio per il medesimo datore di lavoro nelle ipotesi di cui all'art. 23, co. 2, L. n. 56/1987;
   - l'individuazione del diritto di precedenza è rimessa all'autonoma determinazione delle parti negoziali di ciascun comparto di contrattazione e, quindi, essa non ha in alcun modo carattere di obbligatorietà per le stesse; pertanto, potrebbe accadere che, sulla base di una valutazione delle effettive esigenze da soddisfare, in alcuni comparti le parti optino per la sua introduzione, laddove, in altri il diritto di precedenza potrebbe non avere riconoscimento;
   - la contrattazione collettiva può riconoscere il diritto di precedenza esclusivamente a favore dei lavoratori che abbiano già prestato servizio con contratto a termine nelle sole ipotesi già contemplate nell'art. 23, co. 2, L. n. 56/1987.

3. l'eventuale previsione (art. 7, co. 2, D.Lgs. n. 368/2001) di specifiche modalità e strumenti idonei ad agevolare l'accesso dei lavoratori a tempo determinato ad opportunità di formazione adeguata rispetto ad alcuni obiettivi come l'aumento della loro qualificazione professionale, la promozione della loro carriera e il miglioramento della loro mobilità occupazionale;
4. la definizione (art. 9, D.Lgs. n. 368/2001):
   - delle modalità attraverso le quali il datore di lavoro informa i lavoratori a termine circa i posti vacanti che si possono rendere disponibili, in modo da garantire agli stessi le medesime possibilità di ottenere posti duraturi che hanno gli altri lavoratori;
   - delle modalità e dei contenuti delle informazioni da fornire alle rappresentanze sindacali in merito al ricorso al contratto a tempo determinato presso le aziende (amministrazioni).

5.4.2 Le ragioni obiettive o presupposti causali

9. Quali sono i casi in cui le pubbliche amministrazioni possono legittimamente ricorrere alla stipulazione di contratti a termine?

In base alla normativa vigente fino all'emanazione del D.Lgs. n. 368/2001, il ricorso al lavoro a termine era consentito soltanto nelle ipotesi tassative previste dalla legge ovvero – per delega di quest'ultima – dalla contrattazione collettiva.

La nuova disciplina ha attuato invece una de-tipizzazione delle causali, stabilendo che l'apposizione del termine al contratto di lavoro è consentita "a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" (art. 1, co. 1, D. Lgs. n. 368/2001). Una formula, questa, di ampiezza tale da includere una varietà pressoché illimitata di ipotesi (si noti, tra l'altro, come il riferimento alle ragioni di carattere sostitutivo sia sovrabbondante, potendo esse rientrare senza alcun dubbio in quelle di carattere organizzativo).

Non è tuttavia corretto affermare che il legislatore ha totalmente liberalizzato l'assunzione a termine, in quanto è comunque necessario che l'assunzione venga motivata, appunto, con riferimento a quelle specifiche esigenze. Le pubbliche amministrazioni, insomma, hanno l'obbligo di indicare, all'atto della stipulazione del contratto di lavoro a termine, le concrete ragioni che sono a fondamento dell'assunzione; e ciò è confermato dall'art. 1, co. 2, dove si precisa che tali ragioni devono essere specificate nell'atto scritto da cui risulta l'apposizione del termine. È da escludere di conseguenza che l'apposizione del termine possa avvenire sulla base di un generico richiamo della formula legale.

La formale indicazione nell'atto scritto delle specifiche ragioni poste a base dell'assunzione assume inoltre rilievo, da un lato, ai fini probatori - in quanto, in caso di controversia, l'amministrazione dovrà dimostrare di aver adibito il lavoratore allo svolgimento di una prestazione inerente a quelle ragioni – e, dall'altro, ai fini della proroga – che è ammessa dalla legge solo in presenza di "ragioni oggettive" e solo se si riferisce "alla stessa attività lavorativa" (per entrambi questi profili v. meglio infra nn. 27 e 36 e 63 ss.).

10. È necessario che le "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" abbiano il carattere della temporaneità?

Nella precedente disciplina legale e contrattuale il ricorso al lavoro a termine era ammesso (salvo rare eccezioni) soltanto in presenza di cause giustificatrici di natura intrinsecamente temporanea; e ciò in ragione del principio generale fissato dal legislatore, secondo il quale l'apposizione del termine costituiva un'eccezione rispetto alla stipulazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato: l'art. 1, co. 1, della L. n. 230/1962 stabiliva, infatti, testualmente che "il contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato, salvo le eccezioni appresso indicate".

Questa affermazione chiara e netta della legge del 1962 non è stata ripresa nel D.Lgs. n. 368/2001, di modo che una parte dei commentatori della nuova normativa ne hanno offerto un'in-

terpretazione particolarmente estensiva. Secondo tale lettura, il silenzio del legislatore indurrebbe a ritenere superato il suddetto principio di favore per il contratto di lavoro a tempo indeterminato, consentendo al datore di lavoro, e dunque anche alle pubbliche amministrazioni, di scegliere liberamente se soddisfare le proprie generali esigenze produttive mediante il ricorso a contratti di lavoro a tempo indeterminato ovvero a contratti di lavoro a termine (fermo restando, in questo secondo caso, il mero obbligo di esplicitare le specifiche ragioni poste a fondamento dell'assunzione).

Da altra parte della dottrina, invece, si è all'opposto sostenuto che l'apposizione del termine andrebbe dunque ancora considerata come un'eccezione, da motivare oggi alla luce di temporanee esigenze tecniche, produttive, organizzative (comprese quelle sostitutive). In effetti, nonostante il silenzio del legislatore, tanto il tenore letterale dell'art. 1, co. 1 ("è consentita ..."), quanto la necessità di interpretare la normativa interna alla luce di quella comunitaria (nell'accordo quadro recepito in direttiva si afferma che "i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro fra i datori di lavoro e i lavoratori") indurrebbero, invece, a ritenere ancora vigente il principio di favore per il contratto a tempo indeterminato.

Entrambe le letture paiono fondate su ragionevoli argomentazioni, ed è, al momento, difficile optare per l'una o per l'altra. Nel dubbio, spetterà alla giurisprudenza chiarire la portata effettiva della nuova disciplina; a meno che il legislatore delegato non ritenga, ai sensi della legge-delega (L. n. 442/2000, c.d. Legge comunitaria 2000), di intervenire con interventi correttivi, possibili entro un anno dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 368/2001. Nell'attesa di siffatta chiarificazione giurisprudenziale (o legislativa), pare consigliabile che, al fine di non trovarsi comunque esposte a controversie di esito incerto, le amministrazioni pubbliche privilegino, in questa fase di avvio dell'applicazione della nuova disciplina, il ricorso al contratto a tempo determinato in funzione di ragioni tecniche, produttive e organizzative di carattere temporaneo. A questo proposito si segnala sin d'ora come siffatta temporaneità, oltre che nei casi in cui essa costituisce elemento strutturale della concreta fattispecie (ad es. sostituzione di un lavoratore temporaneamente assente ...), potrà derivare anche dalla predisposizione di specifici progetti per obiettivo – come tali intrinsecamente limitati nel tempo – nel cui ambito funzionale e temporale sarà possibile procedere ad assunzioni a termine (v. meglio infra).

È da ricordare, comunque, che, come già accennato in precedenza, il D.Lgs. n. 368/2001, pur abrogando tutte le preesistenti disposizioni di legge in materia, ha conservato in vigore alcune discipline speciali che prevedono specifiche ipotesi di lavoro a termine (v. supra, nn. 2 e 3).

11. È possibile rinvenire nella legge esempi di ragioni tecniche, produttive o organizzative, che possano costituire un valido punto di riferimento per le amministrazioni pubbliche?

Nel D. Lgs. n. 368/2001 sono richiamate alcune situazioni che possono costituire un utile riferimento per le pubbliche amministrazioni, pur se la loro individuazione da parte del decreto non avviene con finalità esemplificative.

Ad esempio, nell'art. 10, co. 7, che affida ai contratti collettivi la possibilità di individuare, anche in misura non uniforme, limiti quantitativi per il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi dell'art. 1, co. 1, è indicata una serie di ipotesi (escluse dai limiti quantitativi) che costituiscono senza alcun dubbio esempi di "ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive" (si tratta in particolare dell'avvio di nuove attività, delle attività stagionali, dell'intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno, della sostituzione di lavoratori assenti, dell'esecuzione di un'opera o di un servizio definiti o predeterminati nel tempo aventi carattere straordinario o occasionale).

12. Le amministrazioni possono ancora far riferimento alle ipotesi previste negli ultimi contratti collettivi del settore pubblico?

Si è detto più sopra che le clausole dei contratti collettivi nazionali dei vari comparti hanno cessato la loro efficacia al 31 dicembre 2001.

Ciò nonostante si può ritenere che tutte le causali oggettive previste dai contratti collettivi di comparto, proprio perché aventi comunque carattere di temporaneità, possano continuare a costituire un utile punto di riferimento per le amministrazioni, in quanto espressione concreta di quelle

"ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" richiamate genericamente dall'art. 1, co. 1, D. Lgs. n. 368/2001. È ovvio, peraltro, che gli eventuali limiti di durata massima previsti per tali ipotesi non sono più da ritenersi vincolanti per le amministrazioni.

Merita di essere comunque segnalato che in molti contratti del settore pubblico era prevista la possibilità per le amministrazioni di attivare progetti finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi produttivi, e di destinare ad attività ad essi connesse (anche) lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato; ciò, peraltro, a condizione che a tali attività "non fosse possibile far fronte con il personale in servizio". Orbene, alla luce della nuova disciplina, la possibilità di assumere lavoratori con contratto a tempo determinato per lo svolgimento di specifici progetti non solo è rimasta inalterata, ma trova anzi oggi il suo fondamento di legittimità direttamente nella legge. Inoltre, non pare neppure più necessario che ricorra l'impossibilità di utilizzare altro personale in servizio, in quanto, data l'ampia formula adottata dal legislatore, è da ritenersi che il progetto per obiettivo, per sua natura, costituisca una ragione che legittima il ricorso al lavoro a termine.

13. È ancora possibile l'assunzione a termine per attività stagionali?

L'esigenza di assicurare lo svolgimento di attività stagionali sicuramente rientra tra quelle esigenze di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo adducibili per l'assunzione a termine di personale.

Il legislatore ha voluto espressamente richiamare le attività già considerate stagionali nel precedente sistema ed indicate nel D.P.R. n.1525/1963, come modificato dal D.P.R. n. 560/1987 e dal successivo DPR n.378/1995. Questa elencazione, tuttavia, nel nuovo contesto ha valore meramente esemplificativo, come si desume dall'inciso " ….ivi comprese le attività già previste nell'elenco allegato al decreto del presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n.1525, e successive modificazioni". Pertanto è da ritenere che il datore di lavoro pubblico possa stipulare contratti a termine anche in presenza di altre attività che, sebbene non ricomprese nel citato D.P.R. n. 1525/1963, rivestano ugualmente il carattere della stagionalità.

Tale carattere, secondo la giurisprudenza che si è consolidata nella vigenza della L. n.230/1962, sussiste quando la lavorazione nella sua interezza si svolga e si esaurisca in un determinato periodo dell'anno, non necessariamente coincidente con la stagione climatica.

14. È possibile, alla luce della nuova disciplina, la c.d. "sostituzione per scorrimento", che era prevista da alcuni contratti collettivi del settore pubblico?

La sostituzione per scorrimento costituisce un aspetto della disciplina del contratto a termine, introdotto espressamente in alcuni contratti collettivi di comparto (ad esempio, art. 19, co. 5, del CCNL integrativo del comparto Ministeri del 16.5.2001; art. 7, co. 4, del CCNL del 14.9.2000 per il comparto Regioni - Autonomie Locali) in relazione all'ipotesi in cui l'assunzione con contratto a termine venisse effettuata per la sostituzione di personale assente con diritto alla conservazione del posto. Si trattava d'altro canto di un principio affermato dalla giurisprudenza.

Tale possibilità può adesso sicuramente ritenersi praticabile nell'ambito della nuova disciplina del contratto a termine introdotta dal D. Lgs. n. 368/2001.

A questo riguardo va detto che l'art.1 di tale decreto legislativo espressamente prevede, tra le ipotesi legittimanti il contratto a termine, quella relativa ad esigenze di sostituzione di personale. A differenza dalla precedente disciplina contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. b), L. n. 230/1962, la quale circoscriveva la possibilità di assunzione a termine solo ai casi di assenza del personale con diritto alla conservazione del posto, nell'ambito della nuova disciplina legale il ricorso al contratto a termine è possibile in tutti i casi in cui vi sia l'esigenza di sostituire un lavoratore assente, a qualunque titolo, dal posto di lavoro.

Proprio in base a tale ampiezza del nuovo dato normativo si può altresì ritenere che, nei casi di sostituzione di personale comunque assente, l'amministrazione potrà soddisfare le proprie esigenze organizzative derivanti dall'assenza del lavoratore, spostando sul posto occupato da quest'ultimo un

altro dipendente ed adibendo al posto di questi il lavoratore assunto con contratto a termine (in questi casi si parla anche di "sostituzione a cascata"). D'altro canto si deve considerare come la sostituzione del lavoratore che sia stato inviato a sostituire un altro lavoratore assente costituisca di per sé altresì un'indubbia ragione organizzativa.

Questo meccanismo può essere utilizzato anche nel caso in cui al posto del lavoratore assente venga adibito un altro dipendente dell'amministrazione che svolge mansioni inferiori, rispetto a quelle richieste dal posto da ricoprire. È evidente che in questo caso il lavoratore assunto a termine verrà adibito alle mansioni inferiori svolte da quest'ultimo. Occorre, peraltro, precisare che l'adibizione del lavoratore già dipendente che svolge mansioni inferiori rispetto a quelle del lavoratore assente da sostituire sarà possibile solo nel rispetto della disciplina specifica del conferimento delle mansioni superiori, stabilita nei contratti collettivi e nell'art.52 del D.Lgs.n.165/2001. Ciò comporta che essa sarà concretamente praticabile nella sola ipotesi, espressamente ammessa da tali fonti regolative, di sostituzione del personale assente con diritto alla conservazione del posto. Conseguentemente, ad essa non potrà farsi riferimento nel caso in cui il lavoratore da sostituire sia assente dal lavoro per una causa diversa da quelle tipicamente ricondotte alla nozione di assenza con diritto alla conservazione del posto, come nel caso del lavoratore in ferie. In tale ipotesi, sulla base dell'art.1 del D.Lgs.n.368/2001, sarà possibile il ricorso al contratto a termine, ma non essendo possibile il meccanismo della sostituzione per scorrimento (dato che non è possibile il conferimento delle mansioni superiori nel caso di sostituzione di lavoratore assente per ferie), l'assunzione di un nuovo lavoratore con tale tipologia di contratto potrà avvenire solo con riferimento alla sostituzione diretta del lavoratore assente.

Al di là di tale particolare e circoscritta limitazione (derivante dalla non perfetta coincidenza delle ipotesi di sostituzione del personale assente prese in considerazione ai fini della disciplina delle mansioni superiori e del contratto a termine) la disciplina della sostituzione per scorrimento rappresenta un'opzione che risponde non solo ad un'esigenza generale di valorizzazione delle professionalità interne, ma anche a quella di consentire all'ente di attuare una sostituzione effettivamente valida, soprattutto nei casi in cui l'assenza riguardi personale, con professionalità qualificata, addetto ad attività peculiari che presuppongono necessariamente un'adeguata esperienza lavorativa settoriale ed una specifica e completa conoscenza delle caratteristiche organizzative ed operative degli enti, che un lavoratore assunto dall'esterno a termine potrebbe non avere.

15. Su chi grava l'onere della prova circa la sussistenza effettiva delle ragioni che sono poste a fondamento del contratto di lavoro a tempo determinato?

L'art. 3, L. n. 230/1962, addossava al datore di lavoro l'onere della prova relativa alla sussistenza tanto delle condizioni che giustificavano l'apposizione del termine quanto di quelle che legittimavano la proroga. Ora, invece, il D.Lgs. n. 368/2001, mentre ripropone esplicitamente tale onere in merito alla proroga (v. infra), nulla dice in ordine all'onere della prova relativa alla sussistenza delle ragioni addotte a fondamento della stipulazione del contratto a tempo determinato. Anche per quanto riguarda quest'ultimo, tuttavia, si deve ritenere che, nonostante il silenzio del legislatore, esso gravi ancora oggi sul datore di lavoro, e dunque sulla pubblica amministrazione.

L'onere della prova riguarderà, inoltre, non solo la sussistenza delle ragioni poste a fondamento della stipulazione del contratto a tempo determinato, ma anche l'effettiva destinazione del lavoratore assunto allo svolgimento di un'attività lavorativa strettamente attinente a quelle ragioni.

16. La legge fissa dei limiti quantitativi per il ricorso al lavoro a termine da parte delle pubbliche amministrazioni?

Si è accennato in precedenza (v. supra n. 11) che l'art. 10, co. 7, del D. Lgs. n. 368 prevede che i contratti collettivi possano individuare, anche in misura non uniforme, limiti quantitativi per il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi dell'art. 1, co. 1. La stessa disposizione individua peraltro alcune ipotesi necessariamente esenti da limitazioni quantitative:

- avvio di nuove attività (per i periodi definiti dai contratti collettivi nazionali, anche in misura non uniforme, con riferimento ad aree geografiche e/o comparti merceologici);
- per ragioni di carattere sostitutivo;
- attività stagionali (comprese quelle previste, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. a, e 6, L. n. 230 del 1962, dal D.P.R. n. 1525 del 1963);
- intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno;
- specifici spettacoli o programmi radiofonici o televisivi;
- esecuzione di un'opera o di un servizio definiti o predeterminati nel tempo aventi carattere straordinario o occasionale;
- contratti a termine stipulati a conclusione di un periodo di tirocinio o di stage per favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro;
- contratti a termine stipulati con lavoratori di età superiore ai cinquantacinque anni;
- contratti a termine non rientranti nelle precedenti tipologie, di durata non superiore a sette mesi (compresa la proroga) o al periodo maggiore definito dalla contrattazione collettiva, con riferimento a situazioni di difficoltà occupazionale per specifiche aree geografiche (tale esenzione non opera per singoli contratti stipulati per le durate anzidette e per lo svolgimento di mansioni identiche a quelle oggetto di precedente contratto a termine scaduto da meno di sei mesi).

Il tenore complessivo della disposizione lascia intendere come, fino a quando i futuri contratti collettivi del settore pubblico non introdurranno eventuali limiti quantitativi al ricorso da parte delle amministrazioni al lavoro a termine (limiti che, come si è detto, non potranno riguardare le ipotesi esenti di cui sopra), le assunzioni non saranno soggette ad alcuna forma di contingentamento. Pertanto, solo se e quando siffatte limitazioni dovessero essere concordate in occasione dei prossimi rinnovi contrattuali, le amministrazioni dovranno sottostare ai vincoli quantitativi previsti dagli stessi contratti collettivi.

17. Vi sono situazioni nelle quali è vietata in ogni caso la stipulazione di un contratto a tempo determinato?

Traendo ispirazione da quanto già previsto dalla L. n. 196/1997 in materia di lavoro temporaneo, l'art. 3 del D.Lgs. n. 368/2001 individua una serie di ipotesi in cui è vietato il ricorso al lavoro a termine:

a. per sostituire lavoratori in sciopero;
b. in unità produttive interessate da licenziamenti per riduzioni di personale ai sensi degli artt. 4 e 24. L. n. 223/1991, per ricoprire mansioni svolte da lavoratori licenziati (ciò peraltro, salva diversa disposizione degli accordi sindacali e salvo che il contratto a termine sia stato concluso per sostituire lavoratori assenti, ovvero sia stato concluso – ai sensi dell'art. 8, L. n. 223/1991 – con un lavoratore iscritto nelle liste di mobilità, o ancora abbia una durata iniziale non superiore a sei mesi);
c. in unità produttive nelle quali sia in atto una riduzione o sospensione dal lavoro, con intervento della CIG, con riferimento alle mansioni interessate da tali vicende;
d. da parte di imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4, D.Lgs.n.626/1994.

A parte l'ipotesi sub c), che non può sicuramente interessare le amministrazioni pubbliche (alle quali non si applica la disciplina in materia di CIG), qualche dubbio può ingenerare la lett. b).

Infatti, ai sensi dell'art.33, D.Lgs.n.165/2001, nel caso in cui si manifestino delle eccedenze di personale, le amministrazioni pubbliche devono attivare le procedure di dichiarazione degli esuberi determinatisi e di conseguente collocazione in disponibilità del personale eccedente. Orbene, poiché tale disciplina ha la medesima ratio di quella dei licenziamenti per riduzione di personale nel settore privato (si consideri tra l'altro che il citato art.33 espressamente richiama, per quanto applicabili, le disposizioni della L.n.223/1991), sembra ipotizzabile un'applicazione estensiva del divieto alle pubbliche amministrazioni che si trovassero in situazioni di questo tipo.

18. Vi sono contratti di lavoro a tempo determinato esclusi dal campo di applicazione del D.Lgs. n. 368/2001?

L'art. 10, co. 1, D.Lgs.n.368/2001 esclude dal campo di applicazione del decreto i contratti di lavoro temporaneo, i contratti di formazione e lavoro, i rapporti di apprendistato, nonché gli altri rapporti formativi che non costituiscono rapporti di lavoro.

L'art. 10, co. 2, esclude inoltre dalla disciplina del D.Lgs. n. 368/2001 i contratti a tempo determinato degli operai dell'agricoltura; i contratti a termine nei settori del turismo e dei pubblici esercizi per l'esecuzione di speciali servizi di durata non superiore a tre giorni, individuati dai contratti collettivi stipulati con i sindacati locali o nazionali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; ed infine i contratti a termine instaurati con aziende che esercitano il commercio di esportazione, importazione e all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli. Ovviamente tale previsione deve essere letta in relazione ai possibili profili di interesse delle amministrazioni.

Infine, sempre l'art. 10, co.4, esclude dal campo di applicazione del decreto (ad esclusione degli artt.6 ed 8) i contratti a termine dei dirigenti, soggetti ad una speciale disciplina (v. infra n.19).

19. La legge contiene alcune previsioni relative ai dirigenti. Esse trovano applicazione ai dirigenti del settore pubblico?

Come già la L. n. 230/1962, anche il D.Lgs.n.368/2001 detta, all'art. 10, co. 4, una speciale disciplina per i dirigenti, stabilendo che essi possono essere assunti con contratti di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a 5 anni. Trascorso un triennio, peraltro, i dirigenti possono comunque recedere liberamente dal contratto ai sensi dell'art. 2118 c.c., dando cioè il regolare preavviso; laddove al contrario il datore di lavoro resta vincolato al rispetto del termine convenuto, salvo i casi eccezionali in cui è ammessa la risoluzione ante tempus del contratto di lavoro (v. infra).

La disposizione esclude esplicitamente i contratti a tempo determinato stipulati con i dirigenti dal campo di applicazione del D.Lgs. n. 368/2001, dichiarando soltanto che si applicano ad essi le previsioni di cui agli articoli 6 (principio di non discriminazione) e 8 (criteri di computo). Ciò, in particolare, implica che non dovranno essere specificate per iscritto le ragioni di carattere tecnico, produttivo o organizzativo.

Questa disciplina si applica alle amministrazioni che intendano, ai sensi dell'art. 19, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001, assumere con contratto a tempo determinato dirigenti esterni – non appartenenti cioè al RUD (Ruolo Unico dei Dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo) – per lo svolgimento di funzioni dirigenziali.

È appena il caso di precisare che la materia degli incarichi dirigenziali a termine conferiti ai dirigenti a tempo indeterminato non è stata incisa dal D.Lgs.n.368/2001.

Al contrario, per quanto riguarda i contratti a tempo determinato da stipularsi con soggetti esterni, l'art. 19, co. 6, D.Lgs. 165/2001 (o altra analoga normativa per enti diversi dalle amministrazioni dello Stato) detta soltanto una speciale normativa sui requisiti professionali che devono essere posseduti dal lavoratore, e stabilisce che il numero di siffatti contratti a termine non potrà superare il 5% dei dirigenti appartenenti alla prima fascia ed il 5% di quelli appartenenti alla seconda fascia. A questi contratti a termine deve dunque ritenersi applicabile, per il resto, la disciplina dettata per il settore privato dall'art. 10, co. 4, D.Lgs. n. 368/2001.

20. Come avviene l'assunzione dei lavoratori a termine?

Anche dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina del D. Lgs. n. 368/2001, si deve escludere per il datore di lavoro pubblico la possibilità, prevista invece per il datore di lavoro privato, di provvedere alla assunzione diretta e nominativa dei soggetti interessati, data la permanente vigenza nel settore del lavoro pubblico del principio generale, imposto dall'art. 97 della Costituzione, dell'accesso ai pubblici impieghi esclusivamente sulla base di procedure concorsuali o selettive pubbliche. Per la individuazione dei lavoratori da assumere a termine, occorre dunque avviare una specifica procedura selettiva pubblica.

Poiché la materia dell'accesso agli impieghi esula dalla competenza dei contratti collettivi, essendo oggetto di riserva di legge o di atto unilaterale delle pubbliche amministrazioni, queste ultime, ai sensi dell'art. 70, co. 13, D. Lgs. n. 165/2001 disciplinano autonomamente, nell'esercizio della loro potestà regolamentare, le procedure selettive per l'assunzione di personale a tempo determinato, nel rispetto dei principi contenuti nell'art. 35 dello stesso D. Lgs. n. 165/2001. Le procedure selettive riguarderanno tutti i profili professionali delle diverse categorie o aree professionali, ad eccezione di quelli per i quali, ai fini dell'accesso, è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo. Per tali ultimi profili, infatti, l'art. 35, co. 1, lett. b), stabilisce che l'assunzione debba avvenire attraverso l'avviamento a selezione degli iscritti nelle liste di collocamento.

Ove le amministrazioni non si avvalgano di tale autonoma potestà regolativa, anche per le assunzioni a termine trovano applicazione le disposizioni del D.P.R. n. 487/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, ai sensi dell'art. 70, co. 13, D. Lgs. n. 165/2001.

21. Le procedure selettive per l'assunzione di lavoratori a termine definite dalle amministrazioni devono necessariamente avere gli stessi contenuti e modalità di quelle previste per le assunzioni a tempo indeterminato?

Non esiste alcuna disposizione legislativa che imponga un tale vincolo. Le amministrazioni, quindi, possono prevedere per queste ipotesi una specifica procedura selettiva pubblica, eventualmente in forma semplificata, con i contenuti e le modalità che riterranno più idonee e compatibili con le finalità, con la particolare natura e con le caratteristiche del rapporto da instaurare nonché, ovviamente, con la necessità di consentire comunque una verifica della sussistenza nei candidati della effettiva idoneità allo svolgimento delle mansioni connesse al posto da coprire.

Ai fini di tale opzione, le amministrazioni terranno conto ovviamente anche dei tempi di svolgimento che siffatte procedure selettive generalmente richiedono.

In considerazione delle finalità proprie del contratto a termine e delle esigenze che esso è chiamato a soddisfare, è evidente che la disciplina predisposta deve essere tale da non vanificare, a causa della farraginosità procedurali e delle lungaggini temporali, il ricorso all'istituto.

Sotto questo profilo potrebbe essere un utile punto di riferimento la prassi applicativa già consolidatasi presso gli enti del comparto Regioni-Autonomie Locali. Essa prevede l'effettuazione della selezioni degli aspiranti con congruo anticipo, in modo da definire in via preventiva una graduatoria di candidati idonei all'espletamento delle diverse mansioni. Da questa graduatoria, che ha una durata predefinita (annuale o anche ultra-annuale), vengono tempestivamente attinti i nominativi dei lavoratori da assumere nel momento in cui si manifestano "le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" per la stipulazione del contratto a termine, ai sensi dell'art. 1 del D. Lgs. n. 368/2001.

22. In quale forma deve essere stipulato il contratto di lavoro a termine?

In base alle espresse previsioni dell'art.1, co. 2, del D.Lgs. n. 368/2001, l'apposizione del termine deve risultare da atto scritto. Tale requisito formale, già previsto nella precedente disciplina dell'art.

1, co. 2, L. n. 230/1962, deve considerarsi richiesto ad substantiam, con la sanzione espressa (art. 1, co. 2, D.Lgs. n.368/2001), in caso di sua mancanza, dell'inefficacia della clausola appositiva del termine (per quanto attiene al profilo sanzionatorio, v. infra n. 63).

23. Trova applicazione nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, la previsione dell'art.1, co.4, D.Lgs.n.368/2001, secondo la quale la scrittura non è richiesta quando la durata del rapporto, di carattere occasionale, non sia superiore a 10 giorni?

Tale previsione era già contenuta nell'art. 1, co. 1, L. n. 230/1962. Tuttavia, la sua applicazione anche al rapporto di lavoro pubblico è sempre stata esclusa sulla base della circostanza che i CCNL dei diversi comparti del settore pubblico (vedi ad esempio l'art. 14 del CCNL del 6.7.1995 per il personale del comparto Regioni - Autonomie Locali) hanno stabilito espressamente che la costituzione del rapporto di lavoro pubblico deve risultare sempre dal contratto individuale in forma scritta, anche nel caso in cui si tratti di un rapporto di lavoro a termine. Si tratta di disposizioni che riguardano in generale la forma del contratto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e che non possono considerarsi incise in alcun modo dalla nuova disciplina sul contratto a termine.

Pertanto, poiché l'art. 1, co. 4, D. Lgs. n. 368/2001, ripete la medesima disciplina dell'art. 1, co. 1, L. n. 230/1962 e non sono intervenute modifiche della disciplina dettata dalla contrattazione collettiva per la forma del contratto di lavoro, si deve ancora escludere che la forma scritta non sia necessaria in presenza di rapporti a termine di durata non superiore a 10 giorni.

24. Quando deve intervenire la sottoscrizione del contratto di lavoro a termine?

Questo adempimento deve intervenire anteriormente o almeno nello stesso momento in cui si instaura tale tipologia di rapporto di lavoro.

25. È possibile pattuire ed inserire successivamente un termine finale in un rapporto di lavoro già costituitosi?

La pattuizione, e quindi l'inserimento di un termine finale di un rapporto di lavoro, può avvenire solo al momento della costituzione del rapporto. Infatti, secondo la giurisprudenza già formatasi nella vigenza della legge n. 230/1962 (e da ritenersi ancora attuale anche alla luce della nuova disciplina del D. Lgs. n. 368/2001), un inserimento del termine successivamente alla costituizione del rapporto verrebbe a configurarsi come una inammissibile rinuncia del lavoratore alla stabilità del rapporto.

26. È possibile costituire rapporti di lavoro che siano, al tempo stesso, a termine ed a tempo parziale?

Si. L'art. 1, co. 4, D.Lgs. n. 61/2000, come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 100/2001 (applicabili, ai sensi dell'art. 10 dello stesso D.Lgs. n. 61/2001, anche alle pubbliche amministrazioni), espressamente ammette che le assunzioni a termine possano essere effettuate anche con rapporto a tempo parziale. Su tale previsione non è in alcun modo intervenuta, in senso preclusivo, la specifica disciplina del D.Lgs. n. 368/2001.

Tale opzione consente all'amministrazione di fruire dei vantaggi derivanti da entrambe tali tipologie di rapporto flessibile di lavoro. Pertanto, in tutte le ipotesi previste, il contratto a termine può essere stipulato sia a tempo pieno, sia a tempo parziale. La scelta, evidentemente, dipenderà dalle esigenze da soddisfare e, ovviamente, dalle disponibilità di bilancio.

Nell'ipotesi di contratto a termine per la sostituzione di personale assente, è evidente che se può essere assunto a tempo parziale chi debba sostituire un lavoratore a tempo pieno – infatti, l'amministrazione può ben rinunciare a soddisfare integralmente l'esigenza che si viene a determinare – non

potrebbe, invece, sostenersi il contrario e cioè che è possibile in ogni caso sostituire un lavoratore a tempo parziale con l'assunzione di uno a tempo pieno.

27. Quali contenuti deve avere il contratto di lavoro a termine? Può essere pattuito un periodo di prova?

I contenuti di tale contratto sono gli stessi previsti, in generale, dai contratti collettivi per il contratto di lavoro individuale a tempo indeterminato.

Gli elementi di particolarità, oltre il vincolo della forma scritta di cui al punto 22, sono:

1) la previsione del termine di durata del rapporto di lavoro;
2) la necessaria specificazione nel contratto individuale, ai sensi dell'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 368/2001 delle "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" poste a fondamento del contratto a termine.

Con riferimento al punto 1), occorre rilevare che la data del termine può essere esplicitamente prevista dal contratto oppure ricavarsi indirettamente dallo stesso. Questo si ricava dalla formulazione dell'art. 1, co.1, D.Lgs. n. 368/2001 ("L'apposizione del termine …se non risulta, direttamente o indirettamente….").

Pertanto, ai fini della stipulazione di un contratto a termine valido e pienamente efficace, è sufficiente che la durata limitata nel tempo del rapporto di lavoro che si va a costituire, risulti, comunque, e quindi anche indirettamente, dai contenuti complessivi dello stesso contratto, con particolare riferimento, evidentemente, alle ragioni addotte per la sua stipulazione.

Conseguentemente, il contratto a termine può essere stipulato sia a data fissa, con l'indicazione specifica ed esplicita del termine di durata del rapporto, precisamente espressa in mesi o giorni determinati ("per tre mesi" oppure "fino alla data del….");

sia a data fissata "per relationem", in quanto si colleghi il termine finale ad un evento futuro, certo nell'an, ma incerto nel quando (utilizzando clausole del tipo: "fino al rientro in servizio del lavoratore in malattia", "fino al ritorno in servizio della lavoratrice madre", oppure "per la realizzazione del progetto relativo a ….").

Con riferimento al punto 2), è importante sottolineare che, al fine di soddisfare il vincolo legale, non è sufficiente il semplice riferimento "alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo", indicate in modo generale e generico dalla legge, ma, con riferimento al singolo caso, dovranno invece essere concretamente specificate, nel dettaglio, le effettive esigenze "aziendali" che inducono ad assumere nuovi lavoratori con contratto di lavoro a termine (ad esempio che l'assunzione avviene per la sostituzione del lavoratore x dell'ufficio… assente per…; oppure per garantire lo svolgimento delle attività di …… aventi carattere di stagionalità; oppure per lo svolgimento di un'attività inserita nella realizzazione del progetto relativo a……). Si tratta di un adempimento formale particolarmente rilevante, in quanto l'espressa e completa indicazione delle specifiche esigenze che sono poste alla base della stipulazione del contratto a termine consente, al lavoratore (ma anche al giudice in sede di eventuale contenzioso) di verificare l'effettiva ricorrenza, nel caso concreto, delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che sono state poste a fondamento del contratto a termine.

Qualora le amministrazione intendano sottoporre a prova il lavoratore, è necessario prevederlo esplicitamente nel contratto, indicando la durata della stessa, determinata secondo le previsioni contrattuali.

28. Nell'ipotesi di stipulazione del contratto a termine per esigenze sostitutive, devono essere specificati nel contratto individuale il nominativo del lavoratore assente sostituito e la ragione dell'assenza?

La specificazione di questi requisiti, formalmente prevista dalla vecchia legge (art. 1, co. 1, lett. b), L. n. 230/1962), non è più espressamente richiesta dalla nuova disciplina.

Occorre tuttavia segnalare che, nonostante la mancanza di un vincolo legale, l'indicazione nominativa del lavoratore sostituito nonché della causa specifica dell'assenza potrebbe essere, se non necessaria, quanto meno utile ed opportuna al fine di evitare il rischio di un possibile contenzioso.

In effetti, si potrebbe sostenere che l'indicazione del nominativo del lavoratore sostituito e della ragione dell'assenza valga a concretizzare la specificazione delle "ragioni" richiesta dalla legge, la cui mancanza viene sanzionata attraverso l'inefficacia dell'apposizione del termine al contratto stipulato.

A rigore di termini, la generica previsione nel contratto individuale del solo riferimento alle ragioni sostitutive, ad es. di "un lavoratore assente per malattia", senza alcuna indicazione nominativa e con fissazione del termine a data fissa, potrebbe aprire la strada ad una utilizzazione del dipendente assunto a termine in tutte le possibili situazioni di assenza per malattia che si determinano entro quel periodo in un determinato contesto lavorativo, sia pure con riferimento alla stessa attività lavorativa.

Parallelamente, la previsione nel contratto individuale del riferimento al "lavoratore X assente…", questa volta senza alcuna motivazione dell'assenza e con fissazione del termine "per relationem", consentirebbe la continuazione del rapporto anche quando l'assenza del lavoratore sostituito si prolunghi ulteriormente, ma muti la causa dell'assenza (ad es. da congedo di maternità a congedo formativo).

Stante il silenzio della legge sul punto, è dubbio che queste due opzioni siano legittime. In sede di eventuale contenzioso, infatti, la mancanza nel contratto dell'indicazione nominativa del sostituito e/o della relativa causa di assenza potrebbe essere valutata dal giudice come mancanza, nel caso concreto, del richiesto requisito della specificazione delle ragioni sostitutive.

Si ritiene, quindi, opportuna una certa cautela in materia da parte delle amministrazioni, in attesa del consolidarsi di precisi orientamenti giurisprudenziali.

29. La legge fissa un limite alla durata di un contratto di lavoro a tempo determinato?

Il D.Lgs. n. 368/2001 non pone alcun limite alla durata del contratto di lavoro a tempo determinato (tranne che per il caso del contratto stipulato con il dirigente: v. supra), richiedendo soltanto che il termine risulti direttamente o indirettamente da atto scritto. In altre parole – e ricordando quanto detto più sopra in merito alla opportunità che, almeno in questa fase di iniziale applicazione della nuova normativa, le ragioni poste a fondamento del contratto abbiano natura temporanea – si può dire che la durata del contratto sarà la naturale conseguenza delle ragioni tecniche, produttive o organizzative specificate dalle parti; onde il termine dovrà derivare, direttamente o indirettamente, da esse. Pertanto la durata del contratto a termine sarà, di volta in volta, stabilita dalle parti.

Va precisato, peraltro, che il decreto fissa un'eccezione a questo generale principio nel caso di proroga: si stabilisce, infatti, che, "con esclusivo riferimento a tale ipotesi, la durata complessiva del rapporto a termine non potrà essere superiore a tre anni". La previsione implica, ovviamente, che sono prorogabili soltanto i contratti il cui termine originario sia inferiore a tre anni; ma al tempo stesso conferma altresì che, in linea generale, la legge non impone limiti relativamente alla durata originaria del contratto a termine medesimo.

Ciò detto, si deve segnalare che il ricorso al lavoro a termine è in grado di assicurare alle pubbliche amministrazioni un importante serbatoio di flessibilità, soprattutto in presenza di restrizioni legali alle assunzioni a tempo indeterminato. Occorre tuttavia considerare che la disciplina cui esso è sottoposto comunque comporta che l'amministrazione pubblica ha l'obbligo di mantenere in servizio il lavoratore fino alla scadenza del termine, potendo risolvere ante tempus il contratto soltanto nel caso in cui ricorra un grave inadempimento del lavoratore stesso (licenziamento per giusta causa) e in poche altre ipotesi (ad es. impossibilità sopravvenuta di carattere non temporaneo, superamento del periodo di comporto, etc.) (v. meglio infra).

30. Qual è la durata massima del contratto a termine nelle ipotesi di assunzioni per attività stagionali?

In tali ipotesi non esiste una durata massima precisa, ma questa si ricava indirettamente dalla particolare natura della attività considerata.

Il contratto a termine non può superare, comunque, la fine del ciclo di quelle attività stagionali, individuate nel D.P.R. n.1525/1963 e successive modificazioni ed integrazioni, ove ad esse si sia fatto riferimento per l'assunzione del lavoratore.

Evidentemente, sarà lo stesso datore di lavoro pubblico, per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, ad inserire nel contratto individuale la specifica indicazione di una data di scadenza del rapporto a termine, eventualmente anche più breve della durata massima derivante dalla natura stagionale dell'attività da svolgere, tenendo conto, ovviamente, sia delle stesse caratteristiche specifiche dell'attività da svolgere, sia delle esigenze concrete da soddisfare.

31. E nel caso di contratto a termine stipulato per ragioni di carattere sostitutivo?

Anche per questa particolare fattispecie non è prevista espressamente una durata massima consentita al contratto a termine eventualmente stipulato.

32. Nelle ipotesi del contratto a termine stipulato per sostituzione di personale assente, come deve essere indicato il termine finale del rapporto nel contratto individuale di lavoro?

In tali casi, poiché l'art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 368/2001 prevede che il termine possa risultare "direttamente o indirettamente", come già accennato (sul punto v. supra n. 27), quest'ultimo potrà essere indicato:

- a data fissa, quando vi siano elementi di certezza sulla durata dell'assenza che permettono, conseguentemente, di fissare la stessa in modo preciso, in mesi o giorni determinati;
- "per relationem", con riferimento cioè solo ad un evento futuro certo nella sua realizzazione ma incerto nel quando dello stesso, utilizzando clausole del tipo: "fino al rientro in servizio del lavoratore in malattia" o "fino al ritorno in servizio della lavoratrice madre" ecc.

33. Quale differenza intercorre tra le due diverse tecniche di fissazione del termine finale del contratto?

La definizione del termine "per relationem" comporta per il datore di lavoro pubblico indubbi vantaggi sotto il profilo di una maggiore flessibilità e semplicità nella gestione dell'istituto: risulta assai più semplice e funzionale per l'amministrazione indicare il termine in via, appunto, indiretta, con riferimento solo al momento in cui rientrerà il lavoratore assente, evitandosi al contempo anche i problemi connessi alla disciplina della proroga (v. infra n. 36).

Ad esempio, nell'ipotesi di sostituzione del lavoratore assente per malattia, questa particolare modalità di definizione del termine, nel caso di ulteriore protrazione della malattia originaria, senza soluzione di continuità, del lavoratore sostituito, consente l'automatico prolungamento anche del rapporto di lavoro con il sostituto assunto a termine, senza che sia necessario ricorrere all'istituto della proroga previsto dall'art.4, D.Lgs.n.368/2001, con le condizioni e formalità che esso comporta.

Invece, nel caso in cui, sempre in presenza di una malattia del lavoratore, il termine nel relativo contratto a tempo determinato stipulato con il sostituto sia stato stabilito a data fissa ed alla sua scadenza il lavoratore sostituito non sia ritornato in servizio, per il protrarsi della malattia, per assicurare il proseguimento delle prestazioni lavorative, sarà necessario procedere alla proroga o al rinnovo del contratto a termine, nel rispetto delle prescrizioni degli artt. 4 e 5, co. 3, D.Lgs. n. 368/2001.

34. Quali altri effetti possono derivare, oltre quelli indicati nel punto precedente, dalla diversa tecnica di definizione del termine di scadenza del contratto stipulato per la sostituzione di lavoratori assenti?

Nella vigenza della L. n. 230/1962, la giurisprudenza ha avuto modo di sottolineare come la diversità di tecnica utilizzata per la fissazione del termine finale, in un contratto a termine stipulato per la sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto, può determinare

effetti giuridici diversi sulla sorte dello stesso contratto a termine in presenza di determinati eventi: morte, dimissioni e licenziamento del lavoratore sostituito.

Infatti, nel caso di termine stabilito a data fissa, secondo questa giurisprudenza, qualora si fossero verificati tali eventi, questi – anche se incidevano direttamente sul lavoratore sostituito e facevano venir meno il suo diritto alla conservazione del posto, che giustificava la stipulazione del contratto a termine – non determinavano anche l'estinzione del rapporto a termine con il sostituto, che proseguiva negli stessi termini e con le stesse modalità fino alla naturale scadenza del termine stabilito nel contratto individuale. Prima di tale momento la risoluzione anticipata sarebbe stata possibile solo nel rispetto delle regole generali: per accordo tra le parti, per impossibilità sopravvenuta o per inadempimento.

Nel caso di termine stabilito "per relationem", invece, il determinarsi dei medesimi eventi di cui sopra si è detto, relativamente al lavoratore sostituito, comportava, invece, la contestuale estinzione del rapporto a termine con il sostituto, per il venire meno della causa stessa del contratto a tempo determinato.

Tali profili applicativi elaborati dalla giurisprudenza possono sicuramente ritenersi ancora attuali, dato che la nuova disciplina legale del D.Lgs.n.368/2001 non ha introdotto alcuna regola idonea ad incidere sugli stessi.

35. Quali altri adempimenti formali gravano sul datore di lavoro nel momento della stipulazione del contratto a termine?

Sul datore di lavoro grava, ai sensi dell'art. 1, co. 3, D.Lgs. n. 368/2001, l'obbligo di consegnare al lavoratore copia dell'atto scritto, entro il termine di cinque giorni lavorativi dall'inizio della prestazione.

Per la violazione di tale obbligo non è prevista alcuna specifica sanzione. Ma al riguardo si deve ricordare come a carico del datore di lavoro gravi, in generale, un obbligo – questa volta sottoposto ad un particolare regime sanzionatorio – di informare per iscritto il lavoratore, entro 30 giorni dall'assunzione, sulle principali condizioni applicabili al rapporto, tra cui in particolare la durata del contratto di lavoro (D.Lgs. n. 152/1997).

5.4.4 La proroga del termine originario e la successione di più contratti a tempo determinato.

36. Il contratto a termine può essere prorogato?

Ai sensi della vecchia normativa (la L. n. 230/1962), la proroga del termine era ammessa solo in via 'eccezionale'. Fermo restando, ovviamente, il consenso del lavoratore, essa era infatti consentita una sola volta, per un tempo non superiore alla durata del contratto iniziale, e soprattutto in presenza di particolare condizioni oggettive: doveva essere richiesta da "esigenze contingenti e imprevedibili", e riferirsi "alla stessa attività lavorativa" per la quale era stato originariamente stipulato il contratto a termine (art. 2, co. 1).

Oggi, l'art. 4, co. 1, D.Lgs. n. 368/2001 ha dettato una nuova disciplina, ai sensi della quale la proroga è ammessa, sempre con il consenso del lavoratore e sempre una sola volta, purché la durata complessiva del rapporto (iniziale più eventuale proroga) non sia superiore a tre anni. Inoltre la proroga deve essere richiesta da "ragioni oggettive" e deve riferirsi "alla stessa attività lavorativa" per la quale è stato concluso il contratto a tempo determinato.

Orbene, confrontando le due discipline, si può affermare che se la nuova si manifesta più flessibile dal punto di vista delle ragioni che possono essere invocate a giustificazione della proroga, essa, dal punto di vista dei limiti 'temporali', può risultare in alcuni casi più restrittiva delle precedente.

Quanto a questo secondo profilo va infatti notato come la precedente normativa ponesse soltanto un limite alla durata della proroga stessa – che poteva essere al massimo uguale alla durata originaria – onde la durata complessiva del contratto prorogato corrispondeva al limite indiretto del doppio della durata originaria. La nuova disciplina, invece, impone comunque un limite complessivo di tre anni, e nel far questo da un lato esclude che possano essere prorogati contratti a termine con durata iniziale pari o superiore a tre anni (il che è d'altronde esplicitamente chiarito dallo stesso art. 4, co. 1), pur consentendo, per converso, che, entro il predetto limite temporale, la proroga possa anche essere più lunga della durata originaria.

Senza dubbio più ampia appare, invece, la facoltà di prorogare il termine originariamente fissato dal punto di vista delle cause giustificative.

Al riguardo, resta comune alla vecchia ed alla nuova normativa la regola secondo cui la proroga deve riferirsi "alla stessa attività lavorativa", espressione che dottrina e la giurisprudenza sono giunte ad intendere come riguardante non soltanto le mansioni svolte dal lavoratore assunto a termine, ma soprattutto la causa originaria, e cioè l'esigenza che ha determinato la stipulazione del contratto. In assenza di diversa indicazione normativa, dunque, parrebbe opportuno attenersi, in questa prima fase di applicazione della nuova disciplina, al precedente orientamento, e ritenere ancora oggi che le ragioni poste a fondamento del contratto debbano rimanere a fondamento anche della proroga.

Ciò posto, è sicuramente venuto meno il vecchio regime di 'eccezionalità' della proroga, in connessione con il carattere contingente (nel senso di sopravvenienza accidentale) ed imprevedibile (secondo i canoni della diligenza media dell'imprenditore) delle esigenze che la rendono necessaria. La nuova disciplina pone, infatti, solo la condizione che la proroga sia richiesta da 'ragioni oggettivÈ, onde pare prescindere da qualsivoglia eccezionalità; le ragioni su cui si può fondare la proroga, insomma, possono avere anche le caratteristiche della normalità, della sopravvenienza non accidentale e quindi della prevedibilità.

C'è tuttavia da chiedersi se il riferimento alla natura 'oggettiva' delle ragioni che richiedono la proroga presupponga comunque quanto meno la loro sopravvenienza rispetto all'esigenza specifica posta a fondamento dell'apposizione del termine originario, ovvero se sia sufficiente la mera 'permanenza' immutata (e cioé il protrarsi nel tempo) di quella esigenza originaria, la quale, in tal senso, integrerebbe altresì la 'ragione oggettiva' della proroga. La questione non è di poco conto, ma occorre bene intendersi su questa distinzione.

Si pensi ad un contratto a tempo determinato concluso per sostituire un lavoratore ammalato: il rientro di quest'ultimo, originariamente previsto per una certa data, slitta in avanti a causa di una ricaduta; di conseguenza si rende necessario prorogare (ovviamente entro il limite dei tre anni) il termine del contratto concluso a data certa (v. supra) per sostituire l'assente. Orbene, senza dubbio in questo caso si verifica una 'permanenza' della causale originaria (evidentemente una 'ragione sostitutiva'), ma è altrettanto indubbio che la proroga sarebbe giustificata da una 'ragione oggettiva' sopravvenuta, costituita dalla ricaduta nella malattia e dal prolungarsi della medesima.

Diverso è il caso in cui il lavoratore venga assunto con un contratto a tempo determinato per una ragione di carattere produttivo, come l'apertura in via sperimentale di un nuovo ufficio al pubblico, e poi, senza che vi sia alcuna 'ragione oggettiva' sopravvenuta, alla scadenza del termine l'amministrazione intenda prorogare il contratto per un altro periodo (naturalmente entro il limite dei tre anni). È indubbio che anche in questo caso potrebbe riscontrarsi una permanenza delle ragioni produttive poste a fondamento del contratto, senza che sia sopravvenuta alcuna esigenza oggettiva. Le ragioni oggettive invocabili per la proroga, a differenza dell'esempio precedente, non potrebbero che essere quelle originarie.

In questo caso è possibile la proroga? La legge non offre certezze, ed in effetti entrambe le interpretazioni sono state proposte dai primi commentatori.

Invero, pare preferibile la prima di esse, nel senso che le 'ragioni oggettive' vanno intese come ragioni sopravvenute che richiedono la proroga, pur se sempre attinenti alla causale originaria. Sembra potersi affermare, infatti, che la loro identificazione con quelle originarie ne renderebbe il richiamo del tutto superfluo, posto che, come si è detto, già l'espressione "la stessa attività lavorativa" va intesa – a meno di un cambiamento dell'orientamento interpretativo della giurisprudenza alla luce della nuova disciplina – come riferita alla causa originaria del contratto.

In ogni caso, nell'attesa che si stabilizzi un orientamento giurisprudenziale in materia, è probabilmente opportuno che, anche sotto questo profilo, le pubbliche amministrazioni si attengano a

questa seconda interpretazione, più restrittiva, orientandosi per la proroga soltanto in presenza di ragioni oggettive sopravvenute, sempre riguardanti le esigenze poste a fondamento originario del contratto.

37. In occasione di una proroga di un contratto a termine, è possibile modificare il profilo e quindi la categoria di inquadramento del lavoratore assunto a termine?

Tale possibilità deve ritenersi senz'altro preclusa. Infatti, la proroga è ammessa esclusivamente con riferimento alla medesima attività lavorativa, e cioè al medesimo tipo di esigenza posta a fondamento della stipulazione dell'originario contratto a termine, e quindi, indirettamente anche con riferimento alla identità delle mansioni che il lavoratore ha svolto nell'ambito di tale contratto a termine.

38. È possibile prorogare un contratto di lavoro a termine a tempo parziale?

Anche quando l'originario contratto a termine sia a tempo parziale, esso sicuramente potrà essere prorogato, secondo la disciplina generale in materia di proroga, che non distingue tra rapporto a tempo pieno ed a tempo parziale. Tuttavia, è evidente che, in base alla proroga, il rapporto dovrà continuare come rapporto a tempo parziale e nel rispetto di tutti gli altri elementi contenuti nel contratto a termine originariamente stipulato.

39. Quando deve intervenire la proroga del contratto a termine?

La proroga deve intervenire anteriormente alla scadenza del termine ovvero in coincidenza con la sua scadenza e all'inizio dell'attività lavorativa connessa alla proroga stessa, dato che le 'ragioni oggettive' che la giustificano devono sussistere alla scadenza del termine dell'originario contratto.

40. Su chi grava l'onere della prova circa l'obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano la proroga?

Come si è già accennato in precedenza, l'art. 4, co. 2, del D.Lgs. n. 368 pone l'onere della prova relativo alla sussistenza delle ragioni oggettive che richiedono la proroga del termine a carico del datore di lavoro, e dunque dell'amministrazione pubblica.

41. In che cosa si differenzia la proroga dal rinnovo del contratto a termine?

Nel caso della proroga, la risoluzione del rapporto a termine non si determina in quanto, in presenza dei prescritti requisiti di legge, il termine di scadenza iniziale viene spostato in avanti in modo da prolungare il rapporto di lavoro per una durata ulteriore che, sommata a quella iniziale, può far raggiungere al contratto una durata non superiore nel massimo a tre anni. In altri termini il rapporto di lavoro, come originariamente pattuito, continua a vivere per un ulteriore arco temporale, con riferimento sempre alla medesima fattispecie legittimante.

Nel caso del rinnovo, invece, l'originario rapporto di lavoro a termine stipulato con il lavoratore si è già estinto per la scadenza del termine. Pertanto, viene in considerazione la stipulazione, con il medesimo lavoratore già titolare del precedente rapporto, di un nuovo contratto a termine che può anche essere diverso nei contenuti da quello precedente: diverse ragioni poste a fondamento dell'assunzione; diverse mansioni del lavoratore; diversa durata, ecc.

42. A quali condizioni è possibile il rinnovo del contratto a termine con il medesimo lavoratore?

Ai sensi dell'art. 5, co 3, D.Lgs. n. 368, la pubblica amministrazione può legittimamente rinnovare il contratto a termine con lo stesso lavoratore purché tra un contratto e l'altro intercorra un intervallo di almeno dieci o venti giorni, a seconda che l'originario contratto a termine abbia avuto una durata inferiore o pari a sei mesi, ovvero superiore a sei mesi. Per il rispetto di questi termini temporali è necessario fare riferimento alla data di formalizzazione del rapporto e, quindi, alla data di sottoscrizione del nuovo contratto e non all'inizio effettivo del nuovo rapporto. Infatti, la norma sopra citata fa espresso riferimento all'assunzione e non all'inizio dell'attività lavorativa (che ovviamente deve essere successivo alla stipula del contratto).

Pertanto, non è possibile stipulare un nuovo contratto a termine, anche con una diversa causale, con il medesimo lavoratore prima che sia decorso l'intervallo di tempo richiesto dalla legge.

Si deve notare, comunque, che tale possibilità è in concreto pur sempre condizionata dalle regole che l'amministrazione ha adottato ai fini dell'individuazione del lavoratori da assumere a termine e, quindi, dalle norme in materia di accesso.

5.4.5 La disciplina del rapporto di lavoro a termine

43. Qual è la disciplina del rapporto di lavoro da applicare ai lavoratori assunti a termine?

In proposito viene in considerazione anzitutto il principio di non discriminazione sancito nell'art. 6, D.Lgs. n. 368/2001. Questo principio stabilisce espressamente che i lavoratori a termine hanno diritto alle ferie ed alla gratifica natalizia o alla tredicesima mensilità, al trattamento di fine rapporto di lavoro nonché ad ogni altro trattamento in atto a favore degli altri lavoratori a tempo indeterminato, inseriti negli stessi livelli di inquadramento previsti dal sistema di classificazione applicato, in proporzione al servizio prestato, e sempre che sia compatibile con la natura del contratto a termine. Sostanzialmente, viene ripetuta la previsione dell'art. 5, L. n.230/1962.

D'altronde i contratti collettivi nazionali di lavoro dei diversi comparti del settore pubblico, attualmente vigenti, hanno già recepito tale principio generale, in quanto espressamente ribadiscono che ai lavoratori assunti con contratto a termine si deve applicare lo stesso trattamento giuridico ed economico previsto per il restante personale con contratto a tempo indeterminato. Gli stessi contratti collettivi hanno dettato anche alcune espresse eccezioni a tale principio di non discriminazione giustificate dalla particolare natura del contratto a termine e dalle specifiche esigenze che esso è chiamato a soddisfare. D'altronde, è indubbio che il contratto a termine potrebbe, proprio per la sua durata limitata nel tempo, mal conciliarsi con l'applicazione integrale di alcuni istituti propri del rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Peraltro, la possibilità – aperta dalla nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 368/2001 – di stipulare contratti a termine anche di lunga durata (v. supra n. 29) richiede oggi una nuova valutazione, anche dal lato delle parti sociali, della applicabilità totale o parziale di quegli istituti al rapporto di lavoro a tempo determinato.

44. Quanti giorni di ferie devono essere riconosciuti ai lavoratori assunti a termine?

L'art. 6, D.Lgs. n. 368/2001 (e prima ancora l'art. 5, L. n. 230/1962) ed i contratti collettivi nazionali di comparto stabiliscono, come regola generale, che il numero dei giorni di ferie spettanti al lavoratore a termine deve essere direttamente proporzionale al servizio prestato. Tale regola vale, ovviamente, anche per le giornate di recupero delle festività soppresse.

45. Che cosa avviene nel caso in cui, al momento della estinzione del rapporto per scadenza del termine, il lavoratore assunto a tempo determinato non abbia fruito interamente del periodo di ferie allo stesso spettante?

In tal caso, esclusa la possibilità di un prolungamento in misura corrispondente della durata del contratto, si dovrà procedere al pagamento del compenso sostitutivo delle stesse. Ovviamente, in proposito troveranno applicazione le medesime regole stabilite per la generalità del personale a tempo indeterminato. Pertanto, potranno essere monetizzate solo le giornate di ferie non godute per ragioni di servizio oppure per motivi indipendenti da una precisa volontà in tal senso del lavoratore.

46. Qual è il trattamento di malattia da riconoscere ai lavoratori assunti a termine?

Occorre fare riferimento alle specifiche previsioni della contrattazione collettiva. Infatti, alcuni contratti di comparto (ad esempio Enti Pubblici non economici, Regioni-Autonomie Locali, Sanità nonché Ministeri) hanno richiamato in materia la disciplina dell'art. 5 della legge n. 638/1983. Questa sinteticamente può così riassumersi:

- il periodo massimo di conservazione del posto corrisponde necessariamente alla durata del contratto di lavoro; tale periodo, comunque, non può superare quello previsto per il personale a tempo indeterminato;
- per ciò che attiene al trattamento economico delle assenze per malattia, l'art. 5, L. n. 638/1983 stabilisce che ai lavoratori pubblici e privati, con contratto a tempo determinato, i trattamenti economici connessi alla malattia sono corrisposti per un periodo non superiore a quello dell'attività lavorativa svolta nei dodici mesi immediatamente precedenti l'evento morboso. Ove il lavoratore a tempo determinato non possa far valere, nei dodici mesi precedenti, periodi superiori a 30 giorni, il trattamento economico è comunque concesso per un periodo di 30 giorni. Peraltro, al dipendente viene riconosciuto un periodo minimo retribuito di assenza per malattia di 30 giorni, quando nell'anno di riferimento antecedente alla malattia abbia lavorato per meno di 30 giorni;
- al dipendente, all'interno del periodo di malattia retribuibile come sopra determinato, il trattamento economico di malattia viene corrisposto in misura intera o ridotta, secondo i criteri fissati dai CCNL con riferimento alla malattia del lavoratore con contratto a tempo indeterminato, secondo criteri di proporzionalità, in modo da tenere conto sia della diversa durata del periodo di conservazione del posto, sia della mancanza di un unico periodo retribuibile all'interno di essi, dato che quest'ultimo deve essere determinato, di volta in volta, in conformità all'art.5, L. n.638/1983. Ad es.: un lavoratore assunto a termine si assenta per malattia per 120 giorni, avendo nei dodici mesi precedenti lavorato per sei mesi. Il periodo massimo retribuibile sarà conseguentemente di sei mesi. Di questi sei mesi (180 giorni), applicando la regola della proporzionalità stabilita dai contratti per la determinazione della misura della retribuzione da corrispondere in caso di malattia, 90 giorni (il 50%) saranno retribuiti per intero; 30 giorni (1/6) al 90%; 60 giorni (2/6) saranno retribuiti al 50%. Pertanto, l'assenza di 120 giorni del lavoratore sarà retribuita per intero per i primi 90 giorni mentre i restanti 30 giorni saranno retribuiti al 90%.
- la regola di stretta proporzionalità non ha valore assoluto in quanto, in una logica di maggior favore per il dipendente, i contratti stabiliscono che, nell'ambito del periodo massimo retribuibile, i primi 60 giorni di assenza sono comunque retribuiti in misura intera;
- dai periodi retribuibili spettanti dovranno essere, naturalmente, detratti quelli eventualmente già fruiti dal lavoratore in occasione di precedenti malattie;
- al di fuori dei periodi di assenza per malattia retribuibili, determinati ai sensi del citato art.5, L. n.638/1983, ulteriori assenze per tale motivo non danno luogo ad alcuna retribuzione, ma solo alla conservazione del posto;
- nel caso di prosecuzione della malattia oltre la scadenza del termine e la cessazione del rapporto di lavoro, al lavoratore non può essere corrisposto alcun trattamento economico.

  Altri contratti (Università) hanno ridefinito, in modo autonomo ed innovativo, rispetto alle pre-

scrizioni della citata legge n.638/1983, la disciplina della materia, stabilendo che, in generale, in materia si applicano, nella misura in cui risultano compatibili, le stesse disposizioni previste per il personale con contratto a tempo indeterminato. Il periodo di conservazione del posto è sempre pari alla durata del contratto a termine ma non può comunque essere superiore a quello stabilito per il personale a tempo indeterminato. Durante il comporto, per la determinazione dei periodi retribuibili, non si applica la disciplina della L. n. 638/1983 e quindi non si deve considerare il periodo lavorativo prestato dal dipendente nell'anno antecedente all'ultimo evento morboso. Si tratta sicuramente di un trattamento di maggior favore per il lavoratore, in quanto questi ha sempre diritto alla corresponsione del trattamento economico di malattia, a prescindere da ogni anzianità lavorativa. Pertanto, in presenza di un evento morboso di 90 giorni che colpisca un lavoratore a termine che non può vantare alcuna esperienza lavorativa nell'anno antecedente ad esso, il trattamento economico di malattia gli deve essere corrisposto per tutti tali giorni, e non solo per 30, come avverrebbe applicando la normativa della legge n. 638/1983. I periodi retribuibili per intero o in forma ridotta, all'interno del periodo massimo di conservazione del posto, sono stabiliti in misura proporzionale, tenendo a tal fine conto dei criteri di articolazione di tali periodi dettati per il personale a tempo indeterminato. Fanno comunque eccezione alla regola del riproporzionamento i periodi di assenza inferiori ai due mesi.

47. Spettano ai lavoratcollettivi di comparto e riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato?ori a termine i permessi retribuiti disciplinati dai diversi contratti

In generale, si può affermare che questi hanno riconosciuto al lavoratore a termine solo i 15 giorni di permesso retribuito per matrimonio. Nel comparto Università sono riconosciuti permessi retribuiti anche nei casi di lutto per decesso del coniuge, del parente o dell'affine nonché in quelli di grave infermità dei medesimi soggetti. Ugualmente, per i lavoratori del comparto dei Ministeri, l'art. 19, co. 11, lett. e), CCNL 31.1.2001 stabilisce il loro diritto a fruire dei permessi retribuiti per motivi di lutto negli stessi termini previsti per i lavoratori a tempo indeterminato.

Al di fuori di queste particolari ipotesi, al lavoratore a termine, in relazione ai loro particolari bisogni ed esigenze di carattere personale, non si applicano le altre forme di permesso retribuito previste dai contratti collettivi per la generalità dei lavoratori a tempo indeterminato, ma solo permessi non retribuiti, secondo una quantità variabile a seconda dei vari comparti (ad esempio 15 giorni annui per i comparti Enti pubblici non economici, Sanità, Regioni-Autonomie Locali e Ministeri; solo 10 giorni annui, in proporzione al servizio prestato, nel comparto Università).

Per i lavoratori a termine, sono comunque fatte salve dai contratti collettivi le altre ipotesi di assenza dal lavoro stabilite direttamente da specifiche disposizioni di legge, come quelle di cui alla L. n.53/2000, quelle per donazione sangue, per l'assolvimento delle funzioni di giudice popolare, quelle per gravi patologie di cui alla L. n.53/2000, ecc. (in tal senso vi sono espressi riferimenti, ad esempio, nell'art. 7, co. 10, lett. e) del CCNL successivo del comparto Regioni-Autonomie Locali e nell'art. 19, co. 11, lett. e) del CCNL del comparto Ministeri del 16.5.2001). Alle medesime fonti legislative, evidentemente, occorrerà fare riferimento per stabilire se si tratta di assenze retribuite o meno.

48. Al personale con contratto a termine trovano applicazione le disposizioni sui permessi per il personale che ricopra cariche elettive (D.Lgs. n. 267/2000) e sui permessi sindacali, fissate in sede di contrattazione collettiva?

Nel disciplinare la materia delle aspettative e dei permessi degli amministratori degli enti locali, il D. Lgs. n. 267/2000, agli artt. 77 e ss., non distingue tra personale a tempo determinato e restante personale e si deve, quindi, ritenere che essa trovi applicazione anche per i dipendenti con contratto a termine .

Analoghe considerazioni possono farsi anche relativamente ai permessi sindacali, per i quali né la L. n. 300/1970, né la disciplina contenuta nello specifico contratto quadro del 7.8.1998 contemplano in alcun modo esclusioni per i lavoratori a termine.

49. Può essere corrisposta l'indennità di rischio al personale assunto a termine nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali?

In materia di trattamento economico fondamentale ed accessorio, l'art. 7, co. 10, del CCNL del comparto Regioni-Autonomie Locali del 14.9.2000 ribadisce il principio fondamentale di non discriminazione, stabilito nell'art. 6 del D.Lgs. n. 368/2001 (e prima nell'art. 5 della legge n. 230/1962), per cui al personale assunto con contratto a termine spettano i medesimi emolumenti previsti per il personale con contratto a tempo indeterminato. Conseguentemente, non vi è alcun valido motivo per escludere dalla corresponsione dei compensi di cui trattasi il lavoratore assunto a tempo determinato. Ciò che conta è lo svolgimento dell'attività per cui l'indennità è prevista e non il fatto che essa sia svolta a tempo determinato. Ovviamente l'indennità sarà corrisposta solo per il periodo lavorato ed è carico delle risorse di cui all'articolo 15 del CCNL dell'1.4.1999, attraverso le quali sono finanziati tutti gli istituti del trattamento economico accessorio.

Poiché il principio generale sancito in quasi tutti i contratti collettivi di comparto è quello della tendenziale equiparazione del trattamento economico spettante al lavoratore a termine con quello dei lavoratori a tempo indeterminato, relativamente ai compensi accessori si può affermare che vale la regola del pieno riconoscimento degli stessi anche ai lavoratori a termine, nella misura in cui essi si collegano alla professionalità posseduta dal dipendente (le cosiddette indennità professionali) o a caratteristiche specifiche o a particolari condizioni e modalità di esecuzione della prestazione lavorativa (indennità per attività particolarmente disagiate, o dannose e pericolose per la salute del lavoratore; compensi legati a particolari e gravose articolazioni dell'orario di lavoro). È indubbio, inoltre, che, se il lavoratore a termine è inserito in turni, non potrà non essergli riconosciuto lo specifico compenso. Analogo discorso vale evidentemente per la reperibilità. Per ciò che attiene ai compensi connessi ai progetti o programmi di produttività, si ritiene che ove il lavoratore, in considerazione della durata prevista del suo rapporto, sia inserito negli stessi, non può non percepire i relativi compensi in misura corrispondente alla sua effettiva partecipazione.

50. Si applica al personale assunto a termine la disciplina a tutela della maternità?

Non vi sono specifici impedimenti giuridici alla fruizione da parte di questo personale della particolare normativa concernente i congedi di maternità (l'astensione obbligatoria) ed i congedi parentali (l'astensione facoltativa) contenuta nel D. Lgs. n. 151/2001. Infatti, non solo tale ultima fonte legislativa non esclude in alcun modo dal suo campo di applicazione il personale con contratto a termine, ma per espressa previsione dell'art. 6, D.Lgs. n. 368/2001 (prima dell'art. 5, L. n. 230/1962), ribadita anche dai diversi contratti collettivi di comparto, a tale personale si applica comunque lo stesso trattamento giuridico ed economico del restante personale a tempo indeterminato, salvo quelle disposizioni particolari, tassativamente previste dai contratti collettivi stessi, ritenute incompatibili con le caratteristiche del contratto a termine e con le esigenze che esso è chiamato a soddisfare.

In materia, si ritiene utile specificare che, in caso di congedo di maternità (astensione obbligatoria), il relativo trattamento economico deve essere corrisposto anche dopo la scadenza del termine del contratto e per tutta la restante parte del periodo di condedo di maternità, stante l'espressa previsione dell'art. 24, co. 1, D. Lgs. n. 151/2001. Nel caso del congedo parentale di cui all'art. 32 dello stesso D.Lgs. n. 165/2001 (astensione facoltativa) esso, invece, viene meno comunque con lo spirare del termine del contratto.

51. Quale trattamento economico spetta alla lavoratrice a termine durante i periodi di astensione obbligatoria e facoltativa e qual è la natura giuridica di tale trattamento per i periodi di astensione obbligatoria che si collocano al di fuori della scadenza del termine finale del rapporto?

Durante il periodo di congedo di maternità (astensione obbligatoria) alla lavoratrice a termine, analogamente a quanto previsto per le lavoratrici a tempo indeterminato, deve essere corrisposto il trattamento di miglior favore stabilito dai contratti collettivi di comparto, rispetto a quello stabilito

dall'art. 22, D.Lgs. n. 151/2001, rappresentato dell'intera retribuzione, senza alcuna decurtazione, alla stessa normalmente spettante. A tal fine si terrà conto delle seguenti voci: intera retribuzione fissa mensile, quote di salario accessorio fisse e ricorrenti, compresa la retribuzione di posizione, nonché il salario di produttività.

Lo stesso trattamento economico sarà riconosciuto alla lavoratrice a termine durante i primi trenta giorni di congedo parentale (astensione facoltativa), ma solo limitatamente ai periodi della stessa che si collocano all'interno della durata stabilita del rapporto di lavoro a termine. Per gli ulteriori periodi di congedo parentale, eccedenti i trenta giorni retribuiti per intero, collocati sempre all'interno della durata prevista del contratto a termine, sarà corrisposto il trattamento economico stabilito per esso nell'art. 34 del D.Lgs. n. 151/2001, secondo le modalità ivi previste.

Per ciò che attiene al quesito concernente la natura giuridica del trattamento economico corrisposto alla lavoratrice nei periodi di congedo di maternità (astensione obbligatoria) che si collocano al di fuori della scadenza del termine finale del rapporto, ai sensi dell'art. 24, co. 1, D.Lgs. n. 151/2001, si ritiene utile precisare che esso, pur corrispondendo sostanzialmente al 100% della retribuzione percepita dalla lavoratrice in corso di rapporto, ha comunque natura meramente indennitaria. Si tratta di una precisazione importante in quanto vale ad escludere che detti periodi ed i relativi emolumenti possano essere utilizzati anche ai fini di altri istituti come maturazione ferie, tredicesima mensilità ecc.

52. Spetta al personale assunto a termine la "liquidazione"?

L'art. 6, D.Lgs. n. 368/2001 (e prima l'art. 5, L. n. 230/1962 anche se con diversa formulazione) espressamente stabilisce che al lavoratore a tempo determinato spetta anche il trattamento di fine rapporto di lavoro. Occorre, inoltre, ricordare anche la disciplina della L. n. 297/1982 in materia di trattamento di fine rapporto di lavoro. Infatti la L. n. 297/1982, all'art.1, prevede l'erogazione di tale trattamento di fine rapporto di lavoro per "ogni caso di cessazione del rapporto di lavoro subordinato", considerando, quindi, nel suo ambito di applicazione anche il particolare caso del contratto a termine.

La L. n. 335/1995, di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, ha espressamente stabilito che per tutti i lavoratori assunti da pubbliche amministrazioni, anche con contratto a termine, deve essere corrisposto, in luogo della tradizionale indennità di buonuscita, il trattamento di fine rapporto di lavoro disciplinato dall'art. 2120 del codice civile, come modificato dalla L. n. 297/1982.

La materia è stata disciplinata, infine, dall'accordo quadro nazionale sottoscritto il 29 luglio 1999, in materia di trattamento di fine rapporto di lavoro, che all'art. 7 ha espressamente esteso l'applicazione di tale istituto anche al personale assunto a termine. Tale previsione è divenuta efficace a decorrere dall'1.6.2000, in coincidenza con l'entrata in vigore del DPCM 20.12.1999 che ha dato attuazione alla disciplina del citato accordo quadro.

Per la quantificazione del T.F.R occorre, evidentemente, fare riferimento alle previsioni dei diversi contratti collettivi di comparto che hanno individuato le voci retributive che devono essere considerate come base di calcolo.

53. Trova applicazione la disciplina del periodo di prova nell'ambito del contratto a termine?

Non esiste alcuna preclusione legale al ricorso a tale istituto anche nell'ambito di un contratto a termine. Per ciò che attiene alla durata della prova si farà riferimento alle previsioni della contrattazione collettiva in materia.

In proposito si può ricordare che l'art. 7, co. 9, del CCNL del 14.9.2000 per il personale del comparto Regioni-Autonomie Locali, nell'ambito della disciplina del contratto a termine, ha espressamente regolato la possibilità degli enti di avvalersi di questo istituto con riferimento specifico a tale particolare tipologia contrattuale, anche sotto il profilo della durata.

Infatti, per il lavoratore a termine viene previsto un periodo massimo di prova non superiore a due settimane, per i rapporti pari o inferiori a sei mesi, e quattro settimane per i rapporti superiori a sei mesi.

Poiché la clausola contrattuale non prefigura un obbligo comportamentale degli enti in materia, questi non solo possono determinare liberamente la durata della prova, nell'ambito dei limiti massi-

mi di cui si è detto, ma, sulla base delle circostanze del caso concreto, potrebbero anche decidere di non apporre il patto di prova al contratto a termine che vanno a stipulare. Ove convenuta, la durata della prova deve risultare per iscritto nel contratto individuale di lavoro. Per ciò che attiene alla disciplina dettata, occorre evidenziare che, a differenza di quanto avviene nella corrispondente regolamentazione del medesimo istituto dettata per il contratto di lavoro a tempo indeterminato nel CCNL del 6.7.1995, nel caso di contratto a termine non viene stabilita una durata minima garantita della prova. Pertanto, in qualunque momento del periodo di prova stabilito, ciascuna delle parti può recedere dal rapporto senza obbligo di preavviso e senza pagamento dell'indennità sostitutiva.

Una disciplina sostanzialmente analoga di recente è stata prevista anche per il comparto dei Ministeri nell'art. 19, co. 10, del CCNL del 16.5.2001.

54. Un lavoratore a termine già assunto da un ente locale e che abbia già sostenuto con esito positivo il relativo periodo di prova, ai sensi dell'art. 7, co. 9, del CCNL successivo del 14.9.2000, può essere assoggettato ad altro periodo di prova nel caso di riassunzione, con la medesima categoria e profilo professionale, presso lo stesso ente?

In tal caso il patto di prova, come sottolineato dagli orientamenti giurisprudenziali in materia, può ritenersi sicuramente ammissibile ma a condizione che esso possa spiegare la funzione tipica che gli è propria.

Pertanto, esso sicuramente potrà essere legittimamente inserito nel caso di un contratto a termine stipulato a notevole distanza di tempo dal primo, per cui, effettivamente, si può porre l'esigenza di verificare la permanenza delle qualità professionali e comportamentali del lavoratore nel momento in cui si procede alla stipula del nuovo contratto.

Invece, l'inserimento dello stesso in un nuovo contratto a termine intervenuto a breve distanza di tempo dalla scadenza di uno precedente, concernente la medesima categoria e profilo professionale, potrebbe essere considerato illegittimo dal giudice sotto il profilo della sua possibile finalizzazione all'elusione di norme imperative, in particolare in materia di recesso.

Ciò appare di tutta evidenza ove si consideri che, in base alla disciplina introdotta dall'art. 7, co. 9, del CCNL successivo del 14.9.2000, in qualunque momento del periodo di prova stabilito, ciascuna delle parti, e quindi anche il datore di lavoro pubblico, può recedere dal rapporto senza obbligo di preavviso e senza pagamento dell'indennità sostitutiva, anche in mancanza di una giusta causa. In tal caso, tuttavia, è previsto l'obbligo del datore di lavoro di motivare la sua scelta.

5.4.6 L'estinzione del rapporto di lavoro a termine

55. Che cosa accade alla scadenza del termine?

Data la sua particolare natura, il contratto a termine si risolve automaticamente allo scadere del termine in esso previsto, senza che, a tal fine, sia necessario un atto di recesso né, quindi, alcun preavviso. L'effetto risolutivo automatico, di cui si è detto, è una conseguenza naturale del particolare tipo di rapporto di cui si tratta, rispetto al quale ciascuna delle parti sa, sin dall'inizio, che esso cesserà con la scadenza del termine stabilito. Le parti possono evitare la cessazione del rapporto disponendo una proroga dello stesso rapporto a termine, nel rispetto delle prescrizioni del D.Lgs. n. 368/2001.

56. È possibile la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro a termine rispetto alla scadenza di quest'ultimo?

Prima della scadenza del termine, il contratto di lavoro a termine può estinguersi, secondo le regole generali dei contratti, anche per accordo tra le parti, per impossibilità sopravvenuta di carat-

tere non temporaneo o per grave inadempimento di una delle parti (dimissioni o licenziamento per giusta causa).

Su di un piano generale, poi, si deve sottolineare che, naturalmente, il rapporto a termine soggiace anche alle altre ipotesi di risoluzione previste per il contratto di lavoro a tempo indeterminato e che possono ugualmente determinarsi prima della scadenza del termine stesso: licenziamento disciplinare, risoluzione del rapporto di lavoro per superamento del periodo massimo di conservazione del posto in caso di malattia ecc.

57. Che cosa accade nel caso in cui l'assunzione a termine sia stata disposta per la sostituzione di lavoratore assente e questi rientri in servizio prima della scadenza del termine?

In tale caso il contratto a termine si risolve anticipatamente rispetto all'effettiva scadenza del termine, in considerazione proprio della particolare natura della ragione posta a fondamento del contratto a termine. Il medesimo effetto risolutivo si determina anche nell'ipotesi della cosiddetta sostituzione a scorrimento.

L'effetto risolutivo si determina automaticamente nel caso di contratto in cui il termine sia stato fissato "per relationem" (v. supra n. 34). Spetta, peraltro, al datore di lavoro l'onere di porre effettivamente fine al rapporto a termine, con la tempestiva estromissione del sostituto dall'organizzazione aziendale, per evitare l'applicazione dei meccanismi sanzionatori previsti dall'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001. Infatti, il ritorno del lavoratore sostituito, facendo venir meno l'ipotesi legittimante, determina, in forza di questa disposizione, la nullità del contratto. L'eventuale prosecuzione del rapporto comporterà, di conseguenza, l'applicazione dapprima, per un breve periodo di tolleranza, della maggiorazione retributiva di cui all'art. 5, co. 1°, D. Lgs. n. 368/2001, e quindi, superato tale periodo, l'art. 2126 del codice civile a tutela dell'interesse del lavoratore, nonché l'eventuale ulteriore risarcimento del danno che questi possa dimostrare di aver subito (v. al riguardo infra n. 65).

Nel caso di contratto con termine stabilito a data fissa, l'anticipato rientro in servizio del dipendente assente non determina automaticamente l'effetto risolutivo del contratto a termine con il sostituto, salvo che tale effetto non sia stato specificamente dedotto nel contratto individuale al momento della sua sottoscrizione (ad es. tramite una clausola del tipo: 'salvo rientro anticipato…': v. ancora supra n. 34). Si tratta, quindi, di un aspetto rilevante che deve essere attentamente considerato in sede di stipula del contratto di assunzione a termine per evitare di trovarsi con due lavoratori in servizio per la medesima posizione di lavoro e, quindi, anche con un costo aggiuntivo non previsto e non necessario.

58. Nella disciplina della risoluzione del rapporto di lavoro a termine, deve ritenersi preclusa in ogni caso l'applicazione dell'istituto del preavviso?

La particolare configurazione del contratto a termine e la sua disciplina giuridica escludono che, ai fini della risoluzione del rapporto di lavoro, nell'ipotesi naturale della scadenza del termine stabilito, il datore di lavoro sia tenuto al rispetto dell'obbligo del preavviso. Infatti, non è necessario alcun atto di recesso.

Ciò non esclude che l'istituto del preavviso possa acquistare rilievo in altre ipotesi di risoluzione del rapporto a termine, diverse da quella della scadenza naturale del termine stesso.

Vengono in considerazione, sotto tale profilo, alcuni casi particolari come quello relativo alla generale disciplina delle assenze per malattie che prevede, nel caso di risoluzione del rapporto per superamento del periodo massimo di conservazione del posto, la corresponsione da parte del datore di lavoro pubblico dell'indennità sostitutiva del preavviso. Poiché tale disciplina trova applicazione anche nell'ambito di un rapporto a termine, in tale caso, mancando una disciplina del preavviso per tale tipologia di rapporto, si ponevano evidenti problemi di trasposizione delle stesse, dato che non era possibile neppure la quantificazione della relativa indennità sostitutiva.

Inoltre, le amministrazioni non disponevano neppure di un criterio certo di quantificazione del danno da chiedere al lavoratore, nel caso di suo recesso anticipato rispetto alla scadenza del termine e non assistito dal requisito della giusta causa.

Proprio, in considerazione di tali aspetti, l'art. 7, co. 7, del CCNL del 14.9.2000 relativo al comparto Regioni-Autonomie Locali ha ritenuto utile disciplinare espressamente il preavviso anche con riferimento al contratto a termine. Pertanto al di fuori delle ipotesi di naturale scadenza del termine apposto e del recesso intervenuto ad iniziativa di ciascuna delle parti nel corso del periodo di prova, in tutti gli altri casi in cui il CCNL del 6.7.1995 prevede la risoluzione del rapporto con preavviso o con corresponsione dell'indennità sostitutiva dello stesso, anche nel contratto a termine trova applicazione l'istituto del preavviso. Il termine di preavviso viene fissato in un giorno per ogni periodo lavorato di almeno 15 giorni e comunque non può superare i 30 giorni complessivi anche quando la durata del contratto a termine sia superiore all'anno.

La medesima disciplina è stata sostanzialmente riportata anche nell'ambito del comparto Ministeri dall'art. 19, co. 8, del CCNL 16.5.2001.

59. Che cosa accade nel caso di recesso anticipato del datore di lavoro non assistito da giusta causa?

Nel caso di accertamento giudiziale della illegittimità del recesso anticipato del datore di lavoro (mancanza di giusta causa o, comunque, degli altri eventi che consentono la risoluzione anticipata del contratto a termine prima della sua scadenza), trova applicazione la disciplina generale contenuta nell'art. 1223 del codice civile che comporta l'obbligo del datore del datore di lavoro di risarcire il danno. Secondo la prevalente ed ormai consolidata giurisprudenza in materia, il risarcimento del danno deve essere commisurato alle retribuzioni che il lavoratore avrebbe percepito fino alla naturale scadenza del termine stabilito nel contratto al momento della sua stipulazione, esclusi i compensi di natura occasionale o risarcitoria. Devono, inoltre, essere detratti da tale ammontare quei proventi che il lavoratore, dopo la risoluzione del rapporto, abbia conseguito, o avrebbe potuto conseguire, usando la ordinaria diligenza, impiegandosi alle dipendenze di altri (ad esempio accettando proposte di assunzione di un altro datore di lavoro per mansioni equivalenti a quelle precedentemente svolte). Grava sul datore di lavoro l'onere della prova della effettiva percezione o della possibilità di percezione di tali compensi da parte del lavoratore.

60. È possibile il ricorso alla particolare tutela della reintegrazione nel posto di lavoro nel caso di licenziamento privo di giusta causa del lavoratore assunto a termine?

Il risarcimento del danno subito rappresenta l'unica forma di tutela riconosciuta al lavoratore a termine nel caso di licenziamento intimato dal datore di lavoro in mancanza di una giusta causa, essendo, in generale, escluso il ricorso alla reintegrazione nel posto di lavoro, ai sensi dell'art. 18, L. n. 300/1970, applicabile solo a favore dei lavoratori con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e che, quindi, non può essere invocato con riferimento al caso specifico del contratto a termine. La reintegrazione nel posto di lavoro può trovare applicazione anche in presenza di un contratto a termine esclusivamente nei casi di licenziamento discriminatorio per ragioni di lingua, sesso, razza, politiche, religiose o sindacali, ai sensi degli artt. 4 e 5, L. n.604/1966 e art. 15, L. n. 300/1970.

61. Cosa avviene nel caso di recesso anticipato senza giusta causa del lavoratore rispetto alla scadenza pattuita?

Se sussiste una giusta causa, ossia un grave inadempimento contrattuale del datore di lavoro o qualunque altro fatto che non consente neppure la prosecuzione provvisoria del rapporto di lavoro, il lavoratore ha diritto al risarcimento del danno secondo le regole di cui si è detto al precedente punto relativo al recesso senza giusta causa del datore di lavoro.

In caso di recesso anticipato senza giusta causa, costituendo questo un inadempimento contrattuale, il lavoratore è tenuto al risarcimento del danno causato al datore di lavoro dalla mancata disponibilità della prestazione lavorativa per il periodo residuo di validità del contratto a termi-

ne. Tale danno non può essere commisurato semplicemente ed automaticamente alle retribuzioni che il lavoratore avrebbe percepito fino alla scadenza del termine, ma deve essere provato dal datore di lavoro nella sua esistenza e nel suo ammontare (si potrà fare riferimento alle mansioni del lavoratore, alle esigenze dell'impresa, al grado di difficoltà nel trovare un sostituto). In questo caso, come in quello del contratto di formazione e lavoro, si ritiene che, a tal fine, un utile punto di riferimento, quale criterio risarcitorio, possa essere rappresentato dal parametro contrattuale dell'indennità sostitutiva del preavviso. In via residuale, alla liquidazione provvederà il giudice in via equitativa.

62. È possibile che un rapporto di lavoro di lavoro a termine, alla sua scadenza naturale, possa trasformarsi in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso lo stesso datore di lavoro pubblico?

Tale possibilità deve ritenersi assolutamente preclusa. Infatti, nel rispetto del principio generale stabilito dall'art. 97 della Costituzione e delle regole in materia di accesso agli impieghi pubblici contenute negli artt. 35 e 36 del D.Lgs. n. 165/2001, la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso una pubblica amministrazione può avvenire solo sulla base del previo esperimento di prove concorsuali o selezioni pubbliche. Inoltre, lo stesso art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001, espressamente stabilisce che in nessun caso la violazione delle disposizioni imperative riguardanti l'assunzione e l'impiego di lavoratori può dare luogo alla costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

La possibilità di una tale trasformazione sembra essere ammessa solo nell'ambito della disciplina del contratto di formazione e lavoro. Infatti, nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro privato, è la stessa fonte legislativa regolativa di tale particolare istituto (L. n. 863/1984 e L. n. 451/1994) a prevedere la trasformazione del contratto di formazione e lavoro in un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Poiché tale fonte legislativa viene richiamata direttamente ed integralmente, dall'art. 36, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001, per consentire l'utilizzo dell'istituto anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, tale trasformazione deve ammettersi anche nel mondo del lavoro pubblico.

La conclusione negativa espressa sulla possibilità di trasformazione, alla sua scadenza, di un rapporto a termine in un rapporto a tempo indeterminato non impedisce di valorizzare, comunque, il lavoro svolto presso l'amministrazione dal personale assunto con contratto a termine, ai fini di una possibile assunzione a tempo indeterminato. Infatti, l'art. 7, co. 14, del CCNL successivo del comparto regioni-Autonomie Locali invita espressamente gli enti del comparto a dare un adeguato riconoscimento, in sede di selezioni pubbliche per l'assunzione di lavoratori con rapporto a tempo indeterminato, agli eventuali precedenti periodi di assunzione a termine dell'aspirante. A tal fine sono stabilite due condizioni necessarie: che tali periodi di assunzione a termine abbiano avuto luogo per profili e categorie identici a quelli per i quali si deve procedere all'assunzione a tempo indeterminato e che abbiano avuto una durata di almeno 12 mesi, anche non continuativi.

L'ente, evidentemente, ove tale possibilità non sia già presente, nei termini sopraddetti, nel regolamento sugli accessi, vi darà attuazione attraverso un'opportuna integrazione del regolamento stesso, ricercando soluzioni ragionevoli che rispettino sostanzialmente la "par condicio" di tutti i candidati.

Analoga previsione volta a valorizzare le prestazioni rese dal lavoratore assunto a termine è contenuta anche nel CCNL del comparto Università. Infatti, viene stabilito (art. 19, co. 13) che il servizio prestato dai lavoratori secondo la disciplina dettata per il lavoro a termine dal contratto stesso è valutabile ai fini dell'accesso ad altro rapporto di lavoro nell'ambito di amministrazioni del comparto.

5.4.7 Il regime sanzionatorio

63. Che cosa avviene nei casi in cui il contratto a termine sia stipulato senza forma scritta?

Ai sensi dell'art. 1, co. 2, D. Lgs. n. 368, l'apposizione del termine "è priva di effetto se non risulta ... da atto scritto". Dunque, nel settore privato, in forza di questa norma, la mancanza di forma scritta della clausola appositiva del termine ne determina l'inefficacia, con conseguente trasformazione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

Nel lavoro pubblico, invece, siffatta sanzione non può operare, dal momento che essa si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali e legislativi in materia di accesso agli impieghi pubblici (cfr. art. 97 Cost. e art. 35, D.Lgs. n. 165/2001), nonché, in particolare, con l'espressa previsione dell'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001, in forza della quale "in ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione".

Stante il chiaro dettato normativo, dunque, si deve dedurre che questa disposizione, nell'impedire l'applicazione nei confronti della pubblica amministrazione dell'inefficacia disposta dall'art. 1, co. 2, D. Lgs. n. 368/2001 (inefficacia della clausola del termine e trasformazione del rapporto), sanziona implicitamente con la nullità l'intero contratto di lavoro per violazione di norme imperative (cfr. art. 1418, co. 1 e 3, c.c.).

La posizione del lavoratore riceverà, comunque, tutela sotto il profilo economico, in quanto in materia troverà applicazione l'art. 2126 c.c., relativo alle prestazioni lavorative rese in forza di un contratto invalido.

Il lavoratore, inoltre, avrà la possibilità di richiedere all'amministrazione anche il risarcimento dell'eventuale maggior danno subito a causa della sottoscrizione di un contratto di lavoro a termine nullo, danno che l'interessato deve dedurre e provare sia per ciò che attiene tanto alla sua esistenza che al suo ammontare (sempre secondo l'art. 36, co. 2, "il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative"). Sotto tale profilo si potrebbe ipotizzare, ad esempio, nel caso di dichiarazione di nullità intervenuta prima della scadenza del termine, il danno derivante dalla perdita di altre chances lavorative (evidentemente a termine) che il dipendente ha rifiutato facendo affidamento sulla validità e sulla durata prevista del contratto a termine dichiarato successivamente nullo, ovvero quello derivante dalla circostanza di avere fatto affidamento sulla validità del contratto a termine e sulle retribuzioni che avrebbe percepito fino alla scadenza dello stesso. Alcuni autori hanno inserito nella nozione di danno risarcibile al lavoratore anche quello derivante alla sua professionalità, alla reputazione, alla dignità, all'immagine. Numerosi sono i dubbi su come tali fattispecie possano effettivamente configurarsi nell'esperienza applicativa; neppure è semplice ipotizzare quale sia il possibile danno derivante dalla dichiarazione di nullità che sia intervenuta solo successivamente alla scadenza del termine del contratto. Infatti, in tale caso il rapporto di lavoro si è ormai esaurito ed il lavoratore ha già percepito, per tutta la sua durata i relativi emolumenti, e quindi non si trova neppure nella necessità di attivare un procedimento giudiziario per ottenere l'applicazione nei sui confronti dell'art. 2126 del codice civile. Sarà evidentemente la futura giurisprudenza in materia a darci qualche concreta e sicura indicazione in materia.

64. Che cosa avviene nei casi in cui il contratto non specifichi, o addirittura non indichi nemmeno, le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo per le quali viene stipulato, o ancora se l'utilizzazione effettiva del lavoratore da parte dell'amministrazione è in contrasto con le ragioni indicate nel contratto stesso?

Per tali ipotesi la nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 368/2001, a differenza della L. n. 230/1962, non prevede in generale alcuna sanzione. Nel silenzio della legge, una parte della dottrina

è giunta perfino a dubitare della possibilità di continuare ad applicare la sanzione prevista dalla precedente normativa, consistente nella trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato.

Nel lavoro pubblico, comunque, questa sanzione non potrebbe operare, dal momento che essa si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali e legislativi in materia di accesso agli impieghi pubblici, nonché, in particolare, con l'espresso divieto contenuto nell'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001, secondo il quale, come si è detto più sopra, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Deve ritenersi, pertanto, che la mancata specificazione o addirittura la mancata indicazione nell'atto scritto delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, ovvero l'utilizzazione del lavoratore da parte dell'amministrazione in contrasto con le ragioni indicate nel contratto stesso, siano sanzionate implicitamente dal citato art. 36, co. 2 con la nullità del contratto di lavoro. Nei confronti del lavoratore troverà di conseguenza applicazione la disciplina dell'art. 2126 c.c. per le prestazioni rese in forza di un contratto invalido, salvo il risarcimento del maggior danno che egli sarà in grado di provare di aver subito (v. sul punto più approfonditamente supra n. 63).

65. Quale disciplina sanzionatoria è prevista in caso di prosecuzione di fatto del rapporto di lavoro alla scadenza del termine originariamente fissato o legittimamente prorogato?

L'art. 5, co. 1, D.Lgs. n. 368/2001, stabilisce che "se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato ai sensi dell'art. 4, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto, pari al 20 per cento fino al decimo giorno successivo, al quaranta per cento per ciascun giorno ulteriore".

Al datore di lavoro, dunque, è sempre consentito di godere di una sorta di breve proroga a-causale (la quale si presume che avvenga sulla base di un accordo, anche implicito, tra le parti), con la mera sopportazione di un aggravio economico, che per la chiara formulazione di legge ("maggiorazione della retribuzione") non parrebbe avere natura sanzionatoria, ma solo disincentivante.

Questa normativa, inoltre, va integrata con quanto previsto dal co. 2 dello stesso articolo 5, in forza del quale "se il rapporto di lavoro continua oltre il ventesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi, ovvero oltre il trentesimo giorno negli altri casi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini".

Orbene, relativamente al lavoro pubblico, queste previsioni vanno integrate e confrontate con quanto previsto dai principi costituzionali e legislativi in materia di accesso agli impieghi pubblici, nonché dall'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001.

È da ritenere, pertanto, che l'amministrazione potrà anche continuare ad utilizzare la prestazione del lavoratore - sulla base di un implicito accordo con il medesimo - fino al ventesimo giorno successivo alla scadenza del termine, nel caso di contratto inferiore a sei mesi, ovvero fino al trentesimo giorno negli altri casi, ma dovrà erogare la retribuzione e le maggiorazioni retributive previste dall'art. 5, co. 1, D.Lgs. n. 368/2001 (20% fino al decimo giorno; 40% dal decimo rispettivamente al ventesimo o al trentesimo giorno). Tuttavia, in questi casi, potrà sorgere una responsabilità anche patrimoniale del dirigente che non sia in grado di giustificare le ragioni del ricorso a tale forma di prosecuzione del rapporto, con il conseguente aggravio patrimoniale a carico dell'amministrazione, piuttosto che ad una normale proroga ex art. 4, che non avrebbe comportato la maggiore spesa.

Ove si superino, invece, i predetti limiti temporali (rispettivamente venti o trenta giorni), non potrà operare la sanzione della trasformazione prevista dall'art. 5, co. 2, D.Lgs. n. 368/2001, dal momento che essa si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali e legislativi in materia di accesso agli impieghi pubblici, nonché, in particolare, con l'espresso divieto contenuto nell'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001. L'accordo di continuare il rapporto oltre questi limiti temporali dovrà pertanto ritenersi nullo: nei confronti del lavoratore troverà di conseguenza applicazione la disciplina dell'art. 2126 c.c. per le prestazioni rese in forza di un contratto invalido, salvo il risarcimento del

maggior danno che egli sarà in grado di provare di aver subito (v. sul punto più approfonditamente supra n. 63). Non pare, invece, che possa continuarsi ad applicare automaticamente la maggiorazione del 40% (anche se l'art. 5, co. 1, fa riferimento alla maggiorazione del 40% "per ciascun giorno ulteriore", la maggiorazione non parrebbe avere, come si è detto, funzione risarcitoria, e trova comunque il suo limite temporale massimo nel co. 2, e cioè rispettivamente nel ventesimo o trentesimo giorno successivo alla scadenza del termine).

66. Quale disciplina sanzionatoria è prevista in caso di violazione della normativa in materia di proroga?

Può avvenire che, alla scadenza del termine originariamente fissato, le parti convengano di proseguire il rapporto di lavoro in base ad una proroga che vada oltre il limite massimo dei tre anni, o che non si fondi, come richiesto dall'art. 4 del D.Lgs. n. 368/2001, su ragioni oggettive, o che risulti essere in realtà una seconda proroga (la quale, come si è detto, non è ammessa), ovvero ancora che non riguardi "la stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato".

Ebbene, anche per tali ipotesi la nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 368/2001 non prevede (come in verità non prevedeva l'art. 2, co. 1, L. n. 230, modif. dall'art. 12 della L. n. 196/1997) alcuna sanzione. Per quanto attiene al settore privato, dunque, potrebbe riproporsi il dubbio, già affiorato in vigenza della precedente disciplina, circa l'applicabilità della sanzione della trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, ovvero, in alternativa, come proposto da alcuni in dottrina, l'invocabilità della disciplina di cui all'art. 5, co. 1 e 2, D.Lgs. n. 368/2001, relativa alla continuazione del rapporto alla scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato (cfr. supra n. 65).

Per quanto riguarda il lavoro pubblico, va detto subito che la sanzione della trasformazione non potrebbe comunque operare, dal momento che essa si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali e legislativi in materia di accesso agli impieghi pubblici, nonché con l'espresso divieto contenuto nell'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001. Dal dettato di questa disposizione deve implicitamente dedursi, dunque, la nullità dell'accordo di proroga concluso in violazione della normativa di legge, cui farà seguito l'applicazione dell'art. 2126 c.c.; il lavoratore, inoltre, potrà sempre richiedere il risarcimento per il maggior danno che riesca a provare di aver subito (v. sul punto più approfonditamente supra n. 63).

67. Quale disciplina sanzionatoria è prevista in caso di rinnovo del contratto a termine senza il rispetto dei limiti temporali stabiliti dall'art. 5, co. 3, D.Lgs. n. 368/2001?

Con riferimento al settore privato, questa norma dispone che, qualora il lavoratore venga riassunto a termine entro un periodo di dieci giorni ovvero di venti giorni dalla data di scadenza di un contratto a termine di durata rispettivamente fino a sei mesi o superiore a sei mesi, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato. Inoltre, ai sensi dell'art. 5, co. 4, dello stesso D.Lgs. n. 368/2001, qualora il contratto a termine, alla sua scadenza, venga rinnovato addirittura senza soluzione di continuità, il contratto stesso si considera a tempo indeterminato dalla data di stipulazione del secondo contratto.

Relativamente al lavoro pubblico si deve ancora una volta escludere la trasformazione del rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato, essendo essa preclusa dai principi costituzionali e legislativi in materia di accesso agli impieghi pubblici, nonché dalle espresse previsioni dell'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001.

Da questa disposizione deve dunque dedursi, la nullità del contratto stipulato in violazione dei predetti limiti temporali, con conseguente applicazione dell'art. 2126 c.c., a tutela della posizione del lavoratore; a quest'ultimo spetterà, peraltro, anche l'eventuale risarcimento del maggior danno che riesca a dimostrare di aver subito (v. sul punto più approfonditamente supra n. 63).

68. Nelle ipotesi in cui vi sia stata violazione della normativa in materia di contratto a termine, con applicazione delle sanzioni di cui si è parlato nei punti precedenti, può sorgere una responsabilità del dirigente?

In tutti i casi sopra descritti può sorgere una responsabilità del dirigente che ha determinato o anche più semplicemente non ha impedito – tollerando la prosecuzione della prestazione da parte del lavoratore in tutti i casi in cui non ciò non avrebbe dovuto avvenire (v. domande precedenti) – il determinarsi della violazione della normativa in materia di contratto a termine, anche se, ovviamente, tale responsabilità sussisterà solo nei casi di dolo o colpa grave.

Più precisamente può dirsi che alla tutela patrimoniale del lavoratore, fa da logico contrappeso, nel rispetto dei principi generali, la responsabilità patrimoniale , nei confronti dell'amministrazione, del dirigente che ha stipulato il contratto nullo, ma solo nei casi in cui ha operato con dolo o colpa grave, secondo le previsioni generali della L. n. 20/1994 e quelle specifiche dell'art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001, relative appunto alla violazione di norme imperative concernenti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni. Le somme erogate al lavoratore, ai sensi dell'art. 2126 c.c., sono considerate un danno erariale in quanto l'amministrazione è tenute a pagarle in mancanza di un titolo legittimo di spesa ed in conseguenza di un comportamento, imputabile a titolo di dolo o colpa grave al dirigente che l'ha posto in essere, di per sé illegittimo in quanto in contrasto con norme imperative di legge.

La responsabilità patrimoniale del dirigente si estende anche agli eventuali danni che l'amministrazione sia stata tenuta a risarcire al lavoratore, nel caso di stipulazione di contratto a termine illegittimo e perciò dichiarato nullo. Infatti, per espressa previsione dello stesso art. 36, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001, il lavoratore ha diritto anche al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro resa in violazione di disposizioni imperative e le amministrazioni hanno il preciso obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, quando la violazione sia dovuta a dolo o a colpa grave. Conseguentemente, il dirigente che ha agito con dolo o colpa grave, in violazione delle norme imperative concernenti l'assunzione e l'impiego di personale (e quindi anche nell'ipotesi di contratti a termine in contrasto con la disciplina legale e contrattuale dell'istituto e quindi illegittimi), è tenuto comunque a rimborsare il danno erariale derivante all'amministrazione dal pagamento al lavoratore delle somme che gli siano state riconosciute in giudizio a titolo di risarcimento del danno subito.

6. Contratti formativi

6.1 La sperimentazione del cfl: l'esperienza dell'INPDAP[1]

Tra le Amministrazioni coinvolte nel progetto che hanno dimostrato maggiore sensibilità al tema della flessibilità e che tra le prime hanno saputo cogliere i vantaggi, soprattutto di carattere organizzativo e gestionale, di un oculato ricorso alle forme contrattuali flessibili, va senz'altro annoverato l'INPDAP.

Tale Ente, infatti, per fronteggiare la carenza organica delle proprie sedi provinciali, oltre a fare ampio ricorso alla mobilità intercompartimentale, ha datto avvio a forme, seppur sperimentali, di applicazione sia del contratto di fornitura del lavoro temporaneo sia del contratto di formazione e lavoro.

In particolare, attraverso la mobilità, l'Istituto ha potuto assecondare il progetto di decentramento delle attività istituzionali e ha potuto positivamente fronteggiare il problema connesso all'attribuzione di nuove competenze soprattutto in materia pensionistica.

Il ricorso alla stipula di contratti di formazione e lavoro è stato particolarmente privilegiato dall'Istituto non tanto per gli sgravi contributivi connessi a tale forma contrattuale, bensì per valorizzare e formare "sul campo" le professionalità da inserire nel proprio assetto organizzativo.

L'INPDAP ha utilizzato tale forma di lavoro flessibile sin dal 1997, grazie all'opportunità offerta dall'art. 18 L. 9 marzo 1989 n. 88, che consente di elaborare progetti a termine, su base regionale, mediante contratti di formazione e lavoro, finalizzati al potenziamento delle risorse umane destinate all'erogazione delle prestazioni previdenziali ed alla riscossione ed accreditamento dei contributi ovvero per particolari esigenze connesse a tali settori.

Lo specifico percorso formativo seguito, che ha determinato l'acquisizione di ben definiti profili professionali per le strutture periferiche ed informatici per la Direzione Generale, ha consentito che l'Amministrazione raggiungesse l'obiettivo di trasformare il 100% dei contratti di formazione e lavoro stipulati.

A tal fine assume importanza strategica la redazione del progetto. In tal senso una delle difficoltà operative maggiormente riscontrate è proprio quella connessa al rapporto che si viene ad instaurare con il

1. Si ringraziano Piero Pierleoni – dirigente ufficio 1° direzione centrale personale – INPDAP e Dorotea Ferrigni – funzionario ufficio 1° direzione centrale personale – INPDAP.

Ministero del Welfare, se il progetto è su base nazionale, e con le strutture provinciali territorialmente competenti se il progetto è su base nazionale, e con le strutture provinciali territorialmente competenti se il progetto ha un ambito territoriale più circoscritto. Infatti, eventuali carenze progettuali determinano, inevitabilmente, notevoli ritardi nell'iter di approvazione dei progetti stessi, e ciò assume particolare rilievo ove si consideri che, una volta approvato il progetto, l'amministrazione deve poi attivare la procedura selettiva.

A tale ultimo riguardo, va sottolineato come l'INPDAP, pur emanando offerte per l'assunzione con contratti di formazione e lavoro di un totale pari a circa 244 giovani, abbia comunque cercato di snellire e velocizzare l'iter selettivo prevedendo una pubblicizzazione sui maggiori quotidiani nazionali e locali, un'istruttoria affidata alle sedi interessate e il simultaneo svolgimento delle prove presso le province per le quali era stata prevista l'assunzione.

È inoltre necessario, allo scopo di poter trasformare i rapporti contrattuali di lavoro a tempo indeterminato, che le Amministrazioni Pubbliche, nell'ambito della programmazione del fabbisogno di personale, ottengano la preventiva autorizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, significando quindi che va predeterminato il numero dei rapporti da trasformare[2].

Diversamente, appare invece meno problematica la questione relativa alla necessità o meno di una nuova procedura selettiva in sede di trasformazione del rapporto.

L'Istituto, infatti, muovendo dal presupposto che tale adempimento formale e sostanziale è già ampiamente soddisfatto nella fase iniziale di selezione dei lavoratori da assumere con i CFL, che, come si può evincere dalla documentazione allegata, avviene attraverso tests su materie strettamente attinenti la specifica posizione da ricoprire, ritiene che a conclusione del contratto di formazione e lavoro ai fini della relativa trasformazione, sia sufficiente ricorrere ad un procedimento semplificato per l'accertamento selettivo dei requisiti attitudinali e professionali richiesti per la posizione da ricoprire, previa concertazione ai sensi dell'art. 6 CCNL del 16.2.99.

2. L'autorizzazione riguarda solo le amministrazioni statali e i grandi enti pubblici non economici Per gli enti locali la raccomandazione è di indicare, in sede di programmazione dei fabbisogni, la percentuale stimata dei CFL da trasformare.

6.1.1 Bando di gara

Istituto Nazionale di Previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica
Bando di offerta di Formazione e Lavoro

L'INPDAP procede all'assunzione, attraverso contratti di formazione e lavoro della durata di 12 mesi, di n. 12 giovani diplomati (di cui 6 di sesso femminile e 6 di sesso maschile per assolvere alle funzioni rispettivamente di istitutrici e di istitutori, ai sensi dell'art. 8, comma 3, del d. l.vo n. 196/2000), nell'area B, posizione B2 – profilo di assistente socio-assistenziale, di età compresa tra i 18 e i 32 anni non compiuti, per la sede del Convitto di Spoleto.
Alla selezione possono partecipare coloro che alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande siano in possesso dei seguenti requisiti:

- diploma di scuola media secondaria di secondo grado di durata quinquennale conseguito presso:

- Istituti magistrali con indirizzo psicopedagogico, pedagogico sociale, liceo sociale, liceo delle scienze sociali;
- Istituti tecnici per le attività sociali (indirizzo generale tradizionale, indirizzo per dirigenti di comunità);
- Istituti professionali per i servizi sociali;
- Licei classici con indirizzo socio-psico-pedagogico;
- Scuole medie secondarie di secondo grado. In questo caso è richiesto anche il possesso di un diploma o attestato rilasciato a seguito della partecipazione a corsi indetti dalle regioni in materia socio-assistenziale-educativa, di durata non inferiore a 200 ore.

- età compresa tra 18 anni e 32 anni **non compiuti all'atto dell'assunzione**;
- cittadinanza italiana, ovvero cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea con conoscenza della lingua italiana parlata e scritta;
- non essere stati esclusi dall'elettorato politico attivo;
- per i candidati di sesso maschile, posizione regolare nei riguardi degli obblighi di leva e del servizio militare;
- idoneità fisica all'impiego;
- non essere cessati dall'impiego presso una pubblica amministrazione a seguito di procedimento disciplinare o di condanna penale ovvero non essere stati dichiarati decaduti da altro impiego pubblico per averlo conseguito mediante produzione di documenti falsi o viziati da invalidità insanabile, comportante l'interdizione dai pubblici uffici.

L'esclusione dalla selezione per difetto dei requisiti prescritti è disposta in qualsiasi momento con provvedimento motivato del Direttore Generale dell'Istituto.

Sarà ritenuto titolo preferenziale l'aver maturato una o più esperienze lavorative presso strutture pubbliche o private nel campo delle attività socio-assistenziali.

Gli interessati all'offerta di lavoro dovranno presentare la domanda o farla pervenire mediante raccomandata con avviso di ricevimento alla Direzione Generale dell'Inpdap – Direzione Centrale Personale – Ufficio gestione organici e stato giuridico del personale – Viale Aldo Ballarin, 42 – 00142 ROMA, entro e non oltre il termine perentorio del **31 agosto 2001**. Non si terrà conto delle domande spedite dopo la scadenza del termine prestabilito comprovato dal timbro a data apposto dall'ufficio postale accettante. **In ogni caso, non potranno essere prese in considerazione le domande che, pur presentate nel termine di cui sopra, perverranno successivamente al 3 settembre 2001.**

La domanda dovrà essere redatta utilizzando esclusivamente l'allegato modello, che dovrà essere compilato in ogni sua parte, e sottoscritta a pena di esclusione.

Gli aspiranti saranno sottoposti ad un colloquio vertente sulle seguenti materie:

- natura e finalità del processo educativo: principali teorie e correnti della pedagogia e della psicologia, evidenziando i valori che concorrono al pieno sviluppo della persona e della convivenza civile e sociale;
- sviluppo della personalità nei suoi vari stadi dall'infanzia alla prima giovinezza: conoscenze fondamentali dell'età evolutiva per quanto si riferisce allo sviluppo corporeo, motorio, psicologico, cognitivo, affettivo, valoriale, relazionale e ai processi di socializzazione;
- problemi educativi degli alunni portatori di handicap fisici e sensoriali o di svantaggi a causa di condizionamenti socio-culturali e familiari che influenzano lo sviluppo della loro personalità: problemi educativi relativi;
- programmazione e organizzazione educativa anche ai fini dell'orientamento;

- organizzazione del tempo libero: attività ludiche, ricreative, sportive, di animazione culturale, teatrale, cinematografica, dei mass media;
- educazione alla salute con particolare attenzione ad una corretta informazione e all'educazione sessuale e alla prevenzione delle devianze e delle tossicodipendenze;
- funzionamento e organizzazione dei convitti dell'Inpdap.

La Commissione esaminatrice sarà nominata dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto e sarà formata ai sensi del d.P.R. 487/94 e successive modificazioni e integrazioni, e dell'art. 35 del d. l.vo 165/2001.

La data e il luogo della prova saranno comunicati, in tempo utile, ai candidati ammessi al concorso.

L'Istituto non assume alcuna responsabilità nel caso di dispersione di comunicazioni dipendente da inesatta o mancante indicazione del recapito da parte dell'aspirante, oppure tardiva notifica del cambiamento di indirizzo indicato nella domanda, né per eventuali disguidi postali o telegrafici non imputabili a colpa dell'Amministrazione stessa.

Per essere ammessi alla prova d'esame i candidati dovranno presentare un idoneo documento d'identità personale.

L'assenza dalla prova d'esame comporta l'esclusione quale ne sia la causa.

Per la valutazione della prova la commissione esaminatrice disporrà di 30 punti.

Si considererà superata la prova per quei candidati che avranno riportato la votazione di almeno 24 punti su 30.

Le distinte graduatorie saranno redatte secondo i punteggi riportati. A parità di punteggio si terrà conto delle disposizioni vigenti in materia di precedenza e preferenza di cui all'art. 5 del d.P.R. 487/94 e successive modifiche e integrazioni, nonché dell'esperienza lavorativa maturata.

Le distinte graduatorie dei vincitori e di merito saranno affisse all'albo della sede del Convitto di Spoleto e saranno pubblicate sul bollettino degli atti ufficiali dell'Istituto.

Dalla data di pubblicazione sul bollettino degli atti ufficiali decorre il termine per eventuali impugnative.

I candidati che, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 487/94 e successive modifiche e integrazioni, intendano far valere titoli di precedenza e preferenza a parità di merito, dovranno sotto la propria responsabilità autocertificarne il possesso esclusivamente all'atto della prova.

Il ritardo nella presentazione di detta autocertificazione comporterà, senza necessità di avviso, la decadenza dai relativi benefici.

I candidati che risulteranno utilmente collocati in ciascuna graduatoria, ai fini dell'accertamento del possesso dei requisiti prescritti per l'ammissione all'impiego dovranno presentare o far pervenire, a mezzo raccomandata all'Inpdap – Direzione centrale personale – ufficio I – Viale Aldo Ballarin, 42 – 00142 Roma, nel termine perentorio fissato nell'apposito invito, certificato medico in carta legale, rilasciato dall'autorità sanitaria locale competente per territorio o da un medico militare dal quale risulti che il candidato possiede l'idoneità fisica al servizio continuativo ed incondizionato all'impiego al quale la selezione si riferisce. Qualora il candidato sia affetto da qualche imperfezione fisica il certificato ne deve fare menzione con la dichiarazione che l'imperfezione stessa non menoma l'attitudine all'impiego al quale concorre. L'amministrazione ha facoltà di sottoporre a visita medica di controllo i vincitori del concorso.

I vincitori del concorso, previo accertamento dei requisiti, saranno convocati per la stipulazione del contratto di formazione e lavoro della durata di un anno e per sottoscrivere una dichiarazione sostitutiva di certificazione circa il possesso dei requisiti richiesti dal bando.

Dal giorno di effettiva immissione in servizio decorreranno gli effetti giuridici ed economici del rapporto di lavoro. Il trattamento economico corrisposto sarà quello previsto per i dipendenti dell'area B, posizione B2 dal C.C.N.L. del comparto enti pubblici non economici, con esclusione dei trattamenti accessori.

I vincitori che non si presentino alla stipula del contratto o non raggiungano la sede di destinazione nel termine stabilito saranno considerati rinunciatari.

Qualora il vincitore assuma servizio con ritardo sul termine prefissato, per giustificato motivo, gli effetti giuridici ed economici decorreranno dal giorno in cui egli inizierà le prestazioni presso la sede di destinazione.

Nel caso di rinuncia di un candidato vincitore, l'Amministrazione procederà ad immettere altrettanti candidati secondo l'ordine della relativa graduatoria.

L'unità organizzativa competente per l'istruttoria delle domande e l'espletamento degli adempimenti amministrativi fino all'approvazione delle graduatorie è l'Ufficio gestione organici e stato giuridico del personale della Direzione centrale personale (tel. 06-51018621-8611) presso cui ciascun candidato potrà prendere conoscenza del procedimento e dei provvedimenti adottati.

Ai fini della legge n. 675/96, si informa che l'Inpdap si impegna a rispettare il carattere riservato delle informazioni fornite dai candidati; tutti i dati in possesso dell'Amministrazione saranno trattati solo per le finalità connesse e strumentali al concorso e alla eventuale stipula e gestione del contratto di lavoro, nel rispetto delle disposizioni vigenti.

IL DIRIGENTE GENERALE

6.2 I tirocinii di formazione e orientamento: schema di convenzione

Convenzione di tirocinio di Formazione e Orientamento
(Art. 18 Legge 196/97 - Decreto MPLS n. 142/98)

TRA

Il Centro per l'Impiego di (...) con sede in (...) – quale "soggetto promotore" – C.F. (...), rappresentato dal (...), nato a (...) il (...) in qualità di Responsabile del Centro per l'Impiego di (...);

E

L'Azienda ……..., quale "soggetto ospitante", con sede legale in
…….. , C.F. …….
rappresentato da ……. nato/a……..
il ……, d'ora in poi denominato "soggetto ospitante"
Settore az.le ……..

PREMESSO Che

Al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro e realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi, i soggetti

richiamati all'art. 18, comma 1 lett. a) Legge 196/97, possono promuovere tirocini presso datori di lavoro pubblici e privati a beneficio di coloro che abbiano già assolto l'obbligo scolastico ai sensi della Legge 31.12.62 n. 1859 e Legge 10.2.2000 n 30 art. 1;

SI CONVIENE QUANTO SEGUE:

Art. 1

Ai sensi dell'art. 18 Legge 24.6.97 n. 196, l'Azienda …… ….. (azienda ospitante) si impegna ad accogliere presso la sua struttura n…… tirocinante/i, nel rispetto e nei limiti previsti dall'art. 1, comma 3 del Decreto n. 142/98 del 25.3.98; l'Azienda dichiara inoltre che i locali e le attrezzature che saranno utilizzate dall'allievo durante il periodo di tirocinio sono conformi alla normativa vigente in materia di sicurezza e di igiene e che la relativa documentazione attestante tale conformità è depositata presso la sede sociale.

Art. 2

Il tirocinio formativo e di orientamento, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. D) della Legge 196/97 non costituisce rapporto di lavoro. Durante lo svolgimento del tirocinio l'attività di formazione e di orientamento è accompagnata e verificata da un tutor designato dal soggetto promotore in veste di responsabile didattico-organizzativo e da un responsabile aziendale indicato dal soggetto ospitante; Per ciascun tirocinante inserito nell'azienda ospitante, in base alla presente convenzione, viene predisposto un progetto formativo e di orientamento contenente:

- il nominativo del tirocinante;
- il nominativo del tutor e del responsabile aziendale;
- obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio, con l'indicazione dei tempi di presenza in azienda;
- le strutture aziendali (stabilimenti, sedi, reparti, uffici) presso cui si svolge il tirocinio;
- gli estremi identificativi delle assicurazioni INAIL e per la responsabilità civile

Art. 3

Durante lo svolgimento del tirocinio formativo e di orientamento il tirocinante è tenuto a:
svolgere le attività previste dal progetto formativo e di orientamento;
rispettare le norme in materia di igiene, sicurezza e salute sui luoghi di lavoro;
mantenere la necessaria riservatezza per quanto attiene ai dati, informazioni o conoscenze in merito a processi produttivi e prodotti acquisiti durante lo svolgimento del tirocinio

Art. 4

Il soggetto promotore assicura il/i tirocinante/i contro gli infortuni sul lavoro presso l'INAIL; in caso di incidente durante lo svolgimento del tirocinio, il soggetto ospitante si impegna a segnalare l'evento, entro i termini previsti dalla normativa vigente, agli istituti assicurativi (con riferimento al numero della polizza assicurativa); il soggetto promotore si impegna a far pervenire alla Regione o alla Provincia delegata, alle Strutture provinciali del MLPS competenti per territorio in materia di ispezione, nonché alle Rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza alle OO.SS. territoriali, copia della convenzione e di ciascun progetto formativo e di orientamento.

Data……

Il soggetto promotore …….

Il soggetto ospitante ……

Progetto Formativo e di Orientamento
(rif. alla convenzione stipulata in data.....)

Nominativo del tirocinante
C.F.
Nato il
Residente
Indirizzo
Tel.

Titolo di studio ……..

Attuale condizione:

studente scuola superiore
universitario
frequentante corso post-diploma, post-laurea
allievo della formazione professionale
disoccupato/ inserito in lista di mobilità
inoccupato

Barrare se trattasi di soggetto con handicap: si ☐ no ☐

Formazione/orientamento per un periodo di 15 ore si ☐ no ☐

Azienda ospitante……..

Sede del tirocinio (stabilimento, reparto, ufficio)……

Tempi di accesso ai locali…….

Periodi di tirocinio: n. …… mesi dal ……. al …….

Tutor indicato dal soggetto promotore ……..

Tutor aziendale……..

Polizze assicurative:
infortuni sul lavoro INAIL – posizione n…….

responsabilità civile contro terzi - posizione n…….

compagnia assicurativa ……

Obiettivi e modalità del tirocinio:

Apprendimento di:

1. Conoscenze applicate a

2. Abilità tecniche connesse a

3. Capacità "trasversali" (quali ad esempio la capacità organizzativa, senso di autonomia e decisionalità, assunzione di responsabilità difronte agli impegni, relazione con i colleghi di lavoro, ecc.)

Facilitazioni previste (quali ad esempio accesso e utilizzo ai servizi di mensa, igiene, trasporto, affiancamento di operatori, ecc.)

Obblighi del tirocinante:

- seguire le indicazioni dei tutors e fare riferimento ad essi per qualsiasi esigenza di tipo organizzativo od altre evenienze;
- rispettare gli obblighi di riservatezza circa processi produttivi, prodotto od altre notizie relative all'azienda di cui venga a conoscenza, sia durante che dopo lo svolgimento del tirocinio;
- rispettare i regolamenti e le norme in materia di igiene e sicurezza

Data……

Il tirocinante per presa visione ed accettazione

……..

Firma per il soggetto promotore — Firma per l'Azienda

……. — …….

Convenzione di programma per l'inserimento lavorativo con le pubbliche amministrazioni

Tra la Provincia di ……..……, Partita IVA ……..……, con sede a ……..……, in atto rappresentata da……..……, Dirigente e Legale Rappresentante della stessa, ai sensi dell'art. 107 del D.L. 18/08/2000, n. 267, nato a …….. il ……..… e domiciliato, per la carica, presso la sede della stessa Amministrazione ……..……

e

l'Amministrazione Pubblica ……..…….. in persona del legale rappresentante …….. nella sua qualità di ……..…….
domiciliato presso ……..……

VISTA la legge 12 marzo 1999 n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili";
VISTO l'art. 7 comma 2° della stessa legge;
VISTO l'art. 11 della L. 68/99, che al fine di favorire l'inserimento lavorativo delle persone disabili prevede la stipula di convenzioni fra "gli uffici competenti" e i datori di lavoro aventi ad oggetto la determinazione di un programma di inserimento mirato;
VISTO che sempre l'art. 11 della L. 68/99, al comma 2°, permette nell'ambito della convenzione di effettuare la chiamata nominativa dei soggetti da inserire, l'assunzione con contratti a termine, lo svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dai contratti collettivi e lo svolgimento di tirocini formativi finalizzati all'assunzione o prelavorativi e di orientamento;
VISTO il DPR 10 Ottobre 2000 n. 333 "regolamento di esecuzione della legge 12 marzo 1999, n. 68, recante norme per il diritto al lavoro dei disabili";
VISTO l'art 7 del sopracitato regolamento, ai commi 4 e 9;
VISTA la Legge Regionale 03 Aprile 2000 n. 24

PREMESSO

che la presente convenzione prevede la *programmazione totale* delle scoperture;
che tale intesa è improntata a *criteri di trasparenza delle procedure di selezione dei soggetti segnalati dai servizi competenti, tenendo conto delle necessità e dei programmi di inserimento al lavoro per quei*

soggetti che mostrano oggettive e perduranti difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro e che necessitano di programmi di inserimento mirato;
che il datore di lavoro, in quanto soggetto alle disposizioni della legge 68/99, dichiara di avere ottemperato all'obbligo di invio del prospetto informativo ex art. 9 co. 6 della legge medesima, che si allega al presente documento;
che il datore di lavoro è soggetto ad obblighi occupazionali SI ☐ NO ☐
che sulla base del prospetto informativo presentato, l'Ente ha in forza n. lavoratori disabili ex art. 1 co. 1 L. 68/99 e n. soggetti appartenenti alle categorie ex art. 18 co. 2 L. 68/99;
che come da calcolo della quota di riserva, il datore di lavoro risulta quindi obbligato all'assunzione di n. lavoratori disabili ex art. 1 co. 1 L. 68/99 e n. soggetti appartenenti alle categorie ex art. 18 co. 2 L. 68/99;

SI CONVIENE
di stipulare la presente convenzione ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 della Legge 68/99 sulla base dei seguenti criteri:

art. 1
Il programma è finalizzato all'assunzione, ovvero, qualora sia stata stipulata apposita convenzione individuale, all'attivazione di un percorso di tirocinio formativo ed integrazione lavorativa finalizzato all'assunzione, di un numero di lavoratori disabili pari a n. unità così reclutate:
n. tramite procedure selettive concorsuali con applicazione della specifica riserva;
n. mediante avviamenti a selezione ai sensi del D.P.R 487/94 e del D.P.R. 246/97 per le qualifiche e i profili per cui è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
n. tramite chiamata nominativa secondo le seguenti modalità:
I datori di lavoro pubblici non soggetti all'adempimento dell'obbligo previsto dall'art. 3 della L. 68/99 possono assumere i lavoratori disabili tramite la chiamata nominativa attraverso la stipula di convenzioni ai sensi dell'art. 11.
Per i datori di lavoro pubblici invece soggetti all'obbligo, la percentuale delle assunzioni nominative (max 50 % al netto delle borse lavoro e dei tirocini) dovrà essere concertata tra le parti all'atto della stipula della convenzione.

data: entro il

Tipologia contratto
Strumenti

n. ….. assunzioni a tempo indeterminato pieno
Individuati *preliminarmente** tramite lo strumento del "**tirocinio formativo/borse lavoro**" in atto da almeno **due anni** o svolto per almeno **due anni** (anche non continuativi) presso l'Ente richiedente
n. ….. assunzioni a tempo indeterminato parziale
n. …… tirocini formativi finalizzati all'assunzione**

* Il termine ***preliminarmente*** va inteso come stretto raccordo fra l'Ufficio Politiche del Lavoro, i Centri per l'Impiego, i Servizi territoriali socio-sanitari (Comune, UMEA, DSM e SERT) competenti in materia di handicap ed il Comitato Tecnico.

** Le amministrazioni pubbliche sulla base delle esigenze dichiarate nell'ambito dei posti da destinare ai soggetti disabili, previo periodo di tirocinio pre-lavorativo individuano forme di adeguata pubblicità, anche a mezzo stampa mediante appositi ***avvisi pubblici*** che devono indicare:
il numero dei posti e le tipologie di professionalità disponibili
il titolo di studio richiesto
l'ambito territoriale di riferimento per la selezione
età ricompresa tra i 18 e i 65 anni
il possesso degli ordinari requisiti richiesti per l'accesso al pubblico impiego
L'avviso pubblico deve contenere la seguente indicazione: "*il percorso di inserimento è rivolto ai soggetti che mostrano oggettive e perduranti difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro e che necessitano di programmi di inserimento mirato*".
I soggetti interessati devono presentarsi al Centro per l'Impiego territorialmente competente.
Il Servizio e/o i Centri per l'Impiego predisporranno una rosa di nomi da inviare all'amministrazione richiedente al fine di avviarli al tirocinio previa verifica e in stretto raccordo con i servizi territoriali socio-sanitari competenti in materia di handicap ed il comitato tecnico.

Individuati *preliminarmente** tramite selezione dei soggetti che mostrano oggettive e perduranti difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro e che necessitano di programmi di inserimento mirato valutati dai Servizi territoriali competenti

art. 2

Durata
la convenzione di programma di cui all'art. 11, co. 1 orientativamente potrà avere una durata di:
24 mesi per le amministrazioni che programmano la gradualità di inserimenti e assunzioni **da 2 a 4**
36 mesi per le amministrazioni che programmano la gradualità di inserimenti e assunzioni **da 5 a 7**
48 mesi per le amministrazioni che programmano la gradualità di inserimenti e assunzioni **da 8 a 10**
Tale durata è estensibile, per particolari esigenze, con specifico parere della CPL quando la programmazione investe una graduazione superiore di inserimenti o particolari plurimi casi di difficile inserimento valutati dal comitato tecnico.

art. 3

che lo stato di realizzazione del presente programma sarà monitorato dai Servizi per l'Impiego della Provincia e verranno realizzate verifiche comuni tra le parti con cadenza annuale a far data dalla stipula del presente atto.

art. 4

che il mancato adempimento del programma per cause non imputabili al datore di lavoro, non comporta la decadenza della presente convenzione.

art. 5

che i termini della presente convenzione potranno essere modificati, concordemente, su richiesta di una delle parti contraenti, qualora vi siano mutamenti oggettivi delle condizioni che ne hanno dato origine o nel caso si ritenga di apportare modifiche migliorative al presente programma occupazionale.
Lo stesso, inoltre, nel caso intervengano cambiamenti nelle disposizioni normative che regolano la materia oggetto della stessa.

art. 6

che in caso di mancato o parziale rispetto degli impegni occupazionali di cui alla presente convenzione, salvo giustificato e documentato motivo, la stessa automaticamente decade, e l'ente sarà tenuto ad adempiere agli obblighi previsti dall'art. 3 della Legge 68/99 entro i termini di legge.

Per la Provincia – Servizio Formazione Professionale e Politiche per l'Occupazione –
Il Dirigente
……..

Per l'Ente ……...……

Data di presentazione della convenzione …….

Programma di inserimento da allegarsi al modello convenzione

DATORE DI LAVORO
Ragione sociale…….
Sede legale in …… via ……..
Tel. …… Fax……
Luogo svolgimento lavoro……
Ente Soggetto all'obbligo: SI ☐ NO ☐

LAVORATORE

Cognome……

Nome …….

Sesso M ☐ F ☐

Nato a……il…….....

Residente in ……via…….....

Titolo di studio……...

Iscritto all'elenco di cui all'art.8 legge 68/99 del Centro per l'Impiego di…….

dal……...

Appartenenza alla condizione di disabilità di cui all'art.1 comma 1 legge 68/99, lettere a),b),c),d):
(barrare la casella che interessa)

lett .a) ☐ b) ☐ c) ☐ d) ☐

Riduzione della capacità lavorativa pari al…….%

L'assolvimento dell'obbligo per tutta la durata della convenzione deve confermarsi alle condizioni previste dalla convenzione di programma per l'inserimento lavorativo punto 1.

MODALITÀ DI ASSUNZIONE E TIPOLOGIA CONTRATTUALE PROPOSTA:

Assunzione a tempo indeterminato con contratto a T. pieno ☐ T. parziale ☐
dal …….

Ore settimanali ……..

Assunzione con contratto a termine T. pieno ☐ T. parziale ☐
dal…….

della durata di mesi …… Ore settimanali ……..

Contratto formazione lavoro T. pieno ☐ T. parziale ☐
dal…...……
della durata di mesi/anni …….

Tirocinio finalizzato all'assunzione di durata ……. dal ……..
(fino a 12 mesi rinnovabili per pari periodo)

Altro ……

POSIZIONE LAVORATIVA PROPOSTA

Mansioni previste compatibili alla disabilità e modalità di svolgimento

……

……

……

Qualifica professionale e CCNL di riferimento……..
Postazione lavorativa (descrizione) ……

……

La postazione di lavoro prevede ausili o sostegni per l'adattamento: T. pieno ☐ T. parziale ☐
In caso affermativo specificare il tipo di intervento:

ausili tecnologici……

modifica dell'ambiente di lavoro……

……....

modifica dell'organizzazione di lavoro……..

……

SVOLGIMENTO DI UN'ATTIVITÀ DI QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE

Il lavoratore parteciperà ad un'attività di qualificazione professionale della durata di ore …… che sarà realizzata a cura di ……, si svolgerà presso ……. nel periodo …… con i seguenti obiettivi e contenuti formativi:

Contenuti ……

……..

Obiettivi ……
……....

SOSTEGNI RICHIESTI

Al fine di sostenere l'attuazione del programma di inserimento, per l'attività di **consulenza, *sostegno*** e ***tutoraggio*** si richiede la collaborazione de:
il centro per l'impiego di…….
il centro locale di formazione di……..
i servizi sociali del Comune di…….
l'U.M.E.A. dell'A.S.L. di …….....
il SERT dell'A.S.L. di ……...
il DSM dell'A.S.L. di …….……...
altri servizi……

Descrizione azione

Organismo erogatore del Servizio/nominativo referente
Risorse necessarie

Data di presentazione del "**programma**"	Per l'Ente
……	……..
Data di stipula della **convenzione**	Per il Servizio Provinciale Politiche del Lavoro
…….	……

7. Part time

7.1 Premessa

Il ricorso al tempo parziale deriva principalmente da una scelta del lavoratore, interessato all'orario ridotto per motivi personali o per svolgere una seconda attività. Le regole per chiedere l'autorizzazione al part time, i limiti e le modalità di svolgimento sono abbastanza consolidate e già ampiamente sondate dal progetto, che comunque ha proceduto all'aggiornamento del manuale operativo a suo tempo diffuso. Di seguito è riportata un'ampia sintesi del manuale[1].

Preme qui sottolineare alcuni aspetti di attualità.

Il primo riguarda l'assunzione con contratto di lavoro ad orario ridotto, opportunità che non solo è espressamente prevista ma che può contemperare l'esigenza di reperire nuove risorse con le compatibilità di bilancio.

Negli enti locali, inoltre, è possibile l'utilizzo ad orario ridotto anche di personale proveniente da altro ente[2]. C'è da dire che in questo caso la norma non precisa se la riduzione temporale della prestazione presso il primo ente debba essere inferiore al 50 per cento dell'orario pieno e non precisa neanche se le "prestazioni" possibili si estendano anche all'instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato ovvero se non si debba restringere la doppia utilizzazione allo svolgimento di attività professionali in favore del secondo ente, previa autorizzazione del primo.

Nel silenzio della legge, e in base ad una lettura estensiva del termine "prestazioni" non sembra che la doppia attività con rapporto subordinato debba escludersi, tenendo presente che le modalità orarie delle due prestazioni dovranno essere in questo caso perfettamente compatibili tra loro, siano esse riferite a part time orizzontale, verticale o misto (cioè come combinazione delle due modalità).

Il secondo aspetto riguarda il c.d. diritto potestativo del dipendente di ottenere la trasformazione anche a seguito del differimento per esigenze di servizio. In questo caso, la ricerca di una procedura di individuazione consensuale dell'orario che contemperi le diverse esigenze può risolvere gran parte dei problemi ma non sempre è possibile trovare un giusto equilibrio tra interessi concettualmente contrapposti. Secondo il Tribunale di La Spezia il diritto potestativo del dipendente alla trasformazione

1. Il testo integrale delle risposte è consultabile nel CD annesso.

2. La deroga al divieto di doppio lavoro dipendente con altra amministrazione diversa da quella di appartenenza è stabilito dall'art. 1, co. 58 bis della legge 662/1996 (aggiunto dall'art. 6 della legge 140/1997) che prevede anche la possibilità di svolgere prestazioni per conto di altri enti anche quando queste abbiano carattere continuativo e si configurino come attività subordinata, secondo quanto stabilito dall'art. 92, co. 1, del Dlgs n. 267/2000.

sarebbe in contrasto con l'art. 97, primo comma, poiché impedirebbe la razionale ed efficiente organizzazione del servizio pubblico; sul punto la Corte costituzionale, richiamata la potestà regolamentare degli enti locali e gli spazi assegnati in proposito alla contrattazione collettiva, ha restituito gli atti al Tribunale. La questione quindi resta aperta ma prefigura una soluzione che va nel senso di bilanciare il diritto alla trasformazione attraverso l'esercizio del potere regolamentare da parte dell'ente, riducendo, anche mediante mobilità interna, le possibili disfunzioni connesse alla riduzione dell'orario richiesta dal dipendente.

Il terzo aspetto è quello delle cosiddette "clausole elastiche", cioè la possibilità di introdurre elementi di flessibilità nella svolgimento orario della prestazione. In sostanza ora il datore di lavoro[3], ha facoltà di richiedere prestazioni supplementari rispetto a quelle concordate, per una quantità non superiore al 10 per cento della durata settimanale dell'orario tempo pieno.

Il bilanciamento di questa facoltà risiede nel consenso del lavoratore a prestare lavoro supplementare e nelle garanzie specifiche poste dalla contrattazione collettiva, che in effetti ha ribadito il limite del 10 per cento della prestazione supplementare (calcolata sull'orario pieno per un periodo non superiore al mese; es.: 36 ore settimanali sono pari a 144 ore mensili, quindi il 10% equivale a 14,4 ore) purché tali ore siano "spalmate" in più di una settimana. La contrattazione ha anche previsto che le ore aggiuntive siano retribuite con una maggiorazione del 15%[4].

Va infine segnalato un dato spesso sottovalutato quando si affronta l'argomento del part time: quello dei conseguenti risparmi di spesa. Dalla rilevazione annuale[5] compiuta dall'Ispettorato del Dipartimento della funzione pubblica emerge ad esempio che dal '97 al 2000 i risparmi sono passati, nelle Regioni a statuto ordinario, da 10 a 17 mld di lire, e sono raddoppiati (da 4 a 8 mld) in un campione di 20 comuni capoluogo.

3. "….per specifiche e comprovate esigenze organizzative e in presenza di particolari situazioni di difficoltà organizzative derivanti da concomitanti assenze di personale non prevedibili e improvvise…." ; art. 6, co. 3 CCNL Regioni e Autonomie locali.

4. Cfr. CCNL Regioni e Autonomie locali riportato nel CD

5. La Relazione è consultabile nel sito: www. funzionepubblica.it

7.2 Manuale operativo

7.2.1 Aspetti generali

1. Cos'è il rapporto di lavoro a tempo parziale?

Il rapporto di lavoro a tempo parziale è quello che stabilisce nel contratto individuale, cui è tenuto il lavoratore, un orario di lavoro inferiore rispetto all'orario normale di lavoro fissato dai contratti collettivi.

2. Quali sono le fonti normative che regolano il part-time?

L'art. 10 del decreto legislativo 25.2.2000, n. 61, e successive modificazioni ed integrazioni (decreto legislativo n.100/2001), dispone esplicitamente che le disposizioni del decreto legislativo n.

3.2.1993, n. 29 (ora d.lgs. n.165/01), si applicano, ove non diversamente disposto, anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione degli articoli 2, comma 1, 5, comma 2 e 4, e 8 e fermo restando quanto previsto da disposizioni speciali in materia, con particolare riguardo per l'articolo 1, della legge 23.12.1996, n. 662, l'articolo 39 della legge 27.12.1997, n.449, l'articolo 22 della legge 23.12.1998, n. 448 e l'articolo 20 della legge 23.12.1999, n. 488.

Il rapporto a tempo parziale è comunque disciplinato in via prevalente dall'art.1, commi 56-65, della legge 662/1996, "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*", e dall'art.39 della legge n.449/97 che detta "*Disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del part-time*".

Con la legge n.140/1997, recante "*Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica*", sono state invece dettate ulteriori norme per il personale con rapporto di lavoro part-time, finalizzate a disciplinare il regime delle incompatibilità, l'iscrizione ad albi per l'esercizio di attività professionali, la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale e viceversa.

Infine, con l'art.20 della la legge 23.12.1999 n. 488 sono state introdotte alcune innovazioni all'art. 39 della citata legge n. 449/1997, ai sensi del quale una percentuale non inferiore al 25% delle assunzioni comunque effettuate con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno o con contratto di formazione e lavoro, deve avvenire con contratto di lavoro a tempo parziale. Lo stesso articolo al comma 1, lettera f), punto 1*8bis* ha inoltre stabilito che "È consentito l'accesso ad un regime di impegno ridotto per il personale non sanitario con qualifica dirigenziale che non sia preposto alla titolarità di uffici, con conseguenti effetti sul trattamento economico, secondo criteri definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro".

3. Quali sono i rapporti tra fonte legislativa e contrattuale?

I CCNL hanno sostanzialmente riprodotto la normativa in materia, ivi compreso il d.p.c.m. n.117/89, contenente le norme regolamentari sulla disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale, emanato ai sensi dell'articolo 7 della legge n.554/88, e rappresentano oggi la fonte cui lo stesso decreto legislativo 61/2000 rinvia espressamente per determinati profili.

Si deve, inoltre, considerare che l'articolo 36, comma 7, del decreto legislativo n.29/93, e successive modificazioni ed integrazioni, stabilisce che le pubbliche amministrazioni si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e prevede che i CCNL provvedono a disciplinare la materia nell'osservanza delle specifiche norme di riferimento.

In assenza dei CCNL, sono comunque queste ultime a trovare diretta applicazione.

Si sottolinea, peraltro, che, se per ogni comparto devono essere tenute presenti le specifiche disposizioni sulla materia contenute nel CCNL, per le pubbliche amministrazioni non statali devono essere effettuati, ove necessario, i necessari adeguamenti in base a quanto indicato dall'articolo 27-bis, del decreto legislativo n.29/93, e successive modificazioni ed integrazioni, che esplicitamente stabilisce al comma 1: "Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 3 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità. Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione".

4. Esistono circolari esplicative del rapporto di lavoro pubblico a tempo parziale?

Il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato tre circolari sulla materia:
– n. 3 del 19.2.1997
– n. 6 del 18.6.1997
– n. 8 del 21.10.1997

5. Quali sono le diverse tipologie di part-time?

Esistono 3 tipologie di part-time: orizzontale, verticale e misto.

In particolare, per rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo orizzontale si intende quello in cui la riduzione di orario rispetto al tempo pieno è prevista in rapporto all'orario normale giornaliero di lavoro (esempio: 4 ore al giorno su cinque giorni lavorativi a settimana, ecc.).

Per rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale si intende quello in relazione al quale risulti previsto che l'attività lavorativa sia svolta a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno (esempio: tre giorni a tempo pieno su cinque lavorativi a settimana; le prime due settimane a tempo pieno di ogni mese; i primi sei mesi dell'anno, ecc.).

Per rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo misto si intende quello che consiste in una combinazione del tipo verticale e del tipo orizzontale (esempio: la prima settimana del mese due ore di riduzione al giorno su tutti i giorni lavorativi, la seconda non lavorativa, la terza e la quarta a tempo pieno, ecc.).

Sostanzialmente, sono quindi possibili le più diverse articolazioni orarie del rapporto part-time, che può pertanto essere costruito funzionalmente alle diverse esigenze che possono presentarsi.

6. Chi sono i destinatari della normativa sul part-time?

Ai sensi dell'art.1, comma 57, della legge 662/1996, il rapporto di lavoro part-time può essere costituito relativamente a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche o livelli dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione del personale militare, di quello delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e tenendo conto che l'esclusione in questione è riferita solo ai corpi operativi e non anche al personale amministrativo.

L'articolo 20, comma 1, lettera f), punto 18*bis*, della legge 23.12.1999 n. 448 ha inoltre stabilito che "è consentito l'accesso ad un regime di impegno ridotto per il personale non sanitario con qualifica dirigenziale che non sia preposto alla titolarità di uffici, con conseguenti effetti sul trattamento economico, secondo criteri definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro". In attuazione del citato disposto, la contrattazione collettiva ha provveduto a regolamentare questa possibilità relativamente alla dirigenza sanitaria del servizio sanitario nazionale.

7. Il personale con qualifica dirigenziale può accedere al part-time?

L'art. 20, comma 1, lettera f, punto 18 bis, della legge n.488 del 23.12.1999, consente l'accesso ad un regime di impegno ridotto al personale non sanitario con qualifica dirigenziale che non sia preposto alla titolarità di uffici, con conseguenti effetti sul trattamento economico secondo criteri definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Relativamente al diritto all'accesso al tempo parziale dei dipendenti con qualifica dirigenziale che si trovino nelle condizioni dalla stessa indicate, si ritiene che la norma possa essere immediatamente applicata, si deve, tuttavia, considerare che, essendo la materia suscettibile di interventi contrattuali, per quanto riguarda il trattamento economico si rende necessario apporre una clausola di provvisorietà che faccia rinvio alla contrattazione collettiva anche con riferimento alle voci relative alla posizione ed al risultato, in analogia a quanto avviene in applicazione di criteri di riduzione proporzionale previsti per le altre categorie.

In particolare per il comparto sanità, con l'apposita coda contrattuale intervenuta in data 22.2.2001, si è autorizzato l'accesso all'impegno ridotto per i dirigenti del ruolo sanitario con rap-

porto di lavoro esclusivo unicamente per esigenze familiari o sociali, mentre per quelli con rapporto professionale, tecnico ed amministrativo, si è ammesso anche lo svolgimento di attività libero professionali.

Pertanto è oggi possibile utilizzare l'istituto del part-time per tutti i dirigenti delle amministrazioni statali, purché gli stessi non siano preposti ad uffici. in altre parole, ci si riferisce sostanzialmente ai dirigenti di cui all'articolo 19, comma 10, del d.lgs n. 29/93, e successive modificazioni ed integrazioni.

In attesa quindi che la contrattazione intervenga, gli effetti della riduzione dell'orario di lavoro andranno opportunamente regolati nell'ambito delle direttive impartite dall'organo di vertice e determinati nei singoli contratti individuali stipulati con i dirigenti; ciò potrà di fatto comportare una maggiore elasticità nella determinazione dell'impegno e del conseguente obiettivo.

8. Quali sono, nell'ambito del lavoro a tempo parziale, le principali differenze tra la disciplina dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e la disciplina generale?

L'elemento differenziale che maggiormente viene in evidenza attiene al regime della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. In particolare, nell'area dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la predetta trasformazione, ove ricorrano i presupposti, costituisce oggetto di un vero e proprio diritto del dipendente (anche se si deve tenere presente che una diversa disciplina potrebbe essere disposta da regioni ed enti locali).

In altri termini, nel settore pubblico la flessibilità non costituisce unicamente il riflesso di esigenze dell'organizzazione, ma viene esplicitamente concepita anche come un'opportunità per il dipendente che voglia valorizzare le proprie scelte di vita.

Altro fattore di diversità è connesso alla specifica funzione organizzativa "di trasparenza" che il rapporto a tempo parziale assume nel settore pubblico. Infatti, stante l'esistenza di un'abnorme diffusione delle pratiche di secondo lavoro dei dipendenti pubblici, il legislatore ha ritenuto che il passaggio al part-time andasse favorito nella prospettiva di ottenere sia una maggiore serietà sugli effettivi carichi di lavoro, sia una riduzione dei costi del lavoro.

Infine, rilevano anche nel settore pubblico le finalità occupazionali – normalmente sottese alla promozione del lavoro a tempo parziale e che costituiscono, peraltro, un indirizzo sostenuto dall'unione europea. In particolare, queste sono state rese esplicite a partire dalla legge n. 449/97 (legge finanziaria), ai sensi della quale le pubbliche amministrazioni devono obbligatoriamente effettuare una determinata percentuale delle assunzioni con contratto di lavoro a tempo parziale.

9. È necessaria la forma scritta per il contratto part-time a seguito della trasformazione?

Qualora l'amministrazione non si esprima entro il termine di 60 giorni dalla presentazione della richiesta del dipendente, la trasformazione del rapporto di lavoro avviene automaticamente al sessantunesimo giorno, indipendentemente dalla stipula del contratto individuale. La forma scritta è richiesta, quindi, ad probationem e non ad substantiam, il che si desume alla luce di quanto previsto dal decreto legislativo n. 61/2000.

Tale adempimento, infatti, ha lo scopo di garantire certezza dei contenuti del contratto individuale di lavoro, e costituisce una formalità che non può comunque ritardare l'avvio effettivo della trasformazione.

In ogni caso, qualora la trasformazione venga disposta entro il termine di 60 giorni, l'amministrazione è tenuta a comunicarlo per iscritto al dipendente.

10. Il part-time è incompatibile con l'iscrizione negli albi professionali e il conseguente svolgimento della relativa attività?

No. Tuttavia, tale possibilità è concessa solo a coloro che hanno un rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno.

L'art. 6 della legge n. 140/1997, che ha aggiunto il comma 56 bis all'articolo 1 della legge 662/96, dispone infatti esplicitamente "sono abrogate le disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi professionali e l'esercizio di attività professionali per i soggetti con rapporto a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno".

In ogni caso, l'iscrizione ad albi seguita dallo svolgimento di attività professionali comporta la verifica dell'assenza di un conflitto di interessi con l'attività lavorativa svolta presso l'amministrazione di appartenenza.

La facoltà dei dipendenti pubblici in regime part-time di iscriversi in albi professionali, per quanto espressamente riconosciuta dalla legge n. 662/96, ha comunque incontrato l'opposizione degli ordini professionali, con particolare riferimento al Consiglio Nazionale Forense. La questione di legittimità costituzionale da questo sollevata non ha, tuttavia, trovato riscontro nel giudizio della Corte che nella recente sentenza n. 189/01 ha riconfermato la piena vigenza delle disposizioni contenute nella legge n. 662/96, ribadendo la facoltà dei dipendenti pubblici in regime part time con orario non superiore al 50% di quello a tempo pieno di esercitare l'attività professionale anche se di tipo forense.

11. L'attività lavorativa ulteriore e l'iscrizione negli albi sono assoggettate a particolari condizioni?

Nelle ipotesi in cui la prestazione lavorativa a tempo parziale sia superiore al 50% di quella a tempo pieno trova applicazione il regime autorizzatorio che si applica ai dipendenti con rapporto full-time ovvero occorre una preventiva autorizzazione per lo svolgimento di attività saltuarie ed occasionali, che non devono comunque essere in conflitto di interesse con quella ordinaria. Infatti, le disposizioni contenute nell'art. 58, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni solo nel caso in cui la prestazione oraria del rapporto di lavoro a tempo parziale sia superiore al 50% di quella a tempo pieno.

12. Esistono divieti per i dipendenti pubblici in part-time che svolgono attività professionale?

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 6 della legge 140/1997, che ha aggiunto il comma 56 bis, all'articolo 1 della legge n. 662/96, ai dipendenti in part-time non possono essere conferiti incarichi professionali da parte delle amministrazioni pubbliche. Per i medesimi soggetti è fatto divieto di assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione.

Inoltre, lo stesso articolo 6 ha aggiunto il comma 58 bis, all'articolo 1 della legge n. 662/96, mediante il quale ha disposto una deroga al principio generale, ammettendo che i dipendenti degli enti locali possano svolgere prestazioni per conto di altri enti, sia pure previa autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza. Tale possibilità è stata ulteriormente richiamata dalla Circolare n. 6/97 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

13. In quali casi può essere negata la richiesta di part-time?

- Quando sia stato superato il contingente del 25% per qualifica, salvo quanto disposto dai CCNL di comparto in ordine all'elevazione della stessa percentuale in presenza di particolari situazioni organizzative o gravi documentate situazioni familiari;
- Quando la seconda attività che il dipendente intende svolgere, sia essa autonoma o subordinata, è in concreto conflitto di interessi con l'attività ordinaria;
- Quando la seconda attività debba intercorrere con altra pubblica amministrazione.

Alle ipotesi indicate potranno essere aggiunte quelle eventualmente previste nei singoli CCNL.

14. Al di fuori dei casi indicati nella risposta precedente, in quali casi l'amministrazione può respingere la proposta di articolazione oraria di un dipendente che intende trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale?

La Circolare n. 8/97 del Dipartimento della Funzione Pubblica ha precisato che l'amministrazione può immediatamente respingere la richiesta di articolazione oraria della prestazione lavorativa del dipendente ma non la richiesta di trasformazione e, pertanto, deve invitare le parti a trovare un accordo che concili le opposte esigenze.

Deve tenersi presente che l'eventuale controproposta dell'amministrazione non deve essere avere contenuto tale da vanificare il diritto del dipendente alla trasformazione. Infatti, ai sensi della vigente disciplina il ricorso al part-time, qualora ne sussistano i presupposti, rappresenta un vero e proprio diritto potestativo del dipendente. Detto orientamento è stato, inoltre, confermato dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 164/99.

15. Cosa può fare l'amministrazione nel caso in cui la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale di un proprio dipendente comporti un pregiudizio alla propria funzionalità?

In primo luogo, ai sensi di quanto stabilito dall'art.1, comma 58, della legge 662/96, nel caso in cui la trasformazione comporti, in relazione alle mansioni e alle posizioni organizzativa ricoperta dal dipendente, un grave pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione, la stessa può, con provvedimento motivato, differire la trasformazione del rapporto per un periodo non superiore ai 6 mesi. Tale possibilità è stata recepita dai vari CCNL di comparto.

Al contrario nel caso in cui i problemi non siano risolvibili con il differimento l'amministrazione può disporre l'assegnazione del dipendente ad altro ufficio, sia pure per lo svolgimento di mansioni corrispondenti alla relativa qualifica di appartenenza e solamente per un periodo pari a quello per cui il medesimo decide di mantenere il proprio rapporto di lavoro a tempo parziale.

16. Il differimento presuppone già l'accettazione della domanda di part-time da parte dell'amministrazione?

Il differimento può essere disposto una sola volta dall'amministrazione e, in effetti, si sostanzia già in un'accettazione della richiesta ma con decorrenza posticipata. Questa, infatti, è necessaria per consentire la riorganizzazione del servizio in cui svolge la propria attività il dipendente che fruirà del tempo parziale.

17. Nel CCNL del comparto Regioni - Autonomie locali si prevede che il dipendente abbia diritto alla trasformazione automatica del rapporto da tempo pieno a tempo parziale nel caso in cui l'ente non abbia provveduto ad individuare i posti di lavoro da destinare al tempo parziale (art. 4, comma 4). Nel successivo articolo (art. 5, comma 3) si prevede, inoltre, che in questi casi l'articolazione dell'orario a tempo parziale debba comunque essere concordata con il dipendente. Cosa accade nel caso in cui le parti non raggiungono l'accordo?

Per rispondere alla domanda occorre preliminarmente appurare se il contratto collettivo preveda che la trasformazione del rapporto avvenga effettivamente in via automatica (per cui le parti possano successivamente raggiungere l'accordo solo in rapporto all'articolazione ed alla distribuzione dell'orario determinato dallo stesso lavoratore nel momento della presentazione della domanda) ovvero se preveda solo il sorgere del diritto del lavoratore alla trasformazione e, quindi, l'obbligo in capo alla amministrazione di raggiungere un accordo con il dipendente (accordo che, in questo secondo caso, dovrebbe riguardare anche la determinazione dell'ammontare dell'orario).

Probabilmente si deve propendere per la seconda lettura, considerando che nello stesso articolo 4, il comma 13 – esplicitamente richiamato nel comma 4 – prevede che "la trasformazione da tempo pieno a tempo parziale, avviene con contratto di lavoro stipulato in forma scritta e con l'indicazione della durata della prestazione lavorativa nonché della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno e del relativo trattamento economico. In conclusione, la trasformazione del rapporto non avviene automaticamente dal momento che sono del tutto mancanti gli elementi caratterizzanti del nuovo rapporto".

In tal caso, tuttavia, sorge un diritto alla trasformazione del rapporto e, quindi, un obbligo a contrarre in capo all'amministrazione. Se, invece, le parti non raggiungono l'accordo, si deve ritenere che possano sorgere responsabilità in capo alla amministrazione per inadempimento dell'obbligo di raggiungere l'accordo, ma solamente nel caso in cui la stessa non dimostri di avere apprezzabili ragioni di carattere organizzativo da far valere. Infatti, se il contratto collettivo ha previsto che la trasformazione debba essere governata dall'accordo a livello individuale, sottolineando in aggiunta che il "tipo di articolazione della prestazione e la sua distribuzione" devono essere oggetto di accordo (art. 5, co. 4), questo vuol dire che i contrapposti interessi – quello del lavoratore a soddisfare le proprie esigenze di vita e quello dell'amministrazione di non subire disfunzioni organizzative e costi eccessivi – debbono necessariamente trovare un contemperamento.

Probabilmente in caso di contenzioso, il giudice tenderà a valorizzare il fatto che il contratto abbia voluto appositamente reiterare l'idea della propria necessità per governare l'articolazione e la distribuzione della prestazione, e quindi potrà dare maggiore rilevanza alle ragioni che l'amministrazione adduca con riferimento a questi due ultimi profili e considerare meno le ragioni attinenti all'ammontare dell'orario.

18. Il calcolo del contingente di personale che può accedere al tempo parziale deve fare riferimento al personale dell'amministrazione nel suo complesso o alla singola sede?

Considerato che la prestazione di lavoro a tempo parziale deve essere funzionale all'orario di servizio degli uffici e che questi comunque devono garantire le prestazioni rispondenti alle esigenze dell'utenza, si deve ritenere che, ai fini della determinazione del contingente, debba essere assunta come base di calcolo la dotazione organica di ogni singola sede e non quella dell'amministrazione nel suo complesso.

In un'ottica di promozione del part-time è tuttavia possibile un'interpretazione più estensiva che permetta di accogliere domande di trasformazione da tempo pieno operando un calcolo effettivo su base più allargata (regionale o nazionale), tale da non tralasciare opportune compensazioni.

In questo caso il passaggio al tempo parziale non è un automatismo, ma diviene il frutto di una valutazione che contemperi le esigenze dell'amministrazione nelle diverse sedi e quelle del personale.

È opportuno comunque tenere presente che, laddove i dipendenti interessati chiedessero di rientrare al tempo pieno prima della scadenza del biennio, così come previsto da alcuni CCNL di comparto, la presenza del posto in organico deve necessariamente riferirsi alla dotazione organica della singola sede di appartenenza.

19. In caso di superamento dei contingenti massimi di personale che può accedere al part-time esistono dei casi di precedenza?

Alcuni CCNL prevedono espressamente le ipotesi di precedenza, già a suo tempo parzialmente indicate dall'art.1, comma 64, della legge 662/96. In particolare, occorrerà valutare le fattispecie legate a situazioni familiari particolari quali dipendenti portatori di handicap o in particolari condizioni psicofisiche, familiari che assistono persone portatrici di handicap non inferiore al 70% o persone in particolari condizioni psicofisiche o affette da gravi patologie o anziani non autosufficienti, genitori con figli minori, in relazione al loro numero. Si deve comunque valutare che dette ipotesi si riferiscono ai casi in cui il part-time non è richiesto per lo svolgimento di una seconda attività e quindi non si presenta il vincolo imposto dal superamento del 50% della prestazione lavorativa a tempo pieno.

20. I dipendenti che hanno ottenuto la trasformazione del proprio rapporto di lavoro da tempo pieno ha tempo parziale, dopo quanto tempo hanno diritto di tornare a tempo pieno?

L'articolo 6, comma 4, della legge n. 140/97 dispone che i dipendenti che trasformano il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale hanno diritto di ottenere il ritorno al tempo pieno, anche in soprannumero, riassorbibile con le successive vacanze, alla scadenza di un biennio dalla trasformazione. Tale previsione è stata recepita dai vari CCNL di comparto che hanno altresì previsto il diritto di rientrare a tempo pieno anche prima della scadenza del biennio, a condizione però che vi sia disponibilità del posto in organico ovvero della frazione corrispondente al completamento del tempo pieno, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 61/2000.

Il testo del citato articolo recita, infatti, "In tutte le ipotesi in cui, per disposizione di legge o di contratto collettivo, si renda necessario l'accertamento della consistenza dell'organico, i lavoratori a tempo parziale sono computati nel numero complessivo dei dipendenti in proporzione all'orario svolto, rapportando al tempo pieno così come definito all'articolo 1; ai fini di cui sopra l'arrotondamento opera per le frazioni di orario eccedenti la somma degli orari individuati a tempo parziale corrispondente a quantità intere di orario a tempo pieno".

21. In quali casi l'ulteriore attività di tipo libero professionale del dipendente in part-time non si pone in conflitto d'interessi con quella ordinaria?

Quando l'attività di tipo libero professionale viene svolta esclusivamente nei confronti di privati.

Si deve, inoltre, considerare che il conflitto d'interessi può configurarsi anche successivamente al rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza e, pertanto, il dipendente interessato dovrà attenersi a quanto indicato nella richiesta originale e/o nelle eventuali successive indicanti la modifica dell'attività.

22. Lo svolgimento di una seconda attività lavorativa, sia autonoma che subordinata, senza aver chiesto ed ottenuto il part-time costituisce giusta causa di recesso del rapporto di lavoro?

Ai sensi del dell'articolo 1, comma 61, della legge n.662/96, la violazione del divieto di svolgere qualsiasi altra attività di lavoro subordinato od autonomo in assenza di apposita autorizzazione, costituisce giusta causa di recesso per i rapporti di lavoro disciplinati dai CCNL e causa di decadenza dall'impiego per il restante personale. Unica eccezione in tal senso è rappresentata dal caso in cui le prestazioni di lavoro autonomo o subordinato svolte al di fuori del rapporto di impiego con l'amministrazione di appartenenza siano rese a titolo gratuito, in quanto svolte presso associazioni di volontariato o cooperative a carattere socio assistenziale senza scopo di lucro.

Peraltro, in relazione alle attività svolte da parte dei dipendenti a tempo pieno in assenza di preventiva autorizzazione ma comunque potenzialmente autorizzabili, rileva la natura sostanzialmente disciplinare della procedura per l'irrogazione della eventuale sanzione, nonché della sanzione medesima. L'amministrazione dovrà quindi comportarsi quale datore di lavoro, applicando le norme contrattuali e le sanzioni disciplinari, che andranno tuttavia graduate e proporzionate secondo la gravità del comportamento posto in essere dal dipendente.

In altri termini, l'avvenuta contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego esclude in radice che le sanzioni previste dalla legge abbiano una disciplina diversa e non coerente con quella prevista dai contratti collettivi, cui in effetti è rinviata la materia sanzionatoria. Il principio di gradualità, espressamente previsto dai CCNL, non può quindi che essere applicato nel caso di violazione del divieto di cui all'articolo 1, comma 60, della legge n.662/96. In questa prospettiva, spetta al datore di lavoro valutare in quali situazioni di indubbia minore gravità, sia giustificato il ricorso a sanzioni conservative anziché espulsive.

Si rammenta comunque che l'articolo 6 della legge 140/97, aggiungendo il comma 58bis all'articolo 1 della legge n.662/96, ha disposto in deroga al principio generale che i dipendenti degli enti

locali possano svolgere prestazioni per conto di altri enti previa autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza. Tale possibilità è stata richiamata dalla citata Circolare n. 6/97 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

23. Un dipendente assunto per pubblico concorso con contratto part-time può essere autorizzato a svolgere una seconda attività lavorativa?

La disciplina relativa alla possibilità di svolgere una seconda attività lavorativa, prevista per i rapporti part-time costituiti a seguito della trasformazione di rapporti a tempo pieno, è applicabile anche ai rapporti sorti originariamente a tempo parziale. Tuttavia, la seconda attività non deve porsi in conflitto di interessi con l'attività lavorativa ordinaria e deve svolgersi solo ed esclusivamente per conto di privati, non potendosi configurare l'ipotesi di un doppio impiego pubblico.

A riguardo si deve, tuttavia, considerare che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, co. 58 bis, della legge n. 662/96, il personale dipendente dagli Enti locali può svolgere prestazioni per conto di altri enti, previa autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza.

Ciò vuol dire che uno stesso dipendente potrebbe avere un rapporto contrattuale di lavoro a tempo parziale e indeterminato con ciascuna delle amministrazioni presso cui è impiegato. Si potrebbe, inoltre, ipotizzare che, in tal caso, gli enti interessati potrebbero accordarsi circa una modulazione dell'orario lavorativo che risulti confacente alle specifiche attività svolte dal dipendente. Un esempio potrebbe essere quello di un lavoratore che svolga la propria attività per quattro ore presso un Comune e per altrettante ore presso la struttura deputata allo svolgimento o alla gestione associata di una specifica funzione o servizio.

24. Cosa si intende per conflitto di interessi?

Si ha il conflitto di interessi quando si realizza concretamente l'inconciliabilità fra l'attività svolta ordinariamente presso l'amministrazione di appartenenza e la seconda attività lavorativa, come avviene quando si determinano, ad esempio, situazioni di concorrenza.

È bene precisare, però, che le amministrazioni pubbliche, centrali, ed ora anche gli enti locali, dovrebbero predeterminare le attività che si pongono in conflitto di interessi con l'attività istituzionale.

25. Il conflitto di interessi può essere rilevato anche successivamente all'avvenuta trasformazione finalizzata allo svolgimento di un'ulteriore attività lavorativa?

Il conflitto di interessi può essere rilevato dall'amministrazione in qualsiasi momento. Il dipendente è quindi tenuto ad attenersi a quanto indicato nella richiesta di trasformazione e dovrà, inoltre, comunicare l'eventuale variazione della stessa attività entro 15 giorni dal suo inizio.

26. In quale caso la normativa generale in materia di part-time di cui alla legge n. 662/96 può essere applicata seconda specifiche modalità di temperamento?

L'art. 39, co. 27, della legge n. 449/97 ha stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1, co. 58 e 59, della citata legge trovano applicazione al personale dipendente delle Regioni e degli Enti locali nella misura in cui dette amministrazioni non abbiano diversamente disposto con proprio atto normativo.

In tal senso, potrebbe diventare fondamentale il contenuto del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel quale, oltre ad essere indicate le dotazioni organiche e le modalità di assunzione degli impieghi, potrebbero essere inserite da ciascun ente disposizioni derogatorie in materia di incompatibilità nonché di differimento o rifiuto della richiesta di trasformazione del rapporto da part-time a tempo pieno e viceversa.

In particolare, con riguardo ad enti di piccole dimensioni potrebbe essere opportuno prevedere regole più stringenti sia circa l'ampiezza del periodo di differimento, sia in merito alle ipotesi legittimanti il diniego di trasformazione. In detti casi, infatti, la possibilità che l'introduzione di rapporti part-time incida negativamente sullo svolgimento dell'attività amministrativa è certamente maggiore che in amministrazioni di dimensioni più ampie. L'ipotesi trova una conferma indiretta in quanto disposto dall'art. 1, co. 65, della l. n. 662/96 che ha escluso l'applicazione dei commi dal 56 al 65 per quegli enti versanti in situazione strutturalmente deficitaria e la cui pianta organica preveda un numero di dipendenti inferiore alle cinque unità. Le tipologie di soggetti cui si applica detta disposizione sono state poi ampliate dalla l. n. 449/97 che vi include anche le comunità montane, oltre a fare espresso riferimento ai piccoli comuni.

27. Quali sono le modalità di erogazione dello stipendio nel caso di part-time con articolazione verticale?

Premesso che lo stipendio è correlato alla quantità della prestazione resa, si ritiene che la rateizzazione debba avvenire su base mensile, mantenendo quindi la corresponsione dello stipendio anche nei mesi non lavorativi. In ogni caso, si deve considerare che la tempistica di erogazione della retribuzione potrebbe anche essere oggetto di accordo tra l'amministrazione e l'interessato, purché non vengano alterati i criteri sulla base dei quali viene effettuata la contribuzione INPDAP.

28. Superato il biennio dalla trasformazione il contratto di part-time deve essere rinnovato?

L'articolo 6 della legge n. 140/97 stabilisce il diritto del dipendente di ottenere il ritorno al tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione. Ciò presuppone che la trasformazione debba intendersi a tempo indeterminato, salvo l'esercizio del suddetto diritto da parte dell'interessato.

I CCNL hanno tuttavia previsto la possibilità di chiedere il rientro al tempo pieno anche prima della scadenza del biennio, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico. In questo caso, il rapporto di lavoro a tempo parziale continua fino a che non intervenga una diversa volontà delle parti che modifichi il contenuto del contratto individuale.

29. È possibile, nell'ambito di un rapporto part-time di tipo verticale, prevedere una durata giornalieradella prestazione pari a nove ore?

Si ritiene che ciò sia possibile in quanto, ai sensi della normativa comunitaria, recepita anche dai CCNL di comparto, l'orario massimo di lavoro giornaliero è di nove ore, ma è obbligatorio che dopo un massimo di sei ore continuative di lavoro sia prevista una pausa non inferiore a trenta minuti.

30. È possibile modificare l'articolazione della prestazione oraria o la percentuale di part-time successivamente alla stipula del contratto individuale?

Sì, si ritiene che ciò sia possibile. L'amministrazione, comunque, così come può differire con provvedimento motivato la decorrenza della trasformazione, può differire anche l'inizio della nuova articolazione oraria laddove la stessa crei problemi organizzativi. Se il dipendente, peraltro, svolge una seconda attività lavorativa, sia essa autonoma o subordinata, ai sensi dell'articolo 1, comma 56, della citata legge n. 662/96, la prestazione lavorativa non potrà essere superiore al 50%di quella a tempo pieno.

In merito, si deve inoltre considerare la novità introdotta dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n.61/2000 relativa alla possibilità di inserire nel contratto individuale le cosiddette "clausole elastiche", se previste dalla contrattazione collettiva.

31. Cosa sono le "clausole elastiche" introdotte dal decreto legislativo n.100/01 modificativo del decreto legislativo n. 61/00?

Premesso che nel contratto individuale deve essere contenuta la puntuale indicazione della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno, i contratti collettivi potranno prevedere condizioni e modalità in base alle quali il datore di lavoro può variare la sola collocazione temporale della prestazione inizialmente concordata con il dipendente.

In particolare, è l'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 61/00 che regolamenta in modo puntuale l'esercizio del potere in questione da parte del datore di lavoro. Sino ad ora, comunque, tale possibilità non è stata inserita in nessuno dei CCNL di comparto.

32. Trova applicazione al rapporto di lavoro pubblico il primo comma dell'articolo 5 del decreto legislativo n.61/2000 nella parte in cui lo stesso prevede l'assistenza del rappresentante sindacale o la convalida della Direzione Provinciale del lavoro nel momento della redazione del contratto individuale derivante dalla trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale?

Si ritiene che la previsione non trovi applicazione nel settore pubblico, soprattutto in considerazione del fatto che i CCNL dei vari comparti forniscono una disciplina sufficientemente esaustiva della procedura di trasformazione, nell'osservanza delle disposizioni di legge vigenti in materia.

Detta disciplina, infatti, consente un'ampia tutela dei diritti del personale interessato, ma prevede anche alcuni aspetti di automaticità che non si conciliano con quanto previsto dalla fonte legislativa nazionale.

In particolare, ci si riferisce alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, che può avvenire solo a domanda dell'interessato, diversamente a quanto avviene nel rapporto di lavoro privato. In tal caso, quindi, la caratteristica della volontarietà tipica del lavoro pubblico non necessita del rafforzamento dell'autonomia negoziale del soggetto dipendente. In un certo senso, infatti, la norma sull'assistenza o sulla convalida presuppone una debolezza da tutelare che appare in contraddizione logica con il meccanismo previsto per la trasformazione.

Inoltre, la peculiarità tipica del lavoro pubblico trova conferma anche nella possibilità di richiedere da parte del dipendente il rientro a tempo pieno allo scadere di un biennio dalla trasformazione, pur se in soprannumero, o anche prima dello stesso termine, purché vi sia la disponibilità del posto in organico.

Infine, la norma del decreto legislativo 61/2000 non prevede specifiche sanzioni e, anche ipotizzandosi un'invalidità della trasformazione, nel lavoro pubblico la stessa non sarebbe configurabile in considerazione dell'automaticità sopra richiamata.

33. Ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione, come devono essere considerati i periodi ad orario ridotto, alla luce di quanto disposto dall'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 61/2000?

Nei vari CCNL di comparto viene richiamato quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, della legge n. 554/1988 che, relativamente all'acquisizione del diritto alla pensione a carico dell'amministrazione interessata e del diritto all'indennità di fine rapporto, stabilisce che gli anni di servizio ad orario ridotto siano da considerarsi utili per intero.

Rimanendo, quindi, in vigore quanto previsto dalla suddetta legge n.554/88, l'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 61/2000 e successive modificazioni ed integrazioni, stabilisce che nel caso di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale e viceversa, ai fini della determinazione dell'ammontare del trattamento di pensione, deve computarsi per intero l'anzianità relativa ai periodi di lavoro a tempo pieno e, in proporzione all'orario effettivamente svolto, l'anzianità inerente ai periodo di lavoro a tempo parziale.

34. Può essere richiesto il part-time durante il periodo di prova?

Il periodo di prova, pur non potendosi considerare un impedimento giuridico alla concessione del part-time, è una condizione contrattualmente stabilita che non può essere alterata. È opportuno pertanto considerare la richiesta di trasformazione in tempo parziale allo scadere del suddetto periodo.

L'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 61/2000, in applicazione del principio di non discriminazione, stabilisce inoltre che la contrattazione collettiva nazionale può provvedere a modulare il periodo di prova qualora l'assunzione avvenga con contratto di lavoro a tempo parziale verticale.

In proposito, alcuni CCNL hanno in effetti stabilito che in presenza di part-time verticale non si riducano i termini previsti per il periodo di prova, mentre per il preavviso questi ultimi vanno calcolati con riferimento ai periodi effettivamente lavorati.

35. La prestazione oraria effettuata su cinque giorni settimanali, con esclusione dei due rientri pomeridiani, allorché l'amministrazione adotti un orario articolato su cinque giorni settimanali, deve considerarsi di tipo verticale o orizzontale?

Affinché possa ricorrere la tipologia verticale appare indispensabile la scelta di un'articolazione della prestazione distribuita soltanto su taluni giorni della settimana, mentre nell'arco del periodo di riferimento, gli altri giorni devono essere necessariamente caratterizzati da un'assenza di prestazione lavorativa.

Nell'ipotesi in argomento, quindi, realizzandosi una riduzione della prestazione, seppur in forma ridotta in alcuni giorni, e ferma restando comunque una prestazione in tutti i giorni lavorativi, deve ritenersi che si tratti di tipologia orizzontale.

36. Nel caso di part-time verticale come devono essere calcolati i giorni di ferie spettanti?

Il principio generale, previsto dai vari CCNL di comparto e ribadito dal decreto legislativo n. 61/2000 (articolo 4, comma 2, lett. b), è che in tale tipologia di articolazione della prestazione ridotta il monte ferie spettante debba essere proporzionato alle giornate di lavoro prestate nell'anno.

Ad esempio, se il lavoratore a tempo parziale verticale lavora 4 giorni su 5, avrà diritto a 22 giorni di ferie (pari a 28 x 4/5).

37. Le giornate di festività soppresse devono essere proporzionate in caso di part-time verticale?

Le festività soppresse, al pari delle ferie, subiscono il proporzionamento in relazione alle giornate lavorate nell'anno, come confermato da alcuni dei CCNL di comparto.

38. Quando può interrompersi il termine di 60 giorni finalizzato all'automatica trasformazione del rapporto di lavoro?

Nel caso in cui la richiesta di trasformazione in part-time, finalizzata allo svolgimento di una seconda attività lavorativa, autonoma o subordinata:

- sia carente di elementi necessari all'amministrazione per accertare l'assenza di conflitto di interessi con l'ordinaria attività lavorativa svolta dal dipendente;
- non indichi in modo chiaro e puntuale quale sia la percentuale di riduzione richiesta o l'articolazione oraria che l'interessato intenda adottare.

L'interruzione del termine andrà comunque formalizzata con apposito atto scritto.

39. In caso di cumulo tra pensione e part-time, ai sensi del Decreto Ministeriale 331/97 (recante norme per la definizione dei criteri e delle modalità concernenti il cumulo tra pensione e part-time), si applica il regime delle incompatibilità previsto per il personale a tempo pieno?

Si. Infatti la possibilità di cumulare il trattamento pensionistico, con il rapporto di lavoro part-time, nelle misure previste dal decreto in argomento, deve intendersi circoscritta nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza del dipendente.

In sostanza, quindi, è esclusa la possibilità di svolgere altrove qualsiasi ulteriore attività lavorativa sia autonoma che subordinata, trattandosi di una situazione in cui il dipendente si trova, nella sostanza in condizione non dissimile dai dipendenti in regime di tempo pieno e venendosi di fatto a cumulare il trattamento di pensione con la retribuzione.

40. Come devono essere concessi i permessi previsti dalla legge n.104/92 ai dipendenti in regime di tempo parziale?

Part-time Verticale	Permesso giornaliero (2 ore) per intero	Permesso mensile (3gg.) ridotto in proporzione alle giornate effettivamente lavorate
Part-time Orizzontale	Permesso giornaliero (2 ore) ridotto in proporzione alle ore lavorate	Permesso mensile (3gg.) per intero

Nel caso in cui, peraltro, la fruizione dei 3 giorni di permesso mensile sia effettuata in ore, come previsto dai CCNL, le stesse ore subiranno una riduzione corrispondente alla percentuale di orario a part-time adottato.

41. In caso di part-time verticale, i periodi non lavorati possono essere considerati utili agli effetti della progressione giuridica?

Si ritiene di sì, tenuto conto che anche ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione gli anni prestati a tempo parziale vengono valutati per intero, mentre gli stessi vengono proporzionalmente ridotti ai fini della determinazione dell'importo della pensione e dell'indennità di fine rapporto.

42. I dipendenti in part-time possono accedere ai corsi di formazione organizzati dall'amministrazione di appartenenza?

L'art. 4, comma 2, lett. a, del decreto legislativo n. 61/2000, ammettendo il principio di "non discriminazione" dei dipendenti in part-time, ha esplicitamente stabilito che gli stessi devono accedere alle iniziative di formazione professionale organizzate dal datore di lavoro.

In particolare, qualora il part-time sia di tipo verticale ed il corso di formazione si svolga nei giorni non lavorativi per il dipendente, che comunque accetta di parteciparvi, le ore utilizzate per la frequenza possono essere recuperate nei giorni lavorativi.

Analogamente, anche i dipendenti con tipologia orizzontale potranno recuperare le ore utilizzate per la partecipazione ai corsi, eccedenti l'orario giornaliero.

43. Come devono essere calcolati i giorni di ferie maturati e non fruiti da un dipendente in costanza di rapporto a tempo pieno poi trasformato in part-time verticale?

Le giornate di ferie maturate durante il periodo di rapporto di lavoro a tempo pieno saranno fruibili per intero nei giorni lavorativi del dipendente interessato e a questi dovranno aggiungersi gli ulteriori giorni di ferie maturati in costanza di part-time, adeguatamente proporzionati.

44. A seguito della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, il dipendente ha diritto al riparto del fondo di produttività collettiva?

L'articolo 39, comma 25, della legge n.449/98, recepita nei vari CCNL di comparto, stabilisce espressamente che "al fine di incentivare la trasformazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici da tempo pieno a tempo parziale e garantendo in ogni caso che ciò non si ripercuota negativamente sulla funzionalità degli enti pubblici con un basso numero di dipendenti, come piccoli comuni e le comunità montane, la contrattazione collettiva può prevedere che i trattamenti accessori collegati al raggiungimento di obiettivi o alla realizzazione di progetti, nonché ad altri istituti contrattuali non collegati alla durata della prestazione lavorativa, siano applicati in favore del personale a tempo parziale anche in misura non frazionata o non direttamente proporzionale al regime orario adottato".

45. Può svolgersi lavoro supplementare in part-time?

Sì. Una delle novità introdotte dal decreto legislstivo n.100/01, modificativo del decreto legislativo n.61/00, riguarda, infatti, la possibilità per l'amministrazione di richiedere lo svolgimento di prestazioni supplementari rispetto a quelle concordate con il lavoratore (articolo 3). Tale possibilità è subordinata al consenso del dipendente

interessato, che dovrebbe essere formalizzato in un atto scritto e, inoltre, l'eventuale rifiuto a prestare lavoro supplementare non costituisce infrazione disciplinare, né integra gli estremi del giustificato motivo di licenziamento.

La regolamentazione dello svolgimento del lavoro supplementare è demandata alla contrattazione collettiva e, in attesa degli interventi negoziali, si ammette il ricorso a detta tipologia oraria di prestazione nella misura massima del 10% dell'orario di lavoro a tempo parziale, calcolata in riferimento a periodi non superiori ad un mese e da utilizzare nell'arco di più di una settimana.

46. Come devono essere retribuite le ore di lavoro supplementare?

In attesa che la contrattazione intervenga sulla materia, e provveda eventualmente ad applicare una percentuale di maggiorazione sull'importo della retribuzione oraria globale di fatto, le ore di lavoro supplementare sono retribuite come lavoro ordinario.

Si consideri, inoltre, che i contratti collettivi possono prevedere, ai sensi del decreto legislativo n. 61/2000, e successive modificazioni ed integrazioni, una percentuale di maggiorazione sull'importo della retribuzione oraria globale di fatto, dovuta in relazione al lavoro supplementare. Gli stessi CCNL possono anche stabilire che l'incidenza della retribuzione delle ore supplementari sugli istituti retributivi indiretti e differiti sia determinata convenzionalmente mediante l'applicazione di una maggiorazione forfetaria sulla retribuzione dovuta per la singola ora di lavoro supplementare, senza cioè applicare il criterio del riproporzionamento.

47. È consentito il lavoro straordinario nel rapporto di lavoro a tempo parziale?

Ai sensi della previgente disciplina contrattuale, il personale con rapporto di lavoro a tempo parziale era escluso dalla prestazione di lavoro straordinario, qualunque fosse l'articolazione della prestazione lavorativa.

Attualmente, invece, il decreto legislativo n. 100/01, modificando il decreto legislativo n. 100/01, ha ammesso la possibilità di svolgere lavoro straordinario nella sola ipotesi di rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale, in relazione alle giornate di attività lavorativa, e a tali prestazioni si applica la disciplina legale e contrattuale vigente, tenendo conto di eventuali modifiche ed integra-

zioni in materia di lavoro straordinario nei rapporti a tempo pieno e fermo restando il riproporzionamento in relazione alla durata della prestazione a tempo parziale.

48. Come deve essere corrisposta la tredicesima mensilità ai dipendenti in part-time?

La tredicesima mensilità deve essere corrisposta ai dipendenti a tempo parziale in misura proporzionata alla percentuale di prestazione lavorativa effettuata rispetto a quella a tempo pieno, effettuando il relativo calcolo a decorrere dalla data di effettiva trasformazione del rapporto di lavoro.

49. È possibile per il personale in part-time fruire dei permessi straordinari retribuiti previsti dall'articolo 3 del D.P.R. n.395/88 (150 ore - diritto allo studio)?

Sì. I permessi possono essere concessi sia a dipendenti in part-time orizzontale, sia a dipendenti in part-time verticale e devono essere calcolati in misura proporzionata alle ore di lavoro effettuate.

50. Il comma 58 bis, dell'articolo 1, della legge n.662/96, stabilisce che le amministrazioni provvedano con decreto del Ministro competente, di concerto col Ministro della Funzione Pubblica, ad indicare le attività che in ragione dell'interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno. Quali sono le amministrazioni che hanno provveduto?

Premesso che la norma si riferisce alle sole amministrazioni centrali, a tutt'oggi risultano emanati decreti da parte:

- della Corte dei Conti
- del Ministero delle Finanze
- del Ministero della Giustizia
- del Ministero della Sanità - I.S.S.
- del Ministero dei Trasporti e della Navigazione - Motorizzazione Civile.

Si consideri, tuttavia, che l'articolo 4, comma 8, del CCNL per il personale non dirigente del comparto Regioni-Autonomie locali, successivo a quello dell1.4.1999, prevede che i singoli enti, ferma restando la valutazione in concreto degli specifici casi, siano tenuti ad individuare le attività che, in ragione della interferenza con i compiti istituzionali non sono comunque consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale la cui prestazione lavorativa sia inferiore al 50% di quella a tempo pieno.

In questo caso, la fonte collettiva richiama espressamente la fonte legislativa che sancisce l'obbligo della suddetta individuazione per le amministrazioni centrali ovvero il citato comma 58bis, dell'articolo 1, della legge n.662/1996, ma l'effettiva definizione delle attività non consentite dovrà comunque realizzarsi attraverso gli specifici strumenti regolamentari a disposizione dagli enti.

51. Quali sono le percentuali orarie, minime e massime, consentite nell'ambito della disciplina del part-time?

Nel caso in cui l'interessato intenda svolgere una seconda attività, autonoma o subordinata, la percentuale minima che può essere richiesta, non può essere inferiore al 30% dell'orario di lavoro a tempo pieno e non può essere superiore al 50%.

Nelle altre ipotesi, fermo restando il suddetto limite minimo, non è più prevista una percentuale massima. Si rammenta, inoltre, che, nel caso in cui il part-time sia superiore al 50%, si applica il regime delle incompatibilità previsto dall'articolo 58 del decreto legislativo n. 29/93 previsto per i dipendenti a tempo pieno.

52. È possibile stipulare contratti di lavoro a tempo parziale e determinato?

L'art. 1, co. 4, del d.lgs n. 61/00 ha sancito espressamente la compatibilità del contratto a termine con il rapporto a tempo parziale, precisando la possibilità di effettuare le assunzioni di cui sopra con impegno lavorativo a tempo ridotto. Tuttavia, l'art. 3, co. 13, del citato decreto ha previsto, per i lavoratori part-time assunti a termine, sia il divieto di effettuare prestazione lavorative supplementari o straordinarie, sia quello di svolgere il rapporto in base a clausole elastiche di variazione della collocazione temporale della prestazione.

A questa previsione, il legislatore ha posto due sole eccezioni, facenti entrambe capo alle deliberazioni dell'autonomia collettiva. La prima riguarda la possibilità che i contratti collettivi estendano la disciplina in materia di clausole elastiche anche ai lavoratori a termine assunti in sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto. La seconda, invece, riguarda la facoltà dei contratti collettivi di prevedere che l'amministrazione possa richiedere "*lo svolgimento di prestazioni lavorative supplementari o straordinarie anche in relazione ad altre ipotesi di assunzione con contratto a termine consentite dalla legislazione vigente*".

Per quanto riguarda, invece, l'utilizzo di contratti di formazione e lavoro con svolgimento della prestazione ad orario lavorativo ridotto, non sembrano sussistere particolari contrasti giuridici e dottrinali, se non in relazione all'incidenza quantitativa della riduzione di orario sul corretto espletamento del progetto di formazione. La problematica non si presenterebbe, però, nel caso in cui il progetto formativo, predetermini correttamente l'orario ridotto oppure qualora la clausola contrattuale di riduzione dell'orario sia già contemplata da eventuali "progetti formativi tipo", quali quelli che dovrebbero essere concordati tra i sindacati maggiormente rappresentativi e poi recepiti dal Ministero del lavoro.

8. Lavoro interinale

8.1 Premessa

In una fase in cui le nuove assunzioni sono assoggettate a limitazioni dettate dalla legge finanziaria, cresce l'interesse verso forme di reperimento di personale sia pure per periodi temporanei. Contratti a termine, contratti di formazione e lavoro, lavoro interinale consentono di dare risposta ai nuovi fabbisogni, pur con opportunità e modalità diverse, che rendono i tre istituti non del tutto fungibili e da utilizzare tenendo conto di un'analisi delle specifiche esigenze. Ad esempio, i contratti di formazione andrebbero utilizzati secondo una programmazione che tenga conto anche della possibilità di stabilizzazione consentita dall'ordinamento al termine del periodo formativo, i contratti a termine presuppongono una ragione tecnico organizzativa o sostitutiva di natura temporanea mentre il lavoro temporaneo, legato anch'esso a causali di natura non permanente, si differenzia dai primi due istituti poiché non richiede l'espletamento di procedure selettive e la formazione iniziale del neoassunto.

Le opportunità del lavoro interinale risiedono appunto nella possibilità di acquisire rapidamente risorse già formate per fronteggiare situazioni contingenti. A fronte dei vantaggi bisognerà anche avere un quadro attendibile dei costi, tenendo conto che la maggiorazione che l'impresa di lavoro interinale richiede rispetto alla retribuzione da erogare al dipendente messo a disposizione dell'ente, va calcolata per tutto il periodo di utilizzazione; ciò rende più elevata la curva di convenienza se il periodo di utilizzazione del lavoratore sarà breve o comunque limitato, mentre per periodi più lunghi tale curva tende a decrescere e potrebbe addirittura provocare diseconomie.

Naturalmente per ottimizzare il ricorso al lavoro temporaneo occorrerà fare attenzione anche al capitolato di gara per la scelta dell'impresa che dovrà rendere disponibile le risorse umane richieste. Il progetto ha raccolto alcuni contratti stipulati e ha ravvisato l'utilità di predisporre uno schema per agevolare gli operatori fornendo suggerimenti diretti a garantire l'ente sul piano contrattuale, tenendo presente che il contratto di fornitura di manodopera ha, appunto, la peculia-

rità di riguardare risorse umane il cui livello di professionalità non è propriamente indifferente per l'utilizzatore.

L'amministrazione committente, in sede di predisposizione del capitolato di gara, è chiamata, pur nei limiti imposti dalla legge e dalla contrattazione, a scelte che possono avere importanti ricadute.

Si pensi, in primis, alla scelta del criterio di aggiudicazione che, in uno dei casi prospettati all'art. 8 dello schema seguente, potrebbe portare a privilegiare il solo contenuto economico dell'offerta e, nell'altro, anche l'esperienza maturata dall'aggiudicataria nonché i tempi e le effettive modalità di rendere il servizio in parola.

Pensiamo, inoltre, alla durata del contratto che in taluni casi è stata limitata ad un anno ma che potrebbe senz'altro eccedere tale durata.

Così pure, ferma restando l'indicazione del prezzo a base d'asta, appare preferibile indicare espressamente che il corrispettivo andrà parametrato alle ore di lavoro effettivamente svolte, assimilando il rapporto con l'impresa fornitrice ad un contratto di somministrazione.

Infatti, soprattutto nelle prime sperimentazioni, le amministrazioni committenti, partendo dalla preventiva indicazione numerica del proprio fabbisogno di lavoratori temporanei, hanno stabilito un prezzo a corpo e onnicomprensivo, rivelatosi a posteriori sproporzionato rispetto alle effettive missioni richieste.

Un'ulteriore clausola di estrema importanza per le PP.AA. è quella di cui al punto 3 dell'art.4 dello schema di capitolato (vedi § 8.3). È noto, infatti, che in base ai principi generali di imparzialità e trasparenza di cui all'art. 36 D. Lgs. 165/2001, le amministrazioni non potrebbero ricorrere ad una scelta nominativa del prestatore di lavoro temporaneo. La clausola in parola mira dunque in un certo senso ad aggirare il vincolo di legge, inducendo l'impresa fornitrice a far ricadere la propria scelta su un lavoratore che sia gradito all'amministrazione utilizzatrice.

Un altro profilo che merita attenzione è poi quello relativo alla facoltà di proroga del contratto di prestazioni di lavoro temporaneo, di cui all'art. 4, punto 10.

Sul punto basti infatti osservare che anche siffatte clausole rendono possibile, entro certi limiti, l'utilizzo delle stesse unità da parte delle amministrazioni utilizzatrici. E ciò si rivela particolarmente proficuo allorché l'ente abbia avuto modo di apprezzare le qualità professionali del lavoratore assegnato in missione.

L'ultimo profilo degno di menzione è quello che concerne i casi di eventuale interruzione del servizio per cause imputabili al lavoratore o all'impresa fornitrice. In tali fattispecie, è prudente prevedere sia la facoltà di risoluzione del singolo contratto di fornitura sia il diritto di chiedere la tempestiva sostituzione del lavoratore.

Un'attenzione particolare va rivolta infine alle relazioni sindacali.

Innanzitutto qualsiasi decisione che l'amministrazione intenda prendere circa il ricorso al lavoro temporaneo deve essere preceduta da una tempestiva e preventiva informazione ai soggetti sindacali; solo in caso di motivate ragioni d'urgenza l'informazione potrà essere successiva.

Inoltre il CCNL demanda alla contrattazione decentrata la definizione delle modalità e delle condizioni per l'inserimento dei lavoratori interinali in progetti di produttività che danno titolo a percepire un trattamento accessorio. Sussiste qui un'ampia sfera decisionale affidata alla contrattazione, che può decidere come e se far rientrare il personale interinale tra i percettori del fondo di amministrazione. Per la verità la norma contrattuale non fa riferimento al fondo; ma che si tratti di compensi da trarre dal fondo lo si desume dai principi generali, che abilitano la contrattazione decentrata a decidere, appunto, nei limiti del fondo di amministrazione.

Infine, è appena il caso di ricordare che i lavoratori interinali hanno i medesimi diritti dei lavoratori dipendenti, e quindi possono, ad esempio, partecipare alle assemblee sul luogo di lavoro.

8.2 Manuale operativo

8.2.1 Fonti

1. Quali sono le fonti che disciplinano l'utilizzo dei c.d. lavoratori interinali da parte delle PP.AA.?

Innanzitutto, la Legge 24 giugno 1997, n. 196, recante "Norme in materia di occupazione", come modificata dall'art. 64 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000) e dall'art. 117 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001); rilevano, inoltre, gli specifici contratti collettivi di comparto nonché, per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 D. Lgs. 165/2001 e le aziende e gli enti di cui all'art. 70 D. Lgs. cit., il Contratto collettivo nazionale quadro per la disciplina del rapporto di lavoro del personale assunto con contratto di fornitura di lavoro temporaneo siglato il 9 agosto 2000 tra l'ARAN e le relative organizzazioni sindacali.

2. A tutt'oggi, quali contratti collettivi nazionali di comparto hanno ad oggetto il contratto di fornitura di lavoro temporaneo?

Il Contratto collettivo del 14 settembre 2000, che completa quello del 1° aprile 1999, per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, il Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al quadriennio 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999 del personale del comparto Università il contratto collettivo del 14 febbraio 2001 integrativo del CCNL comparto enti pubblici non economici del 16 febbraio 1999, il contratto collettivo del 20 settembre 2001 integrativo del CCNL comparto Sanità del 7 aprile 1999, il contratto collettivo del 16 maggio 2001 integrativo del CCNl comparto ministeri del 16 febbraio 1999, il CCNL del 21 febbraio 2002 comparto ricerca.

3. In assenza della specifica contrattazione di comparto, qual è la disciplina giuridica che trova applicazione?

Quella contenuta nella L. n. 196/1997 e, per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, D. Lgs. 165/2001 e le aziende e gli enti di cui all'art. 70 D. Lgs. 165/2001, quella di cui all'Accordo quadro del 9 agosto 2000. Tali fonti già consentono la conclusione di un contratto di fornitura per la sostituzione di lavoratori assenti, per qualifiche non previste dalla dotazione organica e per soddisfare esigenze di carattere non continuativo o periodico o collegate a situazioni di urgenza non fronteggiabili con il personale in servizio.

Fermo restando la sua immediata e diretta applicabilità, l'Accordo quadro 9 agosto 2000 rinvia, comunque, alla contrattazione collettiva di comparto la possibilità di specificare le causali di utilizzo previste dalla legge o dallo stesso Accordo quadro (cfr. art.2 Accordo quadro), la definizione eventuale di casi di esclusione ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art.1, comma 4, della Legge n.196/1997. nonché la definizione della percentuale massima di lavoratori con contratto di fornitura di lavoro temporaneo rispetto a quelli in servizio con contratto di lavoro a tempo indeterminato presso l'amministrazione.

8.2.2 Definizioni, presupposti applicativi e divieti

4. Cosa si intende per lavoro temporaneo o interinale?

Il lavoro temporaneo od interinale è quella forma di impiego in base alla quale uno o più lavoratori, assunti da una specifica impresa (c.d. impresa fornitrice), svolgono la propria prestazione lavorativa a favore e alle dipendenze di un soggetto giuridico diverso (c.d. impresa utilizzatrice), sulla base di un apposito contratto (c.d. contratto di fornitura) preventivamente stipulato dall'impresa fornitrice e dall'utilizzatrice.

5. Cosa si intende per contratto di fornitura di lavoro temporaneo?

Il contratto di fornitura è un negozio giuridico in forza del quale l'impresa di fornitura di lavoro temporaneo assume l'obbligo di fornire all'ente utilizzatore uno specifico servizio, consistente nella messa a disposizione, per un periodo di tempo determinato, di uno o più lavoratori, che l'utilizzatore impiega come fossero propri dipendenti.

6. Quali pubbliche amministrazioni soddisfano la definizione di "impresa utilizzatrice" di cui all'art. 1, comma 1, L. n. 196/1997?

Sostanzialmente tutte. È opportuno comunque rifarsi alla definizione data dall'art. 1, comma 2, D. Lgs. n. 165/2001 che considera amministrazioni pubbliche "*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale*".

7. Quali soggetti sono abilitati ad esercitare l'attività di fornitura di lavoro temporaneo?

Le sole imprese che siano provviste di una specifica autorizzazione da parte del Ministero del Welfare e che siano iscritte nell'apposito albo.

8. In quali casi è possibile ricorrere al lavoro temporaneo?

Nei casi previsti dall'art.1, comma 2, lett. a) b) e c) della L. n. 196/1997 , e cioè per sostituire lavoratori assenti, per la temporanea utilizzazione di personale in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi e in tutte le ipotesi previste dalla contrattazione collettiva.

9. Cosa intende il Contratto Collettivo Nazionale Quadro 9 agosto 2000 quando consente la conclusione di un contratto di fornitura per soddisfare "esigenze di carattere non continuativo e/o a cadenza periodica, o collegate a situazioni di urgenza non fronteggiabili con il personale in servizio o attraverso le modalità dì reclutamento ordinario previste" dalla legge?

L'espressione dell'Accordo quadro ha una portata generale, nel senso cioè che consente il ricorso al lavoro temporaneo per una grande quantità di ipotesi, purché caratterizzate dalla temporaneità della esigenze che si intende soddisfare. Si tratta di una locuzione che abbraccia sia ipotesi aggiuntive rispetto a quelle previste dalla L. n. 196/1997, sia ipotesi che in essa sono già previste come ad esempio la sostituzione di lavoratori assenti, che può integrare un'esigenza di carattere non continuativo non fronteggiabile con il personale in servizio.

Alcune di queste ipotesi potrebbero essere:

- punte di intensa attività, anche a carattere stagionale;
- realizzazione di specifici progetti finalizzati (es. elaborazione di manuali tecnici);
- attuazione di nuove previsioni normative (es. sistemi di controllo di gestione);
- utilizzazione di determinate tecnologie (es. informatizzazione);
- introduzione di nuove tecniche operative (es. sistemi informativi o di contabilità);
- espletamento di compiti legati ad eventi straordinari per cui si renda necessario il temporaneo utilizzo di professionalità e specializzazioni particolari;
- temporanea copertura di posti vacanti, nel caso in cui sia stata bandita una procedura concorsuale e fino al momento dell'effettiva assunzione dei vincitori;
- assistenza nel campo della sicurezza e della prevenzione sull'ambiente di lavoro;
- sperimentazione di nuove funzioni.

10. Tali ipotesi di ricorso al lavoro temporaneo sono state ulteriormente specificate dalla contrattazione collettiva di comparto?

Sì. Si veda, in particolare, l'art.2 del Contratto collettivo del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 14 settembre 2000, secondo cui i contratti di fornitura, oltre che nei casi previsti dalla L.196/1997, possono essere stipulati nelle seguenti specifiche ipotesi:

a) per consentire la temporanea utilizzazione di professionalità non previste nell'ordinamento dell'amministrazione;
b) in presenza di eventi eccezionali e motivati non considerati in sede di programmazione dei fabbisogni nonché per la temporanea copertura di posti vacanti;
c) per punte di attività o per attività connesse ad esigenze straordinarie, derivanti anche da innovazioni legislative che comportino l'attribuzione di nuove funzioni;
d) per particolari fabbisogni professionali connessi all'attivazione e aggiornamento di sistemi informativi, di controllo di gestione, di elaborazione di manuali di qualità e carte di servizi che non possono essere soddisfatti ricorrendo unicamente al personale in servizio;
e) per soddisfare specifiche esigenze di supporto tecnico e per creare le relative competenze nel campo della prevenzione, sicurezza, ambiente di lavoro e dei servizi alla persona con standards predefiniti.

11. Come va interpretata la possibilità di utilizzare il lavoro temporaneo per "qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali" ex art. 1, comma 2, lett. b), L. N. 196/1997 ?

Nel senso di consentire il ricorso al lavoro temporaneo ogni qualvolta l'amministrazione utilizzatrice intenda avvalersi di lavoratori con professionalità diverse da quelle dei dipendenti già in forza all'amministrazione medesima.

La mancanza nella dotazione organica della professionalità richiesta è un sicuro indicatore.

Tuttavia bisogna anche considerare l'insufficienza, in concreto, di determinate figure professionali, laddove tale carenza non sia altrimenti superabile.

12. Cosa si deve intendere per "qualifiche"?

Il termine "qualifiche" va inteso nel senso di profilo professionale di cui è in possesso il lavoratore.

Il termine, cioè, non si riferisce ai livelli di inquadramento, ma alla tipologia dei compiti lavorativi che compongono l'organizzazione del lavoro.

13. Nelle "qualifiche non previste dai normali assetti produttivi" rientrano gli incrementi di attività?

No. Questa previsione non può prestarsi a giustificare il ricorso al lavoro temporaneo per fronteggiare incrementi di attività. Come detto sub 11, essa fa infatti riferimento a professionalità diverse da quelle esistenti in organico; al contrario, gli incrementi di attività potrebbero richiedere professionalità uguali a quelle già esistenti, ma in numero maggiore.

Tuttavia, come rilevato sub 10, la causale delle "punte di attività" rientra, per espressa disposizione contrattuale, tra quelle che legittimano il ricorso al lavoro temporaneo (cfr. art. 2 CCNL del comparto Regioni - Autonomie Locali).

14. Si può ricorrere alla fornitura di lavoro temporaneo per un'attività che abbia carattere temporaneo, ma che non sia saltuaria, bensì ricorrente?

Sì. Si pensi a punte di attività che, sebbene stagionali (es: enti locali con vocazione turistica), si ripetano con cadenza periodica (es: nel periodo estivo) e che possono essere soddisfatte, in ipotesi, anche attraverso contratti di lavoro a tempo parziale verticale o con contratti a termine.

15. È ammessa la conclusione di un contratto di fornitura di lavoro temporaneo per una posizione di lavoro che si crea in via sperimentale?

Si, a condizione che si dimostri la temporaneità della sperimentazione. L'ipotesi è prevista dal menzionato art.2, comma 2, del CCNL per il comparto Regioni e Autonomie locali, oltre che da numerosi CCNL del settore privato.

16. Cosa si intende per "lavoratori assenti"?

L'art.1, comma 2, L. n. 196/1997 fa riferimento a qualsiasi caso di assenza del lavoratore, facendo salve alcune specifiche ipotesi previste dal successivo comma 4.

In proposito è utile richiamare la Circolare del Ministero del lavoro n. 141/1997, che si riferisce anch'essa a "qualsiasi caso di assenza" (comprendendovi oltre alla malattia, anche le ferie), e richiama i casi di divieto previsti dalla L. N. 196/1997 e, in particolare, i lavoratori che esercitano il diritto di sciopero, i lavoratori sospesi o con orario ridotto ed i lavoratori con diritto al trattamento di integrazione salariale, salvo che la fornitura riguardi lavoratori con professionalità diversa.

In ogni caso, lavoratore assente dovrebbe essere considerato semplicemente chi, per qualsivoglia ragione, non sia presente sul proprio posto di lavoro (ad es., per malattia, gravidanza, ferie, permessi, partecipazione ad un corso di formazione).

17. In caso di sostituzione di lavoratore assente, il lavoratore temporaneo deve essere adibito alle stesse mansioni del lavoratore sostituito?

No. La sostituzione può avvenire anche a cascata, cioè al posto di un lavoratore temporaneamente distolto dalle proprie mansioni perché deve sostituire il lavoratore assente.

18. In caso di sostituzione, è ammesso l'affiancamento iniziale del lavoratore da sostituire al lavoratore temporaneo?

IL CCNL per le imprese fornitrici prevede che in caso di conclusione di un contratto di lavoro temporaneo per sostituzione di lavoratore assente (escluso il caso di ferie), il lavoratore temporaneo possa essere affiancato al lavoratore che si assenterà per un massimo di una settimana all'inizio della missione. Analoga possibilità è prevista al momento del rientro del lavoratore titolare.

19. È possibile stipulare un unico contratto di fornitura per più lavoratori?

Sì. Qualora l'esigenza da soddisfare si ricolleghi alla sostituzione di più lavoratori assenti (es: per ferie), è legittimo, infatti, concludere un unico contratto di fornitura riferito ad altrettante sostituzioni, anche ove queste siano relative a periodi temporali diversi.

Il contratto di fornitura deve, in ogni caso, contenere tutti gli elementi essenziali richiesti dalla L. n. 196/1997 con specifico riferimento al numero dei lavoratori, alle mansioni, al luogo, all'orario ed al trattamento economico e normativo delle prestazioni lavorative, nonché il termine iniziale e finale di ogni singola prestazione di lavoro temporaneo.

20. È possibile stipulare un unico contratto di fornitura con un unico lavoratore per una pluralità di sostituzioni?

Si. Nel momento in cui i periodi d'assenza siano certi e predeterminati.

21. In quali casi è vietato ricorrere al lavoro temporaneo?

Nei casi tassativamente individuati dall'art.1, comma 4, della L.n. 196/1997 che, in particolare, vieta la fornitura di lavoro temporaneo:

- per la sostituzione di lavoratori in sciopero;
- per le mansioni individuate dai CCNL degli enti utilizzatori, con particolare riguardo alle mansioni il cui svolgimento presenti maggiore pericolo per la sicurezza del lavoratore o di soggetti terzi;
- presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i dodici mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura, salvo che la stessa avvenga per sostituire lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto;
- presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura;
- a favore di imprese che non dimostrano di aver effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 626/1994; per le lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale e per lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministero del lavoro del 31 maggio 1999.

22. Quali ipotesi di divieto sono state previste dalla contrattazione collettiva di comparto?

Il Contratto collettivo per il comparto Università ha vietato il ricorso al lavoro temporaneo per le prestazioni lavorative riconducibili alla categoria B.

Il Contratto collettivo per il comparto Regioni ed Autonomie locali ha invece vietato il ricorso al lavoro temporaneo per le prestazioni lavorative riconducibili alla categoria A, per i profili dell'area di vigilanza, per quelli del personale educativo e docente degli asili nido e delle scuole materne, elementari, medie e superiori e per le posizioni di lavoro che comportano l'esercizio di funzioni nell'ambito delle competenze del Sindaco come Ufficiale di Governo.

23. È ancora in vigore il divieto di ricorso al lavoro temporaneo per qualifiche di esiguo contenuto professionale?

La risposta dovrebbe essere negativa, dal momento che il divieto, originariamente presente nella L. n.196/1997, è stato abrogato dall'art. 64 della L. n. 488/1999 (legge finanziaria 2000). Tuttavia, la contrattazione collettiva di comparto ha ritenuto opportuno introdurre specifici casi di esclusione, richiamati sub n. 22.

24. Cosa si intende per "lavori particolarmente pericolosi" ex art. 1, comma 4, lett. f), L. n. 196/1997?

Si fa riferimento ad una serie di attività lavorative indicate nel decreto del Ministero del Lavoro 31 Maggio 1999, per le quali è vietato il ricorso al lavoro temporaneo. Il riferimento è, in particolare, a mansioni che comportano il maneggio di sostanze esplosive, l'esposizione ad agenti cancerogeni ovvero all'azione di sostanze particolarmente nocive.

25. Come va interpretato l'art. 1, comma 8, L. n. 196/1997 sulla percentuale massima di prestatori di lavoro temporaneo impiegabili presso l'ente utilizzatore?

Tale disposizione ha devoluto all'autonomia collettiva il compito di fissare la percentuale dei lavoratori temporanei utilizzabili da parte dell'amministrazione rispetto ai propri dipendenti con contratto a tempo indeterminato.

Tale percentuale è stata fissata dall'Accordo quadro nel limite del 7% su base mensile del personale a tempo indeterminato in servizio presso l'amministrazione utilizzatrice e i citati CCNL di comparto finora intervenuti si sono uniformati a tale limite.

Il computo va effettuato raffrontando il numero dei lavoratori interinali in servizio con il complesso dei dipendenti a tempo indeterminato.

Non è perciò richiesto di rispettare il limite in rapporto al personale appartenente ad un determinato profilo, area o sede.

26. Quali sanzioni sono applicabili in caso di superamento della percentuale massima?

La L. n. 196/1997 non ha previsto alcun tipo di sanzione specifica.

Bisogna, comunque, sottolineare che il mancato rispetto della percentuale massima stabilita in sede di contrattazione collettiva di comparto costituisce un comportamento illegittimo, perché assunto in contrasto con una norma imperativa di legge.

Il contratto di fornitura stipulato in violazione di tale disposizione dovrebbe, quindi, considerarsi nullo, salvo il diritto del lavoratore temporaneo al risarcimento del danno.

27. La L. n. 196/1997 e la contrattazione collettiva hanno previsto dei meccanismi per prevenire o risolvere il problema dell'eventuale superamento della percentuale massima?

Sì. Infatti, occorre innanzitutto osservare che, ai sensi dell'art. 7, comma 4, lett.a) L. n. 196/1997, l'ente utilizzatore, prima della stipulazione di un contratto di fornitura, deve comunicare alla rappresentanza sindacale il numero dei lavoratori temporanei da impiegare presso la propria struttura. L'eventuale superamento della percentuale massima potrebbe allora essere eccepita in tale circostanza. Si consideri, inoltre, come anche l'art. 5, comma 1, del CCNQ 9 agosto 2000 abbia stabilito, a carico dell'amministrazione, un obbligo di preventiva e tempestiva informazione e consultazione della delegazione sindacale abilitata alla contrattazione decentrata integrativa sul numero, sui motivi, sul contenuto, anche economico, nonché sulla durata prevista di ogni contratto di fornitura.

Sia l'art. 7, comma 4, lett.b) L.196/1997 sia l'art. 5, comma 3, dell'Accordo quadro hanno poi previsto, sempre a carico degli ente utilizzatore, un ulteriore obbligo di informazione, da assolvere alla fine di ogni anno, specificamente volto alla verifica da parte delle rappresentanze sindacali del rispetto della percentuale massima fissata dalla contrattazione collettiva. Tali obblighi sono stati, infine, ribaditi dal CCNL del 14 settembre 2000 per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (art. 2, commi 10 e 11) e dal CCNL relativo al quadriennio 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999 del personale del comparto Università (art. 21, commi 5 e 7).

8.2.3 Il contratto di fornitura di lavoro temporaneo ed il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo

31. È possibile ricorrere alla scelta nominativa del lavoratore?

La L. n. 196/1997 nulla dice a riguardo, per cui si potrebbe ipotizzare che tale facoltà sia lasciata alla libera negoziazione delle parti.

Si deve, però, considerare che una procedura di scelta nominativa appare in contrasto con i principi di imparzialità e trasparenza dettati in materia di reclutamento dagli artt. 35 e 36 D.Lgs. n. 165/2001, con il rischio di incorrere nell'annullamento del contratto di fornitura di lavoro temporaneo per violazione di norme imperative.

L'amministrazione potrebbe comunque richiedere all'impresa fornitrice un lavoratore dotato di particolare esperienza e professionalità, restringendo sostanzialmente la rosa dei lavoratori che soddisfano le condizioni poste nel contratto di fornitura. (Vedi anche risposta sub n. 33).

32. È possibile richiedere esplicitamente un lavoratore precedentemente impiegato dall'amministrazione?

In linea astratta, anche in questo caso la risposta potrebbe essere di segno positivo.

In ogni caso, perché un tale comportamento non venga considerato contrario ai summenzionati principi generali in materia di reclutamento, sarebbe preferibile che l'amministrazione utilizzatrice, in sede di predisposizione del contratto di fornitura, indicasse in dettaglio il profilo professionale del prestatore di lavoro temporaneo, specificando, ad esempio, che deve trattarsi di un soggetto che abbia esperienze lavorative maturate presso un'amministrazione pubblica.

Operando in tal modo, indurrebbe, infatti, l'impresa fornitrice a far necessariamente ricadere la propria scelta o sul lavoratore precedentemente utilizzato per la stessa missione (in caso di forniture ripetute) ovvero su un lavoratore che abbia già operato presso un'amministrazione.

33. Esiste un limite al numero di missioni di un lavoratore presso la stessa amministrazione?

No. Ogni missione è a se stante, salvo naturalmente l'effettiva ricorrenza dei presupposti che legittimano di volta in volta il ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo.

8.2.4 ulteriori obblighi nascenti dal contratto di fornitura di lavoro temporaneo

(omissis)

8.2.5 Ulteriori profili relativi al rapporto tra l'amministrazione utilizzatrice e il lavoratore temporaneo

(omissis)

8.2.6 La procedura per l'utilizzo e i costi del contratto di fornitura di lavoro temporaneo

86. Come deve avvenire la scelta dell'impresa fornitrice da parte dell'amministrazione che intende utilizzare il lavoro interinale?

Utilizzando le procedure ad evidenza pubblica per la scelta di un fornitore di servizi.

87. Qual è la normativa di riferimento in materia?

Il D.Lgs. n. 157/1995 e successive modifiche; il R.D. n. 2240/1923 ed il R.D. n. 827/1924.

88. A quali procedure di aggiudicazione si deve fare ricorso per individuare l'impresa fornitrice di lavoro temporaneo?

Alle ordinarie procedure per la aggiudicazione di un servizio, e cioè: pubblico incanto, licitazione privata, trattativa privata, con la sola esclusione dell'appalto concorso, che non sembra adattarsi alla fornitura di lavoro temporaneo.

89. Quali criteri di aggiudicazione possono essere utilizzati?

Ai sensi del D. Lgs. 157/1995 (art. 23) i criteri sono quelli del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

90. Esistono dei requisiti che le imprese fornitrici devono necessariamente possedere per poter partecipare alle procedure concorsuali?

Debbono essere in possesso dell'autorizzazione rilasciata dal Ministero del Lavoro e della relativa iscrizione nell'apposito albo.

91. Qual è l'atto da cui prende avvio la complessiva procedura che porta all'individuazione dell'impresa fornitrice di lavoro temporaneo?

Uno degli atti fondamentali di programmazione gestionale (Piano esecutivo di gestione, Programmazione dell'acquisizione di beni e servizi ai sensi del DPR 573/94, Bilancio di previsione, etc.) di competenza degli organi di indirizzo politico-amministrativo.

Tuttavia, non si può escludere che, in casi concreti, l'opportunità di ricorrere all'utilizzo di lavoratori temporanei venga espressa in una proposta di deliberazione, da sottoporre all'approvazione degli organi di governo.

Si pensi, in questo senso, ad un'esigenza funzionale dell'amministrazione, contingente ed urgente, quale quella di fronteggiare picchi stagionali di attività, che non sia stata preventivamente presa in considerazione in sede di approvazione degli atti di programmazione gestionale.

92. Qual è l'atto propedeutico alla stipulazione del contratto di fornitura di lavoro temporaneo?

L'apposita determinazione dirigenziale che, nell'ordinamento giuridico degli enti locali, deve prendere la forma ed il contenuto della deliberazione a contrattare.

93. Chi è competente a predisporre il bando ed il capitolato speciale d'appalto e l'eventuale ulteriore documentazione relativa alla gara per l'aggiudicazione del servizio di fornitura di lavoro temporaneo?

Il responsabile di tale specifico procedimento di spesa è il dirigente al quale, in sede di programmazione gestionale e/o con apposita deliberazione dell'organo di indirizzo politico-amministrativo ovvero in base al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, è stata affidata la gestione del capitolo di bilancio su cui vanno imputati i costi relativi al servizio di fornitura di lavoro temporaneo.

94. Chi ha la responsabilità della procedura d'appalto per la scelta dell'impresa fornitrice di lavoro temporaneo?

Il dirigente responsabile di tale specifico procedimento di spesa, il quale, in particolare, presiederà la commissione di gara, provvederà, con apposita determinazione, all'aggiudicazione definitiva dell'appalto nonché stipulerà il contratto di fornitura di lavoro temporaneo.

95. Quali potrebbero essere i contenuti essenziali del bando di gara e del relativo capitolato d'oneri?

Nell'oggetto dell'appalto si dovrebbe avere cura di specificare il numero e le categorie professionali, con i relativi parametri retributivi, dei lavoratori interinali, la durata dell'appalto e il corrispettivo. Unitamente agli specifici criteri di aggiudicazione, dovrebbero poi indicarsi i requisiti e le modalità di partecipazione alla gara, con particolare riguardo alla documentazione da produrre onde valutare appieno, in termini di efficienza e di economicità, le modalità di espletamento del servizio.

Inoltre, sarebbe opportuno stabilire gli obblighi della ditta fornitrice, ulteriori rispetto a quelli fissati dalla L.n. 196/1997, gli eventuali casi di recesso unilaterale dell'amministrazione nonché eventuali clausole penali e di risoluzione espressa del contratto.

Inoltre, sarebbe opportuno, stabilire gli obblighi della ditta fornitrice ulteriori rispetto a quelli fissati dalla L. n. 196/1997 gli eventuali casi di recesso unilaterali dell'amministrazione nonché eventuali clausole penali e di risoluzione espressa del contratto.

96. In sede di predisposizione della documentazione di gara, come può essere determinato il corrispettivo per il servizio di fornitura di lavoro temporaneo?

Essenzialmente in due modi:

a) stabilendo un importo globale massimo ed onnicomprensivo, relativo alla fornitura, in un preciso arco temporale, di un numero predeterminato di lavoratori temporanei appartenenti a ben individuate categorie professionali;
b) stabilendo un importo a base d'asta per ciascuna categoria professionale in relazione alla rispettiva posizione economica e comprensivo del corrispettivo da riconoscere all'impresa fornitrice per ogni ora ordinaria di lavoro effettuata dal prestatore temporaneo.

97. A quale capitolo di bilancio dovrebbero imputarsi i costi per il servizio di fornitura di lavoro temporaneo?

Le amministrazioni stanno ricorrendo a diverse soluzioni non essendosi ancora delineato un orientamento univoco.

Una soluzione, su cui stanno convergendo la gran parte delle amministrazioni, è quella di contabilizzare la spesa nell'ambito delle forniture di beni e servizi,dando la prevalenza all'aspetto di fornitura di un servizio.

Un'altra soluzione adottata è quelle di costituire un capitolo apposito; questa soluzione permette di avere chiarezza sulla spesa sostenuta per questa tipologia di personale.

Una terza soluzione consiste nello scorporare la parte relativa al costo della retribuzione per i lavoratori temporanei dal costo relativo al margine dell'impresa fornitrice imputando il primo al capitolo delle retribuzioni del personale e il secondo a spese per beni e servizi.

In ogni caso va resa possibile l'individuazione ai fini di bilancio della spesa per lavoro temporaneo, trattandosi di spesa per personale.

98. È legittima la previsione di uno stanziamento annuale in misura fissa da destinare alle spese derivanti dal ricorso al contratto di fornitura di lavoro temporaneo?

Sì. In particolare si potrebbe prevedere tale spesa come accantonamento fisso o come fondo di riserva.

99. Gli enti locali dissestati e strutturalmente deficitari possono ricorrere al lavoro interinale?

Si, nei limiti e secondo la disciplina prevista dagli artt. 244 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000.

100. È possibile stipulare un contratto di fornitura attraverso l'uso della firma digitale?

Si, perchè la firma digitale ha lo stesso valore giuridico della firma autografa secondo quanto stabilito dall'art. 15 della L. n. 59/1997.

8.3 Schema di capitolato

ART. 1
OGGETTO DELL'APPALTO

L'appalto ha per oggetto il servizio di fornitura di lavoratori temporanei nei casi e con le modalità previste dalla Legge n. 196/97 e dal contratto collettivo nazionale di lavoro del 14.9.2000 per il comparto Regioni-Autonomie locali, per l'impiego presso le strutture dell'Amministrazione……., di seguito denominata "Amministrazione", ubicate in …….. o in altre sedi diversamente dislocate.
Si prevede l'impiego di unità ascrivibili alle categorie professionali……. del CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali, sulla base di singole richieste di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo che saranno effettuate di volta in volta in relazione alle effettive esigenze, entro i limiti dell'importo stanziato e fino alla data ultima di durata dell'appalto.

ART. 2
DURATA

L'appalto decorrerà dalla data di stipulazione del contratto di aggiudicazione ed avrà termine il…….. Le singole forniture di lavoro temporaneo potranno essere richieste entro la data ultima di durata dell'appalto.

ART. 3
NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La presente procedura di fornitura di lavoro temporaneo dovrà essere svolta nel rispetto della normativa vigente. In particolare, dovranno essere osservati i principi previsti dalla seguenti fonti:

- L. 196/97;
- Art. 36 D.Lgs. 165/2001;
- CCNQ per la disciplina del rapporto di lavoro del personale assunto con contratto di fornitura di lavoro temporaneo del 9 agosto 2000;
- CCNL per il personale non dirigente del comparto Regioni – Autonomie Locali successivo a quello del 1° aprile 1999 (del 14.9.2000);
- CCNL 28 maggio 1998 per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo.

L'appalto sarà eseguito con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Capitolato nonché dalla vigente normativa in materia di appalti pubblici di servizi.

ART. 4
MODALITÀ DI ESPLETAMENTO DEL SERVIZIO DI FORNITURA

Il servizio richiesto dovrà essere svolto con la massima cura e disciplina, in conformità a quanto previsto dal presente Capitolato e dalla normativa in materia e nel rispetto delle seguenti modalità:
l'"Amministrazione" procederà, sulla base delle esigenze che si manifesteranno durante il periodo indicato al precedente art. 2, alla richiesta di singole forniture di lavoro temporaneo all'Impresa Fornitrice per iscritto tramite apposita "Scheda di richiesta di lavoro temporaneo" firmata dal Dirigente dell'Ufficio/Settore…….. .
I prestatori di lavoro oggetto della fornitura di cui al presente Capitolato saranno adibiti alle mansioni previste per i dipendenti degli Enti Locali, categorie B, C e D del CCNL del comparto Regioni – Autonomie Locali, per le tipologie di utilizzo previste dalla vigente normativa in materia.
L'"Amministrazione", ai sensi dell'art.2, comma 2, lett.a) CCNL per il comparto Regioni – Autonomie Locali del 14.9.2000, si riserva di richiedere anche profili professionali non previsti dall'ordinamento dell'"Amministrazione", al fine di sperimentarne la necessità dotazionale.
L'Impresa Fornitrice, ove possibile, si impegna a porre a disposizione dell'"Amministrazione" in via prioritaria i lavoratori che abbiano maturato precedenti esperienze lavorative presso pubbliche amministrazioni del medesimo comparto.

L'orario di lavoro sarà fino a trentasei ore settimanali, fatta salva la possibilità di richiedere al lavoratore prestazioni straordinarie, ove se ne verificasse la necessità.
I lavoratori assegnati in missione saranno soggetti ad un periodo di prova secondo quanto previsto dall'art. 18 del CCNL 28.5.98 per le categorie delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo.
Il trattamento economico sarà corrispondente a quello previsto dal CCNL per i lavoratori di pari categoria applicato dall'"Amministrazione" ivi compresi, secondo le decorrenze stabilite, gli eventuali miglioramenti economici derivanti dai contratti collettivi intervenuti successivamente alla stipulazione del contratto di fornitura.
La contribuzione previdenziale è quella per i dipendenti delle Aziende di fornitura di lavoro temporaneo.
La contribuzione assistenziale è quella riferita alla posizione INAIL comunicata nella "Scheda di richiesta di fornitura.
L'"Amministrazione" si impegna ad adottare nei confronti del prestatore di lavoro temporaneo tutte le misure di sicurezza e gli obblighi di protezione connessi all'attività lavorativa, in conformità alle disposizioni recate dal D.Lgs.626/94 e successive modificazioni ed integrazioni, salva la formazione di base.
Nel rispetto dei limiti e delle modalità stabilite dalla legge e dai contratti collettivi, il periodo iniziale di assegnazione potrà essere prorogato in base alle esigenze dell'"Amministrazione". A tal fine, le richieste di proroga saranno inoltrate alla società fornitrice con almeno cinque giorni di preavviso.

ART. 5
DISCIPLINA DEL SERVIZIO

Per il servizio di fornitura oggetto del presente Capitolato, l'"Amministrazione" dovrà corredare ciascuna richiesta con le seguenti informazioni:
- la descrizione della professionalità richiesta, la corrispondente categoria, il settore di specializzazione ed il grado di esperienza necessario;
- le modalità e la durata della prestazione lavorativa richiesta;
- la sede di lavoro.

La società fornitrice dovrà evadere la richiesta dell'"Amministrazione" inviando il lavoratore in missione entro ……giorni (di calendario) dal ricevimento della stessa.

ART. 6
IMPORTO A BASE D'ASTA

L'importo a base d'asta ammonta a ……Euro, IVA esclusa.
In ogni caso, saranno riconosciute all'impresa aggiudicataria le sole ore di lavoro effettivamente svolte dal personale inviato in missione.

ART. 7
PREZZI ORARI

I prezzi orari dei prestatori di lavoro temporaneo per ciascuna categoria oggetto del presente appalto sono i seguenti:

Categoria B – posizione economica B1	Euro, Iva esclusa;
Categoria B – posizione economica B1 cantonieri	Euro
Categoria B – posizione economica B1 autisti	Euro
Categoria B – posizione economica B3	Euro
Categoria C – posizione economica C1	Euro
Categoria D – posizione economica	Euro

In sede di offerta dovrà essere formulata un'unica percentuale di ribasso da applicarsi a tutti i prezzi sopra citati. Saranno automaticamente escluse dalla gara le offerte economiche redatte in modo non conforme a quanto sopra indicato e che presenteranno livelli retributivi inferiori a quelli contemplati dalla vigente normativa (tale clausola va inserita solo se si opti per l'aggiudicazione al prezzo più basso).

ART. 8*
CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Il servizio di cui al presente Capitolato sarà aggiudicato al prezzo più basso secondo le modalità previste dagli artt. 23 e 24 del D.Lgs. 157/95.
L'"Amministrazione" si riserva di procedere all'aggiudicazione in presenza di almeno (due) offerte valide. Nel caso in cui le offerte siano uguali si procederà per sorteggio.

ART. 8*
CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

1. L'aggiudicazione avverrà con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi di quanto disposto dall'art. 23, comma 1, lett.b) D.Lgs.157/95 e successive modificazioni, sulla base di un punteggio assegnato da una commissione appositamente preposta, sulla base dei seguenti criteri:
2. Prezzo più basso per l'espletamento del relativo incarico massimo …punti;
3. Esperienza acquisita dalla ditta nella fornitura di lavoratori temporanei presso enti pubblici massimo …….punti
4. Relazione della ditta fornitrice contenente la descrizione analitica delle modalità della fornitura da cui si ricavano i tempi previsti per l'effettiva messa a disposizione del personale richiesto, modalità e sistemi di reclutamento, di eventuale sostituzione e ogni altra informazione utile massimo…… punti così ripartiti:
   - tempi previsti per l'effettiva messa a disposizione del personale sino a ……punti:
   - modalità e sistemi di reclutamento sino a ……punti;
   - tempi di sostituzione sino a ….. punti;
   - ogni altra informazione utile sino a ……punti;

ART. 9
OBBLIGHI DELL'IMPRESA APPALTATRICE E DELL'"AMMINISTRAZIONE"

L'Impresa Fornitrice e l'"Amministrazione" si obbligheranno reciprocamente alle garanzie come di seguito indicate:
L'Impresa Fornitrice è obbligata a pagare direttamente al prestatore di lavoro temporaneo le retribuzioni di cui al precedente art. 4, punto 6, nonché a versare i contributi previdenziali e assicurativi di cui al medesimo articolo.
L'"Amministrazione" comunicherà all'Impresa Fornitrice il CCNL da applicarsi nonché i relativi trattamenti retributivi e previdenziali e si obbliga a comunicare le eventuali differenze maturate nel corso di ciascuna mensilità o del minore periodo di durata della missione.
L'"Amministrazione", nel caso di inadempimento dell'Impresa Fornitrice, dovrà versare direttamente al prestatore di lavoro o all'Ente previdenziale rispettivamente le retribuzioni ed i contributi dovuti al lavoratore temporaneo inviato in missione, fatto salvo il diritto di rivalsa nei confronti dell'Impresa Fornitrice.
L'"Amministrazione", qualora dovesse adibire i prestatori di lavoro temporaneo a mansioni superiori, dovrà darne immediata comunicazione scritta all'Impresa Fornitrice, che avrà il diritto di modificare il corrispettivo ad essa spettante.
L'"Amministrazione sarà civilmente obbligata nei confronti del prestatore di lavoro temporaneo e/o di terzi di tutti i danni alle persone e/o alle cose che dovessero verificarsi in occasione del lavoro di cui al presente appalto.
Il lavoratore ha diritto di prestare l'opera lavorativa per l'intero periodo di assegnazione in missione, salvo il caso del mancato superamento della prova o della sopravvenienza di una giusta causa di recesso da parte dell'"Amministrazione" o di sostituzione.
L'Impresa Fornitrice si impegna a consegnare all'"Amministrazione" copia delle buste-paga dei lavoratori che prestano lavoro temporaneo attestanti la regolarità dell'inquadramento, della retribuzione, incluse le componenti differite di fine rapporto, della contribuzione versata e degli integrativi corrisposti.

ART. 10
INTERRUZIONE

L'interruzione della singola fornitura di lavoro temporaneo per cause imputabili all'"Amministrazione" comporterà comunque il diritto dell'Impresa Fornitrice ad ottenere il pagamento del corrispettivo relativo a tale singola fornitura.
Nel caso di interruzione della singola fornitura per causa imputabile al lavoratore o all'Impresa Fornitrice, l'impresa stessa dovrà sostituire il lavoratore entro (……) giorni dalla richiesta dell'"Amministrazione", salvo il diritto dell'"Amministrazione" di risolvere il singolo contratto di fornitura.

ART. 11
SOSTITUZIONE DEI PRESTATORI DI LAVORO TEMPORANEO

Nel caso in cui, a insindacabile giudizio dell'"Amministrazione", le prestazioni non fossero adeguate a quanto richiesto, l'Impresa Fornitrice sarà tenuta con ogni onere a suo carico, ivi compresa la possibilità di rivalsa dei prestatori di lavoro temporaneo, a procedere alla sostituzione degli stessi nel termine perentorio fissato nel periodo di prova.
Nel caso di assenze del lavoratore inviato in missione per ferie e malattie che superino il 10% della durata del singolo contratto di fornitura, l'Impresa Fornitrice si impegna a sostituire il lavoratore. In tal caso, l'"Amministrazione" dovrà corrispondere soltanto il costo delle ore effettivamente lavorate.

ART. 12
PENALI

In caso di mancato rispetto dei tempi di messa a disposizione di cui all'art. 5 e di sostituzione di cui ai precedenti articoli 10, comma 2 e 11, verrà applicata una penale pari a Euro……. per ogni giorno lavorativo di ritardo.

ART. 13
PROVVEDIMENTI DISCIPLINARI

L'azione disciplinare nei confronti dei prestatori di lavoro temporaneo verrà esercitata dall'Impresa Fornitrice come previsto dall'art. 6 L.196/97.
L'"Amministrazione" si impegna a comunicare tempestivamente gli elementi che formeranno oggetto della contestazione ai sensi dell'art. 7 L.300/70.
L'Impresa Fornitrice porterà a conoscenza dell'"Amministrazione" tutte le comunicazioni inerenti al lavoratore temporaneo affinché vengano indicati se e quali provvedimenti disciplinari l'"Amministrazione" intende siano adottati. Saranno a carico dell'Impresa Fornitrice i relativi oneri e conseguenze in caso di impugnativa.

ART. 14*
VERIFICHE SULLO SVOLGIMENTO DEL SERVIZIO

L'"Amministrazione" si riserva la facoltà di effettuare verifiche e controlli circa la perfetta osservanza da parte dell'aggiudicatario di tutte le disposizioni contenute nel presente Capitolato ed in modo specifico controlli di rispondenza e qualità.
Qualora da tali controlli il servizio dovesse risultare non conforme al Capitolato o al contratto di aggiudicazione, l'Impresa aggiudicataria dovrà provvedere tempestivamente ad eliminare le disfunzioni rilevate. Nei casi di particolare grave recidiva, si procederà alla risoluzione del contratto con l'incameramento della cauzione definitiva.

ART. 15
RISOLUZIONE DEL CONTRATTO E FACOLTÀ DI RECESSO

L'"Amministrazione" potrà risolvere il contratto nei seguenti casi:

- Subappalto, cessione del contratto, cessazione dell'attività, oppure nel caso di concordato preventivo, fallimento, stato di moratoria e di conseguenti atti di sequestro o di pignoramento a carico dell'aggiudicatario;
- gravi e reiterate inottemperanze a quanto previsto nel presente Capitolato e dalla vigente normativa in materia.

In tali ipotesi, l'"Amministrazione" provvederà ad incamerare la cauzione definitiva.
Resterà inoltre salva per l'"Amministrazione" la possibilità di far applicare tutte le norme di legge e di regolamento in materia di inadempimenti contrattuali.
L'"Amministrazione" si riserva la facoltà di recedere dal contratto stipulato in qualsiasi momento e senza necessità di giustificazione con semplice comunicazione scritta da portarsi a conoscenza dell'Impresa Fornitrice. In tal caso, l'Impresa Fornitrice nulla avrà a pretendere come compenso e/o risarcimento.
L'Impresa Fornitrice avrà comunque il diritto ad ottenere il pagamento del corrispettivo spettante sino alla naturale scadenza dei singoli contratti di fornitura stipulati prima della data di recesso.

ART. 16
PAGAMENTI

I pagamenti saranno effettuati a cadenza (……..) sulla base di una apposita scheda sottoscritta dall'"Amministrazione" e dal lavoratore indicante le ore effettivamente prestate.
L'Amministrazione provvederà al pagamento delle fatture, a mezzo mandato, entro (60) giorni dalla data di ricevimento delle stesse, previo riscontro e verifica della regolarità del servizio prestato nonché del numero di ore effettivamente rese secondo i dati forniti dall'(Ufficio rilevazione presenze).
Le fatture, relative ad ogni singola fornitura, dovranno essere inviate al seguente indirizzo:

……

L'IVA dovrà essere assolta secondo la vigente normativa ed addebitata in fattura.

ART. 17
CAUZIONE

Le imprese partecipanti dovranno prestare un deposito cauzionale provvisorio a favore dell'Amministrazione nella misura di …… .
La cauzione potrà essere prestata con fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito o con polizza assicurativa rilasciata da imprese di assicurazione autorizzate dalle vigenti disposizioni.
La documentazione comprovante la costituzione della cauzione provvisoria dovrà essere allegata all'offerta. La sola impresa aggiudicataria dovrà tramutare la cauzione provvisoria in definitiva.
L'istituto garante dovrà espressamente dichiarare:
- di aver preso visione del presente Capitolato, della lettera di invito e degli atti allegati o richiamati;
- di rinunciare al termine semestrale previsto dall'art. 1957, comma 1, c.c.;
- di obbligarsi a versare alla committente a prima richiesta senza eccezioni o ritardi la somma garantita o la minor somma richiesta dall'"Amministrazione";
- di considerare valida la fideiussione fino al completo esaurimento del rapporto contrattuale principale.

ART. 18
STIPULAZIONE DEL CONTRATTO

Resta inteso che mentre l'aggiudicataria è vincolata sin dal momento dell'aggiudicazione agli obblighi assunti attraversi e per il fatto della presentazione dell'offerta, il contratto sarà invece impegnativo per l'"Amministrazione" solo quando il provvedimento di aggiudicazione sarà esecutivo.

ART. 19
RISERVATEZZA

L'aggiudicatario si impegna ad osservare la massima riservatezza nei confronti delle notizie di qual-

siasi natura comunque acquisite nello svolgimento del servizio, in conformità a quanto previsto dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675.

ART. 20
SUBAPPALTO

È vietato il subappalto, anche parziale, del contratto.

ART. 21
SPESE, IMPOSTE E TASSE

Dopo l'aggiudicazione si procederà alla stipula del contratto. Tutte le spese, imposte e tasse inerenti al contratto stesso, quali quelle di bollo, quietanza, diritti di segreteria, scritturazione, registrazione e altro saranno a carico dell'aggiudicatario.

ART. 22
CONTROVERSIE E FORO COMPETENTE

Tutte le controversie eventualmente insorgenti in rapporto al contratto, comprese quelle relative alla sua validità, interpretazione, esecuzione, inadempimento e risoluzione, saranno di competenza in via esclusiva del Foro di …….. .

ART. 23
NORME DI RINVIO

Per quanto non espressamente previsto dal presente Capitolato di dovrà fare riferimento alle norme di cui alla L.196/97 e successive modifiche ed integrazioni, intendendosi per tali tutti i provvedimenti legislativi e regolamentari disciplinanti il lavoro temporaneo.
È fatto salvo, altresì, il disposto dell'art. 36, comma 8, del D.Lgs. 29/93, come successivamente modificato, secondo cui la violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione e l'impiego di lavoratori da parte delle Pubbliche Amministrazioni non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime Pubbliche Amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

9. Collaborazioni

9.1 Premessa

Il ricorso alle collaborazioni esterne non è affatto secondario nella vita delle pubbliche amministrazioni; ad esse si fa ricorso, molte volte, in funzione di aggiramento di rigidità che invece non sussistono in uguale misura nella disciplina prettamente lavoristica.

D'altra parte alcune forme di collaborazione non si connotano, all'atto pratico, per un apporto professionale particolarmente significativo, creando all'interno dell'ente commistioni tra personale con contratto di lavoro subordinato e collaboratori che sostanzialmente vengono utilizzati per compiti analoghi.

È importante allora rimuovere queste prassi improprie e fornire indicazioni il più possibile chiare, senza criminalizzare un istituto che ha una sua valenza specie in situazioni di cambiamento in cui le amministrazioni si trovano a fronteggiare situazioni nuove, spesso altamente complesse, senza poter contare su risorse interne adeguate.

In verità, se parliamo degli incarichi di collaborazione in questa sede è anche perché essi rappresentano una forma di utilizzo della risorsa lavoro (come tale viene considerata dal legislatore, il quale rubrica l'articolo 7 del D. Lgs. 165/2001 con l'espressione "gestione delle risorse umane") che può concorrere con le altre forme di lavoro a soddisfare i fabbisogni di collaborazioni lavorative delle pubbliche amministrazioni.

In altra parte della pubblicazione si è accennato alla carenza di determinate professionalità, specie nell'area informatica. In questo caso il ricorso alle collaborazioni può rappresentare una buona soluzione, non peraltro in assoluto, essendo necessario valutare se l'entità dell'intervento necessario nell'amministrazione non renda invece più opportuno il ricorso a società del settore. In sostanza il ricorso alle collaborazioni esterne dovrebbe essere, come del resto qualsiasi decisione di rilievo che riguardi le risorse umane (dalla programmazione delle assunzioni al lavoro temporaneo), il frutto di una ponderazione tra costi e benefici in base ai risultati che ci si prefigge di raggiungere.

L'utilizzo di questa forma di reperimento di risorse umane può avvenire solo in alcuni casi e con le dovute cautele. Infatti, si deve sottolineare che su questo versante il datore di lavoro pubblico, a diffe-

renza di quello privato, può fare ricorso a forme di lavoro non subordinato solo in limiti ben precisi: quelli indicati in linea generale dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 165/2001, il quale prevede che incarichi possano essere conferiti solo quando siano presenti esigenze cui le amministrazioni *"non possono far fronte con personale in servizio"* e che possano essere conferiti solo ad *"esperti di provata competenza"* (questa è la disciplina di carattere generale, ma non ne mancano di particolari, relative, ad esempio, agli uffici di diretta collaborazione con il politico).

Quindi, le pubbliche amministrazioni incontrano vincoli rilevanti per quel che riguarda l'utilizzo delle forme di lavoro autonomo; esse sono, infatti, assimilate al privato datore di lavoro per quel che riguarda la gestione dei rapporti di lavoro subordinato e per l'organizzazione degli uffici, ma non lo sono sul versante dell'utilizzo del lavoro autonomo.

In altri termini, si può sostenere che mentre il datore di lavoro privato qui non incontra limiti giuridici, potendo strutturare anche massicciamente la propria organizzazione sulla base di apporti di prestazione realizzati attraverso lo schema dei rapporti di collaborazione, le pubbliche amministrazioni sono vincolate a realizzare i propri fini produttivi mediante l'impiego della forma del lavoro subordinato. Il lavoro autonomo per esse viene a configurarsi, in termini giuridici, come un'eccezione.

Che in alcuni casi il ricorso alle collaborazioni non abbia questo carattere è del resto implicitamente riconosciuto nello stesso contratto collettivo nazionale di lavoro del personale delle Regioni e delle Autonomie Locali, nel punto in cui[1], le parti sociali avvertono la necessità di sottolineare il fatto che le flessibilità contrattuali permettono il *"superamento del ricorso alle collaborazioni continuate e coordinate nell'espletamento delle attività istituzionali"*.

Si tratta di un richiamo che rimuove molti alibi, mettendo a disposizione altri strumenti più appropriati a risolvere il caso singolo senza dover ricorrere agli incarichi di collaborazione.

Nelle pagine seguenti si cerca di rispondere alle diverse problematiche attraverso un manuale operativo aggiornato. Il testo integrale è disponibile sul sito e nel cd.

Preme qui accennare soltanto ad alcuni aspetti. Il primo riguarda la motivazione dell'atto di conferimento dell'incarico. In base ai consolidati orientamenti della giurisprudenza (specie della Corte dei conti) il ricorso alla collaborazione va messo in relazione con la carenza di personale, dovendosi escludere in modo assoluto l'affidamento dei medesimi compiti svolti dai dipendenti, cosa che concretizzerebbe una sorta di reperimento di nuove risorse al di fuori delle regole per l'accesso. Si dovrà trattare quindi di prestazioni che l'amministrazione non è in grado di svolgere con le proprie figure professionali, per carenza oggettiva o relativa (se le professionalità adeguate esistano ma siano tutte impegnate in altre attività[2]) ovvero per i livelli di conoscenza e di esperienza, eccedenti le normali competenze dei dipendenti, che l'incarico richiede.

1. Contratto collettivo del 14.09.2000 per il personale non dirigente del comparto Regioni ed Autonomie Locali successivo a quello dell'1.4.1999.

2. Un ente potrebbe ad esempio rivolgersi a legali esterni per acquisire pareri su punti particolarmente controversi pur avendo nel proprio organico personale del ruolo legale (cfr. C.d. St., Sez.V, n. 1357/1997. Utile in proposito è il richiamo all'art. 7 della L.R. Liguria 12/99 ("Si provvede al conferimento di consulenze e incarichi professionali nei soli casi in cui, sulla base di una specifica relazione delle strutture regionali interessate, risulti che un'esigenza regionale non può essere soddisfatta, in tutto o in parte, nei modi e nei tempi necessari, da parte delle strutture inter-

Inoltre andranno chiaramente specificati natura dell'incarico e obiettivi da conseguire, oltre alla durata, alle modalità della prestazione e al sistema di retribuzione.

Il contratto stipulato (in forma scritta) con il collaboratore esterno dovrà perciò rispondere ad una serie di criteri, anche a garanzia dell'amministrazione (penali, ecc…) ed essere circostanziato e non generico.

Il secondo aspetto è quello della competenza dirigenziale a stipulare contratti di collaborazione. L'aspetto problematico non è tanto questo, trattandosi di attività gestionale, quanto quello della frammentazione della competenza nei vari servizi; non si tratta cioè di attività riconducibile ad una sola struttura (servizio del personale) come avviene per le nuove assunzioni, quanto di una competenza distribuita, aspetto che mette in rilievo la necessità di armonizzare comportamenti e criteri da seguire, onde evitare differenziazioni che possono alterare quei criteri di rigore cui l'amministrazione, soprattutto ora che dispone dell'ampia gamma delle flessibilità contrattuali, dovrebbe in linea generale attenersi. L'obiettivo dell'armonizzazione coinvolge, sotto diversi profili, gli organi di vertice nella loro funzione di indirizzo e i diversi organi di controllo operanti nell'ente[3].

ne, ovvero che le stesse abbiano l'esigenza di un contributo esterno. Al conferimento degli incarichi si provvede con apposito contratto o disciplinare" Interessante è anche quanto previsto dall'accordo quadro del 21.11.2001 stipulato tra amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino e Nidil-CGIL, ALAI – CISL e CPO – UIL. L'accordo, oltre a richiamare una serie di tutele per i collaboratori eterni, all'art. 1 recita: " La provincia può conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza esclusivamente per esigenze cui non può far fronte con personale in servizio…..."

3. sul punto vedi anche le considerazioni svolte nel capitolo 16.

4. A cura di Edoardo Ghera.

5. L'ultima rilevazione dell'Istat (gennaio 2002) stima in 2 milioni il numero delle CO.CO.CO. con un incremento dell'11% rispetto all'anno precedente.

9.2 I contratti di collaborazione coordinata e continuativa[4]

La diffusione delle collaborazioni coordinate e continuative è forse l'aspetto più notevole della evoluzione del nostro mercato del lavoro dagli anni '80 in poi[5]: l'incremento esponenziale di questa tipologia di occupazione e di questo modello di contratto di lavoro è, del resto, misurato – dopo il 1996 – dall'andamento della Gestione separata istituita presso l'INPS.

È dunque un fenomeno che, intrecciandosi con quello che è stato definito il lavoro autonomo di "seconda generazione", rappresenta una componente stabile del nostro sistema economico nonché del sistema delle relazioni di lavoro.

Si tratta, in breve, di una delle concrete risposte alla domanda di lavoro flessibile, a sua volta alimentata dalla moltiplicazione, nella società postindustriale e terziaria, di forme di occupazione variabili nel tempo e, tra queste, di prestazioni a risultato collegate non solo al ciclo produttivo ma anche alla organizzazione delle imprese committenti.

In questo ambito – spesso stigmatizzato con la nota etichetta della c.d. fuga dal diritto del lavoro – e in questa area, che viene a coincidere, in larga misura, con la "*zona grigia*" tra lavoro subordinato e lavoro autonomo si colloca, in posizione dominante, la figura della collaborazione coordinata e continuativa come prevista dall'art. 409 n. 3 c.p.c. nel testo novellato dall'art. 1 della L. 11 agosto 1973 n. 533.

Questa norma di diritto processuale ha esteso la applicazione del rito del lavoro e delle norme collegate (sulla composizione stragiudiziale delle controversie di lavoro tra cui, in particolare, il regime di

invalidità delle rinunzie e transazioni del lavoratore: art. 2113 c.c.) ai "rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale anche se non a carattere subordinato"; ciò al fine di sottoporre alla cognizione del giudice del lavoro le controversie relative alla qualificazione – autonoma oppure subordinata – del rapporto di lavoro. Il legislatore non ha però voluto una equiparazione delle tutele sostanziali: tanto è vero che la giurisprudenza (Cass. n. 1459/1997; Cass. n. 3089/1996) esclude l'applicabilità dell'art. 36 cost. sul principio della proporzionalità e sufficienza della retribuzione; è invece applicabile il meccanismo di rivalutazione dei crediti previsti dall'art. 429 c.p.c.

Ma, in concreto, quando si ha un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa? La norma dell'art. 409 n. 3 configura una specie o sottotipo del lavoro autonomo oppure una figura intermedia o tertium genus tra lavoro autonomo e subordinato?

L'interrogativo sorge dalla formula ambigua adoperata dal legislatore il quale offre una nozione ma non una definizione di questa tipologia di rapporti (correntemente denominati in giurisprudenza e dottrina parasubordinati): vi possono rientrare i rapporti aventi ad oggetto prestazioni di facere e cioè di lavoro senza aggettivi, come tali sia riconducibili allo schema generale del lavoro autonomo, ancorchè rientranti in figure contrattuale tipiche (agenzia; contratto d'opera professionale; mandato e simili); sia riconducibili ai diversi schemi associativi (nei quali cioè la prestazione di facere è oggetto di una contratto di società o di associazione in partecipazione: Cass. n. 4073/1983; oppure riconducibili al rapporto degli amministratori di società; o, ancora alle collaborazioni nell'impresa familiare).

La c.d. parasubordinazione designa dunque non un contratto tipico e, tanto meno, nominato, ma una categoria aperta di rapporti. Ma ciò non toglie che, all'interno di tale categoria sia dominante il tratto comune della presenza simultanea dei tre requisiti normativi della continuità, della coordinazione e della personalità della prestazione di facere (nel senso che i tre requisiti devono ricorrere congiuntamente: Cass. n.12368/1997; v. anche Cass. n. 413/1999; Cass. n. 762/1996; secondo Cass. n. 7825/1997 con l'espressione "lavoro parasubordinato" non si vuole indicare una fattispecie tipica quanto una modalità particolare di svolgimento di una serie di rapporti eterogenei che, pur conservando la loro specifica disciplina sostanziale, ricevono tuttavia una regolamentazione supplementare comune a quella dei lavoratori dipendenti, in virtù dello svolgimento di una prestazione continuativa, coordinata e prevalente personale; per un riassunto del significato dei requisiti che qualificano la parasubordinazione cfr. Cass. n. 7785/1997 e n. 6752/1996).

Sembra allora opportuno analizzare e verificare la sostanza dei requisiti normativi, secondo la lettura offerta dalla giurisprudenza.

a) L'elemento della continuità ricorre quando la prestazione d'opera non sia meramente occasionale od istantanea ma sia invece destinata a protrarsi in un arco di tempo indeterminato o comunque sufficientemente lungo, implicante una reiterazione delle prestazioni (Cass.

n. 9067/1990); la continuità è dunque finalizzata al soddisfacimento di un interesse durevole del creditore, anche se ciò può realizzarsi mediante l'esecuzione di prestazioni istantanee purchè funzionalmente collegate fra loro (Cass. n. 2906/1976).

b) L'elemento della coordinazione o coordinamento implica il collegamento strutturale e funzionale della prestazione con l'attività svolta dal committente (Cass.n.9067/1990), configurando "un momento o strumento del processo produttivo" (Cass. n. 4882/1986). Vale la pena di precisare che il requisito del coordinamento è strettamente connesso ed interagisce con il requisito della continuità: in virtù di tale collegamento la continuità dovrà intendersi in senso non meramente cronologico bensì funzionale all'interesse durevole e più ampio di quello derivante dal singolo adempimento, del committente.

Infine c) L'elemento della prevalente personalità del facere va riferito non all'infungibilità soggettiva – come per la prestazione di lavoro subordinato – bensì al profilo organizzativo della prestazione: ciò importa non la esclusività ma la prevalenza dell'attività del prestatore sugli altri fattori della produzione (capitali, lavoro di eventuali dipendenti: Cass. n. 8412/1995); in proposito la giurisprudenza adotta una interpretazione piuttosto estensiva, intendendo la prevalente personalità in senso qualitativo, come assenza di una rilevante organizzazione imprenditoriale in capo al prestatore.

Da questa rapida sintesi si evince come i requisiti normativi previsti dall'art. 409 n. 3 c.p.c. siano, in realtà, requisiti esteriori della prestazione desumibili, anche con valutazione *ex post* e pur in assenza di un preventivo accordo espresso o di una esatta qualificazione negoziale in tal senso, in base alle concrete modalità di svolgimento del rapporto, (Cass. 19.8.96 n. 7625; Cass. 22.11.76 n. 4405; Cass. 10.7.78 n. 3463; Cass. 5.7.90 n. 4318; Cass. 26.10.90 n. 10382; Cass. 18.6.86 n. 4092).

Al di là dei requisiti testè descritti ed attinenti allo svolgimento della prestazione, il dato o elemento unificante del lavoro c.d. parasubordinato è posto dallo stesso legislatore quando, nel testo dell'art. 409 n. 3 c.p.c. finalizza la prestazione di opera alla collaborazione, da intendersi nel suo significato oggettivo di attività continuativa e coordinata all'impresa. Richiamando la collaborazione, la norma processuale ha riconosciuto che l'inserzione del lavoratore nell'impresa – intesa come organizzazione produttiva – è un elemento tipico ma non esclusivo del lavoro subordinato (e cioè, secondo la definizione dell'art. 2094 c.c. prestato alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore); al contrario, tale inserzione è comune anche al lavoro prestato in modo coordinato e continuativo e prevalentemente personale ma senza vincolo di subordinazione ad una impresa.

Vi è dunque una vera e propria identità di funzione tra il lavoro subordinato e il lavoro coordinato c.d. parasubordinato. L'uno e l'altro, infatti, sono finalizzati ad assicurare il collegamento tra una prestazione di lavoro e l'impresa-organizzazione.

Questa identità di funzione economica e sociale, del resto, rispecchia la ratio politica della norma dell'art. 409 n. 3 c.p.c. allorchè ha sancito la estensione della disciplina processuale del lavoro ai rapporti

c.d. parasubordinati sul presupposto (o meglio sulla presunzione) che tali rapporti siano caratterizzati da una situazione di debolezza socio-economica del lavoratore autonomo affine a quella del lavoratore dipendente e tale, quindi, da giustificare la estensione di alcune tutele, processuali e sostanziali, proprie del rapporto di lavoro subordinato.

Tuttavia la situazione socio-economica di debolezza contrattuale non può essere generalizzata né, tantomeno può essere considerata come il connotato tipico del lavoro coordinato e continuativo e, tuttavia, non subordinato.

Nella previsione legislativa la prestazione coordinata e continuativa è qualificata dalla assenza del vincolo della subordinazione: con ciò il contratto c.d. parasubordinato viene a collocarsi nell'area del lavoro autonomo (il contratto d'opera – non va dimenticato – è contraddistinto proprio dalla assenza del vincolo della subordinazione: cfr. art. 2222 c.c.) o, in alternativa, nell'area del lavoro associativo. Dunque lo scopo della collaborazione viene realizzato al di fuori dello schema causale della collaborazione alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore e perciò al di fuori delle forme e quindi delle modalità attuative della subordinazione tecnico-funzionale del prestatore di lavoro.

Tali forme o modelli socialtipici sono sostanzialmente due. Vi è il modello tradizionale della subordinazione-eterodirezione o controllo, caratterizzato dall'assoggettamento del lavoratore al potere organizzativo gerarchico e disciplinare del datore di lavoro (potere che deve estrinsecarsi in specifici ordini e non in semplici direttive compatibili anche con il lavoro autonomo: si v. l'art. 2224 c.c. a mente del quale "il prestatore è obbligato all'esecuzione secondo le modalità stabilite nel contratto": c.d. direttive ex ante). Vi è poi il modello più moderno della subordinazione-coordinamento o semplice dipendenza, compatibile con un livello anche elevato di autodirezione e caratterizzato dalla integrazione della prestazione nel ciclo produttivo e dunque dalla inserzione del lavoratore nell'impresa-organizzazione.

Anche il collaboratore c.d. parasubordinato viene inserito nella organizzazione e la sua prestazione è integrata nel ciclo produttivo dell'azienda. Si tratta, tuttavia, di una prestazione di risultato tecnico-produttivo diversa dalla prestazione di attività tipica del lavoratore subordinato: soltanto questa è infatti coordinata nello spazio e nel tempo dall'imprenditore. La diversità – più che nel grado di maggiore o minore collegamento con il programma aziendale oppure nella predeterminazione delle modalità di tale collegamento e quindi nella preventiva fissazione del programma aziendale – risiede dunque nella assenza del coordinamento spazio-temporale da parte del creditore e perciò nella autonoma gestione in capo al collaboratore e nella correlativa assunzione della responsabilità del risultato (e, in definitiva, del rischio della produttività e della organizzazione del lavoro ancorchè all'interno della più ampia struttura organizzativa dell'impresa committente).

Tutto questo conferma che nella prestazione di opera coordinata e continuativa, i requisiti del coordinamento e della continuità si collo-

cano non all'interno ma all'esterno della prestazione di facere produttivo del risultato finalizzato al soddisfacimento dell'interesse continuativo del creditore (si pensi al caso del medico che si obblighi ad eseguire visite, due giorni alla settimana, agli alunni di un istituto scolastico: nella continuazione della prestazione o reiterazione delle visite è il risultato della prestazione di opera). Viceversa nel lavoro subordinato, la continuità attiene alla struttura della prestazione, incidendo sul modo di esecuzione e sulla determinazione quantitativa e qualitativa della attività: la continuità deve intendersi, come dipendenza o *disponibilità funzionale* del prestatore di lavoro alla collaborazione e, come tale, si identifica in concreto con la persistenza nel tempo dell'obbligo primario di prestazione e degli obblighi secondari che lo integrano (dunque il prestatore di lavoro subordinato resta obbligato, e quindi idealmente alle dipendenze del datore di lavoro, anche durante le pause interruttive – intervalli giornalieri, riposi, ferie – dell'esecuzione della prestazione, pur non essendo tenuto alla stessa (si pensi alla permanenza dell'obbligo di fedeltà: art. 2105 c.c.).

Al contrario la dipendenza o disponibilità funzionale è assente nel lavoro coordinato e continuativo in cui il prestatore non è assoggettato al coordinamento spazio-temporale e si limita ad assicurare la sua collaborazione per mezzo di un risultato continuativo o di una sequenza di risultati l'uno e gli altri idonei ad integrarsi nel programma produttivo e nell'organizzazione del committente.

In definitiva il punto di distinzione è che la gestione del tempo di lavoro è lasciata al lavoratore parasubordinato mentre è sottratta al lavoratore subordinato.

Si può allora concludere che la fattispecie prevista dall'art. 409 n. 3 si verifica tutte le volte che il lavoro autonomo si presenta finalizzato non al compimento di un'opera o servizio singolarmente considerati, ma alla produzione di un risultato o di una sequenza di risultati integrati stabilmente nell'attività del committente (e perciò nel caso socialmente più rilevante del lavoro autonomo coordinato ad una impresa). In simili ipotesi, anche il contratto d'opera, nonostante sia qualificato dal legislatore proprio per l'assenza del vincolo della subordinazione (cfr. l'art. 2222 c.c.), si caratterizza sul piano economico e giuridico per la sua funzione di durata e, in specie, per una prestazione rivolta al soddisfacimento di un interesse durevole (e cioè proporzionalmente frazionato, anche se non necessariamente divisibile, nel tempo) del creditore. In definitiva, si può dire che, nel contratto di lavoro coordinato ma non subordinato (c.d. parasubordinato) viene soddisfatto un interesse dell'imprenditore che può dirsi continuativo sul piano della reiterazione nel tempo delle singole prestazioni di risultato ma non, invece, sul piano della programmazione o coordinamento nello spazio e nel tempo della attività e quindi della disponibilità del lavoratore.

In simili casi, gli elementi della continuità o coordinamento dell'attività lavorativa nello spazio e nel tempo e della dipendenza economica del prestatore d'opera finiscono spesso con il sovrapporsi, avvicinando nella realtà sociale i due tipi legali della *locatio operis* e della

locatio operarum. Alla tradizionale separazione tra questi due modelli contrattuali si sostituisce, nell'area delle prestazioni flessibili nel tempo e nel risultato del lavoro, un *continuum* tra le nuove forme di organizzazione del lavoro dipendente e indipendente, utilizzate dall'impresa secondo criteri di fungibilità economica per realizzare l'obiettivo della flessibilità del lavoro all'interno e all'esterno dell'impresa.

La possibilità che un'attività continuativa e coordinata, se resa ad una impresa, possa conferire anche al contratto di lavoro autonomo una funzione di collaborazione analoga a quella subordinata è stata riconosciuta dal legislatore del 1973 proprio come elemento di *atipicità* che l'autonomia delle parti può introdurre nei contratti di lavoro autonomo e, in particolare, nel contratto d'opera, e di assimilazione, anche se limitatamente alla disciplina processuale, al rapporto di lavoro subordinato: da ciò, anche se non segue necessariamente l'estensione della disciplina del lavoro subordinato ai rapporti autonomi contemplati dall'art. 409 n. 3 c.p.c., viene ancora una volta evidenziata la sostanziale identità dell'oggetto della prestazione nei due tipi contrattuali del lavoro subordinato e del lavoro autonomo.

Tutto questo suggerisce una rivisitazione della distinzione tra il lavoro autonomo c.d. parasubordinato, la cui tipologia sociale si presenta alquanto diversificata e, comunque, non riconducibile ad una fattispecie o tipo negoziale esclusivo, da un lato, e il lavoro subordinato ed il lavoro autonomo legalmente tipizzato, dall'altro.

9.3 Manuale operativo

9.3.1 Definizioni

1. Cosa si intende per incarichi di collaborazione?

Se per lo svolgimento delle sue funzioni la P.A. deve avvalersi, e normalmente si avvale, del proprio personale dipendente, tuttavia la legge consente, in presenza di specifici presupposti e, comunque in ipotesi ben circoscritte, di affidare lo svolgimento di determinate attività, solitamente a contenuto intellettuale, a soggetti esterni alla P.A. committente, mediante la stipulazione di contratti di lavoro autonomo.

Tali contratti hanno appunto ad oggetto incarichi di collaborazione.

2. Gli incarichi di collaborazione sono una particolare figura di contratto a termine?

No. Sebbene per legge devono avere durata predeterminata, essi danno infatti luogo a rapporti di lavoro autonomo. Occorre, però, che nello svolgimento concreto del rapporto i caratteri dell'autonomia siano sempre presenti, e che quindi l'inserimento nell'organizzazione del committente non determini, all'opposto, l'instaurarsi di un rapporto di lavoro dipendente, con conseguente sottoposizione al potere direttivo e di controllo del datore di lavoro.

3. Solitamente, qual è l'oggetto dell'incarico di collaborazione?

Tali incarichi hanno ad oggetto prestazioni assai differenziate, sia a contenuto intellettuale sia a contenuto esecutivo o manuale. Tra i soggetti destinatari di incarichi di collaborazione figurano, quindi, sia esercenti professioni intellettuali tradizionali (quali architetti, ingegneri, legali, revisori contabili, etc.) sia nuove professionalità (quali operatori web, web designer, etc.). Nel settore pubblico, tipiche figure di collaboratori esterni sono i medici convenzionati al S.S.N. e i dottorandi di ricerca.

4. Tali incarichi possono avere ad oggetto l'esercizio di attività di gestione o di rappresentanza dell'ente pubblico?

No. Il collaboratore, sia occasionale sia coordinato e continuativo, non può esercitare le tipiche attività di gestione o di rappresentanza dell'ente, che spettano esclusivamente al personale con rapporto di lavoro dipendente, a tempo indeterminato o determinato, con qualifica dirigenziale o, per gli enti sprovvisti di dirigenti, investito della responsabilità di servizi.

5. Che rapporto esiste tra gli incarichi di collaborazione e le collaborazioni coordinate e continuative?

Con qualunque incarico di collaborazione, sia occasionale sia coordinata e continuativa, si instaura un rapporto di lavoro autonomo.

Nel caso della collaborazione coordinata e continuativa, però, la prestazione di lavoro autonomo è svolta con caratteristiche peculiari, in ragione delle quali alcune disposizioni di legge operano una equiparazione di tale rapporto con il lavoro subordinato.

6. Esiste una definizione legislativa di collaborazione coordinata e continuativa?

In mancanza di una legislazione organica sull'argomento, allo stato attuale esistono due definizioni, operanti in ambiti diversi e prive di collegamenti fra loro.

La prima è quella contenuta nell'art. 409 n. 3 c.p.c. il quale estende la disciplina processuale del lavoro subordinato a quelle ipotesi di lavoro autonomo "che si concretino in una prestazione d'opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato" (c.d. lavoro parasubordinato). La seconda definizione opera nell'ambito fiscale ed è attualmente contenuta nell'art. 47 lett. c-bis) del D.P.R. n. 917/86 – come modificato dall'art. 34 co. 1 lett. b) della L. n. 342/00 – il quale equipara al reddito da lavoro dipendente "le somme e i valori … percepiti in relazione ad altri rapporti di collaborazione aventi per oggetto la prestazione di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita".

7. Cosa si intende per coordinazione?

La coordinazione è l'elemento che distingue maggiormente il lavoro parasubordinato da quello subordinato. In quest'ultimo, infatti, il prestatore di lavoro è inserito nell'organizzazione aziendale del datore di lavoro ed è per questo sottoposto al suo potere direttivo e disciplinare, con conseguente limitazione della propria autonomia nell'esecuzione della prestazione. Nel lavoro parasubordinato il rapporto fra questi elementi è, per così dire, rovesciato: il lavoratore esegue la prestazione in piena autonomia ma, poiché essa è comunque strumentale alla realizzazione del programma produttivo del committente e deve essere utile economicamente per quest'ultimo, deve interagire e coordinarsi

con la struttura organizzativa del destinatario della prestazione. A tal fine, le concrete modalità di esecuzione della prestazione vengono prestabilite nel contratto del quale costituiscono una delle clausole essenziali.

8. Cosa si intende per continuità?

Si tratta di una nozione alquanto controversa, che pone problemi interpretativi ed applicativi soprattutto quando al collaboratore non sia richiesto lo svolgimento di un'opera, bensì il raggiungimento di un risultato.

La giurisprudenza che ha meglio delineato le caratteristiche distintive del lavoro parasubordinato identifica la continuità nel perdurare nel tempo della prestazione che comporta, di conseguenza, un impegno costante del prestatore a favore del committente. Il requisito della continuità, in altri termini, risulta dal ripetersi in modo regolare e sistematico della medesima prestazione (ovvero dal susseguirsi di prestazioni diverse) per un arco di tempo determinato nel contratto in funzione dell'esigenza – non transitoria e, dunque, non occasionale – del committente.

9. Cosa si intende per prestazione prevalentemente personale?

Contrariamente al contratto di appalto, laddove all'appaltatore si richiede esplicitamente la "organizzazione dei mezzi necessari" (art. 1655 c.c.), nel lavoro parasubordinato, in cui questa organizzazione non sempre è presente, il lavoro personale del prestatore deve comunque prevalere su quello eventualmente svolto da suoi collaboratori. In altri termini, l'apporto del soggetto che ha sottoscritto il contratto di collaborazione deve sempre essere maggiormente apprezzabile rispetto all'impiego di una struttura materiale e/o della prestazione di altri soggetti.

10. Quale rilevanza assume, ai fini della qualificazione del rapporto, il nome ad esso attribuito dalle parti contraenti?

Nelle sentenze della Corte di cassazione che si sono occupate più di recente della distinzione fra lavoro autonomo e lavoro subordinato, la volontà delle parti, in precedenza del tutto ignorata, costituisce un elemento fondamentale e prioritario per operare la suddetta distinzione. Tuttavia, le medesime sentenze richiamano sempre la necessità di verificare il comportamento complessivo delle parti e, dunque, le effettive modalità di svolgimento del rapporto sicché, in caso di contrasto fra quanto dichiarato nel contratto e quanto di fatto avvenuto, i dati fattuali prevalgono su quelli formali (da ultimo, Cass. 3200/2001).

Il nome dato dalle parti, allora, non vale ad escludere la natura di lavoro dipendente se il rapporto qualificato come di collaborazione sia stato svolto, in concreto, in forma subordinata. In questo caso, però, a differenza di quanto accade nel settore privato, il lavoratore potrebbe ottenere soltanto il riconoscimento del diritto ad eventuali maggiori somme di denaro, non potendo essere dichiarato lavoratore dipendente a tempo indeterminato della P.A., stante il disposto dell'art. 36 co. 2 del D. Lgs. n. 165/01. È evidente, dunque, il rischio insito nell'instaurazione formale di rapporti di collaborazione che, non avendo i crismi reali dell'autonomia, possono facilmente portare a richieste di risarcimento danni e/o a declaratorie di responsabilità contabile.

11. Esiste una legge che disciplini organicamente i rapporti di collaborazione?

No. Sono stati presentati in Parlamento vari progetti di legge volti a regolamentare unitariamente il fenomeno dei rapporti di lavoro cd. atipici, ormai decaduti per effetto della fine della legislatura. (v., ad esempio, il d.d.l. Smuraglia – il testo è disponibile in www.funzionepubblica.it/lavoroflessibile).

Occorre altresì segnalare come nella Delega al Governo in materia di mercato del lavoro vi sia una specifica disposizione in tema di collaborazione coordinata e continuativa (art. 8 lett. c).

12. Quali norme consentono alle P.A. di affidare incarichi di collaborazione?

Nel D. Lgs. n. 165/01 si rinviene una norma di portata generale nell'art. 7 co. 6 , alla quale va aggiunto, dovendosi rispettare la disciplina in materia di incompatibilità e di cumulo di impieghi e incarichi, quanto disposto dall'art. 53 del medesimo D. Lgs. n. 165/01. Ancora nel T.U., l'art. 14 co. 2 disciplina l'ipotesi di conferimento di incarichi per la formazione da parte dei ministri di uffici di diretta collaborazione e prevede che a tali uffici possano essere assegnati anche esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa. Altra regola di carattere generale si rinviene nell'art. 110 co. 6 del D. Lgs. n. 267/00, che consente al singolo ente locale di dettare una disciplina specifica nel proprio statuto. L'art. 1 co. 127 della L. n. 662/96, infine, pone un generale obbligo di pubblicità per tutte le P.A. che affidino incarichi remunerati ad esterni.

Regole particolari valgono per il conferimento di incarichi di progettazione.

Va infine segnalato come l'art. 19 della L. n. 448/01 vieti per il 2002 le assunzioni a tempo indeterminato alle P.A. che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2001. La norma rileva, in questa sede, perché essa non vieta assunzioni a tempo determinato né il ricorso a contratti di collaborazione che dunque sembrano potersi validamente effettuare. Tale interpretazione è peraltro indirettamente confermata dalla indicazione del rispetto dei limiti di spesa sostenuti nell'anno 2001 per la spesa relativa "al personale assunto a tempo determinato o con convenzioni" dagli enti locali.

Numerose regioni, infine, si sono dotate di regolamentazione di dettaglio.

Si richiama ancora l'attenzione sul contenuto dell'art. 52, comma 66, della legge 28 dicembre 2001 (finanziaria 2002) secondo il quale "… gli incarichi di cui all'art. 53, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, possono essere conferiti dalle pubbliche amministrazioni, sulla base dei criteri di cui al comma 5 medesimo art. 53 ed entro limiti prefissati dalla amministrazione competente, anche a soggetti estranei all'amministrazione, in possesso, oltre che dei requisiti professionali richiesti per l'espletamento dell'incarico, dei requisiti generali per l'accesso agli impieghi civili delle pubbliche amministrazioni indicati nell'art. 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n, 487, come sostituito dall'art. 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1996, n. 693. In tale caso vengono stabilite le modalità per assicurare il necessario collegamento funzionale, ed i connessi obblighi, tra l'amministrazione e i soggetti (in realtà questa norma sembra voler dire che gli incarichi nei collegi e affini in rappresentanza possono essere dati anche a privati…).

13. Esistono nel settore pubblico contratti collettivi nazionali relativi ai collaboratori?

A tutt'oggi le esperienze di contrattazione collettiva dei lavoratori cd. atipici sono poco significative. È solo recente, infatti, la formazione di organizzazioni di rappresentanza. Nel settore pubblico, comunque, non esiste alcun accordo quadro né alcun contratto collettivo di comparto: sono note, peraltro, alcune esperienze a livello di contrattazione decentrata (tra le quali un accordo della Regio-

ne Emilia Romagna – il cui testo è visibile in www.funzionepubblica.it/lavoroflessibile – uno della Regione Lazio e uno del Comune di Cattolica).

14. Dove si rinviene allo stato la disciplina degli incarichi di collaborazione in particolare di quelle coordinate e continuative?

Le regole in materia di collaborazione coordinata e continuativa sono contenute in vari provvedimenti normativi, e cioè:

art. 409 n. 3 c.p.c., in materia di processo del lavoro;

art. 2113 c.c., in materia di rinunzie e transazioni aventi ad oggetto diritti indisponibili del lavoratore;

art. 8 co. 1 del D. Lgs. n. 124/93, in materia di previdenza complementare;

art. 2 co. 26 della L. n. 335/95, in materia di previdenza obbligatoria;

art. 59 co. 16 della L. n. 449/97, in materia di tutela della maternità, di assegni per il nucleo familiare e di malattia in caso di degenza ospedaliera (cui va aggiunto il D.M. Lavoro 12 gennaio 2001);

art. 51 co. 1 della L. 488/99, in materia di contribuzione obbligatoria;

art. 5 del D.Lgs. n. 38/00, in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;

art. 64 del D. Lgs. 151/00, in materia di tutela della maternità;

art. 110 co. 6 del D.Lgs n. 267/00, in materia di enti locali;

art. 34 co. 1 lett. b) della L. n. 342/00, in materia fiscale;

artt. 7 co. 6 e 14 co. 2 del D. Lgs. n. 165/01, in materia di lavoro pubblico.

9.3.3 Presupposti applicativi

15. La legge pone limiti generali alla possibilità di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di collaborazione occasionale?

Nel settore privato non si rinvengono limiti generali alla stipulazione del contratto in esame. Il discorso è diverso quando committente è una P.A.: in tal caso la norma generale contenuta nel comma 6 dell'art. 7 del D. Lgs. n. 165/01; consente il conferimento di "incarichi individuali ad esperti di provata competenza", solo per "esigenze cui [le PP.AA.] non possono far fronte con il personale in servizio" e "determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione".

La predetta disposizione deve essere, naturalmente, integrata con i nuovi vincoli in materia di incarichi esterni posti dall'art. 52, comma 66, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 i cui contenuti sono riportati nella parte finale del quesito n. 12.

16. Esistono limiti previsti da normative speciali?

L'art. 110 comma 6 del t.u. sugli EE.LL. prevede che possano essere affidati incarichi ad esperti esterni alla P.A., in base alle procedure previste dal regolamento del singolo ente, purché il conferimento dell'incarico avvenga *"per obiettivi determinati e con convenzioni a termine*", e in relazione a contributi "ad alto contenuto di professionalità". Analogamente, art. 14 co. 2 del D. Lgs. n. 165/01 e s.m.i. stabilisce che i ministri possono affidare incarichi di collaborazione coordinata e continuativa a *"esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni*".

Limiti specifici al conferimento di incarichi di progettazione sono posti dal d.p.r. 554 del 1999.

Occorre, naturalmente, tener presenti anche i nuovi vincoli in materia di incarichi esterni posti dall'art. 52, comma 66, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 i cui contenuti sono riportati nella parte finale del quesito n. 12.

17. Quali limitazioni sono state individuate dalla giurisprudenza?

La giurisprudenza, in particolare quella contabile, sul presupposto della eccezionalità del conferimento di incarichi di collaborazione, ha più volte affermato che gli stessi possono essere affidati sulla base della ricorrenza dei seguenti presupposti:

– la professionalità che si intende acquisire sia assolutamente assente nella struttura dell'ente e l'affidamento esterno non comporti, dunque, una duplicazione delle funzioni svolte dal personale interno;
– il collaboratore esterno sia effettivamente in possesso di competenze specifiche;
– la delibera di conferimento sia adeguatamente motivata e contenga i criteri di scelta del destinatario;
– l'oggetto dell'incarico non sia generico, né di durata indefinita.

18. Esistono limiti alla durata massima del contratto?

Non sono posti limiti generali di durata massima, ma è necessario che una durata sia indicata e che essa sia congrua e ragionevole in relazione all'oggetto dell'incarico.

19. Dalle limitazioni alla possibilità di conferire incarichi discende anche un restringimento delle professionalità di cui la P.A. può avvalersi tramite questo strumento giuridico?

Come sottolineato, l'incarico può essere conferito solo per lo svolgimento di compiti che richiedano conoscenze particolari, di cui sia sfornita la struttura organizzativa della P.A. committente.

Inoltre, le limitazioni legali e quelle elaborate dalla giurisprudenza, sembrano escludere, in via generale, la possibilità che si possa ricorrere all'affidamento di incarichi per svolgere compiti di tipo meramente esecutivo o manuale, essendo necessario in tal caso avvalersi degli istituti che consentono l'assunzione o l'impiego di personale a termine.

Sembra pacifico, inoltre, che relativamente agli uffici di diretta collaborazione, l'incarico può essere conferito solo per acquisire professionalità elevate, difficilmente reperibili sul mercato del lavoro con i mezzi ordinari.

Ciò non dovrebbe comunque implicare che tali incarichi possano essere esclusivamente affidati a coloro che svolgono una professione il cui esercizio sia condizionato all'iscrizione in appositi albi professionali.

20. Quali sono le ragioni di opportunità che possono orientare la P.A. verso la scelta dell'incarico di collaborazione piuttosto che verso altri strumenti di flessibilità del lavoro consentiti dalla legge (es. fornitura di lavoro temporaneo, contratto a termine, ecc.)?

Come sembrano confermare talune esperienze applicative (consultabili sul sito http://www.funzionepubblica.it/lavoroflessibile.it), l'affidamento dell'incarico si rivela il mezzo privilegiato per ottenere, con celerità, professionalità elevate di cui l'ente sia assolutamente carente, che non necessitano di formazione, ed anzi possano contribuire ad elevare le conoscenze del personale interno.

Sulla scelta del ricorso alla collaborazione può incidere anche la naturale riluttanza di soggetti forti sul mercato del lavoro ad abbandonare lo schema del lavoro autonomo, e aderire agli schemi del lavoro subordinato che limitano la libertà d'azione del lavoratore.

Solo ove ricorrano tali esigenze, l'opportunità di procedere all'affidamento di incarichi di collaborazione potrebbe, dunque, prevalere sulle considerevoli opportunità fornite dal ricorso ad altri rapporti di lavoro, anche di tipo flessibile.

9.3.4 Procedura di stipulazione del contratto da parte di una p.a.

(omissis)

9.3.5 Incarichi di collaborazione – disciplina del rapporto – poteri del committente

24. Il committente esercita il potere direttivo e di controllo?

Nel caso della collaborazione si parla di coordinazione della prestazione del lavoratore con l'attività svolta dal committente.

Ciò esclude un potere direttivo penetrante alla stregua del lavoro subordinato: anzi, laddove in concreto risulti un'ingerenza pervasiva del committente nelle concrete modalità di esecuzione della prestazione, si potrebbe invocare, anche in via giudiziale, l'accertamento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato.

25. È possibile indicare al collaboratore direttive e criteri per lo svolgimento della prestazione lavorativa?

Sì. È compatibile con il lavoro autonomo "parasubordinato" la mera fissazione di criteri direttivi e istruzioni da parte del committente, per l'adempimento dell'obbligazione del collaboratore.

26. Possono essere variate unilateralmente dal committente le mansioni del lavoratore?

Non si può parlare di variazione unilaterale delle mansioni, né operano i limiti di cui all'art. 2103 c.c., poiché il rapporto è di lavoro autonomo.

In base alle regole civilistiche, le parti, di comune accordo, possono però modificare e/o innovare l'oggetto della prestazione lavorativa.

27. Il committente può cessare unilateralmente il rapporto con il collaboratore? In particolare si applicano le norme sulla necessaria giustificazione del licenziamento?

Non si applicano le regole proprie del licenziamento del lavoratore subordinato, ma quelle del recesso dal rapporto di lavoro autonomo (art. 2227 c.c.) o dal rapporto con un professionista iscritto all'albo (art. 2237 c.c.).

28. È compatibile con lo schema della collaborazione la fissazione di un orario di lavoro?

La giurisprudenza ha ritenuto che lo svolgimento dell'incarico secondo orari prestabiliti non è incompatibile con il contratto di collaborazione. L'eventuale fissazione di tali orari non vale, quindi, per sé sola, a configurare il rapporto come di lavoro subordinato.

29. La prestazione deve essere svolta necessariamente nei locali del committente?

La risposta è analoga a quella relativa all'orario di lavoro.

9.3.6 Collaborazione coordinata e continuativa – disciplina del rapporto – diritti del collaboratore

(omissis)

9.3.7 Sezione fiscale

37. Come è cambiata la disciplina fiscale delle collaborazioni coordinate e continuative?

Va preliminarmente osservato che le norme in materia di determinazione del reddito e di calcolo dell'imposta – unitamente alle altre regole operanti nel contesto – trovano applicazione anche nel pubblico impiego. La disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative è stata modificata dall'art. 34 della legge 342/2000. In particolare la modifica, che riguarda l'aspetto fiscale, è stata apportata aggiungendo all'art. 47 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi – TUIR – approvato con D.P.R. n° 917 del 22 dicembre 1986 (che disciplina i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente), il nuovo comma "c-bis" nel quale sono state riportate tutte le tipologie di reddito già comprese nell'art. 49 del citato TUIR.

Dal 1° gennaio 2001, pertanto, i redditi erogati per tali rapporti vengono assimilati a quelli di lavoro dipendente e non più ai redditi di lavoro autonomo. Conseguenza di ciò è che, con la stessa decorrenza, ai compensi erogati non si applicherà più la ritenuta d'acconto pari al 20%, ma gli stessi saranno assoggettati alle medesime modalità di tassazione previste per i redditi di lavoro subordinato.

38. Quali redditi sono assimilati a quelli di lavoro dipendente?

In base alla nuova formulazione dell'art. 47 del TUIR, sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente le somme e i valori in genere, percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione a:

- uffici di amministratore, sindaco o revisore di società, associazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- partecipazione a collegi e commissioni;
- altri rapporti di collaborazione che abbiano per oggetto prestazioni di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita.

39. La modifica incide anche sull'individuazione del tipo di prestazione?

A differenza del vecchio concetto di collaborazione, non è più richiesto il contenuto "intrinsecamente artistico o professionale" della prestazione. La conseguenza è che dal 1° gennaio 2001 sono considerate collaborazioni coordinate e continuative anche quelle relative a rapporti fino ad ora esclusi perché privi di tale requisito (es.: i lavori manuali). Fatti salvi i limiti esistenti nella P.A. per la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Sul punto si veda anche la domanda n. 19.

40. La variazione riguarda anche l'aspetto giuslavoristico e contrattuale?

La modifica riguarda esclusivamente l'aspetto fiscale e non incide su quello contrattuale il cui schema resta invariato. Non trovano pertanto applicazione le regole previste nel CCNL applicato ai lavoratori subordinati. Ne consegue che per i collaboratori coordinati e continuativi taluni istituti quali – ad esempio – ferie, preavviso, permessi e patto di prova non trovano applicazione. Lo stesso dicasi per il trattamento di fine rapporto.

41. A seguito delle nuove modifiche riguardanti le collaborazioni coordinate e continuative, quali regole devono essere seguite per l'individuazione del reddito imponibile Irpef?

In base al disposto dell'art. 34 co. 1 lett. b) della L. n. 342/00 occorre preliminarmente inquadrare la natura dell'incarico conferito all'interno dell'attività normalmente espletata dal collaboratore.

Se la collaborazione rientra, infatti, fra i compiti istituzionali svolti da un lavoratore dipendente (il quale, quindi, è contemporaneamente titolare della collaborazione), il compenso percepito si considera reddito da lavoro dipendente e viene trattato come tale.

Se, invece, l'incarico viene affidato ad un libero professionista è necessario verificare se la collaborazione rientra fra le attività esercitabili dal professionista stesso. In caso affermativo, il compenso percepito si considera reddito da lavoro autonomo, e dunque sarà assoggettato ad Iva e alla ritenuta d'acconto del 20%. In caso negativo, invece (ed è questa la reale novità della riforma), sarà assimilato al reddito da lavoro dipendente e trattato come tale.

42. Come si determina il reddito dei collaboratori coordinati e continuativi?

Per la determinazione del reddito imponibile riferito ai compensi erogati ai collaboratori coordinati e continuativi, occorre fare riferimento – in via generale – alle regole stabilite dall'art. 48 del TUIR il quale dispone che il reddito è costituito da tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro. Si considerano percepiti nel periodo d'imposta anche le somme e i valori in genere, corrisposti entro il giorno 12 del mese di gennaio del periodo d'imposta successivo a quello cui si riferiscono. Queste disposizioni trovano piena applicazione anche nel settore del pubblico impiego.

43. Quali somme o valori sono esclusi dalla base imponibile?

Le somme e i valori che non concorrono, in tutto o in parte, a formare il reddito sono elencate nell'art. 48 del TUIR che riguarda i redditi di lavoro dipendente (e assimilati).

Ad esempio sono esclusi dalla base imponibile:

- i contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge;
- le erogazioni liberali concesse ai dipendenti in occasione di festività o ricorrenze, non superiori a 258,23 € annui;
- i sussidi occasionali concessi in occasione di rilevanti esigenze personali o familiari del dipendente e quelli corrisposti a dipendenti vittime dell'usura;
- le somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro;
- le prestazioni di servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti, anche se affidate a terzi ivi compresi gli esercenti servizi pubblici;
- le somme erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la frequenza di asili nido e di colonie climatiche da parte dei familiari del lavoratore, nonché per le borse di studio a favore degli stessi familiari;
- il valore delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti per un importo non superiore complessivamente nell'anno a 2065,83 €, a condizione che non siano riacquistate dalla società emittente o dal datore di lavoro o comunque cedute prima che siano trascorsi almeno tre anni dalla percezione;
- il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati se complessivamente di importo non superiore a 258,23 € l'anno (se l'importo supera la franchigia di 258,23 euro, la somma è da considerarsi interamente imponibile e non solo la parte eccedente).

Tutte regole queste, valide per i lavoratori dipendenti e oggi anche per i collaboratori coordinati e continuativi.

44. Quali detrazioni fiscali possono essere applicate nella determinazione dell'imposta?

Con l'equiparazione al reddito da lavoro dipendente, il compenso erogato ai collaboratori coordinati e continuativi non gode più dell'abbattimento forfetario riconosciuto in precedenza. Dal 1 gennaio 2001, quindi, il collaboratore beneficia esclusivamente delle detrazioni previste per i redditi da lavoro dipendente.

Le detrazioni spettanti sono quelle per carichi di famiglia e di lavoro dipendente calcolate rapportando al periodo di paga le misure previste dagli articoli 12 e 13 del TUIR. Le detrazioni spettano a condizione che il collaboratore dichiari di averne diritto e ne indichi le condizioni di spettanza e si impegni a comunicare tempestivamente al committente le eventuali variazioni (es.: nascita di un figlio ecc…).

Riguardo le detrazioni per carichi di famiglia il collaboratore dovrà rilasciare al proprio sostituto d'imposta una dichiarazione con le seguenti informazioni:

- che il reddito complessivo del familiare non supera il limite di 2840,51 € al lordo degli oneri deducibili;
- il numero dei figli e degli altri familiari a carico;
- la misura della percentuale di detrazione di cui può fruire per i figli e per gli altri familiari a carico (100% se è l'unico soggetto cui spetta la detrazione, una misura diversa qualora esistano altri soggetti).

Tenuto conto che il limite di reddito, affinché un familiare sia considerato fiscalmente a carico, è stabilito con riferimento all'intero periodo d'imposta; qualora il reddito complessivo superi detto limite, la detrazione in questione non spetta anche se tale reddito è stato prodotto in una sola parte del periodo d'imposta (ad esempio nel corso dell'ultimo trimestre dell'anno).

45. Quali sono per l'anno 2002 le detrazioni fiscali applicabili?

La legge Finanziaria per il 2002 ha introdotto modifiche alla disciplina delle detrazioni per i carichi di famiglia, confermando al tempo stesso alcune detrazioni già previste per l'anno 2001.

In particolare è confermata la detrazione per ciascun figlio e familiare a carico pari a 303,68 euro per un reddito fino a 51.645,69 euro, aumentata a 336,73 euro per i figli successivi al primo, e pari a 285,08 euro per un reddito superiore. è stabilita in 516,46 euro la detrazione per ciascun figlio a carico quando il reddito non sia superiore a 36.151,98 euro in presenza di un solo figlio a carico, 41.316,55 euro con due figli a carico, 46.481,12 euro se i figli a carico sono tre e senza limiti di reddito se i figli a carico sono almeno quattro. La detrazione è aumentata a 774,69 euro se il figlio è portatore di handicap. (eliminare il resto) Al collaboratore spettano inoltre le detrazioni fiscali per le spese inerenti la produzione del reddito che vanno da un minimo di 51,65 euro per i redditi superiori a 51.645,69 euro ad un massimo di 1146,53 euro per i redditi non superiori a 6197,48 euro.

46. Quando uno dei genitori è considerato giuridicamente assente ai fini fiscali?

Ci troviamo in questo caso, quando:

- l'altro genitore manca e il contribuente non si è risposato o, se risposato, si è legalmente ed effettivamente separato. La mancanza che assume rilievo è di tipo fisico e giuridico e si può verificare a causa del decesso dell'altro genitore, o in presenza di una dichiarazione di assenza o morte presunta.
- l'altro genitore non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente che li ha riconosciuti non è coniugato o è legalmente ed effettivamente separato. In questo caso l'attribuzione della maggiore detrazione trova giustificazione nell'assenza giuridica del genitore naturale che non ha riconosciuto il figlio.

– si tratta di figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente, non coniugato o legalmente ed effettivamente separato. Come nel caso precedente anche qui l'attribuzione della maggiore detrazione trova giustificazione nell'assenza giuridica di un secondo genitore diverso da quello che ha adottato, affiliato o preso in affidamento il figlio.

47. Alla fine dell'anno o del rapporto si deve eseguire un conguaglio?

Entro il 28 febbraio dell'anno successivo o entro due mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro, se questa è anteriore all'anno, il sostituto d'imposta (quindi tutte le amministrazioni che hanno erogato redditi a collaboratori coordinati e continuativi) è obbligato ad effettuare il conguaglio tra le ritenute complessivamente operate sulle somme corrisposte nei singoli periodi di paga e l'Irpef effettivamente dovuta sul totale delle somme corrisposte fino al 31 dicembre o al 12 gennaio, se riferite all'anno precedente, ovvero fino alla data di cessazione del rapporto di collaborazione. Il sostituto d'imposta, se nel corso dell'anno ad una stessa persona ha erogato sia redditi di collaborazione che redditi di lavoro dipendente, in sede di conguaglio dovrà tenere conto di tutti i redditi corrisposti. Inoltre, dovrà calcolare l'importo delle addizionali all'Irpef (sul reddito imponibile) dovute dal collaboratore. Come si può notare si tratta di una perfetta mutazione delle regole di comportamento previste per il datore di lavoro nel contesto dell'amministrazione del personale dipendente.

48. Si deve rilasciare una certificazione?

Entro la fine di febbraio dell'anno successivo a quello in cui sono stati corrisposti i compensi, il committente deve rilasciare al collaboratore la certificazione unica – modello CUD – dalla quale si evinca: l'ammontare complessivo delle somme e dei valori corrisposti, l'ammontare delle ritenute d'acconto operate, delle detrazioni d'imposta applicate e dei contributi previdenziali e assistenziali.

Qualora il collaboratore coordinato e continuativo richieda al committente il rilascio del modello CUD prima della prevista scadenza egli è obbligato a rilasciarglielo entro dodici giorni dalla richiesta. Nel caso in cui, alla data del 28 febbraio dell'anno successivo il modello CUD, che viene rilasciato alla generalità dei lavoratori dipendenti e dei collaboratori coordinati e continuativi abbia subito variazioni di tipo grafico (come è noto ogni anno, infatti, i modelli vengono ridisegnati), il committente deve provvedere a emetterne un altro in sostituzione di quello precedentemente consegnato al collaboratore.

49. Il nuovo meccanismo di calcolo dell'imposta si applica anche ai soggetti non residenti?

Per i redditi da collaborazioni coordinate e continuative maturati da soggetti non residenti, si applica l'art. 24 co. 1-ter del D.P.R. n. 600/73 il quale dispone che sia operata una trattenuta a titolo di imposta pari al 30%, sempre che non esista una convenzione contro le doppie imposizioni che disciplini in maniera diversa la materia.

50. Quando il collaboratore coordinato e continuativo è considerato in trasferta?

Il Ministero delle Finanze ha precisato che per determinare se un collaboratore è in trasferta o meno occorre fare riferimento alla sede di lavoro indicata dalle parti nel contratto. Qualora la peculiarità della prestazione non permetta la precisa individuazione della sede di lavoro il collaboratore coordinato e continuativo è considerato in trasferta quando svolge la sua attività fuori dal suo domicilio fiscale.

51. Quale regime fiscale per le indennità di trasferta e i rimborsi spese?

Anche in questo caso trova applicazione l'art. 48 del TUIR, segnatamente il 5° comma. Premesso che il collaboratore coordinato e continuativo è considerato in trasferta se si verificano le condizioni di cui al precedente punto, solo in questo caso è applicabile il più favorevole regime fiscale il quale prevede che:

– i rimborsi di spese di viaggio e di trasporto, siano considerati esenti;
– le indennità di missione o di trasferta, non vengano assoggettate a imposta sino all'importo massimo di € 46,48 giornaliere (77,47 € per trasferte svolte all'estero).

Tali fasce di esenzione si riducono di un terzo passando da 46,48 € a 30,99 € e da 77,47 € a 51,65 € se il committente rimborsa (o mette a disposizione) il vitto oppure l'alloggio. Qualora, invece, il committente rimborsi o metta a disposizione sia il vitto che l'alloggio, la fascia di esenzione è ridotta di due terzi passando da 46,48 € a 15,49 € e da 51,65 € a 25,82 €.

Se viene adottato il rimborso analitico di tutte le spese comprese quelle non documentate, l'eventuale indennità di missione è da considerare completamente imponibile. In tal caso, l'esenzione di un terzo (15,49 € per le trasferte svolte in Italia e 25,82 € per le trasferte svolte all'estero) trova applicazione solamente per il rimborso delle spese non documentabili, se analiticamente attestate dal dipendente.

9.3.8 Tutela previdenziale sezione INPS

(omissis)

9.3.9 Tutela previdenziale sezione INAIL

(omissis)

10. Telelavoro

La modernizzazione della P.A. in Italia richiede interventi di riorganizzazione dei processi che possono prevedere l'applicazione di strumenti quali il telelavoro.

Le amministrazioni hanno investito risorse per attività di studio e modellizzazione, per sperimentazioni e per promuovere e trasferire buone prassi, favorendo il confronto tra diverse realtà territoriali.

Un apposito portale collegato al sito Web del progetto contiene una serie di notizie sulle sperimentazioni in atto, che aumentano progressivamente di numero anche se i lavoratori coinvolti sono ancora in numero ridotto. Al portale si è giunti attraverso un'opera di coinvolgimento di più amministrazioni che hanno contribuito all'iniziativa; il servizio sta riscontrando notevole interesse per la massa di informazioni qualificate sul telelavoro.

Questo approccio al telelavoro è parso quello più efficace, anche perché è congeniale a questa modalità di prestazione lavorativa l'uso del mezzo informatico e in particolare della rete. In questa materia il raccordo tra realtà diverse (la comunità di pratiche) è molto spiccato e trova nel portale una sede naturale di espressione.

Naturalmente lo sviluppo del telelavoro passa attraverso una diffusione delle applicazioni telematiche nelle amministrazioni, dalla firma digitale al protocollo informatico, allo sviluppo della rete; tuttavia ciò richiede un'azione conoscitiva di supporto per farne conoscere le effettive opportunità, non solo per il dipendente ma anche per l'amministrazione, laddove il ricorso a questa misura rientri in un progetto di riorganizzazione dell'ente in cui sia chiaro il rapporto costi/benefici della ristrutturazione. A questo proposito entrano in gioco non solo i benefici interni (reigegnerizzazione dei processi, semplificazione delle procedure, maggiore produttività dei lavoratori interessati…) ma anche benefici esterni, che possono rientrare a buon diritto tra le strategie dell'ente (programmi di riduzione del traffico, ecc.).

La stretta connessione tra progetto di telelavoro e cambiamento organizzativo è confermata dall'analisi delle diverse sperimentazioni, che sono documentate di seguito proprio per dare conto della numerosità delle implicazioni sottese al telelavoro, la cui importanza tra-

scende il numero dei lavoratori coinvolti per acquisire una valenza più profonda.

Prima di procedere ad un'analisi sistematica delle diverse esperienze è opportuno tuttavia soffermarsi sugli interrogativi ricorrenti che le amministrazioni si pongono quando rivolgono la loro attenzione al telelavoro.

10.1 Interrogativi ricorrenti

10.1.1 Il perché del telelavoro

Il telelavoro è fattore di flessibilità e leva per la reingegnerizzazione dei processi organizzativi. La realizzazione richiede un piano di investimenti di medio-lungo periodo, che difficilmente può esaurirsi in un unico esercizio finanziario. I ritorni dell'investimento in telelavoro devono essere misurati con indicatori qualitativi del servizio e con indicatori quantitativi derivanti dall'applicazione del controllo di gestione.

Le procedure che determinano le attività professionali quotidiane devono essere opportunamente analizzate, riorganizzate, verificate e validate.

Il caso ITEA di Trento dimostra come l'applicazione coerente dei principi sopra espressi abbia portato a risultati soddisfacenti, azzerando talune diseconomie e migliorando qualitativamente i flussi procedurali tra figure, anche adiacenti, come profili professionali.
Il controllo quantitativo e la verifica qualitativa della prestazione del lavoratore remotizzato è stata oggetto di diversi tentativi di modellizzazione, tra i quali emerge la sperimentazione della Regione Lombardia, attuata attraverso schede di reporting preventive e consuntive che misuravano anche situazioni non ricorrenti (es. pratiche evase come da accordi con il superiore, pratiche inaspettate e comunque evase). Anche la Regione Emilia Romagna ha elaborato un proprio complesso ed integrato sistema di valutazione e monitoraggio di progetto e della prestazione, con elementi di originalità.

10.1.2 Dove realizzare il telelavoro

Pianificare un progetto di lavoro in rete non significa in ogni caso delocalizzare una risorsa presso il proprio domicilio. La soluzione non risulta pertanto predefinita e le varianti al telelavoro domiciliare sono numerose e rispondono ad esigenze specifiche dettate dal territorio, dalle risorse coinvolte e dalle attività che vengono remotizzate. I centri satellite e i telecentri consentono vantaggi rispetto al telelavoro domiciliare, nei casi in cui sia richiesta una forte interazione con strutture hw e sw o sia necessario una continua reperibilità. Le attività di ispezione e di sopralluogo possono invece essere svolte con strumenti telematici che favoriscono un più rapido inserimento dei dati e delle informazioni acquisite.

Applicazioni significative sono il telelavoro nell'Azienda Farmacie Riunite di Reggio Emilia, in cui una risorsa che gestiva l'archiviazione delle fatture ed il contenzioso con i fornitori è stata delocalizzata presso il telecentro di Castelnuovo de' Monti per un giorno a settimana. Particolare valutazione è stata attribuita all'impegno richiesto alla risorsa in questione, residente a Castelnuovo, che impiegava circa un'ora e mezza per percorrere la sola tratta casa-ufficio.
L'ITEA di Trento, nel suo percorso di sviluppo dell'investimento sul telelavoro per migliorare la gestione delle proprie risorse ha definito un progetto per la realizzazione di un telecentro assieme a partner pubblici e privati nel Comune di Rovereto, al quale avranno accesso i dipendenti remotizzati della ITEA stessa.
Oltre alla remotizzazione presso luoghi differenti dal proprio domicilio sono state implementate esperienze di telelavoro mobile che spesso consistono nell'istituzionalizzazione di una prassi lavorativa già in precedenza utilizzata. È il caso in particolare dell'INPS, con i suoi 1950 attuali telelavoratori mobili dotati di valigetta elettronica. Esperienze di telelavoro mobile si stanno sperimentando in Regione Emilia-Romagna e in Regione Veneto, su profili professionali diversi ma caratterizzati da una comune attività di verifica, quali per esempio le guardie forestali.

10.1.3 Gli attori del telelavoro

Una distorsione nella lettura delle esperienze di telelavoro è determinata dalla esclusiva attenzione rivolta al telelavoratore, trascurando il contributo dei colleghi e dei responsabili di progetto. L'interazione di tutti gli attori all'interno di ciascun progetto determina il fallimento o la progressione di una sperimentazione.

L'interazione si attua anche attraverso percorsi formativi, che non devono semplicemente precedere l'implementazione dell'esperienza, ma devono seguirla in tutto l'arco di realizzazione, coinvolgendo sia i telelavoratori sia i colleghi e dirigenti.

La Provincia di Perugia ha predisposto un piano formativo complesso e articolato a favore dei futuri telelavoratori, dei dirigenti responsabili e dei colleghi degli stessi. Il Comune di Napoli ha addirittura definito una piattaforma di formazione a distanza e contenuti formativi generali e specifici, adatti sia ai telelavoratori prima della sperimentazione, sia agli stessi durante l'implementazione dell'esperienza.
La Regione Emilia Romagna ha previsto un percorso modulare comprendente aspetti organizzativi, aspetti normativi, aspetti tecnologici, corretto uso degli strumenti (D.Lgs. 626/1994), ed aspetti comportamentali e di problem solving, con lo scopo di affrontare e risolvere situazioni impreviste.

10.1.4 Come nasce la progettualità

Il telelavoro è stato talvolta proposto per la sua capacità di attrarre l'attenzione su un ente mostrandone l'innovatività e la friendliness e quindi operando su canali di comunicazione istituzionale.

In altre circostanze la progettualità è nata da esigenze specifiche legate a singoli telelavoratori (per problemi collegati principalmente a logistica e salute), e quindi gli interventi sono stati limitati a singoli casi e non al contesto organizzativo generale.

La promozione di politiche di pari opportunità o di miglioramento della qualità della vita di personale disabile è stato lo spunto di numerosi progetti. L'esperienza leader in quanto raccoglie entrambe le esigenze è quella sviluppata dall'Università di Verona con il progetto IRIDE, che ha coinvolto anche personale disabile (una delle risorse disabili ha tra l'altro curato il sito del progetto IRIDE e quello del Portale Nazionale del Telelavoro nel Pubblico Settore Http://www.funzionepubblica.it/telelavoro).

I progetti più complessi sono scaturiti dalla volontà di verificare la possibilità di rendere efficiente la struttura organizzativa dell'ente, attraverso attività di riorganizzazione dei processi.

10.1.5 Chi sviluppa la progettualità

I progetti per la sperimentazione del telelavoro sono sviluppati da funzionari o più frequentemente da dirigenti pubblici. La stesura del progetto coinvolge gli attori direttamente coinvolti nelle attività ed i responsabili; i responsabili elaborano le linee guida sulle quali il futuro telelavoratore dovrà sviluppare le specifiche di attuazione, inserendo nel gruppo di lavoro anche la struttura informatica, per la verifica degli aspetti tecnici.

10.1.6 Quali criticità si possono evitare

L'elaborazione di un piano formativo che coinvolga capillarmente ogni soggetto all'interno del progetto di telelavoro riduce la possibilità di "rigetto" legata a scarsa flessibilità del sistema organizzativo. La conoscenza delle reali potenzialità legate alla sperimentazione, evita la valutazione negativa da parte di coloro che svolgono con efficienza il proprio ruolo all'interno dell'ente.

La formazione permette inoltre di delineare in un contesto non valutativo ruoli e responsabilità, nonché di validare processi di decisione e comunicazione. Le modalità di comunicazione devono evitare l'isolamento ed il senso di lontananza dal luogo del decision-making, che hanno generato difficoltà rilevate nelle prime esperienze di telelavoro nel privato e alcune esperienze nel pubblico (INPS).

Attraverso attività di analisi organizzativa e l'applicazione di indicatori di monitoraggio da parte del responsabile di progetto possono essere stabilite le modalità ottimali di pianificazione dei tempi di consegna delle pratiche, ed il carico di lavoro quotidiano o settimanale. Una approfondita analisi iniziale, integrata da periodiche revisioni degli indicatori, evita il crearsi di condizioni che portano al superlavoro.

Una criticità che si riscontra spesso è relativa ai primi periodi di settaggio delle apparecchiature tecnologiche. In particolare vi sono ritardi perché il server non riconosce il pc remotizzato o perché la velocità di connessione è più lenta di quanto ci si aspettasse. I disguidi tecnici possono essere contenuti e superati ricorrendo a services esterni, ma si verificano comunque.

10.1.7 Quali opportunità si possono mettere a profitto

La reingegnerizzazione dei processi è un'opportunità per verificare la reale efficacia di un'organizzazione. Eliminare tempi morti, attività senza valore aggiunto, carenze di competenza e di responsabilità, favorire una più veloce circolazione delle informazioni e un miglior uso degli strumenti di comunicazione sono meccanismi che il telelavoro è in grado di attivare.

Back office e front line si incontrano con maggiore facilità e possono essere gestiti in efficienza anche da postazioni remotizzate. Gli URP ad esempio possono essere gestiti nella loro veste on-line da postazioni remotizzate.

L'ufficio rappresenta sovente una possibile causa di distrazione, sia per la presenza dei colleghi, sia per l'arrivo di pratiche "d'emergenza" che vanno svolte con precedenza rispetto al normale andamento delle attività lavorative.

Uno dei progetti della Regione Veneto, legato al settore Foreste, ha consentito di realizzare un significativo miglioramento qualitativo della prestazione, come dichiarato dalla risorsa remotizzata. Il miglioramento del clima di lavoro e la drastica riduzione di variabili casuali di interruzione o diminuzione della concentrazione è stato sottolineato come elemento valorizzante l'esperienza.

10.1.8 Quali punti di forza si devono valorizzare

Alcuni progetti di telelavoro hanno previsto il coinvolgimento della risorsa solo ad uno stadio intermedio dell'elaborazione, anche se è stato sempre garantito il principio di volontarietà. In alcuni casi l'analisi di fattibilità ha preceduto il coinvolgimento, in altri invece è stata un'esigenza proveniente dai lavoratori stessi a motivare la sperimentazione. Va sottolineato il fatto che la risorsa coinvolta prima della fase di verifica della fattibilità ha fornito un apporto decisivo sia nella definizione della tecnologia utilizzata sia della modalità di telelavoro da sperimentare. In un caso, la risorsa disabile ha fornito gli ausili, di cui già disponeva, per la sperimentazione al proprio domicilio.

Quando l'esigenza proviene dalla struttura dirigente il telelavoratore viene coinvolto dopo che le linee generali di progettazione siano state ben definite. La verifica della disponibilità del telelavoratore diventa una fase della verifica di fattibilità e la scelta delle risorse viene fatta verificando le caratteristiche di un campione.

10.1.9 Quali punti di debolezza si devono ridurre

In generale ogni sperimentazione ha riscontrato un maggior coinvolgimento della risorsa nella erogazione della propria prestazione. In alcuni casi si è verificato che il maggior coinvolgimento ha portato a forme di superlavoro, ed all'aumento dell'ansia da prestazione lavorativa. La distanza dal luogo del decision-making è stata causa di lamentele e di isolamento, quando dalla sede centrale è risultata carente il flusso di comunicazione. L'utilizzo di una schedulazione settimanale delle attività può aiutare, se accompagnata da una verifica anche gior-

naliera dello stato di avanzamento dei progetti, presso la postazione remotizzata. Lo sviluppo di sistemi alternativi di trasferimento di comunicazione quali mailing-list è un possibile fattore di successo, così come la predisposizione su una intranet o sul sito istituzionale, di uno o più gruppi di discussione.

La selezione può provocare criticità, se impostata con criteri non omogenei. La scelta di determinate fasce di età, per esempio dipendenti oltre i 50 anni può dimostrarsi un errore in quanto si tratta di personale vicino alla pensione e scarsamente disposto a modificare una metodologia lavorativa, già consolidata nel corso del tempo. Anche i single possono, dopo un primo slancio di entusiasmo, risultare non adatti a lavorare da casa.

Una soluzione intermedia, come un centro satellite o un telecentro possono garantire il mantenimento di un livello sufficiente di socialità, così come il definire frequenti rientri settimanali in ufficio.

La Regione Lombardia si è trovata a dover selezionare 12 telelavoratori da circa 700 candidature pervenute. I criteri di selezione adottati sono stati approfonditamente studiati, constatato un rapporto per la selezione di circa 1 rispetto a 60. È stato preso in considerazione un set di variabili tecniche ed ambientale molto articolato: il livello di interazione con colleghi e superiori; il grado di indipendenza e autonomia lavorativa; la necessità di dover accedere a risorse, informazioni e documentazioni presenti in ufficio; il livello di conoscenza e l'opinione generale sul telelavoro; le caratteristiche dello spostamento casa-ufficio; la disponibilità di spazio per una postazione lavorativa presso il proprio domicilio (benché fosse stata prevista la possibilità di telelavorare presso centri satellite, i 12 scelti hanno preferito il telelavoro a domicilio).

10.1.10 Quanto costa il telelavoro

La determinazione dei costi per telelavoratore è un elemento importante per la progettazione, ma non è la variabile decisoria. È infatti necessario analizzare altre variabili per verificare quali ritorni possa generare un progetto di telelavoro.

Ad esempio l'orizzonte temporale è una variabile determinante per la valutazione: quale forma di investimento è più adatta, a breve, medio o lungo periodo?

Le decisioni possono derivare da una costante e metodica verifica dell'andamento della sperimentazione, dal recepimento di feed-back di ogni provenienza, nonché di buone prassi da strutture omologhe.

In fase di budget e di PEG deve essere prevista una voce specifica di investimento come è stato fatto ad esempio nelle esperienze di Cuneo e della Provincia di Lecce (quest'ultima non ancora iniziata).

L'investimento deve prevedere le seguenti voci di costo:

- Costi generali di gestione: connettività, elettricità, riscaldamento, assicurazione HW e allargamento della assicurazione INAIL
- Costi legati all'attrezzatura: HW e SW sia lato telelavoratore sia lato server
- Costi specifici di organizzazione: visite periodiche di responsabili sicurezza, igiene

Il ritorno economico può essere valutato in termini quantitativi e qualitativi.

Il ricorso a pratiche di remotizzazione del lavoro può essere determinato quantitativamente nel caso in cui il lavoratore malato sia impossibilitato a prestare la propria attività presso l'ufficio di competenza e ciò comporti comunque un esborso da parte dell'ente pubblico (questa situazione è stata evitata nel caso dell'ex Ministero del Tesoro - SINIT in cui è stato permesso al telelavoratore di continuare a lavorare da casa senza arrecare danno economico alla amministrazione per la mancata erogazione della prestazione dello stesso, trattandosi di un funzionario altamente specializzato).

Un ritorno quantificabile viene normalmente ottenuto dall'analisi delle procedure e dalla conseguente reingegnerizzazione dei processi organizzativi dell'ente. In questa fase possono venire rilevate attività ripetute e incoerenze generali, l'eliminazione delle quali garantisce un risparmio di tempo e quindi la possibilità di utilizzare le risorse a disposizione in maniera più efficiente ed economica.

Maggiore difficoltà comporta la misurazione di alcuni aspetti qualitativi derivanti da pratiche di telelavoro, difficilmente quantificabili economicamente.

La qualità della prestazione di servizi o della produzione di beni (progetti), la reattività nel rispondere alle esigenze dell'utenza, possono migliorare sensibilmente; più raramente migliora la qualità della vita sociale e familiare del telelavoratore. Il ritorno in termini di soddisfazione del cittadino-utente o del telelavoratore sono valutabili attraverso modelli complessi che fanno riferimento a sistemi mutuabili dal mondo assicurativo e bancario, e solo nel caso dell'ITEA di Trento si è cercato di approfondire questi aspetti.

10.1.11 Prospettive

Il Peer-to-Peer (P2P) è un sistema di condivisione delle informazioni (quali ad esempio Napster e Morpheus), che permette il trasferimento di qualunque file da un pc ad un altro: ciascun utente può consentire l'accesso a terzi rispetto alle risorse memorizzate sul proprio computer e autorizzarne lo scaricamento.

La relazione che si crea è di tipo molti a molti, senza una regia centrale, e tende per sua natura ad assumere una struttura mobile, con tante community di utenti specializzati che si conoscono, consigliano, scambiano esperienze e concretamente anche file. Senza il server centrale, tuttavia, i computer e le risorse non possono "vedersi" né scambiarsi alcunché. Il modello P2P consente lo scambio di risorse, ma deve dipendere centralmente da una istituzione, il server, che ne garantisca e permetta i trasferimenti.

La realtà delle piccole amministrazioni comunali italiane è caratterizzata da una struttura ad arcipelago in cui poche risorse devono gestire richieste e necessità legate a diversi ambiti. Questo ha portato ad una non istituzionalizzata condivisione delle risorse da parte di amministrazioni, anche non consorziate. L'esempio può essere la verifica delle istruzioni relative a complesse rilevazioni ISTAT che viene

suddivisa tra dipendenti di diversi comuni sulla base di una prima lettura trasversale fatta da un dipendente che conosca le competenze e gli interessi dei colleghi. Nel momento in cui le competenze debbano essere condivise sul problema specifico le risorse vengono attivate o dal primo "lettore" o da un collega che è in grado di rivolgersi all'interlocutore adatto, grazie al clima collaborativo spontaneo e non codificato, dalle ampie potenzialità. La pariteticità e la bidirezionalità all'interno di questa organizzazione virtuale è condizione necessaria, anche se non obbligatoria, per portare a realizzazione un processo di azione congiunta e sinergica tra diversi soggetti riuniti in un network potenzialmente dinamico, e con un comune obiettivo. Condividere obiettivi può portare a crescita della competitività e il riferimento centrale deve saper gestire e mantenere paritaria ogni azione.

Le condizioni infrastrutturali per contrastare la dispersione di competenze o per ovviare a vuoti di risorse in realtà decentrate, con necessità puntuali e periodiche, sono garantite dalle applicazioni telematiche.

Il telelavoro assume quindi un ruolo fondamentale per garantire la possibilità di lavorare, in condizioni di efficienza, ad una organizzazione che utilizzi prassi di groupware attivo.

Il passaggio mentale successivo è quello dell'utilizzo condiviso di risorse nel momento in cui queste abbiano un minor carico di lavoro attraverso "banche del tempo". In questo, il ruolo del dirigente o del funzionario responsabile assume una nuova luce in quanto il monitoraggio della prestazione e dell'impiego di tutte le sue risorse va svolto in maniera continuativa e la pianificazione delle attività deve essere chiara e partecipata.

10.2 Le esperienze

10.2.1 L'esperienza di telelavoro nel Comune di Cuneo[1]

Contesto precedente l'iniziativa

Il Comune di Cuneo è strutturato in 14 settori. L'innovazione è stata considerata una delle linee di intervento prioritarie. Il settore Personale ha un ufficio di formazione che garantisce l'erogazione di corsi base di informatica. La volontà di puntare ad una forte informatizzazione del Comune, deriva in primo luogo dal Sindaco, che ha proposto il potenziamento del Centro Elaborazione Dati. L'input all'iniziativa del telelavoro è politico, e deriva principalmente dall'assessore al personale e al bilancio, interessato a valutare la reale efficacia del telelavoro, in termini di miglioramento della qualità della vita del dipendente. La dirigenza del Comune di Cuneo ha valutato che diversi profili professionali tra quelli presenti nell'ente siano telelavorabili, e quindi ha esteso la proposta di utilizzo del telelavoro a tutti i dirigenti. I più sensibili si sono dimostrati quelli del settore Personale, della Segreteria Generale, e della Ragioneria. Il passo successivo ha visto i dirigenti informare direttamente i dipendenti della possibilità di presentare

1. La documentazione relativa all'esperienza del comune di Cuneo, è consultabile all'indirizzo: www.cipa.net/100progetti/progetti/913.pdf

candidature per sperimentare il telelavoro all'interno del proprio settore. Si è provveduto quindi alla raccolta e selezione delle candidature dei dipendenti. I settori interessati si sono quindi ridotti a due (Personale e Segreteria Generale) anche se, almeno nella sua fase sperimentale, il progetto coinvolgerà due dipendenti del settore Personale.

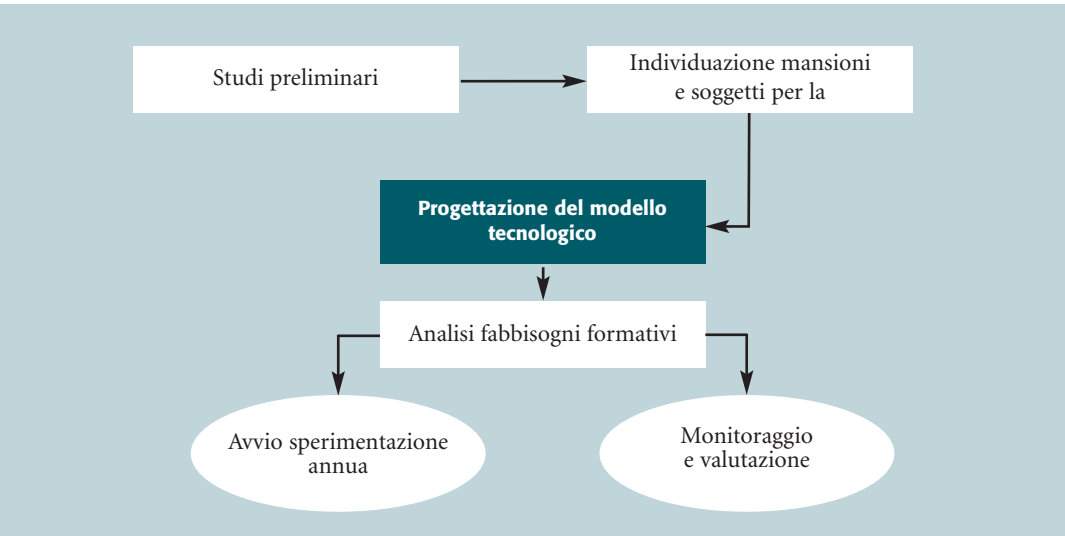
Progetto e obiettivi a medio e lungo termine

Il processo attraverso il quale si è arrivati alla sperimentazione nel Comune di Cuneo mostra come le motivazioni alla base del progetto siano essenzialmente di carattere organizzativo. Da parte dell'Amministrazione cuneese c'è la volontà di sperimentare un migliore impiego ed una maggiore flessibilità organizzativa del personale dell'ente, seguendo il percorso logico verso una cultura gestionale orientata al lavoro per progetti, obiettivi e risultati. Contestualmente le richieste dei telelavoratori sono motivate dalla necessità di coniugare meglio le esigenze lavorative con quelle familiari.

La sperimentazione iniziale e l'impiego nel tempo del telelavoro dovrebbero permettere la riduzione degli spostamenti fisici dei lavoratori e degli utenti, un miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini, orientando i processi produttivi verso nuovi modelli organizzativi.

Attraverso l'utilizzo di forme di telelavoro s'intende inoltre ampliare l'integrazione tra i settori e l'accesso ai servizi dei soggetti svantaggiati, impiegando con più semplicità forme di lavoro flessibile (part-time, lavoro interinale ecc.), migliorare la qualità della vita dei dipendenti comunali, incrementandone la produttività, riducendone l'assenteismo, consentendo loro maggior possibilità di presidio familiare.

Questi gli obiettivi e le intenzioni dell'Amministrazione cuneese che ha predisposto un piano di lavoro articolato in cinque macro - fasi. Il progetto è stato seguito da un gruppo di lavoro costituito dal Segretario Generale e dai dirigenti del Settore Personale ed Elaborazione Dati.



Implementazione e validazione modello

La prima fase del progetto mirava a definire quelli che in altre esperienze italiane vengono chiamati gli indici di telelavorabilità, strumenti in grado di dare una misura dell'applicabilità del telelavoro all'interno del sistema organizzativo e gestionale di riferimento. Strettamente legata a quest'attività è quella di individuazione dei profili e delle risorse maggiormente idonee alla sperimentazione. Tale fase, che ha coinvolto sin dall'inizio le organizzazioni sindacali, si è conclusa individuando le seguenti figure: personale amministrativo ed operatori di immissione dati, centralinisti, progettisti, informatici, consulenti e dirigenti.

Con la delibera del dicembre 1999 si è aperta la terza fase, finalizzata a individuare una soluzione tecnologica rispondente alle esigenze del progetto e ai costi stabiliti dall'Amministrazione Comunale.

L'infrastruttura tecnologica è stata studiata in modo che il telelavoratore potesse svolgere da casa le stesse attività che avrebbe svolto in ufficio. Non un semplice sistema di lavoro a domicilio quindi, ma una soluzione che permetta di trasformare con facilità una stazione di lavoro domiciliare in una stazione mobile eventualmente utilizzabile in futuro da tecnici specializzati in missioni fuori dalla sede comunale. Il costo complessivo dell'impianto è preventivato in 5 milioni di lire per l'attrezzatura hardware e software residente in Comune, 10 milioni per ogni stazione di lavoro portatile per i dipendenti, più il costo di commutazione della linea telefonica e i costi di esercizio (copertura INAIL per danni alle attrezzature in dotazione al telelavoratore, a cose o a persone derivanti dall'utilizzo delle attrezzature, consumi energetici e telefonici).

Per poter avviare la sperimentazione annua su due dipendenti comunali, si è ritenuto opportuno effettuare una valutazione dei bisogni di formazione delle persone coinvolte nel progetto. Ciò ha permesso ai telelavoratori di operare in un contesto conosciuto senza traumi e particolari difficoltà, e a dirigenti e responsabili di servizio di acquisire quelle conoscenze e competenze necessarie per favorire la sperimentazione del modello.

Le attività oggetto di sperimentazione sono essenzialmente di immissione ed elaborazione dati, collegate alla contabilità stipendiale, e alla registrazione di presenze/assenze, permessi, ferie, malattie, infortuni, etc. I dipendenti svolgono il proprio lavoro da casa, concordando il piano settimanale di attività con il proprio responsabile di struttura, rientrando nella sede dell'Amministrazione 4 volte a settimana, ciò al fine di limitare i principali svantaggi legati al telelavoro quali senso di isolamento, minori possibilità di scambi di esperienze, distrazione esterna.

Durante il periodo di sperimentazione del telelavoro domiciliare è stato eseguito un monitoraggio sull'attività stessa, volto a valutare in termini quantitativi e qualitativi il risultato della sperimentazione rispetto alle procedure standard. L'esito di tale valutazione servirà come "strumento" per decidere circa l'opportunità di trasformare la

sperimentazione in attività ordinaria, con eventuale estensione alle altre aree e attività del Comune.

Criticità

Nel progetto cuneese non si sono riscontrati particolari problemi ed ostacoli durante la fase di sperimentazione. La telelavoratrice interessata segnala come uniche difficoltà iniziali, comunque superate, quelle relative ai primi collegamenti con il software specifico, e alla lentezza dei collegamenti successivi prima cioè dell'attivazione della linea ISDN. Altri aspetti come la lontananza dalla struttura lavorativa e il rischio di isolamento sociale non sono stati avvertiti anche per la brevità del periodo di assenza dall'ufficio.

Sono stati riscontrati alcuni problemi tecnologici, come per esempio il conflitto tra l'antivirus e la scheda di rete del portatile, problema risolto nell'arco di 2-3 giorni.

Follow up

Le previsioni riguardo agli esiti e sviluppi futuri della sperimentazione sono incoraggianti. Si ritiene infatti che nel medio periodo e a fronte di un buon impatto del telelavoro, si possa pensare di estenderlo gradualmente fino al 10-15% della forza lavoro totale impiegata nel Comune di Cuneo.

La volontà dell'Amministrazione comunale, espressa per altro già in fase di progettazione, è quella di completare il progetto con un sottoprogetto, affidato in consulenza esterna, avente la finalità di approfondire l'utilizzo del Telelavoro quale strumento a servizio dello sviluppo del territorio locale, anche in zone montane, individuando eventuali servizi da erogare per via telematica mediante specifica convenzione tra Enti.

Il progetto originale prevedeva che nel corso del 2002 venisse attivata una seconda postazione di telelavoro ed era stato selezionato un telelavoratore. Questa risorsa, nel marzo 2002, ha rinunciato a sperimentare il telelavoro. Una nuova selezione è stata attivata e entro l'inizio di aprile si dovrebbe arrivare alla scelta di una nuova risorsa da remotizzare, esterna al settore personale (cui appartiene la prima telelavoratrice), forse legata al settore legale o alla segreteria generale. Esiste inoltre una candidatura da parte di una dipendente disabile appartenente allo stesso settore della telelavoratrice attuale. Il Comune di Cuneo sembra disposto ad accettare la seconda candidatura ed ha già iniziato le pratiche per la visita ispettiva al domicilio della futura telelavoratrice. La seconda postazione sarà attivata anche grazie al contributo finanziario ottenuto con l'approvazione da parte della Regione Piemonte di un progetto presentato sull'asse E "pari opportunità e telelavoro" del FSE.

10.2.2 L'esperienza di telelavoro della Regione Emilia Romagna[2]

Contesto precedente l'iniziativa

La Regione Emilia-Romagna ha avviato un progetto sperimentale di "Telelavoro" in attuazione dell'Accordo Quadro nazionale sul Telelavo-

2. La documentazione relativa all'esperienza della Regione Emilia-Romagna, è consultabile all'indirizzo: www.cipa.net/100progetti/progetti/906.pdf

ro nelle Pubbliche Amministrazioni. Le Direzioni che coordinano la sperimentazione sono: Direzione Generale Organizzazione e Direzione Generale Sistemi Informativi e Telematica.

La Giunta ed il Consiglio della Regione Emilia-Romagna hanno ritenuto opportuno intraprendere un'esperienza di telelavoro all'interno della loro amministrazione per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'adattabilità del telelavoro, e ipotizzare la possibilità di una sua futura introduzione in via permanente. I primi passi lungo la strada del lavoro a distanza sono stati compiuti nel 1997 quando con un'apposita Legge Regionale la Giunta è stata autorizzata a "(…) avviare forme di sperimentazione di telelavoro disciplinandone le modalità di attuazione con apposita direttiva. (…)".

Il 3 febbraio 2000 ha preso corpo un vero e proprio "Progetto sperimentale di lavoro a distanza" nell'ambito del Contratto collettivo Decentrato Integrativo 1998-2001 della Regione Emilia-Romagna, sottoscritto dalla delegazione di parte sindacale e dalla delegazione di parte pubblica. La Giunta Regionale ha emanato in data 22 febbraio 2000 la "Direttiva per l'Avvio di un progetto sperimentale di telelavoro" (delibera n° 282) con cui ha indicato le procedure e l'articolazione da seguire per la realizzazione del progetto.

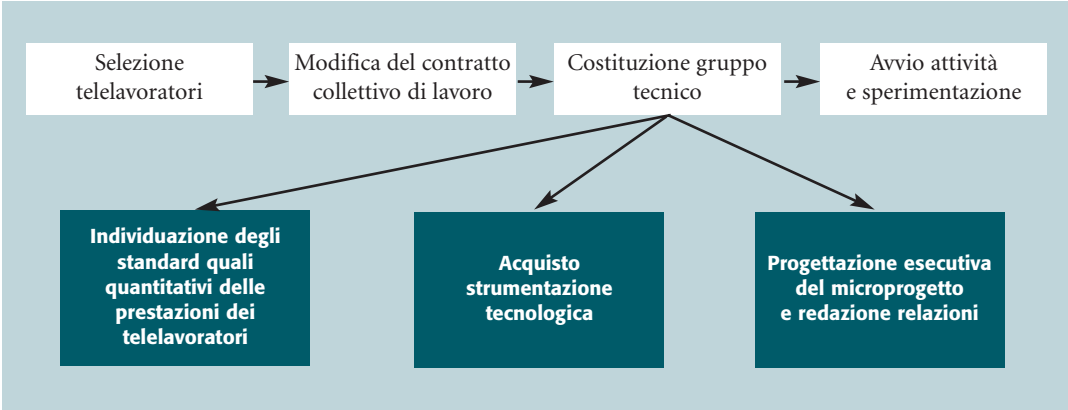
Progetto e obiettivi a medio e lungo termine

Gli obiettivi del progetto coincidono con quelli indicati nel Contratto collettivo decentrato integrativo 1998-2001 della Regione Emilia-Romagna ossia, introdurre una maggiore flessibilità del lavoro per un miglior utilizzo delle risorse professionali, garantire un buon livello di innovatività alla struttura organizzativa, fornire al personale dell'ente una modalità alternativa di svolgimento delle proprie prestazioni lavorative che rafforzi e salvaguardi il desiderio di crescere professionalmente, di formarsi continuamente, e partecipare ai programmi di sviluppo professionale.

Altre motivazioni di carattere generale e legate al contesto sono relative al fatto che: in alcune situazioni e per determinate mansioni, il lavoro veniva già svolto in modo mobile; in altri casi si è voluto invece andare incontro ad esigenze e specifiche richieste dei dipendenti dettate da particolari condizioni di disagio di lunga durata (presenza di handicap psico-fisico, lontananza dal posto di lavoro).

Il progetto della Regione Emilia Romagna è strutturato da un lato, in microprogetti riferiti alle diverse aree di lavoro regionale, e dall'altro in iniziative di telelavoro attivate per singoli lavoratori.

Il procedimento seguito per la progettazione e l'avvio della sperimentazione è riassumibile in quattro macro fasi all'interno delle quali sono state previste altre sotto-attività.



Implementazione e validazione modello

Il progetto si propone di coinvolgere un numero massimo di 50 collaboratori, individuati in base ad una ricognizione effettuata sulle situazioni di lavoro che meglio potessero prevedere attività telelavorabili. I telelavoratori coinvolti nella sperimentazione su singole attività sono stati invece "reclutati" tramite avvisi interni del Direttore Generale Organizzazione. Tutti i partecipanti hanno dovuto compilare un modulo reperibile presso le segreterie di ciascuna direzione generale. Questo doveva essere corredato da un progetto "pensato" su misura del lavoratore/candidato e redatto dallo stesso lavoratore in collaborazione con il direttore generale dell'area interessata.

Con la Delibera n° 282 del 22 febbraio 2000 è stato approvato l'atto di modifica al contratto individuale subordinato di lavoro, il quale deve essere necessariamente sottoscritto dal telelavoratore. Con successivo atto del Direttore Generale all'Organizzazione, di concerto con il Direttore Generale ai Sistemi Informativi e Telematica, è stato costituito il gruppo tecnico stabile per il progetto, al quale sono stati assegnati i compiti di: individuazione degli standard quanti – qualitativi delle prestazioni dei telelavoratori, definizione degli approvvigionamenti di strumentazione tecnica e del software necessario, costituzione di un gruppo tecnico specifico che curi la progettazione esecutiva del microprogetto, compilazione periodica di relazioni sull'andamento della sperimentazione.

Le aree identificate e coinvolte nella sperimentazione sono numerose (formazione, beni culturali, ambiente, affari istituzionali, sistemi informativi, elaborazione dati, agricoltura, consiglio regionale) e per ciascuna di esse sono state valutate telelavorabili attività quali: inserimento dati, ricerca sul web, rendicontazione, istruttoria e controllo pratiche amministrative, operazioni di ispezione con relativa elaborazione di report.

In questa esperienza di telelavoro sono diversi gli aspetti innovativi da sottolineare. I lavoratori hanno dato un'adesione volontaria al progetto, ed hanno avuto un ruolo attivo di partecipazione nell'elaborazione del progetto stesso. Un altro punto di forza è rappresentato dall'organizzazione di interventi di formazione e aggiornamento per il personale

coinvolto, strutturato in 5 moduli riguardanti: aspetti organizzativi, normativi, tecnologici, il corretto uso degli strumenti (d.lgs. 626/94), e soluzione di problemi improvvisi. Un modulo trasversale è stato dedicato ai possibili impatti psicologici e sociologici del telelavoro domiciliare.

Criticità

Una fase molto complessa è stata quella relativa alla definizione del rapporto contrattuale sul telelavoro da discutere in sede di contrattazione decentrata con le Organizzazioni Sindacali. Le difficoltà incontrate sono state superate anche con la elaborazione da parte della Regione Emilia-Romagna di un apposito modulo di modifica al contratto individuale di lavoro subordinato per prestazioni di lavoro a distanza.

Follow up

L'esperienza attuata è oggetto di controllo in itinere, che riguarda prevalentemente le prestazioni del personale coinvolto. Il controllo delle prestazioni è affidato ai dirigenti e si basa sulla rispondenza quantitativa e qualitativa dei risultati raggiunti nelle attività svolte rispetto a quelli attesi.

Il progetto complessivo, invece, è monitorato avendo a riferimento i seguenti indicatori: efficacia del servizio reso dalle strutture; aspetti economici per l'Ente; soddisfazione delle esigenze dei collaboratori coinvolti; confronto fra i costi del lavoro sostenuti nel 1999 e quelli relativi al telelavoro (2001); qualità del servizio (intervista ai responsabili); qualità della vita dei lavoratori (intervista ai telelavoratori).

Indicazioni riguardo le intenzioni della Regione a sostegno della diffusione del telelavoro nei confronti delle proprie pubbliche amministrazioni si trovano nelle "Linee guida per lo sviluppo telematico", Asse 2,. riprese dalla delibera della Giunta regionale n. 219/2000, a seguito della quale sono stati presentati progetti da parte degli Enti locali con richiesta di finanziamento, attualmente in esame.

10.2.3 Due esperienze di telelavoro all'interno dell'INPS

RECUPERO CREDITI[3]

Contesto precedente l'iniziativa

La struttura organizzativa dell'INPS è articolata in: direzione generale, sedi regionali, sedi provinciali, sub-provinciali e agenzie di produzione. L'Ente ha avviato da tempo un programma di cambiamento basato sul decentramento delle funzioni, sulla revisione organizzativa in logica di processo e sui principi di orientamento al cliente. Inoltre è inserito a pieno titolo nel processo di integrazione della P.A.: rete unitaria della P.A, sinergie con Enti e Amministrazioni centrali e locali, e altri soggetti pubblici.

Le trasformazioni organizzative che hanno riguardato l'INPS hanno portato all'adozione di forme e modalità di lavoro tipicamente ascrivibili al telelavoro.

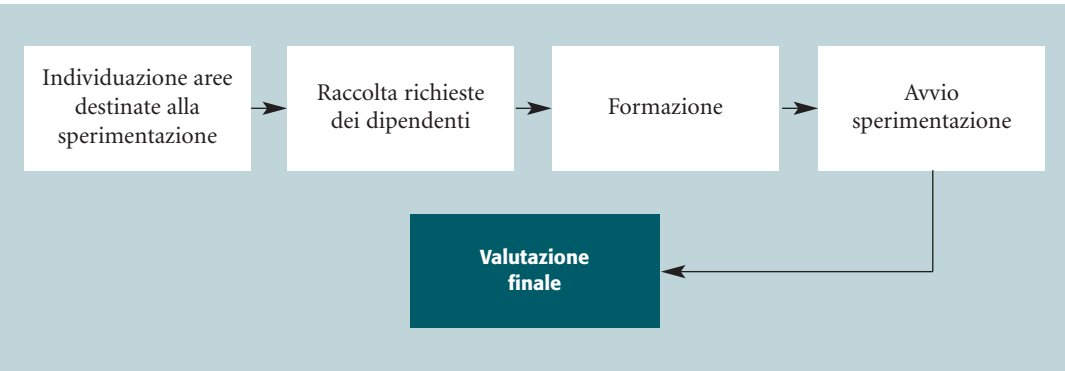
3. La documentazione relativa all'esperienza INPS sul progetto "Recupero crediti", è consultabile presso la banca dati CIPA.

Progetto e obiettivi a medio e lungo termine

L'iniziativa di sperimentazione del telelavoro si pone come strumento per ottimizzare attività relative ad uno degli obiettivi istituzionali dell'INPS: la riduzione dell'evasione contributiva e l'esigenza di incentivare la lotta al lavoro nero. L'iniziativa è legata anche al miglioramento dell'organizzazione interna all'ente, all'ottimizzazione del rapporto risorse impiegate/risultati raggiunti, al miglioramento dei servizi offerti all'utenza e al sostegno a progetti di sviluppo organizzativo. In particolare con questo progetto si intende aumentare la produttività ma anche la qualità delle prestazioni oggetto dell'attività, ponendo attenzione alle esigenze e alle condizioni lavorative del telelavoratore.

Ulteriore motivazione alla base del progetto è l'esigenza di venire incontro a particolari situazioni personali e familiari di alcuni lavoratori. Tra le motivazioni di chi ha aderito all'iniziativa (motivi di studio, distanza dall'ufficio, esigenze familiari), c'è anche il bisogno di poter distribuire più liberamente l'attività lavorativa nell'arco della settimana, trattandosi di un tipo di lavoro ripetitivo e per alcuni aspetti alienante. L'INPS da parte sua ritiene utile agevolare i propri dipendenti fornendo loro la possibilità di verificare l'efficacia di modalità alternative di lavoro.

Il progetto di telelavoro dell'INPS è articolato in cinque fasi di cui una trasversale, la formazione volta a fornire ai partecipanti istruzioni circa la procedura informatica da seguire per lo svolgimento del lavoro da casa.



Implementazione e validazione modello

Per individuare i settori interni all'Istituto da coinvolgere nella sperimentazione, sono stati analizzati alcuni processi sulla base di criteri quali la semplicità organizzativa, l'importanza strategica del processo per l'Istituto, la preparazione dei lavoratori, l'eventuale disponibilità di software specifico adatto a remotizzare postazioni di lavoro. Al termine dell'analisi si è deciso di avviare la sperimentazione per il progetto "Recupero Crediti", all'interno del quale è stata scelta l'attività di controllo e correzione dei bollettini di versamento dei contributi in agricoltura dovuti a seguito di condono. I bollettini sono stati acquisiti in formato immagine, memorizzati su CD-rom e successivamente scari-

cati su PC portatili. Il sistema di trattamento delle immagini ha consentito all'operatore di lavorare a distanza in un "luogo diverso da quello abituale dell'ufficio" e di disporre delle informazioni in formato elettronico senza la necessità dì dover disporre dei supporto cartaceo.

I dipendenti coinvolti sono stati individuati su base volontaria a seguito di un sondaggio informale che è stato svolto all'interno della Direzione centrale Entrate Contributive nell'area della contribuzione agricola. Per la sperimentazione è stato coinvolto personale con una buona conoscenza della normativa in materia di condono in agricoltura, una cultura di livello universitario e una buona conoscenza dell'informatica di base. In conseguenza dell'elevato livello culturale dei partecipanti, la fase di formazione si è conclusa in due giornate dedicate ad impartire istruzioni tecnico-operative riguardo i software e le procedure informatiche da utilizzare nel lavoro a domicilio. In fase di svolgimento del telelavoro non sono state previste specifiche misure di controllo della produttività. È stata soltanto ipotizzata la quantificazione della prestazione che si sarebbe ottenuta se il lavoro si fosse svolto in ufficio anziché a casa. La produzione si è assestata su una media di circa 200 bollettini/giornalieri per dipendente. Il risultato avrebbe potuto essere superiore se i dati fossero stati attendibili. Circa il 70% dei bollettini sono risultati "anomali" cioè non leggibili in quanto scritti a mano e in corsivo con una calligrafia non chiara o scannerizzati come immagini capovolte. Tali "errori" hanno creato notevoli difficoltà e hanno rallentato la produzione. La tecnica usata – lettura ottica e ingrandimento dell'immagine – ha comunque consentito di recuperare i dati e di ricomporre il bollettino nella dimensione originale. Al termine della sperimentazione ciascun telelavoratore ha compilato una breve scheda sull'esperienza fatta indicando vantaggi e svantaggi riscontrati, e scrivendo una breve relazione sulle soluzioni lavorative adottate.

Criticità

Un ostacolo di tipo strettamente tecnico ha riguardato la difficile leggibilità dei bollettini cartacei che ha rallentato il ritmo lavorativo. Il breve periodo di sperimentazione non ha agevolato una valutazione completa ed omogenea dell'esperienza in quanto l'organizzazione domestica del lavoro richiede dei tempi di adattamento superiori ai tre mesi sperimentati, sia per la gestione personale dei tempi di vita e di lavoro sia per il coinvolgimento indiretto della famiglia in questa nuova situazione. Nel rapporto finale sui risultati della sperimentazione del telelavoro vi è una parte relativa alle "proposte per un'esperienza compiuta di telelavoro domiciliare", nella quale l'ente mette in evidenza i correttivi necessari per trasformare l'esperienza sperimentale in una procedura di lavoro per tutti.

Tra gli allegati ai documenti del progetto ci sono alcune tabelle riassuntive nelle quali sono stati riportati i principali vantaggi e svantaggi dell'esperienza dal punto di vista dell'Istituto e dei telelavoratori. Tra i vantaggi sono stati citati fattori quali maggiore produttività, riduzione dei tempi e dei costi di trasporto, maggiore motivazione,

miglioramento dei rapporti familiari, maggiore autonomia e conseguente migliore gestione del tempo libero. I giudizi negativi riguardano invece una minore possibilità di scambio di esperienze, la sensazione di un senso di isolamento, la minore integrazione con l'azienda che comporta il timore di veder diminuite le possibilità di carriera, aumento di distrazioni esterne, e possibile perdita di status.

Follow up
Il progetto ha avuto la durata complessiva di tre mesi e non è stato replicato, né vi sono ipotesi di ripresa futura.

VALIGETTE TELEMATICHE[4]

Contesto precedente l'iniziativa
La sperimentazione per gli Ispettori di Vigilanza, non è stato il frutto di un progetto finalizzato a far telelavorare gli ispettori, quanto l'effetto indiretto dell'introduzione dell'informatica nei processi di lavoro. A tal proposito occorre evidenziare che sono stati proprio i lavoratori a voler utilizzare il supporto tecnologico per poter ottimizzare i tempi e i processi per lo svolgimento delle attività.

Progetto e obiettivi a medio e lungo termine
La sperimentazione del telelavoro applicata alle attività di vigilanza nasce dalla ricerca di maggiore efficienza nella stesura del verbale, che si pensa di ottenere standardizzando e digitalizzando il documento. Sono stati gli stessi ispettori ad intuire e promuovere l'idea secondo cui l'informatizzazione avrebbe potuto implicare la possibilità di telelavorare. L'originalità ha riguardato la possibilità di potersi collegare alle banche dati tramite telefoni cellulari.

Obiettivo principale è stato quindi la riduzione dei tempi per il disbrigo delle pratiche degli ispettori. Prima della sperimentazione il tempo medio necessario per l'emissione di un verbale di vigilanza era di tre mesi, l'obiettivo è stato la riduzione di un sesto dei tempi.

Nel piano per l'informatica del 1998 sono state individuate le linee guida che l'Istituto intendeva seguire per l'introduzione del lavoro a distanza sotto la forma di telelavoro mobile per gli Ispettori di Vigilanza. A monte di ogni politica di innovazione dell'ente vi è comunque la politica di decentramento organizzativo perseguita dall'Ente negli ultimi dieci anni, che sicuramente ha incoraggiato le risorse ad attuare tale soluzione organizzativa.

Implementazione e validazione modello
Inizialmente il settore coinvolto è stato quello dell'area vigilanza con 500 ispettori. La possibilità di apertura delle pratiche anche da postazioni remote, fa sì che indirettamente sia stata coinvolta anche l'area riscossione contributi nel generale processo di trasformazione della procedura, e l'area informatica, le cui risorse sono state necessarie per la gestione tecnologica delle procedure di lavoro. Ad inizio 2001 gli ispettori coinvolti erano divenuti circa 1950, di cui 300 donne, e tutti

4. La documentazione relativa all'esperienza INPS sul progetto "Valigette informatiche", è consultabile all'indirizzo http://www.cipa.net/100progetti/progetti/909.pdf

hanno ricevuto la strumentazione per telelavorare. Per quanto riguarda il contratto di lavoro, non vi sono stati adeguamenti visto che le modalità di lavoro non hanno subito sostanziali cambiamenti.

L'attività degli ispettori ruota intorno alle visite ispettive presso i contribuenti da vigilare. L'ispezione si realizza in tre fasi: pre-ispettiva, nella quale viene aperta la pratica, e che prima dell'introduzione delle valigette informatiche veniva svolta in sede in collaborazione con l'area amministrativa; ispettiva, comprendente la visita presso l'azienda e tutti i passaggi necessari all'espletamento della pratica; post-ispettiva con la chiusura del fascicolo. Il procedimento, con l'introduzione del telelavoro, non è cambiato nella sostanza, ma nei modi e nei tempi. Non è più necessario recarsi in ufficio per l'apertura e la chiusura delle pratiche, ed è ora possibile collegarsi a distanza con le banche dati disponibili all'interno dell'ente. Un ulteriore cambiamento è legato al fatto che prima l'ispezione si realizzava in coppia, successivamente si è rivelata sufficiente la presenza di un solo ispettore per visita. Ancor oggi le ispezioni vengono effettuate insieme a risorse dell'INAIL, ad agenti della Guardia di finanza e del Ministero del Lavoro.

Il fatto che si proceda all'Ispezione in task forces annienta i tempi intermedi prima necessari per mettersi in contatto con gli altri enti. Solo l'ultima fase è ancora demandata al settore amministrativo che per il buon funzionamento del processo deve mantenere le banche dati sempre perfettamente aggiornate.

Criticità

L'introduzione della valigetta informatica è stata interpretata dagli stessi Ispettori come un valore aggiunto alla loro professionalità, sia come supporto operativo in grado di migliorare la qualità del lavoro svolto, sia per l'immagine di efficienza che tale supporto offre nei confronti degli interlocutori esterni. Dopo un primo momento di scoraggiamento, prevedibile data l'età media degli ispettori (50 anni), tutti hanno saputo apprezzare l'opportunità di crescita dei nuovi strumenti.

Follow up

Con circolare interna n. 15 del 25/01/2000 le direzioni centrali di: entrate contributive, organizzazione e pianificazione, controllo di gestione, e sviluppo e gestione risorse umane, stabiliscono le principali linee per l'adozione nel tempo del telelavoro. L'attività di vigilanza richiede il supporto di risorse finanziarie e tecnologiche, e un continuo arricchimento formativo e professionale degli ispettori.

Considerato che la "valigetta" costituisce uno dei punti centrali per ottenere un salto di qualità nell'attività di vigilanza, sono previsti ulteriori investimenti, con il completamento delle assegnazioni a tutto il corpo ispettivo, e con l'integrazione con altre funzioni.

Sotto l'aspetto delle risorse finanziarie, è indubbio che la lotta al lavoro nero richiede presenza sul territorio e modalità di intervento

strettamente correlati alle caratteristiche delle aree territoriali e delle tipologie di lavoro nero che si vogliono aggredire. In tale ottica, vanno determinati i fondi per missioni, turni e straordinari, in funzione delle tipologie di attività programmata e degli obiettivi da conseguire. Al fine di avere conoscenza delle necessità finanziarie, ciascuna sede regionale, formulerà un budget di spese quantificando missioni, turni, straordinari da utilizzare per l'attività di vigilanza.

Riguardo infine agli investimenti in formazione, si sottolinea che alla "formazione" in senso stretto dovrà affiancarsi un percorso formativo dedicato all'aggiornamento professionale. Quest'ultimo dovrà essere realizzato a livello regionale attraverso riunioni dedicate principalmente a tematiche contributive di particolare rilevanza.

Gli interventi formativi attuati per il personale coinvolto hanno riguardato esclusivamente l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche.

È previsto inoltre un diffuso intervento formativo per l'area agricola che verrà portato a termine sotto il coordinamento della struttura di progetto conseguentemente all'introduzione della funzione "verbale in agricoltura" nella valigetta informatica, già anticipato con messaggio n. 7 del 10 gennaio 2000.

10.2.4 L'esperienza di telelavoro dell'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa[5]

Contesto precedente l'iniziativa

L'Itea è l'ente pubblico del quale la Provincia di Trento si avvale per l'attuazione degli interventi di edilizia abitativa pubblica e per la gestione del relativo patrimonio. La direzione dell'Istituto è convinta che l'implementazione di una esperienza di telelavoro all'interno della propria struttura, può inquadrarsi quale opportunità di cambiamento per la cultura e l'organizzazione produttiva, consentendo un miglioramento nei livelli di efficienza, efficacia e produttività.

L'esperienza dell'Itea è una delle più complesse e articolate nel panorama nazionale, pertanto si ritiene utile riportare una descrizione sintetica delle procedure seguite sino alla fase di sviluppo progettuale iniziata nell'ottobre 1997.

Nel luglio 1997 l'Itea costituisce un gruppo di lavoro per la definizione di un progetto sperimentale sul telelavoro finalizzato all'introduzione di nuovi criteri di gestione delle risorse umane nelle strutture organizzative dell'Istituto.

Nello stesso mese l'Itea richiede all'Assessorato all'Edilizia abitativa, Urbanistica e Protezione dell'ambiente, autorizzazione per l'esperienza pilota sul telelavoro. In agosto il Servizio di edilizia abitativa della Provincia Autonoma di Trento ha ritenuto di esprimere parere favorevole all'iniziativa, e su richiesta dell'Istituto, ha ritenuto, trattandosi di materia che attiene l'organizzazione degli uffici, di interessare anche il parere del Servizio Organizzazione e del Servizio Personale della P.A.T.

5. La documentazione relativa all'esperienza dell'Istituto trentino per l'edilizia abitativa, è consultabile all'indirizzo www.cipa.net/100progetti/progetti/905.pdf

Il Servizio Personale nell'ottobre 1997 ha interessato della materia l'Agenzia Provinciale per la rappresentanza negoziale, ha ritenuto che "(...) il progetto sia da ritenersi di grande interesse per l'intera Provincia, costituendo un'esperienza pilota eventualmente da estendere ad altri Enti. (...)". Apprezzamenti per quanto progettato e proposto sono stati espressi anche dall'Assessore all'Edilizia abitativa.

Progetto e obiettivi a medio e lungo termine

La finalità generale del progetto è sperimentare modalità innovative di gestione delle risorse umane. In particolare l'obiettivo dell'esperienza trentina, consisteva nell'introduzione di una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro. Sono state per tanto coinvolte quelle attività che, basandosi sulla elaborazione elettronica di informazioni e sull'utilizzo costante di reti di telecomunicazione per il collegamento tra l'Istituto ed il lavoratore, potevano essere svolte lontano dalla sede ufficiale di lavoro.

Il gruppo di lavoro costituito nel luglio 1997 ha articolato il progetto in 5 fasi e ha definito per ognuna, attività e contenuti.

Oltre alle cinque fasi necessarie per la realizzazione del progetto è prevista una fase trasversale di formazione del personale sui seguenti aspetti: sicurezza ai sensi del D.lgs. 626/94; configurazione hardware e software del sistema adottato; modalità d'uso della posta elettronica e della videoconferenza, ecc.

La sperimentazione ha avuto inizio nel luglio 1998 coinvolgendo le funzioni lavorative connesse alle attività di data entry.

L'assegnazione dell'incarico di telelavoro avviene tramite una lettera disposta dal Dirigente Generale, accompagnata da una scheda preventiva per l'affidamento di attività telelavorativa domiciliare che stabilisce l'oggetto del telelavoro, la durata, la reperibilità elettronica, le modalità di salvaguardia dei dati. La lettera di incarico richiede inoltre al telelavoratore di dover obbligatoriamente compilare un report consuntivo di valutazione dei risultati prodotti.

Implementazione e validazione modello

La prima fase di scouting è finalizzata alla ricerca e allo studio delle principali caratteristiche organizzativo tecnologiche delle esperienze di telelavoro già avviate presso altri enti e strutture sia pubbliche che private a livello nazionale.

La seconda fase relativa alla "individuazione mansioni/profili telelavorabili" (procedure e reingegnerizzazione) ha consentito di individuare le seguenti figure professionali che all'interno dell'Istituto potranno svolgere le loro attività a distanza: addetti al data entry, programmatori, progettisti, giuristi. Di queste figure professionali solo le prime due sono state oggetto di sperimentazione; le altre figure professionali potranno essere inserite nel progetto sul telelavoro a seguito dei risultati ottenuti dalla sperimentazione sui primi due profili professionali.

La terza fase relativa alla "progettazione dell'iniziativa pilota" ha consentito di descrivere puntualmente per ciascuno dei profili individuati i contenuti delle attività dei telelavoratori, la tecnologia da impiegare, le principali caratteristiche del rapporto contrattuale, altri problemi quali l'assicurazione, l'I.N.A.I.L., la privacy, ecc.

La quarta fase è relativa alla definizione del nuovo rapporto di lavoro sperimentale che è stato discusso con le organizzazioni sindacali unitarie.

Nella quinta fase è stato somministrato un questionario alle 130 persone in organico all'Itea per rilevare il loro interesse verso l'esperienza e il progetto di telelavoro. La successiva elaborazione statistica dei dati è stata curata dal servizio statistica della Provincia Autonoma di Trento. Il questionario è strutturato in tre sezioni volte a rilevare rispettivamente, informazioni riguardo l'attività lavorativa degli interessati, opinioni dei lavoratori sul lavoro a distanza, informazioni relative alla composizione del nucleo famigliare.

Dopo il primo anno di sperimentazione sono state coinvolte nel progetto sei persone che hanno ricevuto incarichi di telelavoro mobile e domiciliare, per un totale di 75 giorni di telelavoro che in un anno standard corrispondono a circa 1,5 giorni di telelavoro a settimana per persona.

L'esperienza essendosi limitata a due tipologie di attività (data-entry e progettazione /realizzazione di software per l'istituto) non ha avuto particolari ricadute in termini di snellimento delle procedure, anche se l'analisi organizzativa avviata nel corso del 1998, ha individuato i processi che possono e/o potrebbero essere telelavorati.

Una mansione lavorativa può essere telelavorata in due casi:

- quando più azioni relative ad un procedimento/procedura sono svolte in autonomia dalla stessa persona, responsabile della procedura, e non sono richiesti contributi esterni di altri funzionari interni all'ente ovvero anche esterni;
- quando uno specifico passaggio della procedura è ripetitivo, automatizzato e riferito ad un numero elevato di operazioni ripetitive.

Criticità

Una fase particolarmente delicata e complessa dell'esperienza Itea è stata quella relativa alla definizione del rapporto contrattuale sul telelavoro da discutere in sede di contrattazione decentrata con le organizzazioni sindacali riunite.

L'Istituto ha elaborato una proposta di contratto collettivo decentrato sul telelavoro che è stato discusso con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali unitarie (CGIL, CISL, e UIL) del comparto delle autonomie locali.

Il contratto decentrato è stato siglato 12 giugno 1998, ed è stato inoltrato all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale per l'approvazione definitiva. Si tratta del primo contratto collettivo decentrato in Italia che regola il telelavoro nella P.A. e che parte espressamente dal presupposto che il telelavoro sia attivabile come forma alternata di lavoro e non esclusiva sulla base delle esigenze dell'Istituto stesso Attualmente sono state attivate le procedure per verificare, assieme ai sindacati, i risultati della sperimentazione ed introdurre in via definitiva il telelavoro nell'organizzazione Itea.

Follow up

Dopo la sperimentazione il telelavoro potrà essere esteso ad altre postazioni lavorative riferite ad attività progettuali, amministrative, ecc. È intenzione dell'Itea proseguire nel lavoro di ricognizione dei procedimenti amministrativi attualmente esistenti nell'Istituto nonché provvedere alla compilazione del relativo manuale delle procedure. Una prima parte dell'analisi è già stata condotta dai responsabili delle strutture organizzative dell'Istituto nel corso del 1998.

L'analisi rappresenta di fatto un prezioso strumento di ausilio per i Dirigenti dell'Istituto e consentirà di implementare all'interno dell'Itea i nuovi strumenti di gestione tecnica, finanziaria e amministrativa e costituirà un valido punto di partenza per l'attivazione, della certificazione di qualità UNI EN ISO 9001. L'analisi organizzativa si rivela di estremo interesse anche ai fini dell'individuazione delle procedure che possono/potrebbero essere svolte in forma di telelavoro.

Indicazioni riguardo la volontà dell'Itea di portare avanti l'esperienza del telelavoro si traggono dalla lettura dell'accordo siglato a fine 2000 tra Itea, Provincia autonoma di Trento, Comune di Rovereto, Agenzia per lo sviluppo S.p.a., e Centro Tecnofin servizi S.p.a., nel quale tali soggetti si impegnano nella creazione di un telecentro pubblico-privato nel comune di Rovereto.

10.2.5 L'esperienza di telelavoro nel Comune di Napoli[6]

Contesto precedente l'iniziativa

Al Comune di Napoli si comincia a parlare di telelavoro nel 1996, anno in cui si prepara una bozza di progetto interno su invito dell'Assessore al Personale il quale ritiene il telelavoro uno degli strumenti da

6. La documentazione relativa a delibere, determine regionali, contratti, questionari, protocolli d'intesa, studi di fattibilità, realizzati all'interno del progetto "Telelavoro e sviluppo locale" è consultabile all'indirizzo www.cipa.net/100progetti/progetti/910.pdf

adottare per la riorganizzazione interna del Comune. L'occasione per avviare i "lavori" è fornita dall'iniziativa comunitaria ADAPT, all'interno della quale si presenta il progetto "Telelavoro e sviluppo locale".

Ottenuto il finanziamento con delibera della Giunta Comunale, si approva il Progetto esecutivo, con il quale si suddividono le competenze e le responsabilità tra i diversi partner, e si stabiliscono gli obiettivi e le attività per ogni singola fase. L'approvazione di tale delibera rappresenta l'elemento "forte" dell'esperienza napoletana. Ha dato il via ad un processo di snellimento delle procedure interne all'amministrazione (per l'attuazione del progetto ad esempio si è ricorso prevalentemente a provvedimenti dirigenziali, con atti deliberativi solo nei casi espressamente richiesti dal Regolamento Comunale).

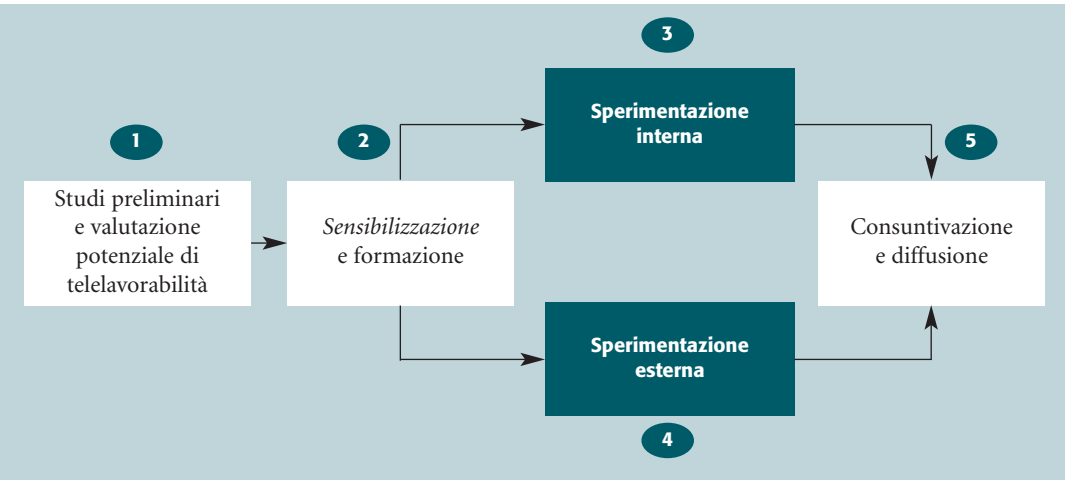
Progetto e obiettivi a medio e lungo termine

L'idea che sta alla base del progetto riguarda la possibilità di creare un modello sostenibile e riproducibile in altri contesti assimilabili: non solo Comuni quindi, ma anche Enti della pubblica Amministrazione e imprese di servizi.

Il Comune ha inteso realizzare un modello di telelavoro in grado di sostenere il suo ruolo di Impresa Sociale che riesce ad "investire" risorse finanziarie, umane, ambientali, tecnologiche, logistiche, producendo benessere per le persone coinvolte dentro e fuori l'organizzazione.

Un'idea di impresa che si rifà alla possibilità di miglioramento della qualità della vita dei dipendenti, attraverso un maggiore utilizzo delle forme di lavoro flessibile, e una migliore integrazione lavorativa dei soggetti svantaggiati, e che contemporaneamente agisce come motore di sviluppo locale contribuendo alla creazione di nuove imprese. Per raggiungere tale obiettivo è stata sviluppata nel progetto un'ampia azione di sperimentazione finalizzata alla creazione di imprese giovanili che facciano largo uso di telelavoro (Tele-enterprising).

Obiettivi ambiziosi e di larga portata che si è pensato di realizzare seguendo un percorso articolato in cinque macro fasi.



La fase di ricerca e di studio preliminare è stata finalizzata all'individuazione di un modello tecnologico-organizzativo per l'introduzione del telelavoro, e di un modello di progettazione di servizi innovativi gestibili anche attraverso una rete di micro imprese esterne di supporto.

La componente formativa del progetto era invece destinata a fornire conoscenze e competenze a dirigenti, gestori, telelavoratori, neo imprenditori e lavoratori autonomi, per consentire la sperimentazione del modello.

Implementazione e validazione modello

Al termine delle fasi di ricerca e formazione, ha preso il via la vera e propria fase di sperimentazione.

Il Comune ha predisposto un Vademecum con lo scopo di fornire al telelavoratore una guida che lo informasse sui presupposti alla base del progetto e sulle modalità di svolgimento della sperimentazione.

I risultati della ricerca finalizzata all'individuazione degli "indici di telelavorabilità", hanno evidenziato i settori in cui l'introduzione del telelavoro risulta maggiormente proponibile. Pertanto le aree coinvolte nella sperimentazione risultano essere quelle della protezione civile, del condono edilizio, e del rapporto con l'Unione Europea e gli organismi internazionali (area in cui ha telelavorato un dipendente disabile).

Interessanti indicazioni riguardo gli effetti del telelavoro, si ricavano dalla lettura della relazione sullo stato di avanzamento dei lavori ad aprile 2000.

Per garantire il buon esito della sperimentazione, si è proceduto alla costruzione dell'infrastruttura tecnologica a supporto dell'organizzazione del lavoro a distanza e dei telelavoratori, dentro e fuori l'Amministrazione. Tale infrastruttura è rappresentata dal Centro Comunale di Teleservizi che ha le seguenti funzionalità: gestione dell'intranet dei lavoratori, servizi di gestione del lavoro (ferie permessi ecc.), gestione dell'helpdesk e del call center, forum sul telelavoro, gestione di un sito informativo sul progetto ecc.

La sperimentazione sul Servizio di Protezione Civile ha coinvolto 32 persone divise in squadre da tre addette al monitoraggio del territorio locale. Il telelavoro ha consentito l'eliminazione di quei passaggi che prevedevano il ritorno dei lavoratori in ufficio per il deposito dei dati. Attualmente i telelavoratori sono dotati delle seguenti attrezzature: PC Notebook; Nokia Card Phone con Sim Dati collegate alla rete privata del Comune; Fotocamera digitale collegata al PC.

Le persone coinvolte nella sperimentazione sul Servizio Condono Edilizio sono 40 suddivise in 20 squadre di lavoro su 20 postazioni di telelavoro. Ciascun gruppo di lavoro, nelle procedure implementate, acquisisce dal Centro Comunale di Teleservizi (che a sua volta ha ricevuto le pratiche trasmesse dal Condono), le pratiche da telelavorare, a blocchi di 5, le quali una volta completate e integrate con l'istruttoria prodotta, vengono trasmesse nuovamente al Centro (che le restituisce

al Condono per il perfezionamento). Questa procedura ha evitato che 40 tecnici si recassero quotidianamente presso la sede degli uffici del Condono, per ritirare la documentazione cartacea in base alla quale lavorare, a casa o in ufficio e, successivamente, riportarla agli uffici del Condono.

La sperimentazione nel settore "Rapporti con l'UE e Organismi Internazionali" ha coinvolto un funzionario disabile motorio (tetraplegico), laureato in giurisprudenza.

Gli aspetti più rilevanti di questa esperienza sono quelli relativi alle soluzioni tecnologiche adottate. Considerata la totale disabilità del telelavoratore, l'unica soluzione possibile consisteva nell'uso di una tecnologia informatica legata al controllo vocale. Le attività previste sono descritte nella Relazione sullo stato di avanzamento del progetto dell'aprile 2000, interrotte però per la prematura scomparsa dell'interessato.

Queste in estrema sintesi le principali azioni progettate dall'Amministrazione comunale di Napoli la quale con Delibera n. 4443 del 30/12/2000, ha espresso la volontà di assicurare continuità nella gestione dei servizi coinvolti, predisponendo l'acquisizione di hardware, software, e applicativi realizzati e utilizzati in fase di sperimentazione, e demandando ai dirigenti dei servizi coinvolti la programmazione degli sviluppi possibili.

La possibilità di continuare le attività di riorganizzazione dei servizi, al di là delle finalità e degli obiettivi previsti nel progetto "Telelavoro e sviluppo locale", costituisce l'aspetto forse più positivo dell'esperienza napoletana, il valore aggiunto del progetto stesso. Ciò che si legge nella delibera 4443 fa presupporre il buon esito della fase di sperimentazione che ha avuto positive ricadute sull'Amministrazione comunale.

Criticità

Il nodo critico di questa esperienza è legato ad alcuni elementi tipici della "Cultura" organizzativa degli Enti Pubblici quali la resistenza al cambiamento ed in particolare il persistere di prassi, metodologie e abitudini consolidate.

È noto che interventi di riorganizzazione riescono difficilmente ad intaccare le pratiche consolidatesi nel tempo, tanto che il cambiamento culturale risulta essere il primo e più difficile ostacolo da superare, sia in fase progettuale sia operativa dei progetti innovativi.

In quest'ottica va intesa la scelta riguardo i settori nei quali avviare la sperimentazione.

In alcuni casi sulla scelta di avviare la sperimentazione ha inciso di più la sensibilità personale verso il telelavoro di dirigenti e lavoratori, che non la stessa "telelavorabilità" del servizio.

Se da un lato l'Ente Pubblico deve garantire l'erogazione del servizio dall'altro esiste l'esigenza di sperimentare procedure e nuovi strumenti di organizzazione del lavoro. Ciò presuppone un impegno riorganizzativo da parte della struttura che senza incentivi appare di difficile realizzazione.

Follow up

Dall'analisi delle relazioni sullo stato di avanzamento del progetto, e della relazione conclusiva risulta che, seppur in fase sperimentale, i servizi coinvolti e l'ente nel suo complesso hanno provveduto a rivedere la propria organizzazione del lavoro in funzione dei nuovi strumenti sperimentati.

Indicazioni in tal senso si ricavano anche dal contenuto della delibera n.3081 del 05/10/2000, con la quale il Comune dispone l'acquisto della strumentazione hardware e software impiegata nella sperimentazione, e prevede la gestione del Centro Teleservizi da utilizzare anche nel progetto Piazze Telematiche.

Nel 2002 il Comune di Napoli e un istituto di studi secondari superiori, il Giordani, hanno deciso di portare avanti con il progetto Leonardo TES un sistema formativo integrato a distanza destinato a telelavoratori pubblici e non. Questa struttura potrà garantire anche la gestione del telelavoro e la formazione formatori. Il telelavoro nel Comune di Napoli a marzo 2002 è sospeso come pratica, in attesa del trasferimento del centro di teleservizi da Villa Medusa alla nuova sede presso l'Istituto Giordani. I telelavoratori del servizio Protezione Civile riprenderanno comunque l'attività di telelavoro non appena sia terminato il trasloco.

Documentazione

10.2.6 L'esperienza di telelavoro della Provincia di Perugia[7]

Contesto precedente l'iniziativa

Il progetto sperimentale di telelavoro della Provincia di Perugia è stato presentato all'interno del progetto "Il Riuso del Tempo".

Il quadro normativo nazionale ha aperto da alcuni anni alla Pubblica Amministrazione la possibilità di sperimentare forme di lavoro innovative per la razionalizzazione del suo operato. In questa direzione l'Area Risorse Umane e Strumentali della Provincia di Perugia ha avviato nel 1998 un progetto sperimentale per verificare i vantaggi e i limiti del Telelavoro, sia per i dipendenti, che per l'Amministrazione. Gli atti che hanno reso possibile l'avvio e la realizzazione del progetto sono stati le deliberazioni della Giunta Provinciale n. 394 del 1998, n. 61 del 1999 e n. 122 del 2000.

Il progetto sul Telelavoro è volto alla ridefinizione dell'intero sistema informativo della Provincia (illustrato nel Rapporto di ricerca sul Telelavoro del 1998), processo avviato agli inizi degli anni '90 caratterizzato dal passaggio da un sistema con un'architettura centralizzata ad uno con architettura distribuita. Tale innovazione tecnologica è stata implementata allo scopo di "traghettare" il sistema organizzativo verso una logica di lavoro per obiettivi.

7. La documentazione relativa all'esperienza perugina, è consultabile all'indirizzo www.cipa.net/100progetti/progetti/904.pdf

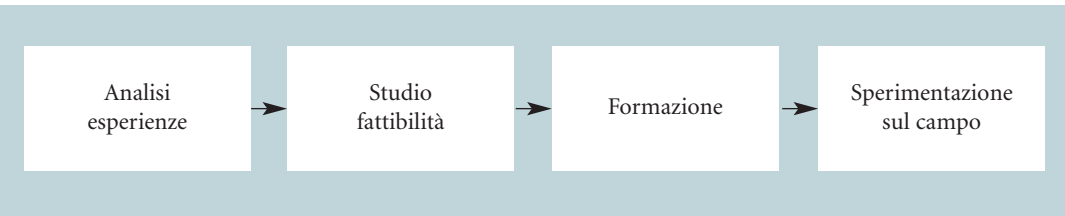
Progetto e obiettivi a medio e lungo termine

Il progetto di telelavoro si inserisce nel programma più ampio di "Riuso del Tempo" della Provincia di Perugia, e ne condivide pertanto l'obiettivo generale: creare condizioni organizzative e culturali che permettano di migliorare la qualità delle prestazioni, di ottimizzare l'uso delle risorse e di offrire nuove opportunità di impegno e di conciliazione dei tempi di vita dei dipendenti.

Sotto proposta dell'Assessorato alle Pari Opportunità, si è prevista la realizzazione di un'azione positiva nei confronti di una dipendente disabile permanente, che ha avuto cosi la possibilità di sperimentare una diversa modalità di organizzazione del proprio tempo lavorativo (alla quale sono stati aggiunti prima della sperimentazione altri 2 dipendenti).

Altro obiettivo trasversale al progetto, ha riguardato la verifica dei limiti e vantaggi introdotti dal telelavoro. Ci si è posti cioè l'obiettivo di chiarire in che modo il lavoro a distanza ha o può avere delle ricadute positive sull'organizzazione, sulla qualità dei servizi offerti e sulla stessa attività lavorativa.

Per perseguire tali obiettivi il gruppo di progetto ha articolato un programma in 4 fasi riguardanti l'analisi delle esperienze esistenti, studi di fattibilità, formazione dei dipendenti e sperimentazione sul campo.



Implementazione e validazione modello

In un primo momento sono stati coinvolti tre dipendenti (telelavoratori a domicilio), in seguito se n'è aggiunto un quarto. Si sono autocandidati subito dopo essere venuti a conoscenza dell'avvio dello studio di fattibilità da parte del gruppo di progetto. Le candidature degli aspiranti telelavoratori (e in particolare le attività da svolgere in telelavoro) sono state esaminate dal gruppo tecnico e sono state approvate, costituendo una concreta possibilità di studio di un caso concreto. I tre dipendenti hanno iniziato a telelavorare dal proprio domicilio nel settembre 1998. Non esistevano in tale periodo chiare indicazioni sull'inquadramento contrattuale dei telelavoratori. In ogni caso si è ritenuto di dover impostare il rapporto di lavoro in maniera flessibile (eliminando ad esempio l'obbligo della timbratura del tesserino da parte del lavoratore). I sindacati sia aziendali sia regionali sono stati coinvolti in fase di avvio del progetto. È stato approvato dalle OO.SS il contratto integrativo decentrato sul telelavoro, fortemente voluto anche dai telelavoratori.

Le attività oggetto di sperimentazione sono state: sviluppo di software, inserimento dati, ricerca di informazioni e documentazione legislativa, elaborazioni di progetti e relazioni.

Il progetto è stato reso di pubblico dominio, al momento del suo avvio, con un incontro con i dirigenti e il direttore generale dell'Amministrazione.

Nella prima fase del progetto, che ha avuto inizio nell'aprile del 1998, sono state analizzate le esperienze effettuate da soggetti privati e da altre Amministrazioni operanti sul territorio nazionale nell'adozione del Telelavoro.

Nella fase di avvio del progetto è stato costituito un gruppo, composto da funzionari di vari Uffici dell'Ente, che ha condotto una ricerca sulla propensione al telelavoro dei dipendenti della Provincia di Perugia, sulle attività telelavorabili, sulle esigenze formative generali necessarie per la sua implementazione.

Nel giugno del 1998 è stato avviato il Piano formativo, articolato in un momento di pre-formazione e in uno di formazione e orientato all'integrazione con gli interventi previsti nel più ampio programma formativo della Provincia.

La fase di sperimentazione ha avuto inizio a settembre del 1998 e si è conclusa nel dicembre dello stesso anno. La sperimentazione si è concretizzata in un insieme di esperienze pratiche di telelavoro, le cui condizioni sono state definite specificamente per ogni singolo dipendente.

Elemento qualificante dell'esperienza perugina è la presenza di verifiche in itinere e finali dell'esperienza. Queste avevano lo scopo di evidenziare eventuali problemi nell'utilizzo della tecnologia, nei rapporti personali (con familiari e colleghi di lavoro), aspettative dei telelavoratori e segnali di disagio dei dipendenti.

I primi risultati del progetto e della ricerca sono stati pubblicati durante un convegno organizzato dall'Amministrazione nell'ambito della settimana europea del telelavoro del 1998. La fase di sperimentazione si è conclusa con un rapporto tecnico presentato alla Giunta Provinciale.

Criticità

Un aspetto critico affrontato nel corso del progetto ha riguardato l'adeguamento del contratto di lavoro per i telelavoratori. I dipendenti che hanno effettuato la sperimentazione hanno iniziato a telelavorare senza che vi fossero esplicite indicazioni in merito al loro inquadramento contrattuale. La soluzione adottata nell'immediato è stata di introdurre flessibilità nel rapporto di lavoro specifico, eliminando, ad esempio l'obbligo della timbratura del tesserino personale del dipendente e la possibilità di effettuare ore di straordinario. L'esperienza effettuata in fase di sperimentazione ha, infine, condotto alla definizione di un nuovo inquadramento contrattuale. Le Organizzazioni Sindacali, infatti, interpretando i forti consensi dei lavoratori interessati, hanno stipulato nel gennaio del 2001 un contratto di lavoro integrativo decentrato sul telelavoro.

Follow up
Dal progetto pilota sul telelavoro della Provincia di Perugia , nascerà un Osservatorio permanente che avrà il ruolo di cabina di regia e di facilitatore nello sviluppo corretto ed armonico del telelavoro nel territorio della Provincia, sia per quanto concerne la Pubblica Amministrazione che per i privati.

L'ambizione dell'Osservatorio, quindi, è quella di divenire struttura di ausilio allo sviluppo dei telelavoro nella provincia di Perugia, intrecciando competenze e fornendo supporto alle migliori sperimentazioni che, sull'esempio di quella in corso presso l'Ente, nasceranno in altre PA e nel settore privato.

10.2.7 L'esperienza di telelavoro nel Comune di Thiene[8]

Contesto precedente l'iniziativa
Il Comune di Thiene (VI) è diviso in cinque settori nei quali sono impiegati 181 dipendenti che hanno a disposizione 86 PC tutti collegati in rete. In questa esperienza l'input al telelavoro deriva dai dipendenti. Alcuni funzionari esperti e con diversi anni di esperienza di lavoro avevano espresso la volontà di lasciare il lavoro, o di esser messi in aspettativa per motivi di famiglia (legami con familiari disabili, anziani, bambini di età inferiore ai tre anni).

La possibilità di sperimentare il telelavoro nel comune di Thiene è stata offerta dal Regolamento comunale di organizzazione degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 47 del 23 marzo 1999, in base ai principi sanciti dall'art. 4 della legge 191/1998.

Progetto e obiettivi a medio lungo periodo
Le motivazioni e gli obiettivi alla base del progetto di telelavoro del Comune di Thiene riguardano l'esigenza di dare una soluzione a problemi di ordine logistico, la volontà di mantenere in servizio dipendenti che altrimenti per motivi famigliari avrebbero dovuto lasciare il lavoro, e la necessità di incentivare nuove forme di flessibilità e di stimolare la produttività dei lavoratori. A questo si aggiunga una motivazione di ordine più generale riguardante la volontà da parte dell'Amministrazione comunale di diffondere la propria presenza sul territorio.

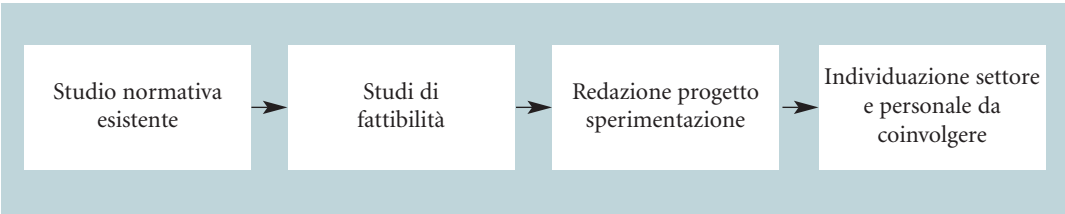
Nella relazione comunale di approvazione del progetto si legge che la finalità e l'obiettivo generale di progetto consiste nell'assicurare al Comune di Thiene la possibilità di avvalersi di tale forma di attività lavorativa e contemporaneamente consentire al lavoratore di scegliere una diversa modalità di prestazione del lavoro, pur salvaguardando il sistema di relazioni personali e le sue aspettative in termini di formazione, crescita professionale, carriera, informazione e partecipazione al contesto lavorativo.

Il procedimento seguito per l'attuazione del telelavoro è articolato nelle seguenti fasi: studio della normativa e delle disposizioni contrattuali da parte della responsabile dell'ufficio personale e del servizio CED; conseguente verifica della fattibilità all'interno del Comune di

8. La documentazione relativa all'esperienza all'interno del Comune di Thiene, è consultabile all'indirizzo www.cipa.net/100 progetti/progetti/912.pdf

Thiene, mediante procedure interne agli uffici personale e CED (studio delle attività che avrebbero potuto essere svolte da casa, possibilità di interazione con gli altri uffici tramite telefono e/o posta elettronica, esistenza di personale interessato all'iniziativa, collaborazione degli altri membri dell'ufficio di appartenenza del candidato telelavoratore, studio tecnico-informativo di installazione della postazione di telelavoro); redazione di un progetto di sperimentazione diviso in articoli.

Si è passati poi alla discussione del progetto con l'Amministrazione, e con le OO.SS. In assenza di opposizioni c'è stata l'approvazione del progetto da parte della Giunta Comunale, e la successiva individuazione del settore interessato all'avvio. Si è verificato l'interesse del personale a telelavorare: l'unica richiesta pervenuta è stata quella della telelavoratrice che ha poi avviato la sperimentazione.



Implementazione e validazione modello

Le attività telelavorabili individuate per la sperimentazione sono state la gestione del personale, ed in particolare la rilevazione elettronica delle presenze. La persona coinvolta è una donna sposata con figli, e il telelavoro è svolto nella modalità domiciliare.

La telelavoratrice si occupa di inserimento giustifiche, controllo timbrature, elaborazione di fogli presenza e attività di controllo e aggiornamento dei contatori. È stata informata per iscritto degli accorgimenti da adottare obbligatoriamente nell'ambito della sicurezza degli ambienti di lavoro e sul trattamento sicuro dei dati personali.

Parte di questi accorgimenti sono contenuti nel contratto di telelavoro, mentre per le istruzioni generali agli incaricati del trattamento è stato redatto un apposito documento.

La telelavoratrice è chiamata ad intervenire ad ogni attività formativa in cui sia coinvolto il suo ufficio di appartenenza ed in particolare a quelle informatiche. Il rientro in ufficio è previsto una volta a settimana, e la reperibilità telefonica è di un'ora al giorno. C'è inoltre l'obbligo da parte della dipendente di effettuare almeno un collegamento giornaliero di tipo telematico con il sistema informatico del Comune, al fine di prelevare la posta elettronica in attesa, che dovrà essere evasa in giornata. Il Comune si è obbligato ad informare la telelavoratrice circa le modalità attraverso le quali avviene la valutazione del lavoro prestato. La telelavoratrice riceve altresì una somma forfetaria a titolo di rimborso spese per consumi energetici e telefonici, calcolata sulla media semestrale delle bollette pagate durante il periodo di telelavoro, rispetto alla media del semestre precedente all'incarico. Non vi sono modifiche nel trattamento economico della dipendente.

Criticità
Non sono state riscontrate difficoltà nell'attuazione del progetto.

Follow up
Concluso positivamente il periodo di sperimentazione, l'esperienza continua al Comune di Thiene con l'attuale telelavoratrice. Sia l'Amministrazione sia gli uffici coinvolti, oltre naturalmente alla diretta interessata, si dichiarano soddisfatti dell'esperienza.

L'Ente rimane disponibile a valutare l'accettazione di future richieste che dovessero pervenire, e quindi ad ampliare il numero dei telelavoratori.

Anche se i profili adattabili al telelavoro all'interno del Comune non sono molti si pensa che un maggiore utilizzo delle tecnologie informatiche, accompagnato ad una adeguata formazione dei dipendenti, possano consentire un futuro sviluppo del lavoro a distanza come modalità alternativa.

10.2.8 L'esperienza di telelavoro dell'università di Verona - il progetto Iride[9]

Contesto precedente l'iniziativa
Nei nuovi lidi prefigurati dalla riforma della Pubblica Amministrazione le parole chiave ricorrenti sono economicità, efficienza, qualità, tutte correlate al servizio ed alle esigenze dell'utenza.
Come intrecciare le modifiche dell'organizzazione del lavoro e la privatizzazione dei rapporti di lavoro con garanzie e opportunità di miglioramento della posizione personale? Si sta cercando di ottenere una risposta al problema con il progetto "IRIDE", che è parte del piano di azioni positive dell'Università di Verona. È un progetto che ha l'obiettivo di agevolare la conciliazione tra lavoro professionale e lavoro di cura. IRIDE, telelavoro all'Università parte come implementazione di un progetto di azione positiva finanziato dal Comitato nazionale di parità del Ministero del lavoro (d. m. 30/12/1996), destinato a dodici donne portatrici di handicap fisico (soprattutto motorio), finalizzato all'acquisizione di professionalità in campo informatico. L'iniziale proposta di offrire telelavoro a questo gruppo di donne da parte dell'Amministrazione si è da subito scontrata con la necessità di effettuare una rilevazione più ampia dell'area di telelavorabilità delle prestazioni, propedeutica all'individuazione dei confini e della portata dell'intervento.

Il progetto ha ottenuto il finanziamento regionale, su fondi FSE, misura E1, per la parte formativa, da attuarsi mediante 100 ore di formazione, da svolgersi da febbraio a dicembre 2002, per una somma pari a Lit. 31.675.000.

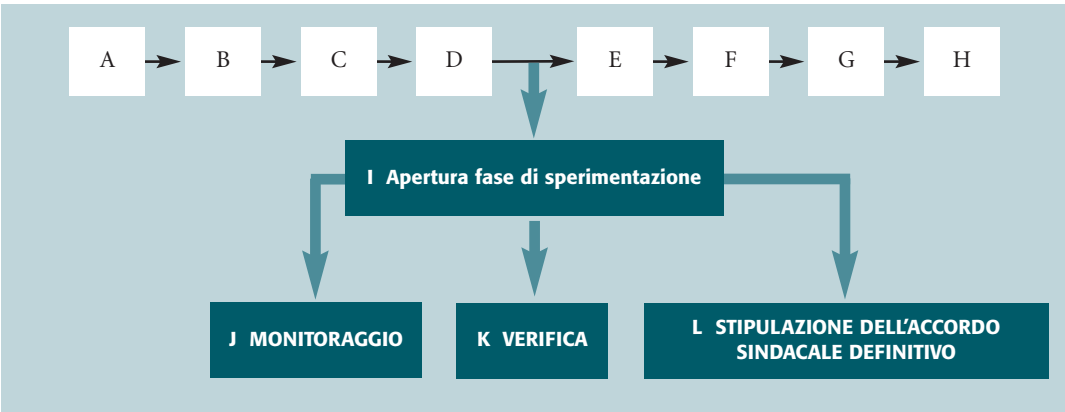
Progetto e obiettivi a medio e lungo termine
Le motivazioni di fondo del progetto riguardano la possibilità di tradurre i criteri di economicità, efficienza, e qualità del servizio in azioni volte a migliorare la qualità della vita lavorativa delle persone. In tale

9. La documentazione relativa all'esperienza dell'Università di Verona, è consultabile all'indirizzo http://www.univr.it/iride

ottica è nato un ampio progetto di telelavoro basato sull'orientamento a creare un clima diffuso di rispetto della persona e di assunzione di responsabilità. Le azioni positive a cui ci si riferisce all'interno del progetto sono in linea con i criteri orientativi per i progetti elaborati dal Comitato Nazionale di Parità. Quest'ultimo ha assunto gli obiettivi in tema di lavoro indicati dall'Unione Europea, tra cui quello di creare le condizioni per meglio conciliare la vita lavorativa e familiare delle donne e degli uomini, ed ha indicato la sperimentazione del telelavoro, come forma innovativa per realizzare tale obiettivo.

Il progetto "IRIDE" ha un'articolazione complessa di cui riportiamo schematicamente le tappe previste in fase di programmazione:

- standardizzazione delle procedure amministrative e valutazione dei tempi delle prestazioni;
- diffusione del progetto;
- identificazione di uno o più referenti, individuati tra il personale con funzioni direttive, e loro formazione;
- indagine per determinare la propensione del personale 'interno' verso il telelavoro;
- predisposizione di moduli di formazione, da reiterare nel tempo e di utilità generale, per questo personale;
- elaborazione dei dati, mediante un'analisi costi-benefici sul piano economico e su quello sociale (bilancio sociale d'Ateneo);
- programmazione dell'acquisto delle postazioni di lavoro complete e valutazione dei loro costi di funzionamento ed ammortamento;
- stipulazione di un 'accordo di massima', in sede di negoziazione decentrata;
- apertura della fase di sperimentazione, consistente nel progetto di azione positiva, rivolto ai soggetti in precedenza identificati;
- monitoraggio;
- verifica, dopo un anno;
- in caso di esito positivo della sperimentazione, stipulazione dell'accordo sindacale definitivo e assunzione di decisioni in merito al progressivo ampliamento dell'esperienza.



Implementazione e validazione modello

La sperimentazione è stata avviata previa informazione e parere delle Organizzazione Sindacali in sede di contrattazione decentrata e dell'AIPA e con comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Funzione Pubblica). Inoltre l'Università di Verona ha firmato l'Accordo di programma presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, con ruolo di coordinamento per i progetti Telelavoro-Azione positiva e i progetti universitari. Una volta costituito il gruppo di coordinamento si è proceduto ad attribuire un assegno di ricerca legato al progetto, trovare sinergie con altre sedi universitarie, grazie al coordinamento dei Comitati Pari Opportunità universitari, verificare i contenuti della normativa sul telelavoro e creare un sito relativo al progetto. Si è poi passati alla rilevazione delle qualifiche e dei profili professionali del personale tecnico-amministrativo per verificare l'area di telelavorabilità. I dipendenti interessati al telelavoro sono stati convocati, per colloqui individuali.

La sperimentazione operativa è stata finora solo volontaria, sia dal lato della lavoratrice o del lavoratore sia dal lato del dirigente del servizio. Condizione di base è stata la telelavorabilità almeno parziale delle mansioni. Nelle tre fasi di sperimentazione finora attuate l'accesso al lavoro a distanza è stato consentito al personale dei più diversi livelli di professionalità e nelle più diverse aree di servizio. Per consentire, infine, al personale di conciliare responsabilità professionali e responsabilità familiari si è scelto di aprire ad ogni possibile articolazione dell'intreccio tra lavoro in sede e lavoro a distanza, da un massimo di 3 giorni per settimana ad un minimo di 1 giorno o di 2 rientri.

La tipologia di telelavoro adottata in questo caso è quella domiciliare, ed hanno partecipato all'esperienza nel complesso 20 dipendenti. La sperimentazione è stata svolta in tre fasi differenti, autunno 1999, estate 2000, autunno-inverno 2000, ciascuna della durata di due mesi.

Al termine della prima fase c'è stata una valutazione dell'esperienza effettuata da parte del telelavoratore e dei colleghi. I risultati sono stati positivi e si è deciso di estendere la sperimentazione ad altri dipendenti. Si è elaborato quindi un questionario destinato a tutti i dipendenti dell'area tecnico-amministrativa dell'ateneo, comprendente tre sezioni: la prima dedicata all'attuale condizione lavorativa del compilatore, la seconda volta a raccogliere le opinioni sul telelavoro, la terza infine relativa alla raccolta dei dati personali da utilizzare per una lettura accurata e puntuale delle risposte fornite nelle sezioni precedenti.

Nel mese di febbraio 2001 è stata avviata una nuova fase per il coinvolgimento di altro personale, predisponendo interventi di assistenza e informazione più che di formazione specifica: azioni di sensibilizzazione iniziale, pubblicizzazione del progetto, incontri con un numero selezionato di dirigenti per informarli sulle potenzialità del telelavoro, tavola rotonda successiva alla prima sperimentazione, creazione del sito, incontri tra i dipendenti scelti per la sperimentazione, incontri con i relativi dirigenti, supporto tecnico per l'utilizzo delle postazioni di lavoro grazie all'assunzione a tempo determinato di un tecnico di elaborazione dati.

Una soluzione tecnologica innovativa rispetto ad altre esperienze, riguarda la decisione di fornire la connessione telematica tramite abbonamento flat-rate, attivabile da qualsiasi linea telefonica attraverso un numero verde, senza alcun addebito per il lavoratore. Nella fase di sperimentazione 2001 si è deciso di fornire a tutti i lavoratori: computer portatile; unità di backup esterne ZIP, per permettere un'efficace salvaguardia dei dati. Ai dipendenti che lo hanno richiesto, verranno anche forniti: stampante; scanner; mouse; connessione diretta al router.

Ai dipendenti che necessitano di lavorare su database residenti sulla rete d'Ateneo verranno dati rimborsi forfettari calcolati in 2.500 lire all'ora (sulla base della massima tariffa oraria per collegamenti urbani tenendo conto delle eventuali cadute di connessione) per le ore di telelavoro documentate.

La fase finale di verifica della sperimentazione non è stata condotta avendo come riferimento dati puramente quantitativi, ma si è inteso riconoscere gli elementi di modifica qualitativa conseguenti all'adozione del progetto. Tale fase ha fornito indicazioni utili riguardo la possibilità di proseguire e ampliare l'esperienza.

Uno strumento utilizzato in tale fase è il modulo di verifica dei carichi di lavoro espletati dal telelavoratore in una settimana, il quale permette di rilevare quante e quali mansioni siano state svolte e di quanto ci si discosti da quelle assegnate.

Criticità

Al termine di ogni fase di sperimentazione è stata effettuata una verifica dei risultati e dei benefici/disagi segnalati dai dipendenti coinvolti, dai colleghi e dai superiori.

Lo strumento utilizzato per tale operazione è stato un questionario di fine progetto. I risultati sono soddisfacenti e si rileva un incremento di produttività. Un problema riscontrato al termine della prima fase riguarda la scarsa autonomia delle mansioni per le quali è stata prevista la sperimentazione, rispetto alle caratteristiche che queste devono possedere per poter essere lavorate a distanza.

Un problema sollevato da alcuni dirigenti, riguarda l'incremento delle attività connesse alla procedura necessaria per programmare e verificare il lavoro svolto a distanza. Per superare questo problema si è predisposta una standardizzazione, mediante modulo online, dei carichi di lavoro e della loro verifica.

Follow up

Al gruppo di lavoro dell'Università di Verona impegnato nella raccolta e valutazione delle candidature dei dipendenti, sono pervenute in fase di sperimentazione numerose richieste. Si è deciso di continuare la sperimentazione all'interno del progetto di azione positiva. Non potranno essere accolte domande di persone che non abbiano i requisiti richiesti. Il progetto individua quindi i destinatari prioritari anche se non esclusivi, in disabili e telelavoratrici.

11. Procedure semplificate per l'accesso

11.1 Introduzione

La possibilità di ricorrere a personale temporaneo, sia se assunto con contratto a termine o con contratto di formazione e lavoro, ovvero anche acquisito mediante un contratto di fornitura di manodopera, consente di far fronte ad esigenze immediate o comunque urgenti.

Per sfruttare appieno le potenzialità dei diversi istituti le procedure selettive vanno rese snelle e in grado di essere chiuse in tempi brevi. Grazie all'autonomia regolamentare, l'ordinamento oggi consente di intervenire nella materia per cui è essenziale non sottovalutare questa facoltà in modo da dotarsi di un regolamento interno che permetta di flessibilizzare le procedure ordinarie previste dalla normativa nazionale, da ritenersi ancora applicabile fin quando non derogata, appunto, dalle singole amministrazioni in base ai rispettivi ordinamenti. Molti enti locali hanno già provveduto a regolamentare la materia semplificando, anche radicalmente, gli adempimenti, nel rispetto naturalmente dei principi costituzionali di trasparenza e imparzialità, recepiti dalla legge (art. 35 D. Lgs. 165/2001), che esplicita tali principi con norma che costituisce il limite al quale le pubbliche amministrazioni devono comunque attenersi.

Di fronte alla varietà delle soluzioni applicate dalle singole amministrazioni ed anche per segnalare le convenienze che sono alla base dell'esercizio della facoltà di semplificare le procedure, il progetto propone una bozza di regolamento che viene riportato integralmente nel cd unitamente alle fonti normative richiamate. Nel testo, per ragioni di spazio, si dà conto principalmente delle parti che si riferiscono alla provvista di personale a termine.

Analogo esercizio è stato compiuto dal Laboratorio centrale[1], per rendere evidente che anche le amministrazioni statali possono esercitare tale facoltà alla quale non hanno fatto finora ricorso.

1. Vedi paragrafo 3.1.

2. Documento curato dal dr. Domenico Di Cocco, dirigente generale ARAN.

11.2 Documento di lavoro[2] per la elaborazione di un regolamento per la disciplina delle selezioni e delle altre procedure di assunzione

Regolamento per la disciplina delle selezioni e delle altre procedure di assunzione (schema) negli enti del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali

SOMMARIO

DISCIPLINA DELLE SELEZIONI E DELLE ALTRE PROCEDURE DI ASSUNZIONE

CAPO I
Disposizioni generali
Art. 1 Oggetto del regolamento
Art. 2 Criteri generali
Art. 3 Norme di riferimento
Norma di rinvio

CAPO II
Dotazione organica e fabbisogni
Art. 4 Struttura della dotazione organica del personale
Art. 5 Programma triennale dei fabbisogni

CAPO III
Art. 6 Condizioni di accesso
Art. 7 Requisiti generali
Art. 8 Titoli di studio e professionali per l'accesso alle selezioni pubbliche
Art. 9 Composizione delle commissioni giudicatrici
Art. 10 Compenso ai componenti delle commissioni giudicatrici
Art. 11 Incompatibilità

CAPO IV
Modello di selezione
Art. 12 Norme generali di accesso dall'esterno alle categorie professionali
Art. 13 Selezioni pubbliche
Art. 14 Corso concorso
Art. 15 Preselezione

CAPO V
Forme contrattuali flessibili
Art. 16 Tipologia delle flessibilità
Art. 17 Contratti di formazione e lavoro
Art. 18 Lavoro interinale
Art. 19 Tirocinio formativo
Art. 20 Assunzioni a tempo determinato

CAPO VI
Procedimento di selezione
Art. 21 Contenuti del bando di selezione
Art. 22 Domanda e documenti per l'ammissione alle selezioni
Art. 23 Processo verbale delle operazioni d'esame e formazione delle graduatorie
Art. 24 Presentazione dei titoli preferenziali e di riserva nella nomina

CAPO VII
Accesso alla dirigenza
Art. 25 Accesso alla qualifica di dirigente

CAPO VIII
Disposizioni finali
Art. 26 Disposizione finale

Possibili contenuti di un "regolamento interno" per lo Sviluppo professionale
Art. Selezioni interne
Art … Requisiti per la partecipazione alle selezioni interne
Art. Contenuti delle selezioni interne
Art. Integrazione delle selezioni interne

DISCIPLINA DELLE SELEZIONI E DELLE ALTRE PROCEDURE DI ASSUNZIONE

CAPO I
DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1
OGGETTO DEL REGOLAMENTO

1. Il presente regolamento disciplina le modalità di acquisizione e sviluppo delle risorse umane del ……. ed in particolare:
   - la gestione delle dotazioni organiche, mediante il corretto utilizzo della programmazione triennale dei fabbisogni;
   - le modalità di accesso dall'esterno dei lavoratori ai profili professionali, con efficaci tipologie selettive volte all'accertamento delle attitudine e della professionalità necessaria per l'espletamento delle mansioni correlate ai posti da ricoprirre;
   - le condizioni e i limiti per la utilizzazione delle diverse tipologie di rapporto di lavoro;

ART. 2
CRITERI GENERALI

1. I processi di acquisizione, gestione e sviluppo delle risorse umane sono realizzati nel rispetto dei principi e dei vincoli derivanti dalla legislazione vigente in materia e dai contratti collettivi di lavoro. In particolare i sistemi di selezione si conformano ai principi stabiliti dall'art. 35, comma 3, e dall'art. 28 del D. Lgs. 165 del 2001.

ART. 3
NORME DI RIFERIMENTO

1. Per le procedure di assunzione mediante gli Uffici Circoscrizionali per l'impiego si applicano le disposizioni del capo III del D.P.R. 487/94 e successive modificazioni e gli artt. 14 e 18 della L. 845/78.
2. La disciplina generale stabilita dalla legge n. 68 del 1999, dalla legge 104/92 art. 19, relative alla riserva di posti in favore di persone disabili, nonché quella di cui al D.lgs 196/95 art. 15 ed alla legge 574/80 art. 40, relative alla riserva di posti in favore di militari in ferma di leva prolungata e di ufficiali che hanno terminato la ferma biennale senza demerito, si applicano rigorosamente nei casi, entro i limiti e le modalità stabilite dalle norme predette e da quelle vigenti in materia di assunzioni nel pubblico impiego.
3. Per i rapporti di lavoro a part-time si applicano le clausole degli artt. 4, 5 e 6 del CCNL del 14.9.2000.

4. Per i rapporti di impiego a tempo determinato, a tempo pieno o parziale, si applicano le disposizioni di cui al D. ldgs. n. 368 del 2001 e, in quanto compatibili, all'art 7. del CCNL del 14.9.2000.

ART. 4
NORMA DI RINVIO

1. Per quanto non espressamente previsto dal presente regolamento, si rinvia alle norme legislative, regolamentari e negoziali vigenti in materia, ed in particolare al D.P.R. n. 487/94. e successive modificazioni e integrazioni

CAPO II
DOTAZIONE ORGANICA E FABBISOGNI

ART. 5
STRUTTURA DELLA DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE

(omissis)

ART. 6
PROGRAMMA TRIENNALE DEI FABBISOGNI

1. Il programma triennale dei fabbisogni previsto dall'art. 39 della legge 449/1997 e dall'art. 6 del d. lgs. 165 del 2001 e successive modificazioni e integrazioni, definisce il quadro generale delle esigenze organizzative e illustra le linee guida degli interventi e delle iniziative rivolte a incrementare la disponibilità di risorse umane ovvero ad incentivare lo sviluppo e la valorizzazione di quelle già presenti nell'ente al fine di assicurare un efficiente ed efficace funzionamento delle strutture organizzative e una ottimale realizzazione dei compiti istituzionali in coerenza con gli obiettivi prioritari previsti dai programmi politico-amministrativi così come tradotti nei documenti di programmazione economica e finanziaria, con particolare riferimento al piano esecutivo di gestione.
2. Il programma triennale dei fabbisogni è articolato in piani operativi annuali di attuazione con la specificazione delle relative scale di priorità; è predisposto dal Direttore generale, sentito il Consiglio di Direzione ed è approvato dalla Giunta contestualmente al piano esecutivo di gestione, tenuto conto della programmazione complessiva dell'Ente, delle indicazioni contenute nella relazione previsionale e programmatica adottata dal Consiglio ……. in sede di approvazione del bilancio e nel rispetto dei vincoli di spesa ivi contenuti; il programma tiene altresì conto delle indicazioni manifestate dai diversi Dipartimenti, in relazione agli obiettivi ad ognuno assegnati, nel rispetto dei vincoli e dei criteri indicati dalla Giunta. Il programma può essere aggiornato e integrato anche nel corso del medesimo esercizio finanziario qualora emergano circostanze impreviste ovvero esigenze o elementi di conoscenza in precedenza non apprezzati.
3. Gli interventi previsti nel programma dei fabbisogni che comportino un incremento di spesa possono essere attivati solo a seguito della autorizzazione dei corrispondenti maggiori oneri in sede di approvazione (o variazione) del bilancio.
4. La programmazione dei fabbisogni ricomprende le seguenti indicazioni:
   - la previsione dei posti vacanti, o che possono rendersi vacanti nel periodo considerato, che si intendono ricoprire mediante selezione pubblica, con la specificazione del numero, della categoria, del profilo professionale;
   - la quota dei posti della lett. a) che deve essere riservata ai rapporti di lavoro a tempo parziale;
   - la quota dei posti della lett. a) che si intende ricoprire mediante mobilità esterna ai sensi dell'art. 33 del d. lgs. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni;
   - la previsione dei restanti posti vacanti, o che si prevede possano rendersi vacanti nel periodo considerato, che si intendono coprire mediante selezione interna riservata al personale in servizio, secondo la disciplina del CCNL sul modello di classificazione del personale;
   - la valutazione delle esigenze organizzative che rendono opportuno ed utile il ricorso a con-

tratti di formazione e lavoro, a contratti di lavoro interinale ed alle altre forme di lavoro atipico, secondo la vigente disciplina legislativa e contrattuale, con la specificazione delle quantità, delle professionalità e della durata;
- le forme di eventuale sperimentazione del telelavoro;
- le condizioni per l'utilizzo di rapporti di lavoro a tempo determinato, a tempo pieno o parziale e le relative previsioni quantitative e qualitative;
- le situazioni prevedibili che possono richiedere l'affidamento di mansioni superiori, con la specificazione delle relative quantità, professionalità e durata;
- l'incremento dei servizi da realizzare attraverso un più razionale utilizzo del personale in servizio, cui è correlato un incremento delle attività remunerate a titolo di salario accessorio;
- un incremento della vigente dotazione organica, con la elevazione dei relativi oneri complessivi sia per il trattamento economico fondamentale che accessorio del personale interessato.

5. Per ciascuna delle iniziative illustrate, secondo le indicazioni dei precedenti punti, devono essere specificati:
   - il contesto organizzativo nel quale si collocano le iniziative, le strutture organizzative di riferimento, il responsabile del progetto o del procedimento;
   - gli obiettivi qualitativi e quantitativi di miglioramento dei servizi che si intendono perseguire;
   - il quadro delle regole legislative e contrattuali che disciplinano la materia e i relativi vincoli;
   - i tempi per la realizzazione delle iniziative o la durata dei rapporti di lavoro che si intendono instaurare;
   - le verifiche periodiche sullo stato di avanzamento delle iniziative, l'accertamento finale dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati;
   - gli oneri finanziari che devono essere sostenuti sia per il trattamento fondamentale sia per il trattamento accessorio del personale.
6. Il programma triennale dei fabbisogni e i relativi piani operativi annuali costituiscono atto di autorizzazione all'espletamento delle diverse forme di reclutamento del personale, nel limite dei rispettivi finanziamenti.

CAPO III
CONDIZIONI DI ACCESSO

ART. 7
REQUISITI GENERALI

1. Possono accedere all'impiego i soggetti che posseggano i seguenti requisiti generali:
   - cittadinanza italiana, ovvero cittadinanza di Stato membro dell'Unione Europea;
   - età non inferiore agli anni 18;
   - godimento dei diritti politici riferiti all'elettorato attivo;
   - non essere stato licenziato o dispensato dall'impiego presso una Pubblica Amministrazione
   - titolo di studio prescritto.
2. Non possono accedere agli impieghi coloro che siano esclusi dall'elettorato politico e coloro che siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento, ovvero siano stati dichiarati decaduti da un impiego statale, ai sensi dell'art. 127 I comma lettera d) del T.U. delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con D.P.R. 10/1/1957 N. 3, nonché coloro nei cui confronti sia stato adottato provvedimento di recesso per giusta causa.
3. I cittadini italiani soggetti all'obbligo di leva devono comprovare di essere in posizione regolare nei confronti di tale obbligo.
4. I cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea possono accedere agli impieghi purchè abbiano, in aggiunta ai requisiti richiesti ai cittadini della Repubblica, fatta eccezione della cittadinanza italiana:
   - il godimento dei diritti civili e politici anche negli Stati di appartenenza o provenienza;
   - adeguata conoscenza della lingua italiana da accertare nel corso dello svolgimento delle prove di esame o con specifica prova qualora il concorso sia indetto per soli titoli.
5. Non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana per l'accesso ai posti di livello diri-

genziale. È richiesto altresì il possesso della cittadinanza italiana per l'esercizio di funzioni che comportino l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi nonché per le funzioni di controllo di legittimità e di merito

6. Con l'atto che indice il concorso possono essere prescritti i requisiti specifici in relazione a particolari esigenze di posti da ricoprire nonché la reintroduzione di limitazioni particolari all'accesso riferite all'età, per esigenze connesse alla natura del servizio o a oggettive necessità specificatamente motivate nel bando.
7. I requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito dal bando di selezione per la presentazione della domanda di ammissione.
8. L'accertamento del possesso dei requisiti dei candidati può essere effettuato, dopo le prove selettive, in relazione ai soli candidati utilmente collocati in graduatoria.
9. Il provvedimento di esclusione dalla selezione deve essere motivato e comunicato tempestivamente agli interessati a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero notificato a mani proprie.
10. I requisiti generali e quelli speciali previsti dal presente Regolamento, esclusi quelli relativi a precedenti anzianità di servizio, debbono essere posseduti, con riferimento ai relativi profili professionali, anche da coloro che vengono assunti con rapporti di lavoro a tempo determinato o a carattere stagionale.

ART. 8
TITOLI DI STUDIO E PROFESSIONALI PER L'ACCESSO ALLE SELEZIONI PUBBLICHE

1. I titoli di studio o professionali per l'accesso dall'esterno agli impieghi dell'Ente sono i seguenti:
   - categoria A: licenza di scuola media inferiore (o dell'obbligo) e qualificazione professionale, se richiesta;
   - categoria B: licenza di scuola media inferiore (o dell'obbligo) e specializzazione professionale, se richiesta;
   - categoria C: diploma di scuola secondaria superiore;
   - categoria D, profili con tabellare D1: diploma di laurea o diploma universitario;
   - categoria D, profili con tabellare D3: diploma di laurea o di laurea specialistica ed eventuale abilitazione professionale ed iscrizione ad albi, se richieste.
2. Per i cittadini degli Stati membri dell'U.E. l'equiparazione dei titoli di studio è effettuata in base alle disposizioni statali vigenti.
3. I bandi per le selezioni pubbliche stabiliscono esattamente la natura e la tipologia dei requisiti culturali e professionali che devono essere posseduti dai candidati in relazione ai contenuti peculiari dei profili oggetto della selezione, nel rispetto delle indicazioni espressamente contenute nella declaratoria dei profili professionali definita ai sensi dell'art. …… del vigente Regolamento degli Uffici e Servizi.

ART. 9
COMMISSIONI GIUDICATRICI – COMPOSIZIONE

1. Le Commissioni giudicatrici delle selezioni previste nel presente Regolamento sono nominate con provvedimento del Dirigente …… e sono composte da:
   - un Dirigente, con funzioni di Presidente, in servizio presso l'Amministrazione …… e con esperienza utile correlata alle materie oggetto della selezione;
   - due esperti dotati di specifiche competenze ed esperienze rispetto a quelle richieste dalla professionalità e dalle prove previste nell'avviso di selezione.
2. Nelle selezioni per l'accesso a posti della categoria D o della qualifica dirigenziale, qualora l'avviso di selezione preveda l'effettuazione di prove psico-attitudinali e di interviste-colloquio, il numero degli esperti di cui alla lettera b) del comma 2 è elevato a tre di cui due individuati tra soggetti dotati di specifica competenza ed esperienza in tecniche di selezione e valutazione delle risorse umane o tra esperti di psicologia del lavoro o altre discipline analoghe, in grado di assicurare il contributo necessario per la definizione dei contenuti delle prove e per la valutazione dei candidati con particolare riferimento alla attitudine, all'orientamento al risultato e alla motivazione del candidato.

3. La commissione può essere integrata da esperti in lingua straniera e informatica
4. Per ogni componente delle commissioni, compreso il Presidente, viene nominato un supplente. I supplenti intervengono alle sedute della commissione in caso di assenza o impedimento degli effettivi. In caso di rinuncia o dimissioni di componenti effettivi, subentrano ad essi i componenti supplenti sino al termine delle operazioni di selezione. La sostituzione di uno o più componenti della commissione non comporta la rinnovazione delle operazioni di selezione già effettuate.
5. Almeno un terzo dei posti dei componenti delle Commissioni, salva motivata impossibilità, è riservato a ciascuno dei due sessi, fermo restando il possesso dei requisiti prescritti.
6. Le funzioni di segretario sono svolte da un dipendente dell'Amministrazione di adeguata qualificazione, coadiuvato, ove necessario, da uno o più segretari aggiunti in considerazione del numero dei partecipanti alla selezione.
7. Qualora i candidati che abbiano sostenuto le prove scritte o tecnico pratiche o pratiche superino le ….. unità, e semprechè non si ritenga utile attivare le preselezioni disciplinate dall'art……., le commissioni esaminatrici possono essere suddivise in sottocommissioni, ciascuna con un numero di componenti pari a quello delle commissioni originarie, unico restando il Presidente. A ciascuna delle sottocommissioni non può essere assegnato un numero di candidati inferiore a …..
8. Alle commissioni possono essere aggregati membri aggiunti per gli esami di lingua straniera , per le prove speciali sull'uso della strumentazione informatica e per le materie speciali.

ART. 10
COMPENSO AI COMPONENTI DELLE COMMISSIONI ESAMINATRICI

1. Ai componenti delle Commissioni esaminatrici, che non siano dipendenti del ……, è corrisposta una indennità di funzione di L. 2.000.000 per le selezioni di categoria D e della dirigenza e di L: 1.200.000 per le selezioni delle categorie B e C, se il numero dei candidati che ha sostenuto le prove scritte o tecniche o tecnico-pratiche non è superiore a 100 unità.
2. L'indennità è aumentata di L. 200.000 per ogni gruppo di 100 candidati o frazione di esso in più.
3. Ai componenti sostituiti o sostituti l'indennità viene corrisposta in proporzione alle giornate di riunione alle quali gli stessi hanno partecipato.
4. L'indennità del Presidente viene incrementata del 20%.
5. Le indennità previste dai commi precedenti sono aumentate del 30% qualora l'approvazione della graduatoria dei vincitori della selezione avvenga entro i tre mesi successivi all'espletamento delle prove di selezione, se il numero dei candidati che ha sostenuto le prove scritte o tecniche o tecnico-pratiche non sia superiore a 100 unità. Tale limite temporale è aumentato di un mese per ogni gruppo di ulteriori 150 candidati.
6. Il compenso correlato alla partecipazione dei dirigenti dell'ente alle Commissioni esaminatrici, negli importi indicati nel presente articolo, è sottoposto alla disciplina di cui all'art. 24, comma 3, del d. lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 23 del CCNL del 23.12.1999. Agli altri componenti dipendenti dell'ente viene corrisposta una indennità pari al 50% degli importi indicati nel comma 1. Tale indennità non può essere in ogni caso cumulata con il compenso per lavoro straordinario.Al segretario della commissione compete la normale retribuzione, nonché i compensi per il lavoro straordinario, qualora ne ricorrano le condizioni.
7. Ai componenti esterni, ricorrendone le condizioni, compete il rimborso delle spese sostenute secondo la normativa vigente per il personale provinciale.

ART. 11
INCOMPATIBILITÀ

1. Non possono far parte delle commissioni giudicatrici: i membri del Parlamento nazionale ed europeo; i componenti delle Giunte e i consiglieri regionali, provinciali e comunali; i componenti degli organi direttivi nazionali e a qualsiasi livello organizzativo territoriale, di partiti, movimenti politici, associazioni sindacali e di rappresentanza di lavoratori comunque denominati.

2. I componenti, presa visione dell'elenco dei candidati, sottoscrivono una dichiarazione di non sussistenza di incompatibilità in quanto tra essi e i componenti non sussiste grave inimicizia, vincolo di coniugo, né rapporto di parentela fino al quarto grado né convivenza abituale. Sono fatte salve le altre cause di incompatibilità previste dalla legge per i componenti delle commissioni giudicatrici.

CAPO IV
MODELLO DI SELEZIONE

ART. 12
NORME GENERALI DI ACCESSO DALL'ESTERNO PER LE CATEGORIE PROFESSIONALI

1. L'assunzione alle dipendenze del …… nei posti vacanti di ogni profilo professionale delle "categorie" previste dal CCNL sul nuovo sistema di classificazione del personale avviene con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato, con rapporto a tempo pieno o a tempo parziale, nel rispetto delle seguenti procedure di reclutamento:
   - selezione pubblica per titoli ed esami o per soli titoli, volta all'accertamento della professionalità richiesta, secondo la disciplina dell'art……;
   - corso-concorso per i profili delle categorie C e D, secondo la disciplina dell'art……
   - avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento, ai sensi della legislazione vigente, per le categorie A e B, per i profili per i quali non sono richiesti particolari titoli di abilitazione professionale;
   - chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste formate in base alla normativa vigente per gli appartenenti alle categorie protette di cui all'art. 35, comma 2, primo periodo, del d.lgs. 165 del 2001, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere;
   - chiamata diretta nominativa, per le categorie espressamente indicate nell'art. 35, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 165 del 2001;
   - mobilità da altre pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 165 del 2001;
   - Per la copertura dei posti di categoria C e D l'ente può aderire alle procedure poste in essere da enti pubblici espressamente autorizzati allo svolgimento di selezioni pubbliche per una pluralità di pubbliche amministrazioni.
3. Le determinazioni relative all'avvio e all'espletamento delle procedure di reclutamento sono adottate dal Direttore Generale di intesa con il Direttore del Dipartimento "Risorse umane e qualità dei Servizi" nel rispetto delle prescrizioni contenute nel programma triennale dei fabbisogni.

ART. 13
SELEZIONI PUBBLICHE

1. Le selezioni pubbliche possono essere articolate sulla base di una pluralità di momenti valutativi, strutturati in modo diversificato in relazione alle peculiarità del profilo oggetto della selezione e alla complessità professionale della categoria nella quale il profilo stesso è collocato.
2. Si tiene conto, a tal fine, delle declaratorie di professionalità di ogni categoria, stabilite dall'allegato A al CCNL del 31.3.1999 per la revisione del sistema di classificazione del personale nonché delle specifiche declaratorie definite per i singoli profili professionali ai sensi dell'art. …….., del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e Servizi.
3. I distinti momenti valutativi, disgiunti e non necessariamente tutti presenti, possono avere ad oggetto:
   - la comparazione dei curricula;
   - i titoli di studio e di specializzazione conseguiti;
   - la partecipazione a significative esperienze formative;
   - le esperienze professionali e di lavoro adeguatamente documentate, con particolare riferimento ai risultati conseguiti e alle capacità professionali e gestionali dimostrate;
   - le prove di capacità finalizzate a verificare la idoneità allo svolgimento delle mansioni tipiche del profilo oggetto della selezione, per i profili delle categoria A e B;

- le prove tecniche, per i profili delle categoria C e D ; le prove possono consistere nella redazione di un elaborato, di un progetto, di uno o più pareri, nella formulazione di atti amministrativi o tecnici o di gestione con i poteri del privato datore di lavoro, nella risposta a più quesiti a risposta multipla con risposta predefinita o, infine, a quesiti a risposta sintetica;
- le prove e i test psico-attitudinali, per i profili di categoria D; le prove e i test sono finalizzati alla verifica delle attitudini del candidato all'assolvimento di compiti caratterizzati da elevato livello di iniziativa e autonomia; le prove e i test sono elaborati avvalendosi della collaborazione di esperti esterni;
- la prova orale o colloquio o intervista-colloquio che, per la categoria D, deve tendere ad accertare la più elevata idoneità culturale e professionale del candidato con riferimento ai contenuti tipici del profilo oggetto di selezione, nonché le potenzialità relative agli aspetti dell'analisi, della valutazione, della direzione e dei controlli, per i profili di categoria D.

4. Per tutte le categorie può essere previsto nel programma d'esame l'accertamento dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e di una lingua straniera a livello di conoscenza scolastica. Tale accertamento viene diversamente graduato in relazione alla specificità del profilo oggetto di selezione.

ART. 14
CORSO-CONCORSO

(omissis)

ART. 15
PRESELEZIONE

1. Per il perseguimento di obiettivi di celerità, economicità ed efficacia, ove il numero delle domande di partecipazione alle selezioni esterne superi di 20 volte il numero dei posti da conferire, con un minimo di cinquanta, l'ente può procedere a forme di preselezione sulla base dei titoli espressamente indicati dal bando per tale finalità di selezione. Di norma il numero degli ammessi, dopo le preselezioni, non può essere inferiore a cinque volte il numero dei posti da conferire, con un minimo di quindici candidati.

CAPO V
FORME CONTRATTUALI FLESSIBILI

ART. 16
TIPOLOGIA DELLE FLESSIBILITÀ

1. L'ente, nel rispetto delle disposizioni del presente regolamento sul reclutamento del personale e nell'ambito delle previsioni della programmazione triennale dei fabbisogni, si avvale di forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa e dal CCNL, ed in particolare: del contratto a tempo determinato e di formazione e lavoro;
   - del lavoro interinale;
   - del tirocinio formativo;
   - del telelavoro.

ART. 17
CONTRATTI DI FORMAZIONE E LAVORO

1. In via sperimentale e con l'impegno ad adeguarsi alle successive disposizioni legislative e contrattuali, l'ente può attivare, secondo le previsioni del programma dei fabbisogni e previo confronto con la RSU e con le Organizzazioni sindacali, contratti a tempo determinato di forma-

zione e lavoro, per una durata massima di 24 mesi, non rinnovabili, nel rispetto e nei limiti consentiti dalla vigente legislativa.
2. Il contratto individuale di lavoro, preceduto da selezioni semplificate, può essere trasformato, alla scadenza, in contratto a tempo indeterminato, previa verifica del percorso formativo, nonchè della valutazione da parte del dirigente sull'attività prestata dal lavoratore e limitatamente a quanto previsto dalla programmazione dei fabbisogni. In tali casi il lavoratore è esonerato dal periodo di prova.
3. La elaborazione e la attuazione del progetto rivolto alla utilizzazione dei contratti di formazione e lavoro compete al Dirigente del Dipartimento Risorse umane e Qualità dei servizi.

ART. 18
LAVORO INTERINALE

1. Il lavoro interinale consiste in un contratto attraverso il quale una impresa per la fornitura di lavoro temporaneo pone uno o più lavoratori a disposizione della (…), affinchè ne utilizzi le prestazioni lavorative per il soddisfacimento delle proprie esigenze organizzative.
2. Le modalità di scelta dell'impresa fornitrice sono definite mediante atto di indirizzo del ……., sentito il ....., nel rispetto della legislazione vigente in materia di.....
3. L'ente può ricorrere al lavoro interinale, secondo le previsioni del programma dei fabbisogni: per sostituire personale assente, per acquisire profili non previsti in organico, per le ulteriori esigenze indicate dal CCNL. Sono escluse le mansioni ascrivibili alle categorie A e B.
4. Il contratto di lavoro interinale viene sottoscritto dal Dirigente .....e dall'Impresa fornitrice.

ART. 19
TIROCINIO FORMATIVO

1. Il tirocinio formativo intende realizzare momenti di alternanza fra studio e lavoro al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, nel rispetto dei vincoli posti dalla legislazione vigente nella specifica materia.
2. L'ente realizza le relative iniziative nell'ambito di progetti di formazione e orientamento mediante la stipula di convenzioni con le autorità scolastiche e universitarie; deve essere prevista, in ogni caso, la presenza di un tutor, come responsabile didattico-organizzativo delle attività.
3. La durata massima del tirocinio non può superare i dodici mesi.
4. I progetti di tirocinio formativo vengono attuati dal Dirigente del Dipartimento Risorse umane e Qualità della vita, nell'ambito delle specifiche previsioni contenute nel programma triennale dei fabbisogni e nel rispetto dei relativi finanziamenti.

ART. 20
ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO

1. Le assunzioni a tempo determinato avvengono nei casi previsti dalla vigente disciplina legislativa e contrattuale.
2. Per le assunzioni a tempo determinato in categoria A e nei profili della categoria B i per i quali è prescritto il possesso del solo requisito della scuola dell'obbligo, si fa ricorso alle procedure di reclutamento previste dalla legge 56/1987 e successive modificazioni e integrazioni.
3. Per soddisfare con tempestività le esigenze organizzative mediante utilizzazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in tutti gli altri casi, vengono predisposte specifiche graduatorie degli aspiranti, per categoria e profilo professionale, sulla base di selezioni pubbliche semplificate. Le graduatorie hanno validità triennale.
4. Le assunzioni a tempo determinato, nei limiti previsti dalla programmazione dei fabbisogni ed a richiesta dei competenti Dirigenti di Dipartimento, avvengono per chiamata degli aspiranti nel rispetto dell'ordine di graduatoria.
5. Il contratto individuale di assunzione è sottoscritto dal Dirigente……. Possono

essere instaurati successivi rapporti a tempo determinato con il medesimo aspirante qualora siano trascorsi i termini minimi di interruzione fissati dalla vigente normativa.

CAPO VI
PROCEDIMENTO DI SELEZIONE

ART. 21
CONTENUTI DEL BANDO DI SELEZIONE

1. Le selezioni sia interne che esterne sono indette con atto del Direttore Generale d'intesa con il Dirigente del Dipartimento Risorse umane e Qualità dei servizi da pubblicarsi …….dandone nel contempo, per quelli pubblici, avviso a mezzo di quotidiani a diffusione nazionale e a mezzo internet ……
2. Il bando di selezione deve indicare:
   - il numero, la categoria, il profilo professionale e il trattamento economico annuo lordo dei posti messi a selezione;
   - il numero dei posti riservati agli aventi diritto a norma delle vigenti disposizioni legislative;
   - i requisiti soggettivi generali per l'ammissione dei candidati e i requisiti specifici per il posto oggetto di selezione;
   - i titoli che danno luogo a precedenza e/o preferenza a parità di punteggio, nonché le modalità della loro presentazione;
   - le materie oggetto delle prove scritte e orali, il contenuto di quelle pratiche o tecnico-pratiche o dei test attitudinali e le relative modalità di svolgimento;
   - i criteri per l'eventuale esame comparato dei curricula e la documentazione da allegare a conferma delle relative dichiarazioni;
   - gli eventuali titoli valutabili, il punteggio massimo attribuibile per categoria e le modalità di presentazione degli stessi.
   - la votazione minima richiesta per il superamento delle singole prove e la ripartizione del punteggio massimo complessivo fra le prove pratiche o scritte, le prove orali e i titoli;
   - i termini e le modalità per la compilazione e la presentazione della domanda di ammissione alla selezione con l'elencazione delle dichiarazioni da effettuare obbligatoriamente nella stessa, per la firma della medesima, nonché l'avviso per la determinazione del diario e la sede delle prove scritte ed orali ed eventualmente pratiche. Al bando è allegato il fac-simile della domanda;
   - le modalità di versamento della tassa di concorso ed il suo importo;
   - l'indicazione dell'eventuale prova di preselezione e dei relativi elementi di valutazione;
   - la citazione della legge 10 aprile 1991, n.125, che garantisce pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro come anche previsto dall'art.61 del d.lgs.3 febbraio 1993, n.29.
3. Il termine per la presentazione delle domande non può essere inferiore a 30 giorni dalla data di ……..(pubblicazione?)

ART. 22
DOMANDA E DOCUMENTI PER L'AMMISSIONE ALLE SELEZIONI

(omissis)

ART. 23
PROCESSO VERBALE DELLE OPERAZIONI D'ESAME E FORMAZIONE DELLE GRADUATORIE

(omissis)

ART. 24
PRESENTAZIONE DEI TITOLI PREFERENZIALI E DI RISERVA NELLA NOMINA

(omissis)

CAPO VII
ACCESSO ALLA DIRIGENZA

ART. 29
ACCESSO ALLA QUALIFICA DI DIRIGENTE

(omissis)

CAPO VIII
DISPOSIZIONE FINALE

ART. 19
DISPOSIZIONE FINALE

Il presente regolamento sostituisce ogni precedente disciplina in materia di accesso agli impieghi nel …….

Ipotesi di lavoro per un "regolamento interno" con i poteri del privato datore di lavoro

SVILUPPO PROFESSIONALE

(omissis)

12. Flessibilità organizzativa

12.1 Flessibilità e cambiamento organizzativo

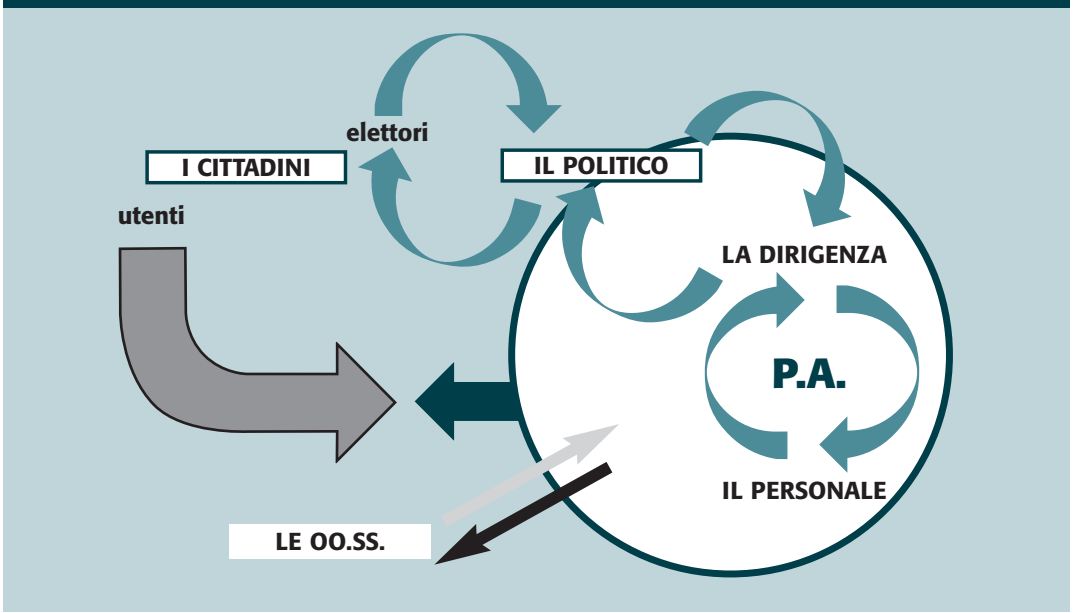
A più riprese si è affermato[1] che la flessibilità del lavoro non va inquadrata in una logica settoriale, avulsa dalle strategie dell'ente quanto, piuttosto, come strumento capace, anche se non da solo, di favorire la riorganizzazione dell'ente stesso. Questa affermazione implica un richiamo a diversi importanti aspetti, quali il principio di separazione tra indirizzi politico e gestione, il nuovo ruolo del dirigente, responsabile esclusivo della gestione, il sistema integrato di valutazione e di controllo, produttività e risultati.

Questi aspetti sono tra loro strettamente collegati poiché solo se tutti i diversi circuiti di responsabilità[2] sono realmente avviati si creano le condizioni per sollecitare una gestione efficiente dei servizi e, di conseguenza, la spinta ad utilizzare al meglio la strumentazione di cui i dirigenti dispongono, dalla contrattazione integrativa alle flessibilità.

1. Ad esempio, anche i manuali operativi sui singoli istituti, che hanno un taglio prettamente giuridico, sono ricchi di suggerimenti per agevolare le scelte anche di tipo organizzativo e funzionale.

2. La figura seguente, ideata da F. Liso, mostra i collegamenti tra i vari soggetti ai diversi livelli di responsabilità.

Il circuito di responsabilità



Nel rinviare a quanto contenuto nell'ultimo capitolo, in cui si dà conto dell'ampia ricerca sul campo effettuata da un'equipe del progetto in tre realtà del Nord, si riportano nelle pagine seguenti tre diversi approfondimenti: il primo consiste nel contributo di un direttore generale che dimostra con esempi concreti quale sia oggi il ruolo del dirigente in un ente locale e i risultati che si possono raggiungere sotto il profilo di un più efficace utilizzo del personale, anche grazie alla flessibilità del lavoro.

A seguire viene descritto brevemente il fenomeno dell'Unione di Comuni, che pone problematiche nuove nella gestione integrata del personale, risolvibili grazie alle flessibilità, quando esista una strategia progettuale adeguata alla base dell'Unione.

Il terzo approfondimento riguarda la implicazioni sul personale derivanti dalla costituzione di una società di capitali che rileva uno o più servizi erogati dal Comune.

12.1.1 Il ruolo del dirigente e la flessibilità nella gestione delle risorse umane[3]

Gli obiettivi su cui in questi anni si è concentrata la produzione normativa riferita agli enti locali ha cercato di rendere operativi alcuni principi già tutti contenuti nella Legge 142 del 1990. È qui infatti che troviamo i concetti di programmazione, controllo di gestione, contabilità economica, separazione tra azione politica (di indirizzo e controllo) e azione tecnica (di gestione).

La concreta sperimentazione di questi concetti ha evidenziato la necessità di svolgere il ruolo di dirigente in modo dinamico ed innovativo e di utilizzare tutti gli strumenti di gestione del personale utili allo scopo.

Uno degli elementi indispensabili per raggiungere risultati è coniugare gli elementi di cambiamento e innovazione cercando di porre al centro il coinvolgimento attivo del personale dipendente dell'ente.

Per fare questo è necessario dotarsi di un sistema di programmazione degli obiettivi e dalla loro esplicitazione.

Il coinvolgimento attivo dei lavoratori di tutti i livelli in questo percorso è imprescindibile perché questo processo venga realizzato efficacemente .

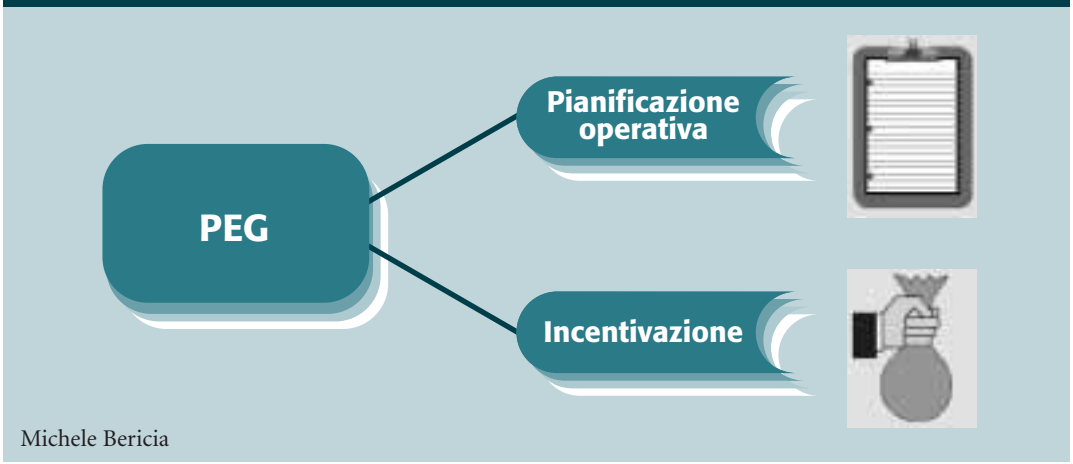
La preoccupazione principale nel costruire il percorso di programmazione – gestione – controllo è di definire in modo chiaro gli attori coinvolti e il ruolo loro assegnato in modo che gli strumenti utilizzati (il bilancio, il Piano Esecutivo di Gestione, gli atti di impegno, lo stato di attuazione dei programmi, le forme di selezione e di assunzione, l'incentivazione, la formazione…) risultino adeguati all'obiettivo loro dato dalla norma e dalla logica organizzativa.

12.1.2 L'attuazione del piano esecutivo di gestione

Definiti gli strumenti di programmazione e indirizzo per gli attori politici (consiglio e giunta) vediamo come attuare questo indirizzo nella fase gestionale che vede al centro i dipendenti dell'ente.

3. A cura di Michele Bertola - Direttore Generale del Comune di Cesena.

Dal PEG alla pianificazione



Michele Bericia

Dal Piano Esecutivo di Gestione possono derivare altri due strumenti utili per la gestione flessibile delle risorse umane:

- i manuali operativi
- il sistema di incentivazione.

12.1.3 I manuali operativi

Con i manuali operativi entrano in scena tutti i collaboratori poiché questa fase indica e pianifica tutte le operazioni a rilevanza sia interna che esterna, indicandone singolarmente il tipo, le responsabilità e i tempi.

È questo un processo di tipo partecipativo, come il Piano Esecutivo di Gestione costruito gradualmente e affinato nel tempo, che deve coinvolgere successivamente tutti i settori e tutti i progetti del Piano Esecutivo di Gestione.

L'articolazione delle attività in manuali operativi permette di superare alcuni problemi tipici dell'ente locale che diventano particolarmente evidenti con le nuove forme di lavoro.

Ad esempio nel caso di inserimento di un nuovo operatore nell'ente il nuovo arrivato non trova traccia che descriva dettagliatamente i vari passi del procedimento che gli viene assegnato. Questo passaggio infatti è tutto nella testa dell'operatore precedente che, a causa dei tempi necessari per le nuove assunzioni, spesso ha lasciato da tempo il posto di lavoro.

Per poter sperimentare forme flessibili di lavoro (dal telelavoro, al lavoro interinale ai contratti di formazione lavoro) è necessario che la fase di introduzione al lavoro e di conoscenza precisa delle attività da svolgere sia molto più breve rispetto al percorso che si attuerebbe con l'assunzione tradizionale a tempo indeterminato e a tempo pieno.

Inoltre l'introduzione delle nuove forme di lavoro deve essere l'occasione di "reingegnerizzare" i processi lavorativi e di finalizzarli agli obiettivi "produttivi". I manuali permettono di sminuzzare le procedu-

re evidenziandone ed esplicitandone tutti i passaggi che spesso rimangono nascosti e che a volte sono sovrapposizioni o vere e proprie duplicazioni di attività svolte da diversi settori dell'ente. In questo modo si individuano diseconomie facilmente sanabili con interventi di tipo organizzativo.

Infine il processo di scelta tra le varie forme di lavoro flessibili è facilitato e guidato dalla coerenza tra manuale operativo e tipo di lavoro. Si pensi ad esempio al telelavoro: solo con un manuale operativo dettagliato è possibile individuare con certezza quali passaggi non richiedono la contemporanea presenza di più lavoratori e quali tempi di passaggio diretto sono invece strettamente necessari.

I manuali operativi che partono dal Piano Esecutivo di Gestione hanno un vantaggio rispetto alla logica dei "carichi di lavoro". Questi ultimi infatti prendono come dato di partenza "ciò che fa l'operatore" mentre il manuale operativo riferito al Piano Esecutivo di Gestione parte dagli obiettivi che l'ente si è dato in sede di programmazione. In questo modo è la gestione delle risorse umane e la loro organizzazione che tendono ad essere coerenti agli obiettivi e ai programmi dell'ente e non viceversa.

La costruzione dei manuali operativi ha un secondo aspetto rilevante la concretezza e la "vicinanza" con gli operatori dell'ente. Questo passaggio ha un grande significato per gli operatori dei profili esecutivi. Con i manuali operativi infatti anche gli operatori esecutivi acquistano un ruolo importante e vedono la loro attività, spesso ritenuta poco importante, connessa direttamente con gli obiettivi dell'ente. La possibilità inoltre di conoscere i manuali operativi permette di comprendere la parzialità della propria azione o mansione all'interno di un processo più complesso. Gli operatori esecutivi infatti sono spesso impegnati in attività esecutive che per la loro natura e la parcellizzazione non aiutano ad individuare il fine ultimo per cui vengono svolte.

Purtroppo è cultura ancora diffusa negli enti (spesso negli stessi operatori) che gli operatori di profilo esecutivo non debbano "riflettere" sulle loro mansioni e sulla effettiva utilità degli stessi. Questo è un grave errore e un indice di assenza di una cultura della gestione delle risorse umane senza la quale l'innovazione risulta solo formale e scarsamente efficace.

La presenza dei manuali operativi permette infine di dimostrare e di calare nell'esperienza la simulazione di eventuali modificazioni del proprio operare. Sono gli stessi operatori e chi li coordina che nell'analisi dei manuali possono evidenziare le disfunzioni, i doppioni, le attese tra una fase e l'altra. Ciò in quanto le singole attività sono connesse a ciò che avviene prima o dopo. Questa attenzione non solo migliora l'efficienza dell'azione ma dimostra che l'innovazione a favore dell'utente non significa meccanicamente e necessariamente un aggravio di lavoro per l'operatore. Spesso anzi avrà un riflesso positivo sia sull'utente sia sull'operatore.

Un forte e chiaro collegamento della propria mansione con gli obiettivi dell'ente porta l'operatore a concentrarsi sull'attività che sta

svolgendo e a riflettere sulle finalità della stessa. Se ciò non avviene l'operatore tende a perpetuare se non ad accentuare tutte le azioni che sta svolgendo al solo scopo di affermare la necessità del proprio ruolo.

12.1.4 Il sistema di incentivazione

Il secondo elemento importante da agganciare al Piano Esecutivo di Gestione, è il Sistema di Incentivazione. Non possiamo costruire un Sistema di Incentivazione, che non tenga conto degli obiettivi di indirizzo politico che vengono assegnati. Quando la Giunta approva il Piano Esecutivo di Gestione, mette l'accento sugli obiettivi da intendersi come prioritari, e su questi si articolano i progetti su cui misurare il miglioramento dei servizi e di conseguenza la distribuzione del compenso incentivante ai dipendenti.

In questa fase se sono già presenti i manuali operativi è possibile:

- evidenziare gli obiettivi e i progetti intersettoriali,
- individuare gli indicatori concreti che dimostrano il raggiungimento degli obiettivi,
- responsabilizzare gli operatori coinvolti.

Questa operazione per dimostrare la propria piena utilità va condotta in una arco di tempo adeguato. Il tempo per valutarne appieno i risultati è di tre anni. In particolare un tale periodo è funzionale alla articolazione del bilancio pluriennale, alla contrattazione decentrata, e – soprattutto – al coinvolgimento degli operatori.

Poniamo un esempio di questo processo in un caso tipico. Nel primo anno di applicazione, abbiamo cominciato a coinvolgere gli operatori ausiliari scolastici – i bidelli –. A ciascun operatore è stato illustrato e consegnato il Piano Esecutivo di Gestione riferito alle loro attività e sono stati spiegati gli obiettivi. Su questa base è stato loro richiesto di formulare delle proposte su come migliorare il proprio lavoro in riferimento agli obiettivi indicati. Su questi miglioramenti sarebbe stato applicato il sistema di incentivazione.

Il primo anno di applicazione di tale sistema solo 8 bidelli hanno formulato proposte di miglioramento su 152 bidelli presenti. Questo dato è la dimostrazione che una richiesta di partecipare e individuare azioni migliorative diffusa nell'ente si scontra con una cultura che non favorisce tale processo.

Le otto proposte, semplici e immediate, sono state sperimentate e applicate. Quando è stato il momento di distribuire l'incentivo i bidelli che hanno proposto e attuato le proposte sono stati incentivati in modo particolare. In questo caso è bene ricordare che non è solamente il dato economico che è stato vincente ma il fatto di aver dimostrato di fronte a colleghi e superiori di aver individuato, proposto e sperimentato un buon miglioramento. Questo percorso ha portato al fatto che l'anno successivo sono stati 80 i bidelli che hanno formulato delle proposte di miglioramento.

Il livello di coinvolgimento e di impegno profuso è stato in ogni caso premiato.

È infine importante che i risultati di tutte le iniziative di miglioramento sono state diffusi all'interno dell'ente portando all'attenzione servizi e attività di alcuni operatori spesso poco "visibili" e "gratificati".

Questo percorso, per la sua trasparenza, per la sua chiarezza, permette anche agli operatori di confine, di livello esecutivo, di sentirsi coinvolti in un processo di miglioramento, e non terminali "stupidi" di operazioni, di cui non comprendono il significato, e li mette in condizione di dare il proprio apporto positivo e partecipativo all'individuazione degli obiettivi di miglioramento, e quindi permette loro di accettare di essere misurati su quegli obiettivi.

Inoltre, stante la trasparenza del percorso, sono gli stessi operatori che, senza aspettare il "giudizio" esterno del Dirigente, sono in grado di autovalutare il proprio apporto al processo migliorativo e il grado di raggiungimento degli obiettivi.

12.1.5 Le relazioni tra dirigente e collaboratori

La modificazione del sistema di programmazione e di incentivazione modifica il ruolo del dirigente e permette di intervenire significativamente sul rapporto con i collaboratori e in particolare di intervenire su una "stortura" che la normativa ha provocato nel momento in cui per raggiungere l'attuazione del principio di separazione tra politica e gestione. Per implementare tale principio la norma ha infatti individuato ed attribuito al "dirigente" una serie di compiti.

Mentre lineare e spedito è stato il percorso attuativo della separazione tra gestione (demandata alla dirigenza e con essa alla struttura burocratica) e indirizzo /controllo (di competenza degli organi politici), non altrettanto chiara ed uniforme è la separazione tra funzioni dirigenziali e funzioni direttive proprie dei quadri principali collaboratori del dirigente.

Detta separazione non è meno importante di quella sopra nominata ai fini di una efficace ed efficiente organizzazione. Il principio generale per cui al dirigente compete la gestione tende a concentrare sul medesimo tutte le responsabilità connesse: infatti se non si chiarisce la linea di demarcazione tra responsabilità del dirigente e responsabilità degli uffici che lo supportano, nel "dubbio" diventa quasi ovvio e naturale che la responsabilità di ogni singolo atto, fase, passaggio delle attività di gestione ricada solo ed esclusivamente su chi ha la responsabilità complessiva del Settore.

Ciò può portare ad una serie di storture operative, ciascuna concatenata alla precedente:

- il dirigente, in quanto responsabile, è portato a seguire in prima persona l'istruttoria delle pratiche
- le direttive dirigenziali tendono ad essere sempre più precise e dettagliate
- i funzionari tendono a deresponsabilizzarsi e divenire gli "esecutori qualificati" delle direttive dirigenziali

- la persona specifica del dirigente diventa sempre più indispensabile in quanto principale depositario dell'iter delle pratiche (con conseguente personalizzazione delle procedure)
- il dirigente diviene il collo di bottiglia della propria organizzazione interna
- il dirigente diviene il tecnico della materia a scapito del ruolo di gestore del proprio settore

Al fine di impostare il superamento di questo impasse, non appare di rilevante aiuto il quadro normativo esistente: infatti se per quanto attiene alla definizione del ruolo dirigenziale rispetto al ruolo politico i riferimenti legislativi sono decisamente copiosi (e spesso ridondanti), non altrettanto copiosi sono i riferimenti relativi alla materia ora evidenziata. Anzi addirittura la legislazione appare spesso fuorviante, laddove demanda al dirigente tutti gli atti amministrativi di giudizio e conoscenza (come avviene ad esempio nel Testo Unico degli Enti Locali).

Nei contratti collettivi invece troviamo spunti significativi che permettono invece di affrontare adeguatamente il problema.

Nell'attuale ordinamento professionale infatti è prevista la definizione del profilo professionale c.d. "quadri" contenuto nel nuovo ordinamento professionale:

"Categoria D
Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da:

- *elevate conoscenze plurispecialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento;*
- *contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi;*
- *elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili;*
- *relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quelle di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo direttivo anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli altri utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale."*

Ancor più utile appare la previsione di un'area di Posizioni organizzative che devono essere affidate ai dipendenti inquadrati in categoria D.

Occorre quindi che il dirigente connetta questo quadro normativo e contrattuale con il sistema di programmazione e controllo dell'ente.

I collaboratori sono in questo contesto incentivati a migliorare la propria professionalità e il livello di partecipazione, e si assumono responsabilità anche a rilevanza esterna.

L'assegnazione dei progetti all'interno dei settori ai collaboratori e ai gruppi di collaboratori è un passaggio che deve essere condiviso tra

dirigente e propri collaboratori. Deve essere svolto nell'ambito dell'autonomia gestionale di cui gode il dirigente. Infine, deve essere coerente con la definizione dei Centri di Responsabilità, con il sistema di incentivazione e con il regolamento di organizzazione.

12.1.6 Alcune condizioni utili

Tutto questo può funzionare bene se esistono nell'ente alcune condizioni di contesto positivo.

In prima istanza è bene che esista il comitato di direzione. Un luogo dove si incontrano costantemente i responsabili apicali dei servizi, siano essi dirigenti o non dirigenti. Un luogo tecnico che deve funzionare e avere autorevolezza. Certe decisioni di carattere gestionale di tipo tecnico devono essere collettivamente e devono valere per tutti gli operatori. Per poter funzionare è infine necessaria la presenza di una direzione generale dotata del tempo, del ruolo e degli strumenti adeguati.

Le deleghe e gli incarichi politici devono sempre essere più orientati agli obiettivi e sempre meno coincidenti con i settori dell'ente. Fin quando esisteranno figure come l'Assessore all'Economato, l'Assessore al Personale, l'Assessore alla Segreteria, sarà molto difficile che si realizzi questa separazione, tra chi individua gli obiettivi e chi li gestisce.

Il regolamento di organizzazione: questo strumento deve contenere una coerente articolazione delle posizioni dei dirigenti e ora, con il nuovo ordinamento professionale, anche degli altri principali collaboratori.

Il sistema di valutazione deve essere coerente e fare riferimento alla programmazione, ciò quindi presuppone un accordo decentrato che valorizzi questo legame

Il sistema di selezione e formazione deve orientare i nuovi ingressi e gli interventi di riqualificazione nella stessa direzione. Fin dalla fase di selezione e prima formazione occorre comunicare agli operatori che stanno entrando nel nostro Ente, che questo è il nostro modo di lavorare e questo il sistema in cui operiamo. Chi è interessato a questo sistema, ben venga; chi preferisce un sistema diverso, deve essere aiutato e ri-orientato a non entrare in questo percorso.

12.1.7 I vantaggi per il dipendente, per il cittadino e per l'ente

Cerchiamo di individuare quali sono i mutamenti significativi che questa nuova organizzazione può favorire nell'ente.

- la consapevolezza della "appartenenza" ad un ente della pubblica amministrazione;
- significativi e misurabili cambiamenti in direzione della qualità e dell'economicità;
- la motivazione del personale di settori orientati al cittadino;
- il ritorno di informazione all'ente;
- il miglioramento dell'immagine del ente presso la cittadinanza;

La consapevolezza della "appartenenza" ad un ente della pubblica amministrazione

Negli ultimi dieci / quindici anni è scomparsa una cultura dei dipendenti di una pubblica amministrazione basata su una concezione di "appartenenza" all'ente pubblico legata a fattori di "fedeltà" e di "sicurezza". Si è superata in questo modo una serie di rischi legati a fenomeni di "cogestione" o di appartenenza politica ma si è perso il senso di "lealtà" e di orgoglio di lavorare per la collettività. A maggior ragione le nuove forme flessibili di lavoro non potranno spontaneamente favorire il senso di appartenenza sulla base di questi valori.

In tale contesto diventa necessario recuperare la specificità dei dipendenti spostando l'attenzione sulla capacità di rendere al cittadino utente servizi di qualità. In questa direzione la valorizzazione e la crescita professionale dei lavoratori sono essenziali.

Significativi e misurabili cambiamenti in direzione della qualità e dell'economicità

Numerosi esempi di innovazioni positive possono avere come protagonisti gli operatori. A titolo di esempio ricordiamo alcuni di quelli che abbiamo avuto modo di osservare nei comuni dove abbiamo operato in funzione dirigenziale e di direzione generale:

La modificazione dei turni di lavoro degli autisti ampliando il nastro orario del servizio e utilizzando al meglio i mezzi di trasporto dell'ente.

L'assistenza qualificata agli alunni portatori di handicap su base volontaria e con una formazione specifica e in parte autogestita dagli stessi operatori.

L'introduzione del controllo di gestione sugli interventi di manutenzione ordinaria svolta in economia e mediante appalti esterni.

Il controllo sull'utilizzo degli strumenti e del materiale di pulizia utilizzata con l'eliminazione di immobilizzo di materiale e di personale (magazzino e relativi addetti) e diminuzione dello spreco di prodotti e dei disagi nell'utilizzo (mediante coinvolgimento degli operatori nella fase di scelta dei prodotti con prove pratiche di utilizzo).

L'introduzione di circoli di qualità nel servizio di refezione scolastica in integrazione tra utenti e fornitori del servizio.

La sperimentazione della dipendenza funzionale degli ausiliari scolastici dai dirigenti scolastici mediante previo accordo sindacale e sperimentazione due anni prima del passaggio degli ausiliari alle dipendenze dello Stato (ponendo le premesse per un passaggio che – al di là delle questioni di applicazione della legge e dei relativi decreti – partiva da una collaborazione già sperimentata positivamente).

La motivazione del personale di settori orientati al cittadino

Chi opera nei servizi a diretto contatto con l'utenza si trova oggi in una situazione in cui la contrazione delle risorse si intreccia con l'aspettativa del cittadino di maggiore attenzione, precisione e velocità nell'ottenere risposte. Tale percezione è particolarmente forte negli operatori a diretto contatto con il pubblico divenuto più esigente e

frequentemente "prevenuto" nei confronti della pubblica amministrazione. Facilmente chi ha contatti diretti e continui con il pubblico sono i lavoratori di profilo esecutivo a differenza di dirigenti e responsabili di servizio impegnati nel back-office o in settori di staff.

Su questo versante occorre ricordare che in qualche caso sia i dirigenti che le rappresentanze sindacali sembrano invece maggiormente orientati a recepire le osservazioni e le istanze di chi lavora all'interno dei settori di staff e dei dipendenti di alto profilo. È invece evidente che la motivazione del personale esterno è risorsa preziosa in ogni situazione e indispensabile quando processi di innovazione passano dalla fase di ideazione alla fase di implementazione.

Il ritorno di informazione al comune

Il coinvolgimento del personale operativo nel processo di innovazione dell'ente è una risorsa preziosa per mettere a sistema e fruire di una serie di informazioni che possono essere utili all'ente per cogliere i bisogni dei cittadini, le possibili esigenze inespresse e su questa base innovare i propri servizi.

Molte delle iniziative che hanno coinvolto i nostri operatori di profilo esecutivo hanno riguardato questo aspetto. Ad esempio è stata attivata la raccolta di dati svolta dagli uscieri con semplicissime schede di rilevazione riguardante l'affluenza del pubblico distribuita durante la giornata o la settimana o l'intero anno. Questi dati successivamente analizzati hanno permesso di individuare significative modificazioni di orario a prescindere dalle percezioni spesso soggettive degli attori coinvolti (gli amministratori e/o i sindacati). È stata invece la "naturale" tendenza dei cittadini a concentrare le richieste di alcuni servizi in certi orari o in certi periodi dell'anno che ha permesso di affrontare in modo più oggettivo il difficile intreccio tra orari di servizio, orari aperti al pubblico e orari di lavoro proprio.

Il miglioramento dell'immagine del comune presso la cittadinanza

Operatori maggiormente motivati e valorizzati migliorano l'immagine dell'ente presso la cittadinanza. Questo è stato il risultato del coinvolgimento dei dipendenti esecutivi realizzato ad esempio attribuendo loro la responsabilità di proporre innovazioni nell'ambito dell'arredo e della organizzazione degli spazi comuni, o nella esposizione di informazioni e messaggi rivolti all'utenza all'interno dell'ente (dai cartelli indicatori di orari e ubicazione dei servizi ai manifesti o volantini di pubblicizzazione di iniziative comunali), o nella fornitura di semplici supporti a momenti di attesa o di piccole incombenze (dalla posizione delle sedie di attesa, alla scelta delle riviste o alla gestione di una fotocopiatrice a gettoni a disposizione dell'utenza).

Se prese singolarmente possono sembrare piccole iniziative, ma – nell'insieme – sviluppano una attenzione all'utente che viene percepita.

È infine indubitabile che molte di queste iniziative non potevano essere individuate se non da chi quotidianamente vede il problema ed è quindi in grado, in un contesto che favorisce la partecipazione, di poterle proporre e praticare.

12.1.8 Conclusione

Con questo tipo di percorso e di ridefinizione dei ruoli è possibile sperimentare l'introduzione di forme flessibili di lavoro finalizzandole a obiettivi precisi dell'ente.

Occorre infatti evitare un rischio fondamentale.

È facile che l'introduzione delle forme flessibili sia sottoposta ad una "tecnicizzazione" della sperimentazione che fa perdere di vista le motivazioni da cui nasce e che in fase attuativa, soprattutto in momenti di tensione, non supera le inevitabili resistenze che ogni processo di cambiamento porta con sé. Solo con la consapevolezza dei vari attori, sia quelli politici che quelli tecnici (di tutti i settori) è infatti possibile condurre una corretta sperimentazione e sfruttare a fondo i vantaggi che ne possono emergere.

I temi della flessibilità del lavoro devono in definitiva diventare una delle leve importanti e inseriti nelle scelte strategiche dell'ente senza dotarli da soli di poteri taumaturgici ma senza sposarli o demonizzarli in termini ideologici e aprioristici.

12.2 Unione di Comuni

Sono ormai circa 150 le Unioni di Comuni, che interessano prevalentemente (ma non esclusivamente) piccoli enti. Il fenomeno è cresciuto negli ultimi tempi per una serie di motivi, che vanno dalla rimozione dell'obbligo di pervenire, dopo l'Unione, alla fusione dei comuni interessati, alla consapevolezza (data anche dall'osservazione delle prime esperienze) che unendo le forze è possibile ottenere risparmi e miglioramenti tangibili della qualità dei servizi erogati sul territorio.

In questo senso, l'Unione non va confusa con altre forme, più "leggere" di associazionismo, quali le convenzioni per la gestione associata di alcuni servizi o le società di capitali poiché dà vita ad un nuovo ente con una propria articolazione. Quello che qui interessa evidenziare che l'Unione può decollare se vengono risolti i nodi di una utilizzazione nuova e comune del personale destinato ad operare in (o per) un territorio più ampio.

Si prenda l'esperienza dell'Unione di Comuni della Bassa Sabina, che è la prima sorta nel Centro-Sud[4]. L'Unione – formata da cinque Comuni – gestisce i servizi di Polizia municipale e polizia amministrativa (con il solo personale disponibile presso i due comuni più grandi), lo Sportello Unico per le attività produttive, il nucleo di valutazione, l'assistenza domiciliare, la raccolta e il trasporto dei rifiuti, la segnaletica stradale. A seguire l'Unione gestirà altri importanti servizi, quali il catasto, la carta d'identità elettronica, le gare per i lavori pubblici, la viabilità, ecc…

Utilizzando al meglio i fondi aggiuntivi per la contrattazione integrativa rinvenienti dalle risorse stanziate dalla legge Finanziaria in favore delle Unioni[5], è stato possibile incentivare il personale che si trova a dover operare per un territorio più ampio e dipendendo funzionalmente dal Comune di appartenenza e dall'Unione,

4. Nel cd è riportata integralmente l'intervista al Sindaco di Poggio Mirteto, Vice presidente dell'Unione dei Comuni della Bassa Sabina e coordinatore nazionale ANCI Unioni di Comuni.

5. La vigente legge Finanziaria stanzia in favore delle unioni e delle fusioni 20 milioni di euro per il 2002.

secondo una formula che dimostra come la flessibilità, se regolata con criteri legati ad una strategia tesa al miglioramento dei servizi, è in grado di giustificare modalità di svolgimento della prestazione del tutto innovative.

Se in una prima fase si è fatto ricorso a contratti di collaborazione al di fuori dell'orario, mantenendo la dipendenza dai comuni di appartenenza, la soluzione a regime passa attraverso il trasferimento dei contratti di lavoro in capo all'Unione. L'intera operazione conduce inevitabilmente ad una modifica anche delle mansioni o quantomeno dei contenuti della prestazione. I vigili urbani, ad esempio, hanno visto estendersi l'ambito territoriale di intervento e operano ora in pattuglie che si spostano sul territorio, abbandonando quelle mansioni collaterali (o aggiuntive) che nei piccolissimi comuni vengono svolte dalla stessa persona (guida scuolabus, lettura contatori, ecc….). Un buon progetto di costituzione dell'Unione presuppone quindi anche un intervento di formazione adeguato e, in ultima analisi, un uso mirato degli incentivi che passano attraverso la contrattazione integrativa.

12.3 Verso la stabilizzazione dei lavoratori impiegati in progetti per lavori socialmente utili. Una soluzione concreta[6]

I progetti di lavori socialmente utili (cd. "**LSU**") nascono come una forma di temporaneo impiego del lavoratore in attesa del reingresso nel circuito produttivo.

Nella realtà, essi sono divenuti una forma alternativa di ammortizzatore sociale, inteso a garantire una permanente occupazione, seppur anomala, a lavoratori posti in mobilità.

Con recenti provvedimenti normativi, la società mista viene prevista quale possibile strumento per consentire l'effettivo reingresso dei citati lavoratori nell'ambito produttivo a mezzo di assunzione a tempo indeterminato.

12.3.1 Le società miste

Le società miste, il cui capitale sociale sia detenuto parte da Amministrazioni Pubbliche e parte da privati, hanno di recente conosciuto una notevole diffusione, risultando funzionali alle esigenze più disparate.

Tale diffusione risulta coerente con la più generale tendenza all'impiego di strumenti e istituti di carattere privatistico in aree un tempo storicamente riservate al diritto amministrativo.

In tal senso, le società miste, ancor prima della L. n. 142/90, trovavano largo impiego presso gli enti locali per la gestione dei più diversi servizi pubblici, con particolare riferimento a quelli in cui risultava particolarmente necessario l'apporto di capitale e capacità della imprenditoria privata.

Il ricorso all'istituto societario era infine stato riconosciuto come legittimo anche dalla giurisprudenza che, sulla base del riconoscimento

6. A cura dell'avv. Nicola Alessandro Saldutti Responsabile Ufficio legale GEMMA SPA, società mista del Comune di Roma.

agli enti locali di una generale capacità giuridica, aveva ammesso la possibilità di gestione di servizi pubblici a prevalente carattere locale mediante società di diritto comune partecipate, oltre che da privati, anche dallo stesso ente locale.

Gli artt. 22, comma 3° lettera "e" della L. 142/90, 12 della L. 498/92 e 113 D. Lgs. n. 267/2000 (di recente modificato dall'art. 35 della L. 448/01) hanno infine espressamente previsto per gli enti locali la possibilità di gestire servizi pubblici locali a mezzo di società miste, nelle quali il socio privato può detenere una partecipazione sia di maggioranza, sia di minoranza.

La società mista consente in tal modo di esternalizzare i servizi pubblici per i quali siano necessarie o comunque opportune competenze e capacità tecniche ed economiche dell'imprenditoria privata, di cui l'amministrazione pubblica non sia in possesso.

Allo stesso tempo, l'amministrazione ha la possibilità di mantenere un più efficace ed effettivo controllo sul servizio pubblico affidato, mediante l'esercizio di tutti i diritti e le facoltà riconosciuti al socio dall'ordinamento civilistico, oltre che dei poteri derivanti dalla posizione di committente.

Sotto tale profilo, il ricorso alla società mista risulta particolarmente indicato laddove il servizio pubblico sia di particolare rilevanza e sensibilità ai fini della salvaguardia del pubblico interesse.

La società mista costituisce perciò una forma di gestione di pubblico servizio che consente di coniugare l'esigenza di esternalizzare le attività a carattere "imprenditoriale" con la necessità per l'ente locale di mantenere forme di controllo e di gestione diretta su servizi connessi a interessi pubblici di particolare rilevanza e sensibilità.

12.3.2 Le società miste per la stabilizzazione dei lavoratori LSU

In tal senso, l'istituto della società mista ha trovato impiego anche ai fini della stabilizzazione dei lavoratori impiegati in progetti di LSU gestiti da Enti Locali.

Il comma 21 dell'art. 1 del D.L. n. 510/96, convertito con modificazioni dalla L. n. 608/96, come modificato dall'art. 3 del D.L. n. 67/97, convertito con L. 196/97, ha infatti attribuito alle amministrazioni pubbliche, nonché alle società a prevalente partecipazione pubblica e agli altri soggetti (individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale) la facoltà di costituire società miste finalizzate alla assunzione di soggetti impiegati in progetti di LSU.

Alle società miste in tal modo costituite, l'Amministrazione pubblica promotrice (e socia della società mista) può affidare a mezzo convenzione "*… in via straordinaria e limitatamente alla fase di avvio, …, anche in deroga a norme di legge o di statuto …*" attività di servizio uguali, analoghe o connesse a quelle svolte nell'ambito di progetti di LSU realizzati dallo stesso ente promotore.

L'ente promotore dà in tal modo in appalto all'imprenditoria privata un servizio pubblico simile o connesso a quello in precedenza gestito dallo stesso ente con un progetto LSU: a fronte di tale affidamento, l'imprenditore assume quota parte dei lavoratori impiegati nei mede-

simi progetti: in sostanza, lavoro contro assunzioni a tempo indeterminato.

Inoltre, per verificare e controllare direttamente sia le modalità della gestione del servizio pubblico, sia l'adempimento degli obblighi di assunzione dei lavoratori, l'attività viene affidata non all'imprenditore privato, bensì a una società mista.

Il sistema ha trovato notevole diffusione: significativa in tal senso l'esperienza compiuta presso il **Comune di Roma**, con la costituzione di una società mista di circa 500 lavoratori in precedenza impiegati in progetti di LSU.

Esternalizzazione del servizio e corrispondente interruzione di pratiche di utilizzazione di lavoratori spesso adibiti impropriamente a compiti identici a quelli svolti dai dipendenti dell'ente, fanno di questa soluzione un esempio di riorganizzazione che, da un lato elimina fenomeni di precarizzazione e, dall'altro fa chiarezza sull'utilizzo delle risorse umane, secondo schemi corretti e maggiormente rispondenti agli obiettivi da raggiungere.

L'affidamento all'imprenditoria privata delle attività a fronte della assunzione dei lavoratori in LSU è stata quindi prevista come esito naturale dei progetti di LSU promossi dalle amministrazioni pubbliche.

Queste ultime, ai sensi dell'art. 10 della L. 468/97, sin dall'atto della definizione dei progetti di LSU, dovevano deliberare la costituzione di società miste cui affidare le attività uguali o simili a quelle comprese nei progetti stessi a fronte dell'assunzione dei lavoratori in LSU "*in continuità con i progetti medesimi…*"; alternativamente, le medesime amministrazioni potevano prevedere l'affidamento delle stesse attività direttamente a un terzo selezionato mediante procedure di evidenza pubblica, sempre a fronte dell'assunzione dei lavoratori in LSU.

Sulla base della citata previsione, risultava pertanto necessario che, già in sede di approvazione dei progetti di LSU, venissero obbligatoriamente definite le modalità per una definitiva stabilizzazione dei lavoratori in essi impiegati, a mezzo della assunzione a tempo indeterminato da parte di imprenditori privati.

Del tutto inspiegabilmente, l'efficacia di tale disposizione è stata temporalmente limitata al 31 dicembre 2001 dall'art. 6 del successivo D.Lgs. n. 81/00.

12.3.3 Aspetti applicativi

La selezione del socio privato

Il citato comma 21 dell'art. 1 della D.L. n. 510/96 prevede che le società miste finalizzate alla stabilizzazione dei lavoratori LSU debbano essere costituite ai sensi dell'art. 4 D.L. n. 26/95: quest'ultimo, a sua volta, richiamando l'art. 12 della L. 498/92, contempla le società miste a prevalente maggioranza privata, rinviando a un emanando regolamento per la definizione della relativa disciplina.
Tale regolamento è stato quindi approvato con D.P.R. n. 533/96, con definizione della disciplina della procedura di evidenza pubblica da adottarsi per la selezione del socio privato.
Sulla base di quanto sopra, è pertanto da ritenere che le società miste debbano necessariamente essere a prevalente capitale privato e che il socio privato debba essere selezionato mediante la procedura ad evidenza pubblica di cui al citato D.P.R. n. 533.

Il concorso del socio privato alla gestione del servizio da parte della società mista

Il socio privato viene selezionato essenzialmente in ragione della capacità tecniche ed economiche necessarie ad assolvere correttamente il pubblico servizio affidato.
Una volta esaurita la procedura di scelta del socio, il servizio pubblico viene affidato, all'evidenza, non al socio stesso, bensì alla società neo costituita; quest'ultima, al di fuori delle competenze e capacità apportate dai lavoratori neo assunti e in precedenza impiegati in progetti di LSU, è però ancora priva di qualsiasi propria organizzazione produttiva e di know-how aziendale[7].
Rimane peraltro vero che la configurazione di una simile struttura richiede comunque tempi adeguati, soprattutto laddove le attività affidate siano di particolare complessità (ad es: attività connesse all'accertamento e liquidazione dei tributi locali, secondo la citata esperienza compiuta presso il Comune di Roma) o di significativa estensione, con un rilevante numero di lavoratori LSU assunti.
Il problema è quindi costituito dalla necessità di assicurare le capacità e i mezzi necessari per il corretto espletamento dei servizio pubblico affidato anche nella fase di start up della attività societaria.
Sotto questo profilo, può risultare opportuno prevedere, già in sede di convenzione di affidamento del servizio pubblico alla società mista, la facoltà per l'ente committente di un subappalto in favore del socio privato di quota parte dei servizi affidati, almeno limitatamente alla fase di avvio delle attività aziendali[7].

La responsabilità del socio privato

Sotto ulteriore profilo, va rilevato come il socio privato, in relazione alle obbligazioni connesse alla regolare esecuzione del servizio pubblico affidato, risponda limitatamente alla propria quota di capitale sociale, laddove la società mista risponde con il proprio intero patrimonio nei confronti dell'ente committente.
Peraltro, il capitale sociale delle società miste è di norma di non rilevante entità, sia per limitare l'impegno economico dell'ente promotore, chiamato a versare la propria quota di captale sociale, sia per attirare un maggior numero di imprenditori alle procedure di evidenza pubblica.
Nell'ipotesi di ricorso all'istituto della società mista, la responsabilità dell'imprenditore-socio privato è notevolmente ridotta e preventivamente limitata, ben diversamente da quanto avviene per i servizi affidati direttamente all'imprenditore-appaltatore, in cui quest'ultimo risponde con l'intero proprio patrimonio[8].

7. A tal fine, è sicuramente opportuno che nello statuto sociale e nei patti parasociali vengano riservati al socio privato poteri di gestione adeguati a creare con sollecitudine una idonea struttura produttiva all'interno della società mista neo costituita.

8. Alternativamente, può essere previsto già in sede di atto costituivo che il socio privato, ai sensi dell'art. 2345 cod. civ., esegua le prestazioni accessorie necessarie per assicurare il corretto espletamento del servizio pubblico affidato nelle fasi di avvio delle attività aziendali.

9. Risulta quindi particolarmente necessario rinvenire strumenti di garanzia atti ad incentivare il socio privato ad impegnarsi adeguatamente nella corretta gestione del servizio e nel rispetto degli obblighi di assunzione dei LSU da parte della società mista. Può in tal senso essere opportuno prevedere, già in sede di gara, l'assunzione da parte del socio privato di una obbligazione ai sensi dell'art. 1381 cod. civ., circa il rispetto da parte della costituenda società mista di tutte le obbligazioni previste a carico della società mista nella convenzione di affidamento del servizio pubblico da parte dell'ente locale.

13. L'esperienza delle forme di lavoro flessibile nelle P.A. tra diritto del lavoro e dimensione gestionale/organizzativa

Gruppo di lavoro coordinato da Franco Carinci[1]

13.1 Premessa: il contesto e le ragioni dell'indagine

A quasi quattro anni dal completamento della fase due della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – il punto di riferimento "normativo" naturalmente è costituito dalle disposizioni del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 – si può rilevare con facilità una aumentata frammentazione del prototipo normativo del rapporto di pubblico impiego standard a tempo pieno e indeterminato.

L'attenzione da parte del legislatore e della contrattazione collettiva alla tematica della flessibilità nella gestione della forza lavoro è certamente aumentata. Ma le amministrazioni pubbliche continuano a presentare quei tratti di specialità ordinamentale che ne hanno caratterizzato i moduli di organizzazione ed azione fin dalla fine del secolo diciannovesimo. Il settore pubblico, per il momento, non sembra avviato alla auspicata omologazione normativa con il settore privato. La garanzia di "adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali" dal D. Lgs. n. 29/1993, da assumersi "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", in alcuni casi pare essere rimasta sulla carta.

Proprio su questa base è nata la necessità di evidenziare alcuni aspetti "significativi" e allo stesso tempo "critici" della flessibilità nel lavoro pubblico in relazione a singole realtà locali della nostra amministrazione. Questa indagine sperimentale ha voluto cogliere e analizzare quegli aspetti della esperienza delle pubbliche amministrazioni legati particolarmente alle connessioni tra diritto del lavoro e dimensione gestionale e organizzativa delle diverse forme di lavoro flessibile.

Le amministrazioni sono state "campionate" e indagate dal punto di vista giuslavoristico e dal punto di vista gestionale – organizzativo attraverso una serie di interviste mirate ai diversi soggetti coinvolti nelle dinamiche della flessibilità (dirigenti responsabili della gestione del personale, delegati sindacali e lavoratori). Ciò che ha consentito un incrocio di dati basato sia sulla diversa area di interesse (quella organizzativa

1. Esperti gruppo Carinci: Alessandro Boscati, Roberto Candiotto, Maria Teresa Carinci, Chiara Caselgrandi, Giuseppe Ludovico, Fiorella Lunardon, Emanuele Menegatti, Fabrizia Santini, Luca Sgarbi, Giovanni Villani, Giovanni Xilo.

e quella normativa) che sulla diversità di ruolo e di qualifica dell'intervistato. Le pubbliche amministrazioni sulle quali è stato fatto il campionamento e lo studio si trovano dislocate in diversi contesti territoriali apparentemente omogenei del Paese (Emilia - Romagna, Lombardia e Piemonte). Si tratta poi di amministrazioni appartenenti a diversi comparti (Regioni e Autonomie Locali , Università) e per di più indubbiamente, quanto a competenze, modalità di organizzazione e funzioni istituzionali lontane l'una dall'altra (strutture universitarie, amministrazioni comunali, amministrazioni provinciali ed amministrazioni regionali).

13.2 La metodologia utilizzata

Sia sul versante organizzativo che rispetto alla strumentazione normativa occorre, quindi, prima di tutto ripercorrere le linee metodologiche seguite sia in merito ai profili e ai soggetti che si è scelto di intervistare, sia in riferimento alle dimensioni della struttura amministrativa sulle quali si è deciso di indagare. Sulla base di tale premessa sarà possibile inserire poi il corpo delle conclusioni alle quali si è giunti.

La necessità di conoscere le varie situazioni in essere nelle singole amministrazioni si è accompagnata con l'esigenza di non trascurare, al contempo, le opinioni sindacali. Da qui è nata l'esigenza di tenere distinti i referenti fondamentali delle interviste e le dimensioni indagate che fanno capo a due differenti aree: quella delle amministrazioni e quella delle organizzazioni sindacali. Data la complessità del tema trattato in riferimento alle dimensioni coinvolte, agli elementi di novità introdotti, alla contrapposizione di interessi in gioco, è sembrato opportuno non limitarsi ad una mera quantificazione del fenomeno. Questa scelta avrebbe portato a considerazioni di impatto limitate e si è deciso, quindi, nei limiti della ricerca, di sondare la rilevanza di alcune dimensioni specifiche.

L'ottica sindacale ha assunto valore in particolare laddove si consideri la valenza della sua posizione sostanzialmente intermedia. Da un lato come specchio delle motivazioni dei lavoratori e dall'altro come contraltare rispetto alle esigenze gestionali delle pubbliche amministrazioni. Se davvero il lavoro flessibile è percepito in modo diverso da quello che comunemente definiamo "lavoro standard", quali sono i principali elementi di non omogeneità dal punto di vista dell'impatto che la sua introduzione determina sul lavoratore e sulla strutturazione dell'ente? Nei quesiti proposti alle rappresentanze sindacali, allora, si è ragionato tenendo ben presente quali fossero le controparti chiamate in causa: il lavoratore da un lato e l'ente pubblico, dall'altro. Il lavoratore del settore pubblico subisce o sceglie la flessibilità? Ci sono e quali sono le motivazioni individuali che lo spingono a chiedere o rifiutare utilizzazioni con contratti flessibili? Quali sono i percorsi seguiti da un lavoratore flessibile, dal reclutamento alla socializzazione, dalla formazione ai rapporti con gli altri dipendenti? Quali sono le sue percezioni e le problematiche che più di frequente incontra nella sua vita professionale e discute col sindacato?

Ai referenti sindacali è stato chiesto di ragionare sulle situazioni di fatto che portano le amministrazioni pubbliche ad utilizzare il lavoro flessibile; il ragionamento è partito dai motivi che ne consigliano e/o sconsigliano il ricorso, ha passato in rassegna i vantaggi gestionali e le riserve operative che si riscontrano nei vari servizi per poi toccare gli elementi di previsione in merito all'impatto macro organizzativo ed alle tendenze generali del lavoro flessibile. Su questi aspetti si è indagato col sindacato facendo luce, in maniera trasversale, sugli spazi della sua azione, sulle forme di coinvolgimento, di assistenza e di monitoraggio che esso è riuscito nelle varie situazioni a mettere in atto. L'opzione espressa dal sindacato per il lavoro stabile è giustificata dal fatto che una seria prospettiva di sindacalizzazione sussiste solo in presenza di rapporti stabili, o semi-stabili, come il part-time. In altri termini, considerando lavoro precario quello flessibile, il sindacato rileva che l'iscrizione avviene solo se e quando il rapporto si stabilizza.

Come noto, dal punto di vista organizzativo, le organizzazioni sindacali sono in fase di elaborazione di nuove identità rappresentative in grado di rappresentare il tessuto connettivo delle istanze provenienti dalle diverse tipologie di lavoro flessibile. L'approccio sindacale è comunque risultato essere quasi sempre speculare rispetto all'impostazione dell'ente, in quanto appaiono piuttosto gradite le forme di lavoro flessibile scelte dal lavoratore, subìte dall'amministrazione, e quindi governabili dai soggetti collettivi. In generale sono state riscontrate alcune perplessità, che si sono modulate a seconda delle diverse tipologie di lavoro flessibile, e si sono presentate in forma attenuata laddove vi fossero possibilità di trasformazione del rapporto flessibile in rapporto stabile, ovvero sussistessero comunque forme di tutela sufficientemente elevate. Tutte le organizzazioni sindacali hanno valutato in modo tendenzialmente negativo il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa, specialmente quando si tratta di lavoratori impiegati in professionalità esistenti nell'organico. In proposito, esse pongono in rilievo il rischio di una destabilizzazione dell'organizzazione del lavoro nelle diverse strutture.

Sul fronte dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni il problema è stato naturalmente affrontato partendo da un'ottica diversa. Qui l'analisi si è sviluppata partendo dalla base di esigenze specifiche legate agli assetti dei vari enti, all'entità delle modificazioni strutturali indotte dall'inserimento di forme flessibili di lavoro, alle politiche perseguite e messe in atto nella gestione di lavoratori atipici. L'obiettivo era naturalmente quello di analizzare dettagliatamente quali sono le forme realmente utilizzate nell'ambito della gamma dei rapporti contrattuali comunemente definiti come flessibili e quali problematiche giuridiche presentino in particolare rispetto alle esigenze organizzative delle p.a., alle funzioni attribuite ai dirigenti. Naturalmente in questo quadro è risultato essere elemento fondamentale la evidenziazione di ambiti e funzioni di operatività delle pubbliche amministrazioni che contrastano, per la loro stessa finalità di prestazione, con la natura delle forme flessibili e se ne esistono altri che, al contrario, spingono verso una loro introduzione a supporto di fasi contingenti in cui si

registrano picchi di attività. Indagare sull'impatto organizzativo dell'introduzione di lavoro flessibile nel pubblico impiego significa questo e cioè capire quali forme e dove si utilizzano. Mettere in relazione l'impatto organizzativo dell'introduzione di lavoro flessibile con gli aspetti giuslavorisitci significa invece cogliere le ricadute della realtà nella prospettiva de iure condito e de iure condendo legata alla contrattazione decentrata, alla contrattazione di comparto e alla legislazione.

Non poteva non considerarsi, a latere, l'impatto quantitativo propriamente detto, il quanto, al fine di ricostruire un quadro che tenesse conto dell'entità effettiva del fenomeno oltre che della concentrazione di forme flessibili in alcuni settori piuttosto che in altri, della diversa incidenza sui vari profili considerati, delle tendenze distributive legate al "genere" dei lavoratori. Va ribadito che la rilevazione quantitativa è stata possibile solo in alcuni casi e non sempre in maniera dettagliata, non tanto per una "chiusura" delle amministrazioni quanto per le difficoltà effettive che si registrano nel reperimento di dati. Questi sono spesso polverizzati e diffusi sulla base di vari criteri tra i vari settori e quand'anche si riesca a recuperarli non sempre risultano comparabili. Del resto anche questo stato di cose, se vogliamo, può essere letto come un dato aggiuntivo, come un ulteriore elemento di complessità nel tentativo di ricostruire un quadro omogeneo del tema in questione.

13.3 Le tipologie contrattuali "flessibili": generalità e rilevazioni quantitative

Il quadro emerso dalla analisi effettuata può dirsi sufficientemente uniforme. Come caratteristica fondamentale di tutte le amministrazioni è emersa una persistente rigidità nell'impiego di forme di lavoro flessibile. Le pubbliche amministrazioni gestiscono le risorse umane principalmente all'insegna dell'obiettivo del risparmio economico. Il ricorso alla flessibilità appare limitato dalla particolare natura dei servizi forniti dalle strutture pubbliche, dalla necessità di assicurare standard minimi di qualità e quantità e dalla rigidità organizzativa di alcuni apparati. La combinazione di questi diversi elementi ha creato una situazione molto particolare, nella quale emerge la forte contraddizione tra un utilizzo non programmato di tali forme di impiego ed il ricorso da parte delle amministrazioni alla esternalizzazione dei servizi estranei alle funzioni pubbliche. Ciò in particolare in relazione alla netta separazione tra l'area della gestione del personale (in genere incardinata negli uffici del personale) e l'area della gestione dei servizi che gestisce solitamente oltre agli appalti anche le collaborazioni coordinate e continuative attivate dall'amministrazione stessa.

La flessibilizzazione dei rapporti appare, quindi, molto spesso legata a situazioni contingenti e non è oggetto di attenta programmazione da parte delle amministrazioni, risultando semmai predominante la scelta del singolo lavoratore eventualmente dettata da ragioni personali e familiari. Una conferma di tale rigidità si rinviene nella scarsa pro-

pensione da parte delle singole amministrazioni ad adottare modelli di orario flessibile anche per tali rapporti. La carente programmazione della flessibilità, unitamente alla inesperienza della classe dirigenziale, ha peraltro determinato, almeno in una prima fase, una particolare inefficienza nell'ambito di numerose strutture, a causa delle difficoltà connesse al contemperamento tra la scelta del singolo ed il regolare funzionamento degli uffici. Soltanto in una seconda fase, la flessibilizzazione dei rapporti ha assunto connotati di maggiore stabilità, essendo accompagnata da una reale programmazione da parte dei dirigenti delle singole strutture. Anche nella fase attuale, appaiono tuttavia evidenti le profonde difficoltà determinate dalla rigidità organizzativa della pubblica amministrazione e gli ostacoli legati ad una cultura ancorata ai "vecchi" modelli. È poi emersa in particolare una sostanziale incompatibilità tra le competenze di particolari figure professionali, caratterizzate da stabilità e notevole esperienza professionale ed il ricorso alle tipologie flessibili di impiego (all'infuori di qualche significativa sperimentazione nell'ambito dei rapporti di telelavoro).

Anche il dato quantitativo è risultato essere di un certo interesse. A partire dagli anni novanta la dose di flessibilità è progressivamente aumentata all'interno di tutte le pubbliche amministrazioni, con una presenza femminile quasi sempre superiore al 65 % su tutte le tipologie contrattuali flessibili. Il dato preoccupante è comunque quello della assenza, dal punto di vista organizzativo, di forme di accoglienza, socializzazione e tutoring, idonee ad integrare le diverse tipologie di lavoratori all'interno dell'amministrazione.

13.4 Le problematiche giuslavoristiche e le problematiche organizzative rispetto alle singole fattispecie: un quadro di sintesi.

Per cogliere le intersezioni tra problematiche organizzative e aspetti giuslavoristici è stata considerata in ogni caso necessaria una suddivisione tra le diverse tipologie contrattuali flessibili. I contratti di lavoro a tempo determinato non rappresentavano certamente una novità per le pubbliche amministrazioni coinvolte nella ricerca e nelle interviste. Alcune amministrazioni hanno esteso l'utilizzo del tempo determinato anche alla realizzazione di progetti o iniziative speciali (sportelli informativi temporanei, informatizzazione dei servizi interni, riorganizzazione degli archivi, ecc.). In linea di massima sono coinvolti lavoratori con una medio-bassa specializzazione. Questo tipo di contratto non presenta più particolari problemi. La stagionalità o l'eccezionalità dell'attività rappresentano la caratteristica prima e la condizione sine qua non per attivarli senza creare problemi di natura gestionale.

Le difficoltà principali delle amministrazioni sono legate alla gestione della proroga dei contratti in essere (l'attuale disciplina di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 368/2001, ove si prevede che "la proroga è ammessa (…) a condizione che sia richiesta da ragioni obiettive e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il con-

tratto è stato stipulato a tempo determinato"non è risultata di facile interpretazione). L'unico dato certo è che è ormai usuale prolungare il contratto entro il termine complessivo dei 3 anni a prescindere dalla durata del contratto iniziale.

Complessa è risultata la tematica dei contratti di formazione – lavoro, uno strumento di ingresso nel mercato del lavoro pubblico trattato in maniera differente a seconda delle diverse amministrazioni indagate. Per molte di queste il suo utilizzo è risultato essere pressoché inesistente e comunque residuale. Per alcune ha rappresentato uno strumento strategico per sanare situazioni contrattuali anomale all'interno dell'amministrazione o reperire personale per profili professionali medio alti. Le amministrazioni ove tale tipologia contrattuale è in uso ritengono che sia largamente conveniente la particolare forma di selezione (più leggero dell'iter concorsuale selettivo classico), in particolar modo per costruire ruoli e sistemi di competenze nuovi e più flessibili di quelli attualmente esistenti e la possibilità di verificare la persona prima di assumerla definitivamente. Ciò detto, si tratta comunque di uno strumento poco percepito in termini di maggiore flessibilizzazione della risorsa personale. Le amministrazioni che si impegnano con percorsi formativi ad hoc scelgono solitamente di farlo per figure professionali strategiche e vitali per l'ente stesso, solo dopo avere verificato disponibilità di posti nella dotazione organica.

Diverso è il caso delle collaborazioni coordinate e continuative, che hanno conosciuto presso tutte le pubbliche amministrazioni analizzate una fase di vera e propria "esplosione", a cui sta seguendo una fase di più attenta utilizzazione nella fase più recente sia sulla loro utilità sia sul loro campo di utilizzo. Si tratta in assoluto della forma contrattuale flessibile più praticata e, paradossalmente, meno presidiata da parte delle amministrazioni. Il motivo è semplice: in tutti casi analizzati i contratti di collaborazione coordinata e continuativa non sono ascrivibili alla gestione del personale, né quindi vengono gestiti dai settori e servizi organizzazione e personale degli enti; rientrano, invece, nei capitoli di spesa "acquisizione di beni e servizi" delle diverse articolazioni organizzative delle amministrazioni, le quali, di conseguenza, non devono concordare con le politiche ed i servizi del personale la loro assunzione. Nel medio periodo questa prassi ha favorito, per i servizi interessati, l'acquisizione in tempi rapidi di profili professionali a medio alta specializzazione con la possibilità, più che apprezzata, di selezionarli direttamente. Nello stesso tempo ha però provocato un processo di flessibilizzazione della reale dotazione organica privo di strategia complessiva dell'ente esponendo alcuni servizi ad una debolezza strutturale di fatto. Ciò ha comportato, o su spinta di natura sindacale o su richiesta dei servizi dell'amministrazione, un ripensamento generale dell'utilizzo di tale forma di contratto con l'intento di regolamentarlo, definirlo nel suo campo di applicazione, ricondurlo a tipologie precise di profili professionali ed attività di lavoro. Allo stesso tempo tutte le amministrazioni hanno dovuto affrontare il problema di ridurre la debolezza strutturale derivante dalla presenza di lavoratori più che inseriti nelle attività dei servizi, ed in alcuni casi indi-

spensabili, ma di fatto non inquadrati nella pianta organica, ovvero precari a volte a svantaggio della stessa amministrazione pubblica.

La fase del ripensamento complessivo di questo strumento contrattuale è appena iniziata per molte delle amministrazioni indagate e, quindi, non sono ancora definiti gli esisti della futura regolamentazione. Quello che appare certo è il tentativo comune di ricondurre queste forme ad una più generale politica del personale e di ridurne comunque il loro utilizzo (anche attraverso Gruppi di lavoro a composizione mista amministrazione-sindacato).

La collaborazione coordinata e continuativa appare in molti casi non tanto connessa con l'esigenza di flessibilità, cioè quale strumento di gestione degli organici in modo flessibile, quanto come un mezzo per risolvere contingenti necessità di consulenze professionali. Motivazioni particolari, se non quelle già conosciute (sostituzioni di lavoratori assenti; picchi di produzione, etc.) non sussistono per le assunzioni a termine e soprattutto per il part-time (su cui cfr. le problematiche giuridiche). Sul versante normativo comunque nelle pubbliche amministrazioni non si registrano le usuali tensioni collegate all'esistenza di zone grigie ovvero all'utilizzo strumentale della fattispecie.

Rispetto ai contratti di lavoro a tempo parziale deve dirsi che si tratta ancora oggi di una delle forme contrattuali alternative al contratto di lavoro standard più diffuse.

Paradossalmente, per il part-time il problema è quello della rigidità di approccio della legge n. 662/1996, che ha introdotto l'obbligo per la pubblica amministrazione di accettare le richieste di trasformazione del rapporto provenienti dai dipendenti. Diversamente da quanto avviene per le altre figure (cui si ricorre con top-down), il part-time risulta introdotto con un processo bottom-up (viene cioè subìto dall'amministrazione). Il fenomeno riguarda tutti i settori e servizi delle amministrazioni in quanto tendenzialmente coinvolge principalmente personale femminile di tutte le qualifiche professionali con problemi famigliari.

Problemi particolari sono sorti rispetto alle richieste di trasformazione del rapporto di lavoro dal tempo pieno al part time. In alcuni casi si è anche dovuto fare ricorso a nuove assunzioni per coprire i servizi, in particolar modo quelli ad alto contatto di pubblico. L'impressione generale degli intervistati evidenzia come la richiesta di passaggio ad un contratto part time sia spesso più una risposta ad esigenze di vita temporanee che a scelte professionali stabili: è normale il fenomeno della richiesta di rientro al contratto full time, una volta che i figli sono cresciuti o i problemi familiari si sono risolti. È presente anche una visibile percentuale di richiesta di part time per svolgere altre attività di lavoro, in genere per profili professionali medio bassi e poco soddisfacenti per il lavoratore, oppure, al contrario, per profili professionali elevati con possibilità di svolgere una attività privata grazie al know how acquisito.

Le amministrazioni puntano nel futuro a definire contingenti precisi di figure con contratto part time per ogni settore e servizio interno e con possibilità definite in termini di percentuale di lavoro e di

orario. Più raro è risultato il ricorso al part time da parte delle amministrazioni per rispondere ad esigenze gestionali ed economiche. Alcuni esempi sono però stati registrati laddove, a fronte di richieste da parte dei servizi di nuove assunzioni full time, si è messa in evidenza la possibilità di instaurare rapporti di lavoro con part time verticale od orizzontale garantendo la copertura del servizio a fronte di sensibili riduzioni dei costi del personale. Si tratta di specifici casi di ottimo successo, soprattutto dal punto di vista economico.

Problematica è apparsa però al part-time l'applicazione di alcuni istituti, coma ad esempio la retribuzione della prestazione svolta oltre l'orario di lavoro concordato fra le parti nel contratto ed entro il limite del tempo pieno. Difficile per le singole amministrazioni è parso anche venire a conoscenza del numero massimo di ore effettuabili nella singola giornata, nonché delle causali obiettive in relazioni alle quali può essere richiesta la prestazione di lavoro supplementare.

Pochissime tra le amministrazioni intervistate avevano fatto ricorso al lavoro interinale. Il vantaggio potenziale di tale soluzione, rappresentato dal reperimento di personale già formato in tempi brevi per coperture temporanee, si è rivelato tale, anche se l'esperienza sta mettendo in luce precisi profili professionali a cui si può fare riferimento con questi contratti e a maggior ragione precise tipologie di servizi. In particolar modo, il lavoro interinale si è mostrato efficace per tutti profili professionali presenti sul mercato del lavoro e per quelle attività che non richiedono una relazione continuativa e specializzata con l'utenza dei servizi. Per altri profili, le società di lavoro interinale hanno mostrato di avere gli stessi problemi di reperimento del personale che avevano gli enti pubblici.

Per ciò che concerne le amministrazioni che, invece, ancora non vi hanno fatto ricorso è stato rilevato, da un lato, interesse, dall'altro, scetticismo per il loro effettivo valore, sia dal punto di vista della convenienza economica che da quello gestionale. Tutti gli intervistati hanno comunque dichiarato di aver intenzione di sperimentare prima o poi questa soluzione.

Nei casi in cui è stato utilizzato il lavoro interinale, ci si è essenzialmente indirizzati verso mansioni di carattere esecutivo (es. operatori socio-assistenziali per case di riposo). L'indagine ha evidenziato altresì numerose problematiche in parte legate alle inefficienze e alla scarsa puntualità da parte delle agenzie di fornitura. A tale riguardo, le maggiori problematiche sono emerse in ragione della difficoltà legata all'individuazione di particolari figure professionali e, nell'ambito della gestione del rapporto di lavoro, a causa delle carenze emerse nella sostituzione dei lavoratori assenti. Appare comprensibile, pertanto, come il ricorso al lavoro temporaneo sia stato giudicato deludente, specie in ragione del più alto costo connesso a tale forma di impiego.

Più interessante è apparso il caso del telelavoro. Solo alcune amministrazioni si sono attivate con forme di sperimentazione pratica, molto circoscritte numericamente. L'interesse è elevatissimo sia per le amministrazioni, sia per i lavoratori, ma l'applicazione pratica fino ad ora si è scontrata con due problemi chiave: la necessità di riprogettare

i servizi e gli alti costi di investimento e di gestione che allo stato attuale questa forma di lavoro flessibile comporta. In particolar modo il costo rappresenta tuttora un rilevante ostacolo al suo utilizzo in forme più significative. L'esperienza peraltro, se da una parte interessa ed incuriosisce, dall'altra è troppo recente per trarre delle prime conclusioni gestionali.

13.5 Valutazioni conclusive

Dalle pubbliche amministrazioni viene segnalata la particolare difficoltà legata alla diffusione di alcune tipologie contrattuali flessibili, sia in ragione delle carenze emerse nella normativa, sia in considerazione degli ostacoli che si frappongono all'adozione di tali rapporti nell'ambito dei servizi pubblici. In relazione, invece, alle questioni emerse con particolare riguardo alle modalità di autodeterminazione, organizzazione e funzionamento, sono state evidenziate le conseguenze negative che scaturiscono dalle difficoltà di gestione e dalla scarsa fidelizzazione dei lavoratori interinali, con evidenti ricadute sul piano dell'efficienza, e dalla conversione dei rapporti di lavoro a tempo parziale.

I vantaggi evidenziati dall'introduzione e dall'utilizzo di forme di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione sono legati alla necessità, da una parte, di economizzare sul costo delle risorse umane e, dall'altra, di mantenere adeguati standard quantitativi e qualitativi nel loro reperimento ed utilizzo. Da questo punto di vista le pubbliche amministrazioni, facendo ricorso in prevalenza al lavoro a tempo determinato ed alle collaborazioni coordinate continuative, hanno ottenuto gli obiettivi sopra indicati. Il ricorso al lavoro a tempo determinato ha permesso la realizzazione di iniziative straordinarie e l'adeguamento quantitativo e qualitativo ad esigenze stagionali di servizio. L'utilizzo esteso dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ha permesso ai servizi pubblici un rapido adeguamento professionale e di competenze, senza aumentare piante organiche e relative dotazioni. La ricerca ha evidenziato che alcuni servizi sono risultati sostenibili dal punto di vista economico solo se realizzati attraverso forme di lavoro part time.

Per alcune tipologie, è possibile riscontrare l'esistenza di motivazioni ben precise di ricorso al lavoro flessibile. Per l'interinale gioca un ruolo determinante il fattore tempo, in particolare, la tempestività con la quale l'Agenzia risponde alle esigenze dell'ente, al fine di rendere operativa la risorsa. Per il contratto di formazione e lavoro la motivazione è data dalla possibilità di costruire professionalità, le più eterogenee e rispondenti alle variegate esigenze dell'amministrazione, di livello anche elevato, senza "rigidità", che esprime anzitutto il concetto di fungibilità della risorsa contro la frammentazione delle competenze, quasi a superamento della qualifica professionale fissa. Per questi motivi, il contratto di formazione e lavoro si presenta come la tipologia flessibile più idonea a consentire una programmazione delle assunzioni (la formazione facilita la programmazione e viceversa);

l'inserimento dei giovani con procedure semplificate; nonché la valutazione in itinere della prestazione resa.

Le pubbliche amministrazioni nei confronti delle nuove opportunità di lavoro flessibile hanno mostrato comunque un atteggiamento ambivalente in quanto caratterizzato, con le dovute eccezioni, da forte sperimentazione unita ad assenza di una univoca strategia e politica del personale. La sperimentazione, che un po' tutte le amministrazioni hanno realizzato, concentrandosi su una forma di lavoro flessibile piuttosto che su altre, evidenzia un interesse generalizzato ad utilizzare forme alternative al contratto pubblico "tradizionale". Le sperimentazioni sono state costruite con attenzione e con il coinvolgimento sia dei sindacati che dei lavoratori, laddove necessario. Allo stesso tempo queste forme di lavoro hanno messo in evidenza l'urgenza di sviluppare una vera e propria politica del personale, che non sia semplicemente ancorata alla dimensione del costo e del relativo capitolo di bilancio.

Tutti i servizi del personale intervistati hanno messo in evidenza come a nuove alternative contrattuali occorre offrire nuove alternative gestionali e soprattutto una visione prospettica del fabbisogno di risorse umane in termini di costo, competenza, qualità, quantità per l'erogazione dei servizi pubblici. I contratti di lavoro flessibile, una volta "tarati" ed adattati alle diverse contingenze operative, richiedono per essere ottimizzati, sia dal punto di vista della pubblica amministrazione, sia dal punto di vista dei lavoratori coinvolti, responsabili e direttori dei servizi che ne sappiano fare un uso consapevole, inventando nuove soluzioni strutturali ed organizzative, ovvero innovando modelli di gestione e di servizio adattati a risorse umane oggi tutte gestite con lo stesso tipo di contratto.

La prospettiva sindacale rimane diversa. La ricerca di efficienza attraverso forme di lavoro flessibile, a dispetto di standard qualitativi ottimali, viene per il sindacato contraddetta da atteggiamenti irrazionali della pubblica amministrazione, che in sede di ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa, invece, appare disponibile ad affrontare spese consistenti, senza verificare l'effettiva qualità della prestazione. Il sindacato rileva sempre o quasi sempre l'assenza, dal punto di vista organizzativo, di forme di accoglienza, socializzazione e tutoring, idonee ad integrare le diverse tipologie di lavoratori all'interno dell'amministrazione.

Il progetto nel corso della sua attività ha avuto contatti, più o meno diretti e continui, con numerose amministrazioni.

Si ringraziano per la collaborazione e la disponibilità ricevute:

A.C.I.
A.N.C.I.
A.N.P.A.
A.S.L. 4 RM
Agenzia Spaziale Italiana
ARAN
Autorità del Bacino Nazionale Liri-Garigliano
Avvocatura Generale dello Stato
Camera di Commercio di Roma
CENSIS
Centro Tecnico Rupa
CISL
CNEL
CNR
Comune di:
Apecchio Piobbico
Acireale
Bari
Bologna
Cagli
Campiglia
Canicattì
Cartoceto
Cassano Ionio
Castelnuovo di Farfa
Castellammare di Stabia
Castrofilippo
Catanzaro
Cesena
Ciampino
Colle Giove
Cosenza
Crotone
Cuneo
Delianuova
Faenza
Fano
Feroleto Antico
Firenze
Forlì
Fossombrone
Frassa Sabine
Gizzeria
Imola
La Spezia
Lamezia Terme
Lariano
Lusciano
M. Ciccolo
Marino
Mercatello
Milano
Mondavio
Montelabbate
Montemaggiore al Metauro
Montemarciano
Monteporzio
Napoli
Orsenigo
Otranto
Palermo
Partinico
Pergola
Perugia
Pesaro
Petriano
Platania
Poggio Mirteto
Ponsacco
Ponteassiene
Portici
Remanzacco
Rende
Sanremo
Sassuolo
Siena
Sommatino
Telti

Terranova Bracciolini
Toffia
Torino
Trento
Trieste
Venezia
Vivaro Romano
Zungri
Comunità montana Sila Greca
Confagricoltura
Confartigianato
Confcommercio
Confesercenti
CONI
Consiglio di Stato
Consiglio Nazionale dei Consulenti del lavoro
Corte dei Conti
Dip. Stato e Ambiente e controlli informativi
Dipartimento stato e ambiente
Federazione Ordini farmacisti
FORMEZ
I.I.M.S.
I.N.A.I.L.
I.N.F.S.
I.N.P.D.A.P.
I.N.P.S.
ISFOL
ISPESL
ISTAT
Istituto Nazionale Commercio Estero
Istituto sperimentale zootecnica
ITEA di Trento
Ministero degli affari Esteri
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
Ministero della Difesa
Ministero della Giustizia
Ministero della Pubblica Istruzione, università e ricerca scientifica
Ministero della Salute
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio
Ministero delle attività produttive
Ministero delle Comunicazioni
Ministero delle infrastrutture e trasporti
Ministero delle Politiche Agricole
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Ministero per i beni e attività culturali
Prefettura di Roma
Province di:
Alessandria
Asti
Bologna
Bolzano
Campobasso
Genova
Grosseto
Lecce
Lucca
Milano
Modena
Parma
Perugia
Pesaro
Roma
Teramo
Torino
Venezia
Viterbo
Regioni:
Abruzzo
Basilicata
Calabria
Campania
Emilia-Romagna
Friuli - Venezia Giulia
Lazio
Liguria
Lombardia
Marche

Molise
Piemonte
Puglia
Sardegna
Sicilia
Toscana
Trentino - Alto Adige
Umbria
Valle d'Aosta
Veneto
S.S.P.A.L.
Scuola Superiore della P.A.
Scuola Superiore dell'economia e delle finanze
Senato della Repubblica
SERCO
SIAE
UIL
Unioncamere
Unione dei Comuni della Bassa Sabina
Unione delle Province d'Italia
Università Bocconi
Università Cattaneo di Castellanza
Università Cattolica Sacro Cuore
Università degli studi di Foggia
Università di Bologna
Università di Catania
Università di Catanzaro
Università di Foggia
Università di Lecce
Università di Milano
Università di Napoli
Università di Pisa
Università di Torino
Università di Verona
Università degli studi La Sapienza Roma
Università LUISS Roma
Università Tor Vergata Roma
Università Roma 3

Finito di stampare nel mese di aprile 2002
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Progetto grafico: HaunagDesign

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.

Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono linee guida e metodi di intervento accompagnati da esempi di realizzazioni;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono studi di caso e riflessioni su argomenti di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono casi nazionali ed internazionali con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che illustrano strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.

CANTIERI
per il cambiamento
nelle amministrazioni pubbliche

ISBN 88-498-0322-2