



A CURA DI 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.

Indice

Guida alla lettura	p. 00
1. Introduzione	00
1.1. Il concetto di flessibilità	00
1.2. Le dinamiche evolutive	00
1.3. Il progetto	00
2. Cronistoria	00
2.1. Finalità	00
2.2. Gli approfondimenti	00
2.3. Conclusioni	00
3. Prodotti principali	00
3.1. I laboratori	00
3.2. Progetto telelavoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze	00
3.2.1. Progetto telelavoro/SINIT	00
3.3. Il cd	00
4. Le tendenze in atto	00
4.1. Le dinamiche	00
5. Contratto a termine	00
5.1. Le novità	00
5.2. Durata dei contratti di lavoro a termine	00
5.3. Il ruolo del datore di lavoro pubblico	00
5.4. Manuale operativo	00
5.4.1. Fonti e presupposti applicativi	00
5.4.2. Le ragioni obiettive o presupposti causali	00
5.4.3. Procedure e formalità per l'assunzione di lavoratori a termine	00
5.4.4. La proroga del termine originario e la successione di più contratti a tempo determinato	00
5.4.5. La disciplina del rapporto di lavoro a termine	00
5.4.6. L'estinzione del rapporto di lavoro a termine	00
5.4.7. Il regime sanzionatorio	00

6. Contratti formativi	p. 00
6.1. La sperimentazione del cfl: il caso INPDAP	00
6.1.1. Bando di gara	00
6.2. I tirocinii di formazione e orientamento: schema di convenzione	00
7. Part time	00
7.1. Premessa	00
7.2. Manuale operativo	00
7.2.1. Aspetti generali	00
7.2.2. Disciplina del rapporto a tempo parziale	00
8. Lavoro interinale	00
8.1. Premessa	00
8.2. Manuale operativo	00
8.2.1. Fonti	00
8.2.2. Definizioni, presupposti applicativi e divieti	00
8.2.3. Il contratto di fornitura di lavoro temporaneo ed il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo	00
8.2.4. Ulteriori obblighi nascenti dal contratto di fornitura di lavoro temporaneo	00
8.2.5. Ulteriori profili relativi al rapporto tra l'amministrazione utilizzatrice e il lavoratore temporaneo	00
8.2.6. La procedura per l'utilizzo e i costi del contratto di fornitura di lavoro temporaneo	00
8.3. Schema di capitolato	00
9. Collaborazioni	00
9.1. Premessa	00
9.2. I contratti di collaborazione coordinata e continuativa	00
9.3. Manuale operativo	00
9.3.1. Definizioni	00
9.3.2. Fonti	00
9.3.3. Presupposti applicativi	00
9.3.4. Procedura di stipulazione del contratto da parte di una p.a.	00
9.3.5. Incarichi di collaborazione – disciplina del rapporto – poteri del committente	00
9.3.6. Collaborazione coordinata e continuativa – disciplina del rapporto – diritti del collaboratore	00
9.3.7. Sezione fiscale	00
9.3.8. Tutela previdenziale sezione INPS	00
9.3.9. Tutela previdenziale sezione INAIL	00

10. Telelavoro	p. 00
10.1. Interrogativi ricorrenti	00
10.1.1. Il perché del telelavoro	00
10.1.2. Dove realizzare il telelavoro	00
10.1.3. Gli attori del telelavoro	00
10.1.4. Come nasce la progettualità	00
10.1.5. Chi sviluppa la progettualità	00
10.1.6. Quali criticità si possono evitare	00
10.1.7. Quali opportunità si possono mettere a profitto	00
10.1.8. Quali punti di forza si devono valorizzare	00
10.1.9. Quali punti di debolezza si devono ridurre	00
10.1.10. Quanto costa il telelavoro	00
10.1.11. Prospettive	00
10.2. Le esperienze	00
10.2.1. L'esperienza di telelavoro nel comune di Cuneo	00
10.2.2. L'esperienza di telelavoro della Regione Emilia Romagna	00
10.2.3. Due esperienze di telelavoro all'interno dell'Inps	00
10.2.4. L'esperienza di telelavoro dell'istituto trentino per l'edilizia abitativa	00
10.2.5. L'esperienza di telelavoro nel comune di Napoli	00
10.2.6. L'esperienza di telelavoro della provincia di Perugia	00
10.2.7. L'esperienza di telelavoro nel comune di Thiene	00
10.2.8. L'esperienza di telelavoro dell'università di Verona – il progetto Iride	00
11. Procedure semplificate per l'accesso	00
11.1. Introduzione	00
11.2. Documento di lavoro per la elaborazione di un regolamento per la disciplina delle selezioni e delle altre procedure di assunzione	00
12. Flessibilità organizzativa	00
12.1. Flessibilità e cambiamento organizzativo	00
12.1.1. Il ruolo del dirigente e la flessibilità nella gestione delle risorse umane	00
12.1.2. L'attuazione del piano esecutivo di gestione	00
12.1.3. I manuali operativi	00
12.1.4. Il sistema di incentivazione	00
12.1.5. Le relazioni tra dirigente e collaboratori	00
12.1.6. Alcune condizioni utili	00
12.1.7. I vantaggi per il dipendente, per il cittadino e per l'ente	00
12.1.8. Conclusione	00
12.2. Unione di comuni	00
12.3. Verso la stabilizzazione dei lavoratori impiegati in progetti per lavori socialmente utili. Una soluzione concreta	00

12.3.1. Le società miste	p.	00
12.3.2. Le società miste per la stabilizzazione dei lavoratori LSU		00
12.3.3. Aspetti applicativi		00
13. L'esperienza delle forme di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni tra diritto del lavoro e dimensione gestionale/organizzativa		00
13.1. Premessa: il contesto e le ragioni dell'indagine		00
13.2. La metodologia utilizzata		00
13.3. Le tipologie contrattuali "flessibili": generalità e rilevazioni quantitative		00
13.4. Le problematiche giuslavoristiche e le problematiche organizzative rispetto alle singole fattispecie: un quadro di sintesi		00
13.5. Valutazioni conclusive		00

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, mutate 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 rinven- gono dalla lettura dell'opera danno la misura del dinamismo che caratterizza molte ammi- nistrazioni e forniscono anche una pista da seguire per le altre, innescando un meccani- smo imitativo virtuoso specie in favore degli enti di minori dimensioni.

Utilizzare le flessibilità consentite dalle leggi e dai contratti secondo strategie di rinno- vamento e di modernizzazione è, in definitiva,

la via per coniugare qualità dei servizi e razio- nalizzazione 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 acquiscono il dibattito su questi temi.

La nuova fase di riforma della pubblica amministrazione richiede una grande atten- zione 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 nonne e sulle tecnologie.

Questo lavoro potrà costituire, inoltre, un utile riferimento per affermare anche nel mondo del lavoro delle pubbliche amministra- zioni 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 integral-

mente 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 équipe 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 amministrazioni¹. 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 mutate 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 ripensamento².

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 crescita³; 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* dalle 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 didattica 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.