

12. Flessibilità organizzativa

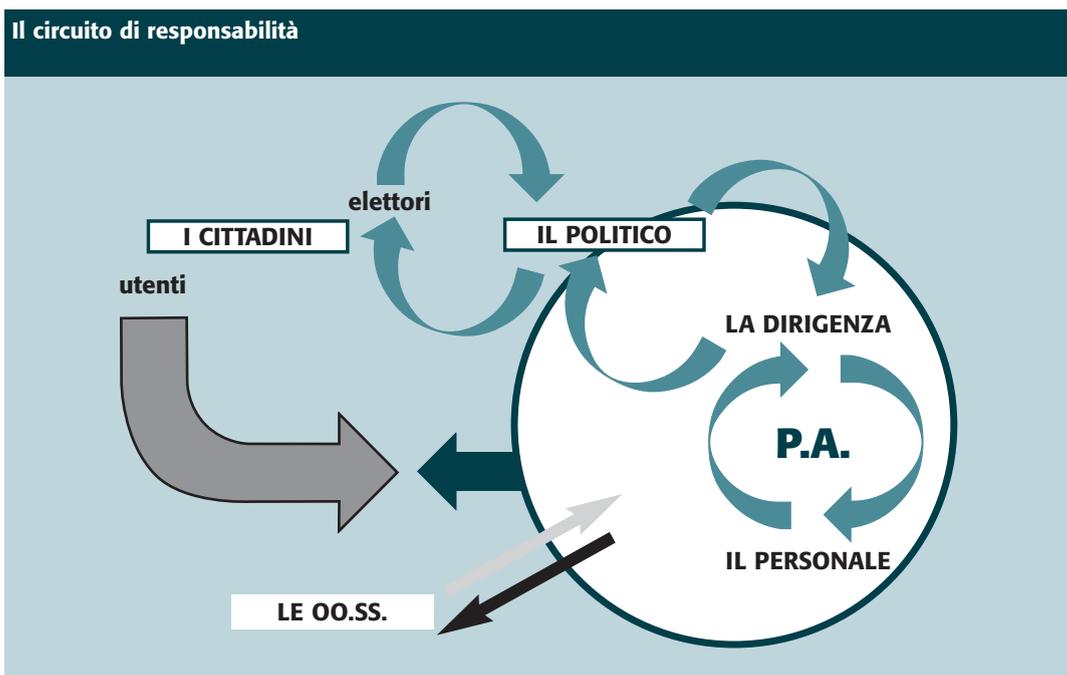
12.1 Flessibilità e cambiamento organizzativo

A più riprese si è affermato¹ 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 responsabilità² 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.



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 le 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 umane³

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.



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 un 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-Sud⁴. 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 stanziati dalla legge Finanziaria in favore delle Unioni⁵, 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 stanziava 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 concreta⁶

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 aziendale⁷.

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 del 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 aziendali⁷.

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 capitale 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 patrimonio⁸.

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 costitutivo 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 rinve-

nire 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.