

# 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<sup>1</sup>

## 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 riferimenti 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, subite 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 giuslavoristici 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 i 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 esiti 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 subito 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 familiari.

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 i 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 variegata 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.	Forlì
A.N.C.I.	Fossombrone
A.N.P.A.	Frassa Sabine
A.S.L. 4 RM	Gizzeria
Agenzia Spaziale Italiana	Imola
ARAN	La Spezia
Autorità del Bacino Nazionale Liri-Garigliano	Lamezia Terme
Avvocatura Generale dello Stato	Lariano
Camera di Commercio di Roma	Lusciano
CENSIS	M. Ciccolo
Centro Tecnico Rupa	Marino
CISL	Mercatello
CNEL	Milano
CNR	Mondavio
Comune di:	Montelabbate
Apecchio Piobbico	Montemaggiore al Metauro
Acireale	Montemarciano
Bari	Monteporzio
Bologna	Napoli
Cagli	Orsenigo
Campiglia	Otranto
Canicattì	Palermo
Cartoceto	Partinico
Cassano Ionio	Pergola
Castelnuovo di Farfa	Perugia
Castellammare di Stabia	Pesaro
Castrofilippo	Petriano
Catanzaro	Platania
Cesena	Poggio Mirteto
Ciampino	Ponsacco
Colle Giove	Ponteassiene
Cosenza	Portici
Crotone	Remanzacco
Cuneo	Rende
Delianuova	Sanremo
Faenza	Sassuolo
Fano	Siena
Feroletto Antico	Sommatino
Firenze	Telti

Terranova Bracciolini	Ministero dell'ambiente e tutela del territorio
Toffia	Ministero delle attività produttive
Torino	Ministero delle Comunicazioni
Trento	Ministero delle infrastrutture e trasporti
Trieste	Ministero delle Politiche Agricole
Venezia	Ministero dell'Economia e delle Finanze
Vivaro Romano	Ministero per i beni e attività culturali
Zungri	Prefettura di Roma
Comunità montana Sila Greca	Province di:
Confagricoltura	Alessandria
Confartigianato	Asti
Confcommercio	Bologna
Confesercenti	Bolzano
CONI	Campobasso
Consiglio di Stato	Genova
Consiglio Nazionale dei Consulenti del lavoro	Grosseto
Corte dei Conti	Lecce
Dip. Stato e Ambiente e controlli informativi	Lucca
Dipartimento stato e ambiente	Milano
Federazione Ordini farmacisti	Modena
FORMEZ	Parma
I.I.M.S.	Perugia
I.N.A.I.L.	Pesaro
I.N.E.S.	Roma
I.N.P.D.A.P.	Teramo
I.N.P.S.	Torino
ISFOL	Venezia
ISPESL	Viterbo
ISTAT	Regioni:
Istituto Nazionale Commercio Estero	Abruzzo
Istituto sperimentale zootecnica	Basilicata
ITEA di Trento	Calabria
Ministero degli affari Esteri	Campania
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Emilia-Romagna
Ministero della Difesa	Friuli - Venezia Giulia
Ministero della Giustizia	Lazio
Ministero della Pubblica Istruzione, università e ricerca scientifica	Liguria
Ministero della Salute	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)







