

necessari per il trasferimento del personale presso enti pubblici non economici e amministrazioni dello Stato.

Mobilità Ente Poste ed Ente nazionale cellulosa e carta

Il servizio ha curato la fase istruttoria e ha predisposto i decreti per il trasferimento di circa 360 dipendenti dell'Ente Poste presso l'Avvocatura dello Stato, l'ex Ministero della Pubblica Istruzione e dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, Ministero della Giustizia – Amministrazione autonoma degli archivi notarili, la Corte dei Conti, e i decreti per il trasferimento di 62 dipendenti dell'E.N.C.C. presso varie amministrazioni pubbliche.

Mobilità dei Segretari comunali

Ai sensi dell'articolo 18 del D.P.R. 465/1997, sono stati istruiti e predisposti i decreti per il trasferimento di 3 segretari comunali collocati in disponibilità.

Basi NATO

In riferimento al personale già dipendente dalle ex basi NATO, 117 unità (di cui 31 assegnati ad amministrazioni statali), il servizio ha indetto due conferenze di servizi, che hanno consentito di verificare la disponibilità delle amministrazioni statali interessate all'assunzione di parte del citato personale. Il servizio sta proseguendo la ricerca dei posti disponibili e ha fornito indicazioni all'Ufficio per il reclutamento della Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine ai criteri ed alle procedure da seguire per il completamento dei processi di ricollocazione.

Personale FIME

Nel corso dell'anno il Servizio ha tenuto riunioni con le organizzazioni sindacali e con il Commissario liquidatore, per definire gli interventi richiesti per la conclusione dei processi di assunzione previsti dalla legge 23 luglio 1998, n.251.

Consorzi Agrari

Il servizio, a seguito di una fase istruttoria che ha comportato riunioni con le altre amministrazioni, ha adottato in data 24 ottobre 2001, il decreto per stabilire l'equiparazione tra le qualifiche previste dal CCNL per i dipendenti dei consorzi agrari e le corrispondenti aree, categorie o livelli professionali dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Personale ex A.S.S.T.

In esecuzione della sentenza del TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, n.405/1999, il servizio ha effettuato la ricognizione dei posti vacanti presso le amministrazioni pubbliche presenti sul territorio della provincia di Catania.

Ferrovie in concessione

Il Servizio ha curato la fase istruttoria ed ha predisposto due decreti di trasferimento di personale appartenente alle gestioni commissariali governative delle ferrovie in concessione.

3.3. La spesa per i pubblici dipendenti

Nel 2000, il costo del personale ammonta a mld. 224.301.765.147 (valore espresso in lire), con un incremento rispetto al 1999 del 5,5 %, mentre sempre alla fine del 2000 la spesa per la retribuzione lorda, costituita dalla somma della componente fissa e di quella accessoria, con esclusione dei contributi a carico dell'amministrazione, ammonta a 167,9 miliardi di lire.

La relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2000, prevista dall'art. 60 del d.lgs.165/2001, dimostra che il maggior divario tra incidenza del personale e incidenza della retribuzione concerne naturalmente la carriera prefettizia, la magistratura e la carriera diplomatica che percepiscono retribuzioni medie pro-capite molto più elevate della media, mentre nel settore statale hanno retribuzioni inferiori a quelle medie Ministeri e Scuola, che nel 2000 ha però dimezzato il divario. Nel settore non statale risulta penalizzato sul piano retributivo il comparto regioni ed Autonomie locali, il cui differenziale sfavorevole si è però ridotto di quasi due punti nel quadriennio. Specularmente, si è attenuato il divario favorevole del Servizio sanitario e delle Università.

La retribuzione media lorda pro capite dei dirigenti di prima fascia del settore statale ha subito nel quadriennio un sensibile aumento: il valore più alto, con esclusione della carriera diplomatica, concerne i Ministeri, con 254 milioni annui; quello più basso le Forze armate (180 milioni). Anche per i dirigenti di seconda fascia l'importo della retribuzione media lorda ha subito un aumento nel triennio 1998/2000, sia pure di minore entità: la posizione retributiva nel 2000 dei dirigenti del settore non statale è più favorevole (112 milioni nel 2000) rispetto ai colleghi statali (96,7 milioni). Il valore più alto dopo la carriera diplomatica, è quello degli enti pubblici non economici.

La retribuzione media lorda del personale dei livelli del complessivo settore pubblico è di 44,6 milioni nel 2000: Si situano al di sopra di questo importo (oltre alla carriera diplomatica) la Scuola, le Aziende, i Corpi di polizia, le Forze armate, la Carriera prefettizia, gli Enti pubblici non economici e gli Enti di ricerca. Regioni-Autonomie locali e Servizio sanitario espongono invece valori inferiori a quello medio.

Per quanto riguarda il tasso di retribuzione accessoria, nel quadriennio 1997/2000, l'incidenza della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda, pur presentando dinamiche differenziate a seconda dei comparti, in relazione alle qualifiche, è aumentata per la generalità dei comparti, salvo la Carriera diplomatica ed il Servizio sanitario nazionale. L'incidenza nel 2000 è di circa il 7,2% per il settore statale e del 13% per il settore non statale. Per la dirigenza, tale tasso di incidenza ha registrato nel 2000 la riduzione di un punto percentuale per la prima fascia ed un aumento della stessa misura per la seconda fascia.

Costo del personale (2) per l'anno 1999 e 2000 (in migliaia di lire)

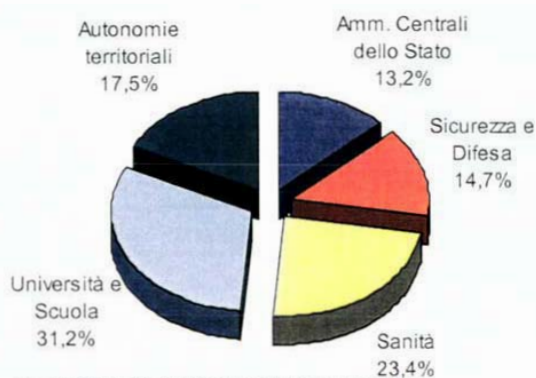
Comparti	1999	2000	Variazione %
Ministeri	16.407.818.088	17.145.982.099	4,5%
Aziende autonome	2.462.056.144	2.085.613.751	-15,3%
Scuola	56.105.349.404	61.524.988.118	9,7%
Corpi di Polizia	21.340.156.075	22.774.092.961	6,7%
Forze Armate	9.947.122.678	11.033.831.283	10,9%
Magistratura	2.197.343.921	2.313.115.385	5,3%

Carriera Diplomatica	279.641.899	280.936.275	0,5%
Carriera Prefettizia	181.562.978	177.557.690	-2,2%
Enti Pubblici non Economici	4.884.022.800	5.346.370.583	9,5%
Università	10.230.243.255	10.545.943.087	3,1%
Regioni ed Autonomie Locali	37.128.380.907	34.792.799.209	-6,3%
Segretari Com. e Prov. (1)			
Servizio Sanitario Nazionale	49.829.124.729	54.741.233.643	9,9%
Istituzioni ed Enti di Ricerca	1.553.151.487	1.539.301.063	-0,9%
TOTALE	212.545.974.365	224.301.765.147	5,5%

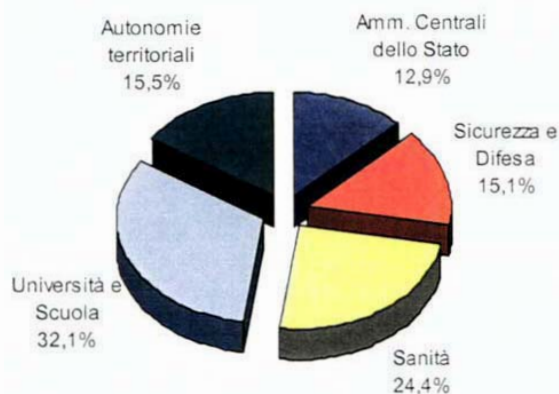
Note: (1) le spese dei Segretari comunali e provinciali sono incluse in quelle delle Regioni ed autonomie locali

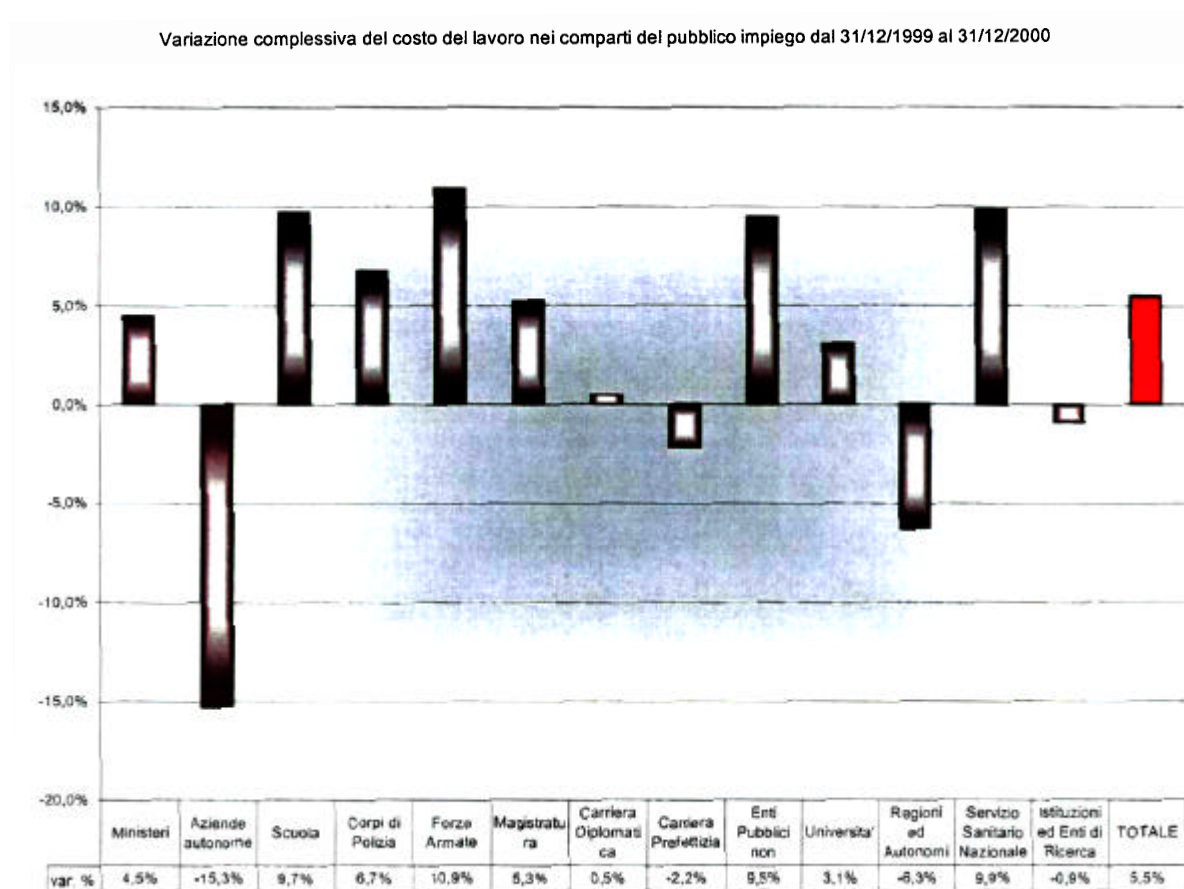
(2) comprende le retribuzioni lorde ai dipendenti, gli oneri contributivi a carico delle Amministrazioni ed ulteriori spese per missioni, rimborsi ad altri Enti, ecc....

Composizione del Costo del Lavoro pubblico
per grandi aggregati funzionali - anno 1999



Composizione del Costo del Lavoro pubblico
per grandi aggregati funzionali - anno 2000





Per quanto riguarda i dati del 2001, si deve considerare che non è ancora possibile effettuare delle valutazioni di sintesi: la Ragioneria Generale dello Stato sta infatti completando in queste settimane la raccolta delle informazioni e le prime stime non saranno rese disponibili che tra alcuni mesi.

3.4. L'inquadramento del personale e l'avanzamento in carriera.

I contratti collettivi della tornata 1998/2001 e la contrattazione integrativa che ne è derivata, hanno messo a regime il nuovo sistema di classificazione professionale dei dipendenti pubblici contrattualizzati. I Ccnl hanno infatti abrogato il vecchio sistema delle qualifiche funzionali risalente alla legge 11 luglio 1980, n.312, rivelatosi eccessivamente rigido, limitando la mobilità del personale in senso orizzontale contro l'interesse dell'amministrazione ed inibendo la mobilità verticale di carriera contro l'interesse dei dipendenti.

L'attuazione dei nuovi ordinamenti professionali ha in questo biennio fortemente impegnato le amministrazioni a tutti i livelli, comportando una generalizzata revisione delle dotazioni organiche secondo i nuovi profili professionali, una redistribuzione delle mansioni secondo le declaratorie contrattuali, l'individuazione concertata dei criteri per la mobilità del personale all'interno del sistema di classificazione, la messa a regime del sistema di finanziamento, sia per quanto riguarda le progressioni di tipo retributivo sia per quanto concerne gli avanzamenti in carriera.

I Ccnl del quadriennio 1998/2001 hanno costituito i nuovi sistemi di classificazione prevedendo 3 o 4 aree o categorie come elementi classificatori macro, nel cui ambito sono riunite diverse posizioni retributive. E' inoltre prevista nella categoria apicale la costituzione di un'area delle posizioni organizzative per funzioni di alta qualificazione e professionalità, con incarichi a tempo determinato revocabili e retribuzione in parte fissa ed in parte legata al raggiungimento degli obiettivi.

Ogni area è definita tramite declaratoria e tutte le mansioni ascritte al profilo di appartenenza, nonché quelle complementari o strumentali sono esigibili, in quanto considerate contrattualmente equivalenti. Più precisamente, in alcuni comparti l'equivalenza è stabilita a livello dell'intera categoria (enti locali); in altri (ministeri) solamente nell'ambito della posizione retributiva.

Per quanto riguarda invece la mobilità verticale, questa è disciplinata mediante il sistema delle progressioni in carriera. I contratti hanno previsto un doppio sistema di progressione interna per i dipendenti: verticale, fra le aree, e orizzontale all'interno dell'area fra le sole posizioni retributive. Il passaggio da un'area all'altra avviene tramite procedure selettive e deve rispettare il principio dell'adeguato accesso dall'esterno, come richiesto dall'art. 35, comma 1 del d.lgs.165/2001 e come recentemente ribadito dalla Corte Costituzionale con le sentenze nn. 1/1999, 194/2002 e 273/2002. I contratti collettivi permettono che essa avvenga anche in deroga ai titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno.

Il passaggio all'interno dell'area configura a sua volta una progressione di due tipi: normo-retributiva, mediante percorsi di qualificazione ed aggiornamento con esame finale, tenuta al rispetto della dotazione organica e dei contingenti di profilo in essa previsti, e di

sviluppo meramente economico, con criteri definiti dal contratto collettivo senza vincolo di contingente.

Sul quadro appena delineato si evidenziano alcuni **fattori di criticità**, dovuti in particolare alla implementazione in sede integrativa dei sistemi di progressione descritti dai Ccnl.

Si è posto anzitutto un problema di **finanziamento** del sistema della progressione professionale, in quanto ogni passaggio di livello si traduce in una spesa per l'amministrazione. Specie in alcuni ambiti della contrattazione integrativa degli enti pubblici non economici (INPS, INAIL, ACI) si è stabilito che solo nel primo anno la spesa per le progressioni professionali orizzontali sarebbe gravata sul fondo unico di amministrazione mentre, per gli anni successivi, essendo spesa per stipendi, essa sarebbe transitata sui bilanci dell'ente nei ruoli di spesa fissa, reintegrando nei suoi importi complessivi il fondo di ente. La tesi non è stata condivisa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per la Funzione pubblica, anche a seguito di una certificazione della Corte dei Conti sui Ccnl in cui si richiedevano opportuni strumenti contabili per la compensazione di queste spese, le quali si presentavano non controllabili e prive di copertura.

Per puntellare con elementi certi un sistema divenuto improvvisamente instabile, la legge finanziaria per l'anno 1999 (legge 488/1999) è intervenuta come detto in due direzioni: da un lato ha stabilito che tutti i provvedimenti e le iniziative di attuazione del nuovo ordinamento professionale, ad eccezione dei passaggi di area, devono essere finanziati esclusivamente dal fondo di amministrazione, che va pertanto decurtato anche negli anni a venire dei relativi importi (art. 19, comma 1). Da altro lato, anche per garantire l'effettività ed il rispetto dei vincoli di bilancio, ha introdotto il citato controllo sui costi della contrattazione integrativa di Enti pubblici e Stato.

Un secondo problema risiede nell'utilizzo di **criteri generali** relativi alle procedure delle selezioni per le progressioni interne alle aree o categorie, che il Ccnl delega ai contratti integrativi, sulla base di alcuni principi generali fissati in sede nazionale. Nella gestione dell'istituto da parte della contrattazione di secondo livello, a fronte di una contrattazione nazionale che privilegia criteri selettivi legati a profili soggettivo-qualitativi della prestazione di lavoro, emergono due tendenze.

La prima consiste nella scarsa selettività delle progressioni, che non di rado si risolvono in sorta di promozioni di massa. L'effetto è quello di un incremento quantitativo del personale nelle aree più elevate, con inevitabili ricadute sulla struttura organizzativa degli enti e la produzione di inevitabili disfunzioni. Inoltre l'aumento di personale con alta qualifica proveniente dall'interno, riduce gli spazi di accesso dall'esterno per le qualifiche più elevate.

La seconda nella propensione della contrattazione integrativa a considerare l'esperienza professionale come anzianità di servizio e ad attribuirle rilievo preponderante, nonostante tale elemento presenti carattere automatico, con contestuale sottovalutazione dei titoli culturali e professionali. Il peso abnorme dell'anzianità di servizio, già sanzionato dalla giurisprudenza di merito in relazione a clausole di contratti integrativi di diversi comparti, mal si concilia con la finalità precipua della procedura selettiva, che è quella di individuare i più meritevoli e capaci.

Per tali motivi il **Documento dell'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore sulle «Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali - 2002 – 2005» del 21 maggio 2002** prevede che la contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005 elimini ogni forma di automatismo contrattuale ai fini delle progressioni professionali, valorizzi la professionalità ed i titoli di servizio assicurando il carattere realmente selettivo dei procedimenti di sviluppo di carriera, limitato a percentuali predeterminate di personale, ed escludendo il doppio e/o "triplo salto" di livello (salvo, ovviamente, che non consegua dalla partecipazione a concorsi pubblici con parità di titoli di ammissione fra tutti i candidati).

Un terzo significativo problema, assai delicato perché involge significativi profili di costituzionalità, è dato dal **rapporto fra i sistemi di classificazione del personale ed il principio del concorso pubblico**.

A tale riguardo i Ccnl aprono agli esterni solo per l'accesso alle posizioni economiche iniziali delle singole aree, stabiliscono una riserva totale a favore del personale dipendente su talune posizioni e per quelle di scivolo retributivo, consentendo l'accesso dall'esterno per tutta l'area intermedia solo ove la selezione interna abbia avuto esito negativo, ovvero manchino del tutto le professionalità da selezionare.

Peraltro la norma dell'art. 35, comma 1 d.lgs.165/2001 si è premurata di garantire comunque l'adeguato accesso dall'esterno, secondo un principio più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, come detto, di recente, con le sentenze n. 1/1999 e 194/2002, riguardo alle progressioni interne del Ministero delle Finanze

Infine risulta problematica in sede decentrata, specie nel comparto dei Ministeri, anche l'attivazione delle **posizioni organizzative**. Sia i Ccnl, che i contratti integrativi sembrano aver progressivamente inteso vanificare le potenzialità e le finalità dell'istituto: i primi non finanziandolo adeguatamente e specificamente; i secondi rinviandone *sine die* l'attivazione, perlopiù attraverso anomale "code" contrattuali integrative, differendo l'attuazione dell'istituto alla ridefinizione delle dotazioni organiche, ovvero non destinando a tale scopo risorse del fondo unico di amministrazione.

3.5. *Forme contrattuali flessibili e outsourcing*

La prima e seconda privatizzazione del lavoro pubblico hanno ridisegnato le fonti di disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, in un quadro in cui, a fianco delle norme di legge, delle norme dei contratti collettivi e delle norme regolamentari, il contratto individuale di lavoro ha assunto un'importanza crescente, divenendo fonte costitutiva e regolativa del rapporto di lavoro. I rapporti di lavoro secondo l'attuale previsione dell'art. 2, commi 2 e 3 del d.lgs.165/2001 sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, libro V del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa e sono regolati contrattualmente, mentre, a norma dell'art. 5, comma 2 del d.lgs. 165/2001, «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro».

In questo quadro, che opportunamente supervaluta l'aspetto organizzativo, è proprio la flessibilità nella gestione del personale che è strumentale ad assicurare il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, ed è questa la vera ispirazione della riforma del decennio 1992/2002. Una flessibilità che è anzitutto *interna* e riferita all'organizzazione: cioè flessibilità nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane che diviene criterio ordinatore delle amministrazioni pubbliche, come del resto confermato, su altro versante, dalla riforma dei sistemi di inquadramento e della disciplina delle mansioni.

Si giunge quindi alla piena legittimazione delle forme di lavoro «atipico», cioè diverse dal tipo di contratto con cui il fattore lavoro si incorpora nell'organizzazione tradizionale della produzione, ossia il contratto di lavoro senza prefissione di termine e a tempo pieno, con garanzie di stabilità.

Per questo l'espresso riferimento contenuto nell'art. 36 del d.lgs.29/1993 (ora art. 36 del d.lgs.165/2001) alle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, assume un forte significato simbolico, ed è apparso quantomai opportuno, se pure ripetitivo del principio di carattere generale contenuto nelle leggi di delega e nell'art. 2, comma 2 del d.lgs. 29/1993 ed ora 165/2001.

La norma di riferimento dell'art. 36 del d.lgs.165/2001 ha un profondo significato innovativo, in quanto segna effettivamente la transizione dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni da un atteggiamento di sospetto e rifiuto, ad un atteggiamento di favore verso forme flessibili di assunzione del personale e di impiego della risorsa lavoro

Alcune considerazioni sul dato positivo sembrano qui importanti.

La prima è che la riproduzione, da parte del d.lgs.165/2001, della disposizione dell'art. 36, c. 7 del d.lgs.29/1993 che richiama espressamente una serie di norme privatistiche in materia non va ritenuta esaustiva, avendo esso mera valenza

esemplificativa, dovendosi ad esempio ritenere compresa nell'ambito di applicazione della norma la normativa privatistica sul part time.

In secondo luogo, non è priva di significato la circostanza che i commi 7 e 8 dell'art. 36 del d.lgs. 29/1993, vadano oggi a costituire una norma autonoma (art. 36, commi 1 e 2 d.lgs. 165/2001) in quanto tale scelta amplifica e rafforza la disposizione in esame, sostanzialmente concedendogli autonomia rispetto alla disciplina delle assunzioni alla quale era collegata nella precedente versione. La creazione di una norma *ad hoc* ribadisce come il lavoro nelle pubbliche amministrazioni non sia estraneo ai processi di flessibilità ispirati dal settore privato e come l'utilizzo delle tipologie flessibili di utilizzo del personale contribuisca al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità cui le amministrazioni ispirano la loro organizzazione.

E' dunque ovvio e fisiologico, in questa prospettiva, che la materia delle tipologie contrattuali flessibili (tempo determinato, part time, contratti formativi, lavoro interinale, telelavoro) sia demandata dal legislatore allo stesso art. 36, comma 1 dalla legge alla contrattazione collettiva, perché l'autonomia collettiva rappresenta una risposta innovativa, in chiave di adeguamento del sistema normativo alla domanda sociale di flessibilità delle regole del rapporto e del mercato del lavoro e perciò alle esigenze e ai valori provenienti dall'autonomia privata.

I contratti collettivi della tornata 1998/2001, nelle c.d. "code contrattuali", hanno provveduto a regolare le tipologie di lavoro flessibile, in parte adeguando tale regolamentazione al mutato quadro normativo e dunque aggiornando o modificando disposizioni che, nella prima tornata contrattuale 1994/1997 già recavano una disciplina delle tipologie flessibili di lavoro (in particolare tempo determinato e part time).

Resta chiaro, peraltro, che il richiamo legislativo alla contrattazione collettiva non attribuisce a quest'ultima una competenza esclusiva in materia. La possibilità di utilizzare i rapporti di lavoro flessibile non viene subordinata, cioè, alla presenza di apposite disposizioni dei contratti collettivi. Il richiamo alla contrattazione nell'ambito dell'art. 36 ha proprio la funzione di chiarire che, nonostante il chiaro collegamento con la materia degli accessi ancora sottoposta a riserva di legge, la sede naturale di disciplina della materia delle tipologie flessibili rimane, come nel settore privato, quella negoziale; nondimeno qui le parti sono libere di trattare, di contrattare o, teoricamente, di lasciare la materia priva di qualunque regolamentazione, essendo la disciplina legale privatistica di immediata applicabilità, a prescindere dall'intervento della normativa contrattuale.

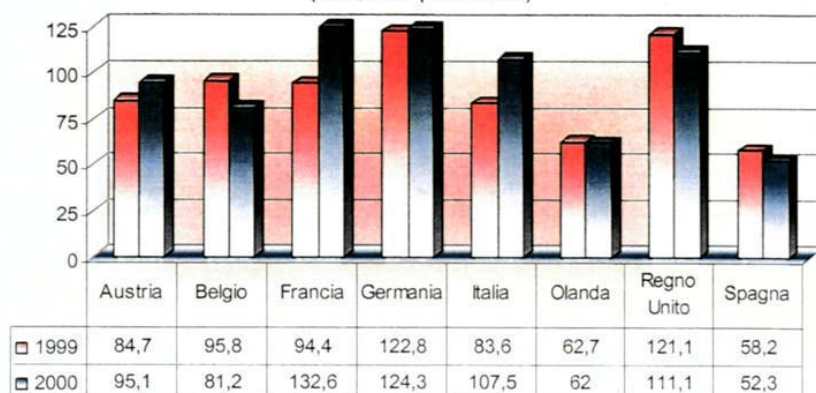
La disciplina contrattuale delle forme di lavoro flessibili è dunque intervenuta in quasi tutti i comparti con un certo ritardo rispetto alla data di stipulazione dei Ccnl 1998/2001; gli articolati contrattuali sulle tipologie flessibili sono stati realizzati tra la fine dell'anno 2000 ed i primi mesi dell'anno 2002 e dunque non è ancora possibile dare conto della implementazione degli strumenti della flessibilità rispetto ad una disciplina legale e contrattuale che solo oggi può dirsi completamente a regime.

E' tuttavia possibile verificare alcune linee di tendenza, emerse da una recente indagine della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica nell'ambito di un progetto finalizzato di studio su «Lavoro pubblico e flessibilità» (maggio 2002).

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.

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. Anche nella fase attuale, appaiono 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. L'incremento nell'utilizzo delle tipologie flessibili tra il 1999 e il 2000 è stato nel nostro Paese del 23,9 %.

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

Per quanto riguarda i **contratti di lavoro a tempo determinato**, essi non rappresentano certamente una novità per le pubbliche amministrazioni. Il ricorso a tali contratti risponde effettivamente ai bisogni di rapido adeguamento dell'organico a nuove esigenze di professionalità, determinate da variazioni delle attività. Il contratto rappresenta un efficace strumento di flessibilità organizzativa, idoneo a consentire in tempi rapidi il reperimento di personale, in possesso delle abilità e competenze richieste, anche se è bene evidenziare che esso in linea di massima coinvolge lavoratori con una medio - bassa specializzazione. In alcune amministrazioni è un utile strumento per rendere flessibile la voce «costo del personale» altrimenti caratterizzata da notevole rigidità (ed elevata incidenza). Si è rivelata, poi, la forma più idonea a reperire risorse da destinare alla realizzazione di specifici progetti ed alla attuazione di iniziative di miglioramento dei servizi offerti (sportelli informativi temporanei, informatizzazione dei servizi interni, riorganizzazione degli archivi, ecc.).

Questo tipo di contratto non presenta² particolari problemi. La stagionalità o l'eccezionalità dell'attività rappresentano la caratteristica prima e la condizione *sine qua non* per attivarli senza creare difficoltà di natura gestionale, anche alla luce della nuova disciplina dettata dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Più complesso risulta l'utilizzo dei **contratti di formazione e 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.

I Ccnl di comparto regolano, nel rispetto delle disposizioni legislative del settore privato, l'istituto del Cfl, individuando le diverse tipologie del contratto, le categorie di lavoratori ai quali è applicabile ed il trattamento economico normativo, la durata minima

del periodo obbligatorio di formazione espressa in ore, le modalità di stipulazione e il contenuto del contratto, nonché la possibilità di trasformazione del Cfl in contratto a tempo indeterminato con la p.a. Alcuni contratti hanno rinviato a successive tornate la disciplina contrattuale del Cfl (es. Università).

Il Ccnl Enti di ricerca (preintesa del 28 luglio 2001), che nel comparto già aveva una disciplina di legge specifica, prevede formule generalissime con rinvio alla possibilità dei singoli enti di implementare le tipologie di lavoro flessibile di cui all'art. 36 «con riferimento ai fini, ai contenuti ed alle modalità di applicazione di ciascun istituto».

I contratti prevedono specifiche esclusioni dalla possibilità di realizzare contratti di formazione e lavoro. In particolare è stata esclusa la possibilità di stipulare il contratto per l'acquisizione di professionalità elementari, connotate da compiti generici o ripetitivi, individuate anche mediante il riferimento ai livelli di inquadramento dei Ccnl, recependosi così un orientamento giurisprudenziale che appunto aveva criticato l'utilizzo strumentale dei Cfl aventi a contenuto l'espletamento di mansioni elementari e generiche, venendo meno il requisito formativo essenziale. Secondo l'Aran (Direttiva 1999) si devono considerare professionalità elementari, per le quali non è consentita la stipulazione del Cfl, le professionalità corrispondenti alla prima qualifica del vigente sistema classificatorio.

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 ancora 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.

Al fine di valorizzare comunque i rapporti di formazione e lavoro nelle p.a. durante il blocco delle assunzioni previsto dall'art. 19 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il **Ministro per la Funzione pubblica e i Servizi di Sicurezza, con la Direttiva 8 maggio 2002**, ha prefigurato la sospensione dei termini per la conversione dei rapporti formativi in rapporti di lavoro stabile con la p.a. per tutta la durata del blocco legislativo.

Diverso è il caso delle **collaborazioni coordinate e continuative**, che hanno conosciuto presso tutte le pubbliche amministrazioni analizzate un momento di vera e propria "esplosione", a cui sta seguendo una fase recente di più attenta utilizzazione sia circa la loro utilità, sia riguardo agli ambiti di utilizzo.

Si tratta in assoluto della forma contrattuale flessibile più praticata e, paradossalmente, meno presidiata da parte delle amministrazioni. Il motivo è semplice: 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. 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 indispensabili, 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 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 ridurre comunque il loro utilizzo (anche attraverso Gruppi di lavoro a composizione mista amministrazione-sindacato).

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, con valori incrementali anche nei comparti dello Stato e parastato.

Paradossalmente, per il *part-time* il problema è quello della eccessiva 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 esigenze familiari.

Problemi particolari sono infatti sorti rispetto alle richieste di trasformazione del rapporto di lavoro dal tempo pieno al *part time*, che l'amministrazione deve soddisfare per legge, salvo la possibilità di differire il momento della concessione del tempo parziale. 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. La richiesta di passaggio ad un contratto *part time* costituisce 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. E' 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; e proprio la gestione della situazione che si viene a creare in seguito al passaggio a part time da parte delle alte professionalità presenta non poche difficoltà per le amministrazioni.

Nel cercare di porre rimedio ai problemi derivanti dalla trasformazione del rapporto, si punta 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 l'applicazione al part-time di alcuni istituti previsti dal d.lgs. n. 61/2000, come 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, ovvero la praticabilità delle c.d. clausole elastiche, le quali consentono una diversa distribuzione della prestazione lavorativa all'interno del tetto orario stabilito.

Per tali motivi il **Documento dell'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore sulle «Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali - 2002 – 2005» del 21 maggio 2002** prevede che la contrattazione collettiva provveda a regolare tali profili di flessibilità nella gestione del rapporto part time, al fine di temperare le attuali rigidità di utilizzo.

Ancora poco diffuso è il 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 relativi a quelle attività che non richiedono una relazione continuativa e specializzata con l'utenza dei servizi. ma, rispetto a questi, il lavoro temporaneo, legato anch'esso a causali di natura non permanente, si differenzia poiché non richiede l'espletamento di procedure selettive e la formazione iniziale dei neoassunti. Le opportunità del lavoro interinale risiedono appunto nella possibilità di acquisire rapidamente risorse già formate per fronteggiare situazioni contingenti.

La legge 24 giugno 1997, n. 196 non pone alcuna limitazione in base alla natura giuridica dei soggetti che possono avvalersi del lavoro temporaneo. All'articolo 11 viene infatti espressamente precisato che le disposizioni relative alle imprese utilizzatrici sono applicabili anche a soggetti non imprenditori.

Da ciò si è immediatamente derivata l'utilizzabilità della nuova tipologia di lavoro anche nel settore pubblico, utilizzabilità rafforzata dal riferimento contenuto nel 2° comma dell'articolo 36 d.lgs.165/2001, ove si ammette il ricorso a forme flessibili di assunzione e di impiego, secondo le tipologie previste dal codice civile e da altre leggi sul rapporto di lavoro nell'impresa, tra cui, espressamente, la legge 196/1997 per la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, nonché dallo stesso art. 11, comma 2 della legge 196/1997, che espressamente esclude in via sanzionatoria la conversione dei contratti di lavoro temporaneo in contratti a tempo indeterminato nelle pp.aa.

La norma dell'art. 36, comma 1 prevede altresì un rinvio al contratto collettivo nazionale per la concreta disciplina della materia, contratto poi realizzato nella forma dell'Accordo quadro in data 9 agosto 2000.

L'accordo, sottoscritto dall'Aran e dalle OO.SS. si è limitato a disciplinare i più importanti aspetti relativi al rapporto, con particolare riferimento alle ipotesi ammesse e alle percentuali di lavoratori con contratto di fornitura rispetto a quelli occupati nell'amministrazione.

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). Si evidenziano tuttavia 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.

Interessante è infine 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. E' necessario riscontrare, poi, la mancanza di una soddisfacente disciplina quadro che affronti, in particolare, il problema del controllo.

3.6. Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

L'art. 26 del decreto correttivo 23 dicembre 1993, n. 546 introdusse, in una posizione strategica, e cioè subito a ridosso dell'art. 59 del d.lgs.29/1993 dedicato alla responsabilità disciplinare, un nuovo articolo 58 *bis*, intitolato al «Codice di comportamento».

Si prevedeva che un codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche dovesse essere redatto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, dopo aver sentito le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale (art. 58 *bis*, comma 1). Il testo deve essere pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione (art. 58 *bis*, comma 2), ed è destinato ad essere *allegato* ai contratti collettivi, in base a direttive impartite all'Aran dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 58 *bis*, comma 3). Nella nuova versione dell'articolo 58 *bis*, resa dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (ora art. 54 d.lgs.165/2001), sono invece le pubbliche amministrazioni che formulano all'Aran indirizzi affinché il codice venga recepito nei contratti in allegato e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in tema di responsabilità disciplinare.

Le associazioni di categoria della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato predispongono infine, entro un termine prestabilito, un codice «etico», che deve essere sottoposto all'adesione degli interessati; trascorso inutilmente tale termine (120 gg. dall'entrata in vigore del decreto), il codice viene adottato dal Consiglio superiore della magistratura (art. 58 *bis*, comma 4)

Nel 1998 sono stati aggiunti anche tre ulteriori commi all'articolo 58 *bis*, che stabiliscono, rispettivamente, la possibilità per l'organo di vertice di ciascuna amministrazione di verificare, sentite le organizzazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori, la concreta applicabilità del codice, apportando eventualmente modifiche e integrazioni, nonché la possibilità di adottare uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione (comma 5), la "vigilanza" sull'applicazione dei codici ad opera dei dirigenti responsabili di ciascuna struttura (comma 6) e l'opportunità di una attività "di formazione del personale" per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici stessi (comma 7). Tale innovazione ha confermato la necessità della mediazione della contrattazione collettiva per la rilevanza delle disposizioni del Codice, avvalorando la tesi che queste non giocano *ex se* alcun ruolo nella conformazione dell'area del debito del pubblico dipendente, disegnata esclusivamente (come avviene nel settore privato) dal contratto di lavoro ed in funzione dello stesso.