

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI



Il volume raccoglie i risultati di una ricerca condotta per verificare tipologie, caratteristiche strutturali e implicazioni nel ricorso a forme contrattuali atipiche nelle pubbliche amministrazioni.

L'attività di ricerca ha previsto:

- un'analisi comparata sull'utilizzo di rapporti di lavoro flessibile in Europa, attraverso l'elaborazione dei dati Labour Force Survey Eurostat;
- un'indagine sulla consistenza quantitativa della flessibilità d'impiego nelle amministrazioni pubbliche italiane, mediante l'elaborazione di dati messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato tratti dal Conto Annuale 2001;
- un'analisi qualitativa sulle modalità di ricorso alle tipologie contrattuali flessibili con la realizzazione di otto casi di studio presso amministrazioni pubbliche centrali e locali.

La ricerca è stata condotta nel periodo febbraio-giugno 2003.

L'indagine, risultato delle attività dell'Osservatorio sulla modernizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stata realizzata dalla Fondazione "Istituto Guglielmo Tagliacarne", sotto la direzione di Giuseppe Della Rocca e Ruggiera Sarcina.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

GIUSEPPE DELLA ROCCA

Esperto e consulente di organizzazione, professore di Sociologia del Lavoro e dell'Industria all'Università della Calabria, ha curato la stesura del volume ed è coautore della sintesi introduttiva e del cap. 2;

RUGGIERA SARCINA

Ricercatrice e consulente dell'Istituto G. Tagliacarne, esperta di sviluppo organizzativo e delle risorse umane nel settore delle amministrazioni pubbliche, ha curato la stesura del volume, è coautrice della sintesi introduttiva e autrice del cap. 5;

GIOVANNI PASSARELLI

Dottore di ricerca in Scienza, Tecnologia e Società, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e di Scienza Politica dell'Università della Calabria, è autore del cap. 1;

GIACOMO GIUSTI

Ricercatore dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne, si occupa di stime di contabilità economica territoriale e di banche dati territoriali, è coautore del cap. 2;

LUCA FAREGNA

Ricercatore nei settori mercato del lavoro, organizzazione e sviluppo risorse umane, è coautore dei capp. 2, 4 e autore del cap. 6;

MARGHERITA BURGARELLA

Ricercatrice e consulente nel settore delle amministrazioni pubbliche nell'ambito dei sistemi di controllo interno, della gestione delle risorse umane e dell'analisi di impatto organizzativo, è autrice del cap. 3;

GIUSEPPINA PEDICINI

Ricercatrice dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne, si occupa di formazione e consulenza per le amministrazioni pubbliche, è coautrice del cap. 4 e autrice del cap. 9;

ALDO MARCHETTI

Professore a contratto presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Milano, ricercatore sui temi dell'organizzazione del lavoro, è autore dei capp. 7 e 8;

STEFANIA FEMIA

Ricercatrice, ha lavorato sull'inserimento socio-professionale dei lavoratori extracomunitari, è autrice del cap. 10.



A CURA DI GIUSEPPE DELLA ROCCA E RUGGIERA SARCINA

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI**



Rubbettino

Ringraziamo Pia Marconi, Direttore Generale UIPA, il suo staff ed i membri del comitato di pilotaggio della ricerca.

Per la redazione del capitolo 2, ringraziamo Stefano Tomasini (Dipartimento RGS – Ministero Economia e Finanza) e Vincenzo Martire (Aran) per l'attenta e costante attività di orientamento; Alessandro Rinaldi, Responsabile Settore analisi e indagini statistiche Istituto G. Tagliacarne.

Per la realizzazione dei casi di studio ringraziamo:
Girolamo Pastorello, Rossella Conforti, Pasquale Elia e Alessio Pezzali dell'Agenzia delle Entrate;
Velia Rizza, Elisa Bucci, Mauro Cotone, Sebastiano Girlando e Giovanni Pescatori del Ministero dei Beni ed attività culturali;
Riccardo Sampaoli, Fabio Mazzotti e i dirigenti dei settori scuola, cultura, sportello unico, demografico, turismo e ambiente del Comune di Rimini;
Federico Bordogna, Beatrice Arcari, Andrea Borsani e i dirigenti e i funzionari delle Direzioni servizi educativi e diritto allo studio, servizi sociali e pianificazione urbana del Comune di Milano;
Marco Crescimbeni e Maurizio Carbognin del Comune di Verona;
Giancarlo Dardano, Aldo Tirelli e i dirigenti e i funzionari dei settori idroscalo, sport, turismo, tempo libero, istruzione ed edilizia scolastica, ambiente, viabilità, trasporti e strade della Provincia di Milano;
Pietrantonio Bozzi, Lorena Granata e Carlo Cristini della Provincia di Chieti;
Francesco Covelli della Provincia di Crotone.

Un particolare ringraziamento, infine, a Monica Di Ceglie dell'Istituto G. Tagliacarne, per la paziente ed attenta attività di editing.

Indice

Presentazione di Federico Basilica	9
---	---

I rapporti di lavoro flessibile in Europa e in Italia: una sintesi introduttiva	11
--	----

1. Oggetto dell'indagine	11
2. Struttura del volume, ipotesi e alcune osservazioni di metodo	14
3. Il lavoro temporaneo nell'impiego pubblico in Europa	17
4. Tipologie di rapporti di lavoro nel pubblico impiego in Italia	19
5. Le caratteristiche professionali	21
6. Gestione e condizione di lavoro	23
7. Motivazioni e criticità	25

Prima parte

LA CONSISTENZA QUANTITATIVA DEL FENOMENO

1. Il lavoro flessibile in Europa	31
1.1 Introduzione	31
1.2 Il lavoro a termine in Europa: evoluzione e situazione attuale	36
1.3 Lavoro a termine per settori economici	38
1.4 Lavoro a termine volontario e involontario	41
1.5 Il lavoro part-time in Europa	44

2.	Il rapporto di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione italiana: la consistenza quantitativa del fenomeno	50
2.1	Premessa	50
2.2	Occupati con rapporto di lavoro indeterminato e a termine nella pubblica amministrazione italiana	52
2.3	Le forme di rapporto di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione italiana	55
2.4	L'incidenza delle forme di lavoro flessibile per categoria professionale	58
2.5	Le forme di rapporto di lavoro flessibile nei comuni: un approfondimento per aree territoriali e per dimensione	62
2.6	La distribuzione dei rapporti di lavoro part-time a tempo indeterminato nei vari comparti	64

Seconda parte

STUDIO DI CASI

3.	Il lavoro flessibile nell'Agenzia delle Entrate: una risposta gestionale alla riforma dell'amministrazione finanziaria	69
3.1	Premessa: perché uno studio di caso sull'Agenzia delle Entrate	69
3.2	Il contesto di analisi	71
3.3	Il mercato interno del lavoro	75
3.4	Il lavoro flessibile	78
3.5	L'assunzione di personale a tempo determinato	86
3.6	Le prospettive future	96
4.	Il lavoro flessibile nel Ministero per i Beni e le Attività Culturali: un esempio di rigida flessibilità	97
4.1	Premessa	97
4.2	Struttura organizzativa, strategie e flessibilità	98
4.3	Analisi quantitativa: evoluzione e caratteristiche dei contratti atipici	101
4.4	L'impiego del personale a tempo determinato: da <i>ricorso stagionale</i> alla programmazione del servizio	106
4.5	L'impiego dei lavoratori socialmente utili: da esigenze <i>contingenti</i> a lavori per progetti	108
4.6	Vantaggi e criticità	114
4.7	Conclusioni	116

5.	Il lavoro atipico nel Comune di Rimini: tra strategie di riposizionamento dei servizi e snellimento della pianta organica	118
5.1	La premessa: perché un caso di studio dedicato all'Amministrazione Comunale di Rimini	118
5.2	L'amministrazione e le sue strategie	120
5.3	Le caratteristiche quantitative del mercato del lavoro interno	125
5.4	Utilizzo e gestione dei lavoratori atipici	133
5.5	Tempo determinato e Cococo: le motivazioni settoriali e le motivazioni strategico-programmatiche	143
5.6	La gestione degli atipici	145
5.7	Una sintesi: vantaggi, criticità e possibili alternative	146
6.	Il Comune di Verona: per una maggiore discrezionalità nella gestione delle risorse umane	148
6.1	Premessa	148
6.2	Le strategie dell'amministrazione	150
6.3	L'evoluzione dell'organico e le forme flessibili	152
6.4	La diffusione, le caratteristiche, i profili dei lavoratori flessibili	155
6.5	Le motivazioni	162
6.6	La gestione	164
6.7	Una prospettiva di sintesi: vantaggi, criticità ed alternative	166
7.	Milano: la flessibilità del lavoro come strumento di razionalizzazione, adattamento e innovazione in un grande comune metropolitano	169
7.1	Premessa	169
7.2	L'amministrazione e le sue strategie	170
7.3	Il mercato interno del lavoro flessibile e il ricorso al lavoro atipico	174
7.4	Vantaggi, aspetti critici e possibili alternative al lavoro atipico	187
8.	La Provincia di Milano: la flessibilità del lavoro come processo di adattamento dell'offerta alla domanda di servizi	195
8.1	Premessa	195
8.2	L'amministrazione e le sue strategie	196
8.3	Il mercato del lavoro flessibile e il ricorso al lavoro atipico	200
8.4	Vantaggi, aspetti critici e possibili alternative al lavoro atipico	212

9.	Il lavoro interinale nella Provincia di Chieti: dalla sperimentazione di un istituto contrattuale allo sviluppo di progetti integrati per la tutela e la manutenzione del territorio	216
9.1	Le ragioni del caso	216
9.2	L'amministrazione provinciale e le sue strategie	217
9.3	Il ricorso alle diverse forme di lavoro flessibile: consistenza quantitativa	222
9.4	Caratteristiche dei lavoratori interinali utilizzati dalla Provincia	227
9.5	Le motivazioni del ricorso al lavoro atipico	231
9.6	La gestione dei lavoratori atipici	231
9.7	Vantaggi, criticità e le possibili alternative	233
9.8	Considerazioni conclusive	233

10.	Provincia di Crotone: la flessibilità del lavoro come mezzo per sopperire all'insufficienza del personale in un'ottica di razionalizzazione dei costi	235
10.1	Premessa	235
10.2	La Provincia di Crotone	236
10.3	L'amministrazione e le sue strategie	238
10.4	Analisi quantitativa della consistenza dei lavoratori	239
10.5	Gestione strategica delle risorse umane	248
10.6	Conclusioni	254

Allegati

1	Correlazioni tra codici, declaratorie Nace Rev. 1 e settori di attività economica utilizzati dall'indagine	258
2	Distribuzione dei contratti a termine per comparto e categoria	261
3	Incidenza del part-time per comparto e qualifica	274

Bibliografia	302
---------------------	-----

Presentazione

Il rapporto rappresenta un contributo conoscitivo sull'impiego delle forme flessibili di lavoro sia per verificare la consistenza del ricorso alle diverse modalità contrattuali, che per cogliere le implicazioni sul piano delle politiche di gestione del personale adottate dalle amministrazioni stesse.

L'analisi comparata mostra che nell'ultimo decennio il lavoro a termine è aumentato in tutti i Paesi europei.

I Paesi nei quali la crescita del lavoro a termine è stata più alta sono Spagna e Olanda. Per ciò che concerne il confronto tra il settore privato dell'economia e la pubblica amministrazione, dai risultati dell'indagine emerge che il settore nel quale la percentuale di lavoro atipico è più bassa in Europa è l'industria. In tale contesto di riferimento, l'Italia si colloca in una posizione intermedia sia per quanto riguarda le medie nazionali che per la stessa pubblica amministrazione.

Relativamente al lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni italiane, il rapporto considera tutte le forme di impiego a termine, i contratti di formazione lavoro e i lavori non sottoposti ad una disciplina di lavoro subordinato quali i lavori socialmente utili o il lavoro interinale, per offrire un quadro della loro diffusione in ambito pubblico.

Nelle pubbliche amministrazioni italiane il rapporto a tempo determinato rap-

presenta la forma flessibile di impiego maggiormente usata.

Nella scuola si riscontra il maggior numero di personale a tempo determinato, anche in ragione della sua particolarità ordinamentale e dell'esistenza di uno specifico canale di reclutamento basato proprio sulla reiterazione di incarichi a tempo determinato.

I lavori socialmente utili si concentrano soprattutto nelle autonomie locali e nei ministeri.

Il Mezzogiorno costituisce l'area di maggiore utilizzo delle forme di lavoro flessibile nel loro complesso mentre l'incidenza dei contratti a tempo determinato è particolarmente forte nei comuni del Nord-Est.

Il lavoro interinale è maggiormente utilizzato nel Nord-Ovest e nel Centro.

Infine, tra il personale in part-time (contrattualizzato) a tempo indeterminato la prevalenza delle donne è netta: ad ogni part-time uomo corrispondono cinque part-time donne.

Le amministrazioni pubbliche ricorrono alle forme di lavoro flessibile principalmente per assicurare la sostituzione delle assenze e la copertura delle vacanze di organico, per gestire la discontinuità dei processi produttivi, ma anche per inserire professionalità pregiate per sviluppare processi di innovazione. Si evidenzia, a questo proposito, il vero nodo critico della diffusione di queste tipologie in ambito pubblico: consentirne un proficuo utilizzo, sfruttandone nel migliore dei modi le caratteristiche, ponendo però, allo stesso

tempo, grande attenzione ad evitare che esse rappresentino l'occasione per distorcere o aggirare la disciplina generale del reclutamento.

D'altra parte, oltre a questo che è il problema centrale, si evidenziano altri profili critici. Il rischio di un'eccessiva precarietà del lavoro e un elevato *turn over* non consentono di attingere a risorse già professionalizzate ed integrate nell'organizzazione.

Inoltre, la gestione individuale delle relazioni di impiego richiede una capacità maggiore di controllo organizzativo e di mediazione dei conflitti da parte delle amministrazioni pubbliche.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

I rapporti di lavoro flessibile in Europa e in Italia: una sintesi introduttiva

1. Oggetto dell'indagine

In questo volume sono commentati i risultati di un'indagine sui rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche. Il termine rapporto di lavoro flessibile non rappresenta un modello chiaro e facilmente identificabile ma si riferisce a più pratiche operative diverse tra loro sia per quanto riguarda il merito, sia per quanto riguarda le modalità di implementazione. Lo stesso grado di successo di tali prassi operative non è da ritenersi scontato: gli esiti non sono sempre certi sul piano dei risultati di efficacia ed efficienza e, nella maggior parte dei casi, si intraprende un processo spesso condotto per tentativi non sempre tra loro coerenti.

Le forme di flessibilità stanno quindi ad indicare più aspetti che è necessario innanzitutto distinguere per focalizzare il campo di indagine presentato in questo volume. Una importante classificazione, con riferimento al settore privato, è quella proposta dalla Fondazione Europea di Dublino che distingue in flessibilità esterna e flessibilità interna, di tipo quantitativo e di tipo qualitativo¹. A queste diverse dimensioni, a cui fanno riferimento un numero molto esteso di fenomeni, ci sembra utile brevemente richiamarci in questa introduzione sia per focalizzare la nostra indagine, sia per definirla entro il quadro più ampio e più complesso del fenomeno che tutti chiamano flessibilità.

Per **flessibilità verso l'esterno** la Fondazione di Dublino intende innanzitutto la flessibilità nei rapporti di impiego che vengono a definire lo status occupazionale del lavoratore. Rispetto a quello che per anni è stato considerato il rapporto di lavoro standard a tempo indeterminato, i rapporti di lavoro flessibili più noti sono quelli con contratti di impiego a termine, il lavoro in affitto o interinale, quello stagionale, il lavoro a richiesta. Sono tutte forme di **flessibilità quantitativa** in quanto danno la possibilità all'impresa di variare l'organico ed il livello numerico di impiego della forza lavoro rispetto ai cambiamenti della domanda.

Per **flessibilità verso l'esterno** si intende anche quella che coinvolge il sistema produttivo attraverso l'esternalizzazione di parti o intere fasi della produzione di un prodotto e di un servizio. Tale tipologia di

1. European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions (2002), Employment status and Working Conditions, www.eurofound.eu.int.

lavoro flessibile consente un decentramento della produzione anche in regioni e Paesi diversi da quelli di origine. Questo decentramento produttivo è di **tipo qualitativo** in quanto mette in gioco la natura e il modello di organizzazione tradizionale della produzione di beni (quello dell'impresa centralizzata con tutte le fasi di lavorazione al proprio interno) ed offre la possibilità all'impresa madre di conseguire benefici non solo rispetto alla varietà della domanda ma anche rispetto ad una possibile riduzione dei costi e dei vincoli interni, in primo luogo del costo del lavoro.

La **flessibilità interna**, invece, agisce sull'innovazione o razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro, dei processi produttivi, del tempo di lavoro del personale assunto a tempo indeterminato. La flessibilità interna è di **tipo quantitativo** laddove interviene sul numero di ore lavorate e sull'organizzazione del tempo del personale assunto a tempo indeterminato. La flessibilità interna di tipo quantitativo è in questo modo individuata nell'utilizzo degli straordinari e del part-time, nel lavoro a turni, nel lavoro a scorrimento sui giorni festivi e la domenica, negli orari di lavoro a scacchi o compresi in certi periodi del giorno, settimana, mese, anno. È una flessibilità temporale che consente all'impresa di concentrare il personale secondo le fluttuazioni della domanda e di saturare gli impianti e raggiungere un utilizzo ottimale della forza lavoro già impiegata.

La **flessibilità interna** è data anche da una dimensione di **tipo qualitativo** quando si innovano i modelli di organizzazione del lavoro. Rispetto al modello standard di organizzazione basato sulla frammentazione, sulla rigidità e sull'individualizzazione delle mansioni e dei ruoli, si realizza un'integrazione funzionale e di ruoli attraverso il lavoro di gruppo, la job rotation, la polivalenza, il lavoro per gruppi di progetto, il decentramento delle responsabilità per quanto riguarda i risultati, la qualità, l'innovazione dei processi. Tale tipologia di flessibilità razionalizza i processi di lavoro, rende le fasi di lavoro più integrate tra loro, responsabilizza il middle management e coinvolge i lavoratori nella gestione e nel miglioramento del processo produttivo.

Oggetto dell'indagine presentata in questo volume sono solo i **rapporti di impiego temporaneo o atipici nella pubblica amministrazione come destandardizzazione dei rapporti d'impiego della forza lavoro**. In questo senso, il nostro interesse si è rivolto verso la **flessibilità esterna di tipo quantitativo**, ossia la possibilità per le imprese, e in questo caso per le amministrazioni, di accedere ad una vasta gamma di tipologie contrattuali per l'assunzione dei lavoratori, che vadano al di là del rapporto di lavoro a tempo indeterminato full-time. Nel caso italiano, sono esempi di tale tipologia di rapporti di lavoro: i contratti a tempo determinato, le collaborazioni coordinate e continuative, il lavoro interinale, solo per citare i più significativi. In alcune sezioni del volume ci si riferisce anche al part-time che, quando applicato al personale a rapporto d'impiego indeterminato, è invece una forma di flessibilità interna e risponde ad esigenze diverse dal rapporto di assunzione temporanea. Molto spesso esso viene accomu-

nato con le forme di impiego atipico mentre, come abbiamo visto, esso è classificato come una possibile forma di organizzazione degli orari, in parte simile al lavoro straordinario.

Il fenomeno della flessibilità, come sopra definito, ha coinvolto anche il settore dell'impiego pubblico. Le amministrazioni svolgono sempre di più un ruolo di governo di fenomeni complessi, realizzano politiche pubbliche e servizi che richiedono strumenti attuativi nuovi e diversi da quelli tradizionali di tipo normativo. Come è accaduto nel settore privato, anche le amministrazioni necessitano di maggiore flessibilità e le risorse umane assumono in questo quadro una maggiore centralità. Le amministrazioni cercano anch'esse di ricorrere a procedure più snelle ed efficaci e meno vincolanti nella organizzazione e gestione del personale e del mercato del lavoro.

Nell'ultimo decennio si sono succeduti diversi interventi legislativi per creare le opportunità di miglioramento delle politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche. È stato modificato lo status giuridico del lavoratore pubblico armonizzandolo con quello del lavoro privato; sono cambiate le procedure e i contenuti della contrattazione collettiva e la natura stessa dei Ccnl e degli accordi tra amministrazioni e sindacato. Di particolare rilievo, per quanto riguarda il tema trattato, è l'acquisita maggiore autonomia delle singole amministrazioni nella gestione delle risorse: si realizza in questo modo un effettivo decentramento della contrattazione collettiva e con essa si diffondono nuovi istituti incentivanti di gestione del personale; sono aumentate le risorse per la formazione; sono stati introdotti nuovi sistemi di valutazione delle prestazioni ed è cresciuta l'articolazione delle retribuzioni specialmente per quanto riguarda la dirigenza. Sono tutti trend di sviluppo delle politiche del personale pubblico che si muovono verso una maggiore flessibilità non solo della struttura contrattuale ma anche dei nuovi strumenti di gestione del personale. Basti il richiamo sempre più frequente, almeno sino al 2001, alla retribuzione variabile, agli incentivi, alla valutazione e alle progressioni di carriera.

Tale processo di crescente innovazione normativa a favore di una maggiore flessibilità interna nella gestione dei lavoratori non si registra con la stessa intensità a favore della flessibilità verso l'esterno, e in particolare per quella quantitativa. In questo caso, si possono citare solo alcuni provvedimenti a partire dal D.Lgs. 29/93 che cambia alcune modalità di accesso ai ruoli grazie a procedure selettive anche di tipo privatistico e non solo concorsuali, alla possibilità di introdurre nuove tipologie di contratti a termine, ma in modo particolare ci si riferisce all'accordo quadro sottoscritto tra Aran e sindacati il 9 agosto 2000 sulla disciplina del rapporto di lavoro per il personale assunto con contratto di fornitura di lavoro temporaneo. L'accordo sottoscritto nel 2000 tra Aran e sindacati estende al pubblico impiego i principali benefici della Legge Treu 196/97 in particolare per quanto riguarda il rapporto di lavoro interinale. In proposito, l'accordo si preoccupa di stabilire un tetto massimo del 7% di lavoratori con questo tipo di contratto, calcolati su base mensile.

La stessa parziale attenzione al fenomeno della flessibilità verso l'esterno la si registra per le indagini e ricerche condotte. Mentre la privatizzazione del rapporto di lavoro, la contrattazione decentrata e poi integrativa, il fenomeno della flessibilità interna, e in particolare quella inerente le retribuzioni variabili e le carriere sono state oggetto di una varietà di analisi significative – basti ricordare le ricerche condotte in sede di amministrazione pubblica dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dall'Aran e dal Formez – non altrettanto è successo per le forme di flessibilità verso l'esterno. Infatti, il lavoro temporaneo è stato oggetto di cronaca per alcuni comparti, basti citare i precari del comparto scuola, ma non obiettivo di analisi approfondite.

L'obiettivo di questo volume è quello di colmare questo gap conoscitivo al fine di raccogliere, in modo sistematico, le informazioni necessarie per comprendere meglio il fenomeno: valutare sotto il profilo quantitativo la consistenza del ricorso alle forme flessibili di impiego comparandole con l'utilizzo nel settore privato, cogliere le implicazioni sul piano delle politiche di gestione adottate dalle amministrazioni, riflettere sui risultati conseguiti e sulle difficoltà incontrate.

2. Struttura del volume, ipotesi e alcune osservazioni di metodo

Il tema della flessibilità del rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche è affrontato nel volume sulla base di alcune classiche questioni dell'analisi del mercato del lavoro. Queste questioni riguardano: la consistenza del fenomeno in rapporto con il settore privato, le tipologie contrattuali adottate dalle amministrazioni, il tipo di occupazioni e o i livelli professionali coinvolti, il tipo di gestione, le principali motivazioni e i vantaggi e le criticità del ricorso alle forme di rapporto di lavoro flessibile. La ricerca ha previsto sia l'utilizzo di dati statistici, attraverso elaborazioni ad hoc di indagini effettuate da altre istituzioni, sia la realizzazione di un'analisi diretta di alcune esperienze rappresentative. La **prima parte del volume riguarda la consistenza quantitativa del fenomeno e le sue caratteristiche strutturali** (consistenza del fenomeno nel pubblico rispetto al privato, tipologie di contratto per tipo di comparto e caratteristiche socio professionali). La **seconda parte riguarda gli aspetti qualitativi** ed è stata elaborata attraverso l'analisi di *case studies* dedicati soprattutto a ricostruire e descrivere le caratteristiche professionali, il tipo di gestione dei lavoratori a termine e le principali motivazioni, vantaggi e criticità. La struttura del volume segue l'iter delle principali ipotesi dell'indagine.

Un **primo insieme di ipotesi di lavoro** prende in considerazione la **consistenza del fenomeno nel pubblico rispetto a quanto avviene nel privato**. Di tale confronto si conosce piuttosto poco, ad esempio su:

- quale sia la dimensione dei rapporti di lavoro a termine rispetto a quelli del settore privato e

- in quali comparti della pubblica amministrazione il lavoro atipico tende maggiormente a concentrarsi.

L'attenzione della letteratura è innanzitutto rivolta al privato; si ritiene che in questo settore i rapporti di impiego siano più che altrove precari dimenticando molto spesso la precarietà di alcuni comparti pubblici come la scuola o la funzione di ammortizzatore sociale dell'amministrazione pubblica, in particolare per quanto riguarda le prospettive occupazionali in certi settori o aree territoriali. La risposta a questo primo interrogativo è in ogni caso ben documentata nel primo capitolo. Il confronto è stato reso possibile ricorrendo ai dati Eurostat. I dati della rilevazione Labour Force Survey (Lfs) del 2002 consentono di individuare un primo quadro comparativo europeo tra Paesi e settori. Va precisato che il questionario Lfs è individuale e gli intervistati riferiscono sulla loro condizione lavorativa nella settimana in cui avviene l'intervista. I dati non consentono di rilevare tutte le tipologie di contratti ma riguardano solo le forme contrattuali a tempo indeterminato (full time e part-time), e a termine (full-time e part-time)².

Un secondo insieme di ipotesi di lavoro riguarda le tipologie del rapporto d'impiego a termine:

- quali tipologie tendono a prevalere;
- quali le principali differenze tra amministrazioni e comparti;
- se alcuni comparti tendono a privilegiarne alcune rispetto ad altre;
- fino a che punto il settore pubblico si è reso permeabile alle recenti innovazioni del rapporto di impiego o al contrario tende invece a fare prevalere rapporti di tipo tradizionale;
- quali sono le principali differenze territoriali, se esistono, nell'utilizzo di questi di rapporti di lavoro.

La risposta a questo secondo set di questioni è stata ricostruita nel capitolo 2 grazie ad alcune elaborazioni statistiche dei dati al 2001 del Conto annuale del Ministero dell'Economia e Finanze.

Nel capitolo 2, e sempre grazie alle elaborazioni del Conto annuale, è stato affrontato anche **un terzo set di domande** in grado di completare il quadro delle **condizioni strutturali**. Le questioni a cui si risponde riguardano:

- quali categorie socio professionali e in particolare per quali profili esiste un maggior ricorso al lavoro a termine;
- come le diverse occupazioni e profili delle amministrazioni pubbliche si distribuiscono per tipologia di rapporto di lavoro temporaneo;
- se esistono o meno alcuni profili professionali, o occupazioni, che più di altri richiamano queste forme di rapporto di lavoro.

Come è noto, su questo aspetto ormai una vasta letteratura mette in rilievo come i rapporti di lavoro temporanei costituiscono nel privato un canale di entrata sul mercato della forza lavoro debole. Giovani e donne vanno a ricoprire ruoli poco qualificati e lavori sostanzialmente poveri di contenuto professionale e spesso tale status

2. Per una disamina delle metodologie adottate dall'indagine Lfs si veda il capitolo 1.

occupazionale e professionale rischia di protrarsi nel tempo senza alcuna possibilità di sviluppo e trasformarsi in una condizione permanente di lavoro precario.

Con il questionario del Ministero dell'Economia è possibile conoscere, per l'Italia, la distribuzione del personale con rapporto di lavoro a termine per tipologia di contratto. In questo caso, a differenza di Eurostat, non si tratta di un'indagine campionaria ma dell'intero universo delle amministrazioni italiane. Inoltre, mentre la rilevazione Lfs indica il numero di individui con prestazioni di lavoro a termine, il Conto annuale per l'Italia censisce i contratti espressi in persona-anno. Si tratta di una unità teorica il cui calcolo viene fatto non sugli individui a lavoro atipico, né sul numero di contratti, e che si definisce come il rapporto fra la somma delle durate dei singoli contratti attivati (esprese in mesi o giorni) e la dimensionale annuale. Tale unità di misura rende naturalmente non comparabili i risultati dei dati Eurostat presentati nel capitolo 1 e quelli, per l'Italia, del Ministero dell'Economia presentati nel capitolo 2.

Un quarto insieme di ipotesi di lavoro riguarda gli aspetti inerenti la gestione. Ad esempio:

- qual è la durata del rapporto di impiego;
- la conferma o meno nel tempo dello stesso tipo di contratto;
- quali sono le caratteristiche di altri aspetti-chiave del rapporto di lavoro: le retribuzioni tabellari e aggiuntive, gli orari, le possibilità di carriera e di conseguire rapporti stabilizzati a tempo indeterminato.

Queste informazioni sono state raccolte grazie ad un'indagine qualitativa documentata – nella seconda parte del volume – attraverso la presentazione di otto casi di studio. Sono dati che cercano di ricostruire:

- il ruolo professionale;
- il grado di emarginazione o meno dei lavoratori soggetti a contratti a tempo – se cioè, questo gruppo di lavoratori ha condizioni di lavoro diverse dai lavoratori pubblici che godono del tempo indeterminato;
- se esistono differenze di trattamento per tipologia di contratto a termine;
- se fanno parte di una gestione separata;
- se il loro rapporto rimane costante nel tempo o è destinato, di fatto, all'impiego definitivo nell'amministrazione.

Fa sempre parte dell'indagine qualitativa condotta attraverso casi di studio la risposta ad **una quinta e ultima serie di interrogativi inerenti le motivazioni e le principali finalità del rapporto di lavoro a termine.**

- Se l'introduzione del lavoro a termine risponde ad una necessità di aggirare semplicemente i vincoli ancora esistenti dello status di lavoratore pubblico per quanto riguarda le entrate e le uscite o se invece il suo utilizzo è principalmente finalizzato all'efficacia della macchina amministrativa.

- Se, come nel privato, il lavoro a tempo risponde a criteri di efficacia e di economicità come quello di gestire la discontinuità della domanda di servizi, o risponde a problemi di mercato del lavoro come quello di inserire professionalità di rilievo non altrimenti disponibili e reclutabili, o semplicemente rappresenta un volano per la sostituzione e la copertura delle vacanze di organico.

È interessante conoscere, all'interno di questa vasta gamma di finalità, le stesse soluzioni alternative al rapporto di lavoro flessibile, come quella dell'esternalizzazione dei servizi o l'adozione di forme di orario o di organizzazione del lavoro diverse come part-time o telelavoro. Sono modalità che nel volume vengono commentate, in particolare il part-time (identificando la specifica natura di questo istituto nel pubblico impiego) e le esternalizzazioni, senza però, in quest'ultimo caso, arrivare a conclusioni certe. Sarebbe stato infatti necessario individuare la forma giuridica e organizzativa dell'outsourcing, le nuove caratteristiche dell'impiego del personale, i costi e i benefici, il grado di indipendenza finanziaria e produttiva rispetto all'amministrazione madre, ai clienti e così via. Tutte informazioni, queste, che da sole costituiscono argomenti per una nuova ricerca sulla flessibilità qualitativa esterna dell'amministrazione come innovazione di sistema e di struttura del servizio pubblico.

3. Il lavoro temporaneo nell'impiego pubblico in Europa

Secondo i risultati dell'indagine sulle forze di lavoro condotta nei Paesi europei da Eurostat, il ricorso a forme flessibili di impiego a partire dalla fine degli anni ottanta è in media aumentato in molti Paesi³. L'analisi sull'incidenza dei lavoratori a termine sul totale sia del lavoro dipendente che della forza lavoro, secondo l'indagine Labour Force Survey (Lfs) di Eurostat del 2002, conferma questo dato specialmente per alcuni Paesi come Spagna e Portogallo.

La stessa indagine mette a sua volta in rilievo come l'incidenza, tra i lavoratori pubblici, dei lavoratori con rapporti di lavoro a termine sia piuttosto elevata. Su sei tipologie di settori produttivi analizzate: agricoltura, industria, servizi, pubblica amministrazione, istruzione e sanità, l'incidenza maggiore sul totale dei dipendenti è rilevata nell'istruzione con il 30% degli intervistati, nella sanità con il 24%, nella pubblica amministrazione con il 22%. **Il settore della pubblica amministrazione presenta un livello di flessibilità superiore alla media totale** (pari al 19,5%): piuttosto rilevante lo scarto tra la flessibilità media registrata dall'industria (14,8%) e quella del settore pubblica amministrazione propriamente detta (21,9%). Se alla pubblica amministrazione aggiungiamo la quota *pubblica* (assai rilevante nella maggior parte dei Paesi) di gran parte di istruzione e sanità, tale scarto risulterebbe ancor più evidente.

Le differenze non cambiano di molto se si considera il totale della forza lavoro. Anche in questo caso e nonostante alcune importanti

3. Si veda tabella 1 capitolo 1.

variazioni, emerge una chiara, e sotto certi aspetti accentuata dicotomia tra settori privati veri e propri (agricoltura, industria, servizi) e settori di servizio pubblico (pubblica amministrazione, istruzione e sanità). Nella pubblica amministrazione l'incidenza di chi dichiara di lavorare con rapporto di lavoro a termine è pari al 21,6% seconda (e non più terza come nel caso il cui riferimento è solo il totale dei lavoratori dipendenti) soltanto all'istruzione. In Paesi come Spagna, Portogallo e Olanda la percentuale di lavoratori a tempo è la più alta in tutti i settori economici compreso il settore pubblico (pubblica amministrazione, istruzione e sanità). In Spagna, ad esempio, chi dichiara di avere un rapporto di lavoro a tempo determinato rappresenta il 51% nella pubblica amministrazione, il 48% nell'istruzione, il 42% nella sanità, il 38% nei servizi, il 35% nell'industria, il 30% nell'agricoltura⁴.

I Paesi, al contrario, con la minor presenza di lavoratori flessibili sia in generale, sia nella pubblica amministrazione, sono Austria, Irlanda e Regno Unito. Anche in questi Paesi, comunque, la percentuale di lavoratori flessibili è maggiore nella pubblica amministrazione rispetto al settore privato. L'Italia, con circa il 20% dei lavoratori della pubblica amministrazione impiegati a termine, si colloca in una posizione intermedia in Europa. Per quanto riguarda il nostro Paese, l'istruzione registra il 28%, la pubblica amministrazione il 20%, l'agricoltura il 15%, la sanità ed i servizi privati il 12%, con l'industria ultima al 10%.

Per i rapporti di lavoro a termine, a differenza di quanto si era ipotizzato all'inizio dell'indagine, se si guarda ai dati Eurostat la pubblica amministrazione non ha **nulla da imparare dal settore privato dal punto di vista della dimensione quantitativa**. Sotto certi aspetti, i servizi pubblici hanno anticipato questo fenomeno. In molti casi, come quello dell'istruzione, il lavoro a termine costituisce una dimensione *naturale* del mercato del lavoro ed esiste da sempre come fattore caratterizzante le condizioni di lavoro di una parte rilevante degli addetti. Riteniamo comunque che esista tra pubblico e privato **una importante differenza di tipo qualitativo** del fenomeno, che i dati a nostra disposizione non rilevano. Questa differenza potrebbe essere individuata sia nelle modalità di gestione del lavoro a termine, sia nella stessa discrezionalità e attitudine dei lavoratori verso questo tipo di rapporto d'impiego. È infatti molto probabile che il lavoro a termine nel privato sia soggetto ad una disciplina diversa rispetto al pubblico: maggiori controlli, minore continuità, minori possibilità di accesso al tempo indeterminato.

Per quanto riguarda eventuali differenze nella discrezionalità individuale e nelle attitudini dei lavoratori pubblici rispetto ai privati, l'indagine Eurostat offre alcune indicazioni anche di tipo qualitativo. Infatti, secondo i dati Lfs esiste una differenza tra pubblico e privato nella propensione degli individui ad accettare il rapporto di lavoro temporaneo. Tra gli intervistati che lavorano a termine una quota rilevante – il 31,8% – dichiara di avere questo tipo di occupa-

4. Si veda la tabella 3 capitolo 1.

zione perché non riesce a trovare una sistemazione a tempo indeterminato e di essere costretto ad accontentarsi di un lavoro precario. In ben sei Paesi tale quota supera di gran lunga il 50% con punte del 75,8% in Belgio e del 66,9% in Grecia. Esistono però forti differenze tra settori: mentre nei servizi privati sul totale dei Paesi considerati il 42,2% degli intervistati dichiara di essere a contratto a termine involontario solo il 7,2% è della stessa opinione nella pubblica amministrazione.

4. **Tipologie di rapporti di lavoro nel pubblico impiego in Italia**

L'indagine sulle amministrazioni, e non sugli individui, condotta per l'Italia dal Ministero dell'Economia attraverso il Conto annuale ci dice che il totale della forza lavoro analizzata al 2001 è di 3.196.583 per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e di 307.047 addetti (calcolati in persona-anno) per quelli a termine. I contrattualizzati, soggetti al rapporto di diritto privato, sono 2.688.240 a tempo indeterminato e 299.153 (il 10%) a termine, per un totale complessivo dunque di 2.987.393.

L'indagine mette in evidenza, tra le possibili forme di regolamentazione contrattuale, un secondo ed importante risultato: **la netta prevalenza del rapporto di lavoro a tempo determinato** su altri tipi di contratto a termine (interinale, formazione lavoro, Lsu). Come si può vedere dal capitolo 2, dedicato all'analisi della consistenza del fenomeno nelle amministrazioni pubbliche italiane per il 2001, la maggioranza dei lavoratori con contratto a termine ha un rapporto di lavoro a tempo determinato. Si tratta di 243.301 unità, il 79,2% del totale. I lavoratori socialmente utili costituiscono l'altra forma di rapporto d'impiego che con il 19,4% sul totale può considerarsi rilevante (i lavoratori socialmente utili in Italia sono 59.460). **Le forme di lavoro atipiche meno tradizionali** costituiscono **una esigua minoranza**: 714 contratti di formazione lavoro, lo 0,2% dei rapporti di lavoro a scadenza; 3.415 contratti di lavoro a rapporto interinale, l'1,1% sul totale. I telelavoristi sono 157 in tutta Italia, lo 0,1% dei lavoratori considerati con contratto a termine⁵.

Il contratto a tempo determinato rappresenta dunque la forma flessibile d'impiego maggiormente usata nel settore pubblico. Si tratta di una tipologia di rapporto da sempre esistente e che certamente non ha avuto bisogno dell'influenza del settore privato per essere applicata. Da sempre, in un settore con scarse o poche capacità di flessibilità e razionalizzazione interna – quale il mercato del lavoro pubblico – si è usato il rapporto di lavoro a termine per affrontare i carichi aggiuntivi di lavoro e la variabilità della domanda di prestazione da parte dell'utenza. Basti pensare al lavoro stagionale, al rimpiazzo di personale in tutti i settori educativi, scuola, enti locali, al lavoro temporaneo e a contratto per alcune prestazioni.

5. La presente indagine non esamina le Collaborazioni coordinate e continuative (Cococo), poiché il Conto annuale 2001 del Ministero dell'Economia rileva il numero di contratti individuali (ossia i rapporti attivati) e non la somma dei contratti attivati espressi in persona-anno come avviene per gli altri contratti a termine. Pertanto, l'esclusione dall'analisi dei dati dei Cococo è indispensabile, non potendo comparare tra loro unità di misura disomogenee. Questo inconveniente si rileva nell'inserito al bollettino Aran newsletter n. 5/2003 dove, nel presentare un'indagine sulle flessibilità in alcuni comparti per il biennio 2000-01, il numero di contratti di Cococo è stato erroneamente confrontato con altre forme di rapporto di lavoro flessibile, calcolate in persona-anno.

Tuttavia, il tempo determinato può nascondere forme di contratto tra loro radicalmente diverse. Innanzitutto tra forme d'impiego a termine con una graduatoria di entrata e in attesa, o con molte probabilità, **di essere stabilizzato**, e rapporti di lavoro a tempo determinato senza alcun tipo di graduatoria e **con poche probabilità di essere stabilizzato a tempo indeterminato**. Il primo caso, di maggior rilievo, è quello dei precari nella scuola (160.000 persone), inseriti in graduatoria per concorso pubblico, per svolgere sostituzioni e prestazioni a termine ma in verità in attesa di entrare come personale in ruolo a tempo indeterminato. Diversa la situazione di quei contratti a tempo determinato direttamente legati a forme di prestazione temporanea, in alcuni casi non ripetibili nel tempo, oppure anche costanti, ma le cui aspettative sia delle amministrazioni che dei diretti interessati non sono finalizzate all'inserimento definitivo in un ruolo a tempo indeterminato.

Per i lavori socialmente utili, altra forma rilevante di rapporto di lavoro a termine, la maggioranza è concentrata nel comparto delle autonomie locali con 54.110 persone e nei ministeri, con 2.200 addetti circa, la maggioranza dei quali donne (il 54% contro il 45% del comparto delle autonomie). Anche in questo caso, siamo di fronte ad una forma di rapporto di lavoro flessibile molto anomala, più motivata da esigenze di politica sociale che da motivazioni di flessibilità o efficienza delle amministrazioni; inoltre, almeno una parte di lavoratori socialmente utili sono in attesa o hanno aspettative di stabilizzazione.

In sostanza, le amministrazioni pubbliche italiane registrano una quota piuttosto elevata di lavoro a termine ma tale rapporto di lavoro è di tipo tradizionale, costituisce in molti casi un canale di entrata, ricorre stabilmente nel tempo, e non sempre risponde ad esigenze di flessibilità. Poco rilevanti sono le nuove forme di rapporto di lavoro (ad esempio, il lavoro interinale); è in ogni caso il comparto delle autonomie locali a segnalare una maggiore distribuzione delle varie tipologie di lavoro flessibile. In questo comparto, la maggiore concentrazione la si registra nei lavoratori socialmente utili (ben il 58,4%) seguiti dai tempi determinati (con il 38,4%); si segnala inoltre una **certa consistenza del lavoro interinale** – 2.559 presenze su un totale di 3.408 relative a tutta la pubblica amministrazione nel suo insieme – e 344 impiegati con contratti di formazione e lavoro (su un totale complessivo di 714). Altri comparti che hanno iniziato ad applicare le nuove forme di rapporto di lavoro atipico sono la sanità, con 685 unità interinali, e gli enti pubblici non economici con 236 lavoratori con contratto di formazione e lavoro.

La scarsa rilevanza di nuove forme di lavoro atipico va comunque valutata alla luce del periodo considerato. Questi dati risalgono infatti al 2001, ovvero ad un periodo immediatamente successivo all'accordo quadro sull'interinale e sul lavoro atipico (9 agosto 2000) e **risentono dunque ancora di una fase di sperimentazione** al momento difficilmente valutabile dal punto di vista quantitativo.

Sebbene la ricerca sia dedicata al rapporto di impiego temporaneo, sono state elaborate anche le informazioni sul part-time. Come abbiamo ricordato nel primo paragrafo, il part-time è considerato, e viene di solito calcolato, come forma di flessibilità degli orari di lavoro. Le elaborazioni del conto annuale ci illustrano una presenza diffusa ed indifferenziata del part-time: su oltre 2 milioni e seicentomila addetti soggetti a procedure bilaterali di contrattazione collettiva, i part-time sono oltre 105.000 mentre sono solo 300 i part-time sul totale di 500.000 dipendenti pubblici non contrattualizzati. Esso è in percentuale più diffuso, rispetto al totale forza lavoro, in ministeri, regioni ed autonomie locali, università e sanità; è a maggioranza femminile (per un part-time uomo ci sono 5 part-time donne) ed è prevalentemente usato sopra il 50% dell'orario di lavoro standard giornaliero o settimanale.

Non sembra che il part-time sia da considerare come un'alternativa all'utilizzo di forme di contratto a termine. Si evidenziano piuttosto raggruppamenti di amministrazioni nelle quali o è presente contestualmente una elevata percentuale sia di part-time che di lavoratori con rapporto di lavoro a termine o viceversa si registra un basso ricorso ad entrambi gli istituti (regioni ed autonomie locali nel primo caso, non contrattualizzati nel secondo).

Non del tutto convincente è inoltre la tesi di chi individua il part-time come una fonte di flessibilità per le amministrazioni. Va ricordato che nei Ccnl pubblici l'istituto può essere applicato (a differenza del lavoro a termine) solo su richiesta degli individui già in ruolo. In questo modo, secondo alcune interviste fatte ai responsabili del personale, esso risponde di più ad esigenze personali e contingenti ed è un elemento di rigidità piuttosto che una risposta alle necessità di flessibilità e adattamento organizzativo delle amministrazioni. Secondo una recente indagine condotta dall'Istituto G. Tagliacarne sulle direzioni del personale nelle amministrazioni centrali⁶, il più delle volte il part-time non si coniuga con l'efficacia dei servizi né risponde all'esigenza dell'utenza di un'organizzazione più flessibile degli orari in grado, contestualmente, di creare possibilità di sviluppo professionale nella flessibilità. L'assenza di schemi di orario variabili in grado di utilizzare in modo efficace il part-time evidenzia la scarsa innovazione non solo delle forme di gestione, ma anche di quella della negoziazione e degli attori della contrattazione collettiva.

5. Le caratteristiche professionali

Un altro risultato, nettamente in contro tendenza rispetto alle interpretazioni sul lavoro temporaneo o precario nel settore privato è il **rilievo che nei rapporti di lavoro a termine nelle amministrazioni pubbliche hanno le professioni o il personale qualificato**. Tendenza che conferma la vecchia tesi⁷ che individua nella burocrazia pubblica il bacino per una sistemazione della forza lavoro intellettuale disoccupata proveniente dalle regioni con un più alto tasso di disoccupazione.

6. Istituto G. Tagliacarne, Dipartimento Funzione Pubblica, *Le direzioni del personale nelle amministrazioni centrali dello Stato*, collana Strumenti, n. 38, 2002.

7. F. Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia*, Il Mulino 1980.

L'esempio più calzante è ovviamente il comparto della scuola. In questo caso, il numero degli insegnanti a tempo determinato (97.415) è pari al 31,83% del totale dei flessibili contro il 5,47% degli amministrativi e il 14,68% dei collaboratori scolastici. Comparti come quello delle autonomie locali rilevano invece una situazione meno esplicita in tal senso. Questo comparto permette una verifica del posizionamento di coloro che sono a contratto di lavoro flessibile nell'ordinamento professionale ordinario, senza l'eccessiva influenza della presenza di ordini e corpi professionali veri e propri come ad esempio nella sanità, nell'università e nella ricerca (comparto quest'ultimo come quello della scuola con una quota piuttosto rilevante di rapporti di lavoro a termine).

Infatti, la distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile per categorie contrattuali nel comparto regioni e autonomie locali (incluse le regioni a statuto speciale) mette in evidenza come la categoria (o area) A sia quella dove maggiormente si concentra il personale con contratto di lavoro a termine. Il rilievo della categoria A è imputabile, però, alla massiccia presenza dei lavoratori socialmente utili: ben 24.245 presenze pari all'81,3% del totale. La categoria o area B segue immediatamente con 23.895 unità ed anch'essa registra un'alta incidenza dei lavoratori socialmente utili: 12.481 unità, ovvero il 52,2 % degli addetti a termine di quest'area dell'ordinamento.

Se si esclude però l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili, la categoria con la maggiore concentrazione del lavoro flessibile risulta la C. In questa fascia – specialmente con contratti a tempo determinato – sono presenti professioni quali le maestre di scuola materna e d'asilo, i vigili urbani, gli addetti alle attività culturali e sportive e così via. Essi rappresentano il 35,6% ovvero oltre un terzo di tutti quelli a contratto a tempo della categoria C. Risulta inoltre a tempo determinato molto personale inquadrato nelle categorie superiori: 3.500 addetti nella categoria D, docenti delle accademie e dei conservatori, dirigenti e segretari comunali e provinciali.

Per quanto riguarda le nuove forme di rapporto atipico, la maggioranza dei contratti di formazione lavoro è inquadrata anch'essa nella categoria C (126 persone su solo 344 contratti di formazione lavoro riscontrati nel comparto); mentre la maggioranza dei contratti di lavoro interinale è inquadrata nella categoria inferiore B (1.611 unità contro un totale di 2.559 per l'intero comparto). Il resto dei contratti a lavoro interinale è inquadrato nella categoria C (579 unità) e in quella superiore (194 unità) mentre solo 88 persone sono inquadrare nella categoria A. Questi dati sul lavoro interinale non si differenziano di molto da quelli rilevati dall'indagine Aran 2001⁸. L'indagine infatti censisce per gli Enti Locali 2.618 lavoratori interinali di cui 1.842 nella B, 541 nella C, 177 nella D, 51 nella A e sette con qualifica non definita dai rispondenti.

In sintesi, per quanto riguarda le autonomie locali, la maggioranza dei lavoratori socialmente utili è inquadrata nella categoria inferiore A, per i tempi determinati e formazione lavoro la maggioranza è

8. Aran Newsletter, 1, 2003

inquadrata nella categoria C e per quanto riguarda il lavoro interinale nella categoria B. Non molto dissimile è la situazione in altri comparti. Inoltre va notato che nel Mezzogiorno i lavoratori socialmente utili rappresentano oltre l'85% del totale di tutti i lavoratori atipici mentre per quanto riguarda l'interinale questi sono presenti principalmente al Nord e al Centro.

6. Gestione e condizione di lavoro

La seconda parte del volume riguarda l'indagine qualitativa condotta su otto casi di studio: due amministrazioni centrali con sedi decentrate su tutto il territorio (Agenzia delle Entrate, Ministero dei Beni Culturali), tre Amministrazioni Comunali (Milano, Verona, Rimini), tre Amministrazioni Provinciali, di cui una di recente costituzione (Milano, Chieti, Crotone). In questa parte del volume sono trattati gli aspetti inerenti la gestione e le condizioni di lavoro dei dipendenti a rapporto di lavoro a termine e i benefici e i principali problemi nell'utilizzo del lavoro temporaneo. I casi di studio hanno permesso anche di estendere la richiesta di informazioni sul numero, le caratteristiche socio professionali, il tipo di impiego delle collaborazioni coordinate e continuative.

Il contratto di lavoro a tempo determinato prevale in modo piuttosto netto in tutte le amministrazioni se si escludono le Province di Chieti e Crotone; nell'Amministrazione di Chieti tra i contratti di lavoro flessibile prevale l'interinale (58 lavoratori pari al 14,8% dell'organico complessivo); in quella di Crotone prevalgono le collaborazioni coordinate e continuative (45 persone pari al 12% dell'organico complessivo). Nella Provincia di Crotone e al Ministero dei Beni Culturali una quota rilevante, ma mai maggioritaria, è data dai lavoratori socialmente utili. L'impiego di questi ultimi avviene principalmente nella vigilanza ai musei, nelle attività di inventariato, nella manutenzione stradale ma anche, nei casi di nuove province come quella di Crotone, in lavori qualificati come geometri, istruttori amministrativi appartenenti alla categoria B3 del Ccnl delle autonomie locali. Va richiamato che in questa provincia, di recente istituzione, i lavori atipici erano al momento della sua costituzione il 55,25% dell'organico e si sono attestati nel 2001 al 31,14%; un impiego così elevato è giustificato dalle ovvie carenze di organico iniziale. I lavoratori socialmente utili non sempre hanno lo stesso Ccnl dei dipendenti pubblici ma possono essere occupati sotto discipline contrattuali diverse (Ccnl del commercio, metalmeccanico, chimico).

Il contratto d'impiego a tempo determinato è presente in tutte le amministrazioni e costituisce, a conferma dei dati al capitolo 2 prima parte del volume, la forma più diffusa di lavoro atipico. I casi di studio confermano che nel caso delle amministrazioni comunali l'area educativa (scuole materne, asili nido, e scuole civiche) è quella principalmente coinvolta dal fenomeno. Nell'area educativa i ruoli di edu-

catrici (personale diplomato in larga parte femminile), insegnanti laureati e diplomati sono maggioritari rispetto al personale ausiliario.

Oltre al dato in parte scontato dell'area educativa, i tempi determinati sono concentrati su alcuni ruoli specifici. Nei comuni, oltre all'area educativa prevale quella della vigilanza in seguito al potenziamento del corpo dei vigili urbani per il rilevamento delle contravvenzioni, e quello degli operatori ai servizi generali; nelle province quello degli addetti alla manutenzione stradale e dei terminalisti. Nei casi delle amministrazioni centrali, se al Ministero dei Beni Culturali circa la metà del personale a termine è assistente tecnico museale (personale che svolge attività di divulgazione artistica, guide ai musei, ecc.), all'Agenzia delle Entrate, invece, la maggior parte ricopre il ruolo di funzionario tributario (categoria C1). Poco presenti le altre forme di contratto di impiego atipico, se si esclude l'Amministrazione Provinciale di Chieti in cui prevale l'impiego di interinali (in prevalenza personale operativo e ausiliario) e l'Agenzia delle Entrate, che prevede l'utilizzo di 130 persone a contratto di formazione lavoro sempre nel ruolo di ispettori tributari.

I casi di studio permettono inoltre di individuare l'importanza ed il ruolo svolto dalle collaborazioni coordinate e continuative. Nelle amministrazioni considerate il fenomeno è presente in modo significativo nella Provincia di Crotone e nei comuni di Rimini, Verona e Milano, è invece poco rilevante o addirittura insignificante nelle altre amministrazioni. I ruoli in cui sono impegnati i Cococo sono disparati: personale amministrativo, insegnanti e istruttori per discipline particolari, assistenti socio sanitari, professionisti ed esperti. Se si somma l'insieme delle diverse tipologie di contratto alla luce delle principali attività svolte, il personale con contratto di lavoro atipico risulta svolgere per almeno il 50% dei casi ruoli professionali o semi professionali confermando quanto già indicato nei paragrafi precedenti dedicati all'indagine quantitativa.

La durata del rapporto di impiego a tempo determinato tende ad essere mediamente non breve. La maggioranza dei contratti si attesta sopra la durata di un anno ed è rinnovabile; di durata inferiore sono le altre tipologie di contratto a termine: i contratti più brevi sono quelli degli interinali, le collaborazioni coordinate variano invece molto tra loro. Rimane anche diffusa la pratica dei contratti trimestrali rinnovabili. Pochi dati esistono sulle retribuzioni – per cui non è bene fare in questa sintesi delle generalizzazioni – in genere, tuttavia, le retribuzioni non sono inferiori a quelle dei dipendenti a tempo indeterminato. L'impressione generale che si ricava, se si confronta questa situazione con il settore privato, è che sia per la durata dei contratti, sia per la prassi costante dei rinnovi, sia per le retribuzioni, non siamo di fronte a forme di precariato estreme; per cui un lavoro pubblico temporaneo può essere più ambito di uno identico nel settore privato.

In generale, la gestione dei rapporti di lavoro atipico avviene centralmente presso le direzioni del personale, in particolare per quanto

riguarda la programmazione, la selezione e l'amministrazione, mentre spesso vengono lasciate alle direzioni di settore le attività di sviluppo che però appaiono molto deboli. Un caso a parte è quello dei Cococo che nell'ambito di budget stabiliti centralmente, hanno relazioni di tipo individuale con i responsabili e dirigenti di settore i quali provvedono in generale alla loro assunzione, a definire il tipo di contratto e a gestire e verificare le prestazioni.

In alcune amministrazioni esiste una pianificazione degli organici regolata dalla direzione del personale, che tiene conto dei rapporti di lavoro flessibile (almeno per il personale a tempo determinato). In questo caso, il reclutamento avviene per selezioni pubbliche e non in modo discrezionale e le retribuzioni, così come il resto delle condizioni di lavoro, sono regolate contrattualmente. La contrattazione integrativa interviene a definire alcuni aspetti sia del numero, del tipo, della durata del rapporto di lavoro atipico.

Viceversa, i contratti di Cococo non sono regolamentati contrattualmente, esistono maggiori margini di discrezionalità nella definizione del compenso, considerano anche criteri di competitività rispetto al contesto esterno (professionalità più pregiate e con maggior domanda nel mercato esterno del lavoro) e conseguono tariffe maggiori rispetto a quelle del mercato del lavoro interno. Esistono, in alcuni casi, come all'Agenzia delle Entrate e ai Beni Culturali, modalità strutturate di sviluppo del personale, specialmente attraverso attività formativa. In particolare, per alcuni ruoli, la formazione in entrata sembra essere determinante ed essenziale.

7. Motivazioni e criticità

Quali sono le ragioni per ricorrere al lavoro flessibile? Le amministrazioni perseguono finalità strategiche o piuttosto adottano un approccio reattivo ad esigenze contingenti? Quali i principali aspetti critici? I casi mettono in evidenza la coesistenza di specifiche finalità strategiche di innovazione organizzativa con esigenze più contingenti direttamente legate alla necessità di sostituire il personale a tempo indeterminato attraverso modalità di reclutamento più tempestive. In particolare, emergono quattro principali motivazioni.

I. Gestire le contingenze. Numerose attività delle amministrazioni pubbliche hanno caratteristiche di discontinuità che richiedono rapporti di lavoro più capaci di essere modulati rispetto al rapporto d'impiego standard. Sono di questo tipo i lavori a progetto (ad esempio, la costruzione di opere, programmi speciali, iniziative una tantum), i lavori ciclici stagionali (ad esempio, le scuole, il controllo del traffico e del territorio nelle aree ad alta presenza di turismo), i lavori organizzati con apertura limitata o concentrata di pubblico nel corso della giornata, della settimana, dal mese o dall'anno, i lavori che non presentano interdipendenze rispetto ad altre attività e possono essere realizzati in orari non definiti

(ad esempio, studio e ricerca, data entry), i lavori che hanno punte prevedibili di carico di lavoro ma non sono costanti nel tempo (ad esempio, censimenti, elezioni).

- II. Aumentare i margini di discrezionalità nella gestione delle risorse umane anche per i lavori standard.** Una seconda motivazione è legata alla possibilità offerta dalle forme flessibili di impiego di aumentare i margini di azione delle amministrazioni nella gestione delle risorse umane. In particolare, tali forme di lavoro sono utilizzate per superare vincoli di tipo normativo: permettono di ridurre i tempi di reclutamento e selezione e allo stesso tempo di aggirare il vincolo del blocco degli organici, di riequilibrare i carichi di lavoro tra unità territoriali in particolare tra il Sud e gli uffici al Nord con carenze di organico. Attraverso il ricorso a tali forme di lavoro, infatti, le amministrazioni possono superare vincoli all'aumento degli organici, al rimpiazzo, alla mobilità territoriale; hanno maggiori margini di discrezionalità nell'individuare le persone da inserire; tempi più celeri di sostituzione del personale in uscita; una gestione più semplice della mobilità interna. In alcuni casi poi, le forme flessibili di lavoro rappresentano un periodo di prova che permette, da un lato, di svolgere un apprendistato e dall'altro lato, di selezionare con attenzione le professionalità migliori da immettere in ruolo.
- III. Inserire professionalità pregiate per sviluppare processi d'innovazione.** Attraverso il ricorso a contratti individuali a tempo determinato alcune amministrazioni hanno, ad esempio, inserito nei loro organici manager provenienti dal settore privato, o professionalità molto ricercate sul mercato del lavoro. La possibilità di attivare collaborazioni coordinate e continuative ha permesso, senza creare ruoli dirigenziali fittizi come accaduto in passato, di avere rapporti più strutturati con professionisti altrimenti non attratti da retribuzioni tabellari distanti dalle loro attese di reddito (come accade frequentemente nell'area tecnica). In molti casi poi, le amministrazioni hanno potuto inserire alcune figure tradizionalmente assenti dai ruoli delle amministrazioni, ma necessarie per esigenze legate all'apertura di nuovi servizi, come ad esempio, i servizi per l'informatizzazione e, nel caso delle province, i servizi per l'impiego.
- IV. Sostenere il processo di esternalizzazione dei servizi.** In alcuni casi emerge una prassi di ricorso al lavoro flessibile strettamente correlata alla strategia di outsourcing di alcuni servizi perseguita dall'amministrazione. Si assiste, in altri termini, ad un crescente ricorso a tali processi con una speculare riqualificazione delle funzioni interne di governo a controllo. Questa tendenza determina una progressiva riconfigurazione della struttura degli organici: essi si contraggono e vengono valorizzate, riqualificandole, le figure a tempo indeterminato, grazie alle opportunità offerte dal nuovo ordinamento professionale; a questi ruoli sono affiancate figure di lavoro atipico di alta e media qualificazione, grazie al ricorso alle

Cococo e ad altre forme di rapporto di lavoro a termine.

Dall'analisi dei casi emergono alcune criticità nella gestione dei rapporti di lavoro atipico. La valutazione delle criticità è non solo riconducibile ad una semplice verifica della realizzazione delle finalità proposte ma coglie anche effetti inattesi e possibili distorsioni che si potrebbero verificare nelle amministrazioni che ricorrono in misura consistente al lavoro flessibile. Tali criticità sembrano essere riconducibili a due principali questioni:

- **Il trade off tra stabilità e precarietà del lavoro.** I potenziali vantaggi dei contratti di lavoro flessibile possono essere vanificati da un'eccessiva precarietà del lavoro e da un elevato turnover che non consentono di attingere a risorse immediatamente disponibili, già professionalizzate e integrate nell'organizzazione. Inoltre, il turnover anziché portare nuove competenze nell'organizzazione potrebbe generare un effetto inverso di progressivo impoverimento: le competenze più pregiate rimangono in possesso di personale con contratti a tempo e vengono meno quando il rapporto di lavoro si interrompe.
- **Il trade off tra minori vincoli all'azione e maggiori difficoltà di integrazione organizzativa.** I potenziali vantaggi dovuti all'assenza dei vincoli normativi e di rigidità strutturale sembrano in alcuni casi essere messi in crisi dalla difficoltà di integrare nell'organizzazione personale con rapporti di lavoro differenziati, regole gestionali diverse, retribuzioni disomogenee. In alcuni casi, possono nascere tensioni organizzative tra i lavoratori e comunque la gestione individuale delle relazioni di impiego richiede anche una capacità maggiore di controllo organizzativo e di mediazione degli interessi. Infine, in alcuni casi emerge il timore che la sedimentazione di personale impiegato con rapporti di impiego differenti possa provocare nel lungo periodo problemi di governo di un mercato del lavoro interno articolato e disomogeneo sul lato dell'offerta.

In conclusione, i rapporti d'impiego flessibili costituiscono da tempo una soluzione per fare fronte a problemi di efficienza ed efficacia dei servizi, questo tipo di rapporto di impiego è in crescita specialmente grazie ai rapporti a tempo determinato e ai Cococo mentre è in diminuzione il numero dei lavoratori socialmente utili. I limiti non stanno tanto nella quantità ma nella effettiva capacità di gestione delle amministrazioni, nella loro capacità di organizzare schemi di flessibilità efficaci e allo stesso tempo in grado di consentire politiche di sviluppo dei lavoratori atipici.

Dai casi di alcune amministrazioni comunali (Milano e Rimini) l'outsourcing sembra costituire un'alternativa più efficace al rapporto di lavoro flessibile. In particolare, tale tipo di pratica risolve i problemi e i limiti di gestione interna del mercato del lavoro e forse anche di costi; essa costituisce però un cambiamento complesso, presuppone la ristrutturazione dell'intera macchina amministrativa e delle sue competenze. L'amministrazione comunale, ad esempio, diventa rego-

latore e non gestore dei servizi esternalizzati, con una funzione non di gestione diretta ma di controllo dei risultati economici e di qualità. In questo modo, la macchina amministrativa dovrebbe ispirarsi a criteri di ottimizzazione non solo della struttura e delle risorse economiche ma anche, e specialmente, delle sue competenze interne.

Prima parte

La consistenza quantitativa del fenomeno

1. Il lavoro flessibile in Europa

1.1 Introduzione

a. Le finalità dell'indagine

Nell'ultimo decennio per affrontare i problemi della competizione economica si è percorsa la strada della ristrutturazione dell'organizzazione del lavoro e dei rapporti di impiego verso un modello flessibile. Una delle conseguenze più evidenti di questo tipo di innovazione, è l'introduzione dei contratti di lavoro a termine in tutte le sue varie forme (contratti a tempo determinato, interinale, ecc).

Questa parte dell'indagine si propone di analizzare l'andamento dei rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione europea. L'interesse principale è quello di verificare **l'importanza che hanno, nei Paesi europei, i contratti di rapporto di lavoro flessibile** in particolare **attraverso un confronto tra il settore privato dell'economia e la pubblica amministrazione**. Si tratta, infatti, di capire l'entità del fenomeno, quale è il posizionamento del settore pubblico per quanto riguarda i rapporti di lavoro temporaneo, se queste forme di flessibilità sono più o meno diffuse rispetto al privato e quali sono le principali differenze tra pubblica amministrazione e gli altri settori nei diversi Paesi europei.

Per rispondere a questi interrogativi i dati disponibili sul piano internazionale sono quelli Eurostat dell'indagine Labour Force Survey (Lfs): indagine i cui corrispondenti sono i singoli individui e non le imprese e le amministrazioni. Da questo punto di vista, questa parte del lavoro si differenzia dall'indagine fatta attraverso il questionario del Ministero dell'Economia per il conto annuale in Italia: nel caso della rilevazione Eurostat, come già ricordato, i corrispondenti sono gli individui laddove nel conto annuale sono le amministrazioni (ovvero le strutture organizzative); nel primo caso l'analisi considera il numero **di persone** che dichiarano al momento dell'intervista di essere occupate con contratto a termine senza considerare la durata del contratto laddove nel conto annuale si censisce le **persone-anno**¹. Tutte queste ragioni rendono improponibile, dal punto di vista metodologico, una comparazione tra l'indagine sui dati Eurostat, qui presentata, e quella del rapporto sull'Italia fatta sui dati del Ministero dell'Economia².

1. Si veda la definizione di persona-anno descritta a pag. 16.

2. Si veda capitolo 2

b. Il rapporto di lavoro atipico come oggetto della ricerca

Prima di passare ad analizzare i dati sul lavoro flessibile è opportuno delimitare l'ambito dell'oggetto d'indagine e il tipo di nostre elaborazioni tenendo conto della metodologia adottata da Eurostat.

Dagli anni '80 l'efficienza del mercato del lavoro è stata uno degli argomenti principali del dibattito socio-economico in Europa. Dibattito dominato dall'idea che una crescente flessibilità avrebbe reso il mercato del lavoro più efficiente. Va tuttavia considerato che il termine flessibilità è molto generico, è un concetto ampio, senza una definizione precisa. Di qui l'interesse di più studiosi a definirne aspetti e caratteristiche in modo da consentire un'analisi più specifica del fenomeno.

In questo rapporto ci occuperemo della flessibilità esterna di tipo numerico (si veda introduzione) che è più comunemente definita come flessibilità dei rapporti d'impiego della forza lavoro. Essa offre la possibilità al datore di lavoro di variare nel tempo l'organico con la prassi del contratto di lavoro a termine. Essa si differenzia dall'organizzazione flessibile degli orari, flessibilità interna sempre di tipo numerico, considerata nella nostra indagine come un aspetto secondario anche se importante dell'intero fenomeno considerato. Un'analisi complessiva delle diverse forme di flessibilità di orari come la riduzione degli orari standard, gli straordinari o il part-time, i vari tipi di turni incluso il lavoro notturno, o gli orari a scorrimento nel week end, non fanno parte dell'interesse di quest'indagine per la obiettiva difficoltà a reperire dati in proposito e comporli in un unico quadro d'insieme. Una parte dell'indagine prende in considerazione il solo part-time grazie alla disponibilità dei dati. Il part-time viene inoltre considerato perché si sovrappone in parte alle forme di rapporto di lavoro a termine.

La flessibilità in entrata permette all'imprenditore di accedere ad una vasta gamma di tipologie contrattuali per l'assunzione dei lavoratori non a tempo indeterminato. Il che significa, se si prendono come riferimento anche i dati Istat, tutti i rapporti di lavoro **temporaneo**, mentre sono esclusi tutti coloro che dichiarano di avere un rapporto di lavoro permanente sia a tempo parziale che a tempo pieno inclusi quei lavoratori che intrattengono un rapporto continuativo con un'agenzia interinale o lavorano a domicilio o in telelavoro con un rapporto di lavoro stabile sia esso full-time che part-time.

Tuttavia i dati della Labour Force Survey (Lfs) dell'Eurostat non consentono di rilevare in modo dettagliato tutte le tipologie di contratto di lavoro. La Lfs fornisce soltanto un dato aggregato per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato e temporaneo e con contratto full-time o part-time. Incrociando queste due variabili, comunque, è possibile sintetizzare le principali forme contrattuali:

1. a tempo indeterminato full-time;
2. a tempo indeterminato part-time;
3. a termine full-time;
4. a termine part-time.

L'indagine Lfs Eurostat permette, a sua volta, di conoscere alcune ragioni del perché gli intervistati dichiarano di avere un rapporto d'impiego a termine. Il prospetto 1 offre un quadro complessivo del numero di persone che hanno risposto all'indagine, persone con contratto a tempo indeterminato e quelle a contratto temporaneo e tra questi ultimi quelli che hanno scelto questo tipo di contratto **perché non trovano altro tipo di lavoro** e coloro che lo hanno scelto **perché non desiderano avere un contratto a tempo indeterminato**. Il prospetto mette inoltre in evidenza il numero di lavoratori autonomi e a lavoro a domicilio. L'accezione di lavoro temporaneo si applica in questo caso solo ai lavoratori dipendenti. Questo non ci permette di rilevare con una certa precisione quelle tipologie di contratto, come le collaborazioni coordinate e continuative (Cococo) o *a progetto* (secondo una terminologia più recente) in forte crescita in Italia, che sono al tempo stesso a termine e svolte da lavoratori autonomi. Osservando il prospetto 2, possiamo ipotizzare che queste tipologie contrattuali siano raggruppate in quella categoria *non* dipendenti, rappresentata dai family worker (lavoratori a domicilio) e self-employed (lavoratori autonomi).

Prospetto 1 Intervistati per status professionale e durata del contratto di lavoro (valori assoluti 2002)					
Durata del contratto	Status professionale				Totale
	Dipendenti <i>Employees</i>	Lavoratori a domicilio <i>Family workers</i>	Lavoratori autonomi <i>Self employed</i>	Nessuna risposta	
Persona con contratto a tempo indeterminato	166.521	0	0	0	166.521
Contratto temporaneo per periodo di addestramento	5.701	0	0	0	5.701
Non trova lavoro a tempo indeterminato	12.925	0	0	0	12.925
Non vuole un lavoro a tempo indeterminato	4.711	0	0	0	4.711
Non dà una spiegazione	13.545	0	0	0	13.545
Contratto temporaneo per un periodo di prova	3.776	0	0	0	3.776
Non dipendente - non risponde	0	6.799	40.373	163	47.335
Totale	207.179	6.799	40.373	163	254.514
<i>Fonte LFS, Eurostat 2002</i>					

c. Note metodologiche sui dati Labour Force Survey

Labour Force Survey è una ricerca basata su un questionario individuale somministrato in tutti i Paesi europei ad un campione strutturato che ha avuto circa 258.000 rispondenti. L'unità di rilevazione del

questionario è la famiglia³. L'indagine ha cadenza annuale; le informazioni acquisite fanno riferimento ad una situazione puntuale, difatti gli intervistati riferiscono sulla loro condizione lavorativa nella settimana di riferimento, che generalmente è la prima lavorativa dell'anno. Le informazioni sulle condizioni di lavoro sono quindi ricavate dalla descrizione della situazione contrattuale fatta dall'intervistato stesso.

Ai fini della nostra ricerca abbiamo utilizzato le domande in cui l'intervistato riferisce sulla durata del contratto di lavoro, illimitata o temporanea, e sul regime orario, full-time o part-time. Nella Lfs è definito contratto di lavoro temporaneo ogni tipo di contratto la cui durata non sia illimitata, anche se il termine preciso della scadenza non è conosciuto esattamente (per esempio per lo smaltimento di un certo numero di pratiche arretrate, si sa che il lavoro finirà ma non se ne conosce la data precisa). Come si può capire, quella utilizzata dall'Eurostat è una definizione molto ampia di lavoro temporaneo nel quale ricadono la quasi totalità dei contratti a termine, come per esempio:

- lavoratori con contratti stagionali;
- lavoratori assunti da agenzie di lavoro interinale, che stanno svolgendo una *missione di lavoro*, e che non siano assunti a tempo indeterminato dall'agenzia interinale stessa;
- lavoratori con contratto di formazione, alla fine del quale non è prevista l'assunzione a tempo indeterminato.

Ai lavoratori che dichiarano di essere stati impiegati con un contratto di lavoro temporaneo nella settimana di riferimento è anche chiesta la ragione di questa condizione lavorativa. Se, come già indicato nel prospetto 2:

1. il contratto di lavoro riguarda un periodo di formazione (apprendistato, tirocinio, borsa di studio, dottorato di ricerca);
2. non si è potuto trovare un lavoro a tempo indeterminato;
3. non si desidera un lavoro a tempo indeterminato;
4. non dà una ragione.

Oltre a questi quattro items, ne esiste un quinto nel caso in cui l'intervistato non sia un lavoratore dipendente oppure non abbia risposto a questa domanda.

Ai fini della nostra analisi le motivazioni da 1 a 4 sono state aggregate in una sola voce *lavoro temporaneo*. Questa aggregazione ci ha permesso di creare una variabile *durata del contratto* con tre possibili opzioni: contratto a tempo indeterminato, contratto temporaneo, lavoratore non dipendente.

Per quanto riguarda il lavoro part-time, nella Lfs un lavoro è definito part-time quando si lavora abitualmente meno di trenta ore la settimana. L'International Labour Organisation (Ilo), inoltre, specifica che le ore lavorative possono essere distribuite su tutta la settimana o concentrate in alcuni giorni, periodi del mese o dell'anno.

3. Per famiglia si intende tutte le persone abitanti in una casa durante la settimana di riferimento dell'indagine o assenti per brevi periodi per motivi di studio, vacanze, malattia, o lavoro.

Ai lavoratori che hanno dichiarato di lavorare meno di trenta ore settimanali, cioè part-time, viene chiesta la motivazione. La risposta a questa domanda si articola su diversi item:

1. si frequentano corsi scolastici o di formazione;
2. si è in malattia o invalidità;
3. non si è potuto trovare un lavoro full-time;
4. non si desidera un lavoro full-time;
5. altre ragioni;
6. motivi non specificati;
7. non risponde.

Ai fini della nostra analisi le motivazioni da 1 a 6 sono state aggregate nella voce part-time. Anche in questo caso, l'aggregazione ci ha permesso di creare una variabile *regime orario* con tre opzioni: lavoratore con contratto part-time, lavoratori con contratto full-time, non risponde.

Per quanto riguarda le attività economiche, queste sono classificate in base alla Classificazione statistica delle attività economiche della Comunità Europea (Nace Rev. 1). La classificazione Nace, purtroppo, stabilisce una disaggregazione delle attività economiche molto elevata rispetto agli scopi dell'indagine (fino al dettaglio massimo della seconda cifra di questa classificazione) e, nonostante questa disaggregazione, è difficoltoso distinguere in alcuni casi le attività private da quelle pubbliche.

Al fine di presentare una lettura delle informazioni per settore di attività economica, non eccessivamente frazionata nelle numerose voci proposte dalla classificazione Nace adottata, si è provveduto ad accorpate le attività economiche in sei settori:

- agricoltura;
- industria;
- servizi;
- pubblica amministrazione;
- istruzione;
- sanità.

La modalità con cui si è proceduto all'accorpamento è presentato nella tavola 1 in appendice: *Correlazioni tra codici, declaratorie Nace Rev.1 e settori di attività economica utilizzati dall'indagine Tagliacarne*. Come si può notare, i due ultimi settori individuati sono la sanità e l'istruzione, settori che non sono a tutti gli effetti pubblici perché comprendono addetti che possono essere identificati come occupati in enti privati o in unità amministrative della pubblica amministrazione. Sono anche addetti che possono possedere Ccnl diversi per natura giuridica e tipo di rapporti di lavoro. Mentre nel caso dell'Italia questi due settori sono classificati prevalentemente come pubblica amministrazione, non è sempre così in altri Paesi europei.

In sostanza, pur potendo disporre di una mole di dati piuttosto considerevole, l'aver ancorato le attività economiche a questa classificazione produce in ogni caso una *sottostima* degli effettivi apparte-

nenti a ciò che in Italia identifichiamo come pubblica amministrazione. Sono infatti esclusi dalla pubblica amministrazione alcuni settori (istruzione e sanità) che in molti contesti, fra cui l'Italia, sono inclusi e sono caratterizzati, in particolare l'istruzione, da un alto ricorso a rapporti di lavoro a termine⁴.

1.2 Il lavoro a termine in Europa: evoluzione e situazione attuale

Secondo le risultanze della già citata indagine sulle forze di lavoro condotta nei Paesi europei, il ricorso a forme flessibili di impiego a partire dalla fine degli anni ottanta è in media aumentato. Come si può vedere dalla tabella 1 sul lavoro a termine in Europa nel periodo 1989-1998, questa crescita è comune a molti Paesi anche se questo andamento non ha riguardato tutti in eguale misura ed anzi, in alcuni casi, si è verificata una contrazione del fenomeno⁵.

Tabella 1 Il lavoro a termine in Europa, 1989-1998

	Lavoratori temporanei come % della forza lavoro	
	1989	1998
Belgio	4,5	6,4
Danimarca	10,2	9,1
Repubblica Federale Tedesca	10,1	10,0
Francia	6,6	12,2
Grecia	8,8	7,4
Irlanda	6,8	6,1
Italia	4,1	6,1
Lussemburgo	3,3	2,4
Olanda	7,7	11,2
Portogallo	12,6	12,4
Spagna	15,8	25,3
Regno Unito	5,2	6,1
Finlandia	-	15,1
Austria	-	6,8
Svezia	-	11,4
Fonte Hoffmann, Walwei, 1999		

4. Si veda capitolo 2

5. Bisogna prestare attenzione al dato relativo alla Repubblica Federale Tedesca che nel 1988 era composta dalla sola parte occidentale, mentre nel 1998 comprendeva anche la parte orientale.

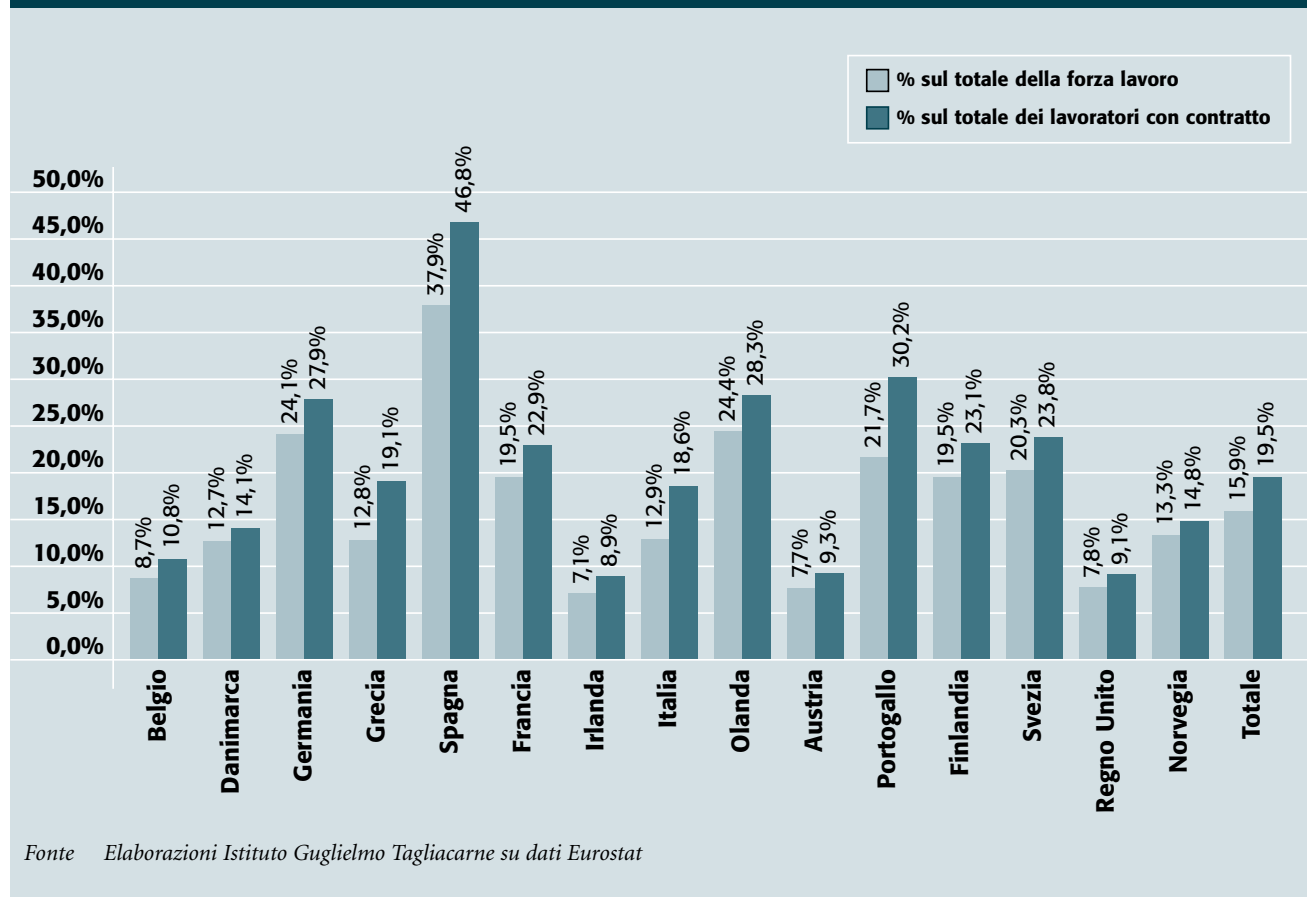
Analizzando più dettagliatamente i risultati sul lavoro a termine in Europa nel periodo considerato dalla tabella, emerge come le variazioni più significative relative al fenomeno si concentrano principal-

mente in Spagna, la cui incidenza passa nel decennio 1989-1998 dal 15,8% al 25,3%, e in Francia dove la percentuale raddoppia, passando dal 6,6% al 12,2%.

Jeremy Rifkin nel suo saggio *l'Era dell'accesso*, ci spiega le ragioni di questo trend, affermando che la società del futuro sarà caratterizzata sempre meno dal possesso dei beni materiali, considerati un ostacolo alla capacità di adeguamento alla domanda, e sempre più dall'affitto o noleggio di qualsiasi bene di cui avremo bisogno. Già oggi grandi aziende, per adeguarsi a questo tipo di società, si stanno rapidamente liberando di qualsiasi forma di proprietà, privilegiando il ricorso all'*outsourcing* e al leasing oppure ad altre forme di flessibilità come i contratti a tempo determinato. L'utilizzo dei contratti a tempo determinato, sia diretti che tramite le agenzie di lavoro temporaneo, permette la creazione di un contingente di forza lavoro al quale attingere nel momento in cui dovesse presentarsene la necessità. In modo più specifico, la crescita di questo tipo di occupazione può essere fatta risalire ad una terziarizzazione delle economie e alla crescita di peso dei servizi sul valore aggiunto totale delle economie avanzate.

I dati della rilevazione 2002 consentono di identificare sia l'incidenza delle forme flessibili sul totale dei lavoratori dipendenti, sia quella sul totale della forza lavoro (lavoratori dipendenti ed autonomi).

Figura 1 Incidenza dei lavoratori a termine, 2002 (%)



Concentrando l'attenzione sul rapporto fra lavoratori a termine e totale dipendenti, nel 2002 la Spagna, con il 46,8% di lavoratori a termine (valore superiore di oltre il 27,3% rispetto alla media europea), è il Paese in Europa che fa segnare la quota di *atipici* più elevata; caratteristica questa che condivide con il confinante Portogallo, che sia pure nettamente staccato, è l'unico altro Paese dell'Unione Europea a far segnare un'incidenza superiore al 30% (maggiore del 10,7% rispetto alla media dell'Unione Europea). Se per quanto già detto, in Europa esiste una ben delimitata area a forte connotazione di flessibilità, è altrettanto facilmente individuabile una zona che presenta invece caratteristiche del tutto simmetricamente opposte. Si tratta per la precisione, di Regno Unito, Austria ed Irlanda che si collocano nelle ultime posizioni, con un'incidenza rispettivamente del 9,1%, 9,3% e dell'8,9%, vale a dire, su livelli che sono meno della metà di quelli medi dell'Unione Europea.

Risulta inoltre particolarmente degno di menzione il comportamento dei quattro Paesi scandinavi. Da una parte infatti, si collocano Svezia e Finlandia, Paesi in cui il fenomeno assume dimensioni rilevanti superiori di circa il 4% rispetto alla media europea. Dall'altro lato, troviamo invece Norvegia e Danimarca che fanno segnare valori inferiori rispetto alla media dell'Unione Europea intorno al 5%. In questo contesto l'Italia, con il suo 18,6%, fa registrare valori pressoché in linea con la media europea, da cui infatti si discosta per appena lo 0,9%.

Se invece si guarda al numero di lavoratori a termine rispetto al totale della forza lavoro (comprendendo quindi anche gli autonomi), le considerazioni fatte mutano leggermente. La Spagna si conferma nettamente leader con una quota che sfiora il 38%, ma alle sue spalle il Portogallo cede il passo ad Olanda (24,4%) e Germania (24,1%). Per quanto riguarda l'Italia, il distacco dalla media europea si acuisce sensibilmente toccando i tre punti percentuali (12,9% contro 15,9%).

1.3 Lavoro a termine per settori economici

Sulla base dell'aggregazione dei codici Nace in settori è possibile analizzare l'incidenza dei lavoratori a termine per settore economico sia rispetto al totale degli occupati dipendenti, sia rispetto al totale della forza lavoro (ovvero totale dipendenti più lavoratori autonomi). Appare opportuno considerare entrambe le elaborazioni in considerazione della diversa incidenza dei lavoratori autonomi nei differenti settori economici (pressoché assenti nel settore pubblica amministrazione ma frequenti nel settore primario, dei servizi e dell'industria).

Tabella 2 Incidenza dei lavoratori a termine sul totale degli occupati dipendenti per settore di attività economica e Paese, 2002

Paese	Agricoltura	Industria	Servizi	Pubblica amministrazione	Istruzione	Sanità	Totale
Belgio	16,7	6,5	10,1	12,3	24,0	11,1	10,8
Danimarca	14,7	8,0	11,3	14,4	23,8	25,0	14,1
Germania	33,7	24,2	25,9	32,5	44,3	35,9	27,9
Grecia	32,5	13,9	21,1	16,2	33,8	12,8	19,1
Spagna	51,7	41,8	48,6	50,9	55,2	48,0	46,8
Francia	25,9	18,3	21,1	31,6	35,3	30,0	22,9
Irlanda	10,0	4,9	9,7	8,4	22,1	11,8	8,9
Italia	37,7	13,5	19,6	20,5	31,1	15,5	18,6
Olanda	36,0	20,2	29,7	31,4	36,9	37,3	28,3
Austria	11,6	7,3	10,7	5,3	9,5	11,8	9,3
Portogallo	39,2	25,6	32,5	30,2	38,3	26,4	30,2
Finlandia	30,7	16,2	22,1	21,9	37,0	34,7	23,1
Svezia	27,7	13,3	25,1	24,1	31,9	33,9	23,8
Regno Unito	6,8	5,6	8,1	10,3	24,2	11,6	9,1
Norvegia	19,9	8,8	11,7	19,8	24,8	25,5	14,8
Totale	28,3	14,8	19,2	21,9	30,8	24,0	19,5

Fonte Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

La tabella 2 riporta i risultati dell'incidenza dei lavoratori a termine rispetto al totale degli occupati dipendenti. Dall'analisi di tale tabella, l'industria risulta complessivamente il settore a minor vocazione al lavoro temporaneo. Tale primato è comune a tutti i Paesi ad eccezione di Austria e Grecia. Emerge l'elevata flessibilità dell'agricoltura (stagionali), soprattutto in Spagna, Italia, Portogallo, Germania, Grecia; ed il primato di flessibilità del settore istruzione (che risulta il settore a più elevata flessibilità in 8 dei 15 Paesi dell'Unione). **Il settore della pubblica amministrazione presenta un livello di flessibilità superiore alla media totale:** piuttosto rilevante lo scarto tra la flessibilità media registrata dall'industria (14,8%) e quella del settore pubblica amministrazione propriamente detta (21,9%). Se al settore pubblica amministrazione propriamente detta aggiungiamo la quota *pubblica* (assai rilevante nella maggior parte dei Paesi) di istruzione e sanità, tale scarto risulterebbe ancor più evidente.

La tabella 3 ricostruisce, come anticipato, l'incidenza dei lavoratori a termine sul totale della forza lavoro (qui definita come la somma di dipendenti variamente definiti e lavoratori autonomi). Gli unici due settori che presentano relative differenze dal confronto tra le due elaborazioni sono quelli dell'agricoltura e dei servizi, ciò è dovuto alla

grandissima incidenza che il lavoro in proprio ha in questi comparti economici. La percentuale del lavoro a termine nella pubblica amministrazione rimane invece immutata per la mancanza o quasi di personale che dichiara di avere un lavoro autonomo (in tutto si tratta di 163 unità).

Tabella 3 Incidenza dei lavoratori a termine sul totale della forza lavoro per settore di attività economica e Paese (2002)

Paese	Agricoltura	Industria	Servizi	Pubblica amministrazione	Istruzione	Sanità	Totale
Belgio	5,0	5,7	7,4	12,2	23,4	8,8	8,7
Danimarca	7,9	7,4	9,8	14,4	23,4	23,8	12,7
Germania	21,5	22,3	21,1	32,5	39,6	31,1	24,1
Grecia	5,7	10,0	14,2	15,9	28,2	10,6	12,8
Spagna	29,6	34,7	38,1	50,9	48,1	41,7	37,9
Francia	9,8	16,3	17,9	31,6	34,1	25,5	19,5
Irlanda	4,4	4,1	7,5	8,3	19,8	10,5	7,1
Italia	15,7	10,0	12,0	19,9	28,1	12,6	12,9
Olanda	23,4	18,4	24,8	30,0	33,0	32,3	24,4
Austria	3,3	6,6	8,5	5,3	9,1	10,2	7,7
Portogallo	11,0	20,1	22,9	29,6	36,0	24,2	21,7
Finlandia	11,2	14,2	18,3	21,8	36,2	32,5	19,5
Svezia	11,6	11,7	20,4	24,1	31,2	32,3	20,3
Regno Unito	3,5	4,9	6,7	10,1	22,8	10,7	7,8
Norvegia	8,6	8,1	10,5	19,8	24,6	24,4	13,3
Totale	11,2	12,6	15,0	21,6	28,9	21,3	15,9

Fonte Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

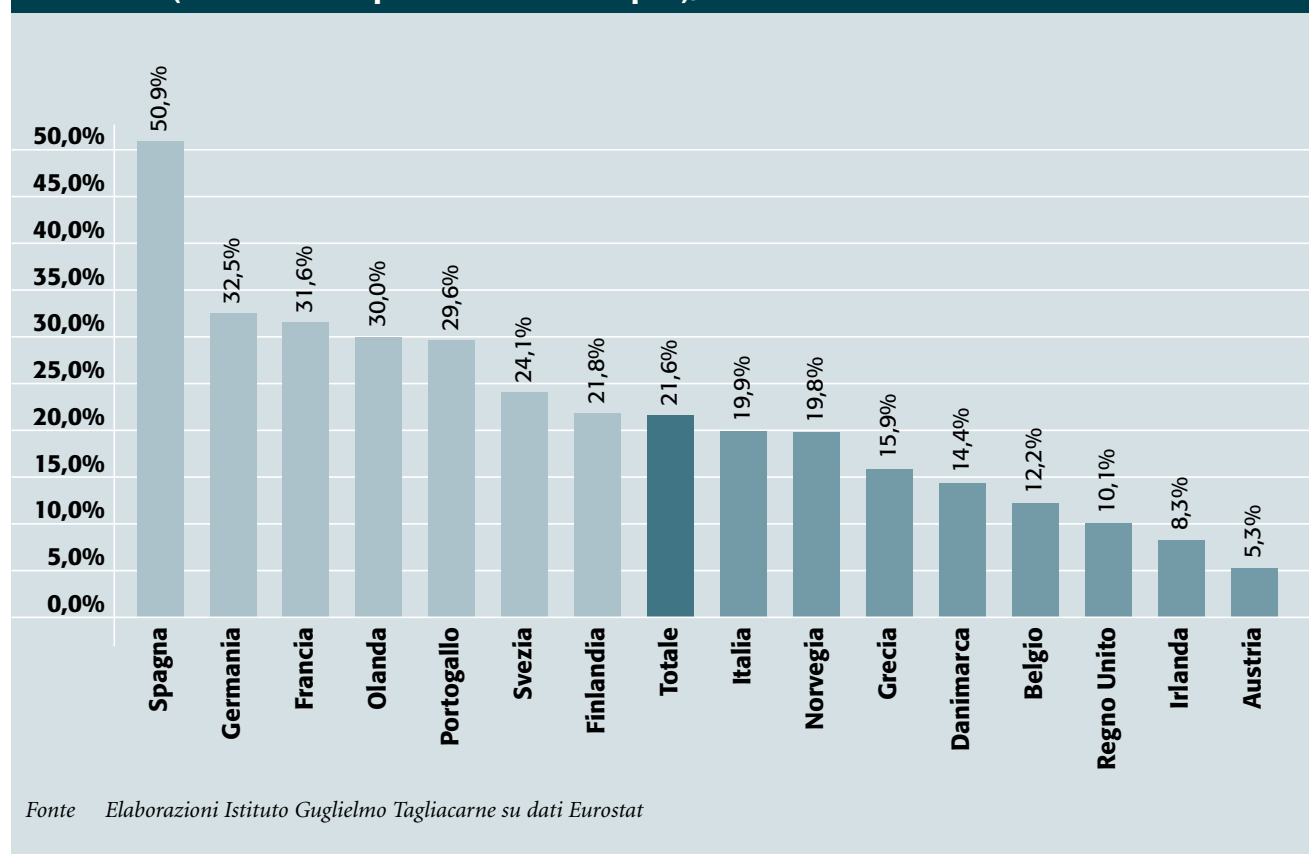
Nella tabella 3 emerge, anche in questo caso e nonostante queste variazioni, una chiara e sotto certi aspetti accentuata dicotomia tra settori privati veri e propri (agricoltura, industria, servizi) e settori di servizio pubblico (pubblica amministrazione, istruzione e sanità). I primi dimostrano di essere i meno *flessibili*, i secondi registrano una più marcata propensione alla flessibilità.

Nella pubblica amministrazione l'incidenza di chi dichiara di lavorare con rapporto di lavoro a termine è pari al 21,6% che è secondo (e non più terzo come accadeva in precedenza) soltanto all'istruzione. Sebbene in Spagna, Portogallo e Olanda la percentuale di lavoratori a tempo sia alta in tutti i settori economici, il settore pubblico (pubblica amministrazione, istruzione e sanità) è quello con la maggior presenza di lavoratori flessibili. È da sottolineare, comunque, che settori come l'istruzione hanno da sempre avuto un'alta percentuale di lavoro a tempo determinato, basti pensare alla quantità di persona-

le supplente nelle scuole italiane. Per ciò che riguarda la sanità abbiamo il personale medico, che in molti Paesi europei oscilla tra impiego pubblico e privato.

I Paesi, al contrario, con la minor presenza di lavoratori flessibili nella pubblica amministrazione sono Austria, Irlanda e Regno Unito, con percentuali uguali o inferiori al 10%. L'Italia, con circa il 20% dei lavoratori della pubblica amministrazione impiegati a termine, si colloca in una posizione media in Europa.

Figura 2 Lavoratori flessibili nella pubblica amministrazione in Europa (% calcolata rispetto al totale occupati), 2002



1.4 Lavoro a termine volontario e involontario

La Lfs chiede ai lavoratori *a tempo* i motivi del proprio status occupazionale. In questo paragrafo cercheremo di indagare, per quello che possono dirci i numeri in questo caso, il grado di adesione più o meno *volontaria* alle forme flessibili di rapporto di lavoro.

La tabella 4 mostra come, escludendo quelli che non sanno dare una spiegazione, sia particolarmente rilevante l'ammontare di coloro che dichiarano di avere un'occupazione a termine perché non riescono a trovare una sistemazione a tempo indeterminato.

La quota parte di queste persone è maggioritaria in sette Paesi su quindici, ma è importante sottolineare che in ben sei di queste aree la quota di coloro che non riescono a trovare una sistemazione a tempo indeterminato (e che quindi sono costretti ad accontentarsi di una

flessibilità che loro intendono come precariato) supera di gran lunga il 50% con punte del 75,8% in Belgio e del 66,9% in Grecia.

Tabella 4 I motivi per i quali i lavoratori dipendenti con forme flessibili hanno questa tipologia di rapporto (% di riga), 2002

Paese	Contratto temporaneo per periodo di addestramento	Non trova lavoro a tempo indeterminato	Non vuole un lavoro a tempo indeterminato	Non da una spiegazione	Contratto temporaneo per un periodo di prova	Totale
Belgio	9,4	75,8	14,8	0,0	0,0	100,0
Danimarca	20,0	54,2	24,7	0,3	0,8	100,0
Germania	29,0	16,7	4,4	34,9	15,0	100,0
Grecia	8,2	66,9	6,1	14,6	4,2	100,0
Spagna	7,7	56,5	2,1	31,0	2,8	100,0
Francia	14,2	0,0	0,0	76,6	9,2	100,0
Irlanda	9,4	25,4	35,9	29,3	0,0	100,0
Italia	34,6	36,7	4,7	18,5	5,4	100,0
Olanda	0,8	24,1	13,7	26,5	35,0	100,0
Austria	47,1	22,0	14,0	0,5	16,5	100,0
Portogallo	6,9	62,1	0,0	22,5	8,5	100,0
Finlandia	7,7	57,6	31,5	1,2	2,1	100,0
Svezia	1,5	25,3	18,4	43,9	11,0	100,0
Regno Unito	5,8	28,8	27,9	37,5	0,0	100,0
Norvegia	38,0	10,0	25,6	26,2	0,2	100,0
Totale	14,0	31,8	11,6	33,3	9,3	100,0

Fonte Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

Esistono contemporaneamente però forti differenze tra settori (tabella 5). Se prendiamo in considerazione la distribuzione dei lavoratori flessibili involontari per settore, si nota che mentre nei servizi privati il 42,3% degli intervistati del comparto dichiara di essere a contratto a termine involontario, solo il 7,3% è della stessa opinione nella pubblica amministrazione. Sostengono inoltre di essere a lavoro temporaneo involontario il 3,9% in agricoltura, il 24,5% nell'industria, l'11% nell'istruzione e nella sanità.

Tabella 5 Lavoro flessibile involontario* per settore economico e per Paese (%)

Paese	Agricoltura	Industria	Servizi	Pubblica amministrazione	Istruzione	Sanità	Totale
Belgio	4,0%	17,7%	36,1%	10,2%	22,8%	12,8%	100,0%
Danimarca	1,3%	12,1%	32,8%	6,3%	19,9%	27,6%	100,0%
Germania	4,2%	22,0%	39,1%	7,7%	11,6%	15,4%	100,0%
Grecia	5,2%	23,9%	50,9%	5,8%	11,3%	2,9%	100,0%
Spagna	3,1%	34,2%	44,5%	6,4%	6,8%	5,0%	100,0%
Francia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Irlanda	3,1%	25,8%	39,7%	4,2%	17,5%	9,7%	100,0%
Italia	30,6%	11,0%	10,0%	17,7%	11,4%	6,4%	11,4%
Olanda	4,4%	6,5%	6,6%	7,6%	4,6%	6,5%	6,3%
Austria	1,3%	13,1%	59,0%	4,4%	10,5%	11,8%	100,0%
Portogallo	4,3%	28,6%	45,5%	8,8%	6,3%	6,6%	100,0%
Finlandia	2,7%	17,5%	39,1%	5,6%	13,7%	21,5%	100,0%
Svezia	2,9%	15,4%	43,0%	6,1%	10,8%	21,8%	100,0%
Regno Unito	1,2%	27,1%	39,3%	6,3%	16,6%	9,6%	100,0%
Norvegia	0,0%	19,8%	28,9%	8,3%	13,2%	29,8%	100,0%
Totale	3,9%	24,5%	42,3%	7,3%	11,0%	11,0%	100,0%

* Coloro che hanno risposto che non trovano lavoro a tempo indeterminato

Fonte: Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

Il prospetto 2 incrocia le informazioni sul livello di coloro che sono flessibili *forzati* con il livello di flessibilità (calcolato sul totale dei dipendenti) precedentemente esaminato. Da qui emerge che in tre Paesi a forte connotazione di flessibilità (Spagna, Portogallo, Finlandia) corrisponde un forte livello di insoddisfazione da parte di coloro che di queste forme flessibili usufruiscono, mentre al contempo le politiche che hanno portato alla creazione di un mercato del lavoro a forti tratti di flessibilità in Germania, Francia, Olanda e Svezia sembrano incontrare il favore dei lavoratori. Viceversa, in un gruppo di Paesi, ad un livello di flessibilità al di sotto della media europea, corrisponde un livello di insoddisfazione dei lavoratori particolarmente elevato. Questa situazione accomuna Italia, Belgio, Danimarca e Grecia.

Prospetto 2 I paesi dell'Unione Europea classificati per livello di flessibilità* e livello di coloro che non riescono a trovare una sistemazione full-time

	% di coloro che non riescono a trovare un lavoro a tempo indeterminato superiore alla media europea	% di coloro che non riescono a trovare un lavoro a tempo indeterminato inferiore alla media europea
Livelli di flessibilità superiori alla media UE	Spagna, Portogallo, Finlandia	Germania, Francia, Olanda, Svezia
Livelli di flessibilità inferiori alla media UE	Belgio, Danimarca, Grecia, Italia	Irlanda, Austria, Regno Unito, Norvegia

* Il livello di flessibilità è calcolato come rapporto fra occupati flessibili ed occupati dipendenti

Fonte Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

1.5 Il lavoro part-time in Europa

a. Il part-time in Europa

Nel definire i rapporti di lavoro flessibile abbiamo fatto cenno al rapporto di lavoro part-time a termine, il quale rappresenta la forma di lavoro flessibile più estrema, sia dal punto di vista dell'impresa che da quello del lavoratore. Per una più completa disamina del fenomeno in questa sezione del rapporto si approfondirà lo scenario del part-time in Europa e, quindi, si focalizzerà l'attenzione sulle caratteristiche di quel tipo particolare di part-time associato ai lavori a termine.

Il contratto di lavoro part-time è un'altra delle forme di impiego *atipica*. I lavoratori part-time sono coloro che lavorano un numero di ore inferiore a quelle stabilite dal contratto di lavoro per i lavoratori full-time. L'Ilo, come abbiamo avuto modo di dire, stabilisce che possiamo considerare part-time quei lavoratori che lavorano meno di trenta ore la settimana.

Il numero dei lavoratori part-time nell'ultimo decennio ha avuto una crescita significativa in tutti i Paesi dell'Unione Europea, a parte la Danimarca (tabella 6).

Tabella 6 Lavoratori part-time in Europa, 1988-1998

Paese	Lavoratori part-time come % dei lavoratori dipendenti	
	1989	1998
Belgio	9,0	14,7
Danimarca	22,1	21,1
Repubblica Federale Tedesca	11,3	17,8
Francia	10,0	15,8
Grecia	2,0	2,5
Irlanda	6,1	14,2
Italia	3,5	5,4
Lussemburgo	5,9	8,8
Olanda	25,8	34,5
Portogallo	3,1	3,9
Spagna	3,3	6,2
Regno Unito	19,8	21,9
Finlandia	n.a.	9,7
Austria	n.a.	13,5
Svezia	n.a.	21,1

Fonte Hoffmann, Walwei, 1999

Il Paese in cui il lavoro part-time è aumentato più degli altri è l'Olanda, la quale è passata in dieci anni dal 25,8 al 34,5%. L'Olanda è stata definita come "l'unica economia al mondo fondata sul lavoro a tempo parziale..."⁶. Questa situazione, come afferma Jelle Visser⁷, è il risultato di un mutamento recente, iniziato nella metà degli anni '70. Nel 1975 l'85% di tutti gli uomini coniugati, tra i 15 e i 65 anni d'età, rappresentavano l'unica fonte di reddito; nel 1997 la percentuale si era ridotta di un terzo. Sempre nel 1997, in Olanda la tipologia familiare più diffusa (33,2%), dal punto di vista del reddito, era quella *di un reddito e mezzo*, nel senso che l'uomo lavorava a tempo pieno e la donna part-time.

Oltre a poter ricavare interessanti indicazioni sul livello di flessibilità delle forme di impiego dei lavoratori europei, l'indagine Lfs 2002 consente di porre in rilievo alcuni aspetti relativi al fenomeno del lavoro part-time.

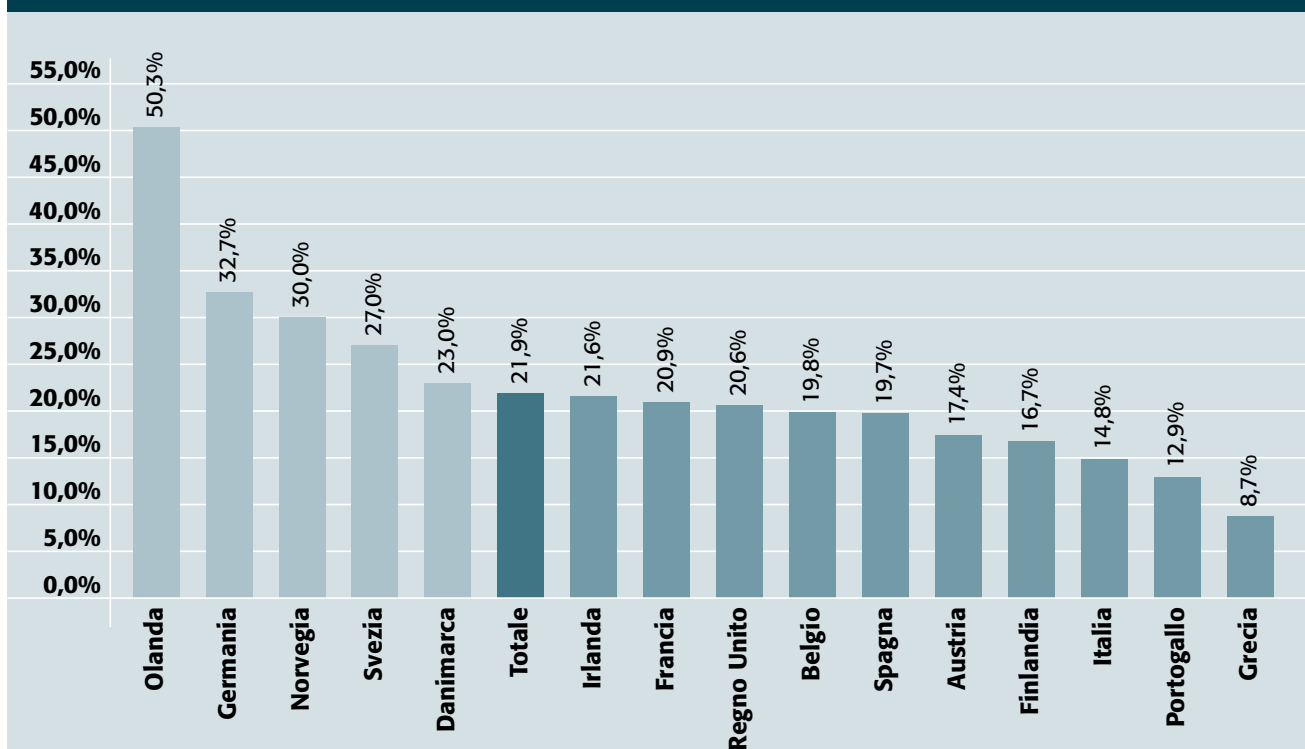
I dati al 2002 confermano, ed anzi per certi versi accentuano, le risultanze dell'andamento storico. Come si può vedere dalla figura 3, l'Olanda si conferma la patria del part-time, visto che un lavoratore dipendente su due gode di questa forma di rapporto di lavoro. Il fenomeno del part-time si presenta peraltro particolarmente concentrato sia come numero di Paesi sia come loro collocazione geografica.

6. R.B. Freeman, "War of models: which labour market institutions for the 21st century", Labour Economics, 5, 1998, pag 2.

7. J. Visser, "Piena occupazione fondata sul part-time. Il miracolo olandese", Stato e Mercato, n.62, agosto, 2001.

Prendendo infatti come riferimento la media dei 15 Paesi attualmente aderenti all'Unione Europea si può notare che appena 5 di essi superano questo valore soglia. Particolarmente significativo è il fatto che tra questi 5 Paesi nessuno fa parte del bacino del Mediterraneo e ben 3 sono Paesi scandinavi. Di converso, nelle ultime 3 posizioni troviamo Paesi dell'area mediterranea (Italia, Portogallo e Grecia).

Figura 3 Lavoratori part-time sul totale dei lavoratori full-time e part-time, 2002



Fonte: Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

Rispetto al part-time associato ad impieghi temporanei (tabella 7), il Paese in cui è maggiormente diffusa questa tipologia estrema di flessibilità è l'Olanda (18,3%). L'Olanda, quindi, oltre ad essere il Paese con la più alta percentuale di lavoro part-time a tempo indeterminato è anche il Paese europeo dove è più diffuso il part-time a tempo determinato.

Tabella 7 I lavoratori classificati per durata di contratto e orario di lavoro, 2002

Paese	Tempo indeterminato		Tempo determinato		Totale
	Full-time	Part-time	Full-time	Part-time	
Belgio	71,1	18,0	6,6	4,3	100,0
Danimarca	67,0	18,9	9,3	4,8	100,0
Germania	44,7	24,7	22,8	7,8	100,0
Grecia	77,7	3,2	15,4	3,7	100,0
Spagna	46,0	7,1	35,0	12,0	100,0
Francia	62,4	14,8	16,0	6,9	100,0
Irlanda	75,6	15,5	4,0	5,0	100,0
Italia	71,8	9,6	12,6	6,0	100,0
Olanda	37,6	32,6	11,5	18,3	100,0
Austria	74,8	15,7	7,8	1,7	100,0
Portogallo	66,5	3,3	26,4	3,8	100,0
Finlandia	66,4	10,5	17,0	6,1	100,0
Svezia	59,5	16,6	13,0	10,9	100,0
Regno Unito	74,9	16,0	5,3	3,7	100,0
Norvegia	62,4	23,1	7,7	6,8	100,0
Totale	64,8	15,4	13,0	6,8	100,0

Fonte Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

Le similitudini fra la graduatoria dell'incidenza del lavoro part-time nel suo complesso e quella basata sull'incidenza del part-time a tempo determinato finiscono qui. Ciò che emerge è che sembra che in corrispondenza di elevati livelli di part-time complessivi non corrispondano situazioni altrettanto degne di nota per quanto riguarda il part-time con rapporto di lavoro a tempo determinato. Se infatti si considerano gli altri 4 Paesi che presentano un'incidenza di part-time complessiva superiore alla media dell'Unione Europea (Germania, Norvegia, Svezia e Danimarca), essi non fanno segnare risultati altrettanto rilevanti per quanto riguarda l'incidenza del part-time a tempo determinato. Per quanto riguarda il nostro Paese, da segnalare un ricorso al part-time decisamente sotto alla media europea, sia per i lavoratori a tempo indeterminato (dove lo scarto rispetto alla media è di quasi sei punti percentuali), sia per i lavoratori a rapporto di lavoro temporaneo (dove comunque lo scarto è decisamente più contenuto).

b. Il lavoro part-time per settori economici

La tabella 8 illustra l'incidenza dei rapporti di lavoro part-time sul totale dei lavoratori full-time per Paese e settore di attività. Istruzione e sanità risultano, nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, i settori a

più elevata incidenza di lavoratori part-time, laddove altrettanto diffusa tra tutti i Paesi è la più bassa incidenza del part-time nel settore industriale (che riguarda solo un lavoratore su 10). Agricoltura e pubblica amministrazione ricoprono invece una posizione intermedia.

Tabella 8 L'incidenza dei rapporti di lavoro part-time sul totale dei lavoratori full-time per Paese e settore di attività economica, 2002

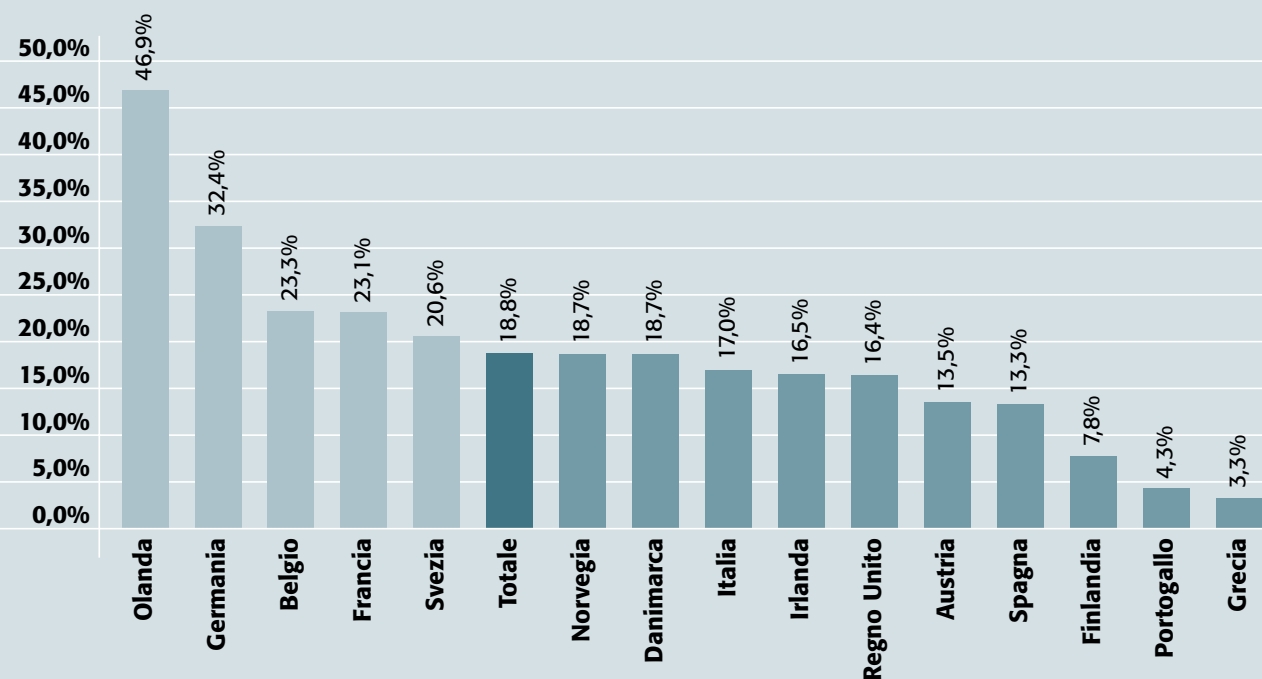
Paese	Agricoltura	Industria	Servizi	Pubblica amministrazione	Istruzione	Sanità	Totale
Belgio	12,3	8,8	19,3	23,3	37,0	35,5	19,8
Danimarca	19,9	8,6	24,3	18,7	30,0	39,4	23,0
Germania	28,4	19,8	37,3	32,4	51,5	46,4	32,7
Grecia	24,6	3,3	8,4	3,3	22,1	4,5	8,7
Spagna	21,3	9,0	24,9	13,3	40,6	30,2	19,7
Francia	26,1	9,0	23,3	23,1	33,4	36,6	20,9
Irlanda	25,4	9,2	25,5	16,5	37,5	33,8	21,6
Italia	18,8	8,7	17,1	17,0	22,3	20,3	14,8
Olanda	58,2	36,9	53,5	46,9	62,9	66,3	50,3
Austria	23,9	8,5	20,2	13,5	25,4	28,7	17,4
Portogallo	36,3	6,7	13,0	4,3	16,8	5,7	12,9
Finlandia	24,9	6,7	21,8	7,8	15,7	22,1	16,7
Svezia	28,5	12,4	29,6	20,6	32,8	46,7	27,0
Regno Unito	20,3	6,9	24,6	16,4	32,3	35,8	20,6
Norvegia	31,0	13,8	32,0	18,7	37,6	49,6	30,0
Totale	26,4	10,6	24,9	18,8	33,3	36,1	21,9

Fonte: Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

Se si guarda alla figura 4 il lavoro part-time è molto diffuso nella pubblica amministrazione in Olanda con un 47% circa di persone del campione (conferma in questo modo il dato generale per tutto il Paese), seguita da Germania (32,4%), Belgio (23,3%) e Francia (23,1%) con dati superiori alla media nazionale e Svezia con il 20,6%, in numero inferiore rispetto alla media totale.

Per quel che riguarda l'Italia, è importante sottolineare come la tendenza generale che vuole una **media incidenza dei rapporti di lavoro part-time** si confermi anche se per l'Italia il 17% della pubblica amministrazione è superiore a quello nazionale pari al 14,8%. Ovviamente anche per quel che riguarda l'incidenza del part-time nella pubblica amministrazione, valgono le considerazioni più volte esposte in precedenza e relative alla sottovalutazione del fenomeno in quanto nel suo computo vengono escluse le parti pubbliche di sanità ed istruzione.

Figura 4 Lavoratori part-time nella pubblica amministrazione in Europa
(% sul totale dei lavoratori full-time e di quelli part-time), 2002



Fonte Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

Il rapporto di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione italiana: la consistenza quantitativa del fenomeno

2.1 Premessa

Questo capitolo è rivolto a definire la consistenza del fenomeno in Italia per tipologia e forma di rapporto di impiego dal punto di vista quantitativo. Si vuole in questo caso rispondere alle questioni non trattate nel primo capitolo la cui finalità era in primo luogo rivolta a conoscere la dimensione del fenomeno e le differenze tra pubblico e privato nella diffusione dei rapporti di lavoro a termine nei diversi Paesi europei. Si cercherà di rispondere ai quesiti sulla articolazione delle forme di rapporto di lavoro flessibile, sulla loro distribuzione per tipo di comparto della pubblica amministrazione, per area territoriale, per qualifica o gruppo occupazionale.

All'inizio dell'indagine era prevista la somministrazione di un questionario telefonico, utilizzando una metodologia di rilevazione Cati. Il campione di amministrazioni oggetto di rilevazione doveva essere di circa 1.000 unità ed essere messo a punto con il Dipartimento della Funzione Pubblica una volta circoscritto con precisione l'universo di riferimento (ad esempio, se considerare solamente ministeri, regioni e amministrazioni locali o se considerare anche le aziende sanitarie, gli enti pubblici non economici, le aziende del parastato e così via). Il questionario di rilevazione doveva essere testato su un gruppo di amministrazioni non inferiori al 5% del campione e doveva essere comunque approvato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tale tipo d'impostazione (nelle sue diverse versioni) è stata con ragione abbandonata per la difficoltà di somministrazione di un questionario che trattava dati aziendali e non individuali e per i tempi di risposta, che la ricerca dei dati da parte dell'interlocutore, avrebbe comportato. La metodologia Cati, infatti, mal si adatta alla ricostruzione di dati quantitativi inerenti l'intera amministrazione, difficilmente il rispondente, anche se in un ruolo di vertice, si trova nelle condizioni e con la disponibilità di dati per rispondere in tempi così brevi. Per questa ragione la decisione finale è stata quella di realizzare questa parte dell'indagine utilizzando i dati del conto annuale del Ministero dell'Economia. Il passaggio al conto annuale ha invece permesso non solo di lavorare su informazioni già rilevate, seppure con

un anno di ritardo rispetto a quelle potenzialmente rilevabili dall'indagine telefonica, ma anche di indagare l'universo dell'intera pubblica amministrazione (e non solo un campione di comparti selezionati).

L'analisi ha interessato tutte le amministrazioni intervistate con il questionario del Ministero dell'Economia. Le tabelle e i commenti relativi alla sezione sulla quantificazione del rapporto lavoro flessibile nella pubblica amministrazione derivano dunque da elaborazioni realizzate sulla base di informazioni contenute nel conto annuale realizzato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ogni dodici mesi. Tale pubblicazione fornisce sia dati di stock (consistenze di personale ad una certa data), che dati di flusso (entrate e uscite di personale, stipendi erogati, ferie e permessi fruiti e così via).

A partire da queste tabelle sono state create due basi di dati: la prima contiene tutte le informazioni relative ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, mentre la seconda contiene le informazioni sulle forme flessibili. All'interno della prima base dati (che si compone di circa 90.000 record) vengono riportate le informazioni per ogni singolo ente (circa 10.000 amministrazioni) e all'interno di ogni singolo ente vengono considerati tutti i contratti di lavoro in vigore per tipo di qualifica. I fenomeni che vengono osservati sono i seguenti:

- dotazione organica;
- part-time sotto il 50% (suddivisi per sesso);
- part-time sopra il 50% (suddivisi per sesso);
- tempi pieni (suddivisi per sesso);
- presenze al 31 dicembre 2001 date dalla somma delle tre voci anzidette anche in questo caso con la suddivisione per sesso.

Nella seconda base dati (composta da circa 12.000 record) vengono presentate le informazioni relative alle seguenti tipologie di lavoro flessibile:

- tempi determinati,
- contratti di formazione lavoro,
- lavoratori interinali,
- lavoratori socialmente utili,
- telelavoro,

tutti suddivisi per sesso e con lo stesso grado di dettaglio della prima base dati con la differenza che in luogo dei livelli retributivi vengono utilizzate le categorie, ovvero sia aggregazioni di più livelli in fasce retributive.

Queste due basi di dati sono state sottoposte durante l'indagine ad opportuni interventi di codifica numerica delle informazioni, resi indispensabili da un lato, dalla necessità di poter avere delle informazioni stratificate secondo alcuni aspetti ritenuti importanti (la posizione geografica piuttosto che la classe dimensionale degli enti locali) e dall'altro lato, dall'opportunità di cogliere alcuni aspetti non direttamente desumibili dal conto annuale. Fra tutti questi aspetti meritano di essere menzionati:

- il comparto di appartenenza del singolo ente;
- la suddivisione dei vari contratti in essere nella dicotomia contrattualizzato e non contrattualizzato.

Occorre precisare, per quanto riguarda il primo aspetto, che le circa 30 tipologie di enti classificate dal conto annuale sono state raggruppate in 18 comparti contrattuali, come mostra la tabella 1, considerando dunque per il personale contrattualizzato i 12 comparti Aran e per il personale non contrattualizzato i 6 comparti del Dipartimento della Funzione Pubblica. Per tutti i 30 enti si è reso necessario altresì operare un'attenta analisi del comparto di contrattazione di appartenenza. Ad esempio, nel comparto regioni ed autonomie locali oltre al contratto regioni e autonomie può essere presente personale con altri tipi di contratto (per esempio scuola).

Questo elenco di tipologie di rapporto di lavoro flessibile presenta tuttavia alcuni problemi. Il primo, non molto rilevante, riguarda il telelavoro che secondo le indicazioni di metodo fatte proprie dalla presente ricerca, non rappresenta una forma di rapporto di lavoro a termine. Esso è innanzitutto una modalità di organizzazione da utilizzare sia per coloro che hanno un rapporto di lavoro a termine, sia per coloro che sono a tempo indeterminato. Questo tipo di distinzione non è considerata nel conto annuale e in questo rapporto si considera il telelavoro separatamente, come una voce importante dell'innovazione intervenuta nella contrattualistica pubblica.

Il secondo problema più importante riguarda le collaborazioni. Come si può vedere dall'elenco sopra indicato mancano le collaborazioni coordinate e continuative e altre forme di rapporto di formazione, come gli stages, i tirocini, gli incarichi di studio, tutti aspetti che saranno approfonditi negli studi di caso. In realtà dal prospetto informativo del conto annuale è possibile desumere anche informazioni quantitative relative al numero di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (Cococo). Non è però possibile paragonare queste informazioni con quelle relative alle altre tipologie di lavoro a termine summenzionate in quanto i Cococo vengono rilevati per numero di contratti effettivamente stipulati mentre le altre forme di rapporto di lavoro a termine vengono ricondotte alla dimensione contabile di persone-anno¹.

2.2 Occupati con rapporto di lavoro indeterminato e a termine nella pubblica amministrazione italiana

La tabella 1 illustra il numero di dipendenti a tempo indeterminato e a termine, suddivisi per sesso, così come sono rilevati dal questionario del conto annuale del Ministero dell'Economia. Essa comprende in primo luogo i dati dei dipendenti contrattualizzati, soggetti al rapporto di diritto privato secondo quanto previsto dalla Legge 165/01 (testo unico). Il numero di addetti a tempo indeterminato è di 2.688.240, mentre i lavoratori con contratto di lavoro a termine è di 299.153 per un totale di 2.987.393 dipendenti con contratto di lavoro di diritto privato. La forza lavoro con rapporto a termine costituisce il 10% dell'intera popolazione considerata.

1. Per una definizione di persona-anno, si veda pag. 16.

I comparti con maggiore presenza di un rapporto di lavoro a termine sono quello della scuola, con 159.076 addetti temporanei contro 974.790 a tempo indeterminato (pari al 14% sul totale del personale del settore); quello delle autonomie locali con 92.673 persone con contratto a termine rispetto a 572.692 addetti con contratto a tempo indeterminato (ovvero il 13,9% sul totale), quello della ricerca, con il 12,9% pari a 2.581 addetti a termine. Minore rilevanza ha invece il rapporto di lavoro a termine nella sanità (3,7%), nei ministeri (3,2%), negli enti pubblici non economici (3,1%), nelle agenzie fiscali (2,6%).

Tabella 1 I dipendenti della pubblica amministrazione suddivisi per comparto contrattuale, sesso e rapporto di lavoro

Comparti	Contratto a tempo indeterminato			Contratto a termine			Totale forza lavoro	% A termine
	Totale	% Donne	% Uomini	Totale	% Donne	% Uomini		
Accademie e conservatori	8.155	38,8	61,2	185	45,9	54,1	8.340	2,2
Agenzie fiscali	59.135	46,2	53,8	1.578	23,7	76,3	60.713	2,6
Aziende autonome	39.686	8,6	91,4	1.212	0,7	99,3	40.898	3,0
Enti pubblici non economici	70.591	47,8	52,2	2.264	47,6	52,4	72.855	3,1
Ex art. 70 D.Lgs. 165/01	998	45,4	54,6	7	57,1	42,9	1.005	0,7
Ministeri	196.863	48,9	51,1	6.529	58,3	41,7	203.392	3,2
Presidenza del consiglio dei ministri	2.552	47,2	52,8	65	43,1	56,9	2.617	2,5
Regioni ed autonomie locali	572.692	45,5	54,5	92.673	52,9	47,1	665.365	13,9
Ricerca	17.397	38,8	61,2	2.581	53,5	46,5	19.978	12,9
Sanità	686.528	59,2	40,8	26.575	70,4	29,6	713.103	3,7
Scuola	974.790	74,9	25,1	159.076	75,5	24,5	1.133.866	14,0
Università	58.853	53,1	46,9	6.408	55,0	45,0	65.261	9,8
Totale contrattualizzati	2.688.240	59,5	40,5	299.153	65,4	34,6	2.987.393	10,0
Corpi di polizia	226.284	2,0	98,0	913	27,5	72,5	227.197	0,4
Diplomatici	988	11,6	88,4	0	-	-	988	0,0
Docenti universitari	53.974	29,9	70,1	6.981	36,5	63,5	60.955	11,5
Forze armate	216.649	0,4	99,6	0	-	-	216.649	0,0
Magistratura	8.847	35,3	64,7	0	-	-	8.847	0,0
Prefetti	1.601	44,8	55,2	0	-	-	1.601	0,0
Totale non contrattualizzati	508.343	5,0	95,0	7.894	35,5	64,5	516.237	1,5
Totale complessivo	3.196.583	50,9	49,1	307.047	64,7	35,3	3.503.630	8,8

Fonte Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati tratti dal Conto Annuale del Ministero dell'Economia

Prendendo in considerazione la sola componente a tempo indeterminato e suddividendola nei due sessi si osserva che se da un lato è opportuno rimarcare la decisa preponderanza della componente femminile (59,5% pari a 1.600.243 unità) è importante altresì sottolineare che questa prevalenza si manifesta solamente nei due comparti numericamente più numerosi (la scuola e la sanità). Negli altri ambiti la componente maschile è preponderante, con la parziale eccezione dell'università. In particolare, nel settore scolastico le donne arrivano a sfiorare i tre quarti dell'intera forza lavoro a tempo indeterminato. Connotato invece da una fortissima preponderanza maschile è il comparto delle aziende autonome dove oltre il 90% dei circa 40.000 tempi indeterminati è di sesso maschile.

Analizzando i rapporti di lavoro a termine, il peso della componente femminile diviene ancora più significativa (65,4%) e si estende anche ai ministeri e alle regioni ed autonomie locali, permanendo comunque il ruolo rilevante già visto per quanto riguarda i tempi indeterminati nella scuola (75,5%), nella sanità (70,4%) e nell'università.

Tra i comparti numericamente più rilevanti invece, quelli in cui la maggioranza del personale con contratto di lavoro a termine è composta da uomini sono quelli delle aziende autonome (99,3%), le agenzie fiscali (76,3%), gli enti pubblici non economici (52,4%).

La seconda parte della tabella illustra la distribuzione del personale non contrattualizzato della pubblica amministrazione per comparto contrattuale e verifica il grado di incidenza del lavoro a termine su quello a tempo indeterminato.

Nella pubblica amministrazione i non contrattualizzati, con rapporto di lavoro di tipo amministrativo e, da un punto di vista formale, non soggetti a decisioni bilaterali (amministrazione – sindacati) nella definizione del loro rapporto di lavoro, sono pari a 508.343 unità di personale a tempo indeterminato e 7.894 unità di personale a termine ovvero l'1,5% sul totale degli addetti. Come si può notare dalla tabella, il personale con rapporto di lavoro a termine si concentra nel comparto docenti universitari, in cui è presente la quasi totalità del personale a termine non contrattualizzato. Su ottomila persone circa con contratto di lavoro a termine, 7.000 sono concentrati nelle università. Come vedremo più avanti, questo dato è indicatore, secondo il Ministero dell'Economia, di un particolare rapporto di lavoro atipico. A differenza di chi gode di un rapporto di lavoro privatistico, la maggioranza del personale è composto da uomini, sia nel caso che questi abbiano un rapporto di lavoro a tempo indeterminato che a termine. La presenza maschile, come è noto, è in larga parte dovuta al fatto che i non contrattualizzati sono principalmente gli addetti alle forze armate, alle forze di polizia, settori dell'amministrazione dello stato in cui il reclutamento di personale femminile è appena agli inizi. Anche nel comparto dei docenti universitari tuttavia, il numero di personale maschile (il 63,5%) è di gran lunga superiore a quello femminile.

Il totale della forza lavoro analizzata è di 3.196.583 per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e di 307.047 per quelli a termine. Il totale delle due tipologie contrattuali (rapporto di lavoro privato e amministrativo) ci dà alcune differenze rispetto a quanto emerso per i contrattualizzati. Con l'inserimento della componente non contrattualizzata (costituita in massima parte dalle forze di polizia e da quelle armate) si determina una situazione di sostanziale parità numerica fra i due sessi (50,9% donne, contro 49,1% uomini) per il personale a tempo indeterminato. Uno squilibrio a favore delle donne permane invece per il personale a termine, di cui il 64,7% sono donne, percentuale dovuta al fatto che nelle forze armate la componente a termine dell'impiego è ancora del tutto marginale.

2.3 Le forme di rapporto di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione italiana

La tabella 2 offre un quadro complessivo delle forme di lavoro flessibile per i comparti contrattuali che compongono la pubblica amministrazione in Italia. Come si è già sottolineato nell'introduzione, il questionario del Ministero dell'Economia non rileva tutte le possibili forme di rapporto di lavoro flessibile. Nella tabella sono riprese quelle forme di lavoro che abbiamo chiamato tradizionali: il tempo determinato e i lavori socialmente utili; e quelle che abbiamo chiamato le nuove forme di lavoro atipiche: la formazione e lavoro, l'interinale. Nell'ultima colonna sono infine inseriti i dati sul telelavoro.

Come si può vedere dalla tabella, la maggioranza dei lavoratori con contratto a termine ha un rapporto di lavoro a tempo determinato. Si tratta di 243.301 unità, il 79,2% del totale. I lavoratori socialmente utili costituiscono l'altra forma di rapporto d'impiego che con il 19,4% sul totale si può considerare come rilevante (i lavoratori socialmente utili in Italia sono 59.460). Le forme di lavoro atipiche meno tradizionali costituiscono una esigua minoranza sul totale: 714 contratti di formazione lavoro, lo 0,2% dei rapporti di lavoro a scadenza; 3.415 contratti di lavoro a rapporto interinale, l'1,1% sul totale. I telelavoristi sono 157 in tutta Italia, lo 0,1% dei lavoratori considerati con contratto a termine.

La tabella conferma che l'utilizzo del tempo determinato rappresenta quella forma flessibile d'impiego maggiormente usata nel settore pubblico. Tipologia di rapporto da sempre esistente e che certamente non ha avuto bisogno dell'influenza del settore privato per essere applicata. Da tempo, in un settore con scarse o poche capacità di razionalizzazione interna si è usato il rapporto di lavoro a termine per fare fronte alla variabilità della domanda di prestazione da parte dell'utenza. Basti pensare al lavoro stagionale, al rimpiazzo di personale in tutti i settori educativi, scuola, enti locali, al lavoro temporaneo e a contratto per alcune iniziative.

Tabella 2 Distribuzione delle forme flessibili per comparto contrattuale e tipologia di rapporto di lavoro

Comparti	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lsu		Telelavoro		Totale	
Accademie e conservatori	185	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	185	100,0%
Agenzie fiscali	1.578	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1.578	100,0%
Aziende autonome	1.212	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1.212	100,0%
Enti pubblici non economici	1.169	51,6%	236	10,4%	64	2,8%	794	35,1%	1	0,0%	2.264	100,0%
Ex art.70 D.Lgs. 165/01	0	0,0%	3	42,9%	4	57,1%	0	0,0%	0	0,0%	7	100,0%
Ministeri	4.290	65,7%	15	0,2%	5	0,1%	2.219	34,0%	0	0,0%	6.529	100,0%
Presidenza del Consiglio dei ministri	63	96,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	3,1%	65	100,0%
Regioni ed autonomie locali	35.595	38,4%	344	0,4%	2.559	2,8%	54.110	58,4%	65	0,1%	92.673	100,0%
Ricerca	2.535	98,2%	36	1,4%	5	0,2%	3	0,1%	2	0,1%	2.581	100,0%
Sanità	24.436	92,0%	9	0,0%	694	2,6%	1.389	5,2%	47	0,2%	26.575	100,0%
Scuola	159.076	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	159.076	100,0%
Università	5.738	89,5%	71	1,1%	84	1,3%	475	7,4%	40	0,6%	6.408	100,0%
Totale contrattualizzati	235.877	78,8%	714	0,2%	3.415	1,1%	58.990	19,7%	157	0,1%	299.153	100,0%
Corpi di polizia	443	48,5%	0	0,0%	0	0,0%	470	51,5%	0	0,0%	913	100,0%
Diplomatici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Docenti universitari	6.981	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	6.981	100,0%
Forze armate	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Magistratura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prefetti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale non contrattualizzati	7.424	94,0%	0	0,0%	0	0,0%	470	6,0%	0	0,0%	7.894	100,0%
Totale	243.301	79,2%	714	0,2%	3.415	1,1%	59.460	19,4%	157	0,1%	307.047	100,0%

Fonte Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati tratti dal Conto Annuale del Ministero dell'Economia

Dall'altro lato però, la stessa voce di tempo determinato può nascondere forme di contratto tra loro radicalmente diverse. Innanzitutto tra forme d'impiego a termine *garantite* da una graduatoria di entrata e rapporti di lavoro a tempo determinato senza alcun tipo di graduatorie. Il caso del primo tipo, di maggior rilievo, è quello dei precari nella scuola, inseriti in graduatoria per concorso pubblico, per svolgere sostituzioni e prestazioni a termine ma in verità in attesa di entrare come personale in ruolo a tempo indeterminato. Situazione non dissimile deve esistere in altri comparti, graduatorie di personale a tempo determinato in attesa di entrata in ruolo. Diversa la situazione di quei contratti a tempo determinato direttamente legati a forme di prestazione temporanea, in alcuni casi non ripetibili nel tempo, oppure anche costanti ma le cui aspettative sia delle amministrazioni che dei diretti interessati non sono finalizzate all'inserimento definitivo in un ruolo a tempo indeterminato. La rilevazione non è in grado di distinguere possibili differenze di questo tipo, si può ritenere, in generale, che anche attraverso questo tipo di distinzione la prima opzione prevalga sulla seconda.

Infatti, il comparto scuola è quello con il maggior numero di personale a tempo determinato. Circa 160.000 persone, insegnanti e altro personale, collocato in graduatoria, con una prospettiva generalizzata di entrare in ruolo a tempo indeterminato. La stessa situazione è rilevabile in altri comparti numericamente rilevanti, come le agenzie fiscali e le aziende autonome (100% delle forme di lavoro flessibile), la ricerca (98,2%) e la sanità (92,0%).

Un'altra forma di lavoro a termine particolarmente presente nella pubblica amministrazione è costituita dai lavoratori socialmente utili. Il 20% delle forme flessibili presenti sia fra i contrattualizzati che fra i non contrattualizzati usufruisce di questa forma di rapporto di lavoro, che raggiunge il suo massimo livello di utilizzo nel comparto delle regioni ed autonomie locali dove si concentra il 91% di questa tipologia di contratto. Cifre quantitativamente molto meno rilevanti si osservano nei ministeri (poco più di 2.200 unità) ma significativa rimane la quota di incidenza sul totale delle forme a termine (34,0%). Un'analoga risultanza si nota nell'ambito del comparto degli enti pubblici non economici (794 unità pari al 35,1% del totale dei rapporti di lavoro a termine).

Nel comparto delle autonomie locali si può altresì notare una certa consistenza del lavoro interinale, 2.559 presenze² su un totale di 3.415 relative a tutta la pubblica amministrazione nel suo insieme, e 344 impiegati con contratti di formazione e lavoro su un totale di 714. Altri comparti che hanno iniziato ad applicare le nuove forme di rapporto di lavoro atipico sono la sanità con 694 unità interinali e gli enti pubblici non economici con 236 lavoratori con contratto di formazione e lavoro. Tali indicazioni non vogliono sottacere la scarsa rilevanza, se si considerano nel loro insieme tutti i rapporti a termine, di queste nuove forme di lavoro atipico. Va tuttavia messo in rilievo come questi dati risalgano al 2001, ovvero ad un periodo immediatamente successivo all'accordo quadro sull'interinale e sul lavoro atipico (9 agosto 2000) e risentono dunque ancora di una fase di sperimentazione.

2. Per presenze nell'ambito delle forme di lavoro flessibile rimandiamo al concetto di persona-anno, definito a pag 16.

In particolare va comunque segnalata, per quanto riguarda l'interinale, l'esperienza degli enti locali. I dati del conto annuale non sono molto dissimili da quelli rilevati dall'Aran. L'indagine effettuata dall'Aran³ con l'obiettivo di approfondire il tema dell'utilizzo di lavoratori interinali da parte delle pubbliche amministrazioni e con riferimento all'anno 2001 conferma, infatti, i numeri più sopra richiamati. L'indagine è stata svolta mediante la compilazione di un questionario da parte degli enti, che lo hanno restituito su base volontaria: tuttavia la ricerca fornisce delle prime indicazioni di tendenza, utili per una materia ancora poco approfondita. Delle 1.248 amministrazioni che hanno risposto, 466 hanno dichiarato di essersi avvalse di contratti di fornitura di lavoro specificando tutti i dati richiesti; tra queste, 422 appartengono al comparto regioni ed autonomie locali. Il numero dei contratti stipulati in questo comparto è, secondo quest'indagine, di 2.618 per l'anno considerato. Secondo l'Aran, per quanto riguarda gli enti locali, questi dati indicano un ricorso al lavoro interinale, già nel 2001, abbastanza significativo se si pensa che questi risultati sono conseguiti a distanza di nemmeno un anno dall'accordo quadro.

2.4 L'incidenza delle forme di lavoro flessibile per categoria professionale

La distribuzione per categoria costituisce un ulteriore elemento per tracciare un quadro dell'utilizzo del rapporto di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione italiana. La classificazione nell'ordinamento professionale di ciascun comparto contribuisce, in modo molto generico – anche se sufficiente per la natura dell'indagine – a stabilire il grado di qualificazione professionale del personale a termine utilizzato dalle amministrazioni. Com'è noto, le modalità di classificazione sono diverse tra comparti, come assai diversificati sono i ruoli professionali richiesti, non è quindi possibile riassumere in una tabella di sintesi l'insieme delle modalità di classificazione del personale a termine. Si procederà di conseguenza per un'analisi dei comparti che maggiormente impegnano personale a termine cercando, se utile, di analizzarne le maggiori differenze o stabilire alcune considerazioni comuni. In allegato si trovano ad ogni modo le elaborazioni complessive della distribuzione delle forme flessibili per categoria per tutti i comparti oggetto di indagine⁴.

La prima annotazione di sintesi riguarda le professionalità medie o medio alte che caratterizzano una parte consistente dei contratti di lavoro a termine. Rispetto alla tesi, richiamata da coloro che hanno analizzato principalmente il settore privato in particolare i servizi, che individua il lavoro a termine e precario come il bacino in cui si concentra forza lavoro dequalificata, il pubblico impiego rappresenta un esempio di tipo opposto. I comparti, infatti, rappresentati principalmente da professioni classiche come la scuola, le autonomie locali e la ricerca sono anche tra quelli in cui è maggiore il ricorso al lavoro a termine.

L'esempio più calzante è il comparto della scuola. La tabella 3 sintetizza per il comparto scuola l'articolazione delle forme flessibili per

3. Aran Newsletter, 1, 2003.

4. Si veda allegato 1 al capitolo 2.

macrocategorie. In questo caso, il numero degli insegnanti a tempo determinato (97.415) è pari al 31,83% del totale dei flessibili contro il 5,47% degli amministrativi e il 14,68% dei collaboratori scolastici. Altro esempio calzante è il comparto università, complessivamente inteso come livelli e docenti, dove su 12.719 unità a tempo determinato, ben 6.978 (ovvero il 54,86%) sono professori e 3.260 (25,63%) sono personale insegnante a contratto. Nel caso dei seimila professori e in alcuni casi del personale a contratto nell'università, come anche probabilmente nel caso dei medici, secondo il Ministero dell'Economia, si tratta di personale già in ruolo che con il contratto a termine svolge un'attività di supplenza con un incarico speciale. In questo caso dunque, più che di forme di rapporto di lavoro flessibile, molto probabilmente si tratta di incarichi aggiuntivi, indicatori anch'essi di flessibilità ma non assimilabili all'occupazione a termine.

Tabella 3 Articolazione del personale flessibile nel comparto scuola

Macro categoria	Personale con contratto a termine	Incidenza sul totale dei flessibili della PA
Insegnanti	97.415	31,83%
Collaboratori scolastici	44.929	14,68%
Personale amministrativo	16.732	5,47%
Totale	159.076	51,98%

Fonte Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati tratti dal Conto Annuale del Ministero dell'Economia

Comparti come quello delle autonomie locali consentono meglio di altri di individuare il posizionamento del contratto di lavoro flessibile nell'ordinamento professionale ordinario senza l'eccessiva influenza della presenza di ordini e corpi professionali veri e propri. Con il comparto della scuola e della ricerca quello delle autonomie locali è il comparto dove più elevata è la presenza di contratti di lavoro a termine; allo stesso tempo, al contrario della scuola, è il comparto dove maggiore è l'articolazione di tali forme di lavoro.

La tabella 4 sulla distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile per categorie contrattuali nel comparto regioni e autonomie locali (incluse le regioni a statuto speciale) mette in evidenza come la categoria (o area) A sia quella dove maggiormente si concentra il personale con contratto di lavoro a termine. In quest'area dell'ordinamento professionale sono concentrati quei lavoratori che svolgono principalmente attività poco qualificate. Focalizzando l'attenzione sul contratto regioni ed autonomie locali, la prevalenza della categoria A è imputabile alla massiccia presenza dei lavoratori socialmente utili: ben 24.253 presenze pari all'81,2% dei flessibili appartenenti alla categoria A. La categoria o area B segue immediatamente con 24.446 unità ed anch'essa registra un'alta incidenza dei lavoratori socialmente utili: 12.529 unità ovvero il 51,3 % degli addetti a termine di quest'area dell'ordinamento.

Tabella 4 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto regioni ed autonomie locali per categoria

Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Segretari comunali e provinciali	27	31,4%	0	0,0%	1	1,2%	58	67,4%	0	0,0%	86	100%
Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organico	25	100%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	25	100%
Dirigenti	5	29,4%	0	0,0%	12	70,6%	0	0,0%	0	0,0%	17	100%
Categoria D	3.874	77,6%	31	0,6%	194	3,9%	882	17,7%	10	0,2%	4.991	100%
Categoria C ²	12.689	54,8%	126	0,5%	583	2,5%	9.728	42,0%	40	0,2%	23.166	100%
Categoria B ²	10.197	41,7%	92	0,4%	1.615	6,6%	12.529	51,3%	13	0,1%	24.446	100%
Categoria A ²	5.492	18,4%	35	0,1%	88	0,3%	24.253	81,2%	2	0,0%	29.870	100%
Altro personale ²⁻⁴	1.722	24,2%	8	0,1%	26	0,4%	5.346	75,3%	0	0,0%	7.102	100%
Direttori generali	2	100%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100%
Personale contrattista ¹	1.547	52,7%	52	1,8%	24	0,8%	1.314	44,7%	0	0,0%	2.937	100%
Pers. Livelli – Ater (Federambiente) ³	15	48,4%	0	0,0%	16	51,6%	0	0,0%	0	0,0%	31	100%
Totale	35.595	38,4%	344	0,4%	2.559	2,8%	54.110	58,4%	65	0,1%	92.673	100%

1. Sono 160 dipendenti a tempo determinato dell'Ente regionale di sviluppo agricolo in Sicilia

2. Sono dipendenti dei seguenti enti compresi sotto la voce Istituti autonomi case popolari: Aler Bergamo, Ater – Udine, Ater Trieste, Azienda lombarda per l'edilizia residenziale di Lecco, Azienda regionale territoriale per l'edilizia – Genova, Azienda regionale territoriale per l'edilizia – Imperia, Azienda regionale territoriale per l'edilizia – La Spezia, Azienda regionale territoriale per l'edilizia – Savona, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale – Brescia, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale – Gorizia, Istituto autonomo case popolari – Pordenone, Istituto autonomo case popolari “R” – Como. In particolare, per la categoria A: 5 unità a tempo determinato. Per la categoria B: 23 unità a tempo determinato, 4 interinali. Per la categoria C: 12 a tempo determinato, 4 interinali. Per l'altro personale: 2 Lsu

3. Sono dipendenti dei seguenti enti compresi sotto la voce Istituti autonomi case popolari: Azienda territoriale per l'edilizia residenziale – Belluno, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale – Padova, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale – Rovigo, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale – Treviso, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale – Verona, Istituto autonomo case popolari “R” – Venezia. In particolare, 4 dirigenti a tempo determinato, 12 interinali

4. Si tratta del personale con contratto a termine di cui le amministrazioni elencate in nota 2 non hanno fornito le categorie professionali di appartenenza

Fonte Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati tratti dal Conto Annuale del Ministero dell'Economia

Se si esclude però l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili, la categoria con la maggiore concentrazione del lavoro flessibile risulta l'area C. In quest'area – specialmente con contratti a tempo determinato – sono presenti professioni quali le maestre di scuola materna e d'asilo, i vigili urbani, gli addetti alle attività culturali e sportive e così via. La categoria C è, infatti, quella con maggiori contratti a tempo determinato, ed essi rappresentano il 54,3% di tutti quelli della categoria C. Risulta inoltre a tempo determinato molto personale inquadrato nelle categorie superiori: 3.874 addetti nella categoria D, docenti delle accademie e dei conservatori, dirigenti e segretari comunali e provinciali.

Per quanto riguarda le nuove forme di contratto di lavoro atipico, la maggioranza dei contratti di formazione lavoro è inquadrata anch'essa nella categoria C: 126 persone su solo 344 contratti di formazione lavoro riscontrati nel comparto contrattuale; mentre invece, la maggioranza dei contratti di lavoro interinale è inquadrata nella categoria inferiore B, 1.615 unità contro un totale di 2.559 per l'intero comparto. Il resto dei contratti a lavoro interinale è inquadrato nella categoria C (583 unità) e in quella superiore (194 unità) mentre solo 88 persone sono inquadrare nella categoria A. Questi dati sul lavoro interinale non si differenziano di molto da quelli rilevati dall'indagine Aran 2001. L'indagine infatti censisce per gli Enti Locali 2.618 addetti di cui 1.842 nella B, 541 nella C, 177 nella D, 51 nella A e sette con qualifica non definita dai rispondenti.

In sintesi, per quanto riguarda le autonomie locali, la maggioranza dei lavoratori socialmente utili è inquadrata nella categoria inferiore A, per i tempi determinati e formazione lavoro la maggioranza è inquadrata nella categoria C e per quanto riguarda il lavoro interinale nella categoria B. Non molto dissimile è la situazione in altri comparti. Le tabelle in appendice 2 illustrano quanto avviene in comparti come ministeri ed enti pubblici non economici che si contraddistinguono per un numero rilevante di lavoratori con contratto a termine. Come è noto, in questi due comparti l'ordinamento professionale è diverso, con solo tre categorie rispetto alle quattro delle autonomie locali. Per quanto riguarda i ministeri, la maggioranza dei lavoratori a termine è inquadrata nell'area B, a differenza degli enti locali una quota rilevante di lavoratori socialmente utili è retribuita secondo i parametri di quest'area, lo stesso dicasi per il tempo determinato e per i contratti di formazione e lavoro, mentre i pochissimi contratti a lavoro interinale sono inquadrati nella fascia superiore C. Lo stesso fenomeno lo si riscontra tra il personale degli enti pubblici non economici con lo stesso contratto, dove la maggioranza dei contratti di lavoro a termine è classificato nella categoria B. A differenza però dei ministeri, negli enti pubblici non economici i contratti di formazione lavoro sono più numerosi: essi sono in generale il 10,4% sul totale dei rapporti di lavoro flessibile e il 21,7% di quelli inquadrati nella categoria B. In questo comparto, il personale contrattista costituisce una parte rilevante del personale con contratti a termine.

Le tabelle contenute in allegato 1 al capitolo 2 riportano la distribuzione delle forme flessibili per categoria professionale per tutti i comparti contrattuali considerati nel presente rapporto.

2.5 Le forme di rapporto di lavoro flessibile nei comuni: un approfondimento per aree territoriali e per dimensione

Un approfondimento sul grado d'utilizzo delle forme di lavoro flessibile sul territorio e per dimensione della popolazione, può essere un ulteriore utile elemento per tracciare un quadro completo del fenomeno. Il comparto di riferimento è quello delle autonomie locali e in particolare dei comuni, per la loro diffusione territoriale e la loro elevata articolazione per dimensione di addetti e di popolazione amministrata.

La tabella 5 illustra la distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nei comuni italiani per macroripartizione territoriale. Come si può notare, il primo risultato statisticamente rilevante è che il Mezzogiorno con 48.000 addetti su oltre 77.000, ovvero il 62% dei contratti a termine, costituisce l'area di maggiore utilizzo delle forme di lavoro flessibile oggetto di rilevazione. La rilevanza di quest'area territoriale è dovuta alla presenza di ben 41.000 lavoratori socialmente utili, pari all'85% del numero complessivo di questo tipo di contratti utilizzati sul territorio nazionale. Le amministrazioni del Mezzogiorno sono inoltre quelle che usano maggiormente i contratti di formazione lavoro, il 35% dei 298 contratti di formazione lavoro usati dai comuni italiani.

D'altra parte, il peso dei tempi determinati sul totale degli atipici è tutt'altro che omogeneo. Nel Nord-Est i tempi determinati rappresentano il 90% del totale, laddove tale percentuale scende al 14% nel Mezzogiorno.

I lavoratori socialmente utili mostrano una polarizzazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Nel Mezzogiorno, infatti, i lavoratori socialmente utili rappresentano oltre l'85% del totale dei lavoratori atipici. Tale percentuale scende addirittura al 5,4% nel Nord-Est.

Rispetto al lavoro interinale, le aree territoriali che ne fanno maggiore utilizzo sono il Nord-Ovest e il Centro, rispettivamente con il 6% e il 5% del totale dei lavoratori atipici. Questi dati confermano in parte quanto emerge dall'indagine dell'Aran, che vede una netta prevalenza delle aree settentrionali (Nord-Est e Nord-Ovest) rispetto al Mezzogiorno e in parte al Centro Italia. Indagine che in questo caso fa tuttavia riferimento ad un campione che include anche altre amministrazioni oltre a quelle comunali.

La tabella 6 illustra l'incidenza delle forme flessibili di lavoro per i comuni italiani distribuiti per fasce di popolazione. La distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile mostra una prevalenza dei tempi determinati nei comuni tra 100.000 e 250.000 abitanti; il ricorso ai lavoratori socialmente utili è prevalente in tutte le tipologie di comuni ad eccezione dei comuni con fasce di popolazione comprese tra 100.000 e 250.000 abitanti. È sempre in questa fascia di comuni che risulta minore il ricorso al lavoro interinale (0,8%) sul totale a termine; laddove invece nei comuni con oltre 250.000 abitanti il ricorso all'interinale è sensibilmente superiore alla media (quasi il 4% del totale degli atipici).

Tabella 5 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nei comuni italiani per macroripartizione territoriale

Macroripartizione	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Nord-Ovest	6.679	74,8	68	0,8	523	5,9	1.655	18,5	8	0,1	8.933	100,0
Nord-Est	7.732	89,9	64	0,7	328	3,8	465	5,4	8	0,1	8.597	100,0
Centro	7.223	60,7	59	0,5	624	5,2	4.000	33,6	1	0,0	11.907	100,0
Mezzogiorno	6.644	13,8	107	0,2	317	0,7	40.988	85,3	4	0,0	48.060	100,0
Totale	28.278	36,5	298	0,4	1.792	2,3	47.108	60,8	21	0,0	77.497	100,0

Fonte Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati tratti dal Conto Annuale del Ministero dell'Economia

Tabella 6 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nei comuni italiani per fasce di popolazione

Fasce di popolazione	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Fino a 5.000 abitanti	5.973	35,1	95	0,6	356	2,1	10.571	62,2	6	0,0	17.001	100,0
Da 5.001 a 15.000 abitanti	6.334	34,1	78	0,4	412	2,2	11.760	63,3	4	0,0	18.588	100,0
Da 15.001 a 50.000 abitanti	5.483	34,1	112	0,7	333	2,1	10.165	63,1	4	0,0	16.097	100,0
Da 50.001 a 100.000 abitanti	2.818	38,6	8	0,1	98	1,3	4.373	59,9	3	0,0	7.300	100,0
Da 100.001 a 250.000 abitanti	2.608	70,5	5	0,1	30	0,8	1.052	28,5	2	0,1	3.697	100,0
Oltre 250.000 abitanti	5.062	34,2	0	0,0	563	3,8	9.187	62,0	2	0,0	14.814	100,0
Totale	28.278	36,5	298	0,4	1.792	2,3	47.108	60,8	21	0,0	77.497	100,0

Fonte Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati tratti dal Conto Annuale del Ministero dell'Economia

2.6 La distribuzione dei rapporti di lavoro part-time a tempo indeterminato nei vari comparti

Come accennato nell'introduzione, sebbene l'indagine sia dedicata al rapporto di impiego temporaneo, per una più completa rappresentazione del fenomeno sono state elaborate anche le informazioni sul ricorso delle amministrazioni al part-time.

Come mostrano le tabelle in allegato 2 al capitolo 2, che riportano la distribuzione del personale part-time nei vari comparti in valori assoluti e percentuali, il personale part-time a tempo indeterminato nella pubblica amministrazione ammonta complessivamente ad oltre 106.000 unità, pari al 3,32% del totale. Questo dato tuttavia comprende anche i comparti non contrattualizzati, nei quali sono presenti complessivamente 300 addetti part-time, su una forza lavoro non contrattualizzata di oltre 500.000 unità. Visto questo utilizzo irrisorio tra i non contrattualizzati, appare opportuno prendere in considerazione solamente i comparti contrattualizzati: come conseguenza la percentuale di part-time sale al 3,93% del totale del personale a tempo indeterminato.

Analizziamo ora la distribuzione di questi 106.000 part-time in relazione al genere. La prevalenza delle donne è netta sotto ogni punto di vista: per un part-time uomo ci sono 5 part-time donne; se invece rapportiamo i part-time donna al totale della forza lavoro femminile vediamo come il 5,49% si avvalga di questa forma contrattuale, contro l'1,65% degli uomini. Inoltre, in nessun caso tra i contrattualizzati gli uomini superano in valore assoluto o in percentuale le donne. Una ulteriore differenza che si coglie fra i sessi riguarda la tipologia di part-time: due uomini part-time su tre hanno un orario di lavoro inferiore al 50% di quello regolare, al contrario delle donne, che mostrano una decisa preferenza per orari superiori al 50%. Complessivamente comunque, il personale si distribuisce piuttosto equamente tra i differenti orari, con una certa prevalenza del part-time sopra il 50%.

Sotto il profilo della distribuzione tra i vari comparti, occorre innanzitutto notare che i quattro quinti di tutti i part-time si trovano (in ordine di rilevanza) nella sanità, nelle regioni ed autonomie locali e nella scuola (oltre 84.000 addetti part-time complessivamente). Analizzando invece i rapporti con le rispettive forze lavoro totali, i comparti che maggiormente impiegano personale part-time sono ministeri, regioni ed autonomie locali, università e sanità, tutti con un'incidenza percentuale media di oltre il 5%, e dell'8-9% per le donne. Considerando l'incidenza percentuale, arretra il comparto scuola, nel quale gli oltre 17.000 part-time costituiscono appena l'1,8% del personale a tempo indeterminato; è questo l'unico comparto in cui la percentuale del personale part-time femminile è del tutto simile a quella dei part-time uomini (1,85% donne, contro 1,67% di part-time uomini)⁵.

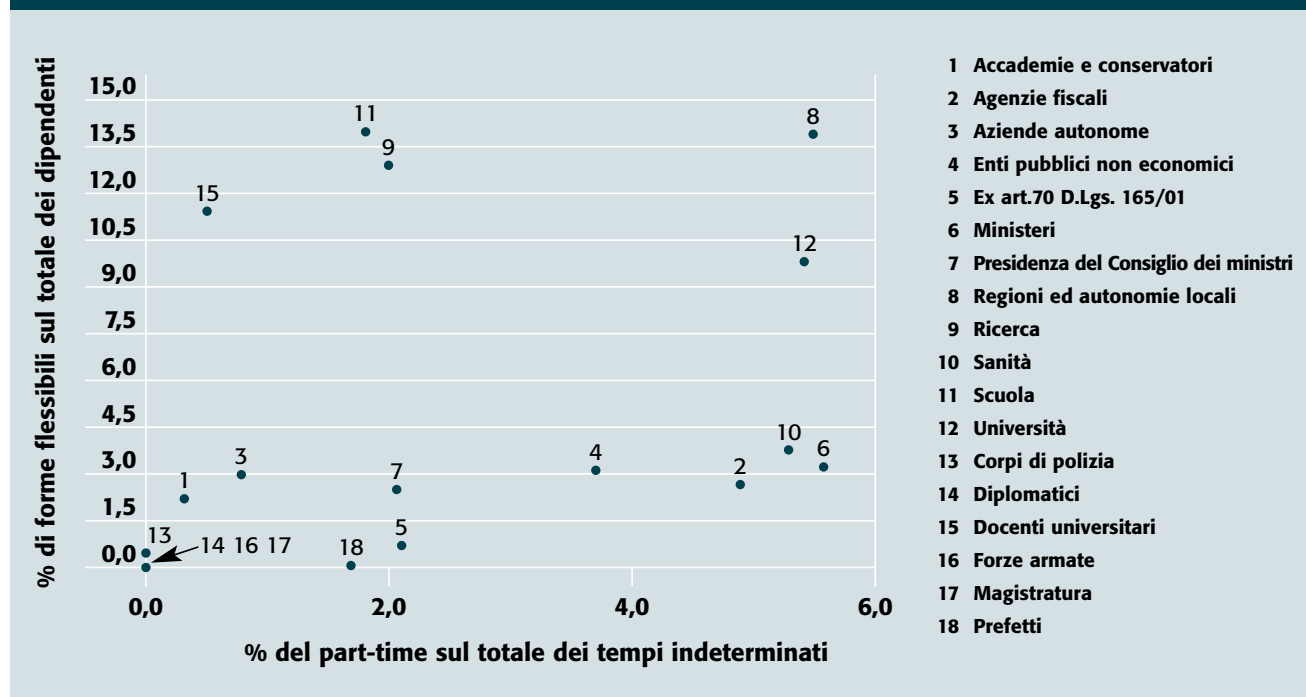
5. Si veda allegato 2 al capitolo 2, tabella 11.

La distribuzione dei part-time per qualifiche nei singoli comparti, mostra una prevalenza dell'area B per i ministeri (circa 7.000 addetti part-time), del personale infermieristico di area D per la sanità (circa 17.000 addetti), e dell'area C per le regioni e le autonomie locali (circa 11.000 addetti) e per l'università (circa 2.000 addetti). Nella scuola invece si riscontra una forte prevalenza di docenti, sebbene siano presenti anche numerosi collaboratori scolastici e personale amministrativo⁶.

Confrontando la distribuzione e l'incidenza percentuale dei tempi indeterminati part-time e dei contratti a termine secondo il comparto, si evince che non esiste una correlazione tra il ricorso al part-time e l'utilizzo delle forme di flessibilità.

È possibile tuttavia identificare dei cluster di amministrazioni che registrano un alto ricorso sia al part-time che al lavoro atipico o viceversa un basso ricorso a questi istituti. Quelle con alto ricorso sono regioni e università. Come c'era da aspettarsi, nella fascia più bassa si registra la maggior parte dei non contrattualizzati (cfr. grafico 1).

Grafico 1 L'utilizzo congiunto di personale a termine e di personale part-time



6. Si veda allegato 2 al capitolo 2.

Seconda parte

Studio di casi

3. Il lavoro flessibile nell'Agenzia delle Entrate: una risposta gestionale alla riforma dell'amministrazione finanziaria

3.1 Premessa: perché uno studio di caso sull'Agenzia delle Entrate

Il D.Lgs, n. 300 del 30 luglio 1999 ha istituito le agenzie fiscali (Entrate, Demanio, Dogane e Territorio), che hanno avviato la propria attività il 1° gennaio 2001. Le agenzie hanno personalità giuridica di diritto pubblico e godono di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, sotto la vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il ministero mantiene la responsabilità di indirizzo politico, mentre alle agenzie è attribuita la responsabilità gestionale ed operativa, in un contesto caratterizzato da un livello di autonomia molto più ampio rispetto al precedente modello ministeriale.

Alle agenzie sono state conferite le funzioni dei corrispondenti Dipartimenti dell'ex Ministero delle Finanze: in particolare, l'Agenzia delle Entrate ha ereditato dal Dipartimento delle Entrate – che è stato conseguentemente soppresso – le competenze in materia di amministrazione, riscossione e contenzioso delle entrate tributarie. La missione istituzionale dell'Agenzia è quella di assicurare il massimo livello di adesione spontanea agli obblighi fiscali.

Avvalendosi della sua peculiare autonomia organizzativa, l'Agenzia delle Entrate ha dato un forte impulso alle attività istituzionali, già svolte nel precedente assetto dipartimentale, quali il contrasto all'evasione fiscale, il servizio all'utenza, la gestione di dichiarazioni e di atti con strumenti telematici.

L'Agenzia ha, inoltre, avviato fin dal suo avvio un'attività di consulenza ad enti esterni – in particolare enti locali – in materia di formazione e gestione sui tributi di competenza.

Tutti questi cambiamenti hanno determinato l'esigenza di un incremento di personale, per lo svolgimento delle attività nuove e per il potenziamento di quelle preesistenti. Per fronteggiare questa esigenza l'Agenzia ha fatto ricorso anche a forme di lavoro flessibile quali i contratti a tempo determinato e le collaborazioni coordinate e continuative.

Queste ultime, peraltro, costituiscono una fattispecie abbastanza marginale: nel 2002 sono stati stipulati appena 14 contratti di colla-

borazione su un totale di oltre 35 mila dipendenti dell'Agenzia, relativi a professionalità impiegate nelle unità organizzative centrali.

Più forte è stato invece il ricorso ai contratti a tempo determinato per l'esigenza di assumere in tempi brevi personale già in possesso delle necessarie professionalità. Nel 2002 sono stati assunti a tempo determinato, mediante procedura concorsuale semplificata, 224 funzionari che sono stati inseriti nelle unità organizzative centrali dell'Agenzia e nella *Direzione Regionale Lombardia*.

Nei prossimi mesi l'Agenzia farà ricorso anche ai contratti di formazione e lavoro, per l'assunzione di 1.100 funzionari, da inserire prevalentemente nell'area amministrativa e tributaria delle Direzioni Regionali del Centro-Nord, in quanto più carenti di personale, oltre che presso le unità centrali dell'Agenzia.

Questo tipo di contratto, caratterizzato dall'abbinamento della prestazione lavorativa ad un'attività di formazione obbligatoria, è analogo al tirocinio teorico-pratico finora utilizzato dall'Agenzia nelle procedure concorsuali per il reclutamento di personale a tempo indeterminato. Al contempo, il contratto di formazione e lavoro è una forma contrattuale flessibile che offre opportunità in linea con le esigenze dell'Agenzia: per la possibilità di semplificare la fase di selezione dei candidati e di alternare la formazione teorica con la formazione sul lavoro.

Il reclutamento di queste nuove leve mediante contratto di formazione e lavoro servirà anche ad aumentare, nell'ambito dell'area C, la quota di personale con preparazione di livello universitario. Attualmente in quest'area i laureati non arrivano al 40% del personale complessivo; il rapporto tra laureati e diplomati è ancora più sfavorevole se si osserva la posizione giuridica iniziale dell'area C, la C1 (che è quella in cui verranno inquadrati i neofunzionari), dove 71 unità su 100 sono prive di laurea.

È in corso di sperimentazione il progetto *Uffici satellite*, che consiste nella delocalizzazione di alcune attività lavorative dagli uffici del Nord a quelli del Sud, per sopperire agli squilibri nella distribuzione del personale tra regioni. La sperimentazione coinvolge 4 uffici – due uffici cedenti del Nord e due uffici riceventi del Sud – e 28 unità di personale.

Il part-time, infine, non può essere considerato, in questa amministrazione, come una forma contrattuale flessibile nel senso finora esaminato, in quanto il suo impiego è soprattutto riservato al personale che, per esigenze familiari, ne fa richiesta. Questa forma contrattuale coinvolge solamente l'8,2% del personale.

Il caso dell'Agenzia delle Entrate costituisce un esempio di risposta efficiente alle esigenze che derivano dalla revisione organizzativa e funzionale di un'amministrazione pubblica di grande rilevanza, nella quale sono in corso di sperimentazione nuove forme contrattuali finalizzate alla flessibilità gestionale.

Per una migliore comprensione dello scenario di riferimento, di seguito è sinteticamente descritta la struttura organizzativa

dell'Agenzia, con particolare attenzione all'organizzazione della Direzione Centrale del Personale e alle principali attività da essa svolte.

3.2 Il contesto di analisi

Le agenzie fiscali sono regolate dal decreto istitutivo¹ e dai rispettivi statuti. Esse adottano un proprio regolamento di amministrazione che disciplina l'organizzazione interna e il funzionamento, detta le norme per l'assunzione e la formazione del personale, fissa la dotazione organica del personale e determina le regole di accesso alla dirigenza².

L'Agenzia delle Entrate si articola in uffici centrali e regionali, con funzioni prevalenti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, e in uffici locali, con funzioni operative.

Le strutture di vertice centrale sono costituite da sette Direzioni Centrali e da quattro Uffici in *staff* al Direttore (figura 1).

A livello periferico costituiscono strutture di vertice 19 Direzioni Regionali, con sede nel capoluogo di ogni regione, ad eccezione del Trentino Alto Adige, e 2 Direzioni Provinciali, con sede nei capoluoghi delle Province autonome di Trento e Bolzano. Le Direzioni Regionali o Provinciali rispecchiano, nell'assetto organizzativo interno, la struttura centrale.

Le funzioni operative di assistenza al contribuente e controllo delle posizioni fiscali sono svolte da 388 uffici locali, competenti su tutti i tributi. Gli uffici locali sono stati attivati tra il 1997 e il 2003 in sostituzione dei vecchi uffici a competenze parcellizzate (imposte dirette, imposta sul valore aggiunto, registro).

Il modello organizzativo degli uffici locali è ispirato alla polifunzionalità degli operatori e allo sviluppo del lavoro in *team*, con il triplice obiettivo di:

1. potenziare e migliorare il rapporto con l'utenza;
2. sviluppare le conoscenze e la professionalità delle risorse umane;
3. aumentare l'efficacia dei controlli mediante l'esame unitario dell'intera posizione fiscale del contribuente.

Uno dei motivi principali che hanno determinato il ridisegno dell'assetto organizzativo e giuridico dell'Amministrazione finanziaria in Agenzie fiscali è nell'esigenza di gestire il personale con maggiore flessibilità e razionalità rispetto al passato. La *Direzione Centrale del Personale* dell'Agenzia delle Entrate, pertanto, è una delle unità organizzative che sono state maggiormente coinvolte nel processo di cambiamento.

La Direzione è articolata in tre settori (figura 2). Gli uffici del Settore *Organizzazione e sviluppo* curano l'organizzazione e la qualità del lavoro, definiscono le strategie di formazione e sviluppo del personale e veicolano la comunicazione interna. La portata fortemente innovativa di tali attività configura questo settore come il *propulsore* del cambiamento dell'Agenzia.

1. Rif. ex D.Lgs. n. 300 del 1999 e successive modifiche del D.Lgs. n. 173 del 3 luglio 2003.

2. Rif. art. 71 ex D.Lgs. n. 300 del 1999.

Gli uffici degli altri due settori, *Gestione del personale e Relazioni sindacali e rapporto di lavoro*, svolgono le attività di gestione amministrativa del personale: assunzioni, inquadramento giuridico, mobilità, stipendi, pensioni, disciplina; curano inoltre la normativa del lavoro e le relazioni sindacali. Nel previgente sistema ministeriale molte di queste attività venivano svolte, per tutto il personale del ministero, dalla *Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale*, che svolgeva una funzione a valenza *trasversale*. Attualmente, queste attività, pur avendo natura più *tradizionale*, sono gestite dall'Agenzia con un approccio innovativo rispetto al modello ministeriale.

Tra le iniziative sviluppate dalla Direzione Centrale del Personale dell'Agenzia delle Entrate vi sono:

- l'adozione di forme di lavoro flessibile (alle quali è dedicato questo studio);
- la previsione di una fase di tirocinio teorico-pratico presso gli uffici, che costituisce parte integrante delle procedure di selezione del personale (i candidati del primo concorso bandito dall'Agenzia hanno da poco concluso il loro tirocinio, della durata di un anno);
- la costituzione della banca dati del personale *Oracle*, modulo *Human Resource Management System (HRMS)*;
- lo sviluppo della rete intranet e di altri strumenti di comunicazione interna;
- la realizzazione di un piano di formazione manageriale per la dirigenza di vertice e di base;
- l'introduzione di un sistema di valutazione dirigenziale basato sulle competenze, denominato sistema integrato dei risultati, indicatori e obiettivi (Sirio);
- la definizione di un sistema integrato finalizzato allo sviluppo delle risorse umane, che comprende la mappatura dei ruoli, la definizione dei percorsi di crescita professionale, la valutazione della prestazione e la rilevazione del potenziale;
- l'introduzione, negli uffici locali, del sistema di gestione per la qualità secondo le norme ISO 9000.

Figura 1 Organigramma dell'Agenzia delle Entrate

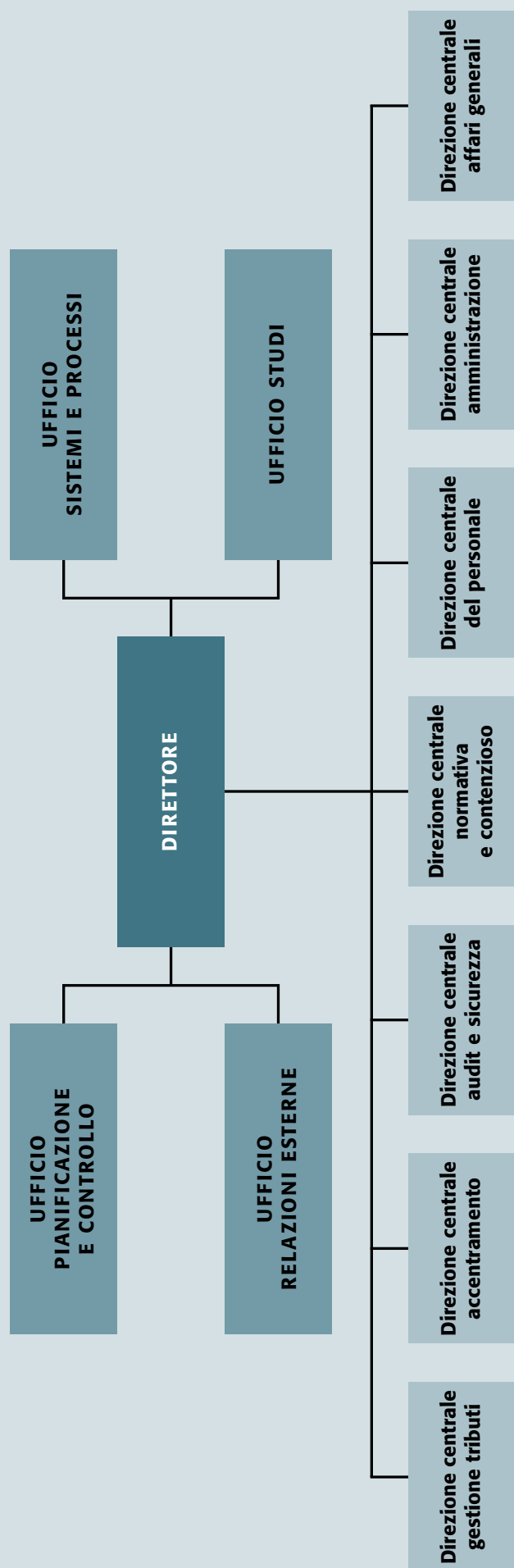
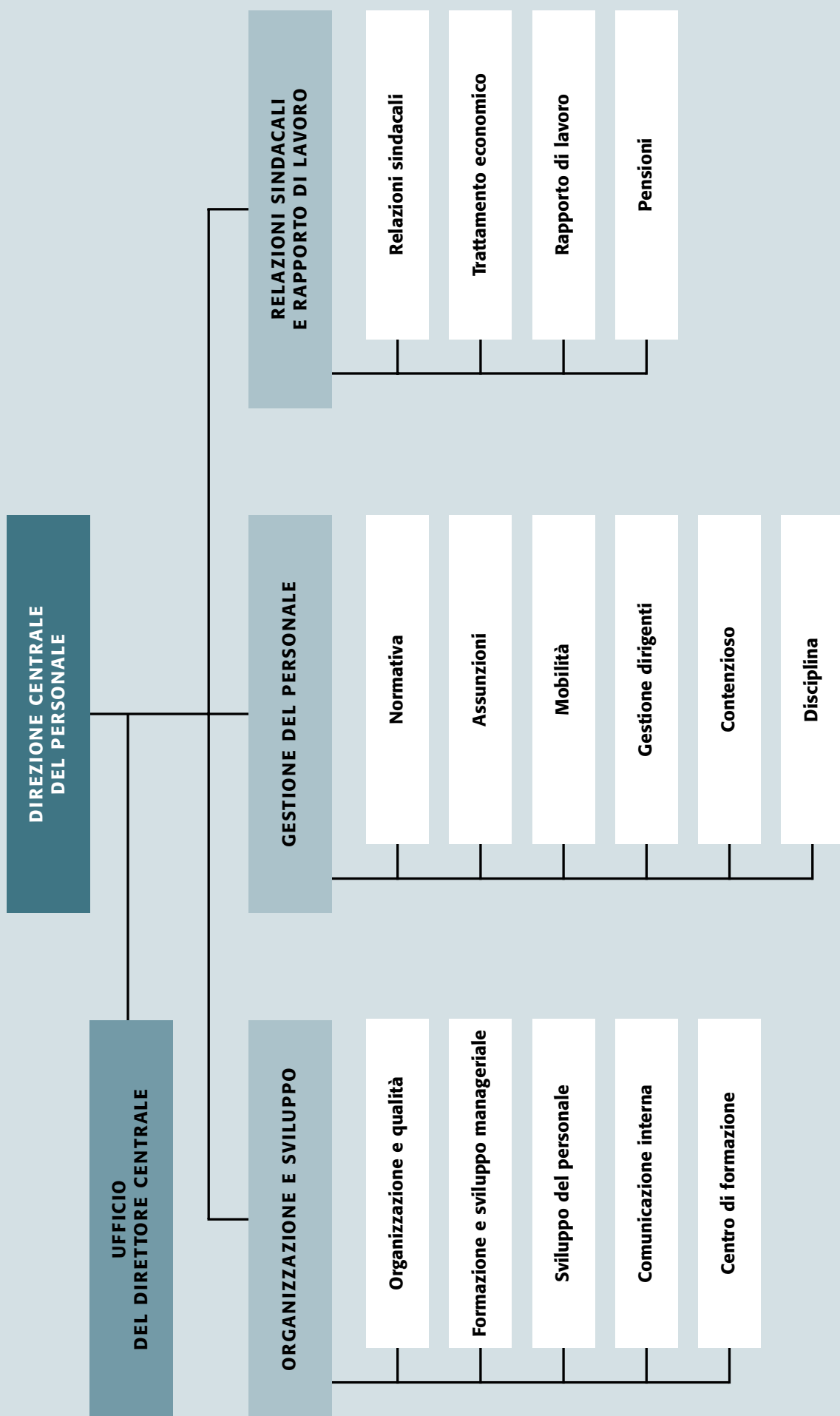


Figura 2 Organigramma della Direzione Centrale del Personale dell'Agenzia delle Entrate



3.3 Il mercato interno del lavoro

La dotazione organica del personale dell'Agenzia delle Entrate, fissata dal Regolamento di amministrazione, prevede 47.265 unità suddivise in:

- 45.791 unità di personale non dirigente;
- 1.474 unità di personale dirigente.

Mediante l'analisi dei fabbisogni, effettuata per ufficio e livello di inquadramento, l'Agenzia sta determinando la pianta organica del personale. L'attuale dotazione, infatti, non coincide con il personale in servizio: al 31 dicembre 2002 i dipendenti dell'Agenzia risultavano 35.875, circa il 24% in meno rispetto a quanto teoricamente previsto (tabella 1).

La distribuzione del personale è fortemente squilibrata tra unità periferiche: nelle regioni del Nord, dove la realtà economica richiederebbe un massiccio inserimento di risorse umane aggiuntive, gli uffici presentano gravi carenze di personale, mentre nelle regioni del Sud gli uffici sono spesso sovradimensionati rispetto ai carichi di lavoro (tabelle 2-4). L'inefficiente distribuzione delle risorse umane non è certo un fatto nuovo, che riguarda solo l'Agenzia delle Entrate o l'Amministrazione finanziaria in genere, in quanto trae origine da fattori storico culturali consolidati: radicamento del personale al luogo di origine, carenza di efficaci incentivi al trasferimento, resistenza delle organizzazioni sindacali alle ipotesi di mobilità, lentezza dei processi di *turn-over*, eccetera.

L'analisi della composizione del personale degli ultimi cinque anni in questa Amministrazione non è fattibile perché il primo anno di attività dell'Agenzia è il 2001. Né, per gli anni precedenti al 2001, è opportuno ricorrere per analogia ai dati relativi all'ex Dipartimento delle Entrate, in quanto la valenza informativa che se ne trarrebbe sarebbe scarsa o fuorviante ai fini dell'attuale Agenzia. Come già detto, infatti, l'Agenzia delle Entrate non è l'esatta trasposizione del Dipartimento delle Entrate; questa discontinuità renderebbe difficile confrontare i dati ed inoltre lo stesso reperimento delle informazioni sarebbe difficoltoso, in quanto una parte di esse dovrebbe provenire dall'esterno dell'Agenzia, e cioè da quelle strutture dell'ex Dipartimento che erano preposte alla gestione amministrativa del personale.

Occorre precisare che all'interno dell'amministrazione finanziaria, prima della costituzione dell'Agenzia, non erano rintracciabili forme di lavoro flessibile se non in senso lato. Le uniche forme adottate erano il part-time e il lavoro socialmente utile: relativamente al primo si è già detto in precedenza che si tratta di una forma di flessibilità rispondente ad esigenze individuali più che organizzative; il secondo, invece, fa parte di interventi di *welfare* state tipicamente adottati nell'ambito delle politiche di intervento sociale a sostegno dei lavoratori disoccupati.

Tabella 1 Composizione del personale impiegato nell'Agenzia delle Entrate nel biennio 2002-2001

Categoria	2001										2002										Variazioni % 2002-2001									
	Effettivi					Dotazione organica (teorica)					Effettivi					Dotazione organica (teorica)					Effettivi					Dotazione organica (teorica)				
	Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno				
	Maschi					Femmine					Maschi					Femmine					Maschi					Femmine				
	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui
A	2.744	1.752	943	30	50	2.775	1.782	993	1.782	993	2.744	nd	nd	nd	nd	1.768	nd	nd	nd	nd	-	nd	nd	nd	nd	-36,3	nd	nd	nd	nd
B	19.430	9.963	8.453	232	683	19.331	10.195	9.136	10.195	9.136	19.430	nd	nd	nd	nd	18.911	nd	nd	nd	nd	-	nd	nd	nd	nd	-2,2	nd	nd	nd	nd
C	23.617	5.777	7.019	116	633	13.545	5.893	7.652	5.893	7.652	23.617	nd	nd	nd	nd	14.188	nd	nd	nd	nd	-	nd	nd	nd	nd	4,7	nd	nd	nd	nd
Totale	45.791				35.651						45.791					34.867										-2,2				
Dirigenti	1.474	212	701	0	0	913	212	701	212	701	1.474	nd	nd	nd	nd	1.008	nd	nd	nd	nd	-	nd	nd	nd	nd	10,4	nd	nd	nd	nd
Totale	47.265	17.704	17.116	378	1.366	36.564	18.082	18.482	18.082	18.482	47.265	nd	nd	nd	nd	35.875	nd	nd	nd	nd	-	nd	nd	nd	-1,9	nd	nd	nd	nd	nd

Tipologia	2001										2002										Variazioni % 2002-2001									
	Effettivi					Dotazione organica (teorica)					Effettivi					Dotazione organica (teorica)					Effettivi					Dotazione organica (teorica)				
	Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno					Tempo pieno				
	Maschi					Femmine					Maschi					Femmine					Maschi					Femmine				
	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui	Totali	Part time	Femmine	Maschi	Di cui
Tempo determinato	-	0	0	-	0	0	0	0	0	0	74	150	-	-	74	150	-	-	-	-	74%	150%	-	-	74%	224%	-	-	-	150%
Cococo	-	13	3	-	16	13	3	-	13	3	13	3	-	-	13	3	-	-	-	-	0%	0%	-	-	0%	0%	-	-	-	0%
Part-time	-	378	1.366	-	1.744	378	1.366	-	378	1.366	nd	nd	-	-	1.881	nd	nd	-	-	-	nd	nd	-	-	8%	8%	-	-	-	nd
Totale	-	391	1.369	-	1.760	391	1.369	-	391	1.369	87	153	-	-	2.121	nd	nd	-	-	-	-77,7	-88,8	-	-	nd	nd	-	nd	nd	nd

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Agenzia delle Entrate

Tabella 2 Personale non dirigente effettivamente in servizio negli uffici centrali e periferici dell'Agenzia delle Entrate (al 31 dicembre 2002)

Area	C3	C2	C1	C	B3	B2	B1	B	A	Presenti	Organico	Diff.	%
Uffici centrali	61	243	333	637	188	226	20	434	41	1.112	1.384	-272	-20
Abruzzo	79	184	264	527	263	293	99	655	58	1.240	1.344	-104	-8
Basilicata	18	49	81	148	86	116	21	223	23	394	471	-77	-16
Bolzano	8	36	13	57	112	17	18	147	3	207	376	-169	-45
Calabria	121	150	217	488	215	278	47	540	56	1.084	1.154	-70	-6
Campania	302	361	550	1.213	653	1.127	115	1.895	178	3.286	3.500	-214	-6
Emilia Romagna	147	318	529	994	532	517	85	1.134	110	2.238	3.565	-1.327	-37
Friuli Venezia Giulia	37	74	155	266	135	264	47	446	29	741	979	-238	-24
Lazio	241	482	558	1.281	619	1.143	183	1.945	134	3.360	4.056	-696	-17
Liguria	87	194	226	507	235	358	52	645	81	1.233	1.701	-468	-28
Lombardia	290	616	891	1.797	1.006	970	140	2.116	133	4.046	6.769	-2.723	-40
Marche	76	82	217	375	175	312	41	528	29	932	1.243	-311	-25
Molise	21	60	45	126	64	93	22	179	15	320	352	-32	-9
Piemonte	149	364	516	1.029	537	824	121	1.482	127	2.638	3.748	-1.110	-30
Puglia	169	311	366	846	506	446	128	1.080	213	2.139	2.466	-327	-13
Sardegna	78	88	192	358	184	283	62	529	130	1.017	1.195	-178	-15
Sicilia	281	358	561	1.200	688	1.005	139	1.832	165	3.197	3.463	-266	-8
Toscana	160	299	422	881	522	675	89	1.286	65	2.232	2.906	-674	-23
Trento	12	34	86	132	85	105	14	204	37	373	613	-240	-39
Umbria	60	69	109	238	97	201	26	324	26	588	722	-134	-19
Val d'Aosta	13	26	19	58	21	32	2	55	8	121	190	-69	-36
Veneto	141	222	667	1.030	528	576	128	1.232	107	2.369	3.594	-1.225	-34
Totale	2.551	4.620	7.017	14.188	7.451	9.861	1.599	18.911	1.768	34.867	45.791	-10.924	-24

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Agenzia delle Entrate

Tabella 3 Distribuzione del personale previsto ed effettivamente in servizio per categorie (% di colonna calcolato sul totale, anno 2001)

Categorie	2001								Diff. %	
	Dotazione organica	Effettivi								
		Posti previsti	Tempo pieno		Part time		Posti ricoperti	Di cui		
			Maschi	Femmine	Maschi	Femmine		Maschi		Femmine
A	6%	10%	6%	8%	4%	8%	10%	5%	-2%	
B	41%	56%	49%	61%	50%	53%	56%	49%	-12%	
C	50%	33%	41%	31%	46%	37%	33%	41%	13%	
Dirigenti	3%	1%	4%	0%	0%	2%	1%	4%	1%	
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Agenzia delle Entrate

Tabella 4 Distribuzione del personale previsto ed effettivamente in servizio per categorie (% di colonna calcolato sul totale, anno 2002)

Categorie	2002								Diff. %
	Dotazione organica	Effettivi							
	Posti previsti	Tempo pieno		Part time		Posti ricoperti	Di cui		
		Maschi	Femmine	Maschi	Femmine		Maschi	Femmine	
A	6%	nd	nd	nd	nd	5%	nd	nd	1%
B	41%	nd	nd	nd	nd	53%	nd	nd	-12%
C	50%	nd	nd	nd	nd	40%	nd	nd	10%
Dirigenti	3%	nd	nd	nd	nd	3%	nd	nd	0%
Totale	100%	nd	nd	nd	nd	100%	0	0	0%

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Agenzia delle Entrate

3.4 Il lavoro flessibile

Si è già messo in evidenza come, nel passaggio dalla forma di Dipartimento a quella di Agenzia, l'eredità delle funzioni gestionali a valenza trasversale e l'approccio innovativo alle attività tradizionali abbiano dato origine al fabbisogno di personale aggiuntivo.

È stata anche sottolineata la persistente cattiva distribuzione delle risorse umane tra le unità organizzative periferiche dell'Agenzia: il personale dell'Amministrazione finanziaria non è distribuito sul territorio in funzione delle esigenze del servizio, ma – a causa di una pluralità di fattori storici e sociali – in maniera inversa a tali esigenze.

In risposta a questa duplice criticità, l'Agenzia delle Entrate ha fatto ricorso a forme flessibili di lavoro, la cui adozione è stata resa possibile dalle norme intervenute negli ultimi anni.

Nei paragrafi successivi si analizzano le diverse forme di gestione flessibile del lavoro utilizzate dall'Agenzia. Le tabelle che seguono anticipano il quadro riepilogativo dell'incidenza del numero di lavoratori flessibili sul totale del personale a tempo indeterminato e delle sue caratteristiche socio-professionali. Un capitolo a parte di approfondimento è dedicato ai contratti di lavoro a tempo determinato come forma primaria di lavoro flessibile finora utilizzata in questa Amministrazione.

Tabella 5 Personale flessibile, composizione e variazioni percentuali 2002-2001

Tipologia contrattuale	2001	2002	Variazione % 2002-2001	% sul totale indeterminato	
				2001	2002
Tempo determinato	0	224	224,0	-	0,62
Cococo	16	16	0,0	0,04	0,04
Part-time	1.744	1.881	7,3	4,77	5,24
Totale	1.760	2.121	17,0	4,81	5,91

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Agenzia delle Entrate

Tabella 6 Caratteristiche socio-professionali del personale impiegato nel lavoro flessibile, anno 2002 (% di riga)

Tipologia contrattuale	Caratteristiche									
	Categoria			Genere		Collocazione		Titolo di studio		Retribuzione
	A	B	C	M	F	Amm. centrale	Direzione regionali	Diploma superiore	Diploma laurea	
Tempo determinato	0	9%	85%	33%	67%	62%	38%			€ 20.109
Cococo	-	-	-	81%	23%	88%	13%	0	16	nd
Part-time	5%	52%	43%	22%	78%	96%	4%	nd	nd	nd

Fonte: Elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat

Il lavoro part-time dovrebbe costituire il punto di incontro tra le esigenze del dipendente, che lavorando ad orario ridotto può conciliare meglio impegni lavorativi e familiari, e quelle del datore di lavoro, che in determinati periodi o per specifiche lavorazioni può avvalersi di una forma di lavoro flessibile.

Nell'ambito dell'Agenzia delle Entrate, di fatto, il part-time soddisfa solo la prima delle due esigenze indicate: non può pertanto considerarsi una forma di organizzazione del lavoro strumentale alle esigenze contingenti della struttura di appartenenza, quanto piuttosto un impiego flessibile degli strumenti contrattuali a disposizione del lavoratore. Non si è infatti finora mai proceduto all'assunzione di personale part-time.

La trasformazione del rapporto di lavoro avviene su richiesta del lavoratore e può soltanto essere rinviata, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a sei mesi nei casi in cui essa comporti, in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa del dipendente, grave pregiudizio alla funzionalità del servizio. Il part-time può essere chiesto solo dal personale non dirigente, con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

Nell'Agenzia delle Entrate sono a part-time circa 6.500 dipendenti e, come avviene nelle altre organizzazioni pubbliche e private, coinvolge prevalentemente (nel 78% dei casi) personale di genere femminile. La maggior parte del personale a part-time presta servizio presso le unità organizzative centrali dell'Agenzia.

Il 52% del personale part-time è giuridicamente ed economicamente inquadrato nell'area B, il 43% nell'area C, il 5% nell'area A. Il titolo di studio prevalente è il diploma di scuola media superiore.

Tutti i contratti part-time sono il risultato della trasformazione di un precedente contratto di lavoro a tempo indeterminato pieno.

Il contratto di collaborazione coordinata e continuativa è stato utilizzato dall'Agenzia fin dal suo primo anno di operatività.

Questo strumento contrattuale – al confine tra il lavoro dipendente e il lavoro autonomo – viene utilizzato per soddisfare fabbisogni specifici, che richiedono una determinata professionalità non presente in organico.

Il collaboratore, scelto in base alle sue particolari attitudini nello specifico settore di competenza, opera per un periodo di tempo determinato, in modo autonomo e nell'ambito delle direttive programmatiche, funzionali ed organizzative dell'Agenzia. Il rapporto di lavoro che si instaura tra i collaboratori e i responsabili delle unità organizzative presso le quali essi prestano opera è sostanzialmente di carattere fiduciario.

L'incarico di collaborazione è conferito dal Direttore dell'Agenzia, anche per le figure professionali che svolgono attività lavorativa presso le Direzioni Regionali.

Il ricorso alle collaborazioni è da ritenersi, nel contesto dell'Agenzia delle Entrate, un fenomeno di portata marginale: nel 2002 ne risultavano attivi 14 in tutto.

I dati sul personale con rapporto di collaborazione confermano che si tratta di incarichi conferiti a personale con elevata professionalità e con esperienza in particolari attività, come ad esempio quella editoriale, grafica e di gestione dei rapporti con gli organi d'informazione.

Fino alla recente legge di riforma del mercato del lavoro³ la collaborazione era disciplinata da norme a valenza fiscale e previdenziale. Come è noto, la Legge Biagi ha per la prima volta inquadrato questo rapporto nell'ambito giuslavoristico, accentuandone il carattere di *lavoro a progetto* e, quindi, restringendone il campo di applicazione. Le nuove norme, che trovano attuazione nel D.Lgs, n. 276 del 2003, non si applicano alle Amministrazioni pubbliche, per le quali è previsto che il Ministro per la Funzione Pubblica convochi le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative per esaminare i profili di armonizzazione, conseguenti all'entrata in vigore del citato decreto, anche ai fini dell'eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia. In previsione della futura armonizzazione, l'Agenzia terrà comunque conto degli elementi essenziali che caratterizzano la nuova tipologia del lavoro a progetto.

Il lavoro a distanza. Il 30 settembre 2002 l'Agenzia delle Entrate ha stipulato con le organizzazioni sindacali l'*Accordo sulle linee guida per la definizione delle procedure di mobilità volontaria nazionale*. L'accordo prevede il ricorso a soluzioni che consentano di contemporaneamente le esigenze funzionali dell'Amministrazione e le aspettative del personale. Tra tali soluzioni, l'accordo cita "la sperimentazione di nuove e più flessibili modalità di organizzazione dei processi lavorativi, come (...) la creazione di strutture satelliti di uffici ad elevato carico di lavoro e ad organico ridotto, al fine di ridistribuire utilmente i carichi funzionali verso aree geografiche caratterizzate da più consistenti dotazioni di personale".

In altre parole, l'Agenzia delle Entrate ha inteso sperimentare la delocalizzazione delle lavorazioni, per ovviare alla distribuzione del personale che, come già ricordato, non corrisponde pienamente alle effettive esigenze di servizio. La persistenza dei fattori che hanno portato a questa inefficiente allocazione delle risorse umane non consente di prevedere a breve un riequilibrio della situazione. Va detto, anzi, che negli uffici delle regioni del Nord buona parte del personale ha origini centro-meridionali e perciò le richieste di trasferimento continuano a seguire prevalentemente la direttrice Nord-Sud, anche per ragioni connesse al notevole divario del costo della vita tra le regioni settentrionali e quelle meridionali. Per questo, il lavoro a distanza può, in prospettiva, rappresentare per l'Agenzia delle Entrate una soluzione per venire incontro, per quanto possibile, all'aspirazione del personale a lavorare nei luoghi di provenienza, senza compromettere la funzionalità delle strutture di appartenenza.

Dando seguito all'accordo sindacale sopra citato, il 16 giugno 2003 l'Agenzia delle Entrate ha avviato, in via sperimentale, il progetto

3. Rif. Legge n. 30 del 14 febbraio 2003.

denominato *Uffici satellite*. Sono coinvolti nel progetto 4 uffici locali – due *cedenti* e due *riceventi* – appartenenti a tre diverse regioni; all'interno degli uffici riceventi operano due strutture *satellite* degli uffici *cedenti*, funzionalmente collegate a questi ultimi, per conto dei quali eseguono una serie di lavorazioni. Nelle strutture *satellite* operano complessivamente 28 dipendenti:

- ufficio *cedente* Milano 1, ufficio *ricevente* Reggio Calabria, n. 18 addetti;
- ufficio *cedente* Como, ufficio *ricevente* Isernia, n. 10 addetti.

In questa fase sperimentale le strutture *satellite* si avvalgono dei locali e delle attrezzature degli uffici *riceventi*. Le 28 unità di personale sono funzionalmente assegnate agli uffici *cedenti*, ma la sede di lavoro rimane quella degli uffici *riceventi*. Il lavoro delle due unità è coordinato da altrettanti funzionari, anch'essi funzionalmente dipendenti dagli uffici *cedenti*, che operano in base a una delega loro conferita dai Direttori di detti uffici. Si tratta, pertanto, di due gruppi di lavoratori a distanza, che operano fisicamente negli uffici del Sud per conto degli uffici del Nord.

La progettazione dell'introduzione del lavoro a distanza è articolata in tre fasi:

1. scelta dei processi da delocalizzare: in base all'importanza, al tipo e al peso delle attività e alla possibilità di effettuare le conseguenti lavorazioni in uffici diversi da quelli territorialmente competenti;
2. quantificazione dei volumi di lavoro da delocalizzare: secondo parametri di misurazione dei tempi medi per procedura;
3. calcolo del numero di unità di personale da coinvolgere nella sperimentazione.

Le attività lavorative attualmente realizzate a distanza riguardano diversi processi, tutti relativi al controllo delle posizioni fiscali dei contribuenti.

Il numero di addetti è quantificato sulla base del carico di lavoro previsto e il personale da coinvolgere nella sperimentazione è selezionato tenendo conto delle professionalità necessarie per eseguire le lavorazioni delocalizzate.

Poiché nella fase sperimentale gli uffici *satellite* non operano come centri di responsabilità autonomi e non dispongono di un budget di spesa proprio, sono state stipulate delle specifiche convenzioni tra i Direttori delle due coppie di uffici che regolano il sistema delle deleghe di firma, la gestione amministrativa del personale coinvolto e la rendicontazione periodica dei volumi di produzione.

La sperimentazione si conclude il 31 dicembre 2003. Nel frattempo un gruppo di lavoro sta studiando le modalità di estensione a regime del progetto. L'idea è quella di introdurre questa forma di lavoro come modalità diffusa, affidata ad autonome strutture organizzative che corrispondano con più uffici, mantenendo la responsabilità delle pratiche trattate, nel rispetto delle norme di legge in materia di competenza territoriale degli uffici fiscali.

Il progetto attualmente in sperimentazione è stato accolto con favore dal personale, che ha visto nel lavoro a distanza un'opportunità per valorizzare la propria professionalità con attività più qualificanti rispetto alle modalità lavorative tradizionali.

In coerenza con la tendenza alla progressiva dematerializzazione dei servizi grazie all'impiego dei mezzi telematici, a regime si intendono incrementare le tipologie di lavorazione affidate agli uffici *satellite*. Questo consentirà di realizzare una significativa ed efficace redistribuzione dei carichi di lavoro tra unità periferiche del Nord e unità del Sud. L'obiettivo perseguito è quello di delocalizzare anche processi complessi, inclusi quelli che prevedono la facoltà, per l'utente, dell'esercizio del contraddittorio. Questi processi sono tra quelli che presentano le maggiori criticità, oltre che per i vincoli normativi⁴, anche per gli aspetti tecnici che riguardano l'interazione a distanza tra l'utente e il funzionario responsabile del procedimento. Un'ipotesi di soluzione è quella di installare postazioni video, del tipo di quelle in uso per le video-conferenze, utili per l'interazione verbale e visiva tra due soggetti a distanza. L'interazione potrebbe, in questo scenario, essere favorita anche dalla possibilità di esibire documenti mediante idonea strumentazione tecnica.

Ulteriori problematiche legate all'estensione a regime del progetto sono ancora allo studio del gruppo di lavoro.

Il contratto di formazione e lavoro. L'Agenzia ha programmato di bandire, tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004, delle procedure selettive per l'assunzione di complessivi n. 1.100 funzionari con contratto di formazione e lavoro, da inquadrarsi in area C, con posizione economica C1. Secondo la vigente normativa, potranno stipulare i contratti di formazione e lavoro soltanto i soggetti disoccupati o inoccupati che non abbiano compiuto il trentaduesimo anno di età.

In tale forma contrattuale allo scambio tra lavoro e retribuzione si aggiunge l'obbligo formativo a carico del datore di lavoro. Il contratto di formazione è infatti finalizzato all'acquisizione della professionalità necessaria al lavoratore per svolgere con la massima efficienza l'attività richiesta. Pertanto, l'atto propedeutico per la stipula dei contratti di formazione e lavoro è l'esistenza di un progetto formativo, in linea con il fabbisogno di personale dell'Agenzia. Il progetto formativo descriverà i contenuti (professionalità da acquisire, mansioni, categoria di inquadramento, ecc.), le modalità ed i tempi di svolgimento sia dell'attività lavorativa che di quella formativa e verrà sottoposto all'approvazione dalla *Commissione regionale per le politiche del lavoro*⁵.

L'*Ufficio Assunzioni della Direzione Centrale del Personale* ha progettato la procedura selettiva, che partirà nel mese di ottobre 2003 per l'assunzione, con contratto di formazione lavoro della durata massima di due anni, di 300 funzionari tributari da inserirsi negli uffici della *Direzione Regionale Lombardia*. Nell'arco di tale periodo l'Agenzia procederà, come previsto dalla normativa vigente, alla trasformazione dei contratti di formazione e lavoro in rapporti di lavoro

4. L'art. 31 del Dpr n. 600 del 1973 stabilisce che "la competenza sui controlli fiscali spetta all'ufficio nella cui circoscrizione è il domicilio fiscale del soggetto obbligato alla dichiarazione alla data in cui questa è stata o avrebbe dovuto essere presentata".

5. Se il progetto è interregionale sarà sottoposto all'approvazione della commissione centrale per l'impiego del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

a tempo indeterminato, previo accertamento selettivo e certificazione del livello di idoneità acquisito dai lavoratori. Per tale verifica verrà adottato il sistema di valutazione realizzato dall'Agenzia per il tirocinio teorico-pratico che caratterizza le procedure selettive utilizzate per l'assunzione di personale a tempo indeterminato.

Come quanto avviene per i lavoratori con contratto a tempo determinato, l'Agenzia adotterà anche per questa tipologia contrattuale una procedura selettiva semplificata, in linea con quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro, che consentirà di concludere la selezione in tempi rapidi e con un utilizzo limitato di risorse economiche.

Sulla base dell'esperienza condotta nella *Direzione Regionale Lombardia* saranno successivamente avviate analoghe procedure per il reclutamento di nuovo personale destinato alle unità organizzative delle aree del Centro-Nord e dell'amministrazione centrale dell'Agenzia.

Progetto di assunzione con Cfl presso gli uffici locali della Direzione Regionale Lombardia

Il progetto, che sarà presentato alla *Commissione regionale per le politiche per il lavoro*, prevede:

1. una prima fase di formazione d'aula di 140 ore incentrata sui seguenti temi:
 - a. struttura organizzativa, missione, principi e valori dell'Agenzia;
 - b. sistema tributario nazionale;
 - c. funzioni dell'Area Servizi e dell'Area Controllo dell'Ufficio locale.
2. una seconda fase di formazione pratica di 500 ore, che si svolgerà negli Uffici locali, sulle diverse attività svolte nelle suddette aree.

Sistema di selezione. È previsto un colloquio diretto, integrato dalla valutazione del curriculum vitae, durante il quale si valutano la preparazione professionale, le attitudini comportamentali e le motivazioni del candidato, il grado di preparazione nelle specifiche materie indicate nel bando, nonché la capacità di applicare le proprie conoscenze alla soluzione di problemi operativi propri del profilo per il quale concorre. Durante il colloquio la commissione, naturalmente, procede all'accertamento della conoscenza da parte del candidato dei principali *software* utilizzati negli uffici e della lingua straniera e valuta la formazione e le esperienze professionali indicate dallo stesso nel curriculum.

Nel caso di un numero eccessivamente elevato di domande di partecipazione sono previste forme di preselezione, sulla base di criteri predeterminati nel bando di selezione.

Sistema di inserimento lavorativo. I candidati idonei nella graduatoria di merito approvata dal Direttore regionale della Lombardia, in qualità di presidente della commissione esaminatrice, sono dichiarati vincitori nei limiti dei posti messi a concorso. Successivamente alla stipula del contratto e all'assegnazione della sede di lavoro, il persona-

le verrà inserito all'interno dell'Ufficio locale di destinazione, dove gli sarà fornita la formazione teorica e pratica relativa ai contenuti lavorativi. In particolare, durante la formazione pratica il personale neoassunto sarà affiancato da funzionari esperti per l'apprendimento delle principali attività svolte nelle due aree in cui sono articolati gli Uffici locali, quella dei *Servizi all'utenza* e quella del *Controllo per la prevenzione e la lotta all'evasione fiscale*.

L'Agenzia delle Entrate ha già sperimentato con successo la formula della formazione sul posto di lavoro nel corso delle procedure selettive espletate per l'assunzione di personale a tempo indeterminato. Queste procedure sono caratterizzate da una fase di tirocinio teorico-pratico finalizzata a verificare, nelle concrete situazioni di lavoro, le capacità possedute ed espresse dei candidati.

In considerazione del carattere peculiare dell'esperienza pregressa, che sarà utilizzata per valutare i neoassunti con contratto di formazione e lavoro, il paragrafo che segue ne propone un approfondimento.

Il tirocinio teorico-pratico. L'Agenzia delle Entrate ha adottato, per l'assunzione di personale a tempo indeterminato, una procedura selettiva innovativa rispetto a quelle tradizionali, finalizzate alla verifica delle sole conoscenze di carattere teorico del candidato e, come tali, inidonee ad accertarne le attitudini e le effettive capacità professionali.

La novità della procedura selettiva attualmente in uso nell'Agenzia consiste nella possibilità di valutare il candidato direttamente sul posto di lavoro, mediante un periodo di tirocinio teorico-pratico retribuito, della durata, di regola, di un anno. La finalità del tirocinio è quella di verificare sul campo l'abilità del candidato nell'applicare le proprie conoscenze per la soluzione di problemi operativi, nonché le sue capacità relazionali e i tratti comportamentali.

L'osservazione dei comportamenti organizzativi, manifestati in un contesto caratterizzato da un'elevata complessità tecnica e varietà delle attività, consente all'Agenzia di selezionare risorse coerenti con le proprie esigenze e con i propri valori. In tale periodo il tirocinante è osservato nelle attività e nei comportamenti da un *tutor*, la risorsa interna che ha il compito di affiancare il tirocinante durante il percorso di apprendimento e formazione e di fornire elementi di valutazione al *valutatore*, di solito il Direttore di un ufficio.

Il sistema di valutazione utilizzato, progettato dall'Agenzia delle Entrate, si avvale di un apposito strumento di rilevazione, il *Dossier del tirocinante*, nel quale vengono annotate le attività svolte ed i comportamenti organizzativi adottati dai candidati. Sulla base di tale documento è stato realizzato un *software di valutazione*, al quale il *tutor* ed il valutatore accedono, tramite una *password*, per l'inserimento delle osservazioni e delle valutazioni relative al candidato.

Il tirocinante viene valutato sulla base delle osservazioni formulate dal tutor e di altri elementi quale l'osservazione diretta, i colloqui periodici e le esercitazioni pratiche. Per assicurare trasparenza e

obiettività nella valutazione, i *tutor* ed i valutatori sono preventivamente formati all'applicazione dei criteri e della metodologia del sistema di valutazione, oltre che del relativo *software* informatico.

Il primo tirocinio teorico-pratico della procedura selettiva per l'assunzione di 550 funzionari negli uffici locali del Centro-Nord, che ha rappresentato un obiettivo sfidante per l'Agenzia, si è concluso nel mese di luglio 2003 con risultati positivi.

L'architettura del tirocinio presso tali uffici ha previsto due periodi di applicazione dei candidati, della medesima durata, il primo da svolgersi nell'*Area servizi*, il secondo nell'*Area controllo*. Nel corso del tirocinio il candidato ha svolto, in ciascuna delle due aree dell'Ufficio locale, specifiche attività individuate tra quelle più rilevanti ed articolate secondo un criterio logico e cronologico.

Lo sforzo in termini di organizzazione, costi, tempo e professionalità sostenuto dall'Agenzia – per la realizzazione del tirocinio secondo un percorso strutturato e regolamentato e per la costruzione del relativo sistema di valutazione – ha costituito un vero e proprio investimento in quanto il personale reclutato, che è risultato avere un elevato profilo professionale, potrà essere immediatamente utilizzato nelle sue attività peculiari.

Il lavoro subordinato a tempo determinato. La forma prevalente di lavoro flessibile attualmente impiegata dall'Agenzia delle Entrate è quella del lavoro subordinato a tempo determinato. Nel corso del 2002 sono state assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato 224 unità di personale a copertura di posizioni lavorative vacanti dell'area di inquadramento C e, in misura ridotta, B.

Al lavoro a tempo determinato è dedicato il prossimo paragrafo.

3.5 L'assunzione di personale a tempo determinato

Nell'attesa di concludere le procedure concorsuali per l'assunzione di personale a tempo indeterminato, nel 2002, l'*Ufficio Assunzioni della Direzione Centrale del Personale* dell'Agenzia delle Entrate ha avviato un'intensa attività di progettazione finalizzata alla messa a punto della procedura, e dei relativi strumenti attuativi, per l'assunzione di personale con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato da inserire negli uffici della *Direzione Regionale Lombardia* e in alcuni uffici centrali dell'Agenzia.

Il ricorso al lavoro a tempo determinato è stato inaugurato, in via sperimentale, nella *Direzione Regionale Lombardia*, dove l'esigenza di sopperire alla carenza di personale per lo svolgimento di compiti istituzionali dell'Agenzia è particolarmente urgente⁶.

L'obiettivo perseguito con la sperimentazione di questa procedura era quello di collaudare una procedura semplificata, efficiente ed efficace, utile per reclutare personale già in possesso di elevata, specifica professionalità, da inserire in tempi brevi nella realtà degli uffici loca-

6. La Direzione Regionale Lombardia rientra tra le unità periferiche che operano in aree territoriali ad alta densità di insediamento di imprese e professionisti e, contestualmente, con storica carenza di personale derivante dallo squilibrio tra dotazione di personale e le attività da svolgere (tabella 2).

li. In base alle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 165 del 2001, infatti, le amministrazioni pubbliche possono prevedere delle specifiche procedure selettive, anche in forma semplificata, con i contenuti e le modalità che l'amministrazione stessa ritiene più idonei e compatibili con le caratteristiche e la natura del rapporto a termine. L'*Ufficio Assunzioni* dell'Agenzia delle Entrate si è avvalso pienamente di tale facoltà, attivando delle procedure semplificate la cui durata complessiva, tra la pubblicazione del bando e la stipula del contratto, è risultata inferiore alle sei settimane.

I risultati ottenuti con la procedura selettiva attivata dalla *Direzione Regionale Lombardia* per l'assunzione di personale a tempo determinato hanno incoraggiato l'avvio di analoghe procedure per il reclutamento di personale con professionalità specifiche da impiegare presso le unità organizzative centrali dell'Agenzia maggiormente interessate dal cambiamento.

Nel paragrafo successivo sono descritte le esperienze realizzate presso la *Direzione Regionale Lombardia* e presso gli uffici centrali dell'Agenzia.

L'esperienza della Direzione Regionale Lombardia. La procedura sperimentale è stata avviata nel luglio 2002 in Lombardia per la formazione di una graduatoria da cui attingere per l'assunzione di 100 unità di personale in posizione economica C1, area amministrativo-tributaria.

Il concorso è stato bandito dalla *Direzione Regionale Lombardia* con l'assistenza dell'*Ufficio Assunzioni della Direzione Centrale del Personale*, che ha provveduto alla predisposizione dell'atto di autorizzazione del Direttore dell'Agenzia per l'avvio della procedura, dell'avviso di selezione, di un *contratto tipo* a tempo determinato ed ha fornito precise indicazioni sulla procedura da seguire per lo svolgimento della prova selettiva e per la formazione e la gestione della graduatoria.

La selezione è stata effettuata con procedura semplificata, senza l'ausilio di professionalità esterne. Per la diffusione del bando di selezione sono stati utilizzati canali non tradizionali, come ad esempio internet, riviste specializzate e le bacheche delle università. L'utilizzo del sito internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia, in particolare, è risultato essere di fondamentale importanza anche per tutte le comunicazioni ai candidati relative alle prove d'esame, rivelandosi uno strumento rapido, efficace ed economico.

La prova selettiva è consistita in un colloquio sulle materie inerenti all'area amministrativo-tributaria, con una particolare attenzione alle conoscenze di più diretta rilevanza per l'attività pratica degli uffici locali dell'Agenzia e al curriculum vitae presentato dai candidati con specifico riferimento alle precedenti esperienze lavorative. Il colloquio è stato, inoltre, finalizzato alla conoscenza delle motivazioni dei candidati, delle loro capacità relazionali e dei tratti comportamentali. Era, infine, richiesta anche la conoscenza di una lingua straniera

e dell'uso delle apparecchiature ed applicazioni informatiche maggiormente diffuse.

La procedura selettiva si è conclusa con l'assunzione di 86 funzionari, anziché di 100 come previsto dal bando, poiché, per la specificità del profilo ricercato, non è stato possibile coprire tutte le posizioni e formare una graduatoria dalla quale attingere per eventuali future esigenze.

I neoassunti sono stati inseriti con successo negli uffici locali dell'Agenzia dove hanno da subito operato fornendo un elevato apporto professionale. L'esito positivo della selezione ha indotto a replicare un'esperienza analoga nell'amministrazione centrale dell'Agenzia.

L'esperienza presso le unità centrali dell'Agenzia. A differenza della prima esperienza, le figure professionali ricercate con le procedure selettive destinate all'assunzione di personale presso le unità centrali sono state molteplici, differenti da quelle più tradizionali dell'Agenzia ed inesistenti nel Dipartimento delle entrate dell'ex Ministero delle Finanze, tra le quali, ad esempio, la figura di *internal auditor* e altre particolari professionalità appartenenti all'area amministrativo-tributaria, contabile, tecnico informatica (tabella 7).

Pertanto negli avvisi di selezione sono stati previsti specifici requisiti articolati per figure professionali, per alcune delle quali è stata anche richiesta un'esperienza maturata in contesti lavorativi inerenti alla posizione a cui si riferiva la candidatura. Gli avvisi di selezione, in tutto 26 per complessivi 94 posti (11 di area B e 83 di area C), sono stati pubblicati, utilizzando anche in questo caso canali non tradizionali, tra il 18 ed il 20 novembre 2002, con scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione tra il 6 ed il 9 dicembre 2002.

La selezione è avvenuta nel periodo 16-24 dicembre 2002 e, per alcune procedure che presentavano un numero eccessivo di candidati, è stata preceduta da una pre-selezione effettuata sulla base del voto di laurea o del voto di diploma di scuola media superiore.

Per poter gestire in maniera agevole e con speditezza contemporaneamente 26 diverse procedure selettive, è stato assegnato a ciascuna di esse un codice identificativo, che i candidati dovevano indicare sulla busta della domanda di partecipazione al concorso.

Le graduatorie sono state pubblicate il 27 dicembre 2002 e nei giorni successivi, entro il 31 dicembre, sono state effettuate le assunzioni con la stipula di contratti a termine di durata annuale, prorogabile nei termini di legge fino a tre anni.

A meno di un mese e mezzo dalla pubblicazione degli avvisi di selezione, pertanto, il personale assunto a tempo determinato è stato inserito con successo negli uffici delle strutture centrali di assegnazione, senza dover ricorrere ad una preventiva formazione per il suo inserimento nella realtà operativa. L'intento della selezione, d'altronde, era proprio quello di reclutare personale già formato e quindi in grado di rispondere efficacemente alle esigenze dell'Agenzia.

Tabella 7 Prospetto riepilogativo per la selezione e l'assunzione da graduatoria di n. 94 dipendenti a tempo determinato per le unità centrali dell'Agenzia delle Entrate, novembre 2002								
Numero	Direzione	Procedura	Posti	Posizione economica	Area	Requisiti	Val. laur equip.	Ulteriore requisito specifico
1	Amministrazione/Approv. e Logistica (11 posti)	Archivista	1	C1	Archivistica	Laurea in lettere, filosofia, giurisprudenza, economia, scienze politiche, statistiche	Sì	Diploma di archivista
2		Addetto alla gestione informatica	1	C1	Tecnico/informatica	Laurea in informatica	No	
3		Addetto alla gestione immobiliare	2	C1	Tecnico/informatica	Laurea in ingegneria meccanica	No	Iscrizione all'albo degli ingegneri
4		Addetto alla gestione gare d'appalto	3	C1	Amministrativa	Laurea in giurisprudenza	No	
5		Addetto al controllo forniture	1	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o statistica	No	
6		Addetto al monitoraggio acquisti	1	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o statistica	No	
7		Addetto al supporto gestione immobiliare	2	B3	Tecnico/informatica	Diploma di perito industriale/perito geometra	No	

Tabella 7 segue								
Numero	Direzione	Procedura	Posti	Posizione economica	Area	Requisiti	Val. laur equip.	Ulteriore requisito specifico
8	Amministrazione/ Contabilità (15 posti)	Addetto all'ufficio tesoreria	4	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno due anni maturata in uffici di tesoreria di società di rilevanti dimensioni ovvero in banche
9		Addetto al sistema informativo contabile	2	C1	Tecnico - informatica	Laurea in informatica o in economia con specializzazione post laurea in sistemi informativi	No	Documentata esperienza professionale di almeno un anno maturata nella gestione delle Oracle Applications o di altri sistemi ERP
10		Addetto ai rapporti con l'ufficio controllo di gestione	1	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno due anni maturata in analoga posizione presso uff. controllo di gestione/ bilancio di società di medie/grandi dimensioni o banche
11		Addetto alle fatture attive	1	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno un anno maturata sul sistema Oracle Applications modulo "Account Receivables" o su altri moduli ERP similari

Tabella 7 segue								
Numero	Direzione	Procedura	Posti	Posizione economica	Area	Requisiti	Val. laur equip.	Ulteriore requisito specifico
12	Amministrazione/ Contabilità (15 posti)	Addetto al nucleo cespiti	1	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno un anno maturata in società sul sistema Oracle Applications modulo "Fixed Assets" o su altri moduli cespiti in ambiente ERP
13		Addetto al nucleo bilancio	2	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie più iscrizione all'albo dei dottori commercialisti/revisori contabili	No	Documentata esperienza professionale di almeno due anni maturata in uffici bilancio/fiscale di società, banche o studi di consulenza tributaria
14		Addetto ai controlli amministrativi	2	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno due anni maturata in analogha posizione presso società di medie/grandi dimensioni, banche o società di revisione;
15		Addetto alla contabilità del personale	1	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno due anni maturata nel comparto contabile di uffici del personale di società/banche
16		Addetto al nucleo procedure contabili	1	C1	Amministrativa - contabile	Laurea in economia o scienze bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno due anni maturata in società di revisione o di consulenza amministrativo contabile

Tabella 7 segue								
Numero	Direzione	Procedura	Posti	Posizione economica	Area	Requisiti	Val. laur equip.	Ulteriore requisito specifico
17	Accertamento (16 posti)	Addetto all'attività di analisi e studio	8	C1	Amministrativa - tributaria	Laurea in economia, giurisprudenza, scienze economiche bancarie, con votazione non inferiore a 105/110	No	
18		Addetto all'attività di analisi e studio - Milano	2	C1	Amministrativa - tributaria	Laurea in economia, giurisprudenza, scienze economiche bancarie, con votazione non inferiore a 105/110	No	
19		Addetto all'attività di selezione, monitoraggio, ecc.	2	C1	Statistica	Laurea in economia, scienze statistiche con votazione non inferiore a 105/110	No	
20		Attività operative della Direzione	4	B3	Amministrativa - tributaria	Diploma di scuola media superiore		Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nel comparto amministrativo, contabile, fiscale o informatico di enti, società, banche e/o studi professionali

Tabella 7 segue								
Numero	Direzione	Procedura	Posti	Posizione economica	Area	Requisiti	Val. laur equip.	Ulteriore requisito specifico
21	Normativa e Contenzioso (20 posti)	Addetto alla procedura d'interpello	20	C1	Amministrativa - tributaria	Laurea in economia, giurisprudenza, scienze economiche bancarie, scienze politiche con votazione non inferiore a 105/110	Sì	Partecipazione con profitto, per la durata di almeno due mesi, a: <ul style="list-style-type: none"> • corsi di dottorato di ricerca in tematiche di diritto tributario; • corsi di specializzazione universitaria in tematiche di diritto tributario; • stage presso gli uffici dell'Agenzia delle Entrate
22	Audit e Sicurezza (16 posti)	Internal auditing e sicurezza	12	C1	Amministrativa - tributaria contabile	Laurea in economia, giurisprudenza, scienze economiche bancarie, scienze politiche con votazione non inferiore a 100/110	Sì	
23		Attività operative della Direzione	4	B3	Amministrativa - tributaria contabile	Diploma di scuola media superiore		Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nel comparto amministrativo, contabile, fiscale o informatico di enti, società, banche e/o studi professionali

Tabella 7 segue								
Numero	Direzione	Procedura	Posti	Posizione economica	Area	Requisiti	Val. laur equip.	Ulteriore requisito specifico
24	Strutture centrali (10 posti)	Profilo informatico	10	C2	Tecnico/informatica	Laurea in informatica o ingegneria	Sì	Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nello sviluppo di sistemi informativi in ambienti software evoluti presso operatori informatici o di telecomunicazioni o aziende di grandi dimensioni
25	Uff. pianificazione e controllo (6 posti)	Addetto attività amministrative-contabili	1	C1	Amministrativa – contabile	Laurea in economia o Scienze economiche e bancarie	No	Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nel comparto amministrativo e contabile di aziende e studi professionali
26		Addetto al controllo di gestione	2	C1	Amministrativa - tributaria contabile	Laurea in economia o in ingegneria	Sì	Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nell'ambito della funzione di pianificazione e controllo aziendale, delle funzioni di auditing interno, ispettorato o di società di revisione

Tabella 7 segue								
Numero	Direzione	Procedura	Posti	Posizione economica	Area	Requisiti	Val. laur equip.	Ulteriore requisito specifico
27	Uff. pianificazione e controllo (6 posti)	Addetto informatica applicata	1	C1	Tecnico/informatica	Laurea in economia o in ingegneria	Sì	Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nell’ambito della realizzazione e dello sviluppo dei sistemi di supporto alle decisioni e all’operatività dei processi di pianificazione, gestione e controllo aziendale. Documentata esperienza sui principali sistemi applicativi dedicati e sul loro interfacciamento con i sistemi informatici amministrativo-contabile, gestionale, tecnico e dei servizi comuni.
28		Addetto alla segreteria tecnica	1	C1		Diploma di laurea	Sì	Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nell’ambito della segreteria di direzione di imprese o enti
29		Addetto al supporto attività amministrative-contabili	1	B3	Amministrativa - contabile	Diploma di ragioneria	Documentata esperienza professionale di almeno tre anni nel comparto amministrativo e contabile di aziende e studi professionali	
Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Agenzia delle Entrate								

3.6 Le prospettive future

L'Agenzia è attualmente impegnata nella sperimentazione di diverse forme contrattuali flessibili quali il lavoro a distanza, i contratti di formazione e lavoro e i tirocini formativi di orientamento. Altre forme flessibili, come il contratto di lavoro a tempo determinato, sono già state adottate, altre ancora sono utilizzate ma in misura molto marginale rispetto alla consistenza complessiva del personale effettivo, come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative.

Nel futuro l'Agenzia si avvarrà di nuovo di tali tipologie contrattuali, già sperimentate, consapevole dei vantaggi di una gestione flessibile delle risorse umane anche in considerazione dei vincoli imposti dal legislatore alle amministrazioni pubbliche in materia di assunzioni a tempo indeterminato.

In particolare, il contratto formazione lavoro è la forma flessibile che sarà maggiormente utilizzata in quanto consente all'Agenzia di rispettare il criterio di selezione adottato con il tirocinio teorico-pratico per il reclutamento di personale, fondato sul primato del *saper fare* sul *sapere essere* e non sulla sola area dei *saperi teorici*.

L'esperienza descritta in questo lavoro indica che l'Agenzia, avvalendosi di tutte le diverse possibilità offerte dal legislatore in tema di flessibilità del mercato del lavoro, ha risposto con efficacia alle differenti esigenze che si sono manifestate nella sua organizzazione.

In conclusione l'Agenzia delle Entrate rappresenta un interessante caso di impiego del lavoro flessibile, che potrà essere oggetto di monitoraggio nel prossimo futuro per una valutazione dell'esperienza nel lungo periodo.

4. Il lavoro flessibile nel Ministero per i Beni e le Attività Culturali: un esempio di rigida flessibilità

4.1 Premessa

Le motivazioni che ci hanno spinto ad indagare il Ministero per i Beni e le Attività Culturali sono state:

- analizzare l'evoluzione dell'utilizzo di alcune forme di impiego flessibile in un'amministrazione che ha sperimentato già da tempo il ricorso a tali contratti d'impiego;
- verificare se e come tale utilizzo sia funzionale alle emergenti esigenze di potenziare ed implementare nuovi servizi di valorizzazione e promozione del patrimonio artistico e culturale;
- analizzare se l'utilizzo di queste forme di impiego sia stato un fattore effettivo di flessibilità funzionale o non abbia piuttosto determinato, nel tempo, una rigidità organizzativa, legittimando aspettative più o meno esplicite di stabilizzazione da parte dei lavoratori.

Questo ministero è stato interessato – come tutta la pubblica amministrazione – da un processo di riforma che ha portato ad un riordino del preesistente Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, e che ha comportato il ridisegno di una nuova struttura organizzativa e l'attribuzione di competenze quali quelle in tema di spettacolo, vigilanza sugli organismi sportivi, diritto d'autore e proprietà letteraria, e quella in tema di arte ed architettura contemporanea.

A fronte di questi nuovi e maggiori compiti attribuiti, è stata percepita una forte necessità di potenziare i servizi legati alle attività tese a diffondere la conoscenza dei beni culturali e ambientali, attraverso il miglioramento delle condizioni per la loro fruizione, l'incentivazione e la razionalizzazione delle attività di catalogazione mediante l'uso di tecnologie avanzate, la promozione di iniziative di educazione al patrimonio culturale e ambientale, l'adeguamento degli edifici e dei siti alle norme per la sicurezza delle persone e dei beni tutelati.

Il caso quindi analizza come il ministero, in un contesto normativo che ha sancito il blocco delle immissioni di personale a tempo indeterminato, seppur con alcune limitate deroghe per questo ministero, e ha regimentato gli ingressi con forme d'impiego a tempo determinato, si è attivato, attraverso l'introduzione di personale inserito con forme d'impiego flessibile, per fronteggiare queste esigenze organizzative.

Attraverso l'analisi delle modalità di utilizzo dei lavoratori il caso approfondisce se i principali istituti attivati – il tempo determinato e i lavoratori socialmente utili – abbiano effettivamente risposto nel tempo e in che modo, agli obiettivi di *flessibilità organizzativa*, come tale utilizzo possa collegarsi al riposizionamento istituzionale del ministero e si sofferma altresì sul significato dato dall'amministrazione al lavoro flessibile utilizzando solo determinate forme di impiego. Cercheremo, dunque, di riflettere sulle motivazioni legate al ricorso a queste forme e se esse possano essere correlate ad un'accezione strategica oppure contingente di flessibilità.

4.2 Struttura organizzativa, strategie e flessibilità

Il D.Lgs. del 20 ottobre 1998 n. 368 ha istituito il Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Fino al 2003 la struttura organizzativa prevedeva l'articolazione del ministero in otto direzioni generali con competenze che riprendevano quelle già esistenti, oltre quelle aggiuntive per le attività di spettacolo e per lo sport.

Era prevista la struttura del Segretariato Generale con compiti di mantenimento dell'unitaria azione amministrativa, vigilando sull'efficienza degli uffici e sul rendimento degli stessi, nonché con attività di gestione dei servizi generali dell'amministrazione attraverso una serie di uffici.

L'articolazione dell'assetto territoriale del ministero prevedeva organi periferici¹ così distribuiti:

- soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali (con compiti di coordinare l'attività delle altre soprintendenze, degli archivi di Stato e delle biblioteche pubbliche statali presenti nel territorio regionale, curare i rapporti tra ministero e sistema delle autonomie locali);
- soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio;
- soprintendenze per il patrimonio storico, artistico e demotnoantropologico;
- soprintendenze per i beni archeologici;
- soprintendenze archivistiche;
- archivi di Stato;
- biblioteche statali;
- musei e altri istituti di conservazione.

Con un decreto legislativo in via di emanazione², è stata però varata una importante rimodulazione funzionale dell'organizzazione del ministero che viene strutturato in quattro Dipartimenti che esercitano le proprie funzioni nell'ambito delle seguenti aree funzionali:

- beni culturali e paesaggistici;
- beni archivistici e librari;
- ricerca, innovazione e organizzazione;
- spettacolo e sport.

Sono previsti dieci uffici dirigenziali generali, costituiti dalle dieci

1. Fermo restando il ruolo di coordinamento sul territorio da parte delle Soprintendenze Regionali, tutte le altre Soprintendenze e gli altri istituti periferici avevano comunque una dipendenza funzionale dalle competenti direzioni generali (cfr. Dpr 29 dicembre 2000, n. 441).

2. Nel corso del 2002 era stata conferita dal Parlamento al governo una delega riguardo la riforma dell'organizzazione dell'ente, recepita nel decreto di prossima emanazione.

unità in cui si articolano i dipartimenti, nonché due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del Ministro; il ministero si articola inoltre in diciassette uffici dirigenziali generali costituiti dalle direzioni generali per i beni culturali e paesaggistici. L'assetto territoriale del ministero vede, con il nuovo provvedimento, la trasformazione delle soprintendenze regionali in direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistiche che si configurano come articolazioni territoriali, di livello dirigenziale generale, del dipartimento per i beni culturali e paesaggistici ed hanno sede nel capoluogo della rispettiva regione.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali è impegnato in una vasta opera di modernizzazione e di cambiamento. Questo avviene per motivi diversi fra loro: il riconoscimento del ruolo del patrimonio culturale rispetto a finalità di sviluppo economico del Paese, il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, la ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia, ed in generale la scelta di tenere sempre più in considerazione le esigenze dell'utenza. Tuttavia, anche il contesto finanziario di riferimento incide: in particolare incide la scarsità delle risorse economiche di cui lo Stato dispone, che obbliga a perseguire obiettivi di snellimento della macchina ministeriale, razionalizzazione delle risorse ed in generale di monitorare con attenzione e regolarità i livelli di efficienza nell'utilizzo delle risorse.

Dal punto di vista della coerenza tra scelte organizzative, ambiente di riferimento e opzioni strategiche, è apparso ad esempio importante porsi l'obiettivo di rinnovare gli strumenti di coordinamento ed armonizzazione con le Regioni e le autonomie locali, obiettivo cui si fa esplicita menzione nella *Direttiva generale del Ministro sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2003*. Agli enti locali si aggiungono tuttavia altri soggetti, quelli non statali, cui il legislatore ha già da tempo ritagliato un ruolo; da qui nasce l'esigenza di una efficace integrazione anche con queste figure. La scelta strategica che il ministero ha operato al riguardo è netta: l'obiettivo è rafforzare sempre più le funzioni di regolamentazione, tutela e controllo del patrimonio, a scapito di quelle di gestione diretta che verranno progressivamente ridimensionate: le strutture verranno affidate in concessione per la gestione a soggetti terzi ogni qualvolta ciò sarà possibile, con l'obiettivo di ampliare il livello qualitativo e quantitativo del patrimonio fruibile.

Il perseguimento di obiettivi di efficacia e di efficienza, e della auspicabile coerenza tra ambiente, struttura e strategia, ha senz'altro un forte impatto sulle politiche di gestione del personale, sotto una molteplicità di profili. Ad esempio, la razionalizzazione della spesa e il conseguente blocco del *turn over*, seppur con limitate deroghe per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, molto limitate, per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, hanno comportato il mantenimento dei livelli di attività con minori risorse umane; questo fatto, insieme alle innovazioni di gestione e all'introduzione delle tecnologie informatiche ha determinato forti fabbisogni di coordinamento organizzativo. Anche la scelta di avvalersi di un contingente di

lavoratori flessibili può essere in parte ricondotto a scelte strategiche di fondo, e nel paragrafo che segue cercheremo di capire come questo è avvenuto.

L'obiettivo strategico cui è riconducibile l'impiego di una parte significativa dei lavoratori atipici al ministero riguarda il potenziamento del servizio con conseguente incremento del livello di fruibilità.

Per poter rispondere a questo obiettivo, l'amministrazione si è avvalsa fondamentalmente di due tipologie di lavoro flessibile:

- a. i lavoratori socialmente utili (Lsu);
- b. i lavoratori con contratti a tempo determinato.

I lavoratori socialmente utili sono stati impegnati in interventi di manutenzione delle aree e delle strutture di vigilanza, oltre che a supporto dei processi amministrativi dell'ente. L'impiego dei lavoratori socialmente utili (che provenivano dalla mobilità o dalla cassa integrazione) si colloca anche in un orizzonte politico nazionale: il momento storico in cui si diede avvio a questa tipologia era caratterizzato da una situazione di pesante recessione economica e di depressione dei livelli occupazionali, giudicati insostenibili dalla classe dirigente e dall'opinione pubblica. Il ministero seppe comunque beneficiare di questo personale mettendolo in affiancamento a quello di ruolo, ottenendo così un ampliamento del servizio reso e una più ampia disponibilità di risorse umane da destinare alla gestione amministrativa dell'ente che risulta strumentale rispetto a qualunque opzione strategica. Ma è soprattutto l'impiego dei lavoratori con contratti a tempo determinato (di cui una significativa porzione part-time) a giocare un ruolo decisivo per ottenere l'ampliamento della fruibilità del patrimonio, in particolare consentendo la fruizione nei giorni festivi e nelle ore serali di importanti settori del patrimonio culturale. In questo senso, l'ambito strategico di impiego di personale flessibile è stato quello del potenziamento del servizio di fruizione del patrimonio, sia da un punto di vista quantitativo con riferimento all'arco temporale di apertura delle strutture e del numero di siti aperti, sia da un punto di vista qualitativo, ad esempio con la previsione di momenti di accoglienza nelle strutture museali.

Nel prosieguo dello studio si vedrà come l'esperienza del ministero nell'utilizzo delle forme flessibili come strumento di implementazione strategica sia quantitativamente rilevante, e come l'inizio di questo uso anticipa nettamente la diffusione dei lavori atipici nella generalità della pubblica amministrazione. In questo senso si potrebbe dire che al Ministero per i Beni e le Attività Culturali spetta un ruolo di pioniere e di apri pista. Occorre però rilevare come non si possa riscontrare negli anni più recenti una evoluzione strategica rispetto agli sviluppi normativi ed alle opportunità consentite da nuovi strumenti di flessibilità del lavoro. In altri termini, il ministero ha continuato ad utilizzare i contratti atipici più tradizionali, lavoratori socialmente utili e tempo determinato, senza avvalersi ad esempio di personale interinale in maniera estesa, rinunciando di conse-

guenza a tutti i vantaggi che un rinnovamento degli strumenti di occupazione flessibile che mediano fra strategia e risultati può portare. Si può anticipare dunque che è mancata un'azione di aggiornamento della strumentazione con riferimento al mix di tipologie di flessibilità più adeguato: prima di articolare ulteriormente queste considerazioni però, proponiamo una analisi dettagliata della dimensione quantitativa e qualitativa del fenomeno.

4.3 Analisi quantitativa: evoluzione e caratteristiche dei contratti atipici

Anche il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, come altre amministrazioni pubbliche, è stato oggetto negli ultimi anni di un processo di riduzione del personale, come i dati della tabella che segue documentano. Nonostante la indisponibilità per il 2002 (il conto annuale più recente è quello del 2001; è stato possibile integrare i dati con l'amministrazione solo per il 2003), e la generale esclusione della dirigenza, emerge una riduzione costante e graduale del numero di addetti per ciascun anno, con un saldo complessivo nei sei anni negativo per circa 1.300 unità.

Tavola 1 Evoluzione del personale effettivo a tempo indeterminato non dirigente 1997-2003							
Anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Addetti	23.135	22.752	22.666	22.686	22.629	n.d.	21.833
Fonte 1997-2001 Conto annuale Ministero dell'Economia; 2003 Ufficio Studi e Osservatorio Ministero per i Beni e le Attività Culturali							

Per quanto riguarda il personale effettivamente in servizio nel 2003, è stato possibile risalire ad una scomposizione di maggiore dettaglio per area geografica e qualifica, con l'esclusione del personale dirigente, di seguito riportata.

Tavola 2 Distribuzione delle unità effettive per qualifica e zona geografica, escluso il personale dirigente – 2003

Valori assoluti

Aree geografiche	Aree funzionali				
	"RE"*	"C"	"B"	"A"	Totale
Nord	4	1.064	2.704	317	4.089
Centro	10	2.538	5.629	658	8.835
Sud	7	2.414	5.495	993	8.909
Totale	21	6.016	13.828	1.968	21.833

Percentuali di riga

Aree geografiche	Aree funzionali				
	"RE"*	"C"	"B"	"A"	Totale
Nord	0,1%	26,0%	66,1%	7,8%	100%
Centro	0,1%	28,7%	63,7%	7,4%	100%
Sud	0,1%	27,1%	61,7%	11,1%	100%
Totale	0,1%	27,6%	63,3%	9,0%	100%

Percentuali di colonna

Aree geografiche	Aree funzionali				
	"RE"*	"C"	"B"	"A"	Totale
Nord	19%	18%	20%	16%	19%
Centro	48%	42%	41%	33%	40%
Sud	33%	40%	40%	50%	41%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

* Ruolo speciale del Ministero in esaurimento

Fonte Ufficio studi e Osservatorio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Le tavole riportano la composizione per le 3 aree funzionali presenti, che non cambia significativamente nelle diverse aree geografiche. Rispetto all'articolazione territoriale è invece evidente la minore presenza nelle regioni settentrionali, un dato parzialmente giustificato dalla concentrazione del patrimonio culturale e monumentale al centro e al Sud del Paese.

La tavola 3 riporta i valori assoluti e l'incidenza sul personale a tempo indeterminato delle forme di flessibilità, articolate in tempi determinati e lavoratori socialmente utili, relative al quinquennio 1997-2001.

Occorre innanzitutto precisare la natura dei dati: essa non è del tutto omogenea, poiché i dati sui tempi determinati riguardano il personale effettivamente assunto nell'anno, mentre quelli su lavoratori socialmente utili e tempi indeterminati si riferiscono ai presenti a fine anno. A nostro giudizio questa differenza non inficia significativamente l'interpretazione che ne proponiamo: sia i lavoratori socialmente utili che i tempi determinati infatti sono stati assunti con un'unica procedura selettiva e, con l'eccezione dei vigilanti trimestrali, per durate di dieci o dodici mesi.

Con le necessarie cautele possiamo quindi procedere alla lettura critica della tavola, e la prima considerazione che essa consente di fare riguarda la dimensione complessiva del fenomeno: gli atipici oscillano tra l'11,4% e il 14,5% nel periodo considerato, e mostrano che questa amministrazione ricorre ad un nutrito contingente di flessibili in maniera piuttosto costante nel tempo. Se poi si prende in considerazione l'evolversi delle due tipologie di flessibilità, si vede che ad un aumento dell'impiego del tempo determinato corrisponde una sensibile riduzione dei lavoratori socialmente utili: come verrà esposto più avanti, questa dinamica dipende da un lato, dalla stabilizzazione di una quota maggioritaria dei lavoratori socialmente utili, dall'altro lato dal ricorso straordinario a personale a tempo determinato che si è programmato per l'anno giubilare. Il ricorso a quest'ultimo tipo di personale poi, inizialmente previsto come estraneo alla gestione ordinaria e motivato unicamente da esigenze di un picco anomalo per il Giubileo del 2000, è stato riconfermato anche per il 2001, compensando quindi in larga parte la drastica riduzione dei lavoratori socialmente utili e, de facto, prevedendo una collocazione stabile anche per questi lavoratori.

Tavola 3 Incidenza delle forme flessibili 1997-2001

	Anno				
	1997	1998	1999	2000	2001
Personale tempo indeterminato esclusi dir. al 31 dic. (di ruolo)	23.135	22.752	22.666	22.686	22.629
Personale tempo determinato	779	1.415	1.357	2.297	2.306
% su tempo indeterminato	3,4%	6,2%	6,0%	10,1%	10,2%
Lsu al 31 dic.	1.923	1.895	1.821	294	424
% su tempo indeterminato	8,3%	8,3%	8,0%	1,3%	1,9%
Totale forme flessibili	2.702	3.310	3.178	2.591	2.730
% su tempo indeterminato	11,7%	14,5%	14,0%	11,4%	12,1%

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Conto annuale Ministero per l'Economia e Ufficio Studi Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Le dinamiche che abbiamo sinteticamente esposto sulla base dei primi dati vengono di seguito approfondite e dettagliate per le singole tipologie.

Contrariamente a quanto abbiamo rilevato per il personale a tempo indeterminato, i lavoratori con contratto a termine fanno registrare un trend in aumento nel corso degli anni, nel periodo di riferimento 1996-2000. È quanto infatti emerge dalla lettura della tavola 4 che riguarda il numero di addetti alla vigilanza, che ha un picco proprio nel 2000.

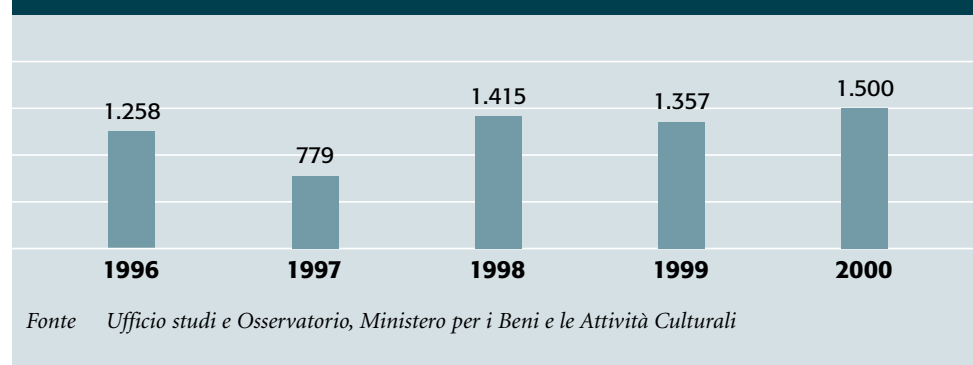
Tavola 4 Evoluzione del ricorso al tempo determinato per gli addetti alla vigilanza – 1996-2000

Aree geografiche	Anno				
	1996	1997	1998	1999	2000
Nord	423	165	318	295	418
Centro	430	259	595	575	713
Sud	405	355	502	487	369
Totale	1.258	779	1.415	1.357	1.500*

* Il 10% degli addetti alla vigilanza assunti per il 2000 è personale Lsu, secondo quanto consentito dalla Legge n. 494/99

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Ufficio Studi Ministero

Addetti alla vigilanza a tempo determinato



Per quanto riguarda l'anno 2000 poi, bisogna aggiungere l'assunzione di 797 assistenti tecnici museali a tempo determinato e tutti part-time al 30% dell'orario settimanale (circa 11 ore). In realtà, quindi, il numero di personale a tempo determinato per il 2000 è di quasi 2297 persone, e trova la sua ragion d'essere nelle esigenze determinate dal Giubileo.

Tavola 5 Assistenti tecnici museali a tempo determinato e part-time (30%) – 2000

Aree geografiche	Part time 30%		
	Previsti	Assunti	% assunti su totale nazionale
Nord	423	165	318
Centro	430	259	595
Sud	405	355	502
Totale	1.258	779	1.415

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Ufficio Studi Ministero

La tavola 5 conferma indirettamente l'importanza dell'Anno Santo, attraverso il dato sulla ripartizione geografica: oltre la metà degli addetti è infatti destinata alle regioni centrali e in particolare al Lazio.

Anche per il 2001 il personale a tempo determinato ha avuto proroga di contratto su fondi di bilancio. Seppur non è stato possibile rilevare il numero complessivo di contratti, la consistenza complessiva quantitativa del fenomeno è stata assimilata a quella del 2002. L'ufficio studi del ministero ha fornito i dati relativi al 2002 relativamente agli addetti alla vigilanza, che sono 1.445 e agli assistenti tecnici museali, che ammontano a 707 unità. Come si vedrà in seguito, si tratta di personale con proroga di contratto a tempo grazie alla disponibilità di fondi di bilancio del Ministero. Il Ministro ha recentemente manifestato l'impegno a trovare una collocazione stabile per questo personale.

Come mostra la tavola 6, i lavoratori socialmente utili sono una tipologia usata dal ministero da oltre dieci anni ed in maniera piuttosto estesa.

Tavola 6 Numero di Lsu effettivamente utilizzati per ciascun anno

Anno	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Lsu	2.034	2.675	1.984	1.900	1.746	1.880	n.d.	1.821

Fonte Ufficio Studi e Osservatorio – Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Pur non essendo disponibili i dati ufficiali sulle assunzioni effettive per gli anni più recenti, dopo cioè che si è dato avvio al piano di stabilizzazione per i lavoratori socialmente utili, il loro numero si è ridotto drasticamente.

Pur non essendo stato possibile risalire alla serie storica per i Cococo (per indisponibilità dei dati), tuttavia risulta che nel 2002 sono stati stipulati 98 contratti di collaborazione coordinata e conti-

nuativa della durata di un anno rinnovabile al massimo per 60 mesi complessivi (dato riferito al 2002 fornito dall'Ufficio competente del Ministero – tavola n. 7). Si tratta di contratti applicati a personale ex lavoratori socialmente utili, con professionalità di livello medio, impiegato prevalentemente in servizi inerenti l'attività amministrativa e contabile e di supporto all'informatizzazione, nonché la manutenzione del verde di siti archeologici.

Non è stato possibile avere dati che consentissero di apprezzare l'entità complessiva del fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative per tutto il ministero, né è stato possibile identificare valori di costo complessivi per ciascun anno.

4.4 L'impiego del personale a tempo determinato: da *ricorso stagionale* alla programmazione del servizio

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha avuto nel corso del tempo la possibilità, sancita da previsioni normative diverse, di procedere con l'assunzione di personale a tempo determinato per fronteggiare le esigenze di potenziamento del servizio a cui si faceva cenno nei paragrafi precedenti.

In particolare, possiamo individuare due passaggi fondamentali:

- a. il ricorso stagionale, in coincidenza con periodi di maggiore afflusso di visitatori, ai cosiddetti *trimestrali*;
- b. il ricorso più strutturale al tempo determinato, prima a seguito della Legge Ronchey, poi con i provvedimenti per il Giubileo e le successive proroghe (con copertura finanziaria dal bilancio o dal Cipe).

Le tipologie di lavoro a cui si riconducono i profili inseriti sono:

1. attività di vigilanza;
2. attività di assistenza museale.

Ricostruiamo adesso nel dettaglio l'evoluzione dell'impiego del personale a tempo determinato, cercando di approfondire come l'esigenza legata al potenziamento dell'apertura quotidiana, con orari prolungati, di musei, biblioteche e archivi abbia, di fatto, creato un ricorso esclusivo solo a questa tipologia e non abbia dato nel tempo impulso a sperimentare altre tipologie.

L'assunzione per un periodo lavorativo di tre mesi, di *personale addetto alla vigilanza* (personale *trimestrale*) ha costituito, come accennato, la prima forma di utilizzazione di risorse umane, non avente carattere di stabilità, nel Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Analizzando, infatti, i dati annuali relativi al flusso dei visitatori nelle strutture museali ed in particolare la distribuzione delle presenze nei vari mesi dell'anno, si constatò che nei periodi di aprile-maggio, luglio e settembre si concentrava la maggior affluenza di visitatori nelle strutture museali. Tale tendenza si è sempre riconfermata nel corso degli anni.

Il ricorso a tale forma di utilizzazione di personale, però, da questa prima ipotesi legata al maggior afflusso di visitatori in determinati periodi dell'anno e quindi ad una aumentata apertura al pubblico in tali periodi, si è andata sempre più estendendo favorendo in un più ampio arco di tempo anche un'offerta diversificata di servizi.

Con l'entrata in vigore della Legge 14 gennaio 1993, n. 4, recante misure urgenti per il funzionamento di musei statali e disposizioni in materia di Biblioteche statali e Archivi di Stato (Legge Ronchey), veniva stabilito che il ministero "per assicurare l'apertura quotidiana, con orari prolungati (...) è autorizzato a costituire rapporti di lavoro a tempo determinato", rapporti che il ministero ha puntualmente costituito anno per anno, come abbiamo osservato nell'analisi quantitativa.

Le ultime immissioni di personale a tempo determinato risalgono al 2000 con il reclutamento, previsto nella finanziaria 1999, di mille unità di *assistenti tecnici museali*, una nuova specializzazione di sesta qualifica funzionale, con prestazione a tempo parziale. Le mansioni previste riguardano l'accoglienza, la collaborazione didattica e la sicurezza, la finalità è di garantire l'apertura delle strutture, e viene realizzata assegnando in servizio gli addetti il sabato e la domenica per 11 ore complessive, pari al 30% dell'orario di lavoro a tempo pieno.

Sempre nel 2000, con la Legge n. 494/99 approvata in previsione del Giubileo, vengono potenziate le opportunità di assumere personale trimestrale previste dalla Legge n. 4/93, che limitavano la previsione di spesa annua in 15 miliardi di lire.

Vale la pena sottolineare che spesso i provvedimenti normativi individuavano le categorie di personale da assumere (soprattutto i provvedimenti per il Giubileo), indicando le graduatorie preesistenti. Nella Legge n. 494/99 – provvedimenti per il Giubileo – si stabiliva, infatti, la possibilità di ricorrere al personale già impiegato con la Legge n. 4/93, consentendo dunque all'amministrazione di procedere con celerità attingendo a personale già inserito sulle stesse attività (dalle graduatorie dei tempi determinati e, limitatamente al 2000 anche da lavoratori socialmente utili; in questo caso per il 10% del personale cfr. tavola 3). Tuttavia, anche questo meccanismo, nel tempo, denota l'utilizzo di una tipologia contrattuale flessibile per risolvere situazioni strutturali.

Infatti, se analizziamo complessivamente il fenomeno dell'utilizzo del personale a tempo determinato notiamo che l'esigenza iniziale contingente si è poi trasformata in un fabbisogno strutturale.

In questo senso, sembrerebbe che l'utilizzo dell'istituto contrattuale del tempo determinato venga a perdere la sua funzionalità a un'esigenza organizzativa temporanea, per assumere piuttosto la caratteristica di un'esigenza strutturale di erogazione di un servizio.

A questa evoluzione delle caratteristiche del servizio erogato, non segue l'evoluzione del ricorso ad altre forme flessibili attivabili, perché il meccanismo innestato è stato il ricorso reiterato nel tempo dello stesso personale (tempo determinato e lavoratori socialmente utili) con conseguente aumento delle legittime aspettative di inquadramento definitivo.

Si delinea, dunque, una situazione in cui , l'istituto del tempo determinato, nato come risposta alle esigenze di potenziare ed ampliare i servizi per gli utenti, sembrerebbe non diventare nel tempo un punto di partenza per sperimentare ulteriori strumenti contrattuali di flessibilità, ma indice di una rigidità nel ricorso a un istituto flessibile, pur a fronte di una forte esigenza di flessibilità organizzativa.

4.5 L'impiego dei lavoratori socialmente utili: da esigenze *contingenti* a lavori per progetti

Un rilievo particolare merita la gestione dei lavoratori socialmente utili che ha visto impegnato il Ministero per i Beni e le Attività Culturali fin dal 1992.

Infatti, da quella data il ministero ha posto in essere con la Gepi Spa sei convenzioni in base alle quali è stato utilizzato un considerevole numero di lavoratori socialmente utili, circa 2.000 ogni anno.

Nel 1997 è stata stipulata la settima convenzione con Italia Lavoro Spa che ha interessato circa 1.900 unità.

Nel 1999 si è stipulata con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale l'ottava convenzione, che ha interessato 1.821 unità.

In ordine alla tipologia ed alla natura dei lavoratori impegnati nei progetti socialmente utili si è tenuto conto delle reali prospettive di reimpiego dei lavoratori utilizzati con particolare riguardo all'esperienza ed agli sforzi finalizzati alla qualificazione professionale (ed in molti casi, alla riqualificazione) degli stessi.

I lavoratori sono stati assegnati agli Istituti previa presentazione di progetti aventi i requisiti della straordinarietà ed intesi a raggiungere obiettivi ben definiti e tipici.

In proposito si specifica che sono state individuate aree di attività quali:

- interventi finalizzati all'attuazione del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626;
- interventi di manutenzione e pulizia giardini e/o aree archeologiche;
- servizi inerenti ad attività per le quali necessita l'uso di apparecchiature elettroniche;
- sistemazione, etichettatura, imbustamento, numerazione e movimentazione del materiale amministrativo, storico-artistico, archivistico e librario, spolveratura manuale e meccanica del materiale archivistico e bibliotecario;
- attività museali, espositive e di valorizzazione dei beni culturali compresa la vigilanza;
- servizio di vigilanza nelle sedi museali, negli archivi di Stato, nelle biblioteche pubbliche statali e servizio esterno di vigilanza su aree archeologiche allo scopo di favorire un'apertura prolungata rispetto al normale orario con particolare riferimento ai periodi dell'anno di maggiore utenza nonché per consentire l'apertura al pubblico di nuove sedi museali;

- supporto all'inventariazione e catalogazione dei beni storici, archeologici, archivistici e bibliotecari.

Questi lavoratori che hanno costituito un supporto allo svolgimento delle attività lavorative sono stati affiancati al personale di ruolo.

Spostiamo ora l'attenzione sulla situazione attuale per quel che riguarda i lavoratori socialmente utili.

Il processo di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili utilizzati dal ministero si inserisce nel più ampio contesto dell'esternalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione.

Già nel decreto istitutivo del ministero (D.Lgs. n. 368/1998), l'art. 10 prevedeva per il ministero la facoltà di concludere accordi con altre amministrazioni o privati e la possibilità di costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni e società finalizzate a rendere più efficace l'esercizio delle sue funzioni, in particolare per la valorizzazione dei beni culturali. Sulla base di questa facoltà normativa, nel 1998 viene costituita per volontà e iniziativa del ministero, unitamente a Italia Lavoro Spa, la società mista Ales – Arte Lavoro e Servizi Spa.

L'obiettivo è duplice: realizzare un multiservice per lo sviluppo di tutti quei servizi destinati al miglioramento dell'offerta culturale, e favorire la creazione di opportunità occupazionali per i lavoratori già impegnati nei lavori socialmente utili del ministero. La Ales è stata la prima società con capitale misto; ad essa sono seguite altre associazioni temporanee di impresa con la titolarità di altre società. Anche queste ultime hanno assorbito ex lavoratori socialmente utili di provenienza dal ministero.

La Ales ha assorbito con contratto a tempo indeterminato (contratto commercio) circa 400 unità di lavoratori (nel Lazio ed in Campania) per l'assegnazione appunto di commesse riguardanti attività uguali, simili e connesse con quelle ad oggetto dei progetti socialmente utili (e, ai sensi del nuovo D.Lgs. n. 81/2000, anche per attività diverse).

Le predette commesse sono state finanziate con fondi Cipe (aree depresse e fondo per l'occupazione).

Nella tavola 7 è possibile avere un quadro complessivo del processo di stabilizzazione degli ex lavoratori socialmente utili del ministero per i Beni e le Attività culturali. In particolare nella terza colonna sono evidenziati i lavoratori inquadrati nella prima società, la Ales.

Per poter comprendere meglio il processo di inserimento del personale del ministero ex-lavoratori socialmente utili nelle società e nelle associazioni temporanee di impresa e analizzare gli aspetti di gestione di questo personale, abbiamo realizzato un approfondimento specifico sulla prima società interessata: la Ales.

Lo scopo della Ales Spa è la progettazione e la gestione di attività a supporto del settore culturale: soprintendenze, musei, siti archeologici, biblioteche e archivi, per arrivare ad un *global service* finalizzato alla soluzione di tutte le problematiche gestionali del settore dei beni culturali, a livello sia nazionale sia locale, sia pubblico sia privato.

I rapporti tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali sono regolati tramite contratti di servizio, che vengono rimodulati di volta in volta.

Tavola 7 Distribuzione degli Lsu stabilizzati al 2002, per società e per aree geografiche

Regione	Lavoratori occupati							
	Assunzioni società Jacorossi	Assunzioni società M.P. pubblicità	Assunzioni società Ales+ Grandi Stazioni	Assunzioni società Servizi globali	Assunzioni società Iterservizi	Assunzioni società Multiss	Adesioni CC.CC.	Totale personale occupato
Abruzzo	6	5	0	12	0	0	7	30
Basilicata	5	10	0	43	0	0	5	63
Calabria	7	8	0	0	0	0	1	16
Campania	93	37	261	52	0	0	7	450
Lazio	54	6	123	0	15	0	53	251
Lombardia	2	0	0	0	0	0	0	2
Molise	4	9	0	10	0	0	0	23
Puglia	10	18	0	24	0	0	4	56
Sardegna	19	0	0	0	0	13	21	53
Toscana	6	0	0	0	0	0	0	6
Totale	206	93	384	141	15	13	98	950

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Ales SpA

I progetti gestiti direttamente dalla Ales – tuttora in atto – sono circa 28 disciplinati da contratti quinquennali rinnovabili annualmente, come si evince dal prospetto che segue in cui se ne riportano alcuni tra i più significativi in corso.

Principali progetti in cui sono impegnati i lavoratori ex Lsu del ministero

Progetto per il Ministero per i Beni e le Attività culturali (in particolare DG per gli archivi, DG per i Beni Librari e gli Istituti Culturali; DG per i Beni Architettonici e il Paesaggio, Segretariato Generale): si tratta di un progetto con durata quinquennale, rinnovabile annualmente, con affidamento diretto ai sensi dell'art.10 del D.Lgs.n. 468/97 che prevede il servizio di supporto strumentale al ministero per agevolare le operazioni amministrative e logistiche degli uffici, tramite figure professionali non specifiche, rispondenti peraltro a mansioni indispensabili all'efficace funzionamento dell'amministrazione. La struttura del progetto prevede una distribuzione omogenea dei compiti e un'organizzazione del personale in turnazioni concordate con i responsabili dell'amministrazione, in modo da consentire la totale intercambiabilità del personale, in funzione della regolare copertura del servizio. Comuni a tutte le Direzioni sono le attività di preparazione e movimentazione dei documenti, supporto alle attività segretariali, aggiornamento di archivi cartacei. Specifica della sede del Collegio Romano (Segretariato Generale) è la squadra di piccola manutenzione, composta da due operai specializzati. Il servizio di supporto alle operazioni amministrative riguarda le lavorazioni inerenti all'attività amministrativa degli uffici; gli addetti Ales sono organizzati in modo da svolgere nel corso della giornata lavorativa tutte le attività richieste. Altri servizi erogati sono le operazioni correlate alla posta e assistenza al centralino, la movimentazione del materiale cartaceo e servizio di accoglienza in anticamera, e il supporto alla gestione del magazzino (le lavorazioni di supporto alla logistica). Il servizio di piccola manutenzione viene svolto presso la sede del Segretariato Generale da due unità, con qua-

lifica di falegname e fabbro. Presso le altre Direzioni, il personale maschile svolge, saltuariamente e in concomitanza con i lavori di movimentazione degli arredi, opere di piccola manutenzione e di riparazione sui beni mobili. Il personale impiegato è costituito da 1 coordinatore e 31 unità provenienti dal bacino ex lavoratori socialmente utili.

Progetto per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (in particolare DG per gli archivi, DG per i Beni Librari e gli Istituti Culturali; DG per i Beni Architettonici e il Paesaggi, Segretariato Generale). Si tratta in questo caso di un servizio di protocollo informativo che consiste nell'utilizzo di un software elaborato per il ministero e progressivamente installato a partire dall'ottobre 2000 negli istituti periferici, in particolare nelle Direzioni Generali. Le unità impiegate sono: 1 coordinatore e 24 unità provenienti dal bacino ex lavoratori socialmente utili.

Progetto per la Villa dei Quintili e il Mausoleo di Cecilia Metella: si tratta di servizi di pulizia degli immobili, estesa anche all'adiacente Mausoleo di Cecilia Metella; servizi di controllo accessi e centralino, di sorveglianza notturna con presidio della sala regia e di sorveglianza diurna su un'area complessiva di 24 ettari, con 15 unità impiegate di cui 14 provenienti dal bacino ex lavoratori socialmente utili.

Progetto per la Biblioteca di archeologia e storia dell'arte di Palazzo Venezia: sono previsti servizi di movimentazione dei volumi, ovvero distribuzione e ricollocazione dei volumi richiesti e consultati dagli utenti della Biblioteca; 21 persone impiegate di cui 1 coordinatore e 20 ex lavoratori socialmente utili.

Progetto per l'Istituto centrale per il Restauro: il servizio prevede il presidio dell'ingresso all'Istituto con relativo controllo degli accessi esterni. Tra le attività previste dal contratto di servizio vi sono inoltre la gestione delle chiavi degli uffici dell'istituto, un'attività di centralino (straordinaria), la segnalazione di guasti ed attività di supporto alla gestione della posta in entrata; sono impiegate 1 coordinatore e 2 addetti, tutti ex lavoratori socialmente utili.

Progetto per la Soprintendenza speciale alla Galleria Nazionale di Arte moderna: il Museo H.C. Andersen: il personale svolge le attività di sorveglianza e accoglienza in un ambiente particolarmente delicato dal punto di vista della conservazione delle opere costituite da sculture per la maggior parte estremamente voluminose, da bozzetti in gesso delle opere scultoree e da arredi originali dell'epoca. Presso il Museo Andersen il personale preposto all'accoglienza è in grado di fornire informazioni in più lingue. Svolge inoltre servizi di bookshop. La presenza della Ales presso il Museo è da ascrivere alla rimodulazione del progetto relativo ai servizi svolti dalla società presso l'area espositiva Contemporaneo – Temporaneo della Stazione Termini. Sono impiegati 1 coordinatore e 5 unità di cui 4 provenienti dal bacino ex lavoratori socialmente utili e 1 dal mercato.

Progetto per la Direzione generale per l'Arte e l'Architettura contemporanea per il Centro per le Arti Contemporanee (Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee), istituito con la l.n. 237/99: in questo centro, nato come luogo deputato alla conservazione, alla valorizzazione e alla promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea il personale eroga servizi di sorveglianza, accoglienza, bookshop, nell'ambito della programmazione delle mostre temporanee promosse e ospitate dalla struttura. Sono impiegati 1 coordinatore e 7 unità di cui 2 ex lavoratori socialmente utili provenienti da progetti Ales e 5 assunti temporaneamente dal mercato.

Progetto per la Soprintendenza archeologica di Ostia Antica: si tratta di un progetto per la manutenzione ordinaria delle strutture archeologiche e per la pulizia e manutenzione del verde. Tutti gli interventi di manutenzione vengono preventivamente concordati con i rappresentanti dell'amministrazione ed eseguiti sotto il coordinamento scientifico dei tecnici archeologi Ales e la supervisione della Soprintendenza. Il personale è così composto: 1 addetto al coordinamento scientifico e alla documentazione, 1 caposquadra amministrativo proveniente dal bacino ex lavoratori socialmente utili; 11 addetti di cui 4 provenienti dal bacino ex lavoratori socialmente utili.

Altri cinque progetti sono gestiti da Ales in Associazione temporanea d'impresa.

Essi concernono:

- l'informatizzazione degli archivi (in Ati con Servizi Globali /Plans Consulting Net);
- la manutenzione delle aree archeologiche del Nord-Ovest della Sardegna e della Gallura costiera (in Ati con Multiss);
- la comunicazione (in Ati con MP Mirabilia/Poliedro Interdisciplinarietà Scarl);
- i Call Center dei beni culturali (in Ati con Iterservizi);
- la sicurezza (in Ati con Cofathec & Iacorossi progetti).

Interessante è comprendere la struttura organizzativa che permette il funzionamento dei progetti.

A livello centrale c'è la direzione con uno staff di capi progetto, mentre a livello periferico è prevista la figura del coordinatore (scelto tra il personale lavoratori socialmente utili) che funge da interfaccia tra la Ales e l'amministrazione presso la quale si svolge il servizio.

Ma vediamo in concreto come la Ales ha gestito questo personale. Superata la prima fase di avvio, durante la quale l'obiettivo della assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili e l'avvio dei progetti rappresentava una priorità, si è passati allo sviluppo razionale delle attività attraverso l'analisi dei risultati che queste unità sono riuscite ad ottenere.

Ciò ha permesso contemporaneamente di migliorare il servizio stesso e l'ambiente lavorativo, favorendo così anche lo sviluppo di ulteriori competenze.

Ma cerchiamo di illustrare il profilo di partenza di questi lavoratori con particolare riferimento a quelli inseriti nella società Ales.

Per i 123 lavoratori socialmente utili del Lazio che sono stati stabilizzati attraverso l'assunzione a tempo indeterminato presso la società mista Ales, è disponibile un'analisi dei profili di maggiore dettaglio, presentata nella tavola 8.

Dai valori emergono titoli di studio medio bassi, e conseguenti inquadramenti professionali in livelli non particolarmente elevati. La terza sezione della tavola 6 mostra le principali mansioni che, nella maggioranza dei casi sono coerenti con l'esperienza che i lavoratori hanno fatto durante il periodo in cui sono stati lavoratori socialmente utili.

Tabella 8 Ex Lsu Lazio: titolo di studio, livello retributivo e mansioni

Titolo di studio	Valori assoluti	Valori percentuali
Licenza elementare	14	11,4%
Licenza media	61	49,6%
Diploma scuola superiore	45	36,6%
Laurea	3	2,4%
Totale	123	100%
Livello retributivo commercio	Valori assoluti	Valori percentuali
Secondo	7	5,7%
Terzo	1	0,8%
Quarto	39	31,7%
Quinto	76	61,8%
Totale	123	100%
Mansioni	Valori assoluti	Valori percentuali
Coordinatore	8	6,5%
Addetto Mov. Libr.	16	13,0%
Addetto Sorveglianza	18	14,6%
Addetto Man. Strutt. Arch.	6	4,9%
Addetto Manutenzione Verde	3	2,4%
Addetto Registrazione Dati	23	18,7%
Addetto Lavorazione	22	17,9%
Supporto Segreteria	5	4,1%
Altri	22	17,9%
Totale	123	100%
Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati forniti da Ales SpA		

Il fattore di successo di questa esperienza è stata la capacità di definire i compiti creando anche le condizioni operative affinché questi venissero correttamente svolti, motivando e valorizzando tutte le persone coinvolte nell'organizzazione. In termini pratici questo ha significato:

- utilizzare l'esperienza già maturata dal personale impiegato in precedenza;

- informare tutti degli obiettivi perseguiti, aumentando il più possibile la partecipazione;
- definire in modo chiaro i compiti e le responsabilità assegnate (chi fa cosa);
- promuovere un buon clima relazionale, coinvolgendo gli operatori nelle decisioni e nel lavoro di squadra;
- valorizzare le attitudini di ciascuno;
- monitorare la soddisfazione di ciascuno.

Tutto ciò ha permesso alla società Ales di presentare al ministero, nel 2003, un piano di riorganizzazione dei progetti che riguardano il Lazio che permetterebbe, da un lato un ulteriore miglioramento della qualità ed ampliamento della gamma dei servizi, dall'altro l'affrancamento di significative risorse riutilizzabili all'interno di nuove iniziative.

Analogamente a quanto è successo con i lavoratori a tempo determinato, tuttavia, anche il fenomeno dell'utilizzo dei lavoratori socialmente utili contribuisce ad avvalorare la nostra tesi secondo cui il modo con cui queste forme sono state utilizzate dall'amministrazione ha rappresentato un ricorso *atipico* al lavoro flessibile. Il caso dei lavoratori socialmente utili in questo senso lo dimostra ulteriormente, in quanto gran parte dei lavoratori socialmente utili, ha trovato un inserimento a tempo indeterminato in contesti organizzativi diversi da quelli dell'amministrazione (le società miste) in cui, pur rimanendo una dipendenza funzionale al ministero legata alla natura delle attività eseguite, e in alcuni casi anche una continuità lavorativa in progetti realizzati presso le strutture del ministero, riaffiora la tendenza a fare di uno strumento contrattuale un momento di transizione verso l'assunzione definitiva. Evidentemente, per quanto riguarda i lavoratori socialmente utili, si tratta naturalmente di un passaggio obbligato previsto dal legislatore, che ha legittimamente riconosciuto le aspirazioni di stabilizzazione dei lavoratori, provenienti da situazioni lavorative drammatiche.

Quello che qui si intende sottolineare è tuttavia il fatto che da questo tipo di utilizzo sembra prevalere soprattutto l'esigenza – del tutto legittima – di risolvere le problematiche relative alla gestione dei lavoratori socialmente utili e della loro stabilizzazione.

Sembrerebbe in questo senso, che nella ridefinizione complessiva dell'assetto delle risorse umane dell'organizzazione, non trovi spazio una verifica sulle diverse forme di impiego flessibile, come alternative praticabili. Su questo punto torneremo più diffusamente nel valutare se e come l'utilizzo di queste forme di impiego sia indice di effettiva flessibilità funzionale.

4.6 Vantaggi e criticità

Dall'utilizzo di forza lavoro flessibile che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha fatto per molti anni esso ha tratto numerosi vantaggi e benefici, ma anche elementi di criticità che necessitano

della giusta attenzione. A nostro parere i primi sono riassumibili in quattro profili.

In primo luogo il ministero ha potuto garantire la continuità del servizio che rende all'utenza, ed in molti casi anche di potenziarlo, anche in corrispondenza delle necessità relative all'anno giubilare. In quell'occasione, si è potuto far fronte ad un picco di attività davvero fuori dall'ordinario, ma prevedibile e previsto, in maniera tempestiva ed efficace, in virtù del fatto che sono stati utilizzati addetti che già avevano partecipato a rapporti di lavoro flessibile con il ministero.

Secondariamente, il ministero ha ottenuto di ampliare il livello qualitativo e quantitativo di fruibilità del patrimonio culturale: l'orario di apertura è stato prolungato, così pure il numero totale di giorni di apertura per anno, sono stati aperti nuovi siti, con un forte riscontro mediatico, i servizi di accoglienza sono stati rafforzati e migliorati (anche in questo caso utilizzando lavoratori flessibile portatori di competenze e professionalità specifiche di valore, soprattutto per i profili degli assistenti museali).

In terzo luogo, l'utilizzo di forme di lavoro flessibile, e la loro successiva esternalizzazione, ha consentito al ministero di concentrarsi sulle attività *core*, quelle della regolamentazione normativa, della tutela del patrimonio, e del controllo degli enti concessionari, affidando la gestione a soggetti terzi, statali e non.

L'ultimo vantaggio che il caso ha fatto riscontrare riguarda la capacità di utilizzare il personale atipico seppur con forme contrattuali diverse di lavoro, valorizzando le esperienze e le competenze maturate.

Questo indubbio vantaggio, di ritenzione di professionalità valide e su cui si è investito, ci porta tuttavia a comprendere quale sia la principale area di criticità che la gestione degli atipici al ministero abbia fatto riscontrare. Essa può essere vista da una duplice prospettiva: da un lato concerne la situazione di precariato che i flessibili si sono trovati a vivere, con tutte le relative conseguenze, dall'altro riguarda la inesorabile trasformazione di lavoratori flessibili in un ulteriore elemento di rigidità per l'organizzazione, che ha fatto originare aspettative più o meno esplicite di stabilizzazione.

Quello che emerge è, dunque, la delicatezza di uno strumento come la flessibilità che, se non usato con le dovute cautele ed accortezze, si presta a diventare l'opposto di se stesso e cioè elemento di rigidità, e da strumento di politica del lavoro per favorire la crescita occupazionale, diventa occasione di precariato e fonte di tensioni e problematiche organizzative.

Questo elemento di forte criticità che si è riscontrato nella gestione degli atipici presso il ministero è imputabile innanzitutto all'utilizzo continuato di tipologie contrattuali che nel tempo sono diventate tradizionali quasi quanto quella istituzionale del personale di ruolo: tempo determinato e lavoratori socialmente utili. Il ricorso ad esempio a lavoratori interinali avrebbe forse consentito un numero minore di tempi determinati e lavoratori socialmente utili, che sono più facil-

mente candidati a diventare prima precari e poi ad essere assorbiti o esternalizzati. Avere scelto, anno per anno, le categorie meno innovative tra quelle flessibili è la principale determinante della situazione odierna, per la quale il ministero si vede impegnato dal 1998 a risolvere complesse problematiche di riallocazione e gestione di un cospicuo numero di dipendenti, problematiche che necessitano di soluzioni diverse tra le quali potrebbe esserci l'annunciato intervento legislativo specifico.

4.7 Conclusioni

Una prima considerazione di sintesi che lo studio nel suo complesso suggerisce riguarda la natura delle forme di flessibilità adottate. Esse infatti sono le più tradizionali tra quelle disponibili e il mancato aggiornamento del portafoglio di atipici ha contribuito al deterioramento dei problemi connessi alla gestione dei lavoratori.

È evidente infatti che l'utilizzo di personale con contratto interinale, adeguato a fronteggiare periodi di picco, o con contratto di formazione lavoro, che consente sia economie rispetto al tempo indeterminato sia di ritenere le competenze utili per i casi di ampliamento necessario della pianta organica, avrebbe consentito di limitare il numero dei precari, l'entità dell'azione di stabilizzazione e le problematiche che quest'azione sta comportando.

Per quanto riguarda invece i vantaggi legati all'utilizzo di forme di lavoro flessibile in questa amministrazione, essi sono legati alla necessità, da una parte, di economizzare sul costo delle risorse umane e, dall'altra, di mantenere e/o potenziare adeguati standard quantitativi e qualitativi nella fornitura dei servizi. Da questo punto di vista il ricorso al lavoro a tempo determinato e l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili ha permesso la realizzazione di iniziative straordinarie e l'adeguamento quantitativo e qualitativo (soprattutto attraverso l'utilizzo degli assistenti museali) ad esigenze particolari di servizio, senza aumentare piante organiche e relative dotazioni.

I contratti di lavoro a tempo determinato non rappresentavano certo una novità per il ministero, abbiamo visto che in linea di massima hanno coinvolto lavoratori con una specializzazione medio-bassa, le difficoltà maggiori dell'amministrazione sono legate alla gestione della proroga dei contratti in essere.

Anche il dato quantitativo è risultato essere di un certo interesse. A partire dagli ultimi anni del decennio scorso la dose di flessibilità è considerevolmente aumentata, anche se ancora molto può essere fatto riguardo all'introduzione di altre tipologie di lavoro flessibile.

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 legata alla dimensione del costo e del relativo capitolo di bilancio, ma che scaturisca da una visione prospettica del fabbisogno delle risorse umane in termini di costo, com-

petenze, qualità, quantità per l'erogazione dei servizi e che trovi un riscontro, più in generale, nella politica complessiva delle risorse umane nel ministero.

Abbiamo anche visto che la creazione di società miste per la stabilizzazione – in particolare dei lavoratori impiegati in progetti per lavori socialmente utili – ha consentito all'amministrazione di esternalizzare alcuni servizi, mantenendo comunque un 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 dai poteri derivanti dalla posizione di committente.

L'utilizzo che il ministero ha fatto delle diverse forme di lavoro analizzate, ha dunque consentito all'amministrazione:

1. di dare risposta all'esigenza di organizzare e potenziare i servizi per l'utenza;
2. di adottare delle soluzioni organizzative funzionali ai fabbisogni di potenziamento del servizio con conseguente incremento del livello di fruibilità;
3. di valorizzare e capitalizzare il *know-how* e le competenze sedimentate dei lavoratori, attraverso gli strumenti contrattuali disponibili;
4. di sperimentare l'utilizzo di diversi istituti contrattuali condizionati da fattori esterni (inserimento di profili a tempo determinato per le esigenze funzionali, secondo le previsioni normative) ed interni (stabilizzazione; redistribuzione del personale atipico nei servizi all'interno del ministero o attraverso il ricollocamento nelle società interessate dalle esternalizzazioni).

In sintesi, il ministero, trovatosi nel corso degli anni a dover ottemperare alle esigenze di riorganizzazione e riposizionamento istituzionale, e in un contesto normativo fortemente vincolante in tema di mercato del lavoro interno, ha sperimentato gli istituti contrattuali meno innovativi (tempo determinato; Cococo) o ha fatto fronte alle istanze di assorbimento di personale proveniente da esperienze di cassa integrazione e mobilità (lavoratori socialmente utili), rinunciando ad un aggiornamento del mix di flessibilità impiegato ma avviando, successivamente, anche le soluzioni organizzative più idonee (scelta dell'*outsourcing*) per gestire al meglio l'intero processo di organizzazione dei servizi di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

In questa direzione peraltro sembra comunque attestato l'orientamento generale dell'amministrazione, che tracciava, secondo le indicazioni della Direttiva del Ministro per il 2003, una chiara tendenza in questo senso.

Il lavoro atipico nel Comune di Rimini: tra strategie di riposizionamento dei servizi e snellimento della pianta organica

5.1 La premessa: perché un caso di studio dedicato all'Amministrazione Comunale di Rimini

Rimini ovvero città simbolo di una provincia caratterizzata da alta densità insediativa¹; dall'assoluta prevalenza del commercio tra i settori economici²; dal primato nazionale rispetto all'incidenza delle attività alberghiere³; da un'economia in sostanziale espansione⁴.

È comunque una provincia che registra, rispetto alla macro-area di riferimento a fini statistici (ovvero il Nord-Est), un relativamente basso sviluppo di nuove imprese⁵; un mercato del lavoro in crisi di competitività⁶; un reddito disponibile pro-capite sensibilmente inferiore alla media.

Il Comune di Rimini amministra oltre 128.000 residenti, oltre 18.000 unità locali⁷ (tra industria, agricoltura, servizi e commercio); gestisce l'impatto (economico, ambientale, sociale) di una pressione turistica di oltre 7 milioni di presenze annue; ha dovuto affrontare, nel corso dell'ultimo decennio, una crescita dei reati piccoli e medi (furti e rapine)⁸. Ma il Comune di Rimini non gestisce solo l'ordinaria amministrazione, bensì svolge un ruolo centrale nella vita socio-culturale ed economica della comunità: al Comune di Rimini fanno direttamente capo 27 asili nido e scuole materne, teatri e cinema, un'importante ed antica biblioteca, decine di impianti sportivi. Il comune organizza e coordina manifestazioni culturali a livello internazionale (ad esempio Sagra Malatestiana), promuove e sostiene direttamente progetti integrati di sviluppo locale.

1. Pari a 507 abitanti per km²: settimo maggior valore nazionale e secondo nel Nord.

2. Esattamente del 27% ovvero una percentuale più che doppia rispetto al secondo settore in graduatoria.

3. Il 13,1% ovvero circa il triplo della media italiana.

4. Nel periodo 1991-1999 l'analisi della variazione del valore aggiunto mostra che l'economia riminese è cresciuta ad un ritmo dell'8,5% superiore a quello medio nazionale, un livello che pone la Provincia di Rimini al settimo posto in Italia, appena alle spalle di alcune province del Triveneto.

5. Il tasso di evoluzione del tessuto imprenditoriale nel periodo 1998-2000 si è attestato su un valore pari a 1,7 imprese in più ogni 100 esistenti all'inizio del periodo, dato che è piuttosto basso se confrontato con l'omologo aggregato a livello sia nazionale, sia di macro-ripartizione.

6. L'attuale tasso di disoccupazione è del 5,3%, valore che pur da considerarsi eccellente nel panorama nazionale, risulta tra i più alti a livello di macro-ripartizione.

7. Fonte: Infocamere, 2001.

8. A livello provinciale, nella graduatoria dei reati rapportato alla popolazione, Rimini è il quarto più elevato in Italia ed il secondo nel Nord-Est.

Rispetto a tale contesto di riferimento, la scelta strategica organizzativa adottata dall'amministrazione da metà degli anni '90 è stata decisamente orientata a favorire l'esternalizzazione dei servizi gestionali ed a basso valore aggiunto, a valorizzare le competenze di regolazione e di sostegno alle politiche di sviluppo locale ed a un contestuale e progressivo *snellimento* del peso del personale di ruolo. Parallelamente, un'intensa politica di valorizzazione del personale ha portato all'adozione di nuovi sistemi gestionali e all'introduzione di sistemi integrati di valutazione e sviluppo. In un contesto organizzativo in così rapida evoluzione, il ricorso ai lavoratori atipici può rappresentare una leva strategica da una parte, per accompagnare il processo di snellimento e di esternalizzazione di alcuni servizi; e, dall'altra parte, per favorire e sostenere la valorizzazione di alcuni servizi e competenze-chiave. L'interesse del caso di studio sta proprio nell'analisi della possibile correlazione tra cambiamenti organizzativi e riposizionamento strategico dei servizi e ruolo dei lavoratori atipici.

Il caso di studio dimostra che tale correlazione esiste: gli atipici rappresentano un possibile strumento per accompagnare il processo di esternalizzazioni e snellimento della pianta organica, possono altresì accompagnare la crescita ed il consolidamento di nuove competenze-chiave e servizi. Nel Comune di Rimini, i lavoratori a tempo determinato assolvono alla funzione di *cuscinetto* dei servizi in fase di esternalizzazione e sostengono il processo di snellimento della pianta organica; le collaborazioni coordinate e continuative (Cococo), d'altra parte, sembrano funzionali all'acquisizione di nuove competenze ed all'implementazione di nuovi servizi (ad esempio, il ricorso agli atipici si è dimostrato fondamentale per implementare il servizio di Sportello Unico per le Attività Produttive, per rilanciare e coordinare i servizi dedicati al turismo, per valorizzare le nuove competenze assegnate al settore ambiente, solo per citare alcuni casi interessanti).

Il Comune di Rimini, peraltro, si dimostra interessante anche nell'utilizzo delle forme di lavoro flessibile per la gestione della discontinuità di alcuni servizi: la scuola innanzitutto, per la quale è stato definito un sistema particolarmente articolato di risposta alle emergenze, ma anche quei servizi tipici di un'amministrazione con un contesto socio-economico caratterizzato da una forte stagionalità produttiva (il turismo ed i servizi culturali ad esso legati).

D'altra parte, come già ricordato, rispetto alle politiche di gestione e valorizzazione del personale – soprattutto legate ai sistemi di valutazione ed incentivazioni – l'Amministrazione Comunale di Rimini ha sviluppato negli ultimi anni numerose buone pratiche: appariva dunque interessante analizzare l'eventuale correlazione tra una cultura organizzativa particolarmente innovativa e le politiche di gestione del personale atipico.

5.2 L'amministrazione e le sue strategie

Da metà degli anni '90, le *parole chiave* che hanno guidato le scelte strategiche dell'amministrazione comunale sono state: esternalizzazione dei servizi gestionali, valorizzazione della funzione di regolazione e coordinamento e contestuale snellimento organizzativo.

In pochi anni, coerentemente con tali opzioni strategiche, l'amministrazione ha formalizzato una nuova struttura organizzativa ed ha modificato la consistenza della pianta organica (i dipendenti in servizio sono passati dalle 1.335 unità del 1998 alle attuali 1.174).

Il programma di mandato dell'attuale amministrazione cita, tra gli obiettivi:

“Valorizzare le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo degli enti locali mediante la separazione delle funzioni di governo da quelle di gestione” e ancora: “Caratterizzare il comune sempre più come soggetto regolatore e controllore e sempre meno come gestore”; ed infine: “Adottare un modello organizzativo imperniato sulla programmazione ed *esternalizzazione* di funzioni gestionali”⁹.

Il **processo di esternalizzazione** è stato graduale ma costante: si è avviato nel 1995 con l'affidamento in global service del servizio manutenzione edifici pubblici, negli anni immediatamente successivi sono stati affidati all'esterno: gestione sicurezza ed impianti comunali, opere infrastrutturali (strade, fognature, ...), manutenzione strade, gestione del verde pubblico.

Rispetto alla manutenzione degli edifici pubblici, il servizio in global service prevede l'affidamento degli edifici di proprietà comunale ad un privato che si fa carico della manutenzione e della valorizzazione di tutti gli immobili. Il comune si assicura così una gestione più conveniente e la massima funzionalità degli edifici, oltre alla messa in sicurezza e all'adeguamento normativo degli immobili. Sono attualmente affidati in global service 214 edifici¹⁰.

L'esternalizzazione delle *opere infrastrutturali*, nonché la manutenzione delle *strade* e del *verde pubblico* è stata operata invece a favore delle municipalizzate del comune: Amia (Igiene Ambientale) e Amir (Acquedotto)¹¹.

A tutti i dipendenti comunali è stata offerta la possibilità di scegliere se restare nell'amministrazione con mansioni differenti o se transitare nelle diverse municipalizzate; contestualmente, il tasso di turnover per i servizi in fase di esternalizzazione è stato praticamente azzerato (per ogni collocamento in pensione non vi è stata alcuna nuova assunzione).

Negli ultimi anni, il processo di esternalizzazione ha riguardato: i servizi di trasporto pubblico; la cosiddetta funzione di scodellamento per le scuole per l'infanzia ed elementari; centri ricreativi estivi per bambini; le funzioni tecniche dei servizi culturali (maschere, casse), le guide per i musei comunali e le mostre temporanee.

Attualmente, risultano in fase di esternalizzazione il servizio Ced e la gestione di alcuni impianti sportivi (sono circa 60 gli

9. Comune di Rimini, *Programma di mandato del sindaco Alberto Ravaioli anni 2001-2006. Con obiettivi codificati e ripartiti per aree funzionali*.

10. 27 asili nido e scuole materne;
47 scuole elementari;
10 scuole medie;
3 istituti superiori;
19 edifici monumentali;
27 centri sportivi e palestre;
13 servizi di quartiere;
11 servizi sociali;
15 cimiteri;
14 uffici pubblici;
4 mercati;
8 fontane ornamentali;
16 fabbricati vari.

11. Ora assorbita dal colosso Hera Spa.

impianti sportivi di proprietà comunale, tra piscine, palazzetto dello sport, stadio, campo da baseball, fino ai piccoli campi da calcetto di quartiere).

Il processo di esternalizzazione mostra una chiara volontà di disinvestire in funzioni di gestione diretta a favore dello **sviluppo di funzioni di regolazione e di servizi considerati innovativi e strategici per lo sviluppo locale** (anche in virtù del processo di decentramento amministrativo).

Tra questi sicuramente: il settore turismo e lo sportello unico per le attività produttive.

Il **settore turismo** si configura infatti come un caso di *internalizzazione* in coerenza con uno degli obiettivi strategici del piano di governo dell'attuale amministrazione.

Il primo formale segnale di valorizzazione del settore turismo risale al 1995 con la creazione di un'azienda speciale: Rimini Turismo partecipata anche dalle locali associazioni di categoria. Nel 2000 l'azienda speciale viene sciolta ed è istituito il settore turismo interno alla struttura organizzativa comunale. Tale scelta organizzativa è stata determinata dal concorso di due esigenze: da un lato, quella di enfatizzare l'impegno diretto (politico ed operativo) dell'amministrazione nei confronti del settore; dall'altro lato, l'esigenza di avviare una strategia integrata per il turismo in cui le cosiddette politiche di complemento (arredo urbano, smaltimento rifiuti, ambiente, ...) ne costituissero parte integrante.

Il risultato di tale opzione strategica è stato dunque l'istituzione di un settore ad hoc che recentemente ha lanciato un nuovo servizio integrato: lo Sportello Turismo che si configura quale vero e proprio servizio di marketing territoriale (non solo per il potenziale turista, bensì anche per il potenziale investitore in coerenza con le strategie di diversificazione del settore: dal turismo balneare al turismo congressuale e fieristico).

D'altra parte, a dimostrazione del carattere assolutamente centrale che l'amministrazione ha assegnato alle politiche per il turismo, da segnalare la delega diretta del settore dapprima al sindaco e quindi, al vicesindaco.

Tra i servizi innovativi attivati negli ultimi cinque anni anche lo **Sportello Unico per le Attività Produttive**. L'innovatività del servizio, in questo caso, risiede nell'abilità e nella velocità con cui l'amministrazione ha implementato il servizio di completa telematizzazione della filiera Sportello Unico e nella scelta organizzativa di concentrare, sullo Sportello Unico, anche tutti i servizi extra-manifatturieri ovvero edilizia e terziario. A livello organizzativo, è stato formalmente eliminato il settore Attività Economiche, confluito (tranne che per alcune competenze residuali) nello Sportello Unico. In breve, il modello organizzativo e le scelte tecnologiche dello Sportello Unico riminese sono divenute un esempio di buona pratica a livello nazionale¹².

La volontà di valorizzare le competenze di regolazione e di promozione di *policy* locali si è formalizzata nella **struttura organizzativa**

12. Formez, *Comuni e Imprese, 56 esperienze di Sportello Unico*, 2001.

inaugurata nel 2000. La struttura organizzativa in vigore a metà degli anni '90 prevedeva quattro aree organizzate per competenze burocratico-amministrative, laddove la nuova struttura organizzativa appare dettata dall'esigenza di rendere l'amministrazione "...più flessibile e rispondente a criteri di funzionalità e di adeguamento delle strutture organizzative agli obiettivi programmatici dell'Amministrazione, ..."13.

In particolare, la precedente struttura organizzativa prevedeva le aree:

- a. cultura, istruzione, formazione e sociale;
- b. tecnica;
- c. affari legali, finanza, programmazione e personale;
- d. servizi al cittadino14.

La nuova struttura organizzativa prevede quattro aree:

- a. affari generali ed istituzionali,
- b. sviluppo e servizi,
- c. economico-finanziaria,
- d. gestione del territorio, cui si aggiungono alcuni settori indipendenti, tra cui: organizzazione e controllo strategico.

I responsabili di area ed il responsabile del settore organizzazione e controllo strategico costituiscono il cosiddetto *gruppo di coordinamento*, presieduto dal segretario comunale cui spettano funzioni di raccordo funzionale tra l'attività di indirizzo e controllo di competenza degli organi politico-istituzionali e l'attività gestionale.

13. Deliberazione G.C. n. 396 del 30.5.2000.

14. Le aree erano articolate nei seguenti settori:

a. cultura, istruzione, formazione e sociale:

biblioteca e attività culturali, musei, istruzione, formazione e sociale, liceo musicale, turismo, sport e tempo libero;

b. tecnica:

tecnico ed urbanistico, ambiente, depurazione;

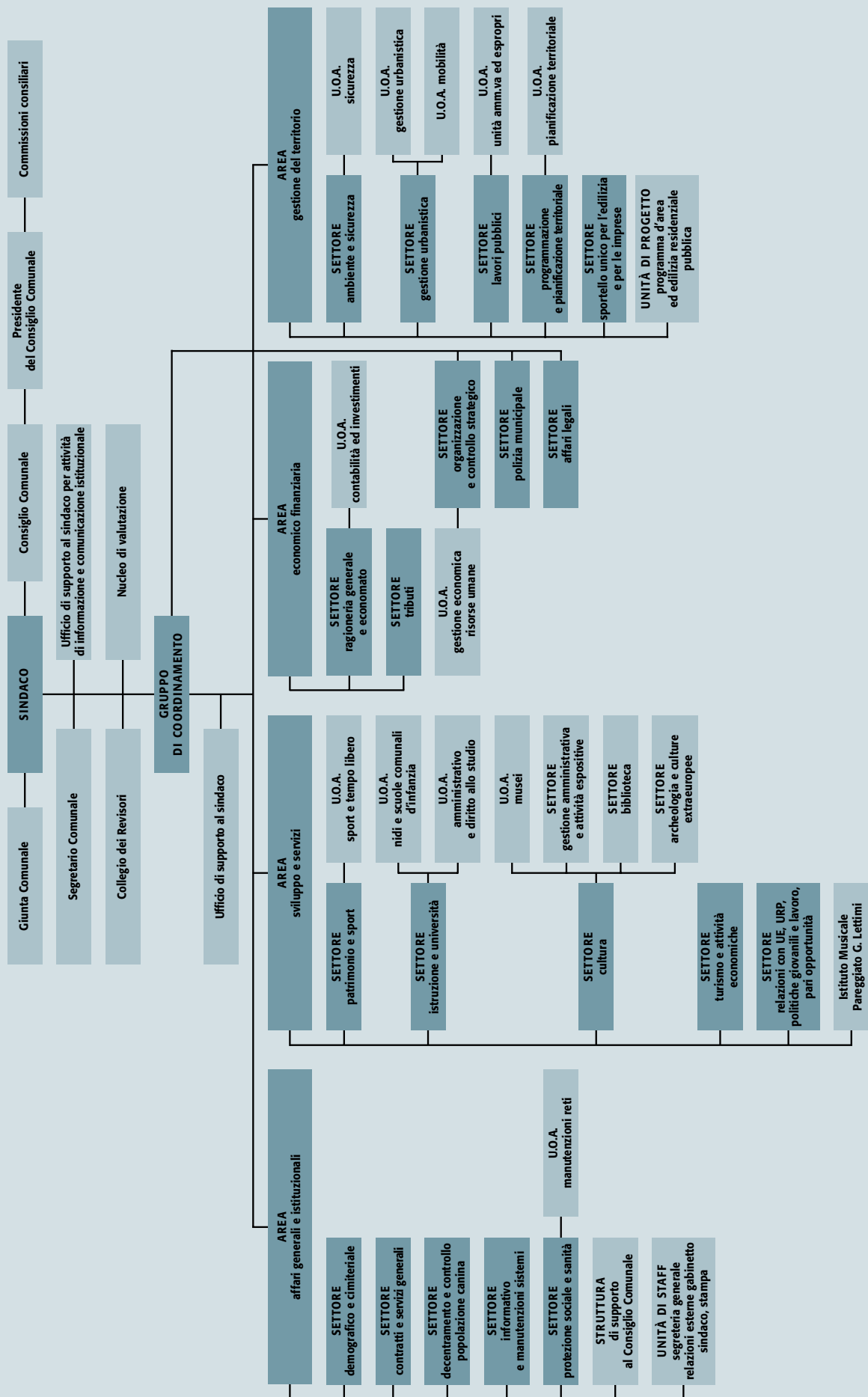
c. affari legali, finanza, programmazione e personale:

sistema informativo, ragioneria generale e tributi, affari legali, economato, patrimonio, organizzazione e personale;

d. servizi al cittadino:

polizia municipale, attività economiche, demografico cimiteriale, decentramento.

Figura 1 Organigramma del Comune di Rimini



Le strategie di riposizionamento strategico e di correlato riassetto organizzativo sono funzionali ad **una parallela strategia di snellimento da una parte, e di incentivazione e qualificazione del personale dall'altra parte**. Tra il 1998 ed il 2002 il totale personale di ruolo ha subito un decremento del 12%, contestualmente il costo per il personale di ruolo è diminuito di meno dell'1%¹⁵. Il costo del lavoro, negli anni, si è spostato nettamente a favore delle voci di salario accessorio (produttività) ed intenso è stato, negli ultimi due anni, il processo di progressioni economiche orizzontali. Un sistema formalizzato di valutazione (sia dei dirigenti, sia dei funzionari), regola sia l'attribuzione della produttività individuale e collettiva, sia le progressioni economiche orizzontali. Nelle intenzioni dell'amministrazione, il sistema di valutazione rappresenta lo strumento di integrazione "con i sistemi che costituiscono quello complessivo di gestione delle risorse umane, e cioè di reclutamento e selezione, di addestramento e formazione, di mobilità orizzontale e verticale nonché, in via prioritaria, del sistema dedicato alla gestione delle informazioni sul personale, oltre che, più in generale, al sistema di programmazione e controllo dell'ente nell'ambito del quale gli aspetti di programmazione del personale assumeranno in prospettiva una rilevanza sempre più ampia"¹⁶.

In tale contesto di riferimento, il **ricorso ai lavoratori atipici** – nell'amministrazione concentrati nelle tipologie tempo determinato e collaborazioni coordinate e continuative (Cococo) – può costituire uno strumento funzionale al perseguimento degli obiettivi di riposizionamento strategico dei servizi e snellimento della pianta organica. Tra il 1998 ed il 2002 il peso sul totale forza lavoro dei contratti a tempo determinato è cresciuto del 2%, ed il numero delle Cococo è aumentato del 38%; ma è soprattutto l'analisi dei flussi registrati durante l'anno a dar conto della consistenza e della funzionalità del fenomeno: in termini di contratti attivati durante l'anno, ad esempio, i contratti a tempo determinato sono aumentati del 16% e quelli a tempo determinato part-time addirittura del 180%.

Nei paragrafi successivi, dopo aver delineato le caratteristiche generali del mercato del lavoro interno, si focalizzerà l'attenzione sull'analisi dei flussi dei lavoratori atipici, sulla loro distribuzione e ruolo nelle varie aree organizzative, nonché sulle modalità di gestione. Partendo da tale descrizione si ricostruiranno le motivazioni all'utilizzo degli atipici e se ne tratterà un bilancio di sintesi dei fattori di forza e di debolezza.

15. Nel 1998 il costo del personale ammontava a 43.455.154.000 lire (22.625.674 euro), nel 2002 è stato pari a 22.442.714 euro.

16. Comune di Rimini, Settore Organizzazione e Risorse Umane, *Metodologia permanente per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti*, pag. 8.

5.3 Le caratteristiche quantitative del mercato del lavoro interno

a. Il personale a tempo indeterminato

Come già anticipato, il trend del mercato del lavoro interno all'amministrazione comunale dimostra una sostanziale flessione del personale a tempo indeterminato: tra il 1998 ed il 2002 il personale a tempo indeterminato in servizio è diminuito del 12% passando da 1.335 a 1.174 unità.

In particolare, in coerenza con il processo di esternalizzazioni intrapreso dall'amministrazione, la flessione ha riguardato soprattutto il personale delle categorie A e B ovvero operai manutentori, ausiliari (A) e tecnici specializzati (B). Contestualmente, cresce notevolmente (del 44%) la fascia intermedia (categoria C). La lieve riduzione della categoria D3 (-5%) è riconducibile, secondo l'amministrazione, alla necessità di razionalizzare una categoria – la D3 appunto – che negli anni aveva subito un processo di crescita impropria ovvero non legata alle necessità organizzative dell'ente, quanto piuttosto all'esigenza di sanare situazioni pregresse accumulate nel tempo (tavola 1).

Dall'analisi della distribuzione dei dipendenti per area organizzativa emerge il peso assolutamente determinante del personale educativo ed ausiliario del settore scuola: ben 265 addetti (ovvero il 23% del totale). Come vedremo nel paragrafo successivo è questo settore a caratterizzare anche il ricorso ai contratti a tempo determinato.

Un'ultima annotazione, rispetto alla composizione del personale a tempo indeterminato, va fatta in merito ai contratti a tempo indeterminato part-time. Nel 2000 l'amministrazione ha introdotto contratti **di part-time (orizzontale e verticale) a tempo indeterminato** nei settori scuola (24 educatrici) e polizia municipale (32 agenti). La scelta di introdurre il part-time a tempo indeterminato nel settore scuola è stata determinata da forti pressioni sindacali e si configura come tappa intermedia di un processo di regolarizzazione di un consistente gruppo di precari: è previsto infatti nel medio periodo il passaggio a tempo pieno. Organizzativamente più interessante, invece, è l'adozione di contratti a tempo indeterminato part-time (verticale) per il settore polizia municipale. In questo caso, infatti, l'adozione del part-time verticale nasce dalla necessità di potenziare il servizio nei mesi estivi ovvero nel periodo in cui più forte è, per il comune, l'esigenza di presidio del territorio e della sicurezza.

Tavola 1 Composizione personale a tempo indeterminato e variazioni percentuali 2002-1998

Categoria	1998						1999						2000						2001						2002						Variazioni % 2002-1998					
	Dotazione organica			Effettivi			Dotazione organica			Effettivi			Dotazione organica			Effettivi			Dotazione organica			Effettivi			Dotazione organica			Effettivi			Dotazione organica			Effettivi		
	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale	Posti previsti	Maschi	Femmine	Totale
A	279	62	180	242	279	63	180	243	133	32	87	119	139	30	88	118	130	27	87	114	-53	-56	-52	-53												
B	111	50	40	90	111	47	39	86	87	45	40	85	87	43	37	80	84	41	37	78	-24	-18	-8	-13												
B3	313	190	113	303	163	104	31	135	125	88	32	120	120	80	32	112	108	71	30	101	-65	-63	-73	-67												
C	429	103	314	417	579	180	413	593	588	182	421	603	596	185	420	605	594	179	422	601	38	74	34	44												
D	173	61	68	129	173	63	73	136	149	66	75	141	148	63	75	138	143	62	72	134	-17	2	6	4												
D3	127	66	44	110	127	67	45	112	116	63	44	107	118	60	44	104	110	63	41	104	-13	-5	-7	-5												
Dirigente	57	32	12	44	52	31	12	43	46	29	12	41	46	30	12	42	44	30	12	42	-23	-6	0	-5												
Totale	1.489	564	771	1.335	1.484	555	793	1.348	1.244	505	711	1.216	1.254	491	708	1.199	1.213	473	701	1.174	-19	-16	-9	-12												

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione Comunale di Rimini

b. Gli atipici: la consistenza quantitativa

Le categorie presenti attualmente nell'amministrazione sono tempo determinato e Cococo. Tra il 1998 ed il 2000 sono stati utilizzati lavoratori socialmente utili provenienti da un'azienda riminese in crisi. Dopo il 2000 i lavoratori socialmente utili residui sono per lo più confluiti nelle graduatorie dei lavoratori a tempo determinato (tavola 2).

Tavola 2 Totale lavoratori atipici espressi in anno/persona 1998-2002

Anno	Tempi determinati	Cococo	LSU	Totale generale
2002	163	87	0	250
2001	144	62	0	206
2000	153	58	4	215
1999	184	77	5	266
1998	160	63	28	251

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione Comunale

Nel 2003, inoltre, è stato attivato un concorso per tre **contratti biennali di formazione-lavoro**. È un'esperienza assolutamente inedita per l'amministrazione, al momento della rilevazione il concorso risulta in chiusura. I selezionati hanno maturato esperienze di *atipici* presso l'amministrazione (ex Cococo) e saranno impiegati nei settori: statistica, controllo di gestione, contabilità del personale.

Analizzando la composizione della forza lavoro nei cinque anni di riferimento (1998-2002), si registra un decremento complessivo del 12% imputabile alla diminuzione dei dipendenti a tempo indeterminato (tavola 4.a.). Nell'insieme, comunque, **il peso dei dipendenti a tempo indeterminato rimane invariato** ovvero pari all'88% (tavola 4.b). Nelle intenzioni dell'amministrazione, comunque, **il peso dei lavoratori a tempo determinato sul totale forza lavoro è destinato a subire un incremento costante** nei prossimi anni in virtù della strategia perseguita di snellimento progressivo della pianta organica.

Tavola 3 Composizione tempi determinati espressi in anno/persona per categorie 1998-2002

Categorie	1998	1999	2000	2001	2002
A	58	68	47	48	46
B	16	17	18	17	26
C	79	93	82	72	85
D	0	2	1	2	1
Dirigenti	7	4	5	5	5
Totale	160	184	153	144	163

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione Comunale

Rispetto alle categorie di inquadramento dei lavoratori a tempo determinato (tavola 3), prevale sempre, nei cinque anni, la categoria C ovvero personale amministrativo impiegato soprattutto per rispondere a particolari picchi di attività routinaria, e personale insegnante per gestire la discontinuità dei servizi scolastici (le classiche supplenze).

Tavola 4a Totale forza lavoro 1998-2002 (valori assoluti)

Anno	Tempo indeterminato (A)	Atipici		Totale atipici (B+C)	Totale forza lavoro (A+B+C)
		Tempo determinato (B)	LSU (C)		
2002	1.174	163	0	163	1.337
2001	1.199	144	0	144	1.343
2000	1.216	153	4	157	1.373
1999	1.348	184	5	189	1.537
1998	1.335	160	28	188	1.523

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione Comunale

Tavola 4b Incidenza percentuale tipologie sul totale forza lavoro 1998-2002

Anno	Tempo indeterminato (A)	Atipici		Totale atipici	Totale forza lavoro (A+B+C+D)
		Totale TD (B)	LSU (D)		
2002	87,8	12,2	0,0	12,2	100,0
2001	89,3	10,7	0,0	10,7	100,0
2000	88,6	11,1	0,3	11,4	100,0
1999	87,7	12,0	0,3	12,3	100,0
1998	87,7	10,5	1,8	12,3	100,0

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione Comunale

Per l'analisi del peso e del ruolo degli atipici nell'amministrazione pare opportuno affiancare, accanto all'analisi degli stock ovvero dei contratti espressi in persona-anno così come adottati dal conto annuale (CA)¹⁷, l'analisi della composizione e delle caratteristiche dei flussi ovvero del numero dei contratti e delle collaborazioni attive o attivate, indipendentemente dalla loro durata. Solo queste ultime infatti possono fornire maggiori informazioni sulla capacità di adattamento dell'amministrazione, rispetto ai fabbisogni di personale e di competenze delle diverse aree organizzative.

Ragionando dunque per flussi, nell'insieme, il totale di contratti e collaborazioni attivati nei 5 anni mostra un andamento in sostanziale crescita. In particolare, i contratti a tempo determinato attivati con modalità part-time aumentano in 5 anni del 180% (da 35 a 98) e i Cococo (seppur con andamento altalenante) del 38% (da 63 a 87) (tavola 5).

Tavola 5 Totale contratti a tempo determinato e Cococo attivati (1998-2002)

Anno	Totale contratti a tempo determinato attivati			
	Totale contratti	Di cui part-time	Totale Cococo attivati	Totale generale
2002	587	98	87	674
2001	685	105	62	747
2000	505	35	58	563
1999	571	33	77	648
1998	503	35	63	566

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione Comunale

17. Per una definizione di persone-anno si veda pag. 16.

Anche l'analisi dell'**incidenza percentuale dei contratti atipici rispetto ai contratti a tempo indeterminato** mostra alcune caratteristiche importanti della consistenza del fenomeno nell'amministrazione comunale.

La tavola 6 è stata ricostruita con l'obiettivo di comprendere il peso dei contratti atipici attivati nei differenti settori dell'amministrazione, rispetto ai contratti a tempo indeterminato. Evidentemente l'elaborazione non intende ricostruire la distribuzione della forza lavoro (sono inserite grandezze non comparabili), quanto piuttosto la propensione a ricorrere a contratti e collaborazioni atipiche.

Tavola 6 Distribuzione tempi indeterminati e contratti attivati per aree (2002)

Area	Settore	Tempo indeterminato			Atipici		
		Impiegati	Dirigenti	Totale	Cococo	Contratti TD attivi/attivati	Totale TD e Cococo
AAGG ed istituzionali	1. Demografico e cimiteriale	74	1	75	9	11	20
	2. Contratti e servizi generali	34	1	35		19	19
	3. Decentramento e controllo popolazione canina	23	1	24		2	2
	4. Informativo e manutenzione sistemi	26	1	27		1	1
	4.1. UOA Manutenzione reti			0			
	5. Protezione sociale e sanità	24	1	25	5	4	9
	6. Struttura di supporto al Consiglio Comunale	4	1	5	2		
	7. Unità di staff (segreteria generale, relazioni esterne, gabinetto sindaco, stampa) - PO	13	0,35	13,35		2	2
	Direzione area AAGG ed istituzionali	0	0,65	0,65			
	Totale	198	7	205	14	41	55
Sviluppo e servizi	1. Patrimonio e sport	34	1	35	4	25	29
	2. Istruzione ed università	3	1	4	9	2	11
	2. UOA Nidi e scuole comunali infanzia	264	1	265		423	423
	2. UOA Amministrativo e diritto allo studio	6	1	7			
	3. Cultura	8	1	9	8	10	18
	3. UOA Musei	8	1	9			
	3. UOA Gestione amm.va ed attività espositive	9	1	10			
	3. UOA Biblioteca	19	1	20			
	3. UOA Archeologia e culture extraeuropee	0	1	1			
	4. Turismo ed attività economiche	14	1	15	9	32	41
	5. Relazioni con UE, Urp, politiche giovanili e lavoro, pari opportunità	15	1	16	7	1	8
	6. Istituto Musicale pareggiato G. Lettimi	20	1	21	9	1	10
	Direzione area sviluppo e servizi	2	1	3			
	Totale	402	13	415	46	494	540

Tavola 6 segue

Area	Settore	Tempo indeterminato			Atipici		
		Impiegati	Dirigenti	Totale	Cococo	Contratti TD attivi/attivati	Totale TD e Cococo
Economico-finanziaria	1. Ragioneria generale ed economato - PO	27	1	28	3	6	9
	1. UOA contabilità ed investimenti	16	1	17			
	2. Tributi	39	1	40	1	10	11
	Direzione area economico-finanziaria	8	1	9			
	Totali	90	4	94	4	16	20
Gestione del territorio	1. Ambiente e sicurezza	7	1	8	10	1	11
	1. UOA Sicurezza	4	1	5			
	2. Gestione urbanistica	9	1	10		12	12
	2. UOA Gestione urbanistica	7	1	8			
	2. UOA Mobilità	7	1	8			
	3. Lavori pubblici - PO	59	1	60	1	3	4
	3. UOA unità amm.va ed espropri	7	1	8			
	4. Programmazione e pianificazione territoriale	11	1	12	3	3	6
	4. UOA Pianificazione territoriale	7	1	8			
	5. Sportello Unico per edilizia e imprese - PO	30	1	31	8	7	15
	6. Unità di progetto Programma d'area ed edilizia residenziale pubblica	5	1	6	0	0	
	Direzione area gestione territorio	0	1	1			
	Totale	153	12	165	22	26	48
Settori autonomi	1. Organizzazione e controllo strategico	18	1	19	1	7	8
	1.b. UOA Gestione economica risorse umane	12	1	13			
	2. Polizia municipale	232	1	233	0	3	3
	3. Affari legali	4	3	7			
	Totale	266	6	272	1	10	11
Altro	Totale	23	0	23	0	0	0
	Totale generale	1.132	42	1.174	87	587	674

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione comunale

Ebbene, dalla lettura della tavola è possibile chiaramente individuare i settori in cui maggiore è l'incidenza dei contratti atipici attivati sul totale contratti a tempo indeterminato.

I settori in cui la propensione ad attivare contratti atipici è più alta sono, oltre che naturalmente la scuola, i settori cultura, ambiente, gestione urbanistica, turismo ed attività economiche. Se nel caso dei settori turismo, liceo musicale ed ambiente è il peso dei Cococo a prevalere; nel settore cultura la distribuzione tra Cococo e contratti a tempo determinato è piuttosto equilibrata. Prevale nettamente la presenza dei contratti a tempo determinato nel settore scuola, attività economiche, gestione urbanistica.

5.4 Utilizzo e gestione dei lavoratori atipici

a. Le caratteristiche dei contratti e delle collaborazioni attivati

Per analizzare le caratteristiche (qualitative e quantitative) dei contratti atipici è prima di tutto importante richiamare la differenza formale assegnata ai contratti a tempo determinato ed ai Cococo.

Mentre nel primo caso, è prevista una procedura ad evidenza pubblica (bandi) e la loro selezione è organizzata per profili standard, nel secondo caso la selezione è demandata ai singoli dirigenti che, in coerenza con gli specifici fabbisogni di professionalità e competenze dei diversi uffici, possono attivare collaborazioni in totale autonomia purché nel rispetto dei limiti di budget assegnato.

I **profili dei contratti a tempo determinato**, sono dunque quelli stabiliti dall'amministrazione all'interno delle diverse categorie di inquadramento ovvero:

Categoria	Profili generali
A	<ul style="list-style-type: none"> • Operatore • Ausiliari
B	<ul style="list-style-type: none"> • Esecutore (tecnico e non) • Cuoco • Riscuotitore
B3	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboratore professionale tecnico • Operaio specializzato • Autista scuola bus
C	<ul style="list-style-type: none"> • Istruttore ed istruttore tecnico • Videoterminalista / istruttore informatico • Educatore nido d'infanzia • Insegnante scuola d'infanzia • Agente Polizia Municipale • Assistente di Polizia Municipale
D	<ul style="list-style-type: none"> • Istruttore direttivo, istruttore direttivo tecnico, istruttore direttivo economico-finanziario, istruttore direttivo informatico • Ispettore di Polizia Municipale • Specialista di Polizia Municipale • Assistente sociale
D3	<ul style="list-style-type: none"> • Funzionario socio culturale • Docente di musica • Funzionario amministrativo, economico-finanziario, tecnico, informatico • Commissario di Polizia Municipale
<p>Fonte <i>adattato da Regolamento per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione agli impieghi nel Comune di Rimini (2002)</i></p>	

La tavola 7 mostra la **distribuzione dei contratti a tempo determinato per area organizzativa** nel 2002. Tale distribuzione fa emergere **una assoluta preponderanza dei contratti a tempo determinato attivati nel settore scuola**: sono 425 i contratti attivati (tra personale insegnante e ausiliario) ovvero il 72% del totale contratti a tempo determinato attivati. Nel settore scuola, da segnalare l'introduzione, nel 2002, di una particolare forma di tempo determinato: si tratta dei cosiddetti **jolly** ovvero di personale che possa rispondere ai fabbisogni quotidiani di sostituzioni. La figura del tempo determinato jolly è prevista sia per le educatrici, sia per gli ausiliari, non lo è invece per la categoria dei cuochi. Il numero di jolly da assumere è determinato all'inizio dell'anno scolastico sulla base delle statistiche sui tassi di assenze e sostituzioni elaborate per l'anno scolastico precedente.

Quale il peso ed il ruolo del tempo determinato negli altri settori organizzativi? Particolarmente intensa l'attivazione di contratti a tempo determinato nei settori:

- i. contratti e servizi generali,
- ii. sport;
- iii. attività economiche.

Nel settore contratti e servizi generali prevale l'attivazione di contratti per il servizio di scuola bus (categoria B3); nel settore sport è l'alto ricorso al personale ausiliario per attività di pulizia delle piscine comunali e palazzetto dello sport ad emergere (categoria A); infine, nel settore attività economiche è il profilo del cosiddetto riscuotitore a prevalere (si tratta di addetti impiegati per *riscuotere* le tasse di occupazione del suolo pubblico degli ambulanti o del mercato ortofrutticolo all'ingrosso).

Il ricorso a personale impiegatizio per attività di amministrazione routinaria in affiancamento ai responsabili dell'ufficio e/o del procedimento è piuttosto diffuso (ad esempio nel settore contabilità del personale), così come l'utilizzo dei videoterminalisti per attività di data entry. In alcuni settori, i lavoratori a tempo determinato assolvono direttamente a funzioni istituzionali non coperte da personale a tempo indeterminato (ad esempio servizio anagrafe, servizio cultura).

La durata media dei singoli contratti a tempo determinato è piuttosto variegata. È il settore sportello unico per l'edilizia e le imprese a registrare la durata media più lunga (dal dato si evince chiaramente la dimensione pluriennale dei contratti attivati), ed è invece il settore cultura a registrarne quella più bassa (2 mesi e mezzo).

La presenza dei contratti a **tempo determinato part-time** risulta assai rilevante per la categoria A (nel settore sport e istruzione soprattutto, ma anche nei settori demografico, struttura di supporto al consiglio comunale, cultura).

Tavola 7 Macro-descrizione delle caratteristiche dei contratti a tempo determinato attivati per aree (2002)

Area	Settore	Contratti TD attivati/ attivi	Categorie presenti			Categorie prevalenti e mansioni	Durata media contratti (gg) per categoria			Durata media contratti (mesi) per categoria			Presenza di part time
			a	b	c		a	b	c	a	b	c	
AAGG ed istituzionali	1. Demografico e cimiteriale	11	X	X	X	Si tratta quasi esclusivamente di contratti attivati per le categorie b3 (videoterminalisti) e c (istruttore). I primi sono addetti all'inserimento dati e gestione archivio informatizzato, i secondi sono inseriti nelle funzioni amministrative routinarie del servizio anagrafe	177	188	185	5,9	6,3	6,2	Solo per categoria A
	2. Contratti e servizi generali	19	X	X		I contratti di categoria A (6 in totale) sono commessi e custodi, quelli della categoria B3 tutti autisti di scuola bus	202	131		6,7	4,4		
	3. Decentramento e controllo popolazione canina	2		X		Profilo videoterminalista per assolvere a funzioni di data entry		177			5,9		
	4. Informativo e manutenzione sistemi	1			X	Profilo istruttore inserito per attività amministrativa routinaria			205			6,8	
	5. Protezione sociale e sanità	4	X	X	X	Un commesso (categoria A), un videoterminalista (B3) per mansioni di data entry e 2 istruttori (C) per l'attività amministrativa a sostegno dei progetti/ attività di assistenza domiciliare	91	177	269	3,0	5,9	9,0	
	6. Struttura di supporto al Consiglio Comunale	2	X	X		Un commesso (categoria A) ed un videoterminalista (B3) per attività di data entry	236	236		7,9	7,9	0,0	Solo per categoria A
	7. Unità di staff (segreteria generale, relazioni esterne, gabinetto sindaco, stampa) - PO	2		X		Videoterminalisti		93		0,0	3,1	0,0	

Tavola 7 segue

Area	Settore	Contratti TD attivati/ attivi	Categorie presenti			Categorie prevalenti e mansioni	Durata media contratti (gg) per categoria			Durata media contratti (mesi) per categoria			Presenza di part-time
			a	b	c		a	b	c	a	b	c	
Sviluppo e servizi	1. Patrimonio e sport	25	X	X	X	Si tratta quasi esclusivamente di ausiliari ed addetti alla pulizia per gli impianti sportivi - soprattutto piscine (categoria a); un videoterminale (b3) e due impiegati (c) completano il totale di contratti a tempo determinato. Tra gli ausiliari prevalgono i part-time	115	240	314	3,8	8,0	10,5	Assai rilevante per categoria A, presente per categoria C
	2. Istruzione ed università	2		X	X	Un videoterminale ed un amministrativo		118	118	0,0	3,9	3,9	
	2.1 Istruzione ed università	423	X		X	Sono ricompresi in questa cifra sia gli educatori, sia gli ausiliari del servizio scuola e cuochi							
	3. Cultura	10	X	X	X	Tranne un commesso (categoria A) e due videoterminale (B3) addetti, oltre all'attività di data entry, all'assistenza per le consultazioni on line del servizio biblioteca/medioteca, tutti gli altri sono inquadrati come categoria C ed addetti all'attività di orientamento ed assistenza del servizio biblioteca (in particolare sezione ragazzi, prestito-reference, ...)	355	75	225	11,8	2,5	7,5	Solo per categoria A
	4. Turismo ed attività economiche	32		X	X	Si tratta quasi esclusivamente di impiegati con il profilo di "riscuotitore" per i servizi del mercato ortofrutticolo. Dei 4 istruttori presenti (categoria C), solo uno è assunto per il settore turismo vero e proprio, gli altri per l'attività amministrativa legata alla gestione del mercato ortofrutticolo.		123	160	0,0	4,1	5,3	
	5. Relazioni con UE, URP, politiche giovanili e lavoro, pari opportunità	1			X	Istruttore (C) addetto all'URP			150	0,0	0,0	5,0	
	6. Istituto Musicale pareggiato G. Lettimi	1			X	Insegnante							

Tavola 7 segue

Area	Settore	Contratti TD attivati/ attivi	Categorie presenti			Categorie prevalenti e mansioni	Durata media contratti (gg) per categoria			Durata media contratti (mesi) per categoria			Presenza di part time
			a	b	c		a	b	c	a	b	c	
Economico-finanziaria	1. Ragioneria generale ed economato - PO	6	X		X	Un addetto ai servizi tecnici (stamperia) inquadrato nella cat.A e istruttori (categoria C) per attività amministrativa routinaria	118		167	3,9	0,0	5,6	
	2. Tributi	10		X	X	Tranne due videoterminalisti (Cat b3) per attività di data entry, tutti amministrativi per attività routinarie ed un istruttore tecnico per l'attività di verifica delle planimetrie degli edifici (Cat. C)	221	253		0,0	7,4	8,4	
Gestione del territorio	1. Ambiente e sicurezza	1		X		Videoterminalista		135		0,0	4,5	0,0	
	2. Gestione urbanistica	12		X	X	Prevale il profilo dell'istruttore ed istruttore tecnico (Cat. C): si tratta di amministrativi e geometri	270	215		0,0	9,0	7,2	
	3. Lavori pubblici - PO	3			X	Amministrativi (profilo istruttore)		89		0,0	0,0	3,0	
	4. Programmazione e pianificazione territoriale	3	X		X	Un commesso (cat. A) e geometri (istruttori tecnici) per l'attività amministrativa legata a pratiche tecniche	235		208	7,8	0,0	6,9	
	5. Sportello Unico per edilizia e imprese - PO	7		X	X	Tranne un videoterminalista, si tratta di istruttori amministrativi ed istruttori tecnici per l'attività di gestione delle procedure SUAP. Molti dei contratti sono rinnovati annualmente.	177	405		0,0	5,9	13,5	
Settori autonomi	1. Organizzazione e controllo strategico	7	X	X	X	Due commessi, un videoterminalista e amministrativi per l'ufficio stipendi	105	153	148	3,5	5,1	4,9	
	2. Polizia municipale	3	X			Commessi	164			5,5	0,0	0,0	tutti i contratti sono part-time

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione comunale

Spostando l'attenzione sulle **Cococo** attivate nel corso del 2002, è possibile prima di tutto notare una loro concentrazione in alcuni settori organizzativi. Particolarmente intenso è, soprattutto se rapportato al totale contratti a tempo indeterminato, il loro ricorso nei settori demografico, istruzione ed università, turismo, ambiente.

Per quanto riguarda la durata, se nel settore organizzazione e controllo strategico si registra la Cococo temporalmente più corta (2 mesi), sono i settori ragioneria generale, politiche giovanili e sportello unico per l'edilizia e le imprese ad aver attivato, nel corso del 2002, le Cococo più lunghe (tra i dieci mesi e l'anno). Il compenso medio mensile (lordo) va dagli 830 euro dei Cococo del settore politiche giovanili, altri oltre 1.500 euro dei settori turismo e sportello unico.

Tavola 8 Durata e compenso medio Cococo per area organizzativa (2002)

Area	Settore	Atipici Cococo	Collocazione organizzativa	Durata media (mesi)	Compenso medio mensile lordo
AAGG ed istituzionali	1. Demografico e cimiteriale	9	Servizio cimiteriale	11	1.443
	5. Protezione sociale e sanità	5	Protezione sociale	7	1.307
	Totale	14			
Sviluppo e servizi	1. Patrimonio e sport	4	Settore patrimonio	8	1.483
	2. Istruzione ed università	9	ND	ND	ND
	3. Cultura	8		8	1.319
	4. Turismo ed attività economiche	9	Turismo	7	1.554
	5. Relazioni con UE, URP, politiche giovanili e lavoro, pari opportunità	7	Politiche giovanili	12	831
	6. Istituto Musicale pareggiato G. Lettimi	9		8	1.028
	Totale	46			
Economico-finanziaria	1. Ragioneria generale ed economato - PO	3		12	1.328
	2. Tributi	1		5	1.454
	Totale	4			
Gestione del territorio	1. Ambiente e sicurezza	10		7	993
	3. Lavori pubblici - PO	1	Servizio progetti	6	1.361
	4. Programmazione e pianificazione territoriale	3	Gestione territorio	5	1.349
	5. Sportello Unico per edilizia e imprese - PO	8		10	1.541
	Totale	22			
Settori autonomi	1. Organizzazione e controllo strategico	1		2	1.300
	2. Polizia municipale	0			
	Totale	1			

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione comunale

In alcuni settori, l'utilizzo delle Cococo è direttamente imputabile all'implementazione di percorsi di sperimentazione progettuale (Ambiente, Politiche giovanili); in altri, risponde all'esigenza di contribuire alla gestione della discontinuità di alcuni servizi (ad esempio Turismo, Cultura, Gestione del territorio); in altri, infine, il ricorso alle Cococo si configura come passaggio intermedio funzionale all'inserimento di personale a tempo determinato (si assumono Cococo nell'attesa di negoziare, con la direzione del personale, personale a tempo determinato): è il caso, ad esempio, del settore Demografico. Nella maggior parte dei casi, è il titolo di studio dei laureati e/o dei diplomi specialistici a prevalere e, spesso, l'età media è piuttosto bassa: si tratta di giovani neo-laureati o diplomati con due/tre anni di esperienza.

18. Nell'insieme, tra Sportello Unico, servizi tecnici e Servizio concessioni edilizie, il settore comprende 30 addetti (di cui 12 assegnati allo Sportello Unico).

Per le caratteristiche formali (assunzione diretta da parte del dirigente) e sostanziali (specializzazione) che le caratterizzano, in molti settori dell'amministrazione sono le collaborazioni coordinate e continuative la manifestazione più chiara ed efficace della capacità di flessibilizzazione dell'amministrazione. Alcuni esempi possono meglio contribuire a comprenderne la rilevanza strategica.

Lo sportello unico per le attività produttive

Lo Sportello unico per l'edilizia e le imprese è formalmente nato nel maggio 2000. Sin dall'inizio la scelta strategica dell'amministrazione è stata quella di concentrare sul costituendo Sportello unico anche i servizi di altri settori produttivi extra-manifatturieri: edilizia, servizi e ciò in coerenza con le caratteristiche del sistema produttivo riminese¹⁸. A livello organizzativo, è stato eliminato il settore Attività economiche e la gran parte delle sue competenze sono confluite nel costituendo Sportello unico. Quest'ultimo segue dunque tutte le competenze legate alle attività economiche tranne le attività non direttamente collegate alla costituzione e modifica di imprese (ad esempio, non sono di competenza dello Sportello unico la gestione degli ambulanti, il riparto e la gestione dei mercati). Il servizio Sportello unico nasce dunque assommando alle nuove competenze assegnate in virtù del D.Lgs., 112/98 la maggior parte delle competenze del preesistente settore Attività economiche. Nel neo costituito servizio confluisce però meno della metà del personale precedentemente impiegato nel settore Attività economiche: 12 persone su 30. Non solo, nel corso dei tre anni di vita del settore, le competenze assegnate sono ulteriormente cresciute: si pensi, solo per fare un esempio, alle nuove competenze sulla telefonia mobile e radiotelevisione. Per il dirigente del neo-costituito settore è dunque da subito emersa la duplice esigenza da una parte, di massima razionalizzazione e semplificazione procedurale e, dall'altra parte, di gestione flessibile del team di lavoro. La necessità di accelerare il processo di semplificazione si è tradotta nella rivisitazione di tutta la modulistica e nell'adozione pervasiva degli strumenti di E.government: il Comune di Rimini è tra i primi ad aver informatizzato tutti gli endoprocedimenti del processo autorizzatorio, ha attivato l'uso di internet per la Dia (dichiarazione inizio attività) e, più recentemente, ha implementato un sistema informatizzato per l'inserimento automatico negli archivi comunali di tutte le pratiche di impresa. Contestualmente, si è attivato un processo di riqualificazione/aggiornamento del personale assegnato e sono state introdotte le Cococo in risposta all'esigenza di coadiuvare il personale a tempo indeterminato e di accedere a profili professionali specialistici. Al momento della rilevazione, la forza lavoro del servizio risulta costituita da 12 dipendenti a tempo indeterminato e 7 Cococo.

I Cococo risultano impiegati sia per funzioni tecniche (4), sia di ausilio specialistico alla funzione amministrativa (2 amministrativi ed un informatico).

Dei 4 Cococo impiegati per funzioni tecniche, due sono impegnati sul servizio di telefonia mobile, 2 su quello di concessioni edilizie per lo sportello impresa.

I tecnici impegnati sul settore telefonia mobile seguono il cosiddetto piano annuale di telefonia mobile e radiotelevisione: aggiornano il piano degli investimenti per telefonia mobile per Umts (catasto antenne, richiesta pareri, conferenze di servizio, ...); seguono il processo di ricerca e posizionamento antenne e della relativa concessione edilizia; monitorano il processo di incameramento degli introiti e del loro trasferimento (comune, Arpa, Asl, ecc.). Dei 4 Cococo, due sono geometri e due laureati (ingegneria e architettura). L'età media è di 25 anni: si tratta di neo-laureati e tecnici con qualche anno di esperienza in uffici professionali. La collaborazione è annuale ed è attualmente al secondo rinnovo.

I 4 tecnici sono coordinati da un dipendente a tempo indeterminato che ha altresì garantito, all'avvio della collaborazione, un'intensa attività di coaching.

I Cococo impegnati nell'ufficio attività produttive sono ragionieri con precedenti esperienze lavorative, uno di loro ha spiccate competenze informatiche che sono messe a disposizione di tutto l'ufficio (attraverso attività di affiancamento/addestramento al personale a tempo indeterminato). I 3 Cococo sono addetti agli atti autorizzatori del settore commercio (somministrazione bevande ed alimenti).

L'età media è di 27 anni, il titolo di studio quello di scuola media superiore (ragioneria).

Anche in questo caso, la collaborazione è annuale ed è già al secondo rinnovo.

La presenza dei 4 collaboratori è ritenuta vitale dal dirigente del settore; d'altra parte, il personale a tempo indeterminato, considera i giovani Cococo una *boccata d'aria fresca*, sia per l'indubbio apporto lavorativo, sia per il contributo a rinnovare la cultura organizzativa degli uffici (personale giovane, altamente motivato).

Il settore turismo

Come noto, il turismo rappresenta la vocazione produttiva e culturale per eccellenza del Comune di Rimini. Da qualche anno – in coerenza con l'esigenza non solo di sostenere in maniera più efficace i servizi e la promozione del turismo balneare, bensì anche con quella di promuovere una strategia di diversificazione del settore (turismo congressuale e fieristico) – il settore turismo ha acquistato una dimensione organizzativa del tutto nuova nell'amministrazione.

Nel 2000 è stato creato formalmente il nuovo settore e gli sono stati attribuiti, oltre al dirigente, 3 dipendenti a tempo indeterminato, confluivano inoltre nel neonato settore 12 dipendenti a tempo determinato stagionali (ovvero con contratti concentrati nei mesi estivi) provenienti dagli ex uffici Iat ed addetti alle attività di sportello dei servizi informativi turistici. Per un servizio ritenuto strategico dall'amministrazione e con obiettivi operativi assai ambiziosi, non solo la penuria, bensì anche le caratteristiche professionali del personale assegnato (scarsa o nulla esperienza nel settore, età media piuttosto elevata, ...) rischiava di costituire un indubbio vincolo organizzativo. Il ricorso alle Cococo è apparso da subito una soluzione adeguata a rispondere al fabbisogno di professionalità specifiche.

Grazie al contributo di una media di 10 Cococo annuali, il settore turismo ha assicurato l'apertura e l'operatività di un ufficio stampa, ha ridefinito ed implementato un nuovo sito web, ha lanciato la produzione di newsletter telematiche. Non solo, nell'opinione del dirigente del settore, il contributo delle Cococo si è dimostrato vincente anche per il progetto di gran lunga più strategico del settore ovvero l'avvio dello Sportello Turismo che si configura quale centro informativo e progettuale per l'adozione di vere e proprie azioni di marketing territoriale.

L'Ambiente e la Sicurezza sono sicuramente tra i settori in cui più tumultuosa e veloce è stata l'evoluzione normativa e l'attribuzione di competenze ai comuni in virtù del processo di decentramento amministrativo. Solo per citare alcune nuove attribuzioni: costituzione commissione comunale di vigilanza sui locali pubblici (prima di competenza della provincia), protezione civile, sicurezza degli impianti, leadership della neo costituita Ato, ecc. Quando il settore nasce, con la ristrutturazione organizzativa del 2000, gli vengono attribuiti 15 addetti (di cui 2 part-time) provenienti dal precedente servizio Ambiente e dal precedente settore Pianificazione strutturale, via e sicurezza. Tale numero si è poi ulteriormente contratto a 13 (di cui un part-time) per il pensionamento di due funzionari.

Il settore è articolato in 2 sub-settori: Sicurezza ed Ambiente. Quest'ultimo, a sua volta, comprende quattro uffici:

- Amministrativo e iniziative ambientali le cui competenze riguardano oltre alla gestione amministrativa dell'intero settore, le cosiddette iniziative ambientali senza valenza territoriale (ad esempio domeniche ecologiche, festa dell'albero, Agenda 21, ...);
- Valutazione di impatto ambientale (Via) che segue tutta la filiera collegata alla normativa di Via (pareri, nucleo di valutazione) ma anche interventi diretti: ad esempio ripescimento, allontanamento liquami, ecc;
- Verde/Rsu incaricato del monitoraggio del verde, del perseguimento della lotta antiparassitaria, della gestione dei rifiuti solidi urbani;
- Tutela ambientale cui sono delegate tutte le competenze in materia di inquinamento: acque (balneabilità), rumore, polveri, inquinamento luminoso, elettrosmog.

Per un settore che in altri contesti arriva ad impiegare decine di addetti ("70 sono gli addetti al Comune di Modena, per le nostre stesse competenze" cita il dirigente del settore), a Rimini il settore si caratterizza non solo per l'insufficienza cronica del personale, bensì anche per l'inadeguatezza delle competenze professionali (età media elevata, mancanza di competenze specifiche e scarsa propensione all'aggiornamento, ...).

Il dirigente del settore ha dunque operato due scelte strategiche fondamentali:

- a. innanzitutto l'esternalizzazione (totale o parziale) di alcuni servizi del settore sicurezza;
 - b. quindi, l'adozione di una strategia organizzativa assai sull'utilizzo delle Cococo.
- a. Rispetto alle esternalizzazioni, sono stati affidati all'esterno soprattutto i servizi di controllo:
 - sicurezza sul lavoro (2 incarichi professionali annuali: un medico ed un tecnico di sicurezza per le verifiche nei posti di lavoro);
 - pubblica incolumità e demolizioni coattive (2 incarichi professionali annuali);
 - impianti termici (per la quale è stata siglata una convenzione con la Asl che permette al comune di utilizzare i tecnici).Una parziale esternalizzazione è stata attivata per la protezione civile (il responsabile interno è affiancato da un consulente esterno incaricato anche dei collegamenti con le associazioni di volontariato). Infine, è stata individuata un'attività: il controllo dei locali pubblici di spettacolo, per la quale è stato attivato un contratto a tempo determinato.
 - b. Rispetto all'utilizzo delle Cococo, il dirigente di settore ha prima di tutto avviato un'intensa politica di alleanze e partenariato con numerosi centri di ricerca e formazione superiore, quindi ha attivato numerosi stage non retribuiti per giovani neo-laureati o tecnici specializzati, finalizzati a coinvolgere i giovani sulle diverse linee progettuali del settore e quindi ad avviare con loro Cococo. In altri termini, attraverso la fase di stage si assicura la formazione on the job dei giovani e se ne verificano attitudini e competenze. Quindi, per gli studenti o ex

studenti più brillanti si attivano Cococo. In poco più di due anni sono già transitati 13 stagisti. Le Cococo si caratterizzano per essere sempre dedicate a ben identificabili progetti, nonché per una estrema flessibilità organizzativa (coerentemente con quanto la normativa stabilisce per le Cococo, i giovani vengono fortemente incentivati a lavorare anche a distanza). La durata media di una Cococo è di 7 mesi rinnovabili, la retribuzione media di circa 900 euro mensili.

Al momento della rilevazione risultano attivati 12 Cococo (4 nel settore sicurezza e 8 nel settore ambiente).

In particolare, le 8 Cococo attive nel settore Ambiente sono così distribuite:

- 3 Cococo nell'ufficio Amministrazione ed iniziative ambientali: due sono impegnati nei progetti Agenda 21 e mobilità sostenibile (mezzi ecologici, car sharing, ...) e uno nel progetto del neo costituito Centro educazione ambientale (in particolare ne segue le strategie di comunicazione). Sono tutti laureati (una laureata in scienze ambientali, due laureati in ingegneria chimica). L'età media è di poco più di 25 anni.
- 3 Cococo per l'ufficio Via impegnati nei progetti legati agli assetti territoriali ed alla gestione delle acque. Si tratta di un ingegnere ambientale, un architetto, una biologa.
- 1 Cococo (laureata in scienze forestali) per ufficio Verde/Rsu cui è stata affidata l'attività di monitoraggio degli alberi (potature ed abbattimento, valorizzazione giardini di pregio, progetto un albero per ogni nato).
- 1 Cococo nella Direzione generale che coadiuva il dirigente nell'attività di comunicazione esterna (una laureanda in sociologia).

Risulta presente inoltre uno stagista (ingegnere informatico) cui sarà affidato al termine dello stage un contratto di consulenza triennale finalizzato alla costruzione e gestione del sito web Ambiente (destinato soprattutto a valorizzare la cultura ambientalista del comune di Rimini e delle sue politiche all'interno del circuito internazionale e dunque a sostenere la valorizzazione turistica dell'area).

5.5 Tempo determinato e Cococo: le motivazioni settoriali e le motivazioni strategico-programmatiche

Nei paragrafi precedenti, illustrando le caratteristiche (qualitative e quantitative) degli atipici, ne sono state implicitamente ricostruite le principali motivazioni all'utilizzo. Si è visto come, in alcuni casi, il ricorso al tempo determinato risponda all'esigenza di **evitare i rischi di discontinuità** di alcuni servizi (ad esempio: settore Scuola, settore Demografico); in altri, è la necessità di gestire picchi stagionali a determinare il ricorso o agli atipici (ad esempio i tempo determinato del servizio informativo del settore Turismo) o a forme inedite di flessibilità organizzativa (è il caso del part-time verticale a tempo indeterminato del settore Polizia municipale). Per alcuni settori organizzativi è l'esigenza di **gestire con professionalità adeguate e motivate nuove competenze e nuove linee progettuali** ad incentivare l'utilizzo degli atipici (è il caso dello Sportello unico, del settore Politiche giovanili, del settore Ambiente, solo per citare alcuni esempi).

Tuttavia, quelle appena illustrate, sono motivazioni che potremmo definire secondarie o settoriali (perché legate alle esigenze dei diversi

settori organizzativi): sono cioè il risultato indiretto di altre motivazioni, che potremmo definire strategico-programmatiche. Tali motivazioni sono correlate alle strategie di riposizionamento dell'amministrazione così come illustrate nei paragrafi iniziali, ovvero da una parte, adozione di un rigoroso programma di **esternalizzazioni** per i servizi gestionali e a basso valore aggiunto e **valorizzazione della funzione di regolazione** e coordinamento; dall'altra parte, contestuale **snellimento e razionalizzazione della pianta organica**.

All'avvio di un processo di **esternalizzazione**, la strategia adottata è prima di tutto azzerare il tasso di turnover, quindi utilizzare i lavoratori atipici in funzione di *cuscinetto* (garantire il servizio finché l'esternalizzazione non è completata), quindi ridistribuire il personale di ruolo residuo tra i diversi settori organizzativi. Alcuni esempi possono contribuire a rendere più chiaro il processo. Si è detto che uno dei servizi in fase di esternalizzazione è quello relativo alla gestione dei servizi sportivi: dall'analisi dei dati sul flusso di atipici presentata nelle sezioni precedenti, emerge che il settore Sport ha un elevato tasso di quello che abbiamo definito propensione a ricorrere al lavoro atipico (nel corso del 2002 sono stati utilizzati solo per il settore sport 25 ausiliari esterni). Il servizio Ced è altresì in fase di esternalizzazione: in questo caso è l'elevato ricorso al tempo determinato con profilo professionale di videoterminalista e/o alla Cococo di esperti informatici utilizzati da molti settori organizzativi a poter rappresentare un indicatore di tale propensione (ovvero la funzione di *cuscinetto* per il servizio e le competenze legate alla gestione informativa è assunto direttamente dai settori piuttosto che dal Ced).

D'altra parte, l'attenzione alla **razionalizzazione** delle risorse umane ed al loro utilizzo flessibile (anche del personale di ruolo) emerge direttamente dall'analisi degli **obiettivi di gestione affidati ai dirigenti**. Nel sistema di valutazione della dirigenza, ben tre criteri sono direttamente correlabili alla strategia di razionalizzazione e snellimento della pianta organica.

In particolare, il sistema di valutazione cita tra i criteri di valutazione:

“è riuscito a far fronte a nuove attività e/o servizi senza chiedere altro personale”;

“ha attuato misure di razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale che hanno consentito significativi risparmi sul personale”;

nonché:

“ha contribuito ad un più efficace utilizzo della RU, favorendo processi di mobilità del personale a seguito di riduzioni della produttività del lavoro in determinati settori o ambiti di lavoro ...”¹⁹.

19. Comune di Rimini, *Metodologia per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti, allegato 2, Comportamenti tipo per la valutazione dei comportamenti orientati all'efficienza*.

5.6 La gestione degli atipici

Della sostanziale differenza tra tempo determinato e Cococo si è già detto: per il tempo determinato l'accesso è subordinato alla partecipazione ad un bando pubblico e la gestione delle graduatorie è centralizzata (è il settore Organizzazione e controllo strategico ad assegnare i lavoratori a tempo determinato ai diversi settori secondo un rigoroso rispetto delle graduatorie); nel secondo caso sono i singoli dirigenti a poter selezionare le Cococo e ad attivarne la collaborazione.

Se sono i singoli dirigenti, che nella predisposizione annuale del Peg segnalano fabbisogni di atipici, è la Direzione del personale – sulla base delle valutazioni del gruppo di coordinamento costituito dai coordinatori d'area – a coerenzare i fabbisogni espressi con le strategie di razionalizzazione e snellimento. In altri termini, la Direzione del personale assolve, nell'Amministrazione Comunale di Rimini, ad un ruolo strategico non solo e non tanto di gestione delle risorse umane, quanto anche di forte orientamento strategico rispetto agli obiettivi di efficacia ed efficienza stabiliti dagli amministratori.

Gli elementi più interessanti da segnalare sulla gestione degli atipici riguardano:

- I. l'estensione ai lavoratori a tempo determinato del sistema di valutazione;
- II. la regolamentazione dei Cococo.

I. L'estensione ai lavoratori a tempo determinato del sistema di valutazione

Ai lavoratori a tempo determinato sarà applicato il sistema di valutazione previsto per i dipendenti. Tale sistema prevede la valutazione rispetto a sette macro-categorie: risultati per l'impegno individuale, esperienza, formazione come quantità di partecipazione a corsi, formazione come risultato di professionalità acquisita, impegno come presenza ordinaria effettiva, impegno come capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi e partecipazione effettiva ai processi di flessibilità, qualità della prestazione come motivazione personale. Il dirigente confronta con il dipendente il risultato della valutazione e registra le eventuali osservazioni del valutato.

In ogni caso, il risultato della valutazione non attiverà sistemi di incentivazione ma sarà solo funzionale all'attribuzione di un punteggio valevole per la graduatoria generale.

II. La regolamentazione delle Cococo

L'idea di regolamentare l'utilizzo delle Cococo è stata dei sindacati territoriali, l'amministrazione ha da subito sostenuto l'iniziativa nella consapevolezza di poter finalmente *tracciare i confini* nell'utilizzo delle collaborazioni. In particolare, gli obiettivi del futuro regolamento sono:

- a. puntualizzare la tipicità delle Cococo (lavoro a progetto, non subordinato, non esclusività);

- b. definizione del compenso (che deve essere coerente con i contenuti professionali e deve poter retribuire anche periodi festivi);
- c. stabilire le regole per la sospensione del contratto;
- d. assicurare occasioni formative e di qualificazione;
- e. prevedere e regolamentare i diritti sindacali.

Rispetto alla formazione, sino ad ora, non sembrano emergere occasioni formali dedicate agli atipici. La partecipazione dei lavoratori a tempo determinato alla formazione è assolutamente casuale; nessuna partecipazione, anche casuale, dei Cococo è stata segnalata.

5.7 Una sintesi: vantaggi, criticità e possibili alternative

Benché non siano presenti le forme più innovative di lavoro atipico (interinale, formazione-lavoro), e nonostante la forte polarizzazione nel settore scuola dell'utilizzo dei contratti a tempo determinato, gli *atipici tradizionali* rappresentano, nel Comune di Rimini, uno strumento per **sostenere le strategie di riposizionamento e snellimento** della pianta organica perseguite dall'amministrazione. E sono sempre gli atipici tradizionali ad apportare **vantaggi ai singoli settori organizzativi**: gestione delle emergenze, picchi stagionali, accesso a nuovi e qualificati profili professionali, ecc.

Il ricorso agli atipici, in particolare alle Cococo può altresì sostenere le politiche di **modernizzazione della cultura organizzativa** dell'ente: l'immissione di personale giovane, qualificato ed altamente motivato, naturalmente se ben gestita, può rappresentare un importante punto di rottura velocizzando i processi di innovazione e di apprendimento organizzativo.

Lo stesso Programma di mandato dell'attuale amministrazione, cita tra gli obiettivi quello di: "utilizzare le forme flessibili di impiego per favorire il necessario mutamento di cultura".

Nell'insieme, la possibilità di ricorrere agli atipici **responsabilizza i dirigenti** e ne affina le capacità di gestione: assai diffusa è, tra i dirigenti intervistati, la consapevolezza che proprio l'impiego degli atipici impone loro di essere sempre più in grado di saper motivare, saper promuovere il lavoro di gruppo, saper garantire una comunicazione più efficace e pervasiva, saper *integrare* le risorse.

D'altra parte, il ricorso agli atipici determina un evidente **rischio di precarizzazione**: non solo per il personale non di ruolo (alcuni lavoratori a tempo determinato nel settore scuola risultano oramai precari da 15 anni), ma per gli stessi servizi. Se l'implementazione di alcuni progetti o servizi (soprattutto quelli innovativi e legati alle nuove competenze assegnate agli enti locali) è legata all'utilizzo degli atipici, se il dirigente o l'amministrazione hanno investito sull'addestramento, sulla formazione, sull'integrazione ad esempio di un Cococo esperto in marketing territoriale nel settore turismo, è l'affidabilità o l'efficacia dello stesso servizio a rischiare il precariato. L'entusiasmo che molti dirigenti manifestano nell'utilizzo delle

Cococo appare legato al ciclo di vita degli atipici nell'amministrazione: spesso infatti le Cococo più importanti, in termini di contributo apportato al settore organizzativo, sono state attivate da uno o due anni. È lecito supporre che in molti casi i giovani collaboratori possano trovare nel medio periodo una diversa collocazione nel mercato del lavoro.

Se questo è, almeno per l'Amministrazione Comunale di Rimini, lo scenario di riferimento, le alternative possibili non passano certo per l'esternalizzazione dei servizi e delle attività; i settori non strategici e a più basso valore aggiunto sono stati già esternalizzati o sono in via di esternalizzazione; gli stessi singoli settori organizzativi, come abbiamo visto, esternalizzano anche direttamente particolari attività (ad esempio, nel settore Ambiente, l'attività dei controlli è affidata a liberi professionisti).

Appare evidente come, piuttosto che di alternative possibili, sia opportuno parlare di **strategie di valorizzazione e gestione delle risorse umane**. In altri termini, l'alternativa al precariato organizzativo sta, probabilmente, in una politica duplice di valorizzazione e sviluppo degli atipici (sistemi di incentivazione, ...) in grado di rendere più competitiva la loro collocazione lavorativa; e in una parallela e costante attività di formazione e riqualificazione del personale di ruolo (in grado di accompagnare la necessaria crescita di competenze richiesta ai funzionari in virtù del rinnovato orientamento strategico dell'amministrazione).

6. Il Comune di Verona: per una maggiore discrezionalità nella gestione delle risorse umane

6.1 Premessa

L'insieme delle tipologie contrattuali con un maggiore o minore contenuto atipico costituisce senza dubbio un significativo potenziale di flessibilità per le pubbliche amministrazioni. Tali tipologie contrattuali consentono infatti di affermare il principio di una capacità dinamica nell'utilizzo delle risorse, innanzitutto umane, in funzione del variare dell'attività e degli obiettivi. In particolare, l'introduzione di questi istituti risponde a logiche migliorative dell'efficienza, per il necessario contenimento dei costi, e dell'efficacia, per l'auspicabile incremento del livello di servizio. A tale potenziale teorico di utilizzo dei più e meno nuovi contratti atipici corrisponde presumibilmente un interesse reale ed una concreta attesa da parte delle varie amministrazioni. La precisa quantificazione dell'entità di tale fenomeno è oggetto di analisi di un'altra parte di questa indagine, qui interessa coglierne gli aspetti qualitativamente rilevanti. Sotto questo profilo l'esperienza dell'Amministrazione comunale di Verona appare significativa e di notevole interesse, come illustrano le considerazioni che seguono.

L'interesse per il caso dell'Amministrazione Comunale di Verona nasce in considerazione del grande numero di lavoratori atipici che in essa sono impiegati, della loro diversa natura e dell'esperienza pluriennale che il comune ha in questo senso. Nel corso del 2002 sono stati attivati 206 contratti di fornitura di lavoro temporaneo su una pianta organica di 3.025 unità, per un importo totale di oltre 1,3 milioni di euro. Oltre a ciò, nel 2001 il totale delle assunzioni a tempo determinato ha raggiunto quota 698, dei quali oltre 200 part-time. L'utilizzo del tempo determinato poi appare radicato sin dal 1997, anno cui risalgono i dati più in là nel tempo che abbiamo potuto raccogliere. Questi numeri hanno consentito di assicurare la continuità e la funzionalità dei servizi e delle attività, in una situazione in cui non è possibile ampliare la pianta organica, oltre che ad aumentare l'efficacia e la tempestività di risposta a cambiamenti repentini della strategia aziendale. È quindi evidente che l'Amministrazione Comunale di Verona si caratterizza per l'attenzione e l'interesse alla normativa in materia, più recente come nel caso dell'interinale, o meno come nel

caso del tempo determinato, del part-time e delle collaborazioni. Questa normativa è stata intensamente applicata, e l'entità del fenomeno giustifica ampiamente un'analisi delle finalità, delle modalità di gestione, dei risultati raggiunti e delle possibili aree di miglioramento.

Chiarito il motivo che è stato a fondamento della scelta del Comune di Verona piuttosto che di altri, proviamo a tracciare un primo schema delle determinanti di questo uso esteso.

La prima determinante di tale situazione è rintracciabile nel ruolo proattivo della dirigenza nei confronti delle innovazioni legislative e del successivo recepimento al livello di contrattazione nazionale. I dirigenti dell'amministrazione, ed in particolare il Centro di responsabilità personale, hanno individuato in queste nuove tipologie contrattuali uno strumento utile nel superare vincoli normativi, disponibilità di budget, situazioni urgenti e straordinarie, e sostituzioni. Tutto questo nell'ottica dell'erogazione di un servizio di qualità e customer oriented.

Il secondo fattore riguarda gli amministratori (sindaco, giunta e consiglieri), cui viene demandata dalla legge la funzione di indirizzo politico e di controllo dell'attività del comune. È presto maturata da parte della direzione politica la consapevolezza dell'utilità di tali nuovi strumenti, che ad esempio è risultata nella realizzazione di un primo loro utilizzo nei confronti di categorie disagiate: grazie ad un accordo con la società di fornitura di lavoro temporaneo, un piccolo numero di disoccupati ultraquarantenni ha partecipato a programmi di formazione ed è stato successivamente assunto come interinale dall'amministrazione comunale.

Oltre a questo, il dinamismo del tessuto socio economico che Verona presenta la rendono una situazione ottimale e strutturalmente sana, come background per lo studio del fenomeno.

Verona è infatti una città di medio grandi dimensioni, collocata in posizione baricentrica rispetto a quattro regioni, e costituisce uno snodo di collegamento essenziale sia della direttrice Europa Est-Ovest che di quella Nord-Sud. Il tasso di disoccupazione è al 3,35%, e il reddito pro capite è superiore del 24% rispetto alla media italiana e del 15% rispetto a quella dell'Europa a 15. I punti di forza dell'economia veronese sono costituiti innanzitutto dalla diversificazione della struttura produttiva, che non mostra eccessi di dipendenza da particolari attività. L'interporto di primo livello Quadrante Europa costituisce il fulcro dei servizi per la mobilità delle merci, ed è completo di tutte le modalità (gomma, rotaia, aereo). La Fiera di Verona inoltre si è affermata come terzo polo fieristico italiano dopo Milano e Bologna. Infine, il patrimonio artistico e monumentale di Verona, che spazia in tutte le epoche storiche, garantisce notevoli flussi turistici, nel 2000 pari a 1,2 milioni di presenze alberghiere. Rispetto a una situazione robusta e florida come quella descritta, l'amministrazione deve saper offrire servizi di livello e un coordinamento degli attori locali razionale ed adeguato. Cercheremo quindi di capire se e come l'utilizzo di forza lavoro flessibile ha contribuito a far svolgere al Comune di Verona un ruolo all'altezza delle aspettative della comunità.

Avendo esplicitato le principali motivazioni di interesse per il caso in esame, può essere utile riportare brevemente la struttura dell'indagine e i principali risultati.

In primo luogo si è cercato di individuare correlazioni tra la flessibilità del lavoro e la strategia dell'ente, senza però poterne identificare di esplicite. Quindi si è proceduto alla quantificazione del fenomeno del ricorso a contratti atipici da parte dell'amministrazione comunale, cercando anche di ricostruirne l'evoluzione negli ultimi anni. Come abbiamo anticipato le dimensioni e la varietà del fenomeno destano particolare interesse, come pure il fatto che sia presente da diversi anni.

Successivamente, si sono indagate le finalità e le motivazioni che hanno portato all'utilizzo di queste tipologie contrattuali, nel caso potessero esserne individuate di specifiche e circostanziate. È emerso in particolare un'attenzione per i lavori ciclici stagionali come le scuole, il superamento di vincoli normativi come il blocco delle assunzioni in modo da consentire la continuità delle attività, ed in generale la volontà di erogare un servizio di qualità alla cittadinanza, sfruttando ad esempio il lavoro di selezione e formazione svolto a monte dalla società di fornitura di lavoro temporaneo.

Sono state quindi analizzate le modalità di gestione operativa, in specie selezione, politiche retributive e di sviluppo, relazioni sindacali e la reale subordinazione funzionale, e abbiamo riscontrato modalità variabili al variare delle tipologie: più accentrata la gestione dei tempi determinati, totalmente decentrata quella delle collaborazioni, e gli interinali nel mezzo di questo ideale continuum. Si è poi visto come molti non vengano selezionati più per concorso, ma con modalità di stampo privatistico, e come in generale gli atipici non partecipino a programmi di formazione sviluppo ed incentivazione.

Infine sono stati valutati il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, le aree di miglioramento e di criticità, e le alternative disponibili. In generale il livello di soddisfazione della dirigenza nei confronti degli interventi in esame è eccellente, viene tuttavia fatto notare che esiste la possibilità di un peggioramento del clima organizzativo in presenza di una flessibilità troppo spinta, che va valutato di volta in volta l'impatto sulla qualità del servizio erogato che specifici interventi di flessibilizzazione delle risorse umane possono comportare e che infine la creazione di *precariato* stabile è un rischio concreto e verosimile. L'alternativa che viene segnalata come praticabile dall'amministrazione consiste, nel momento in cui verrà superato il blocco delle assunzioni nel Pubblico Impiego, in un programma di assunzioni a tempo indeterminato per riequilibrare il mix di lavoratori dipendenti ed atipici nel portafoglio risorse umane nell'amministrazione.

6.2 Le strategie dell'amministrazione

In primo luogo verranno proposte delle brevi considerazioni di contesto sul bilancio di previsione del 2002, e sulla composizione della

spesa per investimenti, servizi e programmi. L'obiettivo è fornire una panoramica di sintesi delle attività più rilevanti sotto il profilo delle risorse impiegate dall'ente.

In secondo luogo si procederà a verificare una generale assenza di collegamenti espliciti e ricercati tra strategia e flessibilità del lavoro. Tuttavia l'amministrazione ha posto una crescente attenzione al livello qualitativo dei servizi erogati, in ciò testimoniando l'evoluzione delle strategie delle pubbliche amministrazioni da un *focus* su criteri formalistici e di equità procedurale, a criteri di efficienza e razionalità nell'impiego delle risorse, fino a criteri di efficacia e di standard qualitativi in continuo miglioramento. Nell'implementare questo impegno verso la qualità, l'amministrazione si è trovata a far uso di lavoratori flessibili, che sono risultati un utile strumento in questo senso.

I sempre minori trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione Veneto non hanno avuto un impatto grave sui conti dell'Amministrazione Comunale di Verona, che infatti non presentano squilibri o condizioni patologiche. Anzi, essi lasciano intravedere la possibilità, nel momento in cui verrà tolto il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, di procedere ad un ampliamento del numero di dipendenti a tempo indeterminato.

Il Comune di Verona trasferisce oltre 500 milioni di euro alla città, a valore di costo. La spesa in conto capitale ammonta ad oltre 277 milioni di euro, dei quali oltre la metà è destinata all'edilizia (130 milioni) e alle strade (66 milioni). La spesa corrente per il 2002 ammonta invece a 256 milioni di euro. I servizi al cittadino che assorbono maggiori risorse economiche sono lo smaltimento dei rifiuti (24 milioni), l'istruzione di ogni grado (12 milioni), la viabilità e il ricovero anziani (entrambi 8 milioni), le manifestazioni teatrali e il trasporto alunni/refezione (entrambi 7 milioni). Se invece si opera una riclassificazione dell'impiego di risorse nelle 12 funzioni primarie svolte dal comune, la maggior parte delle spese correnti viene assorbita dalle funzioni generali di amministrazione (63 milioni) pubblica istruzione (36 milioni) e ambiente (35 milioni); invece, funzioni culturali (93 milioni) e nel campo della viabilità (114 milioni) hanno gli importi maggiori per le spese in conto capitale. Infine, l'importo destinato al programma *Risorse umane, organizzazione e qualità* ammonta complessivamente a 85,7 milioni di euro.

Dall'analisi della documentazione ufficiale prodotta dagli organi amministrativi e di direzione del comune non è emerso un uso strategico, programmato e ragionato di particolari elementi di flessibilità lavorativa. Questo elemento è stato confermato in seguito dalle interviste con la dirigenza e dai vari contatti avuti. Appare tuttavia interessante ricostruire brevemente il caso della certificazione di qualità del servizio di refezione, nel quale la porzione di unità flessibili è sensibilmente maggiore che in altri settori.

L'interesse esplicito della dirigenza del Comune di Verona verso il livello qualitativo dei servizi erogati alla comunità risale alla metà degli anni '90. Solo nel 1999 è iniziata la traduzione in prassi dei principi della qualità totale con l'effettivo sviluppo del sistema, in accordo con le norme

della certificazione ISO 9000: si è cominciato da una capillare attività di formazione del personale competente. Gli obiettivi che sono stati previsti riguardano in primo luogo la certificazione ISO 9000 di alcuni significativi servizi, ma anche lo sviluppo di programmi di formazione del personale e di valutazione delle prestazioni dell'organizzazione, e la predisposizione di indicatori che permettano di tenere sotto controllo il sistema.

Significativa appare poi la vicinanza organizzativa tra i Centri di responsabilità qualità e risorse umane, che afferiscono allo stesso programma ed allo stesso dirigente: si riscontra quindi una scelta strategica implicita nel disegno della macro struttura dell'amministrazione, per la quale gestione del personale e miglioramento continuo dei servizi erogati devono procedere parallelamente, poiché forti sono le interdipendenze tra i due insiemi di attività, e di conseguenza forte è l'esigenza di un'azione di coordinamento e integrazione.

Il vero motivo di interesse rispetto alla flessibilità è però un altro: il servizio da cui l'amministrazione ha scelto di partire per ottenere la certificazione ISO 9000 è quello della refezione scolastica, in cui si riscontra un robusto utilizzo di lavoratori atipici. Inoltre gli istituti contrattuali che sono presenti in questa realtà sono vari: oltre ai lavoratori dipendenti a tempo pieno/indeterminato si trovano dipendenti tempo determinato di cui alcuni a tempo parziale, ed interinali. Il fatto che strumenti di flessibilità occupazionale vengano utilizzati proprio laddove è massima l'attenzione agli standard qualitativi e all'efficacia, non è di scarsa rilevanza. Semmai, prova che questi istituti possono costituire un elemento utile all'erogazione di servizi di livello elevato.

Nel prosieguo del lavoro si cercherà di identificare i vantaggi e le criticità di questa situazione, cominciando tuttavia da una analisi quantitativa del fenomeno e dalle politiche di gestione delle risorse umane nell'ambito dell'intera amministrazione comunale.

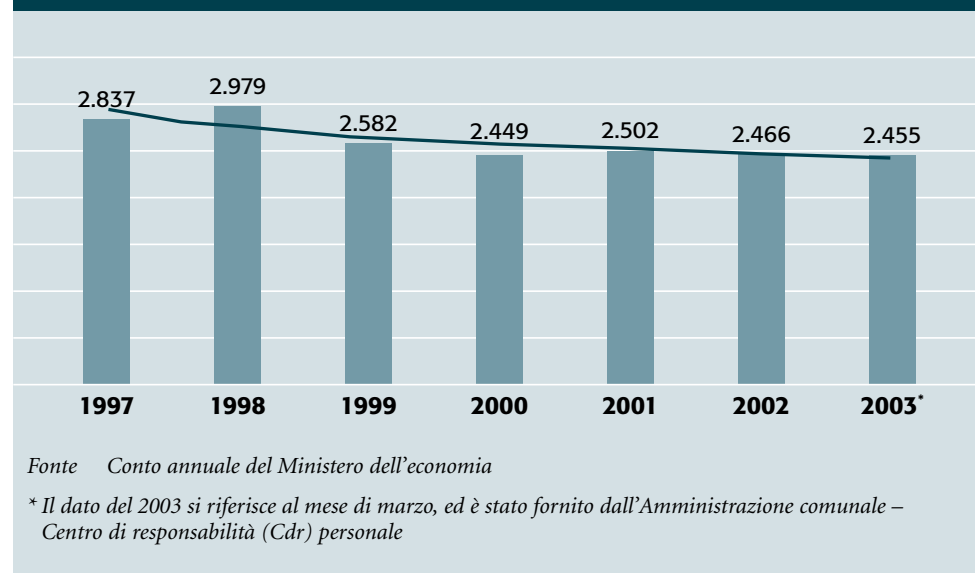
6.3 L'evoluzione dell'organico e le forme flessibili

Prima di valutare quanto il Comune di Verona abbia fatto ricorso a forme lavorative flessibili, conviene contestualizzare tale analisi nell'ambito dello sviluppo del personale a tempo indeterminato che si è verificato negli stessi anni, così da avere, alla fine, la possibilità di individuare eventuali relazioni tra l'evoluzione del personale stabile e quella degli atipici.

Il grafico 1 mostra la diminuzione del personale di ruolo tra il 1997 e il 2003, che è evidenziata anche dalla curva di tendenza stata elaborata a partire dai dati presentati. Il saldo negativo tra il massimo del 1998 ed il minimo del 2003 (è opportuno precisare di nuovo che i dati al 2003 si riferiscono ai presenti a fine marzo 2003, e questo ne inficia la diretta comparabilità) è di oltre 500 unità, pari a circa il 18% in meno, ed è evidente come il ridimensionamento sia avvenuto in larghissima parte nel periodo tra il 1998 e il 1999, anno dopo il quale si osservano diminuzioni lievi nell'organico effettivo.

Per quanto riguarda le tipologie di lavoro atipico, nel caso in esame esse sono riconducibili a: tempo determinato part-time o full time, interinale, collaborazioni coordinate e continuative, e stage formativi. La tavola 1 riporta la situazione al 31 dicembre del 2002, indicando il personale a tempo indeterminato, ed il personale non di ruolo part-time e full time.

Grafico 1 Evoluzione dell'organico di ruolo dal 1997 ad oggi



L'analisi procederà secondo questo schema: in primo luogo occorre precisare il tipo di dato e la sua significanza, in secondo luogo verrà definita una prima dimensione dell'uso della flessibilità nel Comune di Verona, in terzo luogo si comincerà a disarticolare l'analisi per settori e qualifiche, anticipando i paragrafi successivi.

Tavola 1 Personale di ruolo e non di ruolo per qualifica, anno 2002

Personale di ruolo		Personale non di ruolo full time		Personale non di ruolo part-time		Totale personale non di ruolo	
	v.a.	v.a.	% ¹	v.a.	% ¹	v.a.	% ¹
Dirigenza	64						
Pos. D	520	10	1,9%			10	1,9%
Pos. C	679	35	5,2%	99	14,6%	134	19,7%
Pos. B	783	17	2,2%			17	2,2%
Pos. A	140	88	62,9%	64	45,7%	152	108,6%
Scuola	280	90	32,1%	6	2,1%	96	34,3%
Totale	2.466	240	9,7%	169	6,9%	409	16,6%

¹ Dati in percentuale sul personale di ruolo

Fonte Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amm.ne Com.le di Verona – Cdr Personale

Una prima osservazione va fatta sulla tipologia di dati e sul loro significato. Il personale di ruolo corrisponde alle unità a tempo indeterminato, sia full time che part-time, in servizio al momento considerato. Per quel che riguarda il personale non di ruolo invece, esso comprende al suo interno due tipologie di contratti: il tempo determinato e l'interinale. Poiché al momento dell'indagine il conto annuale era in fase di elaborazione, non è stato possibile sapere con precisione quanti fossero gli appartenenti a ciascuna delle due categorie. È stato però possibile risalire al numero di contratti avviati nel corso del 2002, sia per quanto riguarda il tempo determinato, sia per quanto riguarda l'interinale. La trattazione analitica di questi dati sarà oggetto di paragrafi successivi, qui si vogliono solo indicare le proporzioni dei due fenomeni per poter fare una stima delle dimensioni delle due tipologie a partire dai dati di fine 2002. Le proporzioni sono le seguenti: nel corso di quell'anno sono stati attivati 698 contratti a tempo determinato, e 206 contratti di lavoro interinale. Questi dati sono stati forniti e documentati dall'amministrazione, e sono quelli di maggiore interesse perché dicono esattamente cosa è successo: verranno disarticolati e commentati nei paragrafi seguenti. Comunque, quello che qui interessa, è osservare che rispetto alle 409 unità non di ruolo presenti nell'organico al 31 dicembre 2002, pari al 16,6% degli stabili, le proporzioni tra interinale e tempo determinato potrebbero risultare simili a quelle tra i contratti avviati, ovvero sarebbero di 7 a 2, oltre 300 tempi determinati e quasi 100 interinali.

Chiarito questo limite metodologico, che può essere comunque superato conoscendo il numero di contratti avviati, il primo dato di rilievo che la tavola 1 lascia trasparire è che queste due tipologie di flessibilità vengono impiegate in maniera rilevante dal Comune di Verona: al personale in servizio si aggiunge un 16,6% (oltre 400 unità) di lavoratori flessibili. A questi vanno poi aggiunti i collaboratori coordinati e continuativi, che per tutto il 2002 risultano essere 204: occorre anche in questo caso precisare che si tratta del totale di unità con cui è stato avviato un rapporto di lavoro nel 2002, e non dei presenti a fine anno. Di conseguenza i due dati non sono confrontabili, ma insieme aiutano ad avere una idea di quanto l'amministrazione si sia avvalsa di flessibili lo scorso anno.

La terza considerazione che la tavola 1 suggerisce, è che l'utilizzo degli atipici è sì diffuso in tutto l'ente, ma alcune qualifiche ed alcuni settori sono decisamente sopra la media generale. Un primo approfondimento lo merita il part-time, o tempo parziale, a tempo determinato, che è molto usato soprattutto per la qualifica A, gli operatori dei servizi generali: provvedono al trasporto di persone e merci, alla movimentazione di documenti, ed in generale attività esecutive ed anche manuali, compresa la manutenzione degli strumenti. In questa categoria non sono presenti interinali, ma solo personale a tempo determinato, che è in numero assoluto maggiore dei tempi indeterminati della medesima qualifica. Per quel che riguarda invece il non ruolo in generale, oltre alla già citata categoria A, i settori più colpiti da flessibilizzazione della forza lavoro sono il personale scolastico, e la categoria C.

Al caso della scuola (che ha impiegato i tre quarti di tutti gli inte-

rinali assunti nell'anno) è dedicato uno specifico approfondimento nelle pagine che seguono, in questa parte ci possiamo concentrare sulla categoria C. Dal fatto che tra tutti gli interinali assunti quelli di categoria C sono solamente 22, mentre il totale personale di qualifica C non di ruolo presente a fine anno è pari a 134, si deduce che anche questa categoria vede il prevalere di contratti a tempo determinato, piuttosto che di interinali. La forza lavoro flessibile ammonta comunque a quasi il 20% di quella stabile, e le professionalità interessate riguardano in larghissima parte gli educatori di asili nido (99 dei 134), ed in misura minore personale tecnico amministrativo e contabile, sul quale però non è stato possibile rintracciare alcun dato certo.

6.4 La diffusione, le caratteristiche, i profili dei lavoratori flessibili

I contratti a tempo determinato sono la tipologia di lavoro flessibile di cui si riscontra un uso ampio anche negli anni passati, a riprova del fatto che è tra questi che si verifica il fenomeno del precariato storico, ovvero di un utilizzo di fatto stabile nel tempo di flessibili con un bassissimo turn over interno: ogni anno vengono utilizzate le stesse persone, che presto o tardi sviluppano forti aspettative di stabilizzazione. Ritornando ai dati, come mostrato in tavola 2, i tempi determinati attivati nel corso del 2001 sono stati in tutto 698. Tra questi, le qualifiche che si riscontrano con maggiore frequenza sono la A (294 operatori di servizi generali, di cui 106 part-time), la C (195, di cui 128 part-time, si tratta di personale tecnico contabile e amministrativo ed educatori di asili nido) e 128 insegnanti di scuola materna. Gli altri profili interessati riguardano gli assistenti sociali e i farmacisti (entrambi con qualifica D), ed il personale scolastico (personale addetto alla mensa e bidelli, tutti con qualifica B).

Tavola 2 Assunzioni a tempo determinato nel 2001

Categoria A – Operatore servizi generali	294
Categoria B1 – Esecutore	1
Categoria B3 – Coll. Professionale	38
Categoria C – Istruttore	195
Categoria D1 – Istruttore direttivo	5
Categoria D3 – Funzionario	5
Insegnante di scuola materna	128
Insegnante tecnico pratico	6
Insegnante laureato	26
Totale	698

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Verona – Cdr Personale

L'analisi dei dati dei conti annuali degli ultimi 5 anni, riportata in tavola 3, che fotografa la situazione al 31 dicembre di ciascun anno, evidenzia una sostanziale stabilità nei valori assoluti, al di là di fluttuazioni che fattori contingenti possono aver determinato, e di lieve aumento nella percentuale rispetto al personale a tempo indeterminato in servizio alla stessa data, che invece abbiamo visto è diminuito in valore assoluto.

Tavola 3 Evoluzione tempo determinato 1997-2001

Conto annuale – Situazione al 31 dicembre di ogni anno, in percentuale sul personale di ruolo in servizio alla stessa data

Anno	Valori assoluti	Percentuale
1997	245	8,6%
1998	286	9,6%
1999	351	13,6%
2000	268	10,9%
2001	295	11,8%

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Verona – Cdr Personale

Il personale non di ruolo part-time in servizio al 31 dicembre 2002 comprende 64 operatori di servizi generali (cat. A), 99 educatori di asili nido (cat. C), e 6 insegnanti, per un totale di 169 unità.

Come accade di frequente questa tipologia è quella maggiormente subita dall'amministrazione, che solamente in rari casi la promuove attivamente. L'indagine ha infatti messo in luce come spesso siano i dipendenti a chiedere l'applicazione di questa forma di flessibilità, particolarmente adeguata alle esigenze di studenti e madri. In questi casi la dirigenza è messa in condizioni di verificare l'esistenza di modalità organizzative efficienti e coerenti con le necessità del singolo. L'esperienza recente registrata in più occasioni dimostra la possibilità di trovare soluzioni organizzative soddisfacenti. Il numero di dipendenti part-time registrato tra il 1997 e il 2002, riportato in tavola 4 per la generalità dei dipendenti a tempo indeterminato o meno, appare molto stabile dal 1999 ad oggi, poco al di sotto delle 200 unità, come riporta la tavola che segue.

**Tavola 4 Evoluzione del part-time
(tempi determinati ed indeterminati) 1997-2002**

Conto Annuale – Situazione al 31 dicembre di ogni anno

Anno	Valori assoluti
1997	68
1998	85
1999	202
2000	193
2001	177
2002	189

*Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati
dell'Amministrazione Comunale di Verona – Cdr Personale*

L'interesse per questi ultimi dati è tuttavia limitata per la flessibilità lavorativa che riguarda questo studio: il part-time è una forma di flessibilità della micro struttura organizzativa, non del contratto di lavoro, che può comunque rimanere a tempo indeterminato.

Con riferimento invece al lavoro interinale, l'applicazione di questo istituto contrattuale è recente, e legata al CCNQ per il comparto degli enti locali, nel quale esso è disciplinato. Nonostante l'elemento di novità (nel 2001 sono stati solamente 57 i contratti, 1 soltanto nel 2000), l'amministrazione comunale non ha esitato ad impiegarlo in maniera significativa: come mostrano le tavole 5 e 6, oltre 1,3 milioni di euro spesi nel 2002, per 206 contratti, con una durata media di sei mesi, e diversi casi di proroga. Rispetto alla durata media, al numero di contratti avviato e al personale a tempo indeterminato in servizio a fine 2002, si ottiene una presenza media teorica di 99 interinali per ciascun mese, pari al 4% del personale di ruolo presente al 31 dicembre 2002, e quindi ampiamente nel limite previsto del 7%. La spesa media mensile per addetto è pari a 1.124 euro, ma il 77% dei lavoratori viene impiegato dal Centro di responsabilità istruzione, che invece presenta un costo medio mensile per addetto di 844 euro: questo si spiega con l'ampio utilizzo di lavoratori part-time, che purtroppo non si è potuto quantificare in modo rigoroso. L'entità affatto trascurabile della cifra totale impegnata (pari al 3% della spesa per la dotazione organica prevista nel 2003) si spiega particolarmente con il fatto che sono i singoli centri di responsabilità che richiedono il servizio di fornitura di lavoro temporaneo e che reperiscono le risorse necessarie per la copertura economica: non è necessario quindi un intervento centrale.

Tavola 5 Il lavoro interinale nel 2002: costi, durata media e qualifiche

Importo totale contratti	1.340.409*
Importo mensile medio per addetto	1.124*
Durata media in mesi	5,79
B1	164**
B3	15
C	22
D1	3
D3	2
Totale	206

* Valori in euro

** Di cui 152 per il Cdr Istruzione

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati
dell'Amministrazione Comunale di Verona – Cdr Personale

Per i lavoratori interinali non afferenti al Cdr istruzione è stato possibile risalire al genere, e si è riscontrata una notevole prevalenza di donne, che sono il 74% del totale.

Tavola 6 Il lavoro interinale nel CdR Istruzione: costi e durata media

Durata media in mesi	6,5
Importo totale	867.013*
Importo mensile medio per addetto	844*

* Valori in euro

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati
dell'Amministrazione Comunale di Verona – Cdr Personale

L'interesse per questo settore in particolare nasce dal fatto che in questo caso il 34,3% del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 2002 è a tempo determinato o interinale, ed anche dal fatto che sul totale di 206 contratti di lavoro interinale avviati nello stesso anno, ben 158, il 77%, riguardano questo Cdr.

In particolare, il personale interinale è stato impiegato per la distribuzione dei pasti e negli sportelli degli uffici dei Servizi sociali per i picchi di attività dovuti ai certificati per le badanze e gli affitti, che dimostra un impegno verso l'offerta di servizi customer oriented e verso la soddisfazione delle esigenze dell'utenza. L'impiego del solo personale di ruolo nel periodo interessato avrebbe probabilmente determinato o una paralisi dell'attività ordinaria, oppure una incapacità a rispondere alle richieste degli utenti; la scelta del personale interinale si è dimostrata felice. Per quanto riguarda le mense invece, l'amministrazione ha confrontato due possibili alternative: una vera e propria esternalizzazione del servizio di distribuzione, affidandolo ad un soggetto terzo, oppure l'utilizzo di lavoratori interinali. Poiché sono emerse forti perplessità circa la sostenibilità del livello qualitativo nel caso di una esternalizzazione del servizio, si è avviata una prima sperimentazione con gli interinali, che ha dato risultati molto soddisfacenti e che ha portato a scegliere definitivamente questa soluzione.

Essa si è rivelata particolarmente efficace anche per l'estrema flessibilità d'orario che consente: gli addetti spesso lavorano tre ore al giorno, nell'orario di funzionamento della mensa, consentendo un notevole risparmio, ed una maggiore efficienza organizzativa, oltre che la immediata sostituzione di unità non adeguate.

Le collaborazioni coordinate e continuative invece sono piuttosto limitate, e riguardano solamente poche professionalità molto specialistiche, che operano all'interno di una scuola per portatori di handicap, come insegnanti.

Il personale a tempo determinato è invece massicciamente presente negli asili nido e nelle scuole materne, e nelle cucine delle mense.

Questa motivazione, unita alle economie che gli atipici consentono nel periodo estivo e alla necessità di far fronte a picchi di attività dovuti a scadenze amministrative, è dunque alla base della scelta di utilizzare un così alto numero di lavoratori flessibili all'interno di questo settore.

Le collaborazioni coordinate, sia continuative (Cococo) che occasionali, sono un fenomeno che nel Comune di Verona, come in molte altre amministrazioni pubbliche, è ormai consolidato e frequente. La totale discrezionalità che in passato permetteva a singoli uffici e dipartimenti di decidere in quale misura avvalersi di questo servizio, e la mancanza di un centro di controllo, rendono tuttavia difficile la produzione di dati significativi precedenti al 2001. L'evoluzione delle norme (la recente finanziaria prevede che l'importo impegnato nel 2002 non possa essere superato nel 2003) e la volontà del Centro di responsabilità personale di effettuare un monitoraggio del fenomeno, hanno determinato una maggiore disponibilità di informazioni quantitative, relative al biennio 2001-2002, che vengono riportate in tavola 7. I dati disponibili comunque fanno riferimento al totale di contratti di ciascun anno, e non potendo risalire alle durate medie, non è possibile operare un confronto diretto con il personale a tempo indeterminato in servizio.

Tavola 7 Numero di Cococo e costi, 2001-2002

Anno	Numero	Spesa*
2001	177	455.000
2002	204	719.000

* Valori in euro

*Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati
dell'Amministrazione Comunale di Verona – Cdr Personale*

L'incremento tra i due anni è vistoso, si sfiora infatti il raddoppio in termini di costi, tuttavia l'arco temporale ristretto non consente né generalizzazioni né la formulazione di ipotesi di tendenza. Il controllo del fenomeno delle collaborazioni da parte del Cdr personale ha da poco assunto cadenza trimestrale, ed è stato possibile avere un dato parziale riferito al 2003, che riguarda tutte le collaborazioni cominciate nel corso di quest'anno. Si tratta di un totale di 141 contratti. Per 22 di questi è disponibile il costo, che nel complesso ammonta 275 mila euro. Nel caso venissero mantenuti gli attuali ritmi di spesa, è quindi ipotizzabile una spesa finale per il 2003 almeno pari a quella dell'anno precedente.

Al momento non sono più presenti lavoratori socialmente utili, sebbene durante la precedente amministrazione ne fossero stati attivati 70. La maggior parte di essi ha successivamente trovato un impiego nel privato, per gli altri è stata effettuata una selezione riservata in due sessioni, in seguito al quale i rimanenti 25 sono stati assunti a tempo indeterminato. Occorre inoltre precisare che i profili di destinazione finale non necessariamente corrispondevano a quelli per cui erano stati inizialmente impiegati, e che alcuni si sono trovati nella condizione di scegliere tra l'impiego offerto dal comune ed altre proposte, a testimonianza del dinamismo del tessuto economico veronese e del buon livello del personale coinvolto.

Con riferimento ai tirocini formativi, un preciso indirizzo politico dell'amministrazione quello di offrire soprattutto a studenti, ma anche a disoccupati ed a categorie svantaggiate, l'opportunità di fare uno stage non retribuito dai 3 ai 6 mesi presso il Comune di Verona. A questo scopo un servizio preposto, nell'ambito del Centro di responsabilità promozione lavoro, effettua un censimento delle posizioni di stage che si rendono disponibili con cadenza annuale presso ciascun ufficio, e le mette a disposizione tramite una serie di convenzioni, che per legge devono essere stipulate con Università ed altri enti.

Nel corso del 2002 sono stati oltre 200 gli stage avviati, una minoranza dei quali sono stati attivati su proposta degli stessi futu-

ri *stagier*, ed in qualche caso hanno anche dato luogo a prosecuzioni del rapporto attraverso collaborazioni coordinate e continuative. Il numero maggiore di tirocini è stato attivato nel settore dell'istruzione, per studenti dei licei pedagogici che vanno ad insegnare nelle classi delle scuole elementari in compresenza con l'insegnante di ruolo: questo tipo stage corrisponde a circa la metà del totale. Un utilizzo estensivo è stato fatto anche dai Musei Civici, e gli altri si distribuiscono equamente in larga parte della struttura amministrativa comunale.

Al contrario, non sono al momento presenti contratti di apprendistato, e neppure di formazione lavoro. Per questi ultimi è emersa una preoccupazione circa un loro possibile uso distorto, nel caso venissero impiegati per ottenere una eccessiva discrezionalità nel processo di selezione, da parte della dirigenza.

La raccolta di dati sulle caratteristiche socio professionali dei rapporti di lavoro flessibili non è stata priva di difficoltà, tuttavia dalle interviste e dai colloqui svolti sono emersi nettamente alcuni elementi degni di nota.

In particolare per i lavoratori interinali si sono spesso riscontrati profili socio professionali eccellenti, soddisfacenti per le qualifiche ricoperte, ed a volte potenzialmente validi per livelli superiori: è ipotizzabile che la fase di basso ciclo economico determini una sottoutilizzazione di risorse umane di livello che quindi trovano nelle società di lavoro interinale un'opportunità e la possibilità di non rimanere esclusi dal mercato del lavoro. La dirigenza, inoltre, ha più volte espresso il desiderio di proseguire con gli interinali il rapporto di lavoro (oltre le eventuali proroghe), come del resto avviene in un caso su tre nel settore privato: tale possibilità è attualmente esclusa per legge, poiché il concorso pubblico rimane l'unica modalità di accesso a tempo indeterminato nel pubblico impiego. La durata media di tali contratti è di sei mesi, come precedentemente riportato, mentre non è stato possibile calcolare il dato medio su tempo determinato e collaborazioni.

La società di fornitura di lavoro temporaneo Ali Spa è l'unica istituzione esterna di rilievo coinvolta nella gestione degli atipici; vincitrice di un bando di gara, è l'unica ditta cui il Comune di Verona si rivolge, con esiti che la direzione del personale considera soddisfacenti. Inizialmente tuttavia le società cui l'amministrazione faceva riferimento erano cinque, e caso per caso si decideva a quale affidare il servizio. Tale modalità era dettata dall'esigenza di conoscere il mercato ed i principali soggetti che vi operavano; essa però si è presto dimostrata inefficiente e farraginosa, ed è quindi stata abbandonata.

Per i contratti a tempo determinato i profili più frequenti riguardano insegnanti dei nidi, personale amministrativo, assistenti sociali, farmacisti e personale scolastico non docente, mentre nei contratti di collaborazione prevalgono nettamente, oltre agli insegnanti, gli istruttori di nuoto, i mediatori linguistici, ed esperti in statistica per la verifica dei dati del censimento, come riportato in tavola 8.

Tavola 8 Mansioni principali dei Cococo – 2002

Mansione	Numero
Istruttore di nuoto	69
Insegnante	25
Mediatore linguistico	39
Verifica qualità moduli censimento	25
Altri	44
Totale	204
<i>Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Verona – Cdr Personale</i>	

6.5 Le motivazioni

L'obiettivo di questo paragrafo è passare in rassegna le principali motivazioni che sono emerse nel corso dell'indagine e che giustificano il ricorso a forme di lavoro atipico: in particolare gestire servizi discontinui (la scuola) ed in generale le sostituzioni di personale assente, garantire la continuità dell'attività ordinaria in presenza di un blocco delle assunzioni, venire incontro alle esigenze dei lavoratori in termini di orario flessibile, reperire un limitato numero di professionalità pregiate.

Una prima macro categoria di finalità corrisponde alla necessità di gestire in maniera efficiente processi produttivi discontinui, e si sostanzia specialmente nel settore scolastico: una parte significativa del personale impiegato (il 34,3%, insegnanti, bidelli e addetti alla refezione) ha contratti a termine o interinali, che consentono all'amministrazione un risparmio nei mesi estivi ed in caso di assenze prolungate. Anche la previsione di un nutrito numero di insegnanti dei nidi a tempo determinato e con prestazione lavorativa a tempo parziale risponde ad esigenze di carichi di lavori non sempre gestibili con modalità e tempi tradizionali.

Una seconda area di finalità è costituita dalla maggiore discrezionalità nella gestione delle risorse umane, che riguarda soprattutto il superamento di vincoli normativi quale, in particolare, il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego. Interinali, tempo determinato e collaborazioni non sono infatti interessati dal blocco del turn over, e consentono quindi di mantenere l'organico sui livelli reputati necessari per il funzionamento degli uffici e dei servizi, compatibilmente con le disponibilità di bilancio. Questa emerge come la spinta più forte all'utilizzo di forme flessibili di lavoro: nei casi in cui il comune non è in grado di garantire la copertura di un servizio in termini di risorse umane la strada obbligata è utilizzare gli atipici. Questo ha

comportato purtroppo la nascita di un vasto fenomeno di precariato che si protrae da lungo tempo.

Non si è invece riscontrata l'esigenza di superare vincoli di rigidità strutturale e che riguardino le relazioni sindacali: le organizzazioni dei lavoratori, superato l'iniziale atteggiamento di diffidenza nei confronti dei nuovi strumenti, si sono dimostrate pragmatiche e disponibili al dialogo con l'amministrazione. In linea generale i sindacati manifestano una preferenza per il tempo determinato rispetto all'interinale poiché appare dotato di maggiori garanzie, e perché vi si accede tramite concorso limitando così la discrezionalità degli amministratori; inoltre essi puntano alla stabilizzazione del precariato storico. È alle porta una nuova stagione di contrattazione integrativa, nella quale è possibile che emerga l'esigenza di affrontare la materia da un punto di vista complessivo, e abbiamo registrato la disponibilità della dirigenza ad affrontare costruttivamente le questioni aperte, in particolare per quanto concerne la formazione, i piani di sviluppo e di incentivazione del personale atipico.

L'amministrazione ha inteso inoltre, attraverso forme di lavoro flessibili, avvalersi di particolari professionalità non presenti nel mercato del lavoro interno, anche se in maniera molto limitata, in particolare per gli organi di staff del top management.

Non si è infine perseguita una esplicita strategia di riduzione del costo del lavoro. Anzi, il differenziale di costo nel caso del lavoro interinale è apparentemente sfavorevole all'ente, che però ne ha beneficiato in termini di rapidità di risposta organizzativa e di mantenimento del livello qualitativo dei servizi.

In realtà i maggiori costi del personale interinale trovano una adeguata compensazione nei minori esborsi per le attività di selezione e formazione. Se si aggiunge poi la drastica riduzione dei tempi, tipicamente un imprecisabile numero di mesi dalla decisione di indire un concorso all'ingresso dei primi in graduatoria, e la professionalità del personale selezionato, si ottiene un rapporto costi benefici in generale molto interessante, e che il Comune di Verona giudica molto conveniente.

L'utilizzo di contratti a tempo parziale è stato invece finalizzato, nella maggior parte dei casi, a venire incontro alle esigenze dei dipendenti, favorendo una adeguata conciliazione tra vita privata e professionale. L'azione dell'amministrazione non è stata volta a ricercare attivamente le situazioni nelle quali questa modalità di organizzazione del lavoro potesse essere ritenuta utile, semmai ci si è limitati a trovare soluzioni soddisfacenti mano a mano che singoli lavoratori richiedevano tali interventi.

6.6 La gestione

Obiettivo di questa parte dell'indagine è capire se esistono modalità di gestione del personale atipico, se eventualmente sono le stesse previste per il personale a tempo indeterminato o se ne vengono previste di specifiche. Verranno quindi presi in considerazione i seguenti aspetti: la gestione degli organici, le modalità di ingresso, le politiche retributive, di sviluppo, le relazioni sindacali, il coordinamento e il controllo delle prestazioni e la direzione del personale.

A differenti forme di flessibilità corrispondono differenti modalità di programmazione degli organici e differenti modalità di ingresso. Con riferimento all'organico, possiamo distinguere un livello accentrato da uno decentrato. Il primo riguarda il Centro di responsabilità personale, che effettua una valutazione tecnica del fabbisogno, che viene poi portata al vaglio della giunta. Accanto a questo livello centrale se ne può individuare uno periferico, specie per interinali e collaborazioni, per i quali previsioni più o meno esplicite e trasparenti possono essere rintracciate oltre che nei documenti approvati dalla giunta anche in alcuni budget dei singoli centri di responsabilità, come fornitura di servizi.

Ritornando al livello centrale, l'unico caso in cui è stato definito un programma di stabilizzazione è quello dei lavoratori socialmente utili: 25 dei 70 originari sono stati assunti tramite selezione riservata, come consente la legge. Altri programmi di questo genere non sono al momento previsti. Inoltre dai colloqui è comunque emerso che non si verificano con regolarità fenomeni di osmosi tra le categorie di lavoratori tradizionali e gli atipici: le forme di lavoro atipico costituiscono un serbatoio tendenziale per assunzione a tempo indeterminato solamente nel settore dell'istruzione, mentre negli altri casi i passaggi sono sporadici e non consentono di intravedere particolari evoluzioni.

Anche per quanto riguarda le modalità di ingresso possiamo individuare un livello centrale ed uno periferico di gestione. Per i contratti a tempo determinato infatti vengono utilizzate di norma i concorsi pubblici e le conseguenti graduatorie, e la gestione è affidata al Centro di responsabilità personale. Differenti e più decentrate sono le modalità di ingresso gli interinali: i dirigenti in accordo con la società di fornitura redigono un profilo di massima, viene individuata una serie di nominativi, si seleziona il numero richiesto tramite colloqui effettuati dal dirigente, che quindi ha l'ultima parola. Del tutto periferica infine è la gestione in ingresso per le collaborazioni coordinate e continuative: in questo caso il livello di discrezionalità per il singolo centro di responsabilità che decide l'assunzione è, come risaputo, estremamente elevato.

Di fatto dunque, una percentuale sempre più consistente di pubblici dipendenti (ma con contratti non a tempo indeterminato) sperimenta modalità di ingresso differenti da quelle del concorso pubblico: nel caso in esame per il 2002 si è trattato di 410 unità, pari alla somma di interinali e collaboratori, e non volendo considerando gli

oltre 200 stage, che non vengono retribuiti; tra i flessibili invece i 698 addetti a tempo determinato hanno vinto un concorso.

L'indagine ha messo in luce come sia le politiche retributive che quelle di sviluppo hanno uno scarso impatto sui lavoratori atipici. Non sono infatti emerse politiche retributive e incentivanti specifiche, o particolare attenzione a parametri di equità rispetto al mercato interno o di competitività rispetto all'ambiente esterno. Inoltre, non sono al momento previsti dal Centro di responsabilità personale programmi di formazione e di sviluppo per gli atipici, come pure modalità di valutazione della prestazione o delle competenze. L'unico caso in cui i flessibili partecipano alle attività di formazione è quello del Centro di responsabilità istruzione e servizi sociali. Non rientra in generale nella strategia dell'amministrazione investire in formazione, sviluppo e retribuzioni più motivanti nei confronti del personale atipico, poiché si valuta un ritorno non costante nel tempo, poco significativo e quindi una scarsa convenienza dell'investimento.

È possibile individuare in questo un'area di miglioramento della strategia dell'ente, che probabilmente può beneficiare di una più attenta gestione di questo personale.

La contrattazione integrativa non ha finora tenuto conto in alcun modo del fenomeno del lavoro atipico, tuttavia è ipotizzabile nel prossimo futuro una maggiore attenzione dei sindacati, che in diversi casi hanno organizzato strutture dedicate esplicitamente al lavoro atipico. Ad esempio l'istanza che comincia ad emergere è quella di tenere conto delle esperienze di lavoro interinale nei concorsi pubblici, come già accade per i lavoratori a tempo determinato, e più in generale l'obiettivo dei sindacati è evitare che il lavoro flessibile nelle sue varie forme sia occasione di discriminazione e di istituzionalizzazione del precariato. La rappresentanza avviene ancora di frequente attraverso i canali tradizionali, ma non si può escludere in futuro una evoluzione in altro senso.

Il coordinamento e il controllo delle prestazioni e degli orari, l'integrazione con gli altri lavoratori e l'organizzazione del lavoro vengono gestite a livello decentrato nelle singole funzioni e centri di responsabilità. Spesso vengono effettuati degli iniziali periodi di affiancamento a personale con maggiore esperienza: non si tratta di un obbligo formale ma di una modalità largamente considerata efficace. Gli interinali infine sono occasionalmente oggetto di valutazione da parte dei dirigenti, valutazione comunque richiesta dalla società di fornitura del servizio che li gestisce.

Il ruolo della direzione del personale rispetto agli atipici concerne quindi la valutazione tecnica del fabbisogno di personale, la programmazione di concorsi di selezione per le graduatorie utilizzate per i contratti a tempo determinato, e la gestione amministrativa centralizzata di tutte le tipologie.

6.7 Una prospettiva di sintesi: vantaggi, criticità ed alternative

Abbiamo individuato, nei paragrafi precedenti, un insieme di motivazioni e di finalità che hanno portato all'impiego di forme di lavoro atipiche, gestite secondo le modalità che abbiamo esposto. Abbiamo visto come l'insieme dei dipendenti a tempo indeterminato stia seguendo una parabola discendente, mentre il ricorso a strumenti di flessibilità lavorativa è stabile o in crescita. La dirigenza è consapevole che questo trend difficilmente conoscerà un'inversione; cerchiamo quindi, in questa sezione conclusiva, di verificare il conseguimento degli obiettivi attesi, il grado di soddisfazione che ne è derivato, la presenza di eventuali criticità e di aree di miglioramento nell'impiego di queste soluzioni contrattuali ed organizzative, ed infine una valutazione circa le possibili alternative di cui l'ente potrebbe avvalersi.

È opportuno in primo luogo segnalare che ampi settori dell'amministrazione hanno mostrato un notevole interesse, ed una risposta rapida e concreta ad una efficace opera di sensibilizzazione svolta in particolare dalla Direzione del Personale. In questa occasione quindi l'apparato burocratico pubblico ha chiaramente smentito l'inveterato cliché che ne fa un blocco elefantino e lento, fatto che credo si possa includere tra gli effetti positivi della faccenda. Questo aspetto, tuttavia, è probabilmente determinato più da caratteristiche intrinseche di questa struttura, che non dalla flessibilità del lavoro.

Ritornando quindi alle finalità esposte nei precedenti capitoli, abbiamo segnalato per prima quella riguardante la gestione di processi produttivi discontinui, in particolare nel settore dell'istruzione. Sotto questo profilo, è stato possibile garantire il tempestivo reperimento delle figure professionali necessarie per il regolare svolgimento delle attività, con il ricorso alle graduatorie per il tempo determinato, al lavoro interinale, alle collaborazioni coordinate e continuative, in un vero e proprio portafoglio o mix di soluzioni applicabili per queste problematiche.

Più in generale, l'utilizzo di forme di lavoro atipiche ha effettivamente consentito di garantire la continuità dei servizi e della funzionalità dell'ente, in tutte le situazioni di carenza di personale, oltre che per picchi di attività e sollecitazioni ambientali straordinarie ed impreviste. Infatti le situazioni di sotto dimensionamento e le evenienze improvvise hanno fatto emergere la necessità di una maggiore discrezionalità nella gestione delle risorse umane dell'ente, che è soggetto ai vincoli normativi tipici del pubblico impiego. Il riferimento è in particolare al blocco delle assunzioni, che determina una certa rigidità, ed una minore capacità dell'organizzazione a reagire tempestivamente a situazioni impreviste. Anche sotto questo profilo il livello di efficacia registrato e osservato dalla dirigenza appare soddisfacente: in particolare le collaborazioni e gli interinali presentano caratteristiche ottimali in questo senso, poiché il singolo centro di responsabilità ha una forte autonomia nel decidere l'importo disponibile e il personale

su cui investire. Questo consente, in presenza delle risorse finanziarie necessarie, di evitare processi decisionali lunghi e travagliati, e quindi ottenere adattamenti puntuali, se non anche l'anticipata soluzione di una problematica prevista.

Infine, la terza finalità riportata riguardava una migliore conciliazione della vita professionale e personale dei dipendenti, cosa che avviene quasi automaticamente non appena si richiede di passare al tempo parziale. Ci sono probabilmente gli spazi per una valutazione sistematica del potenziale applicativo del part-time, rispetto a finalità di razionalizzazione della spesa, e di maggiore efficienza organizzativa.

Nei paragrafi precedenti si è osservato come in sostanza gli obiettivi prefissati siano stati raggiunti, con un buon grado di soddisfazione. Procederemo ora ad analizzare le conseguenze inattese o le problematiche che sono emerse in seguito all'impiego estensivo di modalità flessibili di lavoro.

La prima area di criticità che è stata segnalata riguarda il clima organizzativo. Pur in assenza di specifiche analisi clima, è stato osservato un peggioramento non trascurabile nei settori in cui la presenza di atipici è maggiore e di diversa natura. La formazione di gerarchie interne è una delle conseguenze più evidenti, e segnala che il fenomeno merita attenzione, ed in prospettiva pone problemi di mantenimento di un livello qualitativo elevato. Questo fenomeno può essere visto come un segnale, per cui il mix di lavoratori flessibili non dovrebbe solamente emergere da interventi contingenti che si susseguono in assenza di una precisa ed esplicita logica, ma dovrebbe essere pianificato in anticipo, ed in particolare andrebbe evitato un impiego eccessivo e concentrato in piccole aree. Potrebbe quindi essere auspicabile passare da un utilizzo contingente della flessibilità, ad un utilizzo strategico e ragionato, almeno nelle situazioni in cui questo è possibile.

Oltre all'impatto negativo sul clima infatti, un concentramento di flessibili per un periodo prolungato può comportare, al momento della scadenza, uno svuotamento di competenze ed il non utilizzo di personale che ha acquisito una preziosa specificità rispetto all'ambiente operativo. Questo condivisibile timore che la dirigenza ha espresso non riguarda comunque il prossimo futuro, ed appare quindi sufficiente per ora un'azione di monitoraggio. Sotto questo profilo il Cdr personale è apparso consapevole ed impegnato su queste problematiche, ed ha in programma di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato non appena il quadro normativo nazionale lo consentirà, per evitare sia il deteriorarsi del clima organizzativo sia il disperdersi di personale che ha acquisito professionalità e competenze specifiche.

Un'ultima area di forte criticità riguarda i precari, ovvero il personale a tempo determinato confermato di volta in volta che, vedendo la propria professionalità reputata necessaria dall'amministrazione, ha aumentato le aspettative di passare ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Rispetto a questa problematica potrebbe essere utile l'utilizzo di contratti di formazione lavoro, che consentono di trasfor-

mare il rapporto da flessibili in stabili solo nei casi ritenuti necessari, evitando al contempo di creare un contingente di *precariato stabile*.

Non sono emersi sino ad ora problemi riferiti alla gestione amministrativa e all'integrazione organizzativa degli atipici, con l'unica eccezione del tempo parziale, per il quale lo stesso Cdr personale registra una certa resistenza della dirigenza, che in genere mostra sia di preferire personale full time sia di avere difficoltà nell'azione di cambiamento dei processi e della struttura a livello micro, che il passaggio al part-time a volte comporta. Data la buona situazione di bilancio dell'ente non si sono osservati neppure problemi di costi: semmai è diventato evidente che le disponibilità finanziarie esistono, e che quindi è teoricamente possibile operare scelte di ampliamento della pianta organica.

In conclusione, le aree di criticità più rilevanti osservate riguardano il possibile deterioramento del clima organizzativo in presenza di un utilizzo troppo ampio e concentrato di flessibilità, il possibile svuotamento di professionalità e competenze e le conseguenze della formazione dei precari. Una programma di riequilibrio strategico del mix di tipologie contrattuali impiegato, a favore del tempo indeterminato, può ridimensionare fortemente queste preoccupazioni, ed è nelle intenzioni della Centro di responsabilità personale procedere non appena ciò sarà possibile.

Della possibilità di assumere nuovo personale con contratto a tempo indeterminato si è già parlato, e l'amministrazione ragionerà di questa ipotesi non appena sarà praticabile, al momento abbiamo registrato al riguardo un serio interesse per il futuro. L'altra ipotesi rilevante è quella di procedere ad esternalizzazioni. Questa soluzione però è stata esplicitamente esclusa dal Comune di Verona, che ha individuato un problema di sostenibilità del livello qualitativo in prospettiva per il futuro, nel caso venisse adottata questa soluzione. Come alternativa alla esternalizzazione è stato utilizzato il lavoro interinale, la cui convenienza è giudicata molto positivamente dall'amministrazione comunale, e quindi consente di trovare soluzioni soddisfacenti a problemi contingenti ad un costo accettabile; in definitiva poi, insieme all'utilizzo delle altre forme di lavoro flessibile, l'interinale consente di attendere l'assunzione di nuovi dipendenti a tempo indeterminato utilizzando nel frattempo configurazioni organizzative migliorabili ma comunque efficienti, eque ed efficaci.

7. Milano: la flessibilità del lavoro come strumento di razionalizzazione, adattamento e innovazione in un grande comune metropolitano

7.1 Premessa

Una recente ricerca dell'Aran sul lavoro interinale nelle pubbliche amministrazioni segnala una maggiore presenza del lavoro atipico nel Nord rispetto al Centro-Sud, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico (Aran, a cura del Servizio studi e documentazione, *Ricerca sul lavoro interinale*, Roma, novembre 2002). Se partendo da questo dato concentriamo l'attenzione sul Comune di Milano, appare subito evidente l'importanza che stanno assumendo queste forme di lavoro nell'industria, nei servizi e nella pubblica amministrazione. I dati più recenti della camera di commercio milanese sulle professioni più richieste in tutti i settori economici del comune, rivelano che sul totale di 66.086 persone assunte nel 2002, il 62,6% è stato assunto con contratti a tempo indeterminato contro il 37,4% di contratti di altro tipo (Cciaa di Milano, Ufficio studi, *Milano produttiva 2002*). Questa indagine si pone quindi come iniziale obiettivo quello di stabilire in che misura il Comune di Milano è coinvolto in questa tendenza generale verso lo sviluppo dei lavori a tempo determinato tipica dell'area milanese.

Il caso che consideriamo presenta, tuttavia, anche altre caratteristiche che lo rendono particolarmente interessante. Il Comune di Milano, come è noto, è il secondo del Paese per numero di abitanti (con 1.301.264 residenti nel 2000 viene infatti dopo Roma che nello stesso anno ne conta 2.649.776) e offre una particolare complessità dal punto di vista dell'assetto economico, produttivo e sociale che si riflette sull'organizzazione della struttura amministrativa, rendendola particolarmente ampia e articolata. Con 19.478 dipendenti (a fine 2002) il Comune di Milano rappresenta una delle realtà occupazionali di maggiore importanza della Lombardia e il rapporto tra personale amministrativo e cittadini milanesi è relativamente elevato: 1 dipendente ogni 74 abitanti contro 1 ogni 93 a Bologna e 1 ogni 99 a Palermo (Cgil-Fp., *Prima indagine in quattro comuni metropolitani*, policopiato, Roma, 1999).

In questo quadro è evidente l'importanza della funzione di direzione delle risorse umane che ha guidato complesse operazioni di

esternalizzazione di alcuni importanti servizi, avviato processi di sviluppo professionale, introdotto nuove forme di flessibilità del lavoro e sperimentato una nuova metodologia di gestione e di incentivazione economica del personale.

Per quanto riguarda il personale non dirigente l'amministrazione ha sottoscritto con le organizzazioni sindacali due contratti decentrati integrativi (nel 2001 e nel 2002) nei quali è previsto un sistema di progressione orizzontale e verticale del personale, viene definito un modello di valutazione delle posizioni organizzative, e vengono stabiliti i criteri della retribuzione di risultato. Il contratto più recente ha anche ampliato la possibilità di articolare l'orario di lavoro a part-time passando da un'unica modalità (50% del tempo pieno) a una più ampia gamma di possibilità (su 5 livelli che vanno dal 30% all'83%).

Il caso milanese presenta ancora due motivi d'interesse. L'amministrazione comunale infatti è stata una delle prime a sottoscrivere con le tre maggiori organizzazioni sindacali un verbale di concertazione sulla fornitura di lavoro temporaneo. L'accordo risale all'ottobre del 1999 e anticipa quasi di un anno il contratto collettivo nazionale quadro dell'agosto del 2000, firmato dall'Aran e dalle confederazioni, che disciplina la stessa materia sul piano nazionale. Infine va ricordato l'accordo tra il comune, le due confederazioni Cisl e Uil (la Cgil si è dissociata) e altre associazioni di categoria firmato nel febbraio 2000 su flessibilità e lavoro, conosciuto come *Patto per Milano Lavoro* che prevede, tra l'altro, l'assunzione, sia nel settore pubblico che nelle aziende private, di lavoratori immigrati o appartenenti alle categorie più svantaggiate, con contratto a tempo determinato e senza una durata prevista. Per quanto riguarda il Comune il patto è stato utilizzato nelle aree dell'assistenza domiciliare, di altri servizi alla persona e della scodellazione nelle mense scolastiche.

7.2 L'amministrazione e le sue strategie

Data la complessità del caso milanese, un esame esauriente delle strategie dell'attuale amministrazione rischierebbe di travalicare i limiti imposti a questa ricerca. In questa sede ci soffermeremo solo sugli elementi della strategia che si collocano ai primi posti negli indirizzi generali di governo e dove al contempo è più elevato l'impiego di lavoratori con contratti di lavoro atipico.

Al primo posto delle linee programmatiche dell'attuale sindaco è collocato il problema dell'amministrazione finanziaria del comune “che deve ispirarsi a una logica di gestione dell'ente come un'impresa” o che deve adottare “un modello del comune come holding”, con una maggiore attenzione, quindi, “alle politiche di finanza strategica, di pianificazione finanziaria e alle esigenze di cassa”. A questi criteri s'ispira l'intero processo di ristrutturazione della macchina comunale, che comprende un rilevante cambiamento del ruolo dell'ente locale.

Il comune da gestore deve diventare regolatore di alcuni servizi che vanno esternalizzati ma controllati e governati nella loro efficacia e qualità; deve inoltre ispirarsi a criteri di snellezza ed efficacia dell'azione di governo, di ottimizzazione della struttura (che deve procedere per definizione di obiettivi e valutazione di risultati), di valorizzazione e accrescimento delle risorse umane.

Una delle prime conseguenze di questo orientamento risiede nelle politiche di esternalizzazione di importanti servizi che presentano una valenza economica e che consentono un controllo e un coordinamento dall'esterno. Sulla strada dalla privatizzazione, già attuata o in corso di completamento, di alcune aziende (Aem, Atm, Sea, Mm, SogeMi, Centrale del latte), nel 2001, il comune ha proceduto all'esternalizzazione della refezione scolastica che è stata assegnata alla Società Milano refezione, una Spa di proprietà al 100% del comune stesso, nella quale sono impiegati circa 500 lavoratori tra cuochi, dietologi, *scodellatori*. Sempre nell'ultimo biennio un gruppo di scuole civiche *atipiche* (teatro, cinema, musica, traduttori e interpreti, animazione) è passato a una fondazione con la quale il comune ha stipulato un contratto di servizio, secondo il quale le scuole devono rendersi progressivamente autonome dal punto di vista economico e gestionale. Il trasferimento del personale delle scuole, che comprende più di 500 tra docenti e amministrativi, è avvenuto sulla base di un accordo con le organizzazioni sindacali che garantisce la conservazione del posto in strutture comunali, nel caso si verificassero eccedenze nella nuova struttura. Anche la manutenzione del verde pubblico è stata data di recente in appalto a un gruppo d'impresa esterne e il comune si è riservato di svolgere una funzione di controllo e supervisione sull'efficacia del servizio, attraverso l'impiego di un gruppo di agronomi e di esperti. Il ricorso agli appalti vale anche per la manutenzione delle strade e di altre attività come: pulizie, trasporto, manutenzione automezzi. Come vedremo in seguito l'acquisto di prestazioni all'esterno è anche molto diffusa nell'area dei servizi sociali.

Alle attività esternalizzate o appaltate che abbiamo elencato si aggiungeranno presto delle altre. Già nel 2003 tutto il servizio idrico integrato (acquedotto e sistema fognario) verrà affidato alla Mm Spa a partecipazione del comune, alla quale verranno trasferiti i 560 lavoratori impegnati in questi settori. La Mm si costituirà in holding di cui una divisione sarà dedicata a questo servizio. A sua volta il comune stipulerà con la holding un contratto di servizio. Ancora, tutte le attività di manutenzione, pulizia e portierato degli stabili di proprietà del comune, con 270 dipendenti, saranno concentrate nella società Milano facility management con cui il comune stipulerà un altro contratto di servizio. Infine si prevede che i 500-600 ausiliari della sosta debbano passare alle dipendenze dell'Atm, dove verranno assunti a tempo indeterminato. Anche in questo caso il rapporto tra l'ente e la società si concretizzerà in un contratto di servizio.

È evidente, dal quadro che abbiamo delineato, lo spostamento dell'azione comunale dalla gestione di alcuni servizi di sua tradizionale

competenza ad una azione di indirizzo, controllo, coordinamento e supervisione, attraverso formule che variano dall'appalto alla costituzione di Spa a partecipazione mista o esclusiva, alla costituzione di fondazioni, alla consegna a società terze con contratto di servizio. Questo processo incide in modo significativo, come abbiamo già detto, sulla composizione del personale, poiché le mansioni meno ricche di contenuto professionale appartengono spesso ai servizi che vengono esternalizzati mentre cresce la qualificazione media del personale interno, anche per lo sviluppo delle funzioni di controllo e di supervisione delle attività che vengono date all'esterno. Si può ritenere quindi che la transizione da un ruolo prevalente di gestione a uno di controllo sia già oggi una delle caratteristiche più interessanti del caso che stiamo esaminando.

Accanto alle attività che sono date all'esterno vi sono quelle che il comune mantiene al suo interno e che intende potenziare per la loro rilevanza strategica. Abbiamo già visto come il comune abbia conferito una grande importanza all'obiettivo del **miglioramento delle sue condizioni finanziarie** (da questo punto di vista sono di particolare interesse i progetti di recupero dell'Ici e della Tarsu in via di attuazione e l'incremento dell'esazione delle multe), ma accanto a questo ne sono collocati altri di non minore interesse: la sicurezza, i servizi all'infanzia, l'educazione e la formazione degli adulti, l'assistenza e i servizi per gli anziani. Nel prossimo paragrafo vedremo più da vicino i riflessi di ciascuno di questi obiettivi sul mercato del lavoro interno e in particolare sull'utilizzo del lavoro flessibile; per ora ci soffermeremo brevemente su alcune loro caratteristiche.

Nell'ambito del progetto *Città sicura* il comune ha aumentato il numero dei vigili urbani che sono passati da 1.800 a 3.200 nell'arco degli ultimi cinque anni. Nel contempo, a partire dal 2000, è stata istituita la figura del vigile di quartiere. Alla fine di questo processo i vigili di quartiere dovranno essere circa 1.000. Per consentire questa operazione i vigili sono stati sgravati di una parte dell'incombenza di rilevazione delle contravvenzioni che è passata ai circa 600 ausiliari della sosta assunti nel frattempo con contratto a tempo determinato. Il potenziamento del servizio delle contravvenzioni dovrebbe avere dei riflessi positivi sul traffico urbano, rendendolo più snello e, allo stesso tempo, costituire una fonte non indifferente di entrate (le contravvenzioni sono triplicate in pochi anni, passando da 800.000 a 2.400.000).

Per l'offerta dei *servizi all'infanzia* il comune dispone di 169 scuole materne (assieme alla provincia) con 827 classi e 20.094 alunni. Si tratta della più ampia offerta di servizi poiché le scuole materne statali sono solo 21, quelle regionali 73 e quelle di altri enti 30 (fonte: Comune di Milano, *Milano statistica 2000*). Poiché i bambini in età dai 0 ai 5 anni compresi sono più di 60.000 si può facilmente comprendere la dimensione del problema. Attorno ai servizi all'infanzia e alle scuole materne ruota, come vedremo presto, un elevato numero di dipendenti con contratti di lavoro atipici.

Il Comune di Milano ha una tradizione antica di *formazione ed educazione* dei giovani e degli adulti e l'impegno in questo campo ha sempre costituito una delle caratteristiche peculiari delle sue amministrazioni. Attualmente sono aperti 35 centri di formazione (scuole paritarie diurne e serali) con circa 25.000 utenti e operano diversi servizi di supporto al diritto allo studio (refezione, attività integrative, consegna gratuita di libri di testo). Il settore dell'educazione offre lavoro ad un numero elevato d'insegnanti e di dipendenti amministrativi sia a tempo determinato che indeterminato e si apre a numerose collaborazioni esterne.

Lo sviluppo e il potenziamento dei *servizi agli anziani* rappresentano un altro importante obiettivo. Gli abitanti con 60 e più anni sono infatti più di 375.000 e molti di questi accedono ai diversi servizi di assistenza (assistenza domiciliare, economica, ricovero, centri diurni, soggiorni climatici, centri socio-ricreativi ecc.). In particolare vanno segnalati alcuni esperimenti di case per anziani che hanno utilizzato lavoro a tempo determinato e interinale per un insieme di figure professionali d'elevata specializzazione (fisiatri, geriatri, educatori, animatori).

A queste aree d'intervento bisogna aggiungere almeno quelle dei progetti per le *periferie e per il decoro e l'arredo urbano*. Anche in questi casi il comune si avvale della collaborazione di molti dipendenti a tempo determinato, lavoratori interinali e collaboratori esterni. Più in generale i contratti atipici sono dispersi in molte specializzazioni comprese nelle aree amministrativa e tecnica. Una loro *mappatura* sarà tracciata nel prossimo paragrafo.

Nel titolo dello studio di caso abbiamo usato i termini *razionalizzazione, adattamento e innovazione*. L'analisi delle strategie che abbiamo svolto nei due paragrafi precedenti ci consente ora di dare ragione del loro uso. Il termine *razionalizzazione* allude ai processi di trasformazione organizzativa che avvengono di frequente nelle imprese private. Il Comune di Milano si orienta in modo programmatico verso processi analoghi, che comportano uno snellimento del personale in organico; l'esternalizzazione delle attività meno importanti dal punto di vista strategico; la concentrazione dell'intervento sugli aspetti più importanti; lo spostamento da attività di servizio ad attività di controllo; l'orientamento prevalente al mercato; l'elevazione media delle qualifiche del personale; il decentramento delle responsabilità e il coinvolgimento dei dipendenti nelle strategie aziendali. Tutti questi elementi si possono facilmente ritrovare nelle politiche attualmente perseguite dal comune milanese. Ma, accanto alla razionalizzazione, in un ente pubblico non possono non sussistere anche scelte di *adattamento* delle diverse soluzioni a seconda degli specifici servizi e dei differenti gruppi professionali coinvolti. Abbiamo visto infatti che per gli enti culturali si sceglie la strada della costituzione di fondazioni, mentre per la cura del verde pubblico si accende un appalto e per la gestione integrata delle acque si costituisce una divisione nell'ambito della Società Mm, ecc. Infine è visibile anche l'attività *d'innovazione*

ne che si concentra in alcuni progetti speciali (Città sicura, Progetto periferie, Centri socio-assistenziali per anziani).

Gli stessi tre orientamenti li ritroviamo ora nelle politiche di gestione del personale e in particolare di quello con rapporti di lavoro flessibile, che rappresenta l'altra faccia delle trasformazioni dei servizi e della loro organizzazione.

Le linee guida, nell'utilizzo delle diverse forme del lavoro flessibile, sono esplicitate in modo chiaro dalla attuale direzione delle risorse umane: l'utilizzo del lavoro flessibile deve essere soprattutto funzionale ai processi di ammodernamento e innovazione. Una struttura snella e composta da personale qualificato, infatti, risponde meglio alle esigenze di qualificazione e miglioramento dei servizi al cittadino. Si tratta di: "ripensare alla gestione delle risorse umane in base a criteri di efficienza e di valorizzazione delle singole prestazioni". In questa direzione l'accesso alle diverse forme di lavoro flessibile (tempo determinato, Cococo, interinali) è necessario: "per abbassare il livello di rischio nei progetti innovativi e come opportunità per sperimentare nuove forme di intervento" (Cfr. S. Parisi e G. Bordogna a cura di, *Il caso del Comune di Milano*, in *Flessibilità e lavoro pubblico*, 1° Report, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2000). Da questo punto di vista il ricorso al lavoro a tempo sembra orientato soprattutto all'innovazione cioè alla ricerca di personale con qualifiche particolari e pregiate che non si trovano nel personale in organico. Nella realtà dei fatti, tuttavia, il lavoro a tempo, nelle sue diverse forme, è utilizzato anche per adattare l'organico di un servizio alle esigenze del momento (picchi di lavoro, attività straordinaria) oppure per sostituire il personale assente o per coprire posti vacanti in organico. Si tratta anzi dell'utilizzo più diffuso, soprattutto nel settore dell'educazione. Infine il tempo flessibile è utilizzato per razionalizzare i servizi rendendoli meno costosi e più efficienti. Da questo punto di vista considereremo, in seguito, alcuni esempi tratti dai settori della formazione, dei servizi sociali e della programmazione urbana.

7.3 Il mercato interno del lavoro flessibile e il ricorso al lavoro atipico

L'esame dei dati relativi all'andamento dei lavoratori con contratti atipici nel corso degli ultimi cinque anni consente una ulteriore verifica delle affermazioni fatte fino a questo momento e una valutazione più attenta del grado di coerenza tra politiche del personale e indirizzi strategici enunciati dal comune.

La tabella 1 mostra una tendenziale diminuzione del personale a tempo indeterminato, una leggera flessione di quello a tempo determinato, (ma bisogna tener conto del fatto che attraverso i concorsi indetti negli ultimi due anni un numero considerevole di insegnanti sono passati da un rapporto precario a un rapporto stabile) e un incremento considerevole del lavoro interinale (Li) (va osservato che i 160 lavo-

ratori interinali del 2002 hanno concluso il loro contratto di lavoro alla fine del 2003 tranne 10 che lo hanno concluso alla fine del 2002). In termini percentuali si osserva una stabilità relativa del personale a Td (nonostante i numerosi inserimenti in ruolo degli insegnanti) rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato che invece diminuiscono anche in termini percentuali. Nel complesso si assiste ad uno snellimento della struttura, che si prevede debba continuare anche nei prossimi anni, e a un lento spostamento dei rapporti tra lavoro a tempo indeterminato e altre categorie, a favore di queste ultime.

Tabella 1 Andamento del personale del Comune di Milano in organico e non in organico (escluse le collaborazioni esterne)*

Anno	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Lavoro interinale	Totale
1998	18.454 92,24%	1.551 7,75%	-	20.005 100%
1999	18.338 92,74%	1.435 7,25%	-	19.773 100%
2000	18.196 91,28%	1.673 8,39%	65 0,32%	19.934 100%
2001	17.853 91,08%	1.587 8,09%	160 0,81%	19.600 100%
2002	17.842 91,60%	1.486 7,62%	150 0,77%	19.478 100%

* A seconda degli anni 1998-2002 (al 31 dicembre di ogni anno)

Le percentuali sono calcolate sul totale delle tre categorie di lavoratori

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Milano

La tabella 2a conferma la tendenza, che avevamo già enunciato, relativa a uno spostamento complessivo del personale verso le qualifiche più elevate: aumentano infatti le tre categorie più alte (D3, D1, C1) mentre decrescono quelle più basse (B3, B1, A1) e resta costante il numero dei dirigenti.

Tabella 2.a Andamento delle qualifiche per i lavoratori a Ti a seconda degli anni 1998-2002

Anno	Dirigenti	D3	D1	C1	B3	B1	A1	Totale
1998	160	1.082	2.064	4.191	4.649	1.742	4.566	18.454
1999	151	1.111	2.161	5.678	3.137	1.659	4.441	18.338
2000	168	998	2.151	6.775	3.193	1.716	3.195	18.196
2001	163	973	2.124	7.183	2.879	1.622	2.909	17.853
2002	159	1.273	2.350	7.254	2.809	1.445	2.552	17.842

Fonte Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Milano

Questo andamento riflette una duplice trasformazione: da una parte, come abbiamo visto, vengono esternalizzate attività e servizi che richiedono professionalità meno elevate e dall'altra l'amministrazione attua una politica generale d'innalzamento delle qualifiche, per un utilizzo più efficace e selettivo del personale interno. Le qualifiche del personale a tempo determinato (tabella 2b) presentano invece un andamento più complesso. Le qualifiche che aumentano di numero, infatti, si alternano con quelle che decrescono. Tuttavia è necessario osservare che i lavoratori a tempo determinato possono essere utilizzati in tipologie di lavoro molto differenti, anche dal punto di vista dei contenuti professionali. È sufficiente pertanto che un congruo numero di questi venga assunto, in un determinato periodo, per l'esecuzione di una particolare attività di bassa o, viceversa, di alta qualifica, perché i valori numerici vengano notevolmente modificati. Ciò che è interessante osservare è che anche in questo caso troviamo (ai due poli della scala) un aumento costante dei dirigenti e una diminuzione altrettanto evidente (sino quasi a prefigurare una sua scomparsa) della qualifica più bassa.

Tabella 2.b Andamento delle qualifiche del personale a Td a seconda degli anni 1998-2002

Anno	Dirigenti	D3	D1	C1	B3	B1	A1	Totale
1998	9	239	16	771	195	222	99	1.551
1999	18	235	17	818	165	180	2	1.435
2000	19	520	13	719	158	243	1	1.673
2001	18	355	12	577	351	273	1	1.587
2002	19	178	25	651	255	357	1	1.486

Fonte Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Milano

Che la struttura del Comune di Milano si orienti verso una sempre maggiore flessibilità lo si può anche desumere dall'andamento dei lavoratori a tempo parziale (Tp).

Tabella 3 Andamento dei lavoratori a Ti e Td con rapporto di lavoro a part-time a seconda degli anni 1998-2002

Anno	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale
1998	120	358	478
1999	444	233	677
2000	626	281	907
2001	733	292	1.025
2002	982	339	1.321

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Milano

La diffusione del tempo parziale tra i lavoratori a tempo indeterminato viene favorita dall'amministrazione e trova talvolta una certa resistenza da parte dei dirigenti intermedi che preferirebbero dipendenti a tempo pieno. Il rapido aumento di questa forma di rapporto di lavoro dimostra tuttavia il suo radicamento e prefigura un ulteriore progresso nei prossimi anni. Il Tp è stato favorito, inoltre, da un accordo tra l'amministrazione e le organizzazioni sindacali, siglato nel 2000, che come abbiamo detto, ha introdotto una pluralità di fasce d'orario. Il tempo parziale, infine, viene utilizzato in netta prevalenza dalle donne: nel 2002 gli uomini a Tp erano 220 contro 1.101 donne.

Anche le collaborazioni coordinate continuative hanno registrato un notevole aumento nel corso degli ultimi anni passando da 406 a 838 nel corso del quinquennio 1998-2002 anche se con un andamento diseguale.

Tabella 4 Andamento delle collaborazioni coordinate continuative a seconda degli anni 1998-2002

Anno	Numero dei Cococo
1998	406
1999	921
2000	1.379
2001	1.056
2002	838

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Comunale di Milano

Vale per le cooperazioni esterne ciò che si è già detto per i lavoratori a tempo determinato. Il loro numero può variare d'anno in anno in ragione degli specifici progetti a termine avviati dall'amministrazione.

Bisogna osservare, a conclusione di questa rassegna, che il numero di lavoratori con contratti atipici avrebbe certamente registrato un maggiore incremento se non fosse stato frenato dalle ultime finanziarie e dal *patto di stabilità*. La finanziaria per il 2003 prevede una copertura del turn-over pari al 20% delle dimissioni. Per il Comune di Milano ciò significa che a fronte di circa 500 cessazioni ci potranno essere 98 assunzioni. Inoltre per il tempo determinato e l'interinale vale la norma che la spesa di un anno non possa superare quella dell'anno precedente. Infine anche le collaborazioni non possono aumentare di molto dopo le raccomandazioni della Corte dei conti a esercitare un maggiore controllo su questo tipo di spesa.

Gli altri rapporti di lavoro atipici trovano uno spazio esiguo. Gli stages, che sono gestiti dalle singole direzioni di settore e che sono quindi difficili da enumerare, non devono superare il 10% del personale in organico nel singolo servizio (tale tetto non viene tuttavia mai

raggiunto) e vengono retribuiti con un rimborso forfettario delle spese. I lavoratori socialmente utili non sono attualmente presenti anche se in passato molti ex dipendenti delle aziende industriali in crisi (Olivetti, Oerlikon, Maserati) venivano assunti per un determinato periodo, con questo tipo di contratto, prima di trovare un impiego a tempo indeterminato nella stessa amministrazione o in altre aziende collegate (i lavoratori socialmente utili erano dieci nel 1998, sono stati ridotti a uno negli anni successivi e si sono del tutto estinti a partire dal 2001). Il fenomeno del tirocinio è ristretto a sessantuno dipendenti disabili, assunti in forza della legge sulle assunzioni obbligatorie e appartenenti ad un'ampia gamma di profili professionali. Non viene utilizzato, infine, l'istituto dell'apprendistato, poiché non è ancora regolato dal contratto collettivo di lavoro della categoria.

Prima di considerare le caratteristiche socio-professionali e le modalità d'impiego dei dipendenti con contratti di lavoro atipici sono necessarie due premesse. Innanzitutto si deve tener conto che queste tipologie di lavoro sono distribuite in molti settori dell'amministrazione anche se si ha una particolare loro concentrazione in alcuni di questi. Il lavoro atipico è cioè utilizzato per rendere più duttile l'intera organizzazione amministrativa e non solo alcune sue aree. In secondo luogo bisogna distinguere tra un utilizzo tradizionale del lavoro flessibile, in alcune aree dove tali forme di lavoro sono sempre esistite (ad esempio, scuola, asili nido, elezioni politiche e referendum) e un utilizzo innovativo, che aiuta l'amministrazione a procedere per *progetti* e su nuove aree di intervento. Va subito detto che la maggiore concentrazione di lavoratori atipici si ha nelle attività più tradizionali e che spesso in quelle più innovative il loro numero è esiguo, anche se può essere considerata di maggiore rilievo la loro importanza strategica. Nell'allegato 1 viene presentata in modo schematico la distribuzione del tempo determinato nei diversi settori per il biennio 2001-2002. (I dati sono relativi all'utilizzo del personale nell'intero arco del biennio e quindi i numeri sono più elevati di quelli utilizzati nelle tabelle su personale dei paragrafi precedenti che fotografavano la situazione al 31 dicembre di ogni anno). Le considerazioni che seguono rappresentano un commento delle tabelle allegate.

Tempo determinato

Il tempo determinato è presente in quasi tutti i settori dell'amministrazione che, per facilitare l'analisi, vengono raggruppati in sei aree: educativa, della vigilanza, amministrativa, socio-assistenziale, tecnica, della dirigenza ad alta specializzazione.

a. L'area educativa (che a sua volta può essere suddivisa in area delle scuole materne e asili nido e area delle scuole civiche) concentra la maggior parte dei dipendenti a tempo determinato assunti dal comune. Si tratta sia di personale insegnante che amministrativo.

Negli asili nido e nelle scuole materne vengono assunte a tempo determinato educatrici che nell'anno scolastico 2001-2002 hanno rag-

giunto il numero di 300. Si tratta di personale diplomato in gran parte femminile. Il rapporto di lavoro può essere sia a tempo parziale che a tempo pieno, può variare da alcuni giorni (se si tratta di supplenze brevi) all'intero anno scolastico (otto mesi) e può essere rinnovato l'anno successivo. L'amministrazione utilizza questa forma di contratto per colmare vuoti d'organico e per far fronte alle assenze. A questo scopo attinge a una graduatoria costituita in base a concorso pubblico. Le educatrici possono usufruire di frequenti corsi d'aggiornamento organizzati dalla stessa amministrazione. Nello stesso anno, sempre con lo stesso contratto sono stati assunti 40 impiegati amministrativi con compiti di segreteria.

Nelle scuole civiche sono assunti insegnanti laureati e diplomati, in base a graduatorie formate tramite concorso pubblico. La durata del contratto varia anche in questo caso a seconda che si tratti di supplenze temporanee o di copertura di posti per la durata dell'anno scolastico (la graduatoria è unica e la tendenza è quella di non attingere alla graduatoria per le supplenze brevi ma di ricorrere al personale già in organico). Nell'anno scolastico 2001-2002 gli insegnanti assunti con questo contratto sono stati 486 (bisogna osservare che l'anno successivo si ridurranno notevolmente di numero in seguito ad un concorso che permetterà a molti di essi di entrare in ruolo). Anche il questo caso questo rapporto di lavoro viene utilizzato per coprire vuoti d'organico o assenze, può essere a tempo parziale o a tempo pieno e può essere rinnovato di anno in anno. Anche per gli insegnanti esiste un'attività d'aggiornamento curata dal settore educazione del comune. Gli amministrativi assunti a tempo determinato per lo stesso anno nelle scuole civiche sono stati 80.

Sia nelle scuole materne che in quelle civiche il ricorso al lavoro a tempo determinato è considerato fisiologico e non ne è prevista una riduzione nel prossimo futuro. Si tratta anche delle due aree dove si verifica in modo più evidente il fenomeno del *precariato stabile* e dove periodicamente cresce la pressione sindacale per l'assunzione in organico di personale che accumula una serie di rapporti consecutivi. In seguito all'indizione di concorsi tale pressione diminuisce per risalire poi in una fase successiva.

b. L'area della vigilanza. In seguito al potenziamento del corpo dei vigili urbani e del servizio di rilevamento delle contravvenzioni (di cui abbiamo già parlato) è sorta la figura dell'ausiliario della sosta. Si tratta attualmente di circa 600 persone d'ogni età, delle più diverse condizioni socio-professionali (studenti, disoccupati di lunga durata, ex dipendenti di aziende private) e di titolo di studio. Si tratta di personale assunto per un periodo di un anno e con contratto a tempo parziale o pieno, rinnovabile e che ha seguito un corso di formazione di due settimane presso la Scuola della vigilanza urbana. In base al Patto per Milano si prevede che gli ausiliari alla sosta debbano seguire un corso professionale regionale con conseguimento di diploma. (come abbiamo detto questi lavoratori dovrebbero passare alle dipendenze dell'Atm con contratto a tempo indeterminato).

c. L'area amministrativa comprende il personale a tempo determinato utilizzato in diverse mansioni e con diverse finalità che vanno dalle sostituzioni di personale assente e copertura di posti vacanti, all'utilizzato in occasione d'elezioni politiche o amministrative, referendum o censimenti, all'esecuzione di progetti straordinari.

Per le sostituzioni di personale assente o per copertura di posti vacanti sono state impiegate nel 2002 circa 350 persone. Si tratta di personale diplomato che svolge diverse mansioni a seconda del settore in cui viene utilizzato e che viene formato *on the job* per affiancamento con personale più esperto, con contratti a tempo parziale o pieno della durata di otto mesi prorogabili.

Nel corso delle ultime elezioni politiche sono state assunte 60 persone diplomate con contratto a tempo pieno di tre mesi prorogabili. Per l'ultimo censimento nazionale del 2001 sono state assunte 160 persone diplomate con contratto a tempo pieno di sei mesi, prorogabili per altri tre, mesi con compiti d'addestramento e di coordinamento dei *rilevatori*. In questi casi la formazione avviene con brevi corsi interni. Si tratta, in conclusione, di personale flessibile utilizzato per picchi d'attività.

L'amministrazione ricorre inoltre al tempo determinato per la messa in opera di progetti speciali che rispondono a esigenze di carattere strategico. Per il progetto recupero Ici e Tarsu sono state assunte 25-30 persone diplomate con contratti a tempo pieno per dodici mesi prorogabili (aggiornamento delle cartelle esattoriali). Per il progetto stralcio edilizia privata sono stati assunti 10 diplomati a tempo pieno per dodici mesi prorogabili (disbrigo di pratiche edilizie arretrate). Infine per il progetto ufficio invalidi (verifica delle domande d'invalidità) sono stati impiegati 17 dipendenti a tempo pieno per 12 mesi prorogabili. La formazione è avvenuta all'interno, con corsi brevi di alcune giornate. In questi casi possiamo parlare di un impiego di personale flessibile per picchi di lavoro ma anche per lo svolgimento d'attività straordinarie.

d. L'area socio-assistenziale ha richiesto l'assunzione a tempo determinato di 12 assistenti sociali o istruttori socio assistenziali diplomati, con contratto di 12 mesi prorogabili tempo parziale o pieno per sostituzione di maternità o per carenze di organico.

e. L'area tecnica comprende diverse attività tradizionali e innovative. Nell'ambito delle attività tradizionali vengono assunti ogni anno circa 100 geometri per copertura di organico mancante, sostituzione di assenze lunghe o per attività di manutenzione (strade, ambiente e energia, parcheggi e segnaletica, servizi edili, concessioni edilizie). I contratti a tempo pieno, hanno la durata di otto mesi e possono essere prorogati per altri otto. La formazione avviene per affiancamento a geometri più esperti. Nella stessa area, per carenze di organico, vengono assunti ogni anno circa 60 operai (muratori, idraulici, elettricisti) per lavori di manutenzione del sistema fognario e dell'acquedotto. Il contratto a tempo pieno dura sei mesi prorogabili.

Nell'ambito del progetto periferie, e con l'intento di sperimentare

una nuova figura professionale, sono stati assunti sei tra architetti e ingegneri con contratti a tempo pieno di 12 mesi prorogabili (altri sei ingegneri sono stati invece assunti per carenze di organico)

f. L'area della dirigenza e delle alte specializzazioni comprende dipendenti a tempo determinato impiegati come consulenti o esperti del sindaco o degli assessori. Queste figure sono alle dirette dipendenze della dirigenza politica e sono impiegate con contratti a tempo pieno. Si tratta attualmente di circa 60 persone.

Il lavoro interinale

Il lavoro interinale, come abbiamo detto, è utilizzato per la prima volta, in via sperimentale, nel 2000. Nel corso di quest'anno vengono assunti 65 lavoratori interinali che vengono impiegati nei settori:

- a. anziani e strutture residenziali, (assistenti sociali, educatori, fisioterapisti infermieri e collaboratori amministrativi per un totale di nove persone);
- b. edilizia privata, (esecutori dei servizi amministrativi, funzionari tecnici, istruttori tecnici per un totale di 36 persone);
- c. finanze e oneri tributari (20 collaboratori dei servizi amministrativi).

In tutti questi casi si tratta di contratti della durata di un anno.

Per il biennio successivo (2001-2002) è stato indetto un bando di concorso per la fornitura di lavoratori interinali in seguito al quale sono stati assunti 160 dipendenti distribuiti su un numero molto più ampio di settori e di mansioni.

1. Anziani (educatore, infermiere, animatore: 3 persone, con contratto per 21 mesi)
2. Edilizia privata (servizi amministrativi e tecnici: 36 persone per 21 mesi)
3. Finanze e oneri tributari (servizi amministrativi: 19 persone per 21mesi)
4. Urban center (collaboratori servizi amministrativi: 3 persone per 14 o 17 mesi)
5. Demanio e patrimonio (servizi contabili. 9 persone per 20 o 19 mesi)
6. Manutenzione (servizi amministrativi: 10 persone per 19 mesi)
7. Manutenzione strade (servizi tecnici: 6 persone per 8, 9 o 14 mesi)
8. Servizi formativi (servizi amministrativi: 13 persone per 14 o 7 mesi)
9. Arredo urbano (servizi tecnici: 3 persone per 14 mesi)
10. Relazioni esterne (servizi amministrativi: 3 persone per 6 mesi)
11. Risorse umane (servizi amministrativi. 4 persone per 6 mesi)
12. Pubblicità (servizi tecnici: 2 persone per 14 mesi)
13. Statistica (servizi amministrativi: 27 persone per 10 o 8 mesi)
14. Servizio idrico (servizi tecnici: 4 persone per 6 mesi)
15. Polizia municipale (servizi amministrativi: 2 persone per 6 mesi)
16. Contabilità personale (servizi amministrativi: 2 persone per 16 mesi)
17. Direzione generale (servizi amministrativi: 1 persona per 19 mesi)
18. Arredo urbano (servizio tecnico: 1 persona per 16 mesi)

- 19. Trasporti (geometra: 1 persona per 3 mesi)
- 20. Servizio idrico (servizi tecnici: 1 persona per 3 mesi)
- 21. Progetto Milano lavoro (servizi amministrativi: 2 persone per 2 mesi)

La formazione in questi casi spetta, come è noto, alle agenzie del lavoro interinale, ma spesso è stata integrata da un periodo di accompagnamento da parte di dipendenti più esperti.

Le collaborazioni continuate continuative

Un numero rilevante di Cococo è rappresentato dagli insegnanti delle scuole civiche o dei corsi liberi organizzati dal Comune e rientrano quindi nelle competenze del settore servizi formativi: nell'anno scolastico 2001-2002 sono ammontate a 388 (questo numero non comprende le collaborazioni con partita Iva che sono state 190 e quelle occasionali che sono state 125). Le collaborazioni rimanenti sono distribuite tra i diversi settori e sono particolarmente frequenti nel settore socio-assistenziale, in quello della pianificazione urbana e delle specializzazione più qualificate d'assistenza al sindaco e agli assessori. Poiché la gestione delle Cococo è affidata ai singoli settori, che a questo scopo si avvalgono di un budget annuo di spesa, non è facile ottenere dati più esatti sulla loro distribuzione.

Le retribuzioni per i lavoratori a tempo determinato e interinali sono le stesse fissate dal contratto collettivo di categoria. Inoltre sia gli uni che gli altri, in base ad una norma migliorativa del contratto decentrato, partecipano ai programmi d'incentivazione del personale e percepiscono quindi la quota della retribuzione legata alla produttività in misura proporzionale alla durata del rapporto di lavoro. Per quanto riguarda le Cococo, in mancanza di tariffe definite a livello centrale l'amministrazione si attiene a criteri di perequazione tra le retribuzioni previste nel contratto nazionale per figure vicine a quelle assunte con contratto di collaborazione e le tariffe presenti sul mercato esterno. Può accadere quindi che alcune figure professionali molto difficili da trovare (ad esempio, infermieri) ottengano retribuzioni più elevate di altre figure più specializzate (ad esempio, psicologi) ma che sono più facilmente reperibili. I compensi si innalzano poi per altre figure rare come registi, architetti, ecc. Viceversa si abbassano in modo notevole nel caso degli insegnanti dei corsi liberi (50 euro lordi all'ora).

Si è ritenuto necessario riportare in dettaglio i dati sulla distribuzione dei lavoratori atipici nelle diverse strutture amministrative poiché solo in questo modo è possibile sviluppare alcune considerazioni sui motivi che spingono l'amministrazione al loro utilizzo.

Innanzitutto i dati appena esposti permettono di delineare una tipologia d'utilizzo di questi contratti che useremo come base di riferimento per l'analisi successiva. Possiamo infatti individuare cinque gruppi di motivazioni.

- a. Lavoro atipico a carattere fisiologico, che consiste nella sostituzione di lavoratori assenti (per malattia, servizio militare, maternità) diffuso in molte aree e in molte mansioni, se non in tutte.

- b. Lavoro atipico a carattere strutturale, per la copertura di posti di lavoro rimasti vacanti, dati i limiti imposti dalle leggi finanziarie e dal patto di stabilità, diffuso in molte aree ma concentrato soprattutto nel settore dell'educazione.
- c. Lavoro atipico occasionale, per la messa in opera di progetti particolari (progetto stralcio edilizia privata, progetto recupero Ici e Tarsu, progetto periferie, ecc.) o per l'espletamento di lavoro arretrato, concentrato soprattutto nelle aree tecniche. A questo gruppo appartengono qualifiche impiegate per lo sviluppo d'iniziative nuove come il Progetto periferie, ma in gran parte comprende lavoratori utilizzati nel recupero o aggiornamento di pratiche arretrate.
- d. Lavoro atipico ricorrente, in occasione di elezioni politiche, referendum, censimenti, concentrato quindi nell'area amministrativa.
- e. Lavoro atipico a carattere straordinario, per ottenere prestazioni professionali non previste dalle figure in organico (si tratta generalmente di lavoro di elevata qualificazione, concentrato soprattutto nelle aree socio-assistenziali, tecniche o negli uffici del sindaco e degli assessori).

Questi cinque gruppi rispondono agli orientamenti generali dell'amministrazione che abbiamo individuato in precedenza, cioè alla necessità di adattare gli organici alle esigenze del servizio e allo stesso tempo agli imperativi di riduzione del costo del lavoro (razionalizzazione), di ottenere una maggiore discrezionalità e flessibilità della gestione (adattamento) e di reperire risorse professionali pregiate e utili per la sperimentazione di nuove attività (innovazione). Da questi punti di vista non vi può essere dubbio circa l'importanza che la flessibilità ottenuta attraverso il lavoro atipico riveste per l'amministrazione: solo attraverso queste forme di lavoro è possibile mantenere inalterato il livello dei servizi raggiunto e allo stesso tempo operare tentativi di miglioramento e d'innovazione.

Bisogna tuttavia osservare che le figure professionali utilizzate per gli esperimenti d'innovazione (quelle che appartengono al nostro gruppo *e*), anche se sono più interessanti da un punto di vista prospettico, sono anche quelle meno numerose. Agli altri quattro gruppi appartengono, quasi sempre, tipologie di lavoro più tradizionali, ma anche più numerose.

Inoltre possiamo osservare che il lavoro atipico è diffuso in quasi tutte le aree d'intervento e che non esiste una separazione netta tra i diversi tipi di rapporto atipico a seconda delle diverse aree. In altre parole il tempo determinato, Interinale, Cococo vengo utilizzati ampiamente da quasi tutte le Direzioni di settore che abbiamo indicato nell'elenco del paragrafo precedente (va precisato però che nella vigilanza si ha solo il tempo determinato e nella educazione non esiste l'interinale).

Ancora, sia il tempo determinato che il lavoro interinale e le collaborazioni continuate mostrano di avere in media una notevole durata e si può ritenere che questo fenomeno dipenda dalla necessità del-

l'amministrazione di garantire in molte aree la continuità del servizio per periodi di tempo molto lunghi. Ovunque, infatti, è diffusa la prassi del rinnovo reiterato dei contratti anche per un numero elevato di anni. Tuttavia è evidente che la durata media del lavoro a tempo interinale è inferiore rispetto alle altre due tipologie. Il tempo determinato e le Cococo vengono, infatti, utilizzati, in modo prevalente, per attività impegnative di lungo periodo.

È interessante inoltre osservare che il lavoro interinale è utilizzato in prevalenza per profili esecutivi mentre le Cococo e i tempo determinato si rivolgono a professioni più qualificate e a profili che non possono essere reperiti all'interno dell'organico (esperti di public relation, controllori di bilancio, consulenti di marketing urbano, animatori, artisti, insegnanti di discipline particolari, ecc.). Tuttavia questa regola conosce parecchie eccezioni (anche nell'interinale possiamo trovare qualche architetto o qualche altra figura rara da reperire sul mercato del lavoro).

Ci si può anche chiedere se il lavoro atipico venga utilizzato come canale di reclutamento per personale più giovane e qualificato da inserire in organico e a tempo indeterminato. Questo è vero solo per i contratti a tempo determinato nei casi che questi partecipino ai concorsi. Il fenomeno è ampiamente diffuso, come è noto nel settore dell'educazione. È invece del tutto casuale e raro che gli interinali, concluso il loro periodo di attività, partecipino a un concorso, anche se ciò talvolta è accaduto, ed è ancor più raro che un collaboratore esterno voglia essere assunto in pianta stabile.

A influenzare la scelta dell'amministrazione circa l'utilizzo dell'una o dell'altra forma di lavoro atipico entra anche il diverso sistema di costi. Organizzare un concorso pubblico, anche per posti a tempo determinato, è sempre molto oneroso sotto l'aspetto finanziario e organizzativo. Inoltre tra la pubblicazione del bando e la conclusione delle prove passano in media cinque o sei mesi. Il costo del tempo determinato è quindi notevolmente elevato. Per il lavoro interinale valgono invece le stesse considerazioni positive che potrebbero essere espresse da qualsiasi azienda privata: è sì un po' più costoso ma comporta poi un notevole risparmio poiché le spese di selezione e di formazione che sono a carico dell'agenzia.

In base a tutte queste considerazioni la direzione delle risorse umane ritiene che i contratti di lavoro atipici siano destinati ad aumentare, nei prossimi anni, in proporzione rispetto a quelli a tempo indeterminato. Tuttavia questo processo è destinato a essere più lento di quanto la stessa amministrazione vorrebbe, dati i vincoli imposti dalle leggi finanziarie, dal patto di stabilità e dai controlli della Corte dei conti.

La gestione del personale con contratti di lavoro a tempo determinato e interinale rientra a pieno titolo nelle competenze della direzione centrale delle risorse umane per quanto riguarda la programmazione del fabbisogno, il reclutamento e l'assegnazione ai diversi settori, la formazione. La gestione di queste figure è invece decentrata per

gli aspetti di integrazione e inserimento, di valutazione e (in parte) di formazione. Per quanto riguarda le Cococo invece la gestione è interamente decentrata.

La definizione delle dotazioni organiche avviene annualmente secondo una procedura che prevede il monitoraggio del fabbisogno (in cui ogni direzione di settore notifica le carenze di personale alla direzione centrale delle risorse umane), la formulazione di un'ipotesi di programma che tiene conto, allo stesso tempo, delle richieste pervenute, dei vincoli imposti dalle leggi e dagli indirizzi politici della giunta in carica. L'ipotesi di programma passa al vaglio della giunta che stabilisce la sua conformità con gli indirizzi politici e decide le modifiche, compresi gli eventuali tagli del personale. A questo punto il programma diventa esecutivo e le dotazioni in organico sono assegnate a ciascuna direzione di settore che potrà chiedere delle modifiche nel corso dell'anno per sopraggiunte, improvvise necessità. Le organizzazioni sindacali sono informate preventivamente delle scelte programmatiche e delle successive modifiche. Per quanto riguarda i tempo determinato e gli interinali, come abbiamo detto, il budget di spesa previsto per la loro assunzione non deve superare quello definito nell'anno precedente.

A differenza del tempo determinato e degli Interinali, le Cococo sono gestite dalle singole direzioni che sono dotate, a questo scopo, di un determinato budget di spesa annuale. Date le recenti raccomandazioni della Corte dei conti a contenere questo tipo di spesa (e i possibili controlli che la Corte può esercitare) anche le collaborazioni sono soggette a una maggiore restrizione. In questo caso ogni direzione si avvale di un proprio elenco di possibili collaboratori dal quale può attingere a seconda delle necessità. Ad esempio, nel caso delle scuole civiche, ogni preside è autonomo nella designazione dei docenti con tale tipo di contratto.

Il reclutamento dei lavoratori con contratti atipici risponde a criteri definiti normativamente. I lavoratori a tempo determinato, com'è noto, accedono alle graduatorie tramite concorso pubblico che deve essere nuovamente indetto alla data della scadenza. Il meccanismo delle graduatorie (anche questa è cosa ben nota), è alla base del fenomeno del precariato storico che sino a qualche anno fa si è fatto sentire con forza e che oggi è ancora presente, sebbene in misura più ridotta. Per quanto riguarda i lavoratori interinali che sono entrati in forza nel 2000, il Comune, ha stipulato direttamente un contratto di fornitura con l'agenzia Obiettivo lavoro, mentre nel ciclo di assunzioni per il biennio 2001-2002 ha indetto un bando di gara in seguito al quale sono state prescelte tre agenzie (Adecco, Obiettivo lavoro, Italia lavoro).

L'appartenenza a una o all'altra delle tre categorie di lavoro atipico definisce anche le diverse opportunità di passaggio dalla condizione di precariato al rapporto a tempo indeterminato. Secondo una norma del contratto collettivo nazionale un periodo di lavoro con contratto a tempo determinato costituisce un titolo preferenziale e offre quindi un punteggio in caso di partecipazione a un concorso

(si tratta di un punteggio più elevato di quello dato da un laurea o da pubblicazioni). Questa opportunità non esiste invece per i lavoratori interinali e per i Cococo. È frequente il caso di lavoratori a tempo determinato che danno ottima prova durante il periodo di lavoro ma che vengono poi esclusi da un concorso. Allo stesso modo avviene talvolta che un lavoratore a contratto interinale abbia svolto in modo encomiabile i propri compiti durante il periodo contrattuale ma sia poi escluso dal posto stabile dopo un concorso.

Di fatto, come abbiamo già detto, il lavoro atipico costituisce un bacino di reclutamento significativo soltanto nel caso dei rapporti a tempo determinato, principalmente nel settore educativo. Negli altri lavori atipici il passaggio dal precariato alla stabilità è solo casuale (sono rarissimi anche i casi di dirigenti che passano dal tempo determinato al tempo indeterminato). Infine nel caso delle Cococo questa transizione non avrebbe senso, poiché questa forma di collaborazione (quando avviene per qualifiche alte) è connaturata con un rapporto delimitato nel tempo. Bisogna tuttavia aggiungere che esistono rapporti di collaborazione esterna reiterati e perpetuati nel tempo con la conseguenza che anche in questo campo vengono a formarsi piccoli nuclei di precariato stabile.

In sintesi possiamo sostenere che dal punto di vista dell'assegnazione del personale esiste una programmazione centralizzata dell'uso del lavoro atipico che deve rispondere a criteri di flessibilizzazione della macchina amministrativa secondo quegli indirizzi prioritari che abbiamo già identificato (copertura dei posti vacanti e rafforzamento delle strategie innovative).

Quando una Direzione di settore ottiene del personale con contratto atipico deve provvedere alle altre funzioni che lo riguardano (valutazione, incentivazione, integrazione, formazione).

Il Comune di Milano si è dotato di un sistema di misurazione delle posizioni elaborato da una società di consulenza esterna (Hay-Group) e di un sistema di valutazione permanente, contrattato con le organizzazioni sindacali. Questo sistema prevede una riunione a inizio d'anno in cui i dirigenti espongono ai collaboratori gli obiettivi definiti e i risultati attesi. Durante l'anno, con cadenza semestrale, gli stessi dirigenti sono tenuti a convocare i singoli operatori per segnalare l'andamento del processo in relazione agli obiettivi da raggiungere. Infine, a fine d'anno, è previsto un colloquio di valutazione che tiene conto di tre criteri: crediti formativi, impegno individuale e arricchimento professionale. Tale metodo non viene applicato nel caso dei lavoratori atipici. I dipendenti a tempo determinato vengono valutati, dopo il periodo di prova di tre mesi, dal loro diretto superiore in modo non formalizzato. Nel caso degli insegnanti, alla fine dell'anno scolastico, si ha una valutazione scritta da parte del preside che se è negativa impedisce una nuova assunzione per l'anno successivo (la valutazione avviene sui comportamenti e sull'efficacia della prestazione), mentre i lavoratori interinali e i Cococo sono soggetti a processi di valutazione informale.

La contrattazione decentrata ha anche definito un sistema d'incentivazione economica del personale. Il premio di produttività viene stabilito annualmente e la sua entità è fissata in base:

- a. grado di raggiungimento degli obiettivi definiti,
- b. specifica ponderazione degli obiettivi stessi,
- c. valutazione dell'impegno del gruppo e individuale.

Sia i dipendenti a tempo determinato che quelli con contratto interinale, qualora partecipino a programmi di produttività, godono del premio di produttività in base all'art. 17 del contratto decentrato integrativo 1998-2001.

Anche le attività d'integrazione e coordinamento dei dipendenti con contratto atipico sono affidate alle singole direzioni. Spesso il dipendente, appena assunto, viene seguito per un periodo dal diretto superiore che svolge quindi un ruolo di tutor. Ma l'integrazione avviene soprattutto attraverso cicli di formazione, riqualificazione o periodi di affiancamento che sono molto diffusi in tutte le Direzioni di settore. Esiste una formazione accentrata e gestita dalla direzione centrale delle risorse umane e una formazione organizzate dalle singole direzioni. Ai processi formativi partecipano anche i lavoratori con contratto atipico. Questo è ad esempio il caso delle educatrici degli asili nido o degli operatori dei servizi socio-assistenziali che si avvalgono di sei ore alla settimana dedicate alle attività complementari che si tengono fuori servizio.

Più in generale, bisogna osservare che non esiste, a livello di direzione generale delle risorse umane, un'attività di monitoraggio e di valutazione complessiva dell'efficacia e dell'economicità del lavoro atipico, anche se è probabile che in futuro un'attività di questo tipo venga avviata, di fronte al progressivo consolidarsi di questo fenomeno.

7.4 Vantaggi, aspetti critici e possibili alternative al lavoro atipico

Delineare un bilancio dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'utilizzo di lavoro flessibile al Comune di Milano presenta notevoli difficoltà. A seconda dei settori si possono avere valutazioni molto diverse che diventano ancora più complesse a seconda delle diverse forme di lavoro.

Tenendo conto di queste difficoltà esamineremo in primo luogo alcune valutazioni della direzione generale delle risorse umane e poi quelle di tre direzioni di settore dove si ha un'alta concentrazione di lavori atipici (direzione educazione e diritto allo studio, direzione dei servizi sociali, direzione pianificazione urbana).

Secondo l'opinione della direzione delle risorse umane i vantaggi più evidenti del lavoro atipico sono dati dal costo inferiore, dai minori vincoli nella gestione del personale e dall'opportunità che viene offerta di sperimentare nuovi servizi o nuove forme di intervento, senza il rischio di assumere personale che potrebbe rivelarsi ridondante in caso di insuccesso.

I vantaggi offerti dalle diverse forme di lavoro atipico tuttavia non sono identici: il tempo determinato offre personale che può essere impiegato per un tempo relativamente lungo e che permette quindi un'attenta valutazione delle prestazioni professionali e dei risultati ottenuti. Da questo punto di vista il tempo determinato è la forma di rapporto migliore per l'avvio dei progetti di sperimentazione e, più in generale, per le attività che si sviluppano su un arco di tempo più ampio. Il lavoro interinale presenta tutti i vantaggi che offre alle aziende private (costo leggermente più elevato ma risparmio sulla selezione e la formazione, elasticità nell'impiego, immediatezza di reperimento delle risorse richieste) anzi, questi vantaggi sono ancora più elevati se si considera che i tempi normali per il reperimento di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato sono notoriamente lunghi, dato il ricorso alla procedura concorsuale. Il lavoro interinale si presenta più vantaggioso del tempo determinato anche dal punto di vista della professionalità, non solo perché non si ha la necessità di formare le nuove risorse, ma perché, in genere, secondo l'esperienza dell'amministrazione milanese, i curricula degli interinali sono notevolmente più ricchi di quelli dei lavoratori a tempo determinato (che spesso sono assunti quando sono ancora alle prime armi). Inoltre il lavoratore interinale è consapevole della natura e della durata del suo contratto e non ci forma aspettative eccessive nei confronti dell'ente. I Cococo, infine, offrono il grande vantaggio del ricorso libero a professionalità di pregio, non presenti in organico. I collaboratori esterni presentano anche un'elevata motivazione, poiché un rapporto di consulenza con il Comune costituisce una fonte di prestigio professionale.

I lavori atipici presentano anche aspetti di criticità non indifferenti. Il primo tra tutti, e anche il più noto, riguarda le aspettative di impiego a tempo indeterminato che si ingenerano nel personale a tempo determinato. Si produce in questo modo il fenomeno del cosiddetto precariato storico, presente soprattutto nel settore dell'educazione, del quale abbiamo già parlato, (sia negli asili nido e nelle scuole materne che nelle scuole superiori) ma che esiste anche in altri settori (come quelli dei servizi elettorali o dei servizi amministrativi per le scuole). Accade inoltre che i dipendenti a tempo determinato non abbiano la formazione e le competenze volute e che richiedano quindi un notevole impegno per la loro qualificazione. Inoltre, come abbiamo detto, ogni concorso rappresenta una spesa rilevante, spesso richiede un imponente impiego di risorse e comporta la durata di parecchi mesi. Il lavoro interinale non presenta questi problemi ma in questo caso il vantaggio della breve durata può rovesciarsi in difetto: "E meglio non affezionarsi - così si è espresso un dirigente - a un interinale che ha svolto un splendido lavoro perché poi sai che lo devi perdere". Nemmeno i Cococo sono immuni da difetti: vedremo subito il caso dei Cococo del settore dei servizi sociali che, diventati a loro volta dei precari storici, hanno rivendicato la regolarizzazione contributiva davanti al magistrato. Infine bisogna osservare che il lavoro

atipico, nel suo insieme, non incontra il favore delle organizzazioni sindacali. Sia la Cgil che la Cisl, benché abbiano sottoscritto un accordo sull'impiego dei lavoratori interinali, danno una valutazione negativa del lavoro atipico. In particolare, la Cgil si batte in modo esplicito perché ogni lavoratore precario a tempo determinato o interinale possa entrare in pianta stabile. Da parte sua la Cisl ritiene che con il precariato i costi aumentino invece di diminuire (i concorsi indetti per l'assunzione di lavoratori utilizzati per un periodo limitato di tempo appare come un evidente spreco).

I vantaggi e gli svantaggi del lavoro atipico possono essere valutati con maggiore attenzione considerando più da vicino alcuni servizi dove si ha un'alta concentrazione di questi lavoratori.

La direzione dei servizi educativi e diritto allo studio, che nel corso dell'anno scolastico gestisce un numero molto elevato di insegnanti e amministrativi con contratti atipici (per i loro numeri vedi allegato 1), valuta molto positivamente il contributo delle Cococo, sia per la forte motivazione degli insegnanti che per la flessibilità offerta da questo tipo di rapporto. Le collaborazioni sono presenti soprattutto nelle scuole professionali e nei corsi liberi e garantiscono quindi l'apporto di docenti che provengono dal mondo del lavoro e che arricchiscono l'insegnamento con esperienze dirette e con contenuti aggiornati. Il parere sui docenti e il personale amministrativo a tempo determinato è più problematico. La persistenza del precariato tra gli insegnanti porta a demotivazione e inefficienza e la mobilità frequente degli amministrativi provoca frequenti scompensi nella continuità e nella regolarità del servizio.

La direzione dei servizi sociali, nel corso degli ultimi anni, ha gestito circa 200 contratti a Cococo su un totale, in organico, di 1360 persone. In questo settore è minore invece la presenza di interinali (qualche decina) e di tempo determinato (una cinquantina in media ogni anno, tra assistenti sociali ed educatori professionali, medici, fisioterapisti, infermieri). I contratti di lavoro interinale non sono utilizzati per questi servizi dato il carattere di continuità e di costante qualità che devono mantenere. Il giudizio sulle Cococo è altamente positivo se si considera l'efficienza, la qualità, la motivazione degli addetti e i risultati ottenuti. Si tratta in massima parte di figure non presenti in organico: animatori socio-culturali utilizzati nei centri d'aggregazione giovanili o nei centri socio-assistenziali per anziani (sono 35 i centri di questo tipo gestiti dal comune). Ai collaboratori viene lasciato un margine molto ampio di iniziativa e di responsabilità e di fatto il rapporto che si instaura con il servizio assomiglia più a una consulenza che a un'attività subordinata. Tuttavia anche il ricorso prolungato alle collaborazioni può comportare qualche esito negativo. Molti collaboratori sono ricorsi, infatti, alla magistratura, non per il riconoscimento del posto a tempo indeterminato, ma per ottenere l'indennità di fine rapporto e il differenziale dei contributi previdenziali (in un accordo precedente tra le parti era previsto il pagamento dei contributi pari al

13% del totale). Il comune è arrivato ad un accordo di conciliazione, ma da quel momento è diventato più prudente nell'utilizzo delle collaborazioni e si sta orientando verso un utilizzo più esteso del tempo determinato.

Il settore pianificazione urbana, che impiega circa 140 persone, si avvale attualmente di circa 40 collaboratori esterni e di 15 interinali, mentre i contratti a tempo determinato sono in numero molto ridotto e si limitano all'area della dirigenza. Le collaborazioni esterne sono utilizzate per attività di consulenza specialistica d'alto livello, collegata all'esecuzione di progetti speciali ma anche per esigenze legate alla nuova normativa in tema di pianificazione urbanistica. Si tratta di consulenze legali, geologiche (le nuove disposizioni in materia prescrivono che i piani urbanistici debbano essere corredati da una relazione sulle condizioni geologiche del territorio), informatiche, architettoniche. Queste consulenze sono ritenute indispensabili per lo svolgimento delle attività normali del settore e si ritiene che non possano essere ridotte in futuro. A sua volta il lavoro interinale è utilizzato per progetti particolari come il progetto stralcio edilizia privata al quale abbiamo già accennato. L'interinale assicura flessibilità al settore e sino a oggi ha garantito personale motivato e preparato. I vantaggi nel ricorso a forme di lavoro a tempo determinato sono evidenti nel settore e si prevede l'estensione del loro utilizzo (in particolare modo dei contratti a tempo determinato), sempre che le leggi lo consentano.

Come abbiamo già visto nel caso del Comune di Milano la tendenza verso l'esternalizzazione dei servizi è particolarmente accentuata e, a seconda dei casi, presenta soluzioni diverse. Nulla fa pensare che questa tendenza venga abbandonata nei prossimi anni. Nel campo culturale, già oggi, teatri come La Scala e Il Piccolo sono gestiti da fondazioni culturali e si può prevedere che i numerosi musei comunali e l'organizzazione delle mostre d'arte possano essere affidati a loro volta a una o più fondazioni, sul modello delle scuole atipiche che abbiamo già considerato. Forse l'intera area della cultura, tra cui la gestione delle biblioteche, potrebbe essere inserita in un modello gestionale di questo tipo anche se, a tutt'oggi, un progetto di questo genere resta sul piano delle ipotesi.

Alcuni progetti d'esternalizzazione sono attualmente in discussione anche nei settori che abbiamo considerato più da vicino, tranne quello della formazione che continuerà a essere un servizio interno. Nell'area dei servizi sociali la quota di servizi convenzionati cresce ogni anno (attualmente la gestione diretta da parte del comune rappresenta solo il 23,9% mentre la quota rimanente è acquistata all'esterno, tramite convenzioni con cooperative sociali o associazioni *no-profit*). In futuro è prevista l'esternalizzazione delle Rsa (residenze sanitarie assistenziali) che attualmente sono quattro e occupano 500 persone. Nella pianificazione urbana è attualmente in corso la definizione di contratti di appalto dell'attività di amministrazione e manutenzione del patrimonio edilizio comunale.

L'affidamento dei servizi all'esterno è quindi una tendenza destinata a proseguire anche in futuro e rappresenta una scelta alternativa tanto al in-sourcing quanto al ricorso alle forme più diverse di lavoro flessibile. Tuttavia non sempre queste due scelte si presentano in modo alternativo, sino ad oggi anzi sono proseguite parallelamente. Infatti i rilevanti processi di esternalizzazione non hanno impedito un aumento relativo di contratti atipici. È probabile che l'amministrazione continui a seguire contemporaneamente le due strade. In questo modo il mercato interno del lavoro sarà sempre più segmentato in una fascia di lavoro stabile e di livello mediamente elevato e in un'altra fascia di lavoro a tempo, che potrebbe a sua volta suddividersi in un gruppo meno numeroso di professionisti di elevata qualificazione (per attività di consulenza) e in uno più folto di dipendenti di media qualificazione (per progetti speciali o per le evenienze ricorrenti come elezioni referendum ecc.).

Allegato 1 Distribuzione del personale a tempo determinato a seconda dei settori per il biennio 2001-2002 <i>Su dati forniti dai settori e della direzione generale delle risorse umane</i>					
	Area educativa	Area educativa	Area della vigilanza	Area amministrativa	Area amministrativa
Figura professionale	Educatori di asili nido e scuole materne	Insegnanti di scuole civiche	Ausiliari del traffico	Collaboratori amministrativi	Collaboratori ai servizi elettorali
Numero	300	486	600	350 (2002)	60 (2001)
TITOLO DI STUDIO	Diploma	Laurea e diploma	Vari	Diploma	Diploma
Durata del rapporto	Variabile: per copertura delle assenze o per intero anno scolastico	Variabile	12 mesi prorogabili	8 mesi prorogabili	3 mesi prorogabili
Motivo	Vuoti d'organico o copertura delle assenze	Vuoti d'organico o copertura delle assenze	Sviluppo del servizio	Vuoti d'organico, copertura delle assenze o sviluppo attività	Picchi di attività
Tipo di contratto	Part-time e full-time	Part-time e full-time	Part-time e full-time	Part-time e full-time	Full-time
Compiti	Educazione e accadimento	insegnamento	Rilevazione delle contravvenzioni	Vari in funzione delle esigenze del settore di collocazione	Aggiornamento delle liste elettorali
Formazione	Corsi di aggiornamento curati dal Comune		Due settimane di formazione nella scuola della vigilanza urbana	Formazione on the job	Formazione interna di alcune giornate

Allegato 1 segue					
	Area amministrativa per progetti	Area amministrativa per progetti	Area amministrativa per progetti	Area tecnica	Area tecnica per progetti
Figura professionale	Esattori d'imposta	Addetti censimento Collaboratori amministrativi	Informatici, archivisti	Istruttori per servizi tecnici	Tecnici
Numero	25-30	160 (2001-2002)	10	100 (circa, ogni anno)	6
Titolo di studio	Diploma	Diploma	Diploma	Diploma di geometra	Laurea in architettura
Durata del rapporto	12 mesi prorogabili	6 mesi prorogabili per altri 3	12 mesi prorogabili	8 mesi prorogabili	12 mesi prorogabili
Motivo	Lavoro arretrato	Picchi di lavoro per attività straordinaria	Lavoro arretrato	Vuoti d'organico	Sperimentazione di nuova figura professionale
Tipo di contratto	Full-time	Full-time	Full-time	Full-time	Full-time
Compiti	Aggiornamento banca dati e consulenza all'utenza	Inserimento dati e coordinamento gruppi dei rilevatori	Gestione della banca dati e archiviazione pratiche	Manutenzione strade, cura ambiente e energia, parcheggi e segnaletica, ecc.	Addetti al marketing urbano ne progetto recupero periferie
Formazione	Formazione interna a cura dei funzionari del comune	2 giornate di formazione interna	Formazione on the job	Formazione per affiancamento di geometri esperti	Corso in marketing urbano finanziato dal Comune e fondi CE

Allegato 1 segue					
	Area tecnica per progetti	Area amministrativa	Area dell'assistenza	Area dell'assistenza	Area tecnica
Figura professionale	Istruttori servizi amministrativi (progetto invalidi)	Ingegneri	Assistenti sociali	Personale socio-assistenziale	Operai specializzati
Numero	17	6	2	10	60
TITOLO di studio	Diploma	Laurea	Diploma	Diploma	Vari
Durata del rapporto	12 mesi prorogabili	12 mesi prorogabili	12 mesi prorogabili	6 mesi prorogabili	6 mesi prorogabili
Motivo	Vuoto d'organico e punte di attività	Vuoto d'organico	Sostituzione maternità e vuoto d'organico	Vuoto d'organico	Vuoto d'organico
Tipo di contratto	Full-time	Full-time	Part-time e full-time	Part-time e full-time	Full-time
Compiti	Verifica stato d'invalidità	Gestione edilizia residenziale pubblica, progettazione e direzione lavori	Assistenza anziani e handicappati	Assistenza anziani e handicappati	Manutenzione sistema fognario e acquedotto
Formazione	On the job		On the job	On the job	Affiancamento con operai più anziani

	Area della dirigenza e alte specializzazioni	Area della dirigenza e alte specializzazioni	Area della dirigenza e alte specializzazioni
Figura professionale	Direttore generale	Supporto alti dirigenti	Supporto alti dirigenti
Numero	1	20	40
Durata del rapporto	Come da mandato elettorale del sindaco o dell'assessore di riferimento	Come da mandato elettorale del sindaco o dell'assessore di riferimento	Come da mandato elettorale del sindaco o dell'assessore di riferimento
Motivo	Art. 90 e 110 del T.V.E.L. (D.Lgs. n. 267/00)	Art. 90 e 110 del T.V.E.L. (D.Lgs. n. 267/00)	Art. 90 e 110 del T.V.E.L. (D.Lgs. n. 267/00)
Tipo di contratto	E.T.	F.L.	F.L.

8. La Provincia di Milano: la flessibilità del lavoro come processo di adattamento dell'offerta alla domanda di servizi

8.1 Premessa

La Provincia di Milano, con i suoi 189 comuni, può essere considerata una vasta metropoli sul modello delle grandi aree urbane europee, contrassegnate da imponenti fenomeni di trasformazione nel tessuto economico-produttivo e nella composizione sociale degli abitanti.

Se confrontiamo i dati del censimento del 1991 con quelli del 2001 (risultati provvisori) osserviamo che la popolazione residente ha avuto una leggera contrazione passando da 3.738.685 a 3.614.108 unità. Per i prossimi anni si attende un ulteriore declino causato dal saldo negativo tra nascite e decessi, corretto dai flussi migratori in entrata. Se prendiamo in considerazione le diverse aree territoriali, tuttavia, i dati demografici non presentano un andamento uniforme. Escludendo il capoluogo, infatti, la popolazione, invece di diminuire, aumenta nell'ultimo decennio censito (da 2.369.454 a 2.431.415), come effetto di un saldo demografico positivo e di un flusso sostenuto di nuovi arrivi. Questo fenomeno è particolarmente evidente in molti piccoli comuni nel Sud della provincia alcuni dei quali hanno visto un incremento della popolazione pari al 60% e persino all'80%. Va quindi segnalata la maggiore vitalità delle aree periferiche che si manifesta nel dato demografico positivo ma che si riflette anche nel più rapido sviluppo dell'edilizia residenziale a costi più contenuti e nella redistribuzione delle attività economiche e produttive su tutto il territorio metropolitano, con il conseguente ridimensionamento del nucleo originario della città di Milano.

La vitalità economica della provincia milanese è confermata dai dati sul mercato del lavoro. Nel periodo che va dal 1995 al 2002 il tasso di disoccupazione cala, infatti, in modo significativo passando dall'8,0% al 4,6%. Sussistono tuttavia squilibri significativi tra occupazione maschile e femminile: sempre nel 2002 è occupato il 61,8% della popolazione maschile contro 40,5% di quella femminile.

Se consideriamo la dinamica degli occupati a seconda dei settori di attività si può osservare un fenomeno tipico dell'area mila-

nese: la crescita dell'occupazione avviene prevalentemente nel settore dei servizi mentre quello industriale continua a manifestare un andamento negativo. Fatto 100 il 1995 l'occupazione nel terziario raggiunge livello 120 nel 2001 mentre quella nell'industria cala a livello 86. Nel 2001 su un totale di forza lavoro occupata pari a 1.629.000 unità, l'industria accoglieva 534.000 dipendenti contro 10.000 dell'agricoltura e 1.085.000 delle altre attività, compreso il commercio. È sempre il terziario a registrare il maggior tasso di crescita (2,31%) in particolare per quanto riguarda i comparti dell'intermediazione finanziaria, delle attività immobiliari, dei servizi informatici. Complessivamente il terziario rappresenta, attualmente, quasi il 70% delle imprese attive contro il 28% di quelle industriali.

La Provincia di Milano rappresenta un caso di studio significativo nell'ambito di questa indagine anche per la forte presenza del lavoro atipico. Su 45 società di lavoro interinale esistenti sul territorio nazionale ben 32 hanno sede legale nella provincia lombarda e nel corso degli ultimi anni del decennio scorso si è registrato un significativo aumento del lavoro interinale (+ 417% nel 1999 rispetto all'anno precedente). Se prendiamo in considerazione i nuovi assunti nel 2001 a seconda della tipologia contrattuale, notiamo che solo il 62,6% ha beneficiato di contratti a tempo indeterminato, il 13,5% è stato assunto a tempo determinato o con contratto interinale, il 16,6% con contratti di formazione lavoro e il 7,3% con altri tipi di contratto. Sarà interessante vedere se questa diffusione del lavoro atipico trova corrispondenza anche nel mercato del lavoro interno all'amministrazione provinciale. Allo stesso modo sarà utile un confronto, sotto questo aspetto, tra due amministrazioni contigue e interdipendenti come quella della Provincia e del Comune di Milano.

8.2 L'amministrazione e le sue strategie

Per un'adeguata comprensione delle strategie dell'amministrazione provinciale milanese è necessario tener conto di almeno tre diverse dimensioni del problema:

- a. innanzitutto bisogna considerare i cambiamenti che sono avvenuti negli anni più recenti relativamente alle deleghe attribuite all'ente provinciale dalla Regione Lombardia e dallo Stato. Questi passaggi hanno comportato anche spostamenti di personale e disequilibri nella pianta organica che solo poco alla volta possono essere ripianati;
- b. in secondo luogo è necessario tener conto dei processi d'esternalizzazione recenti o di quelli che ormai hanno un carattere storico. Anche in questo caso si assiste a una relativa trasformazione del mercato del lavoro interno;
- c. in terzo luogo vanno considerate le scelte strategiche vere e pro-

prie dell'ente: i servizi che vedono la sua presenza diretta e in particolare quelli che vengono potenziati per il raggiungimento di una maggiore presenza e visibilità.

I più significativi cambiamenti avvenuti nelle attività dell'ente provinciale nel corso degli ultimi quattro anni riguardano:

- a. il trasferimento allo Stato della competenza sul personale scolastico non docente degli istituti medi e superiori (con perdita di 1.500 persone in organico, per lo più appartenenti a qualifiche medio-basse: (amministrativi, custodi, personale delle pulizie);
- b. l'acquisizione di competenze sui servizi provinciali per l'impiego e il collocamento (che ha comportato una dotazione organica aggiuntiva di 235 persone);
- c. l'acquisizione di nuove competenze sui trasporti: Anas, Motorizzazione civile e delega regionale per gli appalti sul trasporto locale (con l'ingresso di nuove 85 persone);
- d. nuove deleghe sull'agricoltura (con l'arrivo di nuove 30 persone);
- e. delega regionale in materia di formazione professionale (con nuove 180 persone distribuite in sei centri);
- f. potenziamento del servizio viabilità;
- g. ambiente (acque e rifiuti);
- h. ampliamento dell'intervento sulla edilizia scolastica.

Per quanto riguarda le attività svolte in modo indiretto è necessario distinguere tra partecipazione a organismi gestionali e servizi che si avvalgono di vere e proprie pratiche di outsourcing.

È impossibile delineare un quadro esauriente delle attività dell'ente provinciale senza tener conto dei numerosi organismi gestionali ai quali partecipa e che comprendono consorzi, società di capitali, concessioni e fondazioni. Le previsioni della programmazione pluriennale relativa al numero di tali organismi può rappresentare una fonte importante per comprendere gli orientamenti strategici dell'amministrazione (tabella 1).

Tabella 1 Organismi gestionali di cui fa parte la provincia e previsioni pluriennali

Tipologia	Esercizio in corso	Programmazione pluriennale		
	2002	2003	2004	2005
Consorzi	7	7	7	7
Aziende consortili	8	2	2	2
Società di capitali	20	26	26	26
Concessioni	46	—	—	—
Fondazioni	3	3	3	3

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Amministrazione Provinciale di Milano

Va osservato che il numero delle aziende consortili nel 2003 passa da otto a due poiché quattro di queste vengono trasformate in Spa e vanno quindi ad aumentare il numero delle società di capitali. Inoltre si osserva che le numerose concessioni nello stesso 2003 scompaiono del tutto. Si tratta delle attribuzioni delle concessioni sul trasporto locale attraverso un bando di gara pubblico la cui delega è stata attribuita alla provincia dalla regione. Consorzi e fondazioni sono destinati invece a restare in numero costante. Può essere utile a questo punto considerare le attività dei consorzi e delle fondazioni (che resteranno nello stesso numero) a confronto con quelle delle aziende consortili (che tendono invece a diminuire).

I consorzi che vedono la presenza della provincia accanto ad un numero variabile di altre amministrazioni locali (regione e comuni) riguardano tutti la gestione di parchi naturali tranne due casi (un consorzio per l'edilizia popolare e un consorzio per l'istruzione permanente). Le tre fondazioni, a loro volta, sono dedicate a *Milano città della moda allo Sviluppo dell'Abbiatense e allo Sviluppo della floro-orto-frutticoltura*.

Per quanto riguarda le aziende consortili resteranno quelle che sono impegnate nello sviluppo di alcune aree ma verranno trasformate in Spa quelle per il risanamento di alcune zone, per la tutela delle acque, dell'ambiente e per lo smaltimento dei rifiuti.

Nel complesso (a prescindere dalle concessioni che vanno ad esaurirsi ma che anche in passato non rappresentavano un'attività diretta della provincia) la partecipazione agli enti di gestione resta pertanto stabile nei prossimi anni.

Accanto agli enti di gestione vanno citati i processi d'esternalizzazione veri e propri. Negli ultimi anni è stata ceduta a società esterne la gestione delle attività collaterali ai centri scolastici: piscine, palestre, alcuni centri sportivi. I circa 300 dipendenti legati a queste attività sono stati tuttavia ricollocati all'interno dell'ente. Nell'area della cultura, sport e tempo libero gran parte delle iniziative e dei servizi è acquisita all'esterno. La manutenzione delle strade vede il ricorso a contratti d'appalto e lo stesso vale per tutte le attività di manutenzione del patrimonio edilizio e degli edifici scolastici in particolare.

Le attività che vedono la presenza in prima linea dell'ente provinciale riguardano soprattutto la cura del territorio e la difesa dell'ambiente, la manutenzione del piano viabile, l'assistenza ai minori, la formazione e l'addestramento professionale, la cultura e il tempo libero, i servizi all'impiego.

I servizi di manutenzione stradale si avvalgono dell'attività di circa ottanta operai cantonieri, di una rete di case cantoniere e di magazzini distribuiti su tutto il territorio. Una parte di queste strutture è stata trasferita dall'Anas all'amministrazione provinciale.

L'assistenza ai minori viene garantita da un centro (Cam) autosufficiente che comprende una comunità residenziale per una quarantina di utenti e una scuola per operatori addetti ai servizi per l'infanzia.

L'impegno nel campo della formazione e addestramento profes-

sionale è assicurato dalla presenza di sei centri di formazione professionale la cui gestione è passata dalla regione alla provincia nel 2001.

Ma all'interno delle attività svolte dall'ente è necessario a questo punto individuare quelle che hanno caratterizzato in modo più evidente l'orientamento dell'attuale amministrazione, che hanno richiesto un incremento significativo delle risorse impiegate e che hanno assunto quindi un carattere di impegno strategico. Senza sottovalutare le altre aree d'intervento è utile soffermarsi almeno su alcune di queste.

Con la recente riforma del mercato del lavoro, tra il 1999 e il 2000, è diventata di competenza provinciale la gestione dei servizi per l'impiego che sono così diventati uno degli impegni di prioritaria importanza per l'ente. Attualmente i centri per l'impiego sono 16 e coprono l'intero territorio provinciale (solo uno ha sede a Milano mentre gli altri sono distribuiti nei comuni dell'hinterland). Come vedremo meglio più avanti solo una parte dei dipendenti della gestione precedente è passata alla provincia e ciò ha richiesto pertanto un forte impegno per riempire i vuoti in organico.

I servizi per lo sport e il tempo libero si sono soprattutto concentrati sul rilancio del parco idroscalo (un complesso di aree verdi e di specchi d'acqua) che è diventato un centro polivalente per il tempo libero dotato di impianti sportivi, luoghi d'incontro, giochi, spazi per la danza e per concerti (anche questa iniziativa sarà analizzata più avanti in modo più articolato).

Infine va considerato lo sviluppo della polizia provinciale che ha visto negli ultimi tre anni un aumento dell'organico pari al 30% e un cambiamento significativo di ruolo. Mentre in passato questo servizio comprendeva soprattutto funzioni di guardia-caccia e guardia-pesca, attualmente, dopo una revisione del regolamento di polizia provinciale, ha acquisito nuovi compiti di tutela dell'ordine pubblico e di servizio di vigilanza sulla rete stradale. Il corpo di polizia locale dispone attualmente di 112 agenti di cui 13 a tempo determinato e di sette sedi decentrate.

I cambiamenti recenti delle deleghe dell'ente provinciale rendono particolarmente complessa un'interpretazione circa i cambiamenti dei suoi indirizzi strategici. La provincia sta vivendo una fase di transizione e solo quando sarà raggiunto un nuovo assetto stabile sarà possibile valutare in modo adeguato il ruolo da essa giocato tra regione e comuni. Possiamo tuttavia ritenere che gli orientamenti strategici più recenti siano dovuti al doppio impulso dell'assunzione delle nuove deleghe e delle decisioni della giunta di potenziare alcuni servizi piuttosto che altri. In altre parole, appare importante per la provincia svolgere le molteplici attività istituzionali assegnate (alcune nuove, altre di carattere, per così dire, storico) e allo stesso tempo scegliere alcuni campi specifici d'intervento attraverso i quali raggiungere una migliore visibilità pubblica. Le politiche di outsourcing hanno giocato e continuano a giocare un ruolo importante ma non così accentuato come nel caso del Comune di Milano. Allo stesso tempo anche le iniziative di flessibilizzazione del lavoro sono meno segnate dall'urgenza

dei tempi. Affermare ciò non significa sottovalutare i mutamenti che stanno avvenendo anche sotto questo profilo ma rilevare come questi avvengano in un quadro di maggiore stabilità. Le misure di flessibilità come vedremo subito sono determinate, in primo luogo da una tendenza di lungo periodo ad utilizzare il lavoro a tempo determinato, in secondo luogo dalla necessità di fare fronte agli impegni imposti dalle nuove deleghe, in terzo luogo dai limiti alle assunzioni imposti dalle recenti leggi finanziarie.

8.3 Il mercato del lavoro flessibile e il ricorso al lavoro atipico

Riteniamo che questo quadro complesso, formato da elementi di stabilità e di cambiamenti recenti e non ancora sedimentati, risulti ancor più evidente dall'esame dei dati sull'evoluzione del mercato del lavoro interno (tabella 2).

Tabella 2 Andamento del personale della Provincia di Milano in organico e non in organico escluse le collaborazioni esterne*				
Anno	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Lavoro interinale	Totale
1998	2.844 88,3%	376 11,7%	—	3.220 100%
1999	3.015 86,8%	455 13,2%	—	3.470 100%
2000	1.802 86,9%	269 12,9%	4 0,1%	2.075
2001	1.853 85,5%	298 13,9%	15 0,6%	2.166 100%
2002	2.069 81,8%	426 16,9%	35 1,3%	2.530 100%
<p><i>* A seconda degli anni 1998-2002 (al 31 dicembre di ogni anno) e dei contratti di lavoro. Le percentuali sono calcolate sul totale delle tre categorie di lavoratori. Gli interinali sono calcolati in termini di anno-uomo. Per avere il reale numero dei contratti di lavoro interinale utilizzati le cifre relative a ciascunanno vanno aumentate notevolmente</i></p> <p><i>Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Provinciale di Milano</i></p>				

L'andamento dell'organico nel corso degli ultimi cinque anni non è comprensibile se non si tiene conto degli spostamenti che sono avvenuti nell'attribuzione delle diverse competenze delle quali abbiamo già parlato nel paragrafo precedente. Riassumendo, nel quinquennio considerato, la provincia perde circa 1500 posti di lavoro per il trasferimento allo Stato delle competenze sul personale non docente degli Istituti medi superiori. Nello stesso periodo tuttavia acquista 235 dipendenti per i servizi per l'impiego, 85 per i tra-

sporti, 30 per l'agricoltura, 180 nella formazione professionale. Come conseguenza di questo processo di redistribuzione delle competenze l'ente provinciale perde 1.500 dipendenti e ne guadagna 530. A conti fatti si può quindi affermare che il personale è diminuito in prevalenza a motivo dei passaggi di competenze avvenuti nel corso del quinquennio.

All'interno di questo quadro è tuttavia notevole l'aumento di personale con contratto a tempo determinato, tanto in cifra fissa che in percentuale (nel 2002 tocca quasi il 17% del totale). Il dato è tanto più importante se lo si confronta con quello del Comune di Milano dove i tempo determinato (vedi caso del Comune di Milano in questa stessa ricerca) non raggiungono, nel 2002, l'8%. L'incremento dei tempo determinato va interpretato alla luce del dato generale (la scelta non è stata tanto quella di una riduzione complessiva del personale attraverso le esternalizzazioni o il blocco del turn over quanto quella di una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei contratti a tempo). Anche i lavoratori interinali segnano un leggero e costante aumento negli ultimi tre anni, si tratta tuttavia di un fenomeno troppo recente per trarre delle conclusioni significative sull'importanza che possono assumere all'interno della compagine amministrativa della provincia. Per il momento il tempo determinato appare come la leva privilegiata per la flessibilizzazione del lavoro.

Resta tuttavia il fatto che anche i lavoratori interinali sono più numerosi, in percentuale, rispetto al Comune di Milano (Nel 2002 gli interinali rappresentano l'1,3% alla provincia contro lo 0,77% del Comune). Abbiamo anche precisato che il numero degli interinali va corretto se invece di considerare il dato *anno-uomo* si assume quello del numero complessivo di contratti nel corso di ogni anno. Se fotografiamo la situazione al marzo del 2002 i lavoratori interinali sono 69 e la tendenza è sicuramente verso un loro aumento poiché un anno dopo (marzo 2003) il loro numero è di 95.

Se guardiamo ora all'andamento delle qualifiche ciò che notiamo è un loro innalzamento medio, anche se il fenomeno non è omogeneo su tutta la scala categoriale (tabella 3).

Tabella 3 Andamento delle qualifiche per i lavoratori a tempo indeterminato (Ti) a seconda degli anni

Anno	Dirigenti	D3	D1	C1	B3	B1	A1
1998	81	312	178	703	224	497	849
1999	83	322	201	779	400	513	717
2000	78	298	232	639	312	162	81
2001	69	292	278	629	241	272	72
2002	67	333	398	645	291	286	49

Fonte Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Provinciale di Milano

Come dimostra la tabella 3, nell'ultimo quinquennio si ha una notevole riduzione di personale nei livelli più bassi (A1 e B1) e (anche se in modo meno accentuato) nel livello mediobasso C1, mentre crescono di poco i livelli alti (D3 e D1). Diminuiscono invece i dirigenti, in modo consistente, passando da 81 a 67. Anche l'innalzamento medio delle qualifiche può essere interpretato in buona parte come l'esito dei passaggi di deleghe avvenuti in questi anni.

Infatti la grande maggioranza del personale della scuola passato sotto le competenze dello Stato era composto, come abbiamo detto, da amministrativi, custodi e addetti delle pulizie con qualifica medio-bassa. Tuttavia è possibile osservare per la provincia un fenomeno analogo a quello che viene descritto per il Comune di Milano in altra parte di questa ricerca. È in atto, cioè, una tendenza a elevare le qualifiche medie del personale come risultato di un insieme di due spinte differenti: in primo luogo la direzione del personale deve rispondere ad una pressione interna di natura sindacale verso una sempre maggiore qualificazione del personale già in organico, in secondo luogo l'ente stesso è interessato a elevare la qualità dei servizi erogati all'utenza concentrandosi sulle attività di più alto contenuto professionale e dislocando all'esterno quelle di minore importanza strategica e di contenuto più *povero*. A riprova di quanto stiamo sostenendo è possibile considerare i concorsi pubblici previsti nel triennio 2002-2004 che riguardano solo qualifiche medie e alte:

- ingegnere/architetto (cat. D.3)
- laureato in informatica (cat. D.1)
- laureato amministrativo (cat. D.1)
- geometra/perito industriale (cat. C.1)
- agente polizia provinciale (cat. C.1)
- diplomato informatico (cat. C.1)
- diplomato amministrativo (cat. C.1)
- perito agrario (cat. C.1)
- puericultrice (cat. B.3)

Se spostiamo l'attenzione alle qualifiche dei lavoratori a tempo determinato il fenomeno si presenta in modo più complesso (tabella 4).

La tabella 4 presenta una notevole importanza per la nostra analisi. Osserviamo infatti che se si verifica tra i lavoratori a tempo determinato una evidente diminuzione delle categorie più basse (A1 e B1) si ha invece un aumento netto di quelle intermedie (B3, C1, D1). Nel caso della categoria più elevata (D3) e dei dirigenti il numero viene addirittura triplicato (mentre abbiamo visto che i dirigenti a tempo indeterminato sono diminuiti in modo notevole). I dati consolidano pertanto la convinzione che il tempo determinato rappresenti una strategia di primaria importanza per ottenere una maggiore flessibilità di tutta l'amministrazione, anche nelle sue funzioni più elevate.

Tabella 4 Andamento delle qualifiche per i lavoratori a tempo determinato (Td) a seconda degli anni

Anno	Dirigenti	D3	D1	C1	B3	B1	A1
1998	3	7	13	18	176	8	151
1999	3	18	24	20	191	4	195
2000	7	12	16	42	172	5	15
2001	7	15	33	62	169	4	8
2002	9	22	67	80	239	6	3

Fonte Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Provinciale di Milano

La tabella che segue presenta l'andamento dei dipendenti a part-time sia nel lavoro a tempo determinato che in quello a tempo determinato (tabella 5).

Il part-time registra, come si nota, una dinamica positiva poiché raddoppia quasi nel corso del quinquennio tuttavia non mostra un impulso così forte come nel caso del Comune di Milano (dove i part-time sono aumentati nello stesso periodo quasi di nove volte.) Inoltre il tempo parziale appare come una prerogativa esclusiva dei dipendenti a tempo indeterminato. Il tempo determinato appare come una forma di lavoro a tempo pieno, confermando sotto questo aspetto il ruolo centrale che abbiamo già evidenziato.

Tabella 5 Andamento dei dipendenti a Ti e Td con rapporto di lavoro a part-time a seconda degli anni 1998-2002

Anno	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale
1998	83	1	84
1999	103	11	116
2000	78	1	79
2001	118	1	119
2002	158	1	159

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Provinciale di Milano

Abbiamo visto come i tempo determinato costituiscano la forma del tutto prevalente di lavoro atipico. I lavoratori interinali rappresentano un fenomeno di minore importanza, anche se mostrano la tendenza a un significativo aumento. Per quanto riguarda le collaborazioni esterne va osservato che si tratta di un rapporto di lavoro gestito direttamente dalle singole direzioni di settore e dai singoli assessorati di cui non è stato possibile, in questa sede accertare il numero. Il fenomeno diventa ancora più com-

plesso se si considera che generalmente, nell'amministrazione provinciale viene mantenuta una distinzione tra collaborazioni continuuate e prestazioni professionali a partita Iva. In prevalenza le Cococo e le prestazioni professionali rappresentano figure di alto livello professionale che fanno riferimento diretto agli assessori e che costituiscono gruppi di staff che operano per il periodo stesso di permanenza dell'assessore in carica. La loro retribuzione viene pattuita direttamente tra gli assessorati e i singoli professionisti e in genere è commisurata alle retribuzioni dei dirigenti del settore in cui operano, differenziandosi tuttavia in modo notevole a seconda delle ore effettive di attività nel corso della settimana.

La presenza nell'ente di numerosi stagisti rappresenta a sua volta un fenomeno di particolare interesse. Il loro numero è più che raddoppiato negli ultimi tre anni: erano 50 nel 2000 e sono stati 112 nel 2002. Il periodo di stage varia in modo notevole a seconda dei settori e del titolo di studio delle persone interessate: può raggiungere la durata di un anno per i laureandi o ridursi ad alcune settimane per gli studenti delle scuole medie superiori. In alcuni casi la figura dello stagista assume una certa importanza poiché viene utilizzata come una effettiva risorsa produttiva (è il caso ad esempio della direzione idroscalo, sport, tempo libero). Talvolta viene anche incoraggiata la loro partecipazione ai concorsi per l'immissione in ruolo. Gli stages diventano così, in qualche caso, uno strumento di preselezione di significativo interesse.

Il lavoro a tempo determinato è disperso in tutte le aree d'intervento e con una concentrazione molto scarsa in alcune funzioni o mansioni. Ciò rende difficile un'analisi dettagliata della distribuzione di questi lavoratori a seconda delle mansioni. Basandoci sul *Programma dei fabbisogni di personale per il triennio 2002-2004* (delibera della giunta provinciale del 6 maggio 2002) è possibile tuttavia osservare la distribuzione del personale a tempo determinato al febbraio del 2002 a seconda della qualifica e del profilo professionale (tabella 6).

Tabella 6 Distribuzione del personale a tempo determinato a seconda dei profili professionali (febbraio 2002)

Profilo	Qualifica	Numero
Dirigente		1
Ingegnere	D.3 Funzionari	16
Geologo	D.3 Funzionari	1
Architetto	D.3 Funzionari	1
Amministrativi	D.1 Istruttori direttivi	33
Operatori sociali	D.1 Istruttori direttivi	14
Costruzioni/industriali	D.1 Istruttori direttivi	2
Informatico	D.1 Istruttori direttivi	1
Geologo	D.1 Istruttori direttivi	1
Amministrativi	C. Istruttori	12
Agrari	C. Istruttori	3
Costruzioni	C. Istruttori	22
Informatici	C. Istruttori	18
Vigilanza	C. Istruttori	12
Amministrativi	B.1 Esecutori	3
Terminalisti	B.3 Collaboratori profes.	174
Puericultrici	B.3 Collaboratori profes.	17
Disegnatori	B.3 Collaboratori profes.	1
Servizi ausiliari	A Operatori	3
Scolastico/inserviente	A Operatori	6
Totale		341

Elaborazione a cura dell'Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione Provinciale di Milano

(Il dato totale dei tempo determinato è riferito al febbraio 2002 ed è quindi inferiore a quello della tabella 2 che espone la situazione del personale al 31 dicembre dello stesso anno. Nel corso dell'anno si è avuto un incremento dei tempo determinato dovuto anche alla mancata esecuzione di alcuni concorsi).

I lavoratori interinali presentano invece un grado notevole di concentrazione nel settore sviluppo economico e sociale. Nel marzo 2002 su 69 interinali presenti nella provincia 59 sono impiegati in questo settore. Si tratta di diplomati che svolgono mansioni di front office, e in particolare di prima accoglienza, o funzioni amministrative di back office (elaborazione, archiviazione dati, ecc.).

È possibile ricavare informazioni più dettagliate sull'utilizzo dei lavoratori a tempo determinato e interinali dall'esame di alcuni settori d'intervento.

Sotto la direzione del settore idroscalo, sport, turismo e tempo libero operano 56 dipendenti di cui 8 a tempo determinato e 10 a contratto di lavoro interinale. I dipendenti a tempo determinato sono

utilizzati per la sorveglianza dell'area dell'idroscalo con contratti che si rinnovano di sei mesi in sei mesi, mentre gli interinali svolgono mansioni esecutive (manutenzione, giardinaggio, ecc.) con contratti di tre mesi rinnovabili (gli interinali che lavorano all'idroscalo rappresentano pertanto poco meno di un terzo del totale degli interinali impiegati nel corso del 2002 che come risulta dalla tabella 2 sono stati 35. Va tuttavia precisato che si tratta del dato relativo all'anno-uomo).

Nel settore istruzione ed edilizia scolastica (esclusi i dipendenti delle scuole) sono impiegate complessivamente 180 persone delle quali circa il 20% non è di ruolo. Si tratta di lavoratori a tempo determinato tranne uno interinale (gli interinali sono stati più numerosi negli anni passati). I tempo determinato sono laureati e diplomati con contratti di sei mesi rinnovabili. Le loro mansioni vanno dalla progettazione lavori, all'assistenza alla progettazione, al controllo e supervisione lavori. Gli interinali, quando sono stati utilizzati in numero più elevato, hanno svolto compiti di supporto alla progettazione e al controllo.

Il settore ambiente, che nel complesso impiega quasi 300 dipendenti, comprende la polizia provinciale che conta 120 membri di cui 12 a tempo determinato. Se escludiamo il corpo di polizia, i tempo determinato raggiungono il 15-16% del totale mentre non si ha la presenza di interinali. I dipendenti a tempo determinato sono laureati e diplomati con contratto di sei mesi rinnovabile e impiegati nelle numerose attività di controllo, monitoraggio, preparazione dei sistemi informativi, censimenti relativi alle diverse aree di intervento del settore (cave, bonifiche, acque, rifiuti, energia, aria e rumori).

Nel settore viabilità trasporti e strade, che impiega più di 350 dipendenti, la percentuale di tempo determinato e Interinali è forse superiore alla media del 15-16%. Il settore ha visto un forte incremento dei lavori atipici in seguito all'acquisizione della delega della motorizzazione civile. I tempo determinato sono in maggioranza diplomati, anche se non mancano i laureati in ingegneria, che svolgono sia mansioni tecniche che amministrative. I lavoratori a contratto interinale sono invece in numero ridotto e sono impiegati in compiti di manutenzione della rete viaria (si tratta dei cosiddetti stradini).

Anche il settore lavoro e servizi sociali ha visto aumentare le competenze e ha dovuto quindi fare ampio ricorso al lavoro atipico. In particolare l'attività relativa al governo del mercato del lavoro che occupa circa 240 dipendenti di ruolo ha aumentato le proprie risorse con 50 lavoratori a tempo determinato. Si tratta di personale diplomato che svolge attività di accoglienza e di back office nei centri per il lavoro con contratti di sei mesi rinnovabili. Nell'area della formazione professionale sono impiegate circa 200 persone. Per l'80% si tratta di personale docente che in quasi tutti i casi ha un contratto a tempo indeterminato. Nei prossimi anni tuttavia si prevede di ricorrere a un numero più elevato di insegnanti a tempo determinato. Infatti l'attività si basa in buona misura sui corsi finanziati con il fondo sociale europeo (Fse) e il loro numero cambia di anno in anno in base al

totale dei progetti di formazione che vengono approvati. È conveniente di conseguenza disporre di una certa flessibilità annuale del corpo docente tenendo anche conto che a seconda dei progetti approvati è necessario reperire personale esperto in discipline e materie non sempre costanti nel tempo e talvolta diverse da quelle trattate dagli insegnanti di tipo tradizionale. Infine nell'ambito dell'assessorato opera un call center che si avvale della collaborazione di sei lavoratori interinali a part-time che ruotano sulla postazione di ascolto.

Malgrado la scarsità di dati quantitativi sulle collaborazioni esterne, nelle loro diverse forme, è possibile sviluppare alcune considerazioni su questa particolare figura. I Cococo o i collaboratori a prestazione professionale (nell'ambito di questa amministrazione, come abbiamo detto, viene mantenuta distinta la figura del Cococo che paga il 14% di contributo all'Inps dalla prestazione professionale con partita Iva) sono in prevalenza, esperti e specialisti alle dirette dipendenze degli assessori che nella maggioranza dei casi mantengono questo rapporto per la durata del mandato politico. Per fare un esempio: nell'ambito dell'assessorato all'istruzione e all'edilizia scolastica operano alcuni esperti e consulenti su aspetti specifici (consulenza tecnica sui problemi dell'amianto, giornalistica per i comunicati stampa, scolastica per i rapporti con i presidi, tecnica sulla Legge sulla sicurezza n. 626, formativa sui nuovi prodotti formativi). Il numero e le caratteristiche professionali dei consulenti variano poi a seconda degli assessorati. Nel caso dell'assessorato alla cultura il loro numero è particolarmente elevato (e si aggira attorno ai 50) poiché in quest'area si ricorre da sempre all'intervento di registi, artisti, esperti d'arte e di spettacolo e di musica per la programmazione e la messa in opera di tutte le iniziative legate al settore. La presenza dei collaboratori esterni non si limita tuttavia al rapporto diretto con gli assessori. Ad esempio nell'area delle politiche sociali operano alcuni collaboratori con compiti d'orientamento dell'attività svolta, in quella della manutenzione del patrimonio edilizio sono attivati rapporti di consulenza con singoli esperti e con studi di progettazione esterni, ecc.

Abbiamo già notato l'elevata incidenza del lavoro a tempo determinato che raggiunge nel 2002 quasi il 17% del totale dei lavoratori impiegati dall'ente provinciale e che rappresenta quindi la principale leva di flessibilizzazione del mercato del lavoro interno. Si tratterà ora di spiegare la diffusione di questo fenomeno e di analizzare le motivazioni che spingono la provincia a ricorrere a questi particolari rapporti di lavoro. Una prima spiegazione sembra derivare da una tradizione consolidata negli anni che ha sempre previsto l'utilizzo di personale con contratti a tempo ridotto in modo diffuso da parte di tutti gli assessorati. In altre parole una quota elevata di flessibilità del lavoro sarebbe radicata nella storia stessa dell'ente. Se consideriamo il quinquennio 1998-2002 si vede come già nel 1998 la provincia avesse l'11,7% di lavoratori a tempo determinato, mentre il Comune di Milano nello stesso anno arrivasse al 7,62%. Una possibile spiegazione di questo fenomeno potrebbe risiedere nell'incertezza in cui ha

operato sino agli anni recenti l'ente provinciale circa l'attribuzione delle sue competenze (come è noto per un certo periodo si è parlato anche di una sua soppressione). Questa incertezza potrebbe aver indotto le diverse amministrazioni a una politica del personale piuttosto cauta e prudente. Tuttavia questa spiegazione non è sufficiente poiché in altre province (come ad esempio quella di Roma) questo tradizionale ricorso al lavoro intermittente è assai meno radicato. È più probabile che la ragione stia in scelte strategiche fatte dalle amministrazioni che si sono succedute nel tempo e che alla lunga hanno consolidato un metodo particolare di gestione del personale. Ma vi possono essere almeno altre due motivazioni derivanti dal mercato del lavoro esterno e dal grado di sindacalizzazione. Il mercato del lavoro in provincia di Milano è indubbiamente più vivace di quello di altre province del Paese e la domanda per ottenere un posto di lavoro nella pubblica amministrazione è meno forte che altrove per la più frequente possibilità di trovare impieghi più remunerati nel settore privato. Inoltre il grado di sindacalizzazione, almeno tra i lavoratori a tempo determinato non è a Milano molto elevato di modo che anche la pressione sindacale verso la stabilizzazione del loro posto di lavoro è meno forte che altrove. A queste tendenze di lungo periodo se ne aggiunge poi un'altra, più recente e di breve periodo, che vede, come abbiamo già detto, un ampliamento delle competenze dell'ente provinciale. Poiché a questo non ha corrisposto il trasferimento di risorse equivalenti dagli enti d'origine la provincia ha dovuto reperire risorse aggiuntive ricorrendo alle assunzioni a termine. In conclusione è possibile affermare che ci si trova attualmente di fronte a un picco di lavoro atipico particolarmente elevato all'interno di una propensione storica che contempla già un suo utilizzo in maniera sostenuta.

Detto questo si tratta di considerare più da vicino le ragioni pratiche del ricorso al lavoro atipico:

- a. una prima motivazione risiede nella necessità di colmare i vuoti che si creano con le assenze di malattia o di maternità, anche se non sempre in questi casi si ricorre all'utilizzo di un tempo determinato (la soluzione alternativa consiste nello spostamento sulla posizione rimasta vuota di un dipendente in ruolo);
- b. una seconda motivazione consiste (come abbiamo già osservato più volte) nella necessità di impegnare nuove risorse in servizi in cui c'è penuria d'organico (dovuta sia alle nuove competenze non corroborate dal corrispondente personale, sia ai tempi lunghi dei concorsi o al blocco temporaneo degli stessi a causa di ricorsi presentati alla magistratura, sia per i limiti imposti dalle ultime leggi finanziarie);
- c. una terza motivazione risale al bisogno di nuove figure professionali utilizzate in attività di carattere sperimentale per le quali non si sa ancora quale sarà l'effettivo fabbisogno nella eventualità che tali attività acquistino un carattere stabile (queste specializzazioni sono presenti in alcune delle nuove deleghe, come ad esempio gli esperti di orientamento nei servizi all'impiego);

d. un quarto motivo deriva dal potenziamento di servizi già esistenti ma i cui compiti sono diventati più gravosi (ad esempio, l'edilizia scolastica).

Data l'importanza che riveste il lavoro atipico per la Provincia di Milano possono essere particolarmente utili le opinioni dei dirigenti dell'ente provinciale sulle prospettive future del lavoro flessibile.

In generale i responsabili del personale e i dirigenti di Settore ritengono che si sia raggiunto un picco notevolmente elevato nel ricorso al lavoro flessibile esterno. Inoltre, se si analizza il fenomeno della flessibilità in una prospettiva temporale più dilatata, si nota come presenti un andamento ciclico: aumenta cioè in alcuni periodi per declinare successivamente e per tornare ad elevarsi all'apertura di un ciclo successivo. I vincoli imposti dalle leggi finanziarie tendono sicuramente a comprimere questi cicli impedendo manovre ampie di assunzioni a tempo indeterminato tuttavia consentono un margine ancora sufficiente di manovra soprattutto per quanto riguarda il ricorso agli interinali e ai Cococo. In base a queste tendenze si ritiene che il ricorso al tempo determinato non possa presentare, nel medio periodo, margini di ulteriore significativo ampliamento mentre è prevedibile un misurato incremento di contratti di lavoro interinale. Se si guarda al breve periodo dei prossimi anni è anzi prevedibile una contrazione del tempo determinato per nuove immissioni in ruolo con concorsi pubblici.

Ancor più in generale si ritiene che una quota troppo elevata di lavoratori atipici sia controproducente poiché contrasta con le necessità di mantenere uno standard qualitativo elevato dei servizi. Infatti i lavoratori *a tempo* non solo richiedono cicli di formazione e di adattamento che risultano nel complesso più lunghi (dato il loro frequente ricambio) ma presentano anche problemi di turn over più elevato rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato (ritorneremo su questi problemi nell'ultimo paragrafo). Anche se si è consapevoli delle difficoltà di raggiungere un equilibrio tra esigenze del servizio e risorse umane disponibili, il lavoro flessibile viene considerato come uno strumento di riequilibrio che dovrebbe mantenere un carattere fisiologico. Sono state queste considerazioni a spingere il ricercatore a intitolare il caso della Provincia di Milano come un caso di *adattamento della domanda all'offerta*.

Un altro aspetto di particolare interesse è dato dall'utilizzo del lavoro flessibile (nei limiti del possibile) come canale di preselezione. Si sono osservati, infatti, casi di passaggio dal contratto di lavoro interinale a contratto a tempo determinato e altri casi (non rari) di passaggio dal tempo determinato al tempo indeterminato (ovviamente nell'osservanza delle procedure concorsuali previste). In altre parole è frequente che i dirigenti di settore incoraggino i lavoratori con contratti atipici a partecipare ai concorsi pubblici quando la valutazione del loro operato sia particolarmente positiva.

Come abbiamo detto è molto difficile disegnare una mappa dell'utilizzo del lavoro atipico a seconda degli uffici, delle aree o delle

mansioni, data la dispersione di questi lavoratori nell'organizzazione della provincia. Ciò vale soprattutto per i tempo determinato. Gli interinali presentano un certo grado di concentrazione in alcune aree investite dalla nuove deleghe (servizi all'impiego, trasporti e viabilità) e in alcune attività che hanno visto un recente rilancio (idroscalo, edilizia scolastica, call center). Nel complesso (anche se questo schema contempla frequenti eccezioni) il lavoro interinale è utilizzato per mansioni di livello basso e medio-basso (come nel caso dei cosiddetti stradini, del call center, della vigilanza all'idroscalo); i tempo determinato sono invece inseriti in mansioni di medio livello (come i periti nell'area della progettazione e della manutenzione edilizia), mentre i collaboratori esterni sono adibiti alle mansioni più elevate o alle attività professionali non comprese nell'organico dell'ente (il giornalista, l'esperto della Legge n. 626, ecc.).

La durata dei contratti varia a seconda delle tipologie, ma in media si tratta di un periodo prolungato. Le collaborazioni esterne hanno, come abbiamo detto, una durata che coincide con il mandato politico dell'assessore, i tempo determinato si avvalgono di contratti della durata di sei mesi rinnovabili per altri sei ma, non è insolita la prassi della riconvocazione per successivi cicli di lavoro dopo opportuni periodi d'interruzione, nell'osservanza delle norme di legge. I contratti di lavoro interinale possono essere a loro volta della durata di sei mesi prorogabili, oppure di periodi più brevi di tre mesi.

La gestione del lavoro atipico rientra nelle competenze della direzione centrale personale, organizzazione e sistemi informativi. Si tratta pertanto di una gestione centralizzata per quanto riguarda il reclutamento, l'amministrazione e una parte della formazione. Anche la programmazione della domanda di personale a tempo limitato rientra in quella complessiva di tutto il personale che si basa sul programma triennale dei fabbisogni di personale. Il programma triennale ha gli obiettivi di definire le dotazioni di risorse umane necessarie alla realizzazione dei programmi dell'ente e di indicare i movimenti nella composizione quantitativa e qualitativa del personale e si traduce in piani annuali che definiscono in modo più preciso e articolato le previsioni e le iniziative relative ad ogni anno di riferimento. Il piano esecutivo di gestione annuale (Peg) viene definito attraverso una iniziale contrattazione tra la direzione delle risorse umane e gli assessorati. Questa fase istruttoria si conclude con la definizione di un punto di equilibrio tra le domande di personale e i vincoli dettati dalla programmazione triennale e con la proposta del piano annuale che viene successivamente approvato dalla giunta. All'interno del piano vengono stabiliti anche il numero e le caratteristiche del personale da assumere con contratti di lavoro atipici. Ma ciò che è più interessante è che nella programmazione triennale e annuale sono enunciati alcuni criteri che dimostrano un elevato grado d'integrazione tra politiche del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato. Infatti quando vengono definite le modalità di reperimento e acquisizione delle risorse umane oltre che alle procedure concorsuali pubbliche,

alle procedure selettive interne alla mobilità da altri enti, il ricorso al collocamento, si fa anche esplicito riferimento alla selezioni per assunzioni a tempo determinato, accogliendo quindi la normativa generale per la pubblica amministrazione. Inoltre quando il piano esamina le modifiche nella composizione del personale indica anche la stabilizzazione di una parte del personale a tempo determinato come una strada da percorrere accanto all'acquisizione di nuovo personale dall'esterno e alla progressione dei ruoli del personale già dipendente.

Il sistema d'incentivazione del personale agli artt. 33 e 34 del Ccnl prevede un fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (di cui una quota non inferiore al 40% deve essere utilizzata per progetti finalizzati che coinvolgono solo una percentuale limitata del personale) e un fondo per la qualità della prestazione individuale. Il premio è attribuito a una percentuale massima del 15% del personale in servizio in ciascuna qualifica. I dirigenti attribuiscono i premi in base a criteri di:

- a. precisione e qualità del servizio;
- b. capacità di adattamento al contesto e alle esigenze di flessibilità;
- c. orientamento all'utenza;
- d. capacità organizzativa e contributo al miglioramento organizzativo e gestionale.

Sia i lavoratori a tempo determinato che gli interinali partecipano ai due fondi in proporzione della durata della prestazione di lavoro. Questa materia è regolata dal comma 6 dell'art. 2, titolo 1 del contratto. Più in generale la retribuzione del personale assunto a tempo determinato è regolata dal comma 6 dell'art. 16 del Ccnl che stabilisce che per queste figure si applichi il trattamento economico e normativo previsto dal contratto stesso.

Diversa invece la posizione dei tempo determinato e degli interinali di fronte al sistema di valutazione del personale. Il contratto integrativo decentrato del 2000 prevede un sistema di valutazione a cadenza annuale che avviene attraverso una scheda di valutazione basata su elementi relativi al ruolo, ai requisiti di posizione (competenza, responsabilità, consapevolezza del ruolo, obiettivi/risultati attesi,), alla valutazione delle prestazioni, alle proposte di miglioramento. La valutazione è effettuata dal responsabile dell'ufficio che presenta la scheda al dipendente entro gennaio di ogni anno durante un colloquio. Entro il mese di luglio viene effettuata una verifica in itinere. I dipendenti a tempo determinato partecipano al sistema di valutazione dal quale sono esclusi invece i lavoratori interinali in quanto non dipendenti dall'ente. La società di fornitura del lavoro interinale chiede tuttavia al dirigente di riferimento dell'ente provinciale una valutazione informale sul rendimento del lavoratore stesso.

È interessante segnalare un'esperienza del servizio economico e sviluppo sociale dove l'immissione di un numero elevato di dipendenti con contratto a tempo determinato ha provocato problemi iniziali di qualificazione inadeguata del personale. La direzione di setto-

re, con l'obiettivo di creare uno strumento di formazione e per facilitare l'integrazione del nuovo personale nelle mansioni richieste, ha proceduto alla ridefinizione dell'intero sistema delle procedure di lavoro rendendolo più semplice e accessibile ai nuovi assunti. Come conseguenza di questa iniziativa si è resa necessaria la stesura di un nuovo manuale delle procedure di lavoro a carattere innovativo che ha contribuito al miglioramento complessivo della qualità del lavoro nell'intera area. Una volta ridefinite le procedure di lavoro la direzione ha sottoposto il nuovo sistema a un'analisi di qualità ottenendo il certificato Iso 9000. In questo caso si è creato quindi un circolo virtuoso tra utilizzo di personale a tempo determinato, esigenze di formazione e d'integrazione, revisione dell'organizzazione del lavoro e delle procedure e miglioramento della qualità del lavoro.

Per quanto riguarda i processi di formazione del personale si osserva che la direzione del personale si concentra prevalentemente su programmi di formazione di alto livello per personale dirigente e su temi strategici (cultura amministrativa, gestione del personale, decision making, ecc.), svolta sia all'interno dell'ente che all'esterno, tramite società di consulenza, e su corsi di livello intermedio (informatica, inglese, comunicazione, ecc.). Una parte della formazione di livello intermedio e basso viene svolta dalle singole direzioni di settore e nell'ambito degli assessorati. Alla formazione di medio e basso livello partecipano anche i lavoratori a tempo determinato mentre ne sono esclusi gli interinali. Come da norma devono essere le società di fornitura del lavoro interinale a garantire la formazione ai dipendenti, tuttavia accade spesso che tale formazione debba essere integrata da periodi più o meno lunghi di formazione on the job o da periodi d'accompagnamento da parte di personale più esperto.

8.4 Vantaggi, aspetti critici e possibili alternative al lavoro atipico

L'elevato utilizzo del lavoro atipico e la dimensione storica del fenomeno rendono particolarmente interessanti le valutazioni che vengono date dai dirigenti della provincia. Abbiamo già accennato nei paragrafi precedenti ad alcune opinioni espresse a questo proposito dalla direzione centrale del personale. Un uso fisiologico e temperato di personale a tempo determinato è ineliminabile nell'attività dell'ente pubblico, tuttavia oltre un certo limite il ricorso al lavoro atipico pone problemi di continuità, efficacia e qualità del servizio non facilmente superabili. Le prospettive quindi non sono verso un aumento di personale a tempo determinato di carattere strategico quanto piuttosto verso un governo più efficace di questa risorsa. La situazione ottimale consisterebbe nel ricondurre il numero di lavoratori atipici entro limiti più contenuti e in un loro utilizzo prevalente per le finalità istituzionali previste e soprattutto in direzione della realizzazione di progetti a carattere innovativo e sperimentale. Andrebbe viceversa

ridotto il ricorso a queste figure per il riempimento di vuoti strutturali d'organico. Si osserva, in altre parole, che invece di fare un utilizzo *strategico* di queste figure si è costretti a farne un uso *tattico*, di corto respiro. Se utilizzati secondo i fini istituzionali previsti gli interinali e i tempo determinato non verrebbero inseriti *a pioggia* negli uffici e nelle aree di intervento ma sarebbero concentrati in attività di interesse strategico per l'ente.

Data questa premessa è possibile considerare più in particolare i vantaggi e gli svantaggi posti dal lavoro atipico. Per alcuni aspetti esso presenta ovvi vantaggi: senza questa risorsa l'ente (come abbiamo già visto) non avrebbe potuto far fronte alle esigenze poste dall'acquisizione delle nuove competenze. Ovviamente i tempo determinato e gli interinali rappresentano anche un notevole vantaggio in termini di rapidità nelle assunzioni e più in generale per lo snellimento di tutte le procedure richieste dall'amministrazione del personale. La possibilità di evitare i concorsi pubblici viene valutata positivamente poiché rappresentano un onere molto elevato in termini di risorse finanziarie, di tempo e di impiego di risorse umane (basti pensare al numero di domande che vengono presentate a ogni concorso). In particolare i tempo determinato rappresentano una risorsa indispensabile nella fase di lancio d'attività innovative che rappresentano uno strumento cruciale per la visibilità pubblica dell'ente. Il lavoro flessibile allo stesso tempo presenta anche alcune criticità che vanno ravvisate soprattutto nella lunghezza dei tempi di formazione (in questo caso si tratta dei tempo determinato) che contrasta con il periodo breve della loro permanenza all'interno dell'ente. In ciò naturalmente s'intravede una notevole fonte di spreco. Lo stesso problema (si fa osservare) travaglia da sempre le imprese private, che sono restie ad avviare ampi programmi di formazione professionale per i dipendenti proprio in considerazione della possibilità di perderli a favore della concorrenza. Ciò che è aleatorio per l'impresa privata rappresenta una certezza per quella pubblica che sa già di dover rinunciare a una risorsa dopo alcuni mesi dalla sua assunzione. Un altro aspetto critico presentato dal ricorso al lavoro atipico è rappresentato dalla linea seguita dalle organizzazioni sindacali che, se non si sono dimostrate contrarie in modo pregiudiziale, ritengono pur sempre preferibile puntare sulla trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato e interinali in contratti a tempo indeterminato dove ciò sia possibile.

L'opinione su vantaggi e svantaggi dell'utilizzo del personale con contratto atipico possono essere articolati a seconda di alcune aree di intervento.

La direzione del settore idroscalo, sport, turismo, tempo libero da una valutazione positiva del ricorso al personale interinale che è specializzato nel funzionamento di alcuni servizi come quello della sorveglianza e della manutenzione. Queste attività vedono un picco nei mesi estivi durante i quali l'idroscalo diventa il centro di numerose attività legate al tempo libero. Per la copertura dei vuoti d'organico,

durante questo periodo, il ricorso al lavoro interinale appare come la soluzione migliore. Viceversa viene data una valutazione più cauta sul tempo determinato per tre ordini di motivi: innanzitutto, data la formulazione generica contenuta nei bandi di concorso, che richiedono candidati con il titolo di studio di scuola media superiore, succede che si presentino persone di livello formativo estremamente differenziato (*c'entra di tutto*); in secondo luogo, una volta assunto, un dipendente a tempo determinato, qualora non corrisponda alle prerogative richieste, non può essere *dimesso* prima della scadenza del contratto (che dura in genere sei mesi) con una notevole compromissione del servizio; in terzo luogo si osserva che le decisioni circa la distribuzione dei nuovi assunti a contratto a tempo determinato nei diversi uffici avviene in modo centralizzato (cioè a livello di direzione centrale del personale) senza che i singoli uffici possano valutare le competenze e le capacità del nuovo assunto. Si ritiene che un decentramento più spinto nella fase di reclutamento e attribuzione delle nuove risorse ai diversi uffici potrebbe ovviare a questo inconveniente.

I dirigenti della sezione sviluppo economico e sociale danno una valutazione complessivamente positiva del lavoro a tempo determinato. Per sua natura l'interinale o il dipendente a tempo determinato sono meno coinvolti in quella particolare cultura del lavoro della pubblica amministrazione che consiste in una commistione di *sicurezza e pigrizia*. Il lavoratore atipico dimostra, in altre parole, un maggiore interesse per il lavoro che sta svolgendo, sia per il bisogno di passare a tempo indeterminato sia perché si tratta spesso di una esperienza nuova. In altre parole i lavoratori atipici portano negli uffici pubblici un'aria di rinnovamento della quale finisce col beneficiare l'intero ambiente di lavoro. L'aspetto critico di maggiore evidenza consiste invece in un turn over molto elevato "appena trovano un posto sicuro se ne vanno" e questa considerazione è tanto più valida quanto più elevate sono le capacità professionali del tempo determinato. Sembra così che venga a determinarsi una contraddizione tra i bisogni di una maggiore qualificazione dell'intervento dell'ente pubblico e il crescente ricorso al lavoro flessibile.

La direzione centrale istruzione e edilizia scolastica fa soprattutto rilevare una interessante differenza tra tempo determinato e interinali. Mentre i primi, si riconoscono più facilmente come dipendenti dell'ente (timbrano il cartellino, usufruiscono del buono mensa, sanno di poter disporre di alcuni punti in caso di concorso pubblico), i secondi avvertono in modo più chiaro la loro condizione di precariato). Queste differenze si riverberano non tanto sulla produttività e sul risultato professionale quanto sulla disponibilità e sull'affidabilità degli interinali. Per comprendere meglio questo fenomeno è tuttavia necessario riflettere sulla particolare natura del lavoro in questo settore. Mentre i lavoratori a tempo determinato possono firmare i progetti di manutenzione edilizia, gli interinali, a pari condizione professionale, non possono farlo. Ciò detto, anche in questo settore appare evidente il vantaggio presentato dal lavoro atipico, non solo per la flessi-

bilità che offre ma anche per le particolari facilitazioni che presenta da punto di vista della gestione amministrativa del personale. Infine si fa osservare che il lavoro interinale: “si sposa perfettamente” ai bisogni di sostituzione del personale assente per maternità.

La reale alternativa al lavoro atipico che si pone alla direzione del personale e ai dirigenti dei diversi settori è quella del crescente ricorso alla consulenza esterna di singoli professionisti (per le qualifiche più elevate), all’outsourcing (per alcune attività meno pregiate di manutenzione, di sorveglianza, ecc.), all’utilizzo di studi professionali esterni (per attività professionali complesse). Le consulenze professionali potrebbero avere un ulteriore, moderato sviluppo anche nei prossimi anni in campi come quelli della cultura, dello spettacolo, della formazione professionale. L’appoggio a studi professionali esterni potrebbe essere sviluppato in particolare nel campo dell’edilizia scolastica. L’appalto a società o cooperative potrebbe essere sviluppato in tutte le attività di manutenzione e di cura dell’ambiente. Va detto tuttavia che molte di queste attività già da tempo si avvalgono di rapporti di appalto e di subfornitura. Infine per quanto riguarda la formazione professionale la provincia ha presentato un progetto di costituzione di una fondazione che è attualmente al vaglio delle parti sociali.

Il lavoro interinale nella Provincia di Chieti: dalla sperimentazione di un istituto contrattuale allo sviluppo di progetti integrati per la tutela e la manutenzione del territorio

9.1 Le ragioni del caso

Negli ultimi anni la provincia ha utilizzato diverse forme di rapporto di lavoro flessibile, in particolare, personale a tempo determinato e lavoratori socialmente utili. Il ricorso al lavoro interinale si registra a partire dal 2001. Il motivo per cui il presente caso di studio si concentra sul lavoro interinale dipende dall'approfondimento che si è voluto effettuare, partendo dalla percentuale di utilizzo di numero di contratti di fornitura che è attestata al 12,9%, secondo un recente studio effettuato dall'Aran (novembre 2002). La contrattazione collettiva, stabilisce infatti la percentuale media di utilizzo che non può superare il tetto massimo del 7%, calcolato su base mensile, dei lavoratori a tempo indeterminato in servizio presso l'ente. Come vedremo in seguito, nel verificare i dati che sono stati forniti dalla provincia, lo *splafonamento* riscontrato non coincide del tutto con la modalità di computo, pur rimanendo la base percentuale elevata (il numero di lavoratori interinali è stato infatti dall'Aran rapportato all'intero anno, cioè la media anno-uomo calcolata sommando i mesi di durata dei singoli contratti stipulati).

Partendo dalle verifiche sulle modalità di applicazione da parte dell'amministrazione del lavoro interinale, si è tracciato poi un quadro su come la provincia sta utilizzando l'interinale in una logica funzionale ad alcuni servizi distintivi dell'attività dell'ente.

Le province negli ultimi anni sono state al centro di un articolato dibattito istituzionale sul decentramento amministrativo.

Nel nuovo assetto di competenze, in parte derivante dal trasferimento regionale, in parte a seguito di provvedimenti di assegnazione di nuove competenze (vedi mercato del lavoro; formazione professionale, urbanistica, ecc), la Provincia di Chieti si è trovata ad affrontare:

- trasferimento di funzioni e competenze senza attribuzioni finanziarie;
- esigenza di garantire dei servizi utilizzando personale da riqualificare (vedi il personale dei Centri per l'impiego trasferito ai sensi del D.Lgs. 23 dicembre 1997, n.469);
- vincoli di bilancio ulteriormente stringenti sull'immissione di personale a tempo indeterminato (blocco delle assunzioni contenuto nella legge finanziaria 2003);

- progressiva riduzione della dotazione organica negli ultimi anni a fronte di servizi – nuovi e esistenti – da garantire.

Le scelte organizzative che la provincia ha adottato per superare questi vincoli sono derivate dalla esigenza di garantire e migliorare i servizi che più direttamente avessero un impatto tangibile con il territorio e con alcune funzioni particolarmente percepite come di utilità pubblica e legate, in particolare, alla manutenzione delle infrastrutture viarie e forestazione (sistemazione idraulico-forestale e interventi per il verde urbano e periurbano). È opportuno ricordare che, dato il contesto geografico del territorio provinciale (104 comuni su una superficie di circa 3.000 km²), una delle attività su cui la provincia ha da sempre dovuto prestare attenzione e risorse umane e finanziarie è stata appunto quella della manutenzione delle infrastrutture viarie, in particolar modo in coincidenza con alcuni periodi dell'anno e con le ricorrenti emergenze legate al maltempo (neve).

Per queste ragioni, l'amministrazione provinciale ha inteso sperimentare le soluzioni organizzative più idonee per il raggiungimento di questo obiettivo ben più generale, iniziando a utilizzare l'opportunità legata al lavoro interinale.

La scelta di questa modalità contrattuale ha tenuto conto da un lato delle rigidità di bilancio e dei vincoli normativi imposti dal blocco delle assunzioni, d'altro canto delle esigenze specifiche dei servizi che sono stati interessati dall'utilizzo dei lavoratori interinali.

Se, infatti, l'amministrazione non ha avuto la possibilità di ricorrere ad altre tipologie di istituti contrattuali, d'altro canto va sottolineato pure che l'esigenza a cui ha dato risposta il ricorso al lavoro interinale è stata di poter disporre di personale tecnico specializzato, con rapidità di chiamata e con flessibilità nell'organizzazione di un servizio (quale la manutenzione soprattutto in condizione di emergenza ambientale) per sua natura legato all'attivazione, in tempi brevi, di squadre specializzate.

La specificità di tale utilizzo acquista poi un elemento di significatività, come si vedrà meglio nei paragrafi successivi, in quanto dalla sperimentazione di una modalità di appalto di servizi si è passati, attraverso progetti gestiti come servizi in economia, ad una progettualità integrata di interventi di tutela e manutenzione del territorio, secondo una logica di valorizzazione e sviluppo di progetti.

In tal senso, si può evidenziare come il ricorso a forme contrattuali di flessibilità risponde sì ad un fabbisogno contingente che tuttavia diventa, col tempo, fattore di gestione innovativa di alcuni servizi.

9.2 L'amministrazione provinciale e le sue strategie

La Provincia di Chieti si estende su un territorio montano, attraversato dal fiume Sangro. I residenti della provincia ammontano alla data dell'ultimo censimento della popolazione e delle abitazioni a poco più di 380 mila unità. Il livello di urbanizzazione (dato dal rapporto

fra la somma della popolazione residente nei comuni sopra i 20.000 abitanti e il totale della popolazione provinciale) è pari al 44% ed è simile a quello riscontrato per L'Aquila. Il numero delle imprese registrate nella provincia è pari a circa 47.000 unità, risultando la prima in ambito regionale e la 37esima tra le province del Paese. In termini relativi (rapportando cioè il numero di imprese alla popolazione) la provincia di Chieti è una di quelle a maggiore concentrazione di imprese, visto che il livello della densità imprenditoriale (12,4 imprese ogni 100 abitanti) fa porre la provincia al 12esimo posto a livello nazionale. Nella composizione settoriale spicca l'incidenza delle imprese agricole sul totale, 39,7%, più del doppio della media nazionale, che colloca Chieti settima tra le province italiane (dati Movimprese 2003, 1° trimestre).

Dopo un ottimo recupero nel 2001, durante il quale il livello occupazionale nella provincia è stato pari al 5,7%, il 2002 ha fatto segnare una perdita di posizioni che ha riportato l'indicatore al 6,7%, terzo valore meno elevato nel Mezzogiorno. La forza lavoro occupata viene assorbita dal settore agricolo per una quota pari al 7,6%, a fronte del 5% della media italiana; anche l'industria mostra una capacità di assorbimento occupazionale superiore al dato nazionale, a detrimento della quota di occupati del settore terziario. Il sistema imprenditoriale teatino ha esportato merci nel corso del 2001 per un totale complessivo di 2,9 miliardi di euro (dato Istat relativo al 2002) che, rapportato al valore aggiunto, fornisce un valore della propensione all'esportazione pari a 47,7 (dato Istat relativo al 2001) facendo di Chieti la sesta provincia a maggior vocazione all'export d'Italia e seconda nel Mezzogiorno dopo Siracusa. La provincia, in particolare, è specializzata nell'esportazione di mezzi di trasporto, che costituiscono oltre il 40,3% del capitolo delle esportazioni, quasi principalmente dovute alla voce autoveicoli provenienti dalla Honda e dalla Sevel di Atessa.

L'Amministrazione Provinciale di Chieti svolge funzioni e compiti di ente intermedio nell'ambito degli enti locali abruzzesi, in linea con le previsioni normative (Legge 8 giugno 1990, n.142; D.Lgs. 4 agosto 2000, n. 267).

In particolare, come sancito nell'art. 4 dello Statuto dell'amministrazione, la provincia "pone a base della sua azione il metodo della programmazione e del coordinamento con il fine di rendere coerente e sistematica l'azione degli enti locali e della regione", coordinando le proposte dei comuni e delle Comunità Montane, predisponendo e promuovendo accordi di programma, collaborando alla formazione della programmazione regionale (formazione e attuazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento).

Particolare importanza rivestono le competenze urbanistiche delegate alle province abruzzesi ai sensi dell'art. 75 della Legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 e successive modifiche ed integrazioni, ridefinite poi dalla Legge regionale 3 marzo 1999, n. 11, di attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112. In particolare, le competenze in ordine alla approvazione degli strumenti urbanistici comunali sono state trasferi-

te ai comuni stessi subordinatamente alla approvazione dei rispettivi piani territoriali di coordinamento provinciale.

Spetta, quindi, alla provincia, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 267/2000 oltre all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite dalla regione ai sensi dell'art. 44 della citata Legge regionale n. 11/99, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti urbanistici comunali con le previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale.

A seguito di questo assetto normativo, la provincia ha focalizzato la sua attenzione su:

- *politiche per lo sviluppo e la pianificazione del territorio*; (la provincia ha la responsabilità di attivazione e coordinamento di tre Progetti integrati territoriali). Seguendo le Linee guida dettate dalla delibera giunta regionale 22 giugno 2001 n. 520 e le schede del Complemento di programmazione, la Provincia di Chieti, insieme al partenariato locale, ha individuato per ogni ambito territoriale di riferimento delle idee-guida organizzate per filiera. Nel comprensorio chietino, i Progetti integrati territoriali (Pit) attivati sono: i) il Pit dell'area Lanciano incentrato su *Il parco culturale del Sangro Aventino: tra memoria e natura*, relativo alla filiera dell'ambiente/beni culturali/servizi-turismo; ii) il Pit del Chietino assiato su *Il distretto delle Pmi: consolidamento e qualificazione del distretto naturale del Chietino-Ortonese*, relativo alla filiera delle Pmi, dei servizi e della infrastrutturazione del territorio; iii) il Pit di Vasto che ha come idea guida gli *Itinerari naturalistici: oltre il mare tra tradizioni popolari e paesaggio rurale* (filiera dell'ambiente/beni culturali/servizi-turismo);
- *mercato del lavoro* (a seguito dell'entrata in vigore delle norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta del lavoro – D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181 e D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297-, con la riforma del collocamento e la istituzione dei Centri provinciali per l'impiego contenuti nel D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469);
- *politiche comunitarie*, in particolare attraverso l'attivazione dell'Infopoint (servizio gratuito nato nel 1999 su iniziativa della Provincia di Chieti in collaborazione con Unione Province Abruzzesi e Regione Abruzzo, sotto il coordinamento della Commissione europea. Il suo obiettivo è quello di favorire la conoscenza di normative, politiche e programmi comunitari al fine di promuovere l'idea di Europa. L'Infopoint Europa della Provincia di Chieti è un luogo di diffusione di informazioni e servizi, di ascolto della domanda emergente);
- *urbanistica*, con l'attuazione dell'esercizio delle competenze attribuite dalla Legge regionale n. 11/99, come in precedenza accennato, in merito alla verifica di compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con il piano di coordinamento provinciale;
- *protezione e manutenzione del territorio*. Si tratta, in questo caso, di una funzione tradizionale di competenza della provincia che più segnatamente ha dato un impulso ai servizi di sal-

vaguardia, manutenzione, controllo del territorio. Questa funzione naturalmente va ricondotta alla specificità del contesto territoriale, caratterizzato da un patrimonio di infrastrutture viarie che necessitano di un coordinamento legate alle esigenze ed emergenze strutturali legate ai fenomeni meteorologici e di manutenzione. A seguito del trasferimento delle competenze dalla regione in tema di manutenzione forestale e fluviale, l'esigenza ravvisata è stata quella di organizzare il servizio in funzione delle esigenze rilevate direttamente dai settori che più specificatamente monitorano la situazione viaria e manutentiva dell'area.

La struttura della provincia è articolata in 11 settori, divisi per competenze istituzionali, con le attribuzioni funzionali di seguito elencate:

- 1 settore Funzioni generali di amministrazione
- 2 settore Cultura – Beni Culturali – Istruzione
- 3 settore Viabilità – Trasporti – Protezione civile – Espropri
- 4 settore Edilizia scolastica e provinciale –
Impianti tecnologici – Sicurezza sul luogo di lavoro
- 5 settore Urbanistica
- 6 settore Ambiente – Energia – Caccia – Pesca –
Politiche comunitarie
- 7 settore Pianificazione territoriale – Informatizzazione
- 8 settore Risorse economiche e finanziarie –
Gestione e controllo
- 9 settore Sviluppo economico – Politiche del lavoro
- 10 settore Relazioni con il pubblico –
Ufficio statistico provinciale – Attività sociali –
Politiche della solidarietà – Agricoltura
- 11 settore Bilancio di mandato – Programmazione economica –
Enti locali – Partecipazione –
Turismo Sport e tempo libero

Il totale complessivo di dipendenti, secondo la distribuzione nel periodo 1998-2002, è riportato nella tavola 1.

L'andamento dell'organico inquadrato a tempo indeterminato ha subito nel corso del quinquennio 1998-2002 una progressiva riduzione, ad eccezione dell'anno 1999 in coincidenza con il rinnovo contrattuale che, innovando il tradizionale impianto ordinamentale, con l'introduzione della scala classificatoria articolata su quattro categorie e vari livelli retributivi, in cui sono confluiti i precedenti otto livelli, ha introdotto per il personale la possibilità di effettuare progressioni retributive e di carriera. Anche la provincia è stata interessata dalle progressioni economiche. Nel 1999 è ancora incluso il personale scuola che a partire dal 2000 non figura più, a seguito del trasferimento di competenze. Il saldo negativo tra 2000 e 2001 è in parte compensato dall'acquisizione del personale trasferito alla provincia ai sensi del D.Lgs. n. 469/97.

Tavola 1 Dotazione personale a tempo indeterminato 1998-2002

Anno	Qualifica	Totale dipendenti	Uomo	Donna	Part-time fino al 50%	Part-time fino al 30%
1998	Dirigenti	4	4			
	Personale non dirigente	466	328	138	3	1
	Altro personale (Segr. Gen.)	1	1			
	Totale anno 1998	471	333	138		
1999	Dirigenti	4	4			
	Personale non dirigente	518	344	174	3	4
	Altro personale (Segr. Gen.)	1	1			
	Totale anno 1999	523	349	174		
2000	Dirigenti	4	4			
	Personale non dirigente					
	Categoria D	60	38	22	1	1
	Categoria C	102	65	37		4
	Categoria B	121	78	43	3	1
	Categoria A	73	61	12		
	Altro personale (Segr. Gen.)	1	1			
	Totale anno 2000	361	247	114		
2001	Dirigenti	5	4	1		
	Personale non dirigente					
	Categoria D	96	58	38	1	2
	Categoria C	111	76	35		2
	Categoria B	157	115	42	4	1
	Categoria A	34	28	6		
	Altro personale (Segr. Gen.)	1	1			
	Totale anno 2001	404	282	122		
2002	Dirigenti	5	4	1		
	Personale non dirigente					
	Categoria D	105	61	44	1	2
	Categoria C	120	80	40	1	1
	Categoria B	134	106	28	1	2
	Categoria A	27	21	6		
	Altro personale (Segr. Gen.)	1	1			
	Totale anno 2002	392	273	119		

Fonte Elaborazione G.Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

9.3 Il ricorso alle diverse forme di lavoro flessibile: consistenza quantitativa

Nella tavola 2 si può vedere in serie storica il ricorso che la provincia ha fatto negli ultimi anni di alcune forme di rapporto di impiego flessibile.

A conferma dei risultati emersi in sede di analisi complessiva realizzata nell'ambito della nostra indagine, sulle tipologie di istituti contrattuali utilizzati con maggiore frequenza dalle amministrazioni, anche per la Provincia di Chieti risulta un utilizzo prevalentemente legato al personale a tempo determinato e ai lavoratori socialmente utili.

Tavola 2 Distribuzione del personale con forme di impiego flessibile

Anno	Qualifica	Totali	Uomini	Donne
1997	Personale a tempo determinato	6	4	2
	Lsu	123	60	63
	Totale anno 1997	129	64	65
1998	Personale a tempo determinato	6	4	2
	Lsu	127	61	66
	Totale anno 1998	133	65	68
1999	Personale a tempo determinato	10	7	3
	Lsu	103	44	59
	Totale anno 1999	113	51	62
2000	Personale a tempo determinato	5	4	1
	Lsu	34	27	7
	Totale anno 2000	39	31	8
2001	Personale a tempo determinato	14	9	5
	Lsu	25	19	6
	Interinale	10	10	
	Totale anno 2001	49	38	11

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati Conto annuale Ministero dell'Economia

Per completezza di informazione si riportano anche i dati forniti direttamente dall'amministrazione. Si ricorda, infatti, che nel conto annuale solo a partire dalla rilevazione 2001 è stata introdotta un apposita tabella che approfondisce le forme di impiego flessibile; inoltre, il computo del personale con forme flessibili è riportato ad unità annue e non effettive. Tale tabella, inoltre, restituisce lo stock e non le variazioni di flusso che, nel caso di forme di impiego, come il lavoro interinale, in cui la durata è un fattore distintivo, risulta opportuno analizzare anche il numero effettivo dei contratti per tipologia di flessibilità. Nel caso della Provincia di Chieti, per quello che riguarda più specificatamente il fenomeno dell'interinale, ad esempio, la modalità

di rilevazione del conto annuale fa sì che il totale di personale con contratto interinale è pari a 10 e non 30, che sono le unità lavorative che effettivamente sono state utilizzate nel corso dell'anno 2001 (al 31.12), a cui si aggiungono i 58 per il 2002 (sempre al 31.12). Nella tavola 3 è stato ricostruito, per il periodo 1998-2002, il numero di rapporti di impiego flessibile utilizzati dall'amministrazione. Come si può notare, nel tempo, diminuisce il ricorso ai lavoratori socialmente utili, in parte stabilizzati dalla amministrazione, rimane pressoché costante l'utilizzo delle forme più ricorrenti di flessibilità, cioè i contratti a tempo determinato e il part-time; a partire dal 2001 si registrano anche altre forme: a) stagiaires retribuiti; b) Cococo (questi ultimi solo dal 2002); c) lavoratori interinali.

Tavola 3 Distribuzione delle forme di impiego flessibile (personale effettivo al 31 dicembre)

Tipologia di forma flessibile	Anno					Totale tipologia
	1998	1999	2000	2001	2002	
Contratti a tempo determinato	8	10	7	14	12	51
Contratti di formazione lavoro						
Contratti di tirocinio						
Contratti di apprendistato						
Stagiaires retribuiti				4		4
Contratti interinali				30	58	88
Cococo					4	4
Lsu	135	19	20	6	4	184
Lpu		78	13			91
Altre forme (part-time)	3	6	9	11	8	37
Totale per anno	146	113	49	65	86	

Fonte Elaborazione G. Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

Complessivamente, l'incidenza percentuale delle forme flessibili sulla forza lavoro nel periodo 1998/2001 conferma come la provincia abbia fatto ricorso in modo consistente alle forme flessibili. Il *trend* è costante, seppur con valori leggermente falsati dal peso dei lavoratori socialmente utili per il 1998 e per il 1999. Nel 1999, il dato subisce un leggero decremento (dovuto al minor peso dei lavoratori socialmente utili ma anche al decremento del personale a tempo indeterminato); nel 2000 l'incidenza si attesta al 12%. Il dato del 2001, anno in cui in assoluto si inizia a registrare il ricorso più diversificato della provincia alle diverse tipologie di flessibilità, è pari al 13,9% e nel 2002 la percentuale arriva al 21,9 (cfr. tavola 4).

Tavola 4 Incidenza delle forme flessibili sulla forza lavoro 1998-2001

	Anno				
	1998	1999	2000	2001	2002
Totale forme flessibili	146	113	49	65	86
Incidenza % sulla forza lavoro	23,7	17,8	12,0	13,9	21,9

Fonte Elaborazione G. Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

Per quanto riguarda, poi, l'incidenza percentuale delle singole tipologie di flessibilità, notiamo un costante incremento nel tempo per i tempo determinato, la riduzione del ricorso ai lavoratori socialmente utili e Lpu che passano dal 28,7% del 1998 all'1,5% nel 2001 e all'1% nel 2002; nel 2001 l'incidenza maggiore sulla forza lavoro è data dal lavoro interinale, attestato al 7,4% che raddoppia nel 2002 arrivando al 14,8% (cfr tavola 5).

Tavola 5 Incidenza delle forme flessibili per tipologia 1998-2001

Incidenza e totali delle forme flessibili 1998-2001	Anno				
	1998	1999	2000	2001	2002
Totale a tempo indeterminato	471	523	361	404	392
Totale a tempo determinato	8	10	7	14	12
Incidenza %	1,7	1,9	1,9	3,5	3,1
Totale stagiaires				4	
Incidenza %				1	
Totale personale interinale				30	58
Incidenza %				7,4	14,8
Totale Cococo					4
Incidenza %					1
Totale Lsu e Lpu	135	97	33	6	4
Incidenza %	28,7	18,5	9,1	1,5	1
Totale altre forme	3	6	9	11	8
Incidenza %	0,6	1,1	2,5	2	2

Fonte Elaborazione G. Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

Nel triennio 1998-2000 il valore percentuale mostra chiaramente il peso che ha avuto il fenomeno dei lavoratori socialmente utili rispetto al totale delle forme di flessibilità utilizzate, con una controtendenza, registrata in coincidenza del 2001, anno a partire dal

quale l'amministrazione ha iniziato a sperimentare altre tipologie di flessibilità.

Analizzando, infatti, la distribuzione percentuale per anno si vede che a partire dal 2001 l'amministrazione comincia a sperimentare diversi istituti contrattuali di flessibilità. Alle forme già utilizzate (part-time: 16,9%; contratti a tempo determinato: 21,5%) si affiancano i contratti interinali, con il 46,2% nel 2001 e il 67,4% nel 2002 (cfr. tavola 6). Sempre nel 2001 anche se non significativo su base percentuale, si attesta il ricorso a 4 stagiaires retribuiti, utilizzati nelle attività dell'Infopoint (ufficio d'informazione sulle politiche comunitarie).

Analizzando il genere dei lavoratori con contratti flessibili, emerge una prevalenza del sesso maschile (66,2%).

Tavola 6 Distribuzione delle forme di impiego flessibile (valori % di colonna)

Tipologia di forma flessibile	Anno				
	1998	1999	2000	2001	2002
Contratti a tempo determinato	5,5	8,8	14,3	21,5	14
Contratti di formazione lavoro					
Contratti di tirocinio					
Contratti di apprendistato					
Stagiaires retribuiti				6,2	
Contratti interinali				46,2	67,4
Cococo					4,7
Lsu	92,5	16,8	40,8	9,2	4,7
Lpu		69	26,5		
Altre forme (part-time)	2,1	5,3	18,4	16,9	9,3
Totale per anno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte Elaborazione G. Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

In relazione al titolo di studio dei lavoratori utilizzati nel periodo di riferimento, si può notare come si registri un livello di istruzione sempre maggiore. Diminuisce negli anni il ricorso a lavoratori con titolo di studio medio-basso e si registra un graduale incremento dei lavoratori con laurea (cfr. tavola 7).

Tavola 7 Distribuzione delle forme di impiego flessibile per titolo di studio (valori % di colonna)

Titolo di studio	Anno				
	1998	1999	2000	2001	2002
Licenza media inferiore	69,5	58,9	25	21,5	6,7
Licenza media superiore	24,1	29	40	15,8	43,3
Diploma universitario					
Laurea	6,4	12,1	35	84,2	50
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte Elaborazione G. Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

Tra gli aspetti analizzati nel corso della ricerca, abbiamo verificato con l'amministrazione i livelli retributivi del personale assunto con contratti flessibili. In particolare si è cercato di ricostruire la distribuzione percentuale dei dipendenti con forme di lavoro flessibile secondo il livello di retribuzione lorda annua.

La fascia retributiva che mostra il maggior peso percentuale nel periodo di tempo considerato è quella fino a 10.000 euro lordi all'anno. Nel 2001, accanto alla prima fascia attestata all'87,7% si registra anche la seconda (tra 10.000 e 15.000 euro), con il 10,8%; questo andamento è confermato anche nel 2002, rispettivamente con 88,2% per la prima fascia e 7,1% per la seconda (cfr. tavola 8).

Tavola 8 Distribuzione delle forme di impiego flessibile per fasce di retribuzione lorde annue (valori % di colonna)

Fasce retributive	Anno				
	1998	1999	2000	2001	2002
Meno di 10.000 euro	97,9	95,6	91,8	87,7	88,2
10.000-15.000 euro	1,4	3,5	4,1	10,8	7,1
15.000-20.000 euro	0,7	0,9	2	1,5	4,7
20.000-30.000 euro			2		
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte Elaborazione G. Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

Analizzando, infine, la distribuzione delle forme di flessibilità impiegate secondo la durata del rapporto di lavoro, si nota che nel 1998 e nel 2000 permane un certo sventagliamento delle classi di durata, a partire dal 2001 sembra attestarsi una tendenza a diminuire la durata; mentre infatti nel 1998 si rileva un'alta percentuale

di contratti da un anno a due anni (32,2%) e oltre due anni (30,8%), dal 2001 tende a prevalere il ricorso a contratti con durate inferiori: nel 2001 prevale la fascia tra 6 mesi e un anno (41,5%), segue la fascia meno di tre mesi (33,8%), e si rileva anche la fascia tra tre e sei mesi (24,6%). Questo andamento è confermato anche nel 2002 (cfr tavola 9).

Tavola 9 Distribuzione delle forme di impiego flessibile per durata del rapporto di lavoro (valori % di colonna)

Durata del rapporto di lavoro	Anno				
	1998	1999	2000	2001	2002
Meno di tre mesi	18,5		8,2	33,8	9,3
Da tre a sei mesi	16,4	2,7	16,3	24,6	14,0
Da sei mesi ad un anno	2,1	97,3	53,1	41,5	76,7
Da un anno a due anni	32,2		22,4		
Oltre i due anni	30,8				
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte Elaborazione G. Tagliacarne su dati dell'amministrazione provinciale

9.4 Caratteristiche dei lavoratori interinali utilizzati dalla provincia

Introdotta per la prima volta con la Legge 24 giugno 1997, n. 196 (Legge Treu), che rappresenta in tema di mercato del lavoro un importante provvedimento legislativo che ha tentato di conciliare le esigenze del datore di lavoro (minori vincoli normativi nel reperimento di manodopera) e tutela dei lavoratori, questo istituto ha trovato una sua compiuta definizione nel Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la disciplina del rapporto di lavoro assunto con contratto di fornitura di lavoro temporaneo (siglato il 9 agosto 2000). Il contratto, recependo le indicazioni della l.n.196/97, ha individuato la casistica del ricorso all'interinale, in particolare definendo:

- le ipotesi in cui si possono utilizzare i lavoratori interinali (riconducibili a situazioni di urgenza e per fronteggiare esigenze a carattere non continuativo e/o a cadenza periodica);
- i casi di esclusione;
- il tetto di utilizzo del 7%¹ calcolato su base mensile, dei lavoratori a tempo indeterminato in servizio.

La contrattazione di comparto ha poi individuato delle ulteriori limitazioni (p.e. nel comparto sanità).

Il ricorso al lavoro interinale rientra, nel caso della Provincia di

1. Si ricorda che il tetto di utilizzo è inferiore al settore privato, anche se nel privato la percentuale utilizzabile è trimestrale per settore.

Chieti, nelle previsioni normative, sancite dal Ccnq del 2000. L'accordo stabilisce, infatti, i casi in cui la Pubblica amministrazione può ricorrere all'interinale e cioè per soddisfare esigenze a carattere non continuativo e/a cadenza periodica, o collegate a situazioni di urgenza non fronteggiabili con personale in servizio o attraverso le modalità di reclutamento previste dalla normativa sul lavoro nel pubblico impiego. La provincia ha utilizzato il lavoro interinale per punte di attività e per interventi connessi ad esigenze straordinarie derivanti anche da innovazioni legislative che hanno comportato l'attribuzione di nuove funzioni alle quali l'amministrazione non poteva far fronte con il personale in servizio. Si tratta, infatti, del trasferimento delle competenze di manutenzione stradale, per le quali, soprattutto in concomitanza con fenomeni meteorologici, la provincia ha ravvisato la necessità di attivare risorse specializzate, nonché della competenza assegnata dalla regione in tema di manutenzione fluviale.

L'esperienza del ricorso ai lavoratori interinali nasce a seguito dell'esigenza di fronteggiare l'organizzazione del servizio di manutenzione stradale con il trasferimento di tale funzione, di competenza dell'Anas, che è stata attribuita, a partire dal 2001, alle province (attività esercitata in passato dai cantonieri).

Per il particolare assetto del territorio, la Provincia di Chieti si è così venuta a trovare a dover organizzare il servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria (legata in special modo alle intemperie stagionali) su un'area caratterizzata da una rete viaria molto estesa e distribuita su un territorio prevalentemente montano (parcellizzazione dei comuni del territorio provinciale) per un totale di circa 1.900 km.

Le tipologie di lavoro per cui si è fatto ricorso al contratto con l'agenzia interinale sono state:

- la manutenzione stradale;
- a manutenzione idraulico-forestale (con specifico riferimento alla manutenzione fluviale).

La prima sperimentazione dell'interinale: i lavoratori manutentori

La prima sperimentazione del ricorso all'agenzia interinale (2001) è scaturita dal fabbisogno segnalato dal settore cui è stata assegnata l'attività (Settore 3 Viabilità – Trasporti – Protezione civile – Espropri) cui ha trovato sponda la verifica effettuata dal settore che si occupa di amministrazione e gestione del personale (Settore 1- Funzioni generali di amministrazione) sulla possibilità di ricorrere a tale istituto.

La procedura adottata nella prima fase è stata quella della gara di appalto di servizi, mediante trattativa privata per la fornitura del servizio interinale. Le attività sono state eseguite con lavori in economia.

La trattativa elencava i criteri per la fornitura, richiedendo 23 autisti specializzati nella conduzione di mezzi, di categoria B, con posizione economica B1, muniti di patente di guida C e abilitati alla conduzione di mezzi provinciali per la manutenzione viaria. Il capitolato stabiliva, oltre al numero di lavoratori da fornire, l'orario di lavoro settimanale – 36 settimanali, articolate su 6 giorni – e il totale di ore da fornire: 10 mila su un arco temporale di 3 mesi. Nel capitolato si stabiliva che la ditta aggiudicatrice (la società Quanta) avrebbe provveduto alla fornitura dei lavoratori richiesti nei luoghi stabiliti dalla provincia, con l'obbligo di effettuare la sostituzione dei lavoratori ritenuti non idonei a giudizio insindacabile dell'ente, entro 24 ore dalla richiesta.

La distribuzione dei lavoratori sul territorio era anch'essa prevista, con ripartizione dei 23 conduttori in 6 distretti (individuati in base alla zonizzazione del territorio ripartito in 36 aree), in funzione dell'organizzazione provinciale dei servizi manutentivi. Ogni distretto è controllato da un geometra, dipendente della provincia che assolve il compito di coordinare la squadra di lavoratori.

Questa prima sperimentazione ha avuto molto gradimento, tanto da spingere l'amministrazione a proseguire l'iniziativa, con la richiesta di lavoratori interinali forniti dall'agenzia. Nel 2002 sono stati utilizzati 48 lavoratori effettivi² su strada, impiegati in diversi progetti di manutenzione del territorio, sempre secondo l'organizzazione sopra riportata.

2. Il numero effettivo si riferisce alla soglia stabilita nel contratto di fornitura. Per questo motivo i valori (23 per il 2001, 48 + 5 per il 2002) non coincidono con quelli indicati nella tavola 3 che riporta le unità al 31.12.

La seconda tipologia di attività per cui la provincia ha fatto ricorso al lavoro interinale riguarda la manutenzione fluviale, a seguito della competenza attribuita dalla regione in tal senso alle province. Anche in questo caso, la specificità dell'utilizzo dell'istituto contrattuale risiede non solo nelle caratteristiche del contratto (fornitura di lavoratori già formati e selezionati dall'agenzia, tasso di sostituzione dei lavoratori e tempistica flessibile di chiamata dei lavoratori), quanto nella capacità di ottimizzare questo strumento in risposta a una logica di organizzazione del servizio. Nella scelta di attivare anche in questa attività i lavoratori interinali ha pesato la considerazione che per la manutenzione idraulica era necessaria una presenza umana con competenze, caratteristiche, esigenze organizzative dell'amministrazione, paragonabili a quella già sperimentate nella manutenzione stradale.

Il numero di lavoratori utilizzati, nel 2002, è stato di 5 unità,³ coordinate da un geometra, dipendente dell'amministrazione. Il contratto di fornitura, stipulato con la società interinale Antex, della durata di 12 mesi prevede, anche in questo caso, l'orario settimanale, l'orario da rispettare a settimana, nonché la retribuzione oraria ordinaria, straordinaria diurna e notturna. I profili professionali richiesti sono di livello C1, istruttore tecnico, selezionati per coordinare le squadre tecniche. In questo caso, l'esigenza della provincia è stata quella di individuare i profili necessari per coordinare i lavori dei manutentori fluviali. Bisogna infatti dire che nell'organizzazione di questa seconda tipologia di lavoro, la squadra specializzata era già stata attivata autonomamente con risorse delle province. La squadra era stata dedicata alla manutenzione, in particolare, dei fossi del Comune di Chieti che, al termine dei lavori eseguiti nel comprensorio comunale, si è attivato con la provincia perché quest'ultima mettesse a disposizione la stessa squadra specializzata. In questo caso, i costi del personale sono stati assunti dal Comune di Chieti che, per tutto l'esercizio 2003, si è fatto carico dei costi del personale della squadra.

Questo particolare utilizzo dei lavoratori, anche attraverso i contratti con l'agenzia, risponde alla logica adottata dall'Amministrazione di partire dal fabbisogno di servizio da garantire e poi di reperire le forme contrattuali più immediatamente accessibili per l'ente per coprire i costi del personale.

La peculiarità dell'esperienza della provincia consiste nel fatto che, attraverso la sperimentazione del ricorso a questo istituto, si è poi innescato un meccanismo di pianificazione degli interventi di protezione e manutenzione del territorio. In questo modo il punto di partenza diventa non il contratto interinale in quanto tale, ma il fabbisogno di servizio cui l'amministrazione risponde, anche sperimentando le soluzioni contrattuali organizzative necessarie.

In tale ottica si inseriscono i diversi progetti di manutenzione idraulico-forestale che l'amministrazione sta elaborando: si tratta di un insieme integrato di progetti legati all'assetto ambientale del territorio, su cui saranno di volta in volta attivate le richieste di fornitura dei lavoratori interinali. L'intento è quello di testare definitivamente un *prototipo* di intervento di manutenzione, con l'obiettivo di realizzare dei progetti in cui l'attivazione delle squadre tecniche diventi funzionale all'organizzazione complessiva da parte della provincia degli interventi manutentivi necessari.

3. cfr nota precedente.

I progetti in fase di allestimento e, in alcuni casi, di valutazione da parte della regione, hanno un totale di 750mila euro di finanziamento preventivato. Riguardano i lavori di manutenzione e sistemazione fluviale di diversi fiumi del comprensorio.

9.5 Le motivazioni del ricorso al lavoro atipico

L'utilizzo dell'interinale da parte della provincia è legato all'evoluzione di un fabbisogno organizzativo: da una situazione contingente ad esempio di progettualità integrata.

I fattori che hanno determinato il ricorso a questo tipo di rapporto di lavoro sono:

- *esigenze finanziarie*: in questo modo, non si grava sui costi fissi del personale, anche considerando i vincoli della legge finanziaria;
- *esigenze organizzative*: si beneficia di utilizzo di personale selezionato in modo privato con garanzia di realizzazione del servizio;
- *esigenze sociali*: anche i lavoratori contattati per periodi di tempo più limitato sono messi in condizione di lavorare con una prospettiva di utilizzo più ampia, nel medio lungo periodo, legata all'attivazione di nuovi progetti integrati di manutenzione.

9.6 La gestione dei lavoratori atipici

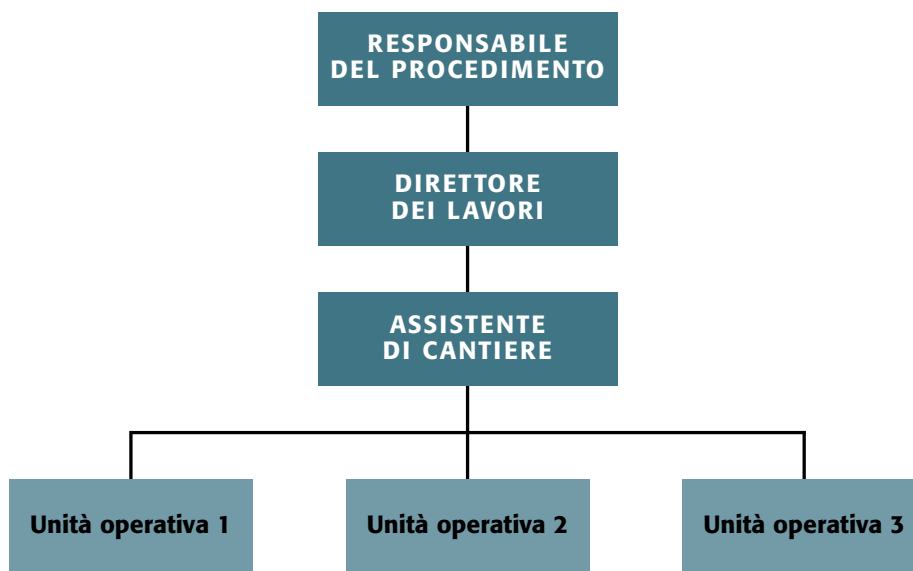
Il rapporto contrattuale con le agenzie consente all'amministrazione di non appesantire l'organizzazione con gli aspetti amministrativi, legati alla gestione del rapporto di lavoro che resta in ultima analisi, affidato all'agenzia. Infatti, tutti gli aspetti di regolamentazione contrattuale sono stabiliti direttamente tra il lavoratore e l'agenzia.

Questo ha consentito alla provincia di concentrarsi solo sugli aspetti del coordinamento e di gestione diretta delle squadre, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori da eseguire e la verifica delle prestazioni.

L'organizzazione del lavoro degli interinali

La struttura dei team di lavoro attivati nei diversi distretti rispecchia queste esigenze. Il geometra, responsabile della squadra di interinali assegnata, rappresenta il punto di osservazione e di verifica dell'andamento dei lavori sul campo.

Nei prototipi progettuali su cui l'amministrazione sta lavorando viene formalizzato questo *organigramma funzionale* che risulta così articolato:



I lavoratori interinali (4 addetti in totale per 2,5 mesi), che saranno utilizzati per tali progetti, come si evince dalla *Relazione generale e quadro economico* rispondono direttamente ad un assistente di cantiere con qualifica di perito agrario/forestale o geometra, anch'egli lavoratore interinale, con esperienze nel settore. A sua volta, questi riferisce al direttore dei lavori.

Si specifica che “la squadra non dovrà essere considerata rigidamente formata; le singole unità (...) non opereranno in un vero e proprio cantiere, ma piuttosto in un *luogo di lavoro*, costituito dal tratto del torrente oggetto dei lavori”.

Vengono dettagliate le attività che ciascuna unità dovrà garantire per le unità lavorative:

- l'individuazione, selezione e taglio delle essenze arbustive da eliminare;
- la pulizia e rimozione dei materiali d'accumulo ostruenti e dei materiali di rifiuto di vario genere;
- il ripristino, dopo la pulizia, del corretto deflusso delle acque, quando sarà possibile, con interventi limitati;
- il controllo e la manutenzione dei mezzi e delle relative attrezzature;

per l'assistente di cantiere:

- il coordinamento delle unità lavorative;
- i rapporti con il direttore dei lavori;
- applicazione delle scelte di coordinamento dei lavori effettuate dal direttore dei lavori.

9.7 Vantaggi, criticità e le possibili alternative

Il ricorso ai lavoratori interinali ha consentito all'amministrazione di:

- disporre di lavoratori già formati e selezionati dalle agenzie interinali, senza costi iniziali legati alle procedure di reclutamento;
- garantire, in tempi funzionali alle esigenze dell'amministrazione, la copertura di servizi di manutenzione in periodi critici e in cui si registrava una maggiore richiesta di interventi di manutenzione sul territorio;
- utilizzare personale motivato che lavora con la consapevolezza che la qualità della prestazione è fattore determinante nella possibilità di avere un rinnovo di impiego in successivi progetti;
- ottimizzare i lavoratori già formati ad un certo tipo di lavoro specializzato, attraverso l'evoluzione della tipologia di attività su cui è stato attivato il lavoro interinale;
- avere una forza lavoro immediatamente disponibile in modo da realizzare i lavori nel rispetto della tempistica dei progetti.

Fattori critici del ricorso all'interinale sono:

- nel medio-lungo periodo l'incidenza del costo del servizio dell'agenzia;
- la complessità della gestione e del coordinamento del personale che di fatto mantiene una dipendenza funzionale con l'amministrazione.

Proprio considerando la criticità legata all'impegno di coordinamento che la gestione dei lavoratori interinali richiede nel medio-lungo periodo, l'amministrazione in prospettiva vedrebbe l'evoluzione verso l'*outsourcing*, mediante la costituzione di una società di gestione che nel tempo, con l'aumento del ricorso a questa tipologia di lavoro, sarebbe in grado di farsi carico di questi aspetti gestionali.

9.8 Considerazioni conclusive

Come abbiamo avuto modo di descrivere nei paragrafi precedenti, la caratteristica distintiva dell'utilizzo dei lavoratori interinali sta nel fatto che la provincia ha saputo sperimentare una progettualità integrata partendo da un fabbisogno organizzativo: fronteggiare l'organizzazione di un servizio di manutenzione del territorio.

I vincoli di bilancio, il blocco delle assunzioni, le esigenze di garantire servizi efficienti, hanno spinto l'amministrazione a privilegiare, tra le forme di impiego atipiche, il lavoro interinale, un istituto contrattuale utilizzato immediatamente alla sua entrata in vigore, e diversificando rispetto alle forme più tradizionali sperimentate in precedenza (tempo determinato e lavoratori socialmente utili).

L'obiettivo che la provincia ha saputo ottenere è duplice: il personale inserito nei progetti non solo è stato impiegato per risolvere situazioni contingenti, legate all'assetto di competenze istituzionali dell'amministrazione, ma è stato sempre di più inserito in interventi di medio-lungo periodo, con una continuità del servizio e della tipologia di attività. Le unità lavorative, seppure legate da un rapporto contrattuale con l'agenzia interinale, sono state comunque inserite in dipendenza funzionale all'interno del servizio dell'amministrazione cui è stato assegnato, in definitiva, il coordinamento dei lavori.

10. Provincia di Crotone: la flessibilità del lavoro come mezzo per sopperire all'insufficienza del personale in un'ottica di razionalizzazione dei costi

10.1 Premessa

I presupposti che hanno spinto a realizzare un caso di studio sull'utilizzazione del lavoro flessibile nell'Amministrazione Provinciale di Crotone, sono piuttosto vari e vanno da alcune peculiarità relative al contesto socio-economico in cui l'ente opera a quelle più prettamente organizzative.

Mediante tale indagine si è potuto osservare le modalità di utilizzazione del lavoro flessibile in una delle poche amministrazioni, che data la recente istituzione, non presenta problemi di razionalizzazione del personale ma, anzi, si trova a dover rispondere ad esigenze di carenza di organico.

Ed ancora, un ente che trovandosi in una regione definita *obiettivo 1* dall'Unione Europea, ha utilizzato i fondi ad esso assegnati per migliorare l'erogazione di alcuni servizi necessari allo sviluppo e la valorizzazione del territorio.

Queste ed altre variabili-vincoli strutturali, che verranno specificate nel paragrafo successivo, hanno finito per ripercuotersi sulle scelte strategiche della provincia, inerenti all'utilizzazione del lavoro flessibile. Tali scelte strategiche hanno finito per indirizzarsi principalmente verso la possibilità di superare l'insufficienza del personale di ruolo e di poter acquisire delle competenze specialistiche per l'espletamento delle funzioni tipiche dell'ente, tutto questo sempre nell'ottica di razionalizzazione dei costi.

In particolare si è potuto rilevare che la decisione di utilizzazione dei cosiddetti lavoratori atipici hanno portato ad una loro incidenza sul totale dei dipendenti pari al 55,25% nel 2000 e che nel 2002 tale percentuale ha avuto una contrazione dovuta semplicemente alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e che nell'ultimo anno preso in considerazione, grazie all'inserimento dei lavoratori flessibili, si è avuto un rafforzamento della componente femminile, un incremento di lavoratori più giovani e più istruiti.

10.2 La Provincia di Crotone

La Provincia di Crotone è stata istituita nel 1991, scorporando 27 comuni dalla Provincia di Catanzaro. La localizzazione geografica fa sì che tale area abbia sia un tratto di costa (da Cutro a Crucoli) sia una zona di montagna comprendente il nuovo parco nazionale. La popolazione residente sul territorio, risultante dal censimento 2001, è di 163.058 unità di cui oltre il 31% residente nella città di Crotone.

Per poter comprendere alcune scelte messe in atto dall'Amministrazione provinciale di Crotone, inerenti l'utilizzazione di nuovi rapporti di lavoro meno rigidi e strutturati, si devono prendere in considerazione alcune peculiarità, non vagliando le quali si riscontrerebbero delle difficoltà a comprendere le motivazioni che hanno portato a tali scelte.

Tra le variabili da considerare vi sono le seguenti.

- L'istituzione della nuova provincia (1991), che ha presentato, nelle fasi di start up, alcune gravi carenze di dotazione organica che non le hanno permesso di espletare a pieno il ruolo strategico a cui l'ente era chiamato ad assolvere. Questo ha comportato l'esigenza di integrare la pianta organica dell'ente di alcune figure professionali necessarie per poter realizzare le attività di cui l'ente è l'unico depositario.
- Il Decentramento amministrativo che è stato portato a compimento con la Legge del 15 marzo 1997, n. 59, cosiddetta Legge Bassanini, prevedeva il trasferimento di funzioni dall'amministrazione centrale a quella periferica. Tutto questo, allo scopo di creare un'esatta corrispondenza tra le singole esigenze espresse nelle varie comunità locali e le risposte fornite ad esse dalle istituzioni. Tale cambiamento ha prodotto, inevitabilmente, delle conseguenze sull'organizzazione, in quanto, questo progressivo ampliamento delle funzioni ha fatto emergere l'esigenza di aumentare il personale e di acquisire nuove professionalità.
- Le caratteristiche del contesto socio-economico: il territorio è caratterizzato da gravi problemi strutturali quali:
 - a. tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale;
 - b. elevato flusso migratorio;
 - c. economia sommersa, che soprattutto nel meridione, investe una larga fascia della popolazione attiva.

Problemi per i quali la Provincia di Crotone è stata chiamata a porre rimedio mediante una forte azione di rinnovamento e riallineamento, con la conseguente necessità di dover disporre di un organico adeguato per mettere in atto le strategie programmate.

- La disponibilità di risorse economiche aggiuntive a valere sui Fondi Strutturali, con la possibilità di poter attuare, nella prospettiva di uno sviluppo provinciale sostenibile, un processo autonomo di modernizzazione e qualificazione strutturale del crotonese mediante l'utilizzazione dei fondi strutturali 2000/2006, previsti dall'Unione Europea per sostenere le iniziative di sviluppo economico e sociale nelle regioni e nelle province dell'Unione compresi

nel cosiddetto *obiettivo 1*. Fondi, che hanno permesso di disporre di alcune forme di lavoro flessibile.

Tali variabili, che hanno portato a dei processi di cambiamento, avvenuti sul piano economico e sociale, hanno reso necessaria una ristrutturazione organizzativa e funzionale dell'ente provincia. Per affrontare questa improrogabile opera di ristrutturazione, che poteva essere realizzata solo attraverso l'inserimento di alcune professionalità, non essendo possibile effettuare delle politiche di ampliamento del personale, l'Amministrazione Provinciale di Crotone ha accolto gli interventi legislativi succedutisi negli ultimi anni, riguardanti l'utilizzazione di nuove forme di rapporti di lavoro flessibile.

In particolare si è avvalsa della presenza, tra quelle previste dalla legge, delle seguenti tipologie di lavoro:

Tabella 1 Evoluzione delle forme di flessibilità 2000-2002

Numero dei dipendenti	Dati generali sui dipendenti		
	2000	2001	2002
Tempo indeterminato	115	230	234
Tempo determinato	16	33	17
Part-time a termine			
Part-time indeterminato	1	1	2
Cococo	5	14	45
Cfl			
Telelavoro			
Interinale			
Lsu	62		
Lpu	58	56	56
Totale	257	334	354

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione

Dall'analisi della tabella 1 si evidenzia che il numero dei lavoratori a tempo indeterminato nel triennio considerato ha avuto un andamento crescente, passando da una percentuale del 44,74% al 63,10%; ciò è dovuto in particolar modo alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili avvenuta grazie alla Legge 468/1997, in cui si precisano gli impegni a carico delle regioni, in particolare quelli riguardanti il numero di soggetti da ricollocare al lavoro e la tempistica di tali azioni.

Questo, a sua volta, ha caratterizzato una flessione dell'incidenza dei rapporti di lavoro atipici; infatti questi sono passati dal 55,25% del 2000 al 31,14% del 2001. Successivamente nell'anno 2002 si è avuta una leggera crescita della percentuale di lavoratori flessibili attribuibile al maggiore utilizzo di lavoratori con contratto di collaborazione coordinato e continuativo (Cococo), ossia, lavoratori assunti

in base alle proprie competenze e specializzazioni, che pur cooperando con una data struttura organizzativa, operano con ampi margini di autonomia e lavorano fondamentalmente per singoli progetti; di conseguenza il termine del rapporto coincide con la realizzazione del progetto stesso, salvo revoca anticipata. Difatti, la consistenza dei lavoratori Cococo, sul totale dei dipendenti della pubblica amministrazione esaminata, è passata dal 2% del 2000 al 12,7% del 2002.

Si può notare ancora come la consistenza di lavoro part-time a tempo indeterminato sia particolarmente esigua, infatti pur nascendo per agevolare la presenza nel mercato del lavoro di specifiche fasce sociali, quali le donne.

La consistenza numerica dei lavoratori inquadrati come Lpu è rimasta pressoché costante, in quanto essendo stati assunti per la realizzazione di progetti, riguardanti l'ambiente, non ancora portati a compimento, si è provveduto a continui rinnovi contrattuali. Ma il basso turnover è da attribuire alle carenti opportunità lavorative che offre il mercato locale, in quanto tali lavoratori hanno considerato soddisfacente una retribuzione ridotta, quale quella degli Lpu, nella speranza di una successiva assunzione a tempo indeterminato.

Dalla valutazione di questi semplici dati, si riscontrano alcune particolarità che caratterizzano l'amministrazione della Provincia di Crotone. In particolare modo, l'elevata presenza di lavoratori flessibili nel 2000 che, come già affermato precedentemente, ammontano a ben il 55,25% sul totale dei dipendenti. Tale flessibilità nel dimensionamento dell'organico totale, è stata possibile sia per la giovane età dell'ente, che non era soffocato da rigidità organizzativa, sia dalle capacità di cogliere tutte le opportunità offerte dal mercato del lavoro.

10.3 L'amministrazione e le sue strategie

Gli obiettivi strategici che la Provincia di Crotone si propone di perseguire sono:

- un rinnovato ed efficace impegno per far crescere l'occupazione, con particolare riferimento a quella giovanile e femminile, fortemente penalizzata dalla conformazione del mercato del lavoro provinciale;
- lo sviluppo delle imprese competitive, capaci di acquisire quote crescenti del mercato nazionale ed internazionale, promuovendo l'affermazione ed il decollo di industrie di trasformazione e dei relativi servizi finanziari e reali;
- lo sviluppo delle pari opportunità ed il miglioramento della qualità della vita nel sociale;
- la tutela e la salvaguardia ambientale.

In riferimento a questo ultimo punto sono state, tra l'altro, perseguite strategie di outsourcing mediante la costituzione nel 2000 dell'Akros, una società mista a prevalenza di capitale pubblico, chiamata a svolgere un servizio per la raccolta differenziata.

Tale scelta di esternalizzazione si è basata principalmente, sul riconoscimento di non possedere al proprio interno il personale e le competenze necessarie ad offrire un servizio qualitativamente elevato alla comunità e che, la più volte menzionata carenza di organico ha indotto l'amministrazione a basare le proprie strategie di medio-lungo periodo su ciò che essa è in grado di fare, piuttosto che sui bisogni che cerca di soddisfare.

Per adempiere agli obiettivi fissati, le strategie perseguite sono state di insourcing realizzate mediante il potenziamento della propria dotazione organica al fine di realizzare alcuni progetti riguardanti i settori: Ambiente (relativamente al monitoraggio dei fiumi), Lavori Pubblici (tale settore è chiamato a svolgere attività di manutenzione ordinaria e straordinaria su circa 1300 km di strade provinciali), Mercato del Lavoro (in cui si è provveduto alla realizzazione di un progetto esecutivo per la riorganizzazione dei servizi all'impiego) sempre nel rispetto dei vincoli di bilancio imposti all'amministrazione.

10.4 Analisi quantitativa della consistenza dei lavoratori

Mediante un'indagine empirica sulle caratteristiche strutturali dei dipendenti presenti nell'amministrazione della provincia, ottenuta disaggregando, per ciascuna tipologia di lavoro presente, i dati per categorie professionali ricoperte, ed articolando tali dati considerando alcune variabili quali sesso, titolo di studio ed età, si sono evidenziate alcune peculiarità di particolare interesse, oltre alla già citata elevata incidenza dei rapporti di lavoro atipici.

Partendo dall'analisi dei dati relativi ai dipendenti assunti a tempo indeterminato si può rilevare quanto indicato nella tabella alla pagina seguente.

Tabella 2 Distribuzione del personale TI per categoria, genere e titolo di studio, 2000**Anno 2000 lavoratori a tempo indeterminato**

Categoria	Sesso		Titolo di studio			Totale
	Uomini	Donne	Laurea	Diploma	Obbligo	
A	4	1			5	5
B	21	4	1	6	18	25
B3	22	13	23	10	2	35
C	12	11	7	12	4	23
D	1	7	5	3		8
D3	9	3	10	2		12
Dirigenti	5	2	7			7
B/1		1	1			1
	74	42	54	33	29	
						116

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione

Dal 2000 al 2001, (tabelle 2-3), la percentuale di lavoratori di sesso maschile risulta essere nettamente superiore rispetto alla componente femminile, ed in particolare ciò è maggiormente evidenziato nelle categorie di più basso livello professionale (A, B), dove la presenza degli uomini rispetto alle donne è superiore del 50% nel 2000; negli anni 2001-2002 (tabelle 3-4), tale inclinazione tende ad accentuarsi, giungendo, per le suddette categorie professionali, a ricoprire più del 75% rispetto alla componente femminile.

Tabella 3 Distribuzione del personale TI per categoria, genere e titolo di studio, 2001**Anno 2001 lavoratori a tempo indeterminato**

Categoria	Sesso		Titolo di studio			Totale
	Uomini	Donne	Laurea	Diploma	Obbligo	
A	32	3		3	32	35
B	38	5		9	34	43
B3	50	26	25	40	11	76
C	23	9	7	23	2	32
D	11	13	12	12		24
D3	9	4	11	2		13
Dirigenti	7	1	8			8
	170	61	63	89	79	
						231

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione

Tabella 4 Distribuzione del personale TI per categoria, genere e titolo di studio, 2002**Anno 2002 lavoratori a tempo indeterminato**

Categoria	Sesso		Titolo di studio			Totale
	Uomini	Donne	Laurea	Diploma	Obbligo	
A	32	3		3	32	35
B	39	5		9	35	44
B3	50	26	25	40	11	76
C	25	9	10	21	3	34
D	12	16	15	13		28
D3	7	4	9	2		11
Dirigenti	7	1	8			8
	172	64	67	88	81	
						236

Fonte Elaborazione Istituto G. Tagliacarne su dati dell'Amministrazione

Tale caratteristica, non poteva non manifestarsi, anche per il personale addetto alle cariche dirigenziali, dove sugli otto dipendenti addetti solo uno è di sesso femminile.

Per ciò che riguarda il livello d'istruzione del personale, emerge come nel 2000 (tabella 2) l'influenza quantitativa dei dipendenti in possesso di laurea era pari al 46,5% sul totale, quelli in possesso di diploma e di licenza media inferiore erano pari rispettivamente al 28,5% e 25%.

Negli anni 2001-2002 (tabelle 3-4) il livello d'istruzione, dei dipendenti, subisce una flessione considerevole. Infatti, in corrispondenza di un incremento dei lavoratori a tempo indeterminato (da 116 unità del 2000, a 236 nel 2002) si è mostrata una riduzione dell'incidenza dei dipendenti in possesso di laurea, pari 28,4%, ed un aumento di quelli in possesso di diploma e di licenza media inferiore, che sono saliti rispettivamente al 37,3% ed al 34,3% (tale fenomeno è spiegabile con la stabilizzazione nel 2001 degli lavoratori socialmente utili).

Bisogna evidenziare che tra i lavoratori a tempo indeterminato si ha la presenza di due dipendenti (di sesso femminile e con titolo di studio di laurea) che usufruiscono della flessibilità dell'orario di lavoro, essendo appunto, nel rispetto della legge, passate ad un rapporto di lavoro part-time a tempo indeterminato.

Tra le forme di lavoro flessibile utilizzate dalla Provincia di Crotone assumono particolare rilevanza i lavoratori socialmente utili.

Dall'indagine sui dati, riguardante tali figure di lavoratori, si evince:

Tabella 5 Distribuzione degli Lsu per categoria, genere, titolo di studio, 2000

ANNO 2000 Lsu

Categoria	Sesso		Titolo di studio			Totale
	Uomini	Donne	Laurea	Diploma	Obbligo	
A	29	3		3	29	32
B	15			1	14	15
B3	12	2	1	13		14
D	1		1			1
	57	5	2	17	43	62

Fonte Elaborazione da dati dell'Amministrazione

Innanzitutto, osservando la tabella 5, non si può non sottolineare come le categorie professionali ricoperte dai lavoratori con contratto di lavoratori socialmente utili siano quelle più basse (nell'ente provincia sono riservate alle figure dei cantonieri, i quali risultano dipendenti provinciali addetti alla manutenzione delle strade); ed anche in questo caso, come l'incidenza della componente maschile (corrispondente

all'88%) sia di gran lunga superiore a quella femminile. Infine, considerando il livello d'istruzione di tali lavoratori, si nota come il maggior peso sia rappresentato dai lavoratori in possesso di licenza media inferiore (69,4%), mentre i diplomati ammontano a solo il (27,4%) i laureati sono presenti con una percentuale del tutto trascurabile.

In riferimento ai lavoratori di pubblica utilità attivati dalla provincia per la realizzazione di due progetti relativi al settore ambiente, mediante l'indagine realizzata si è potuto rilevare:

Tabella 6 Evoluzione degli Lpu per titolo di studio e genere

	Lpu presenti								
	2002			2001			2000		
Titoli di studio	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Laurea	1	5	6	1	5	6	1	5	6
Diploma	23	14	37	23	14	37	23	15	38
Obbligo	6	7	13	6	7	13	6	8	14
	30	26	56	30	26	56	30	28	58

Fonte Elaborazione da dati dell'Amministrazione

Si è potuto concludere, guardando la tabella 6, che tali lavoratori, mantenutesi costanti sia numericamente che per ciò che riguarda i dati relativi al sesso ed al titolo di studio, sono presenti in misura uguale la componente maschile e quella femminile, mentre il grado d'istruzione si articola in percentuale pari al (10,6%) laureati, (66%) diplomati e (23,4%) con scuola dell'obbligo.

Tabella 7 Lavoratori a tempo determinato per categoria, titolo di studio e genere, 2000-2002**Anno 2000 lavoratori a tempo determinato**

Categoria	Sesso		Titolo di studio			Totale
	Uomini	Donne	Laurea	Diploma	Obbligo	
A						
B	1			1	2	3
B3	1	5				
C	2			4		4
D	6	1	9			9
	10	6	9	5	2	16

Anno 2001 lavoratori a tempo determinato

Categoria	Sesso		Titolo di studio			Totale
	Uomini	Donne	Laurea	Diploma	Obbligo	
A						
B	2	1		3	1	4
B3	2	2				
C	10	2		14		14
D	11	3	15			15
	25	8	15	17	1	33

Anno 2002 lavoratori a tempo determinato

Categoria	Sesso		Titolo di studio			Totale
	Uomini	Donne	Laurea	Diploma	Obbligo	
A						
B						
B3						
C	8	3		11		11
D	5	1	6			6
	13	4	6	11		17

Fonte Elaborazione da dati dell'Amministrazione

Come già ricordato precedentemente nell'amministrazione Provinciale di Crotone si è riscontrata la presenza di lavoratori con contratto a tempo determinato la cui composizione appare articolata così come riportato nella tabella 7.

Guardando ai dati rilevati per i lavoratori a tempo determinato, si può far risaltare ancora la netta prevalenza della presenza di lavoratori di sesso maschile su quella femminile; infatti, mentre questi nel 2000 erano il 62,5%, nel 2002 la loro incidenza sul totale ammontava ad oltre il 76%.

Il livello d'istruzione è abbastanza elevato: ad esempio nel 2002 la percentuale dei dipendenti in possesso di Laurea era di ben il 50% mentre quelli con Licenza media inferiore sfiora appena il 3%. Concentrati quasi totalmente nelle categorie professionali (C e D), i sopraindicati dipendenti vengono impiegati, quasi esclusivamente, presso gli uffici di staff dell'assessorato e la durata massima del contratto non può andare oltre la stessa durata del mandato presidenziale (cinque anni), salvo revoca anticipata.

Ed infine, ma non per questo di minor importanza, si riscontra la presenza molto consistente dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, la cui incidenza è andata negli anni crescendo passando dalla presenza di 5 unità nel 2000, a 13 nel 2001, fino a giungere a circa 45 nel 2002.

Tabella 8 Distribuzione dei Cococo, per titolo di studio e genere, 2000-2002

	Cococo								
	2002			2001			2000		
Titoli di studio	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Laurea	11	9	20	6	1	7	1	1	2
Diploma	13	4	17	2	1	3			
Obbligo	7	1	8	3		3	3		3
	31	14	45	11	2	13	4	1	5

Fonte Elaborazione da dati dell'Amministrazione

Oltre al crescente utilizzo di queste forme di collaborazione (tabella 8), dall'osservazione dei dati si è potuto verificare come, nonostante la presenza maschile sia sempre superiore rispetto a quella femminile, tale rapporto è andato riducendosi sensibilmente. Inoltre considerando che i collaboratori con licenza media inferiore, pari al 60% nel 2000, al 23% ed al 17,78% rispettivamente agli anni 2001 e 2002, siano principalmente utilizzati in mansioni di autista, questo risultato appare meno importante. Appare rilevante, invece, far emergere come il rapporto uomo/donna si sia ridotto sensibilmente quan-

do si considerano i collaboratori in possesso di titolo di laurea, mentre tale trend positivo non trova conferma quando si prendono in considerazione i lavoratori in possesso di titolo di studio di licenza media superiore.

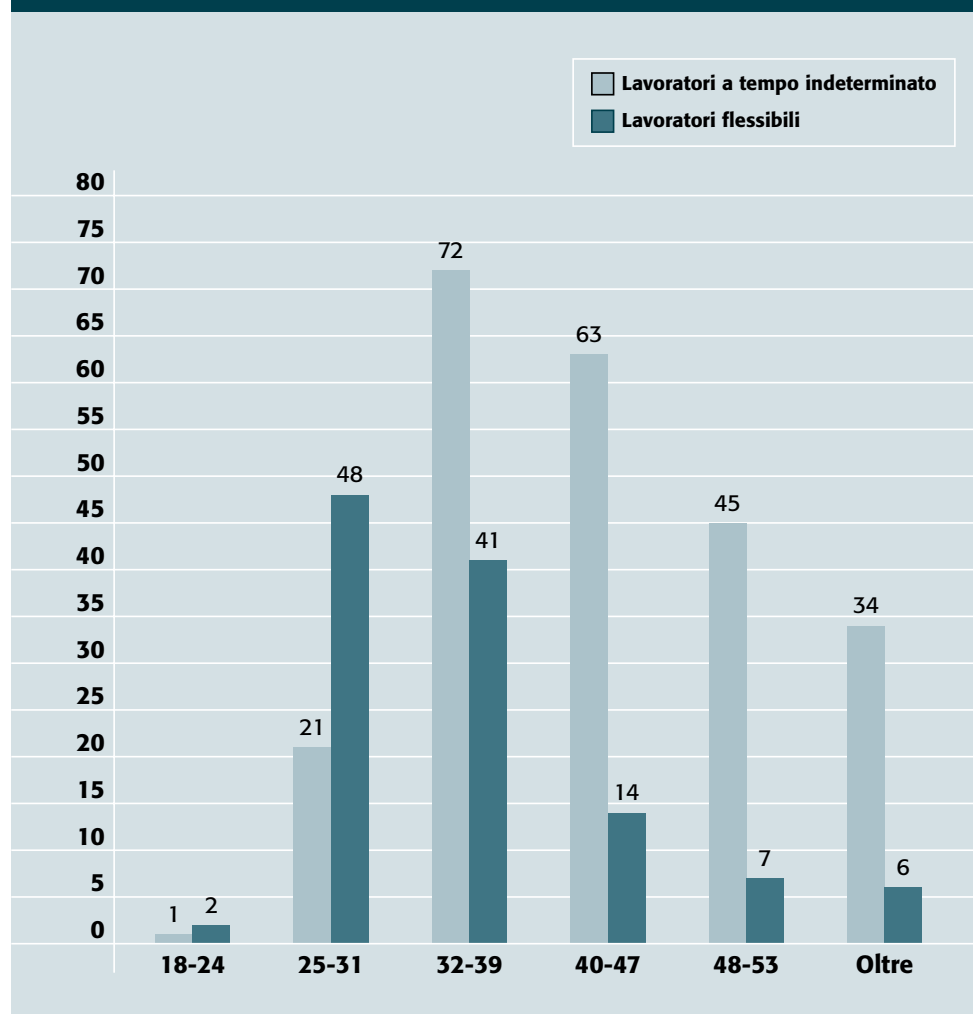
Attraverso l'analisi quantitativa, si è potuti giungere a tre conclusioni riguardanti le variabili prese in considerazione:

- sesso;
- età;
- titolo di studio.

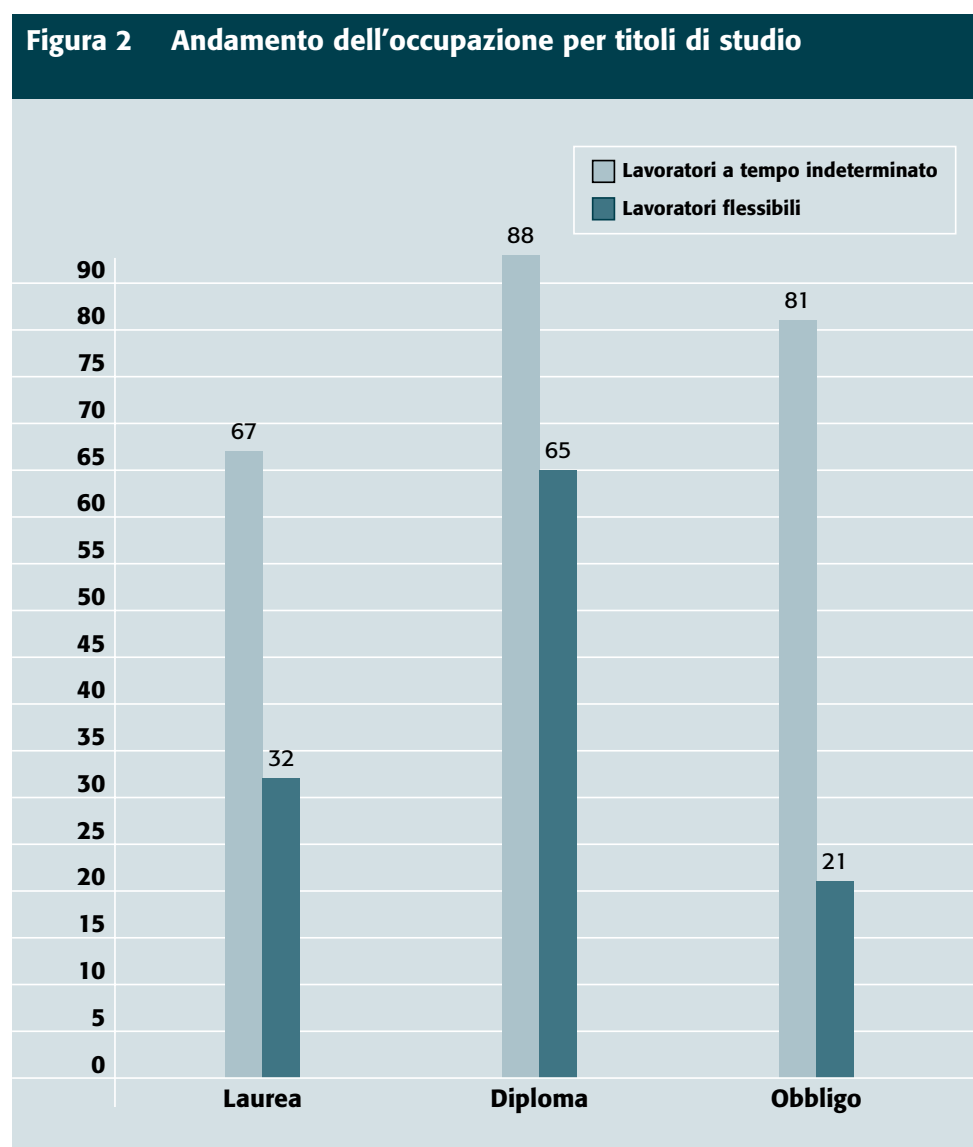
In sintesi, appare evidente come le nuove assunzioni, realizzate dall'Amministrazione Provinciale di Crotone, di lavoratori con contratti di lavoro flessibile, non abbiano modificato la tendenza ad assumere una maggiore quantità di dipendenti di sesso maschile. Questo risultato appare più sorprendente alla luce degli obiettivi strategici perseguiti dalla Provincia di Crotone, tra i quali non si può non sottolineare: il rinnovato ed efficace impegno per far crescere l'occupazione, con particolare riferimento a quella femminile, fortemente penalizzata dalla conformazione del mercato del lavoro provinciale.

Considerando, invece, la variabile delle classi di età in cui rientrano i dipendenti dell'ente provincia e confrontando nuovamente i lavoratori a tempo indeterminato con quelli atipici, si evidenzia come le nuove assunzioni, riguardanti i lavoratori flessibili, abbiano apporato l'inserimento in organico di soggetti più giovani, appartenenti alle classi di età 25/31 e 32/39, ed un sensibile decremento di lavoratori appartenenti alle classi di età estreme (figura 1).

Figura 1 Andamento dell'occupazione per classi di età



Infine considerando la variabile del titolo di studio posseduto dai dipendenti:



Mentre l'inserimento di lavoratori flessibili ha comportato una netta riduzione dei dipendenti in possesso di licenza media inferiore, si può riscontrare un sensibile aumento dei lavoratori in possesso di diploma e un costante inserimento di soggetti in possesso di laurea.

10.5 Gestione strategica delle risorse umane

- **Le collaborazioni coordinate e continuative:** delle 45 unità di lavoratori con contratto di collaborazione coordinato e continuativo presenti nell'Amministrazione Provinciale di Crotone, nel 2002, oltre il 33% operano nel settore del mercato del lavoro.

Il D.Lgs. n. 469/97 ha trasferito alle regioni e alle province le funzioni ed i compiti relativi al collocamento in precedenza svolti dagli uffici periferici del Ministero del Lavoro, anche se il passaggio effettivo delle competenze sui servizi all'impiego agli enti locali si è realizzato con un Decreto regionale nel 1999.

L'innovazione introdotta dal D.Lgs. 469/97 non è tanto il trasferimento delle competenze agli enti locali, quanto l'avvio di un processo di riforma/modernizzazione delle politiche del lavoro. La riforma avviata ha trasferito in *periferia* le competenze, ma, in parallelo, le ha profondamente modificate sia per quanto concerne il collocamento ordinario, sia per quello obbligatorio.

L'intervento pubblico in materia di servizi per l'impiego non si limita più alla semplice gestione amministrativa del collocamento ma assume l'obiettivo di fornire servizi ai clienti, aziende e lavoratori, in regime di concorrenza con le agenzie private di cui all'art. 10 del decreto citato e le imprese di fornitura di lavoro interinale di cui alla Legge n. 196/97.

Il decentramento verso gli enti provinciali dell'attività di collocamento ha comportato la sostituzione dell'ex sezione circoscrizionale per l'impiego in *Centri per l'Impiego*, che vengono appunto gestiti direttamente dalle province.

I centri per l'impiego, per effetto della riforma, come già ricordato, sono stati investiti dello svolgimento di più compiti, quali le procedure in materia di collocamento e avviamento al lavoro e l'erogazione di servizi all'impiego, cioè dei servizi di accoglienza, informazione, orientamento, preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Anche se insieme al decentramento delle competenze si è proceduto al trasferimento del relativo personale del Ministero del Lavoro, che è entrato a far parte in tal modo dell'organico dell'ente provincia, essendo i nuovi centri per l'impiego predisposti ad espletare delle funzioni completamente nuove, singole amministrazioni provinciali si trovarono a non possedere al proprio interno quelle competenze professionali che avrebbero dovuto garantire un'efficiente erogazione del servizio.

Ad aggravare la carenza di personale altamente professionale, capace di espletare le nuove funzioni demandate ai centri per l'impiego, nel caso specifico della Provincia di Crotone, il trasferimento del personale comportò l'assorbimento di un organico appartenente ai livelli più bassi delle categorie professionali (V e qualche VI livello). Per cui, si dovette far fronte alla necessità di integrare il personale esistente con delle nuove professionalità, che fu possibile acquisire grazie ai finanziamenti concessi dal Por Calabria (il quale, tra l'altro, consente alle amministrazioni regionali e provinciali di usufruire di questi finanziamenti messi a disposizione dal Fondo Sociale Europeo per l'organizzazione dei servizi all'impiego).

In tal modo, l'ente Provincia di Crotone, ha proceduto alla realizzazione di un progetto esecutivo per la riorganizzazione dei servizi all'impiego, in cui è previsto l'utilizzo di risorse umane aggiuntive.

Il reclutamento di tali risorse umane aggiuntive, avvenuto mediante la pubblicazione del bando di concorso sulla Gazzetta Ufficiale, su almeno tre dei quotidiani locali più diffusi e presso tutte le organizzazioni sindacali, ha ottenuto come risposta quasi 1.000 domande di candidatura.

Con la selezione, avvenuta mediante il sostenimento di una prova scritta e di una orale, necessarie a valutare l'idoneità dei candidati a ricoprire determinate funzioni, si è proceduto all'inserimento in organico di 15 soggetti ritenuti altamente specializzati (essendo per la maggior parte esperti senior con più di 10 anni di esperienza nel settore, ed esperti junior con almeno 3 anni di esperienza) per ricoprire alcune delle figure tipiche del centro per l'impiego.

I ruoli ricoperti dai neo-assunti nel centro per l'impiego sono quelli di:

- 8 unità: personale di front office;
- 1 unità: valutatore di bilancio delle competenze;
- 1 unità: orientatore (soggetti adibiti ad affiancare il disoccupato nella ricerca del lavoro, orientandolo sia nella formazione che nella professione);
- 5 unità: esperti informatici (necessari per poter concretizzare il piano programmato di informatizzazione di tutta la rete dei servizi all'impiego).

Per tali figure professionali non è stata prevista una vera e propria formazione, anche perché inserite in organico solo recentemente e considerate già esperte, piuttosto, si potrebbe parlare di *momenti formativi*; tuttavia, nella consapevolezza che si trattava di funzioni completamente nuove (come gli orientatori) e che era quasi impossibile reperire sul mercato professionalità in possesso di una certa esperienza, si è proceduto alla realizzazione dei, già su menzionati, *momenti formativi* costituiti da stage presso i centri per l'impiego di eccellenza e seminari tenuti da esperti a livello nazionale.

Nonostante l'amministrazione provinciale abbia tutto l'interesse a trattenere le competenze acquisite dagli attori mediante la propria diretta esperienza (learning by doing), la durata del rapporto, mai superiore ai 12 mesi, potrebbe essere protratta mediante dei rinnovi, i quali verrebbero realizzati in relazione alle eventuali proroghe dei finanziamenti del Por Calabria e dell'eventuale valutazione positiva dell'attività resa dai collaboratori.

Per gli altri 30 lavoratori, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, presenti nell'ente provinciale, l'attività di reclutamento, di selezione e di retribuzione è avvenuta all'insegna di quegli ampi margini di discrezionalità a cui la legge non impone molti vincoli. Tali soggetti che sono stati distribuiti nei vari settori dell'ente per prestare la loro attività, possono essere schematizzati in base al ruolo da essi ricoperti, nello specifico:

- Cococo autisti;
- Cococo con funzione di messi;
- 14 Cococo esperti informatici (chiamati a svolgere attività di data entry);
- 14 Cococo ricoprono ruoli di funzionari amministrativi di primissimo piano nei settori delle politiche sociali, della cultura e nel settore finanziario, essendo esperti senior nelle funzioni da essi svolti.

- **I contratti a tempo determinato:** l'utilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato è stata una pratica molto adoperata negli anni passati, ma, a seguito dell'introduzione delle nuove forme di lavoro flessibile, si è fatto meno uso di tale metodologia di assunzione.

Tale scelta è stata limitata, tra l'altro, per ovviare alle tradizionali forme di reclutamento e selezioni. Per quanto concerne, infatti, l'attività di reclutamento dei lavoratori a tempo determinato, in passato la prassi utilizzata era quella della pubblicazione di avvisi pubblici concorsuali, in cui i requisiti richiesti erano di tipo generico. Il fatto di non richiedere requisiti specifici comportava l'affluenza di un numero spropositato di domande, che implicava dei lunghi periodi di selezione ed un incremento dei costi necessari per realizzare il concorso stesso.

Inoltre le prove di selezione erano concepite come modalità di verifica delle conoscenze possedute dai candidati senza che venissero prese in considerazione aspetti quali le motivazioni o le precedenti esperienze professionali.

Attualmente l'Amministrazione Provinciale di Crotone, come affermato precedentemente, utilizza il lavoro a tempo determinato solo per ricoprire le funzioni di staff dei vari assessorati, in quanto previsti dalla legge.

La selezione ed il reclutamento di tali dipendenti avviene attraverso l'utilizzazione di un'ampia discrezionalità, infatti, essi vengono scelti dai vari assessori in base al grado di fiducia e conoscenza. La durata del rapporto è pari a quella del mandato di ogni singolo assessore, salvo revoca anticipata, mentre i livelli retributivi sono quelli previsti dai Ccnl.

- **I lavori socialmente utili:** alla nascita della Provincia di Crotone, la giunta provinciale si è trovata fin da subito a dover risolvere il problema della carenza di organico, in quanto l'ente era chiamato ad espletare le attività di sua competenza come qualsiasi altra amministrazione che avesse storicizzato la sua esistenza.

In tale situazione, la giunta ha colto la possibilità di sfruttare alcune politiche attive del lavoro, quali la promozione di progetti socialmente utili.

In conformità con quanto previsto nell'art. 1 del D.Lgs 29/93, in cui si stabilisce che "tra i soggetti interessati alla promozione dei progetti socialmente utili, vi sono tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le province", nell'ente si è proceduto all'elaborazione e presentazione di quattro progetti, riguardanti rispettivamente:

- *Progetto beni culturali*, avente come oggetto il monitoraggio del territorio antistante la Montedison;
- *Progetto di viabilità provinciale*, avente per oggetto il recupero sull'intera viabilità provinciale (costituita da oltre 1.300 km di strada) e conservazione e riqualificazione delle aree scolastiche;
- *Progetto servizi tecnici* inerente ad attività di manutenzione e sor-

veglanza, tecnica e informatica nelle scuole di pertinenza della provincia;

- *Progetto salvaguardia ambientale* avente per oggetto attività di valorizzazione del patrimonio culturale, attraverso attività di monitoraggio, controllo e verifica della salvaguardia ambientale e tutela del territorio.

A seguito dell'approvazione, da parte della commissione regionale, che ha ritenuto i medesimi progetti in linea con quanto previsto con il D.Lgs. 468/97, con cui vengono definite *attività socialmente utili* *quelle che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'utilizzo di particolari categorie di soggetti*, si è proceduto all'assegnazione dei lavoratori da avviare ai progetti.

Ai sensi dell'art. 5 del suddetto D.Lgs, la scelta dei lavoratori socialmente utili, che nel caso specifico di Crotone erano rappresentati da disoccupati iscritti da più di due anni nelle liste di collocamento e lavoratori che godevano della Cigs sospesi a zero ore, è avvenuta a cura della sezione circoscrizionale dell'impiego di Crotone, sulla base di criteri ministeriali che hanno tenuto conto della professionalità, della residenza, dell'età e del carico familiare dei lavoratori.

La retribuzione spettante ai soggetti utilizzati in dette attività, per un impegno settimanale di venti ore, era pari a £. 800.000 corrisposte dalla Regione Calabria; ma, in base all'opportunità offerta dalla legge, la provincia era chiamata a provvedere all'integrazione del reddito nel caso avesse deciso di utilizzare tali soggetti per un orario non superiore alle otto ore giornaliere per un totale di 36 ore settimanali.

Il nuovo personale così acquisito venne inserito fin dall'inizio in pianta organica, ricoprendo profili da subito indispensabile all'espletamento delle attività provinciali quali:

Tabella 9 Profili ricoperti dagli Lsu utilizzati dalla provincia

Categorie professionali	Profili ricoperti
A	<ul style="list-style-type: none"> • 27 addetti al controllo della rete viaria provinciale • 5 addetti alla manutenzione aree scolastiche
B	<ul style="list-style-type: none"> • 2 addetti alla salvaguardia ed al controllo del territorio • 3 autisti • 10 terminalisti
B3	<ul style="list-style-type: none"> • 10 tra Istruttori amministrativi e tecnici • 2 geometri • 1 architetto
D	<ul style="list-style-type: none"> • 1 ingegnere

Fonte Elaborazione su dati dell'Amministrazione

Dalla tabella 9 si riesce a comprendere come i ruoli ricoperti dai lavoratori socialmente utili siano estremamente necessari al fine di assolvere almeno all'attività ordinaria dell'ente.

Questo può spiegare come l'Amministrazione Provinciale di Crotone abbia accolto favorevolmente le disposizioni previste, dal D.Lgs. 81/2000, in tema di stabilizzazione dei soggetti utilizzati in attività socialmente utili.

Ad incentivare ulteriormente tale scelta, oltre al fabbisogno di personale ed alla consapevolezza dei responsabili dei progetti di non dover disperdere le professionalità maturate dai soggetti, non può essere trascurato l'incentivo offerto dalle regioni, ossia il riconoscimento di un contributo pari a £ 18 milioni per ciascun soggetto assunto a tempo indeterminato.

- **I lavori di pubblica utilità:** la normativa prevista per i lavori socialmente utili prevede anche l'utilizzazione di soggetti per lo svolgimento di attività di pubblica utilità.

In conformità, con il già citato D.Lgs. 468/97 in cui vengono definiti *lavori di pubblica utilità quelli attivati nei settori della cura della persona, dell'ambiente, del territorio e della natura*, la provincia ha provveduto a presentare alla commissione regionale due progetti riguardanti la salvaguardia, rispettivamente, dell'ambiente e delle acque.

A seguito dell'approvazione dei suddetti progetti, si è proceduto attraverso la medesima prassi utilizzata per gli Lsu, all'assegnazione dei lavoratori (realizzata dalla sezione circoscrizionale per l'impiego).

Per l'utilizzazione degli Lpu, la retribuzione è rappresentata da un'indennità fissa di 413.16 euro pagata dalla regione a seguito di un impegno di 4 ore al giorno per 4 giorni la settimana.

Il Dirigente del settore ambiente, nella consapevolezza che tali soggetti erano chiamati a svolgere attività di cui, nella maggior parte dei casi, non si aveva conoscenza pregressa ha ritenuto ragionevole inserire gli Lpu in attività dove vi era la presenza di competenze e figure professionali oramai consolidate.

Inoltre, sono stati previsti e realizzati dei corsi di formazione sia orizzontali, quali un corso di 6 mesi riguardante le competenze della provincia in campo ambientale, sia verticali, ossia corsi specifici nel campo della progettazione Europea e degli scarichi.

Creatosi un rapporto quasi organico tra l'ente e gli Lpu, per tali soggetti vengono previste alcune forme di valutazione (basate su parametri quali l'impegno ed i risultati raggiunti), mediante le quali si cerca di evidenziare le competenze specifiche *premiando i migliori* attraverso il loro inserimento in programmi integrativi che estendono da 20 a 36 ore l'attività lavorativa.

Alcune mansioni specifiche e non di esigua rilevanza, di cui è depositario il settore ambiente, oggi vengono espletate, grazie alle competenze ed all'esperienza maturata nel corso della realizzazione dei progetti di pubblica utilità, in modo esclusivo dagli Lpu. Ad esem-

pio, attività specifiche, sull'analisi del monitoraggio di emissione di acqua e aria, sono state affidate a due biologi naturalista ed a due specialisti in scienze biologiche, che per l'appunto sono Lpu. I ruoli svolti dagli altri 54 Lpu, fatta eccezione per 2 autisti, nonostante non richiedano necessariamente delle specializzazioni e delle qualifiche specifiche, non possono essere definiti certamente di scarsa importanza, infatti, la maggior parte svolge compiti di bonifica dei fiumi e dei laghi per agevolare il ripopolamento ittico, altri ancora prestano la loro attività in amministrazione ricoprendo ad esempio ruoli di terminalista.

10.6 Conclusioni

L'utilizzazione di alcuni strumenti di politica attiva del lavoro, nel caso della Provincia di Crotone, ci permette di giungere a delle considerazioni, in parte già emerse, sull'utilizzazione del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione.

L'impossibilità di attuare delle politiche espansive della pianta organica e la necessità di sopperire alle carenze di personale, hanno spronato i dirigenti a sfruttare tutti i canali disponibili che potessero assicurare una maggiore forza lavoro.

Ma, oltre al vantaggio di poter sopperire al fabbisogno di lavoratori, con l'utilizzazione dei cosiddetti impiegati atipici, si è potuto raggiungere l'ulteriore vantaggio di riduzione dei costi di gestione del personale.

L'uso dei lavoratori socialmente utili e dei lavoratori di pubblica utilità, infatti, ha permesso all'ente di impiegare, per lo svolgimento di alcune attività, personale retribuito con i finanziamenti regionali.

Caso analogo è avvenuto per i collaboratori coordinati e continuativi, occupati nel settore del mercato del lavoro, la cui assunzione è stata realizzata mediante gli stanziamenti previsti dal Fondo Strutturale Europeo 2000/2006.

Per gli altri collaboratori, che prestano la loro attività all'interno dell'amministrazione provinciale, anche se non rientrano in vere e proprie forme di assunzioni agevolate, è stato possibile ridurre i costi inerenti alla previdenza sociale. Infatti, sui compensi percepiti per le prestazioni rese è dovuto un contributo di previdenza pari al 14% (mentre per i lavoratori assunti a tempo indeterminato è pari al 35%), ripartito nella misura di 1/4 a carico dei collaboratori e 3/4 a carico dell'ente.

La maggiore discrezionalità, inoltre, nella selezione dei collaboratori coordinati e continuativi, se da un lato ha permesso di ovviare ai limiti inerenti alle tradizionali forme di selezione, basate su elementi convenzionali quali la votazione ed i titoli di studi, dall'altro ha consentito di valutare in base agli stessi parametri utilizzati nel settore privato, che hanno già ampiamente dimostrato di riuscire ad acquisire, con un margine di errore più basso, quelle professionalità che

avrebbero garantito un efficace svolgimento del lavoro.

Ma come ogni medaglia che si rispetti, l'utilizzazione del lavoro flessibile, presenta anche un'altra facciata. Questa forma di precarietà in cui vivono i lavoratori, fa sì che questi ultimi, in base a vecchi retaggi culturali, siano sempre in cerca di un lavoro stabile. Questa eventualità porterebbe, inevitabilmente, alla perdita di alcune professionalità divenute indispensabili per espletare in maniera efficiente le attività di competenza dell'ente.

Questo turnover, a sua volta, comporterebbe, sia un incremento dei costi di formazione necessari per permettere al personale neo-assunto di poter svolgere il lavoro richiesto, sia un freno alla produttività per la mancanza di esperienza.

Allegati

1. Correlazioni tra codici, declaratorie Nace Rev. 1 e settori di attività economica utilizzati dall'indagine

Tavola 1 Correlazioni tra codici, declaratorie Nace Rev.1 e settori di attività economica utilizzati dall'indagine Tagliacarne

Codice Nace 2 cifre	Declaratoria	Settore di attività economica
01	Agricoltura, caccia e relativi servizi	Agricoltura
02	Silvicoltura e utilizzazione di aree forestali e servizi connessi	Agricoltura
05	Pesca, piscicoltura e servizi connessi	Agricoltura
10	Estrazione di carbon fossile e lignite; estrazione di torba	Industria
11	Estrazione di petrolio greggio e di gas naturale; servizi connessi all'estrazione di petrolio e di gas naturale, esclusa la prospezione	Industria
12	Estrazione di minerali di uranio e di torio	Industria
13	Estrazione di minerali metalliferi	Industria
14	Altre industrie estrattive	Industria
15	Industrie alimentari e delle bevande	Industria
16	Industria del tabacco	Industria
17	Industrie tessili	Industria
18	Confezione di articoli di vestiario; preparazione e tintura di pellicce	Industria
19	Preparazione e concia del cuoio; fabbricazione di articoli da viaggio, borse, articoli da correggiaio, selleria e calzature	Industria
20	Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero, esclusi i mobili; fabbricazione di articoli di paglia e materiali da intreccio	Industria
21	Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta	Industria
22	Editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati	Industria
23	Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari	Industria
24	Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	Industria
25	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	Industria
26	Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	Industria
27	Produzione di metalli e loro leghe	Industria
28	Fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metallo, escluse macchine e impianti	Industria
29	Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, compresi l'installazione, il montaggio, la riparazione e la manutenzione	Industria
30	Fabbricazione di macchine per ufficio, di elaboratori e sistemi informatici	Industria
31	Fabbricazione di macchine ed apparecchi elettrici nca	Industria
32	Fabbricazione di apparecchi radiotelevisivi e di apparecchiature per le comunicazioni	Industria
33	Fabbricazione di apparecchi medicali, di apparecchi di precisione, di strumenti ottici e di orologi	Industria
34	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	Industria
35	Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	Industria

Tavola 1 segue

Codice Nace 2 cifre	Declaratoria	Settore di attività economica
36	Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere	Industria
37	Recupero e preparazione per il riciclaggio	Industria
40	Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua calda	Industria
41	Raccolta, depurazione e distribuzione d'acqua	Industria
45	Costruzioni	Industria
50	Commercio, manutenzione e riparazione di autoveicoli e motocicli; vendita al dettaglio di carburante per autotrazione	Servizi
51	Commercio all'ingrosso e intermediari del commercio, autoveicoli e motocicli esclusi	Servizi
52	Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli; riparazione di beni personali e per la casa	Servizi
55	Alberghi e ristoranti	Servizi
60	Trasporti terrestri; trasporti mediante condotte	Servizi
61	Trasporti marittimi e per vie d'acqua	Servizi
62	Trasporti aerei	Servizi
63	Attività di supporto ed ausiliarie dei trasporti; attività delle agenzie di viaggio	Servizi
64	Poste e telecomunicazioni	Servizi
65	Intermediazione monetaria e finanziaria (escluse le assicurazioni e i fondi pensione)	Servizi
66	Assicurazioni e fondi pensione, escluse le assicurazioni sociali obbligatorie	Servizi
67	Attività ausiliarie della intermediazione finanziaria	Servizi
70	Attività immobiliari	Servizi
71	Noleggio di macchinari e attrezzature senza operatore e di beni per uso personale e domestico	Servizi
72	Informatica e attività connesse	Servizi
73	Ricerca e sviluppo	Servizi
74	Altre attività professionali ed imprenditoriali	Servizi
75	Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	Pubblica amministrazione
80	Istruzione	Istruzione
85	Sanità e altri servizi sociali	Sanità
90	Smaltimento dei rifiuti solidi, delle acque di scarico e simili	Servizi
91	Attività di organizzazioni associative nca	Servizi
92	Attività ricreative, culturali e sportive	Servizi
93	Altre attività dei servizi	Servizi
95	Servizi domestici presso famiglie e convivenze	Servizi
99	Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	Servizi

2. Distribuzione dei contratti a termine per comparto e categoria

Tabella 1 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Accademie e Conservatori													
Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Accademie e conservatori	Docenti ottavo livello	111	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	111	100,0
	Docenti laureati	15	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	100,0
	Personale A.T.A.	59	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	59	100,0
Totale		185	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	185	100,0
Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne													

Tabella 2 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Agenzie Fiscali													
Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
										V.A.	%	V.A.	%
Ministeri	Area C	5	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	100,0
	Area B	1.573	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.573	100,0
Totale		1.578	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.578	100,0
Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne													

Tabella 3 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Aziende Autonome

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Corpo dei vigili del fuoco	Area B	1.205	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.205	100,0
	Area A	7	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	100,0
Totale		1.212	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.212	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 4 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Enti Pubblici non Economici

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Enti pubblici non economici	Professionisti	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0
	Area C	19	33,3	21	36,8	5	8,8	11	19,3	1	1,8	57	100,0
	Area B	258	26,1	215	21,7	56	5,7	460	46,5	0	0,0	989	100,0
	Area A	590	82,7	0	0,0	3	0,4	120	16,8	0	0,0	713	100,0
Anas	Personale contrattista	252	55,4	0	0,0	0	0,0	203	44,6	0	0,0	455	100,0
	Restante personale	48	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	48	100,0
Totale		1.169	51,6	236	10,4	64	2,8	794	35,1	1	0,0	2.264	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 5 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto ex art. 70 D.Lgs. 165/01

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
A.S.I.	Personale contrattista	0	0,0	3	42,9	4	57,1	0	0,0	0	0,0	7	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 6 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Ministeri

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ministeri	Dirigenti di 2° fascia	6	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100,0
	Area C	67	40,9	0	0,0	5	3,0	92	56,1	0	0,0	164	100,0
	Area B	3.280	69,4	15	0,3	0	0,0	1.428	30,2	0	0,0	4.723	100,0
	Area A	43	5,8	0	0,0	0	0,0	699	94,2	0	0,0	742	100,0
	Personale contrattista	894	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	894	100,0
Totale		4.290	65,7	15	0,3	5	0,1	2.219	0,0	0	0,0	6.529	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 7 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ministeri	Area C	5	71,4	0	0,0	2	28,6	0	0,0	0	0,0	7	100,0
	Personale contrattista	58	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	58	100,0
Totale		63	96,9	0	0,0	2	3,1	0	0,0	0	0,0	65	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 8 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Regioni ed Autonomie Locali

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ministeri ¹	Personale contrattista	160	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	160	100,0
Regioni a statuto speciale	Categoria D	297	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	297	100,0
	Categoria C	115	91,3	0	0,0	0	0,0	11	8,7	0	0,0	126	100,0
	Categoria B	476	90,8	0	0,0	0	0,0	48	9,2	0	0,0	524	100,0
	Categoria A	41	83,7	0	0,0	0	0,0	8	16,3	0	0,0	49	100,0
	Restante personale	477	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	477	100,0
	Personale contrattista	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0
Regioni ed autonomie locali	Segretari comunali e provinciali	27	31,4	0	0,0	1	1,2	58	67,4	0	0,0	86	100,0
	Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione org.	25	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	25	100,0
	Dirigenti	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0
	Categoria D	3.577	76,2	31	0,7	194	4,1	882	18,8	10	0,2	4.694	100,0
	Categoria C	12.562	54,6	126	0,5	579	2,5	9.717	42,2	40	0,2	23.024	100,0
	Categoria B	9.698	40,6	92	0,4	1.611	6,7	12.481	52,2	13	0,1	23.895	100,0
	Categoria A	5.446	18,3	35	0,1	88	0,3	24.245	81,3	2	0,0	29.816	100,0
	Restante personale	1.245	18,8	8	0,1	26	0,4	5.344	80,7	0	0,0	6.623	100,0
	Direttori generali	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0
	Personale contrattista	1.385	49,9	52	1,9	24	0,9	1.314	47,4	0	0,0	2.775	100,0

¹ Sono 160 dipendenti a tempo determinato dell'ente Regionale di Sviluppo Agricolo in Sicilia

Tabella 8 segue

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Aler – ater – arte (federcasa) ²	Area A	5	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	100,0
	Area B	23	85,2	0	0,0	4	14,8	0	0,0	0	0,0	27	100,0
	Area C	12	75,0	0	0,0	4	25,0	0	0,0	0	0,0	16	100,0
	Restante personale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0	0	0,0	2	100,0
Ater (federambiente) ³	Dirigenti	4	25,0	0	0,0	12	75,0	0	0,0	0	0,0	16	100,0
	Personale livelli	15	48,4	0	0,0	16	51,6	0	0,0	0	0,0	31	100,0
Totale		35.595	38,4	344	0,4	2.559	2,8	54.110	58,4	65	0,1	92.673	100,0

2 Sono dipendenti dei seguenti enti compresi sotto la voce Istituti Autonomi Case Popolari: Aler Bergamo, Ater – Udine, Ater Trieste, Azienda Lombarda per l'edilizia Residenziale di Lecco, Azienda Regionale Territoriale per l'edilizia – Genova, Azienda Regionale Territoriale per l'edilizia – Imperia, Azienda Regionale Territoriale per l'edilizia – La Spezia, Azienda Regionale Territoriale per l'edilizia – Savona, Azienda Territoriale per l'edilizia Residenziale – Brescia, Azienda Territoriale per l'edilizia Residenziale – Gorizia, Istituto Autonomo Case Popolari – Busto Arsizio, Istituto Autonomo Case Popolari – Pordenone, Istituto Autonomo Case Popolari “R” – Como. In particolare, per la categoria A: 5 unità a tempo determinato, per la categoria B: 23 unità a tempo determinato, 4 interinali, per la categoria C: 12 a tempo determinato, 4 interinali, per l'altro personale: 2 Lsu.

3 Sono dipendenti dei seguenti enti compresi sotto la voce Istituti Autonomi Case Popolari: Azienda Territoriale per l'edilizia Residenziale – Belluno, Azienda Territoriale per l'edilizia Residenziale – Padova, Azienda Territoriale per l'edilizia Residenziale – Rovigo, Azienda Territoriale per l'edilizia Residenziale – Treviso, Azienda Territoriale per l'edilizia Residenziale – Verona, Istituto Autonomo Case Popolari “R” – Venezia. In particolare, 4 dirigenti a tempo determinato, 12 interinali

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 9 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Ricerca

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Enti di ricerca	Direttori generali	10	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	100,0
	Ricercatori	670	99,1	5	0,7	0	0,0	0	0,0	1	0,1	676	100,0
	Tecnologi	349	98,9	4	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	353	100,0
	Personale livelli	1.023	97,0	23	2,2	5	0,5	3	0,3	1	0,1	1.055	100,0
	Personale contrattista	483	99,2	4	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	487	100,0
Totale		2.535	98,2	36	1,4	5	0,2	3	0,1	2	0,1	2.581	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 10 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Sanità

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Regioni ed autonomie locali ⁴	Categoria D	21	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	21	100,0
	Categoria C	32	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	32	100,0
	Categoria B	221	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	221	100,0
	Categoria A	6	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100,0
Servizio sanitario nazionale	Medici	3.500	99,0	0	0,0	4	0,1	30	0,8	0	0,0	3.534	100,0
	Veterinari	168	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	168	100,0
	Odontoiatri	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0
	Dirigenti sanitari non medici	425	96,2	0	0,0	17	3,8	0	0,0	0	0,0	442	100,0
	Profili ruolo sanitario	11.247	97,6	0	0,0	247	2,1	33	0,3	0	0,0	11.527	100,0
	Dirigenti ruolo professionale	85	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	85	100,0
	Profili ruolo professionale	191	99,0	0	0,0	2	1,0	0	0,0	0	0,0	193	100,0
	Dirigenti ruolo tecnico	238	97,9	0	0,0	5	2,1	0	0,0	0	0,0	243	100,0
	Profili ruolo tecnico	5.567	90,8	3	0,0	190	3,1	367	6,0	3	0,0	6.130	100,0
	Dirigenti ruolo amministrativo	72	55,4	0	0,0	2	1,5	56	43,1	0	0,0	130	100,0
	Profili ruolo amministrativo	1.863	68,1	6	0,2	220	8,0	604	22,1	44	1,6	2.737	100,0
	Restante personale	56	93,3	0	0,0	0	0,0	4	6,7	0	0,0	60	100,0
	Personale contrattista	743	71,1	0	0,0	7	0,7	295	28,2	0	0,0	1.045	100,0
	Totale	24.436	92,0	9	0,0	694	2,6	1.389	5,2	47	0,2	26.575	100,0

⁴ Sono dipendenti dei seguenti enti compresi sotto le voci Agenzie Protezione Ambiente: Agenzia Regionale Sanità Toscana, Azienda Servizi Sociali Bolzano; e Unità Sanitarie Locali: Azienda per i Servizi Sanitari N. 6 Friuli Occidentale – Pordenone, Azienda per i Servizi Sanitari N. 4 Medio Friuli – Udine, Azienda Usl 3 Alto Friuli
Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne.

Tabella 11 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Scuola

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Scuola	Docenti laureati	56	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	56	100,0
	Docenti diplomati	148	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	148	100,0
	Docenti di religione	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0
	Doc. laur. Ist. sec. II grado tempo determ. annu	6.219	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6.219	100,0
	Doc. scuola media ed equip. tempo determ. annual	6.125	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6.125	100,0
	Ins. Ed. Fisica sc. sec. II gr. Tempo determ. an	143	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	143	100,0
	Ins. sc. elementare e equip. Tempo determ. annua	6.930	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6.930	100,0
	Ins. scuola materna tempo determ. annuale	3.610	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3.610	100,0
	Ins. dipl. Istit. II grado tempo determ. annuale	1.207	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.207	100,0
	Ins. ed. fisica sc. media tempo determ. annuale	585	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	585	100,0
	Doc. laur. Ist. sec. II grado t. determ. non ann	25.621	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	25.621	100,0
	Doc. scuola media ed equip. tempo determ. non an	15.892	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15.892	100,0
	Ins. ed. fisica sc. media tempo determ. non annu	2.796	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2.796	100,0

Tabella 11 segue

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Scuola	Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. tempo determ. no	1.548	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.548	100,0
	Ins. sc. elementare e equip. determ. non a	16.443	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16.443	100,0
	Ins. scuola materna tempo determ. non annuale	4.699	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4.699	100,0
	Ins. dipl. Istit. II grado tempo determ. non ann	5.392	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5.392	100,0
	Dir. serv. gen. ed amm. tempo deter.	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100,0
	Assistente amministrativo tempo determ.	11.332	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11.332	100,0
	Assistente tecnico tempo determ.	5.399	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5.399	100,0
	Cuoco tempo determ.	175	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	175	100,0
	Infermiere tempo determ.	29	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	29	100,0
	Collaboratore scolastico tempo determ.	44.492	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	44.492	100,0
	Collaboratore scolastico tecnico tempo determ.	233	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	233	100,0
Totale		159.076	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	159.076	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne.

Tabella 12 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Università

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Università	Categoria EP	26	86,7	0	0,0	1	3,3	0	0,0	3	10,0	30	100,0
	Categoria D	574	93,6	0	0,0	3	0,5	24	3,9	12	2,0	613	100,0
	Categoria C	1.260	82,6	0	0,0	57	3,7	191	12,5	18	1,2	1.526	100,0
	Categoria B	618	69,3	0	0,0	23	2,6	244	27,4	7	0,8	892	100,0
	Personale contrattista	3.260	97,4	71	2,1	0	0,0	16	0,5	0	0,0	3.347	100,0
Totale		5.738	89,5	71	1,1	84	1,3	475	7,4	40	0,6	6.408	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 13 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Corpi di Polizia

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Corpo forestale	Personale contrattista	443	48,5	0	0,0	0	0,0	470	51,5	0	0,0	913	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 14 Distribuzione delle tipologie di lavoro flessibile nel comparto Docenti Universitari

Contratto	Categoria	Tempo determinato		Formazione lavoro		Interinale		Lavoro socialmente utile		Telelavoro		Totale	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Università	Professori	6.978	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6.978	100,0
	Ricercatori	3	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	100,0
Totale		6.981	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6.981	100,0

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

3. Incidenza del part-time per comparto e qualifica

Tabella 1 La distribuzione dei tempi indeterminati part-time secondo il comparto contrattuale, il sesso e la tipologia di part-time applicata (valori assoluti)

Comparti	Presenti a tempo indeterminato			Part-time sotto il 50%			Part-time sopra il 50%			Part-time totale		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Accademie e conservatori	3.167	4.988	8.155	20	3	23	3	0	3	23	3	26
Agenzie fiscali	27.325	31.810	59.135	387	333	720	1.811	358	2.169	2.198	691	2.889
Aziende autonome	3.419	36.267	39.686	76	103	179	119	14	133	195	117	312
Enti pubblici non economici	33.734	36.857	70.591	714	353	1.067	1.374	167	1.541	2.088	520	2.608
Ex art.70 D.Lgs. 165/01	453	545	998	7	3	10	7	4	11	14	7	21
Ministeri	96.262	100.601	196.863	2.800	1.325	4.125	5.880	944	6.824	8.680	2.269	10.949
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.205	1.347	2.552	18	11	29	23	1	24	41	12	53
Regioni ed autonomie locali	260.477	312.215	572.692	9.603	5.020	14.623	14.768	2.077	16.845	24.371	7.097	31.468
Ricerca	6.752	10.645	17.397	74	77	151	172	24	196	246	101	347
Sanità	406.430	280.098	686.528	11.816	1.526	13.342	22.129	848	22.977	33.945	2.374	36.319
Scuola	729.748	245.042	974.790	7.093	2.441	9.534	6.387	1.646	8.033	13.480	4.087	17.567
Università	31.271	27.582	58.853	791	485	1.276	1.711	210	1.921	2.502	695	3.197
Totale contrattualizzati	1.600.243	1.087.997	2.688.240	33.399	11.680	45.079	54.384	6.293	60.677	87.783	17.973	105.756
Corpi di polizia	4.611	221.673	226.284	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Diplomatici	115	873	988	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Docenti universitari	16.138	37.836	53.974	1	1	2	25	248	273	26	249	275
Forze armate	857	215.792	216.649	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Magistratura	3.123	5.724	8.847	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prefetti	717	884	1.601	8	4	12	15	0	15	23	4	27
Totale non contrattualizzati	25.561	482.782	508.343	10	5	15	40	248	288	50	253	303
Totale complessivo	1.625.804	1.570.779	3.196.583	33.409	11.685	45.094	54.424	6.541	60.965	87.833	18.226	106.059

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 2 La distribuzione dei part-time per sesso e tipologia di rapporto, comparto e l'incidenza sul totale dei tempi indeterminati (valori percentuali)

Comparti	% donne in part-time	% uomini in part-time	% in part-time	% donne in part-time sotto il 50%	% uomini in part-time sotto il 50%	% donne in part-time sopra il 50%	% uomini in part-time sopra il 50%
Accademie e conservatori	0,73	0,06	0,32	76,9	11,5	11,5	0,0
Agenzie fiscali	8,04	2,17	4,89	13,4	11,5	62,7	12,4
Aziende autonome	5,70	0,32	0,79	24,4	33,0	38,1	4,5
Enti pubblici non economici	6,19	1,41	3,69	27,4	13,5	52,7	6,4
Ex art.70 D.LGS. 165/01	3,09	1,28	2,10	33,3	14,3	33,3	19,0
Ministeri	9,02	2,26	5,56	25,6	12,1	53,7	8,6
Presidenza del Consiglio dei Ministri	3,40	0,89	2,08	34,0	20,8	43,4	1,9
Regioni ed autonomie locali	9,36	2,27	5,49	30,5	16,0	46,9	6,6
Ricerca	3,64	0,95	1,99	21,3	22,2	49,6	6,9
Sanità	8,35	0,85	5,29	32,5	4,2	60,9	2,3
Scuola	1,85	1,67	1,80	40,4	13,9	36,4	9,4
Università	8,00	2,52	5,43	24,7	15,2	53,5	6,6
Totale contrattualizzati	5,49	1,65	3,93	31,6	11,0	51,4	6,0
Corpi di polizia	0,02	0,00	0,00	100,0	0,0	0,0	0,0
Diplomatici	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-
Docenti universitari	0,16	0,66	0,51	0,4	0,4	9,1	90,2
Forze armate	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-
Magistratura	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-
Prefetti	3,21	0,45	1,69	29,6	14,8	55,6	0,0
Totale non contrattualizzati	0,20	0,05	0,06	3,3	1,7	13,2	81,8
Totale complessivo	5,40	1,16	3,32	31,5	11,0	51,3	6,2

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 3 La distribuzione e l'incidenza dei tempi indeterminati part-time e dei contratti a termine secondo il comparto contrattuale, il sesso e la tipologia di part-time applicata

Comparti	Presenti a tempo indeterminato			- di cui part-time totale			Contratti a termine			% part-time sul totale a tempo indeterminato	% a termine sul totale dipendenti
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale		
Accademie e conservatori	3.167	4.988	8.155	23	3	26	85	100	185	0,32	2,22
Agenzie fiscali	27.325	31.810	59.135	2.198	691	2.889	374	1.204	1.578	4,89	2,60
Aziende autonome	3.419	36.267	39.686	195	117	312	8	1.204	1.212	0,79	2,96
Enti pubblici non economici	33.734	36.857	70.591	2.088	520	2.608	1.077	1.187	2.264	3,69	3,11
Ex art.70 D.Lgs. 165/01	453	545	998	14	7	21	4	3	7	2,10	0,70
Ministeri	96.262	100.601	196.863	8.680	2.269	10.949	3.805	2.724	6.529	5,56	3,21
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.205	1.347	2.552	41	12	53	28	37	65	2,08	2,48
Regioni ed autonomie locali	260.477	312.215	572.692	24.371	7.097	31.468	48.988	43.685	92.673	5,49	13,93
Ricerca	6.752	10.645	17.397	246	101	347	1.381	1.200	2.581	1,99	12,92
Sanità	406.430	280.098	686.528	33.945	2.374	36.319	18.719	7.856	26.575	5,29	3,73
Scuola	729.748	245.042	974.790	13.480	4.087	17.567	120.112	38.964	159.076	1,80	14,03
Università	31.271	27.582	58.853	2.502	695	3.197	3.527	2.881	6.408	5,43	9,82
Totale contrattualizzati	1.600.243	1.087.997	2.688.240	87.783	17.973	105.756	195.779	103.374	299.153	3,93	10,01
Corpi di polizia	4.611	221.673	226.284	1	0	1	251	662	913	0,00	0,40
Diplomatici	115	873	988	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
Docenti universitari	16.138	37.836	53.974	26	249	275	2.549	4.432	6.981	0,51	11,45
Forze armate	857	215.792	216.649	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
Magistratura	3.123	5.724	8.847	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
Prefetti	717	884	1.601	23	4	27	0	0	0	1,69	0,00
Totale non contrattualizzati	25.561	482.782	508.343	50	253	303	2.800	5.094	7.894	0,06	1,53
Totale complessivo	1.625.804	1.570.779	3.196.583	87.833	18.226	106.059	198.579	108.468	307.047	3,32	8,76

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 4 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Accademie e conservatori											
Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Ministeri	Direttore amministrativo	2	66,7	1	33,3	0	0,0	0	0,0	3	3,66
	Collaboratore scolastico	15	88,2	0	0,0	2	11,8	0	0,0	17	2,39
	Assistente amministrativo	3	50,0	2	33,3	1	16,7	0	0,0	6	1,90
Totale		20	76,9	3	11,5	3	11,5	0	0,0	26	0,32
Fonte Conto annuale Ministero dell'economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne											

Tabella 5 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Agenzie fiscali

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Ministeri	Posizione economica C3	16	15,0	26	24,3	42	39,3	23	21,5	107	2,40
	Posizione economica C2	26	8,3	45	14,4	184	58,8	58	18,5	313	4,11
	Posizione economica C1	54	10,6	99	19,4	274	53,8	82	16,1	509	4,74
	Posizione economica B3	78	15,7	59	11,9	302	60,9	57	11,5	496	4,64
	Posizione economica B2	177	15,2	83	7,1	807	69,3	98	8,4	1.165	6,72
	Posizione economica B1	17	11,9	13	9,1	93	65,0	20	14,0	143	4,80
	Posizione economica A1	19	12,2	8	5,1	109	69,9	20	12,8	156	4,10
Totale		387	13,4	333	11,5	1.811	62,7	358	12,4	2.889	4,89

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 6 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Aziende autonome

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Corpo dei Vigili del Fuoco	C2 – Amministrativo Tecnico informatico	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	5,88
	C1 – Amministrativo Tecnico informatico	8	25,8	2	6,5	19	61,3	2	6,5	31	5,58
	B2 – Amministrativo Tecnico informatico	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	0,54
	B1 – Amministrativo Tecnico informatico	15	20,8	13	18,1	44	61,1	0	0,0	72	3,95
	A2 – Amministrativo Tecnico informatico	2	3,6	38	69,1	14	25,5	1	1,8	55	8,68
	A1 – Amministrativo Tecnico informatico	35	63,6	20	36,4	0	0,0	0	0,0	55	40,15
Monopoli di Stato	Posizione economica C2	1	25,0	1	25,0	2	50,0	0	0,0	4	2,29
	Posizione economica C1	0	0,0	1	14,3	5	71,4	1	14,3	7	2,73
	Posizione economica B3	1	6,7	3	20,0	8	53,3	3	20,0	15	1,85
	Posizione economica B2	6	22,2	9	33,3	10	37,0	2	7,4	27	1,90
	Posizione economica B1	8	22,2	12	33,3	13	36,1	3	8,3	36	1,18
	Posizione economica A1	0	0,0	4	50,0	2	25,0	2	25,0	8	3,15
Totale		76	24,4	103	33,0	119	38,1	14	4,5	312	0,79

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 7 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Enti pubblici non economici

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%						Part-time sopra il 50%						Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne			Uomini			Donne			Uomini				
		V.A.		%	V.A.		%	V.A.		%	V.A.		%		
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%				
Enti pubblici non economici	Medico I fascia T.P.	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,11
	Professionisti legali	2	66,7	0	0,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0	0	0,0	3	1,02
	Altri prof.sti liv. II diff.	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,75
	Altri prof.sti liv. I diff.	0	0,0	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,43
	Altri professionisti	1	16,7	5	83,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	1,47
	Ispettore generale R.E.	2	25,0	3	37,5	2	25,0	2	25,0	1	12,5	1	12,5	8	1,30
	Posizione economica C5	1	12,5	2	25,0	5	62,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8	1,21
	Posizione economica C4	34	23,3	37	25,3	66	45,2	9	6,2	9	6,2	146	1,75	146	1,75
	Posizione economica C3	304	30,6	122	12,3	514	51,7	54	5,4	54	5,4	994	4,93	994	4,93
	Posizione economica C2	34	27,2	16	12,8	68	54,4	7	5,6	7	5,6	125	2,65	125	2,65
	Posizione economica C1	172	22,5	65	8,5	465	60,8	63	8,2	63	8,2	765	6,97	765	6,97
	Posizione economica B3	21	19,6	6	5,6	78	72,9	2	1,9	2	1,9	107	3,02	107	3,02
	Posizione economica B2	58	26,4	33	15,0	107	48,6	22	10,0	22	10,0	220	5,43	220	5,43
	Posizione economica B1	82	46,3	52	29,4	39	22,0	4	2,3	4	2,3	177	5,45	177	5,45
	Posizione economica A3	0	0,0	0	0,0	4	80,0	1	20,0	1	20,0	5	5,43	5	5,43
	Posizione economica A2	0	0,0	3	25,0	6	50,0	3	25,0	3	25,0	12	1,23	12	1,23
	Posizione economica A1	0	0,0	1	16,7	4	66,7	1	16,7	1	16,7	6	3,13	6	3,13
		Contrattisti	2	22,2	4	44,4	3	33,3	0	0,0	0	0,0	9	0,39	9

Tabella 7 segue											
Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Anas	Posizione economica organizzativa A1	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	0,11
	Posizione economica organizzativa B	0	0,0	0	0,0	5	100,0	0	0,0	5	0,62
	Posizione economica organizzativa B1	0	0,0	0	0,0	6	100,0	0	0,0	6	0,28
	Posizione economica organizzativa B2	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	0,05
Totale		714	27,4	353	13,5	1.374	52,7	167	6,4	2.608	3,69
Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne											

Tabella 8 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto ex art. 70 D.Lgs. 165/01

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Agea	Posizione economica C3	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,39
	Posizione economica C1	4	80,0	0	0,0	1	20,0	0	0,0	5	3,65
	Posizione economica B3	0	0,0	1	50,0	0	0,0	1	50,0	2	2,25
Cassa Depositi e Prestiti	Quinto livello	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	1,28
	Quarto livello	1	20,0	1	20,0	2	40,0	1	20,0	5	3,01
	Terzo livello	0	0,0	0	0,0	2	66,7	1	33,3	3	14,29
	Secondo livello senior	1	25,0	1	25,0	1	25,0	1	25,0	4	3,96
Totale		7	33,3	3	14,3	7	33,3	4	19,0	21	2,10

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 9 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Ministeri

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
			%		%		%		%		
		V.A.		V.A.		V.A.		V.A.			
Ministeri	Ispettore generale R.E.	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	1,22
	Posizione economica C3 super	2	4,5	13	29,5	17	38,6	12	27,3	44	2,41
	Posizione economica C3	45	17,4	39	15,1	160	62,0	14	5,4	258	5,34
	Posizione economica C2	115	30,8	85	22,8	129	34,6	44	11,8	373	5,60
	Posizione economica C1 super	35	21,5	38	23,3	68	41,7	22	13,5	163	2,74
	Posizione economica C1	728	33,5	237	10,9	1.034	47,6	172	7,9	2.171	6,97
	Posizione economica B3 super	37	20,0	23	12,4	108	58,4	17	9,2	185	5,50
	Posizione economica B3	308	32,9	126	13,5	419	44,8	83	8,9	936	4,77
	Posizione economica B2	873	24,2	240	6,7	2.243	62,2	248	6,9	3.604	7,15
	Posizione economica B1	448	18,1	410	16,5	1.380	55,7	241	9,7	2.479	5,19
	Posizione economica A1 super	27	17,2	20	12,7	91	58,0	19	12,1	157	3,21
	Posizione economica A1	182	31,5	93	16,1	231	40,0	72	12,5	578	4,46
Totale		2.800	25,6	1.325	12,1	5.880	53,7	944	8,6	10.949	5,56

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 10 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Ministeri	Dirigente II fascia	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,44
	Posizione economica C3 super	6	75,0	1	12,5	1	12,5	0	0,0	8	3,43
	Posizione economica C2	0	0,0	5	71,4	2	28,6	0	0,0	7	4,14
	Posizione economica C1 super	5	35,7	2	14,3	7	50,0	0	0,0	14	2,94
	Posizione economica C1	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	1,72
	Posizione economica B3 super	0	0,0	1	12,5	6	75,0	1	12,5	8	2,48
	Posizione economica B2	6	54,5	0	0,0	5	45,5	0	0,0	11	2,10
	Posizione economica B1	0	0,0	2	66,7	1	33,3	0	0,0	3	0,96
Totale		18	34,0	11	20,8	23	43,4	1	1,9	53	2,08

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 11 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Regioni ed Autonomie locali

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Ministeri	Direttore divisione R.E.	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	5,00
	Posizione economica C2	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	1,35
	Posizione economica C1	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	0,87
	Posizione economica B1	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	2,00
Regioni a statuto speciale	Posiz.economica D4 profili accesso D3	2	25,0	0	0,0	5	62,5	1	12,5	8	4,97
	Posizione economica di accesso D3	7	30,4	0	0,0	14	60,9	2	8,7	23	7,57
	Posizione economica D3	1	4,2	1	4,2	22	91,7	0	0,0	24	4,45
	Posizione economica D2	1	25,0	0	0,0	3	75,0	0	0,0	4	0,38
	Posizione economica di accesso D1	30	19,5	5	3,2	113	73,4	6	3,9	154	12,57
	Posizione economica C2	24	20,7	12	10,3	67	57,8	13	11,2	116	7,37
	Posizione economica di accesso C1	21	41,2	4	7,8	25	49,0	1	2,0	51	13,46
	Posizione economica di accesso B3	62	33,2	5	2,7	118	63,1	2	1,1	187	15,25
	Posizione economica B2	22	19,6	4	3,6	77	68,8	9	8,0	112	4,93
	Posizione economica di accesso B1	1	16,7	0	0,0	2	33,3	3	50,0	6	2,79
	Posizione economica di accesso A1	13	50,0	2	7,7	9	34,6	2	7,7	26	4,67
	Contrattisti	2	9,5	4	19,0	12	57,1	3	14,3	21	5,05

Tabella 11 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%						Part-time sopra il 50%						Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne			Uomini			Donne			Uomini				
		V.A.		%	V.A.		%	V.A.		%	V.A.		%		
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%				
Regioni ed autonomie locali	Segretario A	1	10,0	4	40,0	1	10,0	4	40,0	10	2,07				
	Segretario B	28	27,2	43	41,7	9	8,7	23	22,3	103	2,74				
	Segretario C	2	9,1	14	63,6	3	13,6	3	13,6	22	2,70				
	Direttore generale	4	21,1	11	57,9	0	0,0	4	21,1	19	4,73				
	Dirigente fuori d.o.	2	8,7	16	69,6	2	8,7	3	13,0	23	8,33				
	Alte specializz. fuori d.o.	10	15,4	42	64,6	2	3,1	11	16,9	65	17,76				
	Qualifica dirigenziale tempo indeterminato	2	11,1	11	61,1	3	16,7	2	11,1	18	0,19				
	Posiz.econ. D5 profili accesso D3	42	17,9	86	36,8	92	39,3	14	6,0	234	2,26				
	Posizione economica D5 profili accesso D1	0	0,0	2	50,0	2	50,0	0	0,0	4	3,13				
	Posizione economica D4 profili accesso D3	113	19,3	215	36,8	214	36,6	43	7,4	585	4,54				
	Posizione economica D4 profili accesso D1	7	17,5	15	37,5	16	40,0	2	5,0	40	3,30				
	Posizione economica di accesso D3	93	20,8	153	34,2	167	37,3	35	7,8	448	4,74				
		Posizione economica D3	157	17,2	237	26,0	467	51,2	51	5,6	912	3,54			
	Posizione economica D2	366	25,7	289	20,3	709	49,7	62	4,3	1.426	6,02				
	Posizione economica di accesso D1	322	27,8	223	19,3	550	47,5	62	5,4	1.157	4,11				

Tabella 11 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Regioni ed autonomie locali	Posizione economica C4	209	18,8	199	17,9	663	59,5	43	3,9	1.114	4,30
	Posizione economica C3	897	27,5	388	11,9	1.862	57,1	116	3,6	3.263	5,65
	Posizione economica C2	1.459	36,5	430	10,8	1.956	48,9	152	3,8	3.997	6,22
	Posizione economica di accesso C1	1.220	34,5	538	15,2	1.615	45,6	168	4,7	3.541	6,58
	Posiz.econ. B6 profili accesso B3	37	20,2	22	12,0	115	62,8	9	4,9	183	3,33
	Posizione economica B6 profili accesso B1	0	0,0	0	0,0	3	100,0	0	0,0	3	3,37
	Posizione economica B5 profili accesso B3	260	24,0	126	11,6	654	60,3	45	4,1	1.085	5,38
	Posizione economica B5 profili accesso B1	4	26,7	3	20,0	8	53,3	0	0,0	15	3,93
	Posizione economica B4 profili accesso B3	483	31,2	144	9,3	868	56,0	55	3,5	1.550	6,26
	Posizione economica B4 profili accesso B1	84	33,9	47	19,0	98	39,5	19	7,7	248	1,84
	Posizione economica di accesso B3	412	28,9	177	12,4	724	50,8	111	7,8	1.424	7,30
	Posizione economica B3	474	34,9	163	12,0	643	47,3	78	5,7	1.358	4,33
	Posizione economica B2	417	31,9	176	13,4	637	48,7	79	6,0	1.309	4,85
	Posizione economica di accesso B1	946	34,8	436	16,0	1.009	37,1	328	12,1	2.719	10,74

Tabella 11 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Regioni ed autonomie locali	Posizione economica A4	17	24,6	25	36,2	20	29,0	7	10,1	69	0,80
	Posizione economica A3	175	42,4	66	16,0	124	30,0	48	11,6	413	2,07
	Posizione economica A2	390	44,1	158	17,9	272	30,8	64	7,2	884	5,42
	Posizione economica di accesso A1	723	31,5	496	21,6	698	30,4	379	16,5	2.296	22,02
	Contrattisti	34	37,8	23	25,6	25	27,8	8	8,9	90	2,39
Aler – Ater –Arte (Federcasa)	Posizione economica A1	0	0,0	0	0,0	4	80,0	1	20,0	5	5,32
	Posizione economica A2	0	0,0	0	0,0	2	100,0	0	0,0	2	3,17
	Posizione economica A3	3	42,9	1	14,3	2	28,6	1	14,3	7	4,61
	Posizione economica B1	1	14,3	0	0,0	6	85,7	0	0,0	7	7,78
	Posizione economica B2	8	26,7	0	0,0	20	66,7	2	6,7	30	19,23
	Posizione economica B3	9	60,0	0	0,0	5	33,3	1	6,7	15	12,61
	Posizione economica C2	3	60,0	0	0,0	2	40,0	0	0,0	5	16,67
Ater (Federambiente)	VIII livello	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,55
	VII livello	0	0,0	0	0,0	2	100,0	0	0,0	2	3,33
	VI livello	0	0,0	0	0,0	11	91,7	1	8,3	12	13,79
	V livello	0	0,0	0	0,0	13	92,9	1	7,1	14	12,96
	IV livello	2	40,0	0	0,0	3	60,0	0	0,0	5	8,77
Totale		9.603	30,5	5.020	16,0	14.768	46,9	2.077	6,6	31.468	5,49

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 12 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Ricerca

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Enti di ricerca	Dirigente di ricerca	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	0,12
	Primo ricercatore	2	18,2	5	45,5	3	27,3	1	9,1	11	0,54
	Ricercatore	9	28,1	3	9,4	20	62,5	0	0,0	32	0,97
	Primo tecnologo	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	0,39
	Tecnologo (o Ctp)	3	27,3	3	27,3	4	36,4	1	9,1	11	1,37
	IV livello – Collaboratore ter	0	0,0	9	39,1	10	43,5	4	17,4	23	1,96
	IV livello – Funzionario amministrativo	1	25,0	1	25,0	2	50,0	0	0,0	4	1,81
	V livello – Collaboratore ter	9	20,9	8	18,6	22	51,2	4	9,3	43	2,70
	V livello – Funzionario amministrativo	4	36,4	2	18,2	5	45,5	0	0,0	11	2,11
	V livello – Collaboratore amministrativo	3	33,3	1	11,1	5	55,6	0	0,0	9	4,15
	VI livello – Collaboratore ter	9	13,8	20	30,8	31	47,7	5	7,7	65	3,14
	VI livello – Operatore tecnico	2	28,6	4	57,1	1	14,3	0	0,0	7	1,63
	VI livello – Collaboratore amministrativo	1	20,0	0	0,0	4	80,0	0	0,0	5	1,81
VII livello – Operatore tecnico	2	6,9	9	31,0	13	44,8	5	17,2	29	3,26	

Tabella 12 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
	VII livello – Operatore amministrativo	2	40,0	0	0,0	2	40,0	1	20,0	5	3,21
	VII livello – Collaboratore amministrativo	8	30,8	1	3,8	17	65,4	0	0,0	26	4,71
	VIII livello – Ausiliario tecnico	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	1,11
	VIII livello – Operatore tecnico	5	25,0	3	15,0	12	60,0	0	0,0	20	2,95
	VIII livello – Operatore amministrativo	4	33,3	0	0,0	8	66,7	0	0,0	12	4,65
	IX livello – Ausiliario tecnico	0	0,0	2	66,7	0	0,0	1	33,3	3	2,54
	IX livello – Ausiliario amministrativo	0	0,0	2	50,0	0	0,0	2	50,0	4	4,71
	IX livello – Operatore amministrativo	6	40,0	0	0,0	9	60,0	0	0,0	15	7,50
	X livello – Ausiliario tecnico	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,75
	X livello – Ausiliario amministrativo	1	50,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	2	2,67
	Contrattisti	2	33,3	2	33,3	2	33,3	0	0,0	6	2,79
Totale		74	21,3	77	22,2	172	49,6	24	6,9	347	1,99

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 13 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Sanità

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Regioni ed autonomie locali	Posizione economica D2	3	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	15,79
	Posizione economica di accesso D1	0	0,0	0	0,0	4	100,0	0	0,0	4	26,67
	Posizione economica di accesso C1	3	42,9	0	0,0	4	57,1	0	0,0	7	8,86
	Posizione economica B3	21	53,8	0	0,0	16	41,0	2	5,1	39	20,86
	Posizione economica B2	18	62,1	1	3,4	10	34,5	0	0,0	29	26,85
	Posizione economica A2	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	20,00
	Posizione economica di accesso A1	1	50,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	2	28,57
Servizio sanitario nazionale	Dirigente medico con incarico di struttura complessa	0	0,0	1	33,3	0	0,0	2	66,7	3	0,03
	Dirigente medico di struttura semplice	8	17,4	3	6,5	33	71,7	2	4,3	46	0,31
	Dirigenti medici con altri incarichi prof.li (rapporto esclusivo)	74	21,0	7	2,0	261	74,1	10	2,8	352	0,48
	Dirigenti medici con altri incarichi Prof.li (rapporto non esclusivo)	10	16,1	11	17,7	6	9,7	35	56,5	62	0,81

Tabella 13 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Servizio sanitario nazionale	Veterinari con incar. strutt.sempl. e altri inc. (rapporto esclusivo)	4	9,5	19	45,2	16	38,1	3	7,1	42	0,83
	Veterinari con altri incar. Prof.li (rapp. non escl.)	0	0,0	0	0,0	2	100,0	0	0,0	2	1,19
	Farmacisti con incar. strutt.sempl. e altri inc. (rapporto esclusivo)	6	31,6	0	0,0	13	68,4	0	0,0	19	0,97
	Biologi con incar. strutt.sempl. e altri inc. (rapporto esclusivo)	7	17,5	0	0,0	31	77,5	2	5,0	40	0,88
	Chimici con incar. strutt.sempl. e altri inc. (rapporto esclusivo)	1	16,7	0	0,0	4	66,7	1	16,7	6	0,62
	Fisici con incar.strutt. sempl. e altri inc. (rapporto esclusivo)	1	33,3	0	0,0	2	66,7	0	0,0	3	0,94
	Psicologi con incar. strutt.sempl. e altri inc. (rapporto esclusivo)	58	31,0	6	3,2	119	63,6	4	2,1	187	3,38
	Psicologi con altri incar. Prof.li (rapp. non escl.)	16	72,7	2	9,1	3	13,6	1	4,5	22	15,17
	Coll.re prof.le sanitario esperto DS	14	28,0	7	14,0	27	54,0	2	4,0	50	2,22

Tabella 13 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Servizio sanitario nazionale	Coll.re prof.le sanitario – pers. infer. – D	4.415	31,0	188	1,3	9.489	66,6	156	1,1	14.248	6,93
	Oper.re prof.le sanitario pers. inferm. – C	974	38,8	35	1,4	1.479	58,9	23	0,9	2.511	6,57
	Oper.re prof.le di II cat. pers. inferm. Bs	357	31,7	37	3,3	699	62,1	32	2,8	1.125	4,17
	Coll.re prof.le sanitario – pers. tec.– D	477	27,2	116	6,6	1.074	61,2	89	5,1	1.756	6,22
	Oper.re prof.le sanitario – pers. tec.– C	56	23,0	29	11,9	145	59,4	14	5,7	244	4,66
	Coll.re prof.le sanitario – tecn. della prev. – D	49	16,3	106	35,3	107	35,7	38	12,7	300	3,37
	Oper.re prof.le sanitario – tecn. della prev. – C	6	23,1	11	42,3	6	23,1	3	11,5	26	1,91
	Coll.re prof.le sanitario – pers. della riabil. – D	982	37,6	130	5,0	1.444	55,3	54	2,1	2.610	15,55
	Oper.re prof.le sanitario – pers. della riabil. – C	124	43,1	12	4,2	145	50,3	7	2,4	288	15,29
	Oper.re prof.le di II cat. con funz. di riabil. – BS	24	32,9	12	16,4	31	42,5	6	8,2	73	12,59
	Profilo atipico ruolo sanitario	1	20,0	0	0,0	4	80,0	0	0,0	5	1,44
	Avvocato dirig. con incar. di strutt. sempl. e altri incar.	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	1,09

Tabella 13 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%						Part-time sopra il 50%						Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne			Uomini			Donne			Uomini				
		Donne		Uomini		Donne		Uomini							
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%						
Servizio sanitario nazionale	Ingegnere dirig. con incar. di strutt.sempl. e altri incar.	0	0,0	3	50,0	1	16,7	2	33,3	6	0,90				
	Architetti dirig. con incar. di strutt. sempl. e altri inc.	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0	1	1,28				
	Assistente religioso – D	3	15,0	7	35,0	8	40,0	2	10,0	20	3,95				
	Analisti dirig. con incar. di strutt. sempl. e altri incar.	1	25,0	0	0,0	3	75,0	0	0,0	4	2,07				
	Statistico dirig. con incar. di strutt. sempl. e altri inc.	0	0,0	0	0,0	1	50,0	1	50,0	2	3,64				
	Sociologo dirig. con incar. di strutt. sempl. e altri inc.	2	66,7	1	33,3	0	0,0	0	0,0	3	0,50				
	Collaboratore prof.le assistente sociale – D	230	35,4	5	0,8	411	63,3	3	0,5	649	11,62				
	Collaboratore tecnico – professionale – D	1	5,3	7	36,8	6	31,6	5	26,3	19	3,36				
	Operatore professionale assistente soc. – C	26	46,4	1	1,8	29	51,8	0	0,0	56	3,67				
	Assistente tecnico – C	7	6,3	66	59,5	20	18,0	18	16,2	111	3,54				
	Programmatore – C	7	10,6	25	37,9	29	43,9	5	7,6	66	6,68				
	Operatore tecnico specializzato – BS	32	13,4	92	38,7	78	32,8	36	15,1	238	1,37				

Tabella 13 segue

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Servizio sanitario nazionale	Operatore tecnico – B	294	32,9	99	11,1	418	46,8	82	9,2	893	3,42
	Operatore tecnico addetto all'assistenza – B	547	36,5	37	2,5	892	59,5	23	1,5	1.499	4,42
	Ausiliario specializzato – A	1.248	42,3	170	5,8	1.465	49,7	66	2,2	2.949	5,56
	Dirigente amministrativo con incar. di strutt. sempl. e altri inc.	2	18,2	2	18,2	7	63,6	0	0,0	11	0,55
	Collaboratore amministrativo prof.le esperto – DS	10	14,9	12	17,9	40	59,7	5	7,5	67	2,71
	Collaboratore amministrativo prof.le – D	69	20,5	45	13,4	204	60,7	18	5,4	336	4,15
	Assistente amministrativo – C	599	25,9	105	4,5	1.564	67,7	41	1,8	2.309	7,92
	Coadiutore amm.vo esperto – BS	119	40,1	3	1,0	173	58,2	2	0,7	297	12,28
	Coadiutore amm.vo – B	856	33,9	84	3,3	1.539	61,0	43	1,7	2.522	10,06
	Commesso – A	49	35,0	19	13,6	62	44,3	10	7,1	140	2,70
	Profilo atipico ruolo amministrativo	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,76
	Contrattisti	3	21,4	10	71,4	1	7,1	0	0,0	14	1,97
Totale		11.816	32,5	1.526	4,2	22.129	60,9	848	2,3	36.319	5,29

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 14 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Scuola

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Scuola	Doc. laur. ist. sec. II grado	1.808	30,3	1.198	20,1	1.949	32,7	1.014	17,0	5.969	3,05
	Doc. Scuola media ed equip.	758	29,3	263	10,2	1.353	52,2	217	8,4	2.591	1,63
	Ins. ed. fisica sc. media	94	27,6	50	14,7	141	41,5	55	16,2	340	2,06
	Ins. ed. fisica sc. sec. II gr.	43	10,6	36	8,9	226	55,9	99	24,5	404	3,06
	Ins. sc. elementare ed equip.	2.373	75,6	69	2,2	679	21,6	16	0,5	3.137	1,25
	Ins. scuola materna	41	5,5	0	0,0	701	94,0	4	0,5	746	0,91
	Ins. dipl. Istit. II grado	76	13,1	254	43,7	107	18,4	144	24,8	581	2,15
	Assistente amministrativo	741	47,9	106	6,9	675	43,6	25	1,6	1.547	3,16
	Assistente tecnico	70	22,9	170	55,6	33	10,8	33	10,8	306	2,27
	Cuoco	3	75,0	1	25,0	0	0,0	0	0,0	4	1,31
	Infermiere	1	50,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	2	1,80
	Collaboratore scolastico	1.082	55,9	291	15,0	522	27,0	39	2,0	1.934	1,57
	Collaboratore scolastico tecnico	3	60,0	1	20,0	1	20,0	0	0,0	5	1,60
Doc.relig. Scuola second.	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	0,01	
Totale		7.093	40,0	2.441	14	6.387	36	1.646	9	17.567	2,00

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 15 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Università

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Università	Professore incaricato interno	2	50,0	2	50,0	0	0,0	0	0,0	4	4,26
	Posizione economica EP5	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	1,64
	Posizione economica EP4	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	1,91
	Posizione economica EP3	2	25,0	2	25,0	4	50,0	0	0,0	8	2,09
	Posizione economica EP2	4	25,0	9	56,3	2	12,5	1	6,3	16	2,50
	Posizione economica EP1	7	21,9	7	21,9	16	50,0	2	6,3	32	2,82
	Posizione economica D3	23	15,6	36	24,5	76	51,7	12	8,2	147	3,94
	Posizione economica D2	21	13,3	49	31,0	78	49,4	10	6,3	158	3,67
	Posizione economica D1	45	24,1	45	24,1	82	43,9	15	8,0	187	5,12
	Posizione economica C5	35	21,7	16	9,9	93	57,8	17	10,6	161	4,52
	Posizione economica C4	43	20,2	18	8,5	142	66,7	10	4,7	213	6,43
	Posizione economica C3	152	19,6	70	9,0	518	66,7	37	4,8	777	7,80
	Posizione economica C2	78	18,0	65	15,0	258	59,6	32	7,4	433	5,35
	Posizione economica C1	88	32,0	51	18,5	117	42,5	19	6,9	275	5,13
	Posizione economica B4	14	15,7	11	12,4	59	66,3	5	5,6	89	4,18
Posizione economica B3	47	20,1	25	10,7	146	62,4	16	6,8	234	3,92	
Posizione economica B2	34	22,7	17	11,3	81	54,0	18	12,0	150	4,10	
Posizione economica B1	18	40,0	3	6,7	17	37,8	7	15,6	45	9,45	
	Contrattisti	178	67,9	53	20,2	22	8,4	9	3,4	262	15,46
Totale		791	24,7	485	15,2	1.711	53,5	210	6,6	3.197	5,43

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 16 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Corpi di Polizia

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Corpo forestale	Contrattisti	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,20

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Tabella 18 La presenza e l'incidenza del part-time nelle varie qualifiche per il comparto Prefetti

Contratto	Qualifica	Part-time sotto il 50%				Part-time sopra il 50%				Totale	% sul totale a tempo indeterminato di qualifica
		Donne		Uomini		Donne		Uomini			
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%		
Carriera prefettizia	Vice prefetto aggiunto	8	29,6	4	14,8	15	55,6	0	0,0	27	2,94

Fonte Conto annuale Ministero dell'Economia con elaborazioni Istituto Guglielmo Tagliacarne

Bibliografia

Accornero A., Altieri G., Oteri C., *Lavoro flessibile. Cosa pensano davvero imprenditori e manager*, Ediesse, Roma, 2001

Alba-Ramirez, A., *Fixed-term Employment Contracts in Spain: Labour Market Flexibility or Segmentation?*, Working Paper 91-29, Departamento de Economia, Universidad Carlos III de Madrid, 1991

Altieri G. e Oteri C., *Il lavoro atipico in Italia: le tendenze del 2001*, Working Paper Ires, 3, gennaio 2002

Altieri G., Carrieri M., *Il popolo del 10%*, Donzelli, 2000

Anastasia B., Gambizza M., Maurizio D. e Rasera M., *Percorsi occupazionali dei lavoratori interinali: prime evidenze per il Veneto*, in Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (a cura di -), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro*, Roma, 2001

Aran, *Il lavoro interinale. Una ricerca* Aran, Newsletter n. 1, 2003

Aran, *Gli istituti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione e nelle autonomie locali*, inserto Newsletter n. 5, 2003

Autor D., *Outsourcing at will: unjust dismissal doctrine and the growth of temporary help employment*, Mimeo, 2000a

Autor D., *Why do temporary help firms provide free general skill training?*, Mimeo, 2000b

Barbier J.C., Nadel H., *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, Donzelli, 2000

Bernardi, M.L., *Il lavoro interinale*, in *Rapporto di Monitoraggio 2/2001*, a cura del Ministero del Lavoro e del Welfare, 2002

Biagi, M., *La “modernizzazione” dei rapporti di lavoro e le pubbliche amministrazioni*, Rapporto per Obiettivo Lavoro, 2001

Blanchard, O. e Landier, A., *The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed Term Contracts in France*, in *The Economic Journal*, June 2002, pagg. 214-244

Booth, A.L., Dolado J.J., e Frank, J., *Introduction: Symposium on Temporary Work*, in *The Economic Journal*, June 2002, pagg. 181-188

Booth, A.L., Francesconi M., e Frank, J., *Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead End?*, in *The Economic Journal*, June 2002, pagg.189-213

Cevoli M., *Nuove identità di lavoro*, Ediesse, 2002

Commissione Europea, *Employment in EU*, 2002

Cousins, C., *Changing Regulatory Framework and Non-Standard Employment: a Comparison of Germany, Spain, Sweden, and Uk* in Felstead, A. e Jewson, N. (a cura di), *Global Trends in Flexible Labour*, Macmillan, London, 1999

Dolado, J.J., Garcia Serrano, C., Jimeno, J.F., *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, in *The Economic Journal*, June 2002, pagg. 270-295

Eklund R., *Collocamento pubblico e lavoro temporaneo nel Nord Europa*, in *Giornale del diritto del lavoro e relazioni industriali*, 75, 3, 1997

European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, *Flexibility and Working Conditions*, www.eurofound.eu.int, 2002

Fanelli A., *Il triangolo della flessibilità*, in *Sviluppo & Organizzazione*, n. 162, 1997

Fellini, I., Mazzolari F., Samek Ludovici, M., Semenza R. (a cura di), *Nuove forme di lavoro e differenze territoriali in Italia*, IRS, n. 52, 2000

Felstead, A. e Jewson, N. (a cura di), *Global Trends in Flexible Labour*, Macmillan, London, 1999

Ferraresi F., *Burocrazia e politica in Italia*, Il Mulino, 1980

Freeman, R.B., *War of the models: Which labour market institutions for the 21st century*, in *Labour Economics*, 5, 1998, pagg. 1-24

Frey L. e Livraghi R. (a cura di), *Contratti atipici e tempo di lavoro*, in *Quaderni di economia del lavoro*, 62, 1999

Frey L., Croce G., *Flessibilità precarietà e politiche del lavoro*, Franco Angeli, 2002

Fubini L., *Strategie per l'Occupazione*, Carocci, 2000

Hoffman, E. e Walwei, U., *The Change in Employment forms*, in *IAB Labour Market Research Topics*, n.34, 1999

Holmlund, B. e Storrie, D., *Temporary work in Turbulent Times: The Swedish Experience*, in *The Economic Journal*, June 2002, pagg. 245-269.

ILO, *World Employment Report 2001*, Geneva, 2001

Isfol, *Il lavoro interinale. Prime analisi su dati amministrativi*, Roma, 2001

Isfol: Incagli L. Rustichelli E., *Il tanto e il poco della flessibilità*, Franco Angeli, 2002

Istat, *Rapporto annuale*, Capitolo 3, 2002

Istituto G. Tagliacarne, Dipartimento Funzione Pubblica, *Le direzioni del personale nelle amministrazioni centrali dello Stato*, Collana Strumenti, n. 38, 2002

Magatti, M. e Fullin, G., *Percorsi di lavoro flessibili*, Carocci, Roma, 2002

Marelli E., Porro G., *Il lavoro tra flessibilità ed innovazione*, Franco Angeli, 2002

OECD, *Employment Outlook*, Paris, 1999, 2002, 2003

Panzeri A., *Il lavoratore fuori garanzia*, Jaca Book, 2003

Poti U. (a cura di), in collaborazione con Cordella C., Pagliara P., Lorenzo J., *Lavoro Pubblico e Flessibilità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002

Pruna M.L., *Occupazioni e disoccupazioni*, Cucc, 2002

Regini, M., *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari-Roma, Laterza, 2000

Rizza R., *Il lavoro mobile*, Carocci, 2003

Schömann, I. e Schömann, K., *In search of a new framework for flexibility (re)regulation of non standard employment relationships in the EU* paper presentato alla conferenza *Non-standard Work Arrangements in Japan, Europe, and the United States*, Agosto 25-26 2000, Kalamazoo, MI.

Schömann, K. e Kruppe, T., *Fixed-Term Employment and Labour Market Flexibility – Theory and Longitudinal Evidence for East and West Germany*, Discussion Paper FSI – 204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozial-för-schung, Berlin, 1993

Schömann, K., Rogowski, R. e Kruppe, T., *Fixed-term Contracts and their Impact on Labour Market Efficiency and Individual Job Careers in the European Communities*, European Commision, Employment Policies in Focus 1994

Schömann, K., Rogowski, R. e Kruppe, T., *Fixed-term Contracts in the European Union*, European Commission, Employment Policies in Focus, 1998

Sestito P., *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, 2002

Torre T., *Flessibilità e lavoro interinale*, De Ferrari, 2002

Valenduc, G. et al., *Flexible Work Practices and Communication Technology*, Final Report of the Flexcot project, 2000

Visser, J. e Divern, H.J., *Fixed-Term Contracts in the Netherlands: Some Evidence from Panel Data*, paper presented at the workshop on Fixed-Term Contracts in the E.U., Berlin, 1993

Visser, J., *Piena occupazione fondata sul part-time. Il miracolo olandese*, in *Stato e Mercato*, n. 62, agosto 2001

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE VOLUMI PUBBLICATI

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane
e la contrattazione
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico
sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti
con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

*Rubbettino, aprile 2003;
Nuova edizione giugno 2004*

Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale
nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese,
associazioni e cittadini
nei processi decisionali inclusivi

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali
a confronto

Rubbettino, aprile 2002

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, maggio 2004

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Rubbettino, settembre 2002

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di maggio 2004
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto della Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.



Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.