

## **CAPITOLO 7. I SERVIZI PER L'INFANZIA COMUNALI NELLA CRISI E IL CASO DEL COMUNE DI BOLOGNA**

DI STEFANO NERI

### **1. I COMUNI ITALIANI TRA AUSTERITÀ ED ESIGENZE DI CONSENSO**

Le politiche di austerità legate alla crisi economica e ai gravi problemi della finanza pubblica hanno avuto un bersaglio di primaria importanza nelle Regioni e negli enti locali. Se guardiamo ai Comuni, la necessità di rispettare i saldi di carattere finanziario imposti dal patto di stabilità interno, resi più stringenti dalla crisi, i tagli ai trasferimenti statali, le politiche volte al contenimento della spesa per il personale e alla dimensione degli apparati pubblici stanno determinando difficoltà significative nella capacità di assicurare i servizi a gestione diretta da parte delle amministrazioni locali (Bordogna e Neri, 2014; Neri, 2013a; 2014).

Le restrizioni finanziarie, solo parzialmente compensate dall'aumento dei tributi locali, nonché i vincoli sulle possibilità di assunzioni a tempo indeterminato e determinato stanno infatti provocando sofferenze crescenti negli organici di molti Comuni. La situazione si presenta come particolarmente critica in quei servizi, come quelli alla persona, in cui vi siano standard o un fabbisogno minimo di personale da assicurare in rapporto al numero di utenti. A questo riguardo, le criticità principali si riscontrano nei servizi educativi e scolastici rivolti alla fascia 0-6 anni, primi fra tutti asili nido e scuole dell'infanzia. Negli scorsi decenni molti Comuni avevano compiuto importanti investimenti nella gestione diretta di questi servizi, soprattutto al Centro e al Nord e nelle grandi città.

La via di uscita alle difficoltà dei servizi per l'infanzia comunali pare allora essere l'abbandono della gestione diretta, seguita dall'attribuzione dell'erogazione del servizio a soggetti terzi indipendenti dall'ente locale, ma da questo in tutto o in parte finanziati. Questi possono essere individuati dai Comuni mediante gara d'appalto o procedura di concessione, oppure si può agire incrementando le convenzioni tra soggetti privati e sistema pubblico. A tale esito sembra peraltro indurre, almeno indirettamente, anche la normativa approvata in questi anni.

Tuttavia l'abbandono della gestione diretta a favore di un soggetto privato indipendente, profit o non profit, incontra una tenace resistenza da parte delle comunità locali, oltre che del personale e dei sindacati, tale da risultare spesso insormontabile. Nell'esperienza questo accade in particolare al Centro e al Nord, in quelle aree territoriali dove asili nido e scuole dell'infanzia comunali, oltre ad avere un forte ruolo nel sistema dell'offerta, hanno una tradizione radicata e forniscono servizi di qualità mediamente elevata.

In questi contesti l'opposizione diffusa alle "privatizzazioni" rende la materia politicamente assai delicata e divisiva. Ciò induce spesso le amministrazioni locali a rivedere i propri progetti iniziali, rinviando le scelte di esternalizzazione e perpetuando la gestione diretta in modo sempre più faticoso e precario, magari confidando nella fattibilità di soluzioni ampiamente adottate nel passato ma ora piuttosto problematiche se non su scala limitata, come la statalizzazione delle scuole dell'infanzia.

Alla ricerca di soluzioni alternative, si è fatta strada l'idea di servirsi di forme gestionali che permettano di abbandonare la gestione diretta pura e, almeno in parte, i suoi vincoli, ma al contempo non siano percepiti come una vera e propria privatizzazione. In tale ottica, servendosi degli strumenti messi a disposizione della normativa, gli amministratori locali optano per la sperimentazione di enti o organismi diversi dalla semplice gestione in economia, tali da garantire la partecipazione e il controllo pubblico, come istituzioni, aziende speciali, fondazioni. Nella loro varietà, questi soggetti offrono un duplice vantaggio per gli amministratori comunali: da un lato sono sottoposti alle restrizioni finanziarie e sul personale in modo più blando dei servizi interni comunali; dall'altro incontrano solitamente un'ostilità minore da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche e sociali rispetto all'affidamento dei servizi a soggetti del tutto indipendenti dalle amministrazioni pubbliche, spaccando il fronte delle opposizioni all'abbandono della gestione diretta.

I Comuni dell'Emilia-Romagna rappresentano un buon punto di osservazione di queste tendenze, in ogni caso presenti, come si è scritto, in diverse Regioni. In Emilia-Romagna i tagli ai trasferimenti statali, i vincoli alla spesa per il personale e alle assunzioni hanno creato carenze di organico via via più evidenti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia comunali. Queste strutture ricoprono un ruolo di tutto rilievo nell'ambito dell'offerta presente sul territorio sia sotto il profilo quantitativo, spesso maggioritario nei nidi e molto rilevante nella scuola dell'infanzia, sia per la qualità del servizio, tradizionalmente riconosciuta a livello nazionale e internazionale. Si comprende quindi come la dismissione della gestione diretta comunale a favore di soluzioni di mercato susciti fortissime resistenze e opposizioni, alimentando un dibattito che, nella scelta tra pubblico e privato, finisce per caricarsi fortemente di elementi ideologici.

Stretti tra carenze di organico e difficoltà di bilancio, da una parte, ed esigenze di consenso politico e sociale dall'altra, gli amministratori locali emiliani tendono quindi ad affidarsi a soluzioni "ibride" quali quelle che abbiamo menzionato, trasferendo in tutto o in parte i servizi per l'infanzia comunali a soggetti quali istituzioni (Ferrara, Reggio Emilia, Ravenna dal 2006 al 2011, Bologna dal 2014-15, altri Comuni non capoluogo come Castelfranco Emilia o Scandiano), aziende speciali (Unione dei Comuni della Bassa Reggiana), fondazioni di partecipazione (Modena). Non sempre tali soggetti sono nati per rispondere al problema di garantire la continuità del servizio a gestione diretta in presenza di vincoli normativi e finanziari assai stringenti, ma attualmente essi risultano funzionali a questo scopo.

All'interno di questo rapporto, tali soluzioni costituiscono esempi di secondo welfare in quanto rappresentano dei tentativi, da parte degli enti locali, di trovare soluzioni innovative ai problemi originati dalla crisi finanziaria e dalla carenza di risorse, contemperando le esigenze economiche con quelle del consenso.

Nella prima edizione del Rapporto sul secondo welfare abbiamo preso in esame la fondazione di partecipazione, che si presenta come una privatizzazione formale ma non sostanziale del servizio, analizzandone nel dettaglio origini, caratteristiche, potenzialità e limiti sia sotto il profilo normativo che osservando un'esperienza concreta nel settore dei servizi per l'infanzia (Neri, 2013a).

In questo secondo Rapporto, proseguiamo la ricerca focalizzando l'attenzione sull'istituzione. Si tratta dell'opzione più vicina al mantenimento della gestione diretta dei servizi per l'infanzia comunali, dato che si tratta di trasferirli all'interno di un organismo strumentale del Comune e non a un ente separato da esso; l'istituzione può essere infatti considerata un'articolazione organizzativa del Comune dotata di rilevante autonomia gestionale.

Benché tale autonomia sia comunque minore rispetto a quella garantita da aziende speciali o fondazioni, l'Istituzione è la soluzione più diffusa non solo in Emilia ma anche in altre Regioni (tra cui per esempio la Lombardia) e appare la formula gestionale cui i Comuni continuano a guardare con maggiore attenzione, come mostrano i processi in corso in realtà importanti come Firenze. Essa infatti combina vantaggi di tipo normativo e finanziario con benefici di tipo politico, come vedremo tra poco.

Per analizzare l'Istituzione nei servizi per l'infanzia, esamineremo nel dettaglio un caso studio, quello del Comune di Bologna. Oltre alla sua rilevanza sul piano nazionale, Bologna consente di mostrare molto bene il contesto in cui si muovono i Comuni, stretti tra difficoltà di bilancio, vincoli normativi e pressioni da parte del contesto politico e sociale spesso ostile, come in questo caso, alla "privatizzazione". Allo stesso tempo, l'analisi di caso mette egualmente in evidenza come una soluzione per molti aspetti "conservativa", adottata in condizioni di emergenza, fornisce l'opportunità di perseguire strategie di riorganizzazione dei servizi e di riduzione dei costi di ampia portata, con effetti su tutta la macchina comunale. Tale esito pare condiviso con altre realtà oltre a quella bolognese.

Prima di passare alla descrizione del caso, è necessario ricostruire lo scenario in cui maturano le scelte degli amministratori comunali, sotto il profilo normativo e quello finanziario.

## **2. CRISI FINANZIARIA E PRESSIONI PER IL CAMBIAMENTO: LE RESTRIZIONI FINANZIARIE E I VINCOLI SUL PERSONALE DEI COMUNI**

Le difficoltà incontrate da numerosi Comuni italiani nella capacità di garantire la continuità dei servizi a gestione diretta deriva da una pluralità di fattori, che non nascono negli ultimi anni con la crisi finanziaria, ma che si sono aggravati per effetto

o in concomitanza della fase recessiva. Particolarmente critica era la situazione determinatasi nel 2011-12, per effetto della crisi dei debiti sovrani e dei provvedimenti con cui il governo centrale vi ha fatto fronte, ma molte delle criticità emerse prepotentemente in quel biennio erano a esso preesistenti e sono tutt'oggi presenti come elementi con cui i Comuni continuano a fare i conti.

In primo luogo, le risorse finanziarie a disposizione dei Comuni si sono significativamente ridotte negli ultimi anni, accentuando dinamiche in corso da più di un quindicennio, in connessione agli obblighi derivanti dal patto di stabilità e crescita a livello europeo e del conseguente patto di stabilità tra Stato, Regioni e Autonomie Locali.

Come afferma la Corte dei Conti, Sezione Autonomie, nella *Relazione sugli andamenti della Finanza Territoriale* approvata il 20 luglio 2015 (Del. 25/SEZAUT/2015/FRG): «La dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa varate dal governo centrale è di assoluto rilievo. Per assicurare il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica in termini di riduzione dell'indebitamento netto, l'effetto cumulato delle manovre finanziarie ha raggiunto, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2015, i 40 miliardi (pari al 2,4 per cento del Pil)» (p. 6); di questi, 13 miliardi e 638 milioni sono l'effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per i Comuni (vedi tab. 4, p. 5, Appendice alla Relazione).

A questi vanno aggiunti: «Quale concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, quasi 22 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti 12 miliardi ad appannaggio degli enti locali)» (pp. 6-7). Più di 8 di questi 12 miliardi (precisamente 8 miliardi e 373 milioni) sono a carico dei Comuni (tab. 4, p. 5, Appendice alla Relazione). I tagli nei trasferimenti sono stati compensati con l'incremento dei tributi locali, fortemente cresciuti negli anni recenti (secondo la stessa fonte, da 9,6 miliardi di euro nel 2011 a circa 15,3 miliardi nel 2014), ma questo ha solo attenuato la riduzione complessiva delle risorse a disposizione degli enti locali.

Alle restrizioni finanziarie si accompagnano una serie di vincoli e limitazioni alle assunzioni, al normale avvicendamento e, più in generale, alla spesa per il personale. Tali vincoli cambiano frequentemente nel corso degli anni, risultando particolarmente cogenti nel 2011-12, dopo la crisi finanziaria dell'estate 2011, e molto più allentati nel 2014-15. In ogni caso, essi permettono di identificare un indirizzo coerente volto alla riduzione dei dipendenti e del personale pubblico. Tutte le pubbliche amministrazioni sono soggette a restrizioni relative al personale, ma in modo parzialmente diverso tra loro e certamente gli enti locali sono particolarmente colpiti dalle limitazioni.

Semplificando, per i Comuni soggetti al patto di stabilità interno, ossia dal 2013 quelli con più di 1 000 abitanti, su cui concentriamo l'attenzione, in questi anni i vincoli più rilevanti relativi al personale hanno riguardato (si veda anche Bordogna e Neri, 2014; Neri, 2014):

- il blocco della componente economica dei rinnovi contrattuali, variamente prorogato fino al 2015 incluso, quando una sentenza della Corte Costituzionale impone di procedere per gli anni seguenti alla negoziazione dei nuovi contratti. Il blocco è totale per la contrattazione collettiva nazionale, mentre quella integrativa decentrata viene sottoposta a una fortissima limitazione, essendo possibili solo incrementi economici derivanti da risparmi ottenuti con aumenti della produttività;
- la tendenziale riduzione della spesa per il personale, «garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale», attraverso azioni rivolte in via prioritaria alla riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, «attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile», alla razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative e al «contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa» (art. 557, L. 296/2006, così come modificata dal D.l. 78/2010 convertito nella L. 122/2010)<sup>1</sup>. Per l'applicazione di questa norma, il Decreto legge 90 del 2014, convertito nella Legge 90/2014, specifica poi che, a partire dal 2014, «gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione» (art. 3, c. 5-*bis*, L. 114/2014);
- il divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma contrattuale se l'incidenza della spesa per il personale è maggiore o uguale al 50 per cento della spesa corrente (art. 76, c. 7, D.l. 78/2010, così come modificato dalla L. 214/2011). Il divieto è stato abrogato nel 2014 (art. 3, c. 5, L. 114/2014);
- restrizioni nel turnover e nelle assunzioni a tempo indeterminato, più volte mutate nel corso del tempo. Nel 2010-11 gli enti locali potevano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Tale limite era stato elevato al 40 per cento dalla Legge 44 del 26 aprile 2012. La stessa legge aveva stabilito che «ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni destinato allo svolgimento delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento» (art. 4-ter, c. 10, L. 44/2012). Il Decreto legge 90/2014, convertito nella Legge 114/2014, ha poi posto un progressivo innalzamento del limite alle assunzioni a tempo indeterminato per cessazioni al 60 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente per il 2014-15, all'80 per il 2016-17 e al 100 a decorrere dal 2018 (art. 3, c. 5, L. 114/2014);

---

<sup>1</sup> Per gli enti non sottoposti al patto, ossia i Comuni fino a 1 000 abitanti, le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare del 2008. Tali enti possono procedere ad assunzioni «nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno» (Art. 1, c. 562, L. 296/2006 e successive modifiche, fino a quelle introdotte dall'art. 4-ter, c. 11, L. 44/2012).

- restrizioni nel turnover per il personale assunto o impiegato con contratti di lavoro di tipo non standard. La Legge 183/2011 stabiliva che, a decorrere dal 2011 e fino alla fine del 2013, gli enti locali potessero avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, a progetto, con contratti di formazione lavoro o altri rapporti formativi, nonché della somministrazione di lavoro o del lavoro accessorio «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009» (art. 4, c. 102, lett. b, L. 183/2011, che aveva esteso agli enti locali le disposizioni contenute nel D.l. 78/2010 valide per le amministrazioni statali). Su tale norma è poi intervenuta la Legge 44/2012, stabilendo che a decorrere dal 2013 gli enti locali possano superare il limite del 50 per cento rispetto alla spesa del 2009 «per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale» (art. 4-ter, c. 12, L. 44/2012), anche se resta fermo il divieto di superare la spesa totale sostenuta nel 2009. Come già per altre restrizioni, nel 2014 è intervenuto il Decreto legge 90, poi convertito nella Legge 114, stabilendo che, per gli enti che rispettano le disposizioni in materia di riduzione tendenziale della spesa di personale (vedi lettera a), i limiti alle assunzioni a tempo determinato non vengono applicati, mantenendo come vincolo il non superamento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 art. 11, c. 4-bis, L. 114/2014).

Da queste note sintetiche si può comprendere come gli enti locali abbiano dovuto operare in un quadro normativo in costante evoluzione, in una condizione di relativa precarietà e incertezza. In tale contesto si inseriscono poi due elementi ulteriori di problematicità.

Il primo deriva dalla riforma delle Province e delle Città Metropolitane e dal processo di assorbimento del relativo personale in soprannumero da parte di Regioni e Comuni. A questo proposito la legge 190/2014 (art. 1, c. 524) dispone che, per il biennio 2015-16, le risorse per assunzioni a tempo siano destinate «all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge», ossia al 1° gennaio 2015, e, una volta assunti tali vincitori (come chiarisce la circolare 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione), «alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità», ossia del personale in mobilità proveniente dalle Province e dalle Città metropolitane. Questa disposizione creava di fatto un blocco di nuove assunzioni, con il rischio di conseguenze molto pesanti per quei settori, come i servizi per l'infanzia, con graduatorie in via di esaurimento o esaurite e assenza di profili idonei tra il personale oggetto di ricollocazione. Su questo problema è intervenuto ad agosto 2015 il legislatore, con la legge 125/2015 di conversione con modifiche del Decreto legge 78/2015 sugli enti locali, aggiungendo al comma 524 della Legge 190, che «è fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali

necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo [cioè di Province e Città metropolitane], di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni» (art. 4, c. 2-bis, L. 125/2015). Questa norma è di particolare importanza per quei Comuni in cui sono in corso processi di riorganizzazione dei servizi educativi, come nel caso di Bologna, da cui tale disposizione è stata infatti ampiamente sollecitata.

Il secondo elemento di problematicità, aperto da numerosi anni e più spinoso per le amministrazioni comunali, oltre che per lo Stato, attiene al limite di 36 mesi per l'assunzione di personale a tempo determinato. Non è questa la sede per entrare nel dettaglio di una questione estremamente complessa, da lungo tempo dibattuta e che ha quanto meno contribuito ad avviare i massicci programmi di immissione in ruolo in corso nella scuola statale. Ci limitiamo a ricapitolare i termini della questione, così come si pone per i Comuni, non mancando le differenze proprio nei confronti della scuola statale a cui abitualmente si fa riferimento.

Il punto di partenza è la Direttiva europea 1999/70 del 29 giugno 1999 sul lavoro a tempo determinato e il successivo Decreto legislativo 368/2001 di applicazione. La normativa prevede il divieto di assumere un lavoratore a tempo determinato oltre i 36 mesi: fatte salve diverse disposizioni dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali «qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato» (art. 5, c. 4-bis, D.lgs. 368/2001). Inoltre, tra le altre disposizioni di rilievo per i servizi educativi comunali, sono previsti periodi di interruzione tra un contratto a tempo determinato e l'altro stipulati per lo stesso dipendente (nella versione attuale 10 o 20 giorni dalla scadenza dell'ultimo contratto, a seconda che questo abbia una durata minore o maggiore di 6 mesi), pena la conversione del contratto in uno a tempo indeterminato (art. 5, c. 3, D.lgs. 368/2001 e successive modifiche nella lunghezza degli stacchi, fino a quelle introdotte dal D.l. 99/2013; infine, l'obbligo di assumere lavoratori a tempo determinato esclusivamente per esigenze eccezionali e temporanee, definito dal Decreto Legislativo 165/2001, che per il settore pubblico a quanto pare resta valido anche dopo che il Jobs Act (L. 78/2014) ha reso non più necessaria la causalità nei contratti a termine. Lo stesso Jobs Act ha confermato il limite complessivo dei 36 mesi per la durata dei contratti a tempo determinato (del resto previsti da una direttiva europea) e la durata degli stacchi tra un contratto e l'altro.

In tale quadro, l'attenzione si è concentrata sul limite dei 36 mesi complessivi, che ha conosciuto varie vicissitudini. Il D.lgs. 165/2001 aveva introdotto una de-

roga alle disposizioni del Decreto 368, che è stata ribadita e rinforzata dal Decreto legge 70/2011 dopo che la magistratura aveva ritenuto in diverse sentenze di disapplicarla per contrasto con la direttiva europea, condannando lo Stato e i Comuni a risarcire i docenti ricorrenti. Nonostante il nuovo intervento, la questione è rimasta controversa e il rischio di nuove condanne della magistratura sempre presente.

Inoltre le deroghe valevano espressamente per la scuola statale, mentre venivano estese ai servizi educativi comunali solo da un parere del 2008 e poi da una nota interpretativa del 2012 da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica. Se la magistratura contestava la validità delle deroghe per lo Stato, a maggior ragione ciò valeva per i Comuni, dato che queste non poggiavano nemmeno sulle leggi ma semplicemente su atti amministrativi. L'estensione delle deroghe inoltre era discutibile per gli asili nido, che a rigore non potevano essere considerati "scuola" come invece la scuola dell'infanzia.

Com'è noto, sulla vicenda è poi intervenuta la "sentenza Mascolo" del 26 novembre 2014. Con tale sentenza la Corte di giustizia europea ha ritenuto che, a fronte delle disposizioni della Direttiva europea 1999/70, una normativa nazionale non possa autorizzare, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di tale rinnovo. «Una siffatta normativa, infatti, in assenza di un termine preciso per l'organizzazione e l'espletamento delle procedure concorsuali che pongono fine alla supplenza e, pertanto, del limite effettivo con riguardo al numero di supplenze annuali effettuato da uno stesso lavoratore per coprire il medesimo posto vacante, è tale da consentire... il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole a causa della mancanza strutturale di posti di personale di ruolo nello Stato membro considerato» (punto 109 della sentenza).

La sentenza, con i suoi possibili effetti a cascata in termini di ricorsi e di condanne inflitte dalla magistratura italiana allo Stato e agli enti locali, rende sempre più problematico per i Comuni proseguire nella pratica di assegnazione e rinnovo reiterato di incarichi annuali ad insegnanti di scuola dell'infanzia o educatrici di nido per diversi anni; tale pratica si era molto diffusa, a fronte delle restrizioni finanziarie e dei vincoli normativi che, pur se allentati, persistono e limitano le possibilità di assunzione a tempo indeterminato.

Esiste quindi un insieme di motivazioni sia di tipo economico-finanziario sia di carattere normativo, che negli ultimi anni hanno reso assai difficile per molti Comuni garantire la continuità dei servizi educativi a gestione diretta, spingendoli a cercare soluzioni alternative.

### 3. ALLA RICERCA DI UNA SOLUZIONE. IL COMUNE DI BOLOGNA DALLA GESTIONE DIRETTA ALL'ISTITUZIONE EDUCAZIONE E SCUOLA

Il caso del Comune di Bologna si presenta come particolarmente interessante per diversi motivi<sup>2</sup>. Oltre a essere di per sé una realtà di rilevanza nazionale, Bologna, capoluogo della cosiddetta “Emilia Rossa”, ha notoriamente una tradizione radicata e di avanguardia nei servizi per l'infanzia, di qualità mediamente elevata, con un peso quasi preponderante delle strutture comunali. Queste rappresentano la maggioranza dell'offerta sia di asili nido sia, fatto non consueto neanche nelle città emiliane, delle scuole dell'infanzia presenti sul territorio del Comune.

Inoltre, il contesto bolognese è particolarmente sensibile al dibattito pubblico/privato nella scuola e nei servizi educativi. Ne è dimostrazione il referendum comunale di carattere consultivo, tenutosi il 26 maggio 2013, dedicato al tema del finanziamento pubblico delle scuole dell'infanzia gestite da privati. Pur avendo partecipato alla consultazione solo una minoranza degli aventi diritto (28 per cento del totale), la maggioranza dei votanti (58 per cento) si è espressa contro l'erogazione di un contributo pubblico alle scuole private convenzionate nell'ambito del sistema educativo integrato pubblico-privato avviato nel 1994 (Bandera, 2013). L'amministrazione comunale ha ritenuto comunque di mantenere il sistema delle convenzioni con i privati, ma il risultato del referendum è indicativo del clima politico bolognese e dell'accoglienza che possono trovare ipotesi di privatizzazione dei servizi educativi a gestione pubblica.

Per comprendere bene la realtà di Bologna va tenuto presente il peso, più forte che altrove, esercitato da forze sociali dotate di visibilità e buona capacità di influenza sull'opinione pubblica, nettamente schierate a favore della difesa del sistema pubblico e ostili a ogni mutamento gestionale o organizzativo che possa in qualche modo preludere a una crescita del ruolo del privato nel sistema educativo. Facciamo riferimento a sindacati di base come l'Unione Sindacale di Base (Usb), in grado di condizionare almeno in parte le posizioni dei sindacati confederali; ad associazioni professionali di insegnanti come l'Adi (Associazione Docenti Italiani), più radicate che in altre città anche limitrofe e capaci di giocare un ruolo importante nel dibattito sulle scelte del Comune nei servizi educativi, a movimenti di difesa della scuola pubblica come Articolo 33, promotore del referendum e tuttora attivo.

Si capisce quindi come il percorso di mutamento della gestione pubblica dei servizi per l'infanzia a Bologna sia stato lungo e accidentato e perché sia pervenuto alla soluzione organizzativa più vicina allo *statu quo*, con la creazione dell'Istituzione.

---

<sup>2</sup> Per la ricostruzione del caso bolognese sono stati più volte interpellati e si ringraziano per la collaborazione e l'aiuto forniti: Marilena Pillati, Assessore alla Scuola, Formazione e Politiche per il Personale del Comune di Bologna; Marina Cesari, Direttore dell'Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna; Gabriele Ventura, Responsabile U.I. del Settore Qualità e Ricerca dell'Istituzione Educazione e Scuola; Lucia Paglioni, U.I. Amministrazione e Bilancio dell'Istituzione Educazione e Scuola, cui sono in particolare debitore (assieme a Gabriele Ventura) per l'analisi condotta nel par. 5.

È opinione comune tra gli amministratori bolognesi che ogni altra formula gestionale sarebbe stata difficilmente realizzabile in questa realtà.

Vale la pena di osservare, però, che la scelta di un'istituzione è diffusa anche in contesti meno radicalizzati di quello bolognese; un segno, questo, della difficoltà che i Comuni incontrano a uscire dalla gestione diretta, portandoli a rinunciare a soluzioni gestionali più promettenti sotto il profilo dell'autonomia organizzativa e dell'economicità gestionale.

Nelle pagine seguenti dedichiamo ampio spazio alla descrizione del percorso che ha portato a scegliere l'istituzione, perché esso consente di comprendere bene i problemi, le incertezze (in primo luogo normative), le resistenze (più o meno forti) che si trovano ad affrontare i Comuni nel tentativo di trovare una via per garantire la continuità dei servizi per l'infanzia a gestione diretta.

L'idea di riorganizzare i servizi per l'infanzia comunali inserendoli in un'istituzione nasce dopo gli anni duemila, forse sulla scorta di quanto stava accadendo in altri Comuni famosi per la qualità di scuole dell'infanzia e asili nido come Reggio Emilia. Nel documento finale della Conferenza programmatica dei Democratici di Sinistra di Bologna, tenutasi il 7-8 maggio 2004, il principale partito di governo della città avanzava la proposta della creazione di una «Istituzione per l'infanzia e per i servizi educativi che, dotata di una forte direzione pedagogica, possa collocarsi sullo stesso piano delle altre istituzioni scolastiche autonome» dopo la riforma del Titolo V e dell'autonomia scolastica. Tale Istituzione avrebbe potuto fungere da «traino e volano per quella pluralità di soggetti del privato e del privato sociale già attivi nel settore della scuola e dell'educazione».

Non si faceva quindi cenno a esigenze legate a restrizioni finanziarie o alla possibilità di assumere personale nella gestione diretta, che sarebbero diventate centrali dieci anni dopo, ma è probabile che fossero comunque presenti agli ideatori o agli ispiratori della proposta dato che tali ragioni, pur meno cogenti che in questi anni, avevano contribuito a orientare le analoghe scelte del Comune di Reggio Emilia. Pur in un quadro normativo e giurisprudenziale non privo di incertezze, l'Istituzione sembrava infatti consentire già allora di sopperire almeno parzialmente ai vincoli sulle assunzioni e finanziari posti agli enti locali. Il proposito di aggirare tali vincoli, per quanto non fossero pesanti come quelli introdotti a partire dal 2011, non è estraneo alla decisione di creare istituzioni per la gestione dei servizi comunali per l'infanzia da parte di altri Comuni emiliano-romagnoli nel corso del primo decennio del 2000.

La proposta dell'istituzione riemerge nel luglio 2011 nelle Linee programmatiche di inizio mandato 2011-16 della giunta Merola, appena eletto come nuovo sindaco. Nel programma della nuova amministrazione è incluso il proposito di «valutare con uno studio di fattibilità la proposta di una Istituzione delle scuole e dei servizi educativi del Comune di Bologna: a cui affidare gli interventi educativi e scolastici del Comune di Bologna... con una forte direzione pedagogica capace

di garantire la valenza educativa e l'unitarietà degli interventi, che tenga, dunque, insieme tutto ciò che nell'ambito del nostro comune si occupa in senso ampio di scuola» (pp. 10-11).

Il ritorno di attenzione sul tema dell'istituzione per i servizi educativi va inserito in un contesto, quello dell'estate del 2011, di rapido peggioramento della finanza pubblica per via dell'esplosione della crisi dei debiti sovrani. Com'è noto, le ripercussioni della crisi, con l'ascesa dello spread tra Btp decennali italiani e Bund tedeschi oltre quota 500 punti, porteranno, da un lato, a ripetute manovre economiche da parte del governo centrale che hanno pesanti ricadute sugli enti locali; dall'altro, alla caduta del governo Berlusconi in autunno e alla sua sostituzione con l'esecutivo Monti, che varerà nuovi interventi sulla finanza pubblica in condizioni di emergenza.

Il susseguirsi di manovre economiche e di modifiche normative che incidono sui vincoli alle assunzioni e alla spesa per il personale degli enti locali, diventati più stringenti, rendono la situazione dei servizi educativi particolarmente difficile per il Comune di Bologna nel 2012. Assai grave è soprattutto la già ricordata estensione dallo Stato agli enti locali, operata alla fine di novembre dalla legge di stabilità per il 2012 (L. 183/2011), delle limitazioni alle assunzioni di personale a tempo determinato e con contratti non standard, poste al 20 per cento della spesa per analoghi contratti stipulati nell'anno precedente. Sommandosi ai vincoli già esistenti sulla spesa per il personale e sulle assunzioni a tempo indeterminato, questa restrizione rende molto difficile garantire la continuità del servizio a gestione diretta per gli anni futuri. In quegli anni il Comune di Bologna utilizza largamente contratti a tempo determinato di breve e di lunga durata (gli incarichi annuali) che, oltre alle fisiologiche assenze brevi o lunghe (per malattie, congedi, maternità, in servizi a netta predominanza femminile), servono a coprire i posti vacanti in organico, aumentati nel corso degli anni per le restrizioni finanziarie o normative poste alle assunzioni a tempo indeterminato. Il personale con contratti a tempo determinato impiegato in asili nido, scuole dell'infanzia e servizi integrativi (Centri Bambini-Genitori) si colloca intorno a un terzo del totale.

Nel corso del 2012 si sviluppa quindi il dibattito sulle possibili soluzioni alle difficoltà di organico dei servizi educativi che, stanti i vincoli finanziari e soprattutto normativi, si profilavano insostenibili per i prossimi anni scolastici.

Le ipotesi di esternalizzazione a soggetti indipendenti dall'ente non sono nemmeno prese in considerazione per la prevedibile fortissima ostilità che avrebbero suscitato; anche l'idea di dare vita a una fondazione di diritto privato totalmente controllata dal Comune, come si decide nella vicina Modena proprio in quel periodo, nel maggio 2012, non appare convincente perché si ritiene che il contesto politico e sociale bolognese la percepirebbe come una "privatizzazione" camuffata<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Per ricostruire le tappe dell'esperienza modenese si rimanda anche ai contributi pubblicati sul sito del progetto Percorsi di secondo welfare (Neri 2012a; 2012b; 2013b).

La discussione è in ogni caso altamente conflittuale. L'Amministrazione comunale, alla ricerca di una soluzione, si trova a fronteggiare una vasta e rumorosa opposizione, ostile a ogni trasformazione dei servizi, capeggiata da sindacati e associazioni di docenti, che trascina con sé una parte delle forze politiche di maggioranza e dell'opinione pubblica. Di fronte a divisioni e spaccature che coinvolgono le stesse forze politiche e sociali dell'area della maggioranza, la giunta Merola decide di rinviare la decisione di un anno, lasciando quindi gli assetti gestionali immutati per l'anno scolastico 2012-13, avviando invece un percorso di discussione aperta a tutti i soggetti variamente interessati, in vista di un cambiamento profondo nel sistema previsto a partire dal 2013-14. Ciò nella consapevolezza che, date le criticità presenti nell'organico, peraltro in via di peggioramento, sarà indispensabile pervenire a qualche cambiamento nei servizi a gestione diretta.

In questo clima intervengono due novità rilevanti sul piano normativo. Alla fine dell'aprile del 2012, la legge 27/2012 di conversione del Decreto legge 1/2012 sulle liberalizzazioni inserisce nel Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000) una norma, l'art. 114, c. 5-*bis*, secondo la quale «a decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al Patto di stabilità interno», secondo le modalità definite da un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 30 ottobre 2012. Inoltre «alle aziende speciali e alle istituzioni si applicano... le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieti o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali». Tuttavia, prosegue la nuova norma, «sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie» (art. 114, c. 5-*bis*, D.lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 25, c. 2, L. 27/2012). Inoltre, l'art. 4, c. 12 del Decreto legge 101 del 31 agosto 2013, convertito nella legge 125/2013, aggiungerà anche a tale elenco «i servizi scolastici e per l'infanzia».

La normativa elimina dubbi e incertezze ereditate dal passato, chiarendo che anche istituzioni e aziende speciali devono rispettare i medesimi vincoli sulle assunzioni e sulla spesa di personale cui sono sottoposti i servizi a gestione in economia degli enti locali. Tuttavia, sono escluse dall'ambito di applicazione di tali vincoli le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi educativi, scolastici e per l'infanzia socio-assistenziali, culturali e farmacie. Questo rende tali enti e organismi una soluzione gestionale appetibile per i Comuni alle prese con carenze di organico e vincoli alle assunzioni in questi settori di intervento diretto.

Nell'estate dello stesso anno viene poi approvata la prima *spending review*, ossia il Decreto legge 95 del 6 luglio 2012, convertito nella Legge 135/2012 del 7 agosto 2012. La nuova normativa vieta «agli enti locali di istituire enti, agenzie e orga-

nismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione» (art. 9, c. 6, L. 135/2012). Questa norma impedisce ai Comuni di creare nuove società o enti comunque denominati e organizzati, limitando fortemente le opzioni possibili. Ove si persista nella volontà di non rivolgersi al mercato privato, non resta quindi che affidare i servizi a un soggetto giuridico già esistente, controllato dal Comune.

La soluzione viene così identificata nell'Azienda per i servizi alla persona (Asp) Irides, a controllo comunale, che già gestiva alcuni servizi educativi e che vantava una tradizione di attività rivolta ai minori. Nella primavera-estate del 2013 il Comune di Bologna decide quindi di puntare su Asp Irides quale soggetto centrale cui affidare progressivamente l'erogazione dei servizi comunali per l'infanzia, a partire dalle funzioni su cui si concentra il lavoro precario, stabilizzando quote sempre più ampie del personale. Irides dovrebbe sottrarsi al progetto di unificazione delle tre Asp bolognesi, per divenire un'Azienda di servizi alla persona con forte vocazione educativa e non socio-assistenziale.

L'Asp quale soggetto giuridico si presta al perseguimento di questo progetto perché viene equiparata alle aziende speciali nella possibilità di deroga ai vincoli su assunzioni e spesa del personale cui è soggetto il Comune, in base alla legge 27 del 2012. Si esprime in senso favorevole a questa equiparazione innanzitutto una sentenza della Corte dei Conti, sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, emessa il 14 dicembre 2012 (490/2012/PAR).

Poi, nel luglio 2013 la legge regionale di riforma delle forme di gestione dei servizi sociali, centrata sul riordino delle Asp, afferma chiaramente che «al fine di assicurare coerenza tra le misure dell'ordinamento statale e le competenze regionali sulla regolamentazione delle forme di gestione dei servizi sociali, socio-sanitari e educativi, la normativa vigente stabilita in materia di esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nell'assunzione di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie e volta a garantirne la continuità dei servizi nello svolgimento del ruolo, si applica anche alle Asp» (art. 3, c. 2, Legge regionale 12/2013).

La stessa legge individua nelle Asp, qualificate come «ente pubblico non economico», la «unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari. La programmazione territoriale, sulla base delle peculiarità territoriali e della complessità dei servizi, può attribuire a tale forma pubblica anche la gestione di servizi educativi» (art. 1, c. 2., L.r. 12/2013), precisando inoltre che possibilità di assunzione previste dall'equiparazione con le aziende speciali «si esercitano prioritariamente in favore delle posizioni addette ai servizi di cui al comma 1, nonché al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi del percorso di accreditamento dei servizi socio-sanitari e il mantenimento dei requisiti previsti dalle normative di settore, statale e regionale» (art. 3, c. 2, L.r. 12/2013).

La scelta - ampiamente dibattuta - di includere esplicitamente i servizi “educativi” ma non quelli “scolastici” nell’ambito istituzionale di attività delle Asp porta coloro che sono contrari ad attribuire all’Asp i servizi per la fascia 0-6 anni a sostenere che non è possibile trasferire a Irides la gestione delle scuole dell’infanzia, in quanto si tratta di “scuole” e non semplicemente di servizi “educativi”, come gli asili nido. Il Comune invece ritiene che la legge identifichi una priorità ma non comporti un divieto per l’ente locale di trasferire a una Asp la gestione di altri servizi oltre a quelli espressamente indicati dalla normativa.

Mentre resta aperta tale questione, si decide di procedere con la soluzione individuata cominciando da interventi urgenti e poco controversi. A settembre 2013 Asp Irides si fa carico dell’assunzione di personale che opera nei servizi comunali, in base al contratto di servizio che l’Asp stipula con il Comune. Irides assume quindi 74 collaboratori di nidi di infanzia a tempo indeterminato e altri 52 a tempo determinato, con incarichi annuali, per le scuole dell’infanzia comunali. Oltre a questi sono assunti a tempo determinato con incarichi annuali anche 124 educatori, in maggioranza a tempo parziale, per i servizi di prolungamento orario e di sostegno disabili nei nidi. In questo modo Asp Irides consente al Comune di rispettare il tetto sull’utilizzo di personale a tempo determinato nell’apertura dei servizi per l’anno scolastico 2013-14.

Resta irrisolto il nodo dell’inclusione delle scuole dell’infanzia nell’Asp e, più in generale, quello di un ampio fronte di forze politiche e sindacali che vede un rischio di perdita della tradizione e della professionalità sviluppata nei servizi per l’infanzia comunali nel trasferimento a un soggetto esterno, per quanto controllato dal Comune.

Di fronte quindi al progetto che avanza ancora a fatica, giunge la Legge 147 del 27 dicembre 2013, ossia la legge di stabilità per il 2014. La legge introduce due importanti cambiamenti:

- ribadisce la possibilità, inserita nel 2012, di escludere aziende speciali e istituzioni che gestiscono «servizi socio-assistenziali, educativi, scolastici e per l’infanzia, culturali e alla persona (ex Ipab) e le farmacie» dalle limitazioni alle assunzioni poste al personale, anche se tale esclusione va compiuta dagli enti locali di riferimento «con propria motivata deliberazione ... fermo restando l’obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale» (art. 1, c. 561, L. 147/2013). Quest’ultima parte della norma dispone l’obbligo di consolidare la spesa di personale dell’ente locale con quella di tali enti e organismi strumentali. Alla spesa consolidata vengono poi applicati alcuni vincoli di carattere generale, come l’obbligo di riduzione nel tempo della spesa per il personale e il rispetto della percentuale massima di tale spesa sulla spesa corrente;
- abroga il divieto per gli enti locali di “istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica” per l’esercizio di funzioni fondamentali dei Comuni, che era stato introdotto dalla legge 65/2012 (art. 1, c. 562, lett. a, L. 147/2013).

All'inizio di dicembre del 2013, mentre è in corso l'approvazione delle nuove norme già annunciate, il Comune di Bologna decide di creare un'Istituzione per i servizi comunali per l'infanzia 0-6 nella quale far confluire tutti gli asili nido, scuole dell'infanzia e centri per bambini e genitori a gestione diretta. Il personale di Asp Irides impiegato in servizi scolastici ed educativi, incluso quello assunto nel settembre 2013, verrà assunto dal Comune e assegnato all'Istituzione negli anni successivi ed entro la fine del contratto di servizio stipulato con Irides, nel 2018.

Pur avendo senza dubbio minori margini di autonomia gestionale e organizzativa rispetto all'Asp, alle aziende speciali o alle fondazioni, l'Istituzione consente agli amministratori comunali di godere delle medesime facoltà di superare i vincoli alle assunzioni posti agli enti locali. Inoltre, non essendo un ente distinto dal Comune ma un organismo strumentale il cui personale resta dipendente comunale, essa consente di superare molte delle perplessità e resistenze che suscitava l'affidamento dei servizi ad Asp Irides, come quelle della Cgil e degli altri confederali. Resta invece l'opposizione del sindacato Usb e dei docenti dell'Adi.

Nei primi mesi del 2014 viene quindi predisposto un progetto di fattibilità per la costituzione di un'Istituzione per i servizi educativi e scolastici comunali, che viene reso pubblico per la discussione a marzo. Su queste basi, la costituzione dell'Istituzione e il relativo regolamento interno saranno approvati dal Consiglio Comunale il 23 giugno 2014, con il voto favorevole di tutto il Pd, non scontato alla vigilia, e di una parte dell'opposizione di centro-destra, ma con l'astensione di Sel che faceva parte della maggioranza. Questo testimonia il permanere di tensioni e conflitti intorno all'Istituzione, pur non potendosi questa configurare in nessun modo come una privatizzazione, neanche sotto il profilo formale.

Nel corso dell'estate si procede alla nomina degli organi dell'Istituzione: Consiglio di Amministrazione, Presidente e, soprattutto, il Direttore, dotato delle maggiori responsabilità di direzione e gestione, che non a caso la stessa persona che era a capo di Asp Irides. L'Istituzione Educazione e Scuola diventa così operativa a partire dal 1° settembre 2014.

Nel frattempo, sono partite le procedure di assunzione del personale a tempo indeterminato e determinato necessario a garantire l'apertura dell'anno scolastico 2014-15 e il regolare funzionamento del servizio. Nel primo caso, le assunzioni in larga misura si traducono nella stabilizzazione di personale impiegato a tempo determinato nei servizi comunali, cui successivamente si affianca il trasferimento all'Istituzione dei dipendenti di Asp Irides inseriti nei servizi educativi 0-6 anni e in servizi di Irides di carattere educativo, ora svolti dall'Istituzione (come servizi educativi rivolti ai ragazzi nella fascia di età 11-14 anni, o iniziative estive).

Nel marzo 2014, quando viene reso pubblico il progetto di Istituzione e si avviano i processi di assunzione, «le posizioni vacanti relative a esigenze stabili, permanenti e continuative», sono, secondo quanto riportato dalla Delibera di giunta sopraccitata 84341 del 23 marzo 2014:

- 58 operatori (o collaboratori) di prima infanzia, di cui 47 a tempo pieno e 11 part-time;
- 53 educatori di nido d'infanzia, tutti a tempo pieno;
- 158 insegnanti di scuola dell'infanzia a tempo pieno.

In successive deliberazioni approvate tra marzo e luglio 2014, il Comune dispone l'assunzione a tempo indeterminato di 53 educatori di nido e di 28 operatori (o collaboratori) di prima infanzia, mentre sempre a luglio sono trasferiti al Comune e alla sua Istituzione 104 dipendenti di Asp Irides, di cui 71 collaboratori di infanzia.

A dicembre 2014 l'amministrazione comunale decide poi di procedere all'assunzione a tempo indeterminato di 158 insegnanti di scuola dell'infanzia, di cui la prima metà sarà assunta da settembre 2015 e la seconda nel 2016, assieme ad altri 21 educatori di nido. La possibilità di assumere insegnanti di scuola dell'infanzia il 1° settembre 2015 è rimasta in sospeso fino all'ultimo, dato che, come abbiamo già menzionato, solo ad agosto la legge 125 di conversione del DL 78/2015 ha concesso la possibilità agli enti locali di procedere, per specifici profili professionali, ad assunzioni differenti rispetto a quelle di dipendenti in esubero dalle Province. Peraltro, la norma della legge 125 che ha concesso tale possibilità è stata ottenuta con l'esercizio di una specifica attività di pressione e di mobilitazione dei parlamentari bolognesi da parte del Comune di Bologna.

Per le assunzioni il Comune si è avvalso prioritariamente delle procedure di stabilizzazione del personale a tempo determinato previste dal Decreto legge 101/2013 (cosiddetto "Decreto D'Alia"), convertito nella Legge 125 del 30 ottobre 2013. Il decreto, da un lato, irrigidisce l'art. 36 del Decreto Legislativo 165/2001, che prevede e vincola l'utilizzo di contratti a termine e forme di lavoro flessibile, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, «per rispondere a esigenze di carattere esclusivamente temporaneo ed eccezionale» (art. 4, c. 1, L. 125/2013) secondo la nuova formulazione. Dall'altro, all'art. 4, c. 6, dispone che, dalla fine del 2013 al 31 dicembre 2016, «al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire» – nel rispetto dei vincoli finanziari e sulle assunzioni previste dalla legge – «procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti» per essere stabilizzati, con le procedure previste nel 2006, 2007 e 2008, «nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando» (art. 4, c. 6, L. 125/2013).

Alla fine di un percorso molto tortuoso, segnato da forti resistenze, difficoltà e disposizioni normative in continuo mutamento, il Comune è così giunto a mettere

in pratica quello che era un punto del programma di inizio mandato della Giunta Merola. Nonostante l'obiettivo raggiunto sia stato quello definito inizialmente, non si può dire che tale esito sia frutto di una strategia deliberatamente pianificata degli amministratori locali. Essi, infatti, tra il 2011 e il 2014-15 hanno mostrato chiaramente di adattarsi di volta in volta, per quanto non passivamente, alle pressioni e agli stimoli forniti dal contesto, stretti, da un lato, da una legislazione precaria e spesso imprevedibile, che cambia periodicamente il quadro dei vincoli e delle opportunità, dall'altra, dalla pressione di un ambiente politico e sociale, capace di influenzare anche parte della maggioranza di governo, che tende a interpretare ogni mutamento della gestione diretta pura come una privatizzazione del servizio.

#### 4. L'ISTITUZIONE EDUCAZIONE E SCUOLA E LA RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI COMUNALI

L'istituzione è una delle modalità previste dall'art. 113-bis del Testo Unico degli Enti Locali (Decreto legislativo 267/2000) per l'affidamento diretto della gestione di servizi privi di rilevanza economica, da parte dell'ente locale. Essa si affianca in questo ad aziende speciali anche consortili, società a capitale interamente pubblico su cui l'ente locale eserciti un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, associazioni e fondazioni.

Il comma 2 dell'art. 114 dello stesso T.U.E.L. qualifica l'istituzione come «organismo strumentale dell'ente locale ... dotato di autonomia gestionale», mentre l'azienda speciale è un ente strumentale. Gli organi dell'istituzione sono «il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale» (c. 3).

L'istituzione, che ha un suo regolamento ma non uno statuto, informa la sua azione a «criteri di efficacia, efficienza ed economicità» e ha l'obbligo del pareggio di bilancio «da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti» (c. 4). Essa è sottoposta al Controllo del Consiglio comunale, mediante l'approvazione dei seguenti atti: «a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale e azienda speciale; b) i bilanci economici di previsione pluriennale e annuale; c) il conto consuntivo; d) il bilancio di esercizio» (c. 8)<sup>4</sup>.

Al momento della sua creazione, nell'anno scolastico 2013-14<sup>5</sup>, la nuova Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna include quarantotto nidi di infanzia, per un totale di oltre 2 600 posti (oltre l'80 per cento del complesso dei

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti rispettivamente sullo strumento dell'istituzione si rimanda a Bottino (2004), sulle caratteristiche giuridiche dell'Istituzione Educazione e Scuola di Bologna a Paglioni (2015).

<sup>5</sup> Dati ufficiali del Comune di Bologna, riportati nel progetto di fattibilità dell'Istituzione (marzo 2014).

posti nido offerti nel territorio comunale); sessantanove scuole dell'infanzia (per circa 5 080 posti, pari al 54-55 per cento del totale, incluse le scuole dell'infanzia non convenzionate); nove Centri per bambini e genitori (225 posti a disposizione).

Tabella 1 – Servizi per l'infanzia del Comune di Bologna passati all'Istituzione (dati A.S. 2013-14)

<b>Scuole d'infanzia</b>	<b>Numero strutture</b>	<b>Numero posti</b>	<b>Totale personale (n.)</b>
<i>Nidi di infanzia</i>	48	2 605	781
<i>Scuole dell'Infanzia</i>	69	5 077	702
<i>Centri bambini e genitori</i>	11	225	50
<b>TOTALE</b>	<b>108</b>	<b>7 907</b>	<b>1 533</b>

Fonte: Comune di Bologna, Studio di fattibilità progetto Istituzione (marzo 2014).

Come mostra la tabella 1, nel 2013-14 il personale operante in questi servizi è costituito da oltre 1 500 operatori, che rappresentano quasi un terzo del totale dei dipendenti del Comune di Bologna. Tra gli operatori, poco meno di 800 sono impiegati nei nidi di infanzia; poco più di 700 nelle scuole dell'infanzia e 50 nei Centri bambini-genitori. Sempre sul complesso degli operatori, 485 risultano a tempo determinato, pari al 31,64 per cento del totale. Questi vengono o si prevede che saranno in larga parte stabilizzati con il passaggio all'Istituzione.

Agli operatori che lavorano nei servizi per l'infanzia vanno aggiunte altre figure professionali come i pedagogisti di nidi e scuole dell'infanzia e i funzionari amministrativi che saranno destinati all'Istituzione. Essa quindi costituisce un organismo di grande rilievo all'interno del Comune, per dotazione di personale, strutture e anche per risorse finanziarie a essa dedicate.

La creazione dell'Istituzione non rappresenta solo uno strumento per garantire continuità ai servizi a gestione diretta e in qualche modo superare una parte dei vincoli legati al patto di stabilità e alle politiche di austerità. L'amministrazione comunale coglie questa opportunità per intraprendere un processo di riorganizzazione del Settore Istruzione dell'Assessorato Scuola e Formazione, con importanti riflessi sull'insieme della macchina comunale. Tale processo tocca direttamente anche le competenze dei Quartieri di decentramento amministrativo. Infine la stabilizzazione ha rilevanti conseguenze sulle condizioni di impiego e sul costo del lavoro del personale.

Gli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dall'amministrazione comunale sono chiaramente espressi nel progetto di creazione dell'Istituzione e messi in opera a partire dall'estate-autunno del 2014, in un percorso tuttora in pieno svolgimento, volto a perseguire una razionalizzazione organizzativa di una parte importante

dell'apparato amministrativo. La nuova organizzazione dei servizi per l'infanzia comunali viene chiaramente delineata nel progetto di fattibilità dell'Istituzione, già ricordato, pubblicato a marzo 2014, che citeremo ampiamente nelle pagine seguenti. Nel disegno illustrato in tale documento, la *governance* del sistema dei servizi per l'infanzia del Comune di Bologna dovrà vedere la seguente divisione dei ruoli (p. 10):

- il Comune «sviluppa la funzione di governo complessivo del sistema formativo integrato e del sistema integrato dei servizi per l'infanzia (pubblici e privati), definendo le politiche educative e gli indirizzi organizzativi per la gestione dei servizi»;
- i Quartieri partecipano «alla definizione delle politiche e degli indirizzi» e acquistano o accentuano «la loro vocazione alla relazione con il territorio e con la comunità locale e nel lavoro di comunità»;
- l'Istituzione, dotata di «un profilo di forte autonomia e specializzazione per la gestione dei servizi educativi e scuola d'infanzia», ne assume la gestione includendo tutti i processi a ciò connessi, anche quelli di supporto all'erogazione finale del servizio, «e tutte le fasi di programmazione educativa e didattica, di sviluppo qualitativo e di innovazione dei servizi».

Per comprendere meglio il significato di questa ripartizione dei poteri, occorre ricordare che a Bologna fino al 2013-14 l'organizzazione e la gestione dei nidi e delle scuole dell'infanzia comunali, inclusa la gestione del personale, era largamente delegata ai nove Quartieri in cui si articola il decentramento amministrativo della città. Al Settore Istruzione dell'Assessorato, in parte assieme ad altri Settori Centrali, erano in capo le funzioni di programmazione, regolamentazione e coordinamento gestionale, nonché i servizi di supporto. Il Coordinamento pedagogico era collocato a livello centrale nel Settore Istruzione, ora divenuto Area Educazione e Formazione, ma, a parte alcuni professionisti operanti nell'Assessorato, la grande maggioranza dei pedagogisti (venticinque) era incardinata nei Quartieri, dove seguiva i servizi con ampia autonomia. Ai Quartieri erano infine delegate ampie funzioni amministrative relative ai servizi educativi e scolastici, tra cui la gestione del personale.

Dall'anno scolastico 2014-15 l'Istituzione assume progressivamente la maggioranza delle competenze e responsabilità sull'organizzazione e la gestione dei servizi per l'infanzia, inclusa la gestione del personale, nonché per una parte rilevante delle attività amministrative di supporto. Anche i coordinatori pedagogici sono assegnati in grande maggioranza (ventuno, uno ogni sei servizi) all'Istituzione, mentre gli altri vanno o rimangono nel Settore Istruzione, per sostenere «i processi di regolamentazione dei servizi e dei sistemi di convenzione con gli altri soggetti pubblici e privati, compresa la gestione dell'autorizzazione al funzionamento» (p. 14, progetto di fattibilità dell'istituzione).

Ai Quartieri resta la gestione dell'accesso (incluse le procedure di iscrizione) e dell'informazione dei cittadini sui servizi, nonché delle tariffe per la refezione, alcuni

servizi integrativi per la fascia 6-18 anni, l'attività di supporto al diritto allo studio e alcuni compiti legati alla relazione con il sistema scolastico. Ma soprattutto i Quartieri sono chiamati a sviluppare un ruolo di interfaccia tra i servizi e la comunità, di cui devono in vario modo stimolare la partecipazione. A questo riguardo il progetto di fattibilità dell'istituzione assegna ai Quartieri una serie di compiti tra cui la «partecipazione al processo di regolamentazione dei servizi», la «promozione e gestione dei processi partecipativi delle famiglie», che dovrebbero essere potenziati dall'Istituzione, la «analisi dei bisogni delle comunità locali e partecipazione al processo di programmazione», la «promozione delle realtà presenti sul territorio» il «sostegno, promozione e gestione di progetti nell'ambito del lavoro di comunità» (p. 11 del progetto di fattibilità).

L'Istituzione, quale «punto unitario di gestione di tutti i servizi educativi e delle scuole dell'infanzia», diviene uno strumento per l'accentramento o, se vogliamo, la ricongiunzione in un unico soggetto delle funzioni di organizzazione e gestione dei servizi. Tale soggetto non è direttamente l'Area Educazione e Formazione ma una sua articolazione dotata di ampia autonomia gestionale, didattica e organizzativa.

In questo modo, l'Istituzione assolve a un bisogno di integrazione, a un recupero di omogeneità e di unitarietà nel funzionamento e nella gestione dei servizi comunali per l'infanzia, nei quali, secondo gli amministratori, erano prevalse negli anni passati le esigenze di differenziazione e le specifiche peculiarità del territorio, espresse dai Quartieri. Tali esigenze, pur assolutamente meritevoli di attenzione, avevano portato a un eccessivo livello di eterogeneità del servizio tra diverse aree della città, con le conseguenti diseguaglianze nella qualità del servizio fornito ai cittadini. Il carattere fortemente decentrato della gestione dei servizi per l'infanzia impediva poi all'Assessorato di intervenire efficacemente per ridurre tale eterogeneità. Inoltre, il decentramento finiva per rendere la gestione delle risorse umane assai rigida e poco funzionale alle esigenze di un servizio la cui fornitura doveva essere comunque considerata come unitaria su tutto il territorio cittadino. Occorreva recuperare gradualmente margini di flessibilità e di fungibilità nella gestione del personale su tutta la città di Bologna, resa difficile dal suo incardinamento nei Quartieri.

Come accaduto in altri Comuni, la creazione dell'Istituzione Educazione e Scuola consente poi la ricomposizione nella nuova articolazione organizzativa di molte funzioni di supporto ai servizi per l'infanzia (come la manutenzione o la gestione delle rette), in parte disperse nei diversi Settori Comunali o nei quartieri. In questo senso il progetto di fattibilità prospetta un fabbisogno di funzionari amministrativi e di tecnici per l'Istituzione calcolato in quindici unità di personale. Anche sotto questo aspetto, si profila insomma una ricomposizione di funzioni in un centro unitario di direzione incaricato di tutte le competenze di organizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, con effetti su tutta la macchina comunale.

All'interno del Comune, l'Istituzione ha infine come suo interlocutore principale l'Area Educazione e Formazione. Essa si occupa della «regolamentazione dei servizi educativi e nelle scuole d'infanzia a gestione diretta, in ordine a: standard generali di funzionamento, regole di accesso, politiche tariffarie; programmazione quantitativa dell'offerta complessiva»; coordinamento delle funzioni dei Quartieri sui servizi educativi; «regolazione del sistema di relazioni» con gli altri soggetti gestori di servizi per l'infanzia nella fascia 0-6, in particolare attraverso la sottoscrizione e la gestione delle convenzioni e «la gestione delle autorizzazioni al funzionamento per i servizi educativi privati» non convenzionati (pag. 10, progetto di fattibilità dell'istituzione). L'Area Educazione e Formazione esercita quindi una funzione di governo complessivo del sistema.

## **5. LA REGOLAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO: IL CONTRATTO DELLE INSEGNANTI DI SCUOLA DELL'INFANZIA**

Il passaggio dalla gestione diretta all'Istituzione ha registrato come uno degli aspetti più delicati la scelta del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (Ccnl) da applicare alle insegnanti di scuola dell'infanzia assunte dopo la creazione della nuova articolazione organizzativa. Nei servizi per l'infanzia 0-3 anni il Comune di Bologna per tradizione applica il contratto collettivo di lavoro delle Regioni e Autonomie Locali, o semplicemente Enti Locali (Eell), mentre per le insegnanti della scuola dell'infanzia viene adottato in larga misura il contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto Scuola, ossia quello utilizzato nelle scuole dell'infanzia statali. Questa scelta, che ha un'origine storica, si discosta da quella compiuta dalla grande maggioranza degli enti locali che applicano il contratto nazionale degli Enti Locali, soprattutto dopo la stipulazione del Ccnl Enti Locali del 2000, che ha regolato il rapporto di lavoro del personale docente di scuole degli enti locali in modo parzialmente diverso da quello statale.

L'opzione tra i due contratti non è indifferente, perché le differenze in termini di trattamento economico e normativo delle insegnanti sono notevoli, essendo le condizioni proposte dal contratto Scuola più favorevoli alle maestre, come vedremo. È questa, per inciso, una ragione molto forte che spiega la presenza di un fenomeno nazionale di passaggio delle insegnanti di scuola dell'infanzia comunali alle scuole statali, con conseguente aggravamento delle difficoltà di organico per le strutture comunali. Mentre un tempo si trattava di una scelta più diffusa, sono pochissimi oggi i Comuni che applicano ancora il contratto Scuola: Verona, che però è passata al contratto Enti Locali nel 2012 pur con una contestatissima decisione, Firenze, che sta anch'essa abbandonando questa opzione, e Bologna.

Nel dibattito sulla trasformazione dei servizi a gestione diretta apertosi nel 2011-12 la questione del cambiamento di contratto delle insegnanti di scuola dell'infanzia è stata presente sin dall'inizio, dato il timore dei sindacati, dell'Adi

e delle insegnanti comunali che il Comune potesse utilizzare questa opportunità per uniformarsi alla quasi totalità degli enti locali italiani. Il progetto di fattibilità dell'istituzione rafforza questa idea, ma non scioglie chiaramente il nodo relativo al contratto.

Il passaggio dal Ccnl Scuola a quello Enti Locali ha un fondamento normativo e giurisprudenziale. L'art. 54, c. 3-*quinquies* della Legge 150/2009 (la Legge Brunetta) che afferma: «Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali», prevedendo la nullità delle clausole stipulate in violazione dei vincoli e dei limiti imposti dalla contrattazione nazionale e dalle norme di legge. Ciò è stabilito nel contesto di una legge che rafforza la supremazia e l'inderogabilità del livello di contrattazione nazionale rispetto a quello integrativo locale. In modo coerente con tale impostazione, l'art. 65, ridefinendo gli ambiti riservati alla legge e quelli di contrattazione collettiva (ora meno ampi), impone un obbligo di adeguamento della contrattazione integrativa a quella nazionale fissando al 31 dicembre 2012 un limite temporale per l'adeguamento consensuale dei contratti. Superato questo termine, le Pubbliche Amministrazioni possono intervenire unilateralmente.

In secondo luogo, esistono due pareri dell'Aran (RAL 1035 del 02/02/2012 e RAL 1363 del 31/07/2012), nei quali si afferma chiaramente che a tutto il personale degli enti del Comparto Regioni-Autonomie Locali, per la regolamentazione del rapporto di lavoro, non può che applicarsi, in via esclusiva, il Ccnl Enti Locali, in virtù delle disposizioni della legge 150/2009 e anche dell'art. 40 del Decreto legislativo 165/2001 e successiva applicazione, con la definizione di quattro comparti per la contrattazione collettiva nella Pubblica Amministrazione nel 2003, tra cui quello delle Autonomie Locali distinto dalla Scuola.

Infine, anche la giurisprudenza sembra sostenere il cambiamento nel contratto di lavoro applicato alle insegnanti. Con la sentenza n. 1321/2014 il Tar del Veneto ha respinto la richiesta delle organizzazioni sindacali di annullare la Delibera n. 585/2012 con la quale il Comune di Verona aveva deciso l'applicazione del CCNL Enti Locali invece che di quello della Scuola alle insegnanti delle scuole dell'infanzia comunali, come avvenuto fino a quel momento.

La sentenza nasce da un ricorso, promosso dai sindacati Scuola, per ottemperanza a una sentenza del Tribunale del Lavoro di Verona (confermata dalla Corte d'appello di Venezia) che aveva condannato il Comune per comportamento antisindacale, per l'applicazione del Ccnl Enti Locali invece che di quello Scuola. Il Tar riconosce invece che tale applicazione non rappresenta l'elusione di un giudicato ma si basa sui cambiamenti intervenuti nella normativa con l'introduzione della Legge 150/2009. Infine, ove si voglia procedere ad assunzioni mediante le procedure di stabilizzazione del personale precario previste dal Decreto D'Alia, queste non possono essere applicate nella scuola statale, che mantiene le proprie regolamentazioni nella materia.

Ciò sembra escludere l'applicazione del contratto del Comparto Scuola dal personale assunto mediante le procedure del Decreto D'Alia.

Su queste basi nel dicembre 2014, dopo avere rinviato a lungo una decisione controversa, il Comune di Bologna dispone l'assunzione a tempo indeterminato, nel triennio successivo, di 158 insegnanti di scuola dell'infanzia, cui sarà per la prima volta applicato il Contratto Enti Locali.

Tabella 2 – Condizioni contrattuali dei docenti di scuola dell'infanzia dell'Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna (A.S. 2015-16)

	<b>Docenti con Ccnl Scuola</b>	<b>Docenti con Ccnl Enti Locali</b>
<i>Orario frontale</i>	25 ore settimanali	30 ore settimanali
<i>Attività funzionale all'insegnamento/Attività integrative</i>	80 ore annuali (cui si aggiungono, dal 2015-16, 75 ore annuali per la funzione docente, prima non quantificata)	155 ore annuali (come per gli asili nido)
<i>Calendario</i>	Inizio 1° settembre; termine 30 giugno Sospensione dell'attività definita dal calendario annuale	Inizio 1° settembre; termine 30 giugno Sospensione dell'attività definita dal calendario annuale
<i>Turni di lavoro</i>	In ogni sezione due insegnanti che alternano due turni di 5 ore al giorno, antimeridiani e pomeridiani, tali da coprire l'orario in cui sono presenti i bambini, incluso il prescuola (7.30-17.30)	In ogni sezione due insegnanti che alternano due turni, secondo una delle seguenti modalità: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 ore e 20 minuti per 3 gg, 7 ore per 2 gg.</li> <li>• 5 ore e 30 minuti al giorno per 4 gg, 8 ore per 1 giorno.</li> </ul> I turni sono tali da coprire l'orario in cui sono presenti i bambini, incluso il prescuola (7.30-17.30)
<i>Trattamento economico fondamentale annuo lordo</i>	Da 0 a 8 anni :€ 19 324,27 Da 9 a 14 anni: € 21 545,27 ... Da 28 a 34 anni: € 26 952,89	Da 0 a 8 anni: € 19 454,15 Da 9 a 14 anni: € 19 917,86 ... Da 28 a 34 anni: € 21 901,32
<i>Ferie</i>	36 giorni totali	32 giorni totali
<i>Aspettativa per motivi di salute e famiglia</i>	2 anni e mezzo in un quinquennio	12 mesi in un triennio

Fonte: elaborazioni su documentazione dell'Istituzione Educazione e Scuola.

Nota: per i docenti con Ccnl Enti Locali si riportano le due modalità generali di turnazione settimanale, ma sono presenti altre modalità più articolate.

Con la Delibera n. 349478 del 9 dicembre 2014 il Comune:

- istituisce nell'ordinamento dei profili professionali del Comune di Bologna il profilo specifico denominato "Insegnante scuola dell'Infanzia – categoria C", previsto dal sistema di classificazione del Ccnl delle Regioni e Autonomie Locali. Tale profilo ha «analoghi requisiti di accesso e contenuto professionale di quello collocato nel Ccnl del comparto Scuola»;
- istituisce nella sua dotazione organica «500 posti in categoria C» con il profilo di "Insegnante scuola dell'infanzia";
- trasferisce a questo suo nuovo profilo, all'interno della nuova dotazione organica, i 274 dipendenti «con profilo maestro scuola infanzia attualmente inquadrati nella dotazione organica insegnanti» con Contratto scuola, «dando atto che gli stessi conserveranno *ad personam* il trattamento giuridico ed economico del Contratto Scuola».

Nonostante le proteste di insegnanti, Adi, sindacati di base, e del Comitato referendario Scuola Costituzione che parla di trasformazione della scuola dell'infanzia comunale da «componente del sistema scolastico statale gratuito e fondato sulla libertà di insegnamento, in un servizio individuale a pagamento come quello dei nidi», nei mesi successivi il Comune procede all'assunzione di 79 insegnanti a tempo indeterminato con Ccnl Enti Locali, come abbiamo già descritto, che entrano in servizio nel settembre 2015 e a cui dovrebbe seguire una nuova tornata di assunzioni-stabilizzazioni per settembre 2016.

Nell'anno scolastico 2015-16 si trovano quindi a operare nelle scuole dell'infanzia dell'Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna insegnanti con due contratti assai diversi tra loro, come riportato nella tabella 2.

Come si può vedere, le differenze più consistenti tra i due regimi contrattuali riguardano l'orario di attività frontale con i bambini, che si riflette in turni di lavoro di durata differente e con articolazione differente (per quanto nella tabella sia stato necessario semplificare questo aspetto rispetto alla realtà). Il monte orario è più pesante nel contratto Enti Locali, anche se va ricordato che sono in corso sperimentazioni che dovrebbero portare a una graduale armonizzazione degli orari collegati ai due regimi contrattuali. Le ore dovute per attività integrative e funzionali all'insegnamento non svolte con i bambini (riunioni e incontri collegiali, incontri con le famiglie, formazione, documentazione...) sono state uniformate, quantificando in 75 ore il monte orario dovuto per la funzione docente, prevista nel Ccnl Scuola e prima non quantificata.

Anche il trattamento economico fondamentale è migliore nel contratto Enti Locali in sede di prima assunzione, ma con il crescere dell'anzianità di servizio la situazione si inverte rapidamente; le differenze aumentano per il personale con anzianità più elevata sino a essere massime dai 28 ai 34 anni.

Il quadro non muta considerando anche il trattamento economico accessorio. Altre differenze a favore del contratto Scuola riguardano le ferie, le ore a dispo-

sizione per assemblee sindacali (qui non riportate) e anche, nel lungo termine, la possibilità di prendere aspettative per motivi di famiglia e di salute.

Questi elementi sintetici aiutano a comprendere l'importanza, per il Comune, del cambiamento nella regolazione del lavoro del personale docente. È vero che in altre realtà la conversione dei servizi in gestione diretta a enti distinti ma controllati dal Comune ha comportato un passaggio dall'utilizzo di contratti di lavoro degli Enti Locali, già in essere, a contratti privati, determinando condizioni di maggiore risparmio per il Comune interessato, come si vede bene nel caso di Modena. Tuttavia, data la situazione di partenza e le peculiarità del contesto si può comprendere come nel caso di Bologna il passaggio all'Istituzione abbia rappresentato un'occasione sfruttata dal Comune per perseguire con successo una riduzione del costo del lavoro, orario e complessivo, per il personale di scuola dell'infanzia, ossia di una componente fondamentale del costo di tale servizio. Tale processo consente al Comune di Bologna di uniformarsi tendenzialmente al costo del lavoro sostenuto dalla maggioranza dei Comuni italiani, lasciando al personale lo status di dipendente pubblico comunale a tutti gli effetti, con le garanzie che questo comporta, a partire da un grado di sicurezza del posto di lavoro che un soggetto privato indipendente dall'ente locale non può garantire<sup>6</sup>.

## 6. CONCLUSIONI

La conversione delle strutture a gestione diretta in entità più autonome ma controllate dai Comuni alimenta la crescita delle “amministrazioni parallele” (per esempio Cassese, 2014), nate storicamente come fenomeno di fuga dallo Stato e dai vincoli degli apparati della pubblica amministrazione centrale, ma rapidamente diffuse anche in quella locale e regionale. L'istituzione di società o di altri tipi di enti pubblici autonomi a totale controllo pubblico o partecipati tra pubblico e privato ha come motivazione di fondo – o, almeno, come giustificazione – la ricerca di condizioni di maggiore efficienza produttiva e gestionale rispetto a quella garantita dall'amministrazione tradizionale, operante secondo il modello della burocrazia legale-razionale di stampo weberiano. Questa è per definizione soggetta a un rigido sistema di norme e vincoli che la rendono lenta, “pesante” e farraginoso nel suo agire, ed è inoltre condizionata dall'essere gerarchicamente e direttamente subordinata al potere politico.

L'esperienza storica e, ancora di più, la cronaca dei nostri giorni hanno portato a concentrare forti critiche su tali soggetti, il cui numero complessivo è stimato come superiore alle 7 000 entità. Lungi dal favorire condizioni di maggiore efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi e nel perseguimento di scopi pubblici, essi fornirebbero invece alla classe politica un comodo strumento per disporre, con ampia

---

<sup>6</sup> Sulle conseguenze per il lavoro derivanti dalle esternalizzazioni nei Comuni, si veda Mori (2015).

autonomia e scarso controllo, di risorse pubbliche da utilizzare per pratiche clientelari e forme particolaristiche di costruzione del consenso, senza alcuna attenzione per la gestione, spesso del tutto inefficiente e deficitaria. Tali critiche hanno portato negli ultimi anni a numerosi interventi normativi, inclusa la recente legge 124/2015 (o “riforma Madia”), volti a sopprimere i cosiddetti “enti inutili” e a ridurre fortemente il numero dei soggetti partecipati, con particolare riguardo alle forme societarie, ove esse operino in via continuativa in condizione di disavanzo finanziario.

Tuttavia, il caso che abbiamo analizzato in questo lavoro, così come quello precedente riportato nel primo Rapporto sul secondo welfare (Neri, 2013a) ci propongono uno scenario differente, che trova riscontro anche in alcuni casi, qui non esaminati, di ricorso a enti di tipo differente (Azienda Speciale della Bassa Reggiana) per problematiche simili a quelle qui affrontate. Il trasferimento dei servizi dell’infanzia comunali a enti e organismi strumentali di un Comune o comunque a soggetti da questo direttamente controllati sembrano avere favorito processi di razionalizzazione dei servizi, improntati a obiettivi di efficienza ed economicità, salvaguardando, a quanto pare di capire, la qualità del servizio.

Si tratta di interventi decisi spesso sotto la pressione di esigenze contingenti, con motivazioni anche discutibili (come la volontà di “sfuggire” ai vincoli finanziari e di assunzioni legati al patto di stabilità e alle politiche di austerità). Anche la scelta tra i diversi tipi di forme gestionali sembra dovuta principalmente a differenze legate ai contesti locali e a fattori di *path dependency* che fanno riferimento alla specifica esperienza storica di ciascun Comune e, soprattutto, alle opportunità fornite da una normativa precaria ed erratica nello specifico momento in cui è maturata la decisione, più che a una valutazione ponderata dei costi e dei benefici di ciascuna formula gestionale nell’erogazione del servizio.

D’altro canto, se consideriamo il caso bolognese, il processo decisionale nel suo insieme presenta indubbi elementi tipici del modello del *garbage can* o “cestino dei rifiuti” (Cohen, March e Olsen, 1972) proprio per il ruolo giocato dalle contingenze e dalla contestuale compresenza, quasi casuale, degli elementi che hanno determinato la decisione finale (soprattutto le innovazioni normative introdotte a livello nazionale e regionale nella seconda parte del 2013). Tuttavia, in un quadro così mutevole e confuso, va riconosciuto agli amministratori comunali di avere perseguito con continuità e coerenza l’obiettivo fondamentale di garantire la continuità del servizio, secondo forme tali da uscire dalla gestione diretta senza giungere a un’esternalizzazione a soggetti privati, nella convinzione che questa avrebbe avuto costi politici insostenibili. In questo senso i comportamenti del Comune possono essere letti come un adattamento a un contesto (normativo, politico e sociale) assai turbolento, nel quale si cerca di giocare comunque un ruolo attivo, finalizzato a uno scopo generale.

Le capacità strategiche del Comune emergono anche, e forse soprattutto, dopo che è stata presa la decisione di creare l’istituzione, in modo simile a quanto si è

riscontrato nel caso della fondazione di Modena analizzato nel rapporto del 2013 (Neri, 2013a). Dai paragrafi precedenti, risulta in modo evidente che scelte intraprese sotto la spinta di vincoli posti dall'esterno, in condizioni di emergenza, siano diventate l'occasione per sviluppare strategie gestionali che hanno conseguenze di medio-lungo termine, riguardanti anche i servizi rimasti a gestione diretta. Tali strategie hanno modificato l'organizzazione e la regolazione dei servizi per l'infanzia comunali, coinvolgendo fortemente sia gli uffici centrali comunali afferenti all'Assessorato Scuola sia i Quartieri di decentramento; hanno consentito di acquisire margini maggiori di flessibilità nella gestione del servizio; hanno avuto riflessi importanti su tutto l'apparato comunale, con la ricomposizione delle funzioni di supporto ai servizi per l'infanzia; infine, hanno promosso l'allineamento tendenziale del costo del lavoro al regime contrattuale tipico degli enti locali, secondo criteri di economicità ed efficienza.

In questo senso, il lavoro di ricerca compiuto in questi due anni sembra suggerire che, per questi profili, gli assetti gestionali di tipo partecipato appaiano meno differenti di quanto ci si potrebbe aspettare dall'esternalizzazione a soggetti privati, in cui semmai gli obiettivi dei Comuni appaiano più radicali ma non qualitativamente diversi. Questa ipotesi dovrebbe essere però verificata da un successivo lavoro di ricerca sulle conseguenze delle politiche di austerità sui servizi a gestione diretta degli enti locali, con particolare riguardo ai servizi per l'infanzia. Tale attività dovrebbe essere dedicata all'analisi sia di altri casi relativi alla creazione di soggetti partecipati, sia a situazioni in cui si è proceduto a una effettiva esternalizzazione dei servizi a soggetti privati. Questo aiuterebbe anche a comprendere meglio quali siano i fattori che favoriscono l'esternalizzazione in questo settore di intervento, spesso desiderata ma poi non perseguita dagli amministratori locali.

Resta da valutare la capacità delle soluzioni partecipate di dimostrarsi finanziariamente sostenibili sul medio-lungo termine, a fronte del perdurare di una situazione economica di crisi o di bassa crescita, e di politiche di austerità sotto il profilo della finanza pubblica. Sotto questo profilo, i policy maker nazionali dovrebbero, da un lato, fornire condizioni di maggiore certezza e stabilità sul piano legislativo, dall'altro, potrebbero, forse, introdurre innovazioni normative volte a promuovere la partecipazione e il coinvolgimento sia degli utenti e delle comunità locali, sia di soggetti privati nel controllo e nella governance interna dei soggetti partecipati, senza che questo si traduca nella privatizzazione sostanziale del servizio, come avverrebbe nella situazione attuale.

In ogni caso, si tratta di esperienze che saranno inevitabilmente interessate dal modo in cui verrà data attuazione alla delega legislativa prevista dalla Legge 107/2015 che, ai commi 180-181 dell'articolo 1, dispone la costruzione di un sistema integrato di servizi per l'infanzia 0-6. Questo dovrebbe aumentare fortemente il ruolo e le responsabilità dello Stato, venendo inevitabilmente a incidere sui servizi educativi e scolastici direttamente o indirettamente dipendenti dai Comuni.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bandera L. (2013), *Scuole d'infanzia: il valore aggiunto del sistema integrato del Comune di Bologna*, <http://www.secondowelfare.it/enti-locali/referendum-bologna-scuola-in-fanzia.html>
- Bordogna L., Neri S. (2014), *Austerity policies, social dialogue and public services in Italian local government*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", vol. 20, n. 3, pp. 357-371
- Bottino G. (2004), *L'affidamento diretto a istituzioni*, in V. Italia e A. Zucchetti (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, pp. 663-669
- Cassese, S. (2014), *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, Bologna.
- Cohen M.D., March J.M. Olsen J.P. (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in "Administrative Science Quarterly", vol. 17, n. 1, pp. 1-25
- Mori A., (2015), *Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell'esternalizzazione di servizi pubblici locali in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", n. 1, pp. 91-105
- Neri S. (2012a), *L'innovazione istituzionale al tempo della crisi: la fondazione per le scuole dell'infanzia di Modena*, <http://secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/-la-fondazione-per-le-scuole-dellinfanzia-di-modena.html>
- (2012b), *La fondazione Cresci@mo del Comune di Modena*, <http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/la-fondazione-cresciamo-del-comune-di-modena.html>
- (2013a), *Fondazioni di partecipazione e servizi per l'infanzia: il caso di Modena*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di documentazione e ricerca Luigi Einaudi, pp. 271-294
- (2013b), *Garantire i servizi alla persona nella crisi. La fondazione Cresci@mo di Modena*, <http://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/fondazione-cresciamo-di-modena.html>
- (2014), *I servizi comunali per l'infanzia al tempo della crisi. L'esperienza della fondazione Cresci@Mo di Modena*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", n. 2, pp. 341-357
- Paglioni L. (2015), *L'istituzione per la gestione dei servizi educativi e scolastici: l'esperienza del Comune di Bologna*, Tesi di specializzazione, Spisa, Università degli Studi di Bologna