

**Atypische Arbeitsverhältnisse, Personal-  
einsparungen und Alterung  
im öffentlichen Dienst  
Südtirols**

**Contratti di lavoro atipici,  
riduzione del personale e  
invecchiamento nel  
pubblico impiego  
altoatesino**



**Tagungsdokumentation**  
**Atypische Arbeitsverhältnisse, Personaleinsparungen und Alterung**  
**im öffentlichen Dienst Südtirols**

**Documentazione Convegno**  
**Contratti di lavoro atipici, riduzione del personale e invecchiamento**  
**nel pubblico impiego altoatesino**

Verantwortlicher im Sinne des Gesetzes: Toni Serafini, Präsident AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Responsabile ai sensi di legge: Toni Serafini, Presidente IPL

Leitung: Stefan Perini, Direktor AFI

Direzione scientifica: Stefan Perini, Direttore IPL

Projektkoordination: Werner Pramstrahler, Forschungsmitarbeiter AFI

Coordinamento del progetto: Werner Pramstrahler, collaboratore scientifico IPL

Konzeption und Erstellung der Tagungsdokumentation: Heidi Flarer, Werner Pramstrahler

Concezione e elaborazione della documentazione: Heidi Flarer, Werner Pramstrahler

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Per una maggiore leggibilità si rinuncia all'uso contemporaneo della forma maschile e femminile. I sostantivi riferiti a persone sono quindi da attribuire ad entrambi i sessi.

Nachdruck, Verwendung von Tabellen und Grafiken, fotomechanische Wiedergabe - auch auszugsweise - nur unter Angabe der Quelle (Herausgeber und Titel) gestattet.

Riproduzione parziale o totale del contenuto, diffusione e utilizzazione dei dati, delle informazioni, delle tavole e dei grafici autorizzata soltanto con la citazione della fonte (editore e titolo).

© AFI 2015

AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Landhaus 12

Kanonikus-Michael-Gamper-Straße, 1

I - 39100 Bozen

T. +39 0471 418 830

[office@afi-ipl.org](mailto:office@afi-ipl.org)

[www.afi-ipl.org](http://www.afi-ipl.org)

© IPL 2015

IPL | Istituto promozione lavoratori

Palazzo Provinciale 12

Via Canonico Michael Gamper, 1

I - 39100 Bolzano

T. +39 0471 418 830

[office@afi-ipl.org](mailto:office@afi-ipl.org)

[www.afi-ipl.org](http://www.afi-ipl.org)

## Inhaltsverzeichnis | Indice

1. Die Gründe für die Tagung | I motivi per il convegno

2. Der öffentliche Dienst im Fokus | Il pubblico impiego al centro

2.1 Die Situation im öffentlichen Dienst Südtirols | La situazione nel pubblico impiego altoatesino

2.2 Austeritätspolitik, Arbeitsbedingungen, sozialer Dialog: Der öffentlichen Dienst Italiens im europäischen Kontext  
| Politiche di austerità, condizioni di lavoro, dialogo sociale: Il lavoro pubblico italiano nel contesto europeo

2.3 Herausforderung Demografie im HRM: Handlungsfelder im österreichischen Bundesdienst | La sfida demografica  
nel HRM. Campi d'azione nel lavoro pubblico. L'esempio austriaco

2.4 Kurzberichte aus den Panels | Gli risultati elaborati nei panels

3. Pressespiegel | Rassegna stampa

## 1. Die Gründe für diese Tagung

Für die vertiefte Beschäftigung mit dem Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes gibt es eine Reihe von Gründen:

### Die beschäftigungspolitische Wichtigkeit

Trotz seiner beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Wichtigkeit sind die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes in seiner Gesamtheit selten Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen. Dieser Befund gilt auch für Südtirol und ist umso überraschender, nachdem rund ein Fünftel aller Beschäftigten in den unterschiedlichen Sektoren des öffentlichen Dienstes tätig sind; es handelt sich immerhin um fast 50.000 Menschen.

### Die Besonderheiten

Wie in ganz Europa kennzeichnen auch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst Südtirols eine Reihe von Spezifika:

- eine starke Feminisierung,
- die starke Verbreitung von Teilzeitarbeitsverhältnissen und die Vielfältigkeit der Arrangements,
- die forcierte Nutzung von befristeten und „atypischen“ Beschäftigungsformen,
- die überdurchschnittliche Alterung der Beschäftigten,
- der vergleichsweise hohe Anteil an Beschäftigten mit einem tertiären Bildungsabschluss,
- die aus der hohen Ausdifferenzierung der Tätigkeitsbereiche resultierende Präsenz einer hohen Anzahl von Berufsbildern, und
- eine komplexe rechtliche Einbettung der Arbeitsverhältnisse.

## 1. I motivi per il convegno

Esistono diversi motivi che spingono ad occuparsi in modo approfondito del mercato del lavoro dell'impiego pubblico:

### L'importanza dal punto di vista occupazionale

Nonostante il peso occupazionale e sociale che ha il mercato del lavoro del pubblico impiego, il suo sviluppo è solo raramente oggetto di analisi scientifiche. Ciò vale anche per l'Alto Adige ed è tanto più sorprendente se si considera che circa un quinto di tutti gli occupati – ovvero quasi 50.000 persone – lavora nei vari settori del pubblico impiego.

### Le peculiarità

Come nel resto d'Europa anche in Alto Adige l'occupazione pubblica è caratterizzata da una serie di specificità che sono:

- una forte femminizzazione,
- una vasta diffusione di rapporti part-time e una varietà di soluzioni lavorative,
- l'uso forzato di forme di lavoro a tempo determinato e “atipiche”,
- l'invecchiamento degli occupati superiore alla media,
- la quota relativamente alta di occupati con un'istruzione terziaria,
- il numero elevato di figure professionali, dovuto ad una differenziazione elevata dei settori di attività
- il quadro giuridico complesso dei rapporti di lavoro.

## Die Reformen

In ganz Europa steht der öffentlichen Dienst im Mittelpunkt von Reformen. Galt dieser bis dato als „Hort“ der Stabilität, als prägend für die Vorstellungen von guter arbeits- und sozialrechtlicher Absicherung, so beginnt sich nunmehr dieses Bild auch in Südtirol zu wandeln.

### Die Auswirkungen der Einsparpolitik auf den Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes

Insbesondere seit der Transformation der Finanzkrise in eine Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise steht der öffentliche Dienst unter beträchtlichem Druck. Dies gilt in erster Linie für jene Staaten, die haushaltspolitisch in einer fragilen Situation sind. In fast all diesen Ländern sind die öffentliche Beschäftigung und ganz allgemein der öffentliche Sektor ein bevorzugtes Ziel der Austeritätspolitik. Die Einsparungen bei öffentlich Bediensteten sind eine der unmittelbarsten, direkt im Einflussbereich der Regierungen stehende Maßnahme.



AFI Präsident **Toni Serafini** über die Wichtigkeit der Tagung [in italienischer Sprache]



LRin **Martha Stocker** (Arbeit) über den öffentlichen Dienst Südtirols



LRin **Waltraud Deeg** (Personal) über den öffentlichen Dienst Südtirols

## Le riforme

In tutta Europa il pubblico impiego è al centro di riforme. Fino a poco tempo fa il pubblico impiego era considerato un “rifugio” stabile con una buona copertura lavorativa e sociale, ma ora questa immagine sta cambiando anche in Alto Adige.

### Gli effetti dei tagli sul mercato del lavoro del pubblico impiego

Il pubblico impiego è soggetto a forti pressioni, in particolare a partire dalla trasformazione della crisi finanziaria in crisi economica e di indebitamento pubblico. Ciò vale innanzitutto per i paesi che si ritrovano in una situazione di fragilità per quanto concerne i conti pubblici. In quasi tutti i paesi l'occupazione pubblica e il settore pubblico in generale sono l'obiettivo preferito della politica di austerità. I tagli sui dipendenti pubblici sono infatti le misure più immediate perché sotto il diretto controllo dei governi.



Il presidente dell'IPL, **Toni Serafini**, illustra l'importanza del convegno



La presa di posizione dell'Assessore al lavoro **Martha Stocker**



La presa di posizione dell'Assessore al personale **Waltraud Deeg**

## 2. Der öffentliche Dienst im Fokus

### 2.1 Die Situation im öffentlichen Dienst Südtirols

Heidi Flarer | Werner Pramstrahler, AFI

Der öffentliche Dienst Südtirols - ohne staatliche Verwaltungen, Sicherheitskräfte, „halbstaatliche“ Einrichtungen und staatliche öffentliche Betriebe (Post, Eisenbahn) - weist nach wie vor moderat steigende Beschäftigungszahlen auf, dies gilt auch für den Beobachtungszeitraum 2009 – 2013. Über drei Viertel, nämlich 77% der in den diversen Bereichen der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten, sind Arbeitnehmer mit einem unbefristeten Vertrag; in einem unbefristeten Vollzeitverhältnis steht immerhin mehr als die Hälfte (53%). Während freiberufliche atypische Beschäftigungsverhältnisse eine untergeordnete Rolle spielen, steigen insbesondere die Teilzeitarbeitarrangements. Atypizität bedeutet im Öffentlichen Dienst Südtirols vor allem die Nutzung von Teilzeitarbeit und befristeten Vertragsformen. Der Anteil der atypisch beschäftigten Freiberufler (insbesondere Mitarbeiter mit Projektverträgen) ist gering und beschränkt sich auf wenige know-how-intensive Sektoren. Wenngleich bis dato Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und in Form atypischer freiberuflicher Tätigkeit beschäftigte Personen ein hohes Ausmaß an Beschäftigungsstabilität erwarten konnten, zeichnen sich nunmehr tiefgreifende Veränderungen ab. Die Personalpolitik der vergangenen Jahre wirkt sich bereits jetzt negativ auf die Beschäftigungs- und Stabilisierungschancen jüngerer Alterskohorten aus und treibt das Durchschnittsalter der im Öffentlichen Dienst Tätigen

## 2. Il pubblico impiego al centro


### 2.1 La situazione nel pubblico impiego altoatesino

Heidi Flarer | Werner Pramstrahler, IPL

Il pubblico impiego altoatesino - fatta esclusione per le amministrazioni statali, le forze dell'ordine, gli enti parastatali e le aziende pubbliche statali (Poste e Ferrovie) - continua a registrare una crescita lieve del numero di occupati, anche nel periodo analizzato dal 2009 al 2013. Oltre tre quarti (77%) degli occupati che operano nei vari settori dell'amministrazione pubblica sono lavoratori con un contratto a tempo indeterminato. Oltre la metà (53%) ha un contratto indeterminato a tempo pieno. Nel quadriennio in oggetto i rapporti di lavoro autonomi atipici rivestono un'importanza secondaria, mentre aumentano soprattutto le forme di part-time. Atipicità nel pubblico impiego altoatesino significa soprattutto utilizzo di forme di part-time e di contratti a tempo determinato. La quota di lavoratori autonomi atipici (in particolare di collaboratori a progetto) è bassa e si limita a pochi settori caratterizzati da un elevato know-how. Se fino ad oggi i lavoratori occupati con contratti a tempo determinato o con forme di attività autonoma atipica avevano una buona possibilità di ottenere la stabilità occupazionale, ora si stanno delineando profondi cambiamenti. La politica del personale degli ultimi anni ha già un impatto negativo sulle opportunità di occupazione e di stabilizzazione delle coorti di età più giovani e fa salire l'età media degli occupati pubblici. Ai datori di lavoro pubblici dell'Alto Adige va riconosciuto il merito di aver attuato finora con successo le misure necessarie per

nach oben. Den öffentlichen Arbeitgebern Südtirols kann attestiert werden, bisher wirksame Maßnahmen gegen die Prekarisierung der atypisch Beschäftigten getroffen zu haben. Dennoch treten in einigen Sektoren Bedingungen auf, die zu einer Prekaritätsgefährdung führen können. Neben befristet Beschäftigten unterliegen ältere Beschäftigte, die aufgrund körperlicher und/oder psychischer Belastungen nicht mehr in der Lage sind, ihrer gewohnten Tätigkeit nachzugehen, einem gestiegenen Prekaritätsrisiko. Aufgrund der geringeren Neueintrittsrates verringert sich der Zufluss an aktuellem, im schulischen und universitären Kontext erworbenem Wissen und Know-how. Die Analyse der Daten und die durchgeführten Interviews zeigen, dass die Entwicklungen innerhalb des Öffentlichen Dienstes sehr stark nach Bereichen differieren.


combattere la precarietà degli occupati atipici. Tuttavia in alcuni settori il rischio di precarietà è concreto. Oltre agli occupati a tempo determinato i potenziali precari sono gli occupati anziani che a causa dei carichi fisici e/o psichici non sono più in grado di svolgere le proprie mansioni abituali. In seguito al minore tasso di nuovi ingressi si riduce l'afflusso di nuove competenze e know-how appresi nel contesto scolastico e universitario. Dall'analisi dei dati e dalle interviste effettuate emerge che gli andamenti dei singoli settori del pubblico impiego si differenziano molto tra loro.


 Sozialforscherin Heidi Flarer zu den Hauptergebnissen der Studie

 La ricercatrice Heidi Flarer illustra i risultati principali della ricerca

Zum Forschungsbericht  ["Atypische Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst Südtirols"](#)

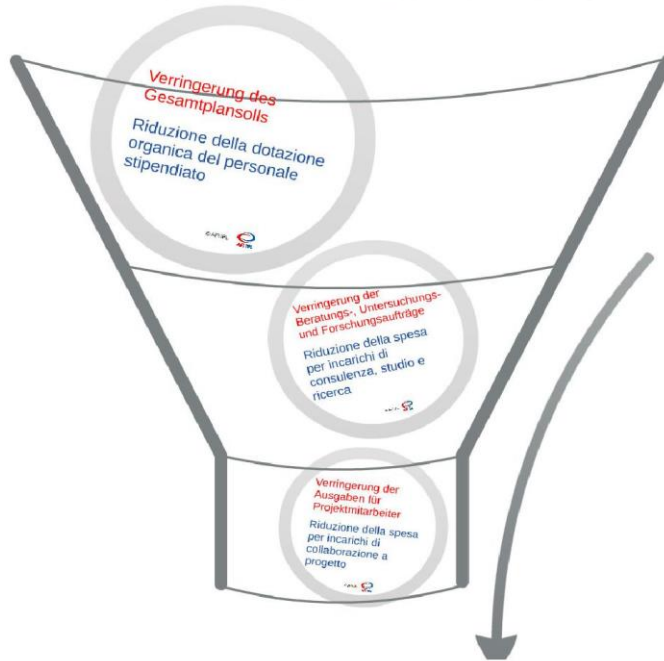
Il Rapporto di ricerca  ["Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino"](#)

 AFI-Direktor Stefan Perini über die personalpolitischen Handlungsfelder im öffentlichen Dienst Südtirols

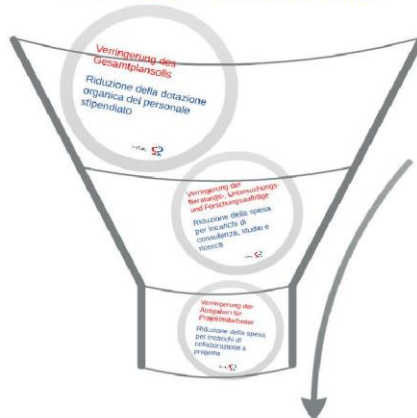
 Il direttore dell'IPL Stefano Perini sulle misure da intraprendere per il lavoro pubblico



# Kernfrage Focus centrale



# Kernfrage Focus centrale



Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen auf die Arbeitsformen im Öffentlichen Dienst Südtirols im Zeitraum 2009 - 2013?

Quali sono gli effetti di queste misure sulle forme di lavoro nel settore Pubblico in Alto Adige nel periodo 2009 - 2013?

© AFI IPL





1. Wie haben sich die atypischen Arbeitsformen im Zeitraum 2009 - 2013 entwickelt?
2. Aus welchen Gründen werden Personen mit atypischen Arbeitsformen eingesetzt?
3. Wie wirkt sich die Sparpolitik auf die Entwicklung der Arbeitsformen aus?
4. Ergibt sich daraus eine Prekaritätsgefährdung?

1. Come si sono evolute le forme di lavoro atipico nel pubblico impiego nel periodo 2009 - 2013?
2. Quali sono i motivi che spingono le amministrazioni pubbliche ad impiegare persone con forme di lavoro atipico?
3. Quali sono le eventuali ripercussioni della politica di contenimento della spesa pubblica sullo sviluppo delle forme di lavoro?
4. Da tali forme contrattuali risulta un rischio di precarietà?

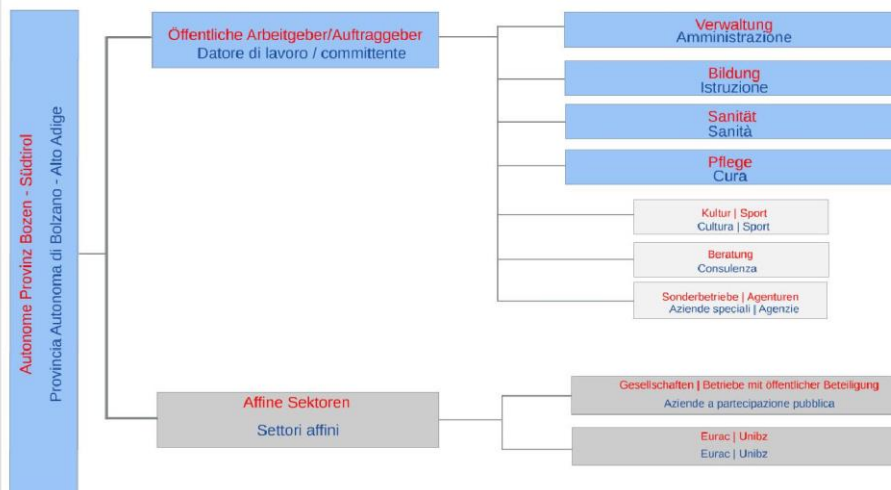


© AFI IPL



## Öffentlicher Dienst Südtirols (ÖDS) im Sinne der Studie

### Pubblico impiego altoatesino (PIAA) ai sensi della ricerca

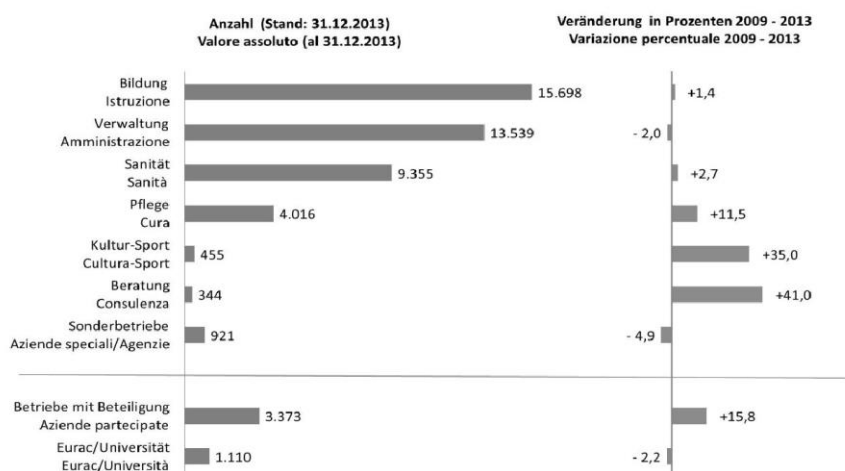


© AFI IPL





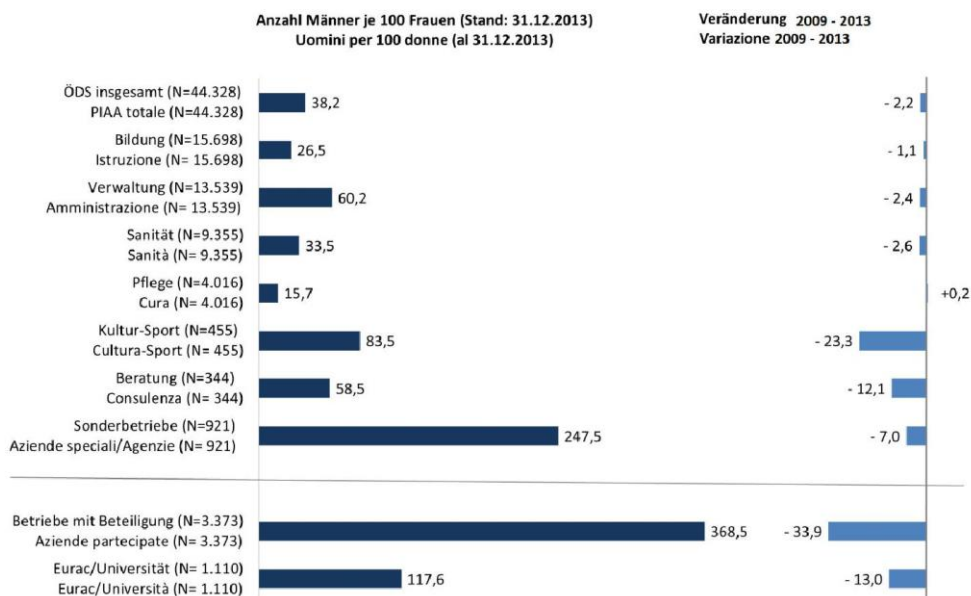
## Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols Occupati nel Pubblico impiego altoatesino per settori



© AFI 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.



## Anzahl Männer (pro hundert Frauen) im Öffentlichen Dienst Südtirols Uomini (per cento donne) nel Pubblico impiego altoatesino per settori

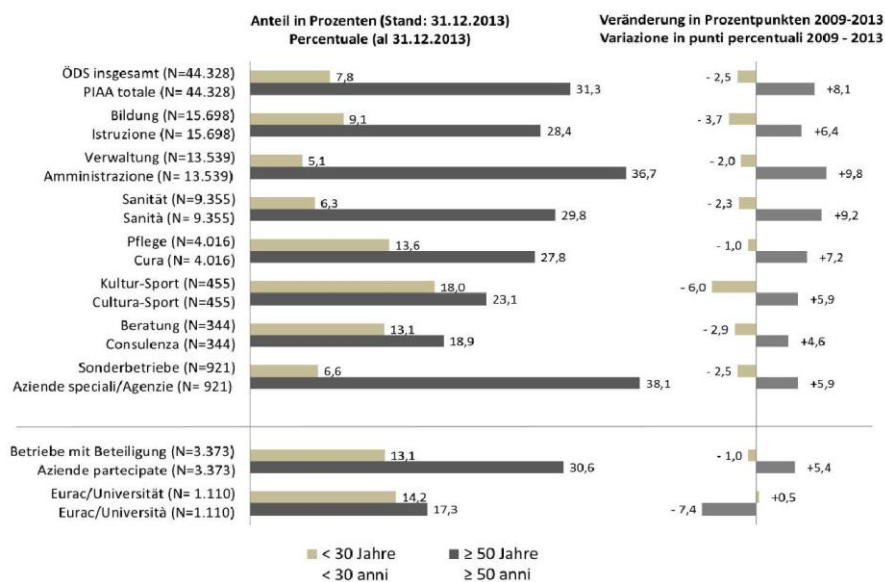


© AFI 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.



### Beschäftigte 50+ und <30-Jährige im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen

#### Occupati nel Pubblico impiego altoatesino per settori e classi d'età 50+ e <30

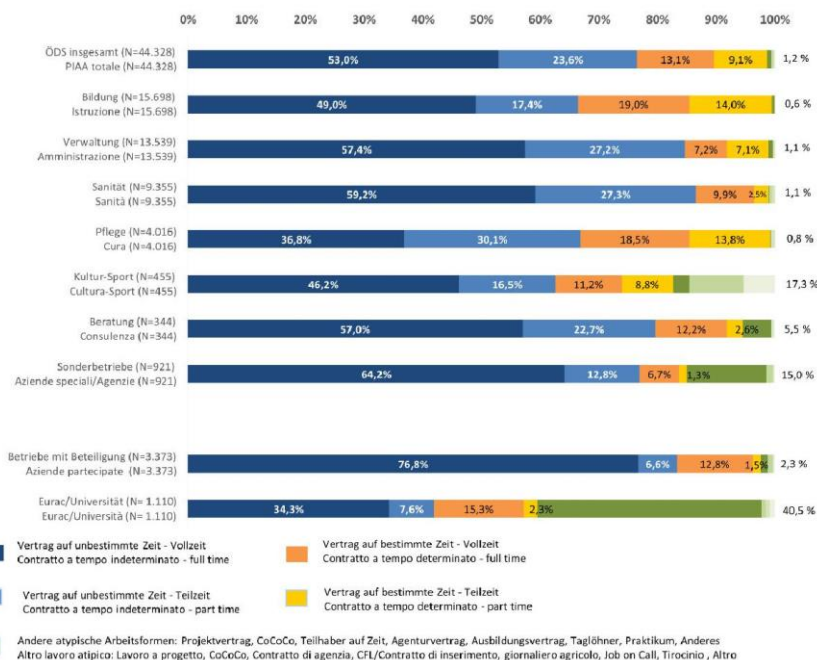


© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.  
 © IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.



### Alle Arbeitsformen im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (31.12.2013)

#### Tutti i rapporti di lavoro nel Pubblico impiego altoatesino per settori (31.12.2013)

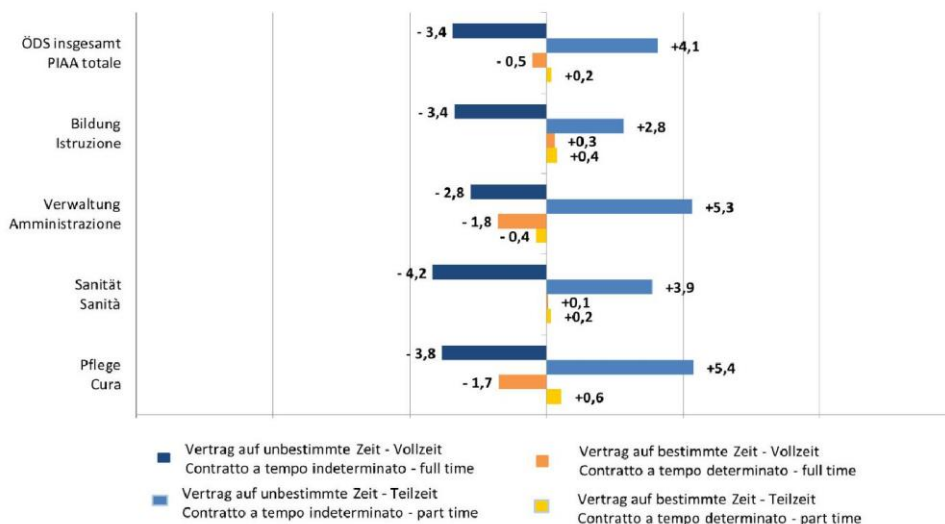


© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.  
 © IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.



**Ausgewählte Arbeitsformen im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen: Veränderung in Prozentpunkten 2009 - 2013**

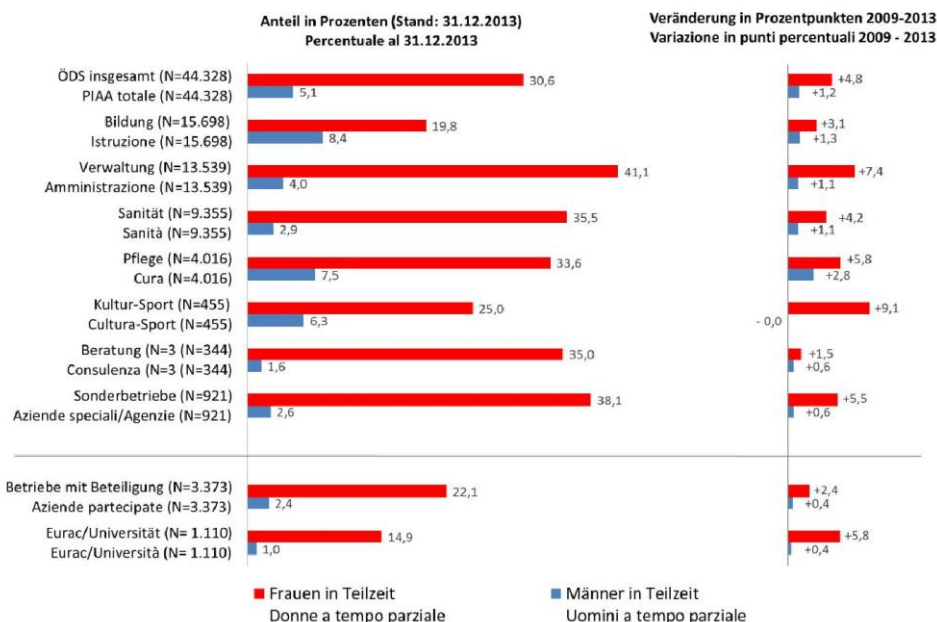
**Rapporti di lavoro nel Pubblico impiego altoatesino per settori: Variazione in punti percentuali 2009 - 2013**



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.  
© IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.



**Unbefristet Beschäftigte in Teilzeit im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Geschlecht**  
**Occupati a tempo indeterminato part-time nel Pubblico impiego altoatesino per settori e genere**

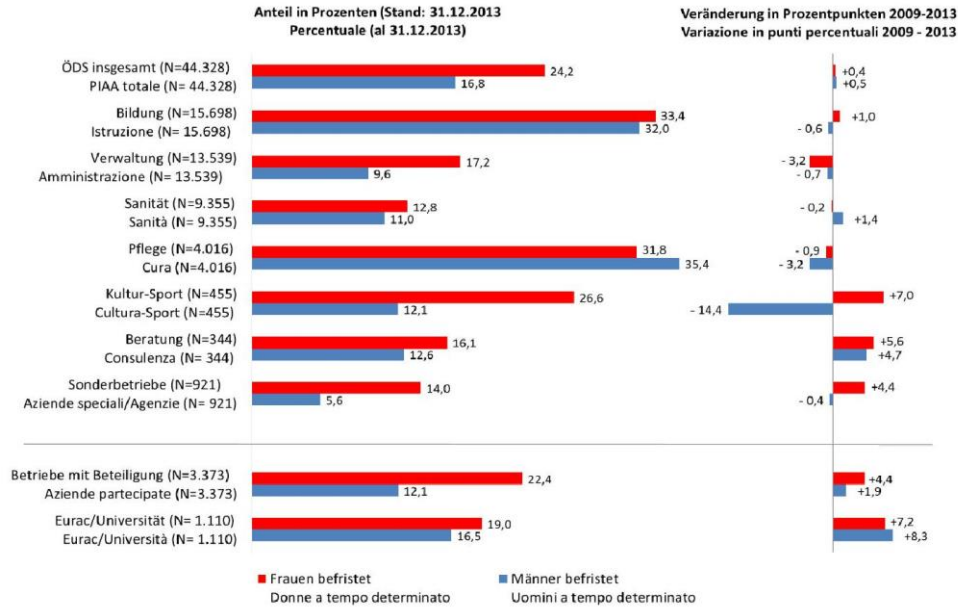


© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.  
© IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.



### Befristet Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Geschlecht

### Occupati a tempo determinato nel Pubblico impiego altoatesino per settori e genere



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.  
 © IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.



### Ursachen für die Nutzung atypischer Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols

### Motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipiche nel Pubblico impiego altoatesino



© AFI IPL





## **Restriktivere Personalaufnahmepolitik** **Politica di assunzione del personale restrittiva**

*„Dass die Gesamtanzahl (der öffentlich Bediensteten) leicht gestiegen ist, ist eine Sache. Aber in den letzten Jahren waren da die Wachstumsraten viel höher, weil damals noch die Abwesenheiten – alle - ersetzt wurden. Heute ist dies nicht mehr der Fall. [In diesem Sinn] gibt es schon einen Aufnahmestopp, einen selektiven Aufnahmestopp: Insgesamt sind die öffentlich Bediensteten nicht weniger geworden, aber es wurden nicht alle auch notwendigen Mitarbeiter ersetzt.“ [GEW 01/02, 42:46]*

## Kürzung und "Zerstückelung" der Vertragslaufzeiten Accorciamento e spezzettamento della durata dei contratti

*“Ich arbeite seit drei Jahren als Pflegehelfer, immer befristet. Zunächst waren es drei Monate, dann neun, dann zwei Mal sechs Monate, dann wiederum neun Monate.[...] Es gibt keine Regel, dass man nach einer gewissen Zeit längere Verträge erhält. Es kann ein Jahr sein, zwei Monate und so weiter. Ich habe mich erkundigt, warum das so ist. [...] Mir wurde gesagt, es handle sich nur um ein Verwaltungsproblem, ohne nähere Erklärungen. [FG Pflege 01; 04:11]*

© AFI IPL



## Verringerte Aufnahme- und Stabilisierungschancen für Jüngere Ridotte possibilità di accesso e di stabilizzazione per i più giovani

Entwicklung des Anteils der unter 30-Jährigen mit einem unbefristeten Arbeitsverhältnis  
in den einzelnen Bereichen (Voll- und Teilzeit)

Occupati a tempo indeterminato nel Pubblico impiego altoatesino della fascia d'età <30  
(tempo pieno e part-time)

| Bereich<br>Settore  | Stand am 31.12.2013<br>Percentuale al 31.12.2013 | Veränderung zum 31.12.09 in Prozentpunkten<br>Variazione in punti percentuali rispetto al 31.12.09 |
|---|--|--|
| Durchschnitt öffentlicher Dienst<br>Media pubblico impiego      | 23,4%  | -4,9%  |
| Verwaltung<br>Amministrazione                                   | 37,0%  | -5,7%  |
| Bildung<br>Istruzione   | 5,0%   | -1,8%  |
| Sanität<br>Sanità   | 34,0%  | -18,7%   |
| Pflege<br>Cura  | 37,0%  | -3,2%  |
| Kultur   Sport<br>Cultura   Sport                               | 24,4%  | 8,3%   |
| Beratung<br>Consulenza  | 35,6%  | -8,0%  |
| Sonderbetriebe   Agenturen<br>Aziende Speciali   Agenzie        | 55,7%  | 3,5%   |
| Betriebe mit öffentlicher<br>Beteiligung<br>Aziende partecipate | 53,5%  | -6,2%  |
| Eurac   Universität<br>Eurac   Università                       | 12,0%  | -18,1%   |



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.  
© IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.





Trotz der starken Nutzung atypischer Arbeitsformen konnte bis dato eine hohe Beschäftigungsstabilität sichergestellt werden; dies ist in der Regel durch die Aneinanderreihung von Verträgen bzw. Aufträgen geschehen.

Nonostante l'ampia presenza di occupazione atipica, finora era garantita un'alta stabilità occupazionale, per esempio attraverso una lunga successione di contratti a termine o di incarichi.

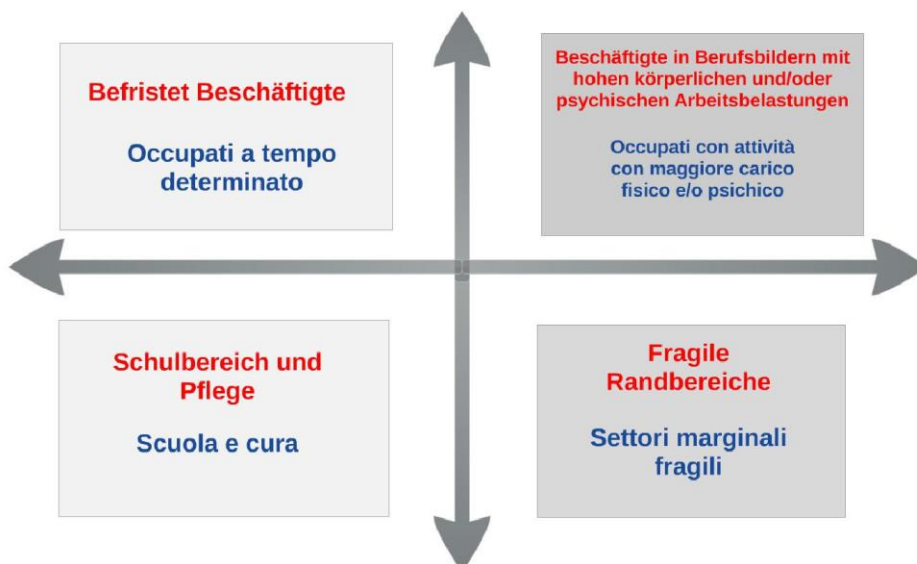
*„Das Land, das muss man einfach anerkennen, obwohl wir [als Gewerkschaften] mit der Personalverwaltung durchaus Konflikte eingegangen sind, war stets bemüht, eine Lösung zu finden, damit das Prekariat auf einem Minimum gehalten wird. Wir haben uns vor wenigen Jahren detailliert mit dieser Frage beschäftigt. Wo es ging, sind die Leute in die Stammrolle aufgenommen worden.“ [Gew 01/02, 56:00]*



© AFI IPL



### Von Prekarität gefährdete Gruppen und Bereiche Ambiti e gruppi a rischio precarietà



© AFI IPL



## **Befristet Beschäftigte** **Occupati a tempo determinato**

*“Sagen wir es so: Das höchste Risiko trifft die Ersatzarbeitskräfte. Wir versuchen zwar immer, diesen Personen eine bestimmte Stabilität zukommen zu lassen. Sie werden als Mutterschaftsvertretung eingestellt; [...] Somit verbleiben manche Personen lange in der Verwaltung ohne eine reale Perspektive, eine unbefristete Stelle zu erhalten. Wenn es für das entsprechende Profil keine unbefristeten Stellen gibt, dann besetzt die Person weiterhin die prekären Ersatzstellen.“ [VerwEx 62:05].*



## **Beschäftigte in Berufsbildern mit hohen körperlichen und/oder psychischen Arbeitsbelastungen**

### **Occupati con attività con maggiore carico fisico e/o psichico**

*„Ich würde sagen, [in der Pflege] haben fast ein ähnliches Problem wie die Polizei. Mit 60 Jahren kann man nicht mehr die klassische Polizeiarbeit ausüben, aber die Verwaltungsbüros sind auch schon überfüllt.“ [Exp Sozver; 22:53]*

*„Gerade in der Sanität und im Sozialwesen, aber nicht nur, ist es ein Fakt, dass die Arbeit körperlich streng ist und wenn man jetzt länger arbeiten muss, [...] [wird] die Anzahl der Mitarbeiterinnen welche in der Zeit die Tätigkeiten nicht mehr ausüben können [...] exponentiell steigen. [...] Wo tut man diese Leute hin? Welche Tätigkeiten können diese ausüben? Und das ist sicher ein Thema das wichtig ist und das auch für den Arbeitgeber wichtig ist.“ [GEW 03; 00:56]*



**Schulbereich und Pflege**  
**Scuola e cura**

*“Es gibt Stelldichein bei der Stellenwahl, bei der sich alle treffen: der berühmte 22. oder 23. August. Da geht es zu wie auf dem Viehmarkt. Das berühmte Herzklopfen beginnt bereits Anfang August [...]. FG SCHU 19:37”*



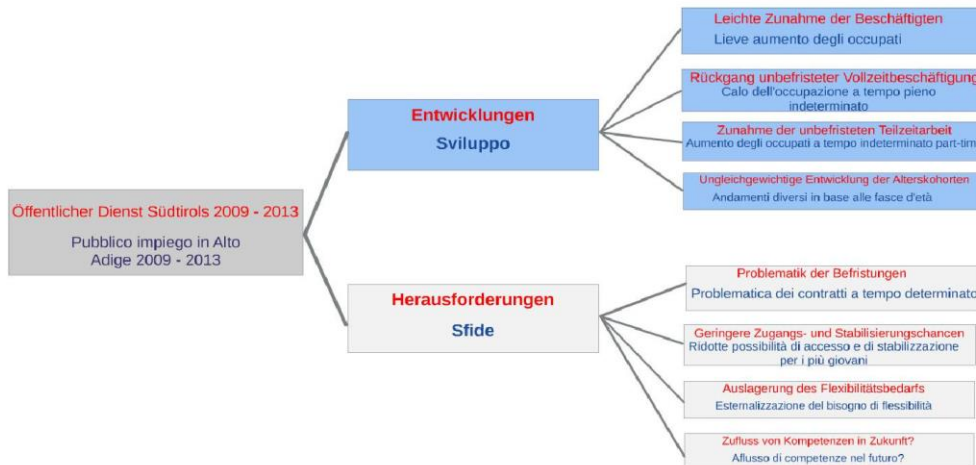
**Fragile  
Randbereiche**

**Settori marginali  
fragili**



## Entwicklungen und Herausforderungen im Öffentlichen Dienst Südtirols 2009 - 2013

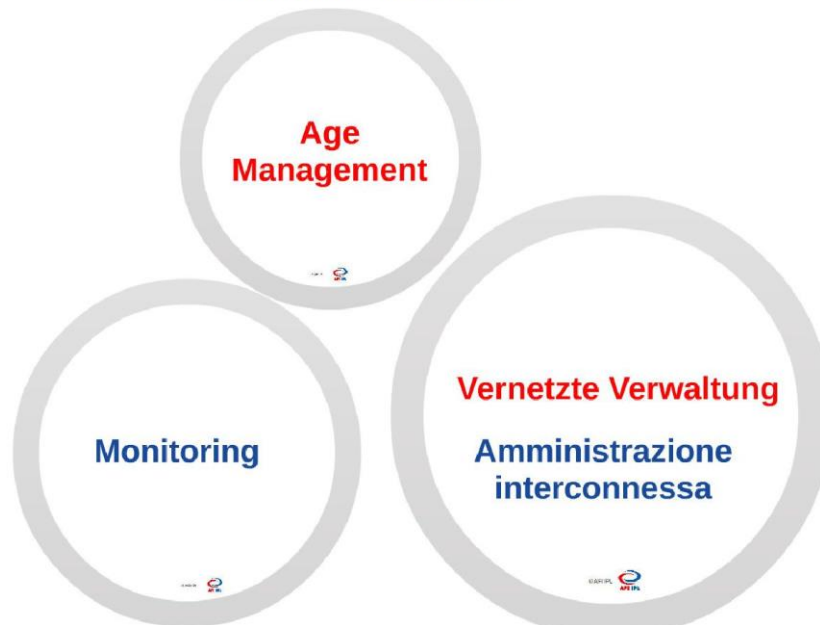
### Sviluppo e sfide nel pubblico impiego 2009 - 2013



© AFI IPL



## Handlungsfelder Campi di intervento



## 2.2 Austeritätspolitik, Arbeitsbedingungen, sozialer Dialog: Der öffentliche Dienst Italiens im europäischen Kontext

Der folgende Text ist eine Kurzzusammenfassung der nur in italienischer Sprache verfügbaren Folien von Prof. Bordogna. Bearbeitung: Werner Pramstrahler

Der Beitrag von Prof. Lorenzo Bordogna zeigt, dass die finanzielle Vulnerabilität der europäischen Länder einen starken Einfluss auf die Austeritätspolitik – und somit die Entwicklungen im öffentlichen Dienst und die darin Beschäftigten- hat. Italien zählt zu den Ländern mit einem mittel-hohen finanziellen Risiko (7 von 9 möglichen Punkten).

In ganz Europa steht **der öffentliche Dienst unter Druck**. Dies hat Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau und die Beschäftigtenstruktur, die Entlohnungen und die Arbeitskosten, eine Reihe von pensionsrechtlichen Aspekte sowie auf das System kollektiver Arbeitsbeziehungen.

**Einsparungen** der „total wage bill“ sind möglich, indem die Anzahl der öffentlich Bediensteten verringert wird, die Entlohnungen und die Lohnkosten eingefroren werden, Veränderung der Pensionsanspruchsregeln.

Während in Italien der Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von 2008 bis 2013 um fast 10 Prozentpunkte gesunken ist, gibt es in Österreich kaum Veränderungen, in Deutschland ist der Anteil sogar gestiegen.

In Italien ist dieser Abbau in den Jahren 2007 – 2013 vor allem zu Lasten der InhaberInnen „flexibler“ und befristeter Arbeitsverhältnisse gegangen (-33%); der Anteil der unbefristet Beschäftigten hat um moderate 3,1% abgenommen.

In den meisten Ländern weist die Zusammensetzung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten im Verhältnis zur Privatwirtschaft einige **markante Besonderheiten** auf:

- einen hohen Anteil an Frauen,
- eine höhere Teilzeitquote (im gesamteuropäischen Vergleich weist Italien unterdurchschnittlich Werte auf),
- einen höheren Anteil an Befristungen,
- ein hohes Durchschnittsalter der Beschäftigten sowie
- einen höheren Bildungsgrad.

## 2.2 Politiche di austerità, condizioni di lavoro, dialogo sociale: Il lavoro pubblico italiano nel contesto europeo

Segue una breve sintesi delle slide del prof. Bordogna, disponibili solamente in lingua italiana. Elaborazione di Werner Pramstrahler

Insbesondere die altersspezifische Zusammensetzung der im öffentlichen Dienst Italiens Beschäftigten weist ein Ungleichgewicht zu Ungunsten der jüngeren Alterskohorten auf: Auf einen über 50-Jährigen kommen 0,8 unter 40-Jährige. Aufgrund der restriktiven Personalaufnahmepolitik verhindert diese Entwicklung, dass neues Know how in die öffentlichen Verwaltung einfließt.

Die Austeritätspolitik wirkt sich zudem auf die kollektiven Arbeitsbeziehungen aus.

In fast allen Ländern lässt sich eine **Zunahme des Unilateralismus** feststellen: Die Regierungen haben Kollektivvertragsverhandlungen blockiert, erschwert und einseitig die Beschäftigungsbedingungen bestimmt.

Durch die Schwächung der dezentralen und peripheren Entscheidungs- und Verwaltungsebenen ist es zu einer **Rezentralisierung** der Entscheidungsstrukturen gekommen,

**Techniken und Instrumente** des New Public Management finden erneut Verbreitung,

Insgesamt ist die **Rolle** der Gewerkschaften geschwächt worden.

#### **Fazit:**

Die kollektiven Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst verlieren ihren besonderen Status; sie unterliegen nicht mehr dem alleinigen Einflussbereich und Verhandlungskultur der nationalen Vertragsparteien.

Internationale Kräfte (Finanzmärkte) und internationale Akteure (new european governance, EZB und IWF) gewinnen an Bedeutung.

Der soziale Dialog wird eingeschränkt, u.a. durch die Reform der Ministerin Madia, im Jahr 2015 werden keine Kollektivvertragsverhandlungen geführt.

Auf lokaler Ebene sind zusätzliche Spielräume und Zusatzverhandlungen möglich, wenn sie sich mit Einsparungsmaßnahmen und der Verteilung der daraus resultierenden Effizienzgewinne befassen.

#### **Ergänzende Anregung:**

Zwischen den beiden Entscheidungsmustern „Unilateralismus“ und „Kollektivvertragsverhandlungen“ hat sich in einigen europäischen Ländern eine „dritte Form“ der Bestimmung der Lohnentwicklung entwickelt: die Bestimmung durch ein Expertengremium. Dieses spricht nach Anhörung von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften Empfehlungen aus, die von der Regierung übernommen werden. Als klassisches Beispiel für diesen Weg der Entlohnungsfestsetzung gilt das britische „Pay review body“.

## ISTITUTO PROMOZIONE LAVORATORI

Bolzano - 18 dicembre 2014

### Politiche di austerità, condizioni di lavoro, dialogo sociale: Il lavoro pubblico italiano nel contesto europeo

Lorenzo Bordogna  
Università di Milano



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE SOCIALI E POLITICHE

#### Crisi economica, politiche di austerità, lavoro pubblico: l'esperienza italiana nel quadro europeo

Le difficoltà economiche che molti paesi della UE stanno attraversando ormai da sette anni sono iniziate con la crisi finanziaria esplosa nel 2007-08 soprattutto nel mondo anglosassone (mutui subprime, crack Lehman Brothers), che si è poi trasformata in crisi economica e, in vari paesi, crisi dei debiti sovrani.

Tuttavia la situazione è molto diversa nelle macro-aree mondiali (Nord-america, Brics, Europa), e anche all'interno dell'Unione Europea, colpendo i vari paesi in misura molto differenziata. In particolare molto diversa è la **'vulnerabilità finanziaria'**:

→ maggiore è la **'vulnerabilità finanziaria'**, maggiore è la necessità di politiche di austerità, e maggiore la pressione sul settore pubblico e sul lavoro pubblico.



## 'Vulnerabilità finanziaria' in alcuni Paesi UE (2007-2013)

|                        | 2007  | 2008                                 | 2009                                     | 2010                      | 2011              | 2012                      | 2013              |
|------------------------|---|--------------------------------------|--|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| <b>Alta (8/9)</b>      |   | EL                                   | EU27, EU17,<br>FR, IT, PT,<br>IE, EL, UK | PT, IE, EL,<br>ES         | IE, EL, PT        | FR, IT, PT,<br>IE, EL, ES | IE, EL, ES,<br>PT |
| <b>Medio-alta (7)</b>  | EL  | FR, IT, PT, IE                       | AT, DE, ES                               | EU27, EU17,<br>FR, IT, UK | IT, ES, UK        | EU27, EU17,<br>UK         | EU17, FR, IT      |
| <b>Media (6)</b>       | IT, PT  | UK                                   |  | AT                        | EU27, EU17,<br>FR | DK                        | EU27, UK          |
| <b>Medio-bassa (5)</b> | FR  | EU27, EU17,<br>AT, DK, DE,<br>ES, SE | DK, SE                                   | DE                        |                   | AT, DE                    | DE, AT            |
| <b>Bassa (3/4)</b>     | EU27,<br>EU17, AT,<br>DK, DE, IE,<br>ES, SE, UK |                                      |  | DK, SE                    | AT, DK, DE,<br>SE | SE                        | DK, SE            |

Fonte: aggiornamento da Bach-Bordogna 2013

L. Bordogna

4

## 'Vulnerabilità finanziaria': definizione

PIL: >2,5% = 1; tra 0,1% e 2,5% = 2; 0 o <0 = 3.

DEFICIT: <3% = 1; tra 3 e 6% = 2; >6% = 3.

DEBITO: <60% = 1; tra 60 e 90% = 2; >90% = 3.

**Vulnerabilità bassa: somma uguale a 3 o 4**

**Vulnerabilità alta: somma uguale a 8 o 9.**

Fonte dei dati: Eurostat, *National Accounts, Real GDP Growth; e Government Finance Statistics*

L. Bordogna

5



### PIL, Deficit, Debito (2008-2013)

|                | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>PIL</b>     |       |       |       |       |       |       |
| Italia         | -1,2  | -5,5  | 1,7   | 0,4   | -2,4  | -1,9  |
| Austria        | 1,4   | -3,8  | 1,8   | 2,8   | 0,9   | 0,3   |
| Germania       | 1,1   | -5,1  | 4,0   | 3,3   | 0,7   | 0,4   |
| <b>DEFICIT</b> |       |       |       |       |       |       |
| IT             | -2,7  | -5,3  | -4,2  | -3,5  | -3,0  | -2,8  |
| AT             | -1,5  | -5,3  | -4,5  | -2,6  | -2,3  | -1,5  |
| DE             | 0,0   | -3,0  | -4,1  | -0,9  | 0,1   | 0,1   |
| <b>DEBITO</b>  |       |       |       |       |       |       |
| IT             | 102,3 | 112,5 | 115,3 | 116,4 | 122,2 | 127,9 |
| AT             | 68,5  | 79,7  | 82,4  | 82,1  | 81,7  | 81,2  |
| DE             | 64,9  | 72,4  | 80,3  | 77,6  | 79,0  | 76,9  |

6

### ‘Vulnerabilità finanziaria’ in alcuni Paesi UE (2007-2013)

#### Commenti

1. La crisi inizia a farsi sentire dal 2008, per esplodere nel 2009 con una ricaduta nel 2012.
2. Dal 2007 al 2012 netto peggioramento della vulnerabilità finanziaria nel complesso della UE27 e nell'EUROZONA17, e in molti paesi, con due picchi negativi nel 2009 e nel 2012. Nel 2007 la casella inferiore (bassa vulnerabilità) era la più affollata, nel 2009 e nel 2012/13 le più affollate sono le due caselle superiori (vulnerabilità alta e medio-alta).
3. Parziale attenuazione nel 2013.

L. Bordogna

7

## Crisi economica: conseguenze

- A livello UE: Riforma del Patto di Stabilità e Crescita e Nuova Governance Economica nella UE, con rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza, coordinamento e correzione macroeconomica (European Semester; Six Pack; Two Pack; Fiscal Compact)
- A livello nazionale: Politiche di austerità e di consolidamento fiscale, tanto più intense quanto maggiore è la vulnerabilità finanziaria  
casi estremi: i paesi 'sotto programma' della Troika (Commissione UE; BCE; FMI): Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna. Ma anche Italia, Gran Bretagna, in parte Francia
- Il lavoro pubblico, ed il settore pubblico in generale (v. tagli ai trasferimenti agli EELL), sono un bersaglio privilegiato delle politiche di austerità, non solo in Italia.



## Crisi e Politiche di austerità: effetti sul lavoro pubblico

Per quanto riguarda gli effetti della crisi e delle politiche di austerità sul lavoro pubblico, possiamo distinguere due aspetti principali:

- Effetti sulle condizioni di lavoro:
  - livelli occupazionali e composizione
  - retribuzioni e costo del lavoro
  - trattamenti pensionistici
- Effetti sulle istituzioni e sulle pratiche delle relazioni sindacali (del dialogo sociale)



## Crisi e Politiche di austerità: effetti sul lavoro pubblico

- I Governi hanno bisogno di contenere/ridurre la spesa pubblica, di cui la spesa per i dipendenti pubblici è una componente importante
- Il contenimento della spesa totale per il personale (Total Wage Bill) può essere ottenuto intervenendo, come detto sopra:
  - sul numero dei dipendenti
  - sulle retribuzioni e il costo del lavoro dei dipendenti (incluso il trattamento di fine rapporto)
  - sulle pensioni
- Nel caso italiano, i dipendenti delle Regioni e Autonomie Locali sono 'investiti' due volte: dalle misure generali/orizzontali rivolte a tutto il settore pubblico; dalle misure specifiche/settoriali (taglio ai trasferimenti, che si riflettono anche sul personale)

L. Bordogna

10



## Occupati totali e nella P.A.: tre Paesi (2008-2013)

|          | 2008<br>Tot. Occ. | 2010<br>Tot. Occ. | 2013<br>Tot. Occ. | 2008<br>P.a. | 2010<br>P.a. | 2013<br>P.a. |
|----------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| Italia   | 100               | 97,7              | 95,8              | 100          | 97,7         | 90,0         |
| Austria  | 100               | 100,2             | 102,1             | 100          | 100,5        | 99,1         |
| Germania | 100               | 100,5             | 104,8             | 100          | 101,7        | 102,5        |

Fonte: EUROSTAT, LFS. P.a. = Section O: Public administration, Defence, Compulsory Social Security.

NB: Nelle statistiche LFS di EUROSTAT, i lavoratori pubblici sono inclusi in tre categorie o sezioni:

O: Public administration and Defence, Compulsory Social Security;

P: Education;

Q: Human Health and Social Work Activities.

Mentre la sezione O contiene in genere, in tutti i Paesi, quasi esclusivamente dipendenti pubblici, le sezioni P e Q contengono anche lavoratori di enti privati, in misura diversa da Paese a Paese.

In questa e nelle seguenti Tabelle e Figure, con P.a. si intende la sola sezione O (Pubblica amministrazione, Difesa, Sicurezza sociale); con O+P+Q tutte e tre le sezioni (che includono però anche lavoratori del settore privato).

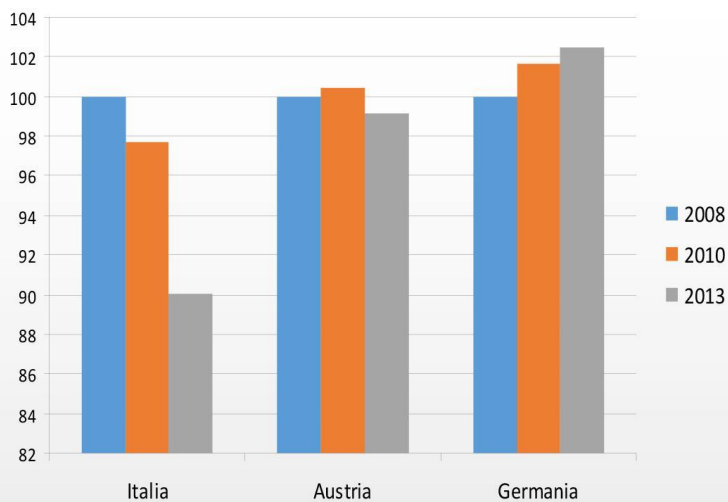
L. Bordogna

11



## Occupati nella P.A.: tre Paesi (2008-2013)

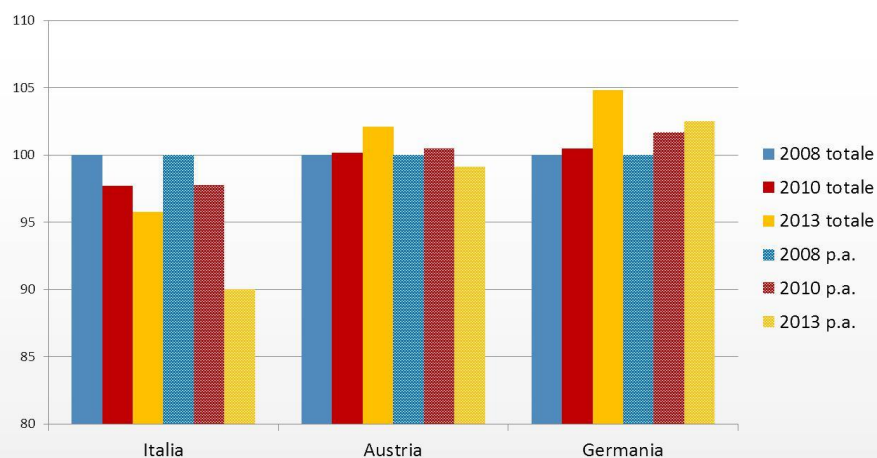
Fonte: EUROSTAT, LFS, Section O: Public administration, Defence, Compulsory Social Security



L. Bordogna

12

## Occupati totali e nella P.A.: tre Paesi (2008-2013)



L. Bordogna

13



## Occupati totali e nella P.a.: commento

Come si vede nella Tabella e nelle Figure precedenti, tra il 2008 e 2013:

- in Italia è scesa sia l'occupazione totale (oltre -4%), sia in misura ancora maggiore l'occupazione nella P.a. (-10%).
- in Austria è cresciuta di poco l'occupazione totale, ed è rimasta stabile quella nella P.a. (sempre sezione O).
- in Germania è cresciuta sensibilmente l'occupazione totale e in misura minore anche quella nella P.a..

La Tabella e la Figura successive mostrano gli stessi andamenti anche per altri 5 Paesi, di cui Grecia e Portogallo a elevata vulnerabilità finanziaria negli ultimi anni. Da notare però che un taglio rilevante dell'occupazione nella P.a. (sempre sezione O) ha riguardato tutti i Paesi, anche Francia, Gran Bretagna e Danimarca.

L. Bordogna

14



## Occupati totale e nella P.A.: dieci Paesi (2008-2013)

|               | 2008      | 2010      | 2013      | 2008 | 2010  | 2013  |
|---------------|-----------|-----------|-----------|------|-------|-------|
|               | Tot. Occ. | Tot. Occ. | Tot. Occ. | P.a. | P.a.  | P.a.  |
| Italia        | 100       | 97,7      | 95,8      | 100  | 97,7  | 90,0  |
| Austria       | 100       | 100,2     | 102,1     | 100  | 100,5 | 99,1  |
| Germania      | 100       | 100,5     | 104,8     | 100  | 101,7 | 102,5 |
| Grecia        | 100       | 95,2      | 76,3      | 100  | 97,5  | 85,6  |
| Portogallo    | 100       | 95,6      | 86,6      | 100  | 91,8  | 87,2  |
| Danimarca     | 100       | 94,8      | 94,2      | 100  | 92,7  | 93,8  |
| Gran Bretagna | 100       | 98,5      | 101,4     | 100  | 91,3  | 88,6  |
| Francia       | 100       | 99,2      | 99,5      | 100  | 96,5  | 86,6  |

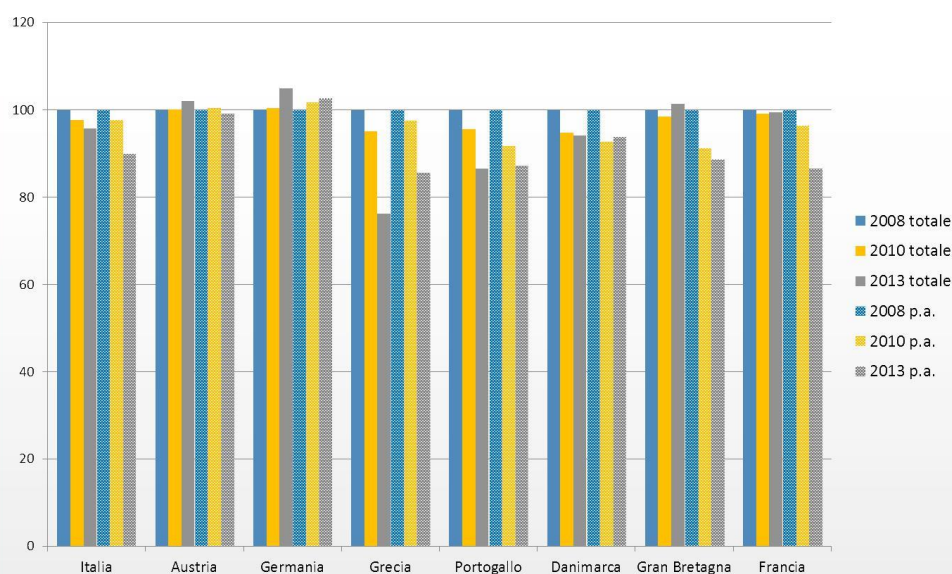
Fonte: EUROSTAT, LFS, Section O: Public administration, Defence, Compulsory Social Security

L. Bordogna

15



## Occupati totale e nella P.A.: dieci Paesi (2008-2013)



L. Bordogna

16

## Occupati nella P.a. in Italia

Come si vede nella Tabella successiva, basata su dati non più Eurostat ma del *Conto Annuale* della Ragioneria Generale dello Stato italiana, è confermata la riduzione del numero dei dipendenti pubblici dal 2007 al 2013.

Una riduzione:

- di quasi il 7% per il totale degli occupati (compreso il personale con rapporto di lavoro flessibile)
- più contenuta (-3,1%) per il personale a tempo indeterminato, che vede la immissione in ruolo di quasi 100 mila supplenti annuali della scuola
- una riduzione del 33% del personale con contratto di lavoro flessibile (tempo determinato, formazione-lavoro, interinali, Lsu).

Si noti infine, che la riduzione della % di dipendenti pubblici sul totale degli occupati, e del costo totale del lavoro pubblico sul PIL avviene in anni in cui sia il numero totale degli occupati che il PIL sono fortemente diminuiti.

L. Bordogna

17

## Occupati nella P.A. in Italia (migliaia; 2007-2013)

|                                      | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tot. Occupati PA                     | 3.584       | 3.579       | 3.503       | 3.438       | 3.396       | 3.344       | 3.336       |
| Tempo Indeterminato                  | 3.125       | 3.146       | 3.109       | 3.065       | 3.081       | 3.037       | 3.029       |
| Altro Personale                      | 304         | 291         | 267         | 250         | 203         | 202         | 204         |
| Personale con contratto flessibile   | 154         | 142         | 127         | 122         | 111         | 105         | 104         |
| <i>% su totale occupati</i>          | <i>15,3</i> | <i>15,4</i> | <i>15,3</i> | <i>15,0</i> | <i>14,8</i> | <i>14,7</i> | <i>14,9</i> |
| Costo del lavoro delle PA (miliardi) | 157,8       | 167,8       | 169,1       | 166,7       | 165,2       | 160,3       | 158,2       |
| <i>% sul PIL</i>                     | <i>9,8</i>  | <i>10,3</i> | <i>11,7</i> | <i>10,4</i> | <i>10,1</i> | <i>9,8</i>  | <i>9,8</i>  |

Fonte: MEF, Ragioneria Generale dello Stato, *Analisi di alcuni dati del Conto Annuale del periodo 2007-2013*.

\*'Altro personale' include i supplenti annuali della Scuola, direttori generali, contrattisti, e i volontari e allievi delle FFAA e Forze di Polizia.

\*Contratto flessibile': Tempo determinato, Interinali, Formazione-Lavoro, LSU.

L. Bordogna

18



## Occupati nelle Regioni e AALL in Italia (2007-2013) (solo Regioni e AALL a statuto ordinario)

Come si vede nella Tabella successiva, anche nelle Regioni e AALL a statuto ordinario la riduzione del personale è stata molto pronunciata:

- di quasi l'11% per il totale del personale;
- del 6% per il personale a tempo determinato;
- e di ben il 42% per il personale con contratto flessibile.

NB

Non vengono riportati i dati relativi alle Regioni e AALL a statuto speciale, in quanto sono fuorvianti a causa dell'inserimento, nel corso degli anni (specie nel 2011), di dipendenti di enti precedentemente non censiti, che falsano gli andamenti. Si tratta in particolare di circa 17000 dipendenti a tempo indeterminato della Regione Sicilia, di circa 4600 dell'Ente foreste della Regione Sardegna, e di circa 2700 dipendenti di alcune ex-IPAB della Provincia di Trento.

L. Bordogna

19



## Occupati nelle Regioni e AALL in Italia (2007-2013)

(solo Regioni e AALL a statuto ordinario)

|                                    | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Tot. Occupati                      | 590610 | 588792 | 578290 | 569299 | 551469 | 536079 | 527168 |
| Tempo Indeterminato                | 508312 | 514621 | 512633 | 508204 | 495863 | 483640 | 477723 |
| Altro Personale                    | 7424   | 7698   | 7533   | 7325   | 7139   | 6540   | 6302   |
| Personale con contratto flessibile | 74874  | 66473  | 58124  | 53770  | 48287  | 45899  | 43143  |

Fonte: MEF, Ragioneria Generale dello Stato, *Analisi di alcuni dati del Conto Annuale del periodo 2007-2013*.  
 'Altro personale' include i supplenti annuali della Scuola, direttori generali, contrattisti e i volontari e allievi delle FFAA e Forze di Polizia.  
 'Contratto flessibile': Tempo determinato, Interinali, Formazione-Lavoro, LSU.

L. Bordogna

20



## Composizione dell'occupazione

**Tradizionalmente, in molti paesi, l'occupazione nel settore pubblico rispetto al privato si caratterizza per:**

- **Maggiore quota di lavoro femminile**
- **Maggiore quota di lavoro part-time**
- **Maggiore quota di lavoro temporaneo**
- **Maggiore anzianità degli occupati**
- **Maggiore livello di istruzione**

L. Bordogna

21





## Composizione dell'occupazione: donne (%)

|          | 2011<br>Tot | 2013<br>Tot | 2011<br>(O+P+Q) | 2013<br>(O+P+Q) |
|----------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|
| Italia   | 40,7        | 41,7        | 60,5            | 61,0            |
| Austria  | 46,2        | 46,8        | 65,3            | 66,7            |
| Germania | 46,1        | 46,3        | 66,9            | 67,5            |

Fonte: EUROSTAT, LFS.

NB: qui sono considerate tutte e tre le sezioni che contengono lavoratori pubblici (Pubblica amministrazione, difesa, sicurezza sociale; istruzione; sanità e servizi sociali). La % di lavoro femminile è inferiore nella prima sezione, e maggiore nelle altre due.



## Composizione dell'occupazione: part-time (%)

|          | 2011<br>Tot | 2013<br>Tot | 2011<br>(O+P+Q) | 2013<br>(O+P+Q) |
|----------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|
| Italia   | 15,5        | 17,9        | 13,7            | 15,2            |
| Austria  | 25,2        | 26,6        | 32,2            | 34,6            |
| Germania | 26,6        | 27,3        | 34,1            | 35,0            |

Fonte: EUROSTAT, LFS.

NB: In Italia il lavoro part-time è molto meno diffuso che negli altri Paesi, sia nell'occupazione complessiva che nel settore pubblico.



## Composizione dell'occupazione: temporanei (%)

|          | 2011<br>Tot | 2013<br>Tot | 2011<br>(O+P+Q) | 2013<br>(O+P+Q) |
|----------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|
| Italia   | 10,0        | 10,0        | 10,3            | 9,6             |
| Austria  | 8,2         | 8,0         | 10,1            | 10,3            |
| Germania | 12,9        | 11,9        | 16,8            | 15,8            |

Fonte: EUROSTAT, LFS.



## Composizione dell'occupazione: età (rapporto occupati 15-39 anni su occupati 50 anni e oltre)

|          | 2008<br>Tot | 2011<br>Tot | 2008<br>(O+P+Q) | 2011<br>(O+P+Q) |
|----------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|
| Italia   | 1,9         | 1,6         | 1,0             | 0,8             |
| Austria  | 2,3         | 2,0         | 1,7             | 1,5             |
| Germania | 1,6         | 1,3         | 1,3             | 1,2             |

Fonte: EUROSTAT, LFS.

NB: In tutti e tre i Paesi, gli occupati nel settore pubblico sono mediamente più anziani che nel complesso dell'economia, con una tendenza all'invecchiamento dal 2008 al 2011. Ma solo in Italia, nel 2011, vi è meno di un occupato 'giovane' (15-39 anni) per ogni occupato 'anziano' (50 anni o più). L'invecchiamento è dovuto anche ai vincoli o al blocco del turnover, ed ha importanti effetti qualitativi oltre che quantitativi. Si perdono infatti competenze ed esperienza dei lavoratori che vanno in pensione, senza che ne entrino di nuove. Alla lunga può risentirne anche la qualità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione.



## Costo del lavoro dei dipendenti pubblici 2008-2012 (miliardi di euro)

|          | 2008<br>(O) | 2011<br>(O) | 2012<br>(O) | 2008<br>(O+P+Q) | 2011<br>(O+P+Q) | 2012<br>(O+P+Q) |
|----------|-------------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Italia   | 67,0        | 69,11       | 67,66       | 178,30          | 180,39          | 178,82          |
| Austria  | 12,13       | 12,98       | 13,33       | 36,18           | 39,86           | 41,36           |
| Germania | 109,02      | 117,82      | 119,90      | 294,46          | 330,31          | 341,44          |

Fonte: EUROSTAT, Compensation of Employees, miliardi di Euro.  
Section O: Public administration and Defence, Compulsory Social Security;  
Section P: Education  
Section Q: Human Health and Social Work Activities

NB: Per quanto riguarda l'Italia, il dato qui presentato, di fonte Eurostat e relativo alle Sezioni O+P+Q (che comprendono anche lavoratori del settore privato), non è confrontabile con quello della slide n. 18, di fonte MEF, Ragioneria Generale dello Stato.

L. Bordogna

26

## Costo del lavoro dei dipendenti pubblici (variazioni percentuali)

|          | 2012/08<br>(O) | 2012/11<br>(O) | 2012/08<br>(O+P+Q) | 2012/11<br>(O+P+Q) |
|----------|----------------|----------------|--------------------|--------------------|
| Italia   | 0,98           | -2,11          | 0,29               | -0,87              |
| Austria  | 9,90           | 2,74           | 14,31              | 3,76               |
| Germania | 9,98           | 1,77           | 15,95              | 3,37               |

Fonte: EUROSTAT, Compensation of Employees.

NB: Per quanto riguarda l'Italia, il dato qui presentato, di fonte Eurostat e relativo alle Sezioni O+P+Q (che comprendono anche lavoratori del settore privato), non è confrontabile con quello della slide n. 18, di fonte MEF, Ragioneria Generale dello Stato.

L. Bordogna

27



## Costo del lavoro dei dipendenti pubblici

Le due Tabelle precedenti mostrano:

a) La forte differenza dell'Italia rispetto a Austria e Germania (si ricordi che le sezioni P e Q comprendono anche lavoratori del settore privato). In Italia (D.L. 78/2010) è stata sospesa la contrattazione collettiva a livello nazionale per tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati per il triennio 2010-2012, blocco poi esteso al 2013, 2014 e 2015, sono state congelate al livello del 2010 le retribuzioni di tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e no, e sono state fortemente tagliate anche le risorse per la contrattazione integrativa;

b) Un peggioramento in tutti i Paesi nell'ultimo anno considerato (probabilmente continuato nel 2013).

Oltre al blocco del turn-over e a quelle sopra ricordate sulle retribuzioni, tra le misure per contenere il costo del lavoro pubblico in Italia occorre ricordare:

- Interventi sul trattamento di fine rapporto (DL 78/2010)
- Interventi sul sistema pensionistico, con alcuni aspetti particolari per il settore pubblico
- Taglio delle risorse per la formazione

L. Bordogna

28

## Politiche di austerità: effetti sulle relazioni industriali

- Unilateralismo (IT dal 2010, ma anche GER, FR, UK). Dove il quadro legale dava ai governi il potere di determinare unilateralmente le condizioni di impiego, in particolare gli incrementi retributivi, questo potere è stato usato (Germania per gli oltre 2 milioni di *Beamte*; Francia per tutti i circa 6 milioni di 'funzionari pubblici'; GB per il 40% circa di dipendenti pubblici soggetti al sistema dei *Pay Review Bodies*). Dove vigeva il regime di contrattazione collettiva, questo è stato unilateralmente sospeso (Italia), o ha incontrato difficoltà nel raggiungimento degli accordi (Danimarca, Olanda)
- Ri-centralizzazione
- 'Distintività' del settore pubblico: sviluppi ambivalenti. La possibilità dei governi di (ri)affermare il potere di regolazione unilaterale sottolinea la persistente specificità delle relazioni sindacali nel settore pubblico; d'altro canto, i poteri unilaterali sono spesso utilizzati per introdurre tecniche e metodi di gestione del personale privatistici (in linea con il New Public Management)
- Indebolimento del ruolo del sindacato: pur restando ovunque il settore pubblico la roccaforte della presenza sindacale in termini di iscritti, si registrano minori poteri di condizionamento sul piano nazionale e scarsa rilevanza sul piano sovranazionale, a livello europeo

L. Bordogna

29

## Politiche di austerità: effetti sulle relazioni industriali

### Più in generale

- Fine delle relazioni sindacali nel settore pubblico come **separate** e **protette** dal contesto internazionale, interamente a disposizione degli attori nazionali (governo, parti sociali)
- crescente influenza delle **forze internazionali** (mercati finanziari) e degli **attori sovranazionali** (UE e nuova governance economica; BCE; in certi casi FMI) nel condizionare le relazioni di lavoro nel settore pubblico a livello nazionale



## Prospettive

### Sul piano nazionale:

- Dialogo sociale: confronto limitato (riforme Madia)
- Contrattazione collettiva: ancora sospesa per tutto il 2015; molto dipende dall'andamento della crisi economica (e dai vincoli europei)
- Necessità/opportunità di strategie innovative per quando (eventualmente) ripartirà la contrattazione

### Sul piano locale:

- Dialogo sociale: possibili spazi maggiori che sul piano nazionale, dipende dai governi e dalle situazioni locali (in questo una provincia a statuto speciale come Bolzano può essere avvantaggiata)
- Contrattazione integrativa: ancora limitata a causa della scarsità delle risorse, ma possibilità di spazi per ora poco utilizzati previsti dalla legislazione (i cosiddetti 'risparmi di efficienza')



Zur Vertiefung der gesamteuropäischen Entwicklungen (in englischer Sprache)

Per approfondire l'evoluzioni in Europa (in lingua inglese)

Bordogna, Lorenzo / Pedersini, Roberto

Public sector industrial relations in transition

[https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231682/306218/Bordogna%20and%20Pedersini%20from%20KEAS12001ENC\\_002.pdf](https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231682/306218/Bordogna%20and%20Pedersini%20from%20KEAS12001ENC_002.pdf)

### **2.3 Herausforderung Demografie im HRM. Handlungsfelder im österreichischen Bundesdienst**

Nachdem die Folien in deutscher Sprache gehalten sind, folgt eine einsprachige Zusammenfassung in italienischer Sprache.

### **2.3 La sfida demografia nel HRM. Campi d'azione nel lavoro pubblico. L'esempio austriaco**

Dato che le slide sono redatte in lingua tedesca, segue una sintesi in lingua italiana.

L'età già di per sé comporta degli aspetti problematici, perciò la tematica dovrebbe essere affrontata in modo proattivo, mirando quindi all'aumento della work ability e riorganizzando i processi lavorativi. Uno degli aspetti centrali è il mantenimento della motivazione e la „messa in sicurezza“ del sapere tacito all'interno dell'organizzazione. Servono quindi strumenti, sensibilizzazione e formazione dei superiori nonché delle misure organizzative. L'age management è un approccio di sistema, che va oltre le singole ed isolate misure.

Il pubblico impiego federale austriaco si sta progressivamente attrezzando dinanzi l'invecchiamento causato dalle politiche di contenimento delle spese e il tendenziale calo del personale. Di fondamentale importanza la partecipazione dei lavoratori.

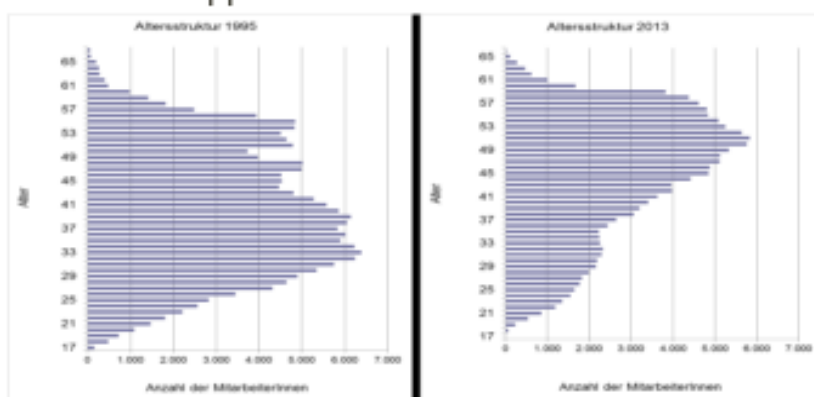
# Herausforderung Demografie im HRM

Handlungsfelder im österreichischen Bundesdienst

Bozen, 18. Dezember 2014

## Altersstruktur im österreichischen Bundesdienst

- Durchschnittsalter 45,3 Jahre
- Anteil 50+ knapp 40%



Quelle: Das Personal des Bundes 2014

---

## Zugänge zum Thema „Alter“

- **Lebensalter-Modell**
  - Alterungsprozess steht im Vordergrund
  - an Arbeitsfähigkeit orientiert
- **Arbeitsphasenmodell**
  - laufbahnbezog. Phasen (Ausbildung, berufl. Entwicklung)
  - Wissen und Kompetenzen, genutzte vs. brachliegende Potentiale
- **Generationenmodell**
  - Soziolog. Sichtweise („Baby-Boomer“, „Generation X“, ...)
  - prägende Ereignisse und gesellschaftl. Entwicklungen
  - Generationen-typische Arbeitshaltungen und „Konfliktfallen“
- **Lebensphasenmodell**
  - Familiengründung, Karenz und Wiedereinstieg, Pension, etc.

18.12.2014 |

4 |

---

## Altersunterschiede in der MitarbeiterInnenbefragung 2011

- in vielen Bereichen nur sehr geringe Unterschiede
- U-förmige Verteilung am häufigsten
  - unter 35-Jährige und ab 56-Jährige tendenziell besser
  - mittlere Altersstufen schneiden etwas schlechter ab
- mehrere Beispiele für Verbesserungen im Alter
- negative Entwicklung mit dem Alter selten, jedoch teils sehr deutlich ausgeprägt

18.12.2014 |

5 |



---

## Positive Entwicklung mit dem Alter

- Einbringen der eigenen fachlichen Fähigkeiten
- Kenntnis der Abteilungsziele
- Klarheit über Beitrag zur Gesamtleistung der Organisation
- Identifikation mit Aufgaben
- Informationsstand (z.B. zu Ausbildung, Aufstiegschancen und Gesundheitsförderung)
- inhaltlich umfassenderes MitarbeiterInnengespräch
- Zufriedenheit mit äußeren Rahmenbedingungen, Platzangebot,...
- Zufriedenheit mit Arbeitszeitmodellen

---

18.12.2014 |

6 |

---

## Negative Entwicklung mit dem Alter

- Einschätzung der Karrieremöglichkeiten (- 23%)\*
- Lust auf Wechsel innerhalb des Ressorts (- 27,5%)\*
- Bereitschaft für Ressortwechsel zur berufl. Weiterentwicklung (- 32,4%)\*
- Einschätzung der Möglichkeiten zur fachlichen / persönlichen Weiterentwicklung (- 15,2%)\*
- Wunsch nach mehr Verantwortung (- 10,3%)\*
- Konkrete Gelegenheit zur fachlichen / persönlichen Weiterentwicklung (- 9,7%)\*

\* Differenz zwischen bis 35-Jährigen und ab 56-Jährigen  
in Prozentpunkten

---

18.12.2014 |

7 |

## Personalpolitische Handlungsfelder

- Umfeldorientierte Perspektive, z.B.
  - Attraktiver Arbeitgeber
  - Recruiting
  - Lehrlingsausbildung
- Individuelle Perspektive, z.B.
  - Führung und Motivation
  - Gesundheit
  - Berufliche Entwicklung
- Organisations-Perspektive, z.B.
  - Dienstrecht
  - Flexibilität & Mobilität
  - Wissenssicherung

18.12.2014 |

8 |

## Ziele alter(n)sgerechter Personalentwicklung

- Wissensstand aktuell halten + Wissenstransfer
- „frischer Wind“
  - Prozesse und Abläufe laufend überprüfen u. anpassen
  - Mobilität bzw. neue Aufgabenbereiche (auch für Ältere!)
  - Unterstützung für Vorgesetzte in Veränderungsprozessen
- Motivation in allen Generationen/Lebensphasen erhalten bzw. stärken
  - Karrierepfade und Entwicklungsmöglichkeiten (auch für Ältere!)
  - Stärken/Schwächen bei der Aufgabenverteilung und Arbeitsorganisation berücksichtigen
  - Austausch zwischen den Generationen (z.B. Mentoring)
- Gesundheitsförderung und Work-Life-Balance

18.12.2014 |

9 |

---

## Gesunder Arbeitsplatz – kein Altersthema

- Bewältigbare Anforderungen  
(Arbeitsmenge, persönliche Leistungsfähigkeit/Kompetenzen)
- Möglichst großer Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraum
- Sozialer Rückhalt am Arbeitsplatz  
(Arbeitsklima, Teamwork, Diskriminierungsfreiheit)
- Unterstützung bei Veränderungsprozessen  
(Information, Einbindung/Mitsprache, Umschulung)

---

18.12.2014 |

10 |

---

## Maßnahmen und Instrumente

- Bewusstseinsbildung & Information für Personalverantwortliche  
(z.B. Das Personal des Bundes 2014, Handlungsfeld Demografie im Personalmanagement, Fehlzeitenstudie 2013 und Gesundheitsförderung)
- Mitarbeitergespräch als zentrales Führungsinstrument
- Jobbörse [www.jobboerse.at](http://www.jobboerse.at)  
Recruiting – interner Stellenmarkt – Mobilitätsmanagement
- Aus- und Weiterbildung – Jobrotation – Praktika
- Evaluierung psychischer Belastungen (im Rahmen des Bundes-Bedienstetenschutzes) und Betriebliche Gesundheitsförderung
- Bundesstrategie Wissensmanagement
- Mitarbeiterbefragungen (inkl. Auswertung nach Altersgruppen)

---

18.12.2014 |

11 |

## Karriere Öffentlicher Dienst

- [www.jobboerse.gv.at](http://www.jobboerse.gv.at)
- Information
  - Einstieg
  - Aufstieg
  - Umstieg
- Stellensuche
  - Öffentl. Ausschreibungen
  - Interner Stellenmarkt
  - Newsletter-Service
- Karriereprofil
- Online-Bewerbung
- Mobilitätsmanagement



## MitarbeiterInnengespräch als Führungsinstrument

- Nutzen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
  - Klarheit über Arbeitsschwerpunkte & eigenen Beitrag zur Erreichung der Wirkungsziele
  - Qualifizierung und berufliche Entwicklung
- Nutzen für Vorgesetzte
  - Aufgabenplanung auf Basis der Abteilungsziele
  - Feedback zum eigenen Führungsverhalten
  - Rückschau auf das vergangene Arbeitsjahr
- Nutzen für die Organisation
  - Ausrichtung an Wirkungszielen und Prioritäten
  - Weniger Reibungsverluste durch klare Zielvereinbarungen
  - Erkennen von Mitarbeiterpotenzialen



## Aus- und Weiterbildung

- **Verwaltungsakademie des Bundes**  
[www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab](http://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab)
  - Jährliches Bildungsprogramm
  - über 500 Seminare in 20 Fachgebieten



- **E-Learning „Ich – in Arbeit...“**
  - Angebot der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA)
  - Interaktive Schulungseinheiten
  - praxisorientierte Tipps zu einer Reihe von arbeitsplatzbezogenen Themen

18.12.2014 |

14 |

## Gesundheitsmanagement

- **Regelmäßiger Bericht „Fehlzeiten und Gesundheitsförderung im Bundesdienst“**
  - Daten & Fakten
  - Information zum dienstrechtlichen Hintergrund
  - Umgang mit Fehlzeiten als Aufgabe des Managements
- **Ganzheitliche Betriebliche Gesundheitsförderung** gemäß Qualitätskriterien des Europäischen BGF-Netzwerks: Partizipation - Integration in den Alltag - Ganzheitliches Gesundheitsverständnis - Systematische Vorgehensweise
- **Neu ab 2014:**  
Verpflichtende Evaluierung psychischer Belastungen im Rahmen des Bundes-Bedienstetenschutzes



18.12.2014 |

15 |

## Wissensmanagement

- Bundesstrategie Wissensmanagement  
[www.oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen.html](http://www.oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen.html)



- Bewahrung von hochwertigem Wissen im Bundesdienst durch professionelles Wissensmanagement
- Wissensmanagement ist kein einmaliger Akt, sondern ein kontinuierlich zu verfolgendes interaktives Verfahren

[www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wissensmanagement](http://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wissensmanagement)

18.12.2014 |

16 |

## MitarbeiterInnenbefragung

- Sicht der MitarbeiterInnen zu Arbeitsbedingungen, Führung und Zusammenarbeit
- Daten aus erster Hand für qualitätsorientierte Organisations- und Personalentwicklung
- Spezifische Auswertungen z.B. nach Alter, Organisationseinheiten, etc. möglich
- [www.oeffentlicherdienst.gv.at/MAB](http://www.oeffentlicherdienst.gv.at/MAB)



18.12.2014 |

17 |

## 2.4 Kurzberichte aus den Panels

### **Panel I: Die Alterung im öffentlichen Dienst als Handlungsfeld einer demografiefesten Personalpolitik**

Welche Maßnahmenbündel können angesichts der Alterung im öffentlichen Dienst gesetzt werden?

Expertin: Susanna Rihs (Bundeskanzleramt Wien), Mitarbeiterin der Abteilung „Personalentwicklung und Mobilitätsförderung“

Moderation: Heidi Flarer, AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Auch im öffentlichen Dienst Österreichs lässt sich eine erhöhte Arbeitsbelastung verzeichnen, die durch Personalreduktionen und das steigende Durchschnittsalter mit bewirkt wird.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Alter keineswegs direkt negativ mit dem Motivationsniveau der MitarbeiterInnen oder deren Leistungsfähigkeit korreliert. Unabhängig vom Alter trägt es zur Motivation bei, Verantwortung zu übernehmen und in den Entscheidungs- und Produktionsprozess des gesamten Teams involviert zu sein. Fehlende Motivation wird somit oft durch Defizite in den Arbeitsabläufen hervorgerufen und sollten im Gespräch nicht dem Mitarbeiter direkt angelastet werden.

Personalentwicklung in Zeiten der Spending Review ist zu Beginn wie „Radfahren mit Gegenwind“. Die

## 2.4 Gli risultati elaborati nei panel

### **Panel I: Il processo di invecchiamento della PA: Campi d'azione per una politica del personale attenta alle sfide demografiche**

Quali misure possono essere messe in atto alla luce del cambiamento demografico nel pubblico impiego?

Esperta: Susanna Rihs (Ufficio del cancelliere Vienna), collaboratrice della ripartizione „sviluppo del personale e promozione della mobilità“

Moderazione: Heidi Flarer, IPL | Istituto Promozione Lavoratori

Anche nel pubblico impiego austriaco si rilevano un maggior carico lavorativo causato da riduzioni del personale e un'età media in aumento.

Fondamentalmente si può affermare che l'età non è correlata in modo negativo con il livello di motivazione dei dipendenti o con la loro capacità lavorativa. Indipendentemente dall'età, la motivazione viene incentivata dall'assunzione di responsabilità e dal coinvolgimento nei processi decisionali e produttivi di tutto lo staff. La mancanza di motivazione viene quindi provocata spesso da carenze nelle procedure di lavoro; pertanto nei colloqui non andrebbe direttamente imputata al dipendente.

Lo sviluppo del personale in tempi di spending review è un po' come “pedalare controvento”. I responsabili del personale devono aprirsi a una nuova

Personalleitungen müssen sich einer neuen Führungsmentalität öffnen. Gesundheitsförderung auch in der Personalleitung und deren Prozessen zu institutionalisieren, ist mit Anlaufschwierigkeiten verbunden, dennoch angesichts der Entwicklungen von zentraler Bedeutung. Relevant sind in diesem Sinne sowohl die Informationsarbeit für MitarbeiterInnen und Führungskräfte (in Form von Tagungen, Infobroschüren, entsprechende Aus- und Weiterbildung), aber auch durch die Inklusion von Aspekten der psychischen Arbeitsbelastung. Ein Instrument hierfür ist die Durchführung anonymer MitarbeiterInnenbefragungen. Diese Form der Partizipation ist wichtig, da sich das Gefühl des Mitgestaltens einstellt.

Die TeilnehmerInnen haben folgende Problematiken hervorgehoben und Denkanstöße formuliert:

- Führungskräfte sind mit diesen Themenstellungen überfordert und brauchen eine Unterstützung;
- Analysen der Zukunftsperspektiven fehlen in Südtirol zur Zeit noch;
- Berufskategorien müssen getrennt berücksichtigt werden;
- Befragungen müssen anonym durchgeführt werden;
- Besonders relevant ist die Problematik der „Inneren Kündigung“ der MitarbeiterInnen im Bereich der Pflege;
- Material zur Fort- und Weiterbildung über Age Management sollte online gestellt werden;
- Das Thema der Arbeitsbelastung und Präventionsarbeit muss gesellschaftlich zentral werden.

mentalität di gestione. Istituzionalizzare la promozione della salute anche nella gestione del personale e nei suoi processi risulta inizialmente difficile, ma alla luce degli attuali sviluppi è anche molto importante. In tal senso sono rilevanti sia l'attività di informazione per dipendenti e dirigenti (attraverso convegni, brochure informative, formazione adeguata), sia l'inclusione di aspetti di carichi psicologici sul lavoro. A tal fine può essere utile effettuare sondaggi anonimi tra i dipendenti. Si tratta di una forma di partecipazione fruttuosa perché stimola la sensazione di coinvolgimento.

I partecipanti hanno fornito nuovi impulsi ed evidenziato le seguenti problematiche:

- I dirigenti si sentono spesso oberati da questi temi e necessitano di sostegno;
- In Alto Adige mancano analisi sulle prospettive per il futuro;
- Le categorie professionali vanno considerate in modo distinto;
- I sondaggi devono essere anonimi;
- Particolarmente rilevante è il problema delle “dimissioni interne” dei dipendenti del campo della cura;
- Il materiale di formazione sull'age management andrebbe messo online;
- Il tema del carico di lavoro e delle attività di prevenzione deve assumere un ruolo centrale nella società.



## Panel II: Die gewerkschaftlichen Beziehungen im öffentlichen Dienst: Welche Zukunftsperspektiven?

Die neuesten Entwicklungen wie der kollektivvertragliche Verhandlungsstopp im öffentlichen Dienst stellen die gewerkschaftlichen Beziehungen vor neue Herausforderungen.

Experte: Lorenzo Bordogna | Ordentlicher Professor für Wirtschaftssoziologie an der Universität Mailand

Moderation: Werner Pramstrahler, AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Im Panel sind im Wesentlichen zwei Aspekte diskutiert worden: Welche Rolle können die gewerkschaftlichen Beziehungen im öffentlichen Dienst noch spielen? Welche Rolle ergibt sich daraus für die Gewerkschaften?

Der Rückgang der Kollektivvertragstätigkeit im öffentlichen Dienst ist weder ein südtirol- noch ein italienspezifisches Phänomen, sondern trifft die überwiegende Mehrheit der europäischen Länder zu. Der im Wesentlichen national (bzw. subnational) bestimmte gesetzliche und auch verwaltungskulturelle Rahmen, in dem die kollektiven Arbeitsbeziehungen seit Jahrzehnten eingebettet waren, hat sich im Zuge der Krise radikal gewandelt. Der Unilateralismus der Regierungen ist bestimmend, wobei in manchen Fällen, wie etwa in Großbritannien, „Pay review bodys“ fundierte Empfehlungen über die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst aussprechen.

Die Rolle der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich gegenwärtig in einer defensiven und reaktiven Position befinden: Sie können nicht auf Mobilisierung setzen, ohne ihre gesamtgesellschaftliche Legitimation zu riskieren; auf europäischer und nationaler

## Panel II: Le relazioni sindacali nel pubblico impiego: Quale prospettive per il futuro?

Le recenti evoluzioni come il blocco della contrattazione comportano una grande sfida per le relazioni sindacali nel pubblico impiego.

Esperto: Lorenzo Bordogna | Professore ordinario di Sociologia Economica, Università di Milano

Moderazione: Werner Pramstrahler, IPL | Istituto Promozione Lavoratori

Nel panel sono stati discussi essenzialmente due aspetti: quale ruolo possono ancora svolgere le relazioni sindacali nel pubblico impiego? Quali ruoli ne derivano per gli operatori sindacali?

Il calo dell'attività di contrattazione collettiva nel pubblico impiego non è un fenomeno limitato all'Alto Adige o all'Italia, ma sta investendo la maggior parte dei paesi europei. Il quadro giuridico e amministrativo-culturale sostanzialmente nazionale (o subnazionale) in cui i rapporti collettivi di lavoro versavano negli ultimi decenni si è modificato in modo radicale nel corso della crisi. L'unilateralità dei governi è determinante; in alcuni casi, come ad esempio in Gran Bretagna, i "Pay review bodys" esprimono raccomandazioni fondate sullo sviluppo salariale nel pubblico impiego.

Il ruolo dei sindacati nel pubblico impiego è attualmente caratterizzato da una posizione difensiva e reattiva: essi non possono puntare sulla mobilitazione senza mettere a rischio la propria legittimazione sociale; sia a livello europeo che a quello nazionale i sindacati stanno sempre più perdendo influenza.

Un fattore determinante per un pubblico servizio di

Ebene verlieren die Gewerkschaften zunehmend ihre Einflussmöglichkeiten.

Ein grundlegender Faktor für einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst spielt das Management, das formell wie inhaltlich in die Lage versetzt werden muss, seine Rolle als Arbeitgeber und Manager auszuüben. Dies war in Italien bis dato nur unzureichend der Fall, was auch mit dem nicht immer transparenten Bestellungsmodus zusammenhängt. Eine der Optionen für die Gewerkschaften besteht darin, die Qualität der öffentlichen Dienstleistung als Handlungsfeld zu begreifen und Effizienzgewinne etwa durch dezentrale Verhandlungen in Form von Lohnerhöhungen zu verteilen. Hierzu muss die Rolle des öffentlichen Managements neu definiert werden: dieses muss autonom sein und verantwortungsbewusst handeln können, wozu auch die Etablierung eines korrekten Verhältnisses zu den Gewerkschaften gehört.

Wenn die derzeitigen Entwicklungstrends anhalten, dann wird vor allen Dingen im Privatsektor verhandelt.

### **Panel III: Die Rolle des lokalen Gesetzgebers zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Dienst**

Wie fast jede Regierung steht die Reform des öffentlichen Dienstes auch auf der Agenda der aktuellen Exekutive. Welche Entwicklungslinien kennzeichnen deren Handeln und welche sind die Erfolgsaussichten? Welche Handlungsspielräume hat die Autonome Provinz Bozen?

Experte: Carmine Russo | IRSI – „Istituto ricerche sui problemi dello Stato e delle Istituzioni“, Rom  
Moderation: Stefan Perini, AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Folgende Fragen wurden eingehender untersucht:

qualität è il management che deve essere messo formalmente e concretamente nella condizione di esercitare il proprio ruolo di datore di lavoro e di manager. In Italia ciò non succede a sufficienza, in parte anche a causa delle modalità poco trasparenti di nomina. Un'opzione per i sindacati potrebbe essere quella di cogliere la qualità dei servizi pubblici come potenziale campo d'azione e distribuire gli utili di efficienza – ad esempio attraverso contrattazioni decentralizzate – in forma di aumenti salariali. Questo richiede una nuova definizione del ruolo di management pubblico che dovrà essere autonomo e dovrà poter agire sotto la propria responsabilità, il che comprende anche un rapporto corretto con i sindacati.

Se persistono le attuali tendenze la contrattazione avrà luogo soprattutto nel settore privato.

### **Panel III: Il ruolo del legislatore provinciale per aumentare l'efficienza della PA**

Come quasi tutti i governi anche l'attuale esecutivo si propone di riformare il lavoro pubblico. Quali linee di sviluppo sono riconoscibili e che prospettive di successo hanno? Quali margini di manovra ha la Provincia Autonoma di Bolzano?

Esperto: Carmine Russo | IRSI – „Istituto ricerche sui problemi dello Stato e delle Istituzioni“, Roma  
Moderazione: Stefan Perini, IPL | Istituto Promozione Lavoratori

Tra le questioni che sono state oggetto di approfondimento le seguenti:

- Welchen Handlungsspielraum hat der Südtiroler Gesetzgeber im Bereich der Personalreform? (Auch in Anbetracht eines jüngsten Urteils des Europäischen Gerichtshofes, dessen Anwendbarkeit auf die Autonome Provinz Bozen geprüft werden sollte).
- Bestehen für das Land als Gesetzgeber Freiräume, die für die Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst ausgenutzt werden könnten?
- Bis zu welchem Punkt schränken die staatlichen und/oder europäischen Bestimmungen den Handlungsspielraum Südtirols ein?
- Sind die gesetzgeberischen Spielräume für Südtirol positiv oder negativ einzustufen (sie könnten auch zu mehr Unsicherheit und Ungerechtigkeit führen)?
- quale sia il margine di manovra del legislatore provinciale in ambito di riforma del personale? (anche vista una recente sentenza della Corte europea, di cui va studiata l'applicabilità alla provincia autonoma di Bolzano)
- se vi siano dei margini per il legislatore provinciale che possono essere finalizzati alla stabilizzazione dei rapporti nel pubblico impiego
- fino a che punto la normativa nazionale e/o europea limiti il margine di manovra di quella provinciale altoatesina
- gli ipotetici spazi di manovra normativi per l'Alto Adige sono da considerarsi un bene o un male (potrebbero anche dar adito ad ulteriore insicurezza e ingiustizia).

I principali esiti:

Dies die wichtigsten Ergebnisse:

Prof. Russo hat verschiedene praktische Beispiele erläutert. Viele waren Gegenstand von Gerichtsurteilen, über andere wurde innerhalb der Rechtslehre diskutiert.

Die Grenze zwischen lokaler (oder Südtiroler) und staatlicher Kompetenz ist nur schwer zu definieren. Die Ausrichtung der Gerichtshöfe kann auf jeden Fall so zusammengefasst werden: Bei Angelegenheiten im organisatorischen Bereich überwiegt die Landesautonomie, bei Fragen im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis (und den Personen) überwiegen die staatlichen Bestimmungen. Bei Unklarheiten haben gewöhnlich die staatlichen Grundsätze Vorrang.

Il prof. Russo ha presentato una serie di casi concreti. Molte sono state oggetto di sentenze giuridiche, altri temi sono stati dibattuti in dottrina.


La linea di demarcazione tra competenza locale (o altoatesina) e nazionale è di difficile definizione. L'orientamento delle Corti può comunque essere riassunto in questo modo: per le questioni che hanno a che fare con l'organizzazione prevale l'autonomia provinciale, per ciò che concerne il rapporto di lavoro (cioè le persone), prevale la normativa nazionale. Se la cosa non è chiara, nel dubbio si tende a far prevalere il principio statale.

### 3. Pressespiegel

### 3. Rassegna stampa

 ["Unsicher beim Land"](#) - FF - 02.01.2015

 ["Tempo determinato per un quarto dei lavoratori"](#) - SALTO - 31.12.2014

 ["Pubblico impiego, un miraggio per i giovani"](#) - Alto Adige - 28.12.2014

 ["Afi-Studie belegt Alterung im öffentlichen Sektor"](#) - Suedtirolnews - 28.12.2014

 ["Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Teilzeit im Aufwind"](#) - Südtirolnews - 19.12.2014

 ["Öffentlicher Dienst auf dem Prüfstand"](#) - Salto.bz - 19.12.2014

 ["Pubblico impiego, un dipendente su quattro è precario"](#) - Corriere dell'Alto Adige - 19.12.2014

 ["Mehr Teilzeit - weniger unbefristet"](#) - Dolomiten - 19.12.2014

 ["Unbefristet gibt es auch im Öffentlichen Dienst immer seltener"](#) - STOL.it - 18.12.2014

 ["Unsichere Arbeitsplätze"](#) - Südtiroler Tageszeitung - 17.12.2014