

**Rapporti di lavoro atipico  
nel pubblico impiego altoatesino  
2009-2013**



# Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino 2009 - 2013

La base dati per questa ricerca è stata fornita dalla Ripartizione Lavoro della Provincia autonoma di Bolzano. La riclassificazione dei dati secondo il settore è opera dell'IPL | Istituto Promozione Lavoratori.

Senza il prezioso aiuto dei colleghi della Ripartizione Lavoro questo studio non avrebbe avuto luogo. Vorremmo quindi ringraziare il dott. Helmuth Sinn, direttore della Ripartizione Lavoro. Siamo inoltre grati al dott. Stefan Luther (direttore) e al dott. Antonio Gulino (collaboratore) dell'Ufficio Osservazione mercato del lavoro.

Per una corretta analisi della situazione è stato essenziale il contributo degli esperti in materia e di tutti quelli direttamente interessati. Vorremmo quindi ringraziare tutti gli intervistati, gli esperti dei relativi settori, i sindacati e soprattutto coloro che hanno partecipato ai focus group.

Responsabile ai sensi di legge: Toni Serafini, Presidente IPL

Direzione scientifica: Stefan Perini, Direttore IPL

Coordinamento del progetto: Werner Pramstrahler, collaboratore scientifico IPL

Autori: Heidi Flarer, Werner Pramstrahler

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.

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).

© IPL 2014

Per ulteriori informazioni:

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)

## Abstract

Il pubblico impiego altoatesino (a seguire indicato come PIAA) 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. 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 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.

## Sintesi e guida di lettura

Il presente studio illustra lo sviluppo dei contratti di lavoro nel pubblico impiego altoatesino dal 2009 al 2013. Oggetto di studio è il pubblico impiego in Alto Adige, fatta esclusione per le amministrazioni statali, le forze dell'ordine, gli enti parastatali e le aziende pubbliche statali (Posta e Ferrovie). La politica di consolidamento del bilancio ha imposto negli ultimi anni misure di risparmio quali la riduzione dell'organico e del *turn over*. ([Capitolo 1](#))

Nel periodo analizzato il numero di occupati nel pubblico impiego altoatesino è aumentato: dal 31.12.2009 al 31.12.2013 è cresciuto del +1,0%. Mentre i settori dell'istruzione e della sanità registrano solo un lieve aumento, il settore della cura evidenzia una crescita particolarmente significativa<sup>1</sup>. L'occupazione sale anche nei settori minori come cultura e sport, consulenza e aziende speciali. Nel settore dell'amministrazione, invece, si osserva una flessione (-2,0%). ([Capitolo 2](#))

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. ([Capitolo 3.1](#))

Per quanto riguarda la stabilità occupazionale e l'integrazione nel sistema di sicurezza sociale il pubblico impiego altoatesino resta tuttora un importante stabilizzatore economico e sociale. Complessivamente oltre due terzi (76,6%) dei lavoratori pubblici sono assunti in Alto Adige con contratti a tempo indeterminato, a tempo pieno o part-time. Il tradizionale contratto di lavoro normale – orario pieno a tempo indeterminato – interessa il 53,0% degli occupati pubblici altoatesini; la quota più bassa di rapporti di lavoro cosiddetti normali si colloca nel settore della cura con appena il 36,8% di occupati assunti a tempo indeterminato e a tempo pieno.

I contratti a termine sono particolarmente numerosi nei settori dell'istruzione (33% degli occupati) e della cura (32,3%). I contratti a tempo determinato e le forme di part-time interessano soprattutto le donne. Va comunque sottolineato che i singoli settori evidenziano andamenti molto eterogenei. ([Capitolo 3.2](#))

Dallo studio è pervenuta a grandi linee anche la conferma che sono soprattutto i giovani ad essere assunti con contratti atipici, però con un'eccezione importante: nel settore della cura quasi un quarto (23,7%) degli occupati con almeno 50 anni lavora a tempo determinato. ([Capitolo 3.3](#))

Un effetto particolarmente rilevante e a medio termine anche problematico delle restrizioni nelle sostituzioni e nelle nuove assunzioni è il calo di occupati a tempo indeterminato nelle fasce d'età più basse. Nel periodo preso in esame si registra nel pubblico impiego altoatesino una flessione di contratti di lavoro a tempo indeterminato nella fascia degli under 30 di quasi cinque punti percentuali. Particolarmente colpiti sono i settori dell'istruzione e della sanità per i quali negli ultimi cinque anni si riscontra una drastica riduzione delle opportunità di stabilizzazione per i giovani occupati.

Incidono invece molto poco le forme di lavoro autonomo atipico quali i contratti a progetto o di collaborazione coordinata e continuativa, che riguardano solamente lo 0,7% degli occupati del pubblico impiego altoatesino. Tali forme sono individuabili soprattutto nei settori in cui il know-how svolge un ruolo importante, ad esempio nelle aziende speciali e nelle agenzie, nella consulenza, in cultura e sport e nei settori non pubblici (Eurac e Università) con una forte presenza di laureati.

I motivi principali che spingono a ricorrere a contratti di lavoro atipici sono ([Capitolo 3.4](#)):

- a) la forte femminilizzazione del pubblico impiego con conseguenti assenze per aspettativa e congedo parentale che richiedono sostituzioni a tempo determinato;
- b) le peculiarità di alcuni settori “stagionali” (aziende speciali, cultura e sport);

---

<sup>1</sup> I settori sono stati riclassificati ai fini dello studio.

- c) le condizioni economiche incerte in alcuni settori marginali particolarmente fragili;
- d) minore potere contrattuale: la disponibilità degli occupati atipici a maggiore produttività e flessibilità;
- e) nel caso del lavoro autonomo il fabbisogno di specifico know-how.

Nonostante l'elevato utilizzo di forme di lavoro atipiche, fino ad oggi è stata garantita un'alta stabilità occupazionale, il più delle volte grazie al susseguirsi di più contratti e incarichi. Questa situazione cambierà tuttavia in futuro a causa dei seguenti fattori: [\(Capitolo 4.1\)](#)

- le assunzioni subiscono sempre più restrizioni; si esita a procedere con le sostituzioni, che comunque non coprono tutte le uscite dal settore o tutti i congedi per aspettativa;
- fino ad ora venivano attuate misure di riorganizzazione ad hoc, che in futuro diverranno più sistematiche;
- a causa dell'innalzamento dell'età degli occupati ci sarà probabilmente meno bisogno di sostituire personale in aspettativa o in congedo parentale.

La lunga permanenza degli occupati in una condizione di lavoro atipico ne aumenta il rischio di precarietà. Sono colpite in particolare le seguenti categorie [\(Capitolo 4.2\)](#):

- occupati a tempo determinato;
- occupati con mansioni caratterizzate da un elevato logorio fisico e/o psichico;
- il settore della scuola a causa delle normative incerte, in particolare in seguito alle continue modifiche nel campo delle abilitazioni;
- occupati nel settore della cura (che assume sempre più importanza) in cui si registrano vari fattori di rischio precarietà;
- settori marginali particolarmente fragili come consulenza, sport e cultura, entro i quali si sommano vari fattori di rischio.

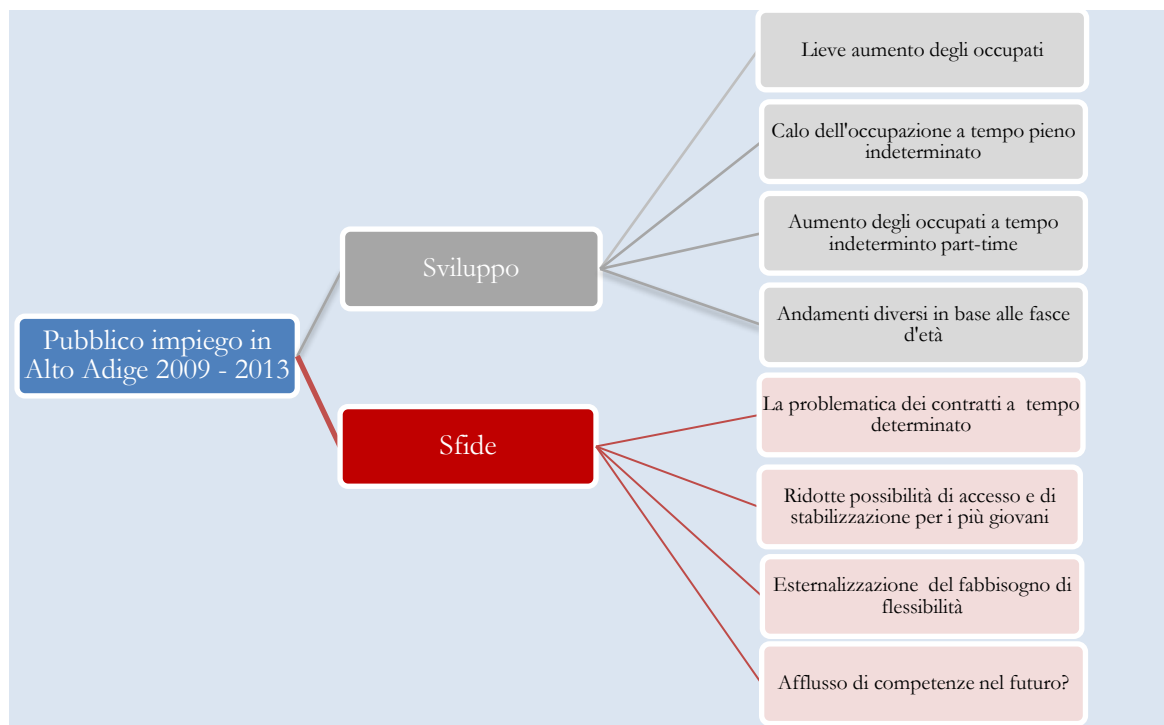
La politica del personale attuata dal 2009 al 2013, sulla quale hanno inciso soprattutto le restrizioni di bilancio, ha sortito finora i seguenti effetti [\(Capitolo 4.3\)](#):

1. Le opportunità per i giovani occupati di accedere al pubblico impiego altoatesino e di ottenere un contratto di lavoro a tempo indeterminato hanno subito un peggioramento. Benché il numero di occupati sia rimasto invariato, ovvero leggermente aumentato, la compensazione con nuovi ingressi e stabilizzazioni risulta insufficiente.
2. La carenza di nuovi ingressi comporta un aumento dell'età media dei lavoratori pubblici. La maggior parte degli occupati rientra attualmente nella fascia dai 40 ai 49 anni; inoltre aumenta costantemente la quota degli occupati con almeno 50 anni.
3. Senza l'attuazione di misure efficaci la struttura delle qualificazioni degli occupati del pubblico impiego resta invariata: a causa della mancanza di nuovi ingressi si riduce infatti l'afflusso di sapere e know-how acquisiti nel contesto scolastico e universitario.

Lo studio, che non tratta la complessa tematica della riforma amministrativa, indica tre aree di intervento [\(Capitolo 4.5\)](#):

- La distanza tra i comparti del mercato del lavoro pubblico va ridotta. Vanno evitate “l'esternalizzazione” della flessibilità tramite forza lavoro assunta con contratti di lavoro atipici e la “penalizzazione” (in molti casi anche di natura informale) di quest'ultima.
- Già l'attuale struttura d'età richiede un'intensificazione delle misure nel campo dell'*age management*. Attraverso l'elaborazione di misure e procedure adeguate il pubblico impiego può produrre know-how specifico per il territorio, trasferibile anche ad altre aziende e organizzazioni.
- L'utilizzo e gli effetti dei contratti di lavoro atipici vanno rilevati attraverso un opportuno monitoraggio e divulgati.

**Fig. 1: Sviluppi e sfide future del Pubblico impiego altoatesino**



# Indice

<b>1. Il pubblico impiego – un datore di lavoro “particolare”</b>	<b>9</b>
1.1 Oggetto e obiettivo dello studio	9
1.2 Chi fa parte del pubblico impiego altoatesino?	10
1.3 Atipicità e precarietà	11
<b>2. L’andamento dell’occupazione nel pubblico impiego altoatesino</b>	<b>15</b>
2.1 L’andamento dell’occupazione	15
2.2 La crescente femminilizzazione del pubblico impiego altoatesino	15
2.3 Evoluzione della struttura per età degli occupati del pubblico impiego altoatesino	17
<b>3. Le forme di lavoro atipiche nella „roccaforte della stabilità”</b>	<b>19</b>
3.1 L’estensione del lavoro atipico	19
3.2 Contratti a tempo determinato e part-time	21
3.3 Giovani atipici, anziani tipici? La distribuzione per età dei contratti di lavoro atipici	23
3.4 I motivi per l’utilizzo di forme di lavoro atipiche	26
<b>4. Effetti e conseguenze per il futuro</b>	<b>28</b>
4.1 Gli effetti della politica dei tagli	28
4.2 Il rischio precarietà per i lavoratori atipici	29
4.3 Prospettive per occupati più giovani e il processo di invecchiamento come sfide centrali	32
<b>5. Bibliografia</b>	<b>35</b>

## Indice delle figure

Fig. 1: Sviluppi e sfide future del Pubblico impiego altoatesino	6
Fig. 2: Focus centrale della ricerca	10
Fig. 3: Pubblico impiego altoatesino e i suoi settori ai sensi della ricerca	11
Fig. 4: Forme di lavoro tipiche e atipiche: una sintesi a complessità ridotta	13
Fig. 5: Dimensioni della precarietà	14
Fig. 6: Occupati nel pubblico impiego altoatesino per settori (valori assoluti al 31.12.2013 e variazione percentuale 2009-2013)	15
Fig. 7: Uomini per cento donne nel pubblico impiego altoatesino per settori (al 31.12.2013 e variazione 2009-2013)	16
Fig. 8: Occupati nel pubblico impiego altoatesino e settori affini per genere (valori assoluti al 31.12.2013 e variazione assoluta 2009-2013)	16
Fig. 9: Et� media degli occupati nel pubblico impiego altoatesino per settori (al 31.12.2009 e al 31.12.2013)	17
Fig. 10: Occupati nel Pubblico impiego altoatesino per settori e classi d'et� 50+ e <30 (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)	18
Fig. 11: Rapporti di lavoro nel pubblico impiego altoatesino per settori (percentuali al 31.12.2013)	20
Fig. 12: Rapporti di lavoro nel Pubblico impiego altoatesino per settori (variazione in punti percentuali 2009-2013)	21
Fig. 13: Occupati a tempo determinato nel Pubblico impiego altoatesino per settori e genere (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)	22
Fig. 14: Occupati a tempo indeterminato part-time nel Pubblico impiego altoatesino per settori e genere (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)	23
Fig. 15: Occupati a tempo indeterminato nel Pubblico impiego altoatesino della fascia d'et� <30 (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)	24
Fig. 16: Occupati a tempo indeterminato (tempo pieno e part-time) nel Pubblico impiego altoatesino per settori e classi d'et� (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)	25
Fig. 17: Motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipiche nel Pubblico impiego altoatesino	26
Fig. 18: Ambiti e gruppi a rischio precariet�	30



# 1. Il pubblico impiego – un datore di lavoro “particolare”

## 1.1 Oggetto e obiettivo dello studio

L'obiettivo dello studio “Contratti di lavoro atipici nel pubblico impiego altoatesino” è illustrare lo sviluppo dei rapporti di lavoro in questo settore nel periodo 2009 – 2013 e analizzare i motivi dell'uso di forme occupazionali atipiche. Quali sono le conseguenze per i diretti interessati? Come si sviluppa la struttura per età? Quali sono le forme contrattuali utilizzate nel caso delle diverse coorti di età?

È sicuramente fuori discussione che il pubblico impiego rivesta in Alto Adige un particolare significato per il mercato del lavoro e le politiche economiche, sociali e dell'autonomia. Lo dicono già i dati sugli occupati: al 31.12.2012 il pubblico impiego altoatesino contava quasi 50.000 occupati (ca. 26.500 unità in addetti a tempo pieno); ciò corrisponde per il 2012 ad un 20,0% degli occupati e al 27,0% dei lavoratori dipendenti.<sup>2</sup> Il numero di occupati nel pubblico impiego altoatesino è aumentato anche negli ultimi anni, seppure in misura contenuta (ASTAT 2014, OML 2-2014). Per quanto concerne la distribuzione per genere, fatta eccezione per i settori statali della pubblica sicurezza e della difesa, il pubblico impiego resta in valori assoluti di “dominio femminile”: nel 2012 il 72,3 % dei dipendenti pubblici era di sesso femminile (ASTAT 2014), mentre la quota di part-time tra i dipendenti pubblici ammontava nel 2012 a ben il 31,3%. La rilevanza del pubblico impiego emerge anche dalla percezione generale che il posto pubblico sia un “rifugio di stabilità”: sia per quanto riguarda la sicurezza del rapporto di lavoro, sia per la qualità delle prestazioni rese che contribuiscono fundamentalmente al benessere della Provincia. L'ampliamento dei servizi pubblici e dell'occupazione nel pubblico impiego negli ultimi anni ha fatto sì che in Alto Adige si discutesse assai poco dei problemi che a livello nazionale sono presenti invece da decenni, quali ad esempio la disoccupazione dei laureati, la precarietà, il calo di coesione sociale causato dall'abbattimento radicale dei servizi pubblici.

Questo quadro ha iniziato a cambiare negli ultimi anni. Nel corso degli sviluppi europei e nazionali, riassumibili con i termini di “consolidamento del bilancio” e “*spending review*”, argomenti quali riduzione del personale, spese di consulenza, funzioni e strutturazione dei servizi pubblici diventano temi centrali dell'attenzione pubblica. La politica di assunzione del personale più restrittiva, la riduzione del *turn over* e delle spese per i servizi di consulenza pongono il ruolo dei contratti di lavoro atipici nel pubblico impiego al centro dell'attenzione. Anche in Alto Adige i rapporti a tempo determinato, il part-time in tutte le sue forme, le collaborazioni autonome e altre forme di occupazione atipica sono molto diffusi nel settore pubblico. Si tratta di un fenomeno che esiste sicuramente già da diversi anni, tuttavia prima gli occupati atipici potevano contare su una certa stabilità della loro occupazione. In questo momento sembra però annunciarsi un profondo cambiamento per il futuro<sup>3</sup>. Nell'ambito della riduzione delle risorse pubbliche sancita dal Patto di stabilità, anche in Alto Adige sono state stabilite nel 2010 “Misure di contenimento della spesa delle strutture provinciali” (LP 15/2010, art. 13, versione attuale LP 1/2014)<sup>4</sup>. Esse prevedono una diminuzione della spesa per gli incarichi di consulenza, analisi e ricerca nonché della spesa per lavoratori autonomi (“contratti a progetto”); inoltre, la dotazione organica complessiva della Provincia dovrà essere ridotta entro il 2015 (in alcuni settori, ad esempio per il personale docente, entro il 2018) almeno del 3%.

Alla luce di tali sviluppi, per quanto riguarda il pubblico impiego altoatesino nel periodo 2009 – 2013 il presente studio analizza:

---

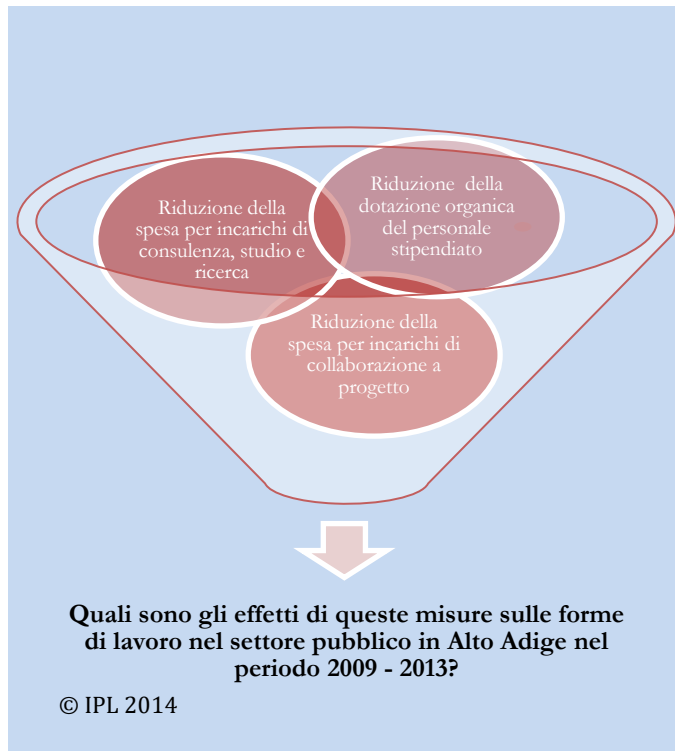
<sup>2</sup> Calcolato in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), nel 2011 in Italia il 13,7% degli occupati lavorava nel settore pubblico, rispetto al 10,7% in Austria. Visto il metodo di calcolo applicato, i numeri effettivi dovrebbero essere più alti. Vedi in merito OCSE 2013 - Employment at a Glance. In Alto Adige ogni 1.000 abitanti 73,8 occupati lavorano in istituzioni pubbliche; si tratta del secondo valore più alto in Italia, dopo la Valle d'Aosta. Il valore nazionale è di 21,5 occupati in istituzioni pubbliche ogni 1.000 abitanti (ASTAT: Censimento dell'Industria e dei Servizi 2011).

<sup>3</sup> Sarà difficile che in Alto Adige si ripeta la dinamica registrata negli ultimi due decenni di ampliamento dei servizi pubblici, trasferimento di competenze statali (anche nel campo dell'insegnamento), stabilizzazione e allargamento di una serie di istituzioni pubbliche (tra cui IRE, TIS, BLS, IPL) e di organizzazioni sostenute dalla mano pubblica (ad esempio Eurac e Libera Università di Bolzano).

<sup>4</sup> Per la situazione europea vedi Bach/Bordogna 2013.

- l'andamento dell'utilizzo delle forme di lavoro atipico;
- le eventuali ripercussioni della politica di contenimento della spesa pubblica nell'utilizzo delle varie forme di lavoro;
- i motivi per i quali le amministrazioni pubbliche impiegano persone con forme di lavoro atipico;
- i motivi per i quali gli occupati atipici accettano tale forma di contratto e con quali prospettive;<sup>5</sup>
- l'eventuale rischio di precarietà derivante da tali forme contrattuali.

**Fig. 2: Focus centrale della ricerca**



## 1.2 Chi fa parte del pubblico impiego altoatesino?

Lo studio si concentra sul settore pubblico altoatesino, ovvero sulle cosiddette “amministrazioni locali”. Non sono stati considerati le amministrazioni statali (Ministeri), gli enti previdenziali, la polizia e l'esercito e nemmeno enti pubblici privatizzati come le ferrovie e le poste. Ciò dipende da un lato dalla bassa rilevanza numerica di tali settori, dall'altro dal fatto che non dipendono dal bilancio della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige.

Non è affatto banale chiedersi quali settori rientrino nel pubblico impiego altoatesino. La fonte per il presente studio sono i dati

amministrativi dell'Ufficio osservazione mercato del lavoro.<sup>6</sup> Tali dati hanno permesso di quantificare il fenomeno dell'occupazione atipica sulla base dei contratti registrati dal datore di lavoro o dal committente. Il criterio fondamentale nella selezione dei contratti da includere nella ricerca era che il datore di lavoro fosse di natura pubblica. Poiché il pubblico impiego è molto ampio e include funzioni e campi di attività molto eterogenei, è stato suddiviso in sette categorie: amministrazione, istruzione, sanità, cura, cultura e sport, consulenza e aziende speciali. Per creare un confronto e considerare anche la rilevanza dei finanziamenti pubblici indiretti della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige sono state incluse nell'analisi, come categorie aggiuntive, le aziende a partecipazione pubblica, la Libera Università di Bolzano e l'Accademia Europea (Eurac). Considerata la qualità dei dati disponibili, l'analisi dello sviluppo delle forme contrattuali è stata limitata al periodo 2009-2013, prendendo come data di riferimento rispettivamente il 31 dicembre di ogni anno.<sup>7</sup>

Nella seguente figura si riportano le categorie così definite con i rispettivi datori di lavoro o committenti.

<sup>5</sup> Questo punto verrà analizzato in un ulteriore rapporto, che esaminerà in dettaglio le varie specificità settoriali (data di pubblicazione: febbraio 2015).

<sup>6</sup> Se alla data di riferimento un occupato vantava più contratti in essere con datori di lavoro o committenti pubblici, è stato selezionato solo il contratto “più stabile”. Pertanto i dati si riferiscono agli occupati e non al numero di contratti.

<sup>7</sup> Va tenuto presente che questa fonte di dati non permette deduzioni relative alla figura professionale, al suo livello e ad una serie di caratteristiche sociodemografiche degli occupati e nemmeno la distinzione tra personale amministrativo, tecnico-sanitario, docente, etc. Il parametro usato per l'attribuzione ad un settore è stata la classificazione del datore di lavoro.

**Fig. 3: Pubblico impiego altoatesino e i suoi settori ai sensi della ricerca**

	Denominazione del settore	Datori di lavoro/committenti attribuiti al settore
Pubblico impiego	Amministrazione	Tutti i contratti stipulati dall'amministrazione provinciale, dai comuni e dalle comunità comprensoriali che non ricadono in altre categorie.
	Istruzione	Tutti i contratti stipulati dagli Istituti tecnici, Istituti professionali, le scuole musicali, le scuole materne; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Sanità	Tutti i contratti stipulati dalle Aziende sanitarie (comprensori e distretti sanitari); è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Cura	Tutti i contratti stipulati dalle case per anziani, fondazioni, case di cura, Azienda Servizi Sociali di Bolzano, laboratori sociali, distretti sociali; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Cultura e sport	Tutti i contratti stipulati dai musei pubblici, biblioteche, strutture sportive, centri visite dei parchi naturali; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Consulenza	Tutti i contratti stipulati dalla Camera di commercio, gli ordini e associazioni professionali, il TIS, l'IPL, la Fondazione Vital; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Aziende speciali   Agenzie	Tutti i contratti stipulati delle aziende speciali per la regolazione dei corsi d'acqua e la difesa del suolo, i giardini botanici, centro di sperimentazione agraria e forestale Laimburg, l'Istituto per l'edilizia sociale, Corpo vigili del fuoco, Protezione Civile, l'Agenzia per la mobilità; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
Settori affini	Aziende a partecipazione pubblica <sup>8</sup>	Tutti i contratti stipulati dalle Aziende a partecipazione pubblica.
	Eurac   Unibz	Tutti i contratti stipulati dall'Eurac e Libera Università di Bolzano.

© IPL 2014

Oltre all'analisi dei dati, nell'ambito dello studio sono state effettuate interviste con esperti, sindacalisti e con i diretti interessati, gli occupati con forme di lavoro atipico. Sono stati così rilevati i motivi dell'utilizzo di tali forme di contratto atipico ed i potenziali rischi di precarietà.

Nello studio non vengono considerati due aspetti: per prima cosa non vengono approfondite le complesse differenti normative di diritto del lavoro e dei contratti collettivi; secondo, non è purtroppo possibile affermare nulla sullo sviluppo delle figure professionali interessate (e sulle rispettive caratteristiche, come ad esempio sul livello di inquadramento). Questo sarà compito di specifiche analisi settoriali. Vista la tematica, la categorizzazione del pubblico impiego per settori e il mix di metodologie applicate, il presente studio rappresenta un progetto pilota per l'Alto Adige.

### 1.3 Atipicità e precarietà

In Alto Adige e in Italia il pubblico impiego si ritrova da tempo di fronte ad un problema fondamentale: nonostante l'obbligo di coprire il proprio fabbisogno di forza lavoro con contratti a tempo indeterminato (art. 36, comma 1 del D.lgs. 165/2001), i contratti di lavoro atipici e in parte anche precari erano e sono molto diffusi nel pubblico impiego. Negli ultimi anni i contratti a tempo determinato e le forme di lavoro parasubordinato sono state oggetto di interesse generale, dando luogo anche ad ampi scontri finiti in tribunale. Già dagli anni '70 si sono susseguiti tentativi di stabilizzazione, difficilmente

<sup>8</sup> In provincia di Bolzano esistono più di 200 enti, istituzioni e società a partecipazione pubblica, che sono stati istituiti con leggi provinciali o regolamenti comunali. La maggior parte di tali enti, istituzioni e società opera in settori economici, quali il settore energia e acqua, il settore dei trasporti (trasporti locali, funivie e elevatori, autostrade, ...), il settore media, telefonia & internet oppure il settore della gestione dei rifiuti. Nel settembre 2012 l'Ufficio osservazione mercato del lavoro ha pubblicato un'analisi dettagliata sui lavoratori dipendenti delle società a partecipazione pubblica. Pertanto in questa ricerca i contratti stipulati da questo tipo di società verranno considerati come facenti parte di un unico macrosettore. (*Mercato del lavoro news*, 9/2012, Ufficio osservazione mercato del lavoro)

compatibili con il principio costituzionale che prevede l'accesso al pubblico impiego mediante concorsi (per un quadro di sintesi e altri rinvii si veda Galbiati 2014: 31 segg.).

In tal senso il problema di come assumere nuova forza lavoro nel pubblico impiego è tutt'altro che recente. Carmine Russo riassume così:<sup>9</sup>

*“Sulla flessibilità in entrata, oltre al vincolo costituzionale del concorso, pesa il sospetto nei confronti delle forme atipiche per i rischi di abuso nel loro utilizzo che possono poi comportare diffuse e spesso motivate aspettative di stabilizzazione [...]; nei confronti di quella di uscita pesa il blocco del turn over che oramai è previsto nelle finanziarie da una quindicina d'anni, che di fatto opera in modo indiscriminato (perché determinato dal solo requisito dell'età del personale in uscita) sulle organizzazioni e le caratteristiche professionali dei dipendenti”.* (Russo 2011)

Sarebbe sbagliato equiparare “atipicità” a “precarietà”. Lo stato di ricerca sui due fenomeni è ormai avanzato in tutti i paesi europei. Un tratto comune è che nei paesi europei il termine “atipico” viene definito attraverso il confronto con “tipico” e quindi con il “rapporto di lavoro normale”<sup>10</sup>. Il termine “normale” non implica un giudizio, ma rappresenta piuttosto una categoria di riferimento analitica: un contratto di lavoro tipico prevede un'occupazione a tempo pieno a tempo indeterminato e di natura diretta (ovvero l'attività viene svolta per una persona giuridica in un luogo di lavoro specifico). Atipiche sono quindi tutte le forme di lavoro in deroga dal rapporto di lavoro normale per orario, durata del contratto e forma di subordinazione.<sup>11</sup> La misura di atipicità di un contratto di lavoro dipende dalla dimensione e dall'intensità con cui si distingue dal “rapporto di lavoro standard”: la gamma spazia dal lavoro part-time facoltativo con contratto a tempo indeterminato (cosiddetto “nuovo rapporto di lavoro normale”) e dai contratti a tempo determinato (eventualmente anche con una certa sicurezza occupazionale) al lavoro interinale (trampolino di lancio verso un contratto di lavoro normale) e a forme di lavoro autonome per un unico committente.

Va data ragione a Massimo Roccella quando afferma:

*“L'espressione lavoro atipico è da lungo tempo utilizzata per designare un fenomeno multiforme, facendosi ricorso ad essa, nella letteratura giuridica, sociologica e di relazioni industriali, per indicare una variegata tipologia di rapporti di lavoro, con caratteristiche, per un verso o per l'altro, difformi da quelle considerate inerenti al modello standard (a tempo pieno e durata indeterminata, alle dipendenze nell'arco della carriera tendenzialmente del medesimo datore di lavoro, con svolgimento della prestazione in locali propri di quest'ultimo. [...] Un approccio indifferenziato al fenomeno del 'lavoro atipico' dev'essere considerato, in realtà, piuttosto rozzo e, comunque, improprio: inadeguata e fuorviante, in particolare, appare la categoria della flessibilità, fin troppo ampiamente utilizzata come una sorta di passepartout analitico, onde evitare necessarie distinzioni che pur devono essere fatte, almeno tra forme di attività rispetto alle quali più propriamente si potrebbe parlare di lavoro flessibile (part-time in primo luogo) e di lavoro precario. Non è solo la mera circostanza della predeterminazione nel tempo della sua durata, d'altro canto, che può segnare in termini di sostanziale precarietà un rapporto di lavoro. [...] Bisogna del resto essere avvertiti che la crisi sta esponendo sempre di più alla precarietà anche le forme più tradizionali di lavoro.”* (Roccella 2013: 148-149)

<sup>9</sup> Le differenze e i punti in comune rilevanti in materia di lavoro tra la situazione in Italia e quella altoatesina sono state analizzate nel 2004 da Carmine Russo e pubblicate in un manuale (Russo 2004).

<sup>10</sup> Questa espressione si orienta alla denominazione concettuale germanica *Normalarbeitsverhältnis*, sviluppata da Ulrich Mückenberger.

<sup>11</sup> Vedi la sintesi comparativa delle definizioni in Barbier (2014).

Fig. 4: Forme di lavoro tipiche e atipiche: una sintesi a complessità ridotta

Tipo	Denominazione	Elementi centrali	
Forme di lavoro subordinato / dipendente	Contratti a tempo indeterminato a tempo pieno	A tempo pieno Durata indeterminata Piena integrazione nel sistema di protezione sociale Subordinato Svolgimento della prestazione in locali del datore di lavoro	Tipico
	Contratti a tempo indeterminato part-time	Part-time (anche volontario) Durata indeterminata Piena integrazione nel sistema di protezione sociale Subordinato Svolgimento della prestazione in locali del datore di lavoro	
	Contratti a tempo determinato	A tempo pieno o part time Piena integrazione nel sistema di protezione sociale Subordinato Svolgimento della prestazione in locali del datore di lavoro	Atipico
		Contratti di formazione lavoro / Contratto di inserimento	
		Giornaliero agricolo Lavoro a chiamata	
	Lavoro in zone montane, a domicilio, lavoro ripartito	Altre forme di lavoro atipico dipendente nel pubblico impiego	
Forme di lavoro autonomo	Lavoro a progetto	Forma di lavoro autonomo atipico a ridotta integrazione nel sistema di protezione sociale	Atipico
	Collaborazione coordinata e continuativa	Forma di lavoro autonomo atipico a ridotta integrazione nel sistema di protezione sociale	
	Associazione in partecipazione, contratto di agenzia	Altre forme di lavoro atipico autonomo	

© IPL 2014

Un tratto comune ai rapporti di lavoro atipici è la loro deroga dagli standard tradizionali dei contratti di lavoro normali per quanto concerne stabilità, continuità, suddivisione dell'orario di lavoro e integrazione nei sistemi di sicurezza sociale. Inoltre, in alcuni casi i contratti di lavoro atipici non sono univocamente attribuibili ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, ad esempio nel caso del lavoro parasubordinato. La diffusa obiezione che il rapporto di lavoro normale tradizionale – il rapporto di lavoro tipico – sia fatto su misura per i dipendenti del mondo produttivo, di chiaro dominio maschile (Saraceno 2005), ovvero espressione del classico compromesso fordiano del dopoguerra (Barbier 2014), è del tutto fondata.<sup>12</sup>

Il termine *precarietà* viene utilizzato in Italia già dagli anni '70 in relazione agli sviluppi nel mercato del lavoro pubblico, in particolare per quanto riguarda l'elevato numero di insegnanti occupati a tempo determinato. Nell'area di lingua tedesca il termine viene ripreso solamente nel Duemila nell'ambito socio-scientifico e collegato a ricerche empiriche (Dörre 2014: 400 segg.). Il rischio di precarietà nasce da ridotta stabilità occupazionale, reddito discontinuo, minore occupabilità e coperture sociali insufficienti. Dopo oltre due decenni di ricerca intensiva su tale fenomeno si ritiene empiricamente provato che la maggior parte delle forme di contratti atipici abbia, quanto meno a medio e lungo termine, ripercussioni negative su continuità occupazionale, entità dei salari, copertura sociale, utilizzabilità e mantenimento delle qualifiche professionali (per approfondimenti sull'esempio dell'Italia vedi Berton et al. 2009, anche Keller-Seifert 2014)<sup>13</sup>. Chiaramente incidono anche la performance del mercato del lavoro (locale) e

<sup>12</sup> Tutte le forme di rapporti occupazionali non standard (dal part-time, ai contratti a tempo determinato e alle forme di lavoro parasubordinato) sono tuttora applicate prevalentemente a donne, giovani e immigrati. Soprattutto le donne occupate sono confrontate già da tempo con interruzioni della vita lavorativa e continui compromessi tra attività retribuita e non retribuita, mentre è abbastanza "nuova" la diffusione di contratti di lavoro atipici in determinati settori anche tra gli uomini.

<sup>13</sup> In quasi tutti i paesi europei la qualità delle condizioni lavorative dei contratti tipici (a tempo indeterminato) è ampiamente superiore alla qualità delle condizioni lavorative di occupati atipici (a tempo determinato, part-time ridotto, falsi autonomi, lavoro interinale) (A riguardo si veda Seifert/Tangian 2009).

l'occupabilità individuale; l'elemento più significativo è però la copertura sociale: in che misura e forma vengono assicurati sotto l'aspetto della tutela sociale le varie forme occupazionali ed i periodi di passaggio da occupazione a non occupazione? Quali diritti e coperture derivano dalla rispettiva forma del contratto di lavoro?

**Fig. 5: Dimensioni della precarietà**



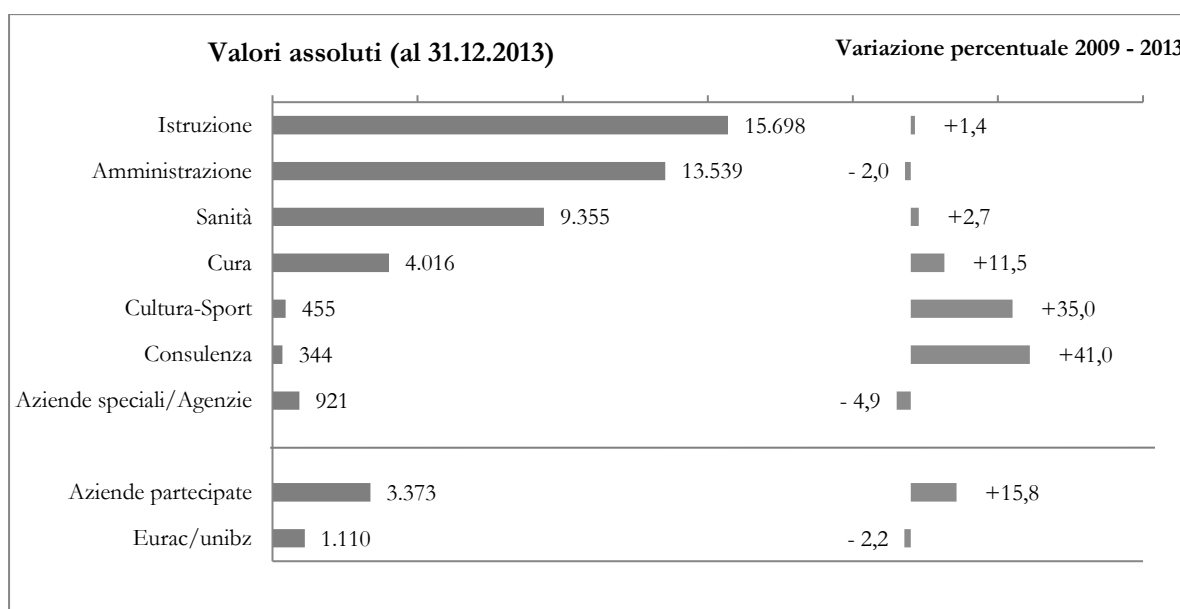
© IPL 2014

## 2. L'andamento dell'occupazione nel pubblico impiego altoatesino

### 2.1 L'andamento dell'occupazione

A dispetto del dibattito sui tagli al personale, nel periodo analizzato il numero di dipendenti pubblici registra un lieve aumento. Dal 31.12.2009 al 31.12.2013 il numero di contratti di lavoro cresce dell'1,0% e arriva a più di 44.300 persone. L'andamento si differenzia a seconda del settore, soprattutto in quelli con più occupati: mentre istruzione e sanità aumentano solo di poco (+1,4% e +2,7%), il settore della cura sale di ben 11,5%. Tra i settori del pubblico impiego con più occupati cala solamente l'amministrazione (-2%).

**Fig. 6: Occupati nel pubblico impiego altoatesino per settori (valori assoluti al 31.12.2013 e variazione percentuale 2009-2013)**



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

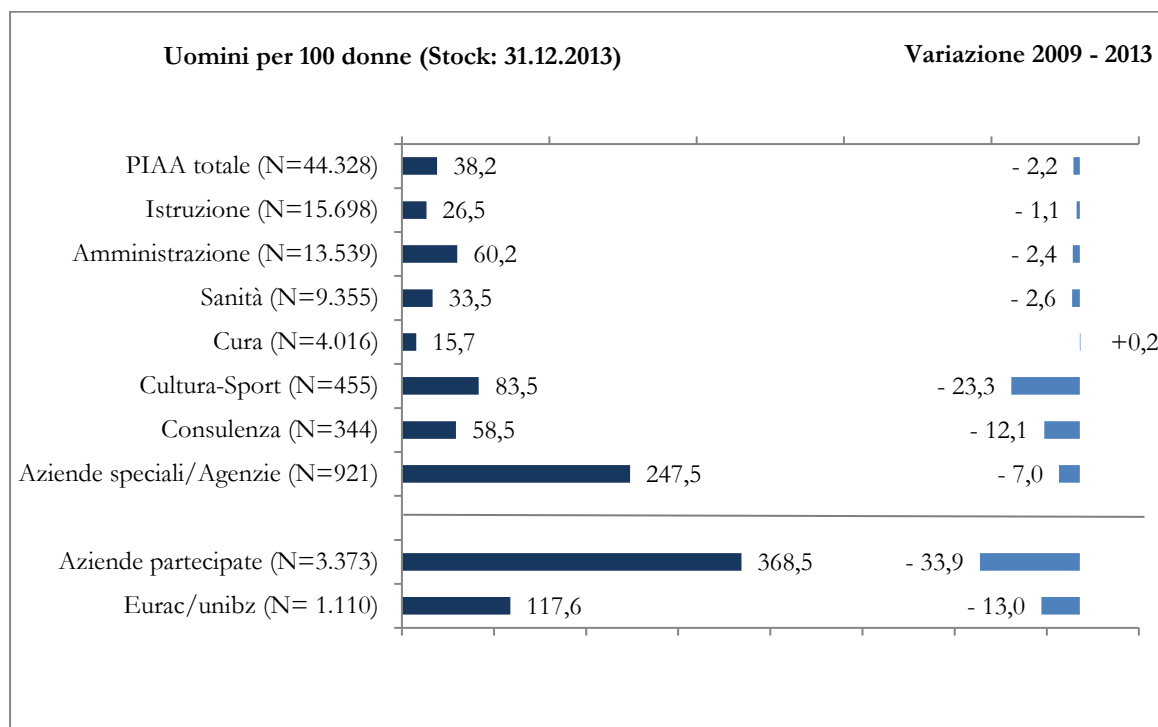
### 2.2 La crescente femminilizzazione del pubblico impiego altoatesino

Una caratteristica sia altoatesina che nazionale è la crescente femminilizzazione del pubblico impiego, fenomeno che interessa tutta l'Europa (Bordogna/Pedersini 2013: 96)<sup>14</sup>. Le lavoratrici dominano soprattutto nei quattro maggiori comparti: nel settore della cura al 31.12.2013 ogni cento donne risultavano occupate solo 16 uomini; anche i settori dell'istruzione e della sanità sono di dominio femminile, rispettivamente con 27 e 33 uomini ogni 100 donne occupate. Tra i comparti maggiori l'amministrazione è quello con la più forte presenza maschile: al 31.12.2013 vi risultavano 60 uomini ogni cento donne occupate.

<sup>14</sup> Per i dati riferiti all'Alto Adige vedi ASTAT 2014, per la situazione nazionale Galbiati 2014:11-18.



**Fig. 7: Uomini per cento donne nel pubblico impiego altoatesino per settori (al 31.12.2013 e variazione 2009-2013)**



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

I settori più piccoli evidenziano tra gli occupati un maggiore equilibrio di genere, benché la predominanza sia comunque femminile. Le agenzie e le aziende speciali nonché le aziende a partecipazione pubblica (soprattutto queste ultime con numero di occupati in crescita) sono invece di dominio maschile: le prime registrano al 31.12.2013 un rapporto di 248 uomini ogni cento donne, le ultime 368 uomini ogni cento donne. Gli enti di ricerca Eurac e Libera Università di Bolzano vantano invece rapporti più equilibrati (118 uomini su cento donne).

Nel complesso l'occupazione maschile nel pubblico impiego è calata dal 2009 al 2013 di 280 unità. Tale calo è stato però compensato da un aumento degli occupati maschili nelle aziende a partecipazione pubblica (+319 occupati). L'occupazione femminile segnala invece un aumento generale: la flessione dell'occupazione nel settore amministrativo è stata ampiamente compensata dall'aumento di occupazione femminile negli altri grandi settori del pubblico impiego (sanità, scuola e cura); il numero di lavoratrici del pubblico impiego è infatti aumentato dal 2009 al 2013 di 1.052 unità.

**Fig. 8: Occupati nel pubblico impiego altoatesino e settori affini per genere (valori assoluti al 31.12.2013 e variazione assoluta 2009-2013)**

Settore	Occupati al 31.12.2013	Variazione assoluta occupati maschili (31.12.2009->31.12.2013)	Variazione assoluta occupate femminili (31.12.2009->31.12.2013)
<i>Pubblico impiego altoatesino</i>	44.328	-280	+1.052
<i>Aziende a partecipazione pubblica</i>	3.373	+319	+140
<i>Eurac/unibz</i>	1.110	-43	+18
<b>Totale</b>	-	<b>-4</b>	<b>+1.210</b>

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



## 2.3 Evoluzione della struttura per età degli occupati del pubblico impiego altoatesino

L'analisi dei dati evidenzia un cambiamento continuo della struttura per età degli occupati nel pubblico impiego. L'età media degli occupati sale. La percentuale di occupati di almeno 50 anni è cresciuta costantemente dal 2009 al 2013, mentre gli occupati con meno di 30 anni rappresentano una quota sempre più ridotta del personale.

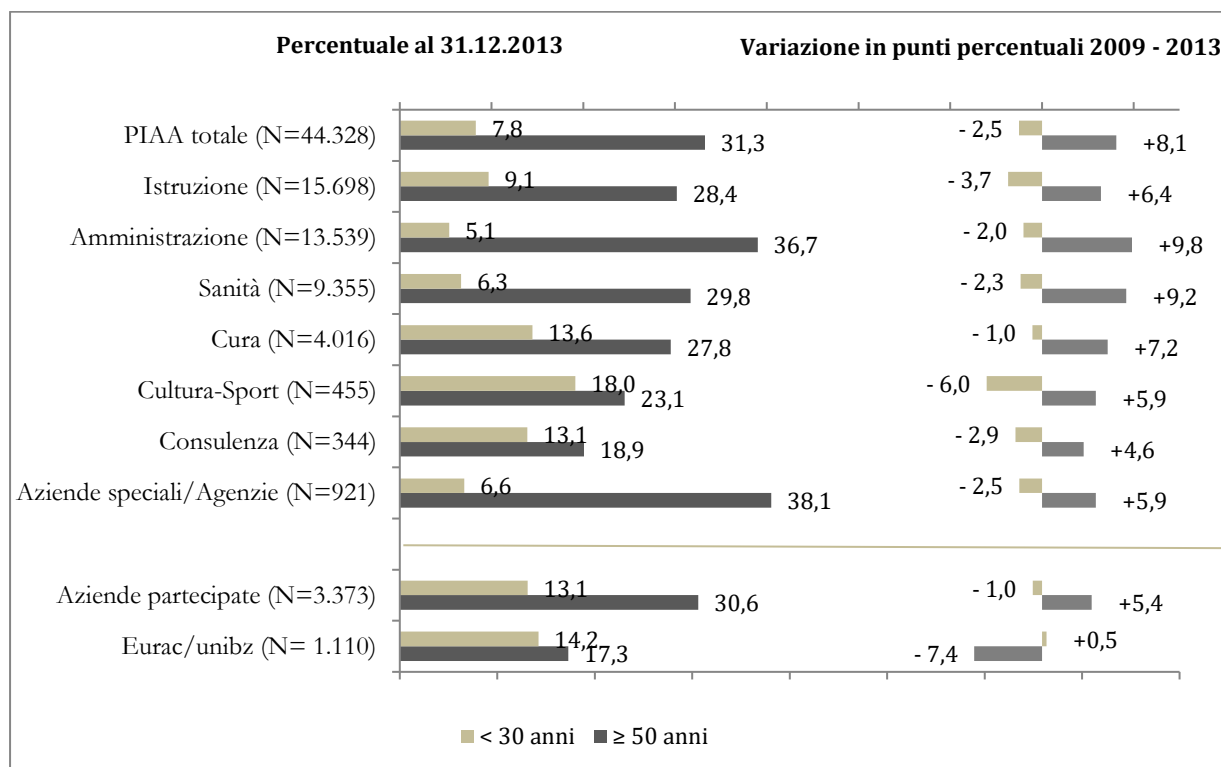
**Fig. 9: Età media degli occupati nel pubblico impiego altoatesino per settori (al 31.12.2009 e al 31.12.2013)**

Settore (N=numero occupati al 31.12.2013)	Età media 31.12.2009	Età media 31.12.2013
Totale PIAA (N=44.328)	42,1	44,1
Amministrazione (N=13.539)	43,5	45,7
Istruzione (N=15.698)	41,3	43,5
Sanità (N=9.355)	41,8	44,0
Cura (N=4.016)	40,9	42,6
Cultura e sport (N=455)	39,1	41,6
Consulenza (N=344)	39,5	41,0
Aziende speciali   Agenzie (N=921)	45,6	46,5
Aziende a partecipazione pubblica (N=3.371)	41,9	43,0
Eurac   unibz (N=1.110)	42,1	40,5

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

Soprattutto il settore amministrativo è interessato dal processo di invecchiamento, con un aumento della quota di occupati di almeno 50 anni di quasi dieci punti percentuali nei cinque anni osservati: al 31.12.2013 gli occupati di almeno 50 anni di età raggiungono il 36,7% degli occupati, mentre la quota di lavoratori sotto i trent'anni cala al 5,1%. Rispetto al 2009 tale percentuale è diminuita di 2 punti percentuali.

**Fig. 10: Occupati nel Pubblico impiego altoatesino per settori e classi d'età <30 e 50+ (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)**



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

Tra i settori maggiori, quello che vanta gli occupati più giovani è quello della cura (età media: 42,6 anni); la percentuale degli occupati sotto i 30 anni raggiunge quasi il 14%. Nei settori minori si osserva una quota maggiore di occupati giovani. Le aziende speciali e le agenzie, nettamente di dominio maschile, per quanto concerne la struttura per età sono invece paragonabili al settore amministrativo: al 31.12.2013 il 38,1% ha almeno 50 anni e solo il 6,6% ha meno di 30 anni.

## 3. Le forme di lavoro atipiche nella „roccaforte della stabilità”

### 3.1 L'estensione del lavoro atipico

Le diverse forme di lavoro atipico sono molto diffuse nel pubblico impiego altoatesino anche se “atipicità” in questo ambito significa principalmente l'uso di forme di part-time a tempo indeterminato e l'uso di contratti a termine sia a tempo pieno che part-time. Altre forme di lavoro come l'occupazione atipica autonoma nella maggior parte dei settori giocano un ruolo del tutto marginale.

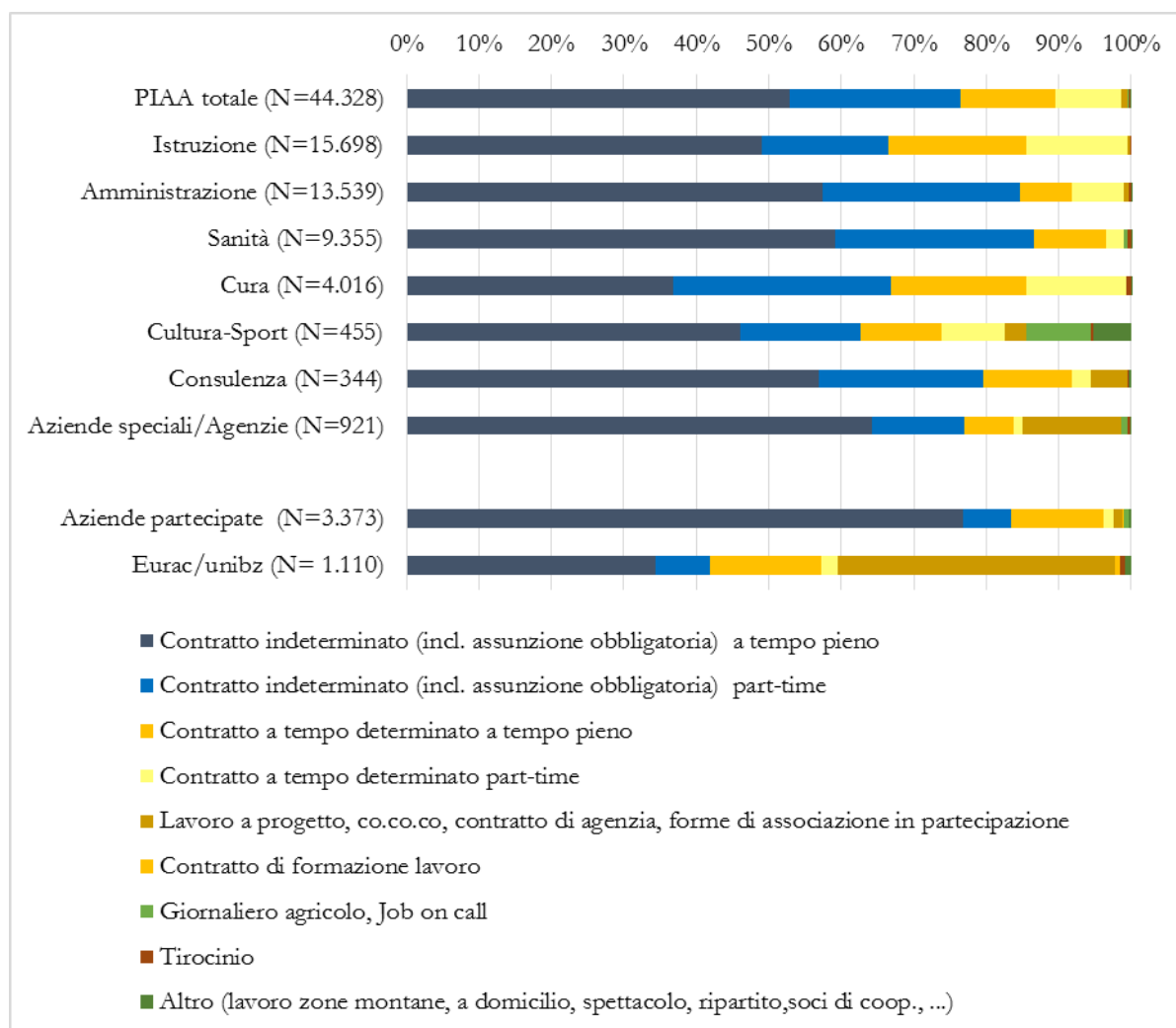
Complessivamente il 53,0% dei dipendenti pubblici altoatesini vanta un'occupazione “tipica”, disponendo di un contratto a tempo pieno a tempo indeterminato. La rispettiva quota è particolarmente alta nelle aziende speciali (64,2%), ma anche nella sanità (59,2%), nella consulenza (57,0%) e nell'amministrazione (57,4%). Nelle aziende a partecipazione pubblica ammonta al 76,8%. La quota più bassa di occupazione tipica si riscontra nel settore della cura con il 36,8% di contratti a tempo pieno indeterminato. Risulta inferiore solamente la categoria non pubblica Eurac/Università con il 34,3%.

Se però si considerano anche i part-time a tempo indeterminato, risulta che il 76,6% degli occupati nel pubblico impiego ha un contratto a tempo indeterminato. Anche qui si presentano diverse situazioni: la quota più alta di lavoratori occupati a tempo indeterminato si trova nel settore della sanità (86,5%), subito seguito dall'amministrazione (84,6%), dalle aziende a partecipazione pubblica (83,4%) e dalla consulenza (79,7%). Le aziende speciali e le agenzie lavorano solo con un 77,0% di occupati a tempo indeterminato. Nel settore della cura (66,9%), dell'istruzione (66,4%) e della cultura e sport (62,7%) circa due terzi dei dipendenti lavorano con contratti a tempo indeterminato. Fanalino di coda è sotto quest'aspetto il settore non pubblico Eurac/Università con il 41,6% di occupati a tempo indeterminato.

La quota di occupazione atipica autonoma raggiunge complessivamente solo lo 0,7%. Queste forme di occupazione sono presenti solo nei settori piccoli del pubblico impiego. Nel settore cultura e sport, e quindi dei musei, delle biblioteche, dei centri visitatori, i numeri sull'occupazione includono anche forme di lavoro a chiamata (9%), lavoro a progetto e co.co.co. (2,9%, in calo dal 2009) ed in misura leggermente in crescita dal 2009 anche altre forme occupazionali atipiche come lavoro in zone montane, lavoro a domicilio, etc. (5,2%).

L'occupazione atipica autonoma, come il lavoro a progetto e la collaborazione coordinata e continuativa, anche nel settore degli istituti di consulenza è pari al 5,0%; nonostante il già citato forte calo dal 2009 risulta ancora particolarmente alta nelle Agenzie (13,6%, -6,0% dal 2009). Degna di nota è - nonostante un calo notevole - l'ampia diffusione di queste forme occupazionali in particolare nei settori che impiegano principalmente accademici: quasi il 40% degli occupati nel settore Eurac/Università lavora con contratti da occupazione atipica autonoma.

**Fig. 11: Rapporti di lavoro nel pubblico impiego altoatesino per settori (percentuali al 31.12.2013)**

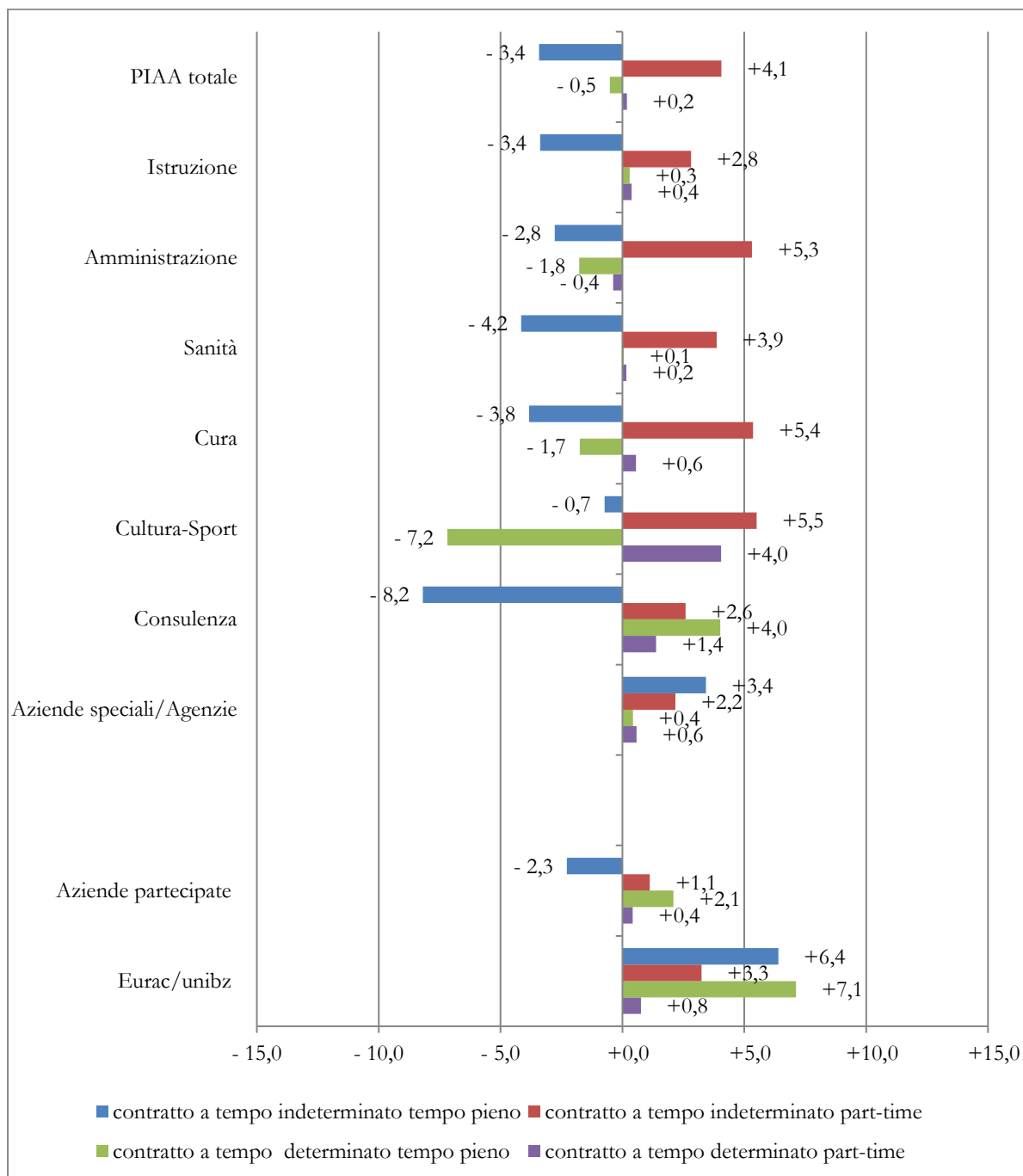


© IPI. 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPI.

Nel periodo analizzato l'atipicità registra un lieve aumento nonostante il numero di occupati sia stabile e in parte crescente. Effettivamente i posti a tempo pieno indeterminato subiscono un calo nei principali settori del pubblico impiego: nel settore dell'istruzione di 3,4 punti percentuali, nella sanità di 4,2 punti percentuali e nella cura di 3,8 punti percentuali. Anche nell'amministrazione l'occupazione a tempo pieno indeterminato cala di 2,8 punti percentuali. Gli unici settori a registrare un aumento di occupati a tempo indeterminato pieno sono quelli dell'Eurac/Università e delle aziende speciali; è interessante notare che sono comunque due settori che registrano un calo del numero di occupati rispetto al 2009.

Tutti i nove settori classificati evidenziano dal 2009 al 2013 un aumento di occupazione atipica dipendente. L'aumento è dovuto principalmente alla quota crescente di occupati part-time a tempo indeterminato e non ad una maggiore quota di contratti a tempo determinato.

**Fig. 12: Rapporti di lavoro nel Pubblico impiego altoatesino per settori (variazione in punti percentuali 2009-2013)**



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

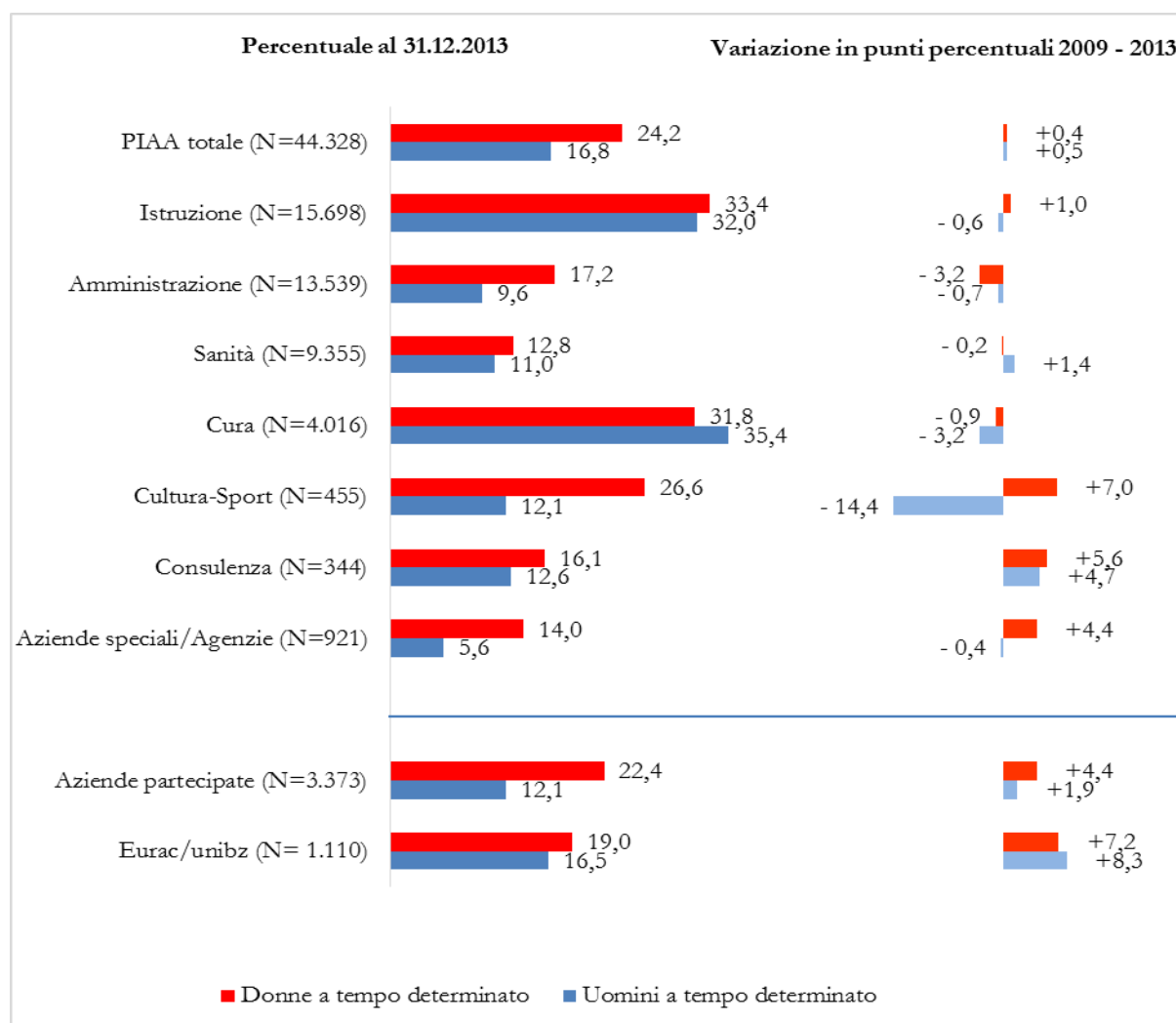
### 3.2 Contratti a tempo determinato e part-time

Anche se non tutte le forme di contratti a tempo determinato comportano un rischio precarietà, bisogna comunque prestare particolare attenzione a questo segmento di occupazione a causa della politica di riduzione del personale. In media i contratti a tempo determinato corrispondono al 22,2% e vengono utilizzati soprattutto nei settori dell'istruzione (33,0%) e della cura (32,3%), con evidenti differenze tra occupati maschili e femminili. Le differenze di genere nell'occupazione a tempo determinato si notano

soprattutto nei settori dell'amministrazione, dell'istruzione, della cultura e dello sport, nelle aziende a partecipazione pubblica e nelle agenzie. In questi settori sono più donne che uomini a lavorare con contratti a tempo determinato.

Nel periodo 2009 - 2013 l'occupazione a tempo determinato cala in due grandi settori del pubblico impiego altoatesino: nell'amministrazione e nella cura la quota di occupati a tempo determinato è in diminuzione. Un aumento dell'occupazione a tempo determinato, in particolare di quella femminile, si registra nei settori minori del pubblico impiego, quali consulenza, cultura e sport e nelle agenzie. Un forte calo viene segnalato invece per gli occupati maschili a tempo determinato nel settore cultura e sport. Nel settore Eurac/Università pare che lo spostamento dall'occupazione autonoma atipica all'occupazione atipica dipendente interessi entrambi i sessi.

**Fig. 13: Occupati a tempo determinato nel Pubblico impiego altoatesino per settori e genere (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)**



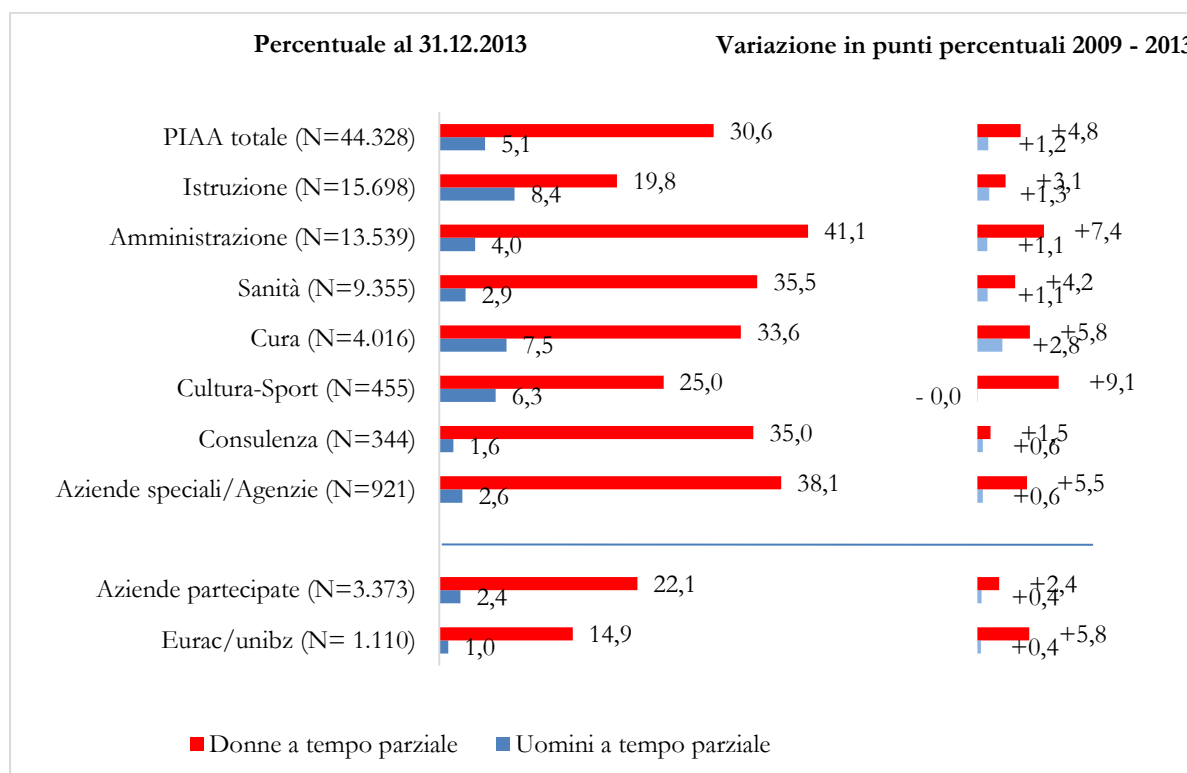
© IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

Mentre in un contesto di tagli finanziari un'occupazione a tempo determinato e il non rinnovo del contratto possono sfociare facilmente nella perdita del posto di lavoro, gli effetti dell'assai diffuso part-time dipendono in gran parte da singoli fattori come l'entità e la modellabilità, dal sistema di prestazioni sociali, dalla copertura sociale e dal contesto familiare.<sup>15</sup> Nel pubblico impiego esistono molte forme di

<sup>15</sup> Hoermans e Marx (2013) effettuano un confronto a livello europeo e sintetizzano così il risultato: natura e qualità del lavoro part-time si distinguono molto da paese a paese. In tutti i paesi tuttavia gli occupati part-time sono più soggetti al rischio povertà, in particolare gli uomini. La forma più problematica di part-time è quella involontaria (Hoermans/Marx 2013: 183 segg). Quest'ultima sale anche in Alto Adige e

part-time che interessano numerosi occupati, quasi esclusivamente donne. Nei principali settori la quota più alta di part-time femminile si registra nell'amministrazione (41,1%); la quota supera un terzo anche nei settori sanità e cura, nella consulenza, nelle agenzie e nelle aziende speciali. Nel quadriennio analizzato le varie forme di part-time (25%, 50%, 75%, 80%, etc.) sono aumentate in tutti i settori; solo leggermente tra gli uomini e in misura più significativa tra le donne.

**Fig. 14: Occupati a tempo indeterminato part-time nel Pubblico impiego altoatesino per settori e genere (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)**



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

### 3.3 Giovani atipici, anziani tipici? La distribuzione per età dei contratti di lavoro atipici

La distribuzione dei rapporti di lavoro atipici e tipici non solo si caratterizza per settore e sesso, ma anche per classi di età.

Al 31.12.2013 il 23,4% degli occupati di età tra i 15 e i 29 anni lavorava a tempo indeterminato. Nel settore dell'istruzione era solo il 5,0%, nel settore cultura e sport il 24,4%. Le percentuali maggiori di occupazione a tempo indeterminato in questa fascia di età sono riscontrabili nei settori a predominio maschile: nelle aziende speciali e nelle agenzie il 55,7% degli occupati d'età tra i 15 e i 29 anni ha un contratto a tempo indeterminato, nelle aziende a partecipazione pubblica è il 53,5%. Negli altri tre settori principali del pubblico impiego – amministrazione, sanità e cura – la percentuale di giovani occupati a tempo indeterminato oscilla tra il 34% e il 37%.

Come era prevedibile, nel pubblico impiego il rapporto di lavoro diventa più stabile con l'aumentare dell'età. Nella fascia dai 40 ai 49 anni l'85,4% ha un contratto a tempo indeterminato. Nel settore dell'istruzione la rispettiva percentuale è dell'81,0% e sale al 90,3% tra chi ha almeno 50 anni. Passando

ammonta nel 2012, ultimo anno disponibile, a quasi il 20% degli occupati part-time. In merito al part-time in Alto Adige vedi le due newsletter dell'Ufficio Osservazione mercato del lavoro 2|3 2014.

al secondo settore in ordine di grandezza, ovvero all'amministrazione, la quota di occupazione stabile raggiunge il 76,3% già nella fascia di età 30-39 anni e sale a 91,5% tra chi ha almeno 50 anni. Uno sviluppo simile risulta anche nel settore della sanità, mentre nel settore della cura anche tra chi ha almeno 50 anni quasi un quarto (23,7%) ha un rapporto di lavoro a tempo determinato.

Confrontando i dati al 31.12.2009 con quelli al 31.12.2013 emerge che nei principali settori del pubblico impiego la quota di occupati a tempo indeterminato di giovane età nel quadriennio analizzato cala in media di quasi 5 punti percentuali. Tale sviluppo interessa in particolare l'istruzione e la sanità: la quota di lavoratori a tempo indeterminato nell'istruzione cala di 1,8 punti percentuali nella fascia al di sotto dei 30 anni e di 12,1 punti percentuali nella fascia di età dai 30 ai 39 anni. In altre parole, nel periodo 2009-2013 la quota di occupati del settore dell'istruzione che ottiene un contratto a tempo indeterminato entro il quarantesimo anno di vita è calata, nonostante una capacità occupazionale stabile o in leggero aumento (+1,4%, se confrontiamo il numero di occupati al 31.12.2009 e al 31.12.2013). Nella sanità le giovani classi di età sono ancora più colpite dalla flessione di occupazione stabile: nonostante l'aumento del 2,7% del numero di occupati, la quota di occupati a tempo indeterminato sotto i 30 anni scende di 18,7 punti percentuali e nella fascia 30-39 anni di 4,5 punti percentuali.

**Fig. 15: Occupati a tempo indeterminato nel Pubblico impiego altoatesino della fascia d'età <30 (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)**

<b>Settore</b>	<b>Percentuale al 31.12.2013</b>	<b>Variazione dal 31.12.2009 in punti percentuali</b>
Totale PIAA	23,4%	- 4,9
Amministrazione	37,0%	- 5,7
Istruzione	5,0%	- 1,8
Sanità	34,0%	- 18,7
Cura	37,0%	- 3,2
Cultura e sport	24,4%	+ 8,3
Consulenza	35,6%	- 8,0
Aziende speciali   Agenzie	55,7%	+ 3,5
Aziende a partecipazione pubblica	53,5%	- 6,2
Eurac   unibz	12,0%	- 18,1

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

Nell'amministrazione, l'unico grande settore analizzato con un calo del numero di occupati nel periodo 2009-2013, la quota di occupati a tempo indeterminato nella fascia dai 15 ai 29 anni scende nel quadriennio osservato di 5,7 punti percentuali.

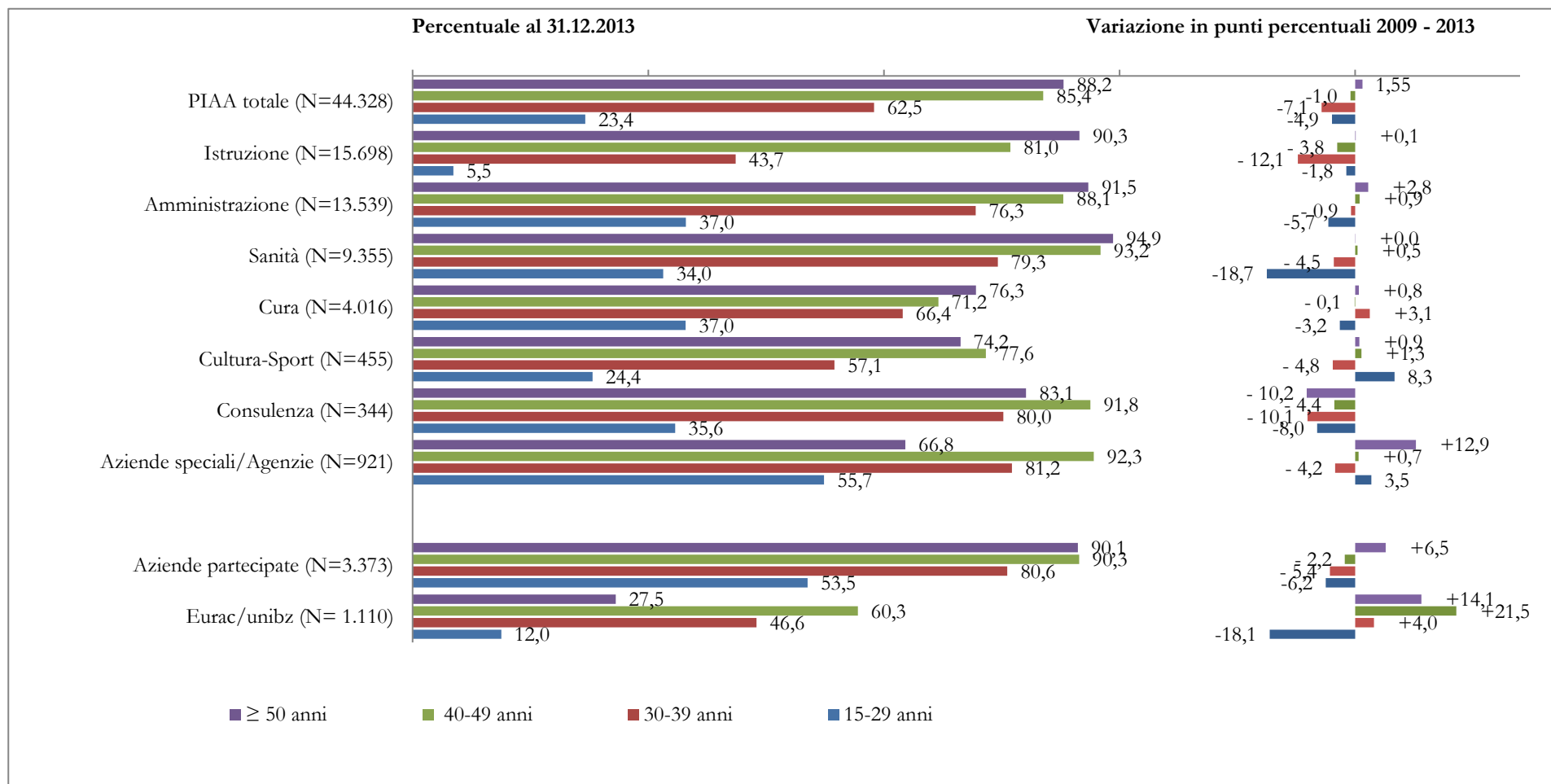
Benché il settore più piccolo – quello della consulenza - registri l'aumento del numero di occupati più rilevante (+41,0% nel periodo analizzato), tale crescita non comporta comunque un aumento dell'occupazione stabile: la quota di occupati a tempo indeterminato scende infatti dal 2009 al 2013 in tutte le fasce d'età.

Questo significa da un lato che le uscite di occupati a tempo indeterminato dal settore (per pensionamento, dimissioni, etc.) non sono state compensate dalla stabilizzazione degli altri occupati, e dall'altro lato che agli occupati in entrata non viene offerto un rapporto di lavoro stabile.

Anche nelle aziende a partecipazione pubblica, fondamentalmente in crescita (+15,8% nel periodo analizzato), nel quadriennio analizzato la stabilizzazione degli occupati sembra stagnare. Ciò nonostante si tratta comunque di un settore che di norma registra un alto tasso di occupazione stabile anche tra le età più basse.



**Fig. 16: Occupati a tempo indeterminato (tempo pieno e part-time) nel Pubblico impiego altoatesino per settori e classi d'età (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)**

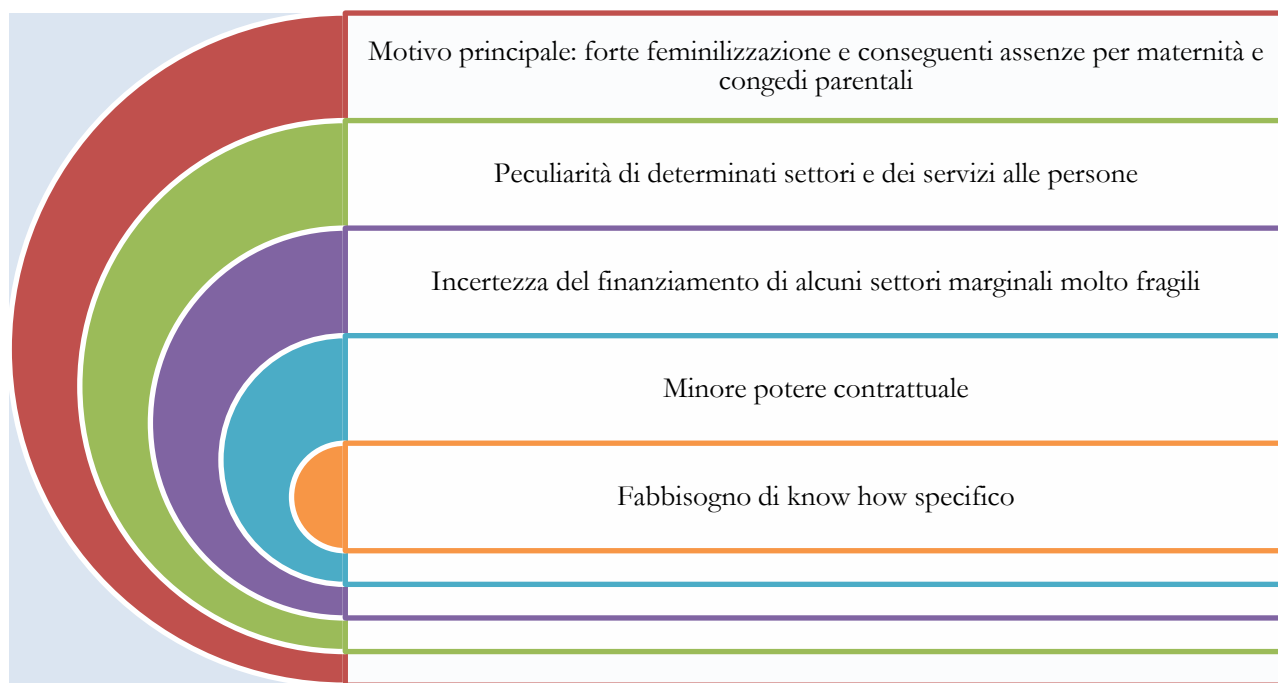


© IPL 2014. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

### 3.4 I motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipiche

Dalle interviste agli esperti emerge chiaramente che esistono vari motivi per l'utilizzo delle forme di lavoro atipiche. Il motivo principale sono sicuramente le assenze o le occupazioni part-time legate alla forte femminilizzazione. Oltre a questo sono stati identificati anche altri motivi:

Fig. 17: Motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipiche nel Pubblico impiego altoatesino



© IPL 2014.

- **Motivo principale: la forte femminilizzazione e le conseguenti assenze per maternità e congedo parentale**

L'impiego di rapporti di lavoro atipici nel settore pubblico dipende, a detta degli esperti intervistati, principalmente dall'elevata presenza di donne. I contratti a tempo determinato sono condizionati dalle maternità, mentre l'alta quota di part-time è spesso dovuta all'educazione dei figli. Soprattutto i quattro principali settori del pubblico impiego registrano quote significative di occupazione femminile ed effettivamente un'alta percentuale di part-time: il 41,1% delle donne occupate nel settore dell'amministrazione lavora a part-time a tempo indeterminato, nella sanità è il 35,5% delle donne e nel settore della cura il 33,6%. Secondo quanto emerso dalle interviste con gli esperti, la riduzione dell'orario di lavoro da tempo pieno ad una qualche forma di part-time avviene in seguito a specifica richiesta delle lavoratrici, principalmente per conciliare famiglia e lavoro (per la cura dei bambini e sempre di più anche degli anziani), ma anche a causa di una crescente consapevolezza del valore del tempo libero (gestione ottimale del tempo).

Le assenze per maternità e cura comportano quasi sempre "sostituzioni" a tempo determinato (pieno o part-time), generalmente da parte di donne. Per gli occupati giovani che vorrebbero lavorare a tempo pieno bisogna eventualmente unire le ore di lavoro richieste da vari uffici. La prosecuzione dell'occupazione dei lavoratori a tempo determinato dipende attualmente molto da chi occupa il "posto fisso" e dai direttori d'ufficio. Anche il desiderio di aumentare l'orario di lavoro dei lavoratori part-time si ripercuote ovviamente sul destino dei sostituiti a tempo determinato.

- **La peculiarità di determinati settori e dei servizi alle persone**

Anche nel settore pubblico esistono varie attività “stagionali”, ad esempio tutte le attività che dipendono da eventi naturali (agricoltura, giardinaggio, cura della natura), che giustificano obiettivamente il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato.

Nei settori dei servizi alla persona, quali sanità e cura, l'utilizzo di occupazione part-time è dovuto anche a necessità specifiche che nascono dalla natura dei servizi da garantire. La combinazione di rapporti di lavoro part-time permette ad esempio di coprire orari critici e di garantire una certa alternanza nei carichi di lavoro.

Nella sanità le forme atipiche di lavoro autonomo (in particolare i “contratti d’opera” che non sono documentati dalla fonte dei dati) sono dovute alla mancanza di personale con i requisiti formali prescritti per l’ingresso nel pubblico impiego altoatesino. Per poter offrire determinati servizi, le persone qualificate vengono quindi occupate con contratti d’opera.

Una situazione assai complessa si riscontra nell’istruzione, in particolare tra il personale docente delle scuole statali. A causa delle diverse forme di abilitazione esistenti, dei requisiti d’accesso, della gestione dei posti vacanti e di altre problematiche di tipo organizzativo e normativo, la quota di contratti a tempo determinato risulta molto alta, arrivando al 33,0%.

- **L’incertezza del finanziamento di alcuni settori marginali molto fragili**

Alcuni settori analizzati (cura, cultura e sport, in parte anche consulenza) sono interessati da incertezze finanziarie. Secondo gli esperti intervistati, nel settore della cura una parte di contratti a tempo determinato, ad esempio nelle case di riposo, è riconducibile a meccanismi di finanziamento incerti che obbligano gli enti a seguire una politica di assunzione del personale basata sul budget disponibile e quindi molto prudente.

Nel settore della cultura sono soprattutto gli occupati dei musei a rischiare la precarietà. Nelle zone periferiche i musei sono spesso aperti solo stagionalmente; inoltre, negli ultimi anni sono stati ridotti gli orari di apertura e l’offerta di visite guidate. Ma anche musei pubblici aperti tutto l’anno coprono il loro fabbisogno di guide soprattutto con lavoratori autonomi.

- **Il minore potere contrattuale**

Un effetto collaterale importante dei rapporti atipici, benché non possa essere considerato un motivo in senso stretto per il loro impiego, è la mancanza di “potere di contrattazione” degli occupati con contratto a tempo determinato. Diverse interviste con esperti e con diretti interessati hanno evidenziato che parte della flessibilità interna di orario e funzionale, nonché certe mansioni poco gradite vengono “delegate” ai titolari di contratti a tempo determinato. Gli occupati a tempo determinato sono infatti interessati a prolungare il loro contratto e quindi particolarmente attenti a soddisfare le richieste del datore di lavoro<sup>16</sup>.

- **Il fabbisogno di know-how**

Il fabbisogno di servizi particolarmente qualificati viene coperto in alcuni settori con un’alta quota di lavoratori autonomi atipici. Nelle aziende speciali (ad esempio Laimburg) la quota di contratti per lavori a progetto raggiunge il 13,6%, nel settore della consulenza il 4,9%. Lo scopo è far confluire know-how esterno nell’organizzazione.

---

<sup>16</sup> Sia i datori di lavoro pubblici, sia quelli privati sfruttano i contratti di lavoro atipici come “strumento di screening” per individuare i lavoratori da assumere poi con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

## 4. Effetti e sfide per il futuro

I dati mostrano che nel pubblico impiego altoatesino trovano spazio varie forme occupazionali ma, 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. Il mercato del lavoro locale ha infatti ampiamente approfittato della situazione che si è creata negli ultimi due decenni principalmente in seguito all'ampliamento dei servizi, all'acquisizione di competenze statali e alla creazione di strutture pubbliche.

Al datore di lavoro pubblico può essere concesso di utilizzare forme di lavoro atipiche ad alto rischio di precarietà generalmente solo in mancanza della possibilità legale e finanziaria per gestire diversamente gli effetti derivanti dalla forte femminilizzazione e dalle altre particolarità appena citate.

*“La Provincia, questo bisogna riconoscerlo, nonostante noi come sindacati abbiamo avuto vari confronti anche accesi con l'ufficio del personale, era sempre impegnata a trovare una soluzione per tentare di mantenere il precariato ad un minimo. Alcuni anni fa ci siamo confrontati in modo dettagliato su questa tematica. Dove era possibile alle persone è stato offerto un posto fisso.” [SIND 01/02; 56:00]*

Questa situazione può cambiare in negativo nel prossimo futuro. Non solo l'espansione del pubblico impiego altoatesino sembra aver raggiunto il suo limite fisiologico, ma le politiche di risparmio si fanno sentire in una riduzione dell'occupazione nel settore dell'amministrazione (e delle attività amministrative in generale) e in una più difficile programmabilità della politica del personale.

### 4.1 Gli effetti della politica dei tagli

- **Politiche di assunzione più restrittive**

Tra i settori con la maggiore occupazione nel pubblico impiego in Alto Adige, il settore dell'amministrazione è l'unico ad evidenziare nel quadriennio analizzato un calo degli occupati (-2,0%), mentre gli altri tre grandi settori restano stabili o crescono nettamente (settore della cura: +11,5%). Questo andamento corrisponde all'obbligo di ridurre la dotazione organica del personale stipendiato dalla Provincia del 3% in questo settore. L'ampliamento dei servizi pubblici – contrariamente a quanto succedeva negli anni passati – non fa parte dell'agenda politica.

*“Certo: se oggi vediamo quanti sono i dipendenti pubblici in Alto Adige sicuramente siamo anche in qualche modo arrivati ad un limite. Più di così si potrebbe quasi definire lusso. Mantenere questo livello d'altra parte sarà probabilmente necessario, perché molti dei servizi sono davvero servizi che devono essere offerti o gestiti dal pubblico. Forse le dimensioni possono essere un po' ridotte ma la base rimarrà sicuramente, su questo siamo piuttosto ottimisti. Il problema sarà certamente che a questa base non si aggiungerà più nulla (posti di lavoro).” [SIND 01/02; 43:58]*

A parere degli intervistati la politica del personale più restrittiva si esplica in una riduzione delle sostituzioni in caso di aspettativa o di pensionamento. Questa tendenza interessa soprattutto il settore amministrativo e le attività amministrative degli altri settori del pubblico impiego.

*“Ci sono ben settori in cui di fatto non c'è stato un blocco delle assunzioni, perché effettivamente c'era il bisogno. Si cerca di ridurre certe figure professionali in altri settori, per abbassare i costi, affinché ci sia un equilibrio. [...] Non si prova più a sostituire tutte le uscite, ma di sostituire solo lì dove c'è l'effettivo bisogno, e questo succede in tutti i settori dell'amministrazione pubblica.” [SIND 01/02; 00:23]*

Il settore dell'amministrazione segnala una riduzione dei contratti a tempo determinato, in particolare tra gli occupati di sesso femminile (-3,2 punti percentuali) ed è interessato, come gli altri settori, da un calo degli occupati a tempo pieno e da un aumento degli occupati part-time. Soprattutto in questo settore emergono gli effetti della politica di assunzione più restrittiva.

*“Che il numero complessivo (dei dipendenti pubblici) sia cresciuto leggermente è un discorso. Ma negli anni precedenti il tasso di crescita era molto più alto, perché tutte le assenze erano state sostituite. Oggi questo non succede più. [In questo*

*sensu] si può ben parlare di un blocco delle assunzioni, un blocco selettivo. Nel complesso i dipendenti pubblici non sono diminuiti, ma non sono nemmeno stati sostituiti tutti quelli che sarebbe stato necessario sostituire. Quindi [...] si può già parlare di un blocco delle assunzioni selettivo.” [SIND 01/02, 42:46]*

Un calo dei contratti a tempo determinato viene registrato anche nel settore della cura (-1,2 punti percentuali), che a sua volta è interessato da una diminuzione degli occupati a tempo pieno indeterminato e da un aumento degli occupati part-time. Nonostante l'aumento dell'occupazione, il volume degli orari di lavoro non dovrebbe essere cresciuto, visto l'aumento dell'occupazione part-time. Si ipotizza che una parte sia stata assorbita da misure di riorganizzazione e – così dicono gli esperti ed i dipendenti del settore – da un'intensificazione dell'attività lavorativa.

*“Prima, quando ho cominciato a lavorare, i turni erano diversi e sul piano vi erano tre OSS, mentre adesso sono solo due. Uno deve andare all'una e l'altro alle otto meno dieci di sera e dunque non possono dire che non hanno diminuito, certo che hanno diminuito. Hanno diminuito parecchio: per esempio la domenica o i giorni di festa prima erano due OSS su ogni piano più un jolly, adesso il jolly è raro e parlo del 2010. Quando ho cominciato a lavorare erano anche quattro OSS sul piano, poi tre e adesso due, di cui uno deve andarsene un'ora e mezza prima. Inoltre hanno diminuito anche le ore delle ausiliare e una grande parte del loro lavoro dobbiamo svolgere anche noi adesso. Tutta l'organizzazione è cambiata. Poi ho sentito, però non posso confermarlo al 100%, che ci sono delle percentuali per esempio 25% che risultano iscritti come assistenti anche se lavorano in segreteria e questo fa aumentare il numero anche se in realtà non è così. Giocano sui numeri e ci dicono che siamo anche troppo, questo mi fa ridere.” [FG cura 02; 25:03]*

- **Accorciamento e spezzettamento della durata dei contratti**

A causa delle condizioni economiche più instabili, in alcuni settori si riduce anche la programmabilità della politica del personale, con ovvie ripercussioni sugli occupati.

*“Lavoro come OSS da quasi tre anni sempre a termine: prima erano tre mesi, poi nove, poi due volte sei, poi due mesi e poi adesso di nuovo nove. Però ci sono anche colleghi che lavorano dieci anni con un contratto uguale. Non c'è una regola che dopo un tot di anni si riceve almeno un contratto per un anno. No, può esser un anno, possono essere due mesi e così via. Quando ho chiesto: come mai e perché? In quanto dopo il periodo di prova, dopo la prima volta di avere tre mesi, poi nove mesi mi sembrava strano che il prossimo contratto era solo di sei mesi. Mi hanno risposto che è solo un fatto amministrativo, però senza tanta spiegazioni. Non si basa dunque su una valutazione, ma abbiamo un certo numero di posti da coprire.” [FG cura 01; 04:11]*

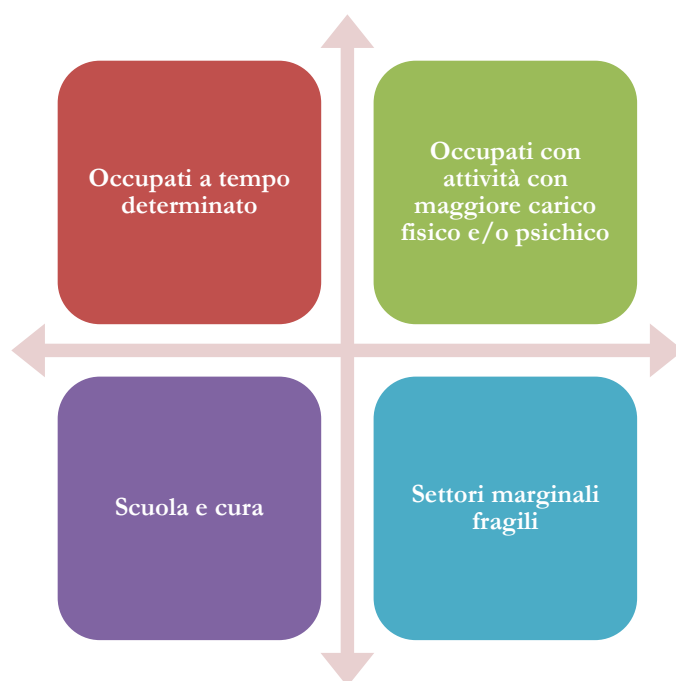
*“Da sette anni ho sempre contratti a termine. I primi due-tre anni avevo contratti di sei mesi e poi sempre un contratto di un anno. Ma non può essere così: sposato, con un figlio, appena comperato un appartamento e non posso nemmeno comperare una macchina o qualcos'altro. Semplicemente in tutti questi anni non c'è stato nessun concorso per il mio settore!” [FG cura 01; 14:02]*

## **4.2 Il rischio precarietà per i lavoratori atipici**

Dinanzi al contesto delle politiche di austerità e *spending review* si delinea in effetti un aumento del rischio di precarietà per segmenti di lavoro atipico anche nel pubblico impiego altoatesino: è importante analizzare criticamente le lunghe permanenze nelle forme di occupazione fortemente atipiche (occupazione a tempo determinato in combinazione con part-time, contratti a progetto), poiché tali forme contrattuali comportano per gli occupati una serie di rischi di precarietà. Tra i fattori che portano al rischio di precarietà, figurano una ridotta stabilità occupazionale, la (dis)continuità del reddito, una minore capacità occupazionale e un'insufficiente copertura sociale.

Per i seguenti gruppi di occupati si delinea una diminuzione della sicurezza occupazionale: gli occupati a tempo determinato nonché quelli in settori, nei quali il modo di finanziamento è variabile (cura) oppure nel quale esistono problemi di finanziamento (cultura, sport). Visto il susseguirsi di riforme anche nel settore dell'istruzione sono presenti dei meccanismi controversi di accesso e di allocazione del personale.

Fig. 18: Ambiti e gruppi a rischio precarietà



- **Occupati a tempo determinato**

La percettibile riduzione di sostituzioni di occupati assenti per maternità o per congedo parentale, di occupati andati in pensione o di madri che tornano dal part-time al tempo pieno, oltre all'innalzamento dell'età pensionabile, comportano una **riduzione dell'offerta di lavoro per "sostituiti" in tutti i settori.**

*"I più a rischio diciamo sono i supplenti. Perché noi i supplenti sempre per un tentativo di dare una certa stabilità a queste persone, la persona viene assunta a supplente di una maternità, nell'ente pubblico può durare anche fino a tre anni, questa persona sta lì tre anni e poi la persona che deve rientrare al lavoro, la titolare del posto, rientra part-time di fatto, e quindi rimane una porzione da coprire, per cui la vecchia supplente a tempo pieno, diventa una supplente a tempo parziale. E allora aumentano anche gli incarichi a tempo parziale. Oppure se riescono uniscono magari due rimasugli di ore rimaste, cioè delle porzioni di posti, un 50% di questa che è rientrata dalla maternità, più un altro 25% di un'altra maternità, fanno un 75%, questo supplente invece che tornare a casa terminata la supplenza fa ancora un pezzettino di supplenza della persona che suppliva già all'inizio, più magari ha un altro 25% magari di un'altra persona part-time...e quindi questi rimangono in amministrazione molti e molti anni senza avere una prospettiva reale di una copertura di posti a tempo indeterminato, perché ovviamente se per quel profilo io non ne ho, tu continui a coprire posti precari di supplenza."*  
[EspAmm; 62:05]

- **Figure professionali con maggiore carico fisico e/o psichico**

Soprattutto determinate figure professionali che prevedono un maggiore affaticamento fisico e/o psichico possono con l'aumento dell'età perdere la loro capacità occupazionale. Gli esperti intervistati parlano di un aumento di questi casi. Finora, considerato il numero limitato, per i lavoratori interessati venivano creati dei posti di "riposo". In seguito allo sviluppo della struttura per età, aumentano la quantità e la qualità dei carichi fisici e psichici. In particolare gli occupati anziani che non possono più essere trasferiti sono soggetti a forte rischio di precarietà.

*"Direi che nel settore della cura abbiamo quasi lo stesso problema che nella Polizia. A 60 anni non puoi più svolgere il lavoro classico di poliziotto, ma anche gli uffici amministrativi sono già stracolmi."* [EspCura; 22:53].

*"Dovremmo veramente inventarci qualcosa per i collaboratori/le collaboratrici che hanno raggiunto una certa età e che da anni lavorano molto bene, sempre impeccabili, a tempo pieno affinché li/le possiamo venire incontro negli anni prima del pensionamento. Penso che questo è d'obbligo, perché mi posso difficilmente immaginare che ci saranno molti collaboratori 65-66enni in grado di lavorare a tempo pieno, fare i turni, servizio notturno etc."* (EspCura; 47:14)

- **Il settore della cura**

Un settore in cui si sommano vari fattori di rischio di precarietà è quello della cura. Nonostante l'aumento dell'occupazione in questo settore, è il settore con la maggiore femminilizzazione e con un'alta quota di contratti a tempo determinato, anche nelle fasce più alte d'età: il 24% degli occupati con almeno 50 anni non ha infatti un rapporto di lavoro stabile a tempo indeterminato. Si aggiungono gli affaticamenti fisici e psichici più volte documentati che incidono negativamente sulla permanenza in tali ambiti professionali<sup>17</sup>.

- **Il settore della scuola**

In questo settore la quota di contratti a tempo determinato è molto alta. Ciò è in parte inevitabile se si vogliono soddisfare esigenze e preferenze di luogo e tempo.

*“Di fatto il personale docente non sa se avrà di nuovo un posto di lavoro, di fatto ogni anno è di nuovo un batticuore e una corsa agli ostacoli: il desiderio, speriamo che riesco di nuovo ad avere un posto, di trovarlo vicino a dove abito affinché non devo fare 50 chilometri occupa la mente per tutta l'estate. Non sarebbe la prima volta che un/a docente che abita a San Candido dovrebbe andare a lavorare a Merano [...] In certi casi questo è davvero un incubo: l'assegnazione dei posti avviene per esempio il 22 agosto e il 1 settembre bisognerebbe iniziare a lavorare.” [SIND S02 42:30]*

Questa situazione viene descritta molto bene nel focus group:

*“Esiste un aggiornamento in agosto in cui ci si trova tutti, il famoso 22, 23 e fanno il mercato del bestiame. Il famoso batticuore che parte da inizio agosto e poi ti fa stare in ansia... poi ci sono anche quelli davanti a te in graduatoria che mandano il messaggio: >Quest'anno ci sono solo due posti .....”[*

I rapidi cambiamenti normativi hanno portato ad una forte eterogeneità di interessi tra i vari gruppi di occupati e questo è un problema per tutti gli attori.

*“Il sindacato non può trovare una linea per difendere i lavoratori, tutti i lavoratori; prendi uno, colpisci l'altro, non c'è modo. Cioè hanno fatto le cose che uno va contro l'altro [...] Non c'è soluzione. sono così ingarbugliate le cose che se una cosa va bene a me va contro l'altro collega.” “Perché poi c'è una legge che dice il contrario dell'altra. La legge nazionale, quella provinciale ... però sta prima il ministero o l'intendenza?” [FG Scuola; 23:17]*

- **Settori marginali fragili**

Oltre alle prestazioni principali come istruzione, amministrazione e sanità il pubblico impiego altoatesino offre anche altre prestazioni di consulenza, avvicinamento alla natura e cultura. Soprattutto in questi settori i servizi prestati non sono facilmente standardizzabili, poiché a volte si tratta di progetti pilota e di nuovi servizi il cui finanziamento non può essere assicurato per lunghi periodi. In questi settori “fragili” una combinazione di vari fattori fa ipotizzare che una parte degli occupati sia a rischio precarietà:

- lunga permanenza in contratti fortemente atipici (ad es. contratti a progetto) senza la possibilità di passare ad un rapporto occupazionale più stabile;
- incertezza e discontinuità occupazionale;
- situazione reddituale vacillante e sicurezza sociale insufficiente;
- eterogeneità di norme del lavoro nonostante le attività affini;
- problemi di conciliabilità, nonostante il numero ridotto di ore, a causa dei turni da effettuare o dei cambi repentini di orario di lavoro;
- rischio che i servizi vengano esternalizzati.

La riduzione del personale, che fino ad oggi ha riguardato solo il settore dell'amministrazione (e in parte le attività amministrative negli altri settori) sarà estesa anche ad altri settori (ed attività) del pubblico impiego altoatesino nei prossimi anni. Questa politica di risparmio, unita all'innalzamento dell'età pensionabile produce due effetti: da un lato aumenta l'età media degli occupati pubblici e dall'altro porta all'erosione delle possibilità di accesso e di stabilizzazione delle generazioni più giovani.

---

<sup>17</sup> Vedi in merito Löffler/Steininger 2013.



## 4.3 Prospettive per occupati più giovani e il processo di invecchiamento come sfide centrali

- **Minori opportunità per i giovani occupati di ottenere un contratto di lavoro a tempo indeterminato**

Ai giovani occupati sarà reso più difficile l'accesso al pubblico impiego. Mentre il loro numero cala, peggiorano anche le speranze per i giovani che già operano nel pubblico impiego di ottenere un'occupazione a tempo indeterminato.

In tutti i grandi settori del pubblico impiego si registra nel quadriennio analizzato un calo della quota di occupati a tempo indeterminato nelle fasce d'età più giovani. Nel settore dell'istruzione, ad esempio, la quota di occupati che ottengono un'occupazione a tempo indeterminato entro il compimento dei 40 anni è scesa notevolmente; nella sanità la quota di occupati a tempo indeterminato nella fascia dai 15 ai 29 anni scende di 18,7 punti percentuali, nella fascia dai 30 ai 39 anni invece di 4,5 punti percentuali. Questi dati indicano, in particolare alla luce del numero stabile o leggermente crescente di occupati in quasi tutti i settori del pubblico impiego, che le uscite per pensionamento o dimissione di occupati a tempo indeterminato non sono state compensate con la stabilizzazione di altri occupati, ma anche che non è stato possibile offrire contratti stabili ai nuovi assunti.

Il cambiamento demografico nel pubblico impiego può avere ripercussioni sul "tempo determinato" come canale di accesso. In futuro saranno probabilmente necessari anche meno contratti di lavoro a tempo determinato.

*"Le donne che adesso sono in maternità torneranno. E dopo un certo tempo vorranno lavorare a tempo pieno. A questo si aggiunge che si è spostata l'età pensionabile, adesso si va in pensione più tardi. Questo significa che ci sarà un bisogno minore di occupati a tempo determinato. Temo che in generale per questi motivi ci saranno meno posti di lavoro per i giovani che arrivano sul mercato del lavoro."* [SIND 03, 18:01]

*"Non si sa cosa succederà in futuro, perché certamente ci sono molti posti a tempo determinato che coprono assenze per maternità. Ma se il numero di donne non cresce, ma l'età media delle donne occupate cresce, in futuro i posti disponibili diventeranno di meno. E questo può diventare un problema per le generazioni future, ma anche per il mercato del lavoro nel pubblico impiego in generale, questo è un aspetto che non bisogna trascurare [...] Il meccanismo delle sostituzioni funziona solo finché ci sono le assenze da coprire. Se da un lato il numero di posti di lavoro totale diminuirà e le donne rientrano a tempo pieno e nessuno prende più aspettative...."* [SIND 01/02, 36:00].

- **Intensificazione del processo di invecchiamento e la mancata introduzione di nuovo Know-How**

Attraverso l'innalzamento dell'età pensionabile da un lato e la necessità di risparmio mediante una riduzione delle nuove assunzioni (comprese quelle a tempo determinato) dall'altro, la struttura dell'età (e l'età media) dei dipendenti pubblici si sposta continuamente verso l'alto. La fascia d'età più rappresentata va dai 40 ai 49 anni e raggiungerà l'età pensionabile al più presto tra dieci anni. La quota di occupati con almeno 50 anni continua quindi a crescere, mentre il calo di nuovi accessi fa diminuire la categoria degli under 30 in tutti i settori del pubblico impiego.

Gli esperti intervistati parlano di un aumento delle inidoneità lavorative dovute all'età e di un insufficiente rinnovo delle competenze. Con la quota di occupati anziani in aumento cresce anche la probabilità che in settori con attività fisicamente, psicologicamente o emotivamente logoranti aumenti il numero di persone del tutto o in parte non idonee all'attività lavorativa.

*„Soprattutto nella sanità ma anche nella cura, è un dato di fatto, che il lavoro è fisicamente pesante e che adesso bisogna lavorare più a lungo. Inoltre ci lavorano molte donne e con il tempo il numero di collaboratrici che da un punto di vista clinico non potrà più svolgere il proprio lavoro per inidoneità probabilmente crescerà in maniera esponenziale. Allora certo che bisogna vedere cosa succede, dove si mettono queste persone? Quali attività possono svolgere? E questo è un tema che è importante anche per il datore di lavoro. Succede già adesso che ci sono datori di lavoro che dicono >Ho già molti collaboratori che non possono svolgere certe funzioni, non so più cosa fare con loro.< Non so quale lavoro farli fare. Il datore di lavoro pubblico in Alto Adige era anche conosciuto per il suo ruolo sociale, se questo per motivi finanziari non potrà più essere svolto questo diventerà un problema (...)."* [SIND 03; 00:56]



Il minore afflusso di giovani occupati nel pubblico impiego (come in altri settori economici) comporta la carenza di know-how nuovo e di competenze acquisite nel contesto scolastico e universitario<sup>18</sup>.

*“I profili [...] di segretarie sono un profilo che non è più richiesto dall'amministrazione, ma in provincia c'è un numero piuttosto alto di centinaia di queste qualifiche, le vecchie dattilografe. Nessuno chiede queste qualifiche oggi, perché ognuno si scrive le sue cose, quindi queste persone hanno magari una scolarità di una o due anni di scuola superiore. Con quella scuola lì a nessuno interessano queste competenze, a meno che nel campo non si sia qualificata. Se poi una qualifica così è una sostituta, cioè una sostituta di quarta qualifica con due anni di scuola superiore, non avrà mai un concorso da fare, quindi questi sono sostituti a perdere, che o rimangono sostituti o di fatto non c'è un posto in provincia che loro possono coprire.”*  
[Esp.Amm; 17:32]

Il cambiamento demografico e la politica di assunzione più restrittiva degli ultimi anni evidenziano inoltre che è impensabile proseguire con l'attuale struttura di qualificazione (livelli funzionali). L'evoluzione dell'amministrazione comporta nuovi requisiti di qualificazione e un nuovo organigramma. La prevalenza di occupati fino al livello medio (corrispondente in genere al diploma di scuola secondaria di II grado)<sup>19</sup> che eseguono prevalentemente attività amministrativo-burocratiche cozza contro le richieste avanzate da un'amministrazione che in futuro dovrà produrre know-how, offrire precisi servizi e lavorare in stretto contatto con altri attori. In particolare nella fascia di qualifica media stiamo assistendo ad un “passaggio” condizionato anche dal fatto che non tutti i vincitori dei concorsi degli ultimi anni sono stati assunti. Queste coorti di forza lavoro condizioneranno alla luce del basso tasso di uscita il pubblico impiego provinciale per decenni. Per i prossimi anni si prospetta invece sempre di più il fabbisogno di collaboratori accademici e di un mutamento delle aree di attività.

Oltre alle tendenze descritte dalle interviste in profondità sono emersi altri punti che indicano i seguenti ulteriori campi d'azione.

- **Age Management: il ruolo di avanguardia del pubblico impiego**

Uno sguardo all'andamento delle strutture per età fa capire quanto siano necessarie misure sistematiche di age management. Il datore di lavoro pubblico può fungere da avanguardia, ad esempio come fa già da tempo la Provincia Autonoma di Trento. Ciò non va solo a favore dei diretti interessati, ma garantisce anche lo sviluppo del rispettivo know-how a livello locale, trasferibile poi su altri settori. Sono incluse anche tutte le misure di accertamento e ampliamento della capacità lavorativa.

- **Il trattamento ineguale dal punto di vista degli occupati atipici**

Soprattutto gli occupati atipici tematizzano la presenza di un mercato del lavoro fortemente segmentato nel pubblico impiego, nel quale i diritti formali e informali dipendono molto dal tipo di contratto applicato. Le misure esistenti, ad esempio nel campo della formazione, devono essere usufruibili indipendentemente dal tipo di contratto. Ciò vale anche per il trattamento in caso di malattia, maternità e congedo parentale. Vanno attuate delle misure socialmente innovative.

- **La “gabbia d'oro” delle donne occupate a part-time**

L'elevata quota di donne che lavorano a part-time è un dato di fatto che fa sorgere numerose domande sulla distribuzione equa del lavoro e degli altri impegni tra i sessi. Per ora in Alto Adige domina ancora il modello della combinazione dei ruoli di madre e lavoratrice; occorrono altre misure per arrivare alla possibilità di esercitare i due ruoli in modo sincrono, soprattutto a livello dirigenziale. Le condizioni sociali continuano a favorire il modello di “secondo stipendio” in aggiunta al reddito principale dell'uomo. Nel pubblico impiego continua ad essere incentivata la permanenza della donna in aspettativa.

---

<sup>18</sup> Soprattutto i gruppi di lavoro di età mista sono considerati innovativi e produttivi perché permettono di collegare conoscenze nuove con sapere nato dall'esperienza.

<sup>19</sup> I dati suddivisi per amministrazione sono consultabili nella brochure 201/2014 dell'ASTAT.

- **Monitoraggio nel campo dei contratti atipici e del rischio di precarietà**

Il pubblico impiego altoatesino deve affrontare grandi sfide. Occorre monitorare i rapporti di lavoro atipici per giudicare in modo più differenziato se fenomeni quali i contratti a tempo determinato o anche certe forme di part-time possono avere conseguenze indesiderate per le amministrazioni e gli interessati. Per poter analizzare gli effetti dell'atipicità nel pubblico impiego occorre analizzare più a fondo le retribuzioni e gli orari di lavoro<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> In merito vedi anche il recente articolo di Keller|Seifert (2014) sulla Germania. Si tratta di analisi di dati amministrativi già esistenti.

## 5. Bibliografia

- ASTAT 2013. Provincia Autonoma di Bolzano; Istituto Provinciale di Statistica (ed): *9° Censimento dell'Industria e dei Servizi 2011. Le istituzioni pubbliche. ASTAT Info no 77 del settembre 2013.*
- ASTAT 2014. Provincia Autonoma di Bolzano; Istituto Provinciale di Statistica (ed): *Occupazione in Provincia di Bolzano.* Collana ASTAT 201; Bolzano.
- Bach, Stephen / Bordogna, Lorenzo 2013: *Reframing Public Service Employment Relations.* Special Issue of European Journal of Industrial Relations, 19 (4), dicembre, 279-389.
- Barbier, Jean Claude 2014: *A conceptual approach of the Destandardisation of Employment in Europe since the 1970.* In: Koch, Max | Fritz, Martin 2014 (ed.): *Non-Standard Employment in Europe. Paradigms, Prevalence and Policy Responses.* Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Macmillan, 13-28.
- Berton Fabio/Richiardi, Matteo/Sacchi, Stefan 2009: *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy.* Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, no 1, 33-70.
- Bordogna, Lorenzo / Pedersini Roberto 2013: *Public sector industrial relations in transition.* In: Commissione Europea 2013 (ed.): *Industrial relations in Europe.* Lussemburgo: Ufficio della Commissione Europea, 93-127. [[https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231682/306218/Bordogna%20and%20Pedersini%20from%20KEA%20S12001ENC\\_002.pdf](https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231682/306218/Bordogna%20and%20Pedersini%20from%20KEA%20S12001ENC_002.pdf), 05.12.2014]
- Dörre Klaus 2014: *Prekarität, Achsen der Ungleichheit und Sozialstruktur.* In: Lamla, Jörn/Laux, Henning/Rosa, Hartmut/Strecker, David (ed.): *Handbuch der Soziologie.* UKV: Konstanz/München, 397-415.
- Flecker, Jörg/Schultheis, Franz/Vogel, Bernhard 2014: *Der Umbruch der Öffentlichen Dienste aus Sicht der Beschäftigten. Verteilung, Anerkennung und Gemeinwohl.* In: Flecker, Jörg/Schultheis, Franz/Vogel, Bernhard (ed.): *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten.* Ricerca Forba 7. Edition sigma: Berlin; 336-369.
- Galbiati, Cristina 2014: *Da Monsù Travet al dipendente pubblico del 2020. La professionalità al servizio della Nazione.* Collana Adapt Labour Studies 11. Giuffrè: Milano.
- Hoermans, Jeoren und Marx, Iven 2014: *Should We Care about Part-Time Work from a Poverty Perspective? An Analysis of the EU15 Countries.* In: Koch/Fritz 2014; 169-189.
- Keller, Bernd / Seifert, Hartmut 2014: *Atypische Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst.* In: WSI Mitteilungen (67) 8; 628-638.
- Löffler, Roland/Steininger, Andreas 2013: *Arbeitsbedingungen in Pflege- und Sozialbetriebsberufen in Tirol. Qualitative Folgestudie „Verweildauer in Pflegeberufen. Zusammenfassender Endbericht.* Ricerca su incarico del „amg Tirol“; Innsbruck.
- OECD 2013: *Governance at a Glance. Employment in general government and public corporations.* [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2011/employment-in-general-government-and-public-corporations\\_gov\\_glance-2011-27-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2011/employment-in-general-government-and-public-corporations_gov_glance-2011-27-en#page1) [05.12.2014]
- Pitschl, Christiane 2014: *Atypische Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Sektor in Italien und in der Autonomen Provinz Bozen: Modernisierung oder Prekarisierung? Eine quantitative und qualitative Analyse.* Laura magistrale in Economia e Management del settore pubblico della Facoltà di economia della Libera Università di Bolzano.
- Provincia Autonoma di Bolzano; Ripartizione Lavoro (ed): *Il lavoro dipendente in società con partecipazione pubblica.* News mercato del lavoro 9/2012 dell'Osservatorio del mercato di lavoro; Autore: Walter Niedermair; Bolzano.
- Provincia Autonoma di Bolzano; Ripartizione Lavoro (ed): *Il part-time tra opportunità e precariato. 1° e 2° parte.* News mercato del lavoro 2 und 3/2014 dell'Osservatorio del mercato di lavoro; Autore: Antonio Gulino; Bolzano.
- Rapporto sul mercato del lavoro in Provincia di Bolzano 2014/2. Provincia Autonoma di Bolzano; Ripartizione Lavoro (ed): *Rapporto sul mercato del lavoro in Provincia di Bolzano 2014/2.* Un rapporto dell'Osservatorio del mercato del lavoro; Bolzano.

- Rebora, Gianfranco 2012: *Ripensare il sistema pubblico: spunti per una strategia di riflessione*. Rivista di studi organizzativi; (XIV nuova serie) (1); 112 – 127.
- Roccella, Massimo 2013: *Manuale di diritto del lavoro. Mercato del lavoro e rapporti di lavoro*. Quinta edizione a cura di Donata Gottardi e Fausta Guarriello; Giappichelli-Editore: Torino.
- Russo, Carmine 2004: *Il rapporto di lavoro alle dipendenze della Provincia Autonoma di Bolzano*. Manuale edito dall'IPL; Bolzano.
- Russo, Carmine 2011: *Le flessibilità controverse del lavoro pubblico*. In: Associazione Nuovi Lavori, 2011, Nr. 78. Roma.
- Saraceno, Chiara (2005): *Le differenze che contano tra i lavoratori atipici*. In: Sociologia del Lavoro; 97 (1): 15-24.
- Seifert, Hartmut / Tangian, Andranik 2009: *Index Qualität der Arbeit. Nordische Länder und Deutschland im Vergleich*. In: WSI-Mitteilungen (62), 1: 52-57.
- Severino, Chiara 2012: *I contratti atipici e flessibili nella pubblica amministrazione*. Tesi di Dottorato dell'Università degli Studi di Bergamo; Scuola internazionale di Dottorato in “Formazione della persona e Diritto del mercato del lavoro”. Bergamo.
- Sora Institute of Social Research and Analysis 2002: *Atypische Beschäftigung – Merkmale und Typen von Prekarität*. Rapporto finale. Wien: Sora-Working Paper.
- Vogliotti, Silvia 2014: *Tra soffitti di cristallo e contratti precari: l'occupazione femminile nelle grandi imprese altoatesine. Rapporto biennale 2012/2013 sull'occupazione femminile e maschile nelle imprese altoatesine del settore privato con oltre 100 dipendenti*; edito da IPL in collaborazione con la Consiglieria di parità; Bolzano.