

Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino 2009-2013

Settore amministrazione



Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino 2009-2013 - Settore amministrazione

Responsabile ai sensi di legge: Toni Serafini

Direzione scientifica: Stefan Perini

Coordinamento del progetto: Werner Pramstrahler

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 a entrambi i sessi.

La riproduzione parziale o totale del contenuto, la diffusione e l'utilizzo dei dati, delle informazioni, delle tavole e dei grafici sono autorizzati soltanto con la citazione della fonte (editore e titolo). © IPL 2015

© IPL | Istituto promozione lavoratori

Palazzo Provinciale 12

Via Canonico Michael Gamper, 1

I - 39100 Bolzano

T. +39 0471 418 830

office@afi-ipl.org

www.afi-ipl.org

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

Senza il prezioso aiuto dei colleghi della Ripartizione Lavoro questo studio non avrebbe potuto essere realizzato. Vorremmo quindi ringraziare il dott. Helmuth Sinn, Direttore della Ripartizione Lavoro, il dott. Stefan Luther (Direttore) e il 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 i diretti interessati. Vorremmo quindi ringraziare tutti gli intervistati, gli esperti dei relativi settori, i sindacati e soprattutto coloro che hanno partecipato ai focus group.

Abstract

Su 44.300 persone occupate nel **pubblico impiego altoatesino** 13.600 lavorano nel **settore amministrativo**, ovvero nell'amministrazione provinciale, nelle comunità comprensoriali e nei comuni. Dopo il settore dell'istruzione, che conta quasi 16.000 occupati, **l'amministrazione è per dimensione il secondo settore** del pubblico impiego in Alto Adige. Nel periodo 2009-2013 l'occupazione è **scesa del 2%** nel settore amministrativo.

Il **14,3%** degli occupati ha un **contratto a tempo determinato**, l'**85%** invece un contratto a tempo indeterminato: ciò significa che nel settore amministrativo la quota di contratti a tempo determinato è inferiore a quella complessiva del pubblico impiego. **Le forme occupazionali atipiche autonome ("parasubordinati")** rappresentano lo 0,65% e svolgono pertanto un ruolo limitato. **Sono invece in forte aumento i contratti a part-time.**

La situazione tra gli **occupati più giovani** è relativamente positiva: il 37% dei dipendenti di età inferiore ai 30 anni al 31/12/2013 vanta un contratto a tempo indeterminato, nonostante un calo di quasi 6 punti percentuali rispetto al 2009.

I contratti di lavoro atipico sono dovuti in prima linea a una **femminilizzazione** del settore amministrativo. La suddivisione dei lavori in famiglia è ancora molto tradizionale: sono infatti soprattutto le donne a occuparsi dell'educazione e della cura dei famigliari. Ciò comporta per gli occupati di sesso femminile diverse assenze dal lavoro. Anche i posti a tempo determinato sono occupati per la maggior parte da donne. Si registra comunque una tendenza generale tra gli occupati a mantenere **per lunghi periodi** un orario di lavoro **part-time.**

A causa **dell'invecchiamento demografico** in futuro caleranno anche i contratti a termine dovuti a motivi di educazione. Si riduce pertanto anche la possibilità per i giovani di accedere al pubblico impiego tramite questo canale finora assai diffuso.

Benché siano già state poste in essere numerose misure per limitare il più possibile il fenomeno della **precarietà**, a lungo termine emergeranno due gruppi di **persone a rischio**:

Da un lato i contratti a tempo determinato stipulati con **giovani occupati** non saranno più rinnovabili come ora. Dall'altro si registrano tuttavia un invecchiamento demografico e un aumento dell'età pensionabile; ciò comporta una maggiore presenza di **occupati anziani**. Se questi ultimi non dovessero essere più in grado di svolgere il proprio lavoro a causa degli sforzi eccessivi e dei carichi pesanti di lavoro, in futuro mancheranno sicuramente posti alternativi "di riposo".

Un passo importante per le riforme nel settore amministrativo sarebbe l'istituzione di un **monitoraggio del personale** che comprenda tutti i settori e dedichi particolare attenzione ai rapporti di lavoro atipici.

Indice

Abstract	3
1. Rilevanza occupazionale	5
1.1 Introduzione	5
1.2 La rilevanza occupazionale	6
1.3 Lavoro tipico e atipico nel settore amministrativo	8
2. I motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipiche	12
3. Conseguenze e sfide per il futuro	14
3.1 Gli effetti della politica dei tagli	14
3.2 Il Cambiamento demografico come sfida per la struttura di qualificazione	14
3.3 Chi è a rischio precarietà	15
4. Conclusioni	17
Bibliografia	18

1. Rilevanza occupazionale

1.1 Introduzione

La presente pubblicazione illustra i risultati dello studio effettuato nel 2014, “Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino 2009-2013”,¹ per quanto concerne il settore amministrativo. L’area così definita include gli enti locali, ovvero i dipendenti della Provincia Autonoma di Bolzano, dei Comuni e delle Comunità comprensoriali. Per motivi di attribuzione effettuata in base al datore di lavoro non è compreso il personale amministrativo delle scuole, della sanità e della cura che è stato invece compreso nelle specifiche aree. Il settore “Amministrazione” interessa quindi sostanzialmente tutte le attività definibili in primo luogo come funzioni amministrative tradizionali e servizi comunali o intercomunali per i cittadini.

Fig. 1: 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 ²	Tutti i contratti stipulati dalle Aziende a partecipazione pubblica.
	Eurac Unibz	Tutti i contratti stipulati dall’Eurac e Libera Università di Bolzano.

© IPL 2014

¹ IPL 2014.

² 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).

Si tratta quindi quasi sempre di “lavori di routine” nelle amministrazioni principali che si suppone siano facilmente pianificabili anche per quanto concerne il fabbisogno di personale e le aree di impiego dei dipendenti. A differenza ad esempio dell’area di ricerca o culturale, in questo settore si eseguono tipicamente attività e servizi che da un lato garantiscono il funzionamento dell’amministrazione stessa e dall’altro contribuiscono in misura significativa alla legittimità sociale dell’amministrazione pubblica (servizi pubblici dell’assistenza di base, distribuzione di mezzi materiali). L’unione di questi settori, di per sé distinti giuridicamente e contrattualmente, è dettata dalla tipologia di dati disponibili, ma anche dalla supposizione iniziale che lo sviluppo del pubblico impiego altoatesino vada osservato distintamente per settore.³

Anche in Alto Adige l’amministrazione pubblica è soggetta a una forte pressione di legittimazione. Ciò vale da un lato per i servizi non direttamente “visibili”, dall’altro anche per i servizi che potrebbero essere svolti da privati o da cooperative. Si aggiunga il patto di stabilità.

Già da decenni si rimprovera al pubblico impiego in Italia di non essere in grado di svolgere le proprie funzioni in modo efficiente a causa delle strutture organizzative e delle regolamentazioni troppo complesse.⁴ In tal contesto il reclutamento degli occupati è diventato il punto centrale della questione: a causa di una struttura di qualificazioni non equilibrata, la poca mobilità geografica e professionale dei pubblici dipendenti e del forte orientamento verso decisioni politiche che continuano ad alternarsi, il fabbisogno di lavoro flessibile e *know-how* non viene tanto coperto attraverso la riorganizzazione o l’attivazione di risorse interne, bensì innanzitutto attraverso il ricorso a esperti esterni con impiego di forme contrattuali e rapporti di lavoro atipico.

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:

- Come si sono sviluppate le forme di lavoro atipico in questo settore?
- Come si ripercuote la politica di contenimento della spesa pubblica sullo sviluppo delle varie forme occupazionali?
- Per quali motivi oggettivi vengono impiegate persone con forme di lavoro atipico?
- Per quali motivi e con quali prospettive gli occupati atipici accettano questa forma contrattuale?
- L’utilizzo di tali forme contrattuali può comportare un rischio di precarietà e se sì in quale forma?

Il rapporto si basa sui dati amministrativi dell’Ufficio Osservazione mercato del lavoro e sulle interviste condotte con responsabili del personale e sindacalisti di questo settore.

1.2 La rilevanza occupazionale

Il settore amministrativo è il secondo settore del pubblico impiego altoatesino per numero di occupati. Al 31/12/2013 occupava oltre 13.500 persone. Il numero di occupati è calato del 2% dal 2009 al 2013; tale fenomeno si riscontra solamente nel settore molto più piccolo delle Aziende speciali e delle Agenzie. La politica di restrizione nelle assunzioni di personale sembra quindi portare i primi risultati proprio nel settore dell’amministrazione principale.

³ Per la raffigurazione di tutti i settori si rimanda a IPL 2014.

⁴ Sintesi in Galbiati (2014), 23-26. Per questo motivo negli ultimi decenni sono stati avviati nell’ambito della “riforma della pubblica amministrazione” profondi processi di privatizzazione, liberalizzazione e valorizzazione economica del pubblico impiego. La tradizionale regolamentazione burocratica di gerarchie e ordinamenti doveva essere sostituita da un “nuovo modello di gestione” (vedi sintesi in Grabe 2014, per l’Italia Reboria 2012 e Buratti 2013). Non si tratta comunque di un fenomeno solo sudtirolese o solo italiano: in tutta Europa si parla di modernizzazione dell’amministrazione, crisi del bilancio pubblico, privatizzazione, esternalizzazione e rapporti di concorrenza tra la mano pubblica e le imprese private (Keller 2011). In Italia è stata inoltre perpetrata dal 1993 la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, definita poi sotto l’aspetto legislativo nel 2001 (D. Lgs. 165/2001) e fino ad oggi causa di numerose controversie.

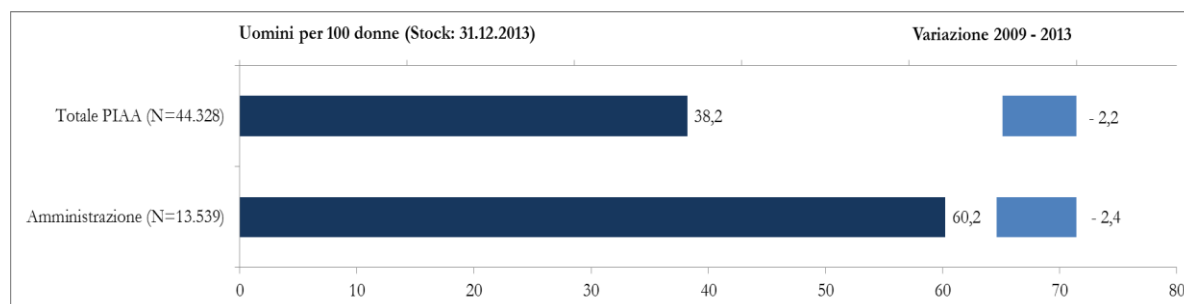
Fig. 2: Occupati nel pubblico impiego altoatesino nel settore amministrazione (valori assoluti al 31.12.2013, confronto con gli altri settori e variazione percentuale 2009-2013)

Settore	Valori assoluti (al 31.12.2013)	Variazione percentuale 2009 - 2013
Pubblico Impiego Altoatesino	44.328	+1,0
Istruzione	15.698	+1,4
Amministrazione	13.539	-2,0
Sanità	9.355	+2,7
Cura	4.016	+11,5
Cultura e sport	455	+35,0
Consulenza	344	+41,0
Aziende speciali Agenzie	921	-4,9
Aziende partecipate	3.373	+15,8
Eurac Università	1.110	-2,2

© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

Come nel pubblico impiego nel suo complesso, anche nel settore amministrativo prevalgono gli occupati di sesso femminile: su 100 donne si registrano 60 uomini (dati aggiornati al 31/12/2013); si tratta di un rapporto abbastanza equilibrato se confrontato con altri settori.

Fig. 3: Uomini per cento donne nel pubblico impiego altoatesino nel settore amministrazione (confronto con gli altri settori e variazione 2009-2013)

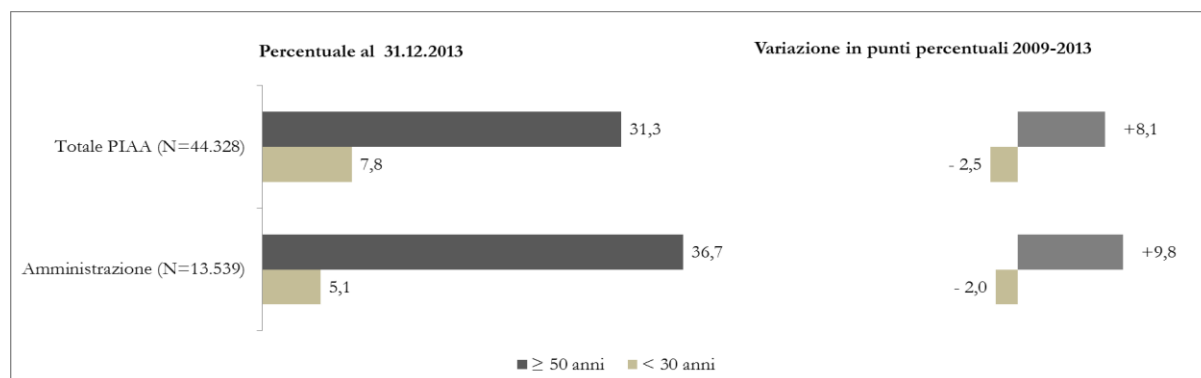


© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

L'analisi dei dati dimostra il progressivo "invecchiamento" del pubblico impiego. L'età media aumenta in tutti i comparti. Il settore amministrativo registra un'età media degli occupati di 45,7 anni, che è il secondo valore più alto del pubblico impiego altoatesino (dopo le Aziende Speciali e le Agenzie). La struttura per età degli occupati si sta innalzando: al 31/12/2013 solo il 5,1% degli occupati ha meno di 30 anni. La quota di personale di età inferiore a 30 anni è calata nel quinquennio in esame di 2,0 punti percentuali, mentre

quella degli over 50 è salita di quasi 10 punti percentuali. Il 41% degli uomini occupati al 31/12/2013 in questo settore ha più di 50 anni rispetto al 34% delle donne.

Fig. 4: Occupati nel pubblico impiego altoatesino nel settore amministrazione per classi d'età <30 e 50+ (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)



© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

1.3 Lavoro tipico e atipico nel settore amministrativo

Le diverse forme di lavoro atipico trovano ampia diffusione nel pubblico impiego altoatesino. Atipicità si riferisce in primis all'uso di forme di lavoro part time indeterminato e di forme di lavoro a tempo determinato. Un ruolo minore rivestono le forme di lavoro parasubordinate.

Fig. 5: Rapporti di lavoro nel pubblico impiego altoatesino e nel settore amministrazione (percentuali al 31.12.2013)

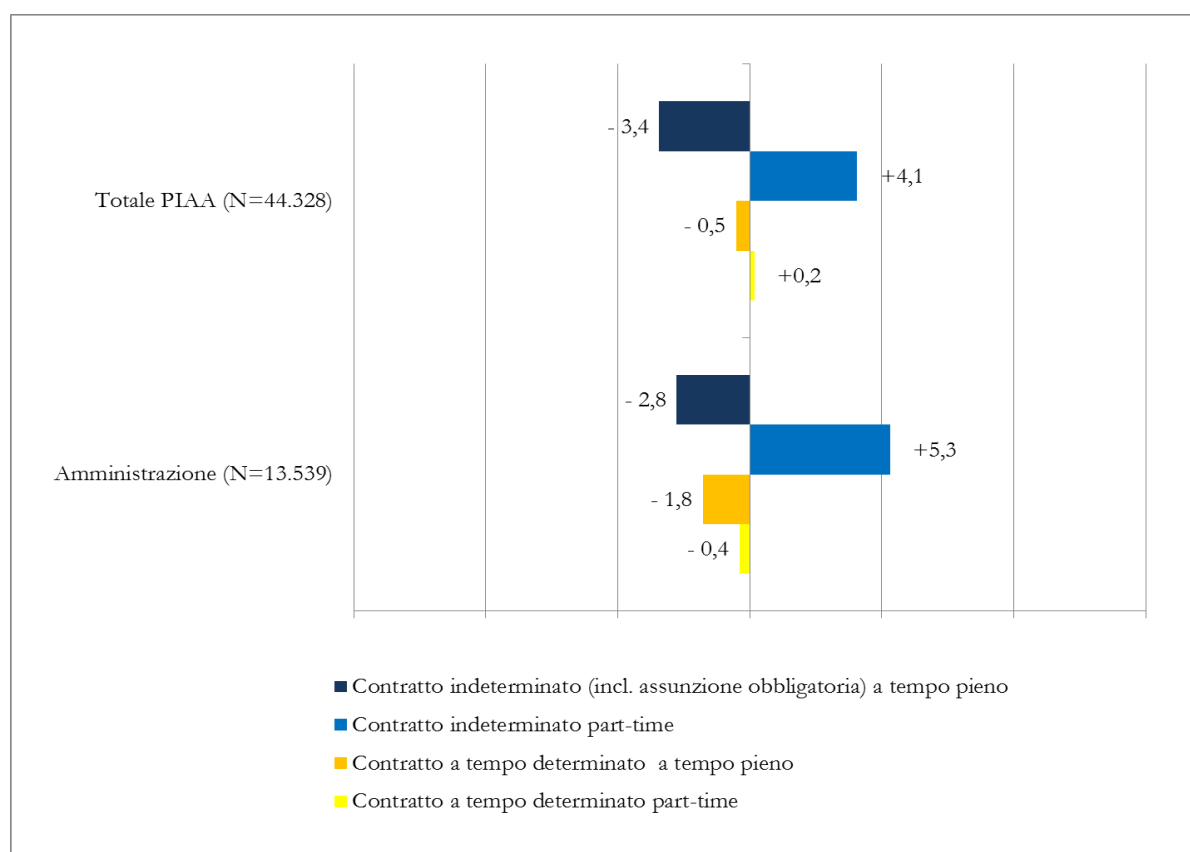
Settore	PIAA totale	Amministrazione
Contratto indeterminato (incl. assunzione obbligatoria) a tempo pieno	53,0%	57,4%
Contratto indeterminato (incl. assunzione obbligatoria) part-time	23,6%	27,2%
Contratto a tempo determinato a tempo pieno	13,1%	7,2%
Contratto a tempo determinato part-time	9,1%	7,1%
Lavoro a progetto, co.co.co, contratto di agenzia, forme di associazione in partecipazione	0,7%	0,6%
Contratto di formazione lavoro	0,1%	0,0%
Giornaliero agricolo, Job on call	0,1%	0,0%
Tirocinio	0,3%	0,4%
Altro (lavoro zone montane, a domicilio, spettacolo, ripartito, soci di coop....)	0,1%	0,0%

© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

Nel settore amministrativo quasi il 58% del fabbisogno di personale viene coperto con rapporti di lavoro dipendente tipico, quindi contratti di lavoro a tempo indeterminato e pieno. Complessivamente l'85% degli occupati lavora con un contratto a tempo indeterminato. La quota di rapporti a tempo determinato ammonta al 14,3% ed è quindi inferiore alla media generale dell'intero pubblico impiego. Come negli altri settori pubblici con un alto numero di occupati, anche nell'amministrazione il lavoro autonomo e le altre forme di lavoro atipico svolgono un ruolo poco significativo.

Dal 2009 al 2013 l'occupazione a tempo pieno indeterminato è calata (-2,8 punti percentuali), mentre le forme di occupazione atipica dipendente sono aumentate di 3,1 punti percentuali. Questo aumento non è riconducibile all'andamento dei contratti a tempo determinato nell'amministrazione, poiché gli stessi sono calati nel quinquennio in esame di 2,2 punti percentuali; il motivo risiede invece nell'aumento del lavoro a tempo indeterminato a part-time (+5,3 punti percentuali). L'occupazione atipica "parasubordinata", che già è molto debole, è scesa nel periodo dal 2009 al 2013 dall'1% allo 0,7%.

Fig. 6: Selezione di rapporti di lavoro nel pubblico impiego altoatesino e nel settore amministrazione (variazione in punti percentuali 2009-2013)

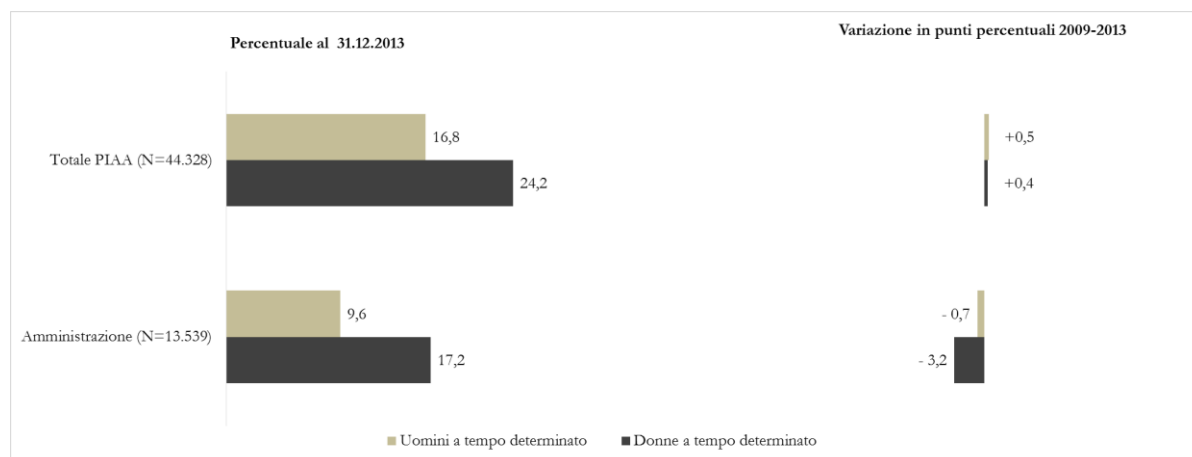


© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

1.3.1 Lavoro a tempo determinato e part time

Bensì non ogni forma di lavoro determinato includa una situazione di potenziale precarietà va tuttavia posta particolare attenzione su questa forma contrattuale visto il contesto della diminuzione della pianta organica. In media la quota di contratti a tempo determinato ammonta a 22,2% nel pubblico impiego; nel complesso la quota di contratti a tempo determinato è comunque inferiore alla media generale. I contratti a tempo determinato interessano soprattutto le donne: gli uomini hanno una forma di occupazione a tempo determinato nel 9,6% dei casi, mentre le donne arrivano al 17,2% (tuttavia con un calo di -3,2 punti percentuali rispetto al 2009). del pubblico impiego altoatesino.

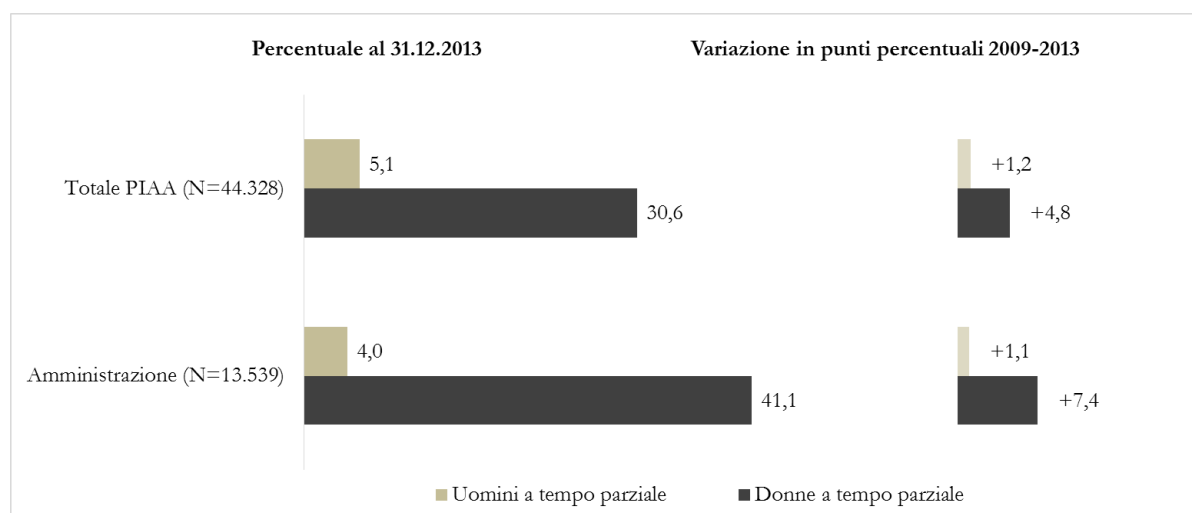
Fig. 7: Occupati a tempo determinato nel pubblico impiego altoatesino e nel settore amministrazione per genere (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009 - 2013)



© IPL 2015. 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. L'occupazione part time risulta molto diffusa nel pubblico impiego. Nel settore amministrazione la quota di donne in part time è molto elevata (41,1%). Questa quota è aumentata in modo netto dal 2009 al 2013 (+ 7,4 punti percentuali).

Fig. 8: Occupati a tempo indeterminato part-time nel pubblico impiego altoatesino e nel settore amministrazione per genere (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009 - 2013)



© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

1.3.2 La distribuzione delle forme contrattuali di lavoro per età

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. Rispetto il 2009 questa quota è in diminuzione.

Per quanto concerne le opportunità di stabilizzazione dei giovani occupati, la situazione nel settore amministrativo è relativamente positiva: mentre nel pubblico impiego altoatesino in generale solo un quarto degli occupati con età inferiore ai 30 anni dispone di un contratto a tempo indeterminato, nel settore amministrativo la stessa quota arriva al 37%; rispetto alla situazione al 31/12/2009 si registra un calo di 5,7 punti percentuali.

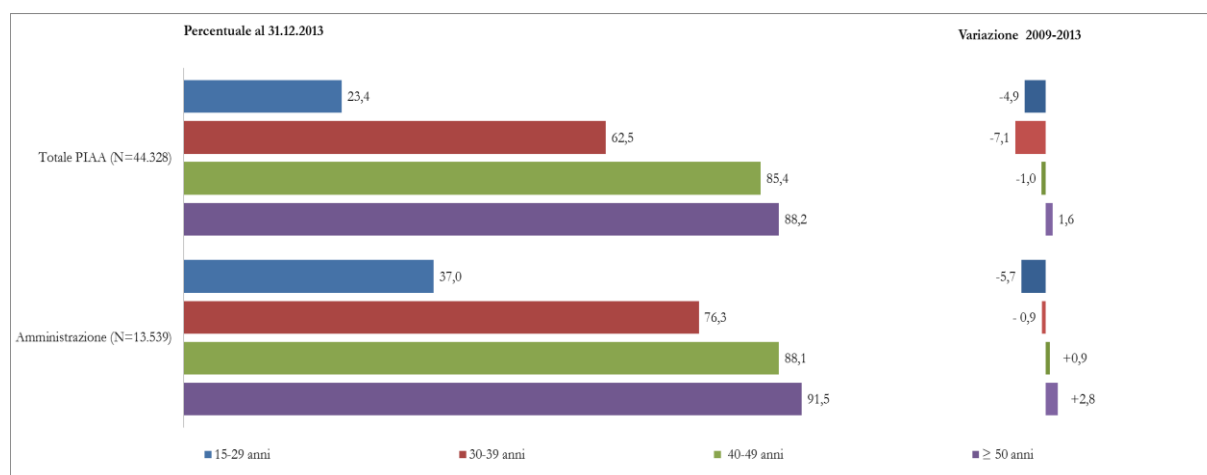
Questo significa da un lato che le uscite di occupati a tempo indeterminato dal settore (per pensionamento, dimissioni, etc.) non sono state compensate dalla stabilizzazione degli altri occupati, e dall'altro lato che agli occupati in entrata non viene offerto un rapporto di lavoro stabile.

Fig. 9: Occupati a tempo indeterminato (tempo pieno e part-time) nel pubblico impiego altoatesino e del settore amministrazione della fascia d'età <30 (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)

Settore	Quota al 31.12.2013	Variazione percentuale 2009 - 2013
Pubblico Impiego Altoatesino	23,4%	-4,9
Amministrazione	37,0%	-5,7

© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

Fig. 10: Occupati a tempo indeterminato (tempo pieno e part-time) nel pubblico impiego altoatesino e del settore amministrazione per fasce d'età (percentuale al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)



© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

2. I motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipiche

Come evidenziano le interviste agli esperti il motivo principale per il numero di contratti a termine e per l'elevata quantità di rapporti a part-time è la forte femminilizzazione del settore e il fatto che le donne si prendono carico dell'educazione e della cura dei famigliari. Dalle interviste agli esperti emerge che la richiesta di part-time è legata alla necessità di aumentare la conciliabilità tra famiglia e lavoro (cura dei bambini, ma anche di famigliari anziani). Ciò comporta che nel caso di sostituzione siano disponibili soprattutto posti a part-time.

Per quanto concerne la situazione in Alto Adige, gli esperti intervistati sono dell'avviso che i contratti a tempo determinato nel settore "amministrazione" abbiano contribuito ben poco all'aumento del rischio di precarietà.

"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]

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. Il fatto che le forme di lavoro atipiche vengano accettate dipende soprattutto dal desiderio di costituire un rapporto di lavoro con il pubblico impiego altoatesino che viene giudicato un buon datore di lavoro. Questo atteggiamento di attesa "di stabilità" è confermato anche dalle esperienze collettive e individuali in merito al fatto che le forme di lavoro atipico sono sicuramente un proficuo canale di accesso per entrare nel pubblico impiego altoatesino.

- **Motivo principale: La forte femminilizzazione e la conseguente assenza per motivi di maternità e cura**

Il motivo principale per il numero di contratti a termine e per l'elevata quantità di rapporti a part-time è la forte femminilizzazione del settore e il fatto che le donne si prendono carico dell'educazione e della cura dei famigliari. Dalle interviste agli esperti, emerge che la richiesta di part-time è legata alla necessità di aumentare la conciliabilità tra famiglia e lavoro (cura dei bambini, ma anche di famigliari anziani). Ciò comporta che, nel caso di sostituzione, siano disponibili soprattutto posti a part-time, ai quali in generale sono interessate principalmente le donne.

- **Meno potere di contrattare**

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.

Questa matrice si esprime chiaramente nella seguente intervista, che può essere giudicata "tipica". Evidenzia l'influsso esiguo sul proprio orario di lavoro di una donna a tempo determinato. Essa vive in modo diretto le conseguenze, se cambiano le preferenze della titolare del posto riguardo il periodo di ritorno nonché le ore da svolgere. Nel passaggio citato si comprimono alcuni elementi della "atipicità" nel pub-

blico impiego altoatesino: “La provincia” come datore di lavoro ambito, le instabilità risultanti dal contratto a tempo determinato nonché i tentativi dell’amministrazione di garantire una stabilità dell’occupazione.

“Lavoro da [autunno 2012] presso la [nome dell’azienda]. Prima ero occupata per due mesi come segretaria. Poi mi è stato finalmente detto che avrei ricevuto un contratto fino al 2015, il che mi ha fatto molto piacere. Non avevo più trovato infatti un lavoro a part-time, avevo appreso [un mestiere artigiano] con il quale non trovavo più lavoro. [...] Allora sono andata a fare pulizie [...]. Poi ho frequentato un corso di formazione per il reinserimento delle donne, presso la scuola professionale in [luogo]. Dopo il primo anno ho iniziato anche il secondo anno [del corso]. Poi sono stata chiamata dall[ufficio pubblico] perché avevo fatto domanda un anno e mezzo prima e mi hanno detto che ora avrebbero un posto per me. Allora ho pensato, va bene; questo è più importante ora, anche perché non è sicuro che dopo il corso riesca a trovare lavoro. Ho quindi frequentato il primo anno e interrotto poi il secondo anno a settembre dopo due settimane per andare a lavorare [nell’ufficio pubblico]. [...] Avevo un contratto al 50 per cento. [...]

[Improvvisamente, dopo due mesi di lavoro] mi comunicano al telefono che non posso più avere il posto perché la persona che sostituivo voleva tornare ora a ogni costo: chiedeva il part-time al 75%. Poi hanno cercato qualcuno al 25 per cento. E io sono rimasta di sasso. Perfetto, ho anche perso due mesi del corso di reinserimento. [...] Poi però l’amministrazione mi ha detto che se ero interessata avrebbe potuto offrirmi un altro posto al 75 per cento.

Moderatore: Un posto al 75 per cento per Lei, di nuovo come segretaria, probabilmente in sostituzione di una maternità?

A: Esatto. Da quello che ho capito, l’altra non voleva più [a causa del tipo di attività]. Allora ho ottenuto il posto al 75% che avrebbe dovuto ricevere l’altra [persona]. [...] L’amministrazione non sarebbe stata neanche tenuta ad offrirmi il posto.“

3. Conseguenze e sfide per il futuro

Il mercato del lavoro in Alto Adige ha senz'altro beneficiato della dinamica degli ultimi due decenni concentrata sull'espansione dei servizi pubblici, sul passaggio di competenze dallo Stato, sulla creazione e sull'ingrandimento di una serie di istituzioni pubbliche (e di enti sostenuti dalla mano pubblica). Questo non si ripeterà tanto facilmente. Tutti gli esperti intervistati concordano sul fatto che in futuro cambieranno sia la qualità, sia la quantità dei posti disponibili.

“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]

3.1 Gli effetti della politica dei tagli

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. Questo andamento corrisponde all'obbligo di ridurre la dotazione organica del personale stipendiato dalla Provincia del 3% in questo settore.

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.

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. Anche se il numero degli occupati è diminuito in modo lieve, il volume delle ore lavorate potrebbe essere diminuito in modo più massiccio, visto l'aumento del part-time. È probabile che una delle conseguenze è l'intensificazione del lavoro.

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]

3.2 Il Cambiamento demografico come sfida per la struttura di qualificazione

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. [EsAmm; 17:32].

3.3 Chi è a rischio precarietà

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.

Una minore sicurezza occupazionale si delinea per i seguenti gruppi del settore amministrazione:

- **Occupati con contratti 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 i supplenti sempre per un tentativo di dare una certa stabilità a queste persone, sono assunte a supplente di una maternità, nell'ente pubblico che 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 posizione 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]

- **Occupati in età avanzata**

È ormai confermato da diversi studi che gli occupati possono perdere con l'avanzare dell'età la loro capacità lavorativa, diventando difficilmente collocabili all'interno di una struttura e quindi più esposti al rischio di precarietà. Fino ad oggi è stato possibile, grazie al numero limitato di casi, sistemare le persone interessate in cosiddetti "posti meno faticanti". Lo sviluppo della struttura per età degli occupati fa tuttavia presupporre un aumento quantitativo e qualitativo dei carichi di lavoro sotto l'aspetto fisico e psichico; inoltre, lo spostamento a lavori meno faticosi è una misura reattiva e non consona ai tempi. Nel complesso gli esperti constatano una crescente concentrazione del lavoro che deriva soprattutto dalla mancata sostituzione e dalla riduzione delle ore di lavoro straordinario.

„[Il blocco delle assunzioni] è sicuramente un fattore che pesa, perché molto spesso ci viene riferito dai lavoratori che le posizioni di persone assenti non vengono adeguatamente ricoperte con conseguente carico di lavoro eccessivo. O come anche noi come cittadini ci è capitato sicuramente di andare e di sentirci dire che la persona direttamente responsabile non c'è e quindi..." [SIND 04; 05:08].

Sono già stati fatti vari tentativi di limitare i contratti a tempo determinato nel pubblico impiego e con questo anche l'onere organizzativo.⁵ Pure in Alto Adige si è discusso di possibili alternative al lavoro a tempo determinato: ad esempio attraverso la mobilità degli occupati a tempo indeterminato o l'uscita graduale degli occupati più anziani dal pubblico impiego e l'assunzione di occupati più giovani (patto generazionale). L'applicazione della prima variante viene ostacolata dalla richiesta specifica di mansioni e dal fatto che si prediliga a ricorrere ad occupati a tempo determinato che già conoscono il lavoro e la materia richiesta. L'attuazione pratica del patto tra generazioni è legata a una serie di problematiche relative ai criteri di prepensionamento, alle persone interessate e al corretto inserimento in servizio.⁶

⁵ Breve sintesi in Roccella (2013), 174-176. Non è affatto sicuro che l'attuale obbligo di rendiconto sull'impiego di forme di lavoro dipendente atipico possa evitare rispettivi abusi.

⁶ Si pone la domanda del trattamento equo di "altre categorie" esterne alla fascia di età dai 18 ai 35 anni e di quali figure professionali e livelli funzionali possano realizzare "l'uscita graduale".

4. Conclusioni

Dall'esempio dell'andamento nel settore amministrativo del pubblico impiego altoatesino emerge chiaramente che la dinamica degli ultimi due decenni concentrata sull'espansione dei servizi pubblici, sul passaggio di competenze dallo Stato (ad esempio per il personale docente!), sulla creazione e sull'ingrandimento di una serie di istituzioni pubbliche (tra cui IRE, TIS, BLS, IPL) e di enti sostenuti dalla mano pubblica (Eurac, Unibz) non si ripeterà tanto facilmente. Tutti gli esperti intervistati concordano sul fatto che in futuro cambieranno sia la qualità, sia la quantità dei posti disponibili.

Come anche nel resto d'Europa⁷ e a livello nazionale⁸, il pubblico impiego altoatesino si vede confrontato con una serie di sfide che sono solo in parte oggetto del presente studio, ma che ne rappresentano sicuramente il quadro di riferimento:⁹

- Il pubblico impiego sta attraversando una fase di trasformazione istituzionale, con una valorizzazione dei servizi definita come New Public Management che punta a nuovi modelli di gestione sia dell'utenza che del personale. Ai principi tradizionali della pubblica amministrazione (realizzazione del bene collettivo e lealtà verso il datore di lavoro a causa del particolare meccanismo di reclutamento nonché legittimità, trattamento equo e neutralità nei confronti del cittadino) si aggiungono nuovi principi come efficienza, flessibilità, orientamento al servizio, trasparenza e innovazione. Ciò presuppone nuove competenze che vanno ben oltre la competenza tecnica.
- Le aspettative dei cittadini per quanto all'output e ai comportamenti dell'amministrazione pubblica cambiano radicalmente. La qualità del servizio (e i rispettivi costi) assumono maggiore importanza.
- Nei prossimi anni è prevista un'ondata di pensionamenti. Il pubblico impiego deve diventare un datore di lavoro ambito per giovani istruiti.
- La riduzione delle forze lavoro e delle risorse pubbliche, oltre ai processi di riorganizzazione, comporterà che i modelli di carriera riferiti a singole amministrazioni non avranno più potere.

È proprio sotto questo aspetto che il tema dei rapporti di lavoro atipici nell'amministrazione altoatesina assume un certo rilievo: dopo aver esternalizzato almeno in parte la necessaria flessibilità e assunto nuova forza lavoro con i contratti di lavoro a tempo determinato, bisogna cambiare strategia, anche alla luce delle fasce di età e della qualificazione dei dipendenti pubblici. Un monitoraggio permanente su variabili quali contratti di lavoro, professioni, distribuzione, sesso ed età degli occupati dell'amministrazione altoatesina che vada oltre le singole organizzazioni è una base importante per programmare il fabbisogno di personale e la ricerca dello stesso.

Se i “segni del tempo” non ci ingannano, terminerà anche in Alto Adige la grande differenza tra pubblico impiego e settore privato a favore di uno scambio maggiore di *know-how* e di forze lavoro. Ciò condurrà ad un adeguamento delle normative dei due settori.

⁷ Cfr. Bach/Bordogna 2013.

⁸ Vedi in merito il progetto di ricerca “Im Dienste öffentlicher Güter – Akteure, Institutionen – Praktiken” (Flecker et.al 2014). Per quanto alla reputazione odierna dei pubblici dipendenti in Italia, alle caratteristiche della burocrazia italiana e alle cause di tale sviluppo vedi Galbiati (2014): 23-32.

⁹ Vedi anche Galbiati (2014) e la sintesi del rapporto “Perspektiven des öffentlichen Dienstes” dell'ufficio del Cancelliere federale austriaco (2014).

Bibliografia

ASTAT 2014. Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige | Istituto provinciale di statistica (ed): *Occupazione in provincia di Bolzano 2012*. Collana ASTAT 201; Bolzano.

Bach, Stephen / Bordogna, Lorenzo 2013: *Reframing Public Service Employment Relations*. Special Issue of Journal of Industrial Relations, Band 19 (4): Dicembre, 279-389.

Buratti, Umberto 2014: *Per un lavoro pubblico non burocratico*. Adapt Labor Studies e-Book series 11, Pubblicazione online della collana "Adapt", luglio 2013. [http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/11142/mod_resource/content/10/ebook_2013_vol_11.pdf, 07.07.2015]

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*. Forba-Forschung 7. Edition sigma: Berlino; 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.

Grabe, Lisa 2014: *Anerkennungsverhältnisse. Der öffentliche Dienst als Ort von Wertschätzungskonflikten*. In: Flecker, Jörg/Schultheis, Franz/Vogel, Bernhard (ed): *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten*. Forba-Forschung 7. Edition sigma: Berlino; 287-300.

IPL | Istituto Promozione Lavoratori 2014: "Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino". Autori: Heidi Flarer, Werner Pramstrahler, Bolzano. [http://www.afi-ipl.org/files/de-it/2014/14_12_18_Atipici_ITA_def_copy.pdf, 07.07.2015]

Keller, Bernd / Seifert, Hartmut 2014: *Atypische Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst*. In: WSI Mitteilungen (67) 8; 628-638.

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.

Rebora, Gianfranco 2012: *Trasformare le pubbliche amministrazioni. Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020*, Liuc Papers no 260, Collana "Economia e Istituzioni 29, November 2012. [<http://www.biblio.liuc.it/liucpap/pdf/260.pdf>, 07.07.2015]

Roccella, Massimo 2013: *Manuale di diritto del lavoro. Mercato del lavoro e rapporti di lavoro*. Quinta edizione curata da Donata Gottardi e Fausta GuarIELLO. Giappichelli-Editore: Torino.

Ufficio del cancelliere federale austriaco | Ministro federale per donne e pubblico impiego 2014: *Perspektiven des öffentlichen Dienstes. 7 Thesen – 50 Empfehlungen*. Rapporto della consulta. Vienna [<https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=44129>, 07.07.2015]