



Condizioni di lavoro nell'amministrazione pubblica centrale

Sintesi

Introduzione

Negli ultimi decenni i dipendenti dell'amministrazione pubblica hanno dovuto affrontare una serie di riforme strutturali di modernizzazione in un quadro spesso indicato come "nuova gestione pubblica". La crisi economica e finanziaria ha comportato un notevole aumento del debito pubblico, spingendo molte autorità nel tentativo di ridurre la spesa pubblica attraverso l'introduzione di congelamenti e tagli delle retribuzioni e dell'occupazione per i funzionari pubblici.

La definizione di amministrazione pubblica centrale non è netta, dal momento che varia a seconda dei paesi e del loro contesto storico, culturale e politico. In generale, il concetto si riferisce a organismi, enti e istituzioni di tipo amministrativo operanti a livello centrale o nazionale e in un rapporto di dipendenza gerarchica circa il processo decisionale politico (solitamente affidato ai ministeri). Essa include anche gli organi decentrati a livello regionale e locale, sorti con il trasferimento di funzioni amministrative in seguito allo spostamento di organi amministrativi centrali in diverse aree geografiche. Tuttavia, nei paesi federali o fortemente regionalizzati, l'amministrazione pubblica centrale comprende di solito solo l'amministrazione federale o statale; in tal modo, l'occupazione di questo settore rappresenta una parte relativamente esigua di tutti i dipendenti pubblici.

La presente relazione offre una panoramica delle cause e dei motivi principali dei cambiamenti rilevati nell'amministrazione pubblica centrale negli Stati membri dell'UE e in Norvegia, oltre ad illustrare l'impatto di tali cambiamenti sulle condizioni di lavoro del settore e le previsioni evolutive di tale situazione.

Contesto delle politiche

Le amministrazioni pubbliche centrali della maggior parte dei paesi europei (insieme all'amministrazione pubblica e al settore pubblico nel loro complesso) vivono processi di profonda riforma e trasformazione. Alcuni di questi cambiamenti sono stati causati dalla crisi economica e finanziaria (misure cicliche), ma nel corso degli ultimi decenni sono state attuate alcune riforme strutturali di modernizzazione volte a conseguire un chiaro orientamento verso i cittadini (gli utenti) nell'offerta di servizi, una maggiore efficienza nell'erogazione di questi

ultimi e un incremento della qualità. Spesso le riforme hanno anche determinato la privatizzazione e la liberalizzazione di alcuni servizi, nonché l'esternalizzazione di altri. Anche la nozione del settore pubblico sta vivendo una certa evoluzione dovuta a tali cambiamenti nell'organizzazione e nella fornitura di servizi.

Oltre a queste riforme strutturali, la crisi ha condotto verso strategie basate essenzialmente su misure di riduzione dei costi ed efficienza economica responsabili di un certo deterioramento delle condizioni di lavoro. Alcuni Stati membri hanno anche tentato di allineare le prassi lavorative a quelle del settore privato.

Gli esempi di tali misure comprendono:

- una riduzione dei livelli occupazionali, con limiti di assunzione del nuovo personale, sostituzione di funzionari e dipendenti pubblici in pensione e ricorso a dipendenti pubblici e a tempo determinato per coprire le posizioni dei funzionari pubblici;
- misure legate agli orari di lavoro, tra cui: prolungamento della vita lavorativa e limitazioni dei sistemi di prepensionamento, cambiamenti restrittivi nei regimi di congedo o maggiore flessibilità nell'orario di lavoro;
- congelamenti e riduzioni dei livelli retributivi, compresi i congelamenti e i tagli dei pagamenti diretti in altri ambiti di politica salariale quali indennità e variazioni del congedo malattia o delle pensioni.

Risultati principali

Dimensioni dell'amministrazione pubblica centrale in tutta Europa

L'UE-27 e la Norvegia contano circa 9,7 milioni di funzionari dell'amministrazione pubblica centrale; tre Stati membri (Francia, Italia e Regno Unito) impiegano la maggior parte di essi (rispettivamente 2,4 milioni; 1,9 milioni e 1,8 milioni). Questi dati vanno interpretati con prudenza, dal momento che la quota del settore pubblico, specialmente dell'amministrazione pubblica centrale, varia

notevolmente da un paese all'altro in termini di occupazione totale sulla base di fattori nazionali.

Andamento dell'occupazione

Nella maggior parte dei paesi l'occupazione relativa all'amministrazione pubblica centrale ha registrato una forte tendenza al ribasso negli ultimi 5-7 anni, soprattutto a causa della crisi economica. Questo andamento, però, deve essere interpretato con cura data l'esistenza di importanti differenze nazionali. I dati disponibili rivelano che, a partire dal 2005, il numero di dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale è aumentato in 9 Stati membri diminuendo invece in 14 di essi.

Caratteristiche della forza lavoro

In molti paesi i funzionari pubblici (per i quali il rapporto di lavoro è disciplinato dal diritto pubblico) rappresentano la parte più consistente dei dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale (solitamente superiore al 60 % del numero totale) e superano di gran lunga il numero dei dipendenti pubblici (che rientrano nella sfera del diritto privato). Tuttavia, in gran parte dei paesi è possibile ravvisare anche una tendenza intesa a ridurre il numero di funzionari pubblici. I dati disponibili indicano una presenza femminile relativamente equilibrata nell'amministrazione pubblica centrale in quasi tutti i paesi.

Confronto delle condizioni di lavoro

In generale, i dipendenti pubblici godono di condizioni lavorative migliori rispetto ad altre categorie di lavoratori. Nella maggior parte degli Stati membri il lavoro svolto all'interno dell'amministrazione pubblica viene percepito come un'attività più sicura ed allettante rispetto a quella eseguita per società private e capace di offrire ai lavoratori maggiori possibilità di usufruire dei seguenti vantaggi:

- orario di lavoro regolare (con una flessibilità che consente di adattarlo alle esigenze personali);
- livelli molto alti di rappresentanza dei lavoratori;
- maggiori opportunità di formazione a spese del datore di lavoro o sul posto di lavoro;
- minore esposizione ai rischi fisici;
- migliore retribuzione;
- maggiore soddisfazione professionale.

In alcuni paesi, però, sembrerebbe che i dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale sostengano carichi di lavoro più pesanti, percepiscano una retribuzione inferiore e siano maggiormente esposti a casi di violenza e aggressione. Essi inoltre sembrerebbero particolarmente esposti a cambiamenti organizzativi e raggiungerebbero elevati livelli di assenteismo per motivi di salute.

Impatto delle riforme sulle condizioni di lavoro

Le riforme cicliche connesse alla crisi economica e gli obiettivi volti a ridurre il deficit pubblico hanno causato un peggioramento delle condizioni di lavoro generali del settore pubblico. Nella maggior parte degli Stati

membri si registrano svariati esempi di incrementi dell'orario di lavoro, del carico di lavoro e dei livelli di stress ad esso correlato, andamento negativo delle retribuzioni e calo nelle attività di formazione e sviluppo delle competenze.

Prospettive per il futuro

Le prospettive sono desolanti. Basandosi sulla prevista prosecuzione delle politiche di risanamento fiscale, diverse autorità pubbliche nazionali hanno presentato alcuni programmi relativi ai dipendenti pubblici in generale e ai dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale in particolare. Nei prossimi anni questi, probabilmente, continueranno a produrre un effetto negativo sul numero dei dipendenti pubblici e sulle loro condizioni di lavoro.

Spunti per le politiche

Questa situazione ha sollevato accesi dibattiti sullo status dei lavoratori e sulle condizioni di lavoro nell'amministrazione pubblica centrale e nell'amministrazione pubblica in generale. In molti paesi i dibattiti si sono incentrati sulla correttezza e la necessità di norme specifiche applicate ai dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale, nonché sullo status apparentemente "privilegiato" dei dipendenti pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato.

Molti dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale hanno avvertito una pressione sempre maggiore causata da questi dibattiti, specie in un momento in cui le loro condizioni di lavoro peggiorano.

Inoltre il peggioramento delle condizioni di lavoro rilevato nell'amministrazione pubblica centrale di molti paesi europei contribuisce ad acuire il divario tra le parti sociali. Benché solitamente appoggino la necessità di tagliare le spese per far fronte alla crisi, spesso i sindacati criticano il fatto che il pubblico impiego si sia rivelato il principale destinatario di tale azione. I sindacati sostengono inoltre che un elevato numero di tagli dei posti di lavoro indica l'impossibilità di garantire il buon andamento di tutte le funzioni dell'amministrazione pubblica a causa di frequenti avvicendamenti, carenza e scarsa motivazione del personale.

Dato il difficile contesto economico e i pareri divergenti, la comunicazione tra sindacati e governi appare sempre più difficile nella maggior parte dei paesi, mettendo a repentaglio il dialogo sociale e dirigendo nuovamente l'attenzione di alcuni governi verso l'adozione di decisioni unilaterali.

I governi europei si troveranno a espletare un compito difficile nel riconciliare i loro obiettivi di miglioramento dei conti pubblici e incremento dell'efficienza e della sostenibilità dell'amministrazione pubblica, con l'esigenza di preservare un settore pubblico efficace costituito da persone con condizioni di lavoro eque.

Ulteriori informazioni

La relazione "*Working conditions in central public administration*" (Condizioni di lavoro nell'amministrazione pubblica centrale) è disponibile all'indirizzo <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Per ulteriori informazioni contattare Isabella Bileta, responsabile della ricerca, all'indirizzo ibi@eurofound.europa.eu