

LA PARTECIPAZIONE DIRETTA NEI SERVIZI PUBBLICI

I servizi pubblici in Europa vengono spesso citati come esempio particolarmente antiquato di burocrazia e gerarchia. Tuttavia, un'indagine condotta in 5 800 aziende private e pubbliche attive nel campo dei servizi mostra un elevato grado di innovazione sul luogo di lavoro. I servizi pubblici applicano, più spesso di quelli privati, prassi atte ad agevolare il coinvolgimento dei lavoratori nel cambiamento organizzativo e a migliorare la qualità del servizio. Il presente documento è la sintesi di un rapporto che analizza i dati dell'indagine EPOC (*Employee Direct Participation in Organisational Change*) condotta nel 1996 dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, in relazione alla partecipazione diretta dei lavoratori nel settore dei servizi pubblici.

Principali risultati

- In nove luoghi di lavoro su dieci nel campo dei servizi pubblici a carattere sociale, rispetto a otto su dieci nei servizi privati, si utilizzano processi lavorativi che implicano la partecipazione diretta dei lavoratori. Consultazione e delega di decisioni a livello individuale sono molto più diffuse rispetto al settore privato.
- La partecipazione diretta in tutte le sue forme è più consolidata e ha una portata più ampia nei servizi pubblici che in quelli privati; da più tempo è parte integrante dell'organizzazione del lavoro e il lavoro di squadra molto più spesso interessa la maggioranza dei dipendenti in tutti gli impieghi e non si limita ad un numero esiguo di lavoratori, come invece avviene nel settore privato.
- La stragrande maggioranza dei dirigenti nei settori sia pubblico sia privato ritiene che la partecipazione diretta sia utile. Nove dirigenti su dieci in aziende che fanno uso della partecipazione diretta ritengono che questa contribuisca a migliorare la qualità del servizio. Per i dirigenti del settore pubblico, tuttavia, la partecipazione diretta si traduce meno spesso in riduzioni di costi (44% rispetto al 66% dei dirigenti nel settore privato) o in un incremento della produzione totale (36% rispetto al 52%).
- In un terzo delle organizzazioni pubbliche che erogano servizi a carattere sociale la partecipazione diretta è legata ad una riduzione dei posti di lavoro. Al contrario di quanto avviene nel settore privato, tali perdite di posti di lavoro non vengono generalmente compensate da incrementi a medio o lungo termine. Ciò è in parte dovuto al fatto che i servizi pubblici debbono osservare vincoli finanziari più rigidi e godono di minore autonomia nel trasformare gli aumenti di efficienza in espansione.
- Rispetto al settore privato si nota una più stretta collaborazione tra le parti sociali, con un maggiore coinvolgimento di rappresentanti dei lavoratori e organizzazioni sindacali nella riorganizzazione dei processi lavorativi.
- I servizi pubblici di tipo sociale hanno requisiti più elevati in termini di qualifiche rispetto al settore privato. Tra i servizi pubblici sono più diffusi i luoghi di lavoro basati sulle qualifiche, caratterizzati da una formazione attiva alla partecipazione diretta dei lavoratori e da un personale altamente qualificato. Ciò non significa tuttavia che i servizi pubblici a carattere sociale forniscano più spesso gli strumenti formativi necessari a dirigenti e lavoratori per sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla partecipazione diretta.



Introduzione

Il rapporto presenta un'analisi dei dati raccolti dall'indagine del 1996 (EPOC), in riferimento alla partecipazione diretta dei lavoratori nel settore dei servizi pubblici. Lo studio si è incentrato sui dipendenti dei servizi pubblici di tipo «sociale», ovvero istruzione, pubblica amministrazione, sanità e assistenza/previdenza. L'indagine EPOC ha interessato i luoghi di lavoro di dieci Stati membri dell'Unione europea (nonostante vi siano alcuni limiti alla sua rappresentatività) e ha coinvolto più di 1 100 organizzazioni che erogano servizi pubblici a carattere sociale.

I servizi pubblici a carattere sociale

Questo tipo di servizi pubblici presenta dei tratti ben precisi. In primo luogo si contraddistingue per gli elevati costi del lavoro, i quali, in oltre il 40% delle organizzazioni, rappresentano più dei tre quarti dei costi totali (figura 1). Tali organizzazioni debbono far fronte a pressioni economiche diverse rispetto alle aziende private. La concorrenza interessa pochissime organizzazioni nella pubblica amministrazione e poco più della metà di quelle attive in ambito scolastico, sanitario e assistenziale/previdenziale. Inoltre, i servizi pubblici a carattere sociale dispongono di personale altamente qualificato: in quasi i due terzi delle organizzazioni di questo settore, i dipendenti sono in possesso di qualifiche elevate o molto elevate. I servizi pubblici di tipo sociale sono altresì una delle maggiori fonti di occupazione femminile: i dipendenti sono infatti per lo più donne (figura 2).

Dall'indagine si evince che la partecipazione diretta è ampiamente diffusa: vi fa ricorso l'88% delle organizzazioni nei servizi pubblici, una percentuale leggermente superiore a quella delle aziende private (80%). Nei vari settori in cui si articolano i servizi pubblici a carattere sociale si utilizzano forme diverse di partecipazione diretta. Ad esempio, l'incidenza delle forme di partecipazione di gruppo (consultazione di gruppo e delega di funzioni a livello di gruppo) presenta il valore più elevato nel campo dell'istruzione (più del 60%), seguito dalla sanità (meno del 50%), e il valore più basso nella pubblica amministrazione (meno del 30%) (tabella 1).

Nei servizi pubblici a carattere sociale le forme dirette di partecipazione sono l'espressione di politiche e prassi ben consolidate piuttosto che una risposta più recente a esigenze immediate. Solo nella metà di tali servizi (rispetto ai due terzi dei servizi privati) le forme principali di partecipazione diretta sono state introdotte negli ultimi cinque anni. Ad esempio, soltanto nel 23% delle organizzazioni che si occupano di istruzione la delega di funzioni a livello individuale è stata introdotta negli ultimi cinque anni. Nella pubblica amministrazione, tuttavia, la partecipazione diretta è una

Figura 1 – Incidenza del costo del lavoro sui costi totali (%)

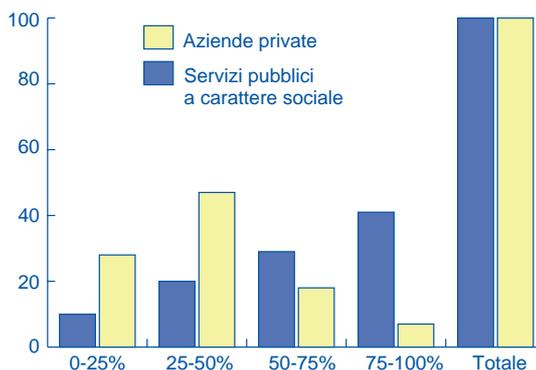


Figura 2 – Percentuale di donne nel gruppo occupazionale più numeroso



scoperta relativamente recente: la delega di funzioni a livello individuale è stata introdotta negli ultimi cinque anni nel 60% delle organizzazioni attive in questo settore.

L'indagine rivela che anche le forme di partecipazione di gruppo sono più saldamente radicate nei servizi pubblici di tipo sociale rispetto al settore privato. La consultazione di gruppo interessa più del 50% del gruppo occupazionale più numeroso in ben oltre la metà delle organizzazioni che erogano servizi pubblici. Nel caso della consultazione con gruppi permanenti tale proporzione sale ai due terzi delle organizzazioni. Ciò si contrappone al settore privato, in cui in un terzo delle organizzazioni la consultazione di gruppo è presente in oltre la metà del gruppo occupazionale più numeroso.

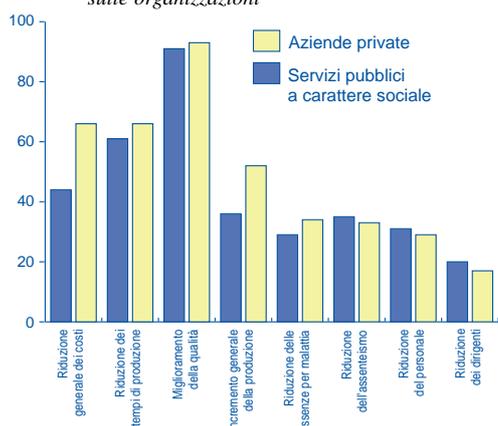
Estensione

L'indagine EPOC era stata specificamente studiata per rilevare dati non solo sull'incidenza della partecipazione diretta, bensì anche sull'estensione della stessa, ovvero sulla gamma di argomenti su cui i dipendenti vengono consultati e sul loro potere decisionale. Il rapporto EPOC rivela che, nonostante l'incidenza generale della partecipazione diretta sia discretamente alta, l'estensione è piuttosto limitata in termini di argomenti trattati e diritti conferiti.

Tabella 1 – Incidenza delle principali forme di partecipazione diretta: servizi pubblici (%)

	Amministrazione	Istruzione	Sanità
Consultazione individuale: «faccia a faccia»	30	49	47
Consultazione individuale: indiretta	34	38	37
Consultazione di gruppo: gruppi temporanei	29	60	46
Consultazione di gruppo: gruppi permanenti	26	65	45
Delega di funzioni a livello individuale	79	75	68
Delega di funzioni a livello di gruppo	31	66	40

Figura 3 – Effetti della partecipazione diretta sulle organizzazioni



Questo risultato sembra essere valido anche per i servizi pubblici a carattere sociale, nonostante alcune differenze significative tra le varie aree di questo settore. L'estensione sembra essere minima nella pubblica amministrazione, leggermente maggiore nella sanità e massima nel campo dell'istruzione.

Effetti

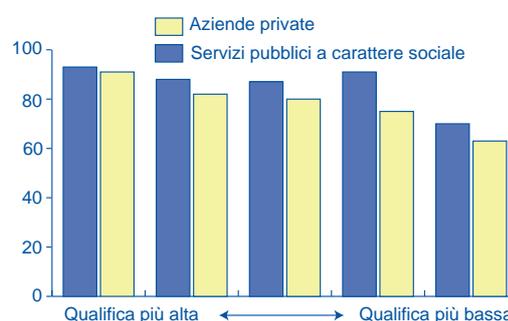
L'indagine indica che la partecipazione diretta ha un impatto notevole sulle organizzazioni. Tuttavia, come mostra la figura 3, nei servizi pubblici a carattere sociale essa sembra produrre effetti minori sulla riduzione generale dei costi (44%) e sull'incremento della produzione (36%) rispetto alle aziende private (rispettivamente 66% e 52%). Non si rilevano sostanziali differenze per quanto riguarda le assenze per malattia e la riduzione del personale (circa un terzo in entrambi i casi). Nelle aziende private gli effetti negativi della partecipazione diretta sull'occupazione sembrano scomparire nel medio periodo. Al contrario, nei servizi pubblici di tipo sociale tali effetti sono spesso più duraturi, a causa dell'assenza di concorrenza: in questo settore, le organizzazioni che dichiarano di avere subito effetti negativi sull'occupazione in seguito all'introduzione della partecipazione diretta hanno il 20% di probabilità in più di aver subito riduzioni di personale nei tre anni precedenti all'indagine se operano in un regime di non concorrenza.

Regolamentazione e qualifiche professionali

La maggiore regolamentazione che caratterizza i servizi pubblici a carattere sociale influisce notevolmente sulla partecipazione diretta e contribuisce, al contrario di quanto avviene nel settore privato, ad un maggiore coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nella partecipazione diretta. In questo settore, i luoghi di lavoro senza rappresentanti dei lavoratori hanno il doppio delle possibilità di non avere partecipazione diretta rispetto ai luoghi di lavoro in cui i dipendenti sono rappresentati. È relativamente raro che dirigenti nei servizi pubblici a carattere sociale segnalino risultati economici della partecipazione diretta senza una qualche forma (di solito notevole) di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori.

Nonostante i servizi pubblici a carattere sociale richiedano in genere qualifiche elevate, per l'introduzione della partecipazione diretta sono sufficienti qualifiche di base: il 70% delle organizzazioni che richiedono qualifiche basse o nulle hanno introdotto la partecipazione diretta (figura 4). Nei servizi pubblici di tipo sociale sono maggiormente diffusi i luoghi di lavoro che richiedono personale qualificato rispetto al settore privato. A conferma del fatto che la partecipazione diretta richiede determinate qualifiche, alcuni degli effetti della partecipazione diretta risultano essere maggiormente evidenti nei luoghi di lavoro che richiedono personale qualificato.

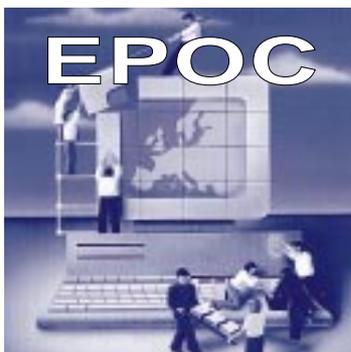
Figura 4 – Presenza della partecipazione diretta per qualifiche (%)



Indagine EPOC – Analisi dei servizi pubblici a carattere sociale: metodologia

La metodologia adottata per la presente analisi può essere riassunta nei seguenti punti:

- l'analisi della partecipazione diretta dei lavoratori nei servizi pubblici a carattere sociale è stata condotta sulla base dei risultati dell'indagine EPOC;
- per l'indagine EPOC sono stati presi in esame dieci paesi: Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia;
- al questionario hanno risposto i direttori generali delle aziende o i dirigenti da essi ritenuti più indicati;
- lo studio si è incentrato sul gruppo occupazionale più numeroso;
- le dimensioni minime dei luoghi di lavoro erano di 25 dipendenti per i paesi più piccoli e di 50 dipendenti per quelli maggiori; circa 5 800 luoghi di lavoro hanno risposto al questionario;
- per luoghi di lavoro nei servizi pubblici a carattere sociale si intendono luoghi di lavoro nella pubblica amministrazione, istruzione, sanità e servizi assistenziali/previdenziali senza scopo di lucro. Essi costituiscono il 19% del campione totale;
- la percentuale media di risposta per i dieci paesi è stata del 18% (con un'oscillazione tra il 9% della Spagna e il 39% dell'Irlanda);
- il rapporto sui servizi pubblici a carattere sociale è stato redatto per conto della Fondazione da Ariane Hegewisch, Jos van Ommeren e Chris Brewster della Cranfield School of Management e Ian Kessler del Templeton College di Oxford, Regno Unito.



PUBBLICAZIONI

PUBBLICAZIONI

SULLO STESSO ARGOMENTO

Le pubblicazioni della Fondazione possono essere acquistate presso rivenditori autorizzati dell'Unione europea o presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, L-2985 Luxembourg. Le pubblicazioni che non recano alcuna indicazione di prezzo sono gratuite e possono essere richieste direttamente alla Fondazione

- 1. Conceptualising Direct Participation in Organisational Change - The EPOC Project.**
N. di cat. SY-85-94-630-EN-C
ECU: 8,5
- 2. Humanise Work and Increase Profitability? Direct Participation in Organisational Change Viewed by the Social Partners in Europe.**
N. di cat. SX-91-95-431-EN-C
ECU: 25
- 3. Colmare il divario: idee e prassi. Partecipazione diretta al cambiamento organizzativo.**
Disponibile in tutte le lingue.
N. di cat. SY-94-96-962-IT-C
ECU: 7

- 4. Direct Participation in Organisational Change - Fashionable but Misunderstood? An Analysis of Recent Research in Europe, Japan and USA.**
Disponibile in EN e DE.
N. di cat. SX-98-96-227-EN-C
ECU: 25

- 5. New Forms of Work Organisation - Can Europe realise its potential? - Results of a survey of direct employee participation in Europe.**
N. di cat. SX-09-97-002-EN-C
ECU: 30

- 6. Nuove forme di organizzazione del lavoro. Può l'Europa realizzare il proprio potenziale? - Risultati di un'indagine sulla partecipazione diretta in Europa. Riassunto.**
N. di cat. SX-12-98-077-IT-C
Disponibile anche in EN, FR, DE, PT, ES.

- 7. Direct Participation Bibliography - The EPOC Project Results from a Database.**
WP/95/34/EN

- 8. The Position of the Social Partners in Europe on Direct Participation - Volume I: Belgium, Denmark, Finland, United Kingdom, Ireland, Luxembourg, The Netherlands, Sweden.**
WP/95/35/EN

- 9. The Position of the Social Partners in Europe on Direct Participation - Volume II: Austria, France, Germany, Greece, Italy, Portugal, Spain.**
WP/96/03/EN

- 10. Review on the position of the social partners on direct participation.**
WP/97/31/EN

- 11. Potenzialità e limiti della partecipazione diretta: il punto di vista delle parti sociali in Europa.**
WP/97/32/IT

ULTERIORI INFORMAZIONI

Per ulteriori informazioni sul progetto, rivolgersi a **Camilla Galli da Bino**
Coordinatrice informazioni,
Organizzazione del lavoro/Relazioni industriali
Tel. (353-1) 204 31 25
E-mail:
camilla.gallidabino@eurofound.ie

Copyright: Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Riproduzione autorizzata con citazione della fonte ed invio di una copia alla Fondazione.

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irlanda

Tel. (353-1) 204 31 00

Fax (353-1) 282 64 56/282 42 09

E-mail postmaster@eurofound.ie

EF/98/29/IT



UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-3892-7



9 789282 838921