

UNITÀ DI RICERCA INTERNAZIONALE SUI SERVIZI PUBBLICI (PSIRU)

www.psiru.org

**Nuove forme di erogazione dei servizi per i Comuni, contributo del dialogo sociale e buone pratiche per il benessere sul luogo di lavoro
CCRE/FSESP**

BOZZA

Sintesi esecutiva

A cura di

Jane Lethbridge
j.lethbridge@gre.ac.uk

Ottobre 2016

Relazione commissionata da:



Progetto cofinanziato dalla Commissione europea



L'Unità di ricerca internazionale sui servizi pubblici (PSIRU) studia gli effetti della privatizzazione e della liberalizzazione sui servizi pubblici, con particolare riferimento al settore idrico, dell'energia, dello smaltimento dei rifiuti, dell'assistenza sanitaria e dei servizi sociali. Altri temi di ricerca includono la funzione e la struttura dei servizi pubblici, le strategie delle multinazionali e l'influenza delle istituzioni finanziarie internazionali sui servizi pubblici. L'Unità di ricerca PSIRU ha sede presso la Business School dell'Università di Greenwich (Londra, Regno Unito). Ricercatori: Prof. Steve Thomas, Dott. Jane Lethbridge (Direttrice), Dott. Emanuele Lobina, Prof. David Hall, Dott. Jeff Powell, Sandra Van Niekerk, Dott. Yuliya Yurchenko.

SINTESI ESECUTIVA

Nuove forme di erogazione dei servizi per i Comuni, contributo del dialogo sociale e buone pratiche per il benessere sul luogo di lavoro

Il presente documento costituisce la sintesi della relazione finale del progetto “Nuove forme di erogazione dei servizi per i Comuni, contributo del dialogo sociale e buone pratiche per il benessere sul luogo di lavoro”. Il progetto era finalizzato a:

1. analizzare nuove politiche e nuove forme di ristrutturazione nell'erogazione dei servizi pubblici correlandole alle tendenze e alle politiche in materia di salute e sicurezza nell'Unione europea;
2. identificare le sfide e le opportunità che le nuove forme di organizzazione del lavoro e i progressi tecnologici pongono ai lavoratori e ai datori di lavoro del settore pubblico;
3. valutare e definire congiuntamente come le parti sociali possano sostenere tali processi di riforma;
4. evidenziare il nesso tra ristrutturazione e benessere sul luogo di lavoro da un lato e prevenzione e attuazione delle norme di salute e sicurezza sul lavoro dall'altro;
5. condividere conoscenze e pratiche relative a una “buona ristrutturazione” nel settore pubblico e al ruolo delle parti sociali.

La metodologia adottata nell'ambito del progetto prevedeva la disamina di quattro ambiti (digitalizzazione; migrazione; assunzione e fidelizzazione del personale e salute e sicurezza sul lavoro) che sembravano sintetizzare al loro interno le tensioni legate alla ristrutturazione dei servizi degli enti locali e regionali (LRG), le condizioni necessarie per trattare efficacemente il tema della salute e sicurezza sul lavoro e il ruolo del dialogo sociale. Quattro relazioni e i dibattiti che hanno accompagnato altrettanti seminari incentrati su questi temi hanno evidenziato l'esistenza di alcuni tratti comuni tra tali questioni, che possono fungere da base per approfondire la conoscenza delle nuove forme di erogazione dei servizi negli enti locali e regionali (LRG) e per promuovere salute e sicurezza sul luogo di lavoro (OSH).

La presente sintesi si compone di cinque sezioni:

1. Contesto politico
2. Nuove forme di erogazione dei servizi
3. Inclusione sociale
4. Impatto delle politiche di austerità
5. Conclusioni

1 Contesto politico

Nel 2014, la Commissione europea ha pubblicato un “Quadro UE per la qualità nell’anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni” che proponeva una serie di “schede” di buone pratiche in materia di ristrutturazione rivolte a lavoratori, datori di lavoro e parti sociali. Il documento raccomandava l’elaborazione di quadri per il coinvolgimento dei lavoratori così da anticipare e prepararsi ai cambiamenti, nonché la formulazione di misure destinate ai singoli lavoratori, come lo sviluppo delle qualifiche e il miglioramento della loro mobilità.¹

Il Comitato europeo di dialogo sociale per gli Enti locali e regionali (LRG) ha partecipato a queste discussioni e nel marzo 2012 ha pubblicato, all’attenzione del settore delle amministrazioni locali e regionali, una risposta congiunta² al Libro Verde della Commissione europea COM (2012) 7 intitolato “Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall’esperienza recente?”. Gli effetti della ristrutturazione sono stati particolarmente sentiti dai Comuni a causa delle forti pressioni esercitate sulle loro finanze e delle nuove forme di erogazione dei servizi pubblici. L’Analisi annuale della crescita pubblicata nel novembre 2011, inoltre, ribadiva come la modernizzazione della Pubblica Amministrazione costituissero una delle cinque azioni prioritarie della Commissione e del Consiglio.

Nel 2014, la Commissione europea ha pubblicato il “Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014–2020” che identificava le grandi sfide e i principali obiettivi strategici in tale ambito, illustrando le azioni e gli strumenti chiave per farvi fronte. Questo nuovo quadro mira a garantire che l’Unione europea e le parti sociali continuino a svolgere un ruolo attivo nella promozione di alti standard per quanto riguarda le condizioni di lavoro e il benessere dei lavoratori, sia in Europa sia a livello internazionale, in linea con la Strategia Europa 2020.

2 Nuove forme di erogazione dei servizi

La digitalizzazione, i processi migratori, i cambiamenti demografici e le esigenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL) hanno portato a nuove forme di erogazione dei servizi nell’ambito degli enti locali e regionali. Pur agendo in modi diversi, questi fattori hanno spinto verso l’adozione di nuovi modi di erogare questi servizi. Un aspetto determinante a tale proposito è l’interazione tra politiche nazionali e locali. Il progetto ha evidenziato che la relazione tra politiche nazionali/federali ed enti locali/regionali influenza il ruolo che questi enti possono assumere, sebbene non solo in termini reattivi e dall’alto. Sempre più dati indicano che anche le amministrazioni locali e regionali possono influenzare e modellare le politiche pubbliche, in particolare quando si punta a fornire servizi pubblici adeguati alla popolazione locale.

2.1 Digitalizzazione

La digitalizzazione è stata inizialmente intesa come *“l’adozione o un maggior utilizzo delle tecnologie digitali o informatiche ad opera di un’organizzazione, industria, paese, ecc”*.³ Poi, in senso più lato, è stata definita come una *“trasformazione economica e sociale innescata da diffusione massiccia delle tecnologie digitali per generare, elaborare, scambiare e gestire l’informazione”*.⁴ Queste due definizioni iniziano a cogliere gli effetti della digitalizzazione in

quanto processo di trasformazione, le cui ripercussioni sull'amministrazione locale e regionale hanno cominciato solo recentemente a emergere. Il termine "amministrazione digitale" (o "e-government") indica *"l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a sostegno della modernizzazione, dell'integrazione e della continuità dei servizi pubblici."*⁵

Una relazione pubblicata nel 2012 dall'Unione europea sulla digitalizzazione in Europa ha misurato i progressi in quattro aree dei servizi pubblici.

1. Produzione di gettito per le amministrazioni pubbliche (fiscaltà, ecc.)
2. Anagrafe (nascite, matrimoni, decessi, ecc.)
3. Servizi più frequenti (sanità, sociale, biblioteche)
4. Permessi e licenze (edilizia, istruzione, passaporti).⁶

L'adozione delle tecnologie digitali nella pubblica amministrazione, e in particolar modo nell'amministrazione comunale, si è andata progressivamente diffondendo a partire dagli anni '90. Queste definizioni mostrano l'esistenza di una differenza tra "digitalizzazione", che definisce l'uso della tecnologia digitale, e "amministrazione digitale", che sfrutta le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per migliorare l'erogazione dei servizi pubblici. La digitalizzazione consente di condividere le informazioni in modi diversi e innovativi, aprendo così la strada a nuove forme di erogazione dei servizi pubblici.

Molti servizi pubblici possono essere potenziati sfruttando le nuove modalità di condivisione dell'informazione: dal miglioramento delle cure sanitarie domiciliari, ad esempio, allo sviluppo di nuovi modi di organizzare la Pubblica Amministrazione. Queste nuove forme di erogazione dei servizi possono modificare la relazione tra utente e dipendente pubblico. Lentamente, si cominciano a conoscere gli effetti della digitalizzazione sui servizi pubblici. L'introduzione di nuove tecnologie porterà a continue innovazioni nell'erogazione dei servizi, ma questi ultimi dovranno essere valutati dal punto di vista sia degli utenti, sia del personale.

2.2 Migrazione

- Un **richiedente asilo** è una persona che fugge da persecuzioni o conflitti e che richiede protezione internazionale in virtù della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati.
- Un **rifugiato** è un richiedente asilo la cui domanda è stata approvata.
- Un **migrante economico** è una persona che ha lasciato il suo paese allo scopo di migliorare la propria situazione economica.⁷

Questi tre gruppi sono spesso definiti "migranti", ma non tutti i migranti sono rifugiati o richiedenti asilo. Ai fini della presente relazione, il termine "cittadino di un paese terzo" viene utilizzato per designare richiedenti asilo, rifugiati e migranti economici.

Le politiche migratorie all'interno dell'Unione europea sono frammentate. La strategia Europa 2020 riconosce l'importanza della migrazione dei lavoratori per far fronte alle carenze di manodopera. Secondo le stime, entro il 2020 l'Europa avrà bisogno di 66 milioni di lavoratori migranti. In Germania saranno necessari 2,4 milioni di lavoratori. Altri paesi, quali Francia, Italia e Regno Unito, registreranno un deficit di manodopera dopo il 2020. Tuttavia, in materia di riconoscimento dei diritti umani e sociali dei migranti, l'approccio è più ambiguo. Dal 2014, la Commissione europea è responsabile delle politiche migratorie che

interessano l'immigrazione legale, illegale, le frontiere, i visti e il Sistema europeo comune di asilo (CEAS).

Tabella 1: Numero di richieste d'asilo presentate nel periodo gennaio-dicembre 2015

Paese	Numero di richieste d'asilo
Germania	442 000
Ungheria	174 000
Svezia	156 000
Austria	86 000
Italia	83 000
Francia	71 000
Paesi Bassi	43 000
Belgio	39 000
Regno Unito	39 000
Svizzera	38 000
Finlandia	32 000
Norvegia	30 000
Danimarca	21 000
Bulgaria	20 000
Spagna	15 000
Grecia	11 000
Polonia	10 000
Altro	15 000
Totale	1 325 000

Fonte: Eurostat in Pew Research Center (2016)

La struttura demografica dei migranti è caratterizzata da alcune variazioni nel tempo. Sino al 2015, la maggioranza era composta da uomini soli, ma nel 2015 vi è stato un netto incremento del numero di famiglie con minori, che presentano bisogni più complessi. Nel 2016, in molti paesi, gli uomini giovani sono tornati a essere il gruppo più consistente. Le strategie necessarie a far fronte a questi grandi numeri devono prevedere interventi concreti in materia di alloggio, istruzione, salute e altri servizi correlati, la maggior parte dei quali è di competenza delle autorità locali e regionali. Quanto più rapida è l'integrazione dei migranti, tanto più velocemente questi ultimi acquisteranno autonomia, troveranno un lavoro e pagheranno le tasse.⁸

Anche gli enti locali e regionali possono iniziare ad adottare modalità di intervento diverse. La città di Bilbao (Spagna), dove il numero dei cittadini di paesi terzi è recentemente aumentato, persegue ad esempio una "strategia per una città interculturale e un Piano d'azione per l'interculturalità".⁹ La strategia locale punta a migliorare l'integrazione e la gestione della diversità, partendo da un obiettivo globale di interculturalità. Il Piano d'azione locale riunisce le parti interessate con iniziative incentrate su formazione, attività di rete, occupazione, alloggio e istruzione. La città, di concerto con il governo spagnolo e varie organizzazioni non governative (ONG), ha organizzato una rete di collaborazioni a livello istituzionale per conoscere i richiedenti asilo che devono essere reinsediati da altri paesi europei.¹⁰

2.3 Politiche di assunzione e fidelizzazione del personale

Entro il 2060 si prevedono importanti mutamenti demografici negli Stati membri dell'Unione europea. Nel complesso, la popolazione dovrebbe raggiungere il picco nel 2050 per poi diminuire leggermente. È inoltre previsto un aumento della speranza di vita sia per gli uomini che per le donne, con una leggera convergenza dei tassi.¹¹ Una popolazione che invecchia influisce sui mercati occupazionali poiché il numero di giovani che entrano a far parte della popolazione attiva diminuisce e, al contempo, si riduce il numero di lavoratori più anziani, che vanno in pensione. Sino a recentemente, l'età della pensione era fissa e di norma era diversa per uomini e donne. Il pensionamento rappresentava il momento in cui i lavoratori potevano chiedere la pensione. Era parte di un sistema previdenziale nazionale, progettato in un'epoca in cui la speranza di vita era inferiore e la forza lavoro era costituita essenzialmente dagli uomini. L'aumento del numero di donne sul mercato del lavoro ha modificato i modelli occupazionali. Sebbene esistano differenze sostanziali tra i diversi paesi per quanto riguarda la percentuale di donne attive, anche quando i tassi nazionali di partecipazione femminile sono bassi, il numero di lavoratrici a tempo parziale rimane alto.¹²

Secondo le stime, l'offerta totale di manodopera dovrebbe stabilizzarsi entro il 2023, registrando tuttavia un calo dell'8,2% tra il 2023 e il 2060. La popolazione in età lavorativa dovrebbe diminuire poiché il numero di giovani che entreranno nel mercato del lavoro sarà inferiore al numero di lavoratori che dovrebbero andare in pensione. A questa contrazione dell'offerta si accompagnerà un incremento dei tassi di occupazione dei vari gruppi, con aumenti più rapidi tra la popolazione femminile e i lavoratori più anziani.

In Europa, gli enti locali e regionali impiegano oltre 17 milioni di persone, in prevalenza donne, per fornire i servizi pubblici essenziali (CCRE).¹³ Gli effetti di questi cambiamenti demografici nelle amministrazioni locali e regionali devono essere letti alla luce degli importanti mutamenti delle politiche occupazionali verificatisi in molti paesi europei. L'introduzione, negli anni Sessanta e Settanta, delle politiche per le pari opportunità ha portato a un incremento del numero di donne nelle amministrazioni locali. Inoltre, i progressi tecnologici e i maggiori livelli di istruzione hanno modificato il punto di entrata nella funzione pubblica. L'utilizzo dei computer e delle fotocopiatrici ha ridotto il numero degli impieghi amministrativi di base, precedentemente svolti dai giovani appena assunti. Sebbene il numero di neo-diplomati che iniziano a lavorare nel pubblico impiego sia in calo, è aumentato il numero di persone più anziane e con un maggior livello di istruzione, donne comprese, che entrano a far parte della forza lavoro. Gli effetti delle riforme sulla gestione pubblica hanno portato a delegare la responsabilità delle risorse umane ad agenzie esterne, rendendo così più difficile per le autorità pubbliche monitorare l'andamento della forza lavoro.¹⁴

In Inghilterra, il Programma pilota Timewise è sovvenzionato dall'Associazione degli enti locali (LGA) e attuato di concerto con Timewise, una società specializzata nella diffusione del lavoro flessibile. Il progetto aiuta le autorità locali a lavorare con Timewise per creare formule di lavoro flessibili, così da attrarre e fidelizzare il personale sfruttando la flessibilità come incentivo per i potenziali candidati. Il programma contribuirà a creare una forza lavoro più eterogenea, incrementando al contempo la produttività in un contesto di tagli al bilancio. Le autorità locali partecipanti al programma Timewise dovrebbero poi condividere gli insegnamenti tratti da questa nuova pratica con i datori di lavoro locali.¹⁵

Il lavoro flessibile può offrire vantaggi a persone di qualsiasi età e, in particolare, alle donne. Tutti gli annunci pubblicati dal Consiglio di Camden (Londra, Regno Unito) specificano che i

posti di lavoro offerti sono flessibili. Questo ha permesso di assumere nuovi dipendenti con contratti di lavoro flessibili. Il consiglio comunale di Stoke (Regno Unito) ha osservato un incremento del tasso di fidelizzazione delle dipendenti che hanno ripreso il lavoro al termine del congedo di maternità. Il 36% del personale è tornato a lavorare dopo la maternità e tutte sono ancora in servizio. Il consiglio comunale di Stoke ha inoltre constatato che il programma Timewise gli ha permesso di rispondere più efficacemente alle esigenze dei lavoratori più anziani, puntando in particolare sulla pianificazione del personale, la “forma” dell’organizzazione e la ridefinizione delle mansioni. Ciò emerge, ad esempio, dalla collaborazione che il Consiglio di Stoke ha avviato con i datori di lavoro locali nell’ambito di un progetto finanziato dal ministero della Sanità per garantire che i dipendenti con responsabilità familiari, essenzialmente donne, non abbandonassero il lavoro.¹⁶ Le forme di lavoro flessibili sembrano essere vantaggiose per le donne.

2.4 Salute e sicurezza sul lavoro

Salute e sicurezza sul lavoro (SSL): sicurezza, salute e benessere delle persone sul lavoro

Promozione della salute sul luogo di lavoro (PSL): l’impegno concertato di datori di lavoro, lavoratori e società per migliorare la salute e il benessere sul lavoro. Questo risultato può essere raggiunto ottimizzando l’organizzazione del lavoro e l’ambiente lavorativo; promuovendo un’attiva partecipazione di tutte le parti interessate nel processo; favorendo lo sviluppo personale.¹⁷

Quando si analizzano le misure che gli enti locali e regionali devono promuovere in materia di SSL e benessere è utile considerare due modelli di base per la salute dei lavoratori:

- l’approccio occupazionale in materia di salute sul luogo di lavoro;
- l’approccio sanitario in materia di salute sul luogo di lavoro e comunità locali.

La comprensione di questi due modelli permetterà di valutare l’ambito di intervento degli enti locali e regionali per quanto riguarda la promozione della salute e sicurezza sul lavoro e il benessere nei servizi pubblici.

Il personale degli enti locali e regionali in Europa è costituito in prevalenza da donne. Alcuni dati dimostrano come le donne siano esposte a una serie di rischi e possibili patologie professionali. Ad esempio, le donne che lavorano nel settore dell’istruzione e della sanità sono “esposte a rischi di natura organizzativa quali monotonia, alti livelli di richieste e limitata autorità (associati a fatica, depressione e comportamenti che possono nuocere alla salute)”.¹⁸ Le donne sono anche fortemente soggette a atti di violenza da parte di terzi sul luogo di lavoro poiché costituiscono la maggioranza dei dipendenti pubblici a contatto diretto con clienti e utenti.¹⁹

I nodi che impediscono un’efficace attuazione delle direttive europee non sono ancora stati pienamente sciolti in tutti gli Stati membri. Inoltre, non sempre le legislazioni nazionali in materia di SSL attribuiscono agli enti locali e regionali le necessarie competenze attuative. Questi enti sono responsabili della salute e della sicurezza sul lavoro del proprio personale e spesso anche di quello delle piccole e medie imprese (PMI) locali. Sono altresì responsabili degli ambiti di intervento correlati alla strategia Europa 2020 (ad esempio istruzione e formazione, imprenditorialità, mercato del lavoro, infrastrutture ed efficienza energetica) che hanno implicazioni in materia di SSL. In alcuni paesi, gli enti locali e regionali hanno uno

specifico ruolo ispettivo e normativo in materia di SSL, mentre in altri il loro ruolo, di sostegno, non è così chiaramente definito.

In Danimarca, il Comune di Aabenraa ha collaborato con un nido di infanzia locale, Vuggestuen Kernehuset, e con il sindacato nazionale Educatori (BUPL) per definire un progetto finalizzato a ridurre l'incidenza dei disturbi muscolo-scheletrici e a mantenere in servizio i dipendenti più anziani. Il lavoro di cura implica frequenti azioni di sollevamento e movimenti ripetitivi, che sottopongono gli addetti a sollecitazioni fisiche tali da costringerli a lasciare il lavoro. Il progetto è iniziato con un'analisi personalizzata di idoneità al lavoro. Un terapeuta occupazionale ha osservato ogni dipendente per diverse ore e ha quindi formulato raccomandazioni per migliorarne il modo di lavorare: modificare l'altezza di tavole e sedie; permettere ai dipendenti di avere più tempo libero e conciliare meglio vita privata e vita professionale; introdurre un sistema più efficace di ripartizione del carico di lavoro, così da ridurre il numero di mansioni ripetitive. Grazie a queste indicazioni, il personale ha continuato a lavorare più a lungo, il loro stato di salute generale è migliorato e si è ridotta l'incidenza di disturbi muscolo-scheletrici. I fattori di successo del progetto sono l'impegno del sindacato e della direzione, il ricorso ad un esperto esterno, un'analisi del lavoro individuale e l'uso di una serie di misure.²⁰

La digitalizzazione, i flussi migratori, i cambiamenti demografici e le strategie di SSL stanno portando a nuove forme di erogazione dei servizi pubblici e queste ultime si ripercuotono sul pubblico impiego. Si possono creare nuovi posti di lavoro o trasformare quelli già esistenti, e molte delle nuove tipologie di offerta dei servizi esercitano un forte impatto sulla salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. La sezione che segue analizza le responsabilità specifiche delle amministrazioni locali e regionali nella promozione dell'inclusione sociale, un altro ambito da cui scaturiscono nuove forme di servizi pubblici.

3 Inclusione sociale

Gli enti locali e regionali svolgono un ruolo fondamentale nella promozione dell'inclusione sociale. Queste amministrazioni stanno partecipando attivamente sia all'elaborazione, sia all'attuazione delle politiche pubbliche, in particolare per quando riguarda temi di particolare interesse sia per i cittadini, sia per il personale dei servizi. Sebbene l'immigrazione rappresenti una delle questioni più pressanti, gli enti locali e regionali sono anche impegnati a garantire una maggiore inclusione digitale, promuovere servizi e posti di lavoro che soddisfino le esigenze dei diversi gruppi d'età e a estendere la responsabilità in materia di SSL dal proprio personale ad altra forza lavoro locale.

3.1 Digitalizzazione

Molti servizi digitali implicano un'interfaccia diretta tra cittadini e Comune. Questo solleva la questione del livello di partecipazione digitale della popolazione locale all'interno dei confini comunali. Nel Regno Unito, nove milioni di persone sono considerate escluse dai servizi digitali.²¹ Gli anziani, i disabili e i gruppi a basso reddito hanno maggiori probabilità di non poter accedere a internet, perché non dispongono dell'attrezzatura necessaria e/o perché difettano delle competenze digitali.²² Quando i servizi di base vengono erogati in formato digitale, le amministrazioni locali devono assicurarsi che la popolazione esclusa dal digitale possa beneficiarne. Sono pertanto necessari ulteriori studi per comprendere come la

popolazione utilizza Internet per specifiche tipologie di servizi, soprattutto a livello locale e municipale.

3.2 Migrazione

Secondo le stime, entro il 2020 vi saranno carenze di manodopera in Europa. Molti enti locali e regionali sono consapevoli delle pressioni sul mercato del lavoro locale e del ruolo di quest'ultimo nello sviluppo economico. Una delle strategie più efficaci che le autorità locali possono perseguire è sostenere l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro. Una volta che i migranti saranno in grado di guadagnarsi da vivere e inizieranno a pagare le tasse, potranno dare il loro contributo alla società e all'economia. Sempre più spesso, gli enti locali e regionali riconoscono la necessità di garantire ai cittadini dei paesi terzi servizi pubblici erogati in modo sicuro e adeguato.

Le statistiche relative al mercato occupazionale evidenziano differenze significative tra cittadini di paesi terzi, migranti intracomunitari e cittadini nazionali per quanto riguarda i tassi di attività economica, i tassi di disoccupazione, i contratti di lavoro temporaneo e l'iperqualificazione. I tassi di attività dei migranti intracomunitari sono superiori a quelli dei cittadini di paesi terzi e del paese dichiarante, un aspetto che si riflette nei tassi di attività economica degli uomini come delle donne.²³ I tassi di disoccupazione tra cittadini di paesi terzi sono superiori a quelli della popolazione del paese dichiarante. Analogamente, la percentuale di cittadini di paesi terzi con permessi di lavoro temporanei è più alta rispetto ai migranti intracomunitari o ai cittadini nazionali.

La mancanza di competenze linguistiche e il livello di istruzione non sono gli unici elementi ad influire sulla posizione nel mercato del lavoro dei migranti provenienti da paesi terzi. Uno dei principali ostacoli che frenano la loro progressione è il mancato riconoscimento delle qualifiche: il 39% dei cittadini stranieri è iperqualificato per il lavoro/impiego che svolge, rispetto al 31% dei cittadini intracomunitari e al 19% dei cittadini nazionali. Differenze nel tasso di iperqualificazione dei cittadini di paesi terzi emergono anche quando i paesi di origine vengono suddivisi in base al relativo indice di sviluppo (alto o medio/basso): chi proviene da Stati con un indice di sviluppo medio/basso ha livelli di iperqualificazione ancora più elevati.

Nel 2000, l'Assessorato all'istruzione del Comune di Malmö (Svezia) ha attivato un Centro di convalida delle qualifiche professionali che fornisce assistenza ai cittadini dei paesi terzi privi di documenti attestanti le loro qualifiche o abilità. Grazie al riconoscimento della loro esperienza essi non devono ripetere una formazione per l'acquisizione delle competenze già in loro possesso e possono continuare a studiare la lingua svedese e dedicarsi alla ricerca di un lavoro. Una volta che è stato loro assegnato un consulente, gli utenti devono contattare il Centro per un bilancio delle abilità professionali e la valutazione del livello di competenza. Anche altri programmi di integrazione, quali ad esempio l'insegnamento della lingua o l'organizzazione di tirocini, contribuiscono a sostenere l'entrata del cittadino di un paese terzo nel mercato del lavoro. Il personale del centro ha esperienza nel campo dell'orientamento professionale e in altri mestieri qualificati e pur non avendo una specifica formazione multiculturale viene formato alla funzione di tutor.²⁴

3.3 Assunzione e fidelizzazione del personale

Gli effetti della recessione in Europa hanno penalizzato in modo particolare i giovani, tra cui si registrano livelli di disoccupazione sempre più alti. Anche le politiche di austerità hanno contribuito all'aumento della disoccupazione giovanile e in Europa si contano 5,5 milioni di giovani senza lavoro. L'Unione europea ha reagito a questa situazione varando diverse iniziative a livello comunitario.²⁵ Una relazione della Commissione europea pubblicata nel 2013 dal titolo "Lavorare insieme per i giovani d'Europa – invito ad agire contro la disoccupazione giovanile" chiedeva ai governi nazionali di elaborare strategie per ridurre la disoccupazione giovanile, di concerto con altre parti interessate. Gli enti locali e regionali possono pertanto svolgere un ruolo importante nell'ambito delle strategie nazionali.²⁶

L'apprendistato è sempre stato un modo per agevolare l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro e l'attuale crisi dell'occupazione giovanile ribadisce l'importanza di questa pratica. I paesi europei hanno adottato politiche diverse in materia, generalmente influenzate dall'efficacia dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione professionale. La Germania, ad esempio, può contare su un solido sistema di apprendistato che prevede tirocini per 130 profili occupazionali nel settore pubblico federale.

In Inghilterra, gli enti locali hanno attivamente promosso l'apprendistato nell'ambito di una strategia più globale rivolta agli under-25 che non lavorano, non studiano o non seguono corsi di formazione (i cosiddetti NEET). Il piano nazionale "Contratto giovani", dotato di un finanziamento di un miliardo di sterline, mira ad accrescere il numero di giovani a rischio occupati o iscritti a un corso di formazione, ma solo il 27% dei partecipanti ha potuto accedere ad una formazione o trovare un'occupazione.²⁷ Tuttavia, i piani pilota gestiti dagli enti locali hanno raggiunto tassi di successo più elevati, poiché oltre il 57% dei partecipanti è riuscito a trovare un impiego o si è iscritto ad un corso di formazione.²⁸

3.4 Salute e sicurezza sul lavoro (SSL)

Le autorità locali e regionali possono assumere diversi ruoli per quanto riguarda la promozione della SSL e del benessere dei lavoratori, sia per i propri dipendenti sia a livello locale. In alcuni casi, questi enti possono essere direttamente all'origine di un progetto, ma nella maggior parte dei casi rappresentano una delle molte agenzie che operano a favore del dialogo sociale e di una maggiore promozione della SSL e del benessere dei lavoratori. Ciò dipenderà, in parte, dall'attribuzione o meno agli enti locali e regionali di specifiche responsabilità d'attuazione della normativa in materia di SSL e dal loro impegno nella promozione di un lavoro dignitoso e del benessere sul luogo di lavoro.

Il lavoro dignitoso può essere definito come segue:

"Il lavoro dignitoso implica la parità di accesso al lavoro senza discriminazione, una retribuzione decorosa, la sicurezza sul luogo di lavoro, la protezione sociale (ad esempio in caso di malattia o gravidanza), nonché la libertà di riunione e di associazione. Il lavoro dignitoso si raggiunge realizzando quattro obiettivi strategici: creazione di posti di lavoro, garanzia dei diritti sul luogo di lavoro, estensione della protezione sociale e promozione del dialogo sociale, ponendo come obiettivo trasversale la parità di genere."²⁹

Gli enti locali e regionali possono contribuire al conseguimento di questi quattro obiettivi strategici. Gli esempi che seguono illustrano l'ampia gamma di progetti realizzati in Europa.

In Scozia, lo Scottish Centre for Healthy Working Lives si propone come obiettivo di "collaborare con i datori di lavoro per consentire loro di comprendere, tutelare e migliorare la salute dei loro dipendenti. Questo, inoltre, dovrebbe permettere loro di aiutare più efficacemente i lavoratori con problemi di salute a riprendere e a mantenere il proprio impiego". A medio termine, questa impostazione genera quattro importanti risultati: migliori condizioni di salute del personale; riduzione delle assenze per malattia e del "presentismo" sul lavoro; luoghi di lavoro più sicuri e salubri; maggiore produttività individuale.³⁰ La Scottish Convention of Scottish Local Authorities è partner del progetto e il Centro lavora in stretta collaborazione con gli enti locali.³¹ Si tratta di un esempio di progetto con finalità nazionali, la cui attuazione dipende tuttavia da una stretta collaborazione con le autorità locali.

3.5 Conclusioni

Gli enti locali e regionali godono di una posizione privilegiata per promuovere l'inclusione sociale nell'ambito del loro mandato generale. Migliorare l'inclusione digitale implica lavorare con le comunità locali e con il settore privato delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC). Le azioni a sostegno dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi devono prevedere nuovi modi di lavorare attraverso la creazione di leggi, alleanze e coalizioni che amplino le strategie di inclusione già esistenti. Gli enti locali e regionali sostengono anche l'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro con iniziative di formazione e apprendistato. Gli LRG stanno inoltre assumendo un ruolo sempre più attivo nella promozione della salute e sicurezza sul lavoro, sia per i propri dipendenti, sia per l'intera comunità.

4 Politiche di austerità

Le politiche di austerità stanno avendo evidenti ripercussioni su molti servizi dell'amministrazione locale e regionale dal 2010 e sono spesso all'origine di nuove forme di lavoro, come si evince ad esempio dall'adozione dei servizi di e-government e dalla difficoltà di reperire risorse per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi.

4.1 Digitalizzazione

La digitalizzazione e l'introduzione dell'e-government sono state incentivate dall'amministrazione centrale e dagli enti locali e regionali come strumento per modernizzare i servizi pubblici e ridurre i costi. L'avvento della digitalizzazione può trasformare radicalmente la natura del lavoro e il modo di svolgerlo. Ad esempio, l'immissione di dati può diventare un processo più meccanico e ripetitivo. I contatti interpersonali, diretti o per telefono, possono essere meno frequenti e questo porta a una minore soddisfazione nei confronti del proprio lavoro e spesso a una perdita di controllo sul processo lavorativo.

Nell'ambito delle politiche di austerità, ma anche nell'ambito del processo di "modernizzazione" dei servizi pubblici, gli enti locali e regionali hanno introdotto sistemi digitali che modificano le modalità di stoccaggio dell'informazione e di erogazione dei servizi. Gli studi che hanno analizzato gli effetti della digitalizzazione sui processi lavorativi indicano una possibile perdita di controllo del lavoratore sul proprio processo di lavoro, che si ripercuote sui livelli di stress, il grado di soddisfazione e il sentirsi valorizzato.

4.2 Migrazione

La rilevazione EUROMED (2012) sui dipendenti dei servizi pubblici e il relativo lavoro con utenti migranti ha mostrato un graduale deterioramento dei servizi e condizioni di lavoro sempre più difficili, soprattutto nei servizi di prima accoglienza, con attrezzature insufficienti e locali inadatti. I dipendenti dei servizi pubblici non ricevono formazione né informazioni adeguate e questo rende più difficoltosa l'erogazione dei servizi.

4.3 Assunzione e fidelizzazione del personale

La crisi finanziaria mondiale e le conseguenti misure di austerità hanno influito, in misura più o meno marcata, sull'occupazione nelle amministrazioni locali. In molti paesi, come Regno Unito, Svezia, Grecia, le politiche di austerità hanno portato a un drastico calo del numero di posti di lavoro (con dipendenti che hanno perso il lavoro o non sono stati sostituiti) e a modifiche nelle modalità di erogazione dei servizi. In altri paesi, l'impatto sugli enti locali è stato meno incisivo.

In alcuni paesi, le misure di austerità hanno avuto forti ripercussioni sulla forza lavoro degli enti locali. Le strategie per l'aumento dell'efficienza e la ristrutturazione hanno portato a tagli dell'organico, introdotto nuovi modi di lavorare e incrementato l'esternalizzazione di molti servizi amministrativi, modificando la natura del lavoro all'interno dell'amministrazione locale.

4.4 Salute e sicurezza sul lavoro (SSL)

I tagli al bilancio hanno portato a una riduzione dei posti di lavoro, con un conseguente aumento dei carichi di lavoro nei casi in cui i lavoratori non sono stati sostituiti. Alcune amministrazioni locali hanno delocalizzato i servizi pubblici e i dipendenti lavorano ora per datori del settore privato. Questa situazione influisce sulla sicurezza economica dei lavoratori, confrontati a maggiori pressioni lavorative e a nuove forme di organizzazione del lavoro. Gli effetti di tali cambiamenti sulla salute dei singoli lavoratori sono ormai noti.

Le politiche di austerità hanno avuto ripercussioni sugli enti locali e regionali e gli effetti di questi tagli alla spesa non sono ancora stati pienamente compresi. L'austerità ha accelerato il processo di digitalizzazione dei servizi pubblici, ma c'è ancora molto da scoprire sugli effetti che quest'ultima esercita sulla SSL e la risposta degli utenti. Le politiche di austerità hanno avuto un impatto diretto sui servizi cui si rivolgono i cittadini dei paesi terzi e sui dipendenti pubblici che li erogano. In linea generale, le pressioni sui servizi pubblici hanno influito negativamente sugli atteggiamenti nei confronti dei cittadini stranieri. I giovani sono stati fortemente penalizzati dalla crisi finanziaria e gli enti locali e regionali si sono concentrati sulle misure per favorirne l'accesso nel mondo del lavoro. I lavoratori più anziani occupati presso tali enti hanno sovente perso il lavoro a causa dei tagli al bilancio. I dipendenti del settore pubblico subiranno gli effetti a lungo termine sulla salute delle politiche di austerità e delle ristrutturazioni organizzative.

5 Conclusioni e raccomandazioni

5.1 Conclusioni

Le nuove tecnologie e i mutamenti tecnologici, le nuove forme di erogazione dei servizi in risposta alle esigenze dei cittadini dei paesi terzi e ai cambiamenti demografici e l'emergenza di nuovi bisogni in materia di salute e sicurezza sul lavoro hanno contribuito a far emergere nuovi modi di lavorare. Il dialogo sociale svolge un importante ruolo nella promozione di queste nuove procedure.

Nei quattro ambiti analizzati emerge la necessità di una maggiore trasparenza e responsabilità: questo pone maggiori pressioni sugli enti locali e regionali affinché rendano più trasparente il proprio processo decisionale e si conformino ai sistemi istituzionali di trasparenza e assunzione di responsabilità. A tale proposito sono necessarie ulteriori consultazioni e informazioni supplementari.

Gli enti locali e regionali possono svolgere un ruolo di spicco nel promuovere l'inclusione sociale, che si tratti di inclusione digitale o inclusione sociale di cittadini di paesi terzi, giovani o persone in età più avanzata. Gli enti locali e regionali, in virtù delle loro responsabilità nei confronti della popolazione locale, sono i più indicati a promuovere l'integrazione.

La relazione tra le politiche e la loro attuazione a livello locale/regionale e le politiche e la loro attuazione a livello centrale acquista una sempre maggior rilevanza: in mancanza di una direzione nazionale, ad esempio, alcuni enti locali e regionali hanno preso iniziative in materia di politica migratoria.

Alle amministrazioni locali e regionali spetta il compito di assumere e fidelizzare i propri dipendenti, nonché la responsabilità in materia di salute e sicurezza nei propri luoghi di lavoro e a livello locale.

Il tema della salute e sicurezza sul lavoro è trasversale agli altri tre ambiti analizzati: digitalizzazione, migrazione e assunzione/fidelizzazione dei lavoratori. Gli enti locali e regionali sono inoltre responsabili di promuovere la salute e la sicurezza sul lavoro nelle rispettive comunità e tra i propri dipendenti.

Sono necessari ulteriori dati per valutare gli effetti della digitalizzazione, capire come evolvono le comunità dei cittadini provenienti dai paesi terzi, misurare l'efficacia delle assunzioni e delle misure di fidelizzazione del personale e valutare le questioni legate alla SSL. La raccolta di dati sostiene inoltre la trasparenza del processo decisionale.

Formazione, monitoraggio e valutazione sono elementi essenziali in tutti gli ambiti analizzati.

5.2 Raccomandazioni

La presente relazione ha mostrato la necessità di porre in relazione le nuove forme di erogazione dei servizi, le buone pratiche in materia di SSL e il dialogo sociale per rispondere efficacemente alle esigenze sia degli utenti, sia dei dipendenti del pubblico impiego. Si raccomanda pertanto di:

- raggiungere una visione condivisa tra le parti sociali della natura del problema, ad esempio le questioni in materia di SSL;
- istituire un efficace processo di informazione e consultazione con le principali parti interessate, ad esempio per l'introduzione della digitalizzazione per utenti e personale dei servizi;
- attuare gli interventi in modo aperto e trasparente, così che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di comprendere ciò che sta avvenendo, ad esempio illustrando le modalità di attribuzione delle risorse destinate all'integrazione sociale dei cittadini provenienti da paesi terzi;
- raccogliere dati che permettano sia di sostenere l'analisi di un determinato problema, sia di monitorare l'attuazione delle soluzioni;
- responsabilizzare i servizi pubblici nei confronti della popolazione locale, ad esempio elaborando ed erogando servizi e politiche occupazionali in linea con le tendenze demografiche locali;
- elaborare e attuare strategie di monitoraggio e valutazione, ad esempio sulle nuove forme di servizi digitali e relative ripercussioni sul processo di lavoro;
- formare adeguatamente il personale in vista di nuove modalità di erogazione dei servizi, ad esempio nuove risposte ai problemi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Jane Lethbridge
j.lethbridge@gre.ac.uk
14 ottobre 2016

¹ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.31177>).

² <http://www.epsu.org/a/8763>).

³ <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/#sthash.A8ysVEXV.dpuf>

⁴ Katz et al (2014) Using a digitalization index to measure the economics and social impact of digital agenda, info 16(1): 32-44

⁵ Silcock R. (2001) 'What is e-Government?' *Parliamentary Affairs* 54(1): 88-102

⁶ EU (2012) Digitalising public services Putting ambition into action Benchmark report p.8

⁷ <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874>

⁸ OECD (2015) *International Migration Outlook 2015* Paris: OECD

⁹ ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13

¹⁰ ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13

¹¹ EU (2015) The 2015 Ageing Report Underlying assumptions and projection methodologies European Economy 8/2014 Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)

¹² Eurostat

¹³ CEMR (2016) Local and regional governments as employers <http://www.ccre.org/en/activites/view/6>

-
- ¹⁴ Colley L. (2014) Understanding ageing public sector workforces Demographic challenge or a consequence of public employment design? Public Management Review 16(7):1030-1052
- ¹⁵ LGA http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE
- ¹⁶ LGA http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE
- ¹⁷ 2007 Luxembourg Declaration for Workplace Health Promotion
- ¹⁸ WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- ¹⁹ WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- ²⁰ EU-OSHA Never too older for the kindergarten: reducing the strain to retain older workers, Denmark
- ²¹ Office for National Statistics, Internet Access 2010, published online August 2010 cited in NAO (2011) Information and Communications Technology in Government
- ²² Comptroller & Auditor General (2011) Digital Britain Two: Putting users at the heard of government's digital services National Audit Office (NAO) Report prepared under Section 6 National Audit Act 1983
- ²³ OECD Working Paper Dec 10 2012
- ²⁴ CEDEFOP (2014) Valuing diversity: guidance for labour market integration of migrants Cedefop Working paper No 24 Case study 4 Centre for Validation of Occupational Skills
<http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/6124>
- ²⁵ Youth Employment Package, 2012 and Youth Employment Initiative, 2013
- ²⁶ EU (2013) 'Working Together for Europe's young people – a call to action'
- ²⁷ LGA 2013 press release 30 May 2013
- ²⁸ LGA 2013 press release
- ²⁹ KS/NUMGE (2014) Decent work and tri-partite dialogue
- ³⁰ Scottish Centre for Healthy Working Lives <http://www.healthyworkinglives.com/about/about-schw/aims>
- ³¹ Scottish Centre for Healthy Working Lives – COSLA is a stakeholder