

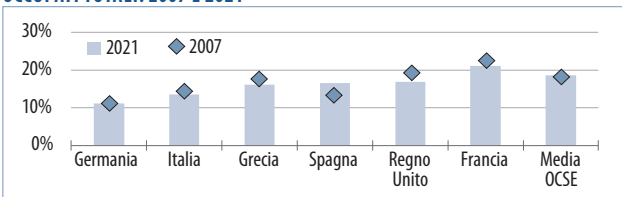
Il pubblico impiego, le criticità strutturali e la collaborazione pubblico-privato nell'attuazione del Piano di Investimenti europei

Francesco Bogazzi, Silvia Duranti e Valentina Patacchini*

Il comparto della pubblica amministrazione soffre ormai da oltre un decennio di una sottodotazione di personale in termini sia quantitativi che qualitativi, che rischiano di rappresentare un forte limite in un momento in cui gli enti locali sono chiamati a recepire e gestire risorse ingenti provenienti dal PNRR e dalla politica di coesione¹.

Già prima dell'introduzione di restrizioni alle politiche assunzionali delle amministrazioni pubbliche, l'Italia aveva una percentuale di occupati pubblici sul totale degli occupati (14,5%) inferiore alla media OCSE (18,2%) e alla maggior parte dei paesi europei; il blocco del turnover intervenuto negli anni successivi ha ridotto ulteriormente il peso del comparto pubblico, oggi al 13,5% dell'occupazione (Fig. 1).

Figura 1.
OCCUPATI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN PERCENTUALE DEGLI OCCUPATI TOTALI. 2007 E 2021

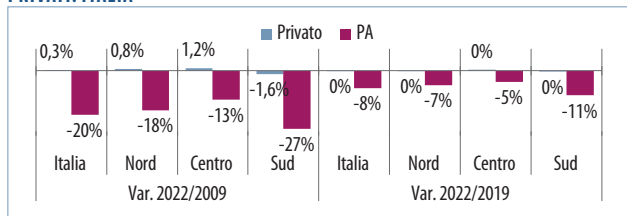


Fonte: OECD

La natura strutturale della crisi del pubblico impiego

Il confronto tra occupazione nel settore pubblico e nel settore privato mostra in modo ancora più netto la progressiva contrazione dell'occupazione nel primo comparto (al netto di istruzione e sanità) negli ultimi venti anni e, in particolare, a partire dalla crisi finanziaria del 2008. Il blocco del turnover e i tetti stringenti sui costi del personale, hanno infatti ridotto drasticamente gli ingressi nella pubblica amministrazione e solo negli anni più recenti si è vista una ripresa delle assunzioni, tuttavia insufficiente a contrastare l'importante incremento delle uscite legato ai pensionamenti (Fig. 2).

Figura 2.
OCCUPATI NEL SETTORE ATECO "AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA" E NEL COMPLESSO DEI SETTORI PRIVATI. ITALIA



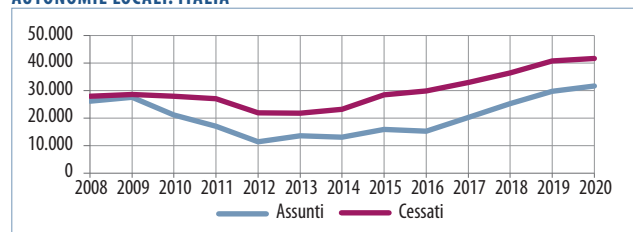
Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Istat-RFL

¹ Estratto da Bogazzi F., Duranti S., Ferretti C., Lattarulo P., Patacchini V. (2023). "La finanza comunale, gli investimenti di oggi e le prospettive della domanda di servizi", in IRES Piemonte et al. (a cura di), *La finanza territoriale, Rapporto 2023*, Rubbettino ed.

Le prospettive, per altro, non sono rosee, se si considera la prossima uscita dal pubblico impiego, per raggiunti limiti di età, di una larga parte di quanti oggi ne fanno parte. Infatti gli over55 rappresentano ormai il 40% dei dipendenti a tempo indeterminato e una larga parte di loro uscirà dal mondo del lavoro nei prossimi dieci anni. L'evoluzione sarà, dunque, difficilmente invertibile e le criticità stanno assumendo una natura strutturale. Ciò è tanto più grave nel momento in cui l'attuazione del complesso piano di investimenti europei richiede una forte sinergia e complementarietà tra occupazione pubblica e privata e tra i diversi ambiti all'interno del pubblico impiego.

Ad esempio, nel comparto regioni ed autonomie locali, per 100 posizioni a tempo indeterminato lasciate scoperte per l'uscita di dipendenti pubblici dal comparto² oggi ne vengono rimpiazzate con nuovi ingressi³ solo 72, mentre fino al 2008 la compensazione era pressoché totale (Conto annuale del personale). Se nei primi anni di crisi economica gli enti locali avevano potuto supplire alle carenze assunzionali con contratti a tempo determinato e collaborazioni, nel periodo più recente il ricorso al lavoro flessibile è tornato su livelli fisiologici, anche per le possibilità offerte dalla sblocco del turnover.

Figura 3.
ASSUNTI E CESSATI A TEMPO INDETERMINATO DAL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI. ITALIA



Fonte: Conto annuale del personale

Lo sblocco del turnover e la ripresa dei concorsi non sono quindi stati sufficienti a rinnovare il personale degli enti locali, portando, come atteso, giovani motivati e con competenze funzionali alle nuove sfide che si trova ad affrontare il comparto. Da una lettura dei dati relativi alla partecipazione ai concorsi pubblici svolta da ForumPA (2023)⁴, emerge infatti una minore attrattività delle selezioni della Pubblica Amministrazione rispetto al passato, come dimostra la riduzione del numero dei candidati per ogni posto a concorso (nel 2021 pari a un quinto di quello rilevato nel biennio precedente) e l'elevato tasso di rinuncia al posto da parte dei vincitori (20% in totale, 50% per i concorsi a tempo determinato). Le difficoltà di copertura dei posti vacanti emergono soprattutto per le professioni tecniche, mentre sui profili amministrativi e trasversali si riscontra ancora una buona capacità di copertura (Brunetta e Tiraboschi, 2022)⁵. Si se-

² Le uscite non riguardano solo pensionamenti (59% del totale), ma anche, mobilità (13%), dimissioni (20%) e altre cause (8%).

³ Si considerano ingressi non solo le assunzioni per concorso (56%) ma anche la mobilità (15%) e altre tipologie di ingresso (29%).

⁴ ForumPA (2023). *Lavoro Pubblico 2023*.

⁵ Brunetta R., Tiraboschi M. (2022). "Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze", *Working Paper n. 6/2022*. ADAPT University Press.



gnala peraltro che tali tendenze non riguardano solo il nostro Paese ma accomunano gran parte dei Paesi OCSE, concordi nell'individuare come una sfida per il futuro del pubblico impiego la ricerca di lavoro qualificato per le nuove professionalità dell'economia e della società digitale (OCSE, 2021)⁶.

Il gap retributivo

Tra le motivazioni della minore attrattività del pubblico impiego negli ultimi anni vi è certamente il dinamismo che caratterizza il mercato del lavoro privato dalla fine della recessione pandemica, spinto anche dalla mole di risorse pubbliche relative alla misura del SuperBonus, e in particolare negli ultimi mesi (De Rosa, et al., 2023)⁷, con una ripresa anche delle occasioni di lavoro a tempo indeterminato (IRPET, 2023)⁸. Come dimostrato da Rizzica (2021)⁹, le scelte di allocazione dei lavoratori tra settore pubblico e privato sono molto influenzate, nel Nord e nel Centro del Paese, dalle condizioni del mercato del lavoro.

In questo contesto pesa certamente la rigidità degli stipendi del pubblico impiego, che non permette di attrarre o trattenerne i migliori talenti offrendo condizioni migliori di quelle che potrebbero ottenere nel privato. Nonostante il settore pubblico garantisca, in media, retribuzioni migliori rispetto al totale dei settori privati¹⁰, ciò sembra legato perlopiù alla maggiore continuità lavorativa, come recentemente evidenziato da Edoardo Di Porto e Paolo Naticchioni (2023)¹¹. Inoltre, il differenziale si è molto ridotto nell'ultimo decennio, in particolare per i lavoratori più qualificati e nelle regioni del Nord Italia. Comparando le retribuzioni della Pubblica Amministrazione con settori più simili dal punto di vista delle mansioni svolte e del livello di qualificazione medio, emerge un gap retributivo per i laureati italiani rispetto a lavoratori simili occupati non solo nel settore finanziario (-9%) e nell'ICT (-0,4%) ma oggi anche nella manifattura (-1,6%); il gap si amplia nel nord Italia dove gli occupati pubblici laureati guadagnano il 6% in meno rispetto alla manifattura, il 4% in meno rispetto all'ICT e il 12% in meno rispetto al settore finanziario (Fig. 4).

Tabella 1.
DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE PUBBLICO E QUELLA DEL SETTORE PRIVATO, PER TITOLO DI STUDIO E AREA DI RESIDENZA

		Italia	Nord	Centro	Sud
2009	Obbligo	22%	20%	26%	26%
	Diploma	13%	11%	16%	23%
	Laurea	16%	10%	15%	35%
2020	Obbligo	20%	16%	32%	25%
	Diploma	16%	11%	22%	29%
	Laurea	10%	3%	14%	26%

Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Istat-RFL

⁶ OCSE (2021). *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.

⁷ De Rosa, A. M., Mingolla, C., Trentini, E. (2023). "Boom degli occupati, ma non è tutto oro quel che luccica". *Lavoce.info*, 12 settembre.

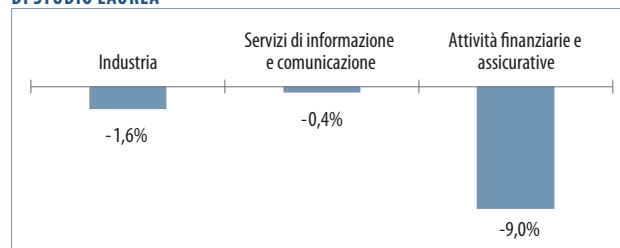
⁸ IRPET (2023). *Fra ciclo economico, Decreto Lavoro e PNRR, quale congiuntura per le imprese, le famiglie e i territori in Toscana? Rapporto annuale: (http://www.irpet.it/events/rapporto-irpet-sulla-situazione-economica-della-toscana-giugno-2023)*

⁹ Rizzica, L. (2021). "Il pubblico impiego: differenze territoriali nella composizione e nella selezione". *Questioni di Economia e Finanza* n° 658/2021. Banca d'Italia, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0658/QEF_658_21.pdf

¹⁰ Sono considerati settori privati tutti quelli con Ateco diversi da: "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria", "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".

¹¹ Di Porto, E., Naticchioni, P. (2023). "Lavorare nel pubblico o nel privato? Due mondi a confronto", *Lavoce.info*, 4 dicembre.

Figura 4.
DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE PUBBLICO E QUELLA DI ALCUNI COMPARTI DEL SETTORE PRIVATO, PER TITOLO DI STUDIO LAUREA



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria".
Fonte: Istat-FDL

Il gap si amplia nel Nord Italia, dove gli occupati pubblici laureati guadagnano il 6% in meno rispetto alla manifattura, il 4% in meno rispetto all'ICT e il 12% in meno rispetto al settore finanziario.

La stabilità lavorativa

D'altro canto è noto che tra le principali motivazioni alla base dell'attrattività dell'impiego pubblico non vi sia la retribuzione, quanto aspetti legati al *work-life balance* e alla sicurezza del posto di lavoro (Rizzica, 2021)¹², seguite dall'interesse per il bene comune (OCSE, 2021)¹³.

Un'analisi curata da IRPET su dati ISTAT-RFL ha approfondito il tema, analizzando la soddisfazione per diversi aspetti del lavoro svolto da dipendenti pubblici e privati.

Tabella 2.
SODDISFAZIONE MEDIA PER VARI ASPETTI DEL LAVORO SVOLTO. ITALIA. 2022

	Per il guadagno	Per le ore lavorate	Per la stabilità del lavoro	Interesse per il lavoro
Agricoltura	6,6	7,0	6,8	7,4
Industria in senso stretto	7,2	7,6	7,9	7,8
di cui: Costruzioni	7,2	7,5	7,7	8,0
Commercio	7,0	7,4	7,8	7,8
Alberghi e ristoranti	6,8	7,1	7,2	7,7
Trasporto e magazzinaggio	7,1	7,3	7,9	7,7
Servizi di informazione e comunicazione	7,2	7,5	8,1	8,1
di cui: Attività finanziarie e assicurative	7,6	7,7	8,5	7,9
Att. Immob., serv. imprese e altre att. prof.	6,7	7,2	7,6	7,6
Totale privato	7,0	7,4	7,7	7,8
Amministrazione pubblica	7,2	7,9	8,9	8,3

Nota. I punteggi variano da 0 a 10. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Istat-RFL

Escludendo dall'analisi alcuni settori, ad esempio agricoltura e turismo, in cui prevalgono contratti stagionali e retribuzioni modeste, emerge che all'interno del settore privato esistono invece alcuni comparti in cui i livelli di soddisfazione dei dipendenti per quanto riguarda la retribuzione sono simili o superiori a quelli della Pubblica Amministrazione; si tratta non solo dei settori ICT e finanza, ma anche del settore manifatturiero.

Per analizzare con maggior dettaglio l'eterogeneità nei livelli di soddisfazione dei dipendenti pubblici e privati, si è scelto di stimare una regressione utilizzando come variabile dipendente

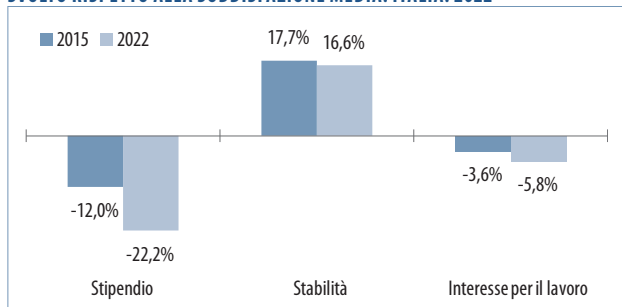
¹² Rizzica, L. (2021). *Op. cit.*

¹³ OCSE (2021). *Op. cit.*

il differenziale di soddisfazione per vari aspetti del lavoro svolto, rispetto alla propria soddisfazione complessiva. Nel modello sono state inserite come variabili esplicative, oltre a una variabile dicotomica pubblico/privato: il genere, la fascia d'età (under35 o età superiore), l'anzianità lavorativa (fino a 5 anni, fino a 10, fino a 20, più di 20) e il titolo di studio (obbligo, diploma, laurea). Le regressioni sono state stimate sia per il 2015 che per il 2022, per evidenziare eventuali variazioni nei livelli di soddisfazione e nell'eterogeneità degli stessi. I risultati più interessanti sono ottenuti per le variabili relative alla soddisfazione per la retribuzione, per la stabilità e per l'interesse per il lavoro, che vengono presentati nei grafici che seguono.

La figura 5 riporta l'entità del coefficiente che misura l'effetto del lavoro nel settore pubblico rispetto al lavoro privato, mostrando come i dipendenti pubblici traggano maggiori livelli di soddisfazione dall'aspetto della stabilità rispetto agli aspetti retributivi. È interessante notare come la soddisfazione per la retribuzione sia oggi minore rispetto a qualche anno fa, risultato che parrebbe in linea con i dati presentati sopra sulla riduzione del differenziale salariale pubblico/privato, in particolar modo per i laureati.

Figura 5. EFFETTO DEL LAVORO NEL SETTORE PUBBLICO RISPETTO AL LAVORO PRIVATO SUL DIFFERENZIALE DI SODDISFAZIONE PER ALCUNI ASPETTI DEL LAVORO SVOLTO RISPETTO ALLA SODDISFAZIONE MEDIA. ITALIA. 2022

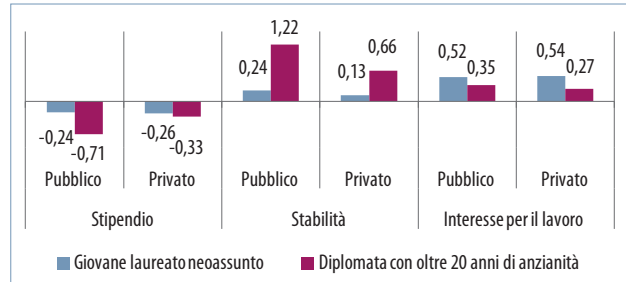


Nota: sono riportate in trasparenza le barre i cui risultati non sono risultati statisticamente significativi
Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Istat-RFL

Se però si approfondiscono queste valutazioni osservando le opinioni e le preferenze dei diversi soggetti che popolano il mondo dell'impiego pubblico, emergono non poche interessanti considerazioni rispetto ai cambiamenti in atto nel mondo del lavoro. Infatti, proprio per analizzare meglio le differenze di soddisfazione tra profili socio-demografici si sono creati due identikit di dipendenti: il giovane neoassunto con laurea e la diplomata con 20 anni di anzianità di servizio nel posto di lavoro rispetto alla media delle valutazioni complessive sui vari aspetti dell'indagine (Fig. 6). I giovani che entrano nel mondo del pubblico impiego sono oggi molto più simili a coloro che entrano nel lavoro privato: relativamente poco insoddisfatti delle retribuzioni, che invece pesano di più per la dipendente pubblica con più anni di servizio; relativamente soddisfatti dalla stabilità, ma con punteggi non alti, rispetto alla persona più avanti nel lavoro, che sembra apprezzare in modo significativo questo aspetto, anche garantito nel mondo privato di oggi; infine i giovani sembrano, invece, manifestare un certo apprezzamento riguardo all'interesse per il lavoro svolto, sia nel pubblico che nel privato, ma soprattutto nel primo contesto. Certamente è difficile distinguere quanto questi diversi atteggiamenti tra giovani e dipendenti con maggiore anzianità di servizio siano da attribuire ad un'evoluzione nel mondo del lavoro legato a cambiamenti strutturali, alla fase congiunturale di alta domanda

o piuttosto all'avanzare dell'età e dell'anzianità di servizio degli individui. Quello che emerge, però, è che almeno in questa fase, sono presenti molte evidenze di un potenziale effetto spiazzamento tra pubblico e privato e tra diversi comparti del settore pubblico. E questo si verifica proprio nel momento in cui sarebbe più importante poter contare sulle sinergie, condizione indispensabile per la concreta attuazione del piano di investimenti pubblici.

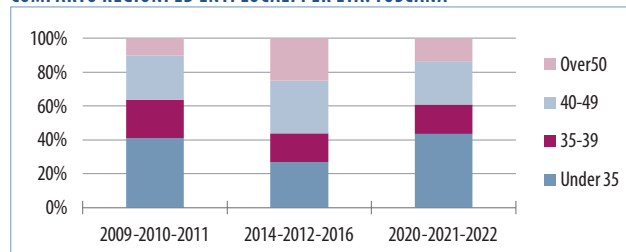
Figura 6. DIFFERENZIALE DI SODDISFAZIONE PER VARI ASPETTI DEL LAVORO SVOLTO, RISPETTO ALLA SODDISFAZIONE COMPLESSIVA PER IL LAVORO SVOLTO. ITALIA. 2022



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Istat-RFL

Tanto più che se guardiamo alla stabilità lavorativa nell'intero arco della vita lavorativa di un individuo, la prospettiva si presenta un po' differente. Il pubblico impiego, infatti, assicura continuità lavorativa una volta assunti, richiedendo però un forte investimento nella fase di accesso a fronte di carriere non di rado inizialmente discontinue. Se è vero, infatti, che negli ultimi anni sono aumentati gli ingressi a tempo indeterminato, permane ancora nel comparto Regioni ed autonomie locali una percentuale elevata di contratti a termine (42% contro il 76% nel 2009). Ed è così che in molti casi l'accesso agli ambiti contratti stabili riguarda ancora oggi personale con oltre 40 anni, proveniente da altre amministrazioni o entrato dopo un periodo di precariato, come mostrano i dati degli avviamenti in Toscana, dove gli ingressi di personale over40 sono circa il 40% degli avviati a tempo indeterminato nel comparto regioni ed autonomie locali. Sembra, dunque, che il *trade off* tra la lunga fase di ingresso e la successiva stabilità lavorativa stia, evidentemente, modificandosi, rendendo – in una fase di alta domanda e dopo un lungo periodo di blocco dei concorsi pubblici – meno attrattivo il mondo del lavoro pubblico.

Figura 7. AVVIATI A TEMPO INDETERMINATO NEGLI ENTI DEL CONTO ANNUALE, COMPARTO REGIONI ED ENTI LOCALI PER ETÀ. TOSCANA



Fonte: Sistema Informativo Lavoro della Regione Toscana (SIL)