

IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Lavoro e competenze negli enti locali, le difficoltà per il PNRR

F. Bogazzi, S. Duranti, P. Lattarulo, V. Patacchini, A. Scerbo

Legge di Bilancio 2025. L'impatto sui Comuni toscani

ANCI Toscana | Venerdì 17 gennaio 2025

Palazzo Medici Riccardi

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

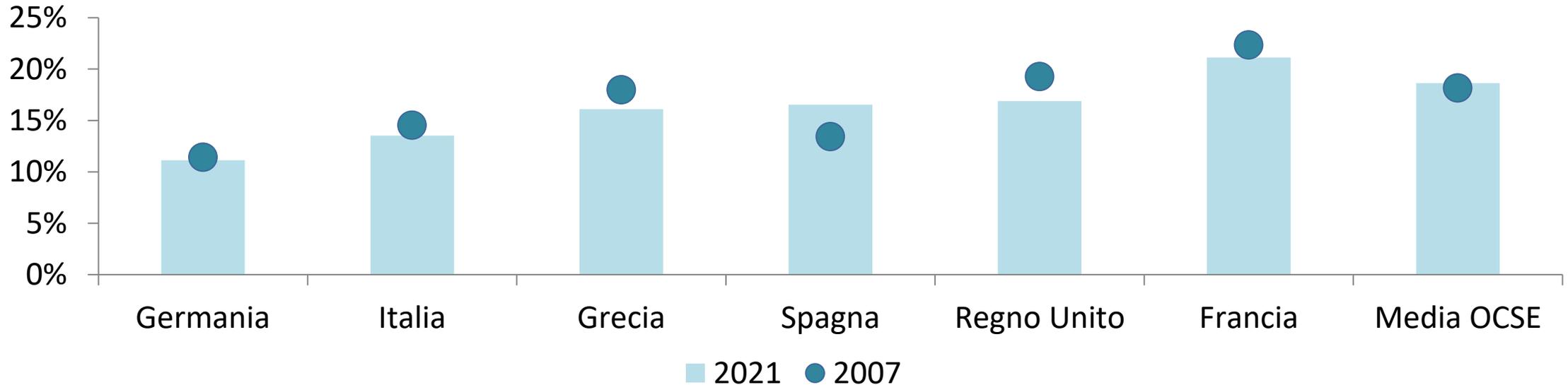
Negli ultimi anni si sono acuite nel mercato del lavoro italiano le difficoltà di reperimento di personale qualificato, complici la ripresa economica post-pandemia, la straordinaria iniezione di risorse pubbliche nel sistema economico, e le dinamiche demografiche sfavorevoli.

In questo contesto anche il settore pubblico sta incontrando non poche difficoltà a soddisfare la crescente domanda di lavoro qualificato legata ai pensionamenti dei cd. *baby boomers* e alla necessità di gestire risorse ingenti provenienti dal PNRR e dalla politica di coesione.

Tanto più che in questa fase è forte la necessità di complementarietà e sinergia tra settore pubblico e privato nell'utilizzo delle risorse disponibili, in particolare di provenienza Europea.

La sottodotazione della PA in Italia, nel confronto tra paesi europei

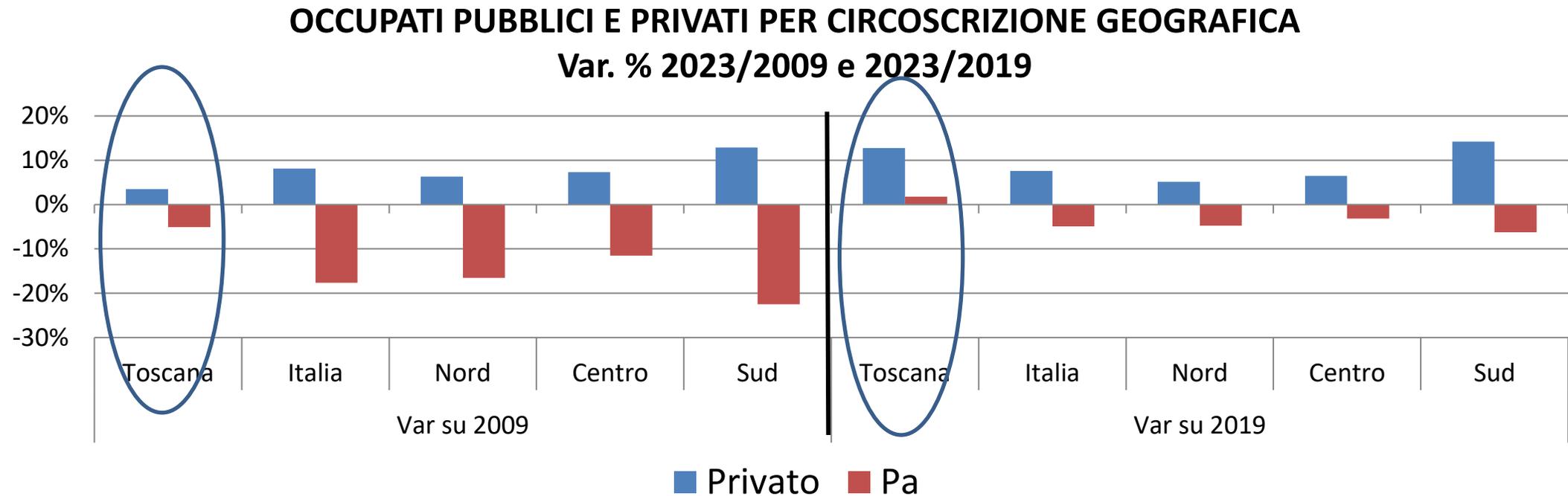
Occupati nella pubblica amministrazione in percentuale agli occupati totali, 2007 e 2021



Fonte: Oecd

Il comparto della pubblica amministrazione soffre ormai da oltre un decennio di una sottodimensionamento di personale in termini sia quantitativi che qualitativi, che rischia di rappresentare un forte limite in un momento in cui le amministrazioni sono chiamate a recepire e gestire risorse ingenti provenienti dal Pnrr e dalla politica di coesione.

La natura “strutturale” della contrazione del pubblico impiego



L'occupazione nel complesso del settore privato è aumentata, sia se comparata al 2009 che rispetto al 2019, quindi soprattutto negli anni più recenti.

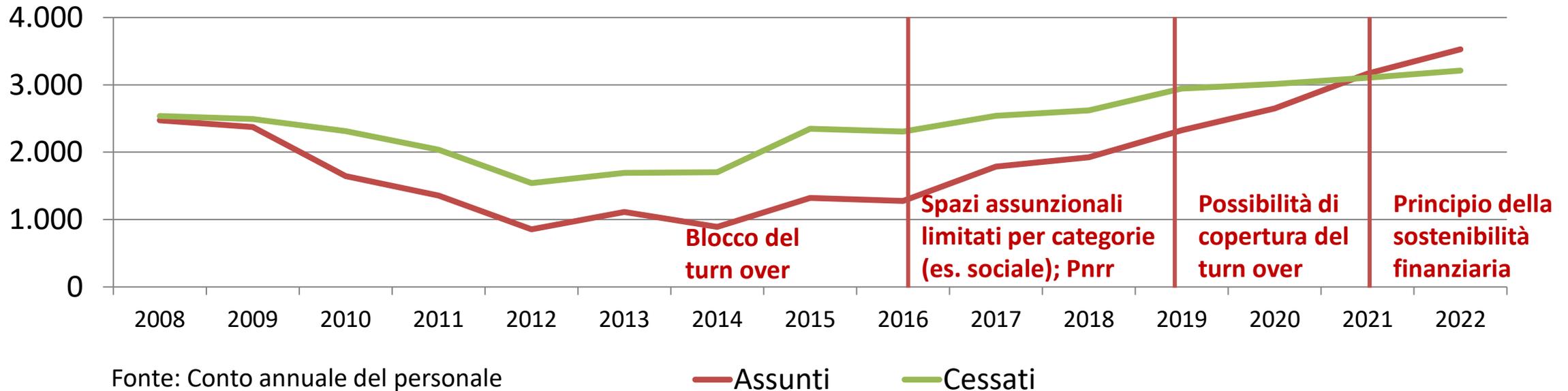
Al contrario, nel pubblico (al netto di sanità e istruzione) la riduzione degli occupati è importante, soprattutto al sud e continua negli anni più recenti.

In Toscana il fenomeno è meno accentuato nel lungo periodo e addirittura si rileva un leggero incremento nel periodo più recente.

Dietro la perdita di occupati c'è il protrarsi del gap tra assunti e cancellati che caratterizza anche la Pubblica Amministrazione decentrata

ASSUNTI E CESSATI A TEMPO INDETERMINATO DAL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI, **Toscana**.

Medie mobili triennali



I saldi tra assunti e cancellati a T Indeterminato erano stabilmente negativi per tutto il passato decennio (gli assunti erano il 70% dei cancellati nel 2020). Solo nel 2022 il tasso di rimpiazzo diventa positivo, il valore più alto dopo il 2008.

Ma non diminuisce la preoccupazione:

I cessati rimangono alti; l'allentarsi dei vincoli assunzionali (per quanto?) non consentirà di recuperare il ritardo accumulato.

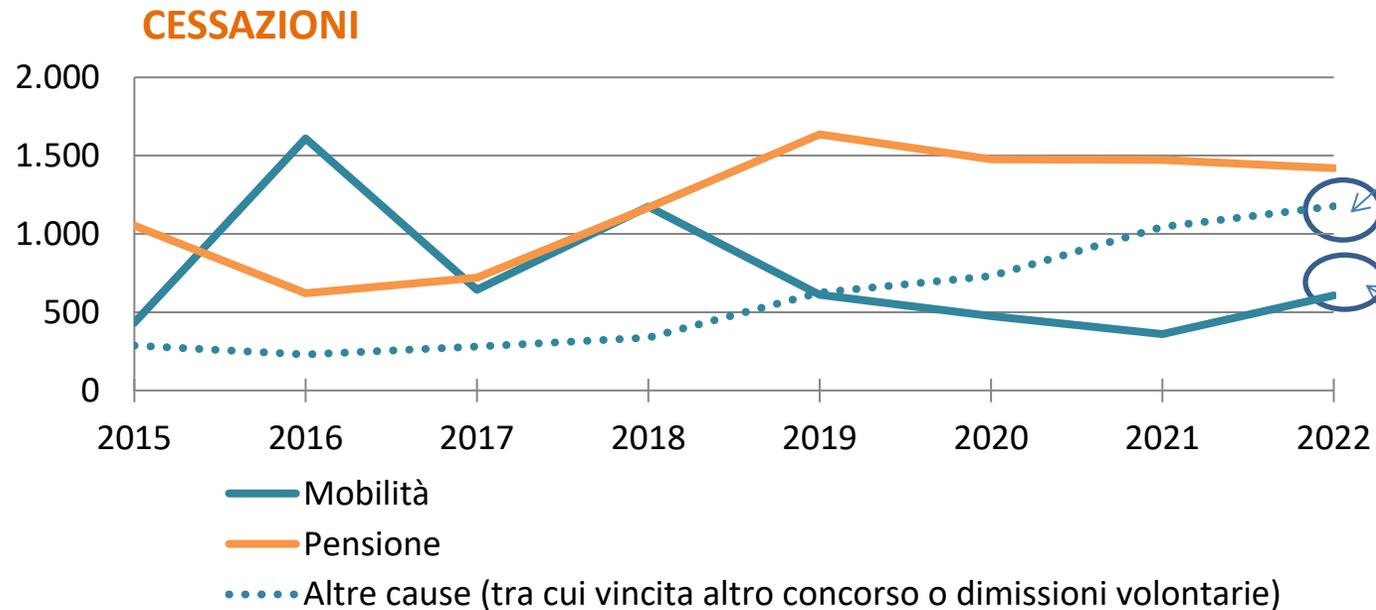
In prospettiva, data l'età media dei dipendenti, gli enti locali dovranno affrontare cessazioni di oltre 200.000 persone nei prossimi 10 anni.

Il tasso di sostituzione assunti-cancellati nasconde un mismatch nelle competenze.

La novità del periodo recente, nell'incertezza sul quadro normativo futuro: i concorsi - **Toscana**

L'imbuto dei concorsi e la disaffezione dei concorrenti potenziali: Nel 2021 il numero dei candidati per ogni posto a concorso si è ridotto (Fonte Forum PA, 2023). La quota di cessazioni perché vincitori di altri concorsi è del 10%.

La competizione tra enti (la mobilità): Molti nuovi assunti provengono dall'amministrazione pubblica.



L'imbuto dei concorsi: la quota di cessazioni perché vincitori di altri concorsi è del 9,5% nel 2021

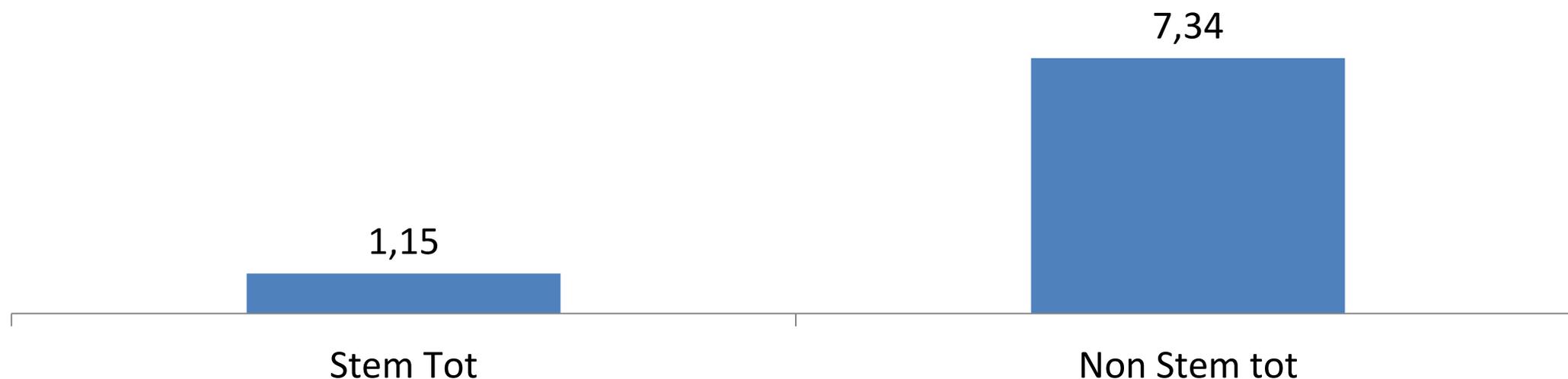
La competizione tra amministrazioni: La mobilità ha caratterizzato gli anni del blocco del turn over; era 40% nel 2018, oggi il personale già dipendente è del 18%.

Il rischio di concorsi che non selezionano adeguatamente i profili necessari -> **Il Mismatch** dei fabbisogni tecnici STEM

Il mismatch delle competenze: Laureati nelle università toscane che trovano occupazione a T Indeterminato nella PA per corso di laurea STEM - Non STEM

Quota di assorbimento di laureati presso l'università toscana in materie STEM e non STEM da parte della Pubblica Amministrazione (escluso sanità e istruzione)

Avviamenti nella pubblica amministrazione % sul totale avviamenti, (miglior contratto a 5 anni dalla laurea)



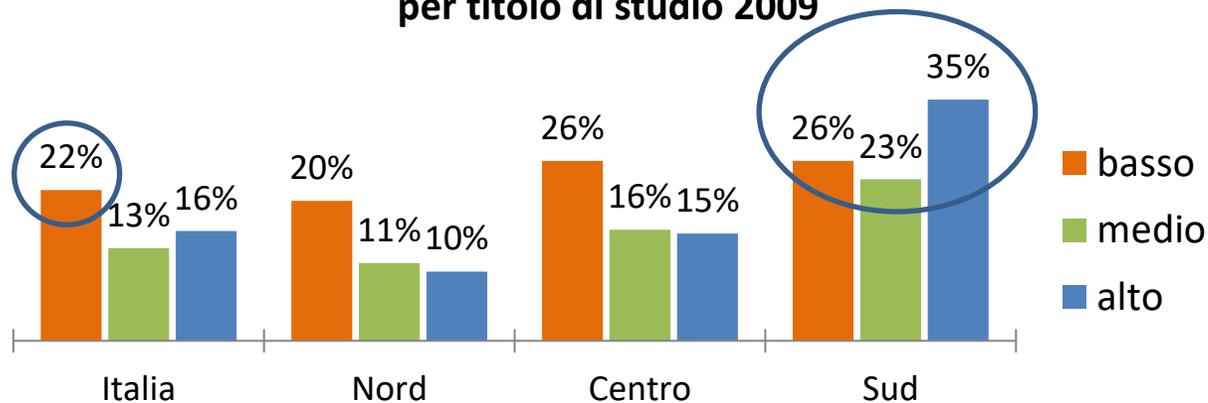
Fonte: elaborazioni IRPET su Sistema informativo Università toscane / Analisi dei percorsi di transizione al lavoro dei laureati toscani

Su 100 laureati STEM in Toscana poco più dell' 1 % trovano lavoro a tempo indeterminato nella PA in Toscana e fuori Toscana.

Sono pochi i nuovi assunti laureati nella PA e pochi laureati STEM.

Le criticità del pubblico impiego: il rapporto retributivo pubblico/privato

Rapporto retributivo pubblico/privato
per titolo di studio 2009



Rapporto retribuzioni settore pubblico/privato 2020
Solo laureati



Nel 2009 (crisi economica) il vantaggio retributivo del pubblico sul privato era significativo, soprattutto al **sud** e per chi ha l'obbligo scolastico



Il vantaggio si è ridotto dal 2009 al 2020 soprattutto per i laureati e al nord si è quasi azzerato



Nel 2020 il rapporto retributivo si modifica per i laureati a svantaggio del pubblico in confronto ad **alcuni settori**: non solo finanza (-9%), ma anche ICT e industria



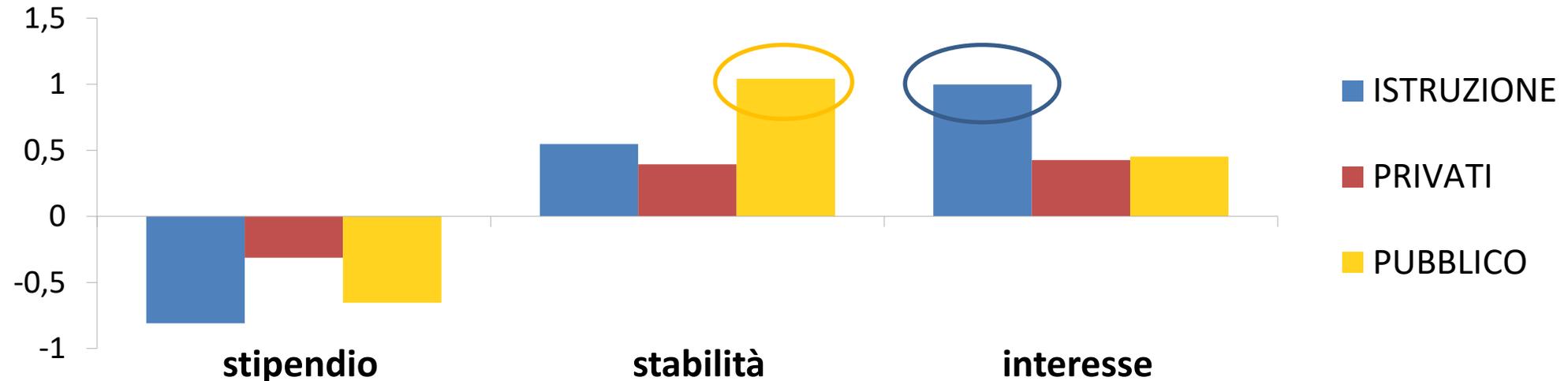
Sono proprio questi i lavoratori che oggi la pubblica amministrazione cerca di attrarre, se cresciuto l'interesse per le competenze STEM.

Attrarre personale qualificato è ancora più difficile all'aumentare del gap retributivo

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

Soddisfazione rispetto al proprio lavoro: pubblico, istruzione e privato

Differenziale di soddisfazione tra settore pubblico e settore privato per vari aspetti del lavoro svolto, rispetto alla soddisfazione media per il lavoro svolto. Italia, 2022

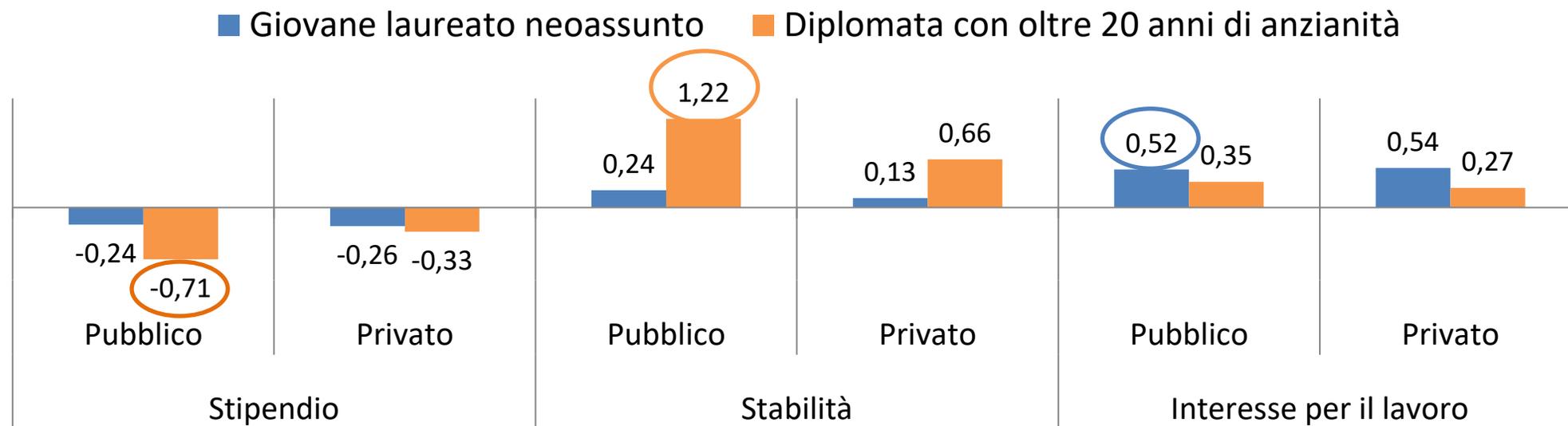


Un approfondimento sulla soddisfazione per diversi aspetti del lavoro svolto da dipendenti pubblici e privati evidenzia come la soddisfazione del lavoro pubblico provenga da fattori diversi dallo stipendio, come la stabilità e, in particolare, la motivazione prevalente nell'istruzione è l'interesse

L'eterogeneità nei livelli di soddisfazione dei dipendenti pubblici e privati

Soddisfazione rispetto al proprio lavoro, confronto pubblico/privato, per caratteristiche tipo del dipendente

Prendendo due profili di occupati dipendenti, si possono osservare le differenze di soddisfazione tra pubblico e privato



Riguardo allo stipendio, sia nel pubblico che nel privato c'è un certo grado di insoddisfazione, ma caratterizza soprattutto la diplomata più avanti nel lavoro e nel settore pubblico. Aumenta con l'età nel pubblico più che nel privato

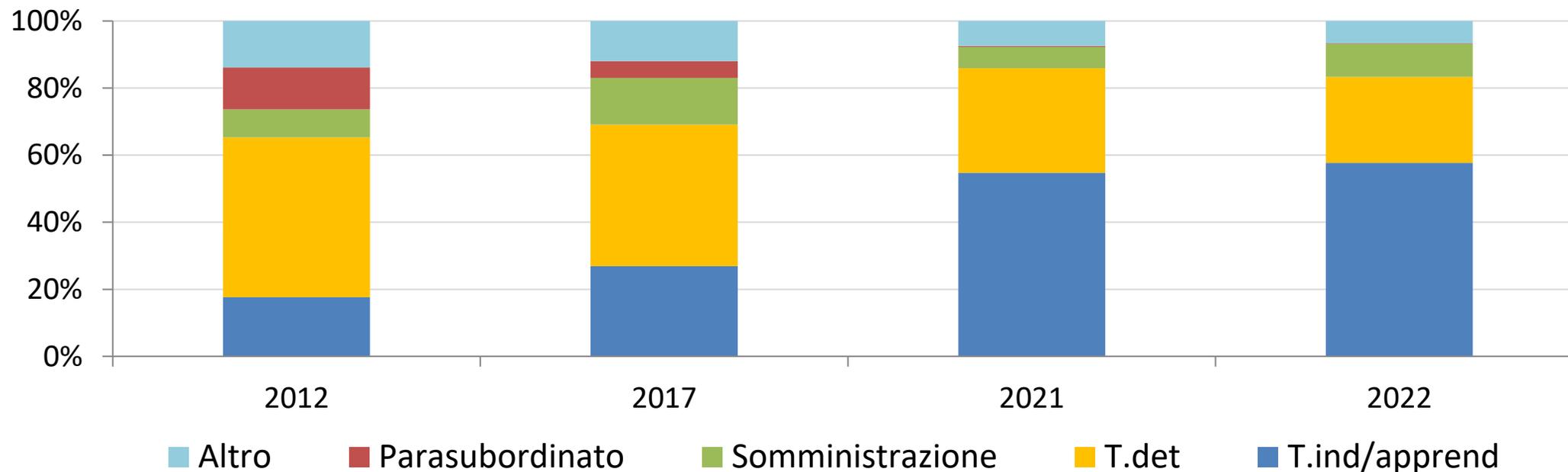
La stabilità è giudicata positivamente sia nel pubblico che anche nel privato, ma molto meno dai giovani.

L'interesse per il lavoro è il fattore di maggiore soddisfazione sia nel pubblico che nel privato per i giovani.

La stabilità dell'impiego pubblico e la lunga attesa del "lavoro sicuro"

Distribuzione % per contratto degli avviati al lavoro presso Regioni e Comuni.

Toscana

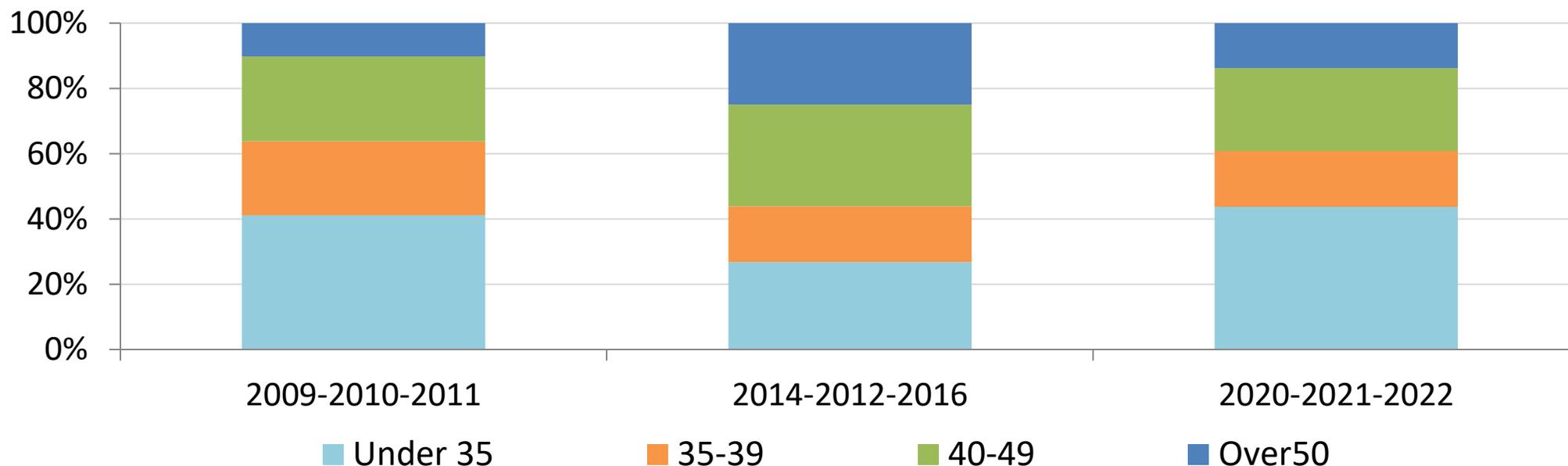


Se il pubblico impiego assicura continuità lavorativa e stabilità una volta assunti, è però vero che per lo più comporta una fase di inserimento non meno discontinua

Nel 2021 e 2022 si verifica un significativo incremento delle assunzioni a Tempo Indeterminato, ciononostante quasi la metà dei nuovi assunti entrano ancora con contratti a termine.

.... B) La lunga attesa del “lavoro sicuro” o il pubblico impiego come lavoro di “riserva”(?)

Avviati negli enti del comparto Regioni e enti locali, per fascia d'età. Toscana. Solo tempi Indeterminati



Con il superamento del blocco del turn over vengono assunti a tempo indeterminato più giovani (< 35 anni). Ma quasi la metà comincia a lavorare nel pubblico a tempo indeterminato ben oltre i 40 anni.

I tempi lunghi dei processi di ingresso ma anche il lavoro pubblico come occupazione di riserva.

L'attuazione del PNRR ha portato in evidenza la carenza di competenze nella PA

- La mole di risorse legata all'implementazione del PNRR esige un incremento della capacità media annua di investimento degli enti comunali pari a più del 50%.
- Timori riguardanti l'impreparazione degli enti locali nell'attuazione del PNRR sono stati alimentati dall'ampio ricorso, da parte delle amministrazioni centrali, agli avvisi pubblici con procedura valutativa mediante graduatoria (c.d. bandi competitivi) per la selezione dei progetti. È noto che la complessità dei bandi e le tempistiche stringenti si sono scontrate con la carenza di personale specializzato.
- Le difficoltà delle amministrazioni comunali si sono manifestate nella scarsa partecipazione ai bandi con conseguenti proroghe e/o riaperture dei termini. Il caso che ha avuto maggiore risonanza ed è stato oggetto di diverse analisi è quello relativo al bando per il finanziamento di asili nido, ma non è l'unica linea di investimento ad aver incontrato queste problematiche.
- Il ricorso a bandi competitivi per l'allocazione di risorse con intenti perequativi ha condotto alla manifestazione del trade off – già segnalato da più parti – tra equità perequativa ed efficienza allocativa. E cioè si è presentato il rischio del mancato assorbimento dei finanziamenti da parte delle realtà a maggiore fabbisogno.

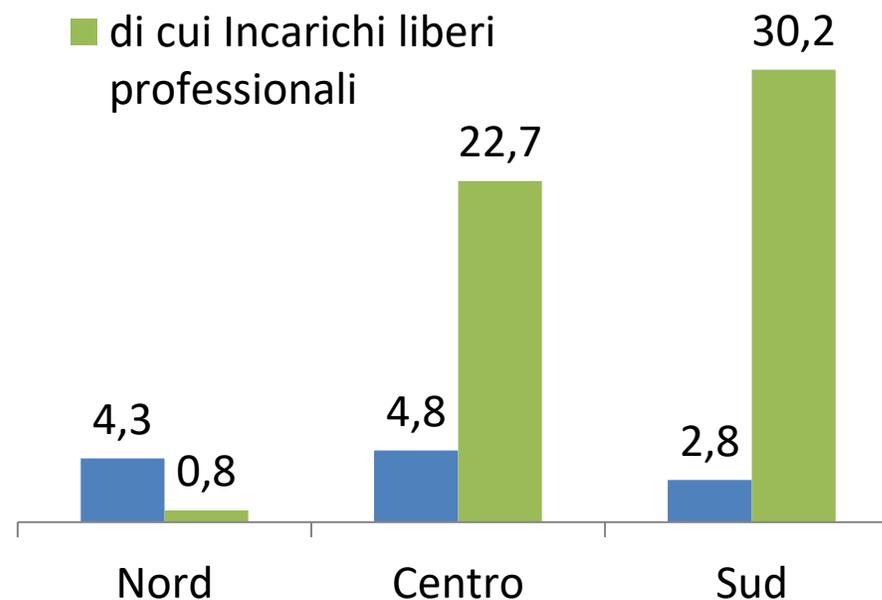
Interventi a supporto delle amministrazioni e a integrazione del capitale umano, in funzione dell'attuazione del PNRR

- Superamento blocco del turn over nel 2020 a favore di criterio della sostenibilità di bilancio
- Spazi assunzionali a TD a carico del PNRR e consulenze/ Spazi assunzionali a TD a carico dei bilanci degli enti per figure tecniche-specialistiche
- Accesso a sistemi di Selezione centralizzata dei tecnici (es. 1.000 esperti)
- Fondo progettazione
- Concorso Coesione Sud / Professionisti al sud / Fondo piccoli comuni
- Procedure di gara centralizzate / accordi quadro / standardizzazione bandi (Invitalia)
- Attività di accompagnamento CdP e Task force edilizia scolastica

Spesa corrente per redditi da lavoro e incarichi professionali. Pagamenti in euro correnti
Variazioni % 2023/2022 su valori reali

■ Redditi lavoro dipendente

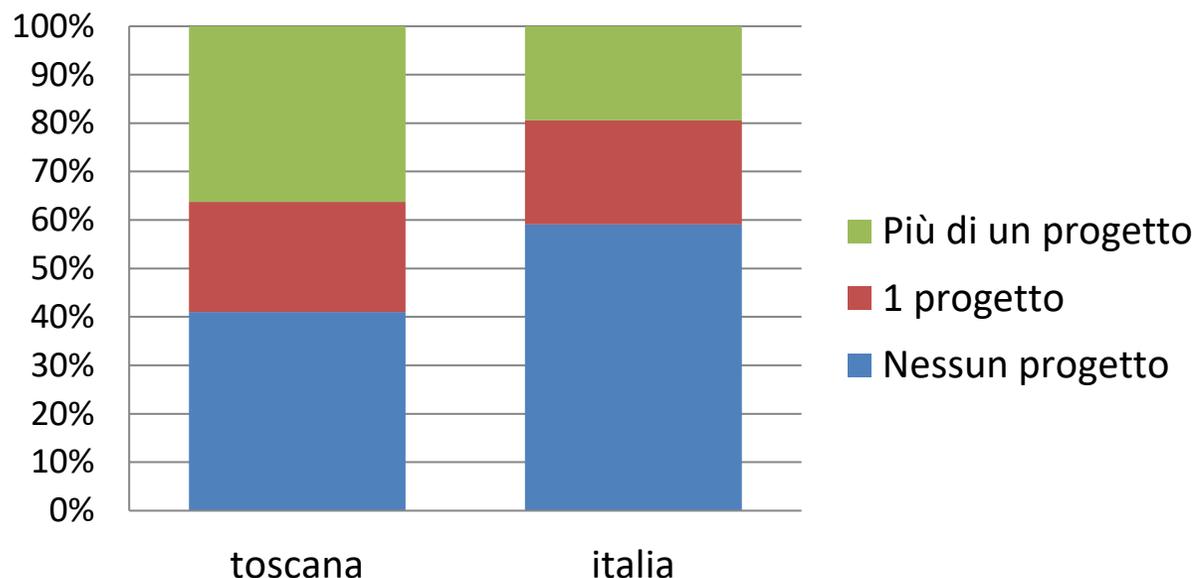
■ di cui Incarichi liberi professionali



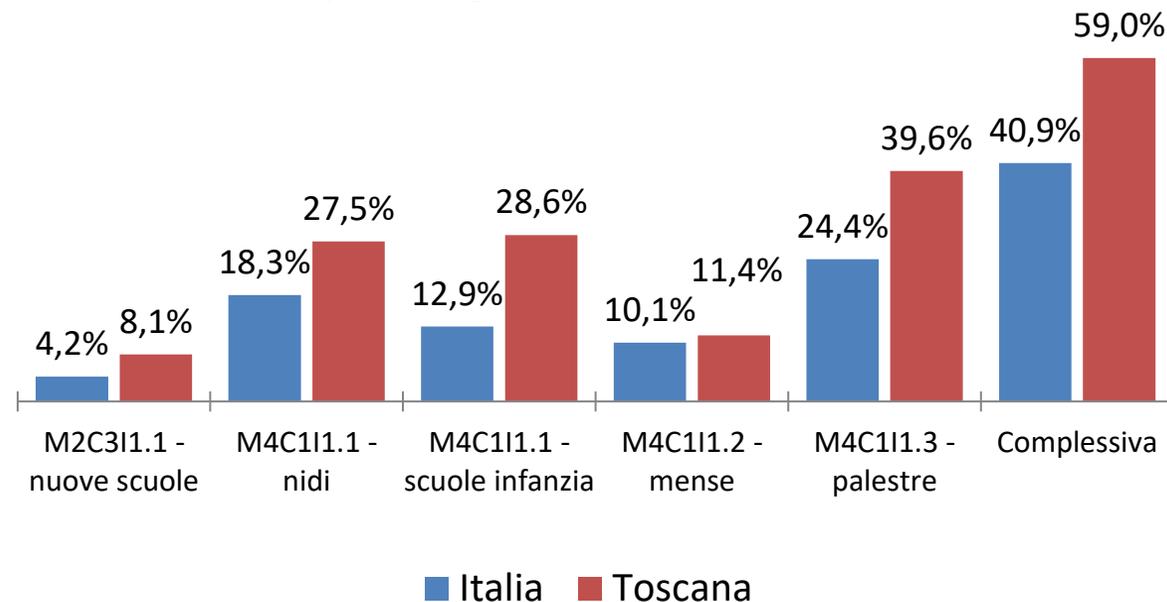
Contributo al capitale umano delle amministrazioni?

A proposito dell'insoddisfacente partecipazione dei Comuni ai bandi competitivi. I bandi emanati dal Ministero dell'Istruzione

Partecipazione dei comuni ai bandi emanati dal Ministero dell'Istruzione Toscana e Italia confronto
Valori complessivi



Partecipazione dei comuni ai bandi emanati dal Ministero dell'Istruzione Toscana e Italia confronto
per categoria di investimento



Il Ministero dell'Istruzione è il soggetto che ha attivato la più elevata mole di bandi destinati alle amministrazioni locali

La maggiore propensione a partecipare ai bandi da parte dei Comuni toscani, per tutte le categorie di investimento

Tra le possibili cause della scarsa adesione le competenze.

Le evidenze emerse dalla letteratura

- un aumento della probabilità di accesso ai finanziamenti determinato da un personale numericamente più consistente. Un **maggior numero di dipendenti**, infatti, consente di adattare l'organizzazione in modo che vi siano profili specializzati nella progettazione (Tatar, 2010; Duranti et al., 2017);
- un impatto positivo di una più elevata incidenza di **laureati** sulla probabilità di partecipazione ai bandi. Il possesso di un elevato titolo di studio è una proxy delle competenze del personale ed è plausibile che un organico con una solida formazione pregressa riesca ad implementare più efficacemente le attività dell'amministrazione (Rizzica, 2020 e 2021 e Aimone Gigio et al., 2022), tra le quali l'euro progettazione (Duranti et al., 2017), o a portare a termine i lavori pubblici (Gori et al., 2017);
- un ruolo altrettanto positivo sull'accesso alle procedure competitive rivestito dalla rilevanza delle **spese in formazione** come proxy delle competenze acquisite in itinere (Tatar, 2010; Colangelo, 2016);
- un decremento della probabilità di accesso ai fondi causato da una più elevata **incidenza di personale con contratto a tempo flessibile**. Vi sono evidenze del fatto che i contratti a termine comportino fenomeni di selezione avversa del personale: individui con elevate abilità, infatti, tendono a collocarsi nel settore privato all'aumentare della probabilità attesa di ottenere dei contratti a termine nel settore pubblico (Rizzica, 2015);
- una direzione di impatto incerta in presenza di una maggiore quota di **personale con età superiore ai 50 anni**. Potrebbe infatti sia prevalere l'effetto esperienza del personale in servizio, sia l'effetto delle più aggiornate abilità possedute dai giovani, soprattutto in campo linguistico e digitale (Duranti et al., 2017; Carlucci et al., 2019; Baltrunaite et al., 2021).

Quali fattori costituiscono un freno all'adesione a questa opportunità di migliorare i servizi?

Le nostre variabili indipendenti riguardano:

- ✓ geo-demografiche,
- ✓ capitale umano presente nelle amministrazioni comunali,
- ✓ economico-finanziarie,
- ✓ domanda potenziale per i servizi oggetto del bando,
- ✓ ritardo infrastrutturale,
- ✓ esperienza negli investimenti settore istruzione
- ✓ Politiche.

Risultati dell'analisi della probabilità di partecipazione ai bandi

Variabili	Effetto sulla probabilità di partecipare ad almeno un bando (segno)
Finanziarie	
Autonomia finanziaria	+
Rigidità spesa	--
Risorse umane	
Numero di dipendenti	+
Quota di dipendenti con contratto flessibile	-
Esperienza negli investimenti	
Propensione ad investire in istruzione	++
Incidenza spese correnti in istruzione	+
Politiche	
Seniority (tempo in carica) = oltre metà mandato	-
Età del sindaco	-
Variabile demografica	
Quota popolazione 0-19 anni	++

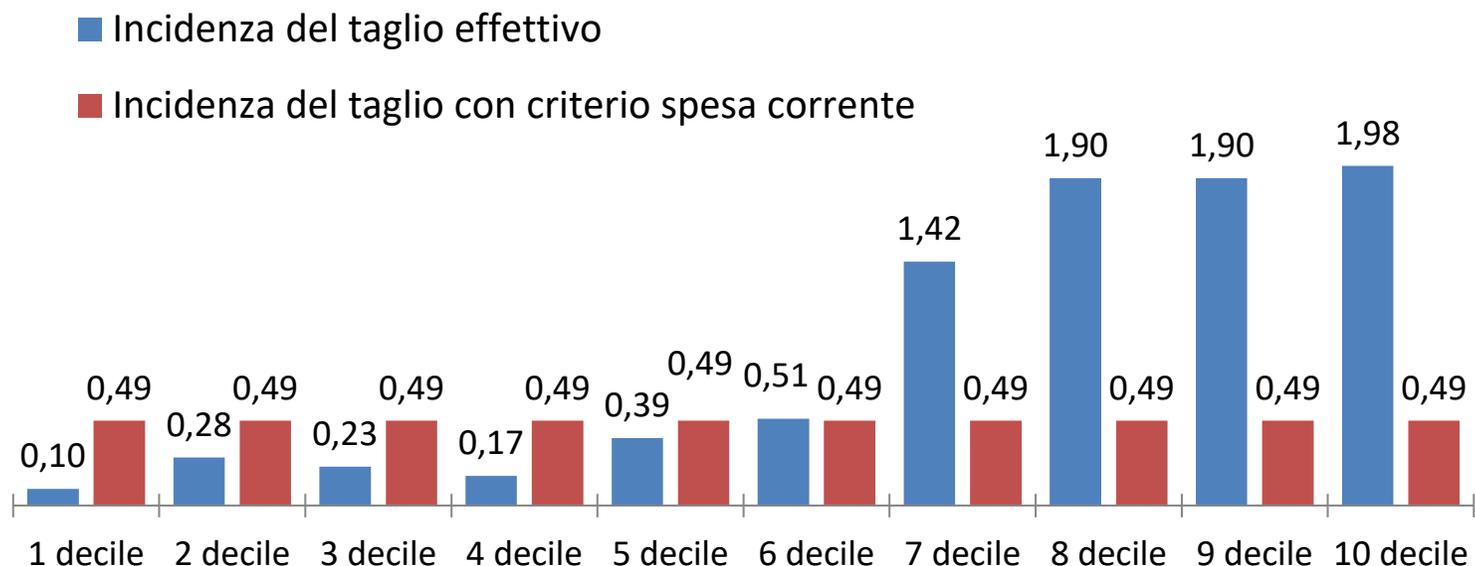
Assieme alle competenze e all'esperienza nell'attuazione di investimenti, le regole fiscali sono importanti per le amministrazioni, soprattutto quelle in difficoltà

La mancata adesione al Programma di investimenti da parte delle amministrazioni più fragili esprime anche la prudenza rispetto alle promesse del Governo, riguardo alle risorse future

La spending review che colpisce il PNRR, mostra il difficile equilibrio tra misure espansive (PNRR) e misure restrittive (spending review)

Legge di bilancio per il 2024: Contributo alla finanza pubblica e spesa corrente al netto della spesa sociale.

Composizione % per decile di taglio su spesa corrente

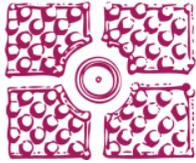


la Legge di bilancio per il 2024 chiede, alle amministrazioni locali un contributo alla finanza pubblica pari a 200 milioni annui per i Comuni e a 50 milioni annui per le Province, a valere per il quinquennio 2024-2028, per le Regioni a statuto ordinario e le isole. Il taglio incide per lo 0,5% della spesa corrente netta e dovrà essere commisurata a due componenti: in primo luogo alla stessa spesa corrente (al netto della Missione 12, cioè la Spesa sociale), e in secondo luogo dovrà “tener conto” delle risorse PNRR assegnate al 31.12.2023.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato

Nonostante l'importo contenuto, il costo è “reputazionale” nella credibilità dell'azione di sostegno all'attuazione e alla gestione del PNRR

Un effetto importante del PNRR dovrebbe riguardare la capacità ed efficienza della pubblica amministrazione. Tanto più che, al di là del rafforzamento della dotazione infrastrutturale, il successo del PNRR si gioca attorno alla crescita del capitale umano e della qualità istituzionale, quali reali condizioni per la ripresa del paese, la sua modernizzazione e il riequilibrio territoriale.



IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Lavoro e competenze negli enti locali, le difficoltà per il PNRR

F. Bogazzi, S. Duranti, P. Lattarulo, V. Patacchini, A. Scerbo

Legge di Bilancio 2025. L'impatto sui Comuni toscani

ANCI Toscana | Venerdì 17 gennaio 2025

Palazzo Medici Riccardi