



Tortuga Brief Reports  
Aprile 2021

# 1.200.000 pensionati pubblici nei prossimi dieci anni: **challenge accepted!**

---

 **TORTUGA**





# Non arrivarci per contrarietà

## L'AUTORE: IL THINK TANK TORTUGA

### CHI SIAMO

Tortuga è un **think-tank** di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali, nato nel 2015. Attualmente conta 53 membri, sparsi tra Europa e il resto del mondo.

Scriviamo analisi per approfondire i problemi del Paese con uno stile indipendente e rigoroso ma accessibile a tutti. Forniamo un **supporto professionale** alle attività di ricerca o policy-making a istituzioni pubbliche, imprese e enti privati o a singoli policy makers.

Nel 2020 è uscito il libro **"Ci pensiamo noi - Dieci proposte per far spazio ai giovani in Italia"** - Egea Editore, con prefazione di Tito Boeri e Vincenzo Galasso.

### COSA FACCIAMO

Offriamo servizi di **consulenza per il policy-making a istituzioni, aziende e policy maker**. Contribuiamo a costruire proposte concrete di cambiamento per rendere il nostro paese più adatto ai giovani e allo stesso tempo più efficiente e più equo. Tortuga è un **incubatore di idee e politiche per il futuro**.

### ABBIAMO COLLABORATO CON:

- INPS
- Deputati ed Eurodeputati
- Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani
- Google Italia
- Algebris investments

...

La lista completa è disponibile [qui](#)



## COMPETENZA

Come studiosi, analizziamo con rigore i temi economici d'attualità più rilevanti. Elaboriamo ricerche e proposte basate sui dati e sull'evidenza scientifica, con l'obiettivo di offrire soluzioni concrete.



## ESPERIENZA

Il primo think-tank italiano di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali, attivo dal 2015. Le solide basi economiche dei nostri soci, combinate a una crescente varietà di competenze e esperienze settoriali, ci permette di impiegare tecniche di analisi e ricerca avanzate e interdisciplinari.



## PASSIONE

Siamo convinti che i policy maker abbiano bisogno, ora più che mai, di un supporto nell'elaborare proposte e valutazioni di politiche pubbliche basate su dati, evidenza empirica e analisi rigorose. Per questo motivo forniamo servizi di analisi e ricerca a istituzioni, aziende, associazioni, PA e partiti politici per progetti che ritiene in linea con i propri valori.

## Brief Report

La serie "Brief Report" raccoglie i report più accessibili di Tortuga.

Tale format ha l'obiettivo di fornire una descrizione approfondita di un problema o di un'opportunità che interessa il nostro Paese. L'obiettivo di questa serie è quello di mettere a disposizione di tutti un punto di vista originale e basato su evidenze scientifiche, su questioni d'attualità di sicuro interesse.

## Policy Report

La serie "Policy Report" raccoglie i lavori più analitici di Tortuga, generalmente svolti su richiesta di policy maker specifici. Nonostante i lavori raccolti in tale collana presentino una certa eterogeneità, essi sono accomunati da una solida analisi tecnica di dati su cui sono basate le proposte di policy.

# RINGRAZIAMENTI

---

Si ringraziano **Enrico Cavallotti** e **Marco Gasperini** per il contributo alla stesura degli articoli che costituiscono la base di questo report, **Francesca Viotti** per la direzione e il sostegno in ogni parte del lavoro, **Edoardo Magalini** e **Nicola Lipari** per la revisione.

## LEGAL DISCLAIMER

Tutti i materiali, i dati e le informazioni pubblicati all'interno di questo report sono «no copyright», nel senso che possono essere riprodotti, modificati, distribuiti, trasmessi, ripubblicati o in altro modo utilizzati, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di Tortuga, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri **ben visibili**: Think tank Tortuga ([www.tortugaecon.eu](http://www.tortugaecon.eu)). In ogni caso, dell'avvenuta riproduzione, in forma analogica o digitale, dei materiali tratti dal report dovrà essere data tempestiva comunicazione all'indirizzo [info@tortugaecon.com](mailto:info@tortugaecon.com) allegando, laddove possibile, copia elettronica.

# EXECUTIVE SUMMARY

---

La riforma della pubblica amministrazione è un tema ricorrente nel dibattito pubblico e politico italiano. Negli ultimi mesi, in concomitanza con l'annuncio dello stanziamento dei fondi del Next Generation Eu, è tornato al centro dell'attenzione dei policy maker principalmente per due ragioni: un corretto funzionamento della macchina pubblica è fondamentale per l'implementazione degli investimenti che saranno previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) italiano; i fondi dello stesso Pnrr rappresentano un'occasione senza precedenti per realizzare un profondo rinnovamento del settore pubblico italiano. Ma una **riforma della pubblica amministrazione** non può che iniziare da chi la rappresenta, gestisce, costituisce: i dipendenti e le dipendenti pubblici.

1

Nel **primo capitolo** analizziamo **chi sono i dipendenti pubblici italiani**, soffermandoci sulle loro caratteristiche demografiche ed evidenziando una maggiore tendenza per le donne ad essere impiegate nel settore pubblico, giustificata in primis da un miglior bilanciamento fra vita familiare e vita lavorativa rispetto al settore privato. La discriminazione di genere però non è per questo assente. Infatti, il fenomeno del soffitto di cristallo interessa anche le donne del pubblico impiego. L'analisi della distribuzione geografica e settoriale poi evidenzia una ripartizione molto disomogenea sul territorio nazionale dei dipendenti e prova, dati alla mano, a scardinare alcune credenze secondo cui vada ulteriormente ridimensionato il settore pubblico in alcune regioni del sud Italia. La nostra panoramica sul settore pubblico continua con un breve approfondimento delle partecipate, individuando i settori e le regioni del nostro paese con la maggiore concentrazione di partecipazioni statali. Il primo capitolo si conclude con l'analisi degli ambiti di studio dei dipendenti pubblici, evidenziando la mancanza di un adeguato sistema di mappatura delle competenze.

2

Nel **secondo capitolo** esponiamo le nostre ragioni sul **perché una riforma del settore pubblico sia necessaria** adesso più che mai. La crisi demografica del nostro paese si riflette in maniera ancora più accentuata nella composizione del personale pubblico italiano: il settore pubblico deve essere pronto, già a partire dai prossimi mesi, ad assumere almeno 100mila nuove unità all'anno per fare fronte al pensionamento di più di un milione di dipendenti entro il 2031, per assicurare un turnover del 100%, in un contesto già estremamente ristretto per il pubblico impiego. Tuttavia, l'aumento degli organici che auspichiamo non può essere indiscriminato o basato sulle logiche con cui i prossimi pensionati erano stati assunti.

3

Risulta quindi fondamentale riflettere sul come reclutare personale adeguatamente preparato. Nel **terzo capitolo** ci soffermiamo sul tema dei **ricorsi contro i concorsi pubblici** e della **valutazione delle competenze**. A questo proposito, nel secondo capitolo del nostro report proviamo a dare una stima di quali siano gli ambiti di studio del personale impiegato attualmente nella pubblica amministrazione, constatando una carenza di competenze in campo manageriale e tecnico. A fronte di evidenti criticità, sussiste una profonda ignoranza del sistema rispetto non solo alle competenze necessarie ma anche di quelle presenti (e, quindi, assenti). L'investimento sulle competenze non può comunque limitarsi solo ad una migliore selezione all'ingresso, ma deve puntare anche sulla formazione on the job. I processi formativi della pubblica amministrazione italiana sono insufficienti sia a livello di risorse stanziate, che a livello di metodologia di apprendimento. Il settore pubblico può e deve ripartire da queste carenze, aumentando la spesa in formazione (solo lo 0,2% nel 2013 a livello di enti locali) e proponendo migliori opportunità formative.

Infine, approfondiamo il **tema delle assunzioni**, analizzando l'importanza di una riforma dei sistemi di retribuzione e concorsuale per rendere la Pa capace di attrarre, selezionare e trattenere personale competente e preparato per far fronte alle sfide future.

# INDICE

## **1. Chi: l'attuale pubblico impiego**

- 1.1 Geografia
  - 1.2 Gender balance
    - 1.2.1 Il soffitto di cristallo
    - 1.2.2 Quale futuro per le donne nel settore pubblico?
  - 1.3 Gender balance: evidenze empiriche
  - 1.4 Settori
  - 1.5 Le partecipate
  - 1.6 Titoli di studio e livelli di istruzione
- 

## **2. Perché: uscite e pensionamenti, una stima**

---

## **3. Come: i concorsi pubblici**

- 3.1 I ricorsi che bloccano le assunzioni
  - 3.2 I concorsi e la valutazione delle competenze
- 

## **4. E poi? Assunzioni, sviluppo delle competenze e salari pubblici**

- 4.1 Assunzioni
  - 4.2 Formazione
  - 4.3 Salari pubblici
- 



# 1. Chi: l'attuale pubblico impiego

In questa prima sezione del nostro report presentiamo una panoramica sugli attuali dipendenti pubblici analizzandone le caratteristiche demografiche, soffermandoci sulla loro distribuzione nel territorio nazionale, nei vari settori e nelle partecipate statali, il loro genere e le loro competenze.

## 1.1 Geografia

Utilizzando i dati del [Conto Annuale 2017](#), si nota che la media di dipendenti pubblici sul numero di abitanti per regione si attesta attorno al 6%. A livello regionale, tuttavia, si notano differenze significative. Emerge una fotografia che mette in risalto la Valle D'Aosta e le Province Autonome di Bolzano e Trento. Lombardia, Veneto e Campania, in fondo alla classifica, non superano il 5%. Queste divergenze possono essere spiegate in parte dall'esistenza di economie di scala: alcune funzioni svolte dagli enti locali richiedono, per ragioni legislative o di necessità, un numero minimo di dipendenti, indipendentemente dalle dimensioni della regione. Questo porta le regioni con un minor numero di abitanti ad avere un numero di dipendenti per abitante più elevato. D'altra parte, anche lo status di regione a statuto speciale, con l'attribuzione di ulteriori competenze, sembra essere un fattore rilevante.

A livello nazionale il rapporto tra dipendenti pubblici ed abitanti è del 5,3%; guardando al panorama internazionale, il rapporto sul totale degli occupati è basso: circa il 14%, contro una media Ocse del 18%. I paesi del Nord Europa si attestano sul 25-30%, la Francia intorno al 20%. A fronte di tale comparazione sembra semplicistico definire il settore pubblico come caratterizzato da un eccessivo numero di dipendenti, e conseguentemente fonte di spreco di denaro per lo Stato. Inoltre, le regioni del Sud Italia sono state spesso considerate come dipendenti dall'occupazione nel settore pubblico. È necessario contestualizzare i dati rispetto al rapporto dei dipendenti pubblici sul totale degli occupati: al Sud, il ruolo di datore di lavoro del settore pubblico è nettamente più rilevante a causa del basso tasso di occupazione delle regioni meridionali.

Nel fare ciò abbiamo inevitabilmente trascurato un importante filone di ricerca che evidenzia gli effetti distorsivi e ridistribuibili generati da compensi omogenei a livello nazionale a fronte di un mercato del lavoro regionale profondamente eterogeneo (Alesina, 2001). Inoltre, in un recente studio empirico, Auricchio et al. (2021) evidenziano come il premio salariale del settore pubblico sia nettamente superiore rispetto al privato nelle regioni meridionali. Uno scenario come quello appena delineato marca la necessità di politiche del lavoro attive, che possano rendere il settore privato e il mercato del lavoro in generale al sud più competitivi e non ulteriori ridimensionamenti della Pa.

#### Dipendenti pubblici ogni 100 abitanti

4  9



Source: Rielaborazione Tortuga su dati del Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze

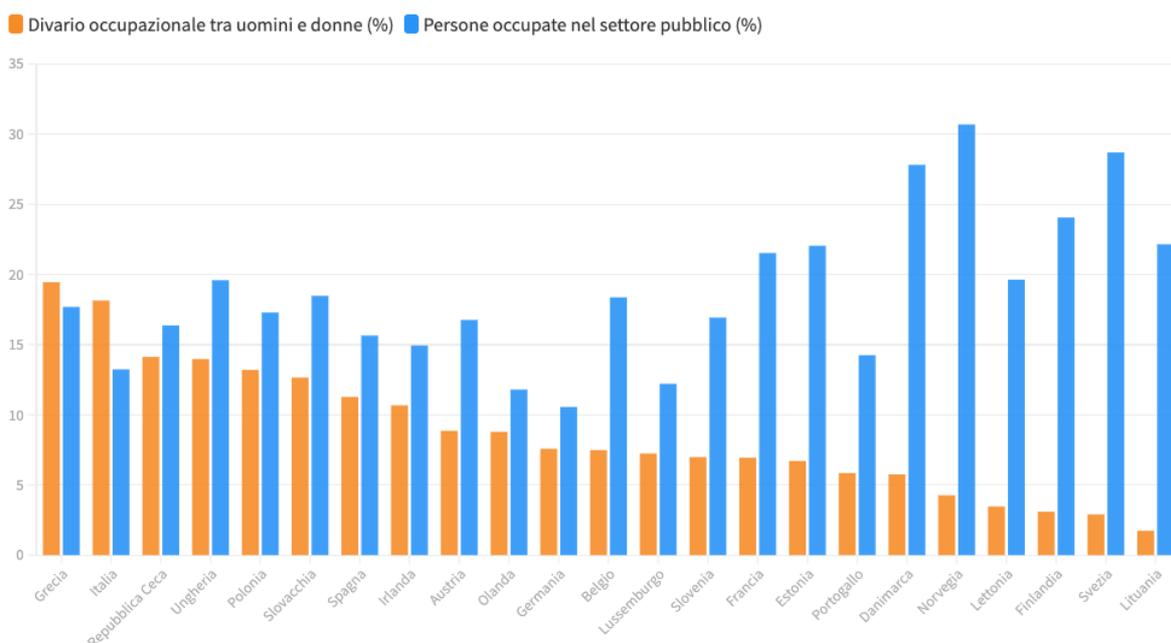


**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/5244778/>

## 1.2 Gender balance

Negli stati Ocse, il settore pubblico impiega in media il 18% degli occupati, di cui il 60% sono donne. Il divario occupazionale di genere è minore laddove il settore pubblico occupa una quota maggiore dei lavoratori. In particolare, gli Stati dove più di un lavoratore su quattro lavora nella Pa presentano un divario di genere in media inferiore al 5% (ad esempio i paesi nordici). Viceversa, i Paesi caratterizzati da una percentuale di occupati nel settore pubblico sul totale inferiore presentano un divario superiore al 10% (è il caso dell'Italia e della Spagna).

### Gap occupazionale e forza lavoro impiegata nel settore pubblico nei Paesi europei



Source: Rielaborazione Tortuga su dati Ocse: Government at a Glance (2018), Labour force by sex and age



Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/4308112/>

Per quanto riguarda l'Italia, nel 2017 il 57% dei dipendenti pubblici era di genere femminile, mentre le donne rappresentano il 42% degli occupati totali, con entrambe le percentuali

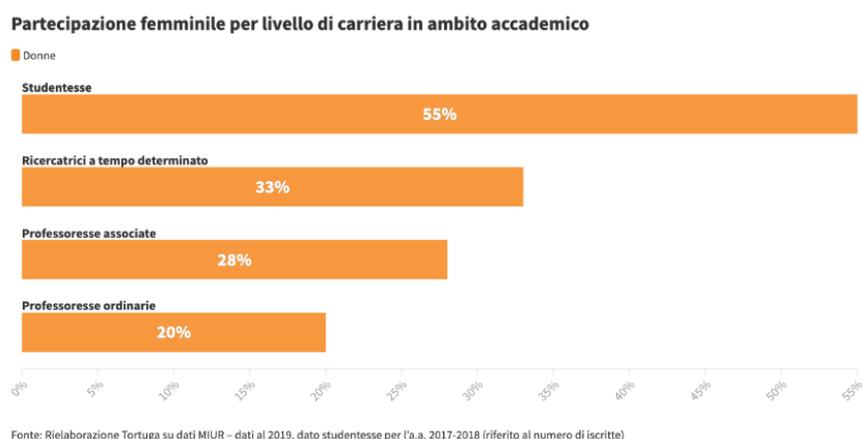
solo leggermente al di sotto della media Ocse. Tuttavia, i dati non mostrano la sottodimensione strutturale della partecipazione femminile al mercato del lavoro italiano, che conta meno di una donna su due occupata. Guardando più nel dettaglio, anche nel pubblico la situazione non è del tutto rosea. Si osservano infatti fenomeni comuni al settore privato come la segregazione orizzontale (o settoriale), ovvero una distribuzione disomogenea della presenza femminile nei diversi comparti del pubblico impiego, e quella verticale (il *glass ceiling*, o soffitto di cristallo), ossia la ridotta rappresentazione delle donne nelle posizioni di vertice. Come sottolinea il [Bilancio di Genere](#) pubblicato dal Mef, comparti come la Scuola e il Servizio Sanitario Nazionale vedono una quota maggioritaria di impiegate, rispettivamente con il 76% e il 65%. Viceversa, in settori come la Difesa e la Previdenza Sociale, la partecipazione femminile è inferiore al 50%.

La sovra rappresentazione delle donne nel pubblico impiego viene presentata da Gomes e Kuehn (2019) come un “problema di offerta”: non è il settore pubblico che agisce preordinatamente per assumere più donne, quanto piuttosto sono le donne a scegliere maggiormente il pubblico. In parte questo accadrebbe per motivi di “preferenza” e competenze. Tra gli altri fattori vi è il premio salariale del settore pubblico rispetto al privato, ovvero la differenza fra lo stipendio medio nel settore pubblico e quello nel settore privato a parità di anzianità e mansione. Se in alcuni degli stati europei analizzati da Christofides e Michael (2013) il premio salariale medio per gli uomini risulta negativo, per le donne è quasi sempre positivo. In generale, un premio salariale ridotto o negativo per gli uomini è una prova che la discriminazione statistica – dovuta non a differenze osservabili fra le prestazioni lavorative, bensì all’appartenenza ad un dato gruppo (es. in base al genere) – nel settore privato rappresenti tuttora un problema irrisolto. Ai fattori sopracitati si aggiungono gli strumenti di flessibilità lavorativa che controbilanciano le norme sociali di genere all’interno dell’abitazione che vedono le donne associate alla gestione dei carichi domestici, e garantiscono una maggiore conciliazione tra lavoro e vita privata e quindi una maggiore presenza femminile nel settore pubblico.

## 1.2.1 Il soffitto di cristallo

Tuttavia, all'interno di tutti gli ambiti, persino quelli con una notevole presenza femminile, persiste il fenomeno del soffitto di cristallo. La gestione dei carichi familiari, che spesso ancora oggi viene affidata esclusivamente alle donne, contribuisce a ridurre le aspirazioni lavorative (Brunetti et. al, 2021). A questo si aggiunge la discriminazione statistica introdotta sopra. Nella progressione di carriera, infatti, i datori di lavoro evitano non solo di assumere ma anche di promuovere le donne perché in media più assenti dal luogo di lavoro (Bihagen & Ohls, 2006). Assenze però riconducibili alla mancata condivisione tra i generi delle responsabilità legate alla nascita e alla crescita dei figli. Le aspettative di carriera potrebbero essere quindi ridimensionate in un circolo vizioso.

Nonostante la discriminazione statistica possa sembrare lontana dalle dinamiche di assunzione del settore pubblico, se si prendesse ad esempio il settore universitario e si osservassero i diversi passaggi di carriera, "l'imbuto" occupazionale avrebbe questa forma:

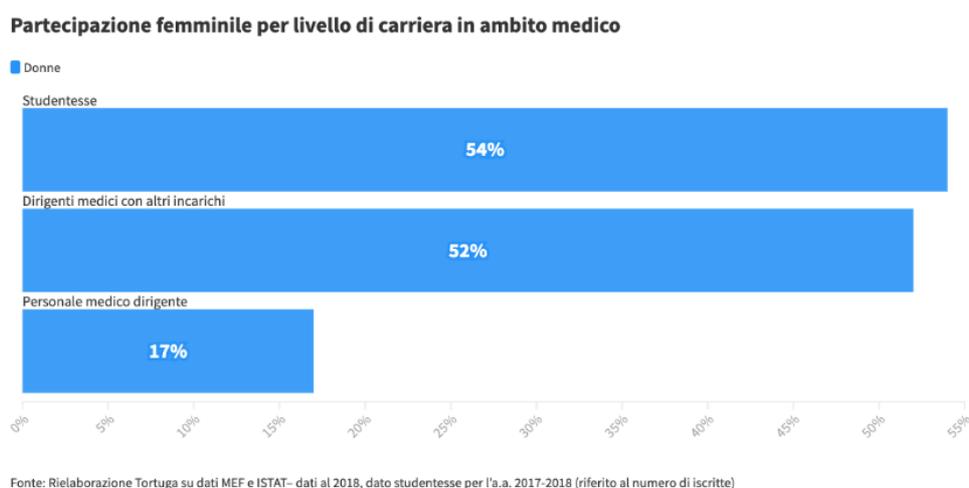


**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/4347936/>

Come è chiaro dal grafico, ad ogni passaggio di carriera, la proporzione femminile si riduce. Una parte del divario è spiegata dall'intervallo temporale tra l'aumento della presenza femminile ai livelli inferiori e il successivo riequilibrio ai livelli superiori. Il sistema universitario italiano ha raggiunto la parità tra studenti e studentesse intorno alla prima metà degli anni '90. A distanza di 25 anni, questo equilibrio è ancora lontano dal tradursi in parità lungo

tutta la carriera universitaria, il che fa ipotizzare che una parte consistente dell'effetto imbuto possa invece essere attribuita al soffitto di cristallo.

Numeri simili si riscontrano anche nel settore sanitario. Analizzando la categoria dei dottori e delle dottoresse in medicina, si nota come le percentuali di studentesse e di dottoresse (dirigenti medici con altri incarichi nel grafico sotto) siano simili, mentre la presenza femminile cala drasticamente al livello di dirigente sanitario di struttura complessa, ossia i primari. Qui, oltre l'80% del personale è costituito da uomini.



**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/4347181/>

## 1.2.2 Quale futuro per le donne nel settore pubblico?

La segregazione, sia orizzontale che verticale, non è specifica del settore pubblico, bensì un problema endemico nel mercato del lavoro. Per affrontarle entrambe sono necessari interventi del legislatore per incentivare la condivisione dei carichi di cura (ad esempio [un aumento dei congedi di paternità](#) e un miglioramento dell'impianto dei congedi parentali), oltre a investimenti in strutture a supporto delle responsabilità di cura alla persona (servizi all'infanzia, servizi per anziani, welfare aziendale). Per il settore pubblico, nello specifico, si potrebbero introdurre "quote rosa" come già fatto per la politica ed i Cda nel privato, da accompagnare con investimenti comunicativi per garantire una platea maggiormente bilanciata a livello di genere nei concorsi pubblici a tutti i livelli di carriera, e programmi di

*mentoring* che permettano a giovani lavoratrici di interfacciarsi con donne che hanno raggiunto posizioni apicali (*role model*).

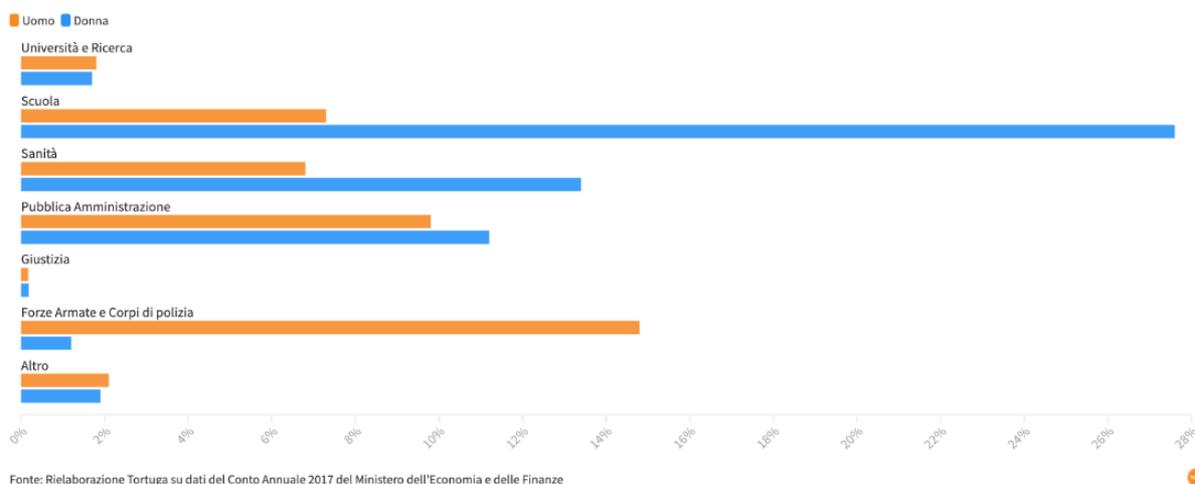
Seppur da ritenersi virtuoso rispetto al settore privato, la strada verso la parità di genere è ancora lunga e in salita per il settore pubblico. Tuttavia, alcune caratteristiche lo rendono in alcuni casi preferibile al settore privato, sia per le donne stesse, che per il *policy maker*. L'economista spagnola Adserà (2004) ha infatti evidenziato una correlazione positiva tra fertilità e tasso di occupazione femminile nel settore pubblico in 23 paesi Ocse. Le ragioni alla base di questo risultato vengono ritrovate nella maggiore generosità dei congedi parentali nel settore pubblico in alcuni dei paesi analizzati e, più in generale, nella maggiore stabilità delle prospettive lavorative anche dopo la nascita di un figlio, opposta alla *child penalty* presente nel settore privato e soprattutto per le lavoratrici autonome. Il settore privato italiano dovrà necessariamente ridurre il divario di genere rispetto alla media europea. Potrebbe però andare oltre, provando ad essere competitivo con il settore pubblico nelle tematiche di genere migliorando la propria attrattività per le impiegate. Nel frattempo, il settore pubblico è atteso da cambiamenti sostanziali e non è possibile adagiarsi sui traguardi già raggiunti. La Pa del futuro ha bisogno non tanto di una maggiore quota femminile, quanto di una migliore rappresentanza ad ogni passaggio di carriera ed in ogni settore. Solo in questo modo il settore pubblico diventerà più eterogeneo, e potrà godere dei benefici di un'incrementata *gender diversity* anche a livelli manageriali più elevati.

### 1.3 Gender Balance: Evidenze empiriche

Sfruttando i dati del conto economico 2017 abbiamo voluto analizzare in termini di settoriali e geografici il modo in cui si configura la segregazione di genere orizzontale nella pubblica amministrazione.

Come potrebbe risultare scontato, la segregazione a livello nazionale tra settori è estremamente pronunciata. Nello specifico, i settori sanità e scuola rappresentano da soli il 70% delle donne impiegate nel pubblico. Nonostante la prevalenza femminile nel settore dell'istruzione, università e ricerca vedono invece una maggioranza di uomini impiegati.

### Totale dipendenti per settore sul totale dei dipendenti della PA, per genere

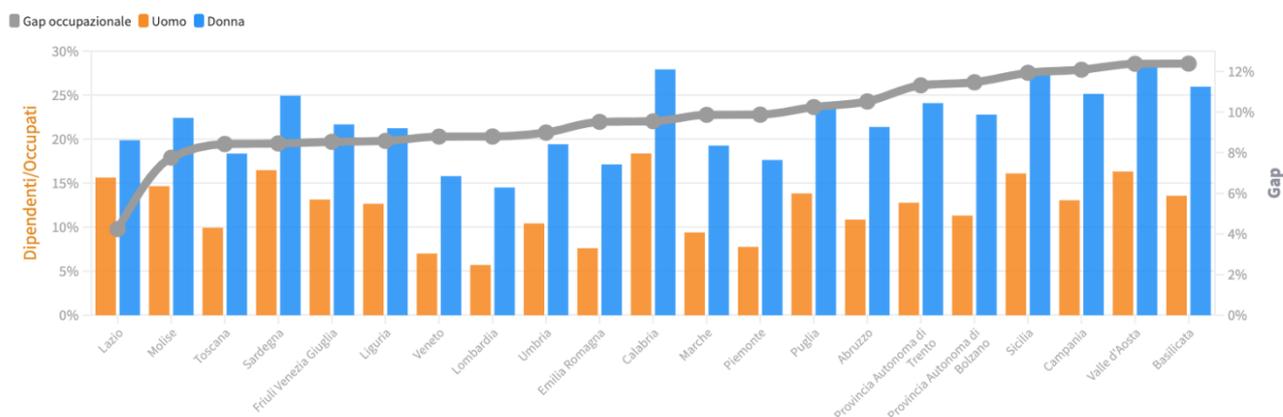


Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5602551/>

Riteniamo inoltre importante osservare in che modo si traduce la maggiore attrattività del pubblico per le donne rispetto agli uomini in termini di impiego. Rispetto al numero totale di occupati per regione, divisi per genere, la quota di donne impiegate nella PA è maggiore di quella maschile in tutte le regioni. Per esempio, la quota di donne raggiunge picchi vicini al 30% in Valle d'Aosta e Calabria, mentre per gli uomini il dato rimane sempre inferiore al 20%.

Nel grafico che segue le regioni sono ordinate in modo crescente rispetto al divario tra gli occupati di genere maschile e quelle di genere femminile nel settore pubblico. Questo gap può essere considerato, almeno parzialmente, come un'approssimazione per la maggiore attrattività del settore pubblico per le donne.

### Dipendenti PA per regione sul totale degli occupati dello stesso genere



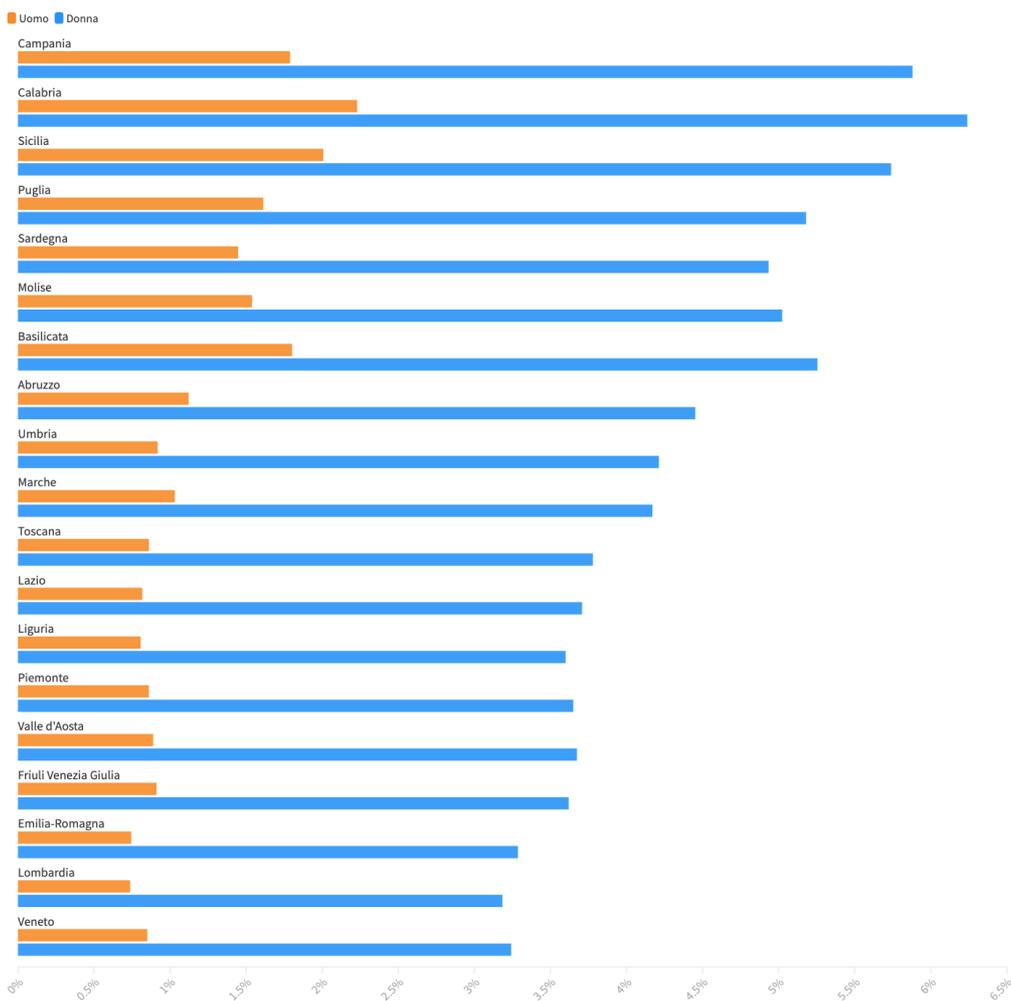
Fonte: Rielaborazione Tortuga su dati del Conto Annuale 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/56043>

Spostando l'attenzione su alcuni settori strategici, sia in termini di dimensione che di impatto sociale, è interessante osservare come la segregazione orizzontale assuma una natura estremamente diversa tra regione e regione. Per quanto riguarda la scuola, per esempio, il numero di dipendenti di sesso femminile per occupato è sempre superiore a quello della controparte maschile, ma il divario tra le due misure varia estremamente su base regionale<sup>1</sup>. Per esempio, in Veneto questo dato è 1,7 volte inferiore rispetto alla Campania.

<sup>1</sup> Dal grafico sono escluse le Province Autonome di Trento e Bolzano, i cui dati sul personale scolastico non sono disaggregati dal resto dell'impiego alle dipendenze delle amministrazioni provinciali.

### Dipendenti nel comparto scuola sul totale degli occupati

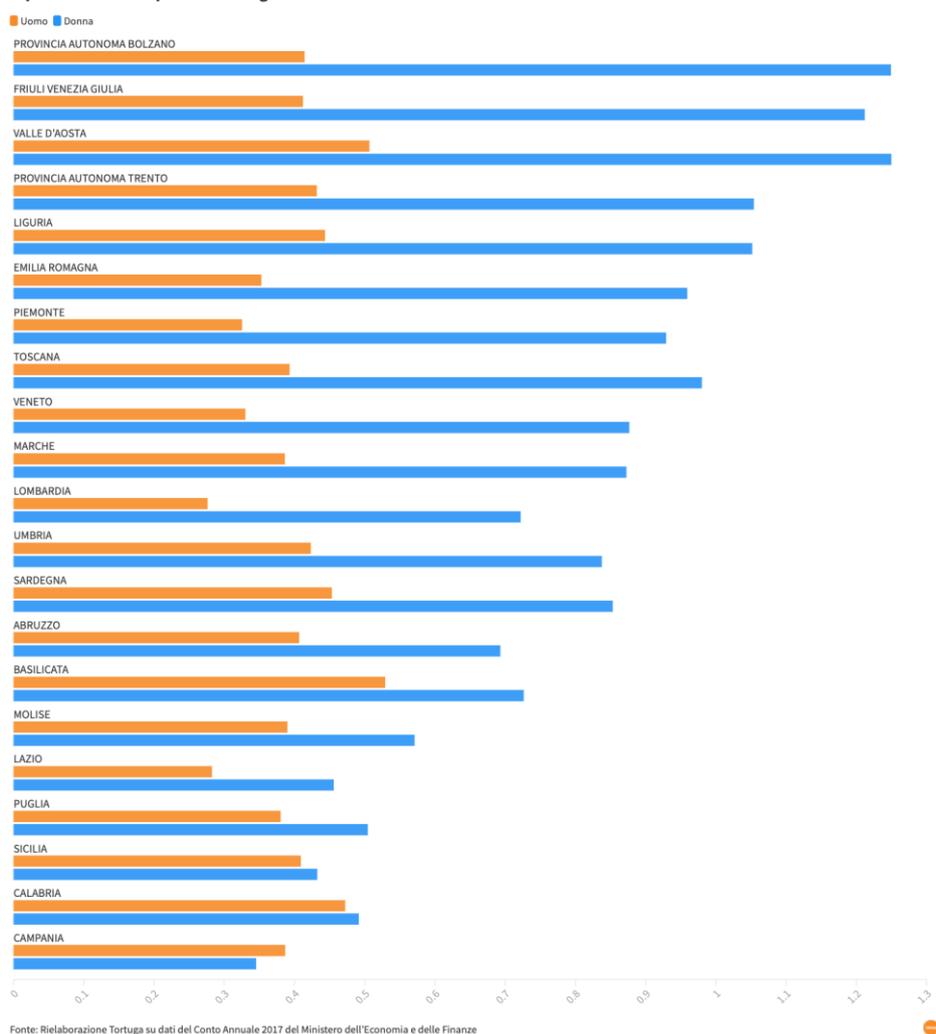


Fonte: Rielaborazione Tortuga su dati del Conto Annuale 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5604732/>

Per quanto riguarda invece il comparto sanità, il divario di genere maggiore si osserva tra le regioni del centro e del nord. Il numero di dipendenti ogni mille abitanti, indicatore approssimativo della qualità del servizio al cittadino, fa emergere come ci sia una forte correlazione tra numero assoluto di dipendenti nel settore e segregazione di genere. Una possibile interpretazione del dato è che un servizio di maggiore qualità (ovvero con un rapporto dipendenti-abitanti alto) si basi sulla maggiore dimensione del personale sanitario non medico, nello specifico infermieri e operatori socio-sanitari, ruoli in cui è forte la [sovrarappresentazione femminile](#).

### Dipendenti nel comparto sanità ogni 100 abitanti

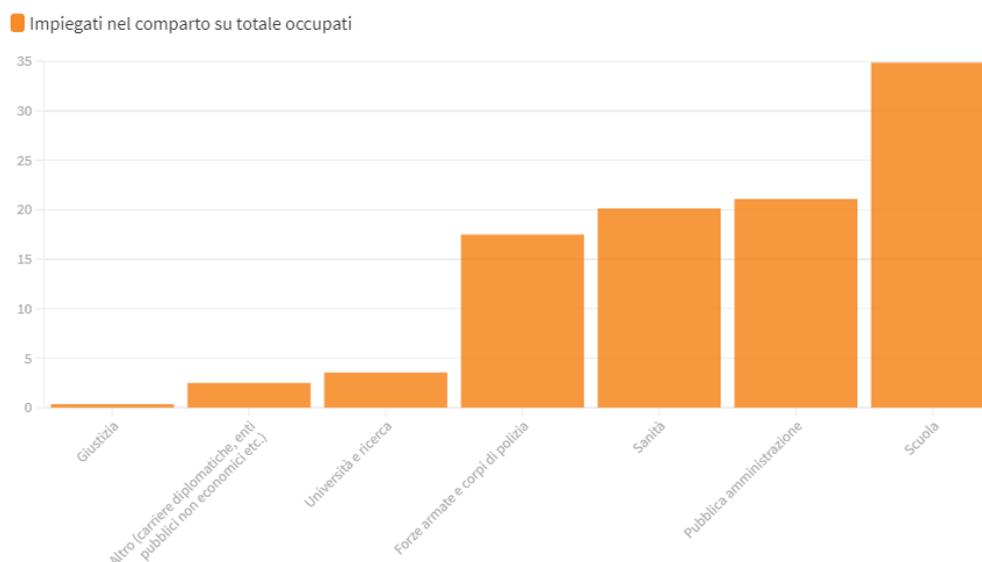


Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5605142/>

## 1.4 Settori

Spostando lo sguardo verso la distribuzione dei dipendenti pubblici nei principali comparti dell'economia nazionale, il seguente grafico mostra come più di un terzo degli impiegati pubblici è occupato nella scuola, circa il 20% in sanità, un altro 20% in pubblica

amministrazione, il 18% in forze armate e polizia. La restante parte si divide tra università, giustizia ed "altro" (carriere diplomatiche, enti pubblici non economici, ecc.).



Fonte: Rielaborazione Tortuga su dati del Conto Annuale 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze



**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/5254234/>

In ogni regione, la sanità rappresenta uno dei comparti con il più alto numero di impiegati pubblici sul totale della popolazione occupata. Fra le regioni con la più alta percentuale di occupati in questo settore svetta la Valle D'Aosta (4%), mentre Lazio e Lombardia occupano gli ultimi posti con percentuali intorno al 2%.

Questa misura però, seppur indicativa della numerosità del personale impiegato nella sanità pubblica in ogni regione, non permette di comprendere appieno le dimensioni di questo settore rispetto al numero degli abitanti serviti dal comparto in ogni regione. Infatti, analizzando quest'ultima misura nel grafico sotto, vediamo come la Valle D'Aosta presenti, comunque, il numero più elevato di personale sanitario rispetto agli abitanti, mentre la Sicilia, con molti occupati nel settore rispetto agli occupati totali, ha meno di un impiegato nella sanità pubblica ogni 100 abitanti. Nel 2017, la percentuale di addetti socio-sanitari sulla popolazione nazionale era di circa l'1%: Lombardia, Calabria, Molise, Puglia, Sicilia, Lazio e Campania mostrano tutte dati al di sotto della media nazionale. Questi dati, se confrontati con i paesi Ocse, [evidenziano una carenza di personale](#) sia rispetto alla popolazione che

agli occupati (Oecd, *Health at a glance 2019*). Parlando di differenze regionali nel settore sanità è fondamentale tenere a mente la componente privata, alla quale alcuni Sistemi Sanitari Regionali hanno attribuito un ruolo più rilevante. Secondo Associazione Ospedalità Privata (Aiop) [i dipendenti nella società privata sarebbero 70 mila](#). La sanità lombarda, ad esempio, nel [2019 contava quasi il 40% dei posti letto in strutture private](#). A questo dato corrisponderà anche una proporzione maggiore di personale sanitario non impiegata nel settore pubblico.

Inoltre, come avevamo già fatto notare in [un'una nostra analisi precedente](#), il nostro paese è il primo in classifica per la percentuale di medici al di sopra dei 55 anni: 55%, contro una media Ocse del 34%. Infine, risulta problematica la scelta d'assortimento relativa al personale sanitario: mentre il numero di medici è leggermente più elevato rispetto alla media europea (4 ogni mille abitanti, contro la media UE di 3,8), nel 2020 l'Italia registra una carenza di infermieri (6 ogni mille abitanti, contro la media Ocse di 9). [Il rapporto tra personale medico ed infermieri](#) in Italia risulta molto basso, per la precisione 1,4, se comparato con la media europea di 2,25. Olanda e Germania, paesi con un numero di medici simile al nostro, dispongono di tre infermieri ogni medico (Oecd, *Health at a glance 2019*).

### Occupati nel SSN ogni 100 abitanti

0 2



Source: Rielaborazione Tortuga su dati del Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze



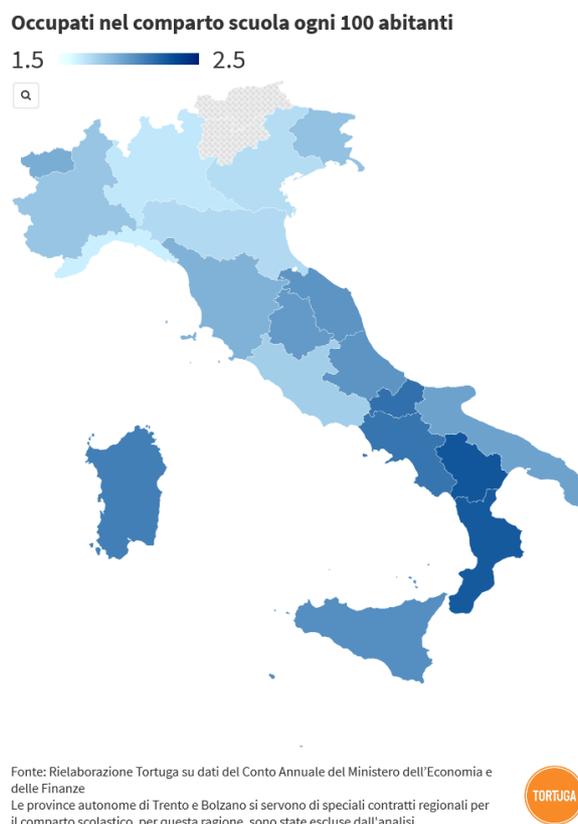
**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/5244452/>

Per quanto riguarda la scuola, Calabria e Sicilia risultano le regioni con la più alta percentuale di dipendenti sul totale della popolazione, con circa 2,6 impiegati ogni 100 abitanti, mentre Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Veneto restano le regioni con il numero più basso di addetti nel settore in base alla popolazione<sup>2</sup>. Un dato, quest'ultimo, che non stupisce: in queste regioni, l'emergenza posti vacanti si ripete ogni settembre, [protraendosi spesso per tutto l'anno scolastico](#). Nonostante i dati mostrino una carenza di insegnanti in alcune regioni del nostro paese, in realtà l'Italia nel 2017 era una delle nazioni d'Europa con il più basso rapporto studenti-insegnanti: dopo la tornata di stabilizzazioni del 2016, il nostro paese mostrava [un rapporto pari circa a 9,8 studenti per ogni docente](#),

---

<sup>2</sup> Dal grafico sono escluse le Province Autonome di Trento e Bolzano, i cui dati sul personale scolastico non sono disaggregati dal resto dell'impiego alle dipendenze delle amministrazioni provinciali.

superata solo dalla Grecia con 9 studenti per docente. Il problema, quindi, più che il numero di docenti in sé, sembrerebbe riguardare l'incapacità di stimare il fabbisogno di personale in determinate aree del paese, al fine di programmare le stabilizzazioni dei docenti e la loro allocazione.



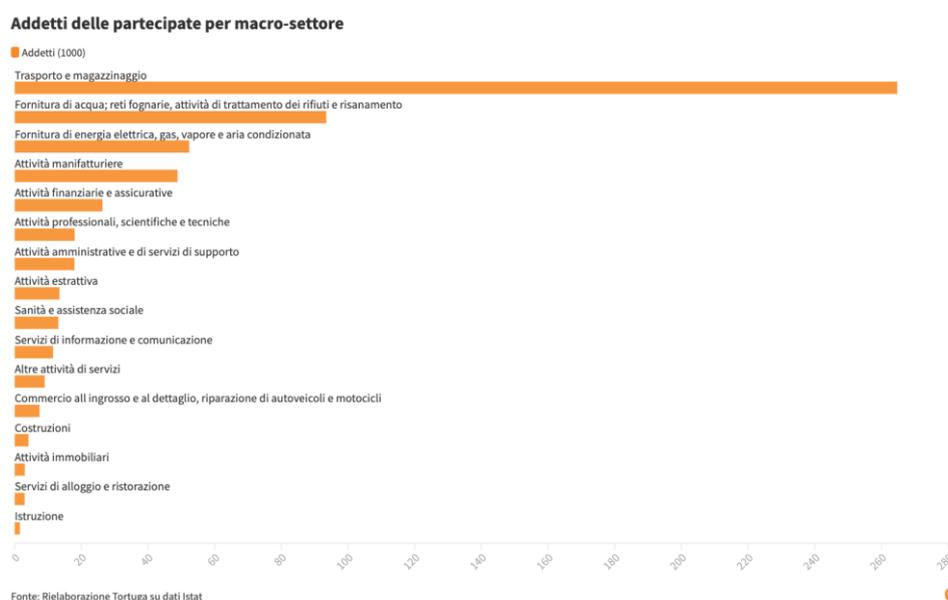
**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/5244236/>

## 1.5 Le partecipate

Al fine di espandere la nostra analisi sul ruolo del pubblico impiego nel nostro Paese abbiamo deciso di affiancare ai dati dei dipendenti pubblici propriamente detti quella dei dipendenti di attività partecipate, utilizzando i dati Istat sulle [partecipate pubbliche in Italia nel 2018](#). Nella nostra analisi consideriamo in particolare quelle società di cui l'ente pubblico

possiede il 50% o più delle quote di proprietà, ovvero le partecipate controllate. Si parla di una popolazione di 3.585 imprese attive, che occupano in totale 587.890 addetti, un numero che diminuisce del 7% rispetto al 2017.

Il caotico universo delle partecipate, composto da aziende estremamente eterogenee per dimensioni, attività e configurazione giuridica, rende particolarmente difficoltoso la suddivisione in settori. Secondo la ripartizione Istat, basata sui codici ATECO, i settori con il maggior numero di dipendenti tra le partecipate a livello nazionale sono: *trasporto e magazzinaggio*, *fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento*, *fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata*, *attività manifatturiere*, *attività finanziarie e assicurative*, *attività professionali, scientifiche e tecniche*, *attività amministrative e di servizi di supporto*, *attività estrattiva*, *sanità e assistenza sociale*, *servizi di informazione e comunicazione*, *altre attività di servizi*, *commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli*, *costruzioni*, *attività immobiliari*, *servizi di alloggio e ristorazione*, *istruzione*.



**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/5605809/>

Come per i dipendenti diretti del settore pubblico, l'importanza delle partecipate in termini numerici assoluti varia ampiamente regione per regione. Nello specifico solo cinque regioni superano la media nazionale di un addetto ogni mille abitanti: Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Valle d'Aosta vanno da 1 a 20 dipendenti, mentre il Lazio costituisce una vera e propria eccezione con oltre 50 dipendenti di partecipate ogni mille abitanti.

Addetti delle partecipate ogni 1000 abitanti

0.3 2.6 4.9 8.7

50.9



Source: Elaborazione Tortuga su dati Istat



Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5606373/>

## 1.6 Titoli di studio e livelli di istruzione

[La bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#) si propone di investire, fra le altre cose, in *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*. Nei documenti preparatori si parla non solo di adeguare la dotazione infrastrutturale, ma anche l'organico della pubblica amministrazione, valorizzando le competenze esistenti e accogliendone di nuove. [Come sottolinea l'Ocse](#), le competenze dei dipendenti pubblici sono cruciali nell'implementazione e nel successo di qualsiasi politica di riforma (*Skills for a high performing civil service, 2017*). Se la parola competenza è stata spesso parte del dibattito pubblico recente, il suo significato può non essere totalmente chiaro. Una competenza è una determinata capacità o conoscenza di un individuo che permette di concludere con successo un dato

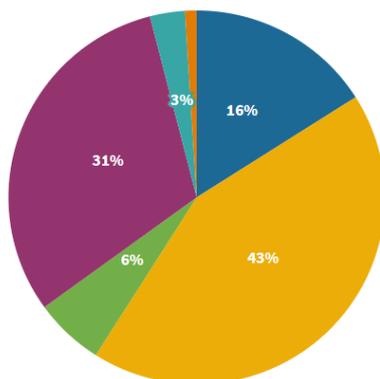
compito. La definizione, quindi, esula sia dal puro nozionismo (conoscere la disciplina dei contratti pubblici, ad esempio) sia dal suo opposto (essere in grado di lavorare in team), per spostare il fuoco sulla capacità di risolvere un determinato problema. Il dipendente pubblico competente, quindi, è colui il quale, a partire dalle sue conoscenze e abilità, riesce a soddisfare, tramite il suo lavoro, un interesse collettivo. Una dirigente del settore ambientale di un ente locale, ad esempio, potrebbe applicare le sue conoscenze di economia aziendale, insieme alla sua capacità di guidare un gruppo di lavoro, per immaginare una modalità più efficace di scegliere a quali imprese private vadano affidati i lavori di sfalcio del verde pubblico. La misurazione delle competenze della dirigente, insomma, avverrebbe sulla base del risultato ottenuto e della capacità di soddisfare uno o più interessi collettivi: c'è stato uno sfalcio esteticamente migliore, più efficiente, meno costoso, con una procedura di assegnazione più rapida?

Nella pubblica amministrazione del futuro è immaginabile un maggiore ricorso a professionisti nel campo delle ICT, ad esempio. Eppure, c'è il rischio che piani come il Pnrr, o altri momenti di rinnovo, anche straordinario, dei dipendenti pubblici, rispondano a logiche e paradigmi del passato, con la conseguenza di assumere figure nuove senza che però sia rinnovato il contesto nel quale opereranno. Il miglioramento delle competenze, quindi, deve passare attraverso dei programmi di individuazione del fabbisogno di personale rinnovati e ripensati, nell'ambito di un cambiamento organico, con un orizzonte di medio periodo.

I nuovi assetti organizzativi dovrebbero innanzitutto riconsiderare la distribuzione del personale in base al livello di istruzione.

## Personale PA per livello di istruzione

■ FINO ALLA SCUOLA DELL'OBBLIGO ■ LICENZA MEDIA SUPERIORE ■ LAUREA BREVE ■ LAUREA ■ SPECIALIZZAZIONE POST LAUREA / DOTTORATO DI RICERCA  
■ ALTRI TITOLI POST LAUREA



Fonte: Rielaborazione Tortuga su dati del Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze



Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5189603/>

Il 60% dei dipendenti pubblici ha un diploma o un titolo di studio inferiore, mentre soltanto il 3% ha una specializzazione post-laurea. In una Pa moderna è fondamentale assegnare alcune funzioni soltanto a personale diplomato, sfruttandone l'abbondanza e formandolo adeguatamente. È inoltre imprescindibile un aumento della proporzione di dipendenti pubblici laureati, proseguendo il trend positivo degli ultimi anni. Questo aumento risulta specialmente necessario per ministeri, regioni ed autonomie locali, che, [come riporta ForumPa](#), mostrano un tasso di laureati intorno al 25%.

La questione diventa però più complessa quando si considera non solo il livello di istruzione, ma anche il campo di studio. Il [Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze](#), che riporta i dati aggregati sul pubblico impiego, non include tale variabile, come notato in un [recente articolo](#). Anche l'Ocse (*Skills for a high performing civil service*, 2017) criticava l'assenza, in Italia così come nella maggior parte degli altri paesi Ocse, di un sistema di "tassonomia", mappatura e individuazione dei *deficit*, sulle competenze dei propri dipendenti pubblici. Ci sembra quindi fondamentale che l'Italia investa delle risorse per questa mappatura, come strumento operativo per le amministrazioni. Si creerebbe così una piattaforma di *benchmark* nazionale, favorendo sia processi di analisi interna che dinamiche di apprendimento. Infatti, il ribilanciamento dei mix di livelli di istruzione e settori di specializzazione deve iniziare da una definizione, ponderata e orientata al futuro, dei

fabbisogni di personale della singola amministrazione. Il sistema di mappatura delle competenze fungerebbe certamente da supporto nell'individuazione delle priorità formative del settore pubblico, tra le quali certamente non deve mancare l'incremento delle skills digitali del personale, ma anche l'integrazione delle competenze giuridiche presenti a elementi di economia e management. Questa attività di conoscenza potrebbe favorire la predisposizione di un piano pluriennale di recupero delle competenze, di durata limitata, con l'obiettivo di colmare i gap accumulati negli anni di restrizioni finanziarie per gli enti pubblici.

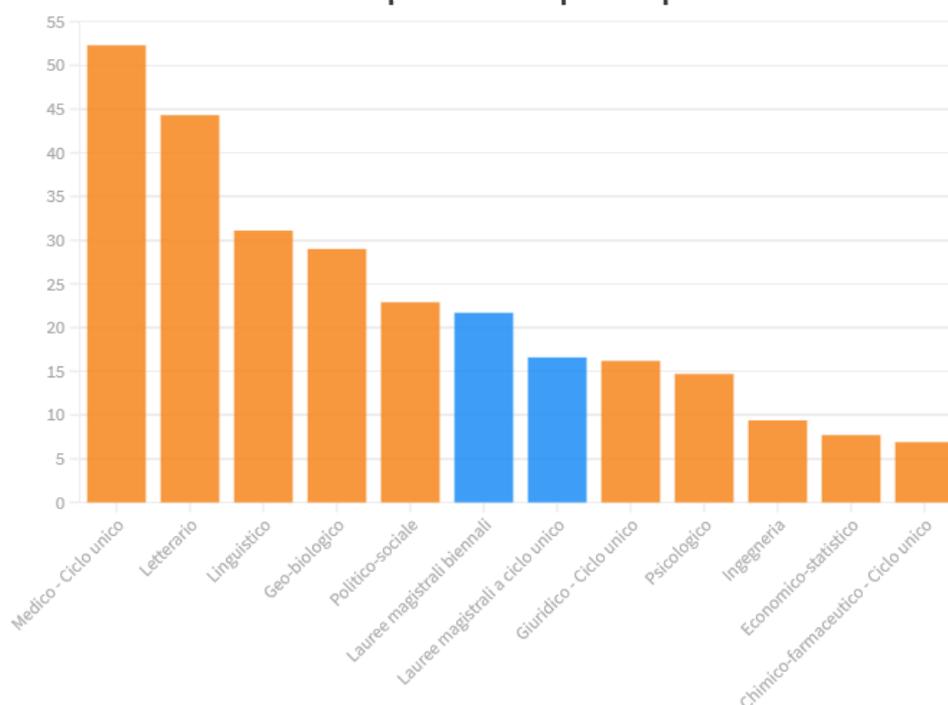
In assenza di dati certi sui titoli di studio dei dipendenti pubblici, sembra comunque informativo provare a stimare la consistenza, all'interno del settore pubblico, di personale per titolo di studio. Per fare questo utilizziamo i dati dell'indagine sulla [Condizione Occupazionale dei laureati del 2019](#) del Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea. Ogni anno AlmaLaurea conduce quest'indagine con l'obiettivo di raccogliere informazioni circa il passaggio dal mondo universitario al mondo del lavoro. Sebbene campionaria, l'analisi include le risposte di più di 6 laureati su 10, permettendoci di confrontare i laureati, divisi per gruppo disciplinare, rispetto al loro impiego attuale, a 5 anni dalla laurea. I laureati a cui ci si riferisce nell'indagine più recente sono quindi quelli del 2014, e, ai fini delle nostre analisi, soltanto quelli che in quell'anno hanno conseguito una laurea magistrale, biennale o a ciclo unico.<sup>3</sup>

Guardando alla percentuale di lavoratori pubblici sul totale degli occupati, la media risulta essere del 21,7% per le lauree magistrali biennali (più del 70% del totale dei laureati) e del 16,6% per quelle magistrali a ciclo unico. Tra i gruppi disciplinari sopra la media, le lauree a ciclo unico in medicina, e quelle biennali letterarie, linguistiche, geo-biologiche e politico-sociali. Ben al di sotto della media, invece, le classi di ingegneria, economico-statistica e chimico-farmaceutica a ciclo unico.

---

<sup>3</sup> Rispetto ai dati AlmaLaurea limitiamo l'analisi ai primi 10 gruppi disciplinari per numero di laureati, che insieme compongono circa il 90% dei laureati.

**Percentuale di laureati occupati nel settore pubblico per ambito di studi**



Fonte: Rielaborazione Tortuga dati Almalaurea

Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5779696/>

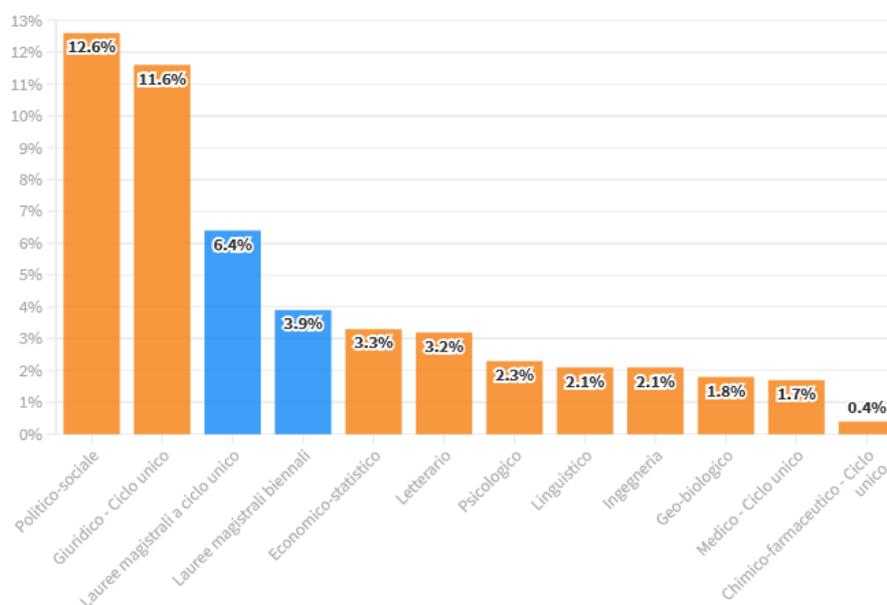
Sebbene il dato sulla percentuale di lavoratori pubblici sembri rispondere alle nostre domande, in realtà il dato nasconde una certa variabilità settoriale. Considerando, infatti, soltanto il gruppo di enti inclusi in Pubblica Amministrazione e Forze Armate, al netto quindi di Istruzione, Ricerca e Sanità, il quadro cambia notevolmente. In questi ultimi settori, infatti, le professionalità amministrative risultano minoritarie in confronto alle professionalità settoriali, come quelle di medicina in ambito sanitario.

Gruppo disciplinare	Pubblica amministrazione, forze armate	Istruzione e ricerca	Sanità
Medico - Ciclo unico	1,7%	1,9%	80,8%
Letterario	3,2%	46,8%	0,8%

Linguistico	2,1%	37,7%	0,8%
Geo-biologico	1,8%	27,7%	11,7%
Politico-sociale	12,6%	9,9%	3,0%
<b>Lauree magistrali biennali (media)</b>	<b>3,9%</b>	<b>17,8%</b>	<b>5,1%</b>
<b>Lauree magistrali a ciclo unico (media)</b>	<b>6,4%</b>	<b>3,9%</b>	<b>11,7%</b>
Giuridico - Ciclo unico	11,6%	3,7%	0,9%
Psicologico	2,3%	14,4%	14,5%
Ingegneria	2,1%	6,0%	1,1%
Economico-statistico	3,3%	4,4%	1,0%
Chimico-farmaceutico - Ciclo unico	0,4%	3,1%	8,0%

Guardando soltanto ai dati di Forze Armate e Pubblica Amministrazione, i gruppi disciplinari con la maggiore incidenza di impiegati nel settore sono politico-sociale e giuridico, entrambi intorno al 12%, mentre le discipline economico-statistiche hanno un'incidenza pari al 3,3%, di poco superiore al 3,2% di quelle letterarie. Dato che il numero di laureati negli ambiti citati è comparabile (tra 8 e 14 mila), ne consegue che, tra assunti in Pa o nelle FFAA laureati nel 2014, il numero di profili con formazione giuridica, o comunque non manageriale, sia estremamente alto.

## Percentuale di occupati nelle Forze Armate o Pubbliche Amministrazioni



Fonte: Rielaborazione Tortuga dati Almalaurea

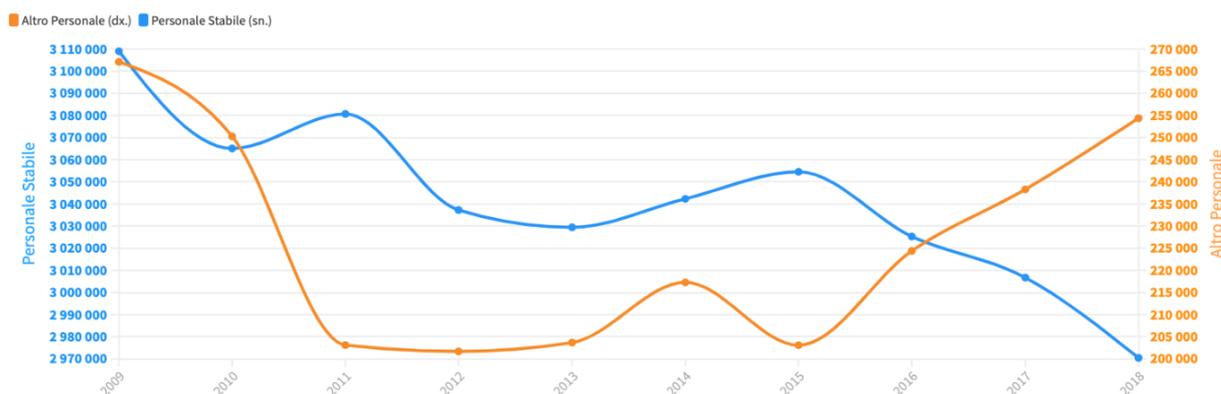
Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5780103/>

Questa conformazione del pubblico impiego è certamente uno dei motivi per cui nel settore pubblico italiano prevalgono logiche di tipo prettamente giuridico rispetto a considerazioni manageriali.

## 2. Perché: uscite e pensionamenti, una stima

Dal 2009 al 2018 il personale a tempo indeterminato nel settore pubblico è diminuito di almeno 140 mila unità passando da quasi 3 milioni e 110 mila a poco più di 2 milioni e 970 mila. La diminuzione è addirittura più marcata se consideriamo soltanto gli enti presenti nel Conto Annuale già dal 2009 al netto di quelli che si sono aggiunti: la riduzione del personale tra il 2009 e il 2018 raggiunge il 6.3% del totale dei dipendenti (anziché il 4.5%). [I dati Inps](#) (Osservatorio Statistico Lavori Pubblici) confermano che il trend è continuato anche nel 2019. Questa tendenza è stata solo parzialmente compensata dall'aumento dei contratti a tempo determinato, avvenuto a partire dal 2015.

### Personale Pubblico Impiego



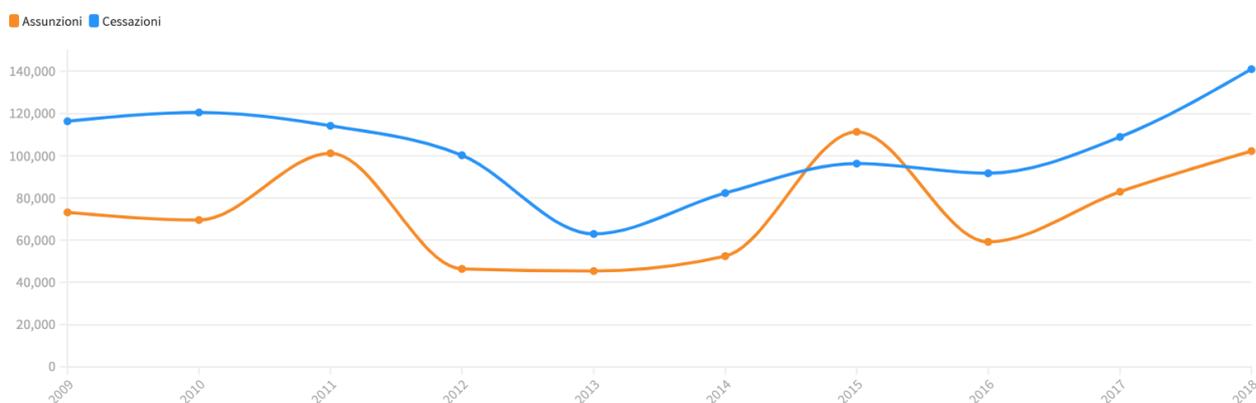
Fonte: Conto Annuale Mef • Il Personale Stabile include i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e i contratti a tempo determinato dei dirigenti.



Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5263433/>

Con il perdurare del blocco del turnover in molti settori nel decennio 2009–2018, e considerando il totale dei dipendenti a tempo indeterminato del settore pubblico, a ogni 10 cessazioni sono corrisposte circa 7 nuove assunzioni. Le prime sono in almeno tre casi su quattro frutto di pensionamenti, le seconde sono avvenute prevalentemente per concorso (79% nel 2018).

### Assunzioni e cessazioni



Fonte: Conto Annuale Mef • Viene considerato solo il Personale Stabile (rapporti di lavoro a tempo indeterminato e contratti a tempo determinato dei dirigenti)

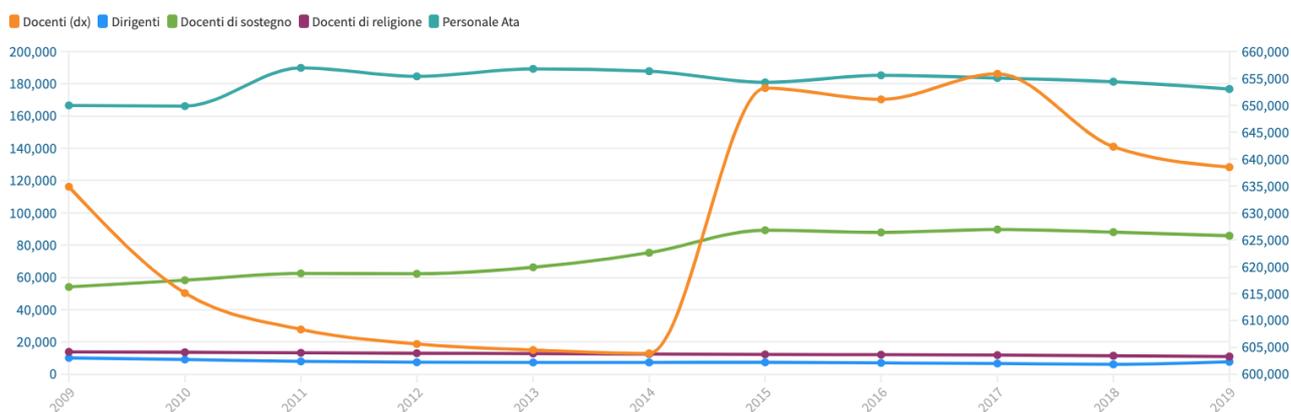


Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5263412/>

Analizzando la differenza fra assunzioni e cessazioni nel decennio di riferimento (2009–2018) per il personale stabile il più significativo contributo alla riduzione dei dipendenti è

dato dal personale in regime di diritto pubblico (-110.304) su cui pesa la contrazione del personale dei corpi di polizia, delle forze armate<sup>4</sup> e dei professori e ricercatori universitari (-16.238), che si sono ridotti di un quarto rispetto alla loro consistenza iniziale. Segue la riduzione del 13.7% (-97.744) del personale delle funzioni locali, che è più marcata per gli assunti con contratto nazionale rispetto a quelli con contratto di regioni a statuto speciale o province autonome. Difatti il budget per le assunzioni è stato fortemente e ulteriormente ridotto in attesa della ricollocazione del personale provinciale inserito nelle liste di mobilità. L'unico comparto in aumento è quello dell'istruzione e della ricerca (+15.522). Nella scuola si registra infatti un aumento sia del personale Ata che del personale docente a tempo indeterminato, grazie soprattutto alle assunzioni straordinarie effettuate con la *Buona Scuola* nel 2015. Aumentano in particolare gli insegnanti di sostegno (+63%). Mentre il personale dirigente diminuisce, a causa del dimensionamento scolastico e dei ritardi nei concorsi, di quasi quattromila unità dal 2009 al 2018, con un aumento di 1.591 nel corso del 2019 a seguito dello specifico concorso.

#### Comparto scuola



Fonte: Conto Annuale Mef - Viene considerato solo il Personale Stabile (rapporti di lavoro a tempo indeterminato e contratti a tempo determinato dei dirigenti)

Link URL: <https://public.flourish.studio/visualisation/5642512/>

Questa contrazione ha influenzato eterogeneamente la composizione dell'impiego pubblico in termini di genere. In tutti i settori l'effetto netto è stata una diminuzione, in

<sup>4</sup> Anche se la corretta valutazione del dato richiederebbe di considerare la consistenza del personale volontario e in ferma prefissata.

termini assoluti, del personale maschile, più consistente rispetto a quello femminile. In comparti come la sanità e l'istruzione e ricerca, il numero di dipendenti pubbliche è persino aumentato. Nel secondo caso, l'aumento è stato tale da controbilanciare la riduzione del personale maschile, con il dato complessivo in positivo di circa 15 mila unità. Questi settori erano comunque già tra quelli che osservavano una maggiore presenza femminile. A livello generale, soprattutto a causa delle maggiori assunzioni di personale femminile (8 donne assunte ogni 5 uomini nel 2018), le cessazioni nette dei dipendenti maschi sono state quasi 15 volte superiori rispetto a quelle del personale femminile, comportando un aumento del peso di quest'ultimo sul totale dei dipendenti pubblici che passa dal 54% nel 2009 al 57% nel 2018.

Comparto	Donne	Uomini	Variatione donne su totale in p.p.
<b>Totale</b>	-18.960	-276.289	+2.8
FUNZIONI CENTRALI	-29.934	-36.077	+1.5
FUNZIONI LOCALI	-27.967	-69.777	+3.4
ISTRUZIONE E RICERCA	36.891	-21.339	+2.2
SANITA'	4.207	-39.799	+3.6
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	369	-1.519	-12.5 <sup>5</sup>
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-2.526	-107.778	+2.0

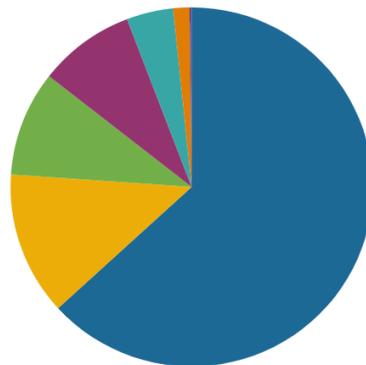
<sup>5</sup> Tale dato è imputabile all'ingresso di nuovi enti nella rilevazione del Mef nel corso del decennio: nel 2014 sono stati infatti aggiunti alcuni enti precedentemente non ricompresi nel Conto annuale pur essendo nella lista S13 dell'Istat. Nel corso del decennio sono registrate anche significative variazioni per quanto riguarda gli enti di cui all'art. 60 cc. 3 e 4 del D.lgs. 165/2001.

**Fonte:** Conto Annuale Mef (2009-2018) - vengono riportate le assunzioni nette (Assunti-Cessati) e la variazione del rapporto personale femminile sul totale (in punti percentuali) considerando solo il personale stabile ed escludendo i passaggi tra amministrazioni.

Con i dati ad oggi a disposizione risulta difficile, se non impossibile, stimare il fabbisogno effettivo di personale del settore pubblico: servirebbero difatti mappature delle competenze richieste, definizione degli standard minimi di servizio delle singole amministrazioni e informazioni disaggregate sullo stato attuale del pubblico impiego in relazione al raggiungimento di tali livelli. Possiamo, in ogni caso, fornire un limite minimo al fabbisogno attraverso la stima delle assunzioni necessarie a mantenere costante il numero di dipendenti pubblici, già ridotto in proporzione alla popolazione (vd. infra). Anzitutto, è necessario comprendere se i rapporti lavorativi a tempo determinato corrispondano effettivamente a esigenze temporanee delle amministrazioni, oppure se siano utilizzati a copertura di posti a tempo indeterminato non assegnati, contribuendo al fenomeno del precariato. Oltre il 60% dei contratti a tempo determinato - circa 211 mila nel 2019 - riguarda il comparto scolastico. Si tratta, perlopiù, di supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica, che coprono cattedre rimaste vacanti.

#### Contratti a tempo determinato nel 2019

■ Scuola ■ Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni) ■ Servizio Sanitario ■ Forze Armate, Corpi di polizia e Vigili del Fuoco ■ Università ed enti di ricerca ■ Altro  
■ Amministrazioni Centrali, Magistratura e Autorità Indipendenti



Fonte: Osservatori Statistici Istat



**Link URL:** <https://public.flourish.studio/visualisation/5263424/>

Quanti pensionamenti è possibile prevedere nei prossimi anni? Limitandoci ai contratti a tempo indeterminato, e utilizzando [dati Inps](#), è possibile fornire una prima stima al ribasso dei pensionamenti attesi nei prossimi anni. È necessaria, anzitutto, l'assunzione

conservativa che i pensionamenti avvengano solo per vecchiaia (67 anni), che tutti i dipendenti con il requisito di età abbiano la richiesta anzianità contributiva e che al contempo non vi siano pensionamenti anticipati, deroghe al limite di età per lavori gravosi o dimissioni per altre cause. Ci attendiamo, rispetto alla dotazione di personale a fine 2019, entro il termine del 2021 un'uscita dal settore pubblico di almeno 90 mila dipendenti, e di circa 530 mila entro fine 2026. Con la stessa metodologia, stimiamo nei prossimi dieci anni quasi un milione e 170 mila pensionamenti, di cui il 40% circa nel comparto scuola, seguito dal 20% sia nelle amministrazioni locali che nel sistema sanitario. Questo dato rappresenta circa il 37,6% del personale attualmente impiegato nel settore pubblico. Naturalmente, queste stime non tengono conto delle necessità ad oggi già presenti nel settore pubblico evidenziate sopra.

### **3. Come: i concorsi pubblici**

Nel capitolo precedente abbiamo provato a stimare la dinamica del pubblico impiego nei prossimi 10 anni. Di tanto in tanto si rischia di cadere, noi inclusi, nella dannosa semplificazione di ritenere sufficiente un aumento degli organici oppure la semplice sostituzione dei pensionati con nuovi dipendenti, dai profili simili e per mansioni simili. Le considerazioni sul personale devono invece essere parte di una più ampia strategia. La sostituzione 1:1 non richiede alcuna riflessione, per esempio di natura strategica, e potrebbe quindi sembrare una via più semplice o più rapida. Eppure, il settore pubblico ha bisogno di nuove professionalità, ad esempio di *service redesign* – cioè di re-ingegnerizzazione dei processi e dei servizi – o di programmazione informatica, per cui la sostituzione 1:1 non è lo strumento adeguato. Occorre che i singoli comparti in alcuni casi, o le singole amministrazioni in altri, definiscano la propria strategia, ovvero gli obiettivi da perseguire, che identifichino quali cambiamenti siano necessari rispetto al loro posizionamento attuale, e dati questi, quali bisogni di competenze rimangano insoddisfatti. Solo a questo punto la gestione delle risorse umane potrà essere fonte di innovazione e di cambiamento nel settore pubblico. Ma perché questo accada c'è bisogno di un sistema strutturato di mappatura delle competenze, di formazione adeguata e di riconoscimenti economici di mercato, che siano in grado di attirare le professionalità richieste.

Se volessimo comunque assicurare la presenza di nuovo personale e nuove competenze, rimanendo comunque al già ridotto livello di dipendenti pubblici in proporzione alla popolazione, sarebbe necessario implementare dei concorsi pubblici che annualmente permettano l'assunzione di circa 100mila unità l'anno per i prossimi dieci anni. Ma quanti dipendenti vengono assunti ogni anno? Stando al [sito](#) del Dipartimento della Funzione Pubblica, nel 2019 il governo ha autorizzato a bandire concorsi per circa 98mila unità. Tuttavia, sebbene in questo dato non vengano considerate le assunzioni delle amministrazioni locali, quasi l'83% dei posti autorizzati è riservato all'immissione in ruolo del personale precario nella scuola, e nella maggior parte dei casi le assunzioni autorizzate sono pensate per avvenire nei due-tre anni successivi. Per di più, guardando ai dati del Conto Annuale del Mef, nell'ultimo decennio soltanto in tre casi si sono superate le 80.000 assunzioni in un anno.

### 3.1 I ricorsi che bloccano le assunzioni

Anche assumendo che il settore pubblico italiano abbia la capacità di organizzare i concorsi per più di centomila posti, queste procedure potrebbero comunque essere ritardate dai ricorsi alla giustizia amministrativa. [Un articolo de Il Sole24Ore](#) nel 2017 riportava che nei precedenti quattro anni erano stati presentati circa 10mila ricorsi contro concorsi pubblici. Questo numero, tuttavia, non rispecchia il numero reale di ricorrenti, dato che un ricorso può essere presentato da più persone. I ricorsi possono essere causa di estremi ritardi nell'assunzione del personale: l'[Agenzia delle Entrate](#) quest'anno dovrebbe finalmente assumere 175 dirigenti che avevano vinto il concorso indetto nel 2010, e ritardato a causa di un'ingente quantità di ricorsi, tutti interamente rigettati. Sebbene quest'ultimo sia un esempio estremo, la programmazione dei fabbisogni di personale, la programmazione dei concorsi e la redazione delle norme che li regolano dovrebbero tenere conto di questa criticità.

## 3.2 I concorsi e la valutazione delle competenze

Come funziona il sistema di reclutamento nel settore pubblico italiano? Questo modello di reclutamento del personale pubblico è detto *career-based*, in quanto prevede l'ingresso nel settore pubblico all'inizio dell'esperienza professionale del lavoratore, tramite un concorso pubblico. Le progressioni di carriera, sia verticali – ovvero verso mansioni di più alta responsabilità – sia orizzontali – ovvero verso altri enti pubblici o comparti –, avvengono tutte all'interno del settore pubblico. Difficilmente, infatti, un lavoratore del settore privato potrà proseguire la propria carriera nel settore pubblico, soprattutto se vuole mantenere mansioni di livello pari a quelle già raggiunte. Sia il concorso all'ingresso che le progressioni di carriera sono altamente formalizzate, rendendole molto lontane dai modelli e le logiche del settore privato. Nonostante alcuni tentativi di riforma, come la Riforma Madia e la Direttiva n.3/2018 del Ministero della Pubblica Amministrazione, il sistema sconta alcune problematiche intrinseche.

Innanzitutto, manca un sistema coordinato di reclutamento. Seppure le recenti indicazioni raccomandino che gli enti si uniscano per procedere a concorsi unici, i concorsi pubblici in Italia sono estremamente frammentati, indetti da amministrazioni molto diverse tra loro, in termini di dimensioni, competenze, livello di governo, professionalità richieste. Questa frammentazione, dovuta alla decentralizzazione delle procedure di assunzione, rende molto difficile implementare logiche innovative nel sistema dei concorsi pubblici. Se si considerano anche le fluttuazioni di posti disponibili, i concorsi sono distribuiti irregolarmente nell'arco del tempo. La conseguenza è che il candidato dovrà tentare numerosi concorsi, per ruoli anche molto simili tra loro, non avendo però chiaro il tempo necessario a prepararsi e neppure potendo programmare i propri impegni. Se già lavora, dovrà probabilmente lasciare il proprio lavoro per poter tentare l'assunzione nel settore pubblico. Conseguentemente, la qualità media dei candidati potrebbe essere inferiore a quella di coloro che avrebbero voluto tentare il concorso.

Inoltre, in un sistema basato sulla carriera, i concorsi pubblici sono pensati per ammettere persone con una ridotta esperienza lavorativa. D'altronde assumere personale qualificato in ruoli ad alta specializzazione è quasi impossibile perché il settore privato offre opportunità salariali e di sviluppo professionale ben più dinamiche a chi ha maturato

anche solo alcuni anni di esperienza. Tuttavia, dati il blocco del turnover degli ultimi anni e la progressiva riduzione del numero di dipendenti pubblici dal 1992 ad oggi, il sistema inserisce sì persone ai livelli iniziali di responsabilità, ma non necessariamente giovani. Gli under 30 infatti sono meno del 3% del totale. Il criterio di età, inoltre, in sede concorsuale è valutato soltanto se i candidati hanno ottenuto parità di merito e di titoli. Ma anche in questo caso, al candidato più giovane sono preferiti sia quello con più figli, sia quello che ha prestato già servizio nelle amministrazioni pubbliche. Le conseguenze negative sono diverse: si perde in dinamismo e capacità innovativa, e i tempi dedicati all'apprendimento e alla trasmissione delle conoscenze sono ridotti.

Infine, le procedure di selezione, ad eccezione di alcuni tentativi lodevoli, faticano a testare le competenze e la componente attitudinale. Castaing (2006) suggerisce che i processi di selezione che estendono l'osservazione anche alla componente valoriale e comportamentale del candidato risultano più efficaci nel verificare la coerenza fra questi e l'organizzazione. Inoltre, negli ultimi 25 anni è emerso un ramo della letteratura scientifica sulla pubblica amministrazione che si è soffermato sul concetto di *Public Service Motivation*, che può essere definita come "le credenze, i valori e gli atteggiamenti che vanno oltre l'interesse personale e dell'organizzazione, e che riguardano l'interesse di una entità politica più grande" (Vandenabeele, 2007). Queste caratteristiche si ritrovano maggiormente nei dipendenti del settore pubblico, e, tra le altre cose, suggeriscono che vi sia una diversa risposta dei dipendenti pubblici, rispetto alla controparte del privato, agli incentivi lavorativi. La teoria e le evidenze su *Public Service Motivation* tracciano quindi una linea distintiva tra il dipendente del settore pubblico e quello del settore privato, individuandone le principali differenze valoriali. Allo stesso tempo, è la stessa teoria a suggerirci che il settore pubblico dovrebbe fare proprie alcune pratiche di reclutamento del personale tipiche del settore privato, che permettano di individuare tra i candidati coloro con un elevato livello di motivazione intrinseca a lavorare per lo Stato, rintracciabile in caratteristiche quali la predisposizione ad aiutare il prossimo, il senso civico, la maggiore importanza attribuita al bene comune (Brewer et al., 2000). Un esempio di pratica che permette di fare uno screening dei tratti comportamentali dei candidati è la lettera motivazionale, la cui implementazione si addice allo screening iniziale dei candidati a

concorsi con un numero contenuto di partecipanti, ma anche alle fasi di selezione più avanzate, successive alla scrematura iniziale, nelle grandi PA.

## 4. E poi? Assunzioni, sviluppo delle competenze e salari pubblici

### 4.1 Assunzioni

Le nuove assunzioni dovranno essere programmate tenendo conto della rilevanza strategica di alcuni comparti del settore pubblico come sanità ed istruzione, che impiegano larga parte dei dipendenti pubblici. Sarebbe auspicabile, inoltre, che le assunzioni dei prossimi mesi riuscissero a coprire almeno il 100% del personale in uscita: lo sblocco del turnover infatti, attuato con il [ddl "Concretezza"](#), non è connesso al numero dei contratti cessati, bensì alla spesa relativa al personale di ruolo fuoriuscito l'anno precedente e alla condizione finanziaria dell'ente. Ad esempio, se in un determinato ente pubblico 50 dipendenti andranno in pensione, questo non implica che l'ente possa assumere necessariamente 50 nuovi impiegati. Parallelamente, la programmazione delle assunzioni dei prossimi mesi e anni dovrebbe certamente permettere di colmare alcuni gap, come quelli di personale di alcune regioni mostrati nel capitolo precedente: scuola e sanità hanno sempre goduto di speciali deroghe per facilitare le assunzioni negli anni, ma in questo momento è più che mai necessario uno snellimento delle procedure concorsuali e di stabilizzazione, che permetta un rinnovamento e ringiovanimento del settore pubblico.

### 4.2 Formazione

Avere una pubblica amministrazione competente non significa solo avere impiegati con un elevato livello formativo all'ingresso, ma anche opportunamente formati sul posto di lavoro. L'ultimo [report FormezPA](#), pur risalendo al 2015, restituisce una dettagliata fotografia dello stato degli investimenti e dei processi di formazione della pubblica amministrazione italiana, in particolare per Comuni e Province. Dal report emerge come i processi formativi siano principalmente verticali, come ad esempio strumenti di tutoring, mentoring e sulla

trasmissione del *know-how* da parte di superiori o esperti esterni. Al contrario, si ricorre raramente a modalità più innovative come autoapprendimento, focus group e rotazione delle mansioni. Il sistema mostra inoltre una consistente disomogeneità territoriale rispetto alla presenza di strutture preposte alla formazione per la Pa (ad esempio Uffici Formazione). In particolare, le amministrazioni di ridotte dimensioni e quelle del meridione presentano una maggiore carenza: nel Mezzogiorno meno del 50% dei Comuni ne possiede una.

Per quanto riguarda l'ammontare della spesa in formazione, nel 2013 questa corrispondeva a circa lo 0,2% della spesa retributiva per i Comuni e le Province. Quanto si può essere soddisfatti di simili percentuali? Per rispondere, basti pensare che nello stesso anno il 73% di questi enti segnalava la scarsità di risorse finanziarie come principale fattore critico della formazione.

Per equipaggiare la Pa per le sfide del futuro, dunque, è certamente necessario incrementare le risorse per la formazione del personale, nell'ottica dell'apprendimento continuo, ma dovrà essere prevista una maggiore varietà di percorsi formativi, favorendone al contempo l'orizzontalità. In particolare, un simile investimento dovrebbe essere più significativo al Sud e non dovrebbe prescindere da una sistematica e continuativa valutazione di costi e benefici, incluse considerazioni sul raggiungimento degli obiettivi.

### 4.3 Salari pubblici

Il terzo punto fondamentale per il rinnovo del settore pubblico in Italia è una revisione della gestione salariale. Gomes (2015) suggerisce che la maniera più efficiente per stabilire i salari pubblici sia replicare quelli offerti dal settore privato per mansioni equivalenti, tenendo conto dei benefici propri del pubblico impiego, questo però non sempre avviene nella pratica.

Garibaldi e Gomes (2021) stimano che in Italia i lavoratori non laureati guadagnano mediamente il 17,5% in più nel pubblico che nel privato, mentre i dipendenti pubblici laureati sono penalizzati in media del 2,9% rispetto alle controparti nel privato. Inoltre, gli stessi autori mostrano come la proporzione di dipendenti pubblici laureati rispetto a quelli non laureati sia andata aumentando negli anni, malgrado la penalizzazione salariale rispetto al privato.

D'altro canto, risulta difficile stimare il valore dei benefici non monetari che derivano dall'impiego pubblico, anche a causa di una certa variabilità settoriale. Ad esempio, per quanto riguarda la lunghezza dei contratti, dagli ultimi dati ISTAT emerge che in Italia i dipendenti pubblici laureati possiedono in media il proprio impiego da circa sei anni e mezzo in più rispetto ai lavoratori privati con una laurea.

Quindi, se da un lato la gestione salariale del settore pubblico italiano sembra privilegiare i lavoratori meno istruiti, dall'altro i dipendenti pubblici appaiono in media più protetti dall'incertezza del mercato. Potendo investire una quota di risorse aggiuntive ci sembra necessario rendere il percorso pubblico più attrattivo per lavoratori con titoli di studio più elevati, tramite una più alta retribuzione. Tale proposta è in linea con ricerche scientifiche (e.g. Dal Bó et al., 2013), che mostrano come salari più elevati attivano lavoratori più competenti, senza pregiudicare la passione e la motivazione intrinseca che spesso sta alla base della scelta di lavorare nel settore pubblico.

## Conclusioni

Un paese, per funzionare bene, deve essere in grado di offrire un livello di servizi ai suoi cittadini e alle sue imprese che favorisca lo svolgimento delle attività economiche. La ripresa dell'Italia e l'attuazione del Pnrr dipendono fortemente dalla capacità della pubblica amministrazione di supportare la realizzazione degli investimenti previsti nel piano.

Il governo italiano non può quindi lasciarsi scappare l'occasione del Pnrr per riformare il settore pubblico, da anni oggetto di ridimensionamenti del personale, tagli della spesa, e vittima di una narrazione che vede la macchina pubblica come una fonte di enorme spreco di denaro.

Per essere riformata, la Pa italiana deve essere innanzitutto studiata e conosciuta a fondo. Per questa ragione, riteniamo fondamentale investire risorse per l'introduzione di un sistema di mappatura e tassonomia delle competenze di tutti i dipendenti pubblici, che permetterebbe, al minimo, di conoscerne l'ambito di studi e le specializzazioni e di individuare in maniera sistematica i deficit di competenze delle singole amministrazioni.

Una volta mappate le competenze presenti e quelle deficitarie, è necessario che ogni amministrazione stili i propri piani di fabbisogno, come previsto dalla riforma Madia, in modo da programmare strategicamente le assunzioni future, anche e soprattutto in un'ottica di rinnovamento di mix delle competenze, e sempre nel solco della strategia complessiva di ciascuna amministrazione.

Infine, affinché il settore pubblico sia in grado di reclutare personale adeguatamente motivato e quindi performante, è necessario che i processi di selezione tengano conto delle teorie sulla motivazione intrinseca a lavorare nella pubblica amministrazione, includendo valutazioni di tipo valoriale e comportamentale fra i criteri di selezione dei candidati. L'attrazione di personale

altamente qualificato potrà, infine, avvenire solamente quando il settore pubblico offrirà prospettive salariali e di carriera comparabili a quelle del settore privato.

## Bibliografia

**16° rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.** (2015). FormezPA.

**Adsera, A.** (2004). Changing fertility rates in developed countries. the impact of labor market institutions. *Journal of Population Economics*, 17, 17-43. <https://doi.org/10.1007/s00148-003-0166-x>

**Alesina, A., Danninger, S., & Rostagno, M. V.** (1999). Redistribution through public employment: The case of Italy. Nber Working Paper Series.

**Auricchio, M., Ciani, E., Dalmazzo, A., & de Blasio, G.** (2020). Redistributive public employment? A test for the south of Italy. *Economics Letters*, 186, 108787. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2019.108787>

**Barbieri, M., Bellè, N., & Girosante, G.** (2014). *La PA che vogliamo. human resource management: Elementi per una riforma.* Milan: Egea.

**Barbieri, M., Girosante, G., Saporito, R., & Valotti, G.** (2016). *Sistemi di selezione e valutazione dei dirigenti pubblici in Europa. spunti per la riforma in Italia.* Milan: Egea.

**Bihagen, E., & Ohls, M.** (2006). The glass ceiling – where is it? women's and men's career prospects in the private vs. the public sector in Sweden 1979–2000. *The Sociological Review*, 54, 20-47. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2006.00600.x>

**Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer, R. L.** (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264. <http://www.jstor.org/stable/977467>

**Brunetti, I., Corsini, L., & Martelli, I.** (2021). Covid-19 and women's attitude to work: Commitment, effectivity and participation, INAPP Working Paper, (57) <http://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/854>

**Castaing, S.** (2006). The effects of psychological contract fulfilment and public service motivation on organizational commitment in the French civil service. *Public Policy and Administration*, 21, 84-98. <https://doi.org/10.1177/095207670602100106>

**Christofides, L. N., & Michael, M.** (2013). Exploring the public-private sector wage gap in European countries. *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(1), 15. <https://doi.org/10.1186/2193-9012-2-15>

**Dal Bó, E., Finan, F., & Rossi, M. A.** (2013). Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt008>

**Garibaldi, P., & Gomes, P.M.** (2021). The economics of public employment: An overview for policy makers

**Gomes, P. M.** (2015). Optimal public sector wages. *The Economic Journal*, 125(587), 1425-1451. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/eoj.12155>

**Gomes, P. M., & Kuehn, Z.** (2019). You're the one that I want! public employment and women's labor market outcomes. Institute of Labor Economics (IZA). <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp12702.html>

**Ketelaar, A., Manning, N., & Turkisch, E.** (2007). Performance-based arrangements for senior civil servants OECD and other country experiences. *OECD Working Papers on Public Governance*, <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/160726630750>

**OECD**, (2016). *Engaging public employees for a high-performing civil service*. Paris: OECD Publishing.

**OECD**, (2017). *Skills for a high performing civil service*. Paris: OECD Publishing.

**OECD**, (2019). *Government at a glance 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

**OECD**, (2019) *Health at a glance 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>

**OECD/LEGAL/0445** (2021). Recommendation of the council on public service leadership and capability. *OECD/LEGAL/0445*

**Pubblico impiego 2019**. Una PA che crea valore pubblico investe sulle sue persone. (2019). ForumPA.

**Testa, P., & Terranova, P.** *La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche, analisi e strumenti per l'Innovazione*. Rubettino Editore.

**Vandenabeele, W.** (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review - PUBLIC MANAG REV*, 9, 545-556. <https://doi.org/10.1080/14719030701726697>

# AUTORI

Questo report è stato scritto dal Think-Tank Tortuga.

**In particolare, hanno collaborato alla sua stesura:**

**Alessia Pulvirenti**

Tortuga  
Università Bocconi

**Claudio Buongiorno  
Sottoriva**

Tortuga  
SDA Bocconi - CERGAS

**Lorenzo Pedretti**

Tortuga  
Università Bocconi

**Luca Matarazzo**

Tortuga  
Università Bocconi

**Michele Olmi**

Tortuga  
Università Ca' Foscari

## Contatti

Questo report è stato scritto dal [think tank Tortuga](#).

Il primo think-tank italiano di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali.

Al servizio di istituzioni e policy-makers per creare un'Italia migliore.

---

È possibile contattarci tramite la nostra mail [info@tortugaecon.it](mailto:info@tortugaecon.it), e seguire le nostre attività sui canali social.

 [facebook.com/tortugaecon](https://facebook.com/tortugaecon)

 [@Tortugaecon](https://www.instagram.com/Tortugaecon)

 [Tortuga Channel](#)

 [linkedin.com/company/tortugaecon](https://www.linkedin.com/company/tortugaecon)

 [www.tortugaecon.eu](http://www.tortugaecon.eu)

 [@Tortugaecon](https://www.twitter.com/Tortugaecon)

---