

**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# Lavoro e competenze nella Pubblica Amministrazione, le difficoltà per il PNRR

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



**WORKSHOP ANNUALE DI FINANZA PUBBLICA LOCALE**  
***Giovedì 17 ottobre 2024 – Sede di Firenze***

1.

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

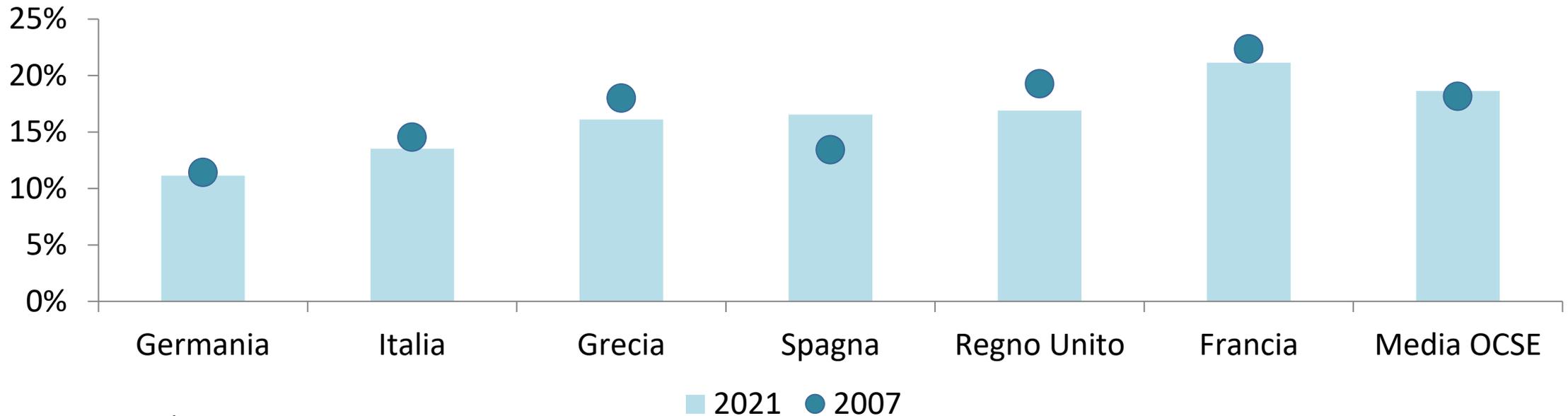
Negli ultimi anni si sono acuite nel mercato del lavoro italiano le difficoltà di reperimento di personale qualificato, complici la ripresa economica post-pandemia, la straordinaria iniezione di risorse pubbliche nel sistema economico, e le dinamiche demografiche sfavorevoli.

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 complementarità 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

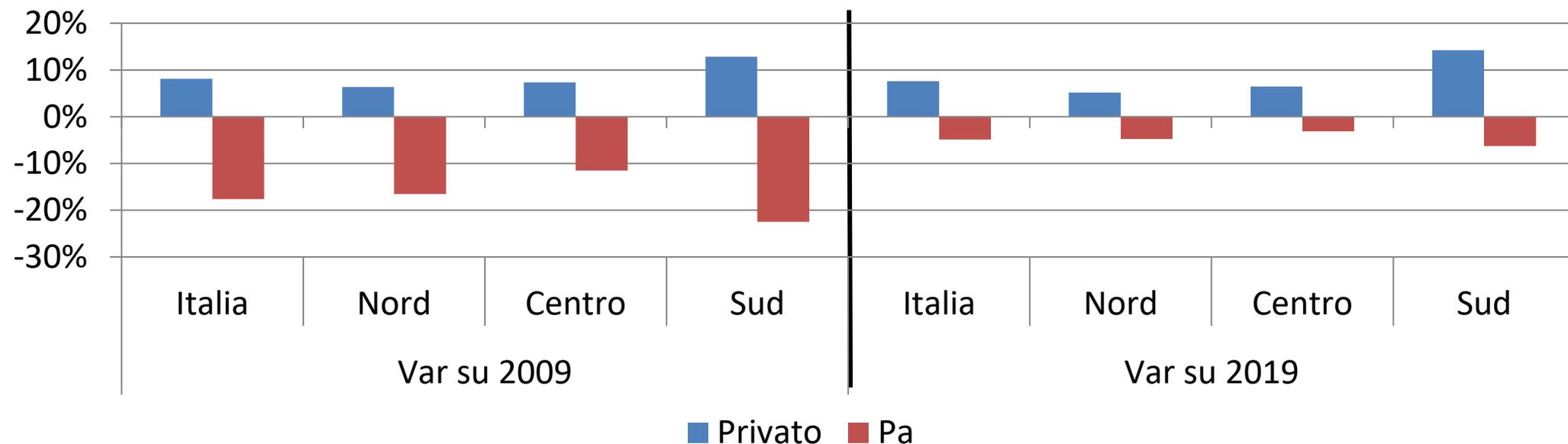


Fonte: Oecd

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 crisi del pubblico impiego

OCCUPATI PUBBLICI E PRIVATI PER CIRCOSCRIZIONE GEOGRAFICA.  
Var. % 2023/2009 e 2023/2019



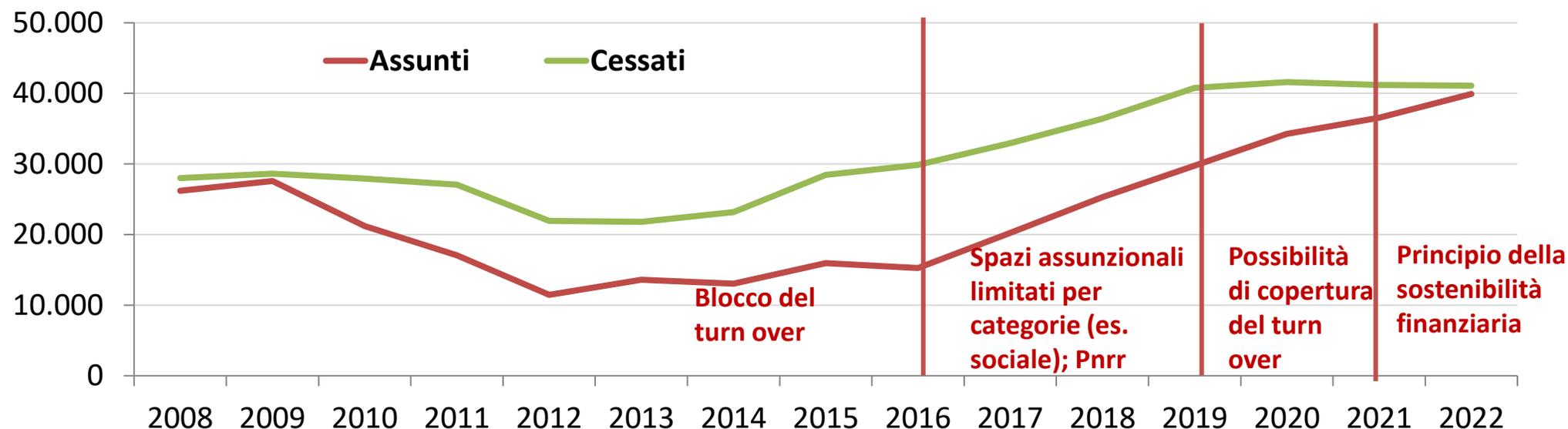
L'occupazione nel complesso del settore privato è aumentata, sia se comparata al 2009 che rispetto al 2019, quindi soprattutto negli anni più recenti.

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.

# 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, ITALIA.

Medie mobili triennali



Fonte: Conto annuale del personale

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 raggiunge il 99%, 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.

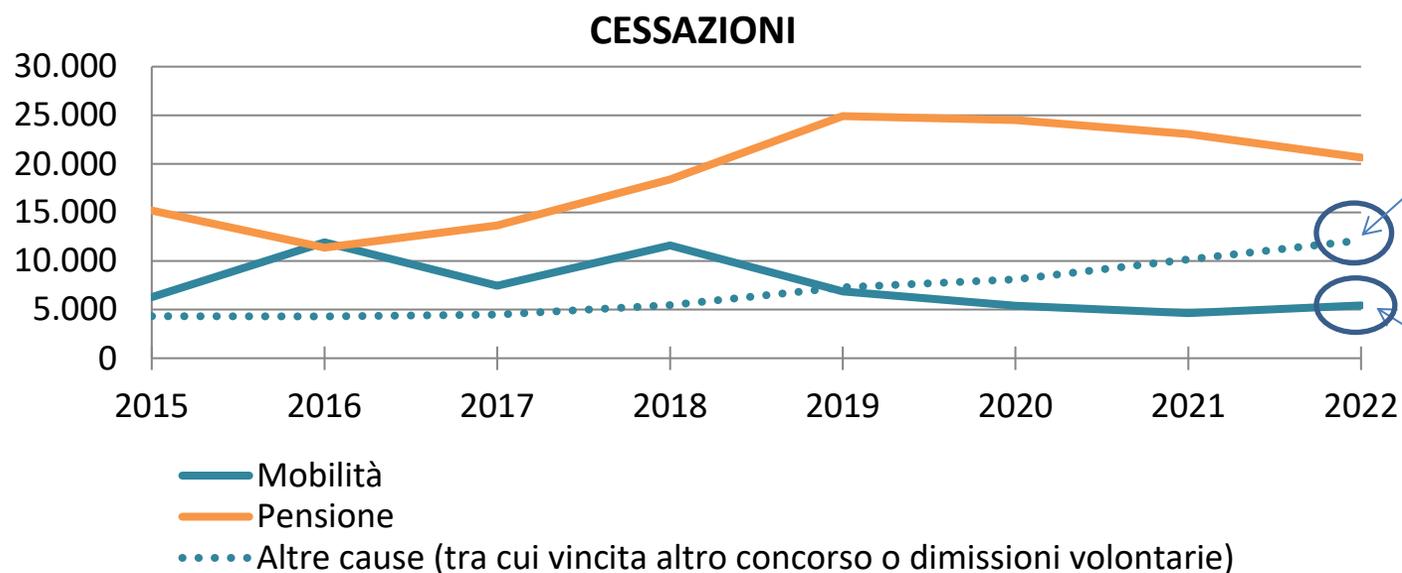
In prospettiva, data l'età media dei dipendenti, gli enti locali dovranno affrontare cessazioni di oltre 200.000 persone nei prossimi 10 anni.

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

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

**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

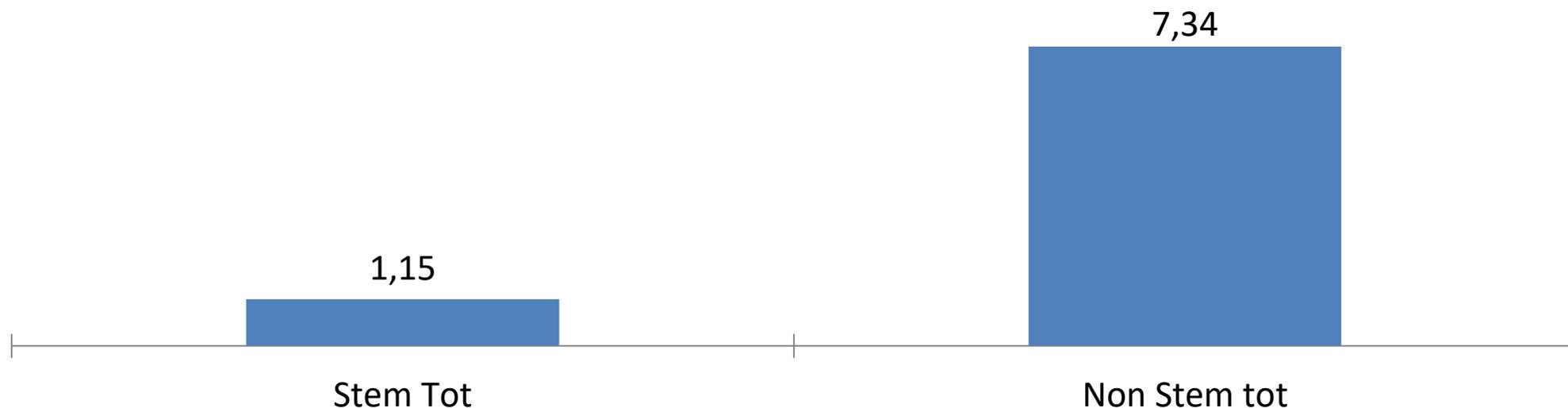
La competizione tra amministrazioni: La mobilità ha caratterizzato gli anni del blocco del turn over era 40% nel 2016, oggi il personale già dipendente è del 10,9%.

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)



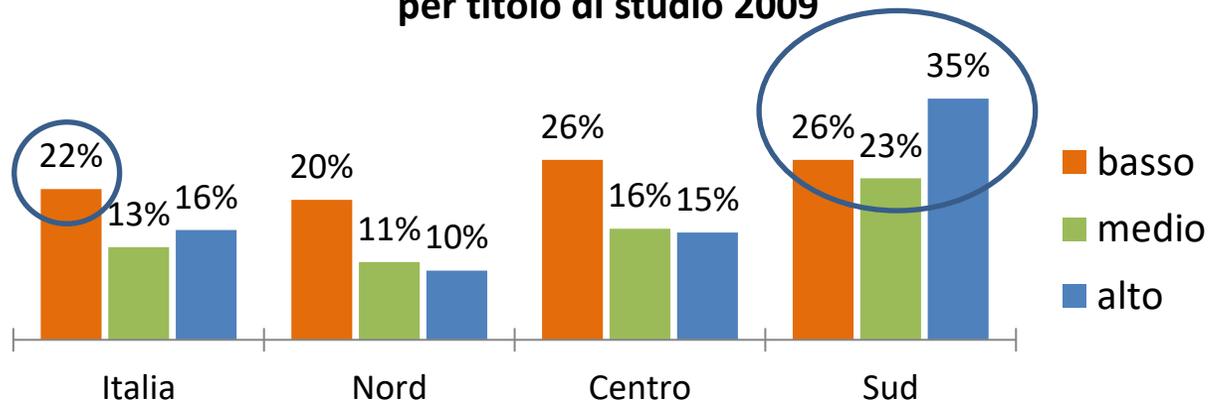
Fonte: elaborazioni IRPET su Sistema informativo Università toscane/Analisi dei percorsi di transizione al lavoro dei laureati toscani

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**: finanza (-9%), ICT e industria



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

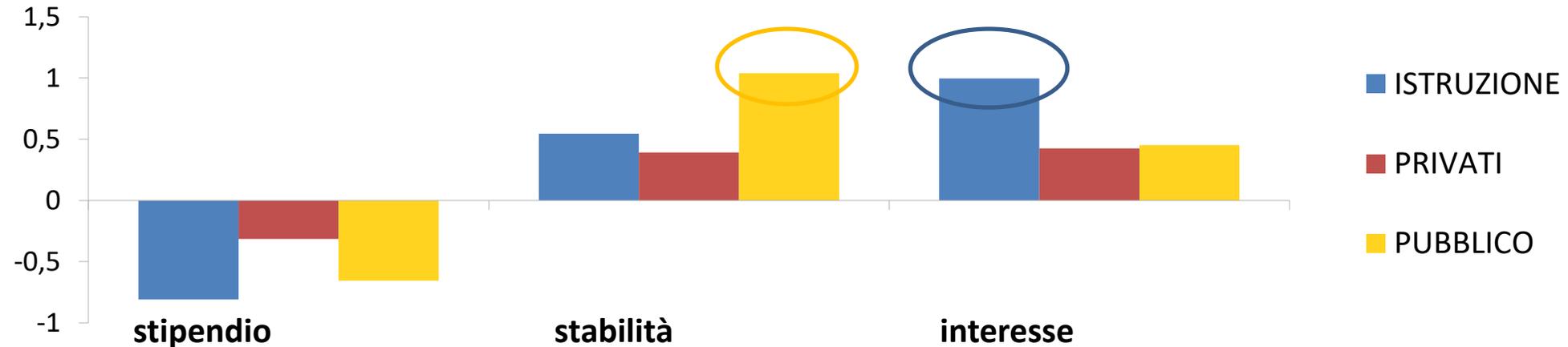


Sono proprio questi i lavoratori che oggi la pubblica amministrazione cerca di attrarre, se cresciuto l'interesse per le competenze STEM.

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

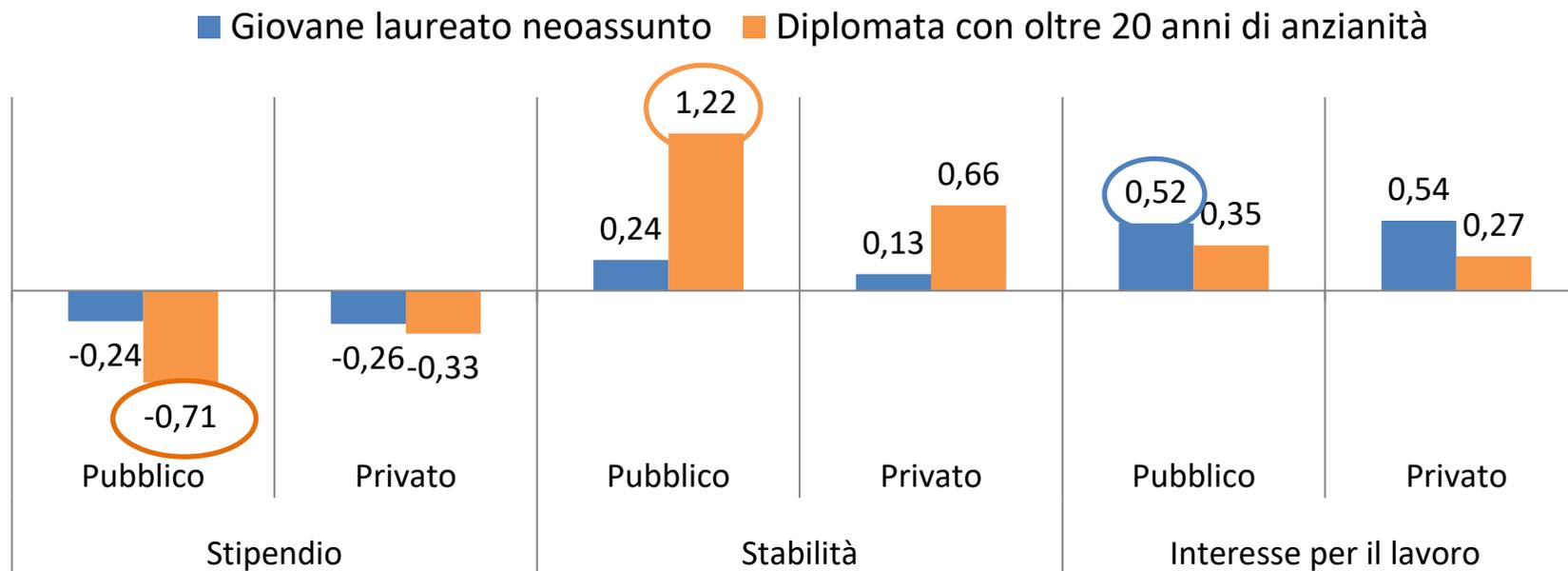


Un approfondimento sulla soddisfazione per diversi aspetti del lavoro svolto da dipendenti pubblici e privati evidenzia come la soddisfazione del lavoro pubblico provenga da fattori diversi dallo stipendio, come la stabilità e, in particolare, la motivazione prevalente nell'istruzione è l'interesse

# 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



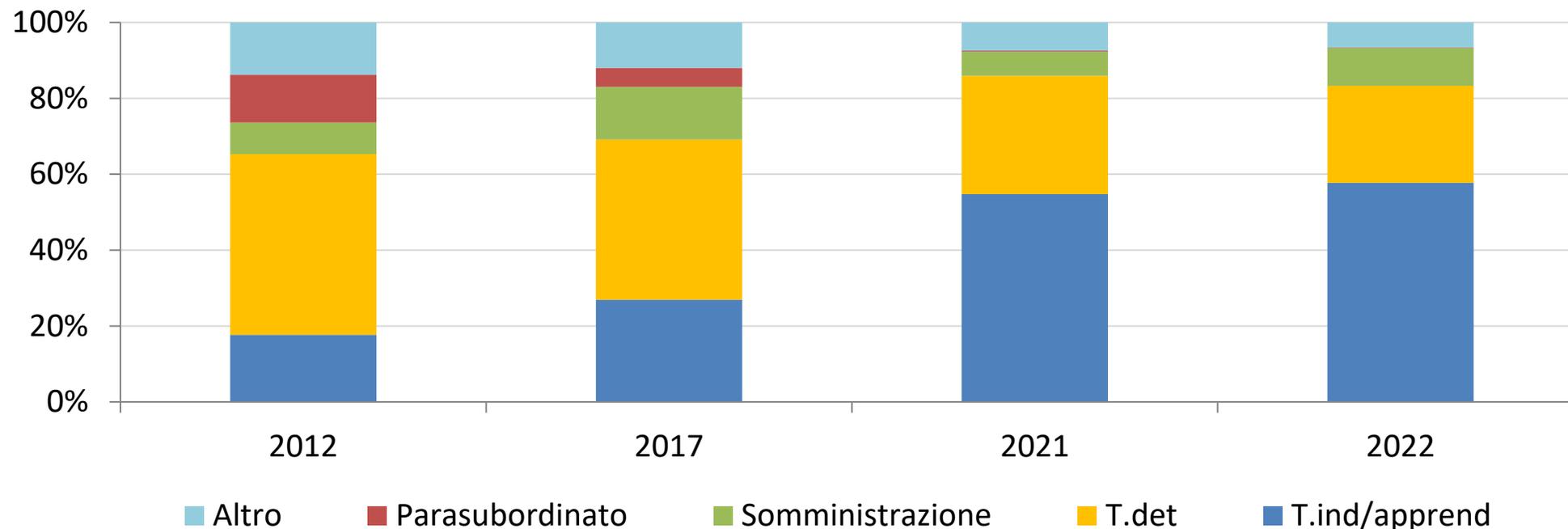
Riguardo allo stipendio, sia nel pubblico che nel privato c'è un certo grado di insoddisfazione, ma caratterizza soprattutto la diplomata più avanti nel lavoro e nel settore pubblico. Aumenta con l'età nel pubblico più che nel privato

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

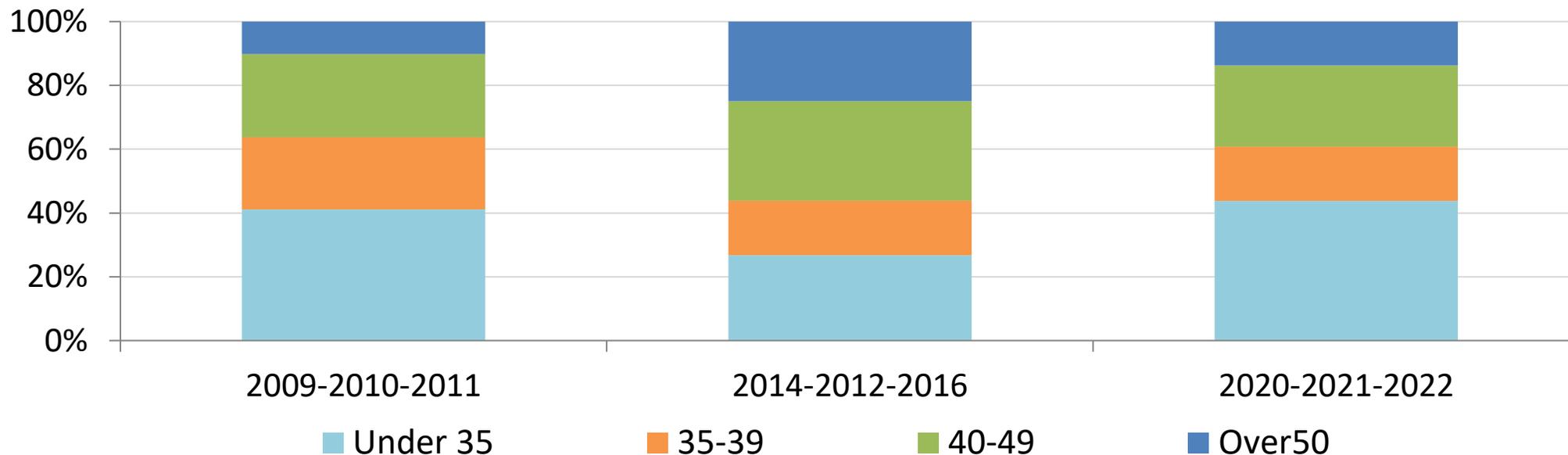


Se il pubblico impiego assicura continuità lavorativa e stabilità una volta assunti, è però vero che per lo più comporta una fase di inserimento non meno discontinua

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 (< 35anni).  
Ma quasi la metà comincia a lavorare nel pubblico ben oltre i 40 anni.

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

2.

Le competenze nel Pnrr, la capacità  
di assorbimento

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.

# 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

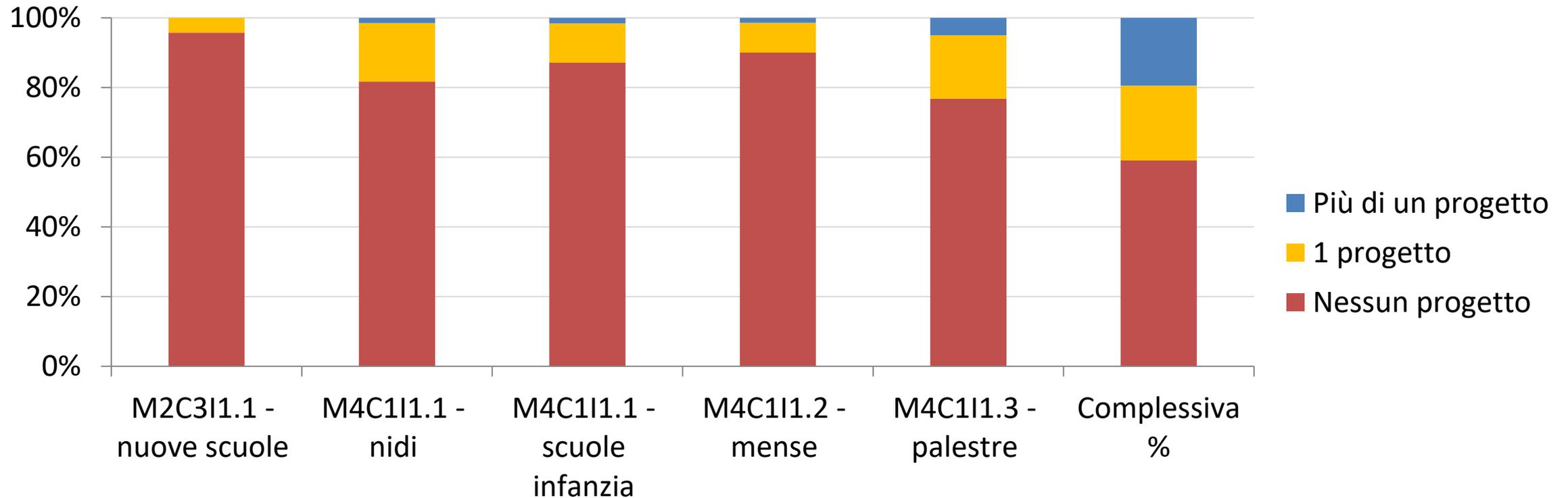
**Contributo al capitale umano delle  
amministrazioni?**

# I bandi oggetto di riapertura dei termini per mancato esaurimento dei fondi

---

- Bandi per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti (M2C1I1.1).
- L'investimento 1.1 Piano per asili nido e scuole dell'infanzia della M4C1.
- L'investimento 1.2 Piano di estensione del tempo pieno e mense della M4C1.
- Il bando, destinato ai soli enti meridionali, rivolto alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (M5C3I1.2).

# Partecipazione dei Comuni ai bandi competitivi emanati dal Ministero dell'Istruzione



L'amministrazione centrale che ha messo al bando il più consistente ammontare di risorse è il **Ministero dell'Istruzione e del Merito**. Questo è infatti titolare di sei interventi, di cui tre afferiscono *all'investimento 1.1 Piano per asili nido e scuola dell'infanzia della M4C1* e da soli ammontano a 3,7 miliardi.

# Le determinanti della partecipazione ai bandi

---

La variabile dipendente (partecipazione ai bandi) assume:

- ✓ valore 1 in assenza di partecipazione,
- ✓ valore 2 in presenza di partecipazione con un solo progetto, e
- ✓ valore 3 se il Comune ha presentato più di un progetto.

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.

# Le competenze; i risultati attesi sulla base della 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).

# L'assegnazione dei fondi attraverso bandi competitivi, le difficoltà da parte degli enti

---

- 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.
- Questi enti soffrono tra l'altro di difficoltà finanziarie che rappresentano un disincentivo alla partecipazione ai bandi, a causa dei futuri oneri da sostenere in caso di ammissione al finanziamento e di realizzazione dei progetti. A seguito della realizzazione dei progetti, infatti, sul bilancio degli enti graverebbero le spese in conto corrente per il funzionamento delle infrastrutture realizzate.

## Stima ordered logit della probabilità di presentare più di un progetto, un progetto e nessun progetto (effetto marginale di ciascuna variabile)

Variabili	Più di un progetto	Un progetto	Nessun progetto
<b>GEO-DEMOGRAFICHE</b>			
Sud-Isole	0.0925***	0.0329***	-0.1250***
Comune capoluogo	0.1990***	0.0277***	-0.2206***
Popolazione >= 50.000 ab.	0.144***	0.0995***	-0.2430***
<b>RISORSE UMANE</b>			
Numero di dipendenti(log)	0.0750***	0.0307***	-0.1060***
Quota laureati superiore alla media	0.0112	0.0046	-0.0158
Quota over 50	0.0003	0.0001	-0.0005
Quota personale con contratto flessibile	-0.0771***	-0.0315***	0.1090***
Spesa in formazione	-0.0044	-0.0018	0.0063
<b>ECONOMICO-FINANZIARIE</b>			
Reddito pro capite	-1.06e-05***	-4.35e-06***	1.50e-05***
Autonomia finanziaria	0.1430***	0.0583***	-0.2010***
Rigidità spesa	-0.3940***	-0.1610***	0.5550***
<b>DOMANDA POTENZIALE</b>			
quota popolazione 0-19 anni	0.2710**	0.1110**	-0.3820**
Quota occupate	0.0145	0.0059	-0.0204
<b>ESPERIENZA</b>			
Propensione ad investire in istruzione	0.2470***	0.1010***	-0.3490***
Incidenza spese correnti in istruzione	0.1840***	0.0754***	-0.2600***
<b>POLITICHE</b>			
Seniority = oltre metà mandato	-0.0687***	-0.0283***	0.0970***
Età del sindaco	-0.0012***	-0.0005***	0.0017***
Observations 7,279			
<b>Pseudo R2 0.1784</b>			

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

# Stima logit della probabilità di accesso ai bandi (effetto marginale di ciascuna variabile)

## 1. Variabili trasversali

Variabili	Accesso/ Non accesso (M2C3I1.1 - nuove scuole)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.1 - nidi)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.1 - scuole infanzia)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.2 - mense)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.3 - palestre)
<b>GEO-DEMOGRAFICHE</b>					
Sud-Isole	0.0461***	0.0670***	0.0161	0.0359**	0.0628***
Comune capoluogo	0.0143	0.1860***	0.0094	0.0652	0.1910***
Popolazione >= 50.000 ab.	0.0318	0.0909*	0.1400***	0.1370***	0.2510***
<b>RISORSE UMANE</b>					
Numero di dipendenti(log)	<b>0.0271***</b>	<b>0.0601***</b>	<b>0.0494***</b>	<b>0.0212***</b>	<b>0.0591***</b>
Quota laureati superiore alla media (24%)	-0.0002	0.0185*	-0.0040	0.0227**	0.0260**
Quota over 50	0.0066	0.0471	-0.0251	0.0126	0.0168
Quota personale con contratto flessibile	-0.0091	-0.0173	-0.0897*	-0.0484	-0.1180**
Spesa in formazione	0.0132**	-0.0058	-0.0082	0.0059	0.0046
<b>ECONOMICO-FINANZIARIE</b>					
Reddito pro capite	1.22e-07	-5.56e-06*	-6.13e-06*	-8.73e-06***	-1.28e-05***
Autonomia finanziaria	0.0391*	0.0256	0.0871**	0.1100***	0.2090***
Rigidità spesa	-0.0926*	<b>-0.3780***</b>	<b>-0.2200***</b>	<b>-0.2280***</b>	<b>-0.3390***</b>
<b>ESPERIENZA</b>					
Propensione ad investire	<b>0.0709***</b>	<b>0.1190***</b>	<b>0.1160***</b>	0.0293	0.0721*
<b>POLITICHE</b>					
Seniority = oltre metà mandato	<b>-0.0226***</b>	<b>-0.0638***</b>	<b>-0.0511***</b>	<b>-0.0379***</b>	<b>-0.0734***</b>
Età del sindaco	-0.0005**	-0.0011***	-0.0006	-0.0007*	-0.0023***
<b>CONTROLLO PROGETTI IN ESSERE</b>					
Partecipazione primo bando infanzia			0.140***		
Partecipazione primo bando nidi		0.0961***			

*Continua a pagina successiva...*

N.B. Ad esclusione eliminato dei Comuni con più di 500.000 abitanti (Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo) e i Comuni che hanno subito cambiamenti dei confini amministrativi durante gli anni 2020-2021.

# Stima logit della probabilità di accesso ai bandi (effetto marginale di ciascuna variabile)

## 2. Variabili specifiche per investimento

Variabili	Accesso/ Non accesso (M2C3I1.1 - nuove scuole)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.1 - nidi)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.1 - scuole infanzia)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.2 - mense)	Accesso/ Non accesso (M4C1I1.3 - palestre)
<b>DOMANDA POTENZIALE</b>					
quota popolazione 0-2 anni		<b>2.8220***</b>			
quota popolazione 3-5 anni			2.7370**		
quota popolazione 6-14 anni				0.7440**	
quota popolazione 6-19 anni	<b>0.5630***</b>				-0.1984
Quota occupate		-0.0943	<b>0.2860***</b>	0.0292	
Quota di studenti a tempo pieno				0.0231**	
Studenti infanzia su popolazione 3-5 anni			0.0637***		
<b>INFRASTRUTTURE SCOLASTICHE</b>					
Quota edifici vetusti >0% & <50%	0.0207*				
Quota edifici vetusti >=50% <100%	0.0239**				
Quota edifici accorgimenti energetici >50%&<100%	-0.0027				
Quota edifici accorgimentien=100%	-0.0197**				
Posti autorizzati per 100 bambini di 0-2 anni<33%		0.0273*			
Posti autorizzati per 100 bambini di 0-2 anni >= 33%		-0.0039			
Quota edifici con mensa > 0 % & < 50 %				0.0293**	
Quota edifici con mensa >=50% < 100 %				0.0065	
Quota edifici con palestra > 0% & < 50%					<b>0.0460***</b>
Quota edifici con palestra >=50% =< 100 %					0.0097
Pseudo R2	0.1878	0.1456	0.1302	0.0809	0.1288

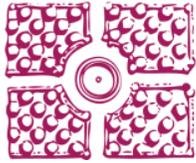
\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Pressione  
"sociale" della  
domanda  
soddisfatta e non

Necessità di  
compensare il  
ritardo  
infrastrutturale

Si conferma il trade-off tra capacità perequativa ed efficienza allocativa

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 nella Pubblica Amministrazione, le difficoltà per il PNRR

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



**WORKSHOP ANNUALE DI FINANZA PUBBLICA LOCALE**  
***Giovedì 17 ottobre 2024 – Sede di Firenze***

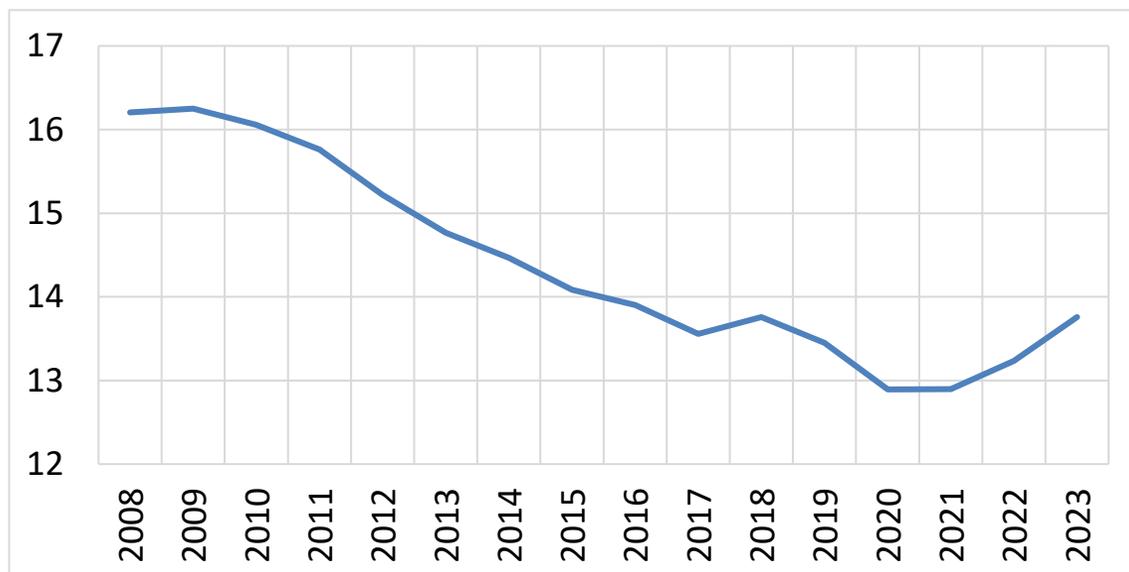
# La spesa per il personale dei comuni interrompe l'andamento negativo

## Andamento di alcune voci di bilancio tra cui i redditi da lavoro dipendente

Spesa corrente per redditi da lavoro e incarichi professionali.

Pagamenti in euro correnti.

Miliardi di euro 2023/2008 su valori correnti

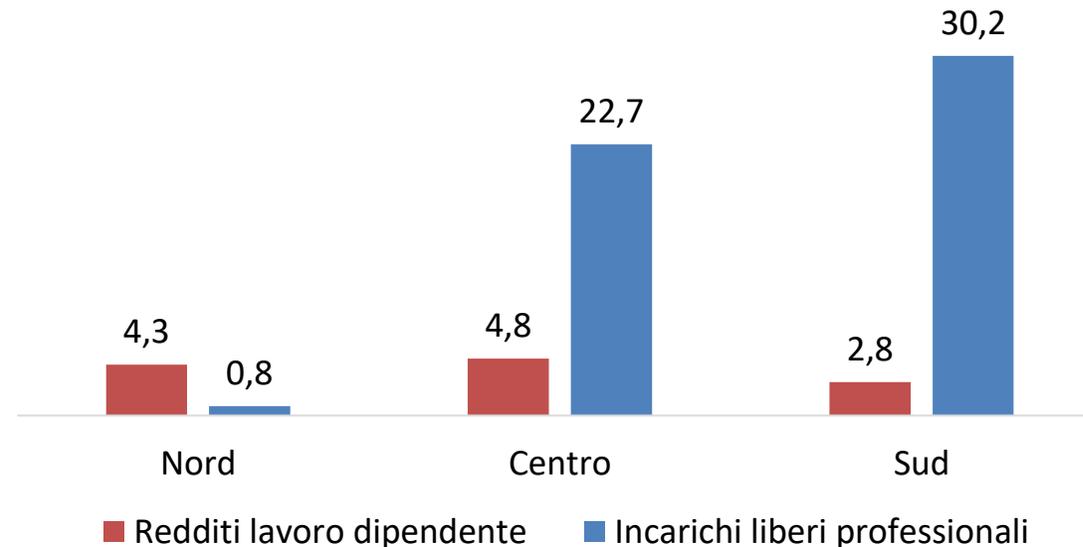


Fonte: elaborazioni su dati Siope

Spesa corrente per redditi da lavoro e incarichi professionali.

Pagamenti in euro correnti

Variazioni percentuali 2023/2022 su valori correnti



La spesa per il personale interrompe il trend negativo ma non c'è vera ripresa.

I redditi da lavoro dipendente registrano il rinnovo contrattuale, mentre crescono gli incarichi e le consulenze.

# Il gap retributivo della scuola

Differenza percentuale tra la retribuzione media nel comparto della scuola e quella di alcuni comparti del settore privato, per i laureati, macroaree Italia

