

Lavoro e competenze nella Pubblica Amministrazione locale in Toscana, tra recenti interventi e prossime riforme

Silvia Duranti, Patrizia Lattarulo e Valentina Patacchini*

La spinta a rendere più produttiva ed efficiente la Pubblica Amministrazione nasce dall'evidente ritardo accumulato nel tempo, tanto più rispetto ad un confronto europeo, e passa da riforme ed interventi, oggi in fase di avvio, che puntano su più aspetti: l'aumento delle dotazioni organiche attive; retribuzioni attrattive rispetto alle competenze richieste; nuovi criteri di reclutamento del personale rivolti a selezionare le competenze e ad abbreviare i tempi dell'entrata in servizio; principi di valorizzazione e premialità. Criteri questi ultimi difficili da adattare ad un settore diffusamente poco valorizzato e mal retribuito. I nodi della strutturale carenza di competenze sono venuti al pettine con particolare urgenza nella fase di messa in opera del PNRR, ma il processo di riforma avviato rischia di portare risultati limitati dal peso delle scarse risorse finanziarie e dal dedalo di norme che fino ad oggi hanno vincolato il sistema e dalle quali può essere difficile uscire.

Le carenze, rispetto al confronto internazionale e alla domanda collettiva, che il pubblico impiego si trova oggi ad affrontare, sono dunque il frutto di un lungo periodo di politiche restrittive, durato un decennio, rivolte a comprimere la spesa della pubblica amministrazione, sacrificando la voce di costo più rilevante, quella del personale. È il risultato cumulato delle politiche di blocco del turn over durante le quali i nuovi ingressi non hanno compensato le uscite, creando una distanza tra assunti e cancellati che si è riproposta di anno in anno. Sul fronte delle capacità assunzionali degli enti, il 2016 segna un anno di inversione del trend, con la progressiva introduzione di qualche spazio a favore di alcune categorie, di cui si percepiva in modo sempre più importante la carenza nel garantire l'accesso ai servizi da parte della cittadinanza. Solo in un periodo più recente, sulla spinta di Covid e PNRR, è stato progressivamente superato il blocco indiscriminato, a favore di norme basate sulla sostenibilità finanziaria, che hanno riaperto la

possibilità agli enti con bilanci in buona salute di intervenire sui propri organici. Di fronte ad un numero di cancellati particolarmente elevato, la legislazione ha consentito di procedere a nuove assunzioni nei limiti resi disponibili dai loro spazi di bilancio. Si è arrivati, così, ad un tasso di sostituzione vicino al 100%, che sembrava non più possibile. La Toscana ha sempre goduto di una buona pubblica amministrazione, attenta alle regole, in grado di approfittare dell'apertura normativa, così da raggiungere nel 2022 un tasso di sostituzione delle uscite, tale da recuperare qualche ritardo accumulato (Grafico 1).

L'attuale situazione non è però tranquillizzante, per più ordini di motivi: i cessati rimangono stabilmente su livelli molto elevati e la prospettiva futura, alla luce dell'età media dei dipendenti, è di un ulteriore impoverimento e invecchiamento dei dipendenti della PA; infine, il tasso di sostituzione tra assunti e cancellati in una fase di difficoltà dal lato dell'offerta del capitale umano, potrebbe nascondere un mismatch nell'età, nella qualifica e nelle competenze.

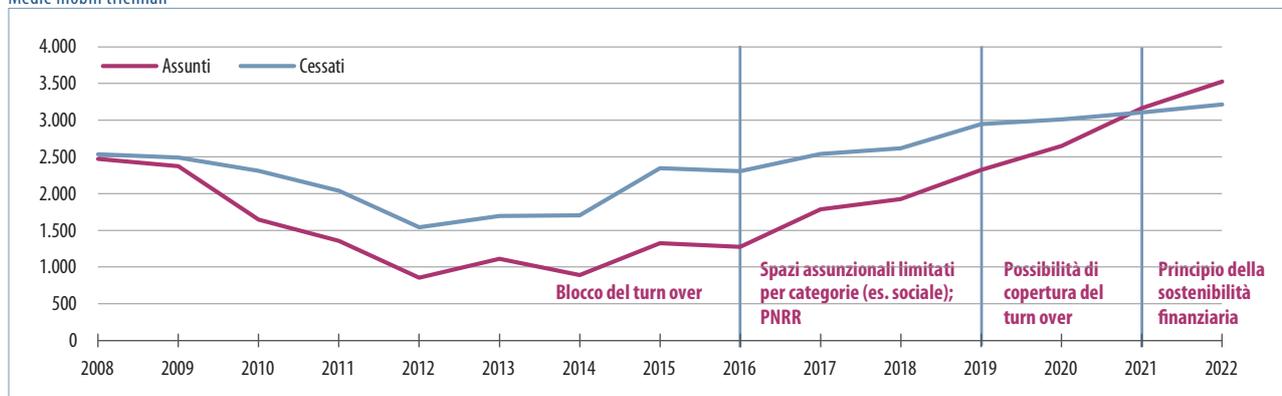
Che il quadro del pubblico impiego si sia fatto più complesso lo si vede anche attraverso la difficoltà di reperire personale da parte delle amministrazioni, almeno nella fase di maggior pressione della domanda, e di una disaffezione dal lato dell'offerta, disincentivata da lunghi processi di ingresso, scarso apprezzamento sociale e remunerazioni inadeguate.

Certamente guardando alle cessazioni, coloro che escono dal pubblico impiego lo fanno in larga parte per pensionamento, ma a questi si aggiunge un numero crescente di allontanamenti per mobilità e altre motivazioni, tra le quali l'essere risultato vincitore di altri concorsi. Un fenomeno questo che fa emergere le difficoltà delle amministrazioni nel trattenere il proprio personale, che si muove verso situazioni più desiderabili o con retribuzioni migliori, anche all'interno della stessa Pubblica amministrazione (Grafico 2).

Grafico 1

ASSUNTI E CESSATI A TEMPO INDETERMINATO DAL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI. TOSCANA

Medie mobili triennali



Fonte: Conto annuale del personale

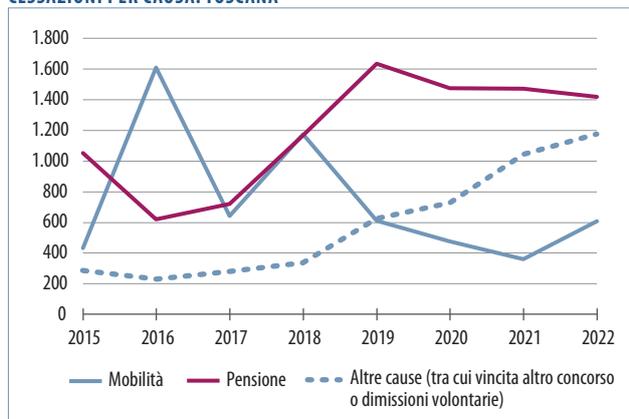


Federalismo in Toscana

Numero 1-2/2025

2

Grafico 2
CESSAZIONI PER CAUSA. TOSCANA



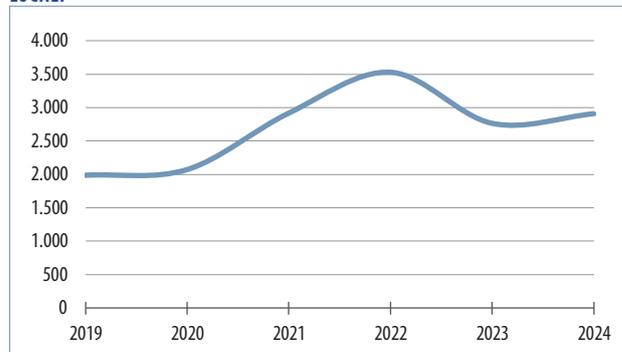
Fonte: Conto annuale del personale

Queste tensioni dal lato del pubblico impiego emergono nell'eccezionale rincorsa ai concorsi da parte delle amministrazioni, sulla spinta dell'opportunità che si è improvvisamente aperta, della necessità di nuove competenze, e della sfiducia verso il perpetuarsi di una futura disponibilità di risorse pubbliche. A valle di tutto ciò, si è presentato negli anni recenti il rischio di concorsi che non selezionano adeguatamente le competenze, spinti dalla precarietà degli spazi resi oggi disponibili, che potrebbero presto venir meno, per l'incombere di nuove spending review o di nuove priorità di spesa.

Nonostante le prime risposte alle molte criticità, sotto la pressione dell'emergenza, queste non hanno trovato fino ad oggi che parziale soluzione in vista di ben più radicali riforme. È quanto emerge analizzando le evidenze più aggiornate relative agli anni 2023 e 2024, che mostrano un nuovo freno agli ingressi (Grafico 3). L'andamento più recente nel trend degli avviati al lavoro nel pubblico impiego nelle amministrazioni decentrate (ovvero quanti entrano nel mondo dell'impiego pubblico con contratti di diversa natura), registra una riduzione nel numero dei contratti a tempo indeterminato rispetto all'insieme delle assunzioni, ma ancora il 41% dei nuovi ingressi avviene con contratti temporanei. Cosicché anche l'età media di ingresso a tempo indeterminato continua ad essere elevata per Regioni ed Enti locali, lasciando supporre processi di ingresso molto lunghi. Se il pubblico impiego assicura conti-

nuità lavorativa e stabilità una volta assunti, è però vero che per lo più comporta fasi di inserimento non meno discontinue (Grafico 4).

Grafico 3
ASSUNTI A TEMPO INDETERMINATO, NEL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI



Fonte: Sistema Informativo Lavoro

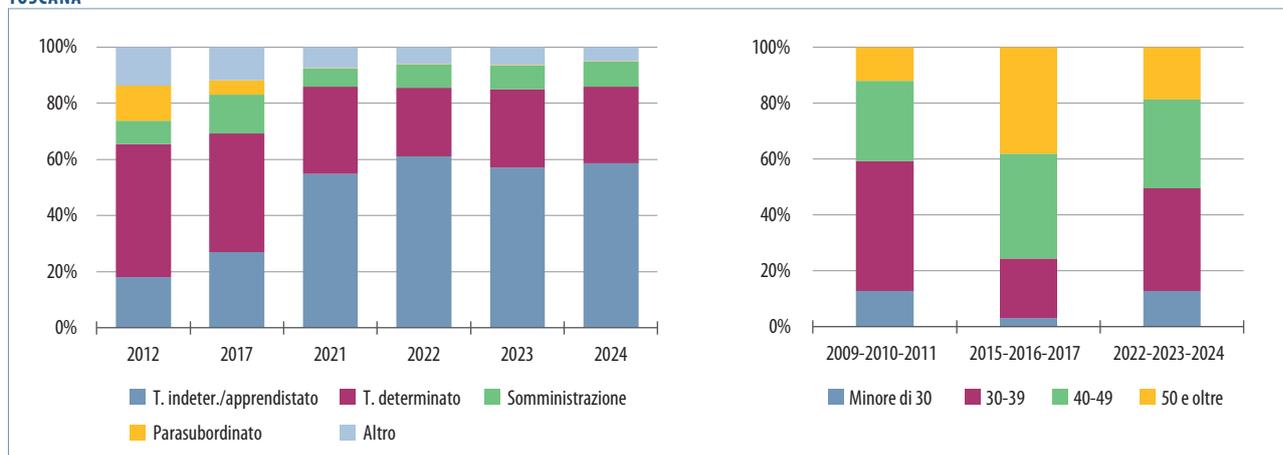
Siamo oggi di fronte ad un ennesimo cambiamento del contesto internazionale e nazionale, che vede l'accumularsi di tensioni sui bilanci pubblici con molto probabili implicazioni anche per i livelli di governo territoriali, spesso schiacciati da vincoli sovraordinati e pressioni della domanda di servizi dal basso.

In definitiva, le soluzioni adottate degli ultimi anni sono state parziali e hanno solo temporaneamente mitigato le criticità. Da qui la difficile sfida di più radicali riforme che, pur in uno scenario di rigore finanziario, riescano a ridare credibilità al pubblico impiego e a rafforzare le competenze delle amministrazioni, al fine di creare le necessarie sinergie tra l'azione del pubblico e del privato¹.

* IRPET

¹ Senza entrare nel merito della riforma approvata in questi giorni (DL 25/2025), molti avanzano il timore che – ancora una volta – questa prospetti grandi promesse di principio, trasferendo sulle amministrazioni la responsabilità del confronto con le molto più ristrette possibilità di applicazione

Grafico 4
DISTRIBUZIONE % DEGLI AVVIATI AL LAVORO NEGLI ENTI DEL COMPARTO REGIONI E ENTI LOCALI PER CONTRATTO (SINISTRA) E PER FASCIA D'ETÀ (DESTRA), TOSCANA



Nota: la distribuzione per età riguarda i soli tempi indeterminati
Fonte: Sistema Informativo Lavoro