volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

I dati non lasciano dubbi: in Italia i dipendenti pubblici sono troppo pochi

Autore: Guido Ortona

Da alcuni anni un gruppo di economisti e sociologi di alcune Università italiane sta proponendo un piano straordinario di assunzioni nella Pubblica Amministrazione. Un documento piuttosto ampio che rende conto del lavoro svolto può essere richiesto all'autore di questo articolo. La necessità di una espansione molto consistente del pubblico impiego è resa palese da una massa crescente di evidenza aneddotica e soprattutto da confronti internazionali. Il documento in questione è in corso di aggiornamento (si veda l'ultimo paragrafo); qui mi limito a riportare i confronti internazionali aggiornati con i dati post-covid disponibili, che confermano pienamente quanto nel testo precedente. I dati citati sono tutti di fonti ufficiali (EUROSTAT, OCDE, BIT, US Census Bureau e UK Office for National Statistics).

I. Dati di base

Tabella 1 – In Italia il numero di addetti al settore pubblico è molto basso come risulta dalla colonna 4.

	1	2	3	4	5
OCDE, 2020 (UK 2019, USA 2022)	Occupati totali (x1000)	Abitanti (x1000)	Occupati nel Settore pubblico (x1000)	Colonna 2 diviso colonna 3	Colonna 3 diviso colonna 1 (x100)
Germania	41.500	83.196	4.870	**17,08**	11,73
Spagna	19.774	47.416	3.211	**14,77**	16,23
Francia	27.728	67.750	6.073	**11,16**	21,90
UK	32.693	66.840	5.341	**12,51**	16,34
Grecia	3.928	10.641	766	**13,89**	23,22
Italia	22.524	59.110	3.403	**17,37**	15,11
Svezia	5.120	10.416	1.468	**7,09**	28.67

USA	158.291	333.288	23.173		**14,38**	14,64

1. I dati sono comunicati all'OCDE dagli uffici statistici nazionali; i paesi dell'Unione Europea aderiscono al sistema EUROSTAT, che stabilisce metodi e classificazioni comuni, il che rende i dati altamente confrontabili. Gli Stati Uniti usano un sistema diverso, per quanto riguarda sia la stratificazione del campione che la assegnazione delle attività ai vari settori economici (NAISC invece che ISIC-4). Il dato per gli USA deve essere quindi considerato solo come ordine di grandezza, e nelle successive tabelle, meno generali, non verrà considerato un confronto con questo paese. Il dato per il Regno Unito è di fonte nazionale, ma dovrebbe essere coerente con quelli europei.

2. Il significato delle differenze fra l'Italia e gli altri paesi non è immediatamente leggibile (lo sarà più avanti). Per chiarezza, e per fare un esempio, se si volesse portare il valore della colonna 4 per l'Italia (17,37 abitanti per addetto al settore pubblico) a quello della Francia (11,16) bisognerebbe assumere 1.894.000 nuovi addetti, il 55,6% dello stock attuale.

3. Il dato della colonna 5 viene spesso citato a suffragio di una presunta maggiore vicinanza dell'Italia ad altri paesi. Ma esso non tiene conto del basso tassi di attività caratteristico dell'Italia, e quindi questa conclusione è impropria. Per chiarezza: qualora in Italia vi fossero solo 1.000.000 di occupati totali e di essi 800.000 fossero occupati nel settore pubblico il rapporto della colonna 5 sarebbe molto alto, ma trarne la conclusione che bisognerebbe ridurre il numero di addetti al settore pubblico sarebbe un grave errore.

4. Come si è detto, il dato degli USA non è direttamente confrontabile; è però interessante notare che nel paese considerato (forse a torto) quello dove il pubblico ha la minima estensione rispetto al privato il settore pubblico ha comunque un numero di abitanti per addetto inferiore a quello dell'Italia.

5. Il dato tedesco è a prima vista incoraggiante. Ma non è così. In Germania il sistema sanitario si basa in buona parte sul rimborso di costi sostenuti da personale e ospedali privati, il che rende i dati poco confrontabili, dato il peso del settore sanità sul totale degli addetti alla produzione di servizi pubblici (il 44,49%: si veda la tabella 2). A titolo di esempio, in Germania i posti-letto in ospedali privati erano nel 2020 389.142, il 59,85% del totale; in Italia erano 76.108, il 38,70% del totale, e in Francia erano 148.977, il 38.50% del totale (dati Eurostat).

6. Più in generale, il dato tedesco suggerisce che il numero di impiegati pubblici **è un indicatore di per sé limitato**. Un dato paese può decidere di esternalizzare alcune mansioni tradizionalmente pubbliche, il che riduce il numero di addetti ma non necessariamente la qualità dei servizi. Conviene quindi considerare un altro indicatore, e cioè *il* ***numero di abitanti per addetto alla produzione di servizi pubblici*** **(compresa l'amministrazione pubblica in senso stretto)*, siano essi occupati nel settore***

pubblico o in quello privato. Come vedremo subito, otteniamo indicazioni analoghe.

7. I dati riportati nella tabella sono relativi al 2020, e possono essere stati influenzati dal Covid; anche per questo è più importante la tabella che segue.

Tabella 2 – In Italia anche il numero di addetti totali alla produzione di servizi pubblici è molto basso come risulta dalla colonna 8.

	1	2	3	4	5	6	7	8
BIT, 2021 (USA 2022, UK 2019)	D (x1000)	E (x1000)	O (x1000)	P (x1000)	Q (x1000)	Totale DEOPQ	Quota di dipendenti pubblici (%; col. 3 della tab.1divisocol. 6)	Abitanti per add produzion pubblici (settori DE
Germania	367	251	3356	2539	5221	11.734	41,5	**7,09**
Spagna	91	154	1373	1440	1865	4.923	65,2	**9,63**
Francia	195	213	2298	2166	3884	8.756	69,4	**7,73**
UK	199	230	2111	3413	4401	10.354	51,6	**6,46**
Grecia	36	22	383	282	220	943	81,2	**11,28**
Italia	113	249	1148	1615	1887	5.012	67,9	**11,79**
Svezia	34	23	409	568	734	1.768	83,0	**5,89**
USA	*1356*	*766*	*5792*	*13853*	*22066*	*43.833*	*52,9*	***7,60***

Le colonne 1-5 riportano gli addetti ai diversi settori che producono servizi pubblici secondo la classificazione ONU/ISIC-4: D= Elettricità e gas, E= Acqua, fognature e gestione rifiuti, O= Pubblica amministrazione, personale della difesa non di leva e addetti alla sicurezza sociale obbligatoria, P= Educazione, Q= Salute umana e attività sociali.

1. La colonna 7 contiene un lieve errore, data la differenza di un anno fra il numeratore e il denominatore, ma ci serve solo per evidenziare come il confronto sugli occupati nel settore pubblico sia di per sé relativamente poco significativo, dato che –come anticipato-

la quota che il settore pubblico acquista da quello privato, a parità di classificazione della attività, è molto variabile.

2. Si noti come nella colonna 8 **il valore della Germania si allontana da quello dell'Italia**, cui era vicino nella tabella 1, come era lecito aspettarsi dato il basso valore che la Germania ha nella colonna 7. Si noti anche come il valore (peraltro indicativo, come detto) degli USA si allontana sensibilmente da quello dell'Italia.

3. L'indicazione di sottodimensionamento dell'Italia appare pienamente confermata. Per fare un esempio analogo a quello relativo alla tabella 1, per ottenere lo stesso rapporto fra abitanti e addetti alla produzione di servizi pubblici totali della Francia (colonna 6) l'Italia dovrebbe assumere 2.635.000 nuovi addetti, il 52% dello stock attuale.

II. Dati di settore

Tabella 3 – Il confronto internazionale è particolarmente preoccupante nei settori Q ed O (Sanità e pubblica amministrazione in senso stretto), come vediamo dalle colonne 2 e 4. I dati di partenza sono quelli della tabella 2 (addetti totali, pubblici e privati).

	1 Abitanti per addetto alla produzione di servizi pubblici (settori DEOPQ)	2 Abitanti per addetto alla pubblica amministrazione in senso stretto (settore O)	3 Abitanti per addetto alla istruzione (settore P)	4 Abitanti per addetto alla sanità (settore Q)
Germania	7,09	**24,79**	32,76	**15,93**
Spagna	9,63	**34,53**	32,93	**25,42**
Francia	7,73	**29,48**	31,28	**17,44**
UK	6,46	**31,66**	19,58	**15,19**
Grecia	11,28	**27,78**	37,73	**48,37**
Italia	11,79	**51,49**	36,66	**31,32**
Svezia	5,89	**25,47**	18,33	**14,19**

USA	*7,60*		***57,54***	*24,06*	***15,10***

1. Che in Italia la sanità sia sottodimensionata è un luogo comune, che i dati confermano pienamente: un addetto italiano alla sanità deve mediamente servire circa il doppio di utenti rispetto ai suoi colleghi tedeschi, inglesi o francesi.

2. Un altro luogo comune, anche se meno comune, è **che in Italia nel settore pubblico ci siano troppi "travet". I dati non solo non confermano questo luogo comune, lo capovolgono.** In Italia ogni addetto alla pubblica amministrazione deve occuparsi in media delle pratiche di più di 50 cittadini, contro i 25-30 dei paesi con cui amiamo confrontarci. L'indicazione è ovvia: la carenza di personale è sicuramente fra le principali cause della ben nota inefficienza della nostra pubblica amministrazione, molto probabilmente la causa principale. Questo dato può anche essere letto come segue: **è illusorio pensare di risolvere il ritardo dell'Italia per quanto riguarda l'efficienza della Pubblica Amministrazione senza ricorrere a un massiccio aumento di personale.**

Tabella 4 – Quanti addetti aggiuntivi occorrono per reggere il confronto, settore per settore. Nella tabella che segue sono riportati, in cifra assoluta (in migliaia) e in percentuale gli addetti in più che si dovrebbero assumere in Italia per avere lo stesso rapporto fra abitanti e addetti del paese in riga, settore per settore. Anche qui i dati utilizzati sono quelli della tabella 2.

	1	2	3	4	5	6
	Pubblica amministrazione in senso stretto	Come 3, in %	Istruzione	Come 5, in %	Sanità	Come 7, in %
Germania	1236	107,70	189	11,72	1824	96,64
Spagna	564	49,11	180	11,14	438	23,23
Francia	857	74,66	275	17,01	1502	79,61
UK	719	62,63	1404	86,93	2004	106,22
Grecia	980	85,35	-48	-2,99	-665	-35,24

Svezia	1173		102,16	1610	99,68	2279	120,75
USA	*-121*		*-10,54*	*842*	*52,12*	*2028*	*107,45*

Questi dati sono un'articolazione di quelli della tabella precedente, e ovviamente ne confermano ed evidenziano il risultato principale: in Italia c'è un ritardo molto grave nei settori della sanità e della Pubblica Amministrazione in senso stretto.

III. Un esercizio contro fattuale sulla disoccupazione

Tabella 5 – La disoccupazione virtuale, 1. Possiamo aspettarci che alla carenza di addetti al settore pubblico in Italia corrisponda una maggiore disoccupazione, e infatti è così (come risulta dalla colonna 1). Più interessante però è la colonna 8: se il numero di abitanti per addetto alla produzione di servizi pubblici fosse lo stesso dell'Italia, gli altri paesi a confronto avrebbero un tasso di disoccupazione superiore al nostro (con l'eccezione della Germania, per i motivi già discussi).

2020	1	2	3	4	5	6	7
	Tasso di disoccupazione (colonna 2 diviso colonna 3 x100)	Disoccupati (x1000)	Popolazione attiva (x1000)	Occupati totali (da tab.1 x1000)	Occupati nel settore pubblico (da tab.1 x1000)	nel settore pubblico virtuali (x1000)	virtuali (x1000)
Italia	9,3	2.301	24.825	22.524	3.403	3.403	2.301
Francia	7,9	2.381	30.109	27.728	6.073	3.900	4.554

Germania	3,6	1.555	43.055	41.500		4.870	4.790	1.635
UK	5,1	1.760	34.453	32.693		5.341	3.848	3.253

I dati delle colonne 6, 7 e 8 sono quelli che si avrebbero se il rapporto fra abitanti e dipendenti pubblici fosse lo stesso dell'Italia.

Abbiamo visto che il dato della Germania è distorto. Un'immagine più chiara la otteniamo considerando il numero totale di addetti alla produzione di servizi pubblici, come riportato dalla tabella 6.

Tabella 6 – La disoccupazione virtuale, 2 Come tabella 5 ma considerando il totale degli addetti alla produzione di servizi pubblici.

2021	1	2	3	4	5	6	7
	Tasso di disoccupazione (colonna 2 diviso colonna 3 x100)	Disoccupati (x1000)	Popolazione attiva (x1000)	Occupati totali (x1000)	Addetti alla produzione di servizi pubblici (x1000)	Addetti alla produzione di servizi pubblici virtuali (x1000)	Disoccupati virtuali (x1000)
Italia	10.1	2.367	23.516	21.149	5.012	5.012	2367
Francia	8.0	2.365	29.639	27.274	8.756	5.746	5375
Germania	3.7	1.536	41.690	40.154	11.734	7.056	6214
UK	4.4	1.511	34.204	32.693	10.354	5.669	6196

1. Si noti che i dati della tabella 6 si riferiscono al 2021, e quelli della tabella 5 al 2020.

2. Il maggiore sviluppo della produzione di servizi pubblici nei tre paesi a confronto con

l'Italia corrisponde a un minore tasso di disoccupazione. Qualora il numero di abitanti per addetto alla produzione di servizi pubblici fosse lo stesso dell'Italia, **il tasso di disoccupazione italiano sarebbe il più basso** fra quelli dei quattro paesi a confronto.

3. Non è detto che ridurre la disoccupazione sia oggi in Italia un obbiettivo largamente condiviso (un'elevata disoccupazione tiene basse le retribuzioni e propizia il lavoro nero). Per chi lo condivide, però, i dati suggeriscono che questa riduzione **deve essere ottenuta soprattutto operando sulla produzione dei servizi pubblici, e in particolare sull'occupazione pubblica;** cercare di ottenere livelli bassi di disoccupazione operando su altri settori vorrebbe dire puntare su un rapporto fra settore privato e settore pubblico anormalmente alto.

IV. E il PNRR?

Tabella 7. Non facciamoci illusioni sul PNRR.

1	2	3	4
Assunzioni previste nel settore pubblico fra il 2022 e il 2026	Assunzioni per sostituzione di personale che lascia il lavoro	aggiuntive	Variazione percentuale dello stock attuale dovuto alle assunzioni aggiuntive
777.000	726.300	44.700	1,13

1. La previsione (coerente con altre fonti) è di fonte Unioncamere, ed è stata effettuata utilizzando il modello econometrico Excelsior (Unioncamere-Anpal; per maggiori dettagli si veda il sito relativo). Esse incorporano esplicitamente le stime degli effetti del PNRR.

2. Si legge sovente che la PA "assumerà nel quinquennio 2022-2026 quasi 800.000 lavoratori". Ciò è vero, ma come si vede questo corrisponde a un'espansione **minuscola** del numero di addetti.

V. Conclusioni generali

1. Non esistono allo stato attuale né una tendenza alla riduzione del divario che ci separa dall'Europa più avanzata, né la predisposizione di politiche a ciò finalizzate. Occorre quindi l'elaborazione di un **piano straordinario**.

2. Nel documento citato all'inizio vengo esaminate le possibili fonti di finanziamento, le modalità di assunzione, le ricadute moltiplicative sull'economia e le possibili reazione dell'opinione pubblica (come risultano da un sondaggio SWG; appaiono assai favorevoli,

anche per quanto riguarda le modalità d finanziamento). Si sta cercando di aggiornare tutti questi aspetti, e inoltre di approfondirne uno che a causa della mancanza di risorse del gruppo di ricerca non è stato affrontato in modo adeguato, e cioè l'indicazione almeno di qualche suggerimento su *dove* è maggiormente necessario assumere.

3. Ad ampliamento di quanto al punto precedente, va sottolineato che le carenze di personale nella pubblica amministrazione hanno effetti deleteri non solo sul benessere dei cittadini, ma anche **sull'efficienza del sistema economico nel suo complesso**. Il piano straordinario dovrebbe quindi indicare **dove e come** effettuare le assunzioni tenendo conto di ciò. Commenti e suggerimenti sono molto graditi.