

I pubblici dipendenti sono troppo pochi

di Maria Luisa Bianco, Bruno Contini, Nicola Negri, Guido Ortona, Francesco Scacciati, Pietro Terna, Dario Togati *

Tag: #PA #occupazione #servizipubblici

Continuare a ignorare la necessità di una massiccia espansione dell'occupazione nel settore pubblico sta diventando sempre più pericoloso. La soluzione di alcuni problemi, enormi, che molto dipendono da questa carenza (anche se ovviamente non del tutto) diventa ogni giorno più difficile. Ci riferiamo alla *carenza di domanda interna*, alla *disoccupazione giovanile*, e alla *inefficienza della pubblica amministrazione*. Prima di continuare è opportuno citare alcuni dati. Cominciamo con la *tabella 1* (e più in particolare con l'ultima colonna), che ci dice che in Italia l'occupazione nella PA è *anormalmente bassa*.

Tabella 1

Numero di dipendenti pubblici (esclusi i militari) in alcuni paesi e dati di riferimento, 2015

paese	Popolazione totale (migliaia)	occupati totali, migliaia (OCDE)	percentuale di occupati nella PA sul totale (OCDE)	occupati nella PA (migliaia)	Occupati nella PA per 1000 ab.
Italia	62.500	22.465	13.6	3.055	48.9
Francia	64.300	25.844	21.4	5.530	83.2
Germania	81.100	40.211	10.6	4.262	52.5
UK	65.100	30.950	16.4	5.076	78.0
Svezia	9.800	4.837	28.6	1.383	141.1
USA	321.200	148.833	15.3	22.771	70.9
Spagna	46.400	17.866	15.7	2.805	60.5
Grecia	11.500	3.611	18.0	650	56.5

Fonte: OCDE

Si potrebbe pensare che l'anomalia italiana dipenda dalle privatizzazioni effettuate in Italia negli ultimi anni - prima c'erano dipendenti pubblici, adesso le loro mansioni sono svolte da cooperative o imprese private, ma la produzione non cambia. (Qualcosa di simile vale in realtà per la Germania: il dato è più simile a quello italiano anziché a quello della Francia o del Regno Unito in quanto il personale sanitario ha un contratto di tipo privato). La *tabella 2* (si guardi soprattutto l'ultima riga) smentisce questa ipotesi (e rende i dati tedeschi coerenti con quelli degli altri paesi più avanzati).

Tabella 2

Numero totale di occupati (pubblici e privati) in settori tipicamente pubblici, 2015, e dati di riferimento

	Settore	Francia	Germania	Grecia	Italia	Spagna	Svezia	UK	USA
1	D-gas ed elettricità	176	341	26	114	92	30	184	
2	E-acqua, fognature, N.U.	192	227	23	238	131	23	216	
3	O-Pub. Amm. e difesa	2430	2758	313	1293	1325	313	1847	
4	P-education	1996	2638	294	1509	1182	551	3280	
5	Q-salute e <i>social work</i>	3880	5106	214	1796	1442	735	4147	
6	Totale DEOPQ	8664	11070	870	4950	4172	1652	9674	58507
7	Occupazione totale	26424	40211	3611	22465	17866	4910	31205	148834
8	Popolazione	64980	82560	11130	61140	47200	9690	63840	325130
9	Tot. DEOPQ/occ.tot. (%)	32.79	27.53	24.09	22.03	23.35	33.64	31.00	39.31
10	tot. DEOPQ per 1000 abit.	133.3	134.0	78.2	81.0	88.4	170.3	151.5	179.9

Fonte: ILO/ILOSTAT; ONU per la popolazione

(Il dato per gli USA si riferisce a *Public administration, community, social and other services and activities*, e non è perfettamente confrontabile)

Tutto ciò è riassunto piuttosto drammaticamente nella *tabella 3*, che non richiede commenti particolari.

Tabella 3

Tassi di disoccupazione in alcuni paesi se il rapporto fra popolazione e addetti a settori tipicamente pubblici fosse quello dell'Italia, 2015

Paese	Tasso ufficiale di disoccupazione	Tasso virtuale di disoccupazione se come da titolo
Italia	11.7%	11.7%
Francia	10.1%	21.8%
Germania	4.1%	14.6%
Regno Unito	4.8%	18.5%

Elaborazione sui dati precedenti e tassi ufficiali di disoccupazione

La stessa indicazione, naturalmente, può essere ottenuta osservando il tasso di occupazione. Se nella PA ci fossero i circa 2.500.000 addetti che ci mancano per raggiungere Francia e Regno Unito il nostro tasso di occupazione passerebbe dal 62.3% (il penultimo in Europa) al 69%.

In sostanza: la minore occupazione dell'Italia rispetto ai paesi con cui siamo soliti confrontarci non dipende dalle caratteristiche del mercato del lavoro privato, ma dal sottodimensionamento della produzione di servizi pubblici. Alla luce di questi dati, recuperare il ritardo occupazionale operando sul solo settore privato appare difficilmente praticabile se non

utopistico. Sarebbe necessario infatti un livello di liberismo economico del tutto anomalo per un'economia di mercato sviluppata, e per il quale non esistono sperimentazioni valide; e che dovrebbe operare in presenza di un'amministrazione assolutamente inadeguata.

Tutti noi percepiamo quotidianamente gli effetti della carenza di personale nella PA, per esempio quando ci imbattiamo in certe complicazioni burocratiche o in lunghe liste di attese per prestazioni sanitarie. Un caso esemplare: nel principale ospedale di Torino ci sono dei cartelli che avvisano il pubblico che aggredire gli infermieri è un reato. È difficile pensare che la necessità di questi avvisi sia dovuta a un'eccezionale scortesia da parte del personale piuttosto che a una loro carenza numerica. Se qualcuno avesse ancora dei dubbi, comunque, c'è una coppia di dati -molto noti- che dovrebbe fugarli. L'Italia ha la più bassa percentuale di laureati fra i paesi europei membri dell'OCDE, e al tempo stesso la seconda più alta percentuale di laureati disoccupati (dietro alla Grecia; età 25-64, dati OCDE, 2016). La spiegazione di questo apparente paradosso non può che essere il sottodimensionamento del settore pubblico, che in un'economia sviluppata è uno dei principali datori di lavoro per laureati, probabilmente il principale. Anche in questo caso è naturalmente possibile trovare un'altra spiegazione, e cioè che i laureati italiani si laureano nelle materie sbagliate, "lettere invece di ingegneria"; e anche in questo caso questa spiegazione conta molto poco, in quanto il tasso di occupazione passa solo dal penultimo al terzultimo posto (viene superata di poco la Spagna) se si considerano le sole classi di laurea STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*).

Quindi occorre un piano straordinario di occupazione nel settore pubblico. Per quanti addetti? E come implementarlo? E come finanziarlo? Dato il divario che abbiamo visto esistere fra l'Italia e i paesi sviluppati "normali", pensiamo che si debba pensare ad un ordine di grandezza di almeno un milione di assunzioni. Per quanto riguarda la seconda domanda, il nostro gruppo suggerisce che le richieste di assunzione vengano fatte dagli uffici periferici dei vari enti pubblici, e valutate, *in concorrenza fra di loro*, da un organismo tecnico e apolitico sulla base della loro rispondenza a una serie di obiettivi (come il miglioramento del servizio o l'effetto espansivo sulla produzione privata) e di una serie di vincoli (come la disponibilità di un'offerta di lavoro facilmente qualificabile *on the job* e il mantenimento delle spese per l'occupazione diretta e indiretta, dato che le nuove assunzioni non devono essere una semplice sostituzione di personale precario). Una maggiore documentazione è disponibile a richiesta.

Come finanziare il piano di assunzioni? La nostra proposta è che si ricorra a una imposta patrimoniale straordinaria sulla ricchezza finanziaria delle famiglie (e quindi non su quella immobiliare). Questa imposta potrebbe naturalmente essere abbandonata una volta che gli effetti moltiplicativi si fossero adeguatamente manifestati. I motivi di questa opzione sono molteplici. In primo luogo è opportuno che il piano venga finanziato con risorse aggiuntive, e queste vanno prese là dove l'impatto negativo della loro esazione sia minimo. Ora, la ricchezza finanziaria delle famiglie è molto elevata (e molto concentrata); nel 2017 ha raggiunto i 4200 miliardi. Supponendo una retribuzione pari a quella di ingresso di un insegnante laureato sarebbe sufficiente un'aliquota media di circa il 5 *per mille* per assumere circa 1 milione di nuovi addetti, anche se sarebbe meglio ammettere una quota esente (di almeno 100.000E) e adottare aliquote progressive, comunque non superiori all'1%. (I dati sono volutamente indicativi in quanto la politica qui suggerita deve operare su tre parametri, la retribuzione, l'aliquota fiscale e il numero di addetti, e tutti e tre devono essere oggetto di valutazione e scelta). Un secondo motivo è che i costi di esazione sono praticamente nulli. Ma

forse il motivo più importante è che l'opinione pubblica sarebbe probabilmente favorevole, come rilevato da un'apposita indagine CATI effettuata nel 2015 e somministrata a un campione rappresentativo di cittadini con più di 45 anni (e quindi possibili contribuenti ma non beneficiari diretti del piano di assunzioni). Il 79.9% degli intervistati è favorevole alla proposta, e questa percentuale si abbassa solo fino al 69.7% se viene esplicitato che anche l'intervistato sarebbe chiamato a contribuire. (Per maggiori dettagli si veda il [working paper n. 233, gennaio 2016](#), dell'Istituto Polis dell'Università del Piemonte Orientale). Questo risultato non deve stupire: il problema della disoccupazione giovanile è universalmente sentito, e il contributo richiesto è molto basso. È appena il caso di notare che la trasformazione di circa 20-25 miliardi di ricchezza in redditi con alta propensione al consumo darebbe una valida spinta alla domanda interna (e farebbe crescere *ipso facto* il PIL di circa l'1 - 1.5%), con i conseguenti effetti moltiplicativi cui si è accennato.

Un'ultima osservazione. **Nelle presentazioni di questo progetto abbiamo più di una volta ricevuto la curiosa obiezione che "invece" bisognerebbe "prima" iniziare con la razionalizzazione dell'uso delle risorse umane attualmente disponibili.** Quegli avverbi sono logicamente inconsistenti: una seria riforma della pubblica amministrazione non può prescindere dalla valutazione del numero di dipendenti che è necessario assumere. Come risulta da dati che non abbiamo riportato per brevità, in Italia occorrerebbe aumentare del 60% il numero di impiegati amministrativi della PA per averne lo stesso numero per 1000 abitanti della Germania: in queste condizioni non è che si possa fare molta strada spostando quelli che ci sono. Né va dimenticato che l'età media dei pubblici dipendenti italiani è eccezionalmente alta, e la loro scolarità molto bassa: e per quanto lo si sposti o si investa nella sua formazione difficilmente un impiegato cinquantenne con un diploma di scuola media superiore potrà svolgere le stesse mansioni di un esperto informatico venticinquenne e laureato. La razionalizzazione dell'uso degli addetti attuali e le decisioni sul loro aumento devono andare di pari passo. Ma intanto nulla impedisce -se non una politica sbagliata- che si comincino a fare delle assunzioni là dove fin d'ora è evidente, o facilmente accertabile, che sono necessarie.

Maria Luisa Bianco

Bruno Contini

Nicola Negri

Guido Ortona

Francesco Scacciati

Pietro Terna

Dario Togati

* Gli autori sono tutti professori ordinari o associati di economia o sociologia, in servizio o in pensione, delle Università del Piemonte Orientale e di Torino.