



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il pubblico impiego: differenze territoriali
nella composizione e nella selezione

di Lucia Rizzica

Dicembre 2021

Numero

658



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il pubblico impiego: differenze territoriali
nella composizione e nella selezione

di Lucia Rizzica

Numero 658 – Dicembre 2021

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

IL PUBBLICO IMPIEGO: DIFFERENZE TERRITORIALI NELLA COMPOSIZIONE E NELLA SELEZIONE

di Lucia Rizzica*

Sommario

Il lavoro fornisce un'analisi della consistenza e della composizione della forza lavoro pubblica in Italia in una prospettiva comparata tra le diverse aree del Paese. Ne emerge un quadro sfaccettato in cui le dotazioni di personale in alcuni comparti – ad esempio la sanità – sarebbero più elevate al Nord che al Sud, mentre in altri comparti – ad esempio la scuola – il Mezzogiorno risulterebbe avvantaggiato. A livello qualitativo, invece, il settore pubblico al Nord sembra poter contare su lavoratori generalmente più giovani e istruiti di quelli del Sud. Tali differenze riflettono solo in parte la composizione complessiva della forza lavoro locale, mentre rilevano anche la maggiore difficoltà di rinnovare la forza lavoro pubblica al Sud assumendo nuove risorse, nonché una minore capacità di selezionare i profili più qualificati.

Classificazione JEL: J21, J24, J45, L88

Parole chiave: pubblico impiego, capitale umano, divari territoriali, mezzogiorno.

DOI: 10.32057/0.QEF.2021.0658

Indice

1. Introduzione.....	5
2. La dimensione del pubblico impiego	5
3. La composizione qualitativa.....	9
4. La scelta di lavorare nel settore pubblico	11
4.1 Le motivazioni dei lavoratori	12
4.2 Le condizioni di impiego.....	14
5. Conclusioni.....	20
Riferimenti bibliografici.....	22

* Banca d'Italia, Servizio Struttura Economica, Divisione Economia e diritto.

1. Introduzione¹

L'analisi del pubblico impiego è cruciale al fine di valutare l'efficienza della Pubblica amministrazione (PA), che è caratterizzata, in tutte le sue molteplici attività, da un'alta intensità del fattore lavoro nel processo produttivo. Una forza lavoro quantitativamente e qualitativamente adeguata permette dunque di fornire servizi di più alta qualità.

In Italia, la qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini varia sensibilmente tra Nord e Sud, con un ritardo delle regioni del Mezzogiorno ampiamente documentato (Giacomelli e Tonello, 2018; Subnational Doing Business, 2019; Albanese e Gentili, 2020). L'obiettivo di questo lavoro è cercare di comprendere se e come eventuali differenze nella composizione della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche possano contribuire a spiegare tali divari. Il testo si articola in tre parti: nel paragrafo 2 si forniscono alcune evidenze circa la consistenza e l'adeguatezza numerica della forza lavoro pubblica nelle diverse aree del Paese; nel paragrafo 3 se ne analizzano le caratteristiche qualitative; nel paragrafo 4 si investigano i fattori e le condizioni che, influenzando le scelte di impiego dei singoli lavoratori, contribuiscono a spiegare la composizione osservata; il paragrafo 5 conclude.

2. La dimensione del pubblico impiego

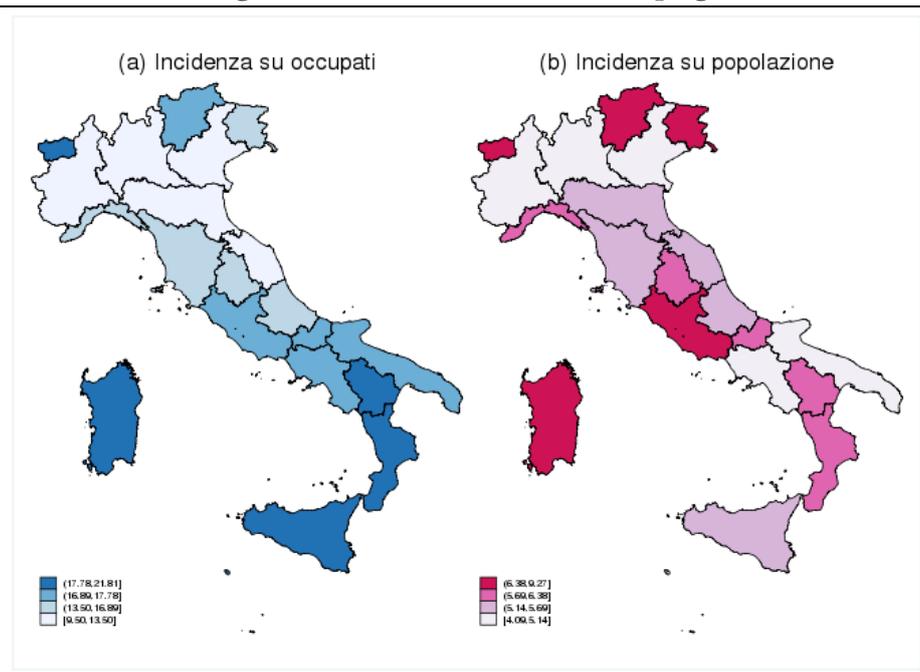
La forza lavoro pubblica comprende i funzionari pubblici e altri dipendenti delle Amministrazioni pubbliche (a livello nazionale, regionale e locale) nonché le forze armate, il personale sanitario e il comparto istruzione. Il perimetro del pubblico impiego, tuttavia, non è netto, ma dipende in ultima istanza dall'idea (politica) che ciascun paese - o unità amministrativa locale nel caso di servizi locali - ha riguardo al ruolo dello Stato nell'economia e quindi dalla sua propensione a esternalizzare l'erogazione di servizi pubblici a soggetti privati.²

Nel suo complesso, il settore pubblico rappresenta in Italia il principale datore di lavoro, con circa 3,3 milioni di addetti, pari al 14 per cento del totale degli occupati. Nelle regioni del Mezzogiorno la quota di occupazione afferente al settore pubblico è più elevata. La Figura 1, pannello (a), mostra il numero di dipendenti pubblici in rapporto al totale degli occupati per regione rivelando un divario territoriale netto: in Sicilia e in Calabria la PA dà lavoro a oltre il 20 per cento degli occupati, in Veneto e in Lombardia solamente a circa il 10 per cento. Tuttavia, se si considera il numero di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione residente invece che agli occupati (Figura 1, pannello (b)), il quadro che ne emerge è sostanzialmente diverso e il divario Nord-Sud decisamente mitigato. Differenze significative emergono, invece, in relazione allo stato di Regione a Statuto Speciale o Provincia Autonoma e in relazione alla dimensione della regione, e quindi alla possibilità di sfruttare economie di scala che riducono l'incidenza della forza lavoro pubblica sulla popolazione nelle unità territoriali più grandi.

¹ Ringrazio Giuseppe Albanese, Fabrizio Balassone, Silvia Giacomelli, Sauro Mocetti e Roberto Torrini per i commenti e i suggerimenti ricevuti. Le opinioni presentate sono dell'autrice e non impegnano la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.

² Tali differenze rendono difficili i confronti internazionali. I dati OCSE (OECD, 2019), per esempio, si limitano a considerare le funzioni centrali dello Stato. Seguendo una simile classificazione la dimensione della forza lavoro pubblica in Italia risulta leggermente inferiore alla media dei paesi OCSE.

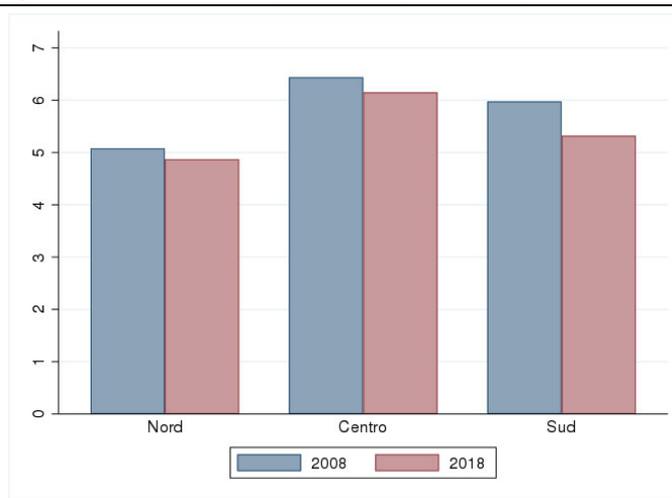
Figura 1: Incidenza del Pubblico impiego



Note: Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e Istat, 2018.

La dotazione di personale pubblico in rapporto alla popolazione nel Mezzogiorno è diminuita in maniera consistente nel corso dell'ultimo decennio, passando da 6 a 5,3 dipendenti pubblici ogni cento abitanti, una riduzione ben più marcata di quella osservata nelle altre aree. Ne è derivata una certa convergenza delle dotazioni di personale con le regioni del Nord: al 2018, nel complesso, le regioni del Mezzogiorno avevano un numero di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione poco più elevato di quello delle regioni del Nord (5,3 e 4,9 ogni cento abitanti, rispettivamente). Di contro, le regioni del Centro rimangono quelle con un numero di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione più alto, dal momento che ospitano la maggior parte delle amministrazioni centrali dello Stato (nel Lazio, in particolare, il numero di dipendenti pubblici per cento abitanti è di 6,7, a fronte dei 5,3 nel complesso della popolazione italiana, Figura 2).

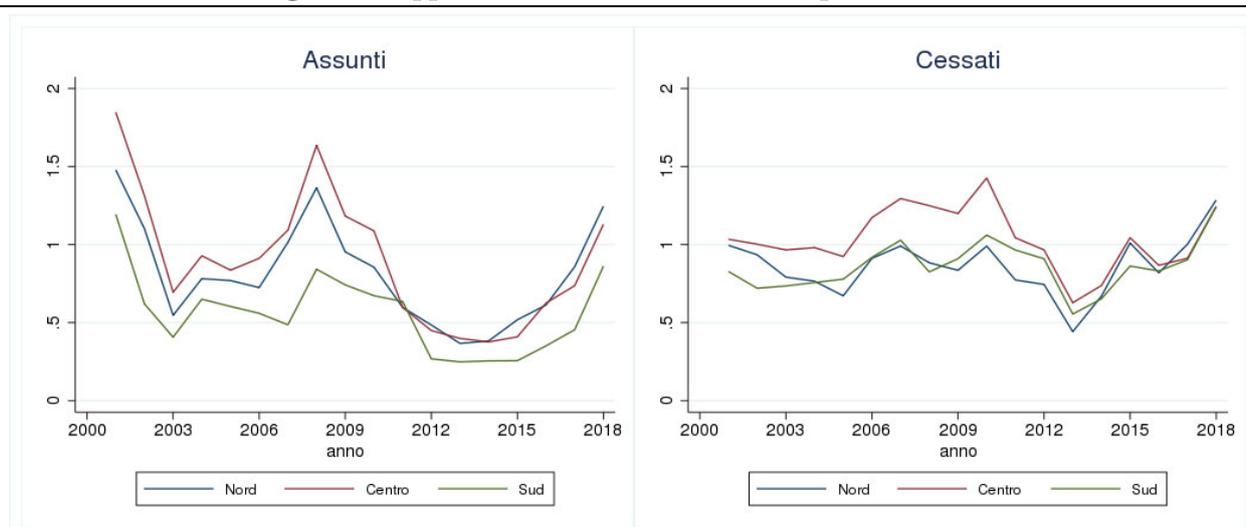
Figura 2: Dotazioni di personale pubblico per macro-area



Note: Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e Istat, 2018.

La maggiore contrazione della forza lavoro pubblica nel Mezzogiorno è stata determinata principalmente dai limiti imposti alle nuove assunzioni mediante le norme sul cosiddetto blocco (parziale) del turnover (Rizzica, 2020). Ancorando le capacità di assunzione di ciascuna amministrazione alle proprie condizioni di bilancio, queste norme hanno implicitamente generato maggiori restrizioni nel Mezzogiorno, dove le amministrazioni pubbliche erano mediamente più indebitate (Aimone *et al.*, 2021). La Figura 3 mostra un confronto tra Nord e Sud nei flussi di assunzioni e cessazioni tra il 2001 e il 2018 (in rapporto alla popolazione residente a inizio periodo). A fronte di un andamento simile tra le due aree per quanto riguarda il numero di rapporti di lavoro cessati, si riscontrano differenze consistenti nell'andamento delle assunzioni. Il tasso di turnover effettivo, definito come il rapporto tra nuove assunzioni e cessazioni, è stato pari a 0,94 nelle regioni del Nord, 0,87 in quelle del Centro e 0,65 in quelle del Sud tra il 2001 e il 2018.

Figura 3: Rapporti di lavoro avviati e cessati, per macro-area

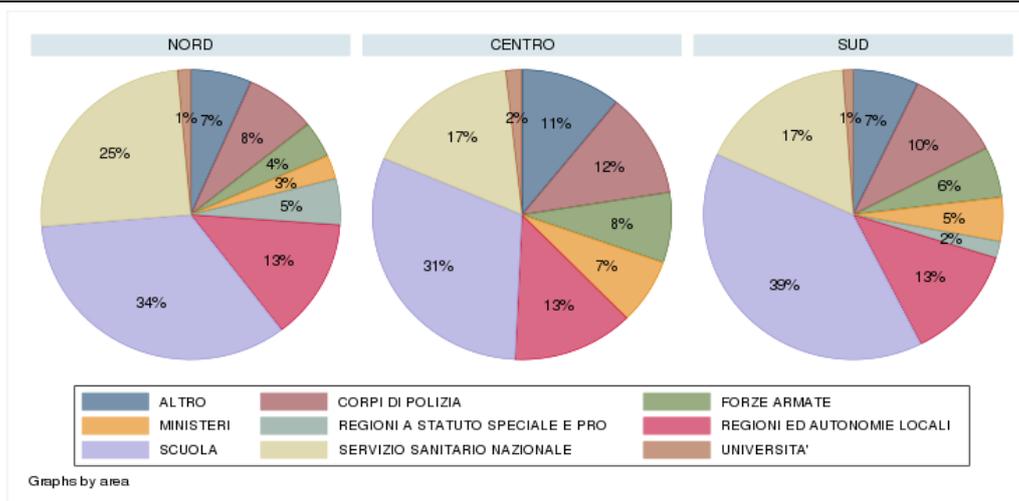


Note: Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

Differenze significative tra Nord e Sud emergono nella ripartizione tra i comparti della forza lavoro pubblica. La differenza più ampia riguarda il personale del Servizio Sanitario Nazionale: il 25 per cento della forza lavoro pubblica al Nord e solamente il 17 al Sud. Di contro, la scuola impiega una quota di personale significativamente maggiore al Sud che al Nord (rispettivamente 39 e 34 per cento, Figura 4)³. Nelle regioni del Centro assumono particolare rilievo il comparto dei Ministeri, le forze armate, i corpi di polizia e il comparto residuale che include numerose altre funzioni fortemente accentrate come gli enti di ricerca o gli enti pubblici non economici (ad esempio, INPS e INAIL).

³ Nel caso del comparto scuola le norme sul blocco del turnover sono state superate da leggi specifiche che hanno determinato una dinamica delle assunzioni diversa da quella generale delle amministrazioni pubbliche (Rizzica, 2020).

Figura 4: ripartizione della forza lavoro pubblica tra comparti, per macro-area



Note: Elaborazioni su dati RGS, 2018.

Tali differenze territoriali vanno tuttavia lette in relazione alla domanda (potenziale) dei servizi forniti. Nella maggior parte dei casi la definizione di questa variabile non è semplice poiché la quantità di servizi effettivamente consumata riflette una situazione di equilibrio ed è quindi funzione dell'offerta, oltre che della domanda, dei servizi. Si pensi ad esempio alle forze di polizia: si potrebbe pensare che il numero di addetti in rapporto alla popolazione criminale sia una misura appropriata dell'adeguatezza delle risorse impiegate. Tuttavia, tale ragionamento non tiene conto della capacità di deterrenza della criminalità da parte delle forze di polizia: laddove è maggiore il dispiego di forze di polizia è tipicamente più basso il tasso di criminalità data la più elevata probabilità di essere scoperti. Similmente, valutare l'adeguatezza del numero di professori universitari o di medici in rapporto al numero di studenti iscritti o di pazienti visitati non terrebbe conto delle scelte, in parte endogene, di fruire di tali servizi in altre regioni, in cui la dotazione di personale potrebbe essere maggiore.

Nella Tavola 1 sono riportate le dotazioni di addetti di alcuni comparti in rapporto a una plausibile popolazione target di utenti. Le dotazioni di personale della scuola e della sanità sono quindi valutate in rapporto alla popolazione residente di età rispettivamente inferiore ai 19 anni e superiore ai 64. Similmente, la dotazione di personale delle Università viene qui considerata in relazione al numero di giovani in possesso di un diploma di scuola superiore. Sulla base di tali calcoli, ad oggi, per migliaio di utenti, vi sarebbero circa 8 addetti della sanità e 11 del comparto università in più al Nord che al Sud. Di contro, al Sud vi sarebbero quasi 20 addetti al comparto scuola in più che al Nord.⁴ Rispetto al 2008 tali divari appaiono più contenuti nel caso della Scuola e dell'Università, ma più ampi nel caso del Servizio Sanitario.

⁴ La forte concentrazione degli addetti del comparto scuola nel Mezzogiorno è imputabile in parte anche ai trasferimenti degli insegnanti meridionali di ritorno al Sud dal Centro e Nord (Barbieri *et al.*, 2011).

Tavola 1: Dotazioni in rapporto alla domanda di servizi

Comparto	Popolazione target (migliaia)	Nord		Centro		Sud		Delta Nord-Sud	
		2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Servizio Sanitario Nazionale	popolazione over 64	61,10	51,11	54,99	44,15	57,17	42,68	3,93	8,43
Scuola	popolazione under 19	65,87	97,11	73,40	112,92	90,09	117,09	-24,23	-19,98
Università	popolazione 15-24 anni in possesso di un diploma di scuola superiore	54,22	38,37	71,18	47,54	41,58	26,97	12,64	11,40

Note: Elaborazioni su dati RGS e Istat 2008 e 2018.

3. La composizione qualitativa

In un settore ad alta intensità di lavoro come la PA, oltre che dalla consistenza della forza lavoro, la produttività dipenderà in maniera cruciale dalla qualità delle risorse umane impiegate. I dati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro dell'Istat (RFL) permettono di comprendere meglio le differenze tra Nord e Sud in relazione alle caratteristiche dei lavoratori, consentendo di confrontare i dipendenti pubblici con il resto della forza lavoro nella stessa area geografica.

La Tavola 2 riporta le caratteristiche principali dei dipendenti del settore pubblico e privato nel 2019. Per quanto riguarda la presenza femminile, in tutte le regioni emerge una forte preponderanza delle donne nella compagine pubblica. Nel Nord oltre due terzi dei dipendenti pubblici sono donne, mentre nel Mezzogiorno la quota si attesta al 55 per cento, differenza che riflette solo in parte il più elevato tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro nelle regioni settentrionali. Anche al netto di queste differenze (considerando cioè il differenziale rispetto al settore privato), infatti, la presenza femminile nelle pubbliche amministrazioni del Nord è più forte. Ciò rispecchia anche il diverso grado di attrattività del settore pubblico per uomini e donne al Nord e al Sud: il premio salariale associato al pubblico impiego è infatti al Nord sensibilmente più elevato per le donne che per gli uomini, mentre al Sud la differenza è minima (Depalo e Giordano, 2015).

Una differenza assai significativa si osserva poi in relazione alla composizione anagrafica: al Sud la quota di lavoratori con più di 50 anni è maggiore che al Nord di circa 10 punti percentuali, a fronte di una composizione per età della forza lavoro nel settore privato sostanzialmente analoga. Tale differenza deriva in larga parte dalle dinamiche dei flussi di assunzioni e cessazioni documentati nella Figura 3: rispetto al 2008 in tutte le aree del Paese si è osservato un forte invecchiamento della forza lavoro pubblica, e laddove è stato minore il tasso di sostituzione (o turnover) tra pensionati e neo-assunti tale dinamica è stata più marcata.

Differenze interessanti emergono inoltre in relazione alla composizione in termini di livelli di istruzione. In tutte le regioni il livello medio di istruzione nelle pubbliche amministrazioni è considerevolmente più elevato che nelle altre occupazioni, con percentuali di laureati intorno al 30 per cento. Nel Mezzogiorno la quota di dipendenti pubblici in possesso di un titolo di istruzione terziaria (laurea o post-laurea) è però più bassa che nelle altre aree. Al di là del generale gap territoriale in termini di livelli di istruzione – che si riflette nella scarsa incidenza dei laureati anche tra i lavoratori del settore privato – tali differenze sembrano indicare un deficit nella capacità di assumere i lavoratori più competenti da parte delle amministrazioni del Mezzogiorno. Infatti, il gap rispetto al settore privato è generalmente più contenuto nel Mezzogiorno che nelle regioni del Nord, anche se tale la differenza risulta meno marcata che nel 2008.

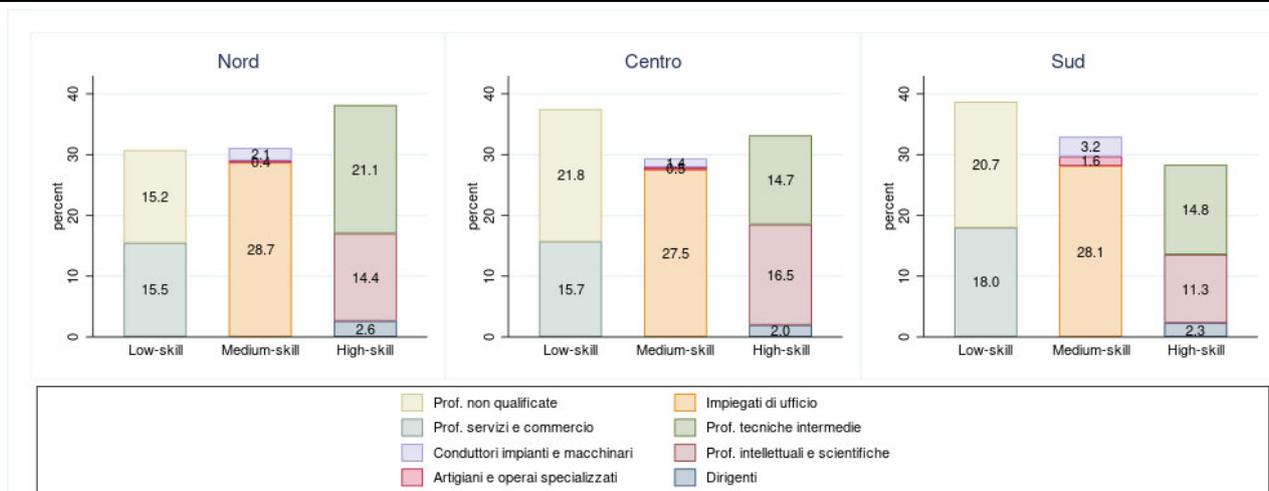
Tavola 2: Caratteristiche dei lavoratori.

	Anno	Nord			Centro			Sud		
		Pub	Pri	Delta	Pub	Pri	Delta	Pub	Pri	Delta
% Donne	2019	0.42	0.39	0.03***	0.37	0.4	-0.03*	0.27	0.31	-0.04**
	2008	0.41	0.37	0.04***	0.37	0.37	-0.001*	0.26	0.28	-0.02**
% Over 50	2019	0.53	0.35	0.18***	0.55	0.35	0.20***	0.59	0.33	0.26***
	2008	0.27	0.21	0.06***	0.33	0.23	0.10***	0.35	0.21	0.14***
% Laureati	2019	0.31	0.17	0.14***	0.34	0.20	0.14***	0.24	0.13	0.11***
	2008	0.24	0.12	0.12***	0.26	0.13	0.13***	0.16	0.10	0.06***
% Post-laurea	2019	0.049	0.017	0.032***	0.066	0.023	0.043***	0.028	0.011	0.017***
	2008	0.009	0.004	0.005***	0.016	0.007	0.009***	0.005	0.003	0.002***

Note: I dati si riferiscono alla PA in senso stretto ed escludono il Settore "Istruzione, Sanità e altri servizi sociali". Elaborazioni su dati RFL 2008 e 2019. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.05$, * $p < 0$.

La Figura 5, infine, mostra la distribuzione delle qualifiche professionali tra i lavoratori della PA nelle tre aree del Paese in base al contenuto tecnico delle mansioni svolte⁵. Confrontando il Mezzogiorno con il Nord emerge una maggiore incidenza delle professioni a basso contenuto tecnico: la quota di lavoratori non qualificati o che svolgono professioni a basso contenuto tecnico nei servizi è pari a quasi il 40 per cento nel Mezzogiorno e circa il 30 nel Nord; al contrario, le professioni più qualificate rappresentano il 38 per cento al Nord e solamente il 28 per cento al Sud. In particolare, tra i lavoratori più qualificati, sarebbero quelli che svolgono professioni tecniche intermedie o professioni intellettuali e scientifiche a essere fortemente sottorappresentati, mentre l'incidenza dei dirigenti è sostanzialmente uguale nelle due aree.

Figura 5: Distribuzione dei lavoratori per tipo di professione nella PA in senso stretto.



Note: I dati si riferiscono alla PA in senso stretto ed escludono il Settore "Istruzione, Sanità e altri servizi sociali". Elaborazioni su dati RFL 2019.

Nel complesso, dunque, l'analisi della composizione qualitativa della forza lavoro nelle diverse aree del Paese fa emergere un quadro di relativo svantaggio del settore pubblico nel Mezzogiorno rispetto alle altre regioni. I dipendenti pubblici nelle regioni del Sud sono significativamente più anziani, caratteristica che si correla negativamente alla produttività e al possesso di competenze aggiornate, in particolare quelle digitali. In secondo luogo, essi sono mediamente meno istruiti che nelle altre regioni, con un'incidenza di

⁵ La figura segue la classificazione ILO delle professioni dell'elenco ISCO 1998.

addetti in possesso di una laurea e, ancor più, di un titolo post-laurea, inferiore. Infine, essi sono concentrati in professioni a basso contenuto tecnico, con un evidente sotto-dimensionamento delle qualifiche professionali più specializzate.

Le ragioni dello svantaggio del Mezzogiorno sin qui evidenziato possono essere molteplici. Da un lato esso potrebbe derivare da fattori di domanda. Due aspetti risultano particolarmente rilevanti. In primo luogo i limiti “quantitativi” alle assunzioni evidenziati nel primo paragrafo hanno effettivamente bloccato il ricambio generazionale delle competenze: in un contesto di graduale innalzamento dei livelli di istruzione nella popolazione, aver “cristallizzato” la forza lavoro pubblica per quasi due decenni ha comportato il mancato ingresso di competenze più elevate (e aggiornate). In secondo luogo, anche laddove sia stato possibile immettere nuove risorse, la selezione dei profili professionali potrebbe aver privilegiato categorie meno qualificate. La significativa tendenza a “stabilizzare” i lavoratori precari di lungo corso invece che reclutarne di nuovi, per esempio, è indice di criteri di selezione subottimali⁶.

Dall'altro lato la sotto-rappresentazione dei lavoratori più istruiti nelle amministrazioni meridionali potrebbe derivare da un deficit di offerta di lavoro qualificato. I lavoratori più istruiti potrebbero preferire sbocchi professionali diversi, in particolare, carriere nel settore privato. Il paragrafo 3 fornisce un'analisi di queste scelte. Inoltre, i lavoratori più qualificati potrebbero preferire stabilirsi nelle regioni del Centro-Nord, in grado di offrire migliori prospettive professionali sia nel settore privato sia nel pubblico, nonché un generale livello di benessere più elevato (Istat, 2021). I dati SHIW relativi al 2014 mostrano che tra i dipendenti pubblici la percentuale di coloro che lavorano nell'area in cui sono nati è pari al 95 per cento per i nati al Nord, 88,2 per quelli del Centro e solo 76,5 per cento per i meridionali. Nel settore privato le figure sono simili per Nord e Sud (97 e 75 per cento rispettivamente), mentre per le regioni del Centro la quota di lavoratori impiegati nell'area d'origine è sensibilmente più elevata che nel pubblico (95 per cento). Una larga fetta del pubblico impiego al Nord e al Centro è dunque composta da lavoratori nati nel Sud e emigrati. Se si confrontano i differenziali per titolo di studio in base al settore di impiego e area di nascita, anziché di residenza, si osserva un aumento della quota di dipendenti pubblici laureati (nati) al Sud e una diminuzione al Nord. Capire quanto queste scelte migratorie siano conseguenza di un deficit di domanda di lavoro pubblico qualificato nel Mezzogiorno oppure frutto di valutazioni individuali d'altro tipo sarebbe importante per comprendere le ragioni delle differenze territoriali nella composizione qualitativa della forza lavoro pubblica e individuare le più opportune soluzioni di policy.

4. La scelta di lavorare nel settore pubblico

Il settore pubblico è intrinsecamente caratterizzato da una particolare difficoltà nel misurare la produttività e la performance, sia a livello individuale che di ente, e quindi da una maggiore complessità nel disegnare un sistema di incentivi che sia in grado di premiare i lavoratori più meritevoli e produttivi. In questo contesto, dunque, assume un ruolo chiave la capacità di assumere i lavoratori più capaci e più motivati, al fine di far leva sulla loro preparazione e sulla loro motivazione intrinseca (Giorgiantonio *et al.*, 2016; Checchi *et al.*, 2020)⁷. Sotto l'ipotesi che le amministrazioni pubbliche siano sempre in grado di scegliere i candidati migliori, la questione cruciale diventa la capacità del settore pubblico di attrarre i lavoratori più preparati e motivati. Nei due paragrafi che seguono si analizzano i fattori che maggiormente incidono sulla capacità attrattiva del settore pubblico.

⁶ Aimone *et al.* (2021) mostrano come l'incidenza delle stabilizzazioni sul totale delle assunzioni sia stata sensibilmente più elevata negli enti locali del Mezzogiorno che in quelli del Centro e Nord.

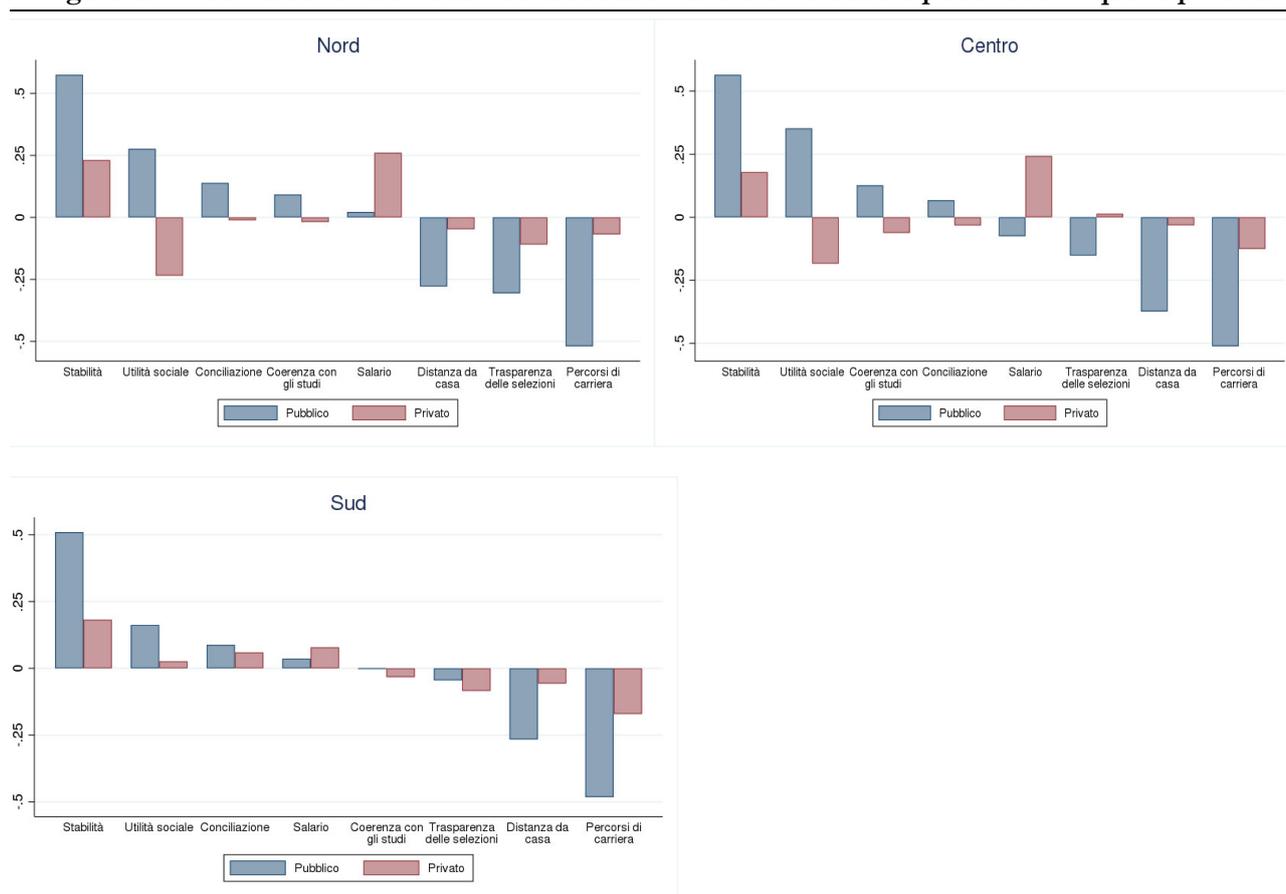
⁷ Per evidenze internazionali, si vedano anche Ashraf *et al.* (2014), Dal Bo' *et al.* 2013, Gregg *et al.*, 2011; Tonin e Vlassopoulos, 2015.

4.1 Le motivazioni dei lavoratori

In un lavoro pubblicato nel 2016 (Rizzica, 2016) avevo analizzato le determinanti della scelta di lavorare nel settore pubblico utilizzando un set di domande appositamente inserite nell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie del 2014 svolta dalla Banca d'Italia. In base alle evidenze raccolte, i fattori che inducono a scegliere l'impiego pubblico sarebbero soprattutto di natura non monetaria: la stabilità del rapporto di impiego, le possibilità di conciliazione vita-lavoro e il contenuto del lavoro in termini sia di utilità sociale, sia di coerenza con il percorso di studi seguito. Le prospettive di carriera, la distanza dal luogo di residenza e la trasparenza dei processi di selezione, per contro, renderebbero il pubblico impiego significativamente meno attraente del privato. Confrontando le diverse aree del Paese emergono tuttavia alcune differenze.

La Figura 6 mostra l'importanza relativa che ciascun individuo attribuisce ai diversi fattori elencati nell'aver determinato la scelta di lavorare nel proprio settore di attività (pubblico o privato). In tutte e tre le aree del Paese l'ostacolo più forte nella scelta dell'impiego pubblico da parte dei lavoratori sono le scarse prospettive di carriera, con un divario rispetto al settore privato massimo nelle regioni del Nord. Di contro, la stabilità del posto di lavoro è per tutti, e in maniera più marcata nel Mezzogiorno, il principale vantaggio del settore pubblico. Tale risultato è in linea con i differenziali effettivamente osservati tra settore pubblico e privato in termini di stabilità del rapporto di impiego, più forti al Sud e al Centro che al Nord (Tavola 3).

Figura 6: Influenza dei diversi fattori sulla scelta di lavorare nel settore pubblico e in quello privato.



Note: Le barre mostrano la media per settore della deviazione tra l'importanza attribuita da ciascun individuo al singolo fattore nell'aver determinato la scelta del settore di impiego e il valore medio riportato dall'individuo relativamente agli otto fattori considerati.

Anche l'utilità sociale del lavoro svolto rappresenta una motivazione comune ai dipendenti pubblici delle tre aree geografiche, ma risulta più contenuta al Sud, anche in rapporto al settore privato. Le istanze di

conciliazione tra vita lavorativa e carichi domestici spingono i lavoratori a scegliere l'impiego nelle amministrazioni pubbliche al Centro e al Nord più che al Sud, mentre il vantaggio del settore pubblico in termini di coerenza con il percorso di studi è massimo nelle regioni del Centro (dove hanno sede le amministrazioni centrali dello Stato). Inoltre, si rileva come spostandosi da Nord a Sud diminuisca lo svantaggio del settore pubblico rispetto alla trasparenza delle selezioni.

Sempre dalla Figura 6, infine, emergono differenze interessanti con riferimento ai salari: mentre al Nord e al Centro le retribuzioni nel settore pubblico e in quello privato generano un netto vantaggio del secondo in termini di attrattività, nel Mezzogiorno questa differenza è minima. Anche in questo caso le motivazioni riportate dai lavoratori sono in linea con le condizioni di impiego effettivamente osservate, con il premio salariale del pubblico sensibilmente più basso al Nord che al Sud (Tavola 3)⁸.

Tavola 3: Caratteristiche dei rapporti di impiego, 2019

	Nord			Centro			Sud		
	Pub	Priv	Delta	Pub	Priv	Delta	Pub	Priv	Delta
A. PA, Istruzione, Sanità e altri servizi sociali									
Tempo determinato	0.12 (0.33)	0.15 (0.36)	-0.039***	0.11 (0.31)	0.18 (0.39)	-0.079***	0.15 (0.35)	0.26 (0.44)	-0.110***
Retribuzioni nette mensili (log)	7.24 (0.36)	7.16 (0.44)	0.100***	7.27 (0.36)	7.06 (0.46)	0.218***	7.21 (0.40)	6.93 (0.47)	0.273***
Salari netti orari (log)	2.35 (0.42)	2.15 (0.37)	0.200***	2.36 (0.44)	2.08 (0.39)	0.280***	2.34 (0.44)	1.96 (0.41)	0.380***
B. PA in senso stretto									
Tempo determinato	0.035 (0.18)	0.152 (0.36)	-0.117***	0.034 (0.18)	0.183 (0.387)	-0.149***	0.098 (0.30)	0.256 (0.44)	-0.158***
Retribuzioni nette mensili (log)	7.361 (0.29)	7.160 (0.44)	0.201***	7.380 (0.27)	7.066 (0.46)	0.314***	7.296 (0.33)	6.933 (0.474)	0.336***
Salari netti orari (log)	2.342 (0.330)	2.147 (0.368)	0.195***	2.349 (0.37)	2.084 (0.390)	0.265***	2.282 (0.32)	1.962 (0.413)	0.320***

Note: Standard deviation in *parentesi*. Elaborazioni su dati RFL 2019. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Le motivazioni che spingono i lavoratori a scegliere un impiego pubblico variano inoltre in relazione alle caratteristiche individuali. Ad esempio, i risultati delle regressioni riportate nel lavoro succitato mostravano come, a parità di altre caratteristiche, le donne risultassero meno attratte dal settore pubblico rispetto agli uomini per via della distanza del luogo di lavoro da quello di residenza. I più giovani (under 35), invece, risultavano particolarmente scoraggiati dalle prospettive di carriera del settore pubblico e dalla coerenza del lavoro con gli studi svolti. Con riferimento alle competenze individuali, poi, il settore pubblico risultava sfavorito rispetto al privato nell'attrarre i lavoratori più istruiti o più capaci⁹ per via dei salari e delle prospettive di carriera. Anche il premio di stabilità associato all'impiego pubblico risultava meno attraente per i laureati rispetto ai lavoratori con un grado di istruzione più basso (Rizzica, 2016).

La Tavola 4 mostra i risultati delle regressioni relative alle eterogeneità rispetto al livello di istruzione nel Centro e Nord (pannello a) e nel Sud (pannello b). In entrambi i casi i laureati risultano meno attratti dal settore pubblico per i percorsi di carriera e al Centro Nord anche per i salari. In queste aree, inoltre, i lavoratori più istruiti sono più attratti dal pubblico in ragione dell'utilità sociale del proprio lavoro e della sua attinenza con gli studi svolti, tali differenze non sono significative al Sud. La scarsa trasparenza dei

⁸ Le differenze osservate tra i salari medi nel settore pubblico riflettono la diversa composizione del pubblico impiego nelle tre aree. Depalo e Giordano (2011) mostrano *pattern* geografici simili nel premio salariale anche al netto degli effetti di composizione.

⁹ Questi sono definiti come coloro che hanno impiegato meno tempo a conseguire il titolo di studio. Si veda Rizzica, 2016 per maggiori dettagli.

processi di selezione scoraggia significativamente di più i laureati che gli altri lavoratori nel Centro Nord ma non nel Mezzogiorno.

Tavola 4: Importanza attribuita a ciascun fattore nella scelta del settore di impiego.

	(1) Stabilità	(2) Salari	(3) Percorsi di carriera	(4) Concili a- zione	(5) Distanza	(6) Utilità sociale	(7) Coerenza con studi	(8) Traspa- renza selezioni
A. Centro Nord								
Pubblico	0.393*** (0.088)	-0.051 (0.068)	-0.332*** (0.094)	0.029 (0.093)	-0.191** (0.089)	0.376*** (0.093)	-0.268*** (0.085)	0.046 (0.077)
Laureati	-0.090 (0.109)	-0.010 (0.078)	0.236*** (0.083)	-0.173* (0.103)	-0.787*** (0.107)	0.014 (0.094)	0.574*** (0.103)	0.236*** (0.074)
Laureati * Pubblico	-0.074 (0.150)	-0.443*** (0.115)	-0.367** (0.143)	0.144 (0.148)	0.174 (0.160)	0.396*** (0.150)	0.535*** (0.147)	-0.364*** (0.128)
Controlli	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
N osservazioni	2045	2045	2045	2045	2045	2045	2045	2045
R-quadro	0.0512	0.0681	0.0968	0.0229	0.0991	0.1106	0.1273	0.0288
B. Sud								
Pubblico	0.406*** (0.126)	0.006 (0.111)	-0.161 (0.121)	0.176 (0.109)	0.003 (0.128)	0.095 (0.131)	-0.683*** (0.132)	0.158 (0.121)
Laureati	-0.417* (0.236)	-0.363 (0.226)	0.264 (0.225)	-0.001 (0.199)	-0.420* (0.234)	0.295 (0.403)	0.568 (0.400)	0.074 (0.224)
Laureati * Pubblico	0.388 (0.275)	-0.232 (0.255)	-0.622** (0.265)	-0.114 (0.232)	-0.087 (0.285)	0.089 (0.425)	0.571 (0.424)	0.007 (0.244)
Controlli	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
N osservazioni	654	654	654	654	654	654	654	654
R-quadro	0.0845	0.0935	0.0838	0.0326	0.0609	0.0771	0.1716	0.0225

Note: Elaborazioni su dati SHIW 2015. La variabile dipendente è la differenza tra il valore assegnato a ciascun fattore e il valore medio assegnato a tutti e otto i fattori. I controlli includono: genere, età inferiore ai 35 anni e istruzione secondaria con le relative interazioni con la variabile pubblico. Regressioni OLS. Standard error robusti in parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0$.

Ulteriori analisi basate su una misura di abilità costruita sulla base del tempo impiegato per conseguire il titolo di studio, mostrano che, a parità di titolo, sia al Centro Nord sia al Sud, il funzionamento dei percorsi di carriera nella PA scoraggia ulteriormente i lavoratori più capaci¹⁰.

4.2 Le condizioni di impiego

Le analisi mostrate finora hanno messo in luce le motivazioni e gli ostacoli *percepiti* dai lavoratori. Investigando la relazione tra la distribuzione dei lavoratori tra settore pubblico e privato e le condizioni di impiego effettivamente osservate è possibile verificare la portata di alcuni di questi meccanismi (Roy, 1951).

Il primo aspetto che consideriamo riguarda la stabilità del posto di lavoro, il fattore reputato più importante nella scelta del settore pubblico sul privato secondo le analisi riportate sopra. Fino alla fine degli anni '90 nel settore pubblico i contratti a tempo determinato erano limitati ad alcune tipologie specifiche di lavoratori quali i supplenti della scuola, i volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia. Successivamente sono state introdotte, anche nella PA, le tipologie di "lavoro flessibile" regolate dal DL 368/2001 (tempo determinato, LSU, formazione e lavoro, interinali), benché consentite solo per far fronte a "esigenze temporanee ed eccezionali" e per una durata massima di tre anni. Come documentato in Rizzica (2015) e in Rizzica (2020), l'utilizzo di questi contratti nel settore pubblico è stato

¹⁰ Questi risultati, non riportati per brevità, sono disponibili su richiesta.

massiccio nei primi anni 2000 e, solo dopo il 2008, gli eccezionali tagli alla spesa imposti dallo scoppio della crisi economica hanno portato a una riduzione (anche) dei contratti a termine (circa -20 per cento in dieci anni).

Secondo le elaborazioni sui dati della RFL 2005-2013 riportate in Rizzica (2015) vi sarebbe stata, nel complesso, un'inversione del "premio di stabilità" del pubblico impiego tra il 2005 e il 2009. Confrontando i dati tra macro-aree emergevano differenze significative: se nel 2005 le tre aree mostravano un'incidenza del precariato tra gli occupati del settore pubblico simile (circa il 15 per cento), nel 2013 il Mezzogiorno aveva superato il 20 per cento, mentre le regioni del Nord si fermavano al 13,4 per cento e quelle del Centro al 15,7 per cento. L'imposizione di vincoli alla spesa più stringenti nelle aree del Mezzogiorno, infatti, produceva il duplice effetto di ridurre il numero di dipendenti a tempo indeterminato per via del blocco delle assunzioni e aumentare il ricorso a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze operative.

Le Tavole 5 e 6 mostrano i risultati delle analisi in Rizzica (2015), distinti per macro-area. Le regressioni proposte mirano a catturare l'effetto delle condizioni del mercato del lavoro attese sul *sorting* dei lavoratori tra settore pubblico e privato.

Nella prima regressione (eq. 1), che analizza le determinanti della scelta di *entrare* nel settore pubblico (*sorting in*), il campione è ristretto agli individui che, a prescindere dall'inquadramento contrattuale, riportano di aver iniziato il loro lavoro nel trimestre corrente (*New Hires*, $NH_{it}=1$). La variabile di *outcome* (Pub_{it}) è una variabile dicotomica pari a uno se il nuovo lavoro è svolto presso un'amministrazione pubblica, zero se nel settore privato.

$$\Pr(Pub_{it} = 1 | NH_{it} = 1) = \alpha + \beta_1 q_{it} + \beta_2 p_{it} + \beta_3 \theta_i + \beta_4 (\theta_i * p_{it}) + \beta_5 \Delta w_{i,r,T-1} + \gamma_r + \delta_T + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Le variabili esplicative inserite includono: il termine q_{it} che indica la probabilità relativa di trovare un lavoro nel settore pubblico rispetto al privato; il termine p_{it} che indica la probabilità relativa che questo lavoro sia a tempo determinato; una *proxy* delle capacità individuali θ_i basata sul tempo impiegato per ottenere il titolo di studio; una misura del differenziale salariale tra i due settori $\Delta w_{i,r,T-1}$; effetti fissi di regione e anno¹¹.

I risultati, riportati nella Tavola 5, mostrano che una più elevata probabilità attesa di trovare un impiego a tempo determinato invece che indeterminato incide negativamente sulla scelta dell'impiego pubblico, anche se i coefficienti non sono statisticamente significativi (colonna 2). In generale, inoltre, a entrare nel settore pubblico sono più gli individui con capacità meno elevate (colonna 3). Un più alto livello atteso di precariato diminuisce la probabilità di auto-selezionarsi nel settore pubblico per gli individui più capaci al Nord e al Centro, ma non nel Mezzogiorno.

¹¹ I termini q_{it} e p_{it} sono costruiti come il rapporto tra le medie mobili delle probabilità osservate nei due settori nei quattro trimestri precedenti. Gli individui hanno cioè *history based expectations*. Il termine θ_i si riferisce all'inverso della differenza tra il tempo impiegato dall'individuo i , appartenente alla coorte c , per ottenere il titolo di studio $d(t_{id})$ e il tempo minimo ottenuto da un individuo della stessa coorte per ottenere lo stesso titolo ($\min(t_{id})$), $\theta_i \equiv [1 + t_{icd} - \min(t_{cd})]^{-1}$. Il differenziale salariale è calcolato sui dati EUSILC, esso varia in base al genere e alla regione di residenza di ciascun individuo e si riferisce ai salari osservati nell'anno precedente a quello in cui l'individuo trova lavoro ($T-1$). Per maggiori dettagli sulla costruzione delle variabili si rimanda a Rizzica (2015).

Tavola 5: Determinanti della probabilità di cominciare un impiego nel settore pubblico.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Probabilità di entrare nel settore pubblico</i>							
<i>Pr(Pub_{it}=1/NH_{it}=1)</i>							
A. Nord							
Job finding rate (q_{it})	0.351*** (0.028)	0.354*** (0.028)	0.323*** (0.028)	0.321*** (0.028)	0.047 (0.045)	0.029 (0.046)	-0.022 (0.053)
Fixed term probability (p_{it})		-0.023 (0.018)	-0.026 (0.018)	-0.011 (0.023)	0.007 (0.022)	0.007 (0.022)	0.017 (0.023)
Capacità elevate ($\theta_i > \text{mediana}$)			-0.032*** (0.008)	0.022 (0.048)	0.055 (0.050)	0.064 (0.051)	0.069 (0.052)
Capacità elevate \times fixed term probability ($\theta_i \times p_{it}$)				-0.044 (0.036)	-0.053 (0.036)	-0.059 (0.036)	-0.061* (0.036)
<i>N osservazioni</i>	10425	10425	10425	10425	10425	10425	10425
B. Centro							
Job finding rate (q_{it})	0.311*** (0.042)	0.311*** (0.042)	0.291*** (0.042)	0.292*** (0.042)	0.006 (0.068)	0.003 (0.069)	0.000 (0.076)
Fixed term probability (p_{it})		-0.025 (0.027)	-0.025 (0.026)	0.006 (0.032)	0.052 (0.032)	0.052 (0.032)	0.051 (0.033)
Capacità elevate ($\theta_i > \text{mediana}$)			-0.028* (0.015)	0.124 (0.081)	0.204** (0.091)	0.205** (0.091)	0.202** (0.091)
Capacità elevate \times fixed term probability ($\theta_i \times p_{it}$)				-0.115** (0.052)	-0.143*** (0.051)	-0.145*** (0.051)	-0.143*** (0.051)
<i>N osservazioni</i>	2948	2948	2948	2948	2948	2948	2948
C. Sud							
Job finding rate (q_{it})	0.273*** (0.021)	0.272*** (0.021)	0.247*** (0.021)	0.247*** (0.021)	0.015 (0.032)	0.022 (0.033)	0.002 (0.035)
Fixed term probability (p_{it})		-0.013 (0.015)	-0.013 (0.015)	-0.006 (0.019)	0.008 (0.019)	0.007 (0.019)	-0.003 (0.020)
Capacità elevate ($\theta_i > \text{mediana}$)			-0.033*** (0.008)	-0.013 (0.037)	0.006 (0.037)	0.001 (0.036)	-0.005 (0.037)
Capacità elevate \times fixed term probability ($\theta_i \times p_{it}$)				-0.017 (0.029)	-0.009 (0.029)	-0.005 (0.029)	0.002 (0.029)
<i>N osservazioni</i>	8391	8391	8391	8391	8391	8391	8391
Controlli					✓	✓	✓
Effetti fissi di anno						✓	✓
Effetti fissi regionali							✓

Note: Elaborazioni su dati RFL 2005-2013. Si veda Rizzica (2015) per maggiori dettagli. Stime probit, i coefficienti riportano gli effetti marginali. La variabile dipendente indica l'impiego nel settore pubblico condizionatamente all'aver iniziato il lavoro da meno di un anno. I controlli sono: il differenziale salariale medio tra pubblico e privato, il livello di istruzione, il genere e l'età. Standard error robusti in parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$.

Una delle questioni più dibattute relativamente all'impiego di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico è la loro durata: in molti casi, la possibilità di offrire contratti a termine è stata sfruttata per far fronte alle ordinarie esigenze operative rinnovando di volta in volta i contratti in scadenza, con la conseguenza di creare un'ampia fascia di "lavoratori precari di lungo corso", condizione che potrebbe rendere il lavoro pubblico meno attraente. La Tavola 6 mostra, quindi, un'analisi delle determinanti della scelta di *uscire* dal settore pubblico dopo un periodo di impiego a tempo determinato (*sorting out*). L'equazione stimata è la seguente:

$$\Pr(Pub_{it} = 0 | Pub_{i,t-1} = 1, FT_{i,t-1} = 1) = \alpha + \beta_1 q_{it} + \beta_2 \pi_{it} + \beta_3 \theta_i + \beta_4 (\theta_i * \pi_{it}) + \beta_5 \Delta w_{i,r,T-1} + \gamma_r + \delta_T + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

In questo caso il campione è ristretto agli individui che nel trimestre precedente quello dell'intervista avevano dichiarato di lavorare nel settore pubblico con un contratto a tempo determinato ($Pub_{it-1}=1$, $FT_{it-1}=1$). La struttura dell'eq. 2 è poi simile all'eq. 1 con la sola differenza del termine π_{it} che rappresenta la probabilità relativa di rimanere precari nel settore pubblico rispetto al privato, e mira quindi a catturare l'effetto delle prospettive di (mancata) stabilizzazione nel settore di impiego¹².

Tavola 6: Determinanti della probabilità di uscire dal pubblico impiego. Eterogeneità rispetto all'abilità individuale.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Probabilità di uscire dal settore pubblico</i>							
Pr(Pub_{it}=0 Pub_{it-1}=1, FT_{it-1}=1)							
A. Nord							
Job finding rate (q_{it})	-0.025 (0.046)	-0.034 (0.047)	-0.037 (0.048)	-0.039 (0.048)	0.046 (0.061)	0.041 (0.063)	-0.008 (0.069)
Fixed term continuation rate (π_{it})		0.235 (0.150)	0.236 (0.150)	0.467** (0.189)	0.530*** (0.193)	0.478** (0.197)	0.520*** (0.200)
Capacità elevate ($\theta_i > mediana$)			0.005 (0.016)	0.651*** (0.253)	0.622** (0.267)	0.581** (0.282)	0.489* (0.314)
Capacità elevate × fixed term continuation rate ($\theta_i \times \pi_{it}$)				-0.627** (0.304)	-0.613** (0.303)	-0.567* (0.302)	-0.474 (0.305)
<i>N osservazioni</i>	6284	6284	6284	6284	6284	6284	6284
B. Centro							
Job finding rate (q_{it})	-0.007 (0.042)	-0.008 (0.042)	0.018 (0.042)	0.017 (0.043)	0.023 (0.049)	0.016 (0.049)	0.038 (0.055)
Fixed term continuation rate (π_{it})		-0.170 (0.218)	-0.180 (0.217)	-0.164 (0.260)	-0.110 (0.261)	-0.249 (0.271)	-0.260 (0.275)
Capacità elevate ($\theta_i > mediana$)			0.054** (0.027)	0.106 (0.498)	0.140 (0.522)	0.082 (0.502)	0.060 (0.494)
Capacità elevate × fixed term continuation rate ($\theta_i \times \pi_{it}$)				-0.050 (0.468)	-0.083 (0.480)	-0.031 (0.481)	-0.010 (0.483)
<i>N osservazioni</i>	2421	2421	2421	2421	2421	2421	2421
C. Sud							
Job finding rate (q_{it})	0.055*** (0.020)	0.055*** (0.020)	0.068*** (0.020)	0.068*** (0.020)	-0.013 (0.027)	-0.020 (0.028)	-0.002 (0.029)
Fixed term continuation rate (π_{it})		-0.068 (0.134)	-0.076 (0.134)	-0.227 (0.152)	-0.224 (0.148)	-0.238 (0.153)	-0.248 (0.153)
Capacità elevate ($\theta_i > mediana$)			0.027* (0.015)	-0.361** (0.162)	-0.361** (0.153)	-0.390*** (0.148)	-0.399*** (0.146)
Capacità elevate × fixed term continuation rate ($\theta_i \times \pi_{it}$)				0.549* (0.322)	0.554* (0.304)	0.614** (0.305)	0.633** (0.302)
<i>N osservazioni</i>	5665	5665	5665	5665	5665	5665	5665
Controlli					✓	✓	✓
Effetti fissi di anno						✓	✓
Effetti fissi regionali							✓

Note: Elaborazioni su dati RFL 2005-2013. Si veda Rizzica (2015) per maggiori dettagli. Stime probit, i coefficienti riportano gli effetti marginali. La variabile dipendente indica l'impiego nel settore pubblico condizionatamente all'aver iniziato il lavoro da meno di un anno. I controlli sono: il differenziale salariale medio tra pubblico e privato, il livello di istruzione, il genere e l'età. Standard error robusti in parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0$.

¹² Analogamente a quanto riportato per i termini q_n e p_{it} , anche π_{it} è costruita come rapporto tra la media mobile sui quattro trimestri precedenti del tasso di continuazione del precariato nel settore pubblico rispetto al privato. Il tasso di continuazione del precariato (*fixed term continuation rate*) è definito come la probabilità di avere un contratto a termine nel trimestre τ nel settore S , avendo avuto un contratto a termine nello stesso settore S nel trimestre precedente: $\pi_{i,\tau,S} \equiv \Pr(FT_{i,\tau} = 1 | FT_{i,\tau-1} = 1, S_{i,\tau-1} = 1, S_{i,\tau} = 1)$. Si rimanda a Rizzica (2015) per maggiori dettagli.

Di nuovo i risultati, riportati nella Tavola 6, differiscono in maniera significativa tra aree: al Nord una più elevata probabilità di rimanere precari genera un forte aumento delle uscite dal settore pubblico, nel Centro e nel Mezzogiorno no. Inoltre, al Nord la probabilità di uscita all'allungarsi del periodo di precariato è maggiore per gli individui meno capaci, risultato che segnala la presenza di un meccanismo di *screening* efficace, mentre al Sud sono i più capaci a lasciare la PA dinnanzi a prospettive di stabilizzazione più incerte.

In un secondo set di risultati, presentati invece nel lavoro di Rizzica (2016), si analizza, con un'impostazione simile alla precedente, l'impatto del premio salariale e delle prospettive di carriera, queste ultime approssimate dalla varianza dei salari nel settore di appartenenza, sulla probabilità di *entrare* nel settore pubblico (*sorting in*).¹³ L'equazione stimata è qui:

$$\Pr(Pub_{it} = 1 | NH_{it} = 1) = \alpha + \beta_1 q_{it} + \beta_2 \theta_i + \beta_3 \Delta w_{i,r,T-1} + \beta_4 (\theta_i * \Delta w_{i,r,T-1}) + \beta_5 \Delta Var(w_{i,r,T-1}) + \beta_6 (\theta_i * \Delta Var(w_{i,r,T-1})) + \gamma_r + \delta_T + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

I risultati relativi alla totalità dei lavoratori italiani mostravano che (i) un premio salariale più ampio attira in egual misura lavoratori più e meno capaci; (ii) un miglioramento delle prospettive di carriera nel settore pubblico relativamente al privato attrae maggiormente gli individui più capaci. Nella Tavola 7 si riportano le stime suddivise per macro-area, questi i principali risultati: (i) il premio salariale non sembra incidere sulla probabilità di scegliere un impiego pubblico al Sud, mentre al Centro e Nord, benché non statisticamente significativi, i coefficienti associati al termine $\Delta w_{i,r,T-1}$ sono stabilmente positivi ($\beta_3 > 0$); (ii) l'effetto attrattivo del premio salariale sembra più forte per gli individui meno capaci, soprattutto nel Mezzogiorno ($\beta_4 < 0$); (iii) prospettive di carriera più dinamiche tendono invece a attrarre maggiormente gli individui più capaci ($\beta_6 > 0$), ma l'effetto è concentrato al Nord.

Tavola 7: Determinanti della probabilità di cominciare un impiego nel settore pubblico.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Probabilità di entrare nel settore pubblico</i>						
$\Pr(Pub_{it}=1 NH_{it}=1)$						
A. Nord						
Capacità elevate ($\theta_i > mediana$)	0.001 (0.028)	0.007 (0.028)	-0.009 (0.008)	-0.008 (0.008)	-0.025 (0.027)	-0.019 (0.028)
Premio salariale ($\Delta w_{i,r,T-1}$)	0.123 (0.104)	0.097 (0.160)			0.063 (0.110)	0.062 (0.163)
Capacità elevate × Premio salariale ($\theta_i \times \Delta w_{i,r,T-1}$)	-0.073 (0.145)	-0.101 (0.146)			0.096 (0.157)	0.062 (0.158)
Prospettive di carriera ($\Delta Var(w_{i,r,T-1})$)			0.003 (0.136)	-0.035 (0.154)	-0.038 (0.141)	-0.025 (0.157)
Capacità elevate × Prospettive di carriera ($\theta_i \times \Delta Var(w_{i,r,T-1})$)			0.256** (0.126)	0.262** (0.127)	0.300** (0.140)	0.287** (0.141)
<i>N osservazioni</i>	10,425	10,425	10,425	10,425	10,425	10,425
B. Centro						
Capacità elevate ($\theta_i > mediana$)	0.127 (0.112)	0.127 (0.111)	-0.005 (0.023)	-0.006 (0.023)	0.210 (0.154)	0.211 (0.154)
Premio salariale ($\Delta w_{i,r,T-1}$)	0.432 (0.503)	0.431 (0.502)			0.510 (0.815)	0.513 (0.813)
Capacità elevate × Premio salariale ($\theta_i \times \Delta w_{i,r,T-1}$)	-0.420 (0.287)	-0.420 (0.286)			-0.707* (0.407)	-0.710* (0.406)
Prospettive di carriera ($\Delta Var(w_{i,r,T-1})$)			0.187 (0.592)	0.185 (0.590)	0.202 (0.912)	0.200 (0.909)
Capacità elevate × Prospettive di carriera ($\theta_i \times \Delta Var(w_{i,r,T-1})$)			0.161 (0.452)	0.159 (0.451)	-0.640 (0.630)	-0.648 (0.630)
<i>N osservazioni</i>	2,948	2,948	2,948	2,948	2,948	2,948

¹³ L'approccio qui utilizzato ricalca quello del lavoro di Borjas (2002).

C. Sud						
Capacità elevate ($\theta_i > \text{mediana}$)	0.044 (0.031)	0.045 (0.032)	0.003 (0.010)	0.004 (0.010)	0.037 (0.033)	0.040 (0.034)
Premio salariale ($\Delta w_{i,r,T-t}$)	-0.074 (0.087)	-0.077 (0.086)			0.009 (0.098)	-0.027 (0.100)
Capacità elevate \times Premio salariale ($\theta_i \times \Delta w_{i,r,T-t}$)	-0.132* (0.078)	-0.129 (0.080)			-0.103 (0.094)	-0.110 (0.094)
Prospettive di carriera ($\Delta \text{Var}(w_{i,r,T-t})$)			0.211 (0.130)	0.148 (0.143)	0.242 (0.150)	0.150 (0.168)
Capacità elevate \times Prospettive di carriera ($\theta_i \times \Delta \text{Var}(w_{i,r,T-t})$)			0.241 (0.165)	0.211 (0.166)	0.111 (0.196)	0.074 (0.195)
<i>N osservazioni</i>	8,391	8,391	8,391	8,391	8,391	8,391
Controlli	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Effetti fissi di anno	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Effetti fissi regionali		✓		✓		✓

Note: Elaborazioni su dati RFL 2005-2013. Si veda Rizzica (2016) per maggiori dettagli. Stime probit, i coefficienti riportano gli effetti marginali. La variabile dipendente indica l'impiego nel settore pubblico condizionatamente all'aver iniziato il lavoro da meno di un anno. I differenziali salariali sono calcolati, per ciascun anno e regione su dati EUSILC. I controlli sono: il differenziale salariale medio tra pubblico e privato, il livello di istruzione, il genere e l'età. Standard error robusti in parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0$.

In conclusione, i risultati presentati in questa sezione hanno fatto emergere differenze significative tra Nord e Sud in quelli che sono i principali punti di attrazione del pubblico impiego. In generale, nel Mezzogiorno si riscontra, tra i lavoratori più istruiti e capaci, una minore reattività delle scelte occupazionali alle condizioni di impiego, sia in termini di stabilità attesa, sia di premio salariale e prospettive di carriera.

Tale differenza può derivare da diversi fattori. Innanzi tutto, da un punto di vista econometrico, va considerato che le stime ottenute rappresentano gli effetti di variazioni marginali. Di conseguenza, laddove nel Sud il vantaggio del settore pubblico in termini ad esempio di premio salariale o di stabilità sia considerevolmente più elevato, è ragionevole che le scelte individuali rispondano “poco” a variazioni marginali delle condizioni di impiego. Questo risultato fornisce però un'indicazione preziosa da un punto di vista normativo laddove gli interventi di policy considerati non siano “radicali”.

Da un punto di vista di interpretazione dei risultati, invece, è in primo luogo possibile che nel Mezzogiorno l'impiego pubblico implichi una serie di vantaggi, in termini ad esempio di rendite di posizione, che, a parità di altre condizioni, lo rende più attraente del privato. Similmente, la differenza osservata potrebbe derivare da un diverso sistema culturale e di valori che nel Mezzogiorno attribuirebbe all'impiego statale un più elevato status sociale.

In secondo luogo, è possibile che l'analisi svolta non catturi pienamente le differenze territoriali nel mercato del lavoro. Ad esempio, per il settore privato la precarietà attesa qui calcolata potrebbe essere una sottostima di quella effettiva, in quanto non considera il tasso di sopravvivenza delle imprese private. Laddove l'impresa privata abbia una probabilità di uscita dal mercato più elevata, la precarietà attesa sarebbe effettivamente più alta e quindi maggiore il premio di stabilità del settore pubblico.

Inoltre, le differenze potrebbero essere indotte da una diversa selezione del campione osservato. In particolare, la minore reattività dei giovani meridionali rispetto alle condizioni di impiego potrebbe derivare da una maggiore propensione a emigrare da parte dei meridionali più ambiziosi. Come discusso nel paragrafo 2, vi è infatti una differenza profonda nella propensione a emigrare tra i lavoratori del Mezzogiorno e quelli delle altre regioni.

Infine, la differenza osservata nella selezione dei dipendenti pubblici potrebbe essere dovuta a differenze nei meccanismi di selezione invece che di autoselezione. In particolare, i risultati presentati in uesto

paragrafo e nei due lavori di ricerca sottostanti si basano sull'ipotesi che l'Amministrazione pubblica selezioni sempre, tra i candidati, i più capaci. Ne consegue che la selezione osservata deriva interamente dall'autoselezione dei lavoratori che decidono di far domanda per un posto pubblico. Qualora però i processi di selezione non seguissero pienamente il criterio del merito, la composizione osservata non sarebbe frutto dei meccanismi di mercato che abbiamo provato a evidenziare in questa analisi. In quest'ottica per esempio, i risultati relativi al *sorting out* sembrano suggerire che le amministrazioni pubbliche del sud siano meno capaci di selezionare i lavoratori più capaci tra quelli a termine da confermare.

5. Conclusioni

Il presente lavoro ha fornito un'analisi del pubblico impiego evidenziando le differenze territoriali lungo l'asse Nord-Sud. Muovendo dall'assunto che i servizi pubblici nel Mezzogiorno sono caratterizzati da un livello di efficienza generalmente più basso che nelle altre regioni, si è cercato di capire se e come la composizione quantitativa e qualitativa della forza lavoro possa spiegare tali differenziali.

Dapprima si è fornito un quadro descrittivo delle differenze riguardanti la consistenza della forza lavoro pubblica, la sua distribuzione tra comparti e le principali caratteristiche individuali dei lavoratori. Nel complesso, in rapporto al totale della popolazione residente, il Mezzogiorno ha una dotazione di dipendenti pubblici più elevata rispetto alle regioni del Nord. Emergono tuttavia differenze significative tra comparti, in particolare, mentre al Sud, rispetto a quanto si osserva al Nord, la sanità e l'università risultano relativamente carenti in termini di personale in rapporto alla domanda potenziale di servizi, la forza lavoro impiegata nel comparto scuola risulta sovradimensionata. In quest'ultimo caso, pertanto, eventuali differenze di produttività nel comparto risultano difficilmente ascrivibili ad una carenza di personale. Negli altri due casi, al contrario, l'inadeguatezza numerica della forza lavoro impiegata potrebbe in parte spiegare eventuali differenziali di produttività. Si rileva, a questo proposito, come un'analisi dei fabbisogni locali di dipendenti pubblici dovrebbe partire da un'individuazione del bacino di utenti potenziali più precisa possibile, esercizio non facile per la maggior parte dei comparti della PA.

Anche in relazione alle caratteristiche individuali dei lavoratori sono emerse differenze interessanti tra le aree del Paese. Nel Mezzogiorno il pubblico impiego ha, nonostante la forte incidenza del comparto scuola, una minore connotazione femminile. Ciò riflette solo in parte la minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro nelle regioni meridionali. In secondo luogo, i dipendenti pubblici meridionali sono significativamente più anziani di quelli del Nord, la quota di over 55 risulta infatti superiore di circa sei punti percentuali. Tale differenza deriva, almeno in parte, dalle maggiori restrizioni alle nuove assunzioni imposte alle amministrazioni pubbliche del Sud nel corso dell'ultimo decennio. Il divario generazionale si riflette anche sulla composizione per titolo di studio con il Mezzogiorno caratterizzato da una quota di dipendenti pubblici in possesso di un titolo di studio terziario inferiore a quella delle altre regioni. Inoltre, la forza lavoro pubblica al Sud appare sbilanciata a favore di professioni a minore contenuto tecnico-specialistico. Tali differenze nella composizione qualitativa della forza lavoro pubblica potrebbero essere riconducibili sia a fattori di domanda – il blocco delle assunzioni e la selezione di profili meno qualificati – sia a fattori di offerta che possono indurre i lavoratori a scegliere una carriera nel settore privato piuttosto che nel pubblico oppure a emigrare verso le regioni del Centro e Nord.

Al fine di investigare quali fattori rendano maggiormente attrattivo il settore pubblico per i lavoratori sono stati quindi proposti due tipi di analisi. La prima cerca di cogliere le motivazioni addotte dai lavoratori stessi in merito alla scelta del proprio settore di impiego. In tutte le aree del Paese i dipendenti pubblici appaiono attratti dal settore pubblico in ragione della maggiore stabilità e dal privato in ragione

della maggiore dinamicità dei percorsi di carriera. Il privato è ovunque preferito anche per le retribuzioni percepite ma il divario quasi si annulla nel Mezzogiorno. Lo svantaggio del pubblico in termini di retribuzioni e percorsi di carriera appare concentrato tra i lavoratori più istruiti e, limitatamente ai percorsi di carriera, a parità di istruzione, tra quelli più capaci. Nelle regioni del Sud i laureati non sembrano inoltre significativamente influenzati dai salari del settore pubblico, nonostante il premio salariale sia più ampio al Sud che nelle altre regioni.

Il secondo tipo di analisi svolta guarda invece direttamente alla distribuzione dei lavoratori neoassunti tra settore pubblico e privato e alla relazione tra questa e le condizioni del mercato del lavoro del momento. In particolare, sono stati analizzati il ruolo delle aspettative di stabilità dell'impiego, del premio salariale e delle prospettive di carriera. I risultati hanno mostrato che mentre al Nord e al Centro le scelte di impiego dei lavoratori, in particolare di quelli più capaci, rispondono in maniera razionale alle condizioni del mercato del lavoro, al Sud esse risultano poco elastiche ai cambiamenti nelle condizioni di impiego osservate nel mercato del lavoro. La maggiore attrattività del settore pubblico rispetto alle alternative offerte dal privato non sembra essere intaccata né dal progressivo deterioramento del premio di stabilità né dalla prospettiva di percorsi di carriera meno dinamici e remunerativi.

Nonostante permangano una serie di *caveat* metodologici che rendono difficile trarre conclusioni di tipo causale, queste evidenze sembrano suggerire che da un punto di vista di policy nelle regioni del Centro e Nord la qualità dei dipendenti pubblici, e dunque la produttività delle pubbliche amministrazioni, può essere migliorata facendo leva sulle condizioni economiche di impiego (stabilità, salari e soprattutto prospettive di carriera), mentre nel Mezzogiorno tali meccanismi sembrano meno efficaci. La qualità della forza lavoro pubblica nelle regioni meridionali sembra soffrire più dei vincoli imposti alle assunzioni, con un eccessivo sbilanciamento demografico a favore dei lavoratori più anziani, mediamente meno istruiti, che di una scarsa attrattività del settore pubblico rispetto alle alternative disponibili nel privato. Alcune evidenze, inoltre, suggerirebbero che le amministrazioni meridionali abbiano privilegiato profili meno qualificati quando hanno avuto la possibilità di assumere nuovo personale.

Riferimenti bibliografici

- Aimone, L. M. Bolis, P. Chiades, A. Lo Nardo, D. Marangoni, M. Paolicelli (2021) “La dinamica del personale degli Enti Territoriali”. Mimeo, Banca d’Italia.
- Albanese G. e E. Gentili, 2019. “Indicatori territoriali di qualità delle istituzioni: un aggiornamento”. Mimeo, Banca d’Italia.
- Ashraf, N., Bandiera, O. e J.B. Kelsey, 2014. "No margin, no mission? A field experiment on incentives for public service delivery". *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 120(C), 1-17.
- Barbieri, G., Rossetti, C. e P. Sestito, 2011. "The determinants of teacher mobility: Evidence using Italian teachers’ transfer applications". *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 30(6), 1430-1444.
- Borjas, G. J., 2002. “The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector”. NBER Working Papers 9313, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Checchi, D., Fenizia, A. e C. Lucifora, 2020. “Working in the public sector. Evidence from Europe and the US”. Rapporto Fondazione Rodolfo de Benedetti.
- Dal Bo’, E., Finan, F. e M. A. Rossi, 2013. “Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service”. *The Quarterly Journal of Economics* 128(3), 1169–1218.
- Depalo, D. e R. Giordano, 2011. "The public-private pay gap: a robust quantile approach". *GDE (Giornale degli Economisti e Annali di Economia)*, Bocconi University, vol. 70(1), 25-64.
- Giacomelli, S. e M. Tonello, 2018. "Assessing bureaucratic start-up costs through Mystery Calls. Evidence from the One-stop shops for doing business". *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 51(C), 121-140.
- Giorgiantonio, C., Orlando, T., Palumbo, G. e L. Rizzica, 2016. "Incentives and selection in public employment". *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* 342, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
- Gregg, P., Grout, P. A. , Ratcliffe, A., Smith, S. e F. Windmeijer, 2011. “How important is pro-social behaviour in the delivery of public services?”. *Journal of Public Economics* 95(7), 758–766.
- Istat, 2021. “Rapporto Bes 2020: il benessere equo e sostenibile in Italia”.
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris.
- Rizzica, Lucia, 2015. "The use of fixed-term contracts and the (adverse) selection of public sector workers". *Temi di discussione (Economic working papers)* 1041, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
- Rizzica, Lucia, 2016. "Why go public? A study of the individual determinants of public sector employment choice". *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* 343, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
- Rizzica, Lucia, 2020. "The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover". *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* 560, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
- Roy, A. D., 1951. “Some Thoughts on the Distribution of Earnings”. *Oxford Economic Papers* 3(2), pp. 135–146

Subnational Doing Business, 2019. “Doing Business in the European Union 2020: Greece, Ireland and Italy”, The World Bank.

Tonin, M. e M. Vlassopoulos, 2015. “Are public sector workers different? Cross-European evidence from elderly workers and retirees”. *IZA Journal of Labor Economics* 4(1), 1–21