

## Lavorare nel settore pubblico. Evidenza da Europa e Stati Uniti

di Daniele Checchi (DCSR-INPS e Università degli Studi di Milano), Alessandra Fenizia (George Washington University, USA) e Claudio Lucifora (Università Cattolica del Sacro Cuore)

*Presentato in occasione della XXII Conferenza Europea della Fondazione Ing. Rodolfo Debenedetti, Milano, 17 ottobre 2020*

---

### Sintesi del rapporto

La crisi del Covid-19 ha riportato lo Stato e le sue funzioni al centro della discussione politica. La crisi epidemiologica ha mostrato chiaramente che il settore pubblico ha un ruolo unico nel coordinare le attività, regolamentare il comportamento dei mercati, mobilitare le risorse tra i settori e le aree di cui il settore privato non è responsabile. Questo rapporto si concentra sul modo in cui le politiche del personale e il funzionamento dei mercati interni del lavoro contribuiscono alla fornitura di servizi pubblici, come istruzione, assistenza sanitaria e altri servizi pubblici.

Il primo capitolo descrive le caratteristiche del settore pubblico in diversi paesi OCSE. In media, il settore pubblico impiega il 17,9% dei lavoratori nei paesi OCSE, con variazioni tra il 30% nei paesi nordici e il 6% nei paesi dell'Asia meridionale. Il settore pubblico impiega un percentuale maggiore di donne: in media il 58% dei dipendenti pubblici nei paesi OCSE sono donne. Due fattori contribuiscono all'elevata quota di donne tra i dipendenti del settore pubblico: primo, alcune delle professioni pubbliche, come insegnanti o infermiere, sono storicamente dominate dalle donne; secondo, i lavori nel settore pubblico offrono tipicamente condizioni più favorevoli in termini di conciliazione tra famiglia e lavoro.

Il capitolo poi discute del ruolo del settore pubblico nella gestione di eventi disastrosi (sia ex ante come prevenzione sia ex post come recupero), poiché l'azione pubblica è in grado di internalizzare le esternalità e problemi di scelta collettiva, e mobilitando più rapidamente le risorse necessarie. L'importanza del coordinamento è diventata evidente anche durante l'attuale pandemia di Covid-19, in cui misure coordinate, drastiche e costose sembrano aver contribuito alla mitigazione dei danni in paesi come Cina, Corea del Sud e Italia.

Il capitolo discute quindi le sfide introdotte dall'approccio New Public Management nell'organizzazione dei servizi pubblici, discutendo vantaggi e limiti di tale impostazione, soprattutto se si tiene conto dello sviluppo storico delle burocrazie pubbliche. Osservando l'eterogeneità nell'erogazione dei servizi, molti studi si sono concentrati sulle pratiche manageriali come uno dei driver di tale fenomeno. È anche importante operare una distinzione all'interno dei dipendenti pubblici, in particolare tra funzionario pubblico (per esempio dirigenti pubblici, magistrati o professori universitari, con statuti speciali e diversi privilegi, nonché prestazioni pensionistiche di vecchiaia più generose) e operatori a contatto con il pubblico (ad esempio, insegnanti, infermieri, polizia e netturbini), che spesso iniziano la loro carriera con un contratto temporaneo e sperimentano prospettive di avanzamento e guadagni più incerti.

L'erogazione dei servizi è tipicamente regolata da una combinazione rigida di atti legislativi ed attuativi, dove i dipendenti del settore pubblico sono (auto)selezionati specificamente per fornire tali servizi. La maggior parte dei dipendenti pubblici hanno contratti a tempo indeterminato, lavori stabili e progressioni di carriera quasi automatiche. Hanno anche meno probabilità di subire periodi di disoccupazione e in genere godono di un lavoro a vita. Di conseguenza, i sindacati sono tipicamente più rappresentati e efficaci tra i dipendenti pubblici, sebbene gli stessi sindacati siano molto poco popolari presso l'opinione pubblica. La presenza dei sindacati non assicura l'identificazione del livello efficiente di decentramento della contrattazione salariale, contrattazione che è diventata sempre più decentralizzata in molti paesi OCSE. Tuttavia vi è una grande varietà tra i paesi, con Svezia e Regno Unito al livello più estremo di decentramento e con Francia e Germania all'estremo opposto. La base salariale tende a essere determinata centralmente, mentre si tende a negoziare l'aumento dei salari individuali e le condizioni di lavoro a livelli più periferici.

I sindacati del settore pubblico non sono stati in grado di impedire l'aumento della flessibilità sotto forma di segmentazione "duale" del mercato del lavoro. Liberalizzazioni e privatizzazioni hanno contribuito a generare un'ampia serie di posti di lavoro precari nel settore pubblico. Una delle prime cose che le imprese di recente privatizzazione fanno dopo la privatizzazione è stato quello di abbandonare i contratti collettivi nazionali del settore pubblico e rinegoziare i termini dei rapporti di lavoro. Alcuni esempi di questa forza lavoro segmentata si possono trovare nel settore delle poste, nel trasporto pubblico locale e negli ospedali. In questo processo i sindacati hanno spesso cercato di proteggere la forza lavoro esistente e hanno accettato in cambio condizioni di lavoro peggiori per i nuovi assunti. Un altro fattore che ha contribuito alla creazione di un mercato del lavoro "duale" nel settore pubblico è l'aumento dell'esternalizzazione dei servizi pubblici.

Una caratteristica saliente di molte organizzazioni pubbliche è l'esistenza di mercati del lavoro interni, che consistono in una prospettiva di avanzamenti di carriera tutta all'interno della stessa filiera aziendale. I lavori che sono più in alto nella progressione di carriera sono in genere associati a maggiori responsabilità, salari più alti e richiedono competenze più complesse. I mercati del lavoro interni aiutano a sviluppare e conservare competenze e know-how preziosi, che sarebbero costosi da reperire dall'esterno dell'organizzazione. Tuttavia, in anni più recenti, il decentramento di assunzioni, licenziamenti e promozioni, nonché il passaggio dalla contrattazione collettiva alla contrattazione in sede o persino individuale, hanno generato mercati interni molto frammentati all'interno di ciascuna organizzazione.

La sezione finale del primo capitolo esamina gli aspetti teorici relativi al lavoro nel settore pubblico e agli incentivi. Riconoscere la natura collettiva del governo implica che le agenzie pubbliche non sono la somma dei loro singoli membri ma il prodotto delle interazioni tra i propri aderenti, con le inefficienze e complementarità che ne derivano. Pertanto problemi di informazione incompleta e incentivazione ostacolano la collaborazione efficiente tra gli agenti. In molti lavori del settore pubblico, i servizi forniti al pubblico sono spesso multi-dimensionali, sono misurati in modo impreciso e solo vagamente correlati all'obiettivo specifico dell'agenzia che li eroga.

I dipendenti del settore pubblico hanno spesso una notevole discrezionalità nello svolgimento dei loro compiti e possiedono informazioni specifiche sul servizio che forniscono, che possono

manipolare fornendo dati sulle prestazioni o gli sforzi in modo errato, in modo da preservare i loro benefici in termini di guadagni, carriera o potere. Quindi i sistemi di incentivi standard, in genere, sono deboli e funzionano in modo imperfetto. In tale contesto, le prestazioni sono difficilmente verificabili o molto costose da misurare, come nel settore dell'istruzione e della salute, limitando così la portata degli incentivi legati alla performance o, in alcuni casi, anche rendendoli controproducenti. Quindi, a causa della presenza di informazione imperfetta, di problemi nel controllare le prestazioni dei dipendenti e di istituzioni altamente protettive con scarso monitoraggio, gli individui scarsamente motivati possono effettuare *free riding* e sottrarsi al lavoro. Una discussione approfondita degli esperimenti condotti per valutare i dipendenti pubblici e la loro performance è contenuta in questa parte del rapporto.

Il secondo capitolo fornisce evidenza empiriche sui dipendenti del settore pubblico confrontati con quelli del settore privato. I dati sono tratti da due indagini internazionali che coprono 28 paesi europei (la sesta "European Working Conditions Survey") e Stati Uniti (la seconda "American Working Conditions Survey Data"), entrambe relative all'anno 2015. In Europa i salari sono più alti nel settore pubblico, mentre il contrario si verifica negli Stati Uniti. Ciò ha evidenti implicazioni per l'attrattività e la composizione della forza lavoro dei posti di lavoro del settore pubblico: in Europa, i dipendenti pubblici tendono ad essere più istruiti, e i nativi vi occupano una quota maggiore; questo non avviene negli Stati Uniti, dove le minoranze non bianche occupano una quota maggiore del settore pubblico. I dati mostrano che gli atteggiamenti pro-sociali sono una caratteristica importante dei dipendenti del settore pubblico, soprattutto tra i paesi europei, anche se è impossibile dire se la causalità vada in una direzione (individui pro-sociali si auto-selezionano nel pubblico impiego) o nell'altra (lavorare nella pubblica amministrazione favorisce la formazione di atteggiamenti pro-sociali).

L'esistenza di una intrinseca motivazione pro-sociale all'interno del pubblico impiego ha importanti implicazioni per le politiche salariali, fintanto che la mobilità tra settori rimane limitata. Finché il governo è in grado di attrarre e selezionare lavoratori intrinsecamente motivati, gli incentivi monetari perdono importanza, unitamente ai problemi legati alla misurazione della produttività. Nei dati si documenta un differenziale positivo del settore pubblico nel comparto della sanità (11 per cento) e nei servizi educativi (15 per cento) in Europa, e un differenziale negativo, anche se non statisticamente significativo, negli Stati Uniti. Sia in Europa che negli Stati Uniti, il divario salariale che caratterizza l'amministrazione centrale risulta stimato in modo impreciso. Per quanto riguarda, invece, la composizione del salario, documentiamo che esiste una notevole differenza tra i due lati dell'Atlantico: negli Stati Uniti due lavoratori su tre sono inquadrati in un regime retributivo legato alle prestazioni, mentre in Europa solo uno su quattro, creando una diversa pressione per la valutazione delle prestazioni individuali.

I lavoratori pubblici godono di un ritmo di lavoro più rilassato, compatibile con un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata; inoltre apprezzano il maggiore livello di autonomia nell'esecuzione dei propri compiti e un livello inferiore di routinizzazione. D'altra parte, i dipendenti pubblici si lamentano del loro basso coinvolgimento nel processo decisionale sul posto di lavoro. Nonostante la frustrazione derivante dal non ricevere un maggiore potere decisionale, i dipendenti pubblici godono di migliori prospettive occupazionali. Inoltre i dipendenti pubblici, al netto degli effetti

dovuti alla composizione della forza lavoro, lavorano circa 1,7 ore in meno a settimana. È interessante notare che i lavoratori pubblici europei sono soddisfatti del loro attuale monte ore lavorativo, mentre le loro controparti americane vorrebbero lavorare quasi un'ora in più, forse per compensare i loro salari più bassi.

Nel complesso, non ci sono prove chiare che il pubblico garantisca un ambiente di lavoro più equo. La cooperazione sul posto di lavoro è più bassa nel settore pubblico e la discriminazione o gli atteggiamenti d'odio sembrano essere abbastanza diffusi. Il malcontento dei lavoratori pubblici può essere influenzato da un'organizzazione del lavoro che dà loro maggiore autonomia ma nessun potere decisionale, lasciandoli così dipendenti dalle decisioni dei loro immediati superiori.

Il capitolo sostiene che la struttura dei differenziali retributivi del settore pubblico, insieme alle regole amministrative che regolano gli avanzamenti di carriera e il funzionamento del mercato del lavoro interno, hanno importanti implicazioni per la selezione nel settore pubblico e per il servizio pubblico erogato. Gli individui con un'elevata motivazione intrinseca, un'istruzione superiore e buone capacità relazionali hanno maggiori probabilità di essere attratti dai lavori del settore pubblico. L'analisi delle determinanti salariali suggerisce che la struttura degli incentivi monetari nei posti di lavoro del settore pubblico è lungi dall'essere ottimale, e che ampi differenziali salariali rispetto al settore privato (sia tra i paesi che tra diversi livelli di competenze) possono determinare una selezione avversa di lavoratori nel settore pubblico e non riescono ad attrarre i dipendenti altamente qualificati di cui lo Stato necessita per fornire servizi di elevata qualità.

Il terzo capitolo considera quattro casi studio, che mettono in luce alcuni dei problemi indicati nei capitoli precedenti. Nello specifico, il primo analizza una retribuzione basata sul merito per gli insegnanti sfruttando una riforma che introduce un sistema di retribuzione del merito nel settore dell'istruzione pubblica italiana. Questo esperimento retributivo non era chiaramente inteso come un incentivo basato sull'output degli insegnanti, per vari motivi: in primo luogo, non era stato annunciato in anticipo; secondo, il governo non ha monitorato le prestazioni dei singoli insegnanti; terzo, non vi era alcuna richiesta esplicita di legare i bonus al rendimento degli studenti. Nonostante tutti i limiti, il primo anno di applicazione ha visto in media 1 docente su 3 conseguire il bonus, che potrebbe indicare che gli insegnanti sono aperti a differenziali salariali (sebbene di importo limitato, meno dell'1% dello stipendio).

Il secondo caso analizza i problemi dei sistemi basati sulle performance quando vengono introdotti nel sistema di promozione e finanziamento delle università. Questo studio di caso sottolinea l'importanza della valutazione individuale come presupposto per l'introduzione di incentivi destinati a stimolare la produttività. Dietro ad un velo di ignoranza, ognuno è meritevole e quindi ha uguale diritto ad essere ricompensato. La divulgazione delle differenze individuali (come l'esperimento nella sezione precedente per gli insegnanti italiani) può avere effetti polarizzanti, indurre più impegno tra coloro che sono già più produttivi ma scoraggiare lo sforzo tra i meno produttivi. Per questo motivo, molti sostengono che gli incentivi collettivi possano essere preferibili agli incentivi individuali, poiché non impongono trattamenti differenziati tra i partecipanti, ma solo tra gruppi di essi. Prendendo la valutazione della ricerca come un caso di incentivo di gruppo, si evidenziano i rischi associati ai premi basati sulla performance: gli individui o i gruppi rispondono agli incentivi,

ma in modo sbagliato, cioè modificando gli indicatori che vengono utilizzati senza alterare la qualità delle prestazioni.

Il terzo caso di studio utilizza i dati del World Management Survey (WMS) per studiare le differenti pratiche manageriali tra ospedali del settore pubblico e privato. Definendo come "best practice" un ospedale con monitoraggio intensivo delle prestazioni, obiettivi ben identificati e incentivi legati alle prestazioni, in generale gli ospedali privati sembrano essere gestiti meglio (i punteggi sono sistematicamente più alti) rispetto a quelli pubblici. La differenza nella qualità della gestione tra ospedali pubblici e privati non sembra essere guidata da caratteristiche inosservabili associate alla proprietà dell'ospedale: si osserva anzi una selezione nella direzione opposta, con migliori capacità gestionali inosservate negli ospedali pubblici. Inoltre, i dati mostrano che per il pubblico la riduzione della concorrenza negli ospedali è associata a pratiche di gestione peggiori.

Infine, il quarto caso di studio analizza l'impatto dei dirigenti del settore pubblico sulla produttività degli uffici della previdenza sociale. Questo è un ambiente ideale per studiare l'impatto delle prestazioni dei manager in quanto le stesse regole si applicano a tutti gli uffici del sistema di previdenza sociale, tutti gli uffici producono servizi omogenei e tutti i dipendenti lavorano sullo stesso software. La strategia di ricerca per valutare il contributo dei manager alla produttività delle varie sedi di lavoro è basata sul confronto tra le prestazioni di ciascun ufficio sotto diversi manager e utilizza queste informazioni per stimare la produttività dei manager gli uni rispetto agli altri. Si conclude che i manager hanno un impatto significativo sulle prestazioni dell'ufficio, anche in un contesto in cui hanno una discrezionalità limitata nelle decisioni che riguardano il personale.