

Economia dell'impiego pubblico: una panoramica per i responsabili delle politiche

di Pietro Garibaldi (Università di Torino) e Pedro Gomes (Birkbeck, University of London)

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

Sintesi del rapporto

L'occupazione nel settore pubblico ha un ruolo centrale nella maggior parte delle economie avanzate. In primo luogo, il settore pubblico è il più grande datore di lavoro del paese, rappresentando, da solo, il 15-20 per cento circa dei posti di lavoro totali. In secondo luogo, nelle manovre di bilancio pubblico, il pubblico impiego è spesso una voce di spesa considerata chiave nel dibattito politico. Inoltre, la maggior parte dei beni pubblici fondamentali sono forniti dallo stato tramite il pubblico impiego: *in primis* giustizia, difesa e sicurezza, ma anche, in larga misura, sanità e istruzione. Il pubblico impiego è spesso un tema centrale delle campagne elettorali, e viene usato strategicamente per ottenere sostegno politico (con posizioni di assenso espresse dai partiti orientati al sociale, o contrarie, provenienti da schieramenti più liberali). Infine, il dibattito sull'austerità nato in seguito alla Grande Recessione è strettamente legato al ruolo del pubblico impiego.

Non a caso la letteratura economica sul pubblico impiego sta vivendo una rinascita. Sebbene il tema suscitasse un forte interesse accademico negli anni '70 e gli anni '90, ben riassunto da due capitoli dell'*Handbook of Labor Economics*, rispettivamente di Ehrenberg e Schwarz (1986) e Gregory e Borland (1999), tale interesse è diminuito nel decennio successivo. All'inizio del nuovo secolo, la ricerca sul pubblico impiego è stata limitata. Tra il 2000 e il 2010, solo 2 su 10510 working papers del National Bureau of Economic Research (NBER) facevano riferimento all'occupazione nel settore pubblico nel proprio titolo o abstract. Analogamente, i *working paper* dell'Institute for the Study of Labor (IZA) sono stati solo 16 su 5418. In pratica, tuttavia, lo studio dell'occupazione nel settore pubblico e del suo impatto economico è tutt'altro che scomparso dal campo della macroeconomia. Recentemente, stimolata dalle risposte di politica fiscale alla Grande Recessione e alla crisi dell'Area Euro, si è sviluppata una nuova ondata di ricerca teorica che utilizza modelli di "search and matching" per studiare gli effetti di occupazione e salari pubblici su disoccupazione e altre dimensioni del mercato del lavoro.

Nell'economia reale, il dibattito politico sul pubblico impiego è vivace, ma spesso semplicistico. Se guardiamo alla discussione pubblica sulla politica fiscale all'indomani della Grande Recessione, tutta la complessità si riduce a una lotta poco stimolante tra i sostenitori dell'austerità e quelli della spesa pubblica. Allo stesso modo, quando si parla di pubblico impiego, il dibattito si limita a uno sterile confronto tra chi lo vede come "un insieme di pigri burocrati da tagliare" contro quelli che credono che le economie moderne abbiano bisogno di "settori pubblici con salari più generosi per fornire servizi pubblici di alta qualità". Inoltre, come spesso accade quando i social media sono al centro della scena, il dibattito si basa sulle percezioni piuttosto che sui fatti. Se è vero che "tweets" e "fake news" rappresentano lo "spirito" delle società contemporanee, rimaniamo

convinti che le scienze sociali basate sull'evidenza dovrebbero essere un propellente naturale per decisioni pubbliche consapevoli. La rinascita della letteratura economica sopra citata, ed esaminata in questo rapporto, dovrebbe, si spera, fornire strumenti ai governi per aiutare a comprendere i principali *trade-off* e valutare gli effetti delle diverse politiche. L'obiettivo di questo rapporto è offrire un passo in questa direzione.

Il rapporto ha tre obiettivi. Innanzitutto, mira a stabilire le caratteristiche salienti del pubblico impiego analizzando diverse fonti di dati, sia macrodati aggregati che microdati originati da indagini. In secondo luogo, esamina in chiave critica la letteratura sul pubblico impiego e sui salari degli ultimi due decenni. Infine, fornisce una serie di raccomandazioni politiche e una *roadmap* per l'attuazione di riforme macroeconomiche.

Prima di riassumere i risultati, sono necessarie alcune avvertenze. In una prospettiva prettamente accademica, il pubblico impiego è un argomento particolarmente interessante poiché si colloca all'intersezione di diversi campi economici: economia del lavoro, macroeconomia delle politiche fiscali, economia pubblica, economia politica, pubblica amministrazione ed economia delle risorse umane. Il rapporto copre un'ampia fetta della letteratura, ma non tutto. Approcciamo l'argomento da un punto di vista macroeconomico, focalizzandoci su tre segmenti della letteratura: economia del lavoro, politica fiscale ed economia pubblica e politica. Tralasciamo invece la letteratura microeconomica sulla pubblica amministrazione e delle risorse umane nella pubblica amministrazione, che analizza il ruolo degli incentivi finanziari sulle assunzioni e sulla *performance*, così come questioni di selezione basate su caratteristiche non osservabili (temi che saranno invece trattati nell'altro rapporto presentato durante il convegno).

L'evidenza empirica e la letteratura sul pubblico impiego presentate nel rapporto sono divise in due parti. La prima parte si concentra sulla dimensione fiscale del pubblico impiego, esplorata nella letteratura macroeconomica sulla politica fiscale. Pubblico impiego e salari sono due componenti della spesa. Inoltre, il governo decide sugli investimenti, gli acquisti di beni e servizi e i trasferimenti. Il pagamento degli stipendi pubblici rappresenta la maggioranza della spesa pubblica per consumi. Mentre l'analisi del pubblico impiego nel mercato del lavoro tende ad essere statica, gran parte dell'interesse della letteratura verte sulle dinamiche del pubblico impiego stesso, guardando all'impatto delle diverse regole fiscali sull'evoluzione dell'occupazione pubblica o sui salari. In questo lavoro mostriamo come le proprietà cicliche di occupazione pubblica e salari differiscono marcatamente dalle quelle di altre componenti della spesa. Questa prima parte si concentra anche sull'economia pubblica e sulle questioni di economia politica del pubblico impiego. La letteratura di economia del lavoro e quella macroeconomica si concentrano sugli effetti di alcuni tipi di politiche occupazionali e salariali, sul livello o volatilità della disoccupazione, sull'attività aggregata o sui salari del settore privato. Si preoccupa meno di come i governi scelgano queste politiche in primo luogo. Una frazione sostanziale della letteratura di economia pubblica e economia politica si occupa esattamente di questo: stabilire in che modo il governo decida in merito alle proprie politiche occupazionali e salariali. In generale, queste analisi pongono un forte accento sul ruolo dei sindacati, le preferenze per la redistribuzione, le finalità elettorali e le considerazioni di bilancio.

La seconda parte esamina il mercato del lavoro del pubblico impiego. Presentiamo statistiche su stock e flussi del mercato del lavoro, utilizzando i microdati armonizzati dalle indagini sulle forze lavoro di Stati Uniti, Regno Unito, Spagna e Francia, insieme a dati aggregati forniti dall'OCSE. I dati suggeriscono che, nelle economie avanzate, la frazione di occupati nel settore pubblico rispetto al totale degli occupati varia in modo significativo, dal 10 al 30 per cento. Per quanto riguarda i flussi tra diversi stati occupazionali, una solida evidenza empirica mostra che i posti di lavoro nel pubblico impiego sono più stabili, e che gli occupati nel settore pubblico sono meno soggetti ad entrare e uscire dallo stato di non-occupati. La maggior parte di questa sezione è dedicata ad esaminare i dati sulla composizione del pubblico impiego in termini di genere, età, istruzione e distribuzione geografica. Nonostante esistano alcune differenze tra paesi, il pubblico impiego tende generalmente ad essere orientato verso un'occupazione femminile, verso lavoratori più anziani e più istruiti. Questi tre "tendenze" (sesso, istruzione ed età) sono molto significative e ricorrono sistematicamente anche all'interno di settori molto circoscritti o singole occupazioni classificati nelle indagini sulle forze lavoro dei paesi considerati. Il rapporto non fornisce nuove evidenze sul piano salariale, ma rivede i risultati esistenti aggiungendo alcuni dettagli. La compressione salariale che caratterizza il settore pubblico è un fenomeno ampio e ben documentato in letteratura. La compressione salariale è particolarmente forte se si guarda a diversi livelli di studio: occupazioni nel settore pubblico che richiedono un livello di istruzione modesto presentano tipicamente un premio salariale positivo, mentre i lavori altamente qualificati hanno un premio negativo. Nel rapporto, vengono anche esaminati altri aspetti dell'impiego pubblico, quali i tassi di sindacalizzazione, il nepotismo e la sua importanza nei paesi in via di sviluppo.

Includiamo in questo rapporto anche una terza parte che si concentra sull'Italia come caso di studio. Purtroppo, l'indagine sulle forze di lavoro italiane non pubblica le domande relative al pubblico impiego. È una circostanza alquanto sfortunata, che riguarda il Paese con il maggior debito pubblico in Europa. Per superare questo limite, il rapporto utilizza l'indagine della Banca d'Italia per produrre nuova evidenza empirica sull'Italia, anche se i risultati non sono altrettanto dettagliati come per gli altri paesi.

L'ultima parte del rapporto si concentra sulle implicazioni politiche dello studio. La nostra principale lettura dei risultati ottenuti e della letteratura esaminata è che "le quantità sono variabili di policy, mentre i salari non dovrebbero esserlo!". Il governo dovrebbe avere flessibilità nella scelta del livello di occupazione, ma la definizione dei salari dovrebbe essere lasciata fuori dall'ambito politico. Si noti che non pensiamo che tutti gli strumenti di governo debbano essere operati da tecnocrati in risposta a regole prestabilite. Da un lato, investimenti, acquisti di beni e servizi e occupazione richiedono una scelta politica che rifletta le preferenze della società riguardo alla fornitura di beni pubblici. Le scelte sui trasferimenti pubblici riflettono anche la misura in cui la società desidera proteggere i suoi membri più deboli. D'altra parte, i salari del settore pubblico hanno caratteristiche diverse. Non influenzano direttamente la fornitura di servizi pubblici, e rappresentano essenzialmente la remunerazione di un fattore produttivo. Tuttavia, i salari pubblici, poiché spesso percepiti dai responsabili politici come un trasferimento dalla società ad uno specifico gruppo di cittadini, sono vulnerabili alla manipolazione per scopi elettorali, eventualità che può in parte spiegare l'eterogeneità delle politiche salariali nei Paesi OCSE. Ogni riforma deve invece

considerare i salari pubblici solo come un pagamento di un fattore di produzione. In linea con questo principio, i governi dovrebbero utilizzare i salari del settore privato come punto di riferimento quando si tratta di decidere la retribuzione del settore pubblico, sia tra tipologie di lavoratori che nella sua evoluzione nel tempo.

La nostra raccomandazione è quindi di puntare ad un maggiore allineamento dei salari pubblici con quelli del settore privato. Come può il governo attuare tale riforma? Il primo passo per una riforma dei salari del settore pubblico consiste nel rivederne gli schemi retributivi e la progressione salariale per occupazione, istruzione ed esperienza. Molti governi europei adottano schemi retributivi obsoleti, che non si sono evoluti tanto rapidamente quanto quelli del settore privato. Per ogni occupazione e livello di istruzione, il salario offerto nel settore pubblico dovrebbe trovare controparte nel settore privato, preso come punto di riferimento, condividendo un profilo di crescita simile. Dovrebbe essere predisposto uno schema di valutazione che premi le capacità non osservabili ed eviti la compressione dei salari. I salari dovrebbero anche variare tra regioni, per riflettere variazioni territoriali nelle condizioni salariali del settore privato. Quando diciamo che salari pubblici e privati dovrebbero essere allineati, non intendiamo che dovrebbero essere uguali. I salari pubblici dovrebbero essere adeguati al ribasso per compensare la maggior sicurezza del posto di lavoro o se il governo offre altri benefici significativi (ad esempio assistenza medica, migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, vantaggi pensionistici). Un modo per controllare se l'allineamento con il settore privato è corretto consiste nell'utilizzare i dati sulle domande di lavoro come meccanismo per l'adeguamento dei salari. Se il numero di domande per una data opportunità di lavoro scende al di sotto o sale al di sopra di un certo livello, ciò è un indicatore che i salari sono troppo bassi o troppo alti. Il secondo passo della riforma consiste nel delegare a un'istituzione specializzata - una commissione sui salari pubblici – la definizione del tasso di crescita annuale complessivo dei salari pubblici, ispirandosi al lavoro della Low Pay Commission nel Regno Unito. La commissione dovrebbe regolare il tasso di crescita dei salari del settore pubblico con lo scopo di mantenere il livello target di spesa pubblica per salari rispetto al proprio target occupazionale e a quello nel settore privato.

Date le dimensioni del pubblico impiego, non è possibile attuare questa riforma dall'oggi al domani. In primis, riteniamo che i tagli salariali diretti non siano né politicamente fattibili né desiderabili dal punto di vista sociale. In secondo luogo, si deve considerare un orizzonte di implementazione più lungo, che punti non a tagliare i salari, bensì a modificare l'intero profilo salariale atteso a tutti i livelli. Una probabile conseguenza di tale politica, evidenziata in letteratura, è la ricomposizione del pubblico impiego conseguente al cambiamento del piano salariale: considerato come vari uffici governativi operino in un'ottica di minimizzazione dei costi, l'emergere di salari relativi inferiori per alcuni tipi di lavori porterebbe naturalmente a una maggiore domanda per gli stessi. È ragionevole aspettarsi una domanda crescente di lavoratori con un'istruzione inferiore, lavoratori giovani e provenienti dalle regioni più povere. Questa risposta endogena attesa dovrebbe essere utilizzata e annunciata durante l'attuazione della riforma. Ad esempio, promettendo un aumento delle assunzioni di lavoratori del settore pubblico entro un dato orizzonte temporale senza aumentare la spesa e migliorare la qualità dei servizi pubblici. La riforma proposta riprende quanto fatto dai paesi nordici. Negli anni '70 e '80 questi paesi hanno riformato il settore

pubblico, riducendo contemporaneamente il premio salariale e impiegando un numero maggiore di lavoratori con qualifiche ridotte. Tale politica ha permesso a questi paesi di avere settori pubblici di grande presenza senza asfissiare il settore privato e mantenendo bassi i livelli di disoccupazione.