

## COMUNI: VINCOLI STRUTTURALI E OPPORTUNITÀ DEL PNRR

I Comuni in Italia rappresentano la componente della Pubblica Amministrazione (PA) più numerosa e diffusa capillarmente sul territorio. Negli anni successivi alla crisi pandemica da Covid-19 i Comuni sono stati sollecitati attraverso la titolarità di specifiche progettualità per l'implementazione del PNRR, partecipando a iniziative finanziate dall'Amministrazione centrale attraverso interventi gestiti da altri livelli istituzionali e localizzati sul territorio. Questo Focus, integrando fonti informative disponibili e nuovi indicatori, presenta un'analisi della capacità dei Comuni italiani di dare realizzazione ai nuovi progetti del PNRR nel contesto dei vincoli strutturali sia di tipo finanziario che di risorse umane.

Si riportano di seguito i principali risultati, rimandando alla Nota Metodologica allegata per ulteriori approfondimenti sulle fonti informative e sugli indicatori utilizzati.

- Le *Amministrazioni comunali* presentano forti vincoli di risorse indotti dalle politiche di contenimento della spesa degli ultimi anni. Dal 2011 al 2021, si stima una perdita di circa 80mila unità di personale (-20%), accentuata nel Mezzogiorno (-24,3%) rispetto al Centro-nord (-17,8%). Si è passati da una media nazionale di 50 addetti a 42, da 69 addetti ogni 10mila abitanti a 62, dall'89,2% del *full-time* a poco più dell'83%. La flessione è più lieve fra i dipendenti stabili (-6,1%) rispetto alla componente atipica, sia dei dipendenti a tempo determinato (-20,5%) sia dei non dipendenti (-15,4%).
- Le restrizioni sul *turn-over* e sull'accesso alla pensione hanno prodotto un invecchiamento accentuato del personale dei Comuni. Nel 2021, solo l'1,9% ha meno di 30 anni (5,1% nelle altre Istituzioni Pubbliche) e più di un quinto (21,4%; era 7,3% nel 2011) oltre 60 (15,8% nelle altre IP). Peraltro, i bilanci comunali consentono margini di manovra esigui per programmare nuove assunzioni. Il personale incide molto sulle spese correnti (22,7%; 3,6% nei rimanenti Enti Locali) e rende rigida la spesa (22,8% del totale; 6,5% nel resto delle IP).
- Le criticità si accentuano a livello territoriale: aumentano nei piccoli Comuni rurali e soprattutto nel Mezzogiorno. In quest'area, nel 2021, solo il 73% degli addetti è a tempo pieno (86,5% nel Nord; 91,2% nel Centro), c'è un forte invecchiamento (31,1% ultrasessantenni) e bassi livelli di istruzione (il 24% ha titoli inferiori al diploma; 17% in Italia). Questi valori rappresentano soprattutto l'impatto dell'incidenza di addetti reclutati attraverso la stabilizzazione di bacini di precariato storico (36,2% del personale; 3% nel Nord e 6,5% nel Centro Italia).
- La formazione in servizio, che dovrebbe accompagnare tali processi, risulta debole proprio nelle piccole realtà meno urbanizzate e nel Mezzogiorno. Ha invece una diffusione massima nel Nord Italia (nel 2021 otto Comuni su 10 erogano 1,4 giornate formative per addetto), dove la formazione continua degli adulti ha una tradizione consolidata. Nel Mezzogiorno soltanto il 50% dei Comuni offre ridotte opportunità formative (nel 2021 0,5 giornate per addetto).
- L'Indicatore sintetico di "Funzionalità Organizzativa" dei Comuni (IFO-Comuni), diffuso per la prima volta dall'Istat in questo Focus, fotografa le difficoltà e certifica sia una riduzione dei livelli qualitativi (da un valore medio di 100 del 2011 a 98,7 del 2021) sia, per la fase attuale, i marcati differenziali territoriali (Nord 106; Centro 98,5; Mezzogiorno 72,9). Si evidenzia una bassa propensione all'innovazione organizzativa, in particolare riguardo alla digitalizzazione (77% ha carenza di personale qualificato) e alla limitata diffusione del Bilancio sociale-ambientale (8,2%; 27% nelle altre IP).
- Nel Mezzogiorno, circa la metà dei Comuni presenta una "bassa funzionalità" organizzativa (49,4%; 18,9% nel Centro; 11,4% nel Nord). Inoltre, nei Comuni con valori elevati di IFO migliora in modo visibile la soddisfazione e la fiducia dei cittadini. Il quadro è molto positivo nel Settentrione, in particolare nelle tre principali regioni del Nord-est (Friuli-Venezia Giulia IFO 103,9, Veneto 102,2, Emilia-Romagna 103,4) e in Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste (104,7); è particolarmente critico in Sicilia (83,3), Calabria (83,5) e Campania (91,2).
- In definitiva, la mappatura dei livelli di funzionalità ha confermato diffuse criticità e ampi margini di miglioramento, soprattutto nelle Amministrazioni comunali del Mezzogiorno.

## Amministrazioni comunali: prevale la struttura polverizzata e la scarsità di personale

Nel 2020, i Comuni rappresentano la quota più consistente delle Istituzioni Pubbliche, sia in termini di Unità Istituzionali - UI (61,8%) che di Unità Locali - UL (32,2%). Il peso del personale in servizio sugli addetti del settore pubblico è, però, molto contenuto (12% circa, Prospetto 1). Considerati congiuntamente, questi indicatori evidenziano una struttura dimensionale relativamente ridotta.

**PROSPETTO 1. INDICATORI STRUTTURALI DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE E DELLE IP.** Anno 2020, valori assoluti e % su 2017

| INDICATORI                             | COMUNI         |             |                |               |                | IP               |            | Comuni/ IP (%) |
|--|----------------|-------------|----------------|---------------|----------------|------------------|------------|----------------|
|  | n              | var. %      | Nord           | Centro        | Mezzogiorno    | n                | var. %     |                |
| <b>Unità Istituzionali</b>             | 7.903          | -0,9        | 4.383          | 970           | 2.550          | 12.780           | -0,5       | 61,8           |
| <b>Unità locali (a)</b>                | 33.343         | -2,4        | 18.205         | 5.782         | 9.356          | 103.483          | -2,2       | 32,2           |
| <b>Personale dipendente (b)</b>        | 346.762        | -7,4        | 159.822        | 76.245        | 110.695        | 2.913.749        | 2,6        | 11,9           |
| <i>Personale a tempo indeterminato</i> | 322.839        | -6,3        | 152.603        | 69.129        | 101.107        | 2.521.985        | -2,1       | 12,8           |
| <i>Personale a tempo determinato</i>   | 23.923         | -20,5       | 7.219          | 7.116         | 9.588          | 391.764          | 48,0       | 6,1            |
| <b>Personale non dipendente (c)</b>    | 23.310         | -15,4       | 9.016          | 3.311         | 10.983         | 203.524          | 5,6        | 11,5           |
| <b>Personale in servizio</b>           | <b>370.072</b> | <b>-8,0</b> | <b>168.838</b> | <b>79.556</b> | <b>121.678</b> | <b>3.117.273</b> | <b>2,8</b> | <b>11,9</b>    |
| <i>Personale in servizio M</i>         | 160.515        | -13,2       | 63.717         | 30.810        | 65.988         | 1.057.478        | -1,3       | 15,2           |
| <i>Personale in servizio F</i>         | 209.557        | -3,5        | 105.121        | 48.746        | 55.690         | 2.059.795        | 5,1        | 10,2           |

(a) Non sono incluse Forze armate e polizia (120 U.L. nel 2020 e 57 nel 2017) e le U.L. dell'estero (402 U.L. nel 2020 e 400 nel 2017); (b) Comprende il personale proveniente da altro Ente (comandato, distaccato, ecc.), esclude il personale allocato presso altro Ente (comandato, ecc.); (c) Comprende collaboratori, altri "atipici" e lavoratori temporanei.

Fonte: Istat, Censimento permanente Istituzioni pubbliche.

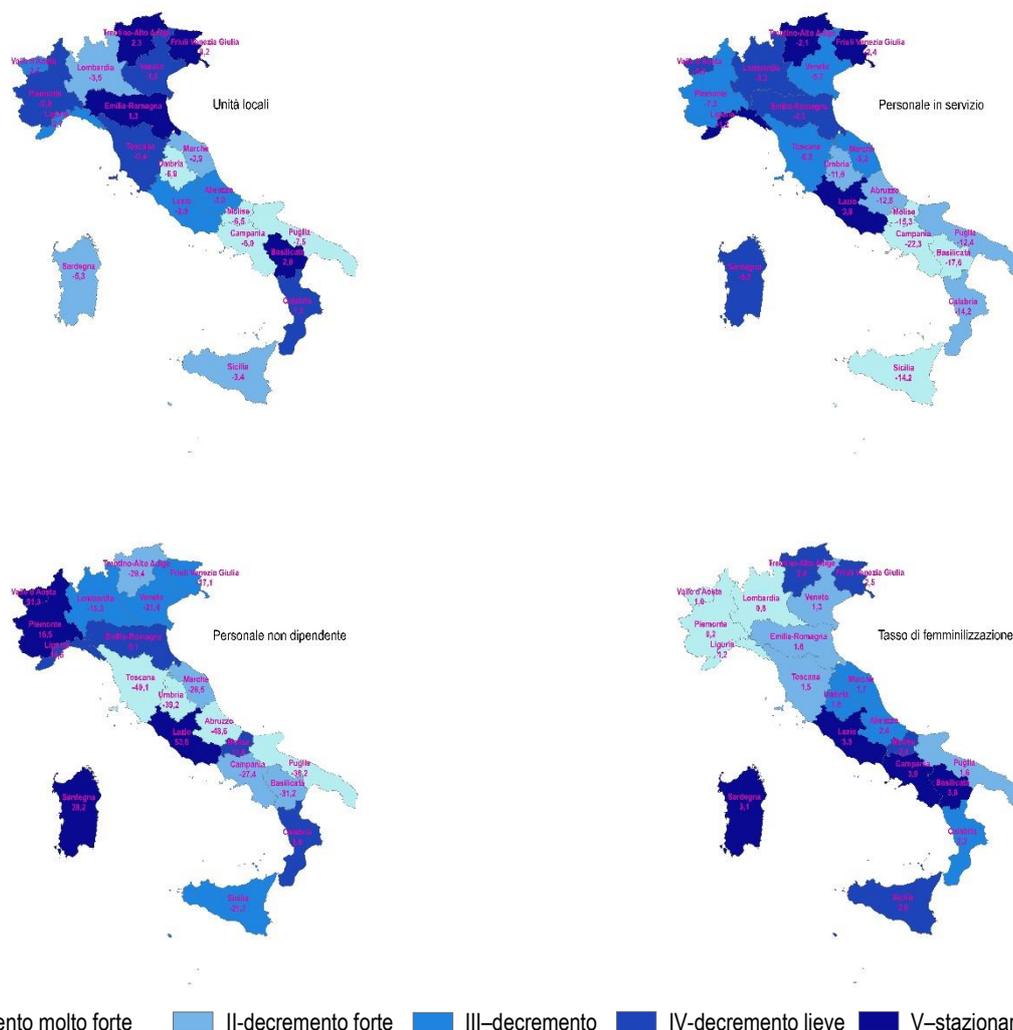
Nel periodo 2017-2020, il Censimento delle IP evidenzia una riduzione contestuale di Unità Istituzionali e delle relative Unità Locali (UL). Questa tendenza è più marcata nei Comuni di dimensioni medio-piccole e con connotazione rurale (Figura A1, Allegato). La riduzione nel numero di Comuni è determinata soprattutto dalla fusione di realtà di piccole dimensioni ed è da tempo oggetto di attenzione in un'ottica di contenimento della spesa pubblica<sup>1</sup>. Invece, la riduzione delle UL interessa soprattutto le realtà più grandi, che presentano margini di razionalizzazione più ampi.

Mentre i Comuni si riducono più nel Nord Italia, la diminuzione delle UL è significativa soprattutto nel Mezzogiorno (-4,2%). A livello regionale il Trentino-Alto Adige (-3,8%), il Veneto (-1,9%) e il Piemonte (-1,7%) riducono le Unità Istituzionali in modo più marcato; la Puglia (-7,5%), l'Umbria (-6,9%) e il Molise (-6,5%) segnalano invece il decremento maggiore nelle Unità Locali (I quintile, Figura 1), come esito di una razionalizzazione delle strutture tecnico-operative.

Sul piano dimensionale, i Comuni hanno una struttura fortemente polverizzata. Prevalgono realtà demograficamente molto ridotte: nel 70% piccole e piccolissime, con meno di 5mila abitanti, di cui circa un caso su quattro (25,4%) ha meno di 1.000 residenti. Per il resto, circa il 24% rientra nella fascia intermedia (5mila-20mila abitanti) e soltanto il 6% circa supera questa soglia. Ciò è sufficiente a delineare *standard* molto ampi e diversificati di complessità della funzione amministrativa.

<sup>1</sup> Cortese A. (2009), "La riduzione del numero dei Comuni", Università Roma Tre, Dipartimento di economia, *Working Paper*, 104, 2009; SOSE (2014), "Verso l'unione e la fusione dei Comuni", Camera dei Deputati, maggio.

**FIGURA 1. UNITÀ LOCALI, PERSONALE IN SERVIZIO, NON DIPENDENTE E TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE NEI COMUNI PER REGIONE. Variazioni % 2020/2017, quintili (a)**



(a) La mappa del tasso di femminilizzazione visualizza la differenza in punti percentuali tra il tasso 2020 e 2017, con la seguente legenda: I – incremento minimo, II- incremento molto basso, III – incremento medio-basso, IV – incremento basso, V - incremento lieve.

Fonte: Istat, Censimento permanente Istituzioni pubbliche.

Un indicatore altrettanto rilevante è il grado di urbanizzazione<sup>2</sup>: si passa dal 3% circa di Comuni connotati come grandi città e zone densamente popolate, a un terzo circa di piccole città e sobborghi, ossia zone a densità intermedia, e una larga maggioranza di casi a elevata caratterizzazione rurale e scarsamente popolati.

Un andamento in parte analogo si osserva sul versante degli addetti: la contrazione è piuttosto importante nel caso dei Comuni (-8% in un solo triennio), a fronte di un *trend* lievemente positivo per il settore pubblico nel complesso (Prospetto 1). Si tratta di una tendenza sintomatica delle politiche di contenimento della spesa pubblica implementate dopo la crisi del 2008 che hanno prodotto un impatto diversificato nel settore pubblico con effetti significativi in termini di composizione anagrafica e professionale degli organici. Le regioni appartenenti al primo quintile sono quelle in cui si registra una diminuzione del personale in servizio più consistente (da -22,3% a -14,2%) e riguarda la Sicilia, la Campania e la Basilicata. Di contro le regioni del V quintile sono caratterizzate da un decremento più contenuto (da -4,2% a +3,8%) e il Lazio è l'unica regione con una variazione di segno positivo.

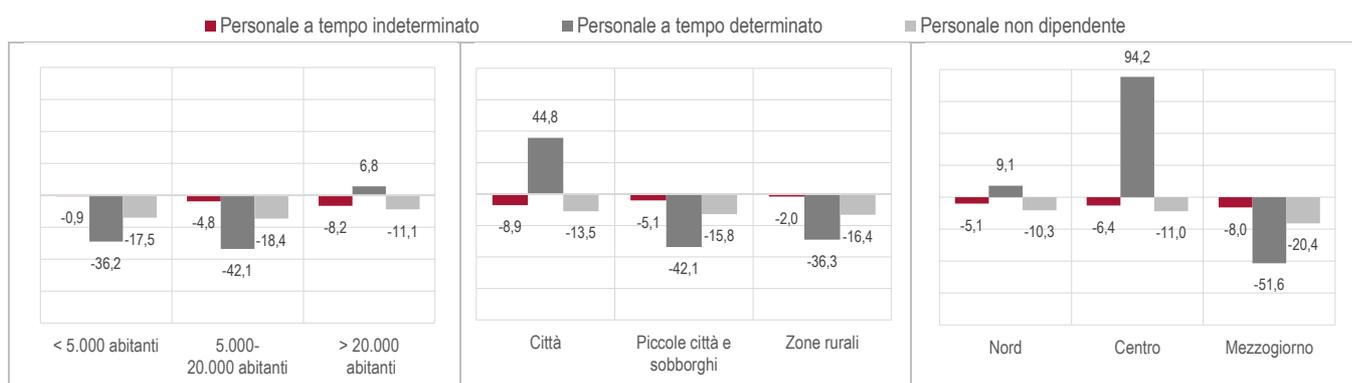
<sup>2</sup> Tale indicatore tiene conto della densità demografica e del numero di abitanti valutati entro griglie regolari di un chilometro quadrato; si riferisce al carattere fisico di un insediamento territoriale ed evoca una complessità funzionale connessa a fattori di tipo spaziale. Per maggiori dettagli, si rimanda alla voce "Grado di urbanizzazione" presente nel Glossario in coda al documento.

Sotto questo profilo, si assiste soprattutto a una riduzione della componente atipica, sia dei dipendenti a tempo determinato (-20,5%) sia dei non dipendenti (-15,4%), mentre la flessione è più lieve fra i dipendenti stabili (-6,1%). Tale andamento negativo si pone in controtendenza rispetto a quanto si osserva nel complesso del settore pubblico in cui la componente atipica aumenta, in modo sensibile nel caso dei subordinati a termine (+48%). Si noti che, presumibilmente, tale tendenza non coglie ancora appieno l'impatto delle recenti disposizioni normative, le quali introducono una maggiore flessibilità nelle facoltà assunzionali<sup>3</sup>.

La riduzione degli atipici risulta più accentuata nei Comuni medio-piccoli e poco urbanizzati, mentre il personale stabile si riduce all'aumentare della dimensione demografica (Figura 2). Analogamente all'andamento delle UL, anche la contrazione degli addetti è particolarmente significativa nel Mezzogiorno, con una sensibile riduzione in tutte le tipologie. Come si dirà oltre, tale dinamica negativa è influenzata anche da alcune peculiarità nei meccanismi di reclutamento del capitale umano in questi territori, che incidono anche sul livello di invecchiamento.

Nel Centro e nel Nord Italia si evidenzia più equilibrio anche per le compensazioni tra le tendenze regionali delle diverse componenti, positive nel lavoro a termine. In particolare, si assiste a un aumento (V quintile) del lavoro non dipendente soprattutto in Lazio (53,8), Sardegna (28,2%) e Piemonte (16,5%), mentre la riduzione maggiore (I quintile) si verifica in Abruzzo (-48,6%) e in Toscana (-40,1%). Un caso a sé è costituito dalla Sicilia, dato l'incremento dei contratti a termine (10%) e la contrazione del precariato dovuto alle procedure di stabilizzazione (-21,7%).

**FIGURA 2. PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO, DETERMINATO E NON DIPENDENTE NEI COMUNI PER DIMENSIONE, GRADO DI URBANIZZAZIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Variazioni % 2020/2017**



Fonte: Istat, Censimento permanente Istituzioni pubbliche.

Il personale inquadrato stabilmente ha un'incidenza maggiore nei Comuni medio-grandi, mentre nelle piccole realtà aumenta la quota degli addetti con contratto atipico (Figura A2, Allegato). I non dipendenti presso le Amministrazioni comunali registrano una quota, sul totale del personale in servizio, allineata rispetto al dato delle altre IP (rispettivamente 6,3% e 6,6%). Come detto, il ricorso da parte dei Comuni al lavoro atipico appare più diffuso nei contesti di dimensioni ridotte e meno urbanizzati. Nei Comuni del Mezzogiorno si raggiunge la quota più elevata di lavoratori non dipendenti (9,6% al Sud e 8,3% nelle Isole).

Il tasso di femminilizzazione degli addetti nei Comuni non è uniforme: esso aumenta al crescere della dimensione demografica e del grado di urbanizzazione (Figura A2, Allegato). Ma la partecipazione femminile appare molto contenuta soprattutto nel Mezzogiorno, dov'è ancora minoritaria, mentre si approssima ai due terzi circa del totale nel Centro e soprattutto nel Nord Italia (è massima, 63,1%, nel Nord-est).

La componente femminile è maggioritaria nel personale dei Comuni, ma la prevalenza è inferiore rispetto al complesso della PA (Figura A2, Allegato). Nel triennio considerato essa risulta meno sensibile alla contrazione complessiva delle risorse umane (-3,5% contro -13,2%, degli addetti maschi). Su scala territoriale, la componente femminile risulta in aumento in tutte le regioni con un incremento in punti percentuali più alto in Basilicata (3,8), Lazio (3,5) e Sardegna (3,1) rappresentate nel V quintile. Nelle regioni del I quintile, cioè Piemonte e Lombardia, si registra, invece, una componente femminile stazionaria nel periodo considerato.

La centralità del superamento delle disparità di genere è ribadita anche nel PNRR che la individua come una delle tre priorità trasversali e stabilisce che l'intero Piano dovrà essere valutato in un'ottica di *gender mainstreaming*. La

<sup>3</sup> L'art. 33 del D.lgs. 34/2019 ha introdotto per le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni una maggiore flessibilità nelle facoltà assunzionali a tempo indeterminato basata sulla sostenibilità finanziaria a regime in sostituzione del criterio del *turnover*.

Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 predisposta dal Ministero per le pari opportunità persegue una riduzione dei divari in funzione di cinque priorità strategiche: lavoro, reddito, competenze, tempo e potere<sup>4</sup>.

## Minore l'autonomia finanziaria dei piccoli Comuni

Fra i caratteri strutturali delle istituzioni comunali gli aspetti gestionali di tipo economico e finanziario hanno un ruolo cruciale. In tal senso, gli indicatori relativi alle risorse economiche sono misure consolidate di adeguatezza e funzionalità dei servizi: costituiscono una *proxy* di qualità funzionale<sup>5</sup>. I bilanci consuntivi forniscono alcuni parametri di *input* (risorse economiche disponibili) e di *output* (contabilità finanziaria) e consentono di cogliere eventuali criticità in termini di disponibilità e utilizzo delle risorse economiche<sup>6</sup>.

Le informazioni sulla struttura dei costi di un'attività segnalano, ad esempio, l'ampiezza dei margini di manovra per eventuali politiche di miglioramento dei servizi erogati. In questo caso, le misure tradizionalmente impiegate sono relative ai costi del personale e alla rigidità strutturale della spesa<sup>7</sup> che, rapportate ai costi di gestione corrente, focalizzano costi che per loro natura si ripetono, difficili da contenere a breve e medio termine.

Il rapporto fra *costo del personale* e spese di gestione corrente fornisce una prima misura di flessibilità nella gestione del bilancio: questa sarà tanto più limitata quanto maggiore è la quota di spese per il pagamento dei dipendenti, e viceversa. In questo caso, con riferimento ai Comuni si osservano valori relativamente omogenei, e un costo del personale che incide di norma per circa un quarto sulle spese correnti. Si tratta di un livello notevolmente superiore rispetto ai rimanenti Enti Locali (EE.LL.), che implica vincoli nettamente maggiori. Inoltre, in coerenza con i limiti posti dal legislatore, questa voce di spesa risulta in diminuzione rispetto al 2017 (era 25,3%) e produce un seppur lieve recupero di flessibilità rispetto al resto del comparto Funzioni Locali (3,9%).

In questo quadro, i piccoli Comuni registrano valori dell'indicatore lievemente superiori alla media, confermando una flessibilità di gestione lievemente inferiore sul fronte dei costi. In particolare, nel 2021 si rilevano valori più contenuti in virtù del calo del personale e dell'incremento delle spese correnti. I costi in questione sono leggermente superiori nei Comuni del Nord (23,2%), che difatti presentano una consistenza maggiore degli organici, seguiti dal Centro (22,4%) e dal Mezzogiorno (22,2%). In termini tendenziali, la riduzione più consistente si rileva in quest'ultima ripartizione che ha risentito maggiormente del blocco del *turn-over*<sup>8</sup>. La declinazione degli indicatori a livello regionale vede il Trentino-Alto Adige, insieme alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che sostengono nel 2021 una quota di costi del personale oltre il 20%, la Sicilia registra un valore pari al 9%, il terzo nello stesso quintile. Nel I quintile di contro si posizionano la Puglia, la Campania e l'asse Veneto-Lombardia, tutte regioni con valori prossimi al 6%.

Tra i principali indicatori finanziari di *output*, la rigidità della spesa misura il margine di manovra con cui il Comune può eventualmente intervenire per diminuire le spese di gestione. Le spese per il personale e per il rimborso di prestiti sono infatti spese rigide che il Comune difficilmente può ridurre nel breve termine.

Si segnalano valori nettamente superiori nei Comuni rispetto al resto del comparto. Ciò indica vincoli piuttosto stringenti per le *policy* comunali e una maggiore flessibilità di bilancio per i secondi. Per i Comuni tale parametro è in diminuzione, a fronte di un lieve incremento per i rimanenti EE.LL. In analogia al costo del personale, i piccoli Comuni registrano un grado di rigidità della spesa superiore (24,3%) a quelli di media (22,7%) e grande dimensione (22,5%). In questo caso, i livelli sono decrescenti rispetto al 2017 a seguito di valori più contenuti sia dei costi del lavoro dipendente sia dei rimborsi su prestiti, su cui hanno inciso positivamente tassi di interesse ridotti.

<sup>4</sup> Servizio Studi, Camera dei deputati, XIX Legislatura, Parità di genere, 16 marzo 2023 e PCM (2022), "Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni".

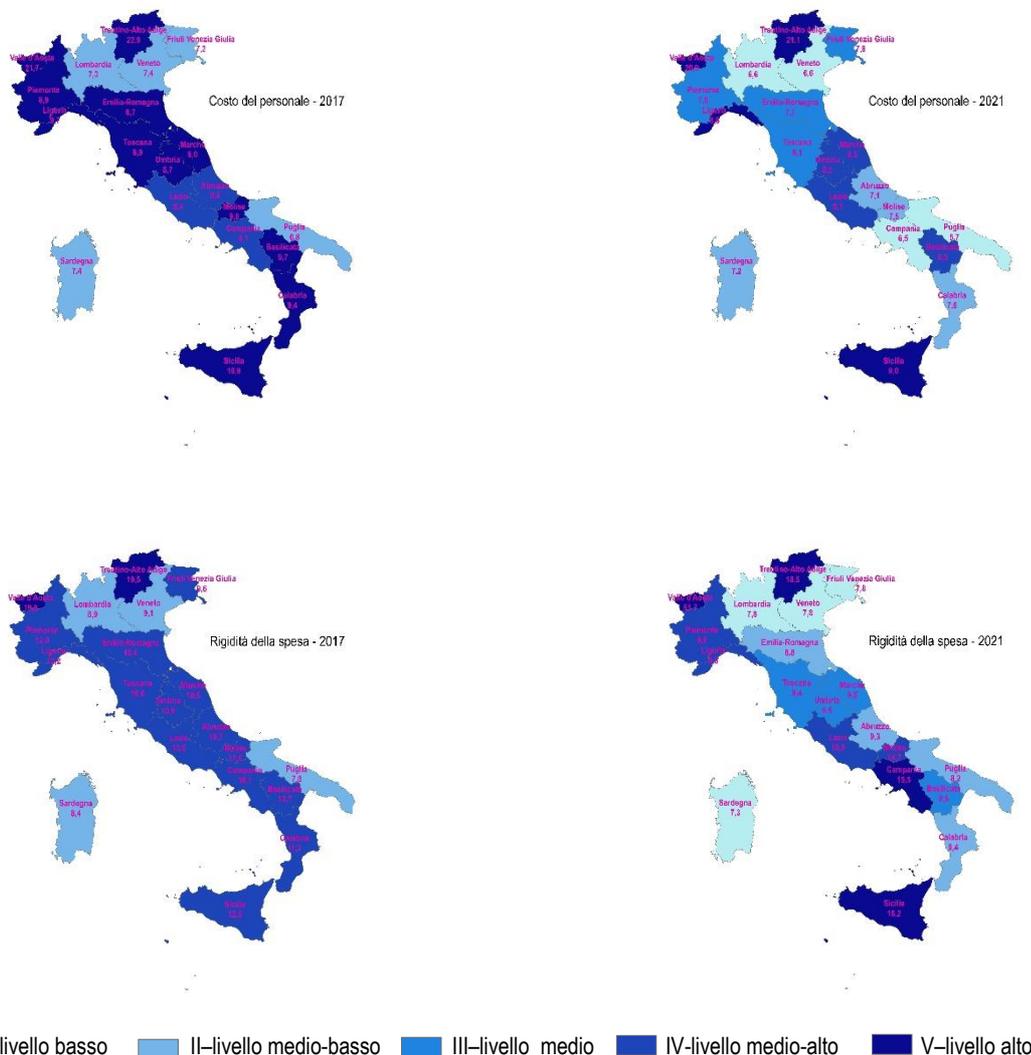
<sup>5</sup> Quarto Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna", *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2005.

<sup>6</sup> I dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni sono stati confrontati per l'ultimo anno disponibile (2021) rispetto al 2017 (in cui erano presenti anche i dati del Censimento IP).

<sup>7</sup> Le principali voci di spesa cosiddette "rigide" sono le spese di personale e per il rimborso di mutui e prestiti, in quota interessi e capitale.

<sup>8</sup> Tali tendenze derivano da un incremento delle spese correnti cresciute nel 2021 (per i maggiori interventi nel sociale durante il periodo pandemico) e da una contestuale riduzione dei costi del lavoro dipendente.

**FIGURA 3. COSTO DEL PERSONALE E RIGIDITÀ DELLA SPESA NEI COMUNI PER REGIONE. Anni 2017 e 2021. Quintili 2021, valori percentuali**

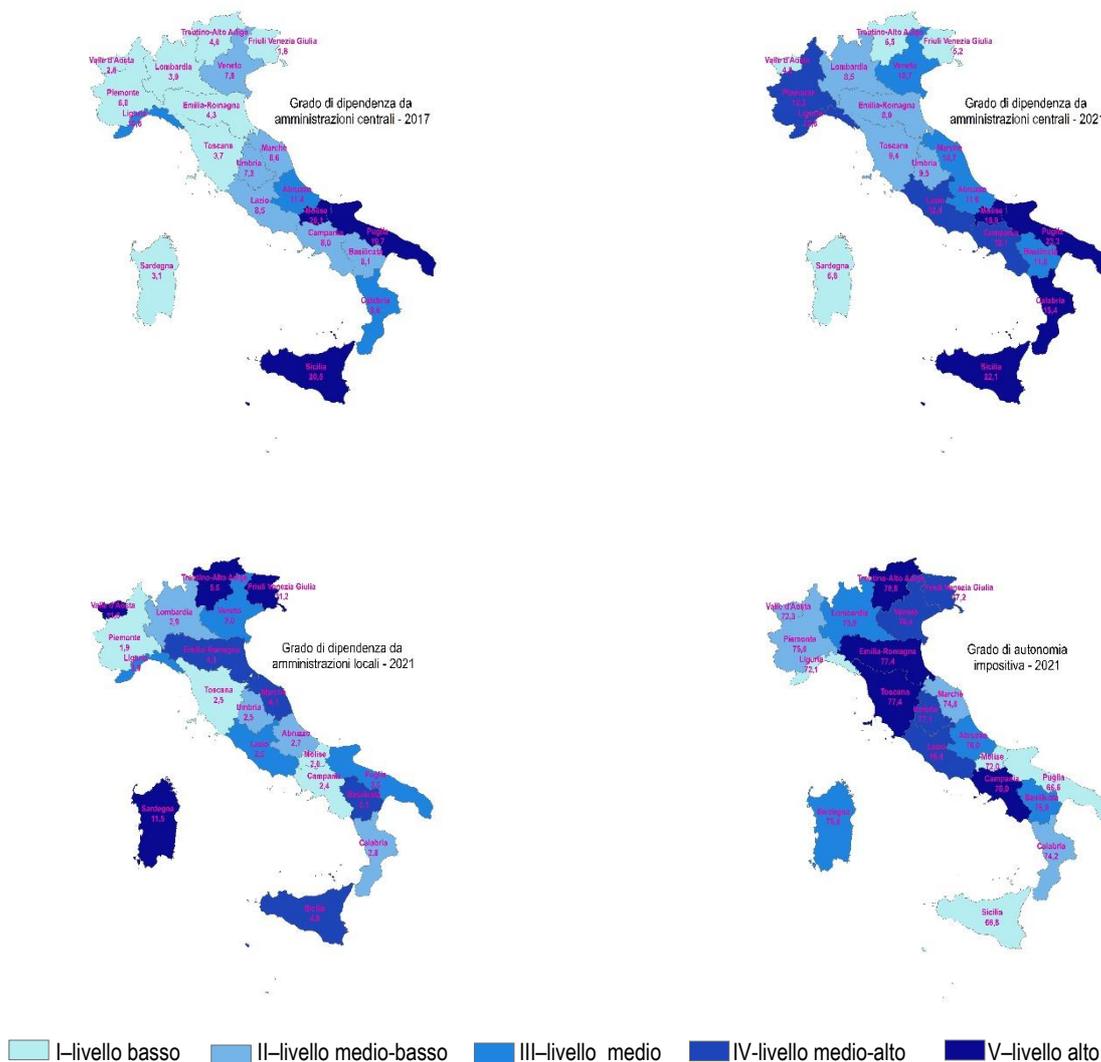


Fonte: Istat, Bilanci consuntivi dei Comuni.

Il grado di dipendenza dalle Amministrazioni centrali misura la dipendenza del Comune da contributi e trasferimenti dello Stato. A differenza dai precedenti, questo parametro non differisce in modo significativo dai rimanenti EE.LL. In termini tendenziali, esso fa registrare un incremento più sostenuto fra i Comuni, maggiore al crescere della dimensione, in virtù di trasferimenti correnti più che raddoppiati durante il periodo pandemico.

Nel Mezzogiorno si ravvisa un più elevato grado di dipendenza dalle Amministrazioni centrali, anche in chiave tendenziale, in ragione di un ammontare maggiore dei trasferimenti in proporzione alle entrate correnti. Su scala regionale, Puglia e Sicilia registrano il grado di dipendenza da Amministrazioni centrali più elevato (oltre il 20%), di contro Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli - Venezia Giulia quello molto più contenuto (5% circa nel 2021).

**FIGURA 4. DIPENDENZA DA AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI E AUTONOMIA IMPOSITIVA NEI COMUNI PER REGIONE. Anni 2017 e 2021. Quintili 2021 (%)**



Fonte: Istat, Bilanci consuntivi dei Comuni.

A sua volta, il grado di dipendenza dalle amministrazioni locali è una misura della dipendenza del Comune da contributi e trasferimenti da EE.LL. di livello superiore (Regioni *in primis*). L'indicatore segnala un incremento rispetto al 2017, riconducibile alle medesime ragioni, e in corrispondenza di crescenti trasferimenti da Amministrazioni locali (più elevati anche in valore assoluto rispetto a quelli dalle Amministrazioni centrali). In questo caso, sono i piccoli Comuni a evidenziare un grado di dipendenza superiore e le realtà del Mezzogiorno segnalano livelli maggiori di dipendenza (Figura 4). In particolare, valori a due cifre si registrano in Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

I precedenti due indicatori si pongono in relazione inversa con l'ultimo parametro considerato, che misura il grado di autonomia finanziaria, ossia fino a che punto il Comune può fare conto su forze proprie per determinare le politiche locali senza ricorrere ai trasferimenti dello Stato, della Regione e degli altri Enti pubblici. L'indicatore considera la quota di entrate proprie sul totale delle entrate correnti: maggiore è il valore e più elevata è l'autonomia di cui può godere il Comune nelle scelte di bilancio.

Il confronto tra Amministrazioni comunali e altri Enti Locali segnala una situazione finanziaria più favorevole per i secondi, i quali, oltre che una maggiore flessibilità di bilancio, possono godere di una maggiore autonomia impositiva a discapito di trasferimenti da Amministrazioni locali e centrali più contenuti.

I Comuni di media dimensione (prevalenti fra le piccole città e i sobborghi) registrano un'autonomia relativamente maggiore (62,7%, Figura A4 Allegato), cui corrispondono valori contenuti dei due indicatori di dipendenza (8,9% da

amministrazioni centrali e 9,6% dalle locali). Il grado di autonomia risulta, però, decrescente ovunque rispetto al 2017, tranne per i Comuni del Mezzogiorno in cui il valore è stabile (57,4%). La declinazione regionale vede il Trentino-Alto Adige con l'autonomia impositiva maggiore e la Sicilia e la Puglia con i valori più modesti dell'indicatore (Figura 4).

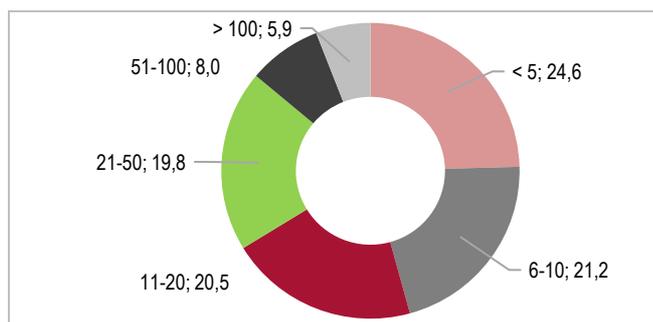
Con riferimento ai trasferimenti dalle Amministrazioni centrali, questi risultano significativi nei grandi Comuni (13,6%) rispetto ai piccoli (9,8%) e nel Mezzogiorno (14,7%) rispetto al Centro (12,7%) e soprattutto al Nord (9,5%). La rigidità della spesa (non soltanto del personale) risulta elevata ma in diminuzione.

## Aumenta l'invecchiamento del personale dei Comuni soprattutto nel Mezzogiorno

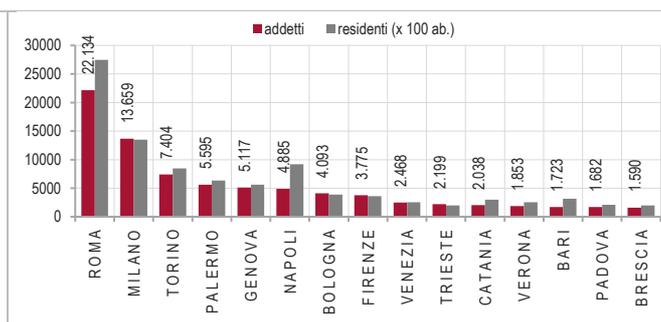
Nelle Amministrazioni comunali la quantità e la formazione del personale è una variabile rilevante per la qualità di processo e di risultato. Poiché assolvono a importanti funzioni inerenti alla vita quotidiana dei cittadini, i Comuni si caratterizzano per l'erogazione di servizi a elevata "intensità relazionale" in cui assume un ruolo essenziale il fattore umano. Non a caso, ciò si traduce in un orientamento crescente verso forme di comunicazione interattiva, per una migliore partecipazione, trasparenza e accesso ai servizi<sup>9</sup>.

Come detto sopra, pur essendo la frazione di gran lunga più consistente del settore pubblico, i Comuni occupano una quota largamente minoritaria di addetti. Si tratta, cioè, di organizzazioni di norma relativamente poco consistenti e molto differenziate: quasi un quarto (24,6%) ha al massimo cinque addetti, e circa due terzi meno di 20 (Figura 5); oltre l'85% si colloca entro i 50 addetti, e quasi il 95% entro i 100. I casi con oltre 500 addetti sono meno dell'1%, e fra questi una quota residuale (15 Comuni; 0,2%) supera i 1.500 (in totale oltre 80mila; 24,8% del comparto).

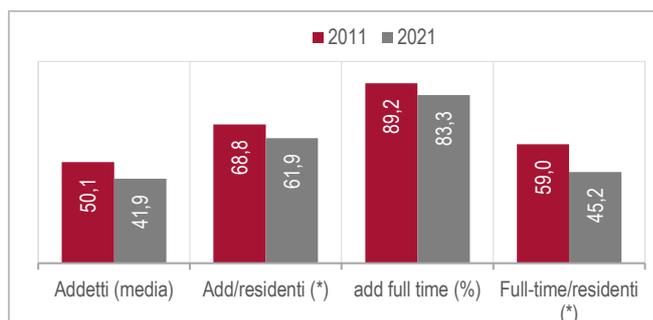
**FIGURA 5. ADDETTI DEI COMUNI PER CLASSI DI AMPIEZZA.** Anno 2021, valori percentuali



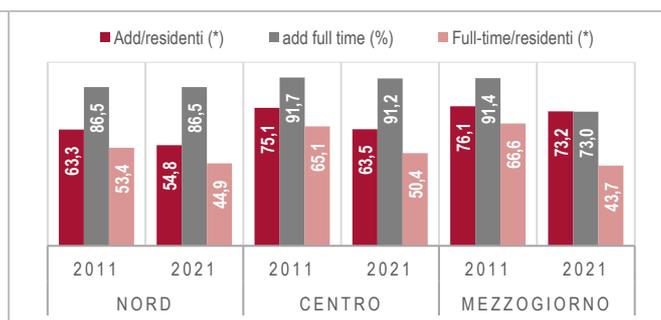
**FIGURA 6. ADDETTI E RESIDENTI NEI PRINCIPALI COMUNI.** Anno 2021



**FIGURA 7. INDICATORI DI DOTAZIONE DI RISORSE UMANE NEI COMUNI.** Anni 2011 e 2021, valori medi e percentuali



**FIGURA 8. DOTAZIONE DEGLI ADDETTI NEI COMUNI PER RIPARTIZIONE.** Anni 2011 e 2021, valori assoluti e percentuali



(\*) per 10mila residenti.

Fonte: MEF, Conto Annuale.

Come prevedibile, Roma (impiega oltre 22mila persone, circa il 7% del totale) e Milano sono di gran lunga i Comuni con il maggior numero di addetti, seguono Torino e un gruppo di cinque città con un organico compreso fra 3mila e 6mila unità (Figura 6). Si tratta anche dei Comuni con la quota più cospicua di residenti, la cui dimensione tende a ricalcare gerarchicamente quella degli addetti. Ne deriva che la consistenza degli organici comunali è soprattutto una funzione della scala demografica.

<sup>9</sup> L'analisi che segue si basa sui dati *open* del "Conto annuale" del MEF (<https://contoannuale.rqs.mef.gov.it/>). Alcuni parametri sul personale possono differire da quelli provenienti dal Censimento delle IP, per ragioni metodologiche e di differente base temporale.

Il rapporto fra addetti e residenti è, però, piuttosto variabile: fra le grandi città si passa da un minimo di 53 addetti ogni 10mila residenti di Napoli ai 55 di Bari (valore leggermente inferiore alla media nazionale) a un massimo pari o prossimo al doppio di molte città del Nord. Nell'ordine: Trieste (110 addetti/10mila residenti), Bologna (106); Firenze (104) e Milano (101) sono anche i grandi Comuni con la maggiore dotazione organica relativa.

Negli ultimi anni l'entità dei lavoratori del comparto Funzioni locali si è ridotta in modo piuttosto consistente, anche in controtendenza rispetto ad altri segmenti della PA (*in primis* Istruzione e Sanità)<sup>10</sup>. In un solo decennio si stima una perdita di personale di circa 105mila addetti: da 597.096 del 2011 a 492.093 del 2021 (-15,6%). La riduzione nel caso dei Comuni è stata ancora più forte; di fatto, la più importante nel composito settore pubblico. Nel medesimo periodo la perdita cumulata è di poco inferiore a 80mila addetti (79.291), ossia il 75% circa della riduzione del comparto di riferimento. Rispetto al 2011, negli organici comunali è venuto meno circa un addetto su cinque (19,6%), a fronte di una modesta tendenza positiva (+1,2%) delle rimanenti IP.

La contrazione degli *input* di lavoro nei Comuni è stata generalizzata e significativa. Fra il 2011 e il 2021 si è passati da una media di circa 50 addetti a circa 42 (-16%); in termini relativi, da circa 69 addetti per 10mila abitanti a circa 62 (Figura 7). Accanto a ciò si registra un forte decremento dell'impiego *full-time* (dall'89,2% a poco più dell'83%), che attesta una riduzione aggiuntiva degli *input* di lavoro intesi come fattori della produzione, con una sensibile divergenza dalla situazione tipica delle IP, dove il *full-time* coinvolge stabilmente il 95% circa degli addetti.

Il decremento degli *input* di lavoro nei Comuni appare ancora più evidente in rapporto alla popolazione (la domanda potenziale): si passa da 59 addetti con posizione lavorativa *standard* ogni 10mila residenti nel 2011 a poco più di 45 nel 2021 (-23,7%). Si riducono tutte le classi dimensionali medio-grandi mentre gli organici inferiori ai cinque addetti passano da circa un quinto (19,4%) a circa un quarto del totale (24,6%).

Sul piano territoriale emerge una dotazione superiore nel Mezzogiorno: 73,2 addetti ogni 10mila abitanti, contro i 63,5 nel Centro e 54,8 nel Nord Italia (Figura 8). Queste proporzioni si invertono, però, nel caso del *full-time*, ben più contenuto nei Comuni di Sud e Isole, dove se ne osservano anche le variazioni più significative (-18,4 punti; pressoché stabile altrove) soprattutto in rapporto ai residenti (-22,9; -8,5 nel Nord e -14,7 nel Centro).

Alla contrazione del personale stabile si è associato un andamento analogo per ciò che concerne gli *input* di lavoro atipico, diversi dalla forma ordinaria del tempo indeterminato, qui contabilizzate sotto forma di Unità di Lavoro Flessibile (ULF)<sup>11</sup>. Nel 2021, hanno utilizzato tali ULF il 59,4% dei Comuni rispondenti (4.503 su 7.576), per un totale complessivo di 21.623 unità annue (Prospetto 2). Si tratta del 17,5% di tutte le ULF utilizzate nel settore pubblico, valore che, seppure in visibile decremento (nel 2011 erano oltre 42mila; il 37,7% del totale), nei Comuni mantiene un'incidenza sugli addetti stabili (6,7%) nettamente superiore alle rimanenti IP (3,6%), denotando una particolare propensione al ricorso a queste forme contrattuali.

**PROSPETTO 2. INDICATORI RELATIVI ALLE UNITÀ DI LAVORO FLESSIBILE (ULF) NEI COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE E RIPARTIZIONE TERRITORIALE E CONFRONTO CON ALTRE ISTITUZIONI PUBBLICHE.** Anni 2011 e 2021, valori assoluti e percentuali

| INDICATORI              | COMUNI   |               |         |              |          |         |        | ALTRE ISTITUZIONI |           |               |
|-------------------------|----------|---------------|---------|--------------|----------|---------|--------|-------------------|-----------|---------------|
|                         | totale   | Var. 2011 (%) | <5.000  | 5.001-20.000 | >20.000  | Nord    | Centro | Mezzogiorno       | totale    | Var. 2011 (%) |
| Con ULF                 | 4.503    | -12,5         | 2.753   | 1.309        | 441      | 2.113   | 667    | 1.723             | 1.533     | 16,0          |
| Totale ULF              | 21.623,5 | -48,6         | 5.473,2 | 5.006,5      | 11.143,8 | 7.594,0 | 4935,0 | 9.094,6           | 104.619,4 | 50,8          |
| ULF/addetti (%)         | 6,7      | -3,7 (*)      | 10,3    | 6,3          | 5,9      | 5,0     | 7,1    | 9,0               | 3,6       | 1,2 (*)       |
| di cui maschi (%)       | 34,3     | -57,6         | 48,3    | 45,9         | 22,2     | 32,7    | 18,6   | 44,2              | 35,9      | 36,0          |
| di cui Tempo Det. (%)   | 73,4     | -37,6         | 72,4    | 65,0         | 77,7     | 66,8    | 90,2   | 69,8              | 86,9      | 54,9          |
| di cui Form. lavoro (%) | 2,5      | 202,7         | 0,8     | 1,5          | 3,8      | 5,6     | 0,9    | 0,8               | 0,4       | 132,3         |
| di cui, Interinali (%)  | 10,0     | 18,5          | 9,3     | 12,3         | 9,3      | 18,3    | 7,6    | 4,4               | 11,7      | 67,8          |
| di cui, LSU-LPU (%)     | 14,1     | -79,2         | 17,5    | 21,2         | 9,2      | 9,3     | 1,3    | 25,0              | 1,1       | -65,5         |

(\*) punti percentuali.

Fonte: MEF, Conto Annuale.

<sup>10</sup> MEF e RGS (2022), *Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2012-2021* (<https://contoannuale.rgs.mef.gov.it>). Rientrano nel comparto Funzioni Locali numerose tipologie di Istituzioni: regioni, province, città metropolitane, Comuni e unioni di Comuni, agenzie e altri enti regionali, comunità montane, ecc. Si rimanda al focus di MEF e RGS (2022), "Regioni ordinarie e enti locali", consultabile on line.

<sup>11</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 42 e segg. I dati sul personale atipico sono disponibili con riferimento, non alle unità di personale impiegato, ma - opportunamente, vista la variabilità intrinseca - alle Unità di Lavoro Flessibile, ottenute "sommando [...] i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno" (*ibidem*). Se ne ricava un valore in cui gli interi corrispondono a una prestazione annua equiparabile ad altrettante unità di personale

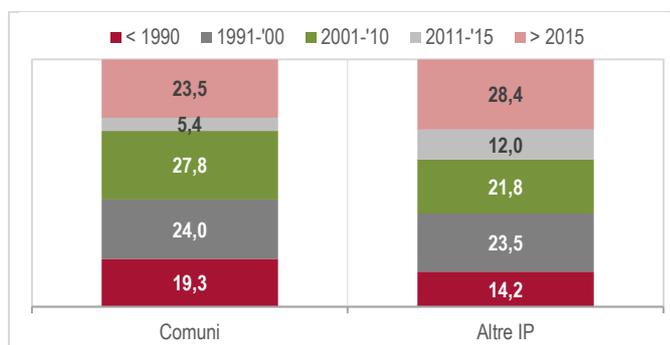
Il raffronto su base decennale segnala una riduzione molto significativa, sia nel numero di Comuni utilizzatori (nel 2011 era il 64%), sia – soprattutto - nel volume delle ULF (-48,6%). Nello stesso periodo, nel resto delle IP se ne rileva un incremento tendenzialmente speculare (+50,8%). Tale *trend* negativo, dunque, si associa a quello degli addetti stabili, confermando una generale riduzione degli *input* di lavoro in questo segmento di Enti Locali.

Il lavoro flessibile è caratterizzato da una maggiore incidenza della componente femminile, pari a due terzi circa del totale. Riguardo alle forme contrattuali, prevale ampiamente il lavoro dipendente a tempo determinato. Una particolarità dei Comuni è anche l'impiego massivo di Lavoratori Socialmente Utili e affini, la cui riduzione nel decennio deriva da processi di stabilizzazione<sup>12</sup>.

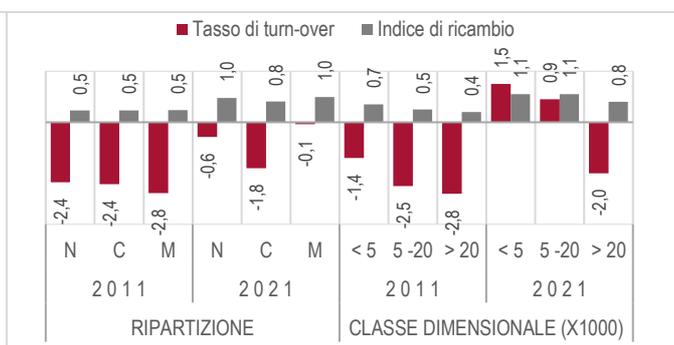
Sul piano territoriale, esso viene utilizzato maggiormente nei Comuni medio-grandi, sebbene il suo peso sia maggiore nelle realtà di piccole dimensioni e con organici ridotti. Inoltre, vi si ricorre maggiormente nei Comuni centro-meridionali: l'incidenza delle ULF sugli addetti è particolarmente elevata in Sardegna (15,4%), Molise (13,2%), Calabria (10,8%). Di converso, essa risulta particolarmente contenuta in Lombardia, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (3,2) e Liguria (3,4). Per il Centro-nord, solo il Trentino-Alto Adige presenta valori prossimi alle suddette regioni meridionali, mentre la Puglia è l'unica regione del Sud a collocarsi al di sotto della media nazionale (4,8%).

La principale determinante di questa accentuata tendenza alla riduzione degli *input* di lavoro nei Comuni - sia nella quota organico che in quella flessibile - è rappresentata dal blocco del *turn-over*, strategia di contenimento del *deficit* pubblico che ha caratterizzato buona parte del decennio scorso (fino al 2018), limitando il fisiologico avvicendamento degli addetti soprattutto in questo segmento delle IP<sup>13</sup>. Non a caso, nei Comuni la componente contrattualizzata in quella fase ha una consistenza relativa molto limitata: dal 2011 al 2015, appena il 5,4% del totale, a fronte di un valore più che doppio nelle restanti IP (12%, Figura 9). Il successivo allentamento di tali politiche ha consentito un ingresso più sostenuto di nuove leve, ma di minore intensità nei Comuni, dove attualmente oltre il 70% degli addetti ha iniziato questo lavoro prima del 2010 (sei su 10 nelle restanti IP).

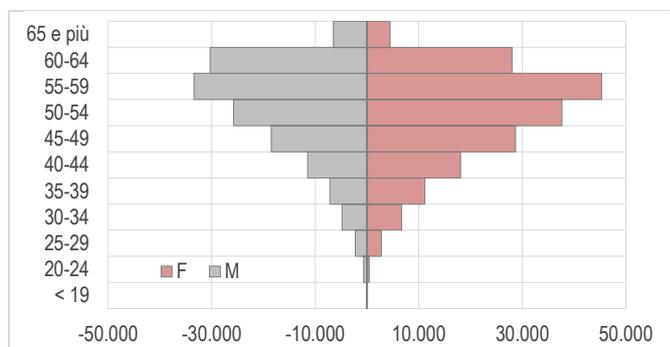
**FIGURA 9. ADDETTI DEI COMUNI E DELLE ALTRE IP PER EPOCA DI INIZIO DEL LAVORO.** Anno 2021, valori percentuali



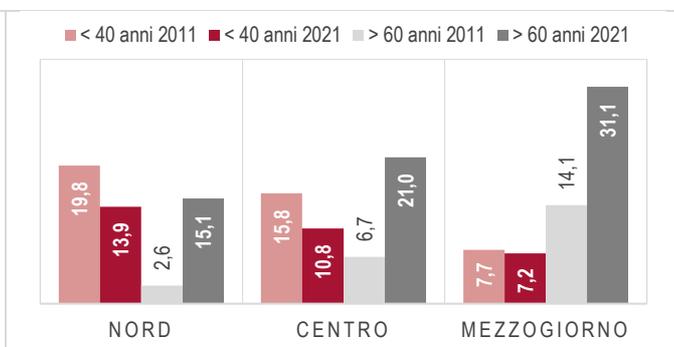
**FIGURA 10. INDICATORI DI TURN OVER DEL PERSONALE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE E DIMENSIONE.** Anni 2011 e 2021, valori assoluti e percentuali



**FIGURA 11. PIRAMIDE DELLE ETÀ RELATIVA AL PERSONALE IN ORGANICO NEI COMUNI.** Anno 2021



**FIGURA 12. PERSONALE IN ORGANICO NEI COMUNI PER RIPARTIZIONE E CLASSI DI ETÀ.** Anni 2011 e 2021, valori percentuali



Fonte: MEF, Conto Annuale.

<sup>12</sup> Si tratta di forme di lavoro flessibile quasi esclusive del comparto Funzioni locali e concentrato in Campania (22% del totale) e in Sicilia (38%).

<sup>13</sup> Tale strategia ha avuto una coda ulteriore proprio per alcune Funzioni Locali, soprattutto i Comuni. Mazzotta B. (2021), "Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività", *Rivista della Corte dei conti*, n. 2.

Per i Comuni, il tasso di *turn-over* conferma perdite consistenti nell'anno base del decennio (-2,5% ne 2011), a fronte di un guadagno, pur molto basso (0,2%), nel rimanente settore pubblico. Anche l'indice di ricambio (assunti/cessati) per il 2011 segnala, nel caso dei Comuni, una sostituzione media prossima alla metà del personale cessato (0,5), a fronte di una sostanziale invarianza (0,9) riscontrata nelle restanti IP. Nell'ultima fase si registra un graduale restringimento della forbice fra assunti e cessati anche nelle Amministrazioni comunali: nel 2021 il tasso di sostituzione è ancora negativo, ma inferiore al punto percentuale (-0,68; -0,21 nelle altre IP), con un indice di ricambio che si approssima ovunque all'unità (0,94; 0,96 altre IP).

Tali dinamiche presentano significative differenze su base territoriale. Soprattutto nella prima fase, la perdita di personale ha interessato i Comuni più grandi, mentre è stata più contenuta nelle piccole realtà con margini di razionalizzazione ristretti (Figura 10). Nella fase attuale, caratterizzata da uno sblocco delle assunzioni, si segnalano ricadute positive soprattutto nelle Amministrazioni comunali medio-piccole, dove l'andamento è positivo, mentre resta di segno opposto nei grandi Comuni. Sul piano geografico, inizialmente si rileva una penalizzazione maggiore nei Comuni del Mezzogiorno, meglio compensata nell'ultima fase.

L'insieme di questi fenomeni e le restrizioni ai requisiti per l'accesso alla pensione intervenute nel 2011 ha indotto una trasformazione socio-anagrafica degli addetti del comparto. La rappresentazione delle età per l'ultima annualità disponibile evidenzia un accentuato invecchiamento del personale dei Comuni (Figura 11). Si osserva la tipica struttura di una piramide rovesciata: bassa consistenza delle fasce d'età giovanili e rilievo crescente di quelle più anziane<sup>14</sup>.

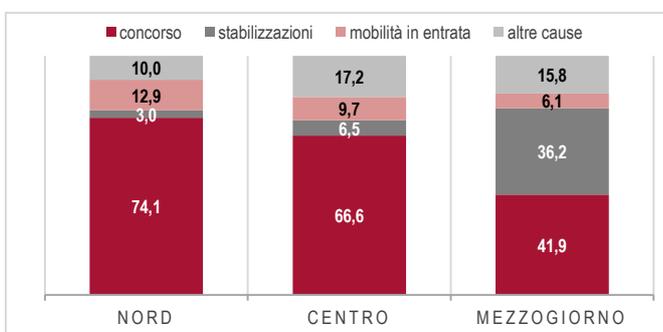
Lo sbilanciamento progressivo verso la parte destra del grafico conferma la femminilizzazione degli organici comunali (56,5% degli addetti), a sua volta esito del prolungato blocco del *turn-over*: nell'anno base tale componente prevaleva di poco (51,8% del totale; 55% nel restante settore pubblico) ma quella maschile evidenziava una concentrazione superiore nelle classi anziane (il 35,3% aveva oltre 55 anni, contro il 24,7% delle donne), poi fisiologicamente interessate da cessazioni non adeguatamente rimpiazzate.

Il restringimento molto accentuato della base della piramide segnala un peso residuale delle leve giovani. Nel 2021, soltanto l'1,9% degli addetti dei Comuni ha un'età inferiore ai 30 anni, e poco più di un caso su 10 ne ha meno di 40 (15% nel 2011). Si consideri che nel resto del settore pubblico si hanno quote circa doppie di addetti giovani (il 5,1% meno di 30 anni e il 19,2% meno di 40). Di converso, emerge una consistenza ampia e crescente delle classi anziane. Nel 2021, poco meno della metà degli addetti comunali (45,7%) ha oltre 55 anni d'età (36% nelle rimanenti IP), in aumento sul 2011 (era 29,8%). È molto elevata la quota di ultrasessantenni: 21,4% nei Comuni (26,1% fra i maschi), a fronte del 15,8% delle restanti IP e in aumento sul 2011 (7,3%).

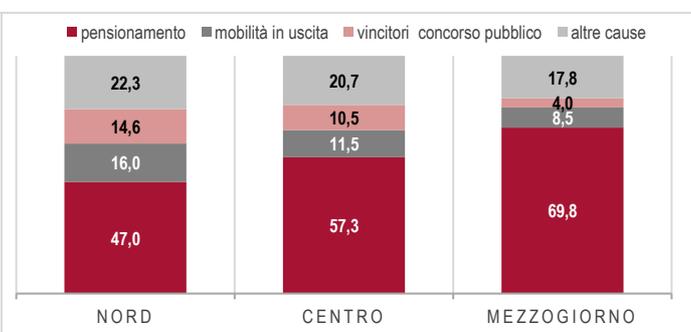
L'invecchiamento degli organici comunali non è uniforme sul piano territoriale: esso è – anzi – un fenomeno particolarmente accentuato nel Mezzogiorno (Figura 12), dove è molto contenuta la componente giovanile a fronte di un'incidenza elevata degli ultrasessantenni, nettamente minore nel Centro e soprattutto nel Nord Italia. Quest'ultima ripartizione presenta l'assetto più equilibrato dal punto di vista dell'anzianità anagrafica.

Nell'ultima fase storica, per favorire il ricambio generazionale nella PA sono state previste norme *ad hoc*, osservando la distribuzione dei canali specifici del reclutamento e delle cessazioni, è possibile comprendere meglio gli aspetti dei divari territoriali. Emerge, difatti, in ambedue i flussi in entrata e uscita, una dinamica peculiare soprattutto nel Mezzogiorno.

**FIGURA 13. ASSUNZIONI DEL PERSONALE DEI COMUNI PER CAUSA E RIPARTIZIONE.** Anno 2021, valori percentuali



**FIGURA 14. CESSAZIONI DEL PERSONALE DEI COMUNI PER CAUSA E RIPARTIZIONE.** Anno 2021, valori percentuali



Fonte: MEF, Conto Annuale.

Le causali di assunzione rilevate dal Conto Annuale riguardano le principali tipologie previste per legge. Mentre quella tipica (accesso attraverso concorso pubblico) è ampiamente diffusa nei Comuni del Centro-nord, dove interessa circa tre quarti del personale assunto nel 2021, questa modalità diviene minoritaria nel Mezzogiorno

<sup>14</sup> Nella Sezione I dell'Allegato "Elaborazioni grafiche integrative" sono riportate le Piramidi delle età - Comuni 2011 e IP 2021.

poiché riguarda meno della metà dei nuovi ingressi (Figura 13). In quest'ultima ripartizione, al contrario, assumono una particolare consistenza i processi di stabilizzazione, che appaiono peculiari e caratterizzanti, interessano poco meno di un assunto su tre, mentre sono un canale residuale nel resto del Paese. Altra differenza di rilievo riguarda la diversa incidenza della mobilità in entrata (infra ed extra comparto), che nel Mezzogiorno è visibilmente inferiore rispetto al Centro e soprattutto al Nord.

Questa diversa dinamica spiega, in certa misura, la maggiore anzianità anagrafica degli addetti nei Comuni di Sud e Isole, poiché in questi territori il reclutamento di una quota consistente di personale avviene attraverso sanatorie di bacini di precariato storico, come LSU e LPU, e quindi di lavoratori per definizione non più giovani. Non a caso, nei Comuni che nel 2021 sono stati interessati da stabilizzazioni (l'87,7% nel Mezzogiorno) la struttura anagrafica è molto più anziana: il personale con meno di 35 anni è il 3,7% del totale (5,5% in tutti i Comuni; 7,8% dove le assunzioni sono avvenute solo per concorso) e gli ultrasessantenni il 32,8% (contro i 21,4% e 17,4%)

Inoltre, si osserva come nel Mezzogiorno le cessazioni coincidano molto più di frequente col raggiungimento dei requisiti pensionistici (Figura 14), ulteriore sintomo di una struttura anagrafica più matura. In questi Comuni, ad esempio, gli ultrasessantenni sono il 21,9% del totale (17% dove non vi sono stati pensionamenti).

Malgrado le limitazioni sul ricambio generazionale, si rilevano progressi nel livello d'istruzione, per l'effetto combinato di un innalzamento della quota di addetti con titoli di studio universitario e del calo della bassa istruzione (Figura 15). Ne deriva una riduzione del *gap* nelle competenze di base rispetto al resto delle IP, tradizionalmente caratterizzate da requisiti di ingresso più stringenti (si pensi ai comparti della Sanità e dell'Istruzione). Tuttavia, l'istruzione terziaria resta più bassa (compresi i titoli post-laurea: 1,5% nei Comuni; 4,7% nel resto delle IP). Nei Comuni aumentano molto le lauree brevi (circa 13mila addetti nel 2021; + 112% sul 2011), seguite dalle magistrali (circa 80mila addetti; +22,3%) e dai titoli post-laurea (circa 5mila; +19,7%).

L'avanzamento dei livelli di istruzione è più accentuato nella componente femminile (Figura 15), più consistente fra le nuove leve. Fra queste oltre un terzo possiede un titolo di studio terziario (34,9%), contro poco più di un quinto dei colleghi maschi (24,4%). Inoltre, la bassa istruzione nel personale femminile appare tendenzialmente marginale (12%), circa metà di quella maschile (23,4%). Il livello d'istruzione degli addetti è più basso nei Comuni di piccole dimensioni e tende progressivamente a innalzarsi in funzione dell'ampiezza (Figura 16). Livelli di istruzione relativamente bassi si riscontrano nel personale dei Comuni del Mezzogiorno, come esito della peculiare incidenza di personale stabilizzato, anagraficamente più anziano e non reclutato attraverso canoniche procedure selettive. Nei Comuni interessati da queste modalità si rilevano quote visibilmente superiori di "bassa istruzione" (23,6% contro 17% di media generale).

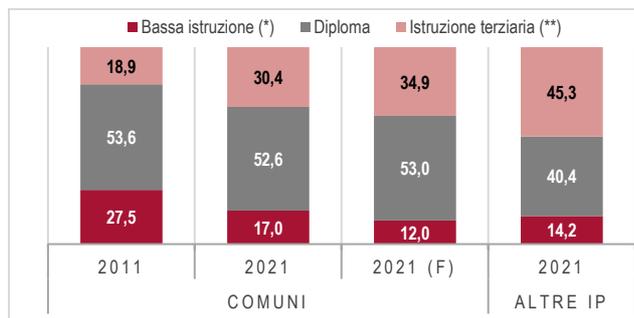
La limitazione all'ingresso di nuove leve ha ampliato il peso specifico delle conoscenze tecnico-professionali che, di norma, si rafforzano con l'estensione dell'esperienza lavorativa. Fra gli addetti in esame si rilevano in media circa 20 anni di esperienza professionale specifica (18,7 contro 16,7 nelle IP); inoltre, circa un caso su cinque (19,3%; 14,7% in tutte le IP) ha un'anzianità di servizio pari o superiore a 30 anni. Malgrado ciò, contrazione e mutamento degli organici (per genere ed età) possono aver inciso in senso critico sui carichi di lavoro e sull'efficienza di processo, sulla comunicazione e sui livelli di integrazione, sui meccanismi di trasmissione delle competenze e sulla propensione all'innovazione. Ciò richiede, di norma, interventi di accompagnamento e formazione in servizio.

Quello della formazione nel pubblico impiego, intesa come leva prioritaria per lo sviluppo del personale, è un tema dibattuto da tempo. Inoltre, nella fase attuale gli obiettivi sottesi alle diverse Missioni del PNRR (digitalizzazione, innovazione, transizione ecologica, mobilità sostenibile, ecc.) esprimono una domanda di competenze avanzate nel settore pubblico. Tuttavia, ciò rischia di scontrarsi con l'invecchiamento e con una diffusione non del tutto adeguata della formazione in servizio, su cui si registra una contrazione progressiva delle risorse<sup>15</sup>.

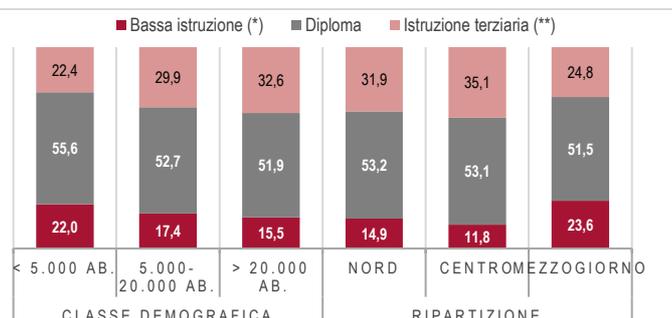
Difatti, nel 2021 soltanto sette Comuni su 10 hanno introdotto una qualche opportunità di formazione, del tutto assente in circa un terzo di queste istituzioni (Figura 17). Le tendenze riscontrate presentano però alcuni aspetti positivi, sia nel raffronto col 2011 che con le rimanenti IP: la diffusione di queste pratiche sembra interessare un numero crescente di Comuni e con una frequenza superiore alla media del settore pubblico.

<sup>15</sup> Gagliarducci F. (2021), "Le spese del personale delle pubbliche amministrazioni", *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2.

**FIGURA 15. ADDETTI NEI COMUNI E NELLE ALTRE IP PER LIVELLO DI ISTRUZIONE.** Anni 2011 e 2021, valori percentuali



**FIGURA 16. ADDETTI NEI COMUNI PER LIVELLO DI ISTRUZIONE, AMPIEZZA E RIPARTIZIONE.** Anno 2021, valori percentuali

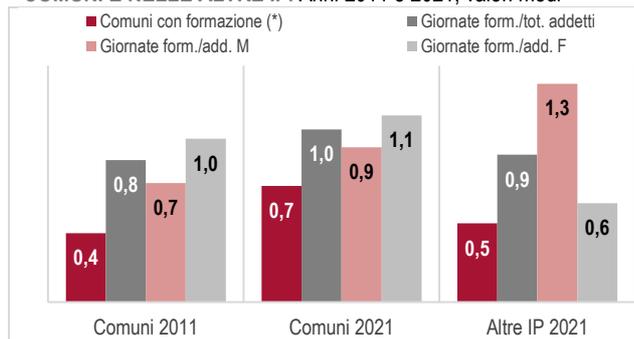


(\*) titoli di studio inferiori al diploma secondario (\*\*) titoli di studio universitari (laurea breve, laurea magistrale, titoli post-laurea).

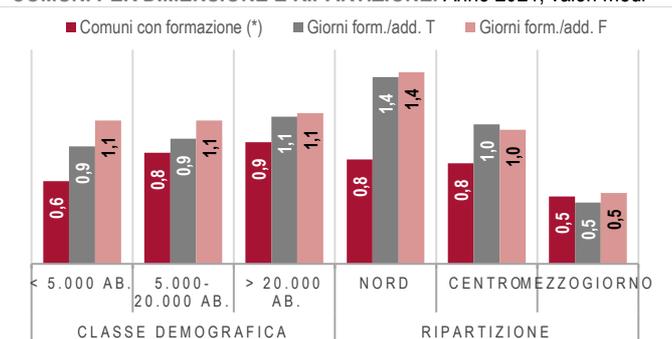
Fonte: MEF, Conto Annuale.

La fruizione media annua è di una giornata di formazione per addetto, leggermente superiore per la componente femminile. Sebbene in leggera crescita, si tratta intuitivamente di un parametro insufficiente. La propensione a fruire di opportunità formative è bassa nei Comuni più piccoli, e tende a crescere all'aumentare della dimensione demografica. Nei Comuni dimensionalmente superiori la copertura è pressoché totale e aumenta anche l'articolazione della formazione erogata (Figura 18).

**FIGURA 17. INDICATORI SULLA FORMAZIONE IN SERVIZIO NEI COMUNI E NELLE ALTRE IP.** Anni 2011 e 2021, valori medi



**FIGURA 18. INDICATORI SULLA FORMAZIONE IN SERVIZIO NEI COMUNI PER DIMENSIONE E RIPARTIZIONE.** Anno 2021, valori medi



(\*) Comuni che dichiarano almeno un'attività formativa nell'anno/totale Comuni

Fonte: MEF, Conto Annuale.

Differenze notevoli si rilevano, infine, in relazione alla collocazione geografica dei Comuni. Il livello di diffusione e l'ampiezza dell'offerta è massima nel Nord Italia, dove effettivamente la formazione continua degli adulti ha una tradizione consolidata e livelli qualitativi superiori, sia nel settore pubblico che nel privato<sup>16</sup>. Criticità elevate si rilevano, di contro, nel Mezzogiorno, dove la formazione professionale ha una storia più recente e la partecipazione tende a dimezzarsi: nel 2021, solo un Comune su due in questa ripartizione offre opportunità formative agli addetti, e la fruizione media è molto bassa, inferiore a una giornata formativa per dipendente.

Questo dato sottolinea ulteriormente le peculiari criticità che caratterizzano il personale dei Comuni, soprattutto nel Mezzogiorno. Qui si associano un'elevata senilizzazione e un livello inferiore di professionalizzazione, a causa di titoli di studio più bassi e di meccanismi di reclutamento basati, come già detto, su squilibri del mercato del lavoro (stabilizzazione del precariato). In questi scenari, sarebbe oltremodo auspicabile adeguare e potenziare l'offerta specifica di formazione in servizio, anche in virtù delle profonde e pervasive innovazioni intervenute in questi ultimi anni nell'organizzazione del lavoro, nel ruolo delle nuove tecnologie, nel processo di erogazione dei servizi.

<sup>16</sup> Gaudio F. (2012), "Qualità della formazione, sviluppo, regolazione sociale", *Osservatorio Isfol*, n. 1.

## Innovazione organizzativa nella pandemia condizionata dalla dimensione dei Comuni

Alcuni aspetti rilevanti della terza edizione del Censimento delle Istituzioni pubbliche qui considerati<sup>17</sup> sono riferiti al contesto storico-sociale peculiare (31 dicembre 2020) dell'emergenza pandemica. Questo evento, com'è noto, ha indotto una repentina e diffusa rivisitazione di processi organizzativi consolidati, innescando anche nel settore pubblico una sorta di sperimentazione sistemica nel campo dell'organizzazione del lavoro.

I dati riferiti a questo periodo, poiché registrano la situazione determinatasi in risposta alla pandemia da Covid-19, consentono di riflettere in modo peculiare e mirato sulla "predisposizione al cambiamento che è richiesto alla PA per garantire un supporto incisivo ai processi economici e sociali di ripartenza del Paese"<sup>18</sup>. Si tratta, cioè, di informazioni preziose proprio in virtù del contesto straordinario cui si riferiscono, le quali forniscono indicazioni sull'orientamento innovativo e resiliente in termini di capacità di adattamento del processo organizzativo alle mutate condizioni dell'ambiente di riferimento<sup>19</sup>.

In quest'ottica, assumono un particolare interesse alcuni indicatori di processo connessi alla gestione di *routine* avanzate inerenti la digitalizzazione, lo Smart working (Sw), la formazione degli addetti, la gestione eco-sostenibile. Tali aspetti costituiscono, in misura particolare nelle situazioni di crisi, sfide importanti per il settore pubblico e dipendono in larga misura dalla capacità gestionale e dalla propensione al cambiamento.

Nella fase pandemica si è verificata una forte accelerazione dell'introduzione del lavoro a distanza, al fine di limitarne drasticamente i rischi sanitari. Il ricorso al lavoro agile nella Pubblica Amministrazione negli anni prima dell'emergenza era piuttosto limitato, connotandosi come una sperimentazione. Dai dati emerge che prima del 2020 solo il 2% dei Comuni avevano predisposto iniziative strutturate di Sw, in misura ridotta rispetto al resto delle IP (6%). Il lavoro agile era più frequente nei Comuni con oltre 20mila abitanti (7,3%), mentre ne escludeva una possibile introduzione una quota elevata di Comuni più piccoli (25,9% con meno di 5mila). La preclusione verso lo Sw, infine, risultava più diffusa nei Comuni del Mezzogiorno (23,7%) rispetto al Centro-nord (19,9%), benché vada ricordato che nella sua fase iniziale la pandemia abbia interessato soprattutto il Nord Italia.

Poiché ha indotto un forte cambiamento nelle modalità di erogazione della prestazione lavorativa, lo Sw ha richiesto un accompagnamento e un rafforzamento delle competenze degli addetti. Difatti, nella fase pandemica i Comuni hanno potenziato e diversificato l'offerta formativa connessa alle ICT, sebbene in misura non omogenea e in funzione di determinate caratteristiche. In generale, le attività formative connesse a modalità operative a distanza risultano tra i provvedimenti più rilevanti in quella fase, previsti dal 29,3% dei casi, e una quota analoga (29,5%) ha anche intensificato la formazione su strumenti già a disposizione del personale (Figura A7, Allegato). Poco meno della metà dei casi ha fornito nuove apparecchiature *hardware* (46,1%) e pacchetti *software* (49,1%) per la collaborazione da remoto (*web conference*, *instant messaging*).

Anche su questo piano, l'orientamento all'innovazione di processo nella fase pandemica risulta più marcato nei Comuni di grandi dimensioni, soprattutto nei contesti maggiormente urbanizzati e nelle città, dove le attività formative sono risultate più frequenti in ambedue le tipologie (circa la metà dei casi). Ciò si pone in linea con una già osservata maggiore propensione verso il lavoro a distanza, e appare coerente con l'esigenza di gestire organici di dimensioni maggiori e processi più complessi.

Su questo piano, le Amministrazioni comunali dei territori del Nord-est (duramente colpiti nella prima fase dalla pandemia), a conferma di una tradizione consolidata nel campo dell'offerta di formazione professionale, si sono rivelate sistematicamente più efficienti nel predisporre anche durante l'emergenza pandemica interventi innovativi e di sostegno al processo di lavoro, in particolare nell'adeguamento delle competenze del personale su tutti gli ambiti considerati (Figura 19).

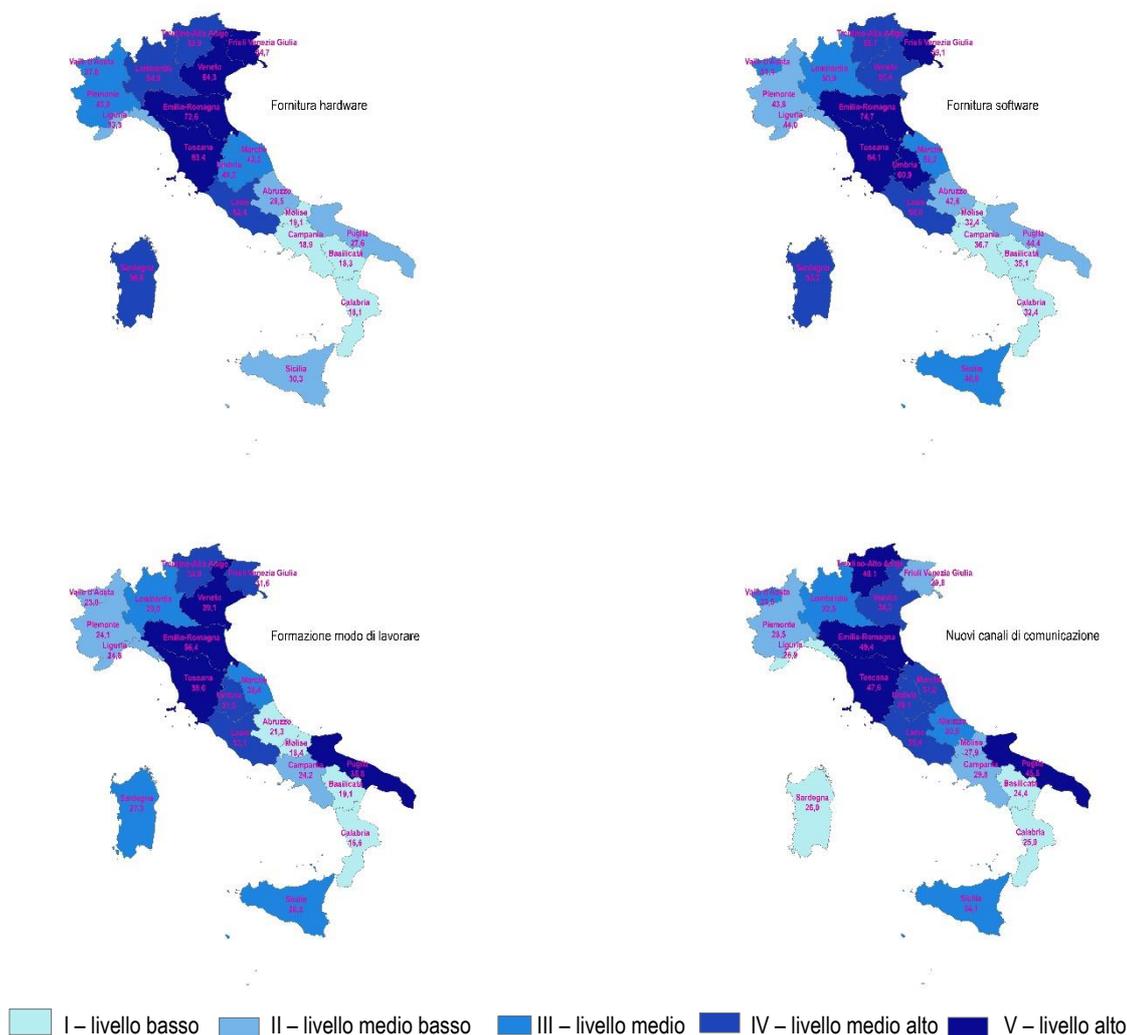
Di converso, nel Mezzogiorno si osserva una più debole propensione verso tali innovazioni, e ciò si pone in linea con quanto già osservato nel paragrafo precedente riguardo ai minori livelli di fruizione di attività formative degli addetti del comparto.

<sup>17</sup> Alla data di chiusura del lavoro i dati sulla digitalizzazione nel settore pubblico sono i più recenti. A breve, tuttavia, su questo tema vi sarà un aggiornamento ulteriore grazie alla diffusione delle informazioni raccolte con la "Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese", edizione 2023. In proposito: <https://www.istat.it/it/archivio/213584>. Oltre che fornire un quadro più aggiornato, tali informazioni consentiranno di valutare la propensione all'innovazione tecnologica del settore pubblico in una fase non più emergenziale.

<sup>18</sup> Istat, "Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020 – Nota metodologica", p. 1 (<https://www.istat.it/it/files/2023/12/Nota-metodologica-CensIP-2020.pdf>).

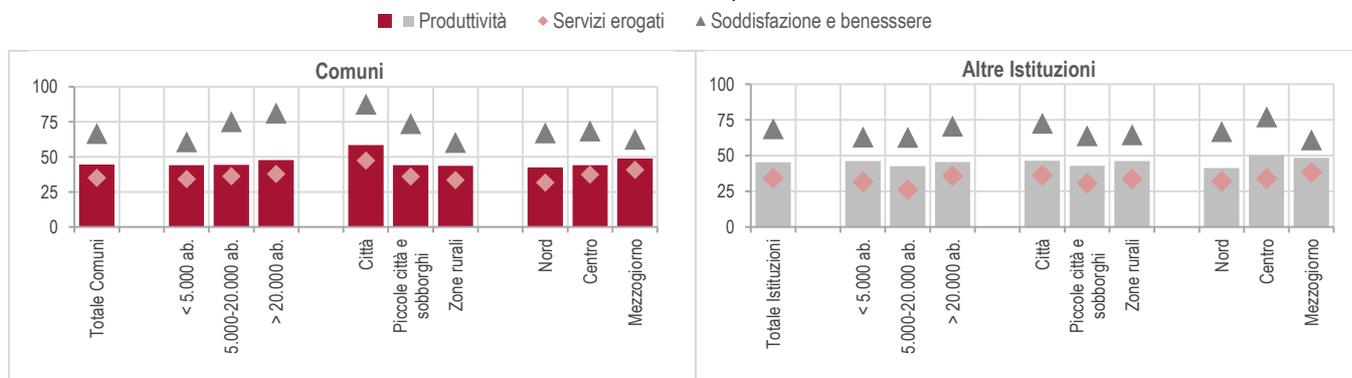
<sup>19</sup> Si tratta, com'è noto, di una questione classica nel disegno dei processi organizzativi. Fra gli altri: A. Fabris, F. Martino (a cura di), Progettazione e sviluppo delle organizzazioni, Etas, 1974.

**FIGURA 19. INNOVAZIONI INTRODOTTE DAI COMUNI NELLA FASE PANDEMICA PER REGIONE. Anno 2020. Valori %, quintili**



Fonte: Istat, Censimento permanente Istituzioni pubbliche.

**FIGURA 20. IMPATTO POSITIVO DELLO SW NEI COMUNI E NELLE ALTRE IP PER AMPIEZZA DEMOGRAFICA, GRADO DI URBANIZZAZIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anno 2020, valori percentuali**



Fonte: Istat, Censimento permanente Istituzioni pubbliche.

Anche sul fronte della comunicazione le grandi città e le realtà più urbanizzate sono risultate più pronte a adottare nuovi piani e canali *ad hoc*. Su scala regionale Toscana, Emilia-Romagna e Veneto hanno investito significativamente nel potenziamento di *hardware* e *software* nonché nelle iniziative di formazione e comunicazione (Figura 19); di converso, Calabria, Campania e Basilicata sono le regioni in cui tali strategie sono state adottate in misura più modesta.

È opportuno evidenziare come la capacità di introdurre tali innovazioni sembra aver avuto effetti prevalentemente positivi sull'operatività dei Comuni (Figura 20). Anzitutto, pur obbligata dai rischi pandemici, l'introduzione massiccia e repentina del lavoro a distanza sembra aver inciso in modo negativo sulla produttività e sui servizi erogati in una quota minoritaria di casi (rispettivamente: 8,6% e 13,5%). Al contrario, tende a prevalere su ambedue questi aspetti una valutazione positiva da parte dei Comuni rispondenti (rispettivamente: 44,5% e 35%), peraltro non difforme dal resto delle IP.

Su questo piano, la percezione risulta leggermente migliore nei Comuni del Sud Italia per ambedue i livelli. Ciò che si modifica sul piano territoriale è il grado di soddisfazione degli addetti (Figura 20). Fermo restando che si segnala ovunque una valutazione prevalente di gratificazione (66,7% nei Comuni; 67,6% nelle restanti IP), l'introduzione dello Sw risulta più apprezzato nei contesti interessati da una maggiore percezione del rischio sanitario: nel Centro-nord, nei Comuni con dimensioni superiori ai 20mila abitanti (81,2%) e, soprattutto, nei grandi agglomerati urbani (87,5%) rispetto ai Comuni del Mezzogiorno, ai centri più piccoli e alle zone rurali (circa il 60%).

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è uno dei temi più attuali in termini di politiche di innovazione del settore pubblico, ampiamente ripresa dal PNRR con la Missione 1. In relazione alla fase pandemica, però, fra i Comuni si riscontrano particolari difficoltà nel processo di digitalizzazione rispetto al resto del settore pubblico. Ciò, soprattutto a causa della carenza di risorse umane con competenze adeguate (circa 76,5% contro 52% nelle restanti IP), dei costi elevati in ICT, *Information and Communication Technologies* (72,1% contro 50,8%) amplificata da una percezione di risorse finanziarie carenti (72,8% contro 48,8%, Figura 22).

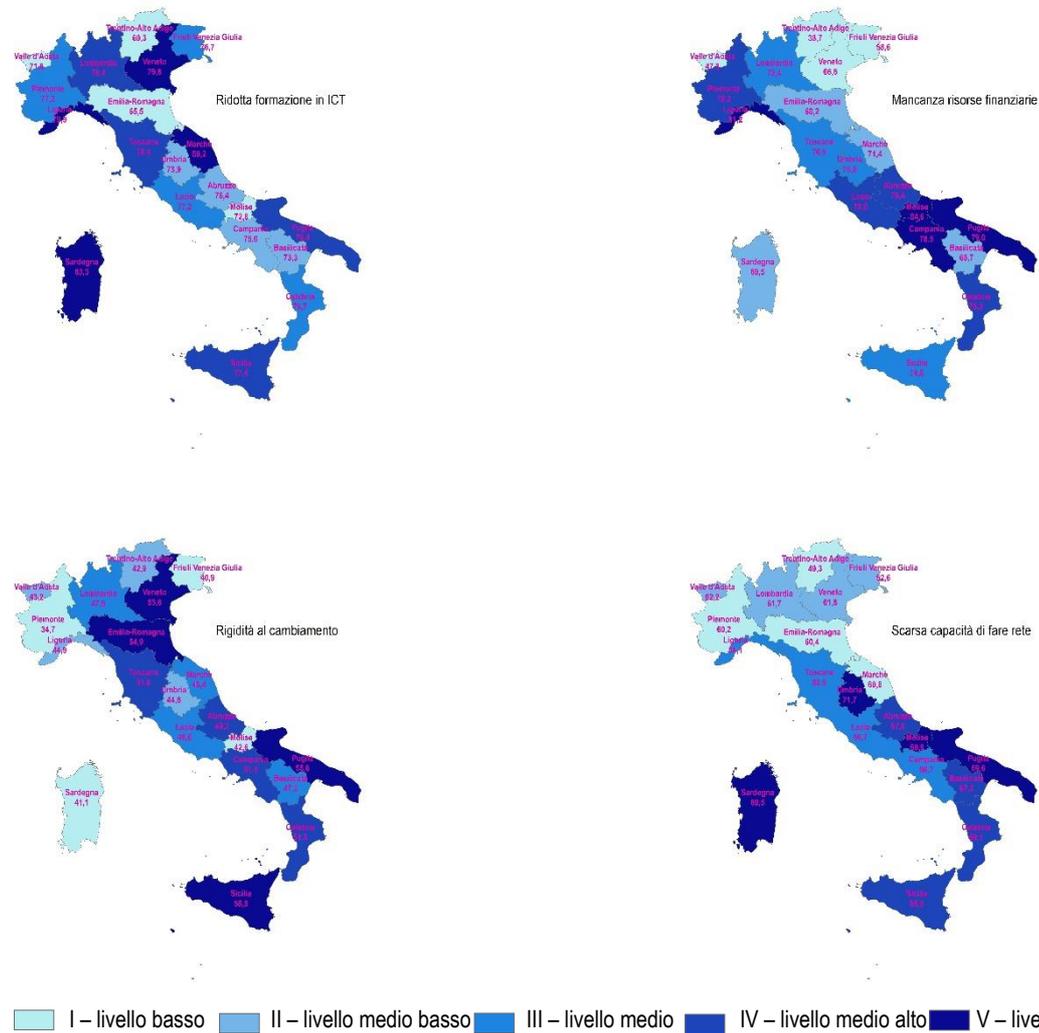
Anche in questo caso, i Comuni del Nord-est sembrano mostrare una maggiore apertura al digitale, mentre nel Mezzogiorno tendono a farsi più frequenti i vincoli nei confronti di queste innovazioni (Figura 21). Su scala regionale si osserva che la carenza di formazione in ICT costituisce un ostacolo soprattutto in Sardegna, Marche, Veneto e Liguria; la mancanza di risorse finanziarie penalizza principalmente alcuni territori del Sud (Puglia, Campania, Molise) e la Liguria; la rigidità al cambiamento presenta una configurazione meno omogenea e una distribuzione a macchia di leopardo; la tradizionale minore propensione alla cooperazione e alla capacità di fare rete ostacola maggiormente il Mezzogiorno (Figura 21).

In generale, le innovazioni connesse alla digitalizzazione comportano un aumento del rischio di minacce cibernetiche, per le quali è necessario implementare soluzioni capaci di garantire sicurezza alle infrastrutture tecnologiche. In relazione alla fase pandemica, questa esigenza ha acquisito un rilievo del tutto particolare, in considerazione del peso notevole assunto dalla digitalizzazione dei processi di lavoro e di comunicazione. Non a caso, in quella fase storica le misure di sicurezza informatica (l'uso di *software* specifici e di procedure di salvataggio *off-line*) sono state adottate dalla quasi totalità dei Comuni, al pari delle altre IP. Tuttavia, confermando vincoli già emersi, i primi hanno destinato minori risorse umane alla sicurezza (29,2% contro 35,2%) ed erogato una quantità inferiore di ore di formazione per l'utilizzo dei dispositivi dedicati (24,8% contro 30,6% nelle altre IP, Figura 22). Anche in questo caso, emerge una propensione maggiore all'implementazione di misure di sicurezza da parte dei Comuni con più di 20mila abitanti rispetto ai piccoli Comuni.

Anche la rendicontazione sociale rappresenta un aspetto rilevante dell'innovazione del processo organizzativo nella PA. Essa permette di rendere trasparente l'attività dell'Ente, al fine di consolidare un rapporto di fiducia e di dialogo con tutti gli *stakeholders* circa l'utilizzo delle risorse, le attività, i risultati conseguiti.

Nella fase pandemica la comunicazione sociale ha assunto una particolare rilevanza in virtù dei vincoli imposti alle relazioni interpersonali dirette. In quella fase, tuttavia, i Comuni che dichiaravano di aver adottato almeno una forma di rendicontazione sociale e/o ambientale sono ancora una ristretta minoranza (8,2% del totale), quota ben più consistente (oltre il 27%) nelle restanti istituzioni pubbliche (Figura 23).

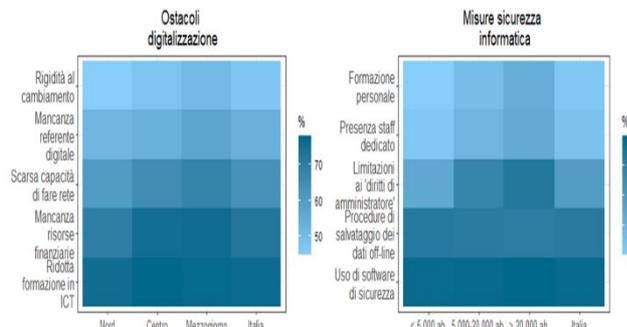
**FIGURA 21. OSTACOLI ALLA DIGITALIZZAZIONE NEI COMUNI PER REGIONE. Anno 2020. Valori %, quintili**



(a) % Comuni che hanno dichiarato che gli ostacoli al processo di digitalizzazione dell'amministrazione hanno inciso "molto o abbastanza"

Fonte: Istat, Censimento permanente Istituzioni pubbliche.

**FIGURA 22. FATTORI DI OSTACOLO AL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE PER RIPARTIZIONE (sinistra) E UTILIZZO DELLE MISURE DI SICUREZZA INFORMATICA PER AMPIEZZA DEMOGRAFICA (destra) NEI COMUNI. Anno 2020, valori percentuali**



(a) % Comuni che dichiarano ostacoli che hanno inciso "molto o abbastanza"; (b) % Comuni che hanno utilizzato diverse misure di sicurezza informatica.

Fonte: Istat, Censimento permanente Istituzioni pubbliche.

**FIGURA 23. COMPILAZIONE DI ALMENO UN REPORT (BILANCIO SOCIALE/ AMBIENTALE E RAPPORTO AMBIENTALE) NEI COMUNI E NELLE ALTRE IP PER GRADO DI URBANIZZAZIONE E RIPARTIZIONE. Anno 2020, quota % su enti che hanno compilato**



Anche su questo piano si notano differenze significative secondo la ripartizione geografica e il grado di urbanizzazione. I Comuni virtuosi, ossia capaci di innovare nella redazione di un bilancio sociale sono meno del 10% per la maggior parte delle classificazioni adottate, quota che sale fra le città delle Isole (27%) e – soprattutto – del Nord-est (oltre il 47%).

## La funzionalità organizzativa: uno sguardo di sintesi attraverso un nuovo indicatore

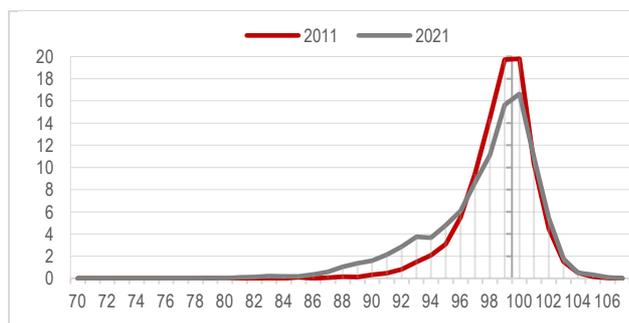
Al fine di valorizzare le statistiche disponibili sulla qualità delle risorse umane è stato predisposto un indicatore composito *ad hoc* denominato “Indice di Funzionalità Organizzativa” applicato ai Comuni (IFO-Comuni). Esso si basa su un qualificato *set* di indicatori elementari sull’adeguatezza del personale: variabili dimensionali, di composizione anagrafica e professionale, del livello di competenze formali, della formazione e aggiornamento in servizio, della stabilità lavorativa. Questi fattori hanno un impatto significativo sulle risorse intangibili dell’organizzazione e ne costituiscono l’elemento strategico per il buon funzionamento<sup>20</sup>.

Si tratta di una *proxy* di “qualità potenziale” del capitale umano poiché in questa fase non è disponibile una valutazione congiunta di tipo sistematico con variabili di processo e risultato<sup>21</sup>. Tuttavia, si propongono alcune evidenze sui nessi significativi riscontrati fra l’indicatore di sintesi e alcune tipiche variabili di *outcome*, relative alla percezione dei cittadini sull’operato di questa specifica IP<sup>22</sup>. Il confronto delle distribuzioni relative alle due annualità di riferimento evidenzia un appiattimento e uno sbilanciamento della distribuzione verso una configurazione prevalente di bassa funzionalità degli addetti, che segnala una dinamica peggiorativa e una crescente disomogeneità dei Comuni (Figura 24).

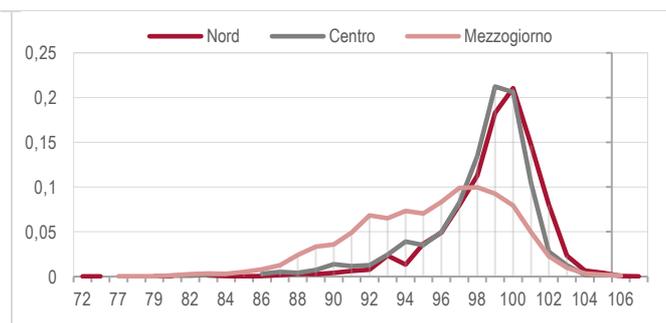
I principali parametri osservati confermano tale valutazione: la media passa da 98,6 (2011) a 97,6 (2021); si riduce visibilmente il valore minimo (da 84,8 a 71,9), ormai prossimo al limite teorico inferiore del *range* (pari a 70). Al di sotto di 100, valore centrale predefinito<sup>23</sup>, nel 2021 confluiscono oltre due casi su tre (64,4%) contro il 57,8% del 2011, da cui consegue un aumento importante della deviazione *standard*. Si denota, soprattutto, una differenziazione accentuata su base territoriale (Figura 25) con talune criticità fra i Comuni del Mezzogiorno. I valori medi relativi ai due quartili estremi della distribuzione (I e IV) delineati dall’IFO-Comuni ne restituiscono profili molto diversi (Prospetto 3).

In termini quantitativi, la componente con gli *standard* più contenuti (I quartile) segnala una dotazione relativamente superiore (ind. 1), 62,4 addetti ogni 10mila residenti, contro 56 del raggruppamento opposto. In realtà, se si considerano contestualmente i parametri di qualità e durata della prestazione lavorativa (indd. 9 e 10), si comprende come il raggruppamento con valori elevati dell’IFO-Comuni si caratterizzi per organici mediamente ridotti ma con una maggiore strutturazione (ind. 9) e ampiezza (ind. 10) degli *input* di lavoro. Tali differenze sembrano accentuarsi nel tempo, soprattutto in relazione all’incidenza degli addetti *full-time*.

**FIGURA 24. DISTRIBUZIONE DEI VALORI DELL'INDICATORE IFO-COMUNI.** Anni 2011 e 2021, valori percentuali



**FIGURA 25. DISTRIBUZIONE DEI VALORI DELL'INDICATORE IFO-COMUNI PER RIPARTIZIONE.** Anno 2021, valori percentuali



Fonte: Elaborazione Istat su dati MEF – Conto Annuale.

<sup>20</sup> L’indicatore composito è stato elaborato utilizzando una selezione di variabili (principalmente di *input*) riconosciute come rilevanti fattori di qualità organizzativa dal paradigma *input-outcome* (cfr. Allegato metodologico).

<sup>21</sup> Normann R. (1999), *La gestione strategica dei servizi*, Etas.

<sup>22</sup> L’approccio analitico si è ispirato a Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, in cui si elabora un indice sintetico di “rendimento delle istituzioni regionali” poi posto in relazione al livello di soddisfazione espresso dai cittadini che delinea divari territoriali di funzionalità e soddisfazione in larga parte riscontrati nel presente lavoro.

<sup>23</sup> Al fine di facilitare l’interpretazione dei risultati e i confronti fra i casi osservati, la metodologia utilizzata (Adjusted Mazziotta Pareto Index - AMPI) identifica il valore 100 come base di riferimento. Qui il *benchmark* è la media Italia relativa all’anno 2011 (pari a 100).

La composizione anagrafica degli addetti presenta tendenze critiche già evidenziate, con differenze significative sia riguardo all'incidenza degli addetti anziani (ind. 4) che delle nuove leve (ind. 3). La prima tipologia è particolarmente consistente nel I quartile, dove nel 2021 circa un addetto ogni tre ha oltre 60 anni d'età (14,8% nel IV quartile). La componente più giovane (<40 anni) è molto più ampia nel raggruppamento speculare (16,5%), mentre appare residuale in quello caratterizzato da valori contenuti di funzionalità.

### PROSPETTO 3. DIECI INDICATORI ELEMENTARI INCLUSI IN IFO-COMUNI PER I E IV QUARTILE. Anni 2011 e 2021

| INDICATORI  | 2011       |             |        | 2021       |             |        |
|---|------------|-------------|--------|------------|-------------|--------|
|   | I quartile | IV quartile | Totale | I quartile | IV quartile | Totale |
| 1. Addetti/residenti (per 10.000)                       | 73,1       | 69,5        | 68,0   | 62,4       | 56,0        | 55,2   |
| 2. Turn-over (assunti-cessati/addetti) %                | -1,6       | -2,7        | -2,5   | 1,6        | 0,8         | -0,7   |
| 3. Addetti giovani (< 40 anni)/addetti %                | 9,8        | 18,3        | 14,9   | 3,3        | 16,5        | 11,1   |
| 4. Addetti anziani (>60 anni)/addetti %                 | 11,7       | 4,1         | 7,3    | 32,4       | 14,8        | 21,4   |
| 5. Addetti con bassa istruzione/addetti %               | 39,7       | 17,8        | 27,5   | 33,5       | 10,0        | 16,9   |
| 6. Addetti con istruzione terziaria/addetti %           | 10,7       | 23,7        | 18,9   | 14,0       | 38,2        | 30,4   |
| 7. Addetti con elevata esperienza (> 20 anni)/addetti % | 42,1       | 49,5        | 46,4   | 36,3       | 47,1        | 43,4   |
| 8. Giornate di formazione in servizio/addetti %         | 42,2       | 133,7       | 84,4   | 31,7       | 144,3       | 104,8  |
| 9. Unità di lavoro flessibile/addetti %                 | 16,3       | 8,0         | 10,4   | 9,6        | 4,6         | 6,8    |
| 10. Addetti a tempo pieno/addetti %                     | 78,5       | 92,0        | 89,3   | 53,9       | 91,7        | 83,3   |

Fonte: Elaborazione Istat su dati MEF – Conto Annuale.

Oltre che una composizione più equilibrata sul piano anagrafico, i Comuni del quartile avanzato presentano anche un livello di istruzione migliore, per l'incidenza più che doppia dei titoli di studio terziari (ind. 6) e per la quota molto contenuta di quelli inferiori al diploma secondario (ind. 5). Si è detto che il livello di istruzione risulta in generale in aumento, ma questo processo è più accentuato nei Comuni "virtuosi" dove appaiono più robuste le competenze professionali: l'esperienza sul campo (ind. 7) e la formazione in servizio (ind. 8). Infine, i Comuni del IV quartile hanno un peso minore di forme di lavoro atipico: flessibile (ind. 9) e *part-time* (ind. 10), mentre nel I quartile presentano una maggiore consistenza e un notevole incremento del *part-time*.

I profili di funzionalità tendono ad assumere connotazioni differenziate con riferimento alle variabili di classificazione socio-territoriale. Il livello dell'indicatore declina nelle realtà di piccole dimensioni e meno urbanizzate. Circa un terzo di queste tipologie si colloca nel I quartile, con una frequenza visibilmente superiore ai Comuni medio-grandi e a maggiore connotazione urbana. Questi ultimi sono più presenti nella componente virtuosa, ma si evidenzia un forte *trend* incrementale nel I quartile, e ciò potrebbe prefigurare un arretramento qualitativo sul 2011<sup>24</sup>.

Netti differenziali qualitativi si delineano in riferimento alla dimensione geografico-territoriale (Figura 26): le connotazioni virtuose caratterizzano soprattutto i Comuni del Nord, riducendosi via via nel Centro Italia e soprattutto nel Mezzogiorno. Quest'ultima ripartizione conferma un profilo critico, per l'elevata consistenza di casi ricadenti nel I quartile (circa un Comune su due) cui fa da contrappunto una quota molto ridotta in quello speculare (poco più di un Comune su 10). Inoltre, sembra emergere un calo ulteriore e generalizzato dei profili di funzionalità dei Comuni del Mezzogiorno, in contro-tendenza rispetto al Nord Italia.

Appaiono rappresentativi di tali contrapposti scenari i valori puntuali dell'Indicatore composito riscontrato nelle principali città italiane (Figura 27): fatta eccezione per il caso di Bari, fra i migliori e in decisa crescita, tutte le rimanenti realtà meridionali presentano un livello di funzionalità inferiore alla media. Le tre città metropolitane di Reggio Calabria, Catania e Palermo segnalano tendenze negative particolarmente marcate.

La rappresentazione cartografica dei Comuni italiani, classificati in base ai quattro livelli progressivi dell'indicatore composito di funzionalità (Figure 28 e 29), fornisce ulteriori evidenze in merito. Le rappresentazioni relative alle due annualità restituiscono plasticamente l'immagine della persistenza del tradizionale modello dualistico dei divari territoriali in Italia, con un Mezzogiorno in ritardo anche su questo fronte<sup>25</sup>.

Questa configurazione sembra accentuarsi nell'annualità più recente, per il passaggio da una diffusione a "macchia di leopardo" a una più ampia e "tendenzialmente sistemica" dei livelli critici di funzionalità in questi territori, a fronte di una tendenza positiva nel Centro-nord.

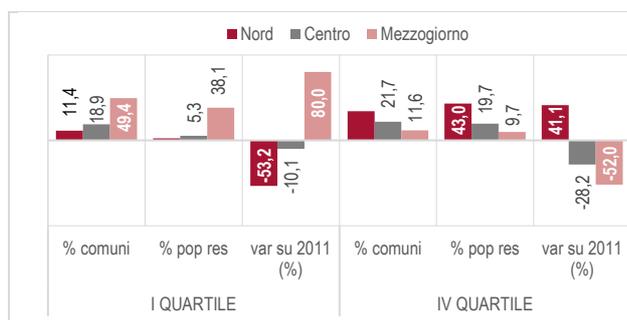
<sup>24</sup> Per riscontri empirici più puntuali su questi specifici aspetti si rinvia alla Sezione I dell'Allegato "Elaborazioni grafiche integrative".

<sup>25</sup> Istat (2023), "I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno", Statistiche focus (<https://www.istat.it/it/archivio/280052>).

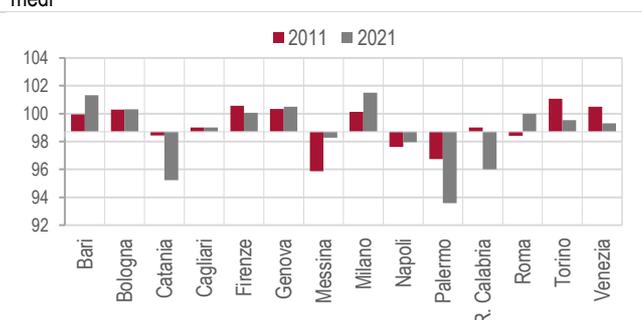
Tutte le regioni del Mezzogiorno, esclusa la significativa eccezione della Sardegna, presentano una quota molto elevata di Comuni ricadenti nel I quartile, e minoritaria nel IV. Calabria e Sicilia evidenziano la configurazione più critica in assoluto, anche in chiave tendenziale. Le regioni della cosiddetta Terza Italia (Centro-nord-est) segnalano profili molto virtuosi; fa eccezione il Trentino-Alto Adige<sup>26</sup>.

Tali diverse configurazioni di funzionalità sembrano avere implicazioni su percezioni e atteggiamenti dei cittadini verso le Amministrazioni comunali. In particolare, si evidenzia un nesso abbastanza significativo fra i valori dell'Indice di funzionalità, la soddisfazione e la fiducia<sup>27</sup>. Com'è noto, la soddisfazione dei destinatari finali di un servizio – principali *stakeholder* dell'attività dei Comuni - è una prospettiva valutativa rilevante per la qualità dei risultati poiché fornisce un'indicazione del grado di coerenza fra la fruizione, le aspettative (qualità attesa) e la sensazione di adeguatezza (qualità percepita). In tal senso, essa costituisce una *proxy* di risultato e fornisce un *feedback* strategico sulla qualità organizzativa.

**FIGURA 26. COMUNI PER RIPARTIZIONE NEL I E IV QUARTILE IFO-COMUNI. Anno 2021, valori percentuali**

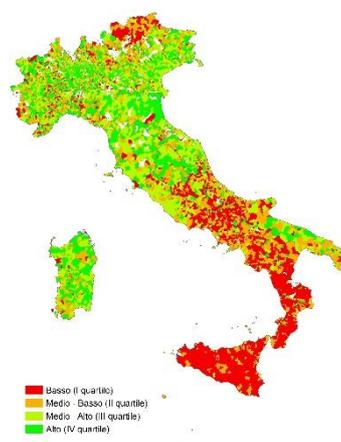
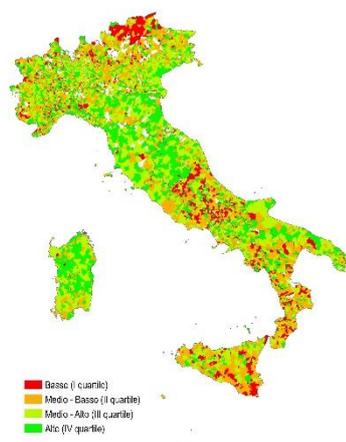


**FIGURA 27. IFO-COMUNI NELLE CITTÀ METROPOLITANE IN RELAZIONE A MEDIA ITALIA 2021 (98,7). Anni 2011 e 2021, valori medi**



**FIGURA 28. INDICATORE IFO PER COMUNE. Anno 2011, quartili 2021**

**FIGURA 29. INDICATORE IFO PER COMUNE. Anno 2021, quartili**



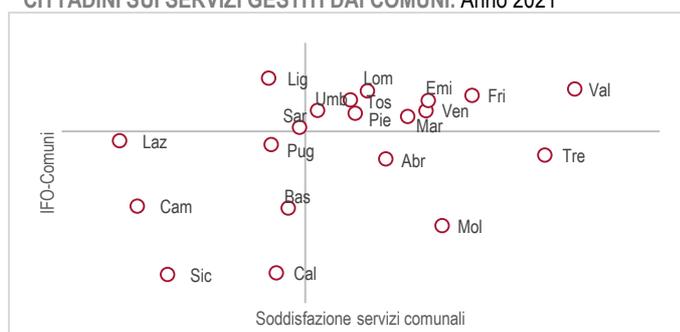
Fonte: Elaborazione Istat su dati MEF – Conto Annuale.

<sup>26</sup> Anche nello studio di Putnam già citato (1993) si segnala la piccola anomalia del Trentino-Alto Adige rispetto al resto della ripartizione.

<sup>27</sup> I dati sono tratti dall'Indagine Istat Multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" (cfr. Allegato metodologico).

Ai fini specifici, sembra delinearsi un nesso rilevante e significativo fra l'indicatore IFO-Comuni e la soddisfazione espressa su alcuni servizi da questi gestiti: pulizia del contesto urbano, manutenzione delle strade, illuminazione (Figura 30). Tale nesso è abbastanza evidente se si osserva la collocazione delle diverse regioni sul piano delineato dall'Indicatore sintetico di funzionalità e dalla soddisfazione media verso tali servizi: le regioni caratterizzate da livelli contenuti di funzionalità, le principali del Mezzogiorno si collocano nel terzo quadrante, in cui si associano a bassi livelli di soddisfazione. Di contro, pressoché tutte le regioni del Centro-nord, caratterizzate da livelli crescenti dell'indicatore di funzionalità, presentano livelli di soddisfazione superiori alla media.

**FIGURA 30. IFO-COMUNI PER LIVELLO DI SODDISFAZIONE DEI CITTADINI SUI SERVIZI GESTITI DAI COMUNI. Anno 2021**



**FIGURA 31. IFO-COMUNI PER LIVELLO DI FIDUCIA VERSO IL GOVERNO COMUNALE. Anno 2021**



Fonte: MEF, Conto Annuale e Istat, Indagine Multiscopo – Aspetti della vita quotidiana.

Si riscontra un quadro analogo se si pone in relazione l'IFO-Comuni con la fiducia verso il governo comunale (Figura 31). Anche la fiducia è un indicatore valido della qualità erogata, poiché essa viene alimentata o dissipata dal ripetersi di esperienze di soddisfazione (o insoddisfazione) circa l'aderenza del servizio alle aspettative. Non sembra un caso che l'incrocio con l'indicatore di sintesi restituisca un quadro molto simile a quello rilevato con la soddisfazione: la fiducia aumenta se migliora la funzionalità, e viceversa.

Le principali regioni meridionali caratterizzate da bassa funzionalità confluiscono nel quadrante negativo e, all'opposto, il Centro-nord in quello positivo. Si confermano alcune significative eccezioni, come il Trentino-Alto Adige, in cui valori medio-bassi di funzionalità tendono ad associarsi e livelli molto elevati di soddisfazione e di fiducia, mentre una situazione speculare caratterizza il caso del Lazio.

## Conclusioni

La mappatura dei livelli di funzionalità ha confermato diffuse criticità e ampi margini di miglioramento<sup>28</sup>, soprattutto nelle Amministrazioni comunali del Mezzogiorno. Si tratta di una componente di Istituzioni Pubbliche fra le più sollecitate da una domanda di servizi qualificati da parte dei cittadini, nonché dal ruolo di primo piano talvolta attribuito da *policy* e interventi per la coesione e lo sviluppo (compreso il PNRR).

Tuttavia, queste organizzazioni sono risultate spesso piuttosto deboli sul versante degli addetti, risorsa primaria di questo segmento di IP, e a ciò sembra corrispondere una percezione di inadeguatezza dei cittadini. Sono emerse criticità sia in termini quantitativi che qualitativi, esito soprattutto degli interventi di contenimento della spesa e di stabilizzazione di bacini di precariato storico del decennio scorso.

Tali interventi hanno impattato in modo critico soprattutto su questo segmento di IP, determinando un forte invecchiamento degli addetti, una diffusa ristrutturazione degli assetti organizzativi e un prevedibile disallineamento rispetto ai fabbisogni di competenze professionali, anche a causa di uno scarso ricorso della formazione in servizio.

I rapidissimi cambiamenti in atto esigono un'accelerazione nella costruzione di un modello di PA avanzato, capace di rispondere alla crescente domanda di servizi qualificati. Sarebbe indispensabile ripensare ruoli e profili professionali, sistemi di rafforzamento e valutazione delle competenze in servizio, in un'ottica più orientata alle *soft e transversal skill*<sup>29</sup>. Anche su questo piano, il Mezzogiorno dovrebbe divenire un laboratorio privilegiato di pratiche virtuose e innovative.

<sup>28</sup> Caporossi P. (2021), *I Comuni e la sfida della sostenibilità*, Rubettino.

<sup>29</sup> INAPP (2021), Rapporto Inapp. 3 Le sfide per la Pubblica Amministrazione.

## Il quadro informativo dell'analisi

L'art. 114 della Costituzione disciplina le autonomie locali, ossia i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni. I Comuni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni che, secondo i principi della Costituzione, garantiscono l'erogazione di servizi essenziali e vi sono attribuite primariamente funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio<sup>30</sup>.

I Comuni sono, però, IP con particolari criticità operative, rilevanti nell'attuale fase storica anche in ragione delle implicazioni connesse alla realizzazione del PNRR e a un certo disallineamento rispetto alle potenzialità funzionali effettive<sup>31</sup>. Pertanto, un tema chiave riguarda la *performance* organizzativa con particolare attenzione a fattori di *input* e declinata in chiave dimensionale e territoriale: la dotazione demografica, il grado di urbanizzazione e la collocazione geografica, che consentono di cogliere alcune attinenze con gli storici divari del Paese.

L'approfondimento mira a fornire indicazioni aggiornate sul capitale umano e su altre caratteristiche dei Comuni italiani, adottando una chiave di lettura della "qualità funzionale delle organizzazioni" secondo la logica dei modelli *input/outcome*. Tale approccio consente di identificare *a priori* le variabili critiche del processo di lavorazione del servizio, sulle quali è necessario porre maggiore attenzione in un'ottica di miglioramento dei livelli di efficienza, efficacia e soddisfazione dei cittadini<sup>32</sup>.

È stato predisposto un set di indicatori valido e coerente rispetto ai temi chiave, con riferimento prioritario alle caratteristiche strutturali dei Comuni (*contesto*), alla composizione delle risorse umane ed economiche (*input*), ad alcuni aspetti di gestione finanziaria e di innovazione operativa (*processo, output*), alla percezione dei cittadini sulla *performance (outcome)*<sup>33</sup>. Tali informazioni sono state declinate secondo variabili *macro* che presentano nessi con la "domanda di funzionalità": la dimensione demografica, il grado di urbanizzazione, la ripartizione geografica e le regioni italiane (che in alcuni casi si spinge fino alle città metropolitane).

L'analisi adotta e integra basi informative ufficiali di fonte diversa: il Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche (IP) dell'Istat, il Conto Annuale del MEF, alcuni indicatori sui Bilanci consuntivi dei Comuni, i dati di percezione (di soddisfazione e fiducia) tratti dall'indagine Multiscopo sulle famiglie dell'Istat.

Nella parte conclusiva è stato presentato un originale indicatore composito denominato Indicatore di Funzionalità Organizzativa (IFO), predisposto al fine di acquisire informazioni di sintesi sull'oggetto di interesse. Il parametro viene qui applicato ai Comuni (IFO-Comuni) ma è stato progettato per renderlo replicabile in altri studi con finalità analoghe sul settore pubblico. Per maggiori approfondimenti si rimanda alla Nota Metodologica allegata.

---

<sup>30</sup> Tra le funzioni fondamentali dei Comuni rientrano: l'organizzazione generale e la gestione finanziaria e contabile; l'organizzazione dei servizi pubblici; il catasto; la pianificazione urbanistica ed edilizia; la protezione civile; il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti; i servizi sociali; l'edilizia scolastica; la polizia municipale; la tenuta dei registri di stato civile e anagrafici ed elettorali; la funzione statistica (cfr. L. 135/2012).

<sup>31</sup> Viesti G. (2022), "Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?", [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), marzo.

<sup>32</sup> Gori E., Vittadini G., (1999), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas.

<sup>33</sup> Per ulteriori informazioni sul modello adottato si rimanda all'Allegato Metodologico.

## Glossario

**Bassa istruzione:** comprende i titoli di istruzione fino alla scuola secondaria inferiore (diploma di scuola secondaria di I grado).

**Costo del personale:** incidenza dei redditi da lavoro dipendente su spese correnti, per 100.

**Grado di autonomia impositiva:** entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa / (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa + trasferimenti correnti + entrate extratributarie)

**Grado di dipendenza da Amministrazioni centrali:** trasferimenti correnti da amministrazioni centrali / (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa + trasferimenti correnti + entrate extratributarie).

**Grado di dipendenza da Amministrazioni locali:** trasferimenti correnti da amministrazioni locali / (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa + trasferimenti correnti + entrate extratributarie).

**Grado di urbanizzazione:** classificazione del grado di urbanizzazione (*Degree of urbanisation*, DEGURBA) dei Comuni prevista nel Regolamento (UE) 2017/2391 del Parlamento europeo e del Consiglio (Tercet, tipologie territoriali) e nel Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1130. La classificazione, aggiornata nel 2018 in seguito della pubblicazione della metodologia da parte di Eurostat e della revisione delle FUA, identifica tre tipologie di Comuni:

- 1) "Città" o "Zone densamente popolate";
- 2) "Piccole città e sobborghi" o "Zone a densità intermedia di popolazione";
- 3) "Zone rurali" o "Zone scarsamente popolate".

La metodologia, si basa sul criterio della contiguità geografica e su soglie di popolazione minima della griglia regolare con celle da un km<sup>2</sup> (Geostat 2011 Population Grid). A ciascun Comune è associata una o più celle di tale griglia. In base alla densità di popolazione nella griglia le celle sono classificate come "centri urbani" (nel caso in cui la densità sia non inferiore a 1.500 abitanti per km<sup>2</sup> e la popolazione nelle celle contigue non inferiore a 50mila abitanti), agglomerati urbani (celle contigue di densità non inferiore a 300 abitanti per km<sup>2</sup> e popolazione nelle celle contigue non inferiore ai cinquemila abitanti) e celle rurali (se non ricadono nei due casi precedenti). Nella classe "Città" rientrano i Comuni per i quali più del 50% della popolazione ricade in centri urbani. Nella classe "Zone rurali" rientrano i Comuni per i quali più del 50% della popolazione ricade in celle rurali. Negli altri casi i Comuni sono classificati come "Piccole città e sobborghi".

**Indice di ricambio:** rapporto tra il personale assunto e quello cessato in un determinato anno.

**Istituzione pubblica:** unità giuridico-economica la cui funzione principale è quella di produrre beni e servizi non destinabili alla vendita e/o di ridistribuire il reddito e la ricchezza e le cui risorse principali sono costituite da prelevamenti obbligatori effettuati presso le famiglie, le imprese e le istituzioni non profit o da trasferimenti a fondo perduto ricevuti da altre istituzioni dell'amministrazione pubblica. Costituiscono esempi di istituzione pubblica: Camera di commercio, Comune, Provincia, Regione, Università pubblica, Organo costituzionale, Presidenza del Consiglio, Ministero, Agenzia dello Stato, Autorità indipendente, Comunità montana o isolana, Unione di Comuni, Azienda o ente del servizio sanitario nazionale, Istituto o ente pubblico di ricerca, Istituto pubblico di assistenza e beneficenza, Ordine e collegio professionale, Consorzio di diritto pubblico, Ente parco, Ente o autorità portuale, Ente di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale, Ente per il turismo, Ente ambientale regionale, Agenzia sanitaria regionale, Agenzia regionale per il lavoro, eccetera.

**Istruzione terziaria:** comprende i titoli Universitari, Accademici (AFAM), i Diplomi di tecnico superiore ITS e altri titoli terziari non universitari. Sono inclusi i titoli post-laurea o post-AFAM.

**Lavoratori LSU, Lavori Socialmente Utili:** lavoratori che svolgono attività con oneri a totale carico del Fondo Sociale Occupazione e Formazione (FSOF), ex Fondo per l'Occupazione (FO) gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva mediante l'utilizzo di particolari categorie di soggetti.

**Lavoro interinale:** rapporto di lavoro che si instaura fra la persona e l'agenzia di somministrazione e si configura come un rapporto "triangolare": un'impresa (Agenzia), riconosciuta e autorizzata dal Ministero del Lavoro, mette a disposizione dell'amministrazione utilizzatrice il lavoratore mediante un contratto detto "di fornitura di lavoro temporaneo".

**Personale a tempo determinato:** personale dipendente con contratto a tempo determinato.

**Personale con rapporto di lavoro "flessibile":** forme di lavoro che hanno come requisito principale la temporaneità e, pertanto, diverse dalla forma ordinaria del tempo indeterminato. È costituito da: personale a tempo determinato, lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU/LPU), dipendenti con contratto di formazione e lavoro, lavoratori con contratto di somministrazione di lavoro (ex interinali).

**Personale dipendente in servizio:** personale a tempo indeterminato o determinato, impegnato all'interno dell'istituzione pubblica a prescindere dall'istituzione di appartenenza, incluso il personale comandato, distaccato, in convenzione proveniente da altre amministrazioni ed escluso il personale comandato, distaccato, in convenzione presso altre amministrazioni.

**Personale in servizio** è costituito dal totale del personale dipendente e del personale non dipendente in servizio presso l'istituzione pubblica.

**Personale non dipendente:** è suddiviso in lavoratori a progetto o con contratto di collaborazione continuativa, lavoratori temporanei (ex interinali), e altri lavoratori atipici quali: addetti ai Lavori Socialmente Utili (LSU) e lavori di pubblica utilità (LPU), lavoratori con contratto occasionale di tipo accessorio (voucher e buoni pasto), titolari di assegni di ricerca e borse di studio e volontari del servizio civile nazionale.

**Rigidità della spesa:** (redditi da lavoro dipendente + spese per rimborso di prestiti) / (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa + trasferimenti correnti + entrate extratributarie).

**Tasso di femminilizzazione:** rapporto tra i dipendenti di genere femminile e il totale dipendenti.

**Tasso di turnover:** rapporto tra la differenza tra il numero dei dipendenti assunti e quelli cessati e il numero complessivo dei dipendenti al 31 dicembre.

**Turnover (o ricambio generazionale del personale):** avvicendamento fra coloro che escono dal mondo del lavoro e coloro che vi fanno ingresso.

**Unità di Lavoro Flessibile (ULF):** personale impiegato con contratti di lavoro flessibile (a tempo determinato, di formazione e lavoro, di somministrazione di manodopera e lavoratori socialmente utili), attraverso cui nel Conto Annuale il MEF misura l'occupazione in termini di "unità annue", costruite rapportando all'anno il periodo di servizio prestato da ciascuna unità di personale. Per esempio, due lavoratori a tempo determinato, che hanno lavorato per sei mesi ciascuno, vengono conteggiati come un'unica unità annua di personale.

**Unità locale:** luogo fisico nel quale un'unità giuridico-economica (istituzione pubblica) esercita una o più attività. L'Unità locale corrisponde a un'unità giuridico-economica o a una sua parte, situata in una località topograficamente identificata da un indirizzo e da un numero civico. In tale località, o a partire da tale località, si esercitano delle attività economiche per le quali una o più persone lavorano (eventualmente a tempo parziale) per conto della stessa unità giuridico-economica.

## Per chiarimenti tecnici e metodologici

**Anna Pia Maria Mirto**

[mirto@istat.it](mailto:mirto@istat.it)

**Francesco Gaudio**

[gaudio@istat.it](mailto:gaudio@istat.it)