



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il personale degli enti territoriali.  
Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord

di Luciana Aimone Gigio, Massimiliano Bolis, Paolo Chiades, Antonio Lo Nardo,  
Daniele Marangoni e Massimiliano Paolicelli

Marzo 2022

Numero

677





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il personale degli enti territoriali.  
Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord

di Luciana Aimone Gigio, Massimiliano Bolis, Paolo Chiades, Antonio Lo Nardo,  
Daniele Marangoni e Massimiliano Paolicelli

Numero 677 – Marzo 2022

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

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

*La serie è disponibile online sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

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

# IL PERSONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI IL MEZZOGIORNO NEL CONFRONTO CON IL CENTRO NORD

di Luciana Aimone Gigio\*, Massimiliano Bolis\*\*, Paolo Chiades\*\*\*, Antonio Lo Nardo§,  
Daniele Marangoni‡, Massimiliano Paolicelli†

## Sommario

Il lavoro analizza i cambiamenti nel personale degli enti territoriali del Mezzogiorno nell'ultimo decennio in confronto al Centro Nord. La stringente normativa in materia di contenimento dei costi del personale e di limitazioni al turnover ha causato una forte contrazione del personale degli enti territoriali tra il 2008 (anno di massima espansione) e il 2019, più intensa nel Mezzogiorno. L'analisi mostra una convergenza tra le due macro aree in termini di dotazioni organiche e di costi; tuttavia permangono forti differenze territoriali in termini di anzianità del personale, titolo di studio, qualifiche professionali e tipologie contrattuali. Queste differenze sono principalmente dovute a un più basso turnover e a un forte ricorso alla stabilizzazione di lavoratori precari nel Mezzogiorno che hanno ritardato l'immissione di personale con titolo di studio e competenze più elevate. Le competenze possedute dal personale negli enti del Mezzogiorno risultano oggi meno adeguate rispetto al resto del Paese per fronteggiare le sfide poste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

**Classificazione JEL:** J45, H70.

**Parole chiave:** personale, enti territoriali, Mezzogiorno, divari territoriali.

**DOI:** 10.32057/0.QEF.2022.0677

## Indice

1. Introduzione.....	5
2 La dinamica di lungo periodo.....	6
Riquadro: Le specificità delle Regioni a Statuto Speciale .....	9
Riquadro: La gestione indiretta delle funzioni comunali .....	11
3 I flussi che hanno alimentato l'occupazione stabile .....	13
4 L'età e l'anzianità di servizio .....	19
5 Il titolo di studio, l'attività di formazione e la qualifica.....	21
6 La spesa .....	24
7 Conclusioni.....	28
Riferimenti bibliografici.....	31
Appendice statistica.....	33
Note metodologiche .....	48
Appendice normativa .....	51

---

\*Banca d'Italia, Sede di Torino. \*\*Banca d'Italia, Sede di Roma. \*\*\*Banca d'Italia, Filiale di Bolzano. §Banca d'Italia, Sede di Palermo. ‡Banca d'Italia, Filiale di Perugia. †Banca d'Italia, Sede di Bari.



## 1. Introduzione

Nell'ultimo decennio le politiche volte al contenimento della spesa pubblica hanno generato una significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia. Le normative finalizzate alla limitazione del turnover hanno ostacolato il ricambio generazionale e si sono riflesse in un innalzamento dell'età media dei dipendenti che, a sua volta, ha contribuito a un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste da un contesto in continua evoluzione, soprattutto alla luce del nuovo modello economico e produttivo che si svilupperà all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione e della competitività. La carenza di nuove competenze è stata anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici che negli ultimi dieci anni si sono quasi dimezzate.

Questi problemi si sono rivelati ancora più gravi negli enti territoriali (Comuni, Unioni di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al netto del comparto sanitario), che nel 2019 rappresentavano circa il 15 per cento dei dipendenti pubblici complessivi<sup>1</sup>. Dalla fine degli anni duemila le politiche assunzionali degli enti territoriali hanno infatti risentito sia dei limiti diretti alla spesa per gli organici e al turnover dettati dalla normativa sul personale, sia di rilevanti vincoli alla loro azione di bilancio, imposti dapprima attraverso il Patto di stabilità interno e successivamente dall'obbligo del conseguimento del pareggio di bilancio. Anche le risorse finanziarie a loro disposizione hanno risentito dell'intonazione restrittiva dalla politica di bilancio nazionale, soprattutto a partire dalla crisi del debito sovrano, con un significativo taglio dei trasferimenti erariali<sup>2</sup>.

L'indebolimento della capacità amministrativa che ne è conseguito ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dell'offerta dei servizi alla comunità. Come evidenziato dalla letteratura (cfr., tra gli altri, Barone *et al.* (2017) e Albanese e Gentili (2019)), la qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini varia sensibilmente tra le diverse aree del Paese, con un significativo ritardo delle regioni del Mezzogiorno. Con riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, i dati elaborati da Soluzioni per il Sistema Economico (SOSE) per il calcolo dei fabbisogni standard<sup>3</sup> relativi alle cosiddette funzioni fondamentali evidenziano come il livello dei servizi erogati sia generalmente inferiore negli enti del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord, anche a causa della minore disponibilità di risorse finanziarie (cfr. Bardozzetti *et al.* 2021).

Il capitale umano è un fattore fondamentale anche per il consolidamento della ripresa degli investimenti pubblici degli enti territoriali avviata nel 2019, dopo un pro-

---

<sup>1</sup> Tutte le analisi sono state fatte tenendo conto e controllando per la numerosità degli enti segnalanti, dei processi di aggregazione o di modifica del perimetro amministrativo degli stessi, integrando, ove possibile, gli eventuali dati mancanti. L'incidenza dei Comuni non segnalanti non supera il 3 per cento nei vari anni; tutti i valori pro capite sono espressi con riferimento alla popolazione dei soli enti segnalanti.

<sup>2</sup> Per un'analisi dettagliata dei vincoli di finanza pubblica imposti alle Amministrazioni locali e degli effetti sui loro bilanci derivanti dal contributo richiesto al risanamento dei conti pubblici, cfr. Corte dei Conti (anni vari) e IRES *et al.* (anni vari).

<sup>3</sup> Cfr. il portale [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it) sviluppato da SOSE e dal MEF.

lungato periodo di flessione. Gli enti territoriali avranno un ruolo centrale nell'attuazione del programma di investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): una quota del 39 per cento circa dei finanziamenti totali, pari a quasi 90 miliardi di euro, sarà infatti destinata a progetti da realizzare attraverso le Regioni, i Comuni e gli enti di area vasta (Corte dei Conti, 2021). Come mostrato da Carlucci *et al.* (2019) la scarsa capacità progettuale di molte stazioni appaltanti, soprattutto nel Mezzogiorno, incide significativamente sui tempi di realizzazione delle opere. Una maggiore efficienza e quindi tempi di realizzazione delle opere più brevi si osservano negli enti il cui personale è caratterizzato da livelli maggiori di capitale umano ed esperienza di servizio<sup>4</sup>.

In questo lavoro si analizzano i cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio nella dotazione del personale degli enti territoriali del Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord, nella sua composizione per tipologia contrattuale e nelle caratteristiche degli occupati in termini di età e anzianità di servizio, di livello di istruzione e di qualifica professionale. Tali cambiamenti hanno trovato corrispondenza nei livelli di spesa per il personale sostenuta dagli enti, cui è dedicata l'ultima parte del lavoro.

## ***2. La dinamica di lungo periodo***

In risposta a esigenze di contenimento della spesa pubblica, gli enti territoriali sono stati sottoposti, dal 2006 e in misura più forte dal 2010, a normative molto stringenti in materia di personale che hanno inciso significativamente sulla dotazione e sulla composizione dell'organico, sia pure in modo diverso per tipologia di ente e per area territoriale (cfr. nell'Appendice normativa la voce: *I vincoli di spesa e le limitazioni al turnover*).

Nel 2008<sup>5</sup> le regioni del Mezzogiorno si caratterizzavano per una dotazione di personale in media superiore rispetto al resto del Paese: disponevano nel complesso di 116 addetti ogni 10 mila abitanti, contro i 100 del Centro Nord (fig. 1a; tav. a1). A fronte di una dotazione sostanzialmente allineata per le Regioni a statuto ordinario (RSO; tav. a2), il divario era interamente riconducibile alle Regioni a statuto speciale<sup>6</sup> (RSS; tav. a3).

A livello di ente, la dotazione delle Province era analoga tra le due aree del Paese, mentre quella dei Comuni risultava superiore nel Mezzogiorno solo per le realtà più piccole, appartenenti sia a RSO sia a RSS. Vi influiva un più ampio ricorso a personale a tempo determinato e a lavoratori socialmente utili (LSU; figg. 1b e 4a).

---

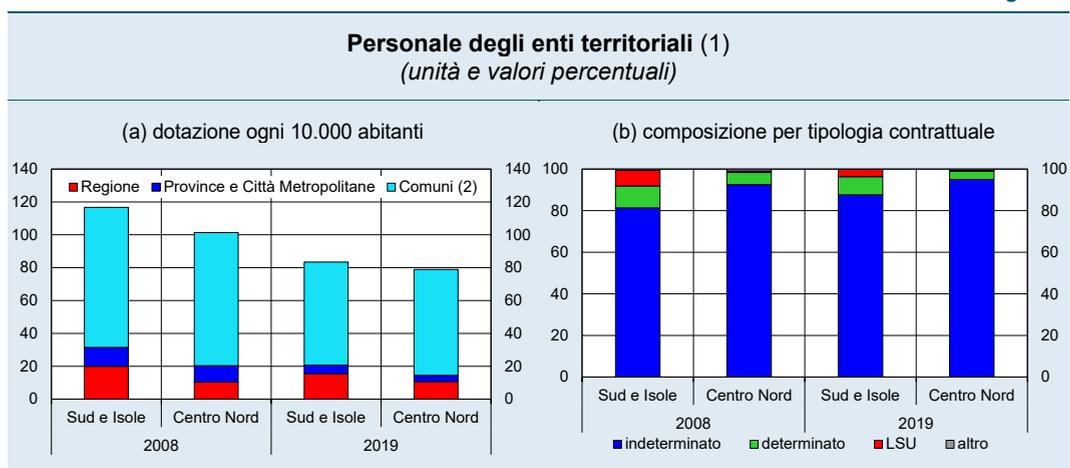
<sup>4</sup> Dall'analisi emergono differenze apprezzabili dei lavori gestiti dai Comuni tra Centro Nord e Mezzogiorno. In questi ultimi si osservano durate maggiori e un'incidenza più significativa dei tempi dedicati alle attività accessorie. Tale divario non è spiegato da differenze nella natura e nella dimensione delle opere nelle due macroaree.

<sup>5</sup> Viene qui preso come anno iniziale di riferimento il 2008 in quanto rappresenta l'anno di massima espansione dell'organico degli enti territoriali.

<sup>6</sup> Qui e nel seguito del lavoro, tra le RSS si includono anche le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le differenze maggiori tra le due aree erano principalmente dovute agli enti Regione: per le RSO, a fronte di 6 addetti ogni 10 mila abitanti nel Centro Nord, la dotazione nel Mezzogiorno era in media di 13 addetti, con una situazione molto diversificata al suo interno, risultando in generale più alta nelle realtà territoriali più piccole. Ma erano soprattutto le Regioni Sicilia e Sardegna, entrambe a Statuto Speciale e di dimensione significativa rispetto alle RSS del Centro Nord<sup>7</sup>, a presentare valori elevati nella dotazione di organico (rispettivamente, 40 e 25 addetti ogni 10.000 abitanti). Tuttavia, nel confronto territoriale, le RSS del Centro Nord mostravano una dotazione doppia rispetto alle RSS del Mezzogiorno.

Figura 1



Fonte: per gli addetti elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale* (nei casi di segnalazioni mancanti i dati sono stati integrati con gli ultimi disponibili); per la popolazione elaborazioni su dati Istat, riferita agli anni considerati.

(1) Dati al 31 dicembre di ogni anno. Include il personale a tempo indeterminato e flessibile (a tempo determinato, lavoratori socialmente utili, somministrato e formazione e lavoro). – (2) Comprende anche il personale delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane.

Tra il 2008 e il 2019 l'occupazione degli enti territoriali è stata interessata da un calo significativo, tra i più forti nell'ambito del pubblico impiego<sup>8</sup>. Il numero di addetti si è ridotto in entrambe le aree in misura quasi equivalente in termini assoluti (poco più di 72 mila addetti nel Mezzogiorno; circa 80 mila nelle regioni del Centro Nord). Vi è corrisposta una variazione percentuale di intensità superiore nel Mezzogiorno, senza differenze significative tra RSO e RSS (-30,0 per cento per il complesso dell'area; -20,5 per il Centro Nord). In generale, la contrazione maggiore è stata registrata dai Comuni, che danno impiego a quasi l'80 per cento dell'organico degli enti territoriali. A fronte di un calo del 20,2 per cento nel Centro Nord (-20,7 nelle RSO e -11,7 nelle RSS), nel Sud e nelle Isole la riduzione è stata del 28,6 (-33,5 nelle RSO e -20,9 nelle RSS), raggiungendo quasi il 40 per cento negli enti con oltre 250 mila abitanti<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Nel Centro Nord, pur in presenza di quattro RSS caratterizzate da elevati livelli di personale pro capite, le loro ridotte dimensioni non influiscono in misura rilevante sulla dotazione complessiva degli enti territoriali dell'area.

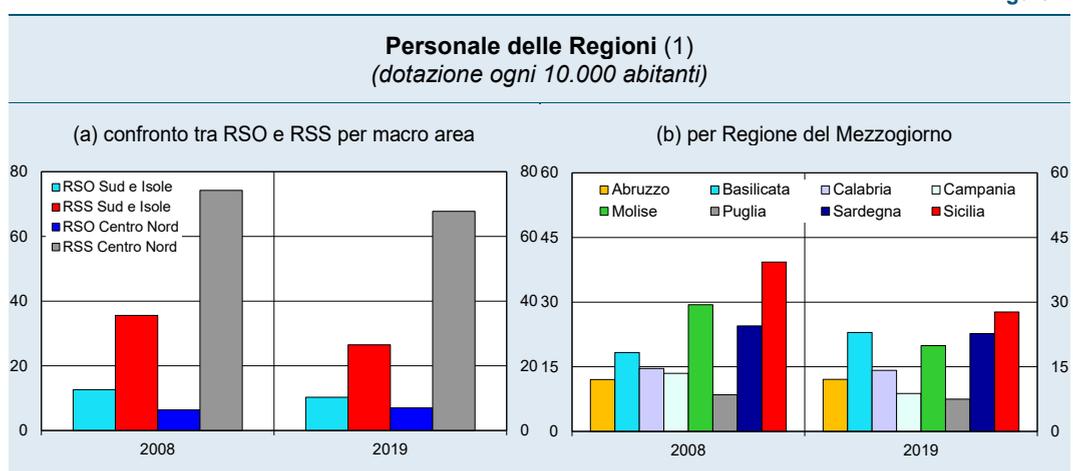
<sup>8</sup> Come riportato in Rizzica (2020), il personale di Regioni e Autonomie locali, insieme a quello dei Ministeri e dell'Università, è stato interessato dal calo più forte nel decennio 2008-18 (-20 per cento circa), a fronte di una riduzione più contenuta dell'organico del Servizio Sanitario Nazionale, delle Forze armate e dei Corpi di Polizia (del 6 per cento circa).

<sup>9</sup> Il calo dell'occupazione delle Amministrazioni locali sarebbe proseguito anche nel 2020. Secondo i dati del mo-

Il calo ha interessato in misura sostanzialmente equivalente le Province in tutte le aree, per effetto del riordino delle relative competenze previsto dalla legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge Delrio). Tale legge ha imposto la riduzione del personale, a decorrere dal 1° gennaio 2015, da realizzare con trasferimenti di addetti presso altre Amministrazioni e con il blocco delle assunzioni, solo in parte allentato a partire dal 2018 (per maggiori dettagli sugli aspetti normativi, cfr. nell'Appendice normativa la voce: *La revisione dell'ordinamento delle Province*).

Le Regioni del Centro Nord hanno presentato un lieve aumento dell'organico, che può essere spiegato dall'assorbimento del personale delle Province (per maggiori dettagli, cfr. il paragrafo: *I flussi che hanno alimentato l'occupazione stabile*); in quelle del Mezzogiorno si osserva invece una riduzione (-23,9 per cento) che, analogamente agli altri enti di tale area, ha interessato in modo diffuso RSO e RSS.

Figura 2



Fonte: per gli addetti elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale* (nei casi di segnalazioni mancanti i dati sono stati integrati con gli ultimi disponibili); per la popolazione elaborazioni su dati Istat.  
(1) Dati al 31 dicembre di ogni anno. Include il personale a tempo indeterminato e flessibile (a tempo determinato, lavoratori socialmente utili, somministrato e formazione e lavoro).

Tali dinamiche hanno favorito un complessivo processo di convergenza della dotazione di personale nel Mezzogiorno sui livelli più contenuti del Centro Nord: nel 2019, la dotazione pro capite nelle due aree, riferita al complesso degli enti, era pressoché allineata. Tuttavia, analizzando i dati per singolo ente, emergono differenze sia per i Comuni, a livello di classi dimensionali, sia per le Regioni. Il divario per le Regioni, dove risulta confermata la maggiore dotazione nel Mezzogiorno nell'ambito delle RSO, è riconducibile sia alle realtà più piccole come Basilicata e Molise (fig. 2) sia, prevalentemente alle Regioni Sicilia e Sardegna. Queste ultime, pur presentando una dotazione

nitotaggio trimestrale condotto dalla Ragioneria Generale dello Stato, il numero di occupati nel complesso dell'aggregato "funzioni locali", che comprende anche le Camere di Commercio e altri enti minori, è diminuito del 2,3 per cento nel 2020. In particolare, l'occupazione nei Comuni e nelle Province si è ridotta, rispettivamente, del 2,2 e del 3,0 per cento. Vi avrebbero influito le maggiori uscite per pensionamenti connesse a "quota 100" e gli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha ostacolato lo svolgimento di nuovi concorsi.

di organico che nel confronto con le sole RSS del Centro Nord risulta più contenuta, data la loro rilevante dimensione, influenzano fortemente il dato medio dell'area.

Parte della diversa dotazione dell'organico delle RSS riflette il ventaglio più ampio di funzioni che possono giustificare un maggior fabbisogno di personale (per un approfondimento, cfr. il riquadro: *Le specificità delle Regioni a Statuto Speciale*).

## LE SPECIFICITÀ DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Gli enti regionali della Sicilia e della Sardegna avevano alla fine del 2019 una dotazione di personale pari a 26,5 dipendenti per 10.000 abitanti, più elevata rispetto sia alla media delle altre Regioni del Mezzogiorno (10,3) sia a quelle del Centro Nord (10,7), ma inferiore nel confronto con le RSS del Centro Nord (67,7), caratterizzate tuttavia da dimensioni molto più ridotte.

L'estensione dell'organico di questi due Enti trova in parte spiegazione con l'avvenuto trasferimento di funzioni amministrative e di personale da parte dell'Amministrazione statale in seguito all'emanazione delle norme di attuazione dei rispettivi statuti speciali.

In Sicilia il personale impegnato in compiti che nelle RSO sono demandati allo Stato è allocato negli Ispettorati del Lavoro, nei musei e nelle Soprintendenze per i beni culturali, negli uffici della Motorizzazione Civile e del Genio Civile e nei servizi del demanio marittimo. Inoltre, sia in Sicilia che in Sardegna, è presente un Corpo Forestale regionale che svolge funzioni analoghe a quelle che altrove sono assegnate al Corpo Forestale dello Stato. Nel complesso questi dipendenti rappresentano poco meno del 40 per cento della dotazione complessiva di personale della Regione Siciliana; in Sardegna la dotazione del Corpo Forestale è circa un terzo di quella complessiva della Regione<sup>1</sup>.

*La normativa sul contenimento della spesa per il personale nelle RSS* - Gli interventi legislativi nazionali che fissano vincoli alla spesa degli enti territoriali possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, materia oggetto di potestà legislativa concorrente (art. 117 Cost., comma 3). Con riferimento alle RSS l'assenza di contrasto con gli statuti speciali è condizione per la validità della normativa nazionale, che si applica secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione delle rispettive discipline statutarie. Diverse pronunce della Corte Costituzionale hanno chiarito che in linea generale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica lo Stato esercita correttamente le sue attribuzioni limitandosi a dettare disposizioni di principio.

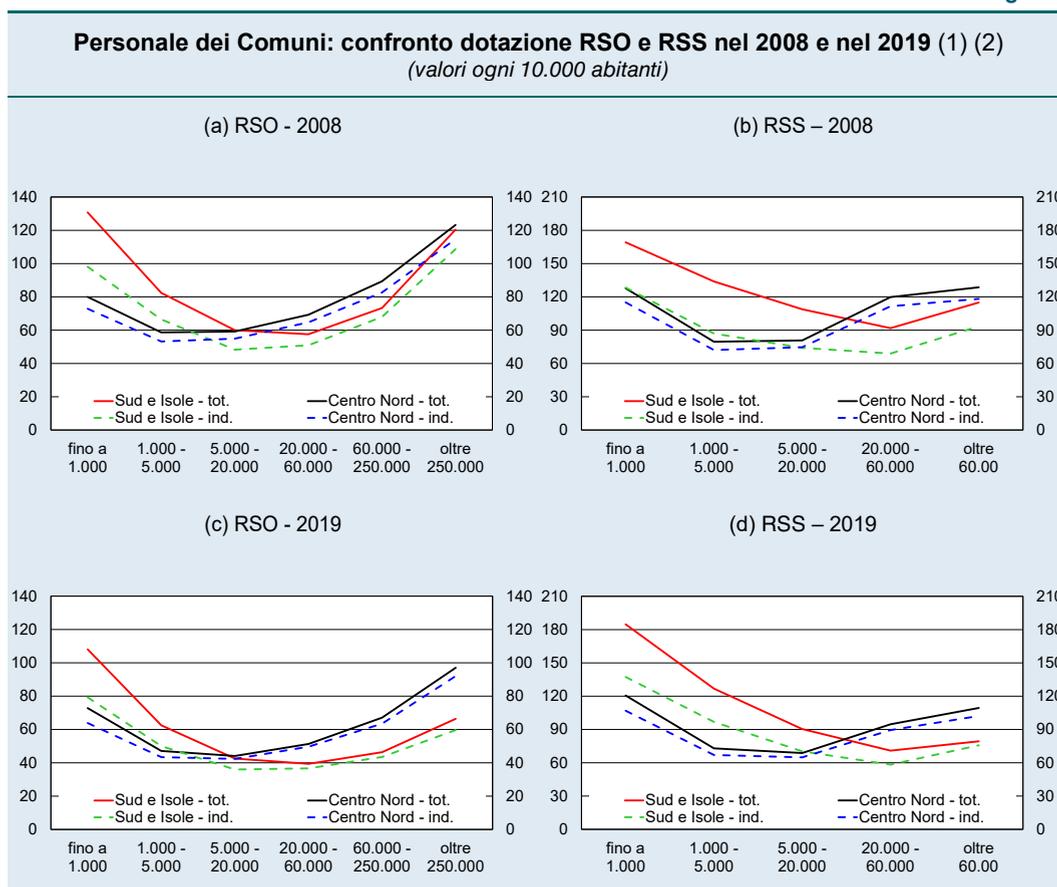
Con riferimento al personale regionale, alcune RSS hanno emanato disciplina propria che, nel caso della Sicilia, ha posto vincoli ancora più stringenti rispetto alla normativa nazionale. La normativa regionale è infatti intervenuta imponendo blocchi alle assunzioni (con l'eccezione delle stabilizzazioni) e limiti alla dotazione organica dell'Amministrazione regionale in termini di riduzioni commisurate al personale cessato. La Regione Sardegna non è intervenuta in questa materia, facendo riferimento esclusivamente alla normativa nazionale.

Con riferimento al contratto collettivo applicato al personale degli enti locali, a differenza delle RSS del Nord, in Sicilia e Sardegna si fa riferimento alla normativa nazionale (CCNL del Comparto dell'Area delle Funzioni locali).

<sup>1</sup> Per la Sicilia i dati sono desunti da Regione Siciliana, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza*, aggiornamento 2020 – 2022, e integrati con informazioni fornite dall'Amministrazione regionale. Per la Sardegna i dati sono desunti da Regione Autonoma della Sardegna, *Relazione sulla gestione: esercizio finanziario 2019*.

Anche per i Comuni, a fronte di una situazione in media omogenea tra le due aree, si celano differenze per il complesso dei Comuni delle RSO, dove la dotazione di personale è divenuta significativamente più contenuta nel Mezzogiorno, ma soprattutto vi sono situazioni molto diverse per classi demografiche, che caratterizzano sia i Comuni delle RSO sia quelli delle RSS nel confronto tra le due aree (fig. 3). È negli enti con più di 20 mila abitanti che la dotazione di personale risulta superiore nel Centro Nord, nonostante il maggiore ricorso a modalità di gestione indiretta dei servizi (cfr. il riquadro: *La gestione indiretta delle funzioni comunali*); all'opposto, nelle realtà più piccole del Mezzogiorno, il numero pro capite di addetti continuava ancora nel 2019 a mantenersi più elevato.

Figura 3

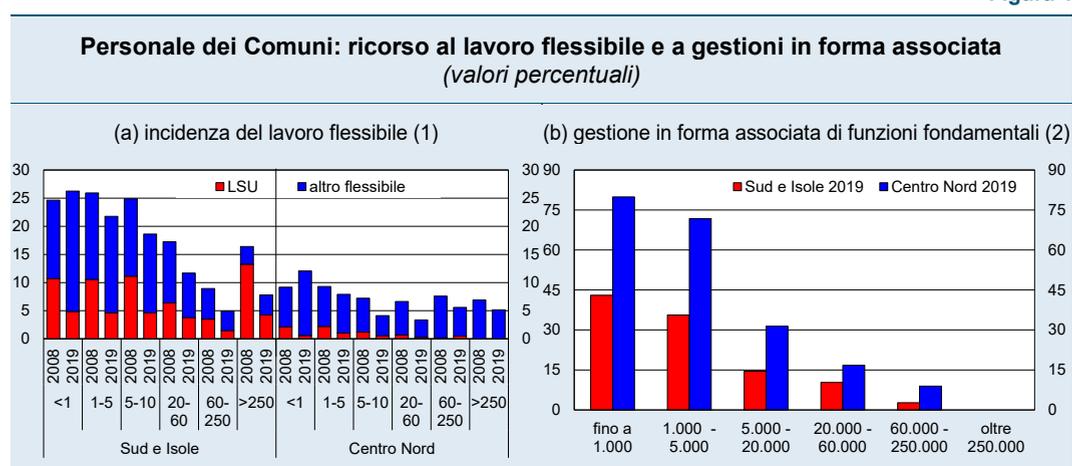


Fonte: per gli addetti elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale* (nei casi di segnalazioni mancanti i dati sono stati integrati con gli ultimi disponibili); per la popolazione elaborazioni su dati Istat, riferita ai soli Enti segnalanti.

(1) Dati per classe dimensionale dei Comuni, espressa come numero di abitanti (asse delle ascisse). – (2) Il totale (tot.) include il personale a tempo indeterminato (ind.) e flessibile (tempo determinato, lavoratori socialmente utili e somministrato).

Il divario osservabile per i Comuni più piccoli riflette sia il maggiore impiego di dipendenti con contratti di lavoro flessibile (un quarto circa del totale degli addetti dei Comuni fino a 5.000 abitanti nel Mezzogiorno, tra cui si annovera un numero elevato di LSU; fig. 4a), sia il più limitato ricorso a forme associate di gestione, come le Unioni di Comuni (fig. 4b). Questo secondo fattore, molto diffuso soprattutto nelle RSS del Centro Nord, oltre a determinare un effetto puramente “contabile” connesso al minor numero di addetti trasferiti alle Unioni, che contribuisce a spiegare parte della diversa dotazione degli organici<sup>10</sup>, può determinare anche una minore efficienza nell’uso delle risorse, qualora non si riescano a sfruttare le possibili economie di scala scaturenti da una gestione associata dei servizi.

Figura 4



Fonte: per gli addetti elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale* (nei casi di segnalazioni mancanti i dati sono stati integrati con gli ultimi disponibili); per la popolazione elaborazioni su dati Istat, riferita ai soli Enti segnalanti.

(1) Dati per classe dimensionale dei Comuni, riferita a mille abitanti (asse delle ascisse). Esprime l'incidenza sul totale degli addetti dei lavoratori socialmente utili (LSU) e dell'altro personale con contratti di lavoro flessibile (a tempo determinato, somministrato e formazione e lavoro). Confronto dati 2008 e 2019. – (2) Dati per classe dimensionale dei Comuni, espressa come numero per abitante (asse delle ascisse). Esprime la percentuale di Comuni che svolgono funzioni in forma associata in base a quanto previsto dall'art. 14, com. 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122.

## LA GESTIONE INDIRECTA DELLE FUNZIONI COMUNALI

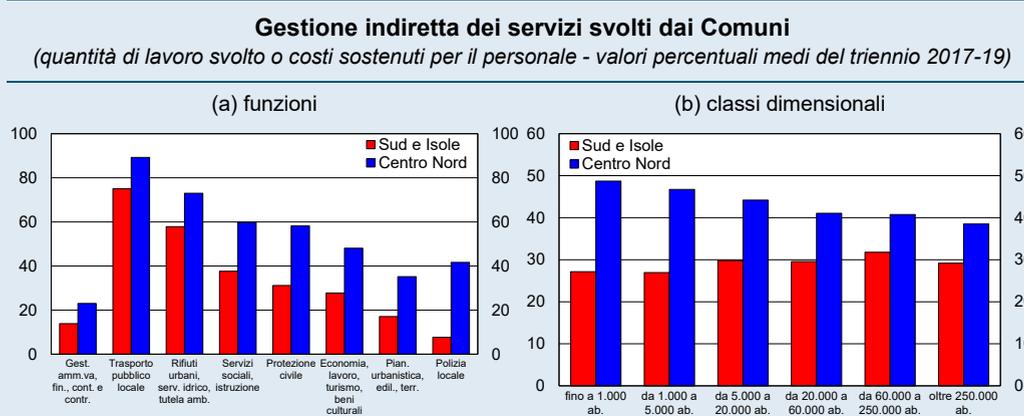
Le dotazioni di personale dei Comuni possono essere influenzate anche dalle diverse modalità di gestione, diretta o indiretta, delle funzioni che essi svolgono e dei servizi che offrono alla collettività. Nell’ambito delle rilevazioni condotte per la compilazione del Conto Annuale, la Ragioneria Generale dello Stato fornisce informazioni sulla quota – in termini di quantità di lavoro svolto o, in alternativa, di costi sostenuti – attribuibile alle diverse modalità di gestione per ogni singola funzione o servizio; per

<sup>10</sup> Non è possibile attribuire distintamente il personale delle Unioni dei Comuni alle diverse classi dimensionali, in quanto la stessa Unione può far capo a Comuni di dimensioni diverse. Ipotizzando il caso estremo, ossia di attribuire tutto il personale delle Unioni ai soli Comuni fino a 5.000 addetti, dove si osserva anche il divario più ampio di dotazione per macro area, tale inclusione potrebbe spiegare solo una parte marginale del divario osservato per i Comuni più piccoli delle RSO, mentre tenderebbe ad allineare i dati di dotazione dei Comuni fino a 5.000 addetti delle RSS del Centro Nord rispetto a quelli del Mezzogiorno.

ciascuna funzione la somma di tali quote percentuali è pari a 100 (cfr. nelle *Note Metodologiche* la voce: *Modalità di gestione dei servizi comunali*).

Nel triennio 2017-19, nei Comuni del Mezzogiorno la quota di risorse riferibili alla gestione indiretta rispetto al totale delle risorse impiegate per il complesso dei servizi raggiungeva in media circa il 28 per cento, a fronte del 46 per cento in quelli del Centro Nord. Il divario, presente in tutte le funzioni (Figura A, pannello a), è particolarmente elevato nella funzione di polizia locale, in quella relativa ai servizi sociali e di istruzione e in quella di protezione civile. Nel complesso, gli enti meridionali ricorrono in misura meno intensa a tutte le diverse modalità di gestione indiretta e, in particolare, alla gestione associata attraverso Unioni di Comuni e Convenzioni e all'esternalizzazione tramite società partecipate (tav. a4).

Figura A



Fonte: elaborazioni su dati Relazione Allegata al *Conto Annuale* RGS. Per la definizione dei servizi, cfr. nelle *Note Metodologiche* la voce: *Modalità di gestione dei servizi comunali*.

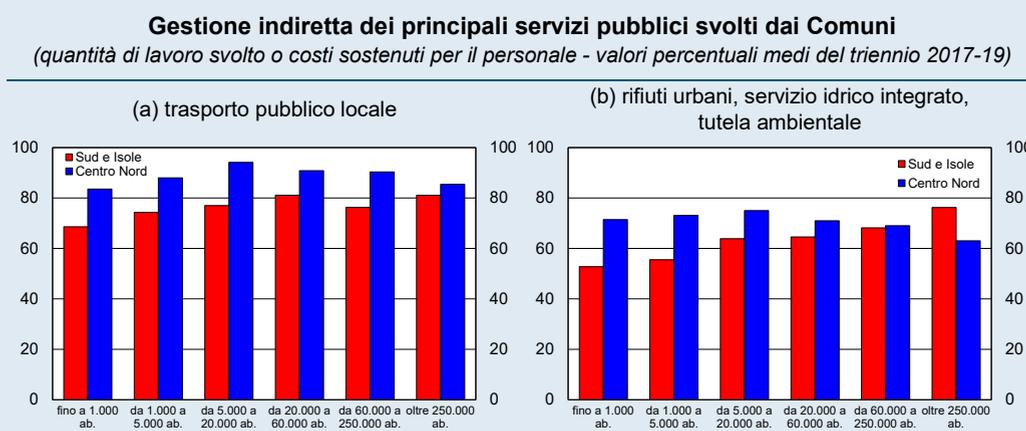
Anche il confronto per classi di ampiezza demografica mostra come, nel complesso delle funzioni, il livello di gestione indiretta rimane più basso nelle regioni meridionali per tutte le classi (Figura A, pannello b; tavv. a5-a7). Il divario rispetto al Centro Nord è più forte per i Comuni di minori dimensioni, a causa dello scarso ricorso nel Mezzogiorno a forme di gestione associata; tende a ridursi al crescere della dimensione ed è minimo per i Comuni con oltre 250.000 abitanti.

Concentrando l'analisi sui servizi pubblici locali a rilevanza economica, quali il trasporto pubblico locale, il servizio idrico integrato e la gestione dei rifiuti solidi urbani, nelle regioni del Mezzogiorno la gestione indiretta di tali servizi si mantiene in media più contenuta rispetto al Centro Nord di circa 15 punti percentuali, ma con significative differenze per dimensione dei Comuni. Il divario è più forte nei Comuni fino a 60.000 abitanti, dove il minor livello di gestione indiretta riflette il più contenuto ricorso sia a forme di gestione associata sia a imprese partecipate, modalità quest'ultima più utilizzata nel Centro Nord per i servizi a rilevanza economica anche negli enti minori.

Nei Comuni più grandi del Mezzogiorno, in particolare in quelli con oltre 250.000 abitanti, la gestione indiretta dei servizi pubblici locali di rilevanza economica si allinea

sostanzialmente al dato del Centro Nord. Nel trasporto pubblico locale (Figura B, pannello a) il livello di esternalizzazione è pressoché analogo, con un prevalente ricorso nel Mezzogiorno a società partecipate, ad appalti, insieme alla concessione del servizio a terzi. Per il complesso delle funzioni di servizio idrico integrato, raccolta e smaltimento dei rifiuti e tutela ambientale, il ricorso alla gestione indiretta nei grandi Comuni diventa più ampio nel Mezzogiorno (Figura B, pannello b); oltre a società partecipate, il servizio viene dato in tale area con intensità maggiore in appalto (tavv. a4 e a5).

**Figura B**



Fonte: elaborazioni su dati Relazione Allegata al Conto Annuale RGS. Per la definizione dei servizi, cfr. Note Metodologiche.

### 3. I flussi che hanno alimentato l'occupazione stabile

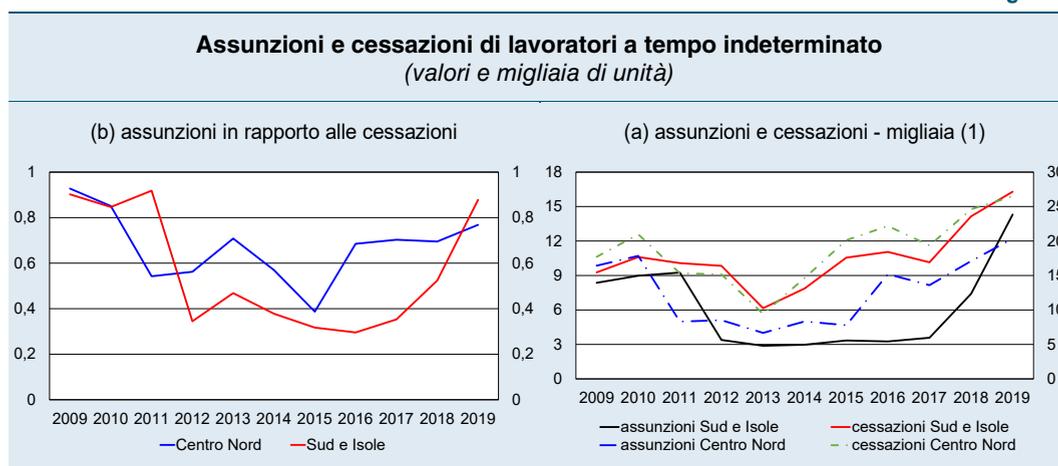
Il calo occupazionale complessivo registrato tra il 2008 e il 2019 (cfr. il paragrafo: *La dinamica di lungo periodo*) risulta prevalentemente imputabile ai dipendenti con contratto a tempo indeterminato, diminuiti del 24,6 per cento nel Mezzogiorno, a fronte di una variazione più contenuta nel Centro Nord (-18,3 per cento). Tale riduzione spiega i due terzi circa della variazione complessiva al Sud e nelle Isole e oltre l'80 per cento nel Centro Nord; la parte restante è riconducibile alle forme di lavoro flessibile (-53,5 per cento nelle regioni meridionali, corrispondente a un calo di 24 mila addetti, di cui la metà è rappresentata da LSU). Nel Mezzogiorno, le RSO si sono caratterizzate per una contrazione più forte dell'occupazione a tempo indeterminato (-32,8 e -12,6 per le RSS). D'altro canto le RSS dell'area, che partivano da una dotazione iniziale di lavoratori a termine pari a poco più di un quarto dell'organico totale, sono state interessate da una riduzione più significativa di tale tipologia di lavoro (-60,8 per cento, quasi 20 punti percentuali in più delle RSO).

Il calo dei contratti di lavoro flessibile non si è completamente tradotto in una fuoriuscita dei lavoratori dal perimetro degli enti territoriali, poiché parte di essi, in particolare nel Mezzogiorno, è stato stabilizzato, influenzando così i flussi di ingresso nel lavoro a tempo indeterminato. Nel Mezzogiorno l'accentuato ricorso alla stabilizzazione rappresenta infatti uno dei principali fattori che ancora oggi contribuisce a spiegarne i divari rispetto al Centro Nord in termini sia di età media sia di titolo di

studio (cfr. i paragrafi: *L'età e l'anzianità di servizio* e *Il titolo di studio, l'attività di formazione e la qualifica*).

La maggiore riduzione degli occupati a tempo indeterminato nel Mezzogiorno riflette una dinamica più sfavorevole del rapporto tra assunzioni e cessazioni (fig. 5a). In entrambe le aree il rapporto, inferiore all'unità per tutto il periodo, ha mostrato un andamento flettente nella prima parte del decennio, risentendo degli stringenti vincoli al turnover imposti agli enti (cfr. nell'Appendice normativa la voce: *I vincoli di spesa e le limitazioni al turnover*). Nel Mezzogiorno, dopo aver toccato un minimo nel 2016, il rapporto è tornato a salire nel triennio successivo, nonostante una dinamica più intensa (anche in confronto al Centro Nord) delle cessazioni, in parte riconducibile alla crescita dei pensionamenti indotta dalle nuove norme sull'uscita anticipata (D.L. 4/2019, cosiddetta "quota 100"). Il personale del Mezzogiorno, caratterizzato da un'età media e da un'anzianità di servizio più elevate rispetto al personale del Centro Nord (cfr. il paragrafo: *L'età e l'anzianità di servizio*), ha infatti presumibilmente beneficiato in misura maggiore di tale normativa. Il recupero del rapporto nell'ultimo triennio è dunque imputabile alla crescita delle assunzioni (fig. 5b), favorita dalla ripresa del processo di stabilizzazione degli occupati a termine e dei lavoratori socialmente utili, nonché dall'allentamento dei vincoli al turnover, definitivamente aboliti nel 2019<sup>11</sup>.

Figura 5



Fonte: elaborazioni su dati RGS. *Conto Annuale*.

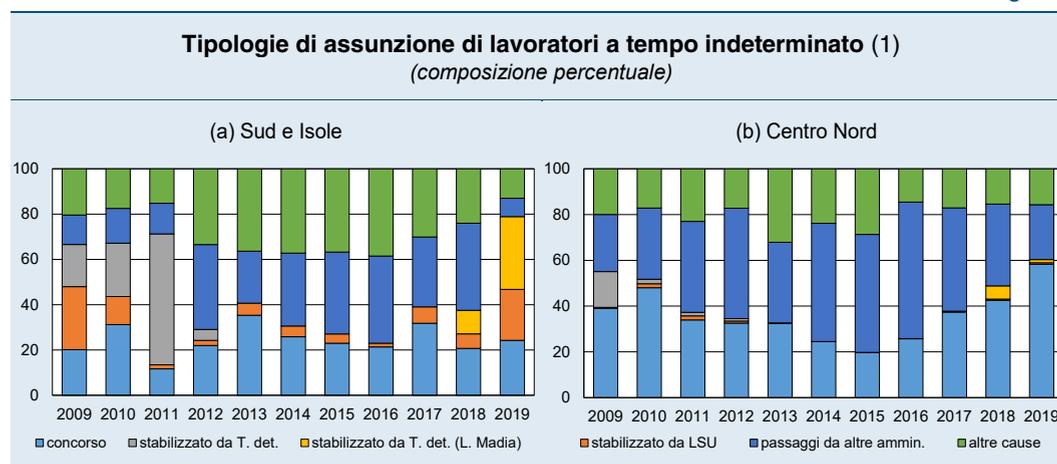
(1) La scala di sinistra si riferisce al Mezzogiorno; quella di destra al Centro Nord.

Nel prosieguo del lavoro l'analisi approfondisce i flussi di assunzioni cui è riconducibile gran parte del divario nel rapporto appena descritto, divario che si è concentrato soprattutto negli anni fino al 2017. Il differenziale negativo nei flussi di assunzioni nel Mezzogiorno riflette l'entità delle maggiori dotazioni organiche ereditate dal passato, nonché le condizioni di bilancio meno solide degli enti di quest'area e, in particolare, la più contenuta disponibilità di risorse finanziarie. Vi ha influito anche l'incidenza

<sup>11</sup> La legge di bilancio per il 2019 ha determinato il superamento delle limitazioni al turnover per tutti gli enti territoriali, prevedendo una capacità assunzionale pari al 100 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente. Rimaneva valido il limite alla spesa del personale stabilito dalla legge finanziaria del 2007 (e successive modifiche e integrazioni), che non poteva superare quella sostenuta nella media del triennio 2011-13.

della spesa del personale sulle spese correnti, un indicatore di rigidità del bilancio impiegato per lungo tempo per stabilire le capacità assunzionali, che si è mantenuto sistematicamente superiore nelle amministrazioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del resto del Paese<sup>12</sup>. Pur se meno rilevante, un ulteriore contributo al differenziale è costituito dalle limitazioni alla spesa previste per i Comuni in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno (PSI): le violazioni del PSI, sebbene circoscritte a un numero limitato di Comuni, hanno riguardato prevalentemente quelli del Meridione<sup>13</sup>.

Figura 6



Fonte: elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale*.

(1) Gli archivi della RGS consentono di esaminare distintamente le varie tipologie di assunzione: le stabilizzazioni di lavoratori socialmente utili (LSU), di lavoratori con contratti a tempo determinato, le assunzioni per concorso e i trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche.

Oltre che nell'entità dei flussi di personale assunto stabilmente, vi sono state differenze territoriali rilevanti anche nella composizione degli stessi. Il Mezzogiorno si è infatti caratterizzato, soprattutto nei primi e negli ultimi anni del decennio, per flussi elevati di personale stabilizzato costituito sia da LSU sia da lavoratori a tempo determinato<sup>14</sup> (fig. 6; tav. a8). Nell'ultimo biennio le stabilizzazioni hanno ripreso vigore nel Mezzogiorno anche grazie agli incentivi normativi finalizzati al superamento del precariato nella Pubblica amministrazione, fenomeno storicamente concentrato in tale area del Paese. Negli anni centrali del decennio si osserva in tutte le aree un significativo flusso in ingresso di personale proveniente da altre Amministrazioni locali e riconducibile principalmente alla riforma delle competenze delle Province. Più limitato, soprattutto nel Mezzogiorno, il flusso in ingresso rappresentato da assunzioni per concorso, che invece hanno ripreso slancio negli ultimi anni nel Centro Nord<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Cfr Bardozzetti *et al.* (2021).

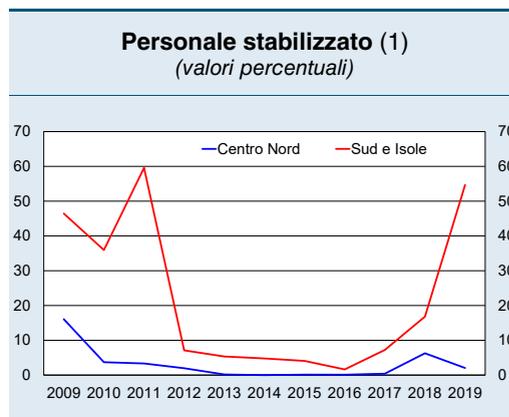
<sup>13</sup> Cfr. Ragioneria Generale dello Stato (2018).

<sup>14</sup> Il ricorso ai contratti a termine per selezionare il personale della Pubblica amministrazione comporta delle criticità: la probabilità che i lavoratori più abili scelgano il settore pubblico anziché quello privato si riduce infatti all'aumentare del rischio di essere assunti con un contratto a termine (e al crescere della sua durata media attesa); tra i precari del settore pubblico, la probabilità che i più abili si spostino nel settore privato aumenta al ridursi delle prospettive di stabilizzazione nel Mezzogiorno e diminuisce nel Nord (Rizzica, 2015).

<sup>15</sup> Vi è inoltre una categoria residuale "Altre cause" che nella parte centrale del periodo analizzato ha rappresentato una quota rilevante delle assunzioni totali nel Mezzogiorno. Tuttavia, considerati i modesti flussi di assunzioni in quegli anni, si tratta di un fenomeno marginale in termini assoluti, interessando in media poco più di un migliaio di lavoratori l'anno (tav. a8).

*Le stabilizzazioni di lavoratori socialmente utili.* - Una delle tipologie di lavoratori che hanno maggiormente beneficiato dei provvedimenti di stabilizzazione sono stati i lavoratori socialmente utili<sup>16</sup>. Nel Mezzogiorno, dove le condizioni del mercato del lavoro sono storicamente più critiche che nel resto del Paese, negli ultimi decenni si è originato un cospicuo bacino di LSU<sup>17</sup>, che è stato riassorbito molto più lentamente che nelle regioni centrali, dove il fenomeno è pure presente<sup>18</sup> (cfr. nell'Appendice normativa la voce: *Le stabilizzazioni del personale precario: gli LSU e le novità della legge Madia*). Il ricorso alle stabilizzazioni quale canale di assunzione a tempo indeterminato è stato favorito dalla deroga concessa rispetto alle norme sul turnover e alla disponibilità di specifiche risorse finanziarie statali a copertura del costo sostenuto<sup>19</sup>.

Figura 7



Fonte: elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale*.  
(1) Incidenza percentuale delle stabilizzazioni di LSU e lavoratori a tempo determinato sul totale delle assunzioni.

Nel Mezzogiorno nel 2008 il numero di LSU presenti presso gli enti territoriali era particolarmente significativo: rappresentavano il 7,5 per cento degli occupati complessivi (a fronte dello 0,7 per cento nel Centro Nord) e nei Comuni tale incidenza saliva nel meridione al 9,1 per cento (fig. 4a).

La stabilizzazione degli LSU ha riguardato pertanto quasi esclusivamente gli enti territoriali del Mezzogiorno, mentre è stata del tutto marginale nel resto del Paese (fig. 6). Nel Meridione infatti, nel biennio 2009-10, la loro incidenza sul totale delle assunzioni ha raggiunto il 20 per cento (26 per cento nei Comuni). Tra il 2011 e il 2018 il fenomeno si è ridimensionato, venendo a rappresentare il 4,2 per cento del totale delle assunzioni (7,3 nei Comuni). La recente ripresa nel Mezzogiorno (22 per cento) è ascrivibile alla legge di bilancio per il 2019, che ha previsto incentivi statali a favore di programmi di attività socialmente utili da svolgersi negli anni 2019-2021.

<sup>16</sup> Gli LSU, istituiti con legge n. 390 nel 1981, erano costituiti inizialmente solo da lavoratori meridionali in cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), cui veniva offerta la possibilità di svolgere un'attività di pubblica utilità. Attualmente gli LSU sono più in generale percettori di sostegni al reddito poiché in stato di svantaggio nel mercato del lavoro (in cerca di prima occupazione, disoccupati, iscritti alle liste di mobilità, in CIGS), che svolgono attività a beneficio di tutta la collettività. Gli LSU si distinguono in due categorie: i 'transitoristi', impegnati in attività approvate e finanziate dal Fondo sociale occupazione e formazione, e gli 'autofinanziati', che invece offrono i loro servizi con oneri a carico degli enti utilizzatori. Nel 2015, secondo le più recenti rilevazioni dell'INPS, i 'transitoristi' ammontavano a circa 9.700 unità, a fronte di circa 5.400 'autofinanziati'. Il bacino dei 'transitoristi' è fortemente diminuito dal 2000, quando è stato cristallizzato con il D.lgs. n. 81 del 2000.

<sup>17</sup> Secondo una elaborazione su dati INPS condotta dall'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol), nel 2000, uno degli anni di massima espansione degli LSU, i lavoratori socialmente utili erano complessivamente pari a 143 mila unità, di cui oltre l'80 per cento nel Mezzogiorno. In particolare, quelli in Campania e Sicilia costituivano la metà del totale nazionale (Isfol, 2001).

<sup>18</sup> Secondo un'analisi condotta dall'Isfol riferita al 2000, a fronte di un tempo medio nazionale di permanenza degli LSU pari a poco più di 3 anni, nel Mezzogiorno tale indicatore era pari a 5 anni (Isfol, 2001).

<sup>19</sup> Si fa riferimento agli LSU 'transitoristi', la cui stabilizzazione è incentivata dall'erogazione delle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione, istituito nel 2008. L'accesso al fondo è regolamentato da periodiche convenzioni tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni interessate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Lazio).

*Le stabilizzazioni di lavoratori a tempo determinato.* - La seconda categoria di stabilizzazioni riguarda i lavoratori a tempo determinato. Gli enti del Mezzogiorno hanno fatto un significativo ricorso a tale modalità di assunzione nel primo triennio del periodo analizzato, quando tale flusso ha rappresentato un terzo delle assunzioni totali (18 per cento nei Comuni e 41 per cento nelle Regioni), a fronte di valori molto contenuti nel Centro Nord (figg. 6 e 7).

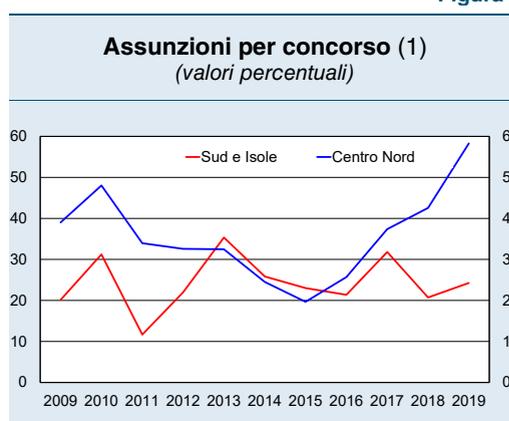
Il ricorso a tale canale è stato favorito dalle misure di incentivazione previste dalle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008. Come per gli LSU, anche questa forma di stabilizzazione poteva avvenire infatti in deroga alle norme del turnover, sebbene nel rispetto dei vincoli alla dinamica della spesa del personale. Per questa fattispecie era stato inoltre previsto un tetto massimo relativo al numero di persone da assumere a tempo indeterminato, pari a quello dei posti vacanti in organico. Al pari degli LSU, a fronte delle stabilizzazioni di lavoratori a tempo determinato, agli enti erano riconosciuti incentivi a valere su un apposito fondo (“Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici”, istituito dalla legge finanziaria 2007). La stabilizzazione di tali lavoratori era inoltre motivata dalla necessità di sanare situazioni patologiche venutesi a creare nel tempo: la durata dei rapporti a tempo determinato si protraeva infatti ingiustificatamente negli anni, causando una distorsione dell’originaria ratio di questo istituto, che era la necessità di un utilizzo limitato a fronte di esigenze straordinarie<sup>20</sup>.

Dopo essersi sostanzialmente annullate tra il 2012 e il 2017, le stabilizzazioni sono riprese nell’ultimo biennio, incentivate dal cosiddetto decreto Madia, volto a contrastare il precariato anche attraverso lo stanziamento di risorse finanziarie aggiuntive (cfr. nell’Appendice normativa la voce: *Le stabilizzazioni del personale precario: le novità della legge Madia*). Di tali disposizioni si sono avvalsi quasi esclusivamente i Comuni del Mezzogiorno nel 2018 e, soprattutto, nel 2019, anno in cui l’incidenza di questa tipologia di assunzione ha rappresentato oltre il 30 per cento del totale.

*Le assunzioni tramite concorso.* - A fronte di un più intenso ricorso alle stabilizzazioni, nel Mezzogiorno sono risultate meno rilevanti le assunzioni mediante concorso, uno strumento meno discrezionale di reclutamento del personale e maggiormente adatto alla selezione dei soggetti dotati delle competenze adeguate alle specifiche esigenze delle Amministrazioni<sup>21</sup>.

Nel Mezzogiorno l’incidenza delle assunzioni mediante concorso sul totale delle assunzioni, nel decennio 2009-2019 (fig. 8), è risultata in media pari al 24 per

**Figura 8**



Fonte: elaborazioni su dati RGS. *Conto Annuale*.  
(1) Incidenza percentuale sul totale delle assunzioni.

<sup>20</sup> La durata dei contratti a tempo determinato dovrebbe essere ridotta non solo per evitare l’applicazione di sanzioni da parte della Commissione europea, ma anche per attrarre e trattenere nel settore pubblico i lavoratori più qualificati. Sul punto cfr. Rizzica (2015).

<sup>21</sup> Sul minor ricorso nel Meridione alla selezione mediante concorso ha influito anche la minore disponibilità di risorse, considerata la maggiore onerosità di tale procedura rispetto alla stabilizzazione.

cento, 12 punti percentuali in meno rispetto al Centro Nord.

Tale divario si è ampliato negli anni più recenti in corrispondenza con l'allentamento dei vincoli al turnover, definitivamente abrogati nel 2019, di cui hanno maggiormente beneficiato gli enti del Centro Nord grazie a condizioni di bilancio più favorevoli (cfr. Bardozzetti *et al.* 2021).

È presumibile ritenere che tale divario possa ulteriormente ampliarsi dal 2020, anno di introduzione delle nuove norme sulle capacità assunzionali<sup>22</sup>. In prospettiva, infatti, le capacità assunzionali risulteranno sempre più legate alle condizioni di bilancio complessive e, in particolare, a quelle riferite al rapporto tra la spesa del personale e le entrate correnti<sup>23</sup>.

*I trasferimenti tra Amministrazioni.* - L'acquisizione nell'organico stabile degli enti territoriali di personale trasferito da altre Amministrazioni rappresenta un'ulteriore modalità di assunzione rispetto a quelle finora esaminate.

I trasferimenti, pur comportando in larga parte una ricomposizione del personale a tempo indeterminato all'interno del comparto<sup>24</sup>, hanno costituito una rilevante modalità di ingresso del personale negli enti territoriali. Tale tipologia di assunzione, al pari delle stabilizzazioni, è avvenuta in deroga alle norme del turnover, essendo stata favorita o disposta da apposite leggi di riordino della Pubblica amministrazione. La dinamica dei trasferimenti, simile nelle due macroaree, nel Mezzogiorno ha rappresentato il 26 per cento delle assunzioni complessive nella media del periodo in esame, 15 punti percentuali in meno rispetto al resto del Paese (fig. 9).

Figura 9



Fonte: elaborazioni su dati RGS. Conto Annuale.  
(1) Incidenza percentuale sul totale delle assunzioni.

Il fenomeno ha raggiunto il livello apicale nel biennio 2015-16, a seguito del riordino delle Province disposto con la legge Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56). Tale normativa ha circoscritto l'ambito di attività delle Province alle funzioni cosiddette fondamentali, prevedendo che lo svolgimento delle rimanenti funzioni fosse trasferito presso altre Amministrazioni, in particolare presso le Regioni<sup>25</sup> (cfr. nell'Appendice normativa la voce: *La revisione dell'ordinamento delle Province*).

<sup>22</sup> Il DL n. 34/2019, superando le precedenti disposizioni in materia di blocco del turnover, consente agli enti territoriali di effettuare nuove assunzioni a seconda che l'ente si ponga al di sotto o al di sopra di uno specifico valore soglia nel rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti (cfr. nell'Appendice normativa la voce: *I vincoli di spesa e le limitazioni al turnover*).

<sup>23</sup> Nostre elaborazioni per i Comuni riferite al bilancio del 2018 mostrano nel Mezzogiorno un rapporto tra spese del personale ed entrate correnti, definite sulla base delle indicazioni fornite dal DM 3 settembre 2019, pari in media al 24 per cento, un valore superiore di oltre due punti percentuali a quello del Centro Nord.

<sup>24</sup> Nell'ambito delle risorse acquisite da altre Amministrazioni pubbliche, quelle provenienti dagli enti territoriali ne hanno costituito il 90 per cento.

<sup>25</sup> A fronte di tale ridimensionamento operativo è stata stabilita una riduzione del 50 per cento della dotazione organica delle Province e del 30 per cento delle Città metropolitane.

Tra il 2015 e il 2016 l'incidenza sul totale delle assunzioni del flusso derivante da passaggi da altre Amministrazioni pubbliche, territoriali e non, si è attestata nel Mezzogiorno al 37 per cento (22 nella media degli anni precedenti), a fronte del 56 per cento del Centro Nord (38,5 nel periodo antecedente; fig. 9). In particolare, nelle Regioni, interessate più di altre Amministrazioni dall'ingresso di personale proveniente dalle Province, tale incidenza è stata pari al 67 per cento nel Meridione, 5 punti percentuali in meno rispetto al resto del Paese. Nello stesso periodo, l'incidenza del personale delle Province trasferito presso altri enti territoriali ha rappresentato il 28 per cento delle cessazioni complessive nel Mezzogiorno<sup>26</sup>, a fronte del 55 per cento del Centro Nord.

Tali divari sono in parte attribuibili al diverso approccio seguito dalle RSS del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro Nord. Da un lato, la Regione Siciliana ha deciso di potenziare le funzioni dei liberi Consorzi comunali<sup>27</sup>, preservandone la dotazione organica; di contro, il Friuli Venezia Giulia ha abolito gli enti provinciali, il cui personale è stato acquisito in gran parte dalla Regione.

I flussi di assunzioni da altre Amministrazioni pubbliche sono risultati elevati anche nel 2018, soprattutto nel Mezzogiorno, in corrispondenza con il completamento della normativa sulla riorganizzazione dei Centri per l'impiego<sup>28</sup>, che ha assegnato alle Regioni le competenze e il relativo personale in precedenza facente capo alle Province.

#### *4. L'età e l'anzianità di servizio*

I limiti alle assunzioni insieme al rallentamento delle uscite per pensionamento nel periodo 2008-18 hanno influito significativamente, e in misura più intensa rispetto al complesso dei dipendenti pubblici<sup>29</sup>, sulla composizione del personale a tempo indeterminato degli enti territoriali per classi di età (fig. 10a). L'impatto è stato diverso per area territoriale, in relazione anche alla differente intensità e natura dei flussi in entrata. Nel 2019 l'età media del personale degli enti territoriali del Mezzogiorno era pari a 55 anni (in aumento dai 51 del 2008) e un terzo degli addetti aveva 60 anni e più. Nel Centro Nord l'età media era relativamente più contenuta (51 anni, in crescita dai 46 del

---

<sup>26</sup> Il fenomeno è stato più intenso in Campania e Calabria, dove le leggi regionali (rispettivamente n. 14 del 9 novembre 2015 e n. 14 del 22 giugno 2015) hanno disposto un sostanziale riaccentramento presso l'Ente Regione di tutte le funzioni che erano state in precedenza attribuite alle Province.

<sup>27</sup> La Regione Siciliana, con la L.R. 4 agosto 2015, n. 15, ha portato a termine un processo di riforma avviato nel 2013. In particolare, in luogo delle Province, sono stati istituiti sei liberi Consorzi comunali (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani) e tre Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina). Tale legge ha lasciato inalterate le funzioni in capo alle ex Province, aggiungendo ai liberi Consorzi anche competenze in materia di servizi sociali e culturali, sviluppo economico e organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente; alle Città metropolitane sono state demandate attività relative a Consorzi universitari e agli interventi finanziati con fondi europei.

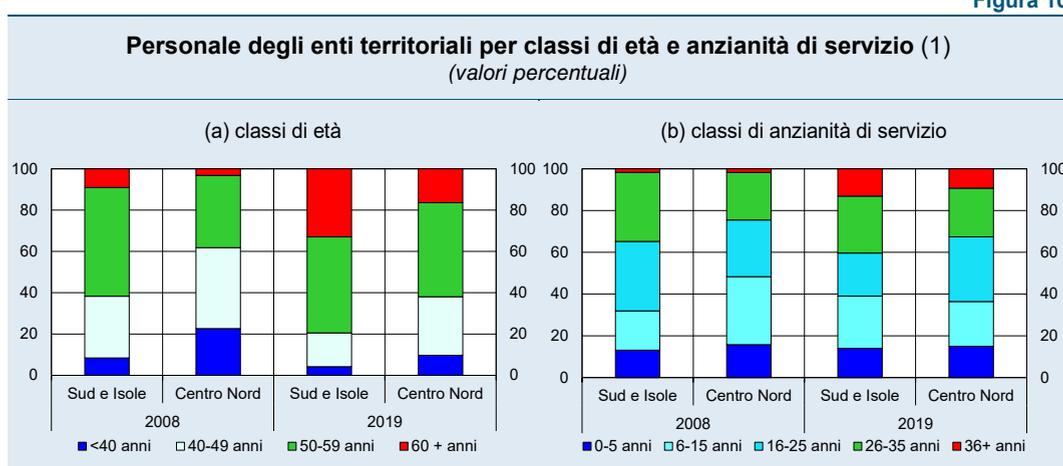
<sup>28</sup> Con la Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) è stata definita la modalità di completamento della transizione in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i Centri per l'Impiego.

<sup>29</sup> Come evidenziato dalla Ragioneria Generale dello Stato (2021) la crescita dell'età media dei dipendenti pubblici è un fenomeno di lungo periodo, in atto già dai primi anni duemila. Tra il 2001 e il 2019 l'età media è infatti cresciuta di sei anni e mezzo, arrivando a toccare i 50 anni. Nel comparto delle "funzioni locali" l'innalzamento dell'età media è stato ancora più intenso, pari a 7,5 anni, attestandosi nel 2019 a 52,7 anni, il valore più elevato tra tutti i comparti della Pubblica amministrazione.

2008), con una percentuale di personale con almeno 60 anni di poco superiore al 16 per cento (tav. a9).

Il divario per età che ancora oggi permane risente fortemente delle diverse modalità di assunzione e, in particolare, dell'ampio ricorso alla stabilizzazione dei precari nel Mezzogiorno. L'impatto di tale fattore è desumibile anche dall'analisi dei dati relativi all'anzianità di servizio. Tali dati, sebbene fortemente correlati a quelli sull'età anagrafica, forniscono indicazione di un differenziale tra regioni del Mezzogiorno e del Centro Nord relativamente più contenuto. L'anzianità media di servizio nel Mezzogiorno del personale a tempo indeterminato era infatti pari nel 2019 a 20,4 anni (in aumento di un solo anno rispetto al 2008), a fronte di un dato di 19,7 per le regioni del Centro Nord (in aumento di 3 anni).

Figura 10



Fonte: per gli addetti elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale* (nei casi di segnalazioni mancanti i dati sono stati integrati con gli ultimi disponibili); per la popolazione elaborazioni su dati Istat.

(1) Dati al 31 dicembre di ogni anno. Si riferisce al solo personale a tempo indeterminato.

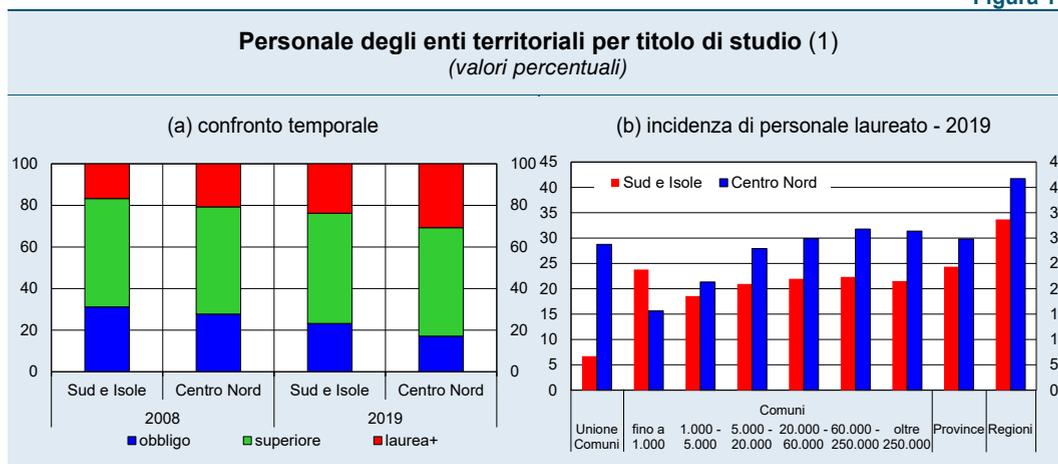
La percentuale di addetti con un'anzianità inferiore o uguale a 5 anni, che riflette flussi recenti in entrata, è in tutte le macro aree allineata su valori intorno al 15 per cento (fig. 10b). Tale quota risulta in generale più elevata per le Regioni e quasi nulla per le Province. In modo speculare, il personale con un'anzianità superiore a 30 anni rappresenta una quota elevata del totale, soprattutto nel Mezzogiorno, dove corrisponde a un quarto degli occupati complessivi (un quinto al Centro Nord). Il fattore che contribuisce a contenere il divario nell'anzianità media tra le due macro aree è rappresentato dal peso significativo nelle regioni del Mezzogiorno, e in forte aumento rispetto al 2008, della quota di lavoratori con un'anzianità di servizio compresa tra i 6 e i 15 anni; tale dato potrebbe essere collegato con il flusso di stabilizzazioni di personale precario avvenuta in tale area fino al 2012 (cfr. il paragrafo: *I flussi che hanno alimentato l'occupazione stabile*).

La lieve riduzione del divario per età e per anzianità di servizio che si osserva negli ultimi anni può essere collegata alle uscite anticipate del personale più anziano prevista dal DL 4/2019 (cosiddetta "quota 100"); le regioni del Mezzogiorno, con un organico relativamente più anziano, possono aver beneficiato con intensità maggiore di tale strumento, e tale tendenza può essere proseguita ancora per tutto il 2020.

## 5. Il titolo di studio, l'attività di formazione e la qualifica

Il titolo di studio posseduto dal personale rappresenta una variabile particolarmente rilevante, anche in relazione alla necessità di garantire l'ammmodernamento e la trasformazione digitale della Pubblica amministrazione. Nel Mezzogiorno, con riferimento ai soli addetti a tempo indeterminato, la quota di laureati era pari nel 2019 al 23,8 per cento (tav. a10). Sebbene in crescita di 7 punti percentuali rispetto al 2008, tale percentuale si mantiene inferiore rispetto a quella del Centro Nord (30,7 per cento, in crescita di 10 punti percentuali; fig. 11a).

Figura 11



Fonte: per gli addetti elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale* (nei casi di segnalazioni mancanti i dati sono stati integrati con gli ultimi disponibili); per la popolazione elaborazioni su dati Istat.

(1) Dati al 31 dicembre. Si riferisce al solo personale a tempo indeterminato.

Anche in questo caso, le diverse modalità con cui sono stati alimentati i flussi in ingresso tra regioni del Mezzogiorno e del Centro Nord contribuisce a spiegare parte del divario osservato nel titolo di studio. È infatti ragionevole ipotizzare che il personale stabilizzato, soprattutto gli LSU, si caratterizzi in media per una più elevata età e un più basso titolo di studio rispetto al personale assunto per concorso<sup>30</sup>.

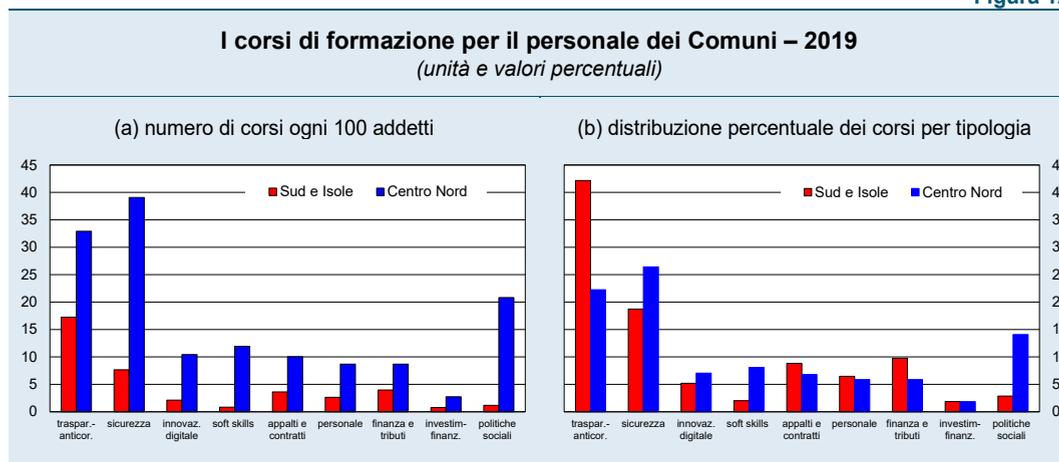
In generale la quota di laureati è più alta con riferimento all'ente Regione, anche se permangono i divari territoriali: supera il 40 per cento al Centro Nord e non raggiunge il 35 per cento nel Mezzogiorno (fig. 11b).

Nei Comuni, in media, l'incidenza di laureati si mantiene inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (21 contro il 29 per cento) ed è in generale più forte al crescere della dimensione dell'ente. Tuttavia, tale situazione si inverte nei Comuni del Mezzogiorno con al massimo 1.000 abitanti dove la quota di laureati rappresenta il 24 per cento del totale, 8 punti percentuali in più che nel resto del paese; tale differenza è il probabile riflesso della diversa attribuzione di funzioni alle Unioni di Comuni, nelle quali la presenza di laureati è significativamente superiore nel Centro Nord che nel Mezzogiorno (29 contro 7 per cento).

<sup>30</sup> Anche quando le assunzioni sono avvenute per concorso è possibile che nel Mezzogiorno si sia riscontrata una maggiore difficoltà ad assumere personale laureato, in relazione al più basso livello di istruzione del complesso della popolazione residente in tale area. Cfr Bovini *et al.* (2021) e Mariani e Torrini (mimeo).

*La formazione.* - I vincoli al turnover e alla spesa per il personale, oltre a ridurre il numero di addetti, hanno anche modificato profondamente la struttura della forza lavoro, non solo innalzandone l'età media, ma limitando l'ingresso di personale laureato, con conseguenze dirette sull'adeguata qualificazione degli addetti.

Figura 12



Fonte: elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale*.

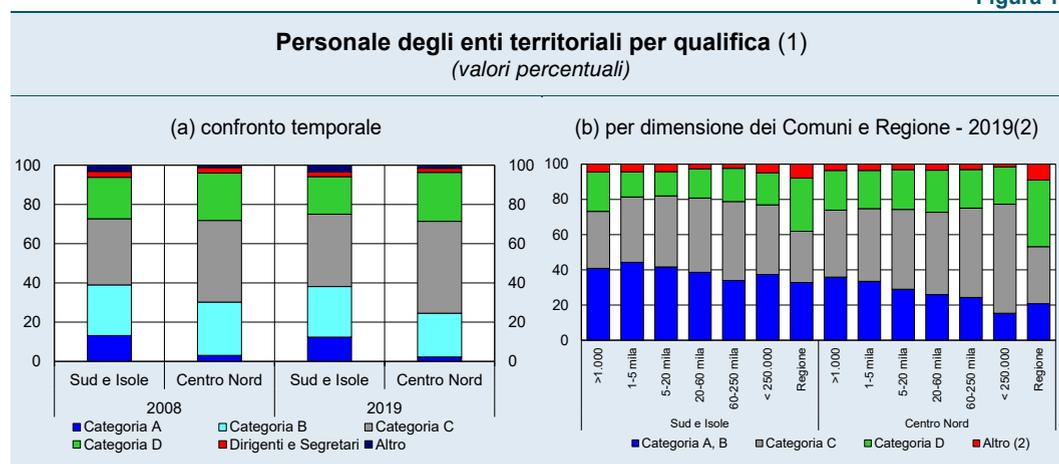
A fronte di un contesto esterno che richiede sempre maggiori competenze professionali, uno strumento per far fronte alle conseguenze derivanti dai vincoli al ricambio generazionale è rappresentato dall'attività di formazione. Nel 2019, mentre al Centro Nord ogni dipendente è stato coinvolto in più di un'attività formativa (in media 1,5 corsi per addetto), nei Comuni del Mezzogiorno è stata interessata solo la metà del personale. Analogο divario emerge considerando i relativi flussi di spesa, che sempre nel 2019 risultavano pari a 32 euro per addetto nel Mezzogiorno, a fronte di una media di 68 euro nel Centro Nord.

In tale ultima area vi è stato un ampio coinvolgimento del personale in corsi di formazione su tematiche di sicurezza, di trasparenza e anticorruzione e su politiche sociali (fig. 12a). Nel Mezzogiorno, nonostante i primi due temi siano stati quelli più ampiamente trattati (fig. 12b), la percentuale di addetti che vi hanno partecipato rimane limitata nel confronto con il Centro Nord. Il personale degli enti più piccoli è stato inoltre coinvolto su tutto il territorio anche in un'attività di formazione in tema di appalti. Nelle realtà più grandi del Centro Nord, oltre a iniziative formative su temi collegati alle politiche sociali ed educative, si osserva un'attenzione anche verso il potenziamento delle conoscenze in tema di innovazione digitale e di *soft skills* (ricomprensenti anche conoscenze linguistiche e informatiche); tuttavia, anche in tale area ne ha beneficiato una quota marginale di addetti, di poco superiore al 10 per cento<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> In base ai risultati di un'indagine svolta da IFEL (2020) sui fabbisogni formativi del personale dei Comuni, risulta come lo sviluppo delle competenze digitali rappresenti la variabile in cui si osserva il gap più forte tra le competenze possedute e quelle necessarie per svolgere meglio il proprio ruolo. L'importanza attribuita allo sviluppo di tali competenze cresce inoltre, negli stessi individui, all'aumentare del livello di conoscenza dichiarato.

*La qualifica professionale* - L'analisi per livello di qualifica professionale restituisce un'informazione molto simile a quella emersa per titolo di studio, in quanto ad ogni categoria economica sono associate mansioni correlate ai livelli di istruzione. Il personale appartenente alle categorie a cui sono associate qualifiche inferiori (A e B)<sup>32</sup> è di norma in possesso di un titolo di studio più basso; all'opposto, per l'accesso alle qualifiche superiori (C e D)<sup>33</sup> è normalmente richiesto il possesso di un diploma o di una laurea.

Figura 13



Negli enti territoriali del Centro Nord si osserva nel corso del periodo esaminato uno spostamento della struttura del personale verso le qualifiche più elevate (fig. 13a), coerentemente con l'innalzamento del titolo di studio già osservato. Nelle realtà del Mezzogiorno il quadro riferito al 2019 non risulta invece significativamente diverso da quello che si osservava nel 2008: le qualifiche più basse continuano a rappresentare poco meno del 40 per cento dell'organico complessivo, a fronte di una quota di personale nella categoria D che mostra persino una lieve contrazione nel periodo (tav. a10).

La forte incidenza di qualifiche più basse è un fenomeno che interessa in modo diffuso tutti gli enti del Mezzogiorno, a differenza delle realtà del Centro Nord dove tende a decrescere all'aumentare della dimensione del Comune (fig. 13b). Tali divari territoriali sono in parte riconducibili all'incidenza del personale precario, ove le qualifiche più basse sono maggiormente diffuse. Infatti, nelle categorie A e B la quota di personale precario nel Mezzogiorno rappresenta quasi il 15 per cento (di cui circa la metà è costituita da lavoratori a termine e la restante parte da LSU), un dato superiore a quello del Centro Nord, dove la quota di personale precario non raggiunge il 5 per

<sup>32</sup> La categoria A è la categoria base, il livello iniziale in un ente pubblico locale; è in genere associata a mansioni senza particolari specializzazioni professionali, spesso manuali e che non richiedono titoli di studio particolarmente elevati. La categoria B comprende mansioni più qualificate e solitamente di tipo impiegatizio.

<sup>33</sup> La categoria C è di norma rappresentata da personale tecnico, a cui è richiesto il possesso almeno del diploma. La categoria D è la più alta e riguarda di solito il personale laureato e coincide con i funzionari.

cento ed è prevalentemente rappresentato da lavoratori a termine e solo in minima parte da LSU e lavoratori interinali.

La diversa composizione per macroarea per categoria di lavoratori ha delle significative implicazioni anche in termini di costo, in quanto a ogni categoria è associato un diverso trattamento economico (cfr. il paragrafo: *La spesa*).

## 6. *La spesa*

Nell'ultimo decennio la spesa per il personale degli enti territoriali è sensibilmente calata in tutte le aree del Paese, riflettendo in larga misura la contrazione degli organici. La diminuzione è stata più intensa nelle regioni del Mezzogiorno, favorendo in tal modo il processo di convergenza verso i più bassi livelli di spesa pro capite (ossia in rapporto alla popolazione residente) del Centro Nord<sup>34</sup>.

Nel 2008 gli enti territoriali del Meridione si caratterizzavano per una spesa pro capite superiore di circa l'8 per cento rispetto a quella del Centro Nord (tav. a11)<sup>35</sup>. Il divario era imputabile alle Regioni, dove la spesa pro capite superava quella del Centro Nord di oltre il 70 per cento; vi influivano i maggiori esborsi sostenuti dalle Regioni Sicilia e Sardegna, connessi alla loro più elevata dotazione organica. I Comuni, cui erano riferibili circa i due terzi del personale complessivo degli enti territoriali nel Mezzogiorno (il 78 per cento nel Centro Nord), mostravano invece un divario negativo pari al 4 per cento circa.

Dopo aver raggiunto un massimo alla fine del primo decennio degli anni duemila, quando si sono manifestati appieno gli effetti dei rinnovi contrattuali dei bienni 2006-07 e 2008-09, nel periodo successivo la spesa per il personale è diminuita in tutte le aree del Paese, riflettendo principalmente il calo dell'occupazione e il progressivo inasprimento dei vincoli al turnover. Sull'andamento della spesa non ha invece influito la dinamica delle retribuzioni nominali, rimaste pressoché stazionarie a partire dal 2010 a causa del blocco della contrattazione collettiva nazionale imposto dal DL 78/2010, cui si sono aggiunti i vincoli normativi all'utilizzo delle risorse destinate alla contrattazione integrativa e l'obbligo di non incrementare il trattamento economico ordinariamente spettante ai singoli dipendenti<sup>36</sup>. A queste misure di limitazione alla dinamica delle retribuzioni nominali si erano associati gli effetti di contenimento della spesa connessi a

---

<sup>34</sup> Come nel caso delle dotazioni organiche, anche il confronto territoriale dei livelli di spesa può risentire del differente ricorso alla gestione indiretta dei servizi che, nel caso dei Comuni, è più intenso negli enti del Centro Nord (cfr. il riquadro: *La gestione indiretta delle funzioni comunali*).

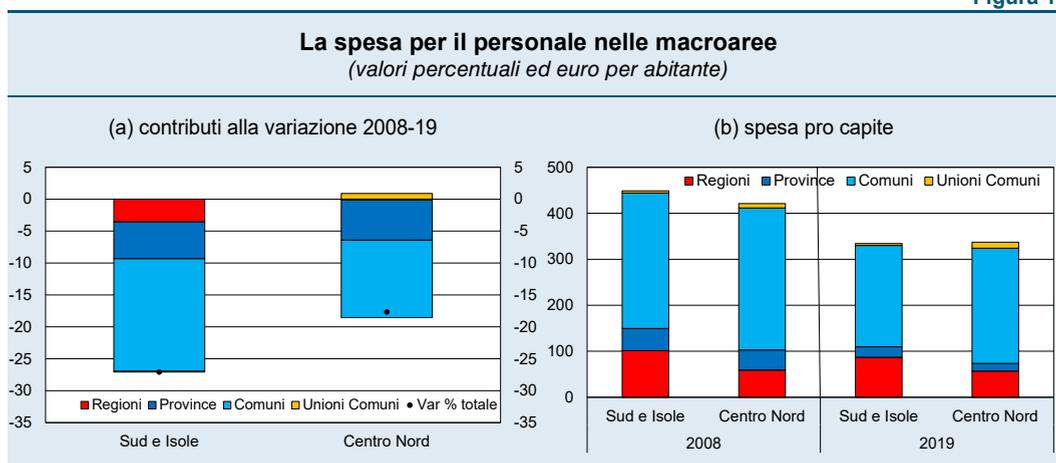
<sup>35</sup> Si tratta della spesa del personale in tutte le sue forme contrattuali (lavoratori a tempo indeterminato e forme contrattuali flessibili), inclusa anche la spesa per incarichi. Nel computo della spesa per il personale si considerano inoltre le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro come le spese per missioni, i buoni pasto, la formazione, gli assegni familiari, gli oneri per il benessere del personale ecc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'Irap.

<sup>36</sup> Il DL 78/2010 ha agito su più fronti, imponendo, per il triennio 2010-12, limiti alla crescita delle retribuzioni individuali e dei fondi destinati alla contrattazione integrativa che non hanno potuto superare il livello del 2010, per ridursi, inoltre, in misura proporzionale alla diminuzione del personale. Il blocco dei rinnovi contrattuali, durante il quale si è proceduto alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale, è proseguito nel triennio suc-

vare fattori: il blocco dei passaggi di livello retributivo nell'ambito delle categorie economiche per gli anni 2011-14, l'obbligo di riduzione della spesa per i rapporti di lavoro diversi dal tempo indeterminato, il taglio lineare di alcune voci accessorie di spesa (per formazione, missioni, indennità e rimborsi per trasferimenti). Solo dal 2018 vi è stata una ripresa delle retribuzioni nominali, connessa ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali siglati nel maggio 2018 per il personale non dirigente e nel dicembre 2020 per il personale dirigente.

Nel complesso, il contenimento della spesa tra il 2008 e il 2019 è stato più intenso nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (-27,1 e -17,7 per cento, rispettivamente; fig. 14a e tav. a11), coerentemente con il calo dell'occupazione (cfr. il paragrafo: *La dinamica di lungo periodo*). In generale, la riduzione della spesa è stata lievemente più modesta rispetto a quella del numero di addetti; ciò potrebbe riflettere sia l'aumento dell'anzianità di servizio sia lo spostamento della struttura del personale verso le qualifiche più elevate che hanno influito positivamente sul livello delle retribuzioni.

Figura 14



Fonte: elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale*.

La riduzione della spesa ha riguardato in misura più forte gli enti delle RSO (tav. a12), sia nel Mezzogiorno che nel Centro Nord, dove essa si è contratta, rispettivamente, del 30,6 e del 19,2 per cento a fronte di un calo del 22,3 e del 6,7 per cento degli enti appartenenti alle RSS (tav. a13). Per questi ultimi, la più modesta flessione della spesa ha riflesso il minor calo degli organici e una dinamica più favorevole dei livelli retributivi. Come evidenziato dalla Ragioneria Generale dello Stato (2021), a differenza del contratto collettivo nazionale, la sottoscrizione degli accordi contrattuali per le RSS e le Province autonome non è infatti avvenuta con significativi ritardi.

Il contributo maggiore al calo della spesa è pervenuto dai Comuni (fig. 14a), dove la contrazione nel Mezzogiorno è stata di poco inferiore al 27 per cento, oltre dieci

cessivo ed è stato successivamente interrotto dalla sentenza 178/2015 della Corte Costituzionale che ne ha dichiarato l'illegittimità. Nel biennio 2016-17 sono stati tuttavia imposti vincoli all'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, stabilendo che non potesse superare il corrispondente importo dell'anno precedente e fosse comunque ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Per un'analisi dettagliata dei vari provvedimenti si vedano i rapporti dell'Aran (anni vari).

punti percentuali in più rispetto al Centro Nord. Anche la spesa sostenuta dalle Unioni di Comuni è calata significativamente al Sud (-12 per cento; tav. a11), a fronte di un incremento sostenuto al Centro Nord, connesso al crescente ricorso a forme di gestione associata dei servizi da parte degli enti di piccole dimensioni. La spesa delle Province si è più che dimezzata in entrambe le macroaree a seguito del riordino delle competenze previsto dalla L. 56/2014, e il conseguente passaggio di una parte degli organici in capo alle Regioni. Per quest'ultime il calo della spesa è stato infatti contenuto nel Mezzogiorno (-16 per cento) mentre nelle Regioni del Centro Nord, dove il passaggio del personale provinciale è stato più intenso, la spesa è rimasta sostanzialmente stabile.

Nel 2019 la spesa pro capite degli enti del Mezzogiorno si è pressoché allineata (su valori pari a circa 330 euro) a quella del Centro Nord (fig. 14b). Permangono tuttavia significative differenze tra tipologie di enti appartenenti alle due aree.

Sebbene in attenuazione, rimane ancora un divario positivo nelle Province e nelle Regioni del Mezzogiorno; in quest'ultimo caso il differenziale della spesa pro capite (superiore di oltre il 50 per cento) è ancora interamente attribuibile alle due Regioni a statuto speciale. In particolare, il divario è connesso alla spesa relativa al personale a tempo indeterminato, sia per la parte connessa alle componenti fisse del salario sia a quelle accessorie, collegate alla contrattazione integrativa. La spesa pro capite relativa agli occupati con contratti flessibili e quella relativa a incarichi professionali, prestazioni di servizi e collaborazioni che, nel complesso, rappresentano il 2,5 per cento della spesa complessiva, appaiono invece in linea con le Regioni del Centro Nord. Al contrario, il divario negativo che caratterizzava i Comuni del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord nel 2008, si è ulteriormente ampliato, portandosi poco sopra il 12 per cento nel 2019. Il differenziale negativo si concentra negli enti con oltre 20.000 abitanti, mentre quelli fino a 5.000 abitanti mostrano livelli pro capite di spesa superiori, a causa anche del limitato ricorso a forme di gestione associata e alla conseguente maggiore dotazione di personale proprio<sup>37</sup> (fig. 15a).

*Scomposizione del divario di spesa per i Comuni* – In generale, la spesa media pro capite tende a decrescere all'aumentare della popolazione, per effetto della presenza di economie di scala e di scopo<sup>38</sup>, per poi risalire nelle classi demografiche più elevate a causa dei servizi aggiuntivi richiesti dalla collettività, che si riflettono in un maggior fabbisogno pro capite di addetti e di una più elevata retribuzione media. Nei Comuni del Mezzogiorno tale spesa raggiunge un minimo nella classe compresa tra 20 e 60 mila abitanti, mentre nel Centro Nord le economie di scala si manifestano appieno già nella classe compresa tra 5 e 20 mila abitanti. La distribuzione della numerosità dei Comuni per classe dimensionale è inoltre diversa tra le due macro aree; volendo controllare quanta parte del divario è dovuto a un effetto di composizione, è stata calcolata la spesa a

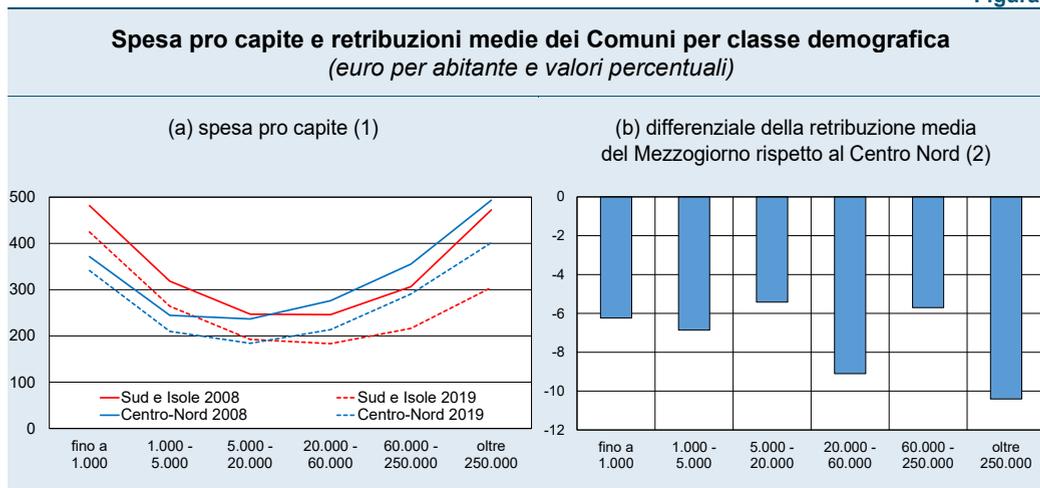
---

<sup>37</sup> Per un'analisi approfondita sul ricorso alle forme associative e sull'efficacia delle Unioni di Comuni in termini di contenimento della spesa degli enti partecipanti si vedano Alampi *et al.* (2017) e Manestra *et al.* (2018).

<sup>38</sup> Il costo del personale e, più in generale, il costo medio pro capite dei beni pubblici locali diminuisce all'aumentare della popolazione servita, a causa della presenza di economie di scopo (un unico input può essere utilizzato per la produzione di più servizi) e di tecnologie produttive con rendimenti di scala crescenti. Un tipico esempio è dato dalle funzioni amministrative, che trovano impiego nelle molteplici sfere di attività di un ente locale e il cui costo può – entro certi limiti – considerarsi fisso al crescere del bacino di utenza.

parità di struttura per classi demografiche dei Comuni: in tal caso il divario negativo si ridurrebbe dal 12 a poco meno del 9 per cento.

Figura 15



Fonte: elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale*.

(1) Spesa totale espressa con riferimento alla popolazione residente nei Comuni segnalanti. – (2) La retribuzione media, riferita ai soli dipendenti a tempo indeterminato, comprende lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la tredicesima mensilità, l'indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le voci non aventi carattere direttamente retributivo, come ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto e le coperture assicurative. La retribuzione media è calcolata rapportando le retribuzioni al numero delle mensilità corrisposte nell'anno diviso per dodici.

Nel complesso, a fronte di una dotazione organica pro capite in linea con quella dei Comuni del Centro Nord (pari a circa 60 addetti ogni 10.000 abitanti), il divario negativo di spesa pro capite che permane anche al netto della diversa composizione per classe demografica è attribuibile a due fattori: il maggior ricorso dei Comuni meridionali a forme contrattuali flessibili, caratterizzate da un costo medio del lavoro più basso rispetto a quello dei dipendenti a tempo indeterminato e, con riferimento a quest'ultimi, al più basso livello delle retribuzioni medie. Nei Comuni meridionali, infatti, la retribuzione media del personale a tempo indeterminato è inferiore del 6 per cento a quella del Centro Nord. Il divario è più marcato per i Comuni di grandi dimensioni (fig. 15b).

Il differenziale nelle retribuzioni medie del personale a tempo indeterminato riflette, oltre a fattori connessi alle specificità territoriali nella contrattazione, anche gli effetti legati alla diversa distribuzione degli addetti per categoria economica, che può differire sensibilmente tra Comuni di grandezza diversa. Attraverso una analisi *shift & share* (cfr. nelle Note metodologiche la voce: *Divari nella retribuzione media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato*) è possibile scomporre il differenziale della retribuzione media nella somma di tre effetti: l'effetto *idiosincratico*, l'effetto *struttura* e l'effetto *allocativo*. Il primo, ipotizzando che la distribuzione dei dipendenti per categoria economica sia la stessa del Centro Nord, misura quanta parte del differenziale nella retribuzione media è imputabile a fattori specifici dei Comuni connessi a politiche retributive proprie degli enti<sup>39</sup> e alle caratteristiche dei dipendenti (in particolare l'anzianità di servizio). Il secondo, ipotizzando che la retribuzione media per ciascuna categoria nelle

<sup>39</sup> Si pensi ad esempio al riconoscimento di straordinari, indennità varie, premi di risultato, compensi di produttività e altre voci accessorie fissate dai contratti integrativi in essere presso le singole Amministrazioni.

diverse classi demografiche sia la stessa nei Comuni delle due macro aree, misura l'effetto *struttura*, ossia la parte del differenziale che dipende dalla diversa composizione degli organici per categoria economica, a sua volta legata alle pregresse politiche di gestione del turnover e dei passaggi di categoria economica posti in essere dagli enti. Il terzo, l'effetto *allocativo*, misura la covarianza tra i primi due effetti: il contributo di tale componente sarà tanto più elevato quanto più i differenziali nella retribuzione media si concentrano nelle categorie più rilevanti (in termini di quota di addetti).

La scomposizione evidenzia come l'effetto *struttura* e quello *allocativo* forniscano un contributo negativo pari, rispettivamente, a 4 e 2,7 punti percentuali, mentre l'effetto *idiosincratico* è lievemente positivo e pari allo 0,7 per cento. Il contributo negativo dei primi due fattori è connesso alla maggiore incidenza nei Comuni meridionali di personale impiegato nelle categorie inferiori (categorie A, B e altro personale; cfr. il paragrafo: *Il titolo di studio, l'attività di formazione e la qualifica*), caratterizzate da un livello retributivo più basso. Il modesto contributo positivo fornito dall'effetto *idiosincratico* è, almeno in parte, connesso alla maggiore anzianità di servizio dei dipendenti degli enti meridionali (cfr. il paragrafo: *L'età e l'anzianità di servizio*), cui in passato erano strettamente correlate le progressioni di livello retributivo all'interno di ciascuna categoria economica e il riconoscimento di alcune voci stipendiali, come ad esempio la retribuzione individuale di anzianità (RIA), che attualmente non è più prevista dal contratto collettivo nazionale.

## 7. Conclusioni

La normativa in materia di contenimento dei costi del personale e di limitazioni al turnover, introdotta alla metà degli anni duemila, è stata particolarmente ondivaga e ha raggiunto livelli di stratificazione e complessità elevati, determinando una marcata flessione della dotazione organica degli enti territoriali.

Il calo degli addetti avvenuto nell'ultimo decennio, più intenso nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord, ha contribuito ad allineare in media la dotazione degli organici tra le due aree. Per le RSO la dotazione, inizialmente analoga, è divenuta nel 2019 più contenuta nel Mezzogiorno (64 addetti ogni 10 mila abitanti, a fronte dei 72 del Centro Nord). Anche per le RSS permane un divario negativo a sfavore delle Isole (121 addetti a fronte dei 170 del Centro Nord); tuttavia, data la loro rilevante dimensione nel confronto con le RSS del Nord, influiscono in misura significativa sul dato medio dell'area. Il maggiore fabbisogno di personale per le RSS è in relazione al più ampio insieme di funzioni esercitate rispetto alle Regioni a statuto ordinario.

Nel comparto dei Comuni - dove il numero medio di addetti per abitante è simile per le RSS delle due aree ed è divenuto più contenuto per le RSO del Mezzogiorno (48 addetti ogni 10 mila abitanti, rispetto ai 60 del Centro Nord) - permangono per entrambe le tipologie statutarie differenze analoghe legate alla dimensione dei Comuni. Sono gli enti di maggiori dimensioni che, nel Mezzogiorno, hanno una dotazione decisamente più contenuta di quelli del Centro Nord, mentre il divario si inverte per i Comuni di piccole dimensioni. Con riferimento a questi ultimi, vi influisce il maggiore

utilizzo al Sud di contratti di lavoro flessibile e il più modesto ricorso alla gestione associata dei servizi tramite le Unioni di Comuni e le convenzioni.

Il calo degli occupati rappresenta il principale fattore che ha contribuito alla contrazione della spesa per il personale. Dal 2010, infatti, le retribuzioni nominali sono rimaste pressoché stazionarie a causa del blocco della contrattazione collettiva nazionale. Anche la diminuzione dei costi è stata più intensa nelle regioni del Mezzogiorno, favorendo in tal modo un processo di convergenza verso i più bassi livelli di spesa pro capite del Centro Nord. Tuttavia l'omogeneità complessiva della spesa per il personale tra le due macro aree cela significative differenze tra tipologie di enti. Nel 2019 a un divario ancora positivo, ma in diminuzione rispetto al 2008, della spesa per abitante nelle Regioni del Mezzogiorno, si associava un gap negativo e in ulteriore ampliamento nei Comuni meridionali che è attribuibile alla struttura del personale. Nel Mezzogiorno, infatti, l'organico è spostato verso forme contrattuali flessibili, caratterizzate da un costo del lavoro inferiore rispetto a quelle dei dipendenti a tempo indeterminato e, per questi ultimi, alla maggiore incidenza di personale impiegato nelle categorie economiche inferiori, a cui si associa un più basso livello delle retribuzioni medie.

La più intensa contrazione del personale nel Mezzogiorno è da imputare ai minori flussi di assunzioni, a fronte di una dinamica delle cessazioni simile tra le due macro aree. Vi possono aver influito condizioni di bilancio meno favorevoli a sostenere la spesa per il personale a tempo indeterminato, che non hanno consentito agli enti del Mezzogiorno, soprattutto a quelli di maggiore dimensione, di beneficiare appieno dell'allentamento dei vincoli al turnover negli anni più recenti.

Nel Mezzogiorno, inoltre, le assunzioni a tempo indeterminato sono avvenute principalmente tramite la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili e con contratti a tempo determinato (che potevano avvenire in deroga alle limitazioni al turnover). Nel 2008 tali lavoratori rappresentavano negli enti meridionali quasi un quinto dell'organico totale; ancora nel 2019 la loro incidenza si manteneva significativamente più elevata rispetto al resto del Paese e in contrazione solo negli enti più grandi. Dopo anni in cui il fenomeno si era fortemente ridimensionato, le stabilizzazioni hanno ripreso vigore nell'ultimo biennio, favorite dalle disposizioni normative tese a incentivare (anche finanziariamente) il superamento del precariato; di contro, al Centro Nord in tali anni si è fatto più ampio ricorso alle assunzioni per concorso. Il divario nei flussi di assunzioni tra le due aree potrebbe ampliarsi ulteriormente in futuro poiché dal 2020 sono state introdotte nuove norme sulle capacità assunzionali che dipendono maggiormente dalle condizioni di bilancio degli enti e, in particolare, dal rapporto tra la spesa del personale e le entrate correnti.

Nel Mezzogiorno, il turnover più contenuto rispetto al resto del Paese e il maggior ricorso alle stabilizzazioni di personale già impiegato con forme contrattuali flessibili hanno ostacolato il ricambio generazionale e ritardato l'immissione di personale con titolo di studio e competenze più elevate. Vi si aggiunge una più limitata attività di formazione, strumento che almeno in parte potrebbe consentire un adeguamento delle competenze possedute dal personale già in organico. La struttura della forza lavoro si è quindi modificata in senso negativo rispetto alle esigenze poste da un contesto economico in continua evoluzione: nel 2019 il personale del Mezzogiorno era mediamente

più vecchio di quello del Centro Nord, con una quota più contenuta di personale laureato; a questo si associava una minore incidenza di personale inquadrato in categorie economiche con elevati livelli di qualificazione professionale.

L'irrobustimento soprattutto sul piano delle competenze del personale pubblico si rivela ormai come una condizione indispensabile, specie del Mezzogiorno, se si intendono perseguire obiettivi più ambiziosi di efficienza e di efficacia nella gestione delle politiche pubbliche<sup>40</sup>. Ciò soprattutto in vista della forte accelerazione che sarà impressa già a partire dai prossimi mesi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) al funzionamento della Pubblica amministrazione<sup>41</sup>. A tal fine diventa quindi sempre più necessario superare la logica del potenziamento dell'organico tramite una stabilizzazione del precariato, garantendo invece un flusso di ingressi strettamente correlato ai bisogni qualitativi e professionali degli enti.

---

<sup>40</sup> Livelli di istruzione più elevati e maggiori competenze del personale appaiono fondamentali anche per aumentare il livello di resilienza della Pubblica amministrazione rispetto a situazioni estreme, come quella causata dalla crisi pandemica. Come evidenziato da Rizzica e Giuzio (2021), l'intensità del ricorso allo *smart working* tra gli enti territoriali nel 2020 è dipeso in primo luogo dalla tipologia di ente e dal grado di telelavorabilità dalle funzioni da svolgere. A parità di funzioni, ulteriori differenze sono dipese dalla composizione demografica e dalle competenze della forza lavoro, oltre che dalle dotazioni informatiche disponibili.

<sup>41</sup> Il DL 80/2021 (decreto "reclutamento") rappresenta il primo provvedimento finalizzato a rafforzare il capitale umano della Pubblica amministrazione nell'ambito del PNRR. Il decreto definisce percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento dei profili tecnici e gestionali necessari al perseguimento degli obiettivi fissati dal Piano. Si tratta di oltre 24 mila assunzioni di personale con contratti di lavoro a tempo determinato che possono essere stipulati per un periodo complessivo anche superiore a 36 mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non oltre il 31.12.2026. Al fine di valorizzare l'esperienza professionale maturata nei rapporti di lavoro a tempo determinato, nei bandi di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato le amministrazioni potranno inserire una riserva di posti non superiore al 40 per cento, destinata al predetto personale che abbia svolto servizio per almeno 36 mesi.

## *Riferimenti bibliografici*

Alampi, D., P. Chiades, P. De Matteis, V. Mengotto, A. Migliardi e F. Quintiliani (2017), “La gestione delle funzioni fondamentali nei piccoli Comuni”, in *Lungo il “sentiero stretto”. I governi locali in tempo di crisi*, Altri Atti di Convegni, Banca d’Italia.

Albanese G. e E. Gentili (2019), “Indicatori territoriali di qualità delle istituzioni: un aggiornamento”, mimeo, Banca d’Italia.

ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (anni vari), *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici*, disponibili su <https://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/rapporti-sulle-retribuzioni.html>

Bardozzetti A., Chiades P., Mancini A.L., Mengotto V. e G. Ziglio (2021), “La finanza comunale nel Mezzogiorno”, mimeo, Banca d’Italia

Barone G., Mancini A.L. e G. Palumbo (2017), “Le prestazioni nei servizi pubblici. Una rassegna”, in Dell’Aringa C. e G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel. Retribuzioni, produttività, organizzazione*, AREL, Il Mulino, Bologna.

Bovini, G., Sestito, P. (2021), “I divari territoriali nelle competenze degli studenti”, mimeo.

Carlucci C., Giorgiantonio C. e T. Orlando (2019), “Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti”, *Questioni di Economia e Finanza*, 538, Banca d’Italia.

Corte dei Conti (anni vari), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, disponibili su <https://www.corteconti.it/Home/Documenti/RapportoCoordinamentoFP>

Corte dei Conti (anni vari), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*, disponibili su <https://www.corteconti.it/Home/Documenti/RelazioniParlamento>

IRES, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (anni vari), *La finanza territoriale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

IFEL - Fondazione ANCI (2020), *Personale comunale e formazione: competenze e scenari*, ottobre 2020.

ISFOL (2001), “Lavori socialmente utili. Profili valutativi”, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l’impiego, n. 7/2001.

Manestra S., Messina G. e A. Peta (2018), “L’Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull’associazionismo comunale in Italia”, *Questioni di Economia e Finanza*, 452, Banca d’Italia.

Mariani V., Torrini R., “Il sistema universitario: un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno”, mimeo.

Mocetti S., Roma G. (2021), “Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro”, *Questioni di Economia e Finanza*, 615, Banca d’Italia.

Ragioneria Generale dello Stato (2018), *Relazione per la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale. Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali*, febbraio 2018.

Ragioneria Generale dello Stato (2021), *Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2010-2019*, disponibile su <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/ANALISI%20E%20COMMENTI%202010-2019.pdf>

Ragioneria Generale dello Stato (2021), *Il costo del lavoro pubblico*, disponibile su <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/IL%20COSTO%20DEL%20LAVORO%20PUBBLICO.pdf>

Rizzica L. (2015), “Il precariato nel settore pubblico e la selezione (avversa) del personale”, *Temi di discussione*, 1041, Banca d’Italia.

Rizzica L. (2020), “The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover”, *Questioni di Economia e Finanza*, 560, Banca d’Italia.

Rizzica L. e W. Giuzio (2021), “Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le Amministrazioni pubbliche”, Banca d’Italia, *Note Covid-19*, 22 gennaio 2021.

## APPENDICE STATISTICA

Tavola a1

### Personale degli enti territoriali (variazioni e valori percentuali)

VOCI	Numero ogni 10.000 abitanti (1)		Var. % addetti 2008-2019			Incidenza tempo indeterminato sul totale		Incidenza lavoro flessibile sul totale	
	2008	2019	Totale	di cui: a tempo indeterminato	di cui: lavoro flessibile	2008	2019	2008	2019
<b>Sud e Isole</b>									
Regioni	20	16	-23,9	-11,2	-81,4	81,8	95,6	18,2	4,4
Province e Città metropolitane	12	5	-55,6	-51,9	-80,7	87,3	94,5	12,7	5,5
Comuni	84	61	-28,6	-24,1	-47,2	80,6	85,6	19,4	14,4
di cui: fino a 1.000 abitanti	143	131	-1,4	-3,5	5,0	75,4	73,8	24,6	26,2
1.001-5.000 ab.	98	83	-19,8	-15,3	-32,7	74,1	78,2	25,9	21,8
5.001-20.000 ab.	75	56	-25,6	-19,4	-44,3	75,1	81,4	24,9	18,6
20.001-60.000 ab.	68	49	-32,0	-27,5	-53,9	82,8	88,3	17,2	11,7
60.001-250.000 ab.	77	51	-30,5	-27,4	-61,9	91,1	95,1	8,9	4,9
oltre 250.000 ab.	132	81	-39,4	-33,1	-71,2	83,6	92,2	16,4	7,8
Unioni di Comuni e Comunità montane	1	1	13,2	-1,0	44,4	68,8	60,1	31,2	39,9
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>116</b>	<b>82</b>	<b>-30,0</b>	<b>-24,6</b>	<b>-53,5</b>	<b>81,3</b>	<b>87,6</b>	<b>18,7</b>	<b>12,4</b>
<b>Centro Nord</b>									
Regioni	10	11	3,5	7,4	-47,1	92,8	96,3	7,2	3,7
Province e Città metropolitane	10	4	-61,1	-59,2	-92,8	94,3	98,9	5,7	1,1
Comuni	78	61	-20,2	-18,3	-44,4	92,6	94,8	7,4	5,2
di cui: fino a 1.000 abitanti	88	80	-17,6	-20,2	8,5	90,8	87,9	9,2	12,1
1.001-5.000 ab.	61	50	-25,5	-24,4	-36,7	90,7	92,1	9,3	7,9
5.001-20.000 ab.	61	46	-22,4	-19,9	-55,7	92,8	95,9	7,2	4,1
20.001-60.000 ab.	71	53	-20,7	-18,0	-59,9	93,4	96,6	6,6	3,4
60.001-250.000 ab.	93	71	-19,5	-17,7	-40,8	92,4	94,4	7,6	5,6
oltre 250.000 ab.	123	97	-16,1	-14,5	-37,5	93,1	94,9	6,9	5,1
Unioni di Comuni e Comunità montane	2	3	30,9	45,3	-30,9	81,2	90,1	18,8	9,9
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>100</b>	<b>78</b>	<b>-20,5</b>	<b>-18,3</b>	<b>-47,5</b>	<b>92,5</b>	<b>95,0</b>	<b>7,5</b>	<b>5,0</b>

Fonte: per gli addetti, elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale; per la popolazione, elaborazioni su dati Istat. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(1) Dati al 31 dicembre. Include il personale a tempo indeterminato e flessibile (a tempo determinato, formazione e lavoro, lavoratori socialmente utili e somministrato).

**Personale degli enti territoriali nelle Regioni a Statuto Ordinario**  
(variazioni e valori percentuali)

VOCI	Numero ogni 10.000 abitanti (1)			Var. % addetti 2008-2019		Incidenza tempo indeterminato sul totale		Incidenza lavoro flessibile sul totale	
	2008	2019	Totale	di cui: a tempo indeterminato	di cui: lavoro flessibile	2008	2019	2008	2019
<b>Sud e Isole</b>									
Regioni	13	10	-20,1	-15,6	-57,1	89,1	94,2	10,9	5,8
Province e Città metropolitane	11	4	-63,6	-61,4	-83,3	89,9	95,4	10,1	4,6
Comuni	71	48	-33,5	-32,2	-41,4	85,8	87,4	14,2	12,6
di cui: fino a 1.000 abitanti	131	108	-8,7	-10,8	-2,4	75,0	73,3	25,0	26,7
1.001-5.000 ab.	82	63	-29,2	-29,7	-26,9	80,6	80,0	19,4	20,0
5.001-20.000 ab.	60	43	-29,5	-26,0	-44,1	80,5	84,5	19,5	15,5
20.001-60.000 ab.	58	39	-34,3	-30,8	-61,0	88,4	93,1	11,6	6,9
60.001-250.000 ab.	73	46	-35,4	-34,5	-45,9	92,7	93,9	7,3	6,1
oltre 250.000 ab.	120	66	-45,5	-45,7	-43,2	90,2	89,8	9,8	10,2
Unioni di Comuni e Comunità montane	2	2	11,4	-2,0	41,4	69,2	60,9	30,8	39,1
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>95</b>	<b>64</b>	<b>-34,2</b>	<b>-32,8</b>	<b>-42,9</b>	<b>86,4</b>	<b>88,2</b>	<b>13,6</b>	<b>11,8</b>
<b>Centro Nord</b>									
Regioni	6	7	11,4	14,3	-48,5	95,5	97,9	4,5	2,1
Province e Città metropolitane	10	4	-59,6	-57,6	-92,6	94,2	98,9	5,8	1,1
Comuni	77	60	-20,9	-19,0	-46,1	92,7	95,0	7,3	5,0
di cui: fino a 1.000 abitanti	80	73	-15,4	-18,5	16,1	91,1	87,7	8,9	12,3
1.001-5.000 ab.	59	47	-28,0	-26,9	-39,1	90,7	92,2	9,3	7,8
5.001-20.000 ab.	59	44	-23,7	-21,0	-58,0	92,8	96,0	7,2	4,0
20.001-60.000 ab.	69	51	-21,4	-18,5	-61,9	93,4	96,8	6,6	3,2
60.001-250.000 ab.	89	67	-20,6	-18,7	-42,8	92,5	94,6	7,5	5,4
oltre 250.000 ab.	123	97	-16,1	-14,5	-37,5	93,1	94,9	6,9	5,1
Unioni di Comuni e Comunità montane	2	2	38,3	50,9	-23,5	83,0	90,6	17,0	9,4
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>94</b>	<b>72</b>	<b>-21,9</b>	<b>-19,8</b>	<b>-49,3</b>	<b>92,9</b>	<b>95,4</b>	<b>7,1</b>	<b>4,6</b>

Fonte: per gli addetti, elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale; per la popolazione, elaborazioni su dati Istat. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(1) Dati al 31 dicembre. Include il personale a tempo indeterminato e flessibile (a tempo determinato, formazione e lavoro, lavoratori socialmente utili e somministrato).

**Personale degli enti territoriali nelle Regioni a Statuto Speciale**  
(variazioni e valori percentuali)

VOCI	Numero ogni 10.000 abitanti (1)			Var. % addetti 2008-2019		Incidenza tempo indeterminato sul totale		Incidenza lavoro flessibile sul totale		
	2008	2019	Totale	di cui: a tempo indeterminato	di cui: lavoro flessibile	2008	2019	2008	2019	
<b>Sud e Isole</b>										
Regioni	36	26	-26,8	-7,4	-89,8	76,4	96,7	23,6	3,3	
Province e Città metropolitane	13	8	-42,3	-34,9	-78,2	83,0	93,6	17,0	6,4	
Comuni	110	88	-22,0	-11,3	-51,5	73,5	83,5	26,5	16,5	
di cui: fino a 1.000 abitanti	169	185	11,0	8,7	18,2	75,9	74,3	24,1	25,7	
1.001-5.000 ab.	134	127	-6,7	9,7	-37,1	64,9	76,3	35,1	23,7	
5.001-20.000 ab.	109	90	-20,5	-9,2	-44,5	68,1	77,7	31,9	22,3	
20.001-60.000 ab.	92	71	-29,0	-22,2	-49,5	75,1	82,3	24,9	17,7	
60.001-250.000 ab.	86	62	-21,6	-13,8	-79,8	88,1	96,9	11,9	3,1	
oltre 250.000 ab.	148	101	-32,7	-17,0	-83,8	76,4	94,3	23,6	5,7	
Unioni di Comuni e Comunità montane	0	0	42,3	16,5	83,2	61,4	50,3	38,6	49,7	
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>158</b>	<b>121</b>	<b>-24,7</b>	<b>-12,6</b>	<b>-60,8</b>	<b>74,9</b>	<b>87,0</b>	<b>25,1</b>	<b>13,0</b>	
<b>Centro Nord</b>										
Regioni	74	68	-7,0	-2,3	-46,3	89,2	93,8	10,8	6,2	
Province e Città metropolitane	11	0	-100,0	-100,0	-100,0	96,0	..	4,0	..	
Comuni	97	84	-11,7	-10,4	-26,2	91,8	93,1	8,2	6,9	
di cui: fino a 1.000 abitanti	128	121	-24,5	-25,7	-14,0	90,1	88,7	9,9	11,3	
1.001-5.000 ab.	80	73	-11,4	-10,2	-23,1	90,6	91,8	9,4	8,2	
5.001-20.000 ab.	81	69	-8,7	-6,8	-31,4	92,5	94,3	7,5	5,7	
20.001-60.000 ab.	120	95	-10,3	-9,1	-27,4	93,1	94,4	6,9	5,6	
60.001-250.000 ab.	129	109	-12,2	-10,8	-28,1	91,9	93,4	8,1	6,6	
oltre 250.000 ab.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Unioni di Comuni e Comunità montane	16	18	19,2	35,7	-40,1	78,2	89,0	21,8	11,0	
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>192</b>	<b>170</b>	<b>-10,0</b>	<b>-6,9</b>	<b>-37,7</b>	<b>89,8</b>	<b>92,9</b>	<b>10,2</b>	<b>7,1</b>	

Fonte: per gli addetti, elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale; per la popolazione, elaborazioni su dati Istat. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(1) Dati al 31 dicembre. Include il personale a tempo indeterminato e flessibile (a tempo determinato, formazione e lavoro, lavoratori socialmente utili e somministrato).

**Modalità di gestione dei servizi svolti dai Comuni italiani per tipo di servizio**  
(quantità di lavoro svolto o costi sostenuti per il personale - valori percentuali medi del triennio 2017-19)

SERVIZI	Gestione diretta	Gestione indiretta:	Appalti	Concessioni a terzi	Consulenze e collaborazioni	Società partecipate	Convenzioni	Unioni di Comuni	Altro
<b>Sud e Isole</b>									
Gestione amministrativa, finanziaria, contabile e controllo	86,2	13,8	6,3	2,2	1,5	0,2	1,6	0,4	1,6
Trasporto pubblico locale	25,0	75,0	17,6	8,9	0,3	2,6	1,4	0,7	43,4
Rifiuti urbani, servizio idrico integrato, tutela ambientale	42,2	57,8	25,9	5,8	0,2	8,9	1,8	3,2	12,1
Servizi sociali e istruzione	62,4	37,6	13,3	3,2	0,9	0,4	5,0	1,7	13,2
Protezione civile	68,8	31,2	10,3	2,9	1,0	0,1	4,7	2,6	9,6
Economia, lavoro, turismo, beni culturali	72,3	27,7	6,9	3,9	2,8	0,5	1,6	1,0	11,1
Pianificazione urbanistica, edilizia, territoriale e catasto	82,9	17,1	9,9	1,7	0,4	0,2	1,7	0,9	2,3
Polizia locale	92,3	7,7	0,7	0,3	0,1	0,0	3,5	2,4	0,6
<b>Tutti i servizi</b>	<b>72,0</b>	<b>28,0</b>	<b>10,7</b>	<b>3,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>7,9</b>
<b>Centro Nord</b>									
Gestione amministrativa, finanziaria, contabile e controllo	77,0	23,0	8,3	1,6	1,9	0,3	3,0	6,2	1,7
Trasporto pubblico locale	10,7	89,3	13,7	8,9	0,2	14,5	5,2	6,5	40,4
Rifiuti urbani, servizio idrico integrato, tutela ambientale	27,0	73,0	16,3	5,0	0,2	26,0	4,9	5,1	15,5
Servizi sociali e istruzione	40,2	59,8	15,3	3,6	1,0	1,1	10,9	8,8	19,1
Protezione civile	41,8	58,2	9,9	1,5	1,0	0,3	15,7	16,0	13,9
Economia, lavoro, turismo, beni culturali	51,9	48,1	8,9	5,6	2,9	2,0	6,4	6,7	15,4
Pianificazione urbanistica, edilizia, territoriale e catasto	64,8	35,2	12,1	2,1	1,6	1,0	7,2	7,1	4,0
Polizia locale	58,3	41,7	0,9	0,2	0,2	0,3	19,8	18,1	2,2
<b>Tutti i servizi</b>	<b>53,8</b>	<b>46,2</b>	<b>11,6</b>	<b>3,1</b>	<b>1,4</b>	<b>3,3</b>	<b>7,6</b>	<b>7,8</b>	<b>11,3</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Relazione allegata al Conto Annuale RGS. Per la descrizione delle modalità di gestione e dei servizi, cfr. Nota Metodologica.

**Modalità di gestione dei servizi svolti dai Comuni italiani per classi demografiche**  
(quantità di lavoro svolto o costi sostenuti per il personale - valori percentuali medi del triennio 2017-19)

COMUNI	Gestione diretta	Gestione indiretta:	Appalti	Concessioni a terzi	Consulenze Collaborazioni	Società partecipate	Convenzioni	Unioni di Comuni	Altro
<b>Sud e Isole</b>									
fino a 1.000 ab.	72,8	27,2	7,9	2,7	0,9	1,2	3,8	2,6	8,1
da 1.000 a 5.000 ab.	73,1	26,9	9,8	2,9	1,1	0,8	2,7	1,4	8,2
da 5.000 a 20.000 ab.	70,2	29,8	12,9	3,3	1,3	1,1	2,5	0,6	8,1
da 20.000 a 60.000 ab.	70,4	29,6	14,6	3,1	1,5	1,8	2,3	0,2	6,0
da 60.000 a 250.000 ab.	68,2	31,8	18,0	3,3	1,8	2,9	2,1	0,0	3,6
oltre 250.000 ab.	70,8	29,2	14,0	3,0	1,0	7,6	2,0	0,0	1,6
<b>Centro Nord</b>									
fino a 1.000 ab.	51,3	48,7	6,7	2,8	1,4	2,6	11,7	11,3	12,2
da 1.000 a 5.000 ab.	53,3	46,7	11,4	3,1	1,3	3,0	7,7	8,3	11,9
da 5.000 a 20.000 ab.	55,8	44,2	15,4	3,4	1,6	4,0	4,5	5,1	10,2
da 20.000 a 60.000 ab.	58,9	41,1	16,1	3,2	1,9	5,7	3,2	2,4	8,5
da 60.000 a 250.000 ab.	59,2	40,8	16,6	3,3	1,7	7,9	2,8	1,6	6,9
oltre 250.000 ab.	61,5	38,5	15,4	2,1	0,8	12,8	1,9	0,0	5,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Relazione allegata al Conto Annuale RGS. Per la descrizione delle modalità di gestione cfr. *Nota Metodologica*.

**Modalità di gestione dei servizi svolti dai Comuni del Mezzogiorno per classi demografiche e tipo di servizio**  
(quantità di lavoro svolto o costi sostenuti per il personale - valori percentuali medi del triennio 2017-19)

COMUNI	Gestione diretta	Gestione indiretta:	Appalti	Concessioni a terzi	Consulenze Collaborazioni	Società partecipate	Convenzioni	Unioni di Comuni	Altro
<b>Gestione amministrativa, finanziaria, contabile e controllo</b>									
fino a 1.000 ab.	84,9	15,1	5,6	2,5	1,5	0,0	2,4	1,1	1,8
da 1.000 a 5.000 ab.	86,2	13,8	6,1	2,4	1,6	0,1	1,6	0,4	1,5
da 5.000 a 20.000 ab.	85,8	14,2	7,7	2,0	1,5	0,3	1,1	0,1	1,6
da 20.000 a 60.000 ab.	90,0	10,0	5,4	1,2	1,1	0,3	0,8	0,0	1,2
da 60.000 a 250.000 ab.	88,5	11,5	6,9	1,0	0,8	1,0	0,5	0,0	1,3
oltre 250.000 ab.	90,8	9,2	4,9	0,7	1,3	1,8	0,4	0,0	0,1
<b>Trasporto pubblico locale</b>									
fino a 1.000 ab.	31,4	68,6	7,3	5,2	0,3	0,0	1,5	2,3	51,9
da 1.000 a 5.000 ab.	25,7	74,3	15,9	7,5	0,0	0,7	0,5	0,3	49,4
da 5.000 a 20.000 ab.	23,0	77,0	19,9	11,0	0,8	1,5	2,3	0,8	40,9
da 20.000 a 60.000 ab.	18,9	81,1	30,8	13,6	0,3	8,1	2,3	0,0	25,8
da 60.000 a 250.000 ab.	23,7	76,3	28,9	9,6	0,0	26,4	0,2	0,0	11,2
oltre 250.000 ab.	18,9	81,1	6,5	14,1	0,0	60,5	0,0	0,0	0,0
<b>Rifiuti urbani, servizio idrico integrato, tutela ambientale</b>									
fino a 1.000 ab.	47,2	52,8	16,5	4,8	0,2	12,0	2,3	6,6	10,4
da 1.000 a 5.000 ab.	44,5	55,5	24,8	6,0	0,2	7,8	1,7	3,3	11,7
da 5.000 a 20.000 ab.	36,1	63,9	32,5	6,7	0,1	7,5	1,6	1,0	14,4
da 20.000 a 60.000 ab.	35,4	64,6	34,7	5,1	0,1	10,2	1,2	0,5	12,7
da 60.000 a 250.000 ab.	31,8	68,2	38,2	2,1	1,0	10,9	2,8	0,0	13,2
oltre 250.000 ab.	23,8	76,2	27,7	0,0	0,0	44,6	0,2	0,0	3,8
<b>Servizi sociali e istruzione</b>									
fino a 1.000 ab.	62,8	37,2	9,0	2,9	0,5	0,1	6,5	3,1	15,2
da 1.000 a 5.000 ab.	63,2	36,8	12,0	2,9	0,7	0,2	4,6	1,9	14,4
da 5.000 a 20.000 ab.	61,8	38,2	15,5	3,5	1,1	0,7	4,8	1,0	11,6
da 20.000 a 60.000 ab.	59,7	40,3	20,4	3,9	1,6	1,4	4,7	0,4	8,0
da 60.000 a 250.000 ab.	54,3	45,7	28,4	6,0	1,7	2,0	4,0	0,1	3,4
oltre 250.000 ab.	68,6	31,4	19,4	6,6	0,0	1,6	3,2	0,0	0,5
<b>Protezione civile</b>									
fino a 1.000 ab.	67,1	32,9	9,7	1,7	1,3	0,1	5,2	5,3	9,7
da 1.000 a 5.000 ab.	70,7	29,3	9,2	3,1	0,8	0,0	4,4	2,9	8,9
da 5.000 a 20.000 ab.	66,0	34,0	12,3	3,5	1,1	0,2	4,9	0,9	11,0
da 20.000 a 60.000 ab.	68,5	31,5	12,3	2,4	1,3	0,1	4,6	0,0	10,7
da 60.000 a 250.000 ab.	77,2	22,8	8,7	1,6	2,8	0,7	4,4	0,1	4,4
oltre 250.000 ab.	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Relazione allegata al Conto Annuale RGS. Per la descrizione delle modalità di gestione cfr. Nota Metodologica

**Modalità di gestione dei servizi svolti dai Comuni del Mezzogiorno per classi demografiche e tipo di servizio**  
(quantità di lavoro svolto o costi sostenuti per il personale - valori percentuali medi del triennio 2017-19)

COMUNI	Gestione diretta	Gestione indiretta:	Appalti	Concessioni a terzi	Consulenze Collaborazioni	Società partecipate	Convenzioni	Unioni di Comuni	Altro
<b>Economia, lavoro, turismo, beni culturali</b>									
fino a 1.000 ab.	76,2	23,8	5,3	3,2	1,2	0,1	1,4	1,8	10,8
da 1.000 a 5.000 ab.	74,2	25,8	6,0	3,6	2,4	0,1	1,5	1,1	11,1
da 5.000 a 20.000 ab.	67,2	32,8	8,7	4,7	3,6	1,0	1,8	0,5	12,6
da 20.000 a 60.000 ab.	68,4	31,6	10,0	4,7	5,2	2,1	1,5	0,1	8,0
da 60.000 a 250.000 ab.	68,8	31,2	9,9	5,5	7,1	2,9	1,9	0,0	3,9
oltre 250.000 ab.	64,7	35,3	15,2	2,8	4,6	0,6	6,3	0,0	5,8
<b>Pianificazione urbanistica, edilizia, territoriale e catasto</b>									
fino a 1.000 ab.	82,0	18,0	8,0	1,9	0,8	0,1	3,3	1,9	1,9
da 1.000 a 5.000 ab.	84,9	15,1	8,7	1,5	0,2	0,0	1,6	0,9	2,1
da 5.000 a 20.000 ab.	81,3	18,7	12,1	1,7	0,4	0,4	0,8	0,2	3,1
da 20.000 a 60.000 ab.	78,9	21,1	14,7	2,2	0,5	0,6	0,8	0,0	2,3
da 60.000 a 250.000 ab.	78,7	21,3	15,6	1,4	0,5	2,1	0,3	0,0	1,5
oltre 250.000 ab.	70,4	29,6	20,2	0,1	0,0	6,3	0,7	0,0	2,2
<b>Polizia locale</b>									
fino a 1.000 ab.	86,6	13,4	0,2	0,5	0,1	0,0	7,7	3,3	1,6
da 1.000 a 5.000 ab.	91,3	8,7	0,4	0,2	0,1	0,0	4,0	3,5	0,6
da 5.000 a 20.000 ab.	96,9	3,1	1,0	0,3	0,0	0,1	1,0	0,6	0,1
da 20.000 a 60.000 ab.	97,4	2,6	1,7	0,3	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1
da 60.000 a 250.000 ab.	93,6	6,4	4,6	0,7	0,1	0,3	0,1	0,0	0,7
oltre 250.000 ab.	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Relazione allegata al Conto Annuale RGS. Per la descrizione delle modalità di gestione cfr. Nota Metodologica

**Modalità di gestione dei servizi svolti dai Comuni del Centro Nord per classi demografiche e tipo di servizio**  
(quantità di lavoro svolto o costi sostenuti per il personale - valori percentuali medi del triennio 2017-19)

COMUNI	Gestione diretta	Gestione indiretta:	Appalti	Concessioni a terzi	Consulenze Collaborazioni	Società parteci-pate	Convenzioni	Unioni di Comuni	Altro
<b>Gestione amministrativa, finanziaria, contabile e controllo</b>									
fino a 1.000 ab.	75,5	24,5	6,0	1,9	1,7	0,1	5,4	7,7	1,7
da 1.000 a 5.000 ab.	76,0	24,0	8,6	1,7	1,8	0,2	2,9	6,8	1,9
da 5.000 a 20.000 ab.	78,4	21,6	10,1	1,3	2,3	0,5	1,3	4,6	1,6
da 20.000 a 60.000 ab.	84,3	15,7	8,1	0,7	1,6	0,9	0,8	2,1	1,4
da 60.000 a 250.000 ab.	85,3	14,7	6,8	1,1	0,7	2,3	0,7	1,7	1,4
oltre 250.000 ab.	85,0	15,0	7,6	0,4	0,3	3,2	1,4	0,0	2,1
<b>Trasporto pubblico locale</b>									
fino a 1.000 ab.	16,5	83,5	5,4	6,6	0,1	14,3	6,5	14,4	36,3
da 1.000 a 5.000 ab.	12,0	88,0	12,2	8,0	0,3	11,9	4,2	7,9	43,6
da 5.000 a 20.000 ab.	5,9	94,1	17,2	10,5	0,2	15,0	5,3	1,8	44,1
da 20.000 a 60.000 ab.	9,2	90,8	25,6	12,0	0,0	19,2	6,8	0,8	26,4
da 60.000 a 250.000 ab.	9,6	90,4	15,7	13,7	0,0	27,2	5,5	0,0	28,2
oltre 250.000 ab.	14,6	85,4	21,3	0,6	0,0	52,3	2,7	0,0	8,5
<b>Rifiuti urbani, servizio idrico integrato, tutela ambientale</b>									
fino a 1.000 ab.	28,6	71,4	11,4	4,9	0,2	21,9	7,8	8,0	17,3
da 1.000 a 5.000 ab.	26,9	73,1	16,1	5,1	0,2	25,7	4,9	5,9	15,1
da 5.000 a 20.000 ab.	25,0	75,0	20,5	4,9	0,2	28,9	2,7	2,4	15,5
da 20.000 a 60.000 ab.	29,0	71,0	19,2	5,3	0,4	30,1	2,4	0,8	12,7
da 60.000 a 250.000 ab.	31,0	69,0	19,0	2,9	0,7	33,9	3,5	0,0	9,0
oltre 250.000 ab.	37,0	63,0	7,2	0,1	0,2	54,1	0,7	0,0	0,7
<b>Servizi sociali e istruzione</b>									
fino a 1.000 ab.	34,6	65,4	5,9	2,4	0,5	0,9	17,9	13,2	24,5
da 1.000 a 5.000 ab.	40,1	59,9	14,3	3,5	0,9	0,8	11,1	9,0	20,1
da 5.000 a 20.000 ab.	44,0	56,0	22,4	4,4	1,3	1,2	6,4	5,9	14,5
da 20.000 a 60.000 ab.	45,2	54,8	25,6	4,8	1,6	2,7	4,2	3,2	12,7
da 60.000 a 250.000 ab.	45,2	54,8	27,8	5,1	2,1	3,6	4,1	2,5	9,6
oltre 250.000 ab.	47,9	52,1	28,8	5,3	1,6	6,3	2,1	0,0	7,9
<b>Protezione civile</b>									
fino a 1.000 ab.	35,8	64,2	8,6	1,4	0,7	0,1	18,5	23,8	11,2
da 1.000 a 5.000 ab.	39,7	60,3	10,0	1,5	0,9	0,2	17,4	15,5	14,7
da 5.000 a 20.000 ab.	47,0	53,0	10,3	1,6	1,2	0,5	11,8	12,0	15,6
da 20.000 a 60.000 ab.	56,4	43,6	11,5	1,2	1,4	0,5	8,6	6,8	13,6
da 60.000 a 250.000 ab.	61,0	39,0	15,2	0,5	1,9	2,9	6,5	2,5	9,4
oltre 250.000 ab.	85,8	14,2	2,8	0,4	0,0	1,9	3,5	0,0	5,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Relazione allegata al Conto Annuale RGS. Per la descrizione delle modalità di gestione cfr. Nota Metodologica.

**Modalità di gestione dei servizi svolti dai Comuni del Centro Nord per classi demografiche e tipo di servizio**  
(quantità di lavoro svolto o costi sostenuti per il personale - valori percentuali medi del triennio 2017-19)

COMUNI	Gestione diretta	Gestione indiretta:	Appalti	Concessioni a terzi	Consulenze Collaborazioni	Società parteci-pate	Convenzioni	Unioni di Comuni	Altro
<b>Economia, lavoro, turismo, beni culturali</b>									
fino a 1.000 ab.	54,6	45,4	4,8	5,0	2,1	0,8	7,2	10,3	15,4
da 1.000 a 5.000 ab.	49,7	50,3	9,5	5,8	2,6	0,9	6,9	7,6	16,9
da 5.000 a 20.000 ab.	52,8	47,2	10,7	6,2	3,5	3,2	5,8	3,8	14,1
da 20.000 a 60.000 ab.	54,0	46,0	10,6	4,7	5,7	7,8	4,2	1,3	11,7
da 60.000 a 250.000 ab.	55,9	44,1	13,5	4,0	4,8	10,5	2,1	0,4	8,8
oltre 250.000 ab.	60,2	39,8	13,3	1,0	1,6	9,9	3,2	0,0	10,8
<b>Pianificazione urbanistica, edilizia, territoriale e catasto</b>									
fino a 1.000 ab.	56,5	43,5	9,3	2,8	3,2	0,3	13,6	11,5	2,8
da 1.000 a 5.000 ab.	66,6	33,4	11,5	2,0	1,3	0,7	6,2	7,7	4,1
da 5.000 a 20.000 ab.	68,9	31,1	15,0	1,9	0,8	1,5	3,5	3,1	5,3
da 20.000 a 60.000 ab.	71,4	28,6	16,3	1,2	0,8	3,2	2,7	1,2	3,2
da 60.000 a 250.000 ab.	67,6	32,4	16,0	2,5	0,3	6,6	2,6	0,8	3,6
oltre 250.000 ab.	66,9	33,1	12,4	2,2	0,0	14,8	0,7	0,0	2,9
<b>Polizia locale</b>									
fino a 1.000 ab.	37,5	62,5	0,3	0,2	0,3	0,4	31,6	25,8	3,9
da 1.000 a 5.000 ab.	56,6	43,4	0,6	0,1	0,3	0,2	22,7	17,8	1,7
da 5.000 a 20.000 ab.	72,7	27,3	1,2	0,2	0,1	0,1	8,7	14,9	2,0
da 20.000 a 60.000 ab.	85,3	14,7	3,1	0,7	0,0	0,4	2,6	6,6	1,3
da 60.000 a 250.000 ab.	87,9	12,1	3,5	0,6	0,0	1,2	0,7	4,8	1,3
oltre 250.000 ab.	84,8	15,3	7,0	0,6	0,0	5,9	0,4	0,0	1,3

Fonte: nostre elaborazioni su dati della Relazione allegata al Conto Annuale RGS. Per la descrizione delle modalità di gestione cfr. Nota Metodologica.

**Assunzioni a tempo indeterminato**  
(unità)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Sud e Isole</b>											
Nomina da concorso	1.686	2.804	1.080	745	1.018	768	769	697	1.139	1.535	3.472
Stabilizzato	3.887	3.230	5.514	241	154	142	136	53	259	1.245	7.819
di cui: da LSU	2.330	1.113	165	77	154	142	136	53	259	475	3.219
da contratto a tempo determinato	1.557	2.117	5.349	164	-	-	-	-	-	-	-
personale assunto con procedure art. 20 d.lgs. 75/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	770	4.600
Passaggi da altra Amministrazione	1.090	1.380	1.252	1.271	661	956	1.208	1.256	1.105	2.850	1.156
Altre cause	1.706	1.569	1.409	1.134	1.048	1.107	1.229	1.257	1.078	1.779	1.862
<b>Totale</b>	<b>8.369</b>	<b>8.983</b>	<b>9.255</b>	<b>3.391</b>	<b>2.881</b>	<b>2.973</b>	<b>3.342</b>	<b>3.263</b>	<b>3.581</b>	<b>7.409</b>	<b>14.309</b>
<b>Centro Nord</b>											
Nomina da concorso	6.409	8.568	2.823	2.775	2.169	2.044	1.531	3.905	5.084	7.278	11.862
Stabilizzato	2.640	660	278	167	12	0	10	16	55	1.073	414
di cui: da LSU	71	308	148	76	12	0	10	16	55	82	134
da contratto a tempo determinato	2.569	352	130	91	-	-	-	-	-	-	-
personale assunto con procedure art. 20 d.lgs. 75/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	991	280
Passaggi da altra Amministrazione	4.097	5.556	3.306	4.113	2.354	4.312	4.015	9.073	6.141	6.113	4.879
Altre cause	3.280	3.056	1.910	1.466	2.143	1.987	2.233	2.205	2.323	2.633	3.194
<b>Totale</b>	<b>16.426</b>	<b>17.840</b>	<b>8.317</b>	<b>8.521</b>	<b>6.678</b>	<b>8.343</b>	<b>7.789</b>	<b>15.199</b>	<b>13.603</b>	<b>17.097</b>	<b>20.349</b>

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale*

**Struttura per età e anzianità di servizio del personale degli enti territoriali (1)**  
(valori percentuali)

Voci	Composizione % per età						Composizione % per anzianità di servizio							
	2008			2019			2008			2019				
	meno di 40 anni	40-49	50-59	60 +	meno di 40 anni	40-49	50-59	60 +	0-15	16-25	26+	0-15	16-25	26+
<b>Sud e Isole</b>														
Regioni	8,4	35,7	49,3	6,6	2,7	15,0	53,3	28,9	37,9	40,9	21,2	50,5	12,6	36,9
Province e Città metropoli- tane	10,1	33,1	47,7	9,1	2,7	15,7	50,9	30,7	43,8	33,0	23,2	20,7	36,9	42,5
Comuni	8,2	28,1	53,9	9,7	4,8	17,0	44,0	34,2	28,9	31,7	39,4	37,7	20,9	41,4
<i>di cui:</i> fino a 1.000 abitanti	13,1	30,2	50,4	6,2	6,6	20,5	41,9	31,0	33,3	24,8	41,8	42,6	19,7	37,7
1.001-5.000 ab.	9,3	29,4	53,8	7,5	4,4	17,5	46,1	32,1	29,0	30,4	40,6	41,6	18,1	40,3
5.001-20.000 ab.	8,5	28,9	53,6	9,1	5,0	15,9	45,4	33,7	27,9	33,0	39,1	38,2	20,3	41,5
20.001-60.000 ab.	7,5	29,7	53,7	9,1	4,4	16,0	44,6	34,9	29,4	33,1	37,4	35,0	21,3	43,7
60.001-250.000 ab.	9,0	29,4	52,2	9,4	4,2	16,9	44,7	34,2	33,6	28,0	38,4	33,1	27,7	39,2
oltre 250.000 ab.	6,6	22,5	57,0	13,9	5,8	18,9	38,4	36,9	24,3	33,7	41,9	40,4	17,7	41,9
Unioni di Comuni e Comunità montane	4,4	16,9	73,5	5,2	1,7	7,2	49,2	41,9	15,1	17,5	67,4	27,7	44,7	27,6
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>8,4</b>	<b>29,9</b>	<b>52,6</b>	<b>9,0</b>	<b>4,2</b>	<b>16,4</b>	<b>46,5</b>	<b>33,0</b>	<b>31,9</b>	<b>33,3</b>	<b>34,8</b>	<b>39,1</b>	<b>20,6</b>	<b>40,4</b>
<b>Centro Nord</b>														
Regioni	21,4	40,7	34,4	3,5	7,1	27,7	47,4	17,8	46,2	30,8	23,0	40,1	28,6	31,2
Province e Città metropoli- tane	23,7	37,9	34,9	3,5	4,5	26,8	50,7	18,0	58,7	23,5	17,8	24,9	41,7	33,3
Comuni	22,5	39,1	35,3	3,1	10,2	28,3	45,1	16,3	47,0	27,2	25,8	35,8	30,9	33,3
<i>di cui:</i> fino a 1.000 abitanti	29,6	38,3	30,9	1,3	13,0	31,7	42,5	12,7	50,0	23,7	26,3	38,8	29,6	31,5
1.001-5.000 ab.	27,6	38,6	32,1	1,8	11,2	31,1	43,7	14,0	51,0	24,4	24,5	36,5	32,4	31,1
5.001-20.000 ab.	26,5	39,5	32,1	2,0	10,2	30,3	45,2	14,3	50,7	25,4	23,9	35,0	33,1	31,9
20.001-60.000 ab.	22,2	39,3	35,6	2,9	9,2	27,7	46,2	16,9	47,8	26,2	26,0	34,3	33,4	32,3
60.001-250.000 ab.	20,2	38,6	37,9	3,3	9,6	27,6	46,1	16,7	46,7	26,6	26,7	35,4	30,7	33,9
oltre 250.000 ab.	17,4	39,5	38,3	4,9	10,6	26,1	44,6	18,8	41,2	31,4	27,3	37,1	27,1	35,7
Unioni di Comuni e Comunità montane	30,2	38,4	30,2	1,2	16,6	32,0	40,4	11,0	57,9	24,0	18,1	50,6	27,5	21,9
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>22,6</b>	<b>39,2</b>	<b>35,0</b>	<b>3,2</b>	<b>9,7</b>	<b>28,3</b>	<b>45,5</b>	<b>16,4</b>	<b>48,3</b>	<b>27,1</b>	<b>24,5</b>	<b>36,4</b>	<b>31,0</b>	<b>32,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale*. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.  
(1) Dati al 31 dicembre. Include solo il personale dipendente a tempo indeterminato.

**Struttura per titolo di studio e qualifica del personale degli enti territoriali (1)**  
(valori percentuali)

Voci	Composizione % per titolo di studio (2)						Composizione % per qualifica (3)					
	2008			2019			2008			2019		
	licenza media	diploma	laurea	licenza media	diploma	laurea	A - B	C	D e altro (4)	A - B	C	D e altro (4)
<b>Sud e Isole</b>												
Regioni	18,4	55,4	26,2	15,1	51,2	33,7	25,4	28,7	46,0	32,8	29,1	38,1
Province e Città metropolitane	29,7	49,5	20,8	27,7	48,0	24,4	39,7	27,8	32,5	44,7	27,7	27,6
Comuni	34,6	51,7	13,8	24,6	54,2	21,2	42,3	35,8	25,6	39,7	40,4	19,9
<i>di cui:</i> fino a 1.000 abitanti	33,8	50,9	15,4	25,4	50,8	23,8	42,4	32,0	19,9	40,8	32,4	26,8
1.001-5.000 ab.	33,6	53,4	13,0	27,1	54,3	18,6	46,0	34,0	18,7	44,2	37,2	18,6
5.001-20.000 ab.	31,3	54,5	14,2	23,2	55,8	20,9	44,5	36,8	19,1	41,7	40,3	18,0
20.001-60.000 ab.	32,8	52,3	14,9	23,7	54,3	22,0	42,7	38,2	20,6	38,6	42,2	19,2
60.001-250.000 ab.	31,3	53,5	15,2	20,9	56,8	22,3	40,6	38,8	32,9	34,0	44,8	21,2
oltre 250.000 ab.	45,4	43,8	10,7	29,0	49,5	21,5	39,7	27,8	32,5	37,4	39,5	23,1
Unioni di Comuni e Comunità montane	25,6	57,2	17,2	54,1	39,2	6,7	35,4	25,8	38,8	7,8	6,7	85,5
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>31,2</b>	<b>52,1</b>	<b>16,7</b>	<b>23,2</b>	<b>53,0</b>	<b>23,8</b>	<b>39,0</b>	<b>33,7</b>	<b>27,3</b>	<b>38,2</b>	<b>36,9</b>	<b>25,0</b>
<b>Centro Nord</b>												
Regioni	24,5	42,3	33,1	18,6	39,6	41,7	26,0	27,5	46,5	20,7	32,4	46,8
Province e Città metropolitane	23,7	48,7	27,6	20,7	49,5	29,8	29,1	35,2	35,8	30,9	35,5	33,7
Comuni	28,6	53,2	18,2	16,6	54,6	28,9	30,8	44,7	24,5	24,5	50,5	25,0
<i>di cui:</i> fino a 1.000 abitanti	35,6	54,0	10,5	25,0	59,3	15,6	39,0	34,2	26,8	35,9	38,1	26,1
1.001-5.000 ab.	31,1	54,7	14,2	20,9	57,8	21,3	38,6	35,8	25,6	33,5	41,3	25,2
5.001-20.000 ab.	28,1	52,9	19,0	17,7	54,3	27,9	35,1	40,4	24,5	29,0	45,3	25,7
20.001-60.000 ab.	27,6	52,5	19,9	18,1	52,0	29,9	31,7	42,1	26,2	25,9	46,7	27,3
60.001-250.000 ab.	27,0	52,9	20,1	16,6	51,6	31,8	30,4	45,4	24,2	24,3	50,7	25,0
oltre 250.000 ab.	29,1	53,4	17,5	12,1	56,5	31,4	22,2	54,8	23,1	15,3	61,9	22,7
Unioni di Comuni e Comunità montane	29,7	52,6	17,7	18,6	52,6	28,8	35,7	33,0	31,3	30,0	39,6	30,4
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>27,7</b>	<b>51,6</b>	<b>20,7</b>	<b>17,1</b>	<b>52,2</b>	<b>30,7</b>	<b>30,2</b>	<b>41,6</b>	<b>28,1</b>	<b>24,5</b>	<b>46,8</b>	<b>28,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale*. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(1) Dati al 31 dicembre. – (2) Include solo il personale dipendente a tempo indeterminato. – (3) Include il personale a tempo indeterminato e flessibile (a tempo determinato, formazione e lavoro, lavoratori socialmente utili e somministrato). – (4) Sono inclusi anche i dirigenti, i segretari e altro personale.

**Spese per il personale degli enti territoriali**  
(euro pro capite e variazioni e valori percentuali)

VOCI	Euro pro capite (in rapporto alla popolazione residente)		Var. % 2008-2019		Composizione % 2019		
	2008	2019	Totale	di cui: oneri stipendiali (1)	Oneri Stipendi (1)	Oneri accessori (2)	Altre voci di costo (3)
<b>Sud e Isole</b>							
Regioni	100	86	-15,8	-16,7	53,1	16,8	30,1
Province e Città metropolitane	48	23	-53,6	-49,8	56,0	13,9	30,2
Comuni	291	217	-26,8	-24,6	54,9	12,1	33,0
Unioni di Comuni e Comunità montane	5	4	-11,7	-1,8	52,1	5,7	42,2
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>443</b>	<b>329</b>	<b>-27,1</b>	<b>-25,2</b>	<b>54,4</b>	<b>13,4</b>	<b>32,2</b>
<b>Centro Nord</b>							
Regioni	58	56	-1,0	11,1	51,7	17,7	30,6
Province e Città metropolitane	43	17	-60,4	-57,1	56,3	15,2	28,6
Comuni	302	248	-16,6	-14,1	55,3	13,4	31,3
Unioni di Comuni e Comunità montane	9	13	38,9	57,6	53,4	12,1	34,4
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>412</b>	<b>334</b>	<b>-17,7</b>	<b>-13,9</b>	<b>54,7</b>	<b>14,2</b>	<b>31,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale; per la popolazione, elaborazioni su dati Istat.

(1) Comprende le voci stipendiali degli addetti a tempo indeterminato (stipendio, RIA, tredicesima, arretrati). – (2) Comprende gli straordinari, le voci accessorie (retribuzione di posizione e di risultato, assegni *ad personam*, compensi oneri rischi e disagio, compensi produttività, elementi perequativi ecc.) e le indennità degli addetti a tempo indeterminato. – (3) Comprende altre voci di costo degli addetti a tempo indeterminato (assegni nucleo familiare, erogazione buoni pasto, formazione del personale, coperture assicurative, Irap, contributi fondo pensione complementare, somme rimborsate per personale comandato ecc.), i costi per incarichi professionali, ricerche, studi e consulenze, le spese relative a contratti per servizi obbligatori per legge, le retribuzioni del personale a tempo determinato, i compensi per i lavoratori socialmente utili, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, gli oneri per contratti di somministrazione.

**Spese per il personale degli enti territoriali nelle Regioni a Statuto Ordinario**  
(euro pro capite e variazioni e valori percentuali)

VOCI	Euro pro capite (in rapporto alla popolazione residente)		Var. % 2008-2019		Composizione % 2019		
	2008	2019	Totale	di cui: oneri stipendiali (1)	Oneri Stipendi (1)	Oneri accessori (2)	Altre voci di costo (3)
<b>Sud e Isole</b>							
Regioni	67	54	-21,8	-14,6	50,7	20,7	28,6
Province e Città metropolitane	45	19	-59,4	-59,1	53,5	16,0	30,5
Comuni	259	190	-28,2	-28,5	54,5	13,4	32,1
Unioni di Comuni e Comunità montane	6	6	-14,8	-1,8	54,6	5,1	40,3
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>378</b>	<b>267</b>	<b>-30,6</b>	<b>-29,6</b>	<b>53,6</b>	<b>14,9</b>	<b>31,5</b>
<b>Centro Nord</b>							
Regioni	36	38	6,5	16,7	48,4	20,9	30,7
Province e Città metropolitane	44	18	-59,0	-55,3	56,3	15,2	28,6
Comuni	297	240	-17,9	-15,0	55,3	13,7	30,9
Unioni di Comuni e Comunità montane	6	9	45,8	62,7	53,2	13,7	33,1
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>384</b>	<b>306</b>	<b>-19,2</b>	<b>-15,8</b>	<b>54,5</b>	<b>14,7</b>	<b>30,8</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale; per la popolazione, elaborazioni su dati Istat.

(1) Comprende le voci stipendiali degli addetti a tempo indeterminato (stipendio, RIA, tredicesima, arretrati). – (2) Comprende gli straordinari, le voci accessorie (retribuzione di posizione e di risultato, assegni *ad personam*, compensi oneri rischi e disagio, compensi produttività, elementi perequativi ecc.) e le indennità degli addetti a tempo indeterminato. – (3) Comprende altre voci di costo degli addetti a tempo indeterminato (assegni nucleo familiare, erogazione buoni pasto, formazione del personale, coperture assicurative, Irap, contributi fondo pensione complementare, somme rimborsate per personale comandato ecc.), i costi per incarichi professionali, ricerche, studi e consulenze, le spese relative a contratti per servizi obbligatori per legge, le retribuzioni del personale a tempo determinato, i compensi per i lavoratori socialmente utili, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, gli oneri per contratti di somministrazione.

**Spese per il personale degli enti territoriali nelle Regioni a Statuto Speciale**  
(euro pro capite e variazioni e valori percentuali)

VOCI	Euro pro capite (in rapporto alla popolazione residente)		Var. % 2008-2019		Composizione % 2019		
	2008	2019	Totale	di cui: oneri stipendiali (1)	Oneri Stipendi (1)	Oneri accessori (2)	Altre voci di costo (3)
<b>Sud e Isole</b>							
Regioni	169	153	-10,8	-18,0	54,8	13,9	31,3
Province e Città metropolitane	53	31	-43,4	-31,6	59,1	11,2	29,7
Comuni	358	274	-24,7	-18,1	55,5	10,2	34,3
Unioni di Comuni e Comunità montane	1	1	33,5	-1,8	28,4	11,1	60,5
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>581</b>	<b>459</b>	<b>-22,3</b>	<b>-19,2</b>	<b>55,4</b>	<b>11,5</b>	<b>33,1</b>
<b>Centro Nord</b>							
Regioni	387	335	-12,0	3,7	57,5	12,0	30,4
Province e Città metropolitane	25	..	..	..	..	..	..
Comuni	378	371	-0,4	-3,8	55,0	10,3	34,7
Unioni di Comuni e Comunità montane	58	73	27,3	48,8	53,9	9,1	37,0
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>848</b>	<b>780</b>	<b>-6,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>56,0</b>	<b>10,9</b>	<b>33,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale; per la popolazione, elaborazioni su dati Istat.

(1) Comprende le voci stipendiali degli addetti a tempo indeterminato (stipendio, RIA, tredicesima, arretrati). – (2) Comprende gli straordinari, le voci accessorie (retribuzione di posizione e di risultato, assegni *ad personam*, compensi oneri rischi e disagio, compensi produttività, elementi perequativi ecc.) e le indennità degli addetti a tempo indeterminato. – (3) Comprende altre voci di costo degli addetti a tempo indeterminato (assegni nucleo familiare, erogazione buoni pasto, formazione del personale, coperture assicurative, Irap, contributi fondo pensione complementare, somme rimborsate per personale comandato ecc.), i costi per incarichi professionali, ricerche, studi e consulenze, le spese relative a contratti per servizi obbligatori per legge, le retribuzioni del personale a tempo determinato, i compensi per i lavoratori socialmente utili, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, gli oneri per contratti di somministrazione.

## NOTE METODOLOGICHE

### *Modalità di gestione dei servizi comunali*

*Gestione diretta:* l'organizzazione del lavoro è effettuata direttamente a cura dell'Ente e sotto la sua completa responsabilità con personale a tempo indeterminato, determinato, formazione lavoro, Lsu/Lpu, interinali e/o con personale comandato, distaccato, in convenzione proveniente da altre amministrazioni. Non sono considerate le attività svolte dal Direttore generale e dal Segretario comunale/provinciale.

*Appalti:* termine dal significato generico all'interno del quale sono ricomprese le varie procedure contrattuali utilizzate dalla P.A. per affidare a privati la fornitura di opere e servizi, come ad es.: il pubblico incanto o asta pubblica, la licitazione privata, la trattativa privata, l'appalto concorso. In questa modalità di gestione sono ricompresi anche gli appalti per servizi di patrocinio legale conferiti secondo le disposizioni previste dall'art. 4 del d.lgs. 50/2016 (nuovo codice dei contratti pubblici).

*Concessioni a terzi:* procedura alternativa all'attività contrattuale, mediante la quale l'Ente concedente trasferisce al concessionario lo svolgimento di particolari attività, senza essere vincolato da gara pubblica, sussistendo particolari ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale.

*Consulenze e collaborazioni:* comprendono iniziative con finalità culturali, scientifiche, educative, sociali e celebrative (ivi incluse le Fondazioni), nonché l'affidamento dello svolgimento di attività a personale esterno (C.Co.Co., prestazioni d'opera), o con collaborazioni coordinate e continuative o incarichi per consulenze esterne.

*Società partecipate:* società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale (fino ed oltre il 50 per cento) costituite o partecipate dall'Ente titolare del pubblico servizio.

*Convenzioni:* l'art. 19 del d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012, stabilisce che tutti i comuni con popolazione fino a 5.000, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitino in forma associata, mediante unioni di comuni o convenzione la quasi totalità delle funzioni fondamentali. I restanti comuni possono stipulare tra loro apposite convenzioni, al fine di svolgere in modo coordinato opere, funzioni e servizi determinati ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. 267/2000 a prescindere dalla popolazione residente.

*Unioni di Comuni:* l'art. 19 del d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012, stabilisce che tutti i comuni con popolazione fino a 5.000, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitino in forma associata, mediante unioni di comuni o convenzione la quasi totalità delle funzioni fondamentali. I restanti comuni possono affidare ad unioni di comuni funzioni e servizi determinati ai sensi dell'articolo 32 del TUEL.

*Altro:* nella categoria sono ricomprese le aziende speciali (ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, responsabile della gestione di più servizi ai sensi del d.lgs. n. 267/2000 art. 114), i consorzi (costituiti per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni), gli accordi di programma (stipulati per la definizione e l'attuazione di opere, interventi e programmi di intervento che richiedono l'azione integrata e coordinata di

comuni, province e regioni, amministrazioni statali ed altri soggetti pubblici), associazioni di volontariato (Pro Loco, Onlus), ASL (per la rilevazione di specifiche informazioni ambientali). Sono, inoltre, ricomprese le attività svolte dai tirocinanti e dai lavoratori retribuiti con buoni lavoro (voucher) per prestazioni di lavoro occasionale accessorio.

### Servizi/Funzioni

*Gestione amministrativa, finanziaria, contabile e controllo:* la voce ricomprende le attività attraverso le quali gli organi di vertice definiscono gli indirizzi e le politiche attinenti a: anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione; messi comunali; organi istituzionali; risorse umane; servizi di supporto; servizi informativi; servizi legali; servizi statistici; uffici giudiziari, case circondariali e altri servizi.

*Trasporto pubblico locale:* la voce ricomprende le attività inerenti la pianificazione, la gestione, l'erogazione dei servizi relativi a: trasporto pubblico ferroviario; trasporto pubblico su strada; trasporto pubblico per vie d'acqua.

*Rifiuti urbani, servizio idrico integrato, tutela ambientale:* la voce ricomprende tutte le attività svolte per: trattamento dei rifiuti; servizio idrico integrato; protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici; qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento.

*Servizi sociali e istruzione:* la voce ricomprende tutte le attività svolte nel campo della protezione sociale e della tutela delle categorie più deboli, nonché quelle svolte nel campo dell'edilizia scolastica e nel supporto delle attività educative, dello sport e del tempo libero, ovvero: diritto allo studio; giovani; interventi per gli anziani, i soggetti a rischio di esclusione sociale, per la disabilità; interventi per l'infanzia, i minori e gli asili nido; istruzione primaria, secondaria inferiore, secondaria superiore; scuola dell'infanzia; servizi ausiliari all'istruzione; servizio necroscopico e cimiteriale, sport e tempo libero.

*Protezione civile:* la voce ricomprende le attività di erogazione di prestazioni e di servizi finalizzati ai servizi di protezione civile di competenza dell'ente, nonché quelle di pianificazione e coordinamento dei primi soccorsi e degli interventi a seguito di calamità naturali.

*Economia, lavoro, turismo, beni culturali:* la voce ricomprende le attività per il supporto, la promozione dello sviluppo e della competitività, la programmazione nei seguenti campi: affissioni e pubblicità, fiere, mercati, mattatoio e servizi connessi e Suap; farmacie comunali; formazione professionale; servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro; sostegno all'occupazione; servizi turistici e manifestazioni turistiche; attività culturali e interventi diversi nel settore culturale; valorizzazione dei beni di interesse storico e artistico.

*Pianificazione urbanistica, edilizia, territoriale e catasto:* la voce ricomprende le attività con le quali vengono attuati i compiti previsti e attribuiti dalla legge, nonché predisposte la programmazione e le iniziative, nelle materie di: edilizia residenziale pubblica e locale; piano di edilizia economico-popolare; ufficio tecnico-Sue; urbanistica e programmazione del territorio; verifiche catastali e tributarie, viabilità, circolazione stradale e illuminazione pubblica.

*Polizia locale:* la voce ricomprende le attività collegate all'ordine pubblico e alla sicurezza, al servizio di polizia locale, commerciale e amministrativa.

### *Divari nella retribuzione media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato*

Il differenziale della retribuzione media del personale a tempo indeterminato è stato scorporato nel seguente modo:

$$Rm_{MEZ} - Rm_{CN} = \sum_{d=1}^6 \sum_{i=1}^7 (Rm_{MEZdi} - Rm_{CNdi}) S_{CNdi} + \sum_{d=1}^6 \sum_{i=1}^7 (S_{MEZdi} - S_{CNdi}) Rm_{CNdi} + \sum_{d=1}^6 \sum_{i=1}^7 (Rm_{MEZdi} - Rm_{CNdi}) (S_{MEZdi} - S_{CNdi})$$

dove:

$Rm_{MEZ(CN)}$  =  $\sum_{d=1}^6 \sum_{i=1}^7 r_{MEZ(CN)di} S_{MEZ(CN)di}$  è la retribuzione media nei Comuni del Mezzogiorno (MEZ) o del Centro Nord (CN),

$r_{MEZ(CN)di}$  è la retribuzione media della categoria  $i$  nella classe di ampiezza demografica  $d$

$S_{MEZ(CN)di}$  è la quota di dipendenti della categoria  $i$  nella classe  $d$

le categorie  $i$  sono sette: categoria A,

categoria B,

categoria C,

categoria D,

dirigenti (compresi i direttori generali),

segretari

altro personale

e si connotano per il differente livello di specializzazione professionale e titolo di studio richiesti, cui corrispondono retribuzioni medie diversificate, che crescono passando dalla categoria A (il livello più basso) alla categoria D

le classi di ampiezza demografica  $d$  sono sei: fino a 1.000 abitanti,

tra 1.001 e 5.000,

tra 5.001-20.000,

tra 20.001-60.000,

tra 60.001-250.000,

oltre 250.000.

## APPENDICE NORMATIVA

### I vincoli di spesa e le limitazioni al turnover

*Le principali disposizioni normative tra il 2006 e il 2014.* - Gli enti territoriali sono chiamati fin dal 2006<sup>42</sup> al contenimento della spesa del personale. Con la legge finanziaria 2007 (L. 296/2006) l'impostazione sui vincoli alla spesa del personale è stata definita a seconda che l'ente fosse o meno assoggettato al Patto di stabilità interno (PSI).

Per gli enti soggetti al PSI<sup>43</sup>, la L. 296/2006 imponeva una progressiva e costante riduzione della spesa del personale. Successivi interventi legislativi, oltre a modificare i criteri di contenimento della spesa<sup>44</sup>, hanno introdotto vincoli al turnover, ossia alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione del personale cessato. Tra il 2008 e il 2015 la percentuale di turnover è oscillata tra il 20% e il 60%. La percentuale poteva variare in funzione del rapporto tra le spese del personale e le spese correnti, fino ad azzerarsi nel caso del superamento di determinate soglie del rapporto.

Al fine di superare i vincoli imposti al turnover gli enti avevano inizialmente fatto ricorso a forme contrattuali flessibili (contratti a tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa, formazione lavoro, somministrazione e lavoro accessorio). Il DL 78/2010 ha limitato la spesa sostenibile per dette tipologie di lavoro al 50% di quella riferita al 2009 e solo per gli enti che avevano rispettato sia i vincoli di spesa che quelli assunzionali.

Per gli enti non sottoposti al PSI la legge finanziaria del 2007 e le successive modifiche e integrazioni hanno invece disposto vincoli meno stringenti in tema di spese di personale, prevedendo che non dovessero superare il corrispondente ammontare del 2004 (successivamente modificato al 2008), esentandoli dalle limitazioni al turnover imposte agli enti soggetti al PSI. Nel decennio considerato in questo lavoro, al pari degli enti non soggetti al PSI, le Unioni di Comuni e le Comunità montane hanno goduto di un regime favorevole, soprattutto per quanto concerne i limiti al turnover<sup>45</sup>.

Nel 2014, con il DL 90/2014, nel contesto della riforma complessiva della Pubblica amministrazione, si è osservata una temporanea inversione di tendenza nella politica di contenimento della spesa e

---

<sup>42</sup> La legge finanziaria per il 2006 ha introdotto per la prima volta vincoli specifici alla dinamica della spesa per il personale, prevedendo l'obbligo di ridurre tali spese dell'1 per cento rispetto a quelle sostenute nel 2004. Tra le spese si dovevano conteggiare anche quelle per le collaborazioni coordinate e continuative, gli oneri riflessi e l'Irap. Erano invece escluse le spese relative gli arretrati contrattuali.

<sup>43</sup> Nel periodo 1999-2001, il legislatore ha impegnato tutti gli enti territoriali alla riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese e alla riduzione dello stock del debito. Successivamente (2002-2004), la manovra correttiva ha riguardato solo le Regioni, le Province e i Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti. Dal 2005 al 2012 il PSI si è rivolto principalmente alle Regioni, alle Province e ai Comuni con popolazione sopra i 5.000 abitanti. A decorrere dal 2013, il PSI è stato esteso anche ai Comuni con popolazione sopra i 1.000 abitanti. Con l'introduzione delle nuove regole di finanza pubblica (cosiddetto pareggio di bilancio) dal 2016, l'obbligo di rispetto del saldo finale è stato esteso a tutti i Comuni.

<sup>44</sup> In particolare, i vincoli alla dinamica della spesa imposti dalla legge finanziaria del 2007 sono stati inaspriti dal DL 78/2010. L'inasprimento si è concretizzato in una estensione del concetto di "spesa del personale" includendo quella relativa a tutti i contratti di lavoro comunque denominati e per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, anche in organismi partecipati. Il decreto ha inoltre sancito il divieto di assunzione in caso di mancata riduzione della spesa, al pari di quanto già previsto per il caso di mancato rispetto del PSI.

<sup>45</sup> Al pari dei Comuni, le Unioni hanno invece dovuto rispettare il limite di spesa previsto dalla legge finanziaria 2007: l'obiettivo era raggiunto qualora la somma delle spese di personale sostenute dai singoli Comuni che costituiscono l'Unione con quelle di quest'ultima fosse inferiore a quella sostenuta dai Comuni nel 2008 (nel caso di Comuni fino a 1.000 abitanti) o nel triennio 2011-13 (nel caso di Comuni con oltre 1.000 abitanti). I Comuni potevano tuttavia cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'Unione dei comuni di cui fanno parte.

degli organici. L'obbligo imposto dalla legge finanziaria del 2007 di riduzione annuale della spesa per il personale è stato sostanzialmente eliminato, imponendo invece agli enti di assicurare il contenimento della spesa entro un limite rappresentato dal valore medio della spesa relativa al triennio 2011-13. Il DL 90/2014 ha inoltre semplificato e reso maggiormente flessibili i vincoli al turnover<sup>46</sup>.

Il DL 90/2014 è intervenuto anche in materia di lavoro flessibile, ampliando gli spazi per le assunzioni a tempo determinato. È stato rimosso il vincolo di spesa sia per i Comuni sottoposti al PSI che abbiano garantito la costante riduzione della spesa per il personale sia per gli enti di minori dimensioni esclusi dal PSI che abbiano contenuto tale spesa al di sotto di quella risultante nel 2008. Restava fermo il vincolo che la spesa complessiva non poteva comunque essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009<sup>47</sup>. Successivamente, il D.Lgs. 81/2015 aveva stabilito che, salvo diversa disposizione dei contratti collettivi, non potessero essere assunti lavoratori a tempo determinato in misura superiore al 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione<sup>48</sup>.

*Le principali disposizioni normative tra il 2015 e il 2018.* – Già dal 2015, l'operatività delle disposizioni introdotte dal DL 90/2014, volte al recupero delle capacità assunzionali degli enti territoriali, è stata ostacolata dall'esigenza di riassorbire il personale in esubero delle Province e delle Città metropolitane a seguito della riforma degli enti locali effettuata con la L. 56/2014 (cosiddetta legge Delrio; cfr. in questa Appendice la voce: *La revisione dell'ordinamento delle Province*).

Per il triennio 2016-18 la disciplina in materia di limiti al turnover è stata nuovamente modificata dalla legge di bilancio 2016 (L. 208/2015) che ha ridotto al 25% la percentuale di turnover ammessa per gli enti territoriali. Tuttavia, successivi provvedimenti normativi hanno introdotto deroghe a tale percentuale e il limite al turnover è stato diversificato in relazione al rispetto di determinati parametri di bilancio e, per i Comuni, anche sulla base della dimensione demografica.

Per le Regioni che nell'anno precedente avevano rilevato una spesa di personale inferiore al 12% delle entrate tributarie, al netto di quelle a destinazione vincolata, il DL 50/2017 aveva innalzato il limite di turnover al 75% per il biennio 2017-18.

Per i Comuni con oltre 1.000 abitanti la percentuale di turnover variava tra il 25% e il 90% a seconda del rapporto tra dipendenti e popolazione<sup>49</sup> e al rispetto di parametri di "virtuosità" stabiliti in relazione alla regola del pareggio di bilancio introdotta nel 2016 in sostituzione del PSI. Inoltre, per i Comuni con un numero di abitanti compreso tra 1.000 e 5.000 (3.000 nel 2017) e caratterizzati da una spesa per personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nell'ultimo triennio, la percentuale di

---

<sup>46</sup> Il DL 90/2014 ha inoltre introdotto disposizioni volte a favorire la mobilità del personale pubblico. In particolare, ha modificato, rendendola più flessibile, la disciplina della mobilità volontaria. È stato inoltre istituito un portale per l'incontro tra domanda e offerta di mobilità.

<sup>47</sup> Per le Amministrazioni che nel 2009 non avevano sostenuto spese per contratti di lavoro flessibile si faceva riferimento alla media del triennio 2007-2009. Nel caso in cui l'ente non avesse fatto ricorso nell'arco del triennio a tipologie di lavoro flessibile, la Corte dei Conti (delibera 1/2017) aveva stabilito che la spesa consentita fosse pari a quella strettamente necessaria a far fronte ai servizi essenziali.

<sup>48</sup> Il CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018 ha attuato la previsione normativa, stabilendo che le ipotesi di contratto a tempo determinato esenti da limitazioni quantitative sono: a) attivazione di nuovi servizi o attuazione di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento di quelli esistenti; b) particolari necessità di enti di nuova istituzione; c) introduzione di nuove tecnologie che comportino cambiamenti organizzativi o che abbiano effetti sui fabbisogni di personale e sulle professionalità; d) stipulazione di contratti a tempo determinato per il conferimento di supplenze al personale docente ed educativo degli enti locali; e) stipulazione di contratti a tempo determinato per l'assunzione di personale da adibire all'esercizio delle funzioni infungibili della polizia locale e degli assistenti sociali; f) personale che affrisce a progetti finanziati con fondi UE, statali, regionali o privati; g) realizzazione di eventi sportivi o culturali di rilievo internazionale; h) proroghe dei contratti di personale a tempo determinato interessato dai processi di stabilizzazione.

<sup>49</sup> Tale rapporto è definito in base a quanto stabilito per gli enti in che hanno dichiarato il dissesto finanziario, e per quelli che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario sulla base del D.M. del 10 aprile 2017.

turnover veniva elevata al 100% per il biennio 2017-18.

*Le disposizioni normative del 2019.* - La L. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) ha determinato il superamento delle limitazioni al turnover per tutti gli enti territoriali, ad eccezione delle Province, prevedendo una capacità assunzionale pari al 100% della spesa del personale cessato nell'anno precedente. Rimaneva valido il limite alla spesa del personale stabilito dalla legge finanziaria del 2007 (e successive modifiche e integrazioni), che non poteva superare quella sostenuta nella media del triennio 2011-13. Per le Province continuavano invece a essere in vigore le previsioni della L. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018), in base alle quali era concesso un turnover al 100% solo se l'importo delle spese complessive di personale non superava il 20% delle entrate correnti (primi tre titoli); in caso contrario il limite al *turnover* era fissato al 25%.

La legge finanziaria per il 2019 aveva inoltre consentito alle amministrazioni delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sardegna di dare corso nel triennio 2019-2021 alle stabilizzazioni di lavoratori socialmente utili o di pubblica utilità, ivi compresi quelli con un contratto di co.co.co. o altre tipologie di assunzioni flessibili.

*Le disposizioni normative valide dal 2020.* - Le disposizioni introdotte dalla legge di bilancio 2019 sono state successivamente superate sulla base di quanto disposto dall'articolo 33 del D.L. 34/2019 (cosiddetto decreto "crescita").

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, in attuazione del D.L. 34/2019, il D.M. 3 settembre 2019 ha individuato dei valori soglia (stabiliti sulla base del rapporto tra la spesa del personale<sup>50</sup> e le entrate correnti<sup>51</sup>), definiti per fasce di ampiezza demografiche, sulla base dei quali determinare le facoltà assunzionali a partire dal 2020. Le Regioni che si collocano al di sotto del valore soglia possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino al raggiungimento dei valori soglia stessi. La norma stabilisce tuttavia delle percentuali di incremento annuo massime rispetto alla spesa del personale sostenuta nel 2018. Tali percentuali di incremento sono fissate al 10% nel 2020, al 15% nel 2021, al 18% nel 2022, al 20% nel 2023 e al 25% nel 2024.

Per quanto concerne i Comuni, il DM 17 marzo 2020, in attuazione del DL 34/2019, dopo aver fissato al 20 aprile 2020 la data a decorrere dalla quale si applica la nuova disciplina, ha individuato dei valori soglia minimi e massimi, differenziati per fascia demografica, relativi al rapporto tra la spesa del personale (definiti in modo analogo a quella delle Regioni) e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Per il periodo 2020-2024, i Comuni con un rapporto inferiore ai valori soglia minimi possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore a determinati valori percentuali stabiliti dalla norma. I Comuni in cui il rapporto tra spesa del personale e le entrate correnti risulta superiore ai valori soglia massimi per fascia demografica devono adottare un percorso di graduale riduzione annuale del rapporto

---

<sup>50</sup> La spesa del personale è data dagli impegni di competenza per la spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

<sup>51</sup> Le entrate correnti sono date dalla media degli accertamenti relativi ai primi tre titoli degli ultimi tre rendiconti della gestione approvati, considerati al netto di quelli la cui destinazione è vincolata, inclusi quelli relativi al Servizio sanitario nazionale, e al netto dell'accantonamento obbligatorio del Fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità considerata.

fino al conseguimento nel 2025 del valore soglia, anche applicando un *turnover* inferiore al 100%. Dal 2025, i Comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicheranno un *turnover* pari al 30%, fino al conseguimento del predetto limite. I Comuni il cui rapporto tra spesa del personale e le entrate correnti risulta compreso tra i valori soglia minimi e massimi per fascia demografica non possono incrementare la spesa per il personale rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. Infine il decreto chiarisce che la maggior spesa derivante dalle assunzioni effettuate nel rispetto del valore soglia e dell'incremento annuale per il personale a tempo indeterminato non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'articolo 1, commi 557-quater, della legge 296/2006.

Per le Province cfr. in questa Appendice la voce: *La revisione dell'ordinamento delle Province*.

### **Le stabilizzazioni del personale precario: gli LSU e le novità della legge Madia**

*La formazione del bacino dei lavoratori socialmente utili e la loro stabilizzazione.* - Sin dagli anni '80 sono state introdotte norme per coinvolgere in attività di pubblica utilità le persone con un rapporto di lavoro sospeso. All'inizio l'utilizzo degli LSU era circoscritto ai lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria da impiegare nelle regioni del Mezzogiorno; dal 1984 tale possibilità è stata estesa a tutto il territorio nazionale. Successivamente il ricorso agli LSU è aumentato, includendo nella platea dei beneficiari i lavoratori in mobilità, i disoccupati iscritti da più di 24 mesi nelle liste di collocamento e i lavoratori in disoccupazione speciale edile. Con riferimento alla c.d. platea storica degli LSU, cioè quella finanziata con le risorse statali del Fondo Sociale Occupazione e Formazione (FSOF), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dopo aver individuato il numero dei lavoratori socialmente utili ancora in carico al bacino di pertinenza regionale, stipula, di anno in anno, apposite convenzioni con le Regioni. Attualmente le regioni convenzionate sono: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Lazio (dove il pagamento delle indennità è a carico per metà a carico del FSOF e per metà a valere su fondi regionali).

Al fine di incentivare l'assunzione a tempo indeterminato degli LSU, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008 è disposto uno stanziamento annuo di 50 milioni di euro a valere sul FSOF per gli LSU delle regioni che rientrano nell'obiettivo 'convergenza' dei Fondi strutturali dell'Unione europea. Sono inoltre previsti contributi ai Comuni con meno di 5 mila abitanti per la stabilizzazione degli LSU della platea storica nonché ai Comuni con meno di 50 mila abitanti per la stabilizzazione degli LSU con oneri a carico degli enti che li utilizzano (c.d. LSU autofinanziati). Una parte delle risorse del Fondo è infine destinata annualmente al comune di Palermo per la stabilizzazione degli LSU autofinanziati e agli enti territoriali della regione Calabria per la stabilizzazione degli LSU della platea storica.

*Le forme contrattuali flessibili e stabilizzazione del personale precario.* - Le politiche sviluppate nel corso degli ultimi anni si sono indirizzate, da un lato, al contenimento del fenomeno del precariato e, dall'altro, al suo progressivo riassorbimento. Secondo quanto stabilito dal D.Lgs. n. 75/2017 (che ha modificato il Testo unico sul pubblico impiego, introdotto con D.Lgs. n. 165/2001) l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato e flessibile è consentito alle pubbliche amministrazioni "soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale [...]" (ad eccezione dei contratti di formazione lavoro). Lo stesso decreto (modificato da ultimo dal decreto mille proroghe del dicembre 2020), nel regolamentare la stabilizzazione del personale precario nell'ambito della riforma del pubblico impiego (legge delega 124/2015), prevede che la stessa possa essere realizzata attraverso due differenti modalità, alternative tra di loro e rimesse alla scelta dell'Amministrazione. La prima è rappresentata dalla assunzione diretta dei candidati che presentino istanza all'Amministrazione presso la quale prestano la loro attività e che soddisfino i seguenti requisiti (comma 1 dell'art. 20 del d.Lgs. 75/2017): a) che siano in servizio

successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'Amministrazione che procede all'assunzione; b) che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali; c) che abbiano maturato, al 31 dicembre 2021, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni<sup>52</sup>.

In alternativa, ai sensi del comma 2 dell'art. 20 della legge Madia, l'Amministrazione può bandire un concorso pubblico, il quale deve essere riservato però, sino ad un massimo del 50% dei posti disponibili al personale precario che abbia maturato i seguenti requisiti: a) sia titolare, successivamente al 28 agosto 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'Amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'Amministrazione che bandisce il concorso. Il termine entro cui tale requisito deve essere conseguito è il 31 dicembre 2021. A prescindere dalla modalità di selezione, il numero delle unità lavorative da assumere deve essere coerente con il piano triennale del fabbisogno del personale.

Per agevolare le stabilizzazioni la legge Madia ha riconosciuto agli enti, in presenza di determinate condizioni, la possibilità di elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato stabiliti dalle norme vigenti.

## La revisione dell'ordinamento delle Province

La L. 56/2014 (cosiddetta legge Delrio) ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle Province nelle RSO. Nel fare ciò, la legge ha definito "enti territoriali di area vasta" sia le Città metropolitane<sup>53</sup> che le Province. Anche tre Regioni a statuto speciale hanno approvato leggi di riforma del proprio sistema degli enti locali<sup>54</sup>: si tratta del Friuli Venezia-Giulia<sup>55</sup>, della Sardegna<sup>56</sup> e della Sicilia<sup>57</sup>.

La legge ha definito altresì le funzioni fondamentali di Città metropolitane e Province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delineando, con riferimento alle sole Province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai Comuni o alle Regioni.

---

<sup>52</sup> Particolare regolamentazione è stata adottata per i Comuni della Regione Calabria, al fine di favorire la stabilizzazione del personale ex LSU avviata dal 2015.

<sup>53</sup> Nelle regioni a statuto ordinario le Città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Nelle regioni a statuto speciale finora sono cinque le Città metropolitane istituite: Cagliari, Catania, Messina e Palermo, a cui si aggiunge Sassari, istituita ai sensi della L.R. Sardegna 12 aprile 2021, n. 7. In Friuli-Venezia Giulia una modifica dello statuto ha introdotto il nuovo ente della Città metropolitana, equiparata al livello di governo comunale.

<sup>54</sup> Come ha precisato la Corte dei Conti nell'audizione del 27 marzo 2019, le Regioni a statuto speciale sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti interni ai principi contenuti nella legge Delrio; pertanto le stesse, pur nel rispetto della loro autonomia, non possono derogarvi (come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 168/2018), anche in relazione all'obbligo di efficientamento.

<sup>55</sup> Il Friuli Venezia Giulia è l'unica Regione in Italia ad avere abolito le Province, a seguito di un lungo iter legislativo culminato con legge costituzionale del 28 luglio 2016, n. 1, che ha approvato la legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 sul 'Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative'.

<sup>56</sup> La Sardegna ha approvato la legge regionale 27 gennaio 2016 sul 'Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna'.

<sup>57</sup> La Regione Siciliana ha approvato la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, intitolata 'Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane'. I liberi Consorzi comunali, ove sono confluite le Province non trasformatesi in Città metropolitane, sono qualificati come "enti di area vasta, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica", i cui organi di governo sono eletti con sistema indiretto di secondo grado.

Con l'inizio del 2016 tutte le RSO avevano adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province in attuazione della L. 56/2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014.

Nell'ambito della riforma disposta dalla legge Delrio, la L. 190/2014 (legge di Stabilità 2015) aveva introdotto una disciplina per il personale interessato dai processi di mobilità conseguenti alla riduzione dell'organico delle Città metropolitane e delle Province. In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2015 si disponeva la riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di Province e Città metropolitane, con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedentario verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione. Con il D.M. 14 settembre 2015 sono stati definiti i criteri per l'attuazione delle suddette procedure di mobilità. Sulla materia sono intervenute disposizioni successive tra cui si ricordano, in particolare, il D.L. 113/2016 che ha previsto la possibilità di riattivare le procedure di mobilità per i Comuni e le Città metropolitane delle regioni in cui sia stato ricollocato il 90% del personale soprannumerario delle Province e la L. 205/2017 che è intervenuta su alcuni profili relativi alla dotazione organica, agli oneri e al trattamento economico, del trasferimento alle Regioni del personale in soprannumero e in servizio a tempo indeterminato presso i centri per l'impiego (CPI)<sup>58</sup>.

Conclusosi il suddetto procedimento di mobilità, dal 2020 la disciplina delle facoltà assunzionali di Province e Città metropolitane è dettata dall'articolo 33 del D.L. 34/2019, in analogia con quanto stabilito per le Regioni a statuto ordinario e per i Comuni dal medesimo Decreto<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Il processo di riordino dei CPI è iniziato con il D.Lgs. 150/2015 che ha identificato le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire attraverso i CPI, che divengono così di competenza regionale. In particolare, il decreto ha previsto il ricorso a convenzioni tra Regioni e il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per destinare alle RSO le risorse a copertura dei due terzi delle spese sostenute per acquisire il personale delle Province impiegato nei CPI. Il personale da trasferire viene a sua volta individuato sulla base di accordi tra la Regione e le Province. Con la L. 205/2017 è stata definita la modalità di completamento della transizione in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i CPI, prevedendo peraltro una copertura totale del costo relativo alle risorse da trasferire alle Regioni. La L. 26/2019 ha stanziato ulteriori risorse per il rafforzamento dei CPI, in attuazione della misura del "reddito di cittadinanza", sulla base delle indicazioni contenute nel "Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro" adottato con il D.M. 74/2019.

<sup>59</sup> Le Province e le Città metropolitane possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite di una spesa complessiva per il personale non superiore ad un determinato valore soglia, definito con decreto ministeriale. Tale valore soglia è definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti. Sono tenute ad intraprendere un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto con l'obiettivo di conseguire il valore soglia nel 2025, anche attraverso l'attuazione di un turnover inferiore al 100%. Qualora tale obiettivo non sia raggiunto, le assunzioni di personale non potranno eccedere il 30% di coloro che cessano dal servizio. Per quanto concerne le assunzioni a tempo determinato, il medesimo articolo 33 del D.L. 34/2019 dispone che le Province possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.