IFEL
Fondazione ANCI

Il personale dei Comuni italiani

Edizione 2026

Studi e Ricerche

Fondazione ANCI

Il Rapporto è realizzato da IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali.

Direzione: *Pierciro Galeone*.

Cura: *Giorgia Marinuzzi*.

I Capitoli 1, 2 e 4 sono stati redatti da *Giorgia Marinuzzi*; il Capitolo 3 è stato redatto dall'Ufficio Banche Dati e Ricerche di ANCI e riporta un approfondimento illustrato in occasione degli Stati Generali dei Piccoli Comuni 2026; infine il Capitolo 5 è una sintesi del confronto sulle evidenze più significative contenute nel presente Rapporto tra i principali esperti in materia di pubblico impiego: *Michele Bertola*, presidente ANDIGEL, *Giovanni Crescenzi*, responsabile Ispettorato Generale Ordinamenti del Personale e Analisi Costi Lavoro Pubblici MEF, *Marco Leonardi*, professore di Economia all'Università Statale di Milano, *Rita Longobardi*, Segretario Generale UIL FPL, *Claudio Lucifora*, professore di Economia Politica all'Università Cattolica di Milano, *Alfredo Marra*, professore ordinario di Diritto amministrativo all'Università di Milano Bicocca, *Simone Morbidoni*, segreteria nazionale CGIL Funzione Pubblica, *Antonio Naddeo*, Presidente ARAN, *Claudia Peiti*, Partner REF-Ricerche, *Renato Ruffini*, Direttore della rivista RU - Risorse Umane nella PA Maggioli editore, *Diego Truffa*, Segretario Nazionale CISL Funzione Pubblica, *Paolo Vicchiarello*, Capo Dipartimento Funzione Pubblica presso il Ministero della Pubblica Amministrazione, *Cesare Vignocchi*, Partner REF-Ricerche.

Si ringrazia il gruppo di lavoro IFEL che ha realizzato l'Indagine "Lavorare in comune. Attrarre, assumere e valorizzare il personale" (*Giuseppe De Blasio, Annalisa Gramigna, Giorgia Marinuzzi, Anna Romagno, Walter Tortorella, Elvira Zollerano*), i cui principali risultati sono stati riportati nel Focus del presente Rapporto.

Il lavoro si chiude con le informazioni disponibili al 16 aprile 2026.

Codice ISBN: 978 - 88 - 6650 - 061 - 2

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Presentazione di *Alessandro Canelli* 5

Capitolo 1.

Quadro d'insieme e principali dinamiche **9**
1.1 Il trend 2007-2024 11
1.2 La composizione per macrocategorie 14
1.3 I dipendenti comunali in servizio per abitante 18
1.4 L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile 20
1.5 Le aree operative 23
1.6 Le retribuzioni medie 27

Capitolo 2.

Il personale a tempo indeterminato **29**
2.1 Il turnover 31
2.2 I dirigenti a tempo indeterminato 35
2.3 I dipendenti a tempo indeterminato 37

Capitolo 3.

Il personale dei piccoli comuni **41**
3.1 Quanti sono i dipendenti a tempo indeterminato nei piccoli comuni? 43
3.2 La trasformazione degli organici: tempo pieno vs. part-time 46
3.3 Il personale a tempo determinato 49
3.4 Reclutamento, mobilità e turnover nei piccoli comuni 52
3.5 Quanti sono gli enti al limite della sostenibilità amministrativa? 56

Capitolo 4.

La cura del personale **57**
4.1 Le spese di formazione per il personale comunale 59
4.2 La gestione della formazione del personale comunale dipendente 63

Capitolo 5.

I commenti degli esperti: una riflessione collettiva **67**

Focus

"Lavorare in comune": i risultati dell'indagine IFEL sui motivi di entrata e di uscita del personale comunale **79**

Presentazione

a cura di **Alessandro Canelli**
Presidente IFEL e Sindaco di Novara

In questa nuova edizione del Rapporto IFEL dedicato al personale comunale leggiamo un primo dato un po' più positivo rispetto al passato: una piccola salita del numero di dipendenti nei comuni. Come previsto dalle stime IFEL, il personale comunale per la prima volta, dal 2007, è cresciuto rispetto all'anno precedente. Una piccola ripartenza, poco più di 1.500 unità, che impone in questo momento una riflessione più ampia possibile sulla gestione della macchina amministrativa guardando al futuro.

Conosciamo le dinamiche che hanno caratterizzato gli ultimi anni: blocchi retributivi, misure di contenimento del numero di occupati, limitazione del turnover, blocco delle assunzioni da parte dei comuni per il ricollocamento dei dipendenti soprannumerari delle province e infine la rigidità dei bilanci. Lo specchio restituito da questo studio continua ad evidenziare un comparto ancora in affanno la cui prospettiva a breve è quella di un fiume di personale degli enti locali vicina al pensionamento o in procinto. E bisogna anche tener conto delle dimissioni volontarie che avvengono per svariate ragioni, come nel passaggio ad altre amministrazioni più attrattive sia dal punto di vista economico che in termini di carriera professionale.

Ed è per tali motivazioni che IFEL, in questa edizione del Rapporto, ha ritenuto opportuno raccogliere il contributo qualificato degli

esperti che hanno preso parte al seminario a porte chiuse che abbiamo organizzato il 23 febbraio 2026, dedicato ad un tema decisivo per il futuro delle autonomie locali: prospettive di evoluzione del personale comunale. Data importante per tutto il comparto dei comuni perché proprio lo stesso giorno sono stati firmati, dopo anni di blocco, i due Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) delle Funzioni locali: quello relativo al personale del comparto e quello dell'Area dirigenziale, che comprende anche i segretari comunali e provinciali. Si è concluso un ciclo negoziale complesso che, per il personale del comparto, tra l'avvio della trattativa e la sottoscrizione definitiva si è protratto per 16 mesi, mentre per l'area dirigenziale si è definito molto più celermente.

Il confronto con gli esperti, anche alla luce del rinnovo dei contratti, ha avuto come filo conduttore la trasformazione strutturale del capitale umano nei comuni, un processo che negli ultimi quindici anni ha inciso profondamente sugli organici, sull'età media dei dipendenti comunali, sulla distribuzione delle competenze e sulla stessa capacità amministrativa degli enti, in particolare di quelli di minore dimensione demografica. Le riflessioni raccolte evidenziano alcune priorità strategiche condivise come la pianificazione pluriennale del ricambio generazionale e del trasferimento delle competenze e il rafforzamento dell'attrattività del lavoro comunale in un mercato del lavoro sempre più competitivo.

I comuni rappresentano il primo livello di prossimità tra cittadini e Stato. La qualità del loro capitale umano incide direttamente sulla qualità dei servizi essenziali, sulla tenuta della coesione territoriale e sulla credibilità dell'azione pubblica. Investire sulle persone significa, dunque, investire sulla solidità della democrazia locale.

Il rinnovo dei contratti, fortemente chiesto dai sindaci e disciplinato e finanziato anche nell'ultima Legge di bilancio con l'istituzione di un Fondo dedicato, non si è limitato alla distribuzione degli incrementi contrattuali, ma ha introdotto diverse novità. Tra queste, nuovi strumenti di flessibilità organizzativa, come la possibilità di articolare le 36 ore settimanali su quattro giorni, consentendo la sperimentazione della cosiddetta settimana corta; la proroga delle progressioni verticali in deroga; il riconoscimento dei buoni pasto anche nelle giornate di smart working; nuovi strumenti di age management, ritenuti fondamentali in una pubblica amministrazione caratterizzata da un'età media sempre più elevata.

Restano molte questioni aperte su cui riapriremo il confronto con la tornata contrattuale 2025-2027, che si apre praticamente in continuità con la precedente. Come IFEL, svolgeremo ancora il nostro ruolo di analisi, supporto tecnico e proposta, affinché i comuni possano affrontare questa transizione con strumenti adeguati e con una visione di lungo periodo. La sfida del capitale umano è, oggi più che mai, la sfida della capacità amministrativa del Paese.

Quadro d’insieme e principali dinamiche

1

1.1 Il trend 2007-2024

Dall'analisi dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge che nel 2024 il personale in servizio delle amministrazioni comunali ammonta a 343.200 unità distribuite su 7.722 comuni (Figura 1)[1]. Come previsto dalle stime IFEL[2], il personale comunale per la prima volta, dal 2007, è cresciuto rispetto all'anno precedente (quando ammontava a 341.659 unità) con un aumento di poco più di 1.500 persone complessivamente.

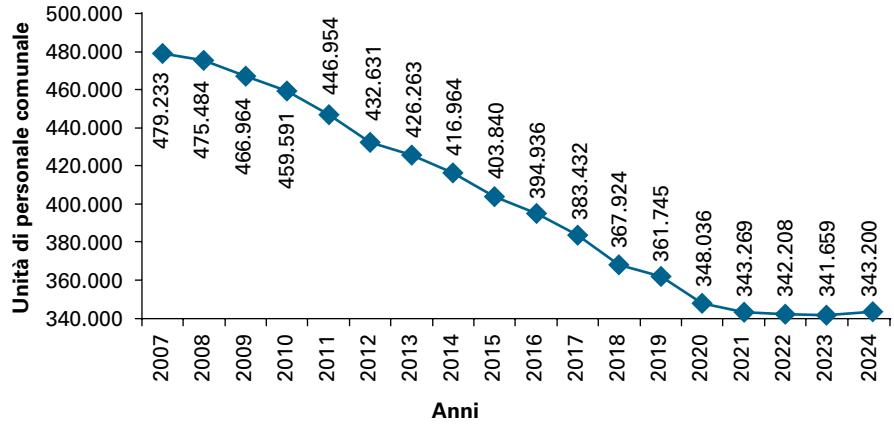
Nonostante l'incremento registrato nell'ultimo anno, il dato 2024 è più basso del 28,4% rispetto al 2007. Anche ponderando il personale comunale in servizio per 1.000 abitanti nell'intero intervallo temporale osservato, si registra una riduzione del dato, passato da 8,04 nel 2007 a 5,85 nel 2024 (Figura 2).

1 Dei 7.896 comuni italiani esistenti al 31.12.2024 è stato censito il personale in servizio in 7.722 comuni, nei quali vive complessivamente il 99% della popolazione residente in Italia.

2 IFEL (2025), "Il personale dei Comuni italiani. Edizione 2025", https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/6169_456e9294f252d0a406cecd5e92e2253d

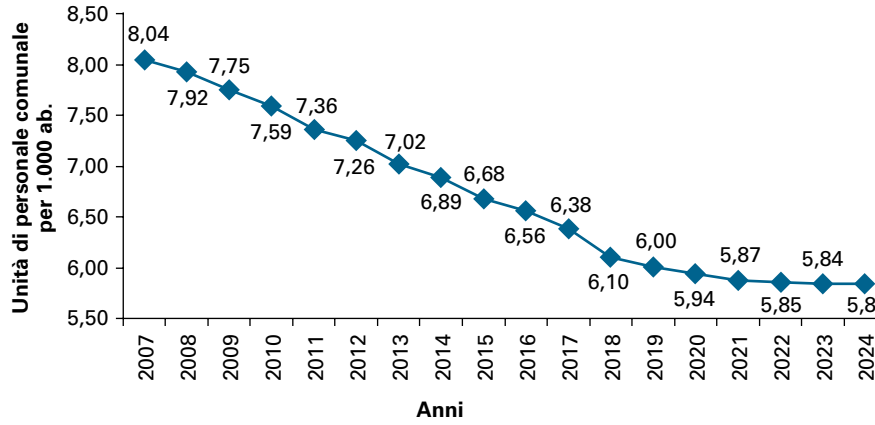
Le evidenze suddette sono la conseguenza di specifiche scelte del decisore pubblico, che ha agito nel corso degli ultimi anni su molteplici fronti, dai blocchi retributivi, alle misure di contenimento del numero di occupati (es. limitazione del turnover o blocco delle assunzioni da parte dei comuni per il ricollocamento dei dipendenti soprannumerari delle province).

Figura 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, 2007-2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Figura 2. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per 1.000 abitanti, 2007-2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

1.2 La composizione per macrocategorie

Nel 2024 il personale comunale si compone di 337.107 dipendenti, 3.738 dirigenti, 2.329 segretari comunali e 26 direttori generali[3] (Tabella 1).

I dipendenti comunali in servizio si suddividono in 316.817 unità a tempo indeterminato e 18.256 con un rapporto di lavoro flessibile. I contrattisti e i collaboratori a tempo determinato ammontano a 2.034 unità (Tabella 2).

I dirigenti comunali si suddividono in 2.675 unità a tempo indeterminato e 766 a tempo determinato; sono 297 i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ai sensi dell'articolo 110 comma 2 del TUEL.

3 La figura del direttore generale si riscontra nei comuni che nel 2010 avevano già effettuato la nomina; dal 2010, per effetto dell'art. 1, c. 1-quater, lett. d), D.L. n. 2/2010, convertito dalla L. n. 4/2010 la nomina di tale figura è consentita solo nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Tabella 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2024

Regione	Dipendenti comunali	Dirigenti comunali	Segretari comunali	Direttori generali	Totale personale	N. comuni censiti
Piemonte	23.696	292	152	2	24.142	1.134
Valle d'Aosta	1.207	47	0	0	1.254	74
Lombardia	51.593	544	283	3	52.423	1.424
Trentino-Alto Adige	10.159	122	186	0	10.467	282
Veneto	24.214	260	146	3	24.623	556
Friuli-Venezia Giulia	9.267	71	48	1	9.387	215
Liguria	11.719	164	54	0	11.937	234
Emilia-Romagna	26.225	326	80	4	26.635	324
Toscana	23.703	310	105	3	24.121	271
Umbria	5.068	74	28	1	5.171	92
Marche	9.373	84	62	0	9.519	223
Lazio	35.884	395	143	1	36.423	376
Abruzzo	6.575	74	71	1	6.721	294
Molise	1.348	19	30	0	1.397	135
Campania	22.203	281	298	1	22.783	541
Puglia	14.680	247	143	1	15.071	255
Basilicata	2.647	19	36	0	2.702	130
Calabria	10.950	77	134	1	11.162	395
Sicilia	36.223	220	227	3	36.673	391
Sardegna	10.375	112	103	1	10.591	376
Totale	**337.107**	**3.738**	**2.329**	**26**	**343.200**	**7.722**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Tabella 2. I dipendenti e i dirigenti in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2024

Regione	Dipendenti comunali				Dirigenti comunali			
	A tempo indeterminato	Con rapporto di lavoro flessibile*	Altro**	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	Fuori dot. organica	Totale
Piemonte	22.686	920	90	23.696	229	44	19	292
Valle d'Aosta	1.142	65	0	1.207	47	0	0	47
Lombardia	49.942	1.487	164	51.593	405	69	70	544
Trentino-Alto Adige	8.956	1.190	13	10.159	122	0	0	122
Veneto	23.229	933	52	24.214	198	54	8	260
Friuli-Venezia Giulia	8.715	535	17	9.267	50	14	7	71
Liguria	11.337	341	41	11.719	117	40	7	164
Emilia-Romagna	24.634	1.453	138	26.225	195	93	38	326
Toscana	22.626	867	210	23.703	201	90	19	310
Umbria	4.773	255	40	5.068	52	18	4	74
Marche	8.326	997	50	9.373	58	24	2	84
Lazio	33.252	2.255	377	35.884	297	63	35	395
Abruzzo	5.721	765	89	6.575	46	24	4	74
Molise	1.205	132	11	1.348	12	2	5	19
Campania	20.785	1.241	177	22.203	200	59	22	281
Puglia	14.085	466	129	14.680	182	55	10	247
Basilicata	2.405	233	9	2.647	12	7	0	19
Calabria	10.181	717	52	10.950	47	15	15	77
Sicilia	33.180	2.721	322	36.223	130	71	19	220
Sardegna	9.637	685	53	10.375	75	24	13	112
Totale	**316.817**	**18.256**	**2.034**	**337.107**	**2.675**	**766**	**297**	**3.738**

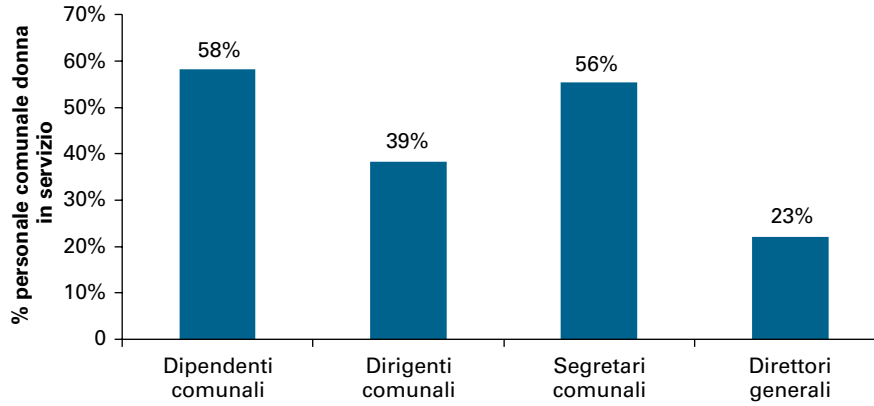
*Tempo determinato, formazione lavoro, contratti di somministrazione, LSU.

**Contrattisti e collaboratori a tempo determinato.

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Analizzando la ripartizione per genere del personale comunale in servizio (Figura 3) si rileva come tra i dipendenti e i segretari comunali si assista ad un'equa rappresentanza dei generi, con una leggera prevalenza di quello femminile (58% e 56% del totale rispettivamente). L'incidenza percentuale delle donne risulta contenuta tra i dirigenti comunali (39%) e ancora più ridotta tra i direttori generali (23%).

Figura 3. L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, 2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

1.3 I dipendenti comunali in servizio per abitante

Come prima anticipato, i dipendenti comunali in servizio sono 337.107, in media 5,75[4] ogni 1.000 abitanti (Tabella 3). Questo dato è, però, territorialmente eterogeneo. Emerge il caso dei comuni della Valle d'Aosta, dove il numero di dipendenti ogni 1.000 cittadini è prossimo alle 10 unità. Seguono le amministrazioni del Trentino-Alto Adige (9,35), del Friuli-Venezia Giulia (7,77), della Liguria (7,76) e della Sicilia (7,57). I valori più bassi si riscontrano, invece, nelle amministrazioni comunali della Puglia, dove i dipendenti comunali sono meno di 4 ogni 1.000 abitanti e in Molise e Campania, dove il dato è inferiore a 5 unità.

4 Il dato è diverso da quello riportato nella Figura 2 poiché la Tabella 3 si riferisce ai soli dipendenti, escludendo pertanto dirigenti comunali, segretari comunali e direttori generali.

Tabella 3. Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per regione, 2024

Regione	N. dipendenti comunali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Piemonte	23.696	5,62
Valle d'Aosta	1.207	9,85
Lombardia	51.593	5,21
Trentino-Alto Adige	10.159	9,35
Veneto	24.214	5,01
Friuli-Venezia Giulia	9.267	7,77
Liguria	11.719	7,76
Emilia-Romagna	26.225	5,92
Toscana	23.703	6,49
Umbria	5.068	5,95
Marche	9.373	6,36
Lazio	35.884	6,30
Abruzzo	6.575	5,20
Molise	1.348	4,69
Campania	22.203	4,01
Puglia	14.680	3,79
Basilicata	2.647	5,00
Calabria	10.950	6,03
Sicilia	36.223	7,57
Sardegna	10.375	6,64
Totale	**337.107**	**5,75**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2026

1.4 L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile

Nel 2024, le unità di personale in servizio che nei comuni italiani hanno un rapporto di lavoro flessibile ammontano a 18.256 (Tabella 4). Questa categoria include il personale comunale che ha un rapporto di lavoro a tempo determinato, un contratto di somministrazione, di formazione lavoro o è un lavoratore socialmente utile.

A livello nazionale il 5,4% dei dipendenti comunali è inquadrato con un contratto di lavoro flessibile, ma i valori che tale indicatore assume a livello geografico, tra le amministrazioni comunali del Paese, sono molto differenti. Tendenzialmente i numeri più contenuti si registrano al Nord (la media è del 4,4%) e quelli più elevati al Mezzogiorno (la media è pari al 6,6%), in entrambi i casi però con alcune eccezioni: ad esempio il Trentino-Alto Adige (11,7%) e la Puglia al 3,2%.

Tabella 4. L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per regione, 2024

Regione	Personale comunale con rapporto di lavoro flessibile (a)	Dipendenti comunali (b)	Incidenza del rapporto di lavoro flessibile sul numero di dipendenti (a/b)
Piemonte	920	23.696	3,9%
Valle d'Aosta	65	1.207	5,4%
Lombardia	1.487	51.593	2,9%
Trentino-Alto Adige	1.190	10.159	11,7%
Veneto	933	24.214	3,9%
Friuli-Venezia Giulia	535	9.267	5,8%
Liguria	341	11.719	2,9%
Emilia-Romagna	1.453	26.225	5,5%
Toscana	867	23.703	3,7%
Umbria	255	5.068	5,0%
Marche	997	9.373	10,6%
Lazio	2.255	35.884	6,3%
Abruzzo	765	6.575	11,6%
Molise	132	1.348	9,8%
Campania	1.241	22.203	5,6%
Puglia	466	14.680	3,2%
Basilicata	233	2.647	8,8%
Calabria	717	10.950	6,5%
Sicilia	2.721	36.223	7,5%
Sardegna	685	10.375	6,6%
Totale	**18.256**	**337.107**	**5,4%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Dalla Tabella 5 emerge come la maggior parte del personale con rapporto di lavoro flessibile abbia un contratto a tempo determinato (il 75%) e che la flessibilità interessi soprattutto le donne. Infatti, queste ultime costituiscono circa il 63% delle unità annue di personale con rapporto di lavoro flessibile. In particolare, tra i soli tempi determinati, circa il 66% è di genere femminile.

La seconda tipologia di rapporto flessibile più frequente nelle amministrazioni comunali del Paese è quella dei lavoratori socialmente utili (LSU), pari al 14,4%. I contratti di somministrazione e i contratti di formazione lavoro risultano poco diffusi: il 9%, e l'1,6% dei rapporti flessibili rispettivamente.

Tabella 5. Il personale con rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per tipologia contrattuale e genere, 2024

Tipologia contrattuale	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Tempo determinato	4.700	8.990	13.690	75,0%	65,7%
Formazione lavoro	159	135	294	1,6%	45,9%
Contratti di somministrazione	603	1.049	1.651	9,0%	63,5%
LSU	1.327	1.294	2.621	14,4%	49,4%
Totale	**6.788**	**11.468**	**18.256**	**100,0%**	**62,8%**

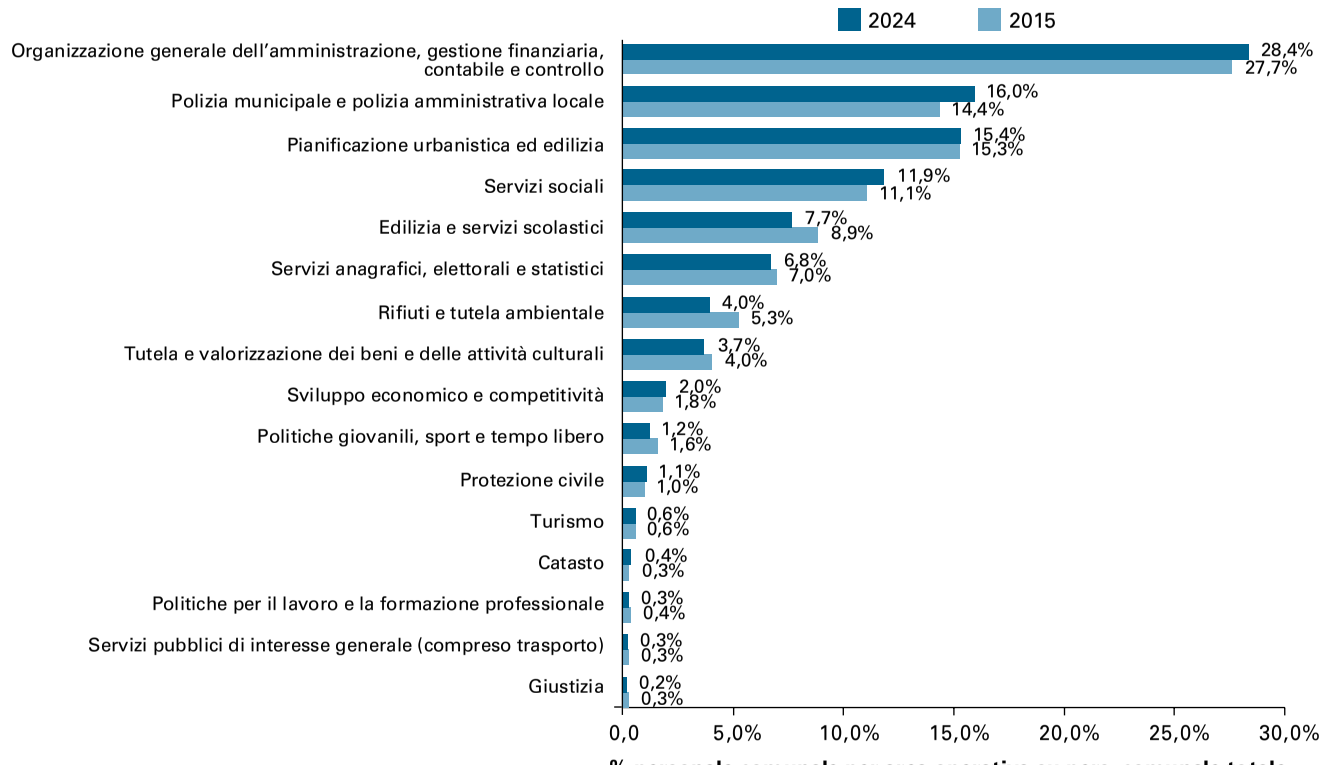
Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

1.5 Le aree operative

Attraverso le Relazioni allegate al Conto Annuale IGOP-MEF[5] è possibile analizzare la distribuzione del personale comunale per area operativa (Figura 4): ciò che emerge è un impegno nel 2024 di oltre il 28% del personale nell'area "organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo", un dato in linea rispetto al 2015 (27,7%). La seconda area operativa per numerosità di personale impiegato è la polizia municipale e la polizia amministrativa locale (16%); seguono gli uffici tecnici che si occupano di pianificazione urbanistica ed edilizia (il 15,4%).

5 Attraverso la Relazione allegata al Conto Annuale del MEF-IGOP è possibile risalire alle ore lavorate dal personale comunale all'interno di ciascuna area operativa. Dividendo tale valore per il numero di ore lavorate in un anno si ottiene un'approssimazione del numero delle "teste" occupate nell'area di interesse.

Figura 4. Incidenza percentuale del personale comunale per area operativa, confronto 2015 e 2024

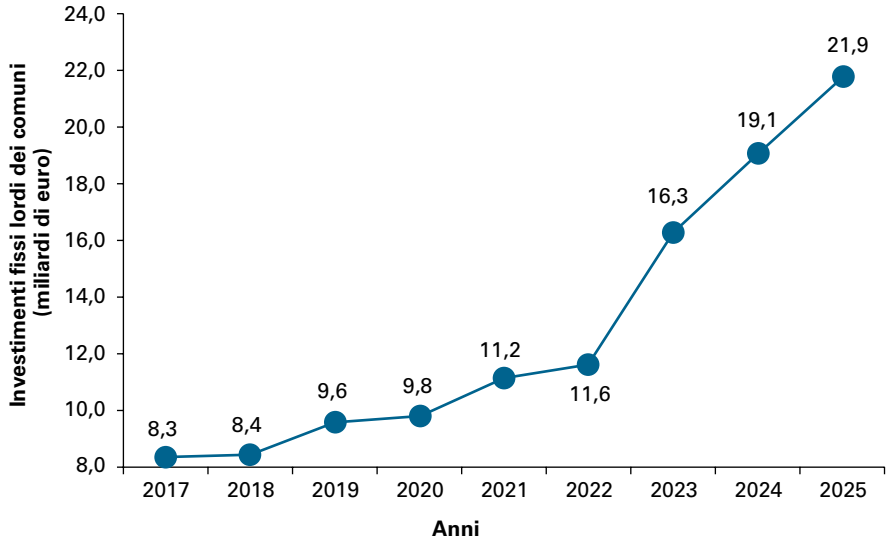


Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Proprio rispetto a quest'ultima area operativa emerge un dato significativo: anche nel 2024 si rileva la diminuzione degli addetti negli uffici tecnici dedicati alla progettazione delle opere pubbliche, ossia il bacino di unità responsabili di seguire più direttamente la complessa filiera degli investimenti comunali. Dal 2015 al 2024 il personale comunale impegnato nella pianificazione si è ridotto, infatti, del -17,2%. Il dato non è trascurabile, soprattutto se letto insieme alla crescita costante degli investimenti comunali, la cosiddetta "onda lunga", alimentata in particolare negli ultimi anni dalla chiusura della politica di coesione 2014-2020, che aveva tempi di rendicontazione fino ai 3 anni successivi dalla fine del ciclo settennale ("regola N+3"), nonché dagli interventi PNRR (Figura 5).

Questa evidenza riflette la sfida attuale che i comuni italiani affrontano nel reclutare personale qualificato in settori tecnici specifici, indicando anche una generale riduzione dell'attrattività dell'impiego pubblico comunale.

Figura 5. Gli investimenti fissi lordi dei comuni (miliardi di euro), 2017-2025



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati SIOPE, anni vari

1.6 Le retribuzioni medie

Come sopra anticipato, la bassa attrattività dell'impiego comunale è dovuta anche a retribuzioni "modeste". Ad esempio, nel 2023 la retribuzione complessiva dei dirigenti nei comuni delle regioni a statuto ordinario ammonta a 103.262 euro per unità di personale, rispetto ai 110.280 euro delle amministrazioni provinciali e ai 117.059 euro delle amministrazioni regionali (Tabella 6).

Per quanto riguarda il personale non dirigente, le figure altamente specializzate in dotazione organica ricevono un compenso maggiore nei comuni, con un totale di 43.962 euro pro capite, rispetto ai 49.793 euro delle province. Anche per tutte le altre categorie le retribuzioni medie del comparto comuni sono sempre inferiori a quelle rilevate nelle amministrazioni provinciali e regionali: a titolo di esempio in un confronto tra comparto comunale e regionale, la differenza tra le retribuzioni medie dei funzionari ed EQ ammonta ad oltre 4.500 euro e il dato di scarto supera i 5mila euro nel caso delle retribuzioni degli operatori.

Tabella 6. Retribuzione complessiva media (euro per unità di personale) nelle regioni a statuto ordinario (CCNL NAZ.): comparto comuni, province e regioni, 2023

Comparto	Dirigenti	Personale non dirigente				
		Alte specializzazioni in dot. org.	Funzionari ed elevata qualificazione	Istruttori	Operatori esperti	Operatori
Comuni	103.262	43.962	38.142	29.993	25.630	23.216
Province	110.280	49.793	38.479	30.436	27.258	23.752
Regioni	117.059		42.710	33.267	29.962	28.270

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Anche nel confronto tra la retribuzione complessiva media (euro pro capite) del personale dei comuni con quella dei ministeri e delle agenzie fiscali il gap è significativo (Tabella 7). Nel 2023 i dirigenti di prima fascia superano i 236mila euro in media per unità di personale nei ministeri e i 237mila euro nelle agenzie fiscali. Nel caso dei dirigenti di seconda fascia si raggiungono i 125,8mila euro nei ministeri e oltre 117mila euro nelle agenzie fiscali.

Per il personale non dirigente, dagli operatori ai funzionari, i ministeri oscillano tra i circa 28mila euro e gli oltre 40mila euro, mentre le agenzie fiscali tra i 30mila euro e gli oltre 46mila euro.

Tabella 7. Retribuzione complessiva media (euro per unità di personale) nei Ministeri e nelle Agenzie fiscali, 2023

Comparto	Dirigenti		Personale non dirigente		
	Dirigenti 1^ fascia	Dirigenti 2^ fascia	Funzionari	Assistenti	Operatori
Ministeri	236.388	125.849	40.218	33.510	28.768
Agenzie fiscali	237.407	117.898	46.697	39.882	30.458

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Il personale a tempo indeterminato

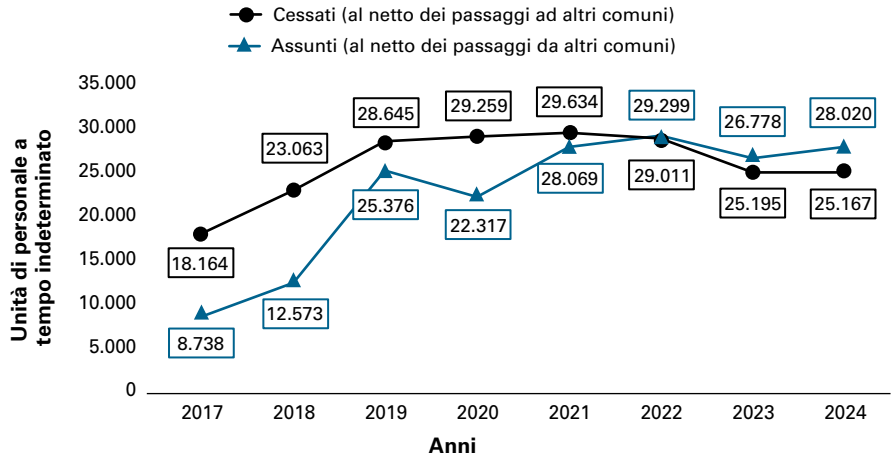
2

2.1 Il turnover

Nonostante il generale decremento del personale comunale in servizio, dall'ultima analisi dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge che nell'ultimo periodo, dal 2017 al 2024, gli assunti a tempo indeterminato nei comuni, al netto dei passaggi interni al comparto, sono complessivamente cresciuti, da 8.738 del 2017 a 28.020 unità nel 2024, come indicato nella Figura 1.

In modo più dettagliato, l'andamento delle assunzioni ha mostrato una variabilità nel tempo. Infatti, si è registrato un aumento nel primo biennio 2017-2019, seguito da una diminuzione nel 2020 a causa dell'epidemia di COVID-19. Tuttavia, questa diminuzione è stata compensata a partire dal 2021, risentendo anche della messa in atto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale ha garantito ai comuni assunzioni (a tempo determinato, collaborazioni professionali e altre forme flessibili, es. LSU) di 1.112 unità di personale nel 2022, 2.963 nel 2023 e 2.024 unità nell'ultimo anno.

Figura 1. Unità di personale a tempo indeterminato assunte e cessate nei comuni italiani, al netto dei passaggi interni al comparto, 2017-2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

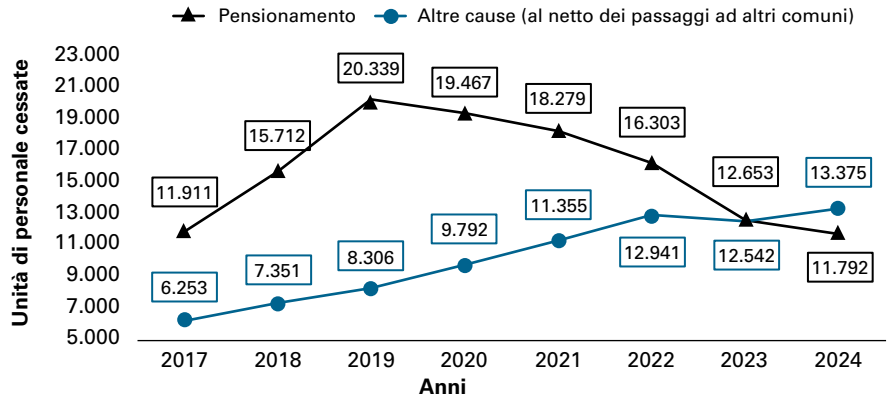
Complessivamente, nel 2022 si registra il numero più elevato di assunzioni, pari a oltre 29mila, anche se è proprio nell'ultimo biennio che il numero delle assunzioni ha superato in modo più ampio quello delle cessazioni, determinando di fatto un incremento delle unità di personale in servizio.

Negli anni precedenti al biennio 2023-2024, infatti, il trend positivo delle assunzioni è sempre stato bilanciato dalle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Nel 2017-2019 le cessazioni, sempre al netto dei passaggi interni al comparto, sono aumentate (da 18mila a 28mila unità), per poi stabilizzarsi fino al 2022 sempre intorno alle 29mila cessazioni all'anno. Nel 2023 le unità di personale cessate sono circa 1.500 in meno di quelle assunte, mentre nel 2024 il saldo raggiunge le 2.800 unità.

Il dato relativo al turnover positivo dell'ultimo biennio non basta ad allontanare il sospetto di una bassa attrattività del comparto, determinata principalmente da retribuzioni modeste, limitate opportunità di crescita professionale e scarsa accessibilità a programmi formativi, scoraggiando così potenziali candidati qualificati dall'ingresso nel pubblico impiego comunale e riducendo, di conseguenza, la diversità e la competenza del personale disponibile.

La bassa attrattività del comparto comunale è infatti confermata dal trend delle unità di personale cessato per cause diverse dal pensionamento, come le dimissioni volontarie o i passaggi ad amministrazioni diverse, al netto di quelli verso altri comuni: si tratta di cifre che nel 2024 addirittura superano il numero di pensionamenti (Figura 2). Nel periodo 2017-2024 si sono dimessi dai comuni per cause diverse dal pensionamento circa 82mila persone, il 26% dell'attuale personale comunale in servizio a tempo indeterminato.

Figura 2. Unità di personale comunale cessate per pensionamento e per motivazioni diverse dal pensionamento, al netto dei passaggi ad altri comuni, 2017-2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Secondo l'indagine IFEL 2025 "Lavorare in comune. Attrarre, assumere e valorizzare il personale"[1], alla quale hanno risposto circa 6.700 unità di personale comunale, si decide di entrare in comune soprattutto perché è un comparto che dà ancora garanzie e stabilità e perché è più facile conciliare la vita con i ritmi lavorativi. Al contrario, il motivo principale per il quale si tende ad abbandonare il posto di lavoro in comune riguarda i livelli non adeguati delle retribuzioni. Una sintesi delle principali evidenze di tale indagine è riportata nel Focus del presente Rapporto.

1 https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/6324_848e3e1f1c912b3ac1ebc3d06f755b67

2.2 I dirigenti a tempo indeterminato

Come anticipato nel primo Capitolo, i dirigenti comunali a tempo indeterminato[2] sono 2.675, il 9% in meno di quelli in servizio nel 2015.

Il 40,4% dei dirigenti comunali a tempo indeterminato è donna (Tabella 1). La loro età media è di 56 anni. La maggior parte di essi, il 32,3% e il 29,1%, si colloca nelle fasce di età "55-59" e "60 e oltre" rispettivamente. I dirigenti comunali a tempo indeterminato con meno di 40 anni sono l'1,6% del totale.

Le incidenze percentuali più elevate delle donne si rilevano tra i dirigenti di età compresa tra i 40-44 anni e tra i 50-54 anni.

Tabella 1. L'età dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2024

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	0	0	0	0,0%	0,0%
30 - 39	27	16	43	1,6%	37,2%
40 - 44	60	51	111	4,1%	45,9%
45 - 49	169	112	281	10,5%	39,9%
50 - 54	338	258	596	22,3%	43,3%
55 - 59	504	361	865	32,3%	41,7%
60 e oltre	496	283	779	29,1%	36,3%
Totale	**1.594**	**1.081**	**2.675**	**100,0%**	**40,4%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

2 I dirigenti a tempo indeterminato sono pari al numero dei dirigenti comunali in dotazione organica al netto dei dirigenti a tempo determinato.

L'anzianità lavorativa media dei dirigenti comunali a tempo indeterminato è di 17 anni. I "nuovi" dirigenti, in servizio con tale carica da meno di 6 anni, sono il 29,3%, mentre i "senior", con più di 35 anni di servizio, sono il 4,3% (Tabella 2).

L'incidenza percentuale più elevata di donne (oltre il 40%) si rileva tra i dirigenti con un'anzianità di servizio compresa tra i 21 e i 35 anni, mentre l'incidenza più contenuta si registra tra i pochi dirigenti in servizio da oltre 40 anni.

Tabella 2. L'anzianità di servizio dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2024

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	482	303	785	29,3%	38,6%
6 - 10	172	91	263	9,8%	34,6%
11 - 15	163	87	250	9,3%	34,8%
16 - 20	144	85	229	8,6%	37,1%
21 - 25	197	168	365	13,6%	46,0%
26 - 30	239	186	425	15,9%	43,8%
31 - 35	127	117	244	9,1%	48,0%
36 - 40	58	38	96	3,6%	39,6%
Oltre 40	12	6	18	0,7%	33,3%
Totale	**1.594**	**1.081**	**2.675**	**100,0%**	**40,4%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

2.3 I dipendenti a tempo indeterminato

Come già prima anticipato, al 31 dicembre 2024 i dipendenti a tempo indeterminato nelle amministrazioni comunali del Paese sono 316.817. Si tratta di un universo composto in maniera quasi equivalente da donne e da uomini (Tabella 3), con una leggera prevalenza delle prime sui secondi (58,2%).

L'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 51 anni, 5 anni in meno rispetto ai dirigenti. La classe che registra la maggiore concentrazione di lavoratori, pari al 23,3%, è quella degli over 60enni; a seguire la classe dei dipendenti tra i 55-59 anni, a cui appartiene il 21,9% dei dipendenti a tempo indeterminato.

Le donne costituiscono, in media, più della metà dei dipendenti comunali in servizio in tutte le classi di età. La maggiore incidenza dei dipendenti di genere femminile, pari a oltre il 61%, si registra nella fascia tra i 40 e i 44 anni.

Tabella 3. L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2024

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	5.107	5.174	10.281	3,2%	50,3%
30 - 34	7.166	10.054	17.220	5,4%	58,4%
35 - 39	8.970	13.165	22.135	7,0%	59,5%
40 - 44	10.976	17.590	28.566	9,0%	61,6%
45 - 49	16.142	24.358	40.500	12,8%	60,1%
50 - 54	21.666	33.383	55.049	17,4%	60,6%
55 - 59	27.757	41.565	69.322	21,9%	60,0%
60 e oltre	34.618	39.126	73.744	23,3%	53,1%
Totale	**132.402**	**184.415**	**316.817**	**100,0%**	**58,2%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Poco più della metà dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, il 51,3%, è in possesso di un diploma di scuola superiore come massimo titolo di studio conseguito (Tabella 4). Il 13,4% ha terminato gli studi con la scuola dell'obbligo, il 35,2% ha conseguito la laurea (breve o magistrale) o titoli superiori.

In generale, in corrispondenza dei titoli di studio "più avanzati" si riscontrano le percentuali più elevate di dipendenti comunali a tempo indeterminato di genere femminile: ad esempio, tra i dipendenti con laurea breve, laurea, dottorato e altri titoli post laurea, le donne sono oltre il 60,0%. Al contrario, l'incidenza percentuale delle donne si riduce al 41,1% tra chi ha terminato la propria formazione con la scuola dell'obbligo.

Tabella 4. Il titolo di studio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2024

Titolo di studio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Scuola dell'obbligo	25.080	17.528	42.608	13,4%	41,1%
Scuola superiore	70.762	91.852	162.614	51,3%	56,5%
Laurea breve	5.664	12.503	18.167	5,7%	68,8%
Laurea	28.757	58.350	87.107	27,5%	67,0%
Dottorato	1.209	2.543	3.752	1,2%	67,8%
Altro titolo post laurea	930	1.639	2.569	0,8%	63,8%
Totale	**132.402**	**184.415**	**316.817**	**100,0%**	**58,2%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

L'anzianità di servizio media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 16 anni. Appare interessante notare come i dipendenti che lavorano nei comuni da meno di 6 anni siano circa un terzo del totale (Tabella 5).

All'opposto, la classe di anzianità con oltre 40 anni di carriera conta l'1,1% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato e un'incidenza di donne pari al 48%, il dato più contenuto se confrontato con quello delle altre classi di anzianità.
In media, l'incidenza maggiore del personale di genere femminile, pari al 64,6%, si rileva nella classe tra i 6 e i 10 anni di servizio.

Tabella 5. L'anzianità di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2024

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	44.905	58.487	103.392	32,6%	56,6%
6 - 10	9.179	16.721	25.900	8,2%	64,6%
11 - 15	10.268	14.945	25.213	8,0%	59,3%
16 - 20	14.114	23.791	37.905	12,0%	62,8%
21 - 25	17.985	24.231	42.216	13,3%	57,4%
26 - 30	12.905	19.259	32.164	10,2%	59,9%
31 - 35	11.828	15.417	27.245	8,6%	56,6%
36 - 40	9.469	9.952	19.421	6,1%	51,2%
Oltre 40	1.749	1.612	3.361	1,1%	48,0%
Totale	**132.402**	**184.415**	**316.817**	**100,0%**	**58,2%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Il personale dei piccoli comuni

3

3.1 Quanti sono i dipendenti a tempo indeterminato nei piccoli comuni?[1]

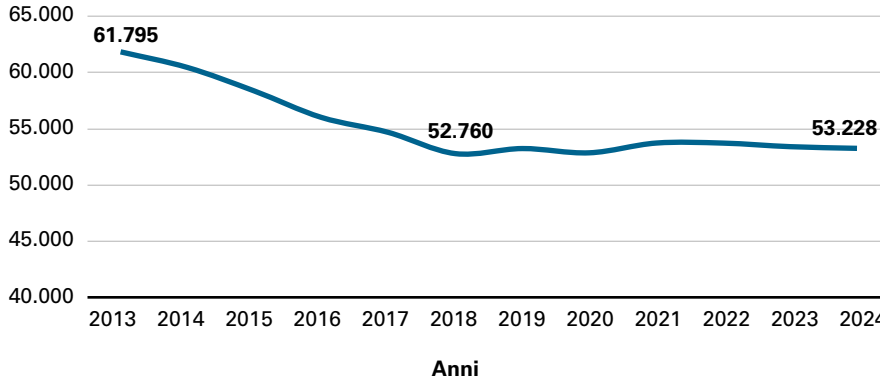
Dai dati del Conto Annuale della Ragioneria dello Stato risulta che, a dicembre 2024, il personale a tempo indeterminato impiegato nei comuni con meno di 5.000 abitanti ammonta a 53.228 unità; erano 61.795 nel 2013. In dodici anni, il numero dei dipendenti a tempo indeterminato, pieno o parziale, dei piccoli comuni si è dunque ridotto di 8.567 unità.

La contrazione del personale a tempo indeterminato si concentra prevalentemente nel periodo 2013-2018, fase in cui i vincoli al turnover e le politiche di contenimento della spesa hanno inciso in modo significativo sugli organici comunali. Negli anni successivi il numero dei dipendenti si stabilizza, ma su livelli strutturalmente ridotti, che continuano a rappresentare un limite per la continuità amministrativa e la capacità organizzativa degli enti.

---

1 Il capitolo fa riferimento ai dati del Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) relativi al totale del personale dei comuni, con esclusione dei lavoratori con contratti flessibili. I dati relativi al 2024 sono da considerarsi provvisori e si riferiscono ai soli comuni per i quali, al gennaio 2026, risultavano disponibili le informazioni di carattere generale (7.561 comuni).

Figura 1. Il personale stabile dei piccoli comuni, 2013-2024 (v.a.)



Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

L'analisi per fascia dimensionale consente di cogliere meglio la portata del fenomeno e di mettere a fuoco le specificità dei piccoli comuni. Nel periodo 2013-2024 il personale comunale complessivo si riduce del 16,5%, passando da 387.831 a 323.823 unità. Il calo risulta leggermente più marcato nei comuni medio-grandi (-17,0%), mentre nei piccoli comuni la riduzione si attesta al -13,9%. Questo dato, se letto isolatamente, potrebbe suggerire una maggiore capacità di tenuta degli enti di minore dimensione; in realtà, esso tende a mascherare differenze rilevanti e dinamiche interne molto più complesse.

All'interno del perimetro dei piccoli comuni, infatti, le riduzioni più consistenti si concentrano nelle classi demografiche più basse. I comuni fino a 1.000 abitanti registrano una perdita di personale pari al -19,0%, mentre quelli compresi tra 1.000 e 2.000 abitanti segnano un calo del -15,9%. Nelle fasce demografiche successive (2.000-3.000 e 3.000-5.000 abitanti) la contrazione appare più contenuta, ma resta comunque significativa, oscillando intorno all'11-12%.

Nel complesso, questi dati indicano che la riduzione degli organici colpisce in modo particolarmente intenso i comuni più piccoli, proprio quelli che dispongono di margini organizzativi più limitati e in cui ogni singola unità di personale svolge un ruolo essenziale per il funzionamento dell'ente. Inoltre, come si vedrà nel paragrafo successivo, la minore riduzione numerica registrata nei piccoli comuni rispetto ai comuni medio-grandi non si traduce in una maggiore solidità organizzativa, ma si accompagna a una profonda trasformazione della composizione degli organici, con un forte aumento del lavoro a tempo parziale che riduce ulteriormente la capacità operativa effettiva degli enti.

Tabella 1. Il personale a tempo indeterminato dei comuni dal 2013 al 2024, per fascia dimensionale (v.a. e var. %)

	Anni		2013/24 Var. %
	2013	2024	
	v.a.	v.a.	
Comuni medio grandi	326.036	270.595	-17,0%
Piccoli comuni	**61.795**	**53.228**	**-13,9%**
0-1.000	10.167	8.238	-19,0%
1.000-2.000	15419	12961	-15,9%
2.000-3.000	13418	11913	-11,2%
3.000-5.000	22791	20116	-11,7%
Totale	**387.831**	**323.823**	**-16,5%**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

3.2 La trasformazione degli organici: tempo pieno vs. part-time

Dietro una diminuzione quantitativa relativamente più contenuta, osservata nei piccoli comuni, si nasconde un fenomeno strutturale diverso e più profondo: la progressiva conversione del personale a tempo pieno in personale a tempo parziale.
In poco più di un decennio l'incidenza del part-time è raddoppiata, passando dal 14,1% al 29% (+15 punti percentuali). In termini sostanziali, questo significa che una quota crescente di personale formalmente "in organico" presta in realtà un numero di ore lavorative significativamente inferiore rispetto al passato, determinando una perdita estremamente rilevante di capacità amministrativa reale e testimoniando le difficoltà crescenti di questi enti nel presidiare funzioni complesse, garantire continuità operativa e sostenere i carichi amministrativi.

Il fenomeno assume dimensioni particolarmente rilevanti in alcune regioni. I cali più marcati del personale stabile si registrano in Molise (-43,5%), Basilicata (-39,3%), Campania (-36,6%), Lazio (-33,2%) e Abruzzo (-27,3%). In questi territori, alla riduzione numerica degli addetti si affianca un forte incremento del lavoro a tempo parziale, che amplifica l'effetto reale della contrazione degli organici.

Ancora più significativo è il dato relativo all'evoluzione del part-time. In Calabria, a fronte di una sostanziale stabilità numerica del personale (-1,3%), l'incidenza del part-time cresce di oltre 40 punti percentuali, passando dal 23,9% al 65,7%. In Basilicata, Molise, Puglia e Campania, l'aumento del part-time oscilla tra i 14 e i 19 punti percentuali, segnalando una riduzione consistente della capacità lavorativa effettivamente disponibile.

Particolarmente peculiare è il caso della Sicilia, che registra una crescita del personale stabile pari a oltre 1.500 unità (+30,5%), ma accompagnata da un incremento straordinario dell'incidenza del part-time, che passa dal 7,3% al 71,6%. Anche in questo caso, l'aumento del numero di dipendenti non si traduce automaticamente in un rafforzamento proporzionale della capacità amministrativa.

Tabella 2. Il personale dei piccoli comuni dal 2013 al 2024, per regione (v.a. e var. %)

Regione	Totale Personale stabile			Incidenza part-time		
	2013	2024	2013/24	2013	2024	2013/24
	v.a.	v.a.	Var. %	Val. %	Val. %	Var. ass.
Abruzzo	2.156	1.567	-27,3%	10,5	22,2	11,7
Basilicata	1.803	1.094	-39,3%	11,9	30,4	18,5
Calabria	4.380	4.325	-1,3%	23,9	65,7	41,8
Campania	4.524	2.868	-36,6%	14,8	31,9	17,1
Emilia-Romagna	2.149	1.680	-21,8%	7,7	8,5	0,8
Friuli-Venezia Giulia	1.818	1.510	-16,9%	11,7	8,4	-3,3
Lazio	3.192	2.131	-33,2%	25,2	31,5	6,3
Liguria	1.932	1.631	-15,6%	10,1	12,3	2,3
Lombardia	8.716	7.362	-15,5%	16,0	17,4	1,4
Marche	1.882	1.669	-11,3%	6,5	9,7	3,2
Molise	1.045	590	-43,5%	17,6	31,5	13,9
Piemonte	6.420	5.069	-21,0%	10,6	12,3	1,8
Puglia	1.260	987	-21,7%	10,6	29,2	18,7
Sardegna	4.176	3.770	-9,7%	7,0	9,8	2,7
Sicilia	5.220	6.812	30,5%	7,3	71,6	64,3
Toscana	2.190	1.797	-17,9%	5,4	6,7	1,3
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.393	3.517	3,7%	31,7	37,2	5,4
Umbria	907	745	-17,9%	6,1	9,8	3,7
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1.091	857	-21,4%	16,5	16,2	-0,3
Veneto	3.541	3.247	-8,3%	14,5	15,3	0,9
Totale	**61.795**	**53.228**	**-13,9%**	**14,1**	**29,1**	**15,0**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Nei piccoli comuni, caratterizzati da strutture organizzative essenziali e da un'elevata polifunzionalità del personale, il part-time assume così un carattere strutturale, incidendo sulla continuità operativa degli uffici e sulla capacità di far fronte a carichi amministrativi crescenti.

A dicembre 2024, nei piccoli comuni quasi un dipendente su tre lavora con un orario part-time. Nei comuni con meno di 5.000 abitanti il lavoro a tempo parziale riguarda il 29% dei dipendenti a tempo indeterminato, a fronte del 12,9% nei comuni medio-grandi.

Il ricorso al part-time è particolarmente elevato nei comuni di minore dimensione, dove supera il 30% fino ai 3.000 abitanti, riducendosi solo parzialmente nella fascia 3.000-5.000 abitanti.

Tabella 3. Tempo pieno e part-time nei piccoli comuni italiani, per classi dimensionali, 2024 (v.a. e val. %)

	Personale dei comuni a tempo indeterminato			% di part-time
	Part-Time	Tempo pieno	Totale	
Piccoli comuni	**15.431**	**37.797**	**53.228**	**29,0%**
0-1.000	2.633	5.605	8.238	32,0%
1.000-2.000	4.033	8.928	12.961	31,1%
2.000-3.000	3.713	8.200	11.913	31,2%
3.000-5.000	5.052	15.064	20.116	25,1%
Altri comuni	**34.980**	**235.615**	**270.595**	**12,9%**
Totale	**50.411**	**273.412**	**323.823**	**15,6%**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

3.3 Il personale a tempo determinato

Nel 2024 il personale a tempo determinato impiegato nei piccoli comuni ammonta a quasi 3.800 unità e rappresenta il 6,6% del totale degli addetti. Si tratta di un'incidenza superiore di oltre tre punti percentuali rispetto agli altri comuni, dove il lavoro a tempo determinato si ferma al 3,4%.

L'analisi per classe demografica mostra come il ricorso al tempo determinato sia fortemente concentrato nei comuni di minore dimensione. Nei comuni con meno di 1.000 abitanti il personale a tempo determinato supera il 10% del totale, mentre la quota si riduce progressivamente con l'aumentare della popolazione, scendendo al 4,6% nei comuni tra 3.000 e 5.000 abitanti. Il dato conferma che il tempo determinato rappresenta uno strumento particolarmente rilevante per garantire la funzionalità amministrativa nei contesti più piccoli.

Anche sul piano territoriale emergono differenze significative. Il peso dei contratti a tempo determinato nei piccoli comuni risulta particolarmente elevato nelle Marche, dove supera il 30%, e si mantiene su valori superiori alla media in Abruzzo (11,8%) e Umbria (10,8%). In altre regioni, invece, l'incidenza è più contenuta, segnalando approcci differenziati nell'utilizzo di questa tipologia contrattuale.

Tabella 4. Personale a tempo determinato e indeterminato nei piccoli comuni per classe demografica, 2024 (v.a. e val. %)

	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Totale	% tempo determinato
Piccoli comuni	**3.782**	**53.228**	**57.010**	**6,6%**
0-1.000	921	8.238	9.159	10,1%
1.000-2.000	1197	12.961	14.158	8,5%
2.000-3.000	694	11.913	12.607	5,5%
3.000-5.000	970	20.116	21.086	4,6%
Altri comuni	**9.468**	**270.595**	**280.063**	**3,4%**
Totale	**13.251**	**323.823**	**337.074**	**3,9%**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Sono soprattutto i Comuni più piccoli, quelli con meno di 1.000 residenti, ad avere, proporzionalmente, un gran numero di impiegati a tempo determinato. Con il crescere della dimensione demografica il peso dei tempi determinati tende a diminuire.

Tra le regioni italiane, il maggior peso dei tempi determinati nei piccoli comuni si riscontra nella Marche (oltre il 30%), in Abruzzo (12%) e in Umbria (11%).

Tabella 5. Personale a tempo determinato e indeterminato nei piccoli comuni per regione, 2024 (v.a. e val. %)

Regione	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Totale	% tempo determinato
Abruzzo	210	1.567	1.777	11,8%
Basilicata	74	1.094	1.168	6,3%
Calabria	351	4.325	4.676	7,5%
Campania	270	2.868	3.138	8,6%
Emilia-Romagna	44	1.680	1.724	2,6%
Friuli-Venezia Giulia	27	1.510	1.537	1,7%
Lazio	180	2.131	2.311	7,8%
Liguria	69	1.631	1.700	4,1%
Lombardia	376	7.362	7.738	4,9%
Marche	729	1.669	2.398	30,4%
Molise	64	590	654	9,8%
Piemonte	171	5.069	5.240	3,3%
Puglia	61	987	1.048	5,8%
Sardegna	272	3.770	4.042	6,7%
Sicilia	312	6.812	7.124	4,4%
Toscana	96	1.797	1.893	5,1%
Trentino-Alto Adige/Südtirol	317	3.517	3.834	8,3%
Umbria	90	745	835	10,8%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	8	857	865	0,9%
Veneto	61	3.247	3.308	1,9%
Totale	**3.782**	**53.228**	**57.010**	**6,6%**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

3.4 Reclutamento, mobilità e turnover nei piccoli comuni

Nel 2024 i piccoli comuni hanno bandito 2.768 procedure concorsuali, un dato che indica come più di un piccolo comune su due sia stato direttamente coinvolto in attività di reclutamento. Considerato che le procedure concorsuali sono caratterizzate da un elevato dispendio organizzativo, giuridico e amministrativo, questo elemento apre un fronte di riflessione rilevante sulla sostenibilità della funzione di reclutamento per enti di dimensioni ridotte e con strutture amministrative limitate.

A ciò si aggiunge il dato sulle graduatorie ancora valide e non utilizzate: al 31 dicembre 2024 risultano 5.094 persone collocate in graduatorie efficaci ma non assunte. Un dato che segnala il disallineamento tra lo sforzo amministrativo richiesto per l'attivazione delle procedure concorsuali e la capacità effettiva dei piccoli comuni di tradurre tali procedure in assunzioni stabili.

Tabella 6. Numero di concorsi banditi e numeri di piccoli comuni che hanno bandito negli anni 2020-2024, (v.a.)

	2020	2021	2022	2023	2024
Numero dei concorsi banditi	2.317	2.146	2.656	2.527	2.768
Numero di piccoli comuni che hanno bandito concorsi	1.197	1.316	1.446	1.498	1.593

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Nell'anno 2024, al netto dei passaggi tra comparti, sono stati assunti nei piccoli comuni circa 4.957 persone (pari al 10,8% dei dipendenti in servizio). La nomina per concorso rappresenta la modalità prevalente (3.565 nomine, pari al 61,5% del totale). Le altre modalità di accesso sono molto meno rappresentative.

Tabella 7. Personale assunto nei piccoli comuni per modalità di assunzione, 2024 (v.a.)

Causale	v.a.
Nomina da concorso	3.565
Altre cause	1.017
Stabilizzato da lsu	219
Assunzione per chiamata diretta (L.68/99 cat. protette)	7
Assunzione per chiamata numerica (L.68/99 cat. protette)	5
Personale stabilizzato ex art. 35, c. 3-bis, d.lgs. 165/01	26
Personale stabilizzato ex art. 20 d.lgs. 75/2017	118
Totale	**4.957**

Fonte: elaborazione ANCI su dati provvisori Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Nel medesimo periodo, le cessazioni di personale nei piccoli comuni, al netto dei passaggi verso altre amministrazioni (sia all'interno dello stesso comparto sia verso altri comparti), ammontano a 4.299 unità.

La componente principale delle uscite è legata al pensionamento, che si articola in due modalità: il collocamento a riposo per limiti di età (1.004 casi) e le dimissioni con diritto a pensione (1.185 casi). Quest'ultima voce non indica dimissioni "volontarie" in senso stretto, ma l'uscita dal servizio di dipendenti che hanno maturato i requisiti per l'accesso alla pensione e scelgono di anticipare la cessazione rispetto al limite ordinario.

Ci sono inoltre oltre 730 dipendenti dei piccoli comuni (737 casi, pari al 17% delle cessazioni) che hanno rassegnato le dimissioni senza diritto a pensione. Si tratta di uscite non riconducibili a dinamiche fisiologiche di fine carriera, ma a una scelta di abbandono anticipato dell'ente. Questo dato rappresenta un primo indicatore

della limitata competitività dei piccoli comuni come datori di lavoro, soprattutto in un contesto di crescente concorrenza con il settore privato, soprattutto per le professionalità tecniche.

Tabella 8. Personale dei piccoli comuni cessato per causale, 2024 (v.a.)

Causale	v.a.
Collocamento a riposo per limiti di età	1.004
Dimissioni (con diritto a pensione)	1.185
Passaggi per esternalizzazioni	8
Risoluzione rapporto lavoro	287
Licenziamenti disposti dall'ente	149
Dimissioni senza diritto a pensione	737
Altre cause	929
Totale	**4.299**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Ma la concorrenza non si limita alle opportunità legate al privato, ma si esprime anche nei passaggi tra amministrazioni pubbliche, spesso in ragione delle forti asimmetrie sul piano delle retribuzioni, nonché evidentemente dei contesti organizzative e delle prospettive di carriera.

Particolarmente significativo è il confronto tra ingressi e uscite nei passaggi tra amministrazioni, che restituisce un bilancio nettamente negativo per i piccoli comuni.

Nel 2024 si registrano 839 ingressi a fronte di 1.223 uscite, con un saldo complessivo pari a -384 unità. La perdita risulta concentrata soprattutto nei passaggi all'interno dello stesso comparto degli enti locali, dove le uscite (1.092) superano ampiamente gli ingressi (772).

Anche nei passaggi verso altri comparti della pubblica amministrazione il bilancio è negativo (-64 unità), ma con un peso quantitativamente inferiore.

I piccoli comuni (ma anche i grandi) perdono personale assunto che va soprattutto verso altre amministrazioni locali, generalmente di dimensione maggiore o con assetti organizzativi più solidi. Ed è attraverso questo tipo di dinamiche che i piccoli comuni mettono in evidenza la propria posizione di debolezza strutturale nella competizione per il personale, funzionando sempre più come enti di ingresso o di transito, piuttosto che come luoghi di stabilizzazione professionale.

Tabella 9. Unità di personale dei piccoli comuni che sono entrate o uscite da altre PPAA, 2024

Passaggi tra amministrazioni	IN	OUT	Bilancio
Stesso comparto	772	1.092	-320
Altro comparto	67	131	-64
Totale	**839**	**1.223**	**-384**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

3.5 Quanti sono gli enti al limite della sostenibilità amministrativa?

La dinamica del turnover e della mobilità tra amministrazioni assume un significato ancora più critico se letta alla luce della dimensione effettiva degli organici dei piccoli comuni. La distribuzione del personale mostra infatti che una quota molto ampia di enti opera già oggi al limite minimo di funzionamento: oltre un terzo dei comuni dispone di non più di 5 dipendenti, mentre circa due terzi non superano le 10 unità di personale a tempo indeterminato. In questi contesti, le uscite verso altre amministrazioni, la trasformazione di posti a tempo pieno in part-time o la perdita anche di una sola unità non sono assorbibili e producono effetti immediati sulla continuità amministrativa. Ne deriva che fenomeni come la mobilità in uscita e la concorrenza tra enti, già rilevanti sul piano quantitativo, si traducono per una parte consistente dei piccoli comuni in una condizione strutturale di emergenza organizzativa, evidenziando l'esistenza di una vasta platea di enti che operano stabilmente sotto la soglia minima di sostenibilità amministrativa.

Tabella 10. I piccoli comuni per Classe di organico, 2024 (v.a. e val. %)

Classe di organico (n. dipendenti)	V.a.	Val. %
1-3 dipendenti	876	17,3%
4-5 dipendenti	793	15,6%
6-10 dipendenti	1.588	31,3%
11-15 dipendenti	893	17,6%
16-20 dipendenti	438	8,6%
21-30 dipendenti	267	5,3%
Oltre 30 dipendenti	222	4,4%
Totale	**5.077**	**100%**

Fonte: elaborazione ANCI su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

La cura del personale

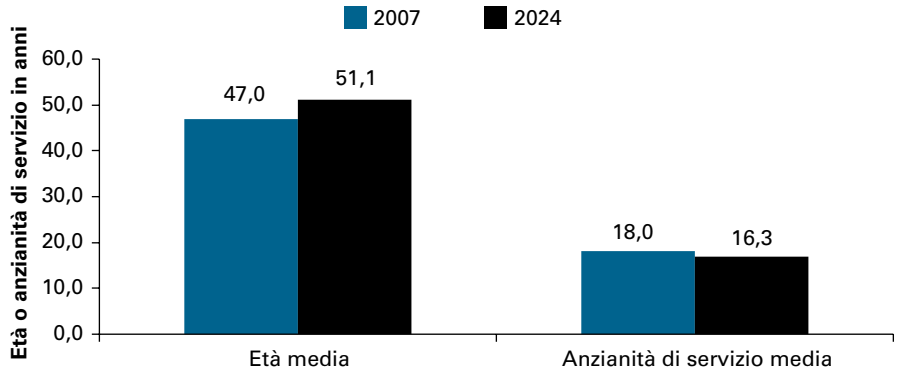
4

4.1 Le spese di formazione per il personale comunale

La presenza di blocchi occupazionali, soprattutto se protratti nel tempo, oltre a ridurre il numero di addetti nel comparto dei comuni, ha modificato profondamente la struttura della forza lavoro innalzando soprattutto l'età media del personale.

La Figura 1 mette infatti a confronto proprio questa variabile a distanza di 18 anni: l'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato nel 2007 era pari a 47 anni, contro i circa 51 anni del 2024. Tale condizione ha prodotto inevitabilmente conseguenze dirette sull'adeguatezza in termini di qualificazione degli addetti e sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi. Le reiterate norme sul blocco del turnover hanno mortificato infatti le politiche di ricambio generazionale, l'autonomia organizzativa e la ricerca di nuove professionalità in grado di far fronte alle crescenti richieste di competenze indispensabili per l'operatività dei comuni, veri "enti di prossimità" nell'erogazione dei servizi ai cittadini.
L'anzianità di servizio invece si è leggermente ridotta, passando dai 18 anni nel 2007 a poco più di 16 anni nel 2024.

Figura 1. L'età media e l'anzianità media di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, 2007/2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Dopo anni di imposizione, da parte del legislatore, di vincoli alle spese per la formazione del personale comunale, dal 2021 si segnala una ripresa di tali spese che superano i 23 milioni di euro, pari a 68 euro per unità di personale, un dato ancora molto distante dal periodo pre 2012, ma che prosegue a crescere negli anni successivi, fino a raggiungere in valore assoluto gli oltre 33 milioni di euro, ossia 98 euro per unità di personale che si presenta come il valore più alto della serie storica (Tabella 1 e Figura 2).

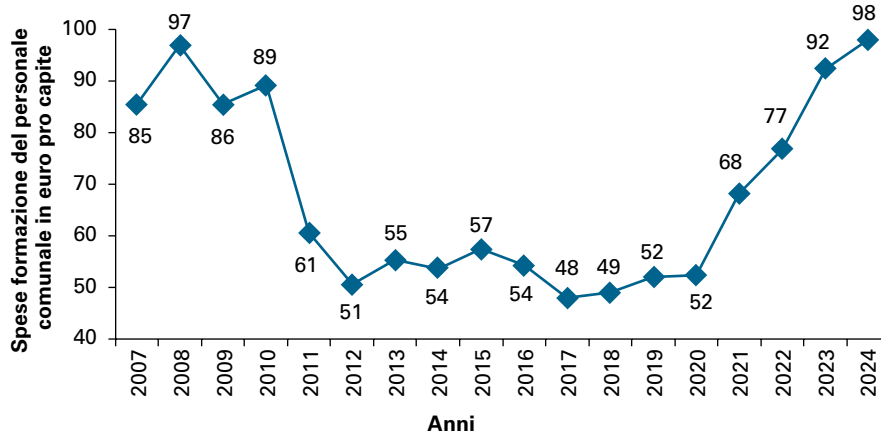
Gli anni di tagli sulle spese di formazione hanno rischiato di determinare un'oggettiva difficoltà da parte delle amministrazioni comunali di adeguare conoscenze e competenze del proprio organico alle esigenze determinate dalle nuove sfide che coinvolgono i comuni in quanto protagonisti dello sviluppo locale.

Tabella 1. Le spese di formazione per il personale comunale, 2007-2024

Anni	Unità di personale (a)	Spese formazione del personale in euro (b)	Spese formazione del personale in euro pro capite (b/a)
2007	479.233	40.970.011	85
2008	475.484	46.128.307	97
2009	466.964	39.940.544	86
2010	459.591	40.996.641	89
2011	446.954	27.073.013	61
2012	432.631	21.879.663	51
2013	426.263	23.584.979	55
2014	416.964	22.356.275	54
2015	403.840	23.186.814	57
2016	394.936	21.451.307	54
2017	383.432	18.379.626	48
2018	367.924	18.018.295	49
2019	361.745	18.808.492	52
2020	348.036	18.207.441	52
2021	343.269	23.429.221	68
2022	342.208	26.288.814	77
2023	341.659	31.597.200	92
2024	343.200	33.521.500	98
Var. % 2007-2024	**-28,4%**	**-18,2%**	**14,3%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Figura 2. Le spese di formazione per il personale comunale in euro pro capite, 2007-2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

4.2 La gestione della formazione del personale comunale dipendente

Grazie alla disponibilità del MEF-IGOP, è stato possibile per IFEL-Fondazione ANCI inserire nei questionari del Conto Annuale 2024 alcune domande volte ad approfondire aspetti organizzativi inerenti alla formazione dei dipendenti comunali.

Dei circa 7.800 comuni rispondenti, è emerso, ad esempio, che nel 57,8% dei casi non era previsto un piano formativo interno per l'annualità 2024 (Tabella 2). Al contrario, il 31,9% dei comuni aveva un piano annuale e il 10,3% pluriennale.

Tuttavia, tale evidenza nasconde una forte eterogeneità dei dati in relazione alla taglia demografica comunale. All'aumentare della popolosità si registra un'incidenza sempre più elevata di comuni che optano per una pianificazione formativa; viceversa, più i comuni sono piccoli, maggiori sono le frequenze di assenza di un piano formativo nel 2024. Concentrandosi sui due casi estremi si rileva infatti che il 75% degli enti fino a 1.000 abitanti non ha predisposto un piano formativo; al contrario tale percentuale si abbatte al 6,1% nei comuni con 100mila-250mila abitanti e addirittura si azzera tra i grandi comuni oltre i 250mila residenti.

Tabella 2. È stato predisposto un piano di formazione nel comune per l'anno 2024?

Classe demografica	Risposte in %			
	Sì, annuale per il 2024	Sì, pluriennale	No	Totale
0 - 1.000	20,0%	5,0%	75,0%	100,0%
1.001 - 5.000	30,5%	8,4%	61,1%	100,0%
5.001 - 10.000	40,0%	12,2%	47,8%	100,0%
10.001 - 20.000	45,4%	16,3%	38,3%	100,0%
20.001 - 60.000	51,3%	28,0%	20,7%	100,0%
60.001 - 100.000	59,3%	33,3%	7,4%	100,0%
100.001 - 250.000	30,3%	63,6%	6,1%	100,0%
> 250.000	45,5%	54,5%	0,0%	100,0%
Totale	**31,9%**	**10,3%**	**57,8%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Un aspetto connesso con quello appena esaminato riguarda la presenza di un responsabile della formazione del personale dipendente per l'annualità 2024.
Solo il 15,2% dei circa 7.800 comuni rispondenti dichiara di avere un responsabile della formazione, ma come nel caso precedente il dato è fortemente influenzato dai comuni di ridotta taglia demografica nei quali tale figura è spesso assente (Tabella 3). Al contrario, l'incidenza più elevata di comuni con un apposito ufficio dedicato alla formazione si rileva tra quelli con una popolazione compresa tra i 100mila e i 250mila abitanti (93,9%).

Appare qui utile una breve riflessione sull'importanza di investire nella figura del responsabile della formazione, poiché fondamentale per garantire lo sviluppo e l'aggiornamento continuo delle competenze del personale dipendente. Tra le sue responsabilità vi è la

progettazione, l'implementazione e la valutazione dei programmi formativi per il personale dipendente, nonché la collaborazione con i dipartimenti per individuare le esigenze di formazione e lo sviluppo di programmi mirati. Inoltre, il responsabile della formazione monitora l'efficacia dei programmi e adatta le attività in base ai feedback del personale. Il suo ruolo è cruciale per garantire che il personale abbia le competenze necessarie per affrontare le sfide che coinvolgono il comparto dei comuni.

Tabella 3. Nel comune è presente nel 2024 un responsabile della formazione del personale dipendente?

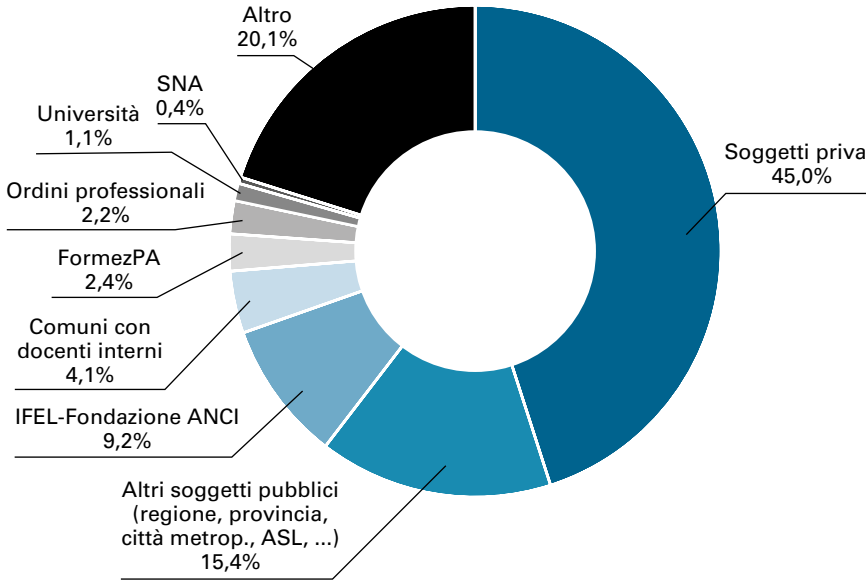
Classe demografica	Risposte in %			
	Sì, esiste un apposito Ufficio/ Servizio	No, ma la funzione è esercitata da un altro ufficio	No	Totale
0 - 1.000	6,4%	24,5%	69,2%	100,0%
1.001 - 5.000	11,3%	29,3%	59,5%	100,0%
5.001 - 10.000	18,2%	28,8%	53,0%	100,0%
10.001 - 20.000	26,7%	28,4%	44,8%	100,0%
20.001 - 60.000	45,5%	27,7%	26,8%	100,0%
60.001 - 100.000	79,6%	3,7%	16,7%	100,0%
100.001 - 250.000	93,9%	3,0%	3,0%	100,0%
> 250.000	90,9%	0,0%	9,1%	100,0%
Totale	**15,2%**	**27,5%**	**57,3%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

Infine, il questionario proposto ai comuni indaga anche le tipologie di soggetti che hanno erogato corsi di formazione nel 2024. In Figura 3 sono rappresentati per categorie: i soggetti privati sono primi, con il 45% dei corsi; seguono gli "altri soggetti pubblici" come regioni, province, città metropolitane, ASL (15,4% dei corsi complessivi dell'anno) e IFEL-Fondazione ANCI, che da sola si è oc-

cupata nel 2024 di proporre ai comuni un'ampia offerta formativa che si è tradotta nel 9,2% dei corsi a cui dichiarano di aver partecipato i dipendenti. Il 4,1% dei corsi è stato erogato dagli stessi comuni ricorrendo a docenti interni.

Figura 3. I principali soggetti erogatori dei corsi di formazione ai quali hanno partecipato dipendenti comunali nel 2024



Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2026

I commenti degli esperti: una riflessione collettiva

5

Lo scorso 23 febbraio 2026 IFEL-Fondazione ANCI ha organizzato un seminario a porte chiuse, intitolato "Il personale dei comuni italiani. Trend e scenari futuri", al quale hanno partecipato alcuni tra i principali esperti[1] in materia di pubblico impiego per confrontarsi sulle evidenze più significative contenute nel presente Rapporto.

Il filo conduttore del seminario è stato la trasformazione strutturale del capitale umano nei comuni italiani, tra contrazione numerica, anzianità di servizio, invecchiamento e mutamento delle competenze professionali richieste.

Gli esperti hanno individuato alcune priorità strategiche: la necessità di pianificazione strutturale del ricambio generazionale, il raf-

1 Si ringraziano per aver partecipato al seminario IFEL: Michele Bertola, presidente ANDIGEL, Giovanni Crescenzi, responsabile Ispettorato Generale Ordinamenti del Personale e Analisi Costi Lavoro Pubblici MEF, Marco Leonardi, professore di Economia all'Università Statale di Milano, Rita Longobardi, Segretario Generale UIL FPL, Claudio Lucifora, professore di Economia Politica all'Università Cattolica di Milano, Alfredo Marra, professore ordinario di Diritto amministrativo all'Università di Milano Bicocca, Simone Morbidoni, segreteria nazionale CGIL Funzione Pubblica, Antonio Naddeo, Presidente ARAN, Claudia Peiti, Partner REF-Ricerche, Renato Ruffini, Direttore della rivista RU – Risorse Umane nella PA Maggioli editore, Diego Truffa, Segretario Nazionale CISL Funzione Pubblica, Paolo Vicchiarello, Capo Dipartimento Funzione Pubblica presso il Ministero della Pubblica Amministrazione, Cesare Vignocchi, Partner REF-Ricerche.

forzamento dell'attrattività del pubblico impiego all'interno di un mercato del lavoro sempre più complesso e contratto, la revisione dei profili professionali in ragione dell'innovazione tecnologica, l'integrazione tra digitalizzazione, revisione di procedimenti e processi con conseguente riorganizzazione della macchina amministrativa, lo sviluppo di una gestione strategica delle risorse umane anche attraverso la valorizzazione della cooperazione territoriale tra più enti ed amministrazioni.

I punti di debolezza individuati dal gruppo di lavoro riguardano la sostenibilità finanziaria strutturale in un quadro di scarsa offerta di lavoro, la tenuta non solo dei servizi ma anche delle funzioni "macchina" dei piccoli comuni, l'equilibrio tra politica ed amministrazione nonché la capacità di dare effettività alle riforme normative introdotte nell'ordinamento che hanno di fatto riguardato tutto l'intero assetto della pubblica amministrazione italiana a più livelli.

La direzione futura delineata è il passaggio da una gestione reattiva ad una pianificazione strategica del capitale umano, considerato come leva centrale per la sostenibilità istituzionale e la capacità di attuazione delle politiche pubbliche.

Si riportano di seguito i singoli temi emersi ed affrontati.

Dinamica del personale comunale: una crisi transitoria o un calo strutturale?

Negli ultimi 15 anni si è assistito ad una trasformazione strutturale degli organici comunali. La riduzione numerica del personale è descritta come un fenomeno di lungo periodo avviato con il blocco del

turnover e rallentata nella sua ripresa dalla minore attrattività del lavoro comunale. I piccoli comuni sono risultati maggiormente esposti.

Elemento centrale è l'alta età media della forza lavoro con l'approssimarsi di consistenti pensionamenti. Si delinea una difficile transizione generazionale concentrata in pochi anni. I rischi sono: la perdita di competenze tacite, la difficoltà di sostituzione, il reclutamento di professionalità non adeguatamente qualificate, la mera copertura di posizioni tradizionali, il mancato ingresso di professionalità necessarie alle nuove esigenze organizzative e tecnologiche.

Sul piano interpretativo sono emerse due possibili piste di lettura. Una prima opzione considera la situazione prossima ad una soglia critica, con rischi di discontinuità operativa e di indebolimento strutturale delle funzioni fondamentali. Una seconda opzione, pur riconoscendo la gravità del fenomeno, lo interpreta come una fase di transizione gestibile attraverso la programmazione e con un aumento della produttività del lavoro grazie al rinnovamento organizzativo e tecnologico.

In ogni caso, il problema non è solo quantitativo, ma anche qualitativo e la strada per affrontarlo richiede pianificazione pluriennale e gestione attiva del trasferimento delle competenze.

Vengono meno alcuni vincoli, si ampliano gli spazi normativi ma non quelli finanziari.

Il tema riguarda l'effettiva capacità assunzionale dei comuni alla luce dei vincoli di finanza pubblica. Pur in presenza di allentamenti normativi rispetto al passato, si pensi solo a provvedimenti come

lo sblocco del turnover e l'allargamento delle maglie assunzionali degli enti locali, emerge che la sostenibilità della spesa per il personale resta problematica e comunque disomogenea in ragione delle risorse disponibili di parte corrente.

Si delineano due possibili scenari. Secondo una prima opzione, le riforme recenti hanno effettivamente ampliato gli spazi di manovra e consentono, almeno agli enti in equilibrio, una programmazione più autonoma del turnover. Una seconda opzione sottolinea invece che la capacità reale di assumere resta fortemente condizionata dalla struttura dei bilanci e per molti enti, specie di piccola dimensione, i margini restano teorici più che sostanziali.

È condivisa la distinzione tra possibilità normativa formale e capacità finanziaria effettiva. La complessità procedurale viene indicata come un ulteriore fattore che rallenta l'attuazione delle scelte.

L'orientamento implicito è che la leva normativa, da sola, non possa risolvere le criticità senza un trasferimento con finalità di armonizzazione retributiva tra livelli di governo.

Il gap retributivo dei lavoratori comunali non si supera dentro i soli spazi contrattuali.

Il tema sollevato riguarda il differenziale retributivo tra comuni, altre amministrazioni pubbliche e settore privato, e il suo impatto sull'attrattività, sulla mobilità del personale e sulla capacità di trattenere competenze strategiche.

Il gap retributivo è un elemento strutturale, soprattutto per profi-

li tecnici e specialistici (ingegneri, informatici, esperti di gestione fondi e progettazione). A parità di titolo e responsabilità, le opportunità offerte da amministrazioni centrali o dal mercato privato risultano economicamente più competitive.

Il problema è un fattore reale di squilibrio nel mercato del lavoro pubblico che per i comuni incide sia sulla capacità di attrarre nuovi profili sia sulla stabilità del personale già formato.

Il differenziale economico è tra le cause principali della crisi di attrattività ma non esclusiva, in quanto anche leve organizzative (qualità dell'ambiente di lavoro, possibilità di crescita, stabilità lavorativa, impatto sociale del ruolo, flessibilità, tutele e welfare aziendale) possono compensare parzialmente il gap delle retribuzioni.

Esistono, di fatto, limiti strutturali della leva retributiva nel comparto comunale, legati ai vincoli di finanza pubblica e alla contrattazione nazionale, che possono essere solo attenuati da interventi selettivi o strumenti di valorizzazione come la componente accessoria dei salari.

Il gap retributivo, in sintesi, rappresenta un nodo strategico per la sostenibilità competitiva dei comuni nel mercato delle competenze, il cui superamento, anche parziale, richiede un approccio integrato che combini leve economiche, organizzative e normative.

Attrattività della PA locale: serve una combinazione di risorse economiche, valoriali e reputazionali.

Il dibattito ha segnalato una difficoltà crescente dei comuni ad at-

trarre e trattenere profili qualificati. Concorsi con scarsa partecipazione e mobilità verso amministrazioni centrali o settore privato sono indicatori ricorrenti.

Per i comuni si tratta di un deficit di attrattività strutturale che può essere originato sia dal differenziale retributivo rispetto ad altri comparti pubblici e al settore privato, sia da cause prevalentemente organizzative come le limitate prospettive di carriera, la rigidità dei modelli gestionali, i carichi di responsabilità elevati non accompagnati da adeguati strumenti di valorizzazione e premialità.

È stata condivisa la preoccupazione per la perdita di competenze tecniche strategiche e per l'impatto diretto sulla capacità di attuazione delle politiche pubbliche.

È richiesta una strategia integrata che combini leve economiche, organizzative e reputazionali.

Sostituire le posizioni vacanti o ripensare il fabbisogno di professionalità? I costi di lungo periodo di scelte sbagliate.

Il confronto ha evidenziato uno scarto crescente tra profili tradizionali e competenze richieste dal contesto attuale: aumenta, infatti, la domanda di professionalità tecniche, digitali, gestionali e progettuali anche alla luce della positiva esperienza recente per quanto è avvenuto nell'utilizzo delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nel periodo 2021-2026.

È risultata chiara l'esigenza di aggiornare i piani dei fabbisogni del personale superando logiche meramente sostitutive, ma i ritmi e

la profondità del cambiamento non sono attualmente prevedibili: si può optare per una trasformazione graduale e integrata con gli assetti esistenti oppure per una revisione più radicale dei profili e delle strutture organizzative.

Ciò che è certo è che il ricambio professionale ed assunzionale non debba replicare modelli del passato ma anticipare esigenze future e che il capitale umano debba diventare leva centrale di modernizzazione dell'intero sistema amministrativo e non svolgere semplice funzione di supporto.

La tecnologia sarà l'unica risorsa abbondante: riorganizzare per utilizzarla davvero.

La digitalizzazione è riconosciuta come un fattore strutturale di cambiamento e l'utilizzo sempre più diffuso dell'intelligenza artificiale nei processi organizzativi sta diventando strutturato e a supporto della forza lavoro in essere negli enti. È un'opportunità di efficienza, ma non si può configurare come soluzione automatica alla carenza di personale. È una leva abilitante, non sostitutiva, e richiede integrazione strategica.

La convergenza è ampia sull'idea che l'innovazione tecnologica debba essere accompagnata dalla revisione dei processi organizzativi e dalla formazione continua. Le eventuali divergenze non riguardano l'obiettivo, bensì le aspettative: una possibile opzione enfatizza il potenziale trasformativo immediato del digitale; un'altra invita ad una lettura più prudente, sottolineando che senza cambiamento organizzativo la tecnologia rischia di sovrapporsi a procedure obsolete.

È stata fortemente condivisa la dimensione culturale del cambiamento, sia nella sua veste di riqualificazione del personale e dei livelli attuali, che dovrebbe essere intesa come cambio del paradigma del sistema amministrativo soprattutto nella sua principale funzione di fornire servizi essenziali alla comunità territoriale, sia come primo luogo di incontro tra cittadino e l'istituzione Stato.

Governare le risorse umane: dalle tattiche reattive alla programmazione strategica.

Il tema, secondo il gruppo di esperti, ha riguardato il passaggio da una gestione amministrativa del personale ad una logica di HR management strategico. Si è evidenziata la necessità di pianificazione pluriennale, gestione per competenze e sistemi di valutazione coerenti.

Il cambiamento culturale è prioritario e per implementare questo cambiamento sono possibili strade diverse: un'opzione privilegia un rafforzamento graduale delle funzioni HR interne; un'altra suggerisce interventi più incisivi di riorganizzazione e responsabilizzazione dirigenziale.

Il personale deve essere considerato un investimento strategico ma ha bisogno di una modernizzazione organizzativa quale condizione abilitante per tutte le altre trasformazioni.

Ripensare i confini delle amministrazioni: soluzioni di scala attraverso modelli cooperativi liberi e flessibili.

La cooperazione tra comuni si è presentata come una risposta strutturale alla scarsità di competenze nei piccoli enti. La condivisione

di professionalità e la gestione associata delle funzioni tra gli enti piccoli sono viste come strumenti di razionalizzazione ed efficienza.

Lo strumento è necessario ma non sufficiente e non sempre praticabile: se in certi contesti può essere un modello efficace come soluzione strutturale, in altri può incontrare ostacoli culturali, organizzativi e politici che ne limitano l'implementazione.

In ogni caso, la cooperazione non sostituisce la necessità di rafforzamento interno, ma può certamente attenuare squilibri.

“Lavorare in comune”: i risultati dell’indagine IFEL sui motivi di entrata e di uscita del personale comunale

Focus

Tra il 19 giugno e il 7 settembre 2025, IFEL ha diffuso sul proprio sito e attraverso i propri canali social un questionario[1] facoltativo rivolto al personale comunale con l'obiettivo di comprendere sia i motivi più importanti che hanno impattato nella scelta di entrare a lavorare in comune, sia le cause più rilevanti che porterebbero ad un'eventuale scelta di lasciare il comune presso il quale si sta prestando servizio.

Hanno partecipato all'indagine 6.698 unità di personale comunale, con un'età media di 50 anni ed un'anzianità di servizio media di 20 anni. Il 59% dei rispondenti è laureato (contro la media del 34% di tutto il comparto comunale) e nel 58% dei casi percepiscono una retribuzione annua lorda compresa tra i 20-30mila euro. Il 28% dei partecipanti all'indagine lavora in un piccolo comune (fino a 5.000 abitanti).

Rispetto alla capacità di attrazione dei comuni, abbiamo chiesto al personale comunale quali fossero stati gli aspetti più importanti che hanno determinato la loro scelta di entrare a lavorare in comu-

1 Indagine IFEL 2025 "Lavorare in comune. Attrarre, assumere e valorizzare il personale".

ne, indicando un punteggio da 1 (non importante) a 5 (estremamente importante) per ciascuna voce.

Il risultato è quello riportato in Figura 1: si entra in comune soprattutto perché dà ancora garanzie e stabilità, perché è più facile conciliare la vita con i ritmi lavorativi e perché i pagamenti sono puntuali (un dettaglio riconducibile anch'esso al "sistema garanzie"). I punteggi per questi aspetti salgono soprattutto tra chi è in possesso di titoli di studio fino alla licenza media superiore, tra le donne e i giovani, che sembrano voler meglio bilanciare il tempo trascorso a lavoro con quello libero.

Un'importanza intermedia si rileva per le motivazioni civiche e valoriali e per i legami con la propria comunità ed il territorio.

Con punteggi medi inferiori al 3, sono stati indicati gli aspetti collegati allo sviluppo professionale, al livello di retribuzione e ai benefici accessori. Questi ultimi aspetti, considerati meno importanti nella scelta di entrare a lavorare in comune, sono quelli invece per i quali si valuta l'opzione di lasciare il posto comunale.

Figura 1. Quanto è stato importante per lei ciascuno di questi aspetti nella scelta di lavorare in un comune?



Dove: 1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=estremamente importante

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Indagine IFEL "Lavorare in comune. Attrarre, assumere e valorizzare le persone", 2025

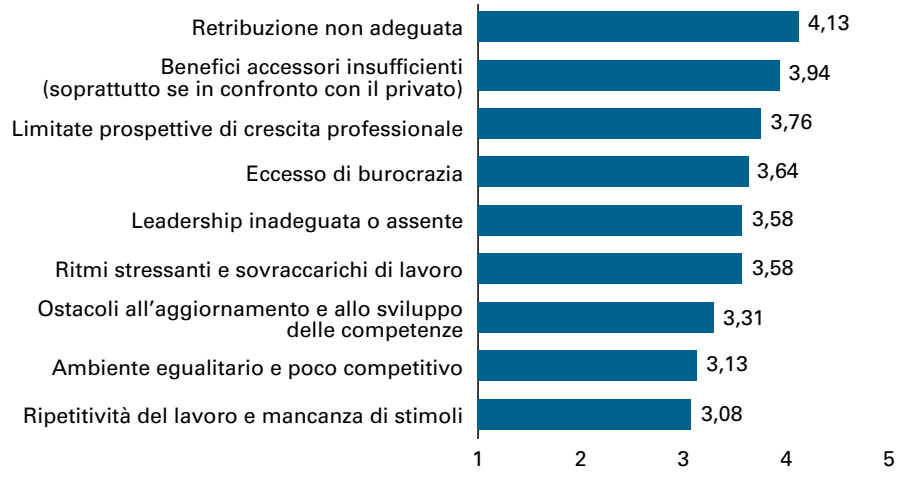
A tale proposito, nel questionario abbiamo chiesto ai dipendenti comunali di indicare quali fossero i fattori più rilevanti che avrebbero potuto determinare la scelta di lasciare il lavoro in comune, assegnando un punteggio da 1 (non rilevante) a 5 (estremamente rilevante) per ciascuna voce (Figura 2).

Le prime motivazioni riguardano gli aspetti economici, ossia i livelli non adeguati di retribuzione e l'insufficienza di benefici accessori, un risultato che effettivamente trova conferma dal confronto dei livelli medi di retribuzione tra comparti, che vede i comuni con retribuzioni sistematicamente più basse per i diversi inquadramenti.

Risulta rilevante la questione di avere prospettive di crescita professionale limitate all'interno dei comuni, soprattutto per chi è in possesso di titoli di studio più elevati.

I fattori riconducibili al "blocco organizzativo", ossia l'eccessiva burocrazia, i ritmi stressanti, i sovraccarichi di lavoro e problemi di leadership (inadeguata o assente) registrano un punteggio di rilevanza intorno al 3,6, con intensità maggiori in particolare nei piccoli comuni e per chi ha un'età media più elevata.

Figura 2. Quanto è rilevante per lei ciascuno dei seguenti fattori nell'eventuale scelta di lasciare il lavoro in comune?



Dove: 1=non rilevante, 2=poco rilevante, 3=abbastanza rilevante, 4=molto rilevante, 5=estremamente rilevante

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati Indagine IFEL "Lavorare in comune. Attrarre, assumere e valorizzare le persone", 2025