



REP

Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici Società di Fondazione Etica

I DIPENDENTI NEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA

Troppi e troppo costosi?

I luoghi comuni da sfatare

Premessa

L'attenzione pubblica verso i Comuni capoluogo di provincia (CP) si concentra quasi sempre sulle dinamiche politiche, sulle scelte programmatiche o sui risultati più visibili dell'azione amministrativa, mentre molto più raramente si sofferma sulle condizioni organizzative che rendono concretamente possibile l'attuazione delle politiche pubbliche. Eppure, senza una struttura amministrativa adeguata, nessun intervento può essere progettato, gestito e realizzato in modo efficace. È anche per questo che, da anni, le istituzioni europee insistono sul tema della capacità amministrativa, riconoscendola come una condizione essenziale per la qualità dell'azione pubblica e per la tenuta delle amministrazioni, soprattutto a livello territoriale.

In questa prospettiva, il tema del personale assume un rilievo centrale. La consistenza e l'età media degli organici, il loro rapporto con la popolazione amministrata e il peso della spesa di personale rappresentano infatti dimensioni fondamentali per comprendere la struttura e il funzionamento dei Comuni. Non si tratta soltanto di variabili contabili o organizzative, ma di elementi che incidono direttamente sulla capacità degli Enti di garantire continuità amministrativa, presidio delle funzioni, gestione dei procedimenti ed erogazione dei servizi. Proprio per questo, analizzare il personale comunale significa interrogare una componente essenziale della capacità amministrativa locale.

È in questo quadro che si colloca il lavoro del Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici (REP). Attraverso la raccolta e l'analisi sistematica dei dati che le amministrazioni sono tenute a pubblicare sui propri siti istituzionali in adempimento agli obblighi di trasparenza, REP costruisce ogni anno una mappatura comparata della performance

complessiva delle amministrazioni pubbliche, tra cui i Comuni CP. Questo approccio consente di osservare in chiave comparativa la struttura degli Enti, di far emergere regolarità e scostamenti, e di individuare elementi utili a leggere punti di forza e possibili fragilità delle singole amministrazioni.

L'analisi che segue si concentra, in particolare, su due dimensioni strettamente intrecciate: la **spesa per il personale** e la **consistenza degli organici**. L'obiettivo non è individuare astrattamente quale sia il livello adeguato di spesa o il numero ottimale di dipendenti, ma ricostruire empiricamente le principali configurazioni che emergono dal confronto tra i Comuni, così da offrire una chiave di lettura più solida della loro struttura amministrativa. In questa prospettiva, il personale non viene considerato come una semplice voce di costo, ma come una leva decisiva della capacità amministrativa degli Enti locali.

Dipendenti pubblici: come (non) valutare i numeri

Una criticità che emerge per l'analisi dei dipendenti pubblici riguarda **l'assenza di un riferimento normativo** o almeno un criterio condiviso su quale debba essere la dotazione ottimale di personale in un Comune, come in altre tipologie di Enti.

Nel dibattito amministrativo e istituzionale, infatti, il tema del personale comunale è quasi sempre affrontato sotto il profilo dei vincoli assunzionali o del contenimento della spesa, mentre molto più raramente viene affrontato in termini di adeguatezza organizzativa. In altri termini, il **sistema normativo delinea entro quali limiti finanziari** un Comune possa assumere o quanto la spesa di personale debba rimanere compatibile con gli equilibri di bilancio, ma non offre un parametro generale, uniforme e direttamente applicabile che consenta di stabilire quanti dipendenti "dovrebbe" avere un Ente per risultare adeguatamente strutturato, né quale sia, di conseguenza, il livello "giusto" di spesa per il personale.

L'assenza di uno standard ufficiale univoco **non è un dettaglio meramente tecnico**, ma un elemento che incide profondamente sulla possibilità di interpretare i dati. Le linee di indirizzo per la predisposizione dei **piani dei fabbisogni di personale** chiariscono che la definizione del **fabbisogno non può essere ridotta a una logica meramente sostitutiva** o a un conteggio standardizzato delle unità da reclutare, ma deve essere costruita in coerenza con la programmazione complessiva dell'Amministrazione, con l'organizzazione degli uffici, con i processi di lavoro e con gli obiettivi da perseguire. La stessa impostazione, quindi, riconosce implicitamente che non esiste una soglia semplice e generalizzabile valida per tutte le amministrazioni, poiché il fabbisogno effettivo dipende dalla combinazione concreta di funzioni, servizi, assetto organizzativo e contesto territoriale.

Anche la disciplina vigente in materia di **capacità assunzionale** dei Comuni conferma questa impostazione. Il d.lgs. del 17 marzo 2020, adottato in attuazione dell'articolo 33 del decreto-legge 34/2019, ha introdotto un sistema fondato sul **rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti**, individuando valori soglia che regolano la possibilità di espansione o contenimento della spesa. Si tratta però, appunto, di un **criterio di sostenibilità economico-finanziaria, non di un criterio di adeguatezza organizzativa**. Esso consente di stabilire se un Ente disponga di margini assunzionali coerenti con il proprio equilibrio finanziario, ma non consente di affermare, in senso proprio, se quel Comune abbia un numero sufficiente, insufficiente o ottimale di dipendenti rispetto alle funzioni che è chiamato a svolgere e ai cittadini che deve servire.

È proprio per questa assenza normativa che assume significatività il presente lavoro, il cui intento è quello di utilizzare i dati comparati tra Comuni CP per far emergere possibili configurazioni ricorrenti della struttura amministrativa comunale sulla base della dimensione demografica e/o di quella geografica.

Più dipendenti per più abitanti? Non sempre

Per analizzare il posizionamento dei Comuni rispetto alla gestione del personale il primo indicatore analizzato riguarda il **numero di dipendenti a tempo indeterminato (TI) ogni 1.000 abitanti**: verifica, quindi, la consistenza numerica del personale di cui dispone l'Ente in rapporto alla popolazione servita.

I risultati individuano una **forbice ampia tra i due estremi del ranking**: da un lato, **Caserta e Catanzaro** lavorano con un organico di meno di 3 dipendenti a TI ogni 1.000 abitanti (rispettivamente 2,8 e 2,9); dall'altro, **Trieste e Siena** possono contare su un organico che è **quattro volte** superiore (rispettivamente 12,1 e 11,5).

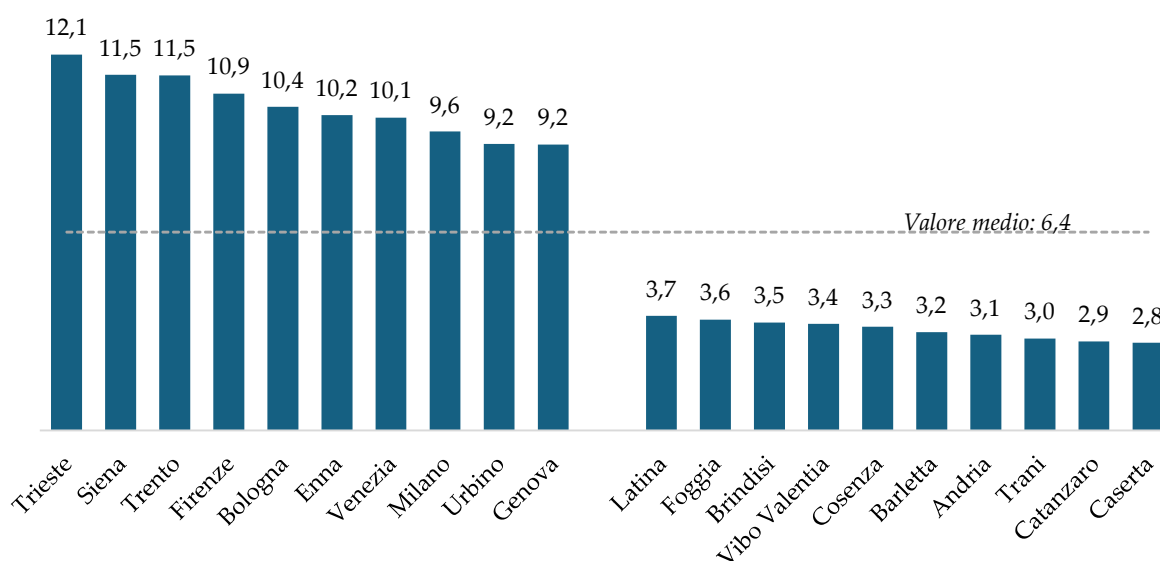
La domanda che ne consegue è se siano da considerare troppi i dipendenti di Trieste e Siena o troppo pochi quelli di Caserta e Catanzaro. Si è spiegato sopra che in assenza di valori di riferimento prestabiliti, si può solo rilevare il dato per ogni Comune, sapendo che l'opinione pubblica prevalente propende per valutare positivamente le Amministrazioni che spendono meno, e quindi che hanno meno personale.

Al di là dei luoghi comuni, l'unica domanda cui possiamo rispondere oggi è **se Trieste e Siena, dotate di un organico maggiore, riescano a funzionare meglio di Caserta e Catanzaro**. A fronte di un valore medio dell'indicatore pari a 6,4 dipendenti a TI ogni 1.000 abitanti, il valore è meno della metà per Caserta e Catanzaro, mentre è circa il doppio quello di Trieste e Siena: con quali esiti sulla capacità amministrativa?

La risposta che esce dall'analisi sembra evidenziare una correlazione tra il numero di dipendenti e l'Indice di capacità amministrativa REP: Siena e Trieste, infatti, ottengono una valutazione complessivamente positiva (Indice pari rispettivamente a 63 e 51 su 100), mentre Caserta e Catanzaro una valutazione sotto la sufficienza (Indice pari rispettivamente a 36 e 40 su 100). Ciò suggerisce che **un numero minore di dipendenti può condizionare negativamente la performance complessiva di un Ente**.

Più in generale, la Figura 1 evidenzia che i dieci capoluoghi con **meno personale sono tutti al Sud**, ad eccezione di Latina. Viceversa, i capoluoghi con **più personale sono tutti del Centro-Nord**, ad eccezione di Enna. È un dato di cui tener conto nell'implementazione di qualsiasi strategia sul personale pubblico.

Figura 1 - Personale a TI ogni 1.000 abitanti - Top & Flop 10



Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati MEF (2023)

Le Tabelle che seguono illustrano alcuni esempi di Comuni con la **stessa dimensione demografica ma con un rapporto dipendenti a TI ogni 1.000 abitanti molto distante**, a testimonianza della necessità di intervenire con assunzioni, e altre misure mirate, per sanare una tale eccessiva e ingiustificata eterogeneità tra Amministrazioni.

Spesso sono i Comuni del Centro-Nord ad avere più dipendenti in rapporto alla popolazione, ma non è una regola.

Nonostante Isernia presenti un carico demografico superiore del 48% rispetto a Urbino, la sua consistenza di personale è inferiore del 22%. Urbino mantiene una densità di personale (9,2) quasi doppia rispetto a quella molisana (4,9).

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Urbino	128	13.849	9,2
Isernia	100	20.616	4,9

A parità di bacino d'utenza (intorno ai 30.000 abitanti), Vibo Valentia opera con 106 dipendenti e un rapporto di 3,4 dipendenti per 1.000 abitanti, uno dei valori più bassi registrati nel campione, a fronte di Oristano che ha 190 dipendenti a TI e un rapporto di 6,3.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Oristano	190	30.007	6,3
Vibo Valentia	106	30.913	3,4

Con un rapporto di 8,8 Mantova dispone di una forza lavoro professionale più che doppia rispetto a Chieti (3,7) a fronte di un numero di abitanti sovrapponibile.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Chieti	180	48.434	3,7
Mantova	437	49.673	8,8

Pur insistendo su popolazioni quasi identiche, Pordenone impiega 476 unità contro le 202 di Avellino (uno scarto del 135%). La differenza può essere ricondotta alla maggiore autonomia gestionale tipica del contesto friulano.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Avellino	202	51.910	3,9
Pordenone	476	52.371	9,1

Siena, con una popolazione leggermente inferiore, vanta quasi quattro volte il personale di Trani. Il rapporto senese (11,5) denota una struttura organizzativa ampia, mentre il valore di Trani (3,0) segnala una dotazione ai minimi termini funzionali.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Siena	608	52.991	11,5
Trani	162	54.751	3,0

Aosta e Gorizia presentano rapporti significativamente più elevati rispetto a Nuoro, per quanto tutti e tre i Comuni appartengano a Regioni a Statuto Speciale.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Nuoro	202	33.106	6,1
Aosta	301	33.136	9,1
Gorizia	294	33.666	8,7

In questa fascia demografica omogenea (45.000 abitanti), Ascoli Piceno emerge per densità organica, mentre Lodi mostra un modello estremamente snello, con una differenza di circa 3 dipendenti ogni mille abitanti rispetto al capoluogo marchigiano.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Rieti	268	45.169	5,9
Ascoli Piceno	330	45.310	7,3
Lodi	184	45.349	4,1
Vercelli	231	45.978	5,0

Con la popolazione intorno ai 92.000 abitanti, i due Comuni del Nord, La Spezia e Alessandria, presentano una densità organica maggiore rispetto al Comune del Sud, Barletta. In particolare, La Spezia opera con quasi il doppio del personale relativo rispetto a Barletta.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Barletta	292	92.010	3,2
Alessandria	468	92.518	5,1
La Spezia	575	92.711	6,2

Come sopra detto, Trieste emerge come un outlier assoluto tra i Comuni CP, disponendo di una forza lavoro che è più del doppio di quella di Parma e quasi tripla rispetto a quella di Prato. Tale valore può essere riconducibile, presumibilmente, anche allo status di Regione a Statuto Speciale.

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Prato	898	198.326	4,5
Trieste	2.407	198.668	12,1
Parma	1.124	198.986	5,7

Focus regionale: Toscana

L'analisi dei capoluoghi toscani rivela una Regione caratterizzata da una dotazione organica mediamente robusta, ma con picchi di densità rilevanti.

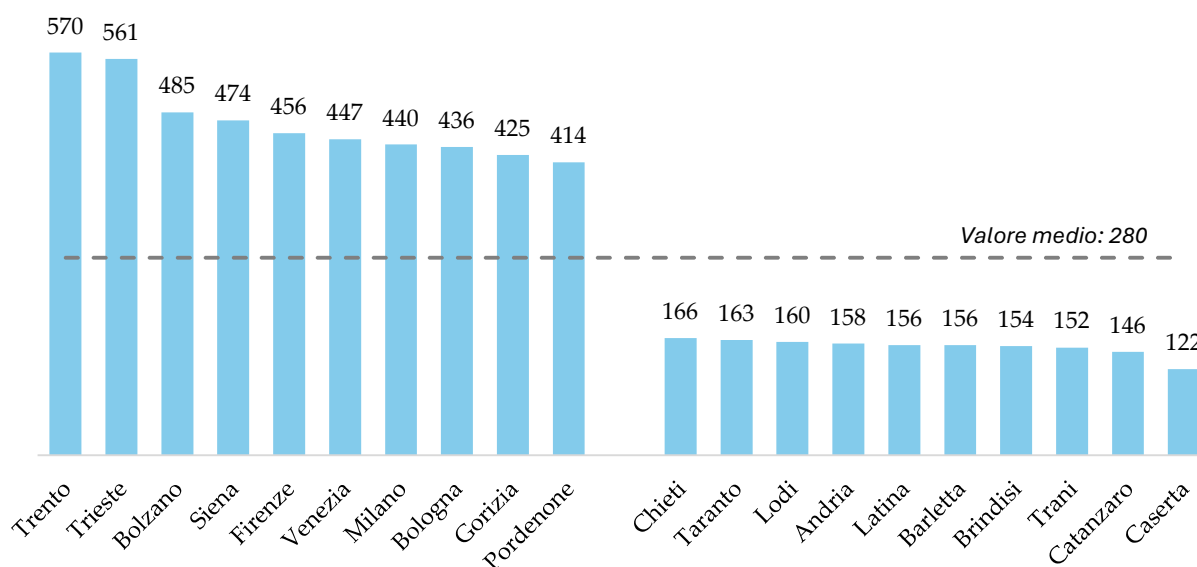
Il più rilevante contrappone Siena a Prato: pur avendo circa un quarto della popolazione di Prato, Siena ha come personale a TI (608 dipendenti) un valore non troppo lontano da quello pratese (898). Con un rapporto di 11,5, Siena non solo supera del 153% la densità di Prato (4,6), ma risulta superiore persino al capoluogo regionale Firenze (10,9).

Ente	Personale a TI	Popolazione	Personale a TI ogni 1.000 abitanti
Siena	608	52.991	11,5
Carrara	327	59.699	5,5
Massa	379	65.801	5,8
Grosseto	502	81.412	6,2
Lucca	535	88.614	6,0
Pistoia	655	88.943	7,4
Pisa	645	89.450	7,2
Arezzo	528	96.527	5,5
Livorno	1.085	152.916	7,1
Prato	898	198.326	4,6
Firenze	3.935	362.353	10,9

Più spesa per più dipendenti? Non sempre

Per analizzare il posizionamento dei Comuni rispetto alla gestione del personale è stato considerato un ulteriore indicatore: la spesa per il personale pro-capite, la quale rileva una forte **polarizzazione territoriale**. Infatti, a spendere di più sono i Comuni del Nord, mentre a spendere meno sono quelli del Sud (cfr. Figura 2).

Figura 2 – Spesa per il personale p.c. - Top & Flop 10 (euro p.c.)



Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati BDAP (2024)

Nella parte alta del ranking spiccano soprattutto Trento (570 euro p.c.) e Trieste (561 euro p.c.), molto sopra la media di riferimento pari a 280 euro pro capite. Anche gli altri Comuni si mantengono distanti dal valore medio, segnalando una spesa per abitante significativamente più elevata rispetto al resto del campione.

In fondo al ranking, invece, i Comuni si collocano tutti sotto la media, con Caserta (122 euro p.c.) come valore più basso, seguita da Catanzaro (146 euro p.c.) e Trani (152 euro p.c.).

Il divario rispetto ai Comuni in testa è molto ampio: tra il primo e l'ultimo valore del ranking c'è una differenza di 448 euro pro capite. Questo suggerisce una forte eterogeneità nella dotazione di spesa per personale tra i capoluoghi di provincia.

La **correlazione tra i due indicatori è prevedibilmente alta**: va da sé, infatti, che una maggiore spesa si accompagni a una più elevata densità di personale, così come livelli contenuti di spesa si associno a una ridotta dotazione di organico. E tuttavia **non mancano assetti più compositi**, in cui il rapporto tra spesa e personale restituisce configurazioni meno lineari.

Da un lato, Trieste, Trento, Firenze, Bologna, Venezia e Milano occupano la parte alta del ranking in entrambi gli indicatori, confermando la prevedibile correlazione positiva tra i due.

Dall'altro, si riscontrano anche differenze rilevanti: tra i Comuni con più di dipendenti a TI compare Enna, non presente, invece, tra i Comuni con maggiore spesa per personale, come nel caso di Urbino e Genova. Questo suggerisce che su numero e costo del personale incidono anche altre variabili, quali, ad esempio, la composizione delle qualifiche e il peso di eventuali specificità locali.

Tra i Comuni CP che spendono meno, le coincidenze sono ancora più evidenti: Latina, Brindisi, Barletta, Andria, Trani, Catanzaro e Caserta compaiono in entrambe le classifiche, mentre i casi di Foggia, Vibo Valentia e Cosenza appaiono solo tra i bassi valori dei dipendenti.