

## **IN QUALI COMUNI ITALIANI LA REALIZZAZIONE DEL PNRR INCONTRERÀ LE MAGGIORI DIFFICOLTÀ?**

Rapporto predisposto dal Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari “Aldo Moro”) per la Fondazione Con il Sud

Gennaio 2023

### **Introduzione**

Come noto, una quota rilevante degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è affidata in generale agli Enti Territoriali ed in particolare alle Amministrazioni Comunali: si tratta di un ammontare quantificabile fra i 40 e i 50 miliardi di euro. Indicativamente, i due quinti di questo totale è affidato alle Amministrazioni meridionali. A partire dall'estate del 2021 si è avviato il processo di allocazione di queste risorse: cioè la scelta, da parte delle Amministrazioni Centrali, per le misure del PNRR di propria competenza, degli specifici progetti da realizzare, e quindi delle Amministrazioni Locali a cui trasferire le risorse. Questo processo è, a fine estate 2022, ad uno stadio piuttosto avanzato. Ora le Amministrazioni Locali affidatarie devono realizzare gli interventi, e quindi appaltare le opere e gli interventi previsti e poi organizzare nuovi e migliori servizi a valle degli investimenti. Le opere andranno interamente completate entro la prima metà del 2026, in un quadro che si va facendo più complesso a causa dei processi inflazionistici in corso, e quindi dell'aumento dei costi degli interventi.

Saranno le Amministrazioni Locali in grado di realizzare quanto previsto? In particolare, operando il vincolo di legge dell'allocazione nel Mezzogiorno del 40% delle risorse del PNRR nel territorio nel suo insieme, senza riferimenti alla composizione degli interventi al suo interno, vi è la possibilità che sia l'allocazione iniziale, sia soprattutto l'effettiva realizzazione possa essere piuttosto disomogenea all'interno del Sud. Quali comuni potranno avere le maggiori difficoltà?

La principale conclusione di questa analisi è che affinché il PNRR si possa realizzare appare indispensabile un'immediata e forte azione di sostegno, attraverso nuove assunzioni di personale o tramite sostegni tecnici esterni assai cospicui verso i comuni di Napoli, Brindisi e Taranto, Reggio Calabria, Catania, Messina e Trapani, monitorando attentamente possibili difficoltà a Bari, Palermo e Salerno.

## **CAPITOLO 1 UN QUADRO DI SINTESI DELLA SITUAZIONE DEI COMUNI ITALIANI PER GRANDI CIRCOSCRIZIONI**

### **1.1 Il quadro d'insieme**

Quale è la situazione dei Comuni italiani e del Mezzogiorno? Alcune recenti elaborazioni realizzate dal Servizio Studi della Banca d'Italia, che dispone di una capacità di analisi ed elaborazione di dati nettamente superiore ad altri soggetti operanti nella ricerca forniscono un quadro ricco di informazioni originali e aggiornate<sup>1</sup>.

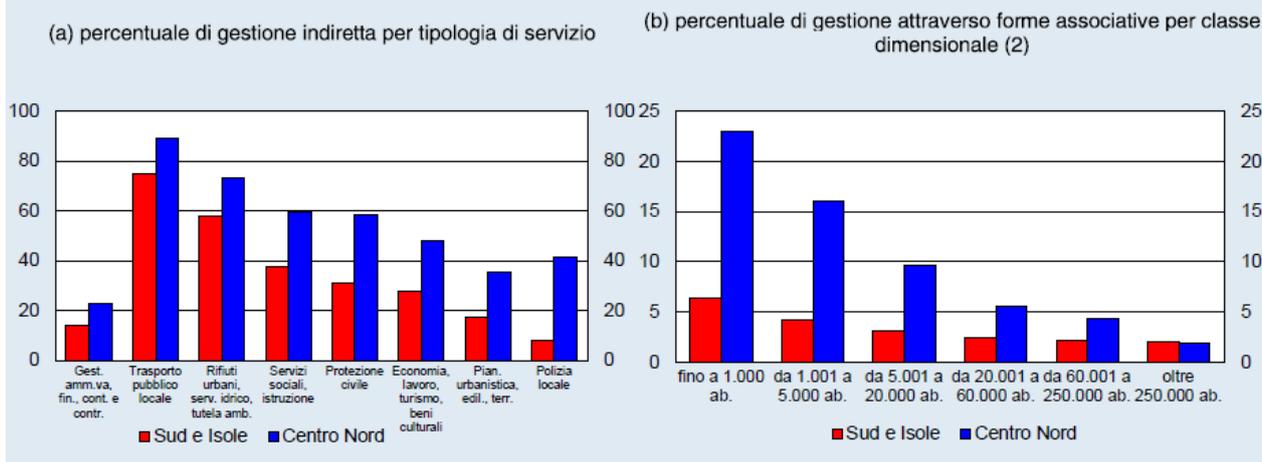
Le principali conclusioni che si possono dedurre dai lavori della Banca d'Italia sono le seguenti. Vi è stata una fortissima contrazione tanto nel personale quanto nelle risorse finanziarie dei comuni negli anni Dieci, che ha colpito in misura più intensa le Amministrazioni del Sud. Esse appaiono – pur in un quadro di grandi differenze fra enti nello stesso territorio – sguarnite di professionalità chiave per la realizzazione delle opere, specie se si tiene conto delle tempistiche più lunghe per la realizzazione delle opere registrate negli anni Dieci. A ciò va aggiunto che l'attuazione assai parziale e distorta della legge sul federalismo fiscale (42/2009) fa sì che le disponibilità di risorse per erogare i servizi collegati alle opere del PNRR sia al Sud assai inferiore. La lettura dei dati impone tre precisazioni. In primo luogo, tali analisi si riferiscono all'insieme delle Amministrazioni Comunali del Centro-Nord e del Mezzogiorno, talora distinguendo fra Sud Continentale e Isole. Si tratta dunque di un quadro che si riferisce alla situazione media: più avanti in questo contributo si analizzeranno i dati degli specifici comuni. Una seconda attenzione va posta alla circostanza che i dati si riferiscono ad Enti dalla dimensione – in termini di popolazione – molto diversi: da comuni al di sotto dei 5.000 abitanti alle grandi città: più avanti si analizzeranno i dati per i soli comuni medio-grandi, cioè sopra i 60.000 abitanti.

In terzo luogo, i dati sul personale e le spese correnti dei Comuni risentono del loro modello organizzativo, ed in particolare di quanto alcune funzioni siano affidate a società pubbliche, ma esterne allo stretto perimetro dell'Amministrazione. Tale circostanza è meno frequente nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese. La gestione indiretta è particolarmente diffusa per il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti. Anche forme di gestione di servizi attraverso associazioni di più Comuni sono più diffuse nel Centro-Nord. Ciò implica che i dipendenti e le risorse comunali nel Mezzogiorno fanno fronte, mediamente, ad un arco di attività più ampio che nel resto del paese.

---

<sup>1</sup> Bardozzetti A. et al (2022), Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno alla vigilia del covid-19, Questioni di Economia e Finanza 700, Banca d'Italia; Aimone Gigio L. et al (2022), Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro-Nord, Questioni di Economia e Finanza 677, Banca d'Italia.

**La gestione indiretta per tipologia di servizio e le gestioni associate (1)**  
(valori percentuali; media del triennio 2017-19)



Fonte: elaborazioni su dati RGS, Conto Annuale.

(1) Le percentuali rappresentano la quota di risorse (misurate attraverso la quantità di lavoro svolto o i costi sostenuti per il personale) attribuibili alle modalità di gestione indiretta rispetto al totale delle attività svolte per singola area. – (2) Le forme associative si riferiscono alle Unioni di Comuni e alle convenzioni.

Fonte: Bardozzetti et al (2022)

Il numero di dipendenti dei Comuni, rapportato alla popolazione (2017), è molto diverso fra le regioni italiane, e anche all'interno del Mezzogiorno. Esso è più alto nelle regioni a statuto speciale del Nord, ma anche in Liguria, Toscana, Calabria e nelle due Isole. Decisamente minore è il numero dei dipendenti in particolare in Puglia, ma anche in Lombardia, Veneto, Abruzzo e Campania. La spesa corrente, sempre in pro-capite (2018), sembra avere una geografia simile, ma con scarti peggiori per le regioni del Mezzogiorno. In particolare, Calabria e Sicilia (ma non la Sardegna) hanno una spesa comunale corrente pro-capite inferiore alla media nazionale.

Tav. 5 Spesa corrente pro capite (2018) e dipendenti pro capite (2017) dei comuni italiani (Italia=100)

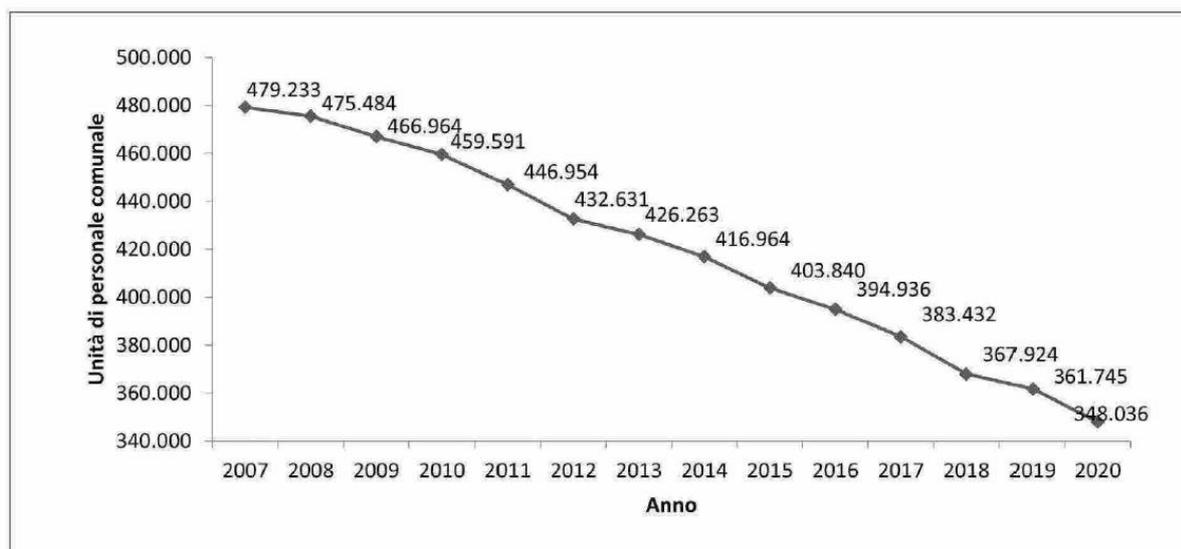
	Spesa	Dipendenti		Spesa	Dipendenti
Piemonte	95	98	Marche	105	98
Valle d'Aosta	201	161	Lazio	126	104
Lombardia	99	89	Abruzzo	96	87
Trentino-Alto Adige	144	143	Molise	94	91
Veneto	81	83	Campania	84	85
Friuli Venezia Giulia	123	119	Puglia	78	64
Liguria	123	126	Basilicata	86	98
Emilia-Romagna	101	99	Calabria	90	117
Toscana	106	105	Sicilia	95	144
Umbria	97	97	Sardegna	122	107

Fonte: Elaborazioni su dati Ifel (2020).

Fonte: Viesti (2021)

Il personale degli Enti Locali, ed in particolare dei Comuni, si è sensibilmente ridotto negli ultimi anni (del 27% dal 2007 al 2020), a causa di un sostanziale blocco del turn-over.

**Figura 2 – Il personale comunale in servizio, 2007-2020**



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

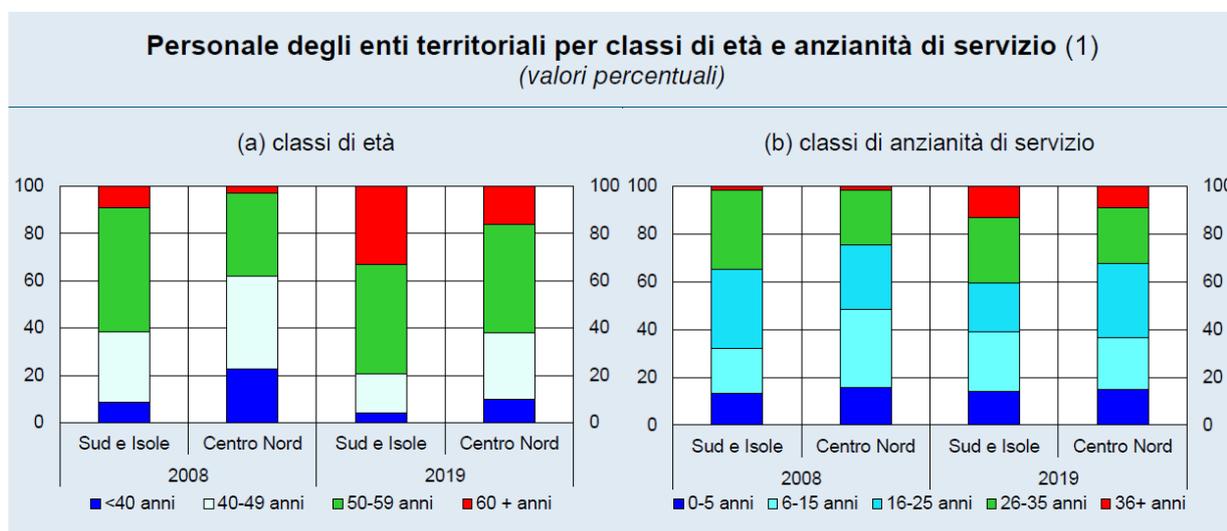
## 1.2 Il personale dei comuni

Le analisi della Banca d'Italia fotografano la situazione del personale dei comuni italiani al 2019. In quell'anno, nelle regioni a statuto ordinario, al Sud vi erano 48 unità di personale ogni centomila abitanti contro 60 nel Centro-Nord. La situazione è migliore al Sud nei piccoli comuni (sotto i 5.000 abitanti), circa pari in quelli con una popolazione compresa fra 5.000 e 20.000, mentre lo scarto si apre molto per quelli di maggiore dimensione. Nei grandi comuni del Sud vi erano 66 unità di personale per centomila abitanti contro 97 nel centro-Nord. Minori sono gli scarti nelle regioni a statuto speciale, peraltro più difficilmente comparabili per la mancanza di grandi città al Nord. In base ai dati in tabella è possibile calcolare che fra il 2008 e il 2019 il personale nei comuni (regioni a statuto ordinario) del Sud si è ridotto del 32%, contro il 22% al Centro-Nord. Nelle grandi città del Sud la riduzione è stata del 45%.

PERSONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI PER 10.000 ABITANTI, 2019									
	REGIONI STATUTO ORDINARIO				REGIONI STATUTO SPECIALE				
	MEZZOGIORNO		CENTRONORD		MEZZOGIORNO		CENTRONORD		
	2008	2019	2008	2019	2008	2019	2008	2019	
REGIONI	13	10	6	7	36	26	74	68	
PROVINCE, CITTA' METRO	11	4	10	4	13	8	11	0	
TOTALE COMUNI	71	48	77	60	110	88	97	84	
COMUNI MENO DI 1000 AB	131	108	80	73	169	185	128	121	
COMUNI 1000-5000 AB	82	63	59	47	134	127	80	73	
COMUNI 5000-20000 AB	60	43	59	44	109	90	81	69	
COMUNI 20000-60000 AB	58	39	69	51	92	71	120	95	
COMUNI 60000-250000 AB	73	46	89	67	86	62	129	106	
COMUNI PIU' DI 250000 AB	120	66	123	97	148	101	0	0	
UNIONI COMUNI	2	2	2	2	0	0	16	18	
TOTALE ENTI TERRITORIALI	95	64	94	72	158	121	192	170	

Fonte: Aimone Gigio et al, Banca d'Italia, 2022

In conseguenza di questo limitato ricambio, l'80% dei dipendenti dei comuni del Sud al 2019 aveva più di 50 anni, una percentuale decisamente più alta che al Nord, e decisamente più alta rispetto al 2008: in entrambi i casi, intorno al 60%. Scarsissimo è il personale dipendente giovane nei comuni del Sud.

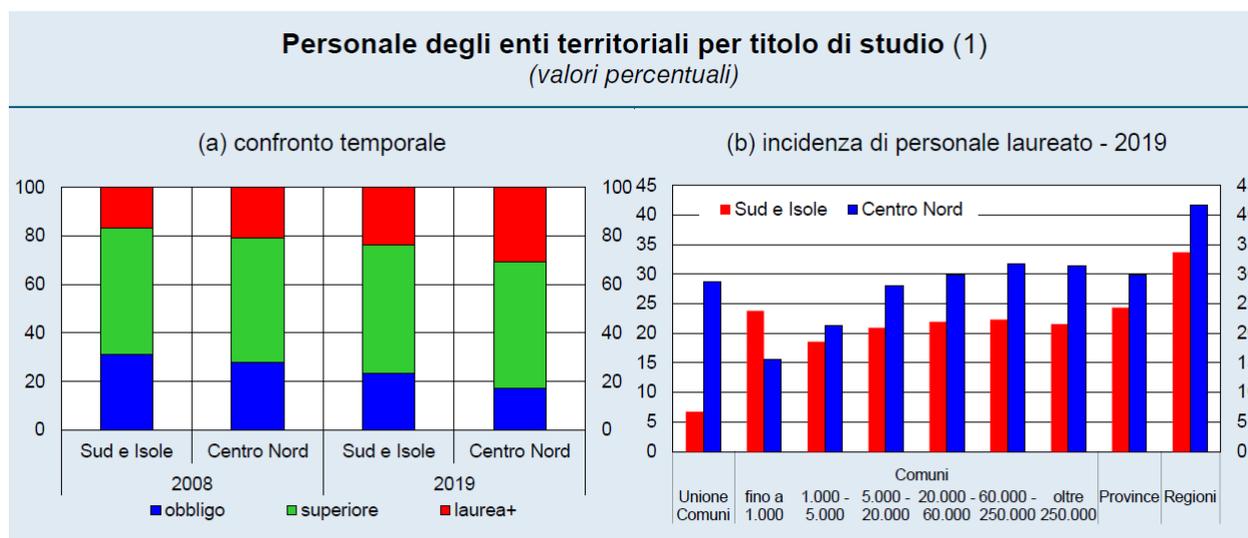


Fonte: per gli addetti elaborazioni su dati RGS, *Conto Annuale* (nei casi di segnalazioni mancanti i dati sono stati integrati con gli ultimi disponibili); per la popolazione elaborazioni su dati Istat.

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

Fonte: Aimone Gigio et al (2022)

Il limitato ricambio contribuisce a spiegare il peso molto basso del personale con istruzione universitaria in tutti i comuni italiani, ma ancora una volta con una situazione peggiore al Sud. Per quanto in lieve miglioramento rispetto al 2008 (a seguito dell'uscita di personale in quiescenza, spesso con livelli di istruzione molto modesti), solo poco più di 2 dipendenti su 10 al Sud hanno la laurea, contro 3 nel Centro-Nord.



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

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

Fonte: *Aimone Gigio et al (2022)*

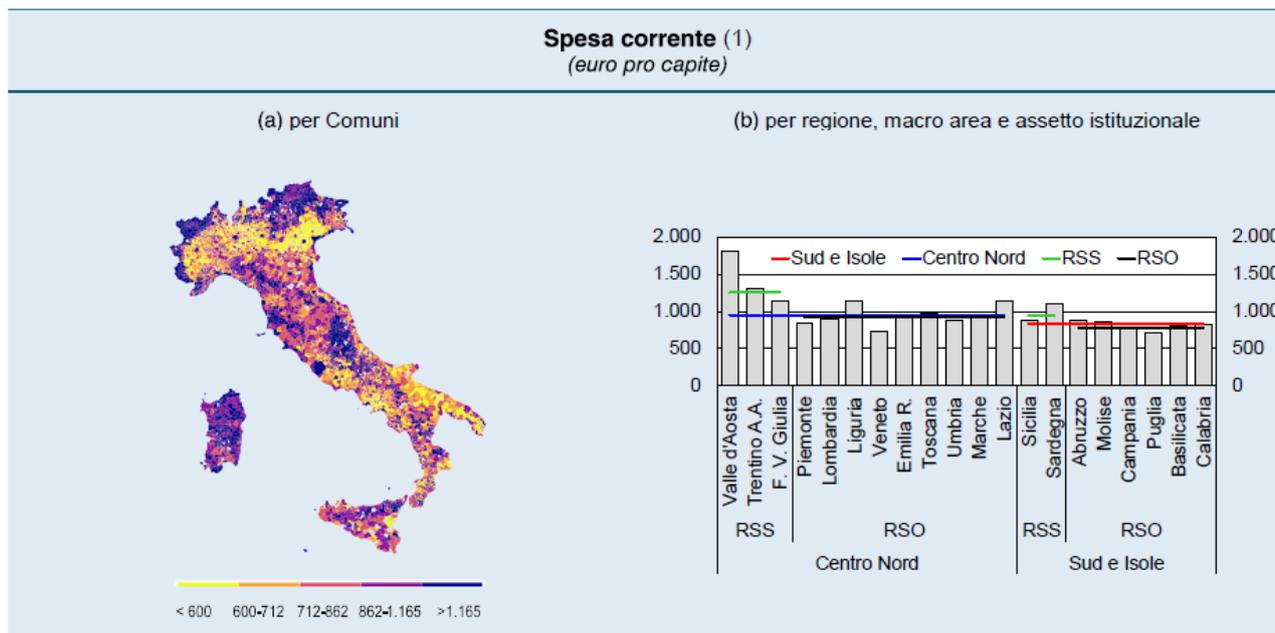
Tale scarto è significativo in tutte le classi dimensionali di comuni tranne i piccoli, ed è sensibile in quelli maggiori.

### 1.3 Le spese correnti dei comuni

Allo stesso modo si è ridotta la capacità di spesa dei Comuni, a causa dei tagli nei trasferimenti statali, in particolare nella prima metà degli anni Dieci; tali tagli hanno colpito maggiormente i Comuni del Sud<sup>2</sup>. La spesa corrente dei Comuni (espressa in pro-capite), a cui è legata la loro capacità di erogare servizi, è molto differenziata sul territorio nazionale. Una rappresentazione cartografica realizzata dalla Banca d'Italia, e relativa alla media 2017-19, mostra valori decisamente più alti della media nazionale nelle aree a statuto speciale del Nord, in Sardegna, ma anche nel Centro Italia e in Emilia-Romagna. Valori inferiori nelle aree

<sup>2</sup> In seguito alla pandemia sono stati operati trasferimenti aggiuntivi verso i Comuni (fondo per le funzioni degli Enti Locali più specifici ristori) che però sono stati di maggiore intensità nel Centro-Nord che al Sud (176 euro pro-capite contro 137) con uno scarto particolarmente ampio per i Comuni che da ora in poi saranno definiti "grandi", cioè con più di 250.000 abitanti (340 euro pro-capite contro 159).

della Pianura Padana e in vaste zone del Mezzogiorno, specie in Campania e in Puglia. Nell'insieme la spesa pro-capite dei Comuni per servizi è significativamente inferiore nel Mezzogiorno.



Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).  
(1) Impegni di spesa, valori medi sul triennio 2017-19.

Fonte: Bardozzetti et al (2022)

E la spesa corrente delle Amministrazioni è significativamente inferiore nei comuni maggiori, a partire dai 60.000 abitanti e in misura nettissima per quelli con più di 250.000, dove è circa due terzi dei livelli del Centro-Nord.

**Spesa dei Comuni per classe demografica e macro area (1)**  
(milioni di euro, euro e valori percentuali)

VOCI	Sud e Isole			Centro Nord		
	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)	milioni di euro	euro pro capite	quota (2)
<b>Spese correnti</b>	<b>16.828</b>	<b>828</b>	<b>46,7</b>	<b>37.705</b>	<b>949</b>	<b>60,9</b>
Fino a 5.000 ab.	3.115	965	45,3	5.784	853	59,1
Da 5.001 a 20.000 ab.	4.092	725	49,8	9.013	724	63,6
Da 20.001 a 60.000 ab.	4.055	710	50,8	6.306	814	62,2
Da 60.001 a 250.000 ab.	3.126	889	49,8	5.861	1.005	62,8
Oltre 250.000 ab.	2.440	1.093	36,3	10.741	1.547	58,1

Fonte: Bardozzetti et al (2022)

Dati regionali per classe demografica dei comuni confermano le criticità nei comuni di maggiore dimensione, anche in Sicilia; e quantificano gli enormi scarti esistenti sul territorio nazionale, specie paragonando le regioni a statuto speciale e le province autonome del Nord con le aree del Mezzogiorno continentale e della Sicilia.

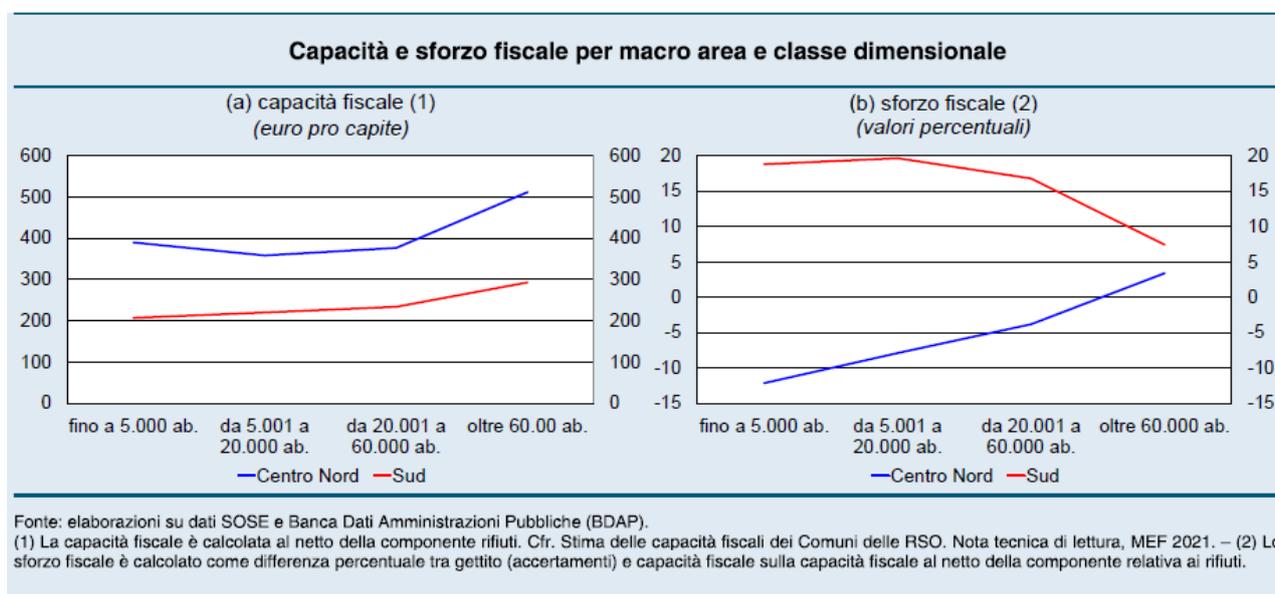
SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA E LOCALIZZAZIONE (EURO PRO CAPITE, MEDIA 2017-19)						
	< 5000 ab	5-20.000 ab	20-60.000 ab	60-250.000 ab	> 250.000 ab	TOTALE
RSO CENTRO NORD	795	701	796	959	1547	929
RSS NORD	1273	1069	1326	1469		1254
RSO MEZZOGIORNO	864	668	684	856	1125	778
Abruzzo	1034	792	786	971		880
Molise	829	789	928			856
Campania	790	640	650	841	1180	775
Puglia	781	610	674	867	960	719
Basilicata	881	693		892		809
Calabria	882	765	767	811		814
RSS MEZZOGIORNO	1192	874	772	954	1051	937
Sicilia	1134	820	728	871	1051	878
Sardegna	1244	1025	992	1109		1110
Fonte: Bardozzetti et al (2022)						

La relativa carenza di risorse si ripercuote su tutte le principali voci di bilancio dei comuni, anche collegate alle aree di investimento del PNRR: il loro effettivo impatto dipenderà infatti dalla capacità di erogare servizi a partire dai nuovi investimenti. Interessante notare come le spese per “servizi generali”, sempre espresse in pro-capite, non siano al Sud superiori rispetto al Centro-Nord, anche se un po’ maggiori nei comuni più grandi.

SPESE DEI COMUNI PER PRINCIPALI MISSIONI (EURO PRO CAPITE, MEDIA 2017-19)				
	MEZZOGIORNO		CENTRONORD	
	Città > 250.000 ab	Totale comuni	Città > 250.000 ab	Totale comuni
Servizi generali	349	257	293	250
Ordine pubblico, sicurezza	78	45	119	54
Istruzione, diritto allo studio	61	45	148	96
Edilizia abitativa	36	20	29	16
Tutela territorio e ambiente	239	225	278	183
Trasporti e diritto alla mobilità	130	57	331	112
Politiche sociali e famiglia	90	114	246	153
di cui Minori e asili nido	33	20	106	48
Fonte: Bardozzetti et al (2022)				

Questa situazione deriva dalla mancata e distorta attuazione delle regole sul finanziamento dei Comuni, ed in particolare dalla mancata fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dai distorti meccanismi di calcolo dei fabbisogni standard (anche se per gli asili nido e alcuni servizi sociali sono da segnalare importanti innovazioni introdotte con la legge di bilancio 2020) e dal parziale e distorto meccanismo di calcolo del fondo di solidarietà comunale.

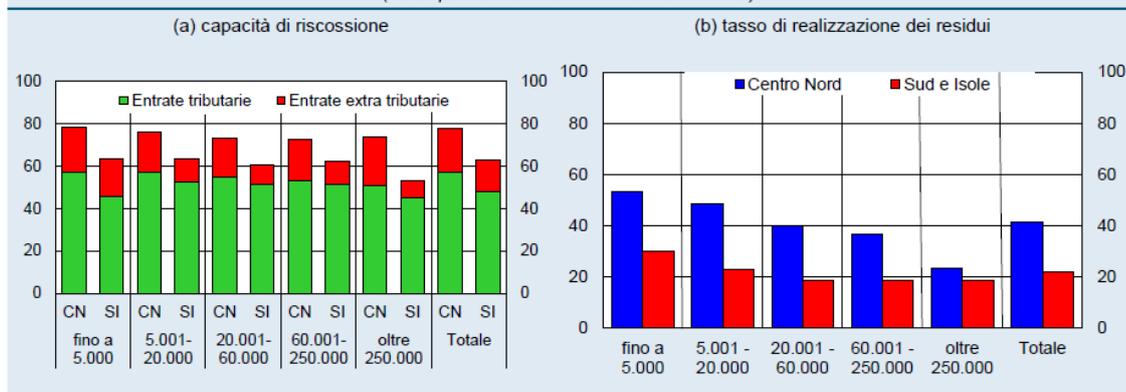
A riprova di questo, dati elaborati dalla Banca d'Italia mostrano che lo "sforzo fiscale", cioè il rapporto fra gettito e reddito, al Sud è molto maggiore rispetto al Centro-Nord, ma ciò non può compensare la una "capacità fiscale" delle comunità assai inferiore, dato che i redditi sono molto più bassi. In sostanza al Sud i cittadini, a parità di reddito, hanno una pressione fiscale superiore in presenza di una disponibilità di servizi assai inferiore.



Fonte: Bardozzetti et al (2022)

A parziale integrazione di quanto appena detto, va ricordato che la "capacità di riscossione" delle Amministrazioni del Sud è inferiore rispetto al resto del paese.

**Capacità di riscossione e tasso di realizzazione dei residui attivi delle entrate proprie dei Comuni (1)**  
(valori percentuali medi del triennio 2017-19)



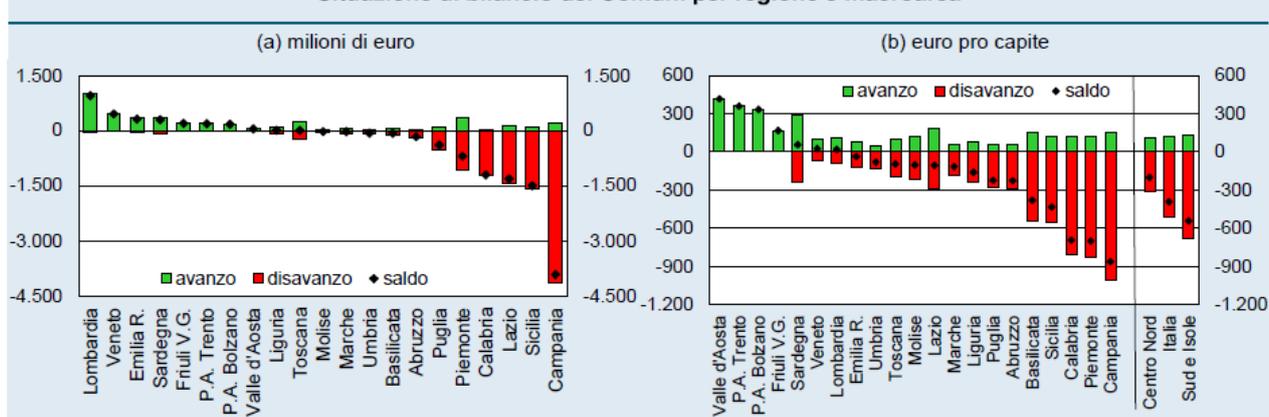
Fonte: elaborazioni su dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Le entrate proprie comprendono il Titolo 1 (entrate tributarie) del bilancio, al netto dei fondi perequativi, e il Titolo 3 (entrate extra tributarie).

Fonte: Bardozzetti et al (2022)

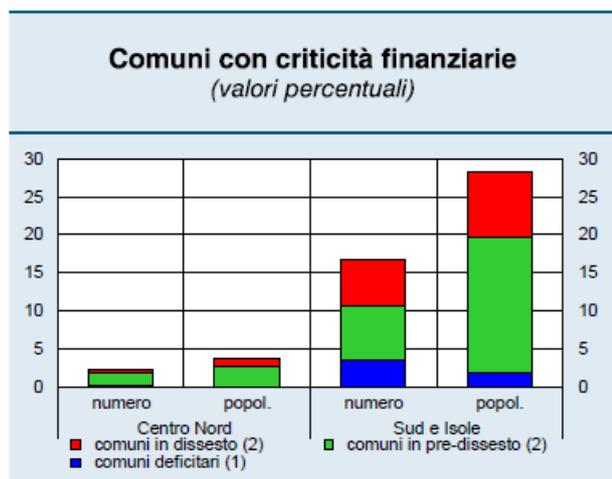
Tutto ciò determina una situazione complessiva di bilancio, nonostante il minor livello di spesa, assai peggiore per i comuni del Mezzogiorno, pur con evidenti differenze fra regioni (molto peggiori in Campania e Sicilia, molto migliori in Sardegna) e con la presenza anche del Piemonte e del Lazio fra le aree con i comuni con una situazione di bilancio più critica.

**Situazione di bilancio dei Comuni per regione e macroarea**



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Dati riferiti al 31.12.2019.

Ad esito di questa situazione, quasi il 30% della popolazione del Mezzogiorno vive in comuni in dissesto o in pre-dissesto. Va a riguardo segnalata l'iniziativa del governo Draghi per la gestione della debitoria del comune di Napoli ("Patto") che auspicabilmente dovrebbe con il tempo migliorarne i dati di bilancio.



Fonte: elaborazioni Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).  
 (1) Si considerano deficitari i Comuni che nel 2019 avevano almeno quattro indicatori oltre il valore soglia definito dal Ministero dell'Interno. – (2) Procedure attive al 31.12.2020.

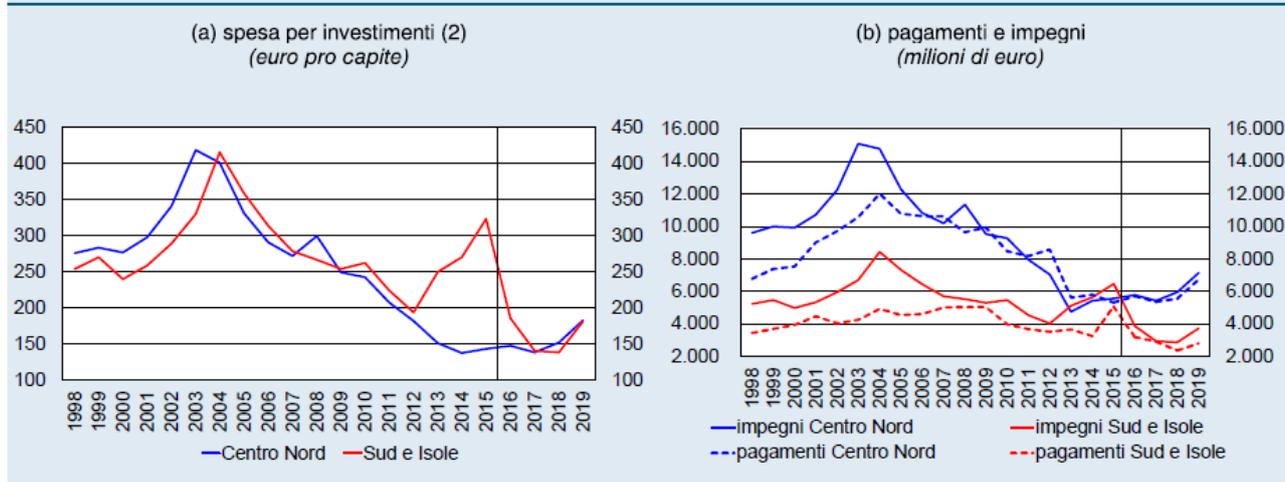
Fonte: *Bardozzetti et al (2022)*

Peggiori situazioni di bilancio e presenza di criticità finanziarie possono significativamente incidere non solo sulla capacità delle Amministrazioni di fornire nuovi o migliori servizi a valle dei cospicui investimenti in conto capitale previsti dal PNRR, ma anche acuire le criticità collegate alla stessa realizzazione delle opere, ad esempio in termini di capacità di acquisire prestazioni tecniche esterne o servizi di consulenza.

#### 1.4 Gli investimenti dei comuni

Come mostrano le elaborazioni della Banca d'Italia, la spesa per investimenti pubblici, espressa in euro pro-capite per tutto il secolo è stata sostanzialmente simile fra Sud e Centro-Nord; con la notevole eccezione degli anni 2014-15 quando, a causa della forte accelerazione legata alla chiusura del ciclo comunitario 2007-13 gli importi nel Mezzogiorno sono stati più ampi. Non si è riusciti quindi a ridurre gli scarti assai significativi nelle dotazioni di capitale pubblico.

### Gli investimenti dei Comuni italiani (1)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

(1) Nel 2016 è entrata in vigore la nuova contabilità armonizzata che può aver determinato una discontinuità nella serie dei dati contabili. Dal 1998 al 2015 ai fini della quantificazione della spesa per investimenti sono state considerate le categorie "acquisizione di beni immobili", "espropri e servitù onerose", "acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia" ed "acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche". Dal 2016 in avanti è stata considerata la categoria "investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni". I pagamenti comprendono sia quelli in conto competenza che in conto residui. – (2) Impegni di spesa.

Fonte: *Bardozzetti et al (2022)*

La spesa per investimenti ha mostrato una discreta ripresa già da prima del PNRR, dal 2018 in poi. Tuttavia, dati recentemente presentati dalla Corte dei Conti, e relativi al 2021, mostrano importi (sempre in pro-capite) significativamente maggiori al Nord rispetto al Centro-Sud.

#### INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI PER AREA GEOGRAFICA 2021

	Regioni	CM e Province	Comuni	Totale
valori assoluti (milioni di euro)				
NORD OVEST	276,9	432,6	3.415,1	4.124,7
NORD EST	705,0	249,0	2.789,3	3.743,3
CENTRO	203,2	257,2	1.786,9	2.247,3
SUD	380,3	373,4	2.430,5	3.184,3
ISOLE	329,8	149,8	918,1	1.397,6
TOTALE	1.895,2	1.462,1	11.339,9	14.697,2
valori procapite (in euro)				
NORD OVEST	17,4	27,2	214,8	259,4
NORD EST	60,9	21,5	240,8	323,2
CENTRO	17,2	21,8	151,6	190,7
SUD	28,1	27,6	179,5	235,2
ISOLE	51,4	23,3	143,0	217,7
TOTALE	32,0	24,7	191,5	248,2

Fonte: *Corte dei Conti (2022)*

La spesa effettivamente realizzata è il risultato algebrico di più fattori: una maggiore disponibilità di risorse stanziata dalle politiche di coesione, europee e nazionali; una minore disponibilità di risorse ordinarie; una minore capacità di realizzazione, cioè un maggiore scarto fra gli impegni di spesa e gli effettivi pagamenti.

Come mostrato dalle elaborazioni della Banca d'Italia i livelli di spesa al Sud dipendono anche da un maggiore scarto fra gli impegni e gli effettivi pagamenti. In una prospettiva macro-territoriale una recente analisi<sup>3</sup> mostra tempi di realizzazione delle opere pubbliche particolarmente elevati, particolari difficoltà e tempi maggiori per quelle di competenza delle Amministrazioni Comunali del Mezzogiorno; soprattutto nelle fasi, come progettazioni e appalti, nelle quali la disponibilità di personale ad elevata professionalità rileva particolarmente cruciale.

Ciò è collegato anche a tempistiche più lunghe nella realizzazione degli investimenti, specie quando gli appalti sono gestiti dalle Amministrazioni Locali. Questione centrale proprio per la realizzazione delle opere del PNRR.

Queste risultanze sono confermate anche da una recente analisi condotta dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in collaborazione con l'IRPET<sup>4</sup>. Essa indica che i ritardi che si registrano nel Mezzogiorno sono particolarmente rilevanti nelle fasi che precedono l'affidamento dei lavori: quelle più legate alla disponibilità di competenze interne delle Amministrazioni.

**Tab. 2** – Durate osservate delle fasi per area territoriale dei lotti di lavori pubblici – Appalti avviati tra il 2012-2021  
(media aritmetica delle durate in mesi delle fasi concluse)

Fase	Pre-affidamento	Affidamento	Esecuzione	Totale
<b>Area di costruzione</b>				
Nord-Ovest	14	7	8	2 anni e 5 mesi
Centro	16	6	8	2 anni e 6 mesi
Nord-Est	16	6	8	2 anni e 6 mesi
Mezzogiorno	24	9	9	3 anni e 6 mesi
Italia	18	7	8	2 anni e 9 mesi



Fonte: elaborazioni su dataset UPB-IRPET.

È opportuno ricordare la stima della Svimez, secondo cui gli stanziamenti del Piano dovrebbero produrre un incremento di oltre il 50% nel 2024-25, rispetto alla spesa in conto capitale dei comuni del Sud nel periodo 2017-19. Tuttavia, sempre stando all'analisi UPB-IRPET, i tempi delle realizzazioni al Sud si accorciano significativamente per le opere finanziate con fondi comunitari: per le quali operano meccanismi – che potrebbero auspicabilmente ripetersi nel caso del PNRR – di accelerazione.

<sup>3</sup> Baltrunaite A. et al (2021), The implementation of public works in Italy, insitutional features and regional characteristics, Questioni di Economia e Finanza 659, Banca d'Italia

<sup>4</sup> Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022), L'efficienza temporale nella realizzazione di opere pubbliche in Italia, Nota di lavoro n.2

## **CAPITOLO 2 IL PERSONALE NEI MEDIO-GRANDI COMUNI ITALIANI**

Tuttavia, all'interno delle grandi circoscrizioni esistono situazioni piuttosto differenziate. Ed è quindi opportuno andare al di là dei valori medi circoscrizionali. In questo capitolo si analizzeranno quindi dati relativi ai singoli comuni. I dati, di fonte Ragioneria Generale dello Stato, si riferiscono agli anni 2008 e 2019 e sono relativi ai comuni italiani con una popolazione superiore ai 60.000, d'ora in poi definiti medi e grandi<sup>5</sup>. Va tenuto presente che rispetto al 2019 la situazione dei Comuni potrebbe essere lievemente migliorata, perché, come si vedrà più avanti, già nel 2018-19 si sono create condizioni migliori per le assunzioni di personale, che potrebbero essere proseguite nel 2020-21; d'altro canto, le difficoltà legate alla pandemia covid e più recentemente alla crisi energetica, hanno certamente reso il quadro d'insieme più problematico; per cui analizzare la situazione al 2019 conserva la sua importanza.

Anche per consentire la comparazione con i dati presentati in Aimone Gigio et al (2022), saranno anche suddivisi in due gruppi: da 60.000 a 250.000 abitanti (definiti d'ora in poi comuni medi), e oltre 250.000 (d'ora in poi, comuni grandi). Di essi, per ciascuno dei due anni, è noto il numero totale di dipendenti, e la loro suddivisione per tipologia di rapporto di lavoro (tempo indeterminato/determinato), titolo di studio, inquadramento di categoria, età e anzianità di servizio. Questi sono gli indicatori che saranno utilizzati.

### **2.1 Il personale nei grandi comuni e le sue variazioni**

I Comuni italiani con più di 60.000 abitanti al 2019 sono 103; di essi ben 24 non sono capoluoghi di provincia. La loro distribuzione territoriale è piuttosto equilibrata: 18 sono nel Nord-Ovest, 21 nel Nord-Est, 23 nel Centro, 27 nel Sud continentale (d'ora in poi: Sud) e 14 nelle Isole. Di essi, 12 hanno più di 250.000 abitanti<sup>6</sup>. Rispetto al 2008 il loro numero è cresciuto, perché in 7 hanno superato la soglia dimensionale<sup>7</sup>, mentre 3 sono scesi sotto i 60.000 abitanti<sup>8</sup>. I 103 comuni italiani medio-grandi al 2019 hanno 18,4 milioni di abitanti, circa un terzo del totale nazionale.

---

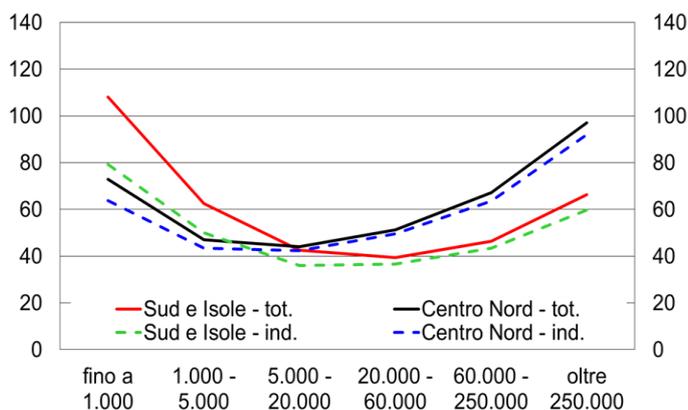
<sup>5</sup> Le tabelle delle quali non è indicata la fonte sono tutte elaborazioni dell'autore su questa base dati

<sup>6</sup> Torino, Genova, Milano, Verona, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Catania

<sup>7</sup> Vigevano, Pomezia, Matera, Corigliano-Rossano, Crotone, Olbia e Vittoria

<sup>8</sup> Savona, Molfetta e Benevento

**Personale dei comuni delle regioni a statuto ordinario per classe dimensionale**



Fonte: Aimone Gigio et al (2022)

I dipendenti dei comuni medio grandi al 2019 sono 0,78 per 100 abitanti, con una presenza più intensa in quelli grandi (0,93) rispetto a quelli medi (0,64). La maggiore disponibilità di personale nei comuni grandi – legata alle loro maggiori responsabilità amministrative - emergeva già chiaramente dalle analisi di Aimone Gigio (2022) e dalla letteratura che analizza i comuni. Questo suggerisce di analizzarli separatamente.

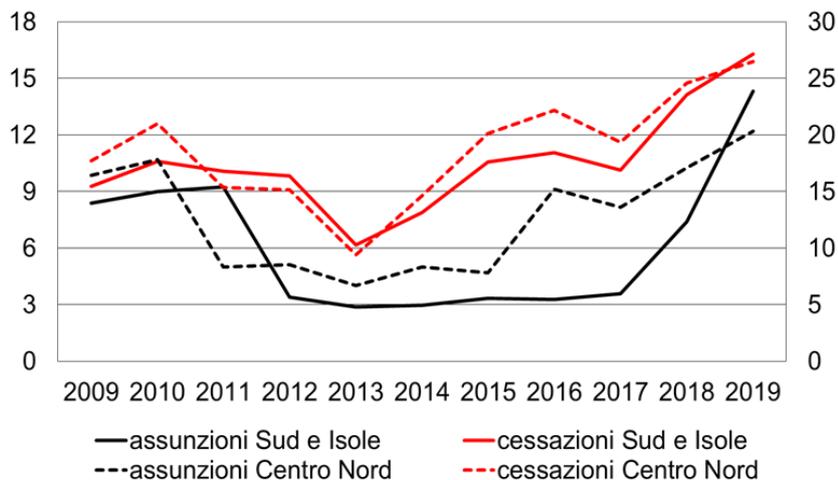
Fra i grandi comuni la situazione del Sud continentale (0,81 dipendenti per 100 abitanti) è significativamente peggiore della media nazionale, mentre per le altre circoscrizioni, incluse le Isole, i dati sono molto simili. Fra i 12 grandi comuni, le disparità sono molto forti. Torino, Milano, Bologna, Venezia, Firenze e Palermo hanno più di un dipendente per 100 abitanti, Roma e Genova 0,9, Catania 0,8; significativamente inferiori i dati per Verona, Napoli e Bari. I dipendenti comunali nel 2019 (rapportati alla popolazione) di Bari, che ha il valore minimo, sono metà di quelli di Bologna e Firenze, che hanno i valori massimi. La situazione di Napoli e di Verona è appena migliore di quella di Bari.

Personale nei grandi comuni italiani, 2008, 2019 e variazioni									
	POPOLAZIONE		DIPENDENTI		VARIAZIONE		DIP. PER 100 AB.		VARIAZIONE
	2008	2019	2008	2019	ASSOLUTA	%	2008	2019	%
ROMA	2576803	2808293	28435	25167	-3268	-11,5	1,10	0,90	-18,8
MILANO	1214647	1406242	17038	14556	-2482	-14,6	1,40	1,04	-26,2
NAPOLI	963899	948850	13207	6594	-6613	-50,1	1,37	0,69	-49,3
TORINO	876940	857910	12646	8819	-3827	-30,3	1,44	1,03	-28,7
PALERMO	662222	647422	10016	7082	-2934	-29,3	1,51	1,09	-27,7
GENOVA	592165	565752	6552	5173	-1379	-21,0	1,11	0,91	-17,4
BOLOGNA	365844	395416	4514	4528	14	0,3	1,23	1,15	-7,2
FIRENZE	350434	366927	4717	4175	-542	-11,5	1,35	1,14	-15,5
BARI	315219	315284	2197	1804	-393	-17,9	0,70	0,57	-17,9
CATANIA	298104	296266	4185	2468	-1717	-41,0	1,40	0,83	-40,7
VERONA	257371	259087	2776	1874	-902	-32,5	1,08	0,72	-32,9
VENEZIA	262474	258685	3384	2859	-525	-15,5	1,29	1,11	-14,3
TOTALE 12	8736122	9126134	109665	85098	-24567	-22,4	1,26	0,93	-25,7

Fra il 2008 e il 2019 il personale di questi 12 comuni è sceso di quasi venticinquemila unità, cioè del 22,4%. La variazione è stata però assai diversificata. Una fortissima riduzione ha interessato Napoli, che ha perso metà dei suoi dipendenti, quasi settemila su poco più di 13.000. Catania ne ha persi quasi duemila, il 40%, Verona e Torino circa un terzo. Al contrario, i dipendenti di Bologna sono, seppur molto lievemente aumentati, e quelli di Venezia, Milano, Firenze, Roma e Bari si sono ridotti significativamente meno della media. Al 2008 il quadro era per molti versi differente: i grandi comuni con un miglior rapporto fra dipendenti ed abitanti erano le due città siciliane, Napoli, Torino, Firenze e Milano: ma mentre nei primi quattro casi c'è stata una forte riduzione, negli ultimi due no.

La lettura dei valori assoluti e delle loro variazioni è però resa più complessa dalle differenti dinamiche della popolazione<sup>9</sup>. Una sintesi può venire dalle variazioni percentuali del rapporto fra dipendenti e abitanti: come si vede questo indicatore ha subito un tracollo a Napoli e Catania, mentre Venezia, Genova, Firenze, Roma, Bari e soprattutto Bologna hanno peggiorato, ma significativamente meno della media delle 12 città. Non si dispone dei flussi di entrate e uscite nel periodo; ma si può supporre che i grandi comuni con le più forti riduzioni di personale abbiano sperimentato un numero limitato di ingressi: il che rileva per l'analisi della "qualità" dei dipendenti che si fa più avanti. Il citato lavoro della Banca d'Italia presenta il profilo temporale delle cessazioni e delle assunzioni di tutti i comuni italiani per macro-aree territoriali, fra il 2008 e il 2019.

<sup>9</sup> Che è aumentata a Milano, Bologna, Firenze e Roma e invece significativamente diminuita a Genova, Torino e Palermo.



Fra le grandi città Bari, Napoli, Verona e Catania (nell'ordine di gravità) presentano una forte criticità per un rapporto dipendenti/abitanti molto basso al 2019; e ancora Napoli, Catania e Verona (nell'ordine) presentano una forte criticità per il maggior calo del personale dal 2008.

## 2.2 Il personale nei medi comuni e le sue variazioni

La stessa analisi può essere ripetuta per i medi comuni. In media, il rapporto fra dipendenti e abitanti al 2019 è 0,64, con valori anche in questo caso inferiori al Sud; ma come si vedrà con sensibili differenze anche all'interno delle grandi circoscrizioni. Le disparità sono assai ampie. Il numero di dipendenti per 100 abitanti nel 2019 raggiunge valori massimi a Trieste (1,28), Trento (1,25) e Bolzano (0,95) in regioni a statuto speciale e provincie autonome; ma anche i comuni di Pozzuoli, Varese, Padova, Cremona, Reggio Emilia, Como e Ferrara hanno un rapporto superiore a 0,9, sui livelli della media delle grandi città. I valori minimi si raggiungono invece ad Aprilia (0,21) e a Giugliano (0,18). Può essere utile ordinare i 91 comuni in quattro gruppi di eguale dimensione<sup>10</sup>. Il primo raggruppa i comuni con la situazione migliore (superiore a 0,73 dipendenti per 100 abitanti); il secondo quelli intorno alla media; il terzo con un rapporto inferiore alla media; l'ultimo quelli con valori particolarmente bassi. Come si vede, c'è una polarizzazione territoriale molto forte.

Nel NordOvest la situazione, rispetto alla media nazionale, è piuttosto buona. Ci sono 7 comuni nel primo gruppo, tutti lombardi (Varese, Cremona, Como, Brescia, Bergamo, Pavia, Sesto S. Giovanni, nell'ordine); gli altri 8 sono nel secondo e nel terzo gruppo: gli altri comuni lombardi, quelli piemontesi (Asti, Novara e Alessandria nell'ordine) e La Spezia. Solo il 33% dei comuni è sotto il valore medio italiano. Il rapporto massimo si registra a Varese con 0,94, il peggiore a Busto Arsizio con 0,48.

<sup>10</sup> Da 23 comuni i primi tre, da 22 l'ultimo

Nel NordEst, il quadro è ottimo, e questo non dipende dalla presenza di regioni a statuto speciale e province autonome. Dei 18 comuni, ben 10 sono nel primo gruppo: oltre Bolzano, Trieste e Trento, infatti, e a Padova, gli altri sono emiliani. Tre sono nel secondo gruppo (Udine, Treviso e Parma), tre comuni emiliani sono nel terzo e altri due (Imola e Carpi) nel quarto. Anche per il NordEst solo il 33% dei comuni. La situazione migliore, come già detto, è a Trieste (1,28), la peggiore a Carpi (0,30).

Personale nei medi comuni del Nord, 2008. 2019 e variazioni									
	POPOLAZIONE		DIPENDENTI		VARIAZIONE		DIPENDENTI PER 100 ABITANTI		
	2008	2019	2008	2019	ASSOLUTA	%	2008	2019	VARIAZION
NORD-OVEST									
BRESCIA	188638	196340	1990	1656	-334	-16,8	1,05	0,84	-0,17
BUSTO ARSIZIO	79304	83679	477	401	-76	-15,9	0,60	0,48	-0,16
CINISELLO BALSAMO	70652	74142	571	440	-131	-22,9	0,81	0,59	-0,23
COMO	80505	85543	964	770	-194	-20,1	1,20	0,90	-0,20
CREMONA	70646	72399	843	653	-190	-22,5	1,19	0,90	-0,23
MONZA	119007	124840	1072	895	-177	-16,5	0,90	0,72	-0,16
PAVIA	67973	71882	695	531	-165	-23,7	1,02	0,74	-0,24
SESTO SAN GIOVANNI	76980	81706	810	596	-214	-26,4	1,05	0,73	-0,26
VARESE	80684	80724	984	757	-227	-23,1	1,22	0,94	-0,23
VIGEVANO	ND	62969	ND	321	ND	ND	ND	0,51	ND
BERGAMO	112818	120783	999	884	-116	-11,6	0,89	0,73	-0,12
ALESSANDRIA	88866	92876	859	530	-329	-38,3	0,97	0,57	-0,38
NOVARA	101265	103287	899	670	-229	-25,4	0,89	0,65	-0,25
ASTI	72840	75051	683	499	-185	-27,0	0,94	0,66	-0,27
LA SPEZIA	92615	92550	810	580	-230	-28,4	0,87	0,63	-0,28
NORD-EST									
TRENTO	111977	120641	1630	1504	-126	-7,7	1,46	1,25	-0,08
BOLZANO	99991	107843	1048	1027	-21	-2,0	1,05	0,95	-0,02
TRIESTE	203556	201613	2937	2589	-348	-11,8	1,44	1,28	-0,12
UDINE	97937	100170	991	681	-311	-31,3	1,01	0,68	-0,31
PADOVA	205768	210077	2065	1920	-145	-7,0	1,00	0,91	-0,07
TREVISO	80450	85456	610	546	-63	-10,4	0,76	0,64	-0,10
VICENZA	112100	109855	1077	891	-186	-17,3	0,96	0,81	-0,17
CARPI	65338	72369	423	219	-204	-48,3	0,65	0,30	-0,48
CESENA	94613	97465	729	560	-168	-23,1	0,77	0,58	-0,23
FERRARA	132636	132899	1461	1191	-270	-18,5	1,10	0,90	-0,18
FORLI'	114721	118292	934	696	-239	-25,5	0,81	0,59	-0,26
IMOLA	67080	70588	654	295	-359	-54,9	0,97	0,42	-0,55
MODENA	177163	189013	2204	1619	-585	-26,5	1,24	0,86	-0,27
PARMA	172373	200455	1560	1214	-347	-22,2	0,91	0,61	-0,22
PIACENZA	98998	104260	787	601	-187	-23,7	0,80	0,58	-0,24
RAVENNA	150096	158247	1209	1159	-50	-4,1	0,81	0,73	-0,04
REGGIO EMILIA	157631	171084	1687	1542	-145	-8,6	1,07	0,90	-0,09
RIMINI	136278	149335	1418	1169	-250	-17,6	1,04	0,78	-0,18

Peggior della media italiana la situazione al Centro, con alcune differenze interne alla circoscrizione. I quattro comuni del primo gruppo sono toscani (Pistoia, Pisa) e marchigiani (Ancona, Pesaro). I sei del secondo sono invece geograficamente differenziati (Massa e Livorno; Perugia e Terni; Fano; Fiumicino).

I comuni in situazione peggiore, negli ultimi due gruppi sono 6 toscani e 5 laziali. In questo caso il 62% dei Comuni ha un rapporto fra dipendenti e popolazione peggiore della media dei comuni italiani di media dimensione. La situazione migliore è a Pistoia (1,02), la peggiore ad Aprilia (0,21).

Pessimo il quadro del Sud. Solo Pozzuoli è nel primo gruppo. L'Aquila<sup>11</sup>, Cosenza, Salerno e Potenza nel secondo e Pescara, Corigliano-Rossano, Lecce e Casoria nel terzo, con valori significativamente inferiori alla media nazionale.

Personale nei medi comuni del Centro-Sud, 2008. 2019 e variazioni										
	POPOLAZIONE		DIPENDENTI 2008	VARIAZIONE			DIPENDENTI PER 100 ABITANTI			
	2008	2019		2019	ASSOLUTA	%	2008	2019	VARIAZION	
CENTRO										
FANO	62737	60411	548	425	-123	-22,4	0,87	0,70	-0,22	
ANCONA	100666	99077	978	720	-259	-26,5	0,97	0,73	-0,26	
PESARO	94433	95152	884	694	-190	-21,4	0,94	0,73	-0,21	
CARRARA	65161	61314	455	360	-95	-20,8	0,70	0,59	-0,21	
GROSSETO	77067	81912	605	457	-147	-24,4	0,78	0,56	-0,24	
LIVORNO	156857	157017	1447	1042	-406	-28,0	0,92	0,66	-0,28	
LUCCA	85739	88734	547	520	-26	-4,8	0,64	0,59	-0,05	
MASSA	68625	67579	465	404	-61	-13,1	0,68	0,60	-0,13	
AREZZO	97059	98259	749	553	-196	-26,1	0,77	0,56	-0,26	
PISA	85695	90036	840	672	-168	-20,0	0,98	0,75	-0,20	
PISTOIA	88854	90908	903	685	-219	-24,2	1,02	0,75	-0,24	
PRATO	183937	194223	1222	987	-235	-19,2	0,66	0,51	-0,19	
VIAREGGIO	61865	60512	589	353	-237	-40,2	0,95	0,58	-0,40	
PERUGIA	159199	164880	1444	1098	-346	-24,0	0,91	0,67	-0,24	
TERNI	108452	110003	913	681	-232	-25,4	0,84	0,62	-0,25	
GUIDONIA MONTECELI	79656	87039	342	272	-70	-20,5	0,43	0,31	-0,20	
LATINA	115355	127037	663	487	-176	-26,5	0,57	0,38	-0,26	
APRILIA	64969	72859	196	153	-43	-22,0	0,30	0,21	-0,22	
POMEZIA	ND	61346	ND	326	ND	ND	ND	0,53	ND	
VITERBO	61708	65911	427	329	-98	-22,9	0,69	0,50	-0,23	
FIUMICINO	62597	76097	592	535	-56	-9,5	0,95	0,70	-0,10	
SUD										
L'AQUILA	69108	70019	437	504	67	15,3	0,63	0,72	0,15	
PESCARA	117781	119862	989	681	-308	-31,1	0,84	0,57	-0,31	
CASERTA	75568	73984	645	351	-293	-45,5	0,85	0,48	-0,45	
CASORIA	79048	74949	562	370	-192	-34,2	0,71	0,49	-0,34	
CASTELLAMMARE DI ST	65968	64466	522	235	-286	-54,9	0,79	0,37	-0,55	
AFRAGOLA	63744	62808	313	240	-73	-23,3	0,49	0,38	-0,23	
GIUGLIANO IN CAMPAN	107086	118576	326	208	-118	-36,2	0,30	0,18	-0,36	
POZZUOLI	80469	79407	1545	786	-759	-49,1	1,92	0,99	-0,49	
SALERNO	133901	131556	1407	898	-509	-36,2	1,05	0,68	-0,36	
TORRE DEL GRECO	86601	83044	779	372	-407	-52,3	0,90	0,45	-0,52	
FOGGIA	149745	149673	1140	632	-507	-44,5	0,76	0,42	-0,45	
LECCE	88174	93865	560	465	-95	-16,9	0,63	0,50	-0,17	
ALTAMURA	68688	69999	270	210	-59	-21,9	0,39	0,30	-0,22	
ANDRIA	98995	98414	507	337	-169	-33,4	0,51	0,34	-0,33	
TARANTO	201532	191050	1148	750	-397	-34,6	0,57	0,39	-0,35	
BARLETTA	93383	93275	357	289	-67	-18,8	0,38	0,31	-0,19	
BRINDISI	88244	84465	628	396	-232	-37,0	0,71	0,47	-0,37	
MATERA	ND	60530	ND	254	ND	ND	ND	0,42	ND	
POTENZA	67325	66393	629	411	-218	-34,6	0,93	0,62	-0,35	
CORIGLIANO-ROSSANO	ND	75126	ND	392	ND	ND	ND	0,52	ND	
CATANZARO	90713	87397	557	267	-290	-52,1	0,61	0,31	-0,52	
COSENZA	69254	65623	937	435	-502	-53,6	1,35	0,66	-0,54	
CROTONE	ND	61005	ND	241	ND	ND	ND	0,40	ND	
REGGIO CALABRIA	180874	174885	1267	793	-475	-37,5	0,70	0,45	-0,37	
LAMEZIA TERME	70063	68206	376	230	-146	-38,8	0,54	0,34	-0,39	
ISOLE										
CALTANISSETTA	61339	60294	562	390	-172	-30,6	0,92	0,65	-0,31	
GELA	74594	72187	524	350	-174	-33,2	0,70	0,48	-0,33	
MARSALA	79751	80713	746	572	-174	-23,3	0,94	0,71	-0,23	
MESSINA	244218	227424	2230	1272	-958	-43,0	0,91	0,56	-0,43	
RAGUSA	69235	71438	678	506	-172	-25,3	0,98	0,71	-0,25	
SIRACUSA	120652	119056	971	728	-243	-25,0	0,80	0,61	-0,25	
TRAPANI	68789	65841	640	399	-241	-37,6	0,93	0,61	-0,38	
VITTORIA	ND	62524	ND	424	ND	#VALORE!	ND	0,68	ND	
CAGLIARI	152415	151005	1617	1220	-397	-24,6	1,06	0,81	-0,25	
OLBIA	ND	60154	ND	335	ND	#VALORE!	ND	0,56	ND	
QUARTU SANT'ELENA	69349	68283	405	311	-95	-23,4	0,58	0,45	-0,23	
SASSARI	123225	125273	780	669	-111	-14,3	0,63	0,53	-0,14	

<sup>11</sup> La situazione del comune di L'Aquila è molto particolare a causa del sisma e del post-sisma

Ben 16 comuni meridionali sono nel gruppo con la situazione peggiore: sei in Puglia, fra cui Foggia, Brindisi, Taranto; cinque in Campania, fra cui Caserta; gli altri quattro capoluoghi della Calabria e Matera. L'84% dei medi comuni del Sud ha un rapporto fra dipendenti comunali e popolazione peggiore della media.

Diversa, migliore, la situazione nelle Isole, entrambe regioni a statuto speciale. Cagliari è nel primo gruppo (0,81), e sei comuni siciliani sono nel secondo. Peggiora il quadro a Olbia e Sassari e a Messina e Gela; più critica la situazione a Quartu Sant'Elena. Il 58% dei medi comuni delle Isole è sotto la media italiana, una percentuale lievemente migliore di quelli del Centro.

Personale nei medi comuni italiani per 100 abitanti, 2019						
per circoscrizioni (numero comuni)						
Dip/Ab.	1,28-0,73	0,72-0,61	0,60-0,48	0,48-0,18	Totale	% sotto media Italia
NordOvest	7	4	4	0	15	33
NordEst	10	3	3	2	18	33
Centro	4	6	8	3	21	62
Sud	1	4	4	16	25	84
Isole	1	6	4	1	12	58
Totale	23	23	23	22	91	43

I dipendenti degli 84 medi comuni, superiori ai 60.000 abitanti sia nel 2008 che nel 2019, sono diminuiti di quasi 19.000 unità, cioè del 25%: una riduzione ancora più intensa di quella avvenuta per i grandi. Nel periodo, alcuni di essi hanno perso all'incirca la metà del proprio personale: è il caso di Carpi e Imola nel NordEst e di Castellammare di Stabia, Torre del Greco, Pozzuoli, Cosenza e Catanzaro al Sud. Variazioni negative superiori al 40% si sono avute anche nei casi di importanti capoluoghi meridionali quali Caserta, Foggia e Messina. Il personale è aumentato solo nel caso assolutamente particolare di L'Aquila. Riduzioni particolarmente contenute, inferiori al 10%, si sono avute a Bolzano e Trento, Padova, Reggio Emilia e Lucca e a Fiumicino. Anche fra i medi comuni, tuttavia, le differenti variazioni della popolazione nel periodo<sup>12</sup> consigliano di comparare le dinamiche del rapporto dipendenti/popolazione, come già fatto per i grandi.

Anche in questo caso vengono creati quattro gruppi di pari numerosità<sup>13</sup>: il primo include i comuni con le riduzioni più contenute, e gli altri a seguire. Nell'insieme, il rapporto fra dipendenti e abitanti si riduce del 26,6%<sup>14</sup>; circa metà del gruppo ha variazioni peggiori della media nazionale. Anche in questo caso, il quadro del Sud è nettamente peggiore rispetto alle altre circoscrizioni. Al Nord i casi di forte riduzione del rapporto

<sup>12</sup> La popolazione è aumentata fra il 2008 e il 2019 in 52 degli 84 comuni e diminuita negli altri 32. Fra gli incrementi più sensibili vi sono quelli di Parma e Carpi, dei comuni di Fiumicino, Aprilia e Guidonia introno a Roma, Giugliano (superiori al 10%); le riduzioni più intense (superiori al 5%) si sono avute a Carrara e a Casoria, Taranto, Cosenza e Messina.

<sup>13</sup> 21 comuni per gruppo

<sup>14</sup> Come si comprende, tale peggioramento è dovuto in misura nettamente alla riduzione dei dipendenti e solo marginalmente all'aumento della popolazione

dipendenti/abitanti (terzo e quarto gruppo) sono pochi: oltre a quelli già citati si segnalano i casi di Alessandria, Udine, Parma, Modena. Lo stesso accade al Centro: qui risaltano Viareggio e Latina. Nelle Isole, le riduzioni più rilevanti hanno riguardato alcuni comuni siciliani: Messina, Trapani, Gela, Caltanissetta. Al contrario, per i tre quarti dei medi comuni del Sud la riduzione è stata più intensa della media nazionale. Fra i 22 comuni, e a parte il caso de L'Aquila solo tre comuni pugliesi (Altamura, Barletta e Lecce) e uno campano (Afragola) hanno avuto una riduzione meno intensa della media.

Variazione % del rapporto dipendenti/abitanti personale nei medi comuni italiani (2008-2019), per circoscrizione; numero comuni						
Dip/Ab.	da 13,8 a -21,9	da -21,9 a -26,9	da -27 a -33	da -33 a - 57,1	Totale	% sotto media Italia
NordOvest	4	5	4	1	14	43
NordEst	9	2	4	3	18	39
Centro	4	8	6	2	20	40
Sud	3	2	4	13	22	77
Isole	1	4	3	2	10	50
Totale	21	21	21	21	84	49

### 2.3 La “qualità del personale”: i titoli di studio

Per indicazioni circa la “qualità” del personale dei comuni si può prendere in esame la quota del personale a tempo indeterminato (che rappresenta circa il 95% del totale) che è laureato: un valore che può approssimare – anche le massima cautela è d’obbligo – la sua capacità di fare fronte a compiti più articolati, ad esempio quelli legati all’organizzazione dei servizi comunali o alla progettazione e all’appalto degli investimenti, anche quelli legati al PNRR.

La quota di personale laureato sul totale è aumentata nell’insieme dei comuni italiani; in misura più contenuta nel Mezzogiorno. Le differenze in questa variazione dipendono sia dal minor flusso di assunzioni nel Mezzogiorno (il personale assunto ha mediamente un titolo di studio più elevato di quello più anziano) sia, stando all’analisi di Aimone Gigio et al (2022), al maggior peso al Sud (e, come detto, particolarmente in Sicilia) delle stabilizzazioni di personale con titolo di studio inferiore alla laurea.

Nei comuni medi e grandi incremento dei dipendenti laureati è notevole: essi passano dal 17% al 29,2% del totale<sup>15</sup>. Per i 103 comuni per i quali sono disponibili i dati per entrambi gli anni i dipendenti laureati aumentano di 10.659 unità, passando da 28.661 a 39.320. L’aumento è assai significativo in valore assoluto a Roma (3.195) e a Milano (1.966), che, come si vede, determinano da sole circa la metà dell’incremento. Il

<sup>15</sup> Anche in questo caso le percentuali sono calcolate su tutti i comuni ad di sopra dei 60.000 abitanti nei due anni; rispettivamente 99 per il 2018 e 103 per il 2019. Considerare questo insieme aperto non influenza particolarmente il dato.

numero di dipendenti laureati aumenta nella grande maggioranza dei casi, ma diminuisce in 18 di essi. Si tratta di Alessandria e Imola al Nord, di Caserta e di cinque comuni della cintura napoletana, di Barletta e Potenza, dei tre maggiori capoluoghi calabresi e di cinque importanti centri siciliani, fra cui Catania. Interessante la differenza fra Palermo (dove i dipendenti laureati partendo da un numero bassissimo rispetto al totale, quasi raddoppiano) e Catania, dove a partire da un livello parimenti molto basso, il numero si riduce. I 103 comuni possono ancora una volta essere ordinati in quadro gruppi, a seconda del peso decrescente del personale laureato rispetto al totale<sup>16</sup>.

Peso % dei dipendenti laureati sul totale, 2019						
%	da 57,2 a 34,8	da 34,8 a 28,3	da 27,9 a 20,1	da 19,9 a 7,2	Totale	% sotto media Italia
NordOvest	1	7	10	0	18	61
NordEst	10	8	1	2	21	24
Centro	10	6	3	4	23	35
Sud	4	3	9	11	27	74
Isole	1	2	3	8	14	79
Totale	26	26	26	25	103	53

Il quadro è particolarmente disomogeneo, con una situazione molto migliore nel NordEst e nel Centro, peggiore al NordOvest e soprattutto nel Sud e nelle Isole.

Nel Centro e nel NordEst la grande maggioranza dei comuni ha una percentuale di dipendenti laureati maggiore della media nazionale. Le principali eccezioni sono Trento e Bolzano e alcuni comuni dell'area di Roma. Nel NordOvest, invece, i dati sono piuttosto omogenei, intorno a valori un po' inferiori alla media nazionale; alcuni comuni piemontesi hanno una percentuale fra il 20 e il 25%, mentre Milano e Torino sono appena sotto la media nazionale. Decisamente più preoccupante il quadro al Sud e nelle Isole, dove solo pochi comuni (fra cui Bari, Pescara, Lecce) hanno percentuali particolarmente elevate; anche Cagliari, Sassari e Olbia si collocano al di sopra della media nazionale. Al contrario, percentuali particolarmente contenute, all'incirca meno della metà del dato medio nazionale si riscontrano in importanti comuni di Sicilia (Palermo, Catania, Siracusa, Trapani, Marsala, Caltanissetta), e Campania (fra cui Caserta) e a Foggia.

#### 2.4 La "qualità del personale": l'equilibrio anagrafico

L'età media del personale di tutti i comuni italiani è significativamente cresciuta, a causa delle limitazioni al turnover e dell'incremento dell'età pensionabile<sup>17</sup>. L'età media nel 2019 era di 51 anni al CentroNord e di 55 nel Mezzogiorno.

<sup>16</sup> Di 26 comuni ciascuno, l'ultimo di 25.

<sup>17</sup> Anche se nel periodo più recente l'introduzione di "Quota 100" può aver agito in senso contrario; cfr. Aimone Gigio et al (2022)

Guardando in particolare al personale con meno di 50 anni di età (d'ora in poi: relativamente giovane), è evidente la riduzione del loro peso percentuale in tutti i comuni. Il peso del personale relativamente giovane al 2019 può essere assunto come ulteriore criterio di valutazione, assumendo che un valore particolarmente basso indichi una criticità.

Percentuale di dipendenti con meno di 50 anni		
	2008	2019
Mezzogiorno		
Totale comuni	36,3	21,8
Comuni medi	38,4	21,1
Comuni grandi	29,1	24,7
CentroNord		
Totale comuni	61,6	38,5
Comuni medi	58,8	37,2
Comuni grandi	56,9	36,7
Fonte: elaborazioni su Aimone Gigio et al (2022)		

Fra i comuni medi e grandi oggetto di questo studio, la percentuale di dipendenti relativamente giovani è del 31,5%; è cresciuta solo in 7 amministrazioni, fra le quali quella di Napoli.

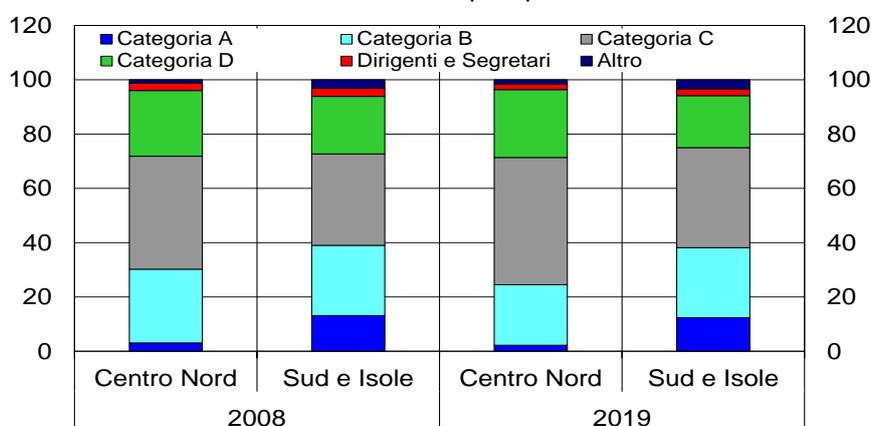
Peso % dei dipendenti con meno di 50 anni sul totale, 2019						
numero comuni					Totale	% sotto
%	da 53 a 39,6	da 39,1 a 34,3	da 34 a 24,4	da 23,7 a 3		media Italia
NordOvest	5	7	6	0	18	28
NordEst	6	10	5	0	21	5
Centro	10	6	7	0	23	22
Sud	4	2	8	13	27	67
Isole	1	1	0	12	14	86
Totale	26	26	26	25	103	40

Il quadro indica una fortissima polarizzazione territoriale. In tutto il CentroNord sono molto pochi i comuni con una percentuale inferiore ad un terzo. I casi più rilevanti sono quelli di Perugia, Genova e Torino, comunque con percentuali fra il 25 e il 28%; Roma è al 38%, Milano al 42%. Al Sud, al contrario una percentuale relativamente elevata di dipendenti con meno di 50 anni si riscontra solo in alcuni comuni di Abruzzo e Puglia, fra cui spicca Bari. Molto bassi invece i valori per diversi importanti centri, fra i quali Salerno e Caserta, Taranto e Foggia. Pessima la situazione nelle Isole, dove valori relativamente più elevati sono solo quelli di Olbia e Sassari. A Catania solo tre dipendenti comunali su cento hanno meno di 50 anni; 8 a Messina, circa 11 a Siracusa, Trapani, Ragusa e Caltanissetta. A Palermo e Trapani (e a Cagliari) sono circa 22.

## 2.5 La “qualità” del personale: la presenza di dirigenti

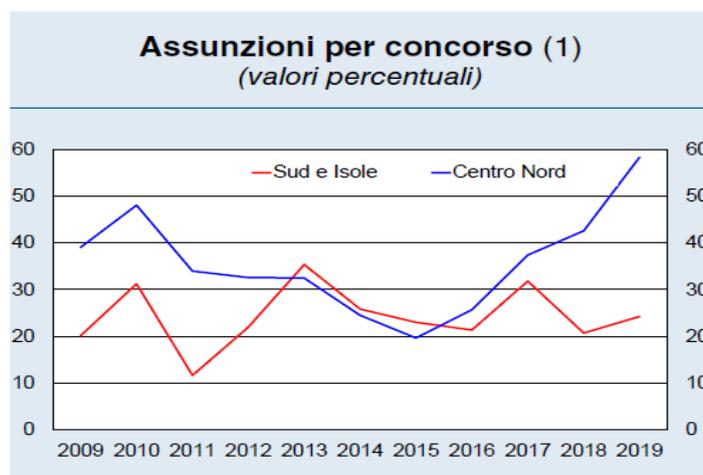
Un’ultima analisi può essere compiuta guardando alla presenza di dirigenti cioè di dipendenti con responsabilità particolarmente rilevanti per l’operatività delle attività di fornitura di servizi e per l’appalto di opere, e di personale con qualifiche più elevate. Il quadro d’insieme presentato in Aimone Gigio et al (2022), relativo come sempre a tutti i comuni italiani, mostra nell’insieme uno squilibrio territoriale, dato che nel Mezzogiorno (Sud e Isole) è maggiore l’incidenza delle qualifiche più basse; peraltro, con una quota maggiore di personale a termine al loro interno.

Personale delle Amministrazioni Locali per qualifica



Fonte: Aimone Gigio et al (2022)

Gli autori mettono in relazione questa circostanza con il minore turnover del personale nel periodo 2008-19 e con la minor frequenza di concorsi. Essi notano che l’incidenza delle assunzioni per concorso nell’intero periodo considerato è stata inferiore al Sud; e che tale divario si è ampliato alla fine del periodo, per “l’allentamento dei vincoli al turnover, definitivamente abrogati nel 2019, di cui hanno maggiormente beneficiato gli enti del Centro-Nord grazie a condizioni di bilancio più favorevoli.



È possibile costruire due indici, per il 2019; il primo, definibile ampio, misura il peso percentuale della somma dei dirigenti (inclusi quelli a tempo determinato), e dei dipendenti di categoria D e C<sup>18</sup> rispetto al totale del personale dell'insieme dei comuni medi e grandi<sup>19</sup>; il secondo, definibile ristretto, misura il peso percentuale della somma dei dirigenti e dei dipendenti della sola categoria D rispetto al totale del personale. Per l'insieme dei comuni considerati, tali percentuali ammontano al 72% (ampio) e al 23% (ristretto).

Per questi indicatori si ha un significativo addensamento dei comuni intorno alle medie, con scarti che si possono ritenere poco significativi. Tuttavia, emergono alcuni casi in cui questi essi sono inferiori di almeno un quarto rispetto alla media (cioè sono rispettivamente inferiori al 54% e al 17%). Per l'indicatore ampio, vi sono 17 comuni: essi includono due importanti centri del Nord (Padova e Trieste), Fiumicino al Centro, 8 comuni del Sud e 6 siciliani, Per l'indicatore ristretto invece questi valori bassi si riscontrano in dieci casi: ben 5 in Sicilia, 4 al Sud e a Bolzano. Quel che sembra interessante è che otto comuni sono presenti nella parte più bassa di entrambe le graduatorie, e sembrano cioè mostrare una struttura del personale particolarmente sguarnita di dipendenti con le maggiori qualifiche: sono Pozzuoli in Campania, Corigliano-Rossano e Lamezia Terme in Calabria e Catania, Siracusa, Caltanissetta, Trapani e Vittoria. Ancora in Sicilia, Palermo e Marsala sono sotto le soglie definite per uno degli indicatori e sopra, ma vicinissime, per l'altro. Tali evidenti problemi per i comuni siciliani possono essere collegati alle procedure di stabilizzazione cui si è fatto cenno.

---

<sup>18</sup> La categoria A è la categoria base, il livello iniziale in un ente pubblico locale; è in genere associata a mansioni senza particolari specializzazioni professionali, spesso manuali e che non richiedono titoli di studio particolarmente elevati. La categoria B comprende mansioni più qualificate e solitamente di tipo impiegatizio. La categoria C è di norma rappresentata da personale tecnico, a cui è richiesto il possesso almeno del diploma. La categoria D è la più alta e riguarda di solito il personale laureato e coincide con i funzionari. (Aimone Gigio et al (2022).

<sup>19</sup> Non ci sono differenze apprezzabili fra comuni medi e grandi da questo punto di vista

### **CAPITOLO 3 QUALI COMUNI AVRANNO LE MAGGIORI DIFFICOLTÀ?**

È possibile mettere assieme le informazioni presentate nel capitolo precedente in un indice sintetico che provi a misurare le criticità esistenti all'interno delle diverse Amministrazioni comunali. È fondamentale ricordare che si tratta di un indice relativo, che misura la situazione di ogni comune rispetto alla media degli altri medio-grandi comuni italiani. Tale indice può consentire di individuare i casi più problematici; ma, visto il forte depauperamento complessivo del personale dei Comuni, esso certamente non garantisce che le Amministrazioni collocate in posizione relativamente migliore siano in grado di far fronte con efficacia ai compiti affidati loro, tanto in termini di fornitura di servizi quanto per la realizzazione di investimenti pubblici, anche connessi al PNRR.

La costruzione di indici sintetici presenta note difficoltà, data l'arbitrarietà connessa alla scelta dei pesi da attribuire ai singoli indicatori di cui si tiene conto, alle procedure per la loro standardizzazione, alla loro stessa misurazione. L'indice che viene di seguito presentato va dunque considerato come di larga massima. Non è d'altronde tra gli obiettivi di questo lavoro stilare precise graduatorie, ma semplicemente misurare ordini di dimensione dei problemi<sup>20</sup>. Esso presenta interesse per le forti disparità che fa emergere.

L'indice qui presentato viene costruito nel modo seguente. Il 50% del peso totale viene attribuito tenendo conto del rapporto fra dipendenti comunali e popolazione al 2019; questo, per l'indiscutibile rilevanza di poter disporre di un numero di dipendenti, rispetto alla popolazione comparabile alle medie nazionali<sup>21</sup>. Il 20% del peso totale viene attribuito tenendo conto della variazione, comparata alla media, dei dipendenti fra il 2008 e il 2019, nell'ipotesi che una riduzione ancora più intensa di quella sperimentata nell'insieme dei casi possa creare notevoli difficoltà operative<sup>22</sup>. Infine, il 30% del peso è attribuito tenendo conto, in parti uguali dei tre indicatori che cercano di approssimare la "qualità" del personale, considerando come elementi positivi elevate quote di dipendenti a) laureati<sup>23</sup>; b) con meno di 50 anni<sup>24</sup>; d) dirigenti o appartenenti alla categoria D del personale<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Comunque, anche attribuendo pesi diversi ai singoli indicatori elementari non si raggiungono risultati significativamente differenti

<sup>21</sup> L'indice è costruito parametrando il rapporto dipendenti/abitanti rispetto alla media, separatamente per i grandi e per i medi comuni. Tale parametrizzazione dà luogo a valori sia positivi (indice dipendenti/abitanti migliore della rispettiva media) e negativi. Il massimo è a Trieste con 503, il minimo a Giugliano in Campania con -363.

<sup>22</sup> L'indice è costruito anche in questo caso rapportando la variazione del singolo caso alla media, separatamente per medi e grandi comuni. Il massimo è a L'Aquila con 304, il minimo a Imola con -229. Nei casi di Corigliano-Rossano, Crotone, Matera, Olbia, Pomezia, Vigevano, Vittoria, per i quali non si dispone del dato del 2008 su cui calcolare la variazione, si è attribuito convenzionalmente un valore pari a 0. I risultati per questi comuni vanno quindi letti con una ulteriore cautela.

<sup>23</sup> L'indice varia da +96 per Livorno a -75 per Pozzuoli

<sup>24</sup> L'indice varia da +68 ancora per Livorno a -90 per Catania

<sup>25</sup> L'indice varia da +69 per Caserta a -62 ancora per Pozzuoli

Essendo basato sulla somma algebrica degli indici di base (che hanno valori positivi e negativi) consente di apprezzare come una situazione critica per un aspetto in un determinato comune, ad esempio la scarsa numerosità del personale, può essere “mitigata” da una migliore situazione, ad esempio sotto il profilo dell’età e del titolo di studio dello stesso personale.

Come già detto, date le difficoltà metodologiche di costruzione dell’indice, si preferisce non dare particolare attenzione al preciso valore in sé dell’indice ma piuttosto al suo ordine di grandezza. L’attenzione viene concentrata sui casi con i più elevati valori negativi, perché essi segnalano oggettive, palesi difficoltà.

### 3.1 L’indice di difficoltà dei comuni

I valori dell’indice per i 103 Comuni sono presentati di seguito. Non essendoci nessun valore-soglia particolarmente significativo, essi sono stati divisi in quattro quartili: il primo raggruppa i Comuni con le maggiori difficoltà, e gli altri procedono di seguito. Si ricordi sempre che si tratta di un indice comparato fra la situazione dei comuni, e non riferito a valori assoluti che possano essere definiti “normali” o “sufficienti”. Non sorprendentemente i Comuni del Sud e delle Isole si addensano nei primi due quartili; quelle del Centro si distribuiscono in maniera abbastanza omogenea, e quelli del Nord si concentrano negli ultimi due, con una particolare presenza dei Comuni del Nord-Est nell’ultimo.

NUMERO COMUNI PER QUARTILI DI CRITICITA'					
					Totale
	Primo	Secondo	Terzo	Quarto	
NordOvest	0	4	8	6	18
NordEst	2	2	5	12	21
Centro	3	5	9	6	23
Sud	16	9	1	1	27
Isole	5	6	3	0	14
Totale	26	26	26	25	103

Ma quali sono i Comuni italiani che presentano le maggiori criticità? Valori dell’indice particolarmente alti (di segno negativo) si riscontrano in tre comuni campani (nell’ordine Giugliano in Campania, Castellammare di Stabia e Torre del Greco), a Catanzaro e a Foggia. Scorrendo l’elenco seguono alcune medie cittadine (anche due dell’Emilia-Romagna: Carpi e Imola) e poi si incontrano Catania e Napoli. Due fra le maggiori città italiane sono quindi in una posizione fra le più critiche. E fra i comuni del primo quartile si incontrano progressivamente altri capoluoghi del Sud (Andria, Matera, Taranto, Caserta, Barletta, Brindisi, Cosenza, Trapani, Caltanissetta) e altre due città capoluogo di area metropolitana e cioè Reggio Calabria e Messina. L’unico capoluogo non meridionale del primo quartile è Latina. Questi sono comuni certamente in grandissima difficoltà sia nella fornitura di servizi ai propri cittadini sia nella realizzazione di infrastrutture, perché le Amministrazioni presentano forti carenze in quantità e/o in qualità nel personale disponibile, ovvero perché il personale si è contratto in misura assai significativa.

Il secondo quartile raggruppa comuni con valori dell'indice che via via si avvicinano alle medie. Fra i casi relativamente più critici – anche se certamente non paragonabili a quelli del precedente gruppo – si ritrovano ancora capoluoghi meridionali come Siracusa e Crotona, ma anche Alessandria e poi Verona. Questo gruppo comprende altre importanti città del Sud come Salerno e Potenza, e poi – con valori che si avvicinano alla media complessiva di tutti i comuni – Bari, Pescara, Palermo ma anche Prato, Udine, Novara.

Gli ultimi due quartili comprendono i comuni in situazione via via relativamente migliore. Nel terzo quartile ci sono Cagliari (che presenta la migliore situazione in assoluto nel Mezzogiorno se si esclude in caso particolare di L'Aquila), Sassari, Olbia e Lecce ma anche Roma, Milano, Genova, Parma, Torino e altre importanti città del CentroNord.

Fra i comuni del quarto quartile, e cioè fra quelli in un quadro comparativamente migliore per quanto si possa desumere da questo indice, vi sono Bologna, Firenze e Venezia. Fra i comuni per i quali l'indice assume i valori più positivi è forte la presenza di quelli dell'Emilia-Romagna, delle aree a statuto speciale, ma anche di Veneto, Lombardia e Toscana. Non ne fa parte nessun comune, invece, di Piemonte, Liguria. Lazio e Umbria, oltre che del Mezzogiorno (eccetto sempre L'Aquila).

PRIMO QUARTILE				CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI					
				INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	VALORE
				NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"	INDICE
				2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI
		ABITANTI		50%	20%	10%	10%	10%	
GIUGLIANO IN CAMPANIA	SUD	Campania	118576	-363	-119	17	0	-46	-510
TORRE DEL GRECO	SUD	Campania	83044	-150	-178	-65	-40	-47	-480
CATANZARO	SUD	Calabria	87397	-261	-178	-28	-10	9	-468
CASTELLAMMARE DI STABIA	SUD	Campania	64466	-215	-205	-41	3	-8	-466
FOGGIA	SUD	Puglia	149673	-170	-134	-56	-34	-56	-450
CARPI	NE	Emilia Romagna	72369	-264	-201	34	7	24	-400
LAMEZIA TERME	SUD	Calabria	68206	-237	-79	-32	-22	-27	-397
APRILIA	Centro	Lazio	72859	-336	-29	-34	-10	17	-392
IMOLA	NE	Emilia Romagna	70588	-173	-229	14	26	-19	-382
CATANIA	IS	Sicilia	296266	-52	-116	-49	-90	-50	-357
ANDRIA	SUD	Puglia	98414	-232	-48	-21	-5	-38	-345
NAPOLI	SUD	Campania	948850	-126	-183	-15	0	0	-324
MATERA	SUD	Basilicata	60530	-172		-45	-59	-23	-299
GUIDONIA MONTECELIO	Centro	Lazio	87039	-256	-5	-37	14	-11	-294
REGGIO CALABRIA	SUD	Calabria	174885	-146	-66	-30	-25	-27	-293
GELA	IS	Sicilia	72187	-121	-33	-36	-73	-26	-289
TARANTO	SUD	Puglia	191050	-193	-33	-15	-35	-9	-285
CASERTA	SUD	Campania	73984	-129	-133	-48	-28	69	-269
BARLETTA	SUD	Puglia	93275	-258	59	-28	-42	8	-261
CASORIA	SUD	Campania	74949	-114	-30	-50	-59	-1	-254
BRINDISI	SUD	Puglia	84465	-134	-57	-24	-28	-4	-247
MESSINA	IS	Sicilia	227424	-63	-91	-10	-73	-1	-238
COSENZA	SUD	Calabria	65623	18	-184	-32	-49	13	-235
TRAPANI	IS	Sicilia	65841	-26	-62	-57	-28	-53	-226
LATINA	Centro	Lazio	127037	-200	-50	34	-12	17	-211
CALTANISSETTA	IS	Sicilia	60294	5	-21	-66	-63	-47	-191

SECONDO QUARTILE				CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI					
				INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	VALORE
				NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"	INDICE
				2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI
			ABITANTI	50%	20%	10%	10%	10%	
ALESSANDRIA	NO	Piemonte	92876	-54	-108	-31	-1	5	-189
CORIGLIANO-ROSSANO	SUD	Calabria	75126	-93		-37	-4	-42	-176
SIRACUSA	IS	Sicilia	119056	-22	20	-58	-64	-48	-173
CROTONE	SUD	Calabria	61005	-191		18	0	1	-173
ALTAMURA	SUD	Puglia	69999	-265	24	26	33	26	-156
QUARTU SANT'ELENA	IS	Sardegna	68283	-145	33	-25	-55	49	-143
AFRAGOLA	SUD	Campania	62808	-201	34	-37	29	46	-130
VERONA	NE	Veneto	259087	-111	-56	14	15	11	-128
VITERBO	Centro	Lazio	65911	-110	-9	8	-12	1	-122
GROSSETO	Centro	Toscana	81912	-64	-17	-30	0	-7	-118
POZZUOLI	SUD	Campania	79407	273	-164	-75	-86	-62	-114
SALERNO	SUD	Campania	131556	33	-64	-29	-59	5	-113
VITTORIA	IS	Sicilia	62524	30		-38	-49	-55	-112
VIGEVANO	NO	Lombardia	62969	-101		-11	10	-2	-104
POTENZA	SUD	Basilicata	66393	-16	-53	-25	-26	21	-99
MARSALA	IS	Sicilia	80713	54	18	-64	-66	-38	-97
POMEZIA	Centro	Lazio	61346	-85		-35	57	-14	-76
BUSTO ARSIZIO	NO	Lombardia	83679	-126	48	2	11	-5	-70
BARI	SUD	Puglia	315284	-192	61	44	34	-6	-59
PESCARA	SUD	Abruzzo	119862	-56	-43	39	20	-12	-52
VIAREGGIO	Centro	Toscana	60512	-45	-92	31	51	5	-49
PRATO	Centro	Toscana	194223	-103	23	11	32	-10	-47
RAGUSA	IS	Sicilia	71438	54	-8	-29	-64	7	-39
PALERMO	IS	Sicilia	647422	88	-15	-47	-30	-22	-26
UDINE	NE	F. V. Giulia	100170	31	-47	-1	-7	1	-23
NOVARA	NO	Piemonte	103287	7	-2	-31	-10	16	-20

TERZO QUARTILE				CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI					
				INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	VALORE
				NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"	INDICE
				2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI
			ABITANTI	50%	20%	10%	10%	10%	
AREZZO	Centro	Toscana	98259	-60	-3	22	13	15	-14
OLBIA	IS	Sardegna	60154	-65		3	51	2	-9
ASTI	NO	Piemonte	75051	19	-19	-13	15	-10	-8
CESENA	NE	Emilia Romagna	97465	-51	9	1	26	10	-4
PIACENZA	NE	Emilia Romagna	104260	-50	-7	23	1	30	-3
TERNI	Centro	Umbria	110003	-16	1	14	-15	14	-2
CINISELLO BALSAMO	NO	Lombardia	74142	-36	0	5	23	24	17
PARMA	NE	Emilia Romagna	200455	-27	-49	39	39	17	20
PERUGIA	Centro	Umbria	164880	20	0	-1	-21	26	24
TORINO	NO	Piemonte	857910	53	-23	-11	-17	23	24
LA SPEZIA	NO	Liguria	92550	-10	-13	16	13	21	27
FORLI'	NE	Emilia Romagna	118292	-40	-9	55	15	6	27
FIUMICINO	Centro	Lazio	76097	50	8	-35	51	-46	27
LECCE	SUD	Puglia	93865	-113	35	36	9	60	27
GENOVA	NO	Liguria	565752	-8	65	-9	-12	4	39
MILANO	NO	Lombardia	1406242	57	-4	-6	34	-25	56
ROMA	Centro	Lazio	2808293	-18	54	25	20	-9	72
SASSARI	IS	Sardegna	125273	-83	82	27	12	37	75
SESTO SAN GIOVANNI	NO	Lombardia	81706	70	-31	-3	29	12	77
ANCONA	Centro	Marche	99077	67	10	1	1	12	92
PISTOIA	Centro	Toscana	90908	88	5	-8	20	1	106
CARRARA	Centro	Toscana	61314	-41	81	19	31	28	118
TREVISO	NE	Veneto	85456	-1	82	22	9	12	124
PISA	Centro	Toscana	90036	83	21	14	10	-3	125
PAVIA	NO	Lombardia	71882	77	-9	33	32	2	134
CAGLIARI	IS	Sardegna	151005	131	21	1	-28	25	150

QUARTO QUARTILE				CRITICITA' RELATIVE AI DIPENDENTI COMUNALI					VALORE
			INDICE	VARIAZIONE	%	%	%	INDICE	
			NUMEROSITA'		LAUREA	< 50 ANNI	DIR. E "D"		
			2019	2008-2019	2019	2019	2019	SINTESI	
		ABITANTI	50%	20%	10%	10%	10%		
BERGAMO	NO	Lombardia	120783	72	69	16	-3	2	155
MASSA	Centro	Toscana	67579	-33	112	30	35	14	156
RIMINI	NE	Emilia Romagna	149335	111	14	11	22	9	167
MONZA	NO	Lombardia	124840	60	47	19	34	12	171
MODENA	NE	Emilia Romagna	189013	169	-34	21	24	4	185
LIVORNO	Centro	Toscana	157017	18	-11	96	68	13	185
PESARO	Centro	Marche	95152	70	34	35	27	27	193
COMO	NO	Lombardia	85543	203	13	-11	6	-12	199
LUCCA	Centro	Toscana	88734	-42	140	38	27	38	201
FANO	Centro	Marche	60411	49	54	43	38	28	213
VICENZA	NE	Veneto	109855	134	83	-1	8	1	225
BRESCIA	NO	Lombardia	196340	159	49	-5	19	2	225
FIRENZE	Centro	Toscana	366927	112	80	-4	23	18	228
VENEZIA	NE	Veneto	258685	94	89	10	28	26	248
CREMONA	NO	Lombardia	72399	205	17	4	10	24	259
VARESE	NO	Lombardia	80724	232	26	-15	31	-15	260
BOLOGNA	NE	Emilia Romagna	395416	116	144	21	24	-18	287
FERRARA	NE	Emilia Romagna	132899	200	60	27	3	9	298
BOLZANO	NE	P. A. Bolzano	107843	244	131	-35	18	-26	332
RAVENNA	NE	Emilia Romagna	158247	72	132	49	36	44	333
PADOVA	NE	Veneto	210077	214	133	21	13	-27	354
REGGIO EMILIA	NE	Emilia Romagna	171084	204	81	13	40	36	374
L'AQUILA	SUD	Abruzzo	70019	63	304	19	51	26	463
TRENTO	NE	P. A. Trento	120641	474	92	-39	21	-20	528
TRIESTE	NE	F. V. Giulia	201613	503	117	-11	14	-42	582

Stando all'indicatore qui presentato i 10 comuni meglio attrezzati sotto il profilo del personale, per la fornitura di servizi e la realizzazione di investimenti pubblici sarebbero, nell'ordine a partire dal "migliore", Trieste, Trento, L'Aquila, Reggio Emilia, Padova, Ravenna, Bolzano, Ferrara, Bologna e Varese.

### 3.2 Un quadro regionale delle difficoltà dei comuni del Sud

Questo consente di avere un quadro più dettagliato all'interno del Mezzogiorno. In Abruzzo (L'Aquila, Pescara) vi è una situazione del tutto particolare per l'Aquila e non si rilevano criticità per Pescara, che ha una dotazione inferiore alle medie e un più intenso calo, ma anche buone quote di personale giovane e laureato.

In Puglia è relativamente migliore la situazione a Bari e Lecce: pur avendo una dotazione di personale al 2019 assai inferiore alle medie, hanno registrato un andamento 2008-19 buono e presentano indicatori qualitativi superiori alle medie. Lo stesso accade – pur con una dotazione complessivamente molto modesta – ad Altamura. Critica invece la situazione ad Andria, Barletta, Brindisi e Taranto dove tutti gli indicatori, quantitativi e qualitativi, sono molto peggiori delle medie. Infine, estremamente critica la situazione di Foggia, dove a tutto questo si associa anche una assai drastica riduzione del personale 2008-19.

In Basilicata è critica la situazione di Matera, per la quale non si dispone del confronto temporale, ma che al 2019 ha un rapporto dipendenti/popolazione basso e con pochi dipendenti laureati e giovani. Meno critica la situazione di Potenza, che mostra comunque problemi in termini di età e titolo di studio del personale.

In Campania solo Salerno mostra un quadro meno preoccupante, perché dispone di una dotazione di personale superiore alla media, pur in presenza di indicatori qualitativi (età, titolo di studio) non particolarmente buoni; in parte ciò accade anche ad Afragola. Critica la situazione a Napoli (poco personale, fortissima riduzione anche se con indicatori qualitativi buoni), Caserta e Casoria, (poco personale e indicatori qualitativi negativi) e Pozzuoli (fortemente dotata di personale ma con indicatori qualitativi relativi ad età, titolo di studio e qualifiche particolarmente negativi). Estremamente critico il quadro di Castellammare di Stabia, Giugliano in Campania e Torre del Greco, specie per la estrema scarsità e la fortissima riduzione del personale.

In Calabria il quadro è tutto preoccupante. È critica la situazione a Corigliano-Rossano, Cosenza, Crotona e Reggio Calabria, anche se con un diverso peso degli indicatori: problemi di sotto dotazione (ma non a Cosenza), di forte calo 2008-19 (non ci sono dati per Corigliano-Rossano) e per gli indicatori qualitativi. Estremamente critica la situazione di Catanzaro e Lamezia Terme: forte sotto dotazione di personale, contrazione molto forte, indicatori qualitativi non buoni (a Lamezia anche per le qualifiche).

Il quadro siciliano è differente da tutti gli altri. La dotazione quantitativa di personale è spesso sopra media e in alcuni casi poco sotto la media. La riduzione 2008-19 è particolarmente forte (seppur meno intensa di quanto avvenuto in Campania) solo a Catania e Messina. Tuttavia, gli indicatori qualitativi sono di segno fortemente negativo: sia per l'età, sia per i titoli di studio, sia, in molti importanti casi, per la composizione per qualifiche. La situazione appare relativamente meno peggiore a Palermo e Ragusa; già peggiore a Marsala e Vittoria. Certamente critica a Caltanissetta, Gela, Messina, Siracusa, Trapani; estremamente critica a Catania.

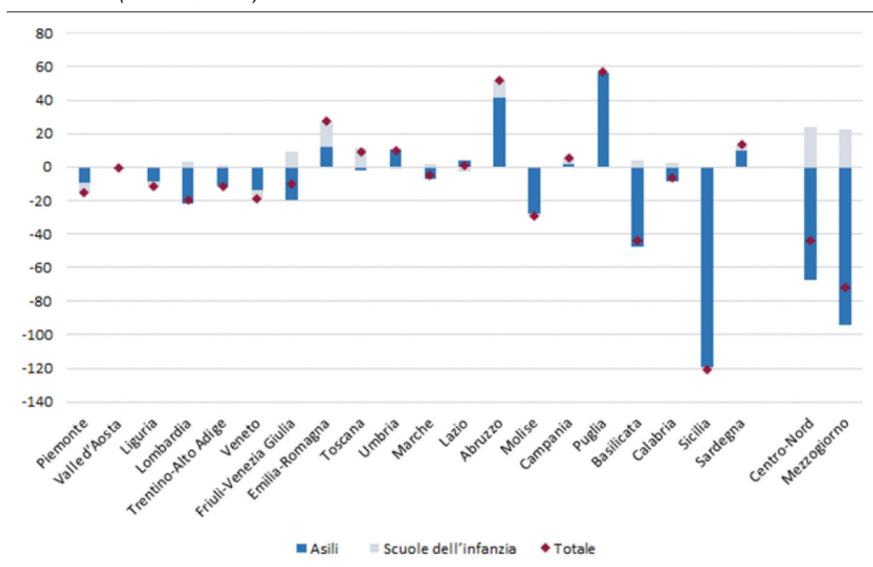
Infine, in Sardegna il quadro è piuttosto buono a Cagliari, Olbia e Sassari. Più negativa la situazione, per elementi quantitativi e qualitativi, a Quartu Sant'Elena.

### **3.3 I comuni e il PNRR**

È evidente che questa situazione può avere rilevanti impatti per l'attuazione del PNRR. In primo luogo, i comuni con elevate criticità potrebbero avere incontrato problemi nel candidare interventi ai bandi previsti dal Piano. Proprio questa analisi conferma che affidarsi alle procedure a bando per allocare fondamentali investimenti pubblici, in presenza di disparità così nette nelle competenze disponibili nei Comuni per poter proporre progetti, rappresenta una indubbia criticità del PNRR.

Il bando sugli asili nido ha ad esempio mostrato una particolare carenza nelle Amministrazioni Comunali della Sicilia<sup>26</sup>, anche rispetto alle altre regioni de Sud, nel presentare progetti. E ciò ha determinato una maggiore allocazione di fondi in altre realtà, a cominciare dalla Puglia.

**Fig. 6** – Differenza tra fondi stanziati e assegnati per asili e scuole dell’infanzia (1)  
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione sui Decreti di assegnazione del Ministero dell’Istruzione.

(1) I fondi stanziati sono al netto delle risorse aggiuntive messe a disposizione dal Ministero dell’Istruzione.

Ciò che rileva ora è che le Amministrazioni in condizioni più critiche possono conoscere notevoli difficoltà nell’attuazione degli investimenti affidati loro, e poi nella successiva fornitura di servizi da essi resi possibili. Esse sono comunque destinatarie di importanti risorse. Alcune rilevanti misure del PNRR di ambito urbano hanno assegnato fondi alle città metropolitane o ai comuni capoluogo senza procedure di bando<sup>27</sup>. Avere allocato risorse decisamente ingenti per investimenti ad Amministrazioni con evidenti debolezze può produrre ritardi o mancate realizzazioni di opere, considerando l’assoluto vincolo al loro completamento temporale entro il 2026.

Non vi sono ancora dati sufficientemente solidi sull’avanzamento delle opere del PNRR affidate ai Comuni, anche se prime analisi dell’ANCE e dell’Irpet-Toscana motivano una certa preoccupazione, relativa all’intero paese. Il MIMS (2022) mostra maggiori ritardi per le nel Mezzogiorno per alcune delle misure di sua competenza affidate alle Amministrazioni Comunali

<sup>26</sup> Dalla figura appaiono anche problemi per Basilicata e Molise. Ma essi sono maggiormente dovuti ad una sovrastima delle risorse pre-allocate in queste regioni, a causa delle modalità di calcolo utilizzate dal Ministero dell’Istruzione.

<sup>27</sup> G. Viesti, C. Chiapperini, E. Montenegro, *Le città italiane e il PNRR*, WP Urban@it, 13/2022

Tabella 15 – Monitoraggio della fase di attuazione degli interventi (%)

Scadenza PNRR per aggiudicazione dei lavori	Categoria di Comuni	Da avviare	PFTE e acquisizione pareri	Progetto Definitivo o Esecutivo	Affidamento ed esecuzione lavori
<b>I sem. 2023</b>	Nord-ovest	-	11,1	88,9	0,0
	Nord-est	-	40,0	60,0	0,0
	Centro	-	9,1	90,9	0,0
	Mezzogiorno	-	60,7	35,7	3,6
	<b>Totale</b>	-	<b>39,6</b>	<b>58,5</b>	<b>1,9</b>
<b>II sem. 2023</b>	Nord-ovest	25,6	17,9	48,7	7,7
	Nord-est	18,0	27,0	43,8	11,2
	Centro	20,0	30,0	38,6	11,4
	Mezzogiorno	36,8	10,5	48,2	4,4
	<b>Totale</b>	<b>26,3</b>	<b>20,5</b>	<b>44,9</b>	<b>8,3</b>
<b>Totale</b>		<b>22,5</b>	<b>23,3</b>	<b>46,8</b>	<b>7,4</b>

Nota: Interventi inclusi nell'analisi: M2C2-I.4.1 "Mobilità ciclistica"; M2C2-I.4.1 "Trasporto Rapido di Massa"; M2C4-I.4.1 "Infrastrutture idriche primarie"; M3C1-1.6 "Potenziamento linee ferroviarie regionali"; M5C2-I.2.3 "PINQuA".

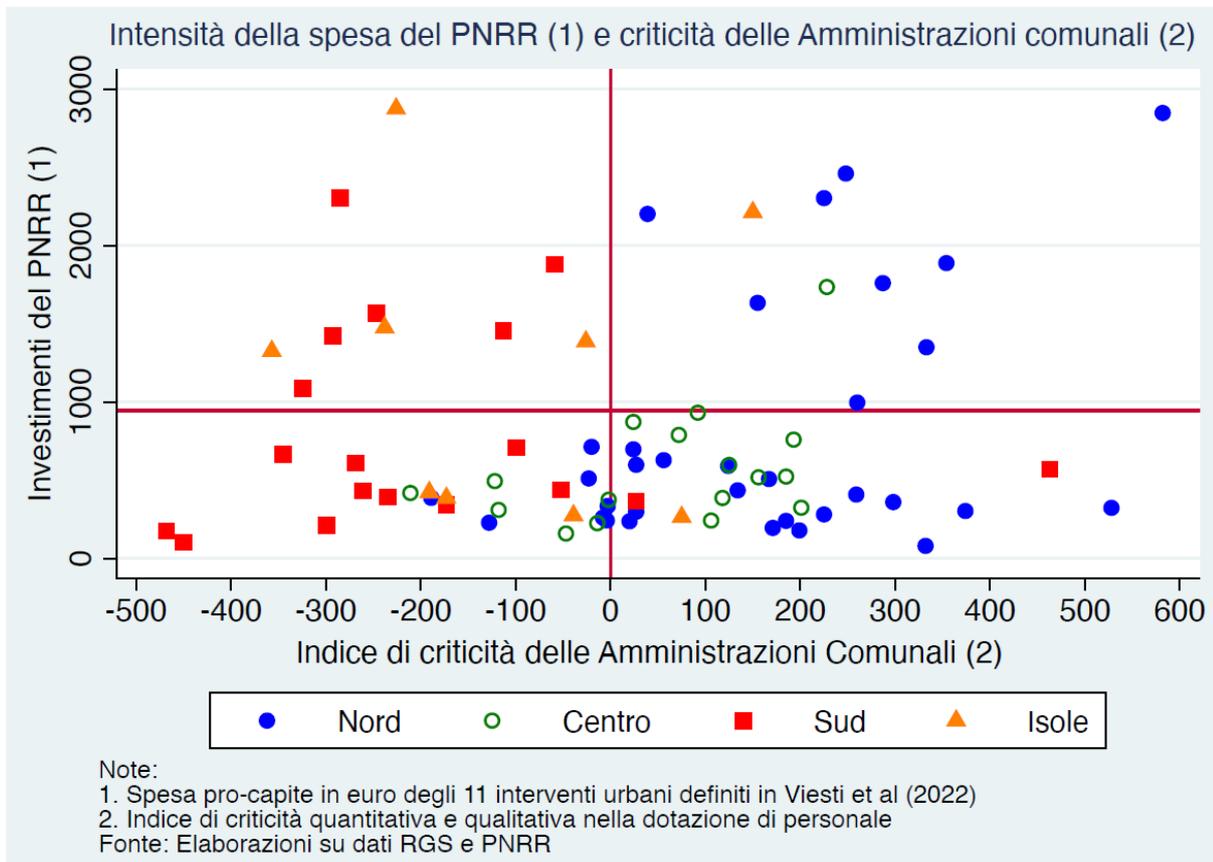
In Viesti et al (2022) sono state presentate le allocazioni nei capoluoghi di provincia italiani, (in valori assoluti e in pro-capite) relativi ad 11 importanti misure del PNRR con un totale di risorse disponibili superiore ai 20 miliardi; di essi 77, avendo più di 60.000 abitanti, sono inclusi in questa analisi<sup>28</sup>. L'intensità delle allocazioni (misurate in euro pro-capite) nelle città capoluogo con più di 60.000 abitanti è assai differenziata.

Per avere un'idea della dimensione dei problemi che possono crearsi, nei 16 capoluoghi di provincia inclusi nel primo quartile sono state allocate risorse, a valere solo sulle 11 misure analizzate nello studio cui prima si faceva riferimento, per circa 3 miliardi.

I dati relativi all'intensità di quelle allocazioni possono essere utilmente incrociati con quelli relativi alle criticità nelle Amministrazioni per individuare i casi in cui ad una elevata disponibilità di risorse da investire, rispetto alla media italiana delle città capoluogo, corrispondono criticità nelle dotazioni di personale così come qui definite. I 77 capoluoghi sono stati a tal fine collocati in un grafico a quattro quadranti. È evidente dalla figura l'ampia dispersione delle situazioni.

Il primo quadrante, in alto a destra, include i casi nei quali vi è un'alta intensità relativa di allocazioni del PNRR ma anche una situazione relativamente migliore delle dotazioni di personale delle Amministrazioni. Essi potrebbero essere i casi in cui è più probabile che il PNRR possa determinare un forte miglioramento delle condizioni delle città. Il gruppo include 11 comuni; si tratta prevalentemente di importanti centri del NordEst: Trieste e Padova, Ravenna e Bologna, Brescia e Bergamo, ma anche di Firenze e Genova. Unica città non del Nord è Cagliari.

<sup>28</sup> Non vi sono invece ancora dati, con la stessa granularità, relativi ai restanti 26 comuni qui analizzati, e cioè quelli con più di 60.000 abitanti, ma che non sono capoluoghi di provincia.



Il secondo, in basso a destra, include invece comuni “forti” come personale ma con allocazioni relativamente meno intense. Potrebbero essere i casi in cui l’attuazione delle opere del PNRR dovrebbe presentare i minori problemi. Sono 30 in totale, il gruppo più numeroso. Fra di essi anche Torino, Milano e Roma: città in cui l’intensità di spesa delle misure urbane del PNRR è inferiore alla media ma è comunque estremamente rilevante in valore assoluto. Dei 30, 10 sono comuni del NordEst, con molte città emiliane e venete; 7 del NordOvest, prevalentemente città lombarde; 10 del Centro, prevalentemente toscane; poi L’Aquila, Lecce e Sassari.

Il terzo, in basso a sinistra, include comuni deboli amministrativamente ma anche destinatari di risorse non particolarmente ingenti, in termini relativi e per le misure qui prese in considerazione: potrebbero essere le aree che riceveranno meno impulso dal PNRR. In totale sono 26 casi, prevalentemente del CentroSud, ma anche piemontesi (Alessandria e Asti): tutte città di media dimensione.

Infine, il quadrante in alto a sinistra è certamente il più interessante perché è il più problematico. Esso include comuni con criticità per il personale ma anche con stanziamenti relativamente rilevanti rispetto alle loro dimensioni. Sono i casi certamente più difficili: per quanto si possa desumere da queste analisi, sono quelli

in cui potrebbero determinarsi i maggiori problemi per la realizzazione di opere del PNRR già territorialmente allocate. Si tratta di dieci città, tutte meridionali. Fra di esse, Bari e Palermo si collocano molto vicine ad un

indice di criticità pari a 0, ma hanno comunque molti fondi nel proprio territorio. Poi Salerno, un po' più spostata a sinistra nel grafico.

Vi sono 7 comuni per i quali l'analisi mostra una situazione certamente preoccupante: risorse relativamente ingenti allocate, ma sensibili criticità dell'Amministrazione Comunale. Si tratta di Napoli, Brindisi e Taranto, Reggio Calabria, Catania, Messina e Trapani. Gli investimenti del PNRR, a valere solo sulle 11 misure qui considerate, allocati in queste città ammontano ad oltre 2,5 miliardi. Si può sostenere che, alla luce delle evidenze presentate in questo studio, che esse rappresentino una assoluta emergenza, da affrontare con la massima urgenza.

Dispiace che il governo, pur potendo agevolmente disporre dei dati presentati in questa analisi (sono dati della Ragioneria Generale dello Stato), non abbia ritenuto di tenerne conto per provvedere sin dalla redazione del PNRR ad una determinata e incisiva azione di potenziamento, tramite nuovo personale o strutture di supporto esterne, delle Amministrazioni con maggiori, obiettive, criticità. E che poi non abbia indirizzato le risorse tecniche di supporto messe successivamente in campo, in particolare in questi casi. Ad esempio, i 1000 esperti di sostegno sono stati allocati destinando solo il 40% di essi alle Amministrazioni del Mezzogiorno, senza tener conto del diverso grado di oggettiva difficoltà, leggibile con facilità dai dati sui dipendenti, delle Amministrazioni.

La principale conclusione di questa analisi è che affinché il PNRR si possa realizzare appare indispensabile un'immediata e forte azione di sostegno, attraverso nuove assunzioni di personale o tramite sostegni tecnici esterni assai cospicui verso i comuni di Napoli, Brindisi e Taranto, Reggio Calabria, Catania, Messina e Trapani, monitorando attentamente possibili difficoltà a Bari, Palermo e Salerno.