

IFEL

Fondazione ANCI

Il personale dei Comuni italiani

Edizione 2025

Studi e Ricerche

IFEL

Fondazione ANCI

Il personale dei Comuni italiani

Edizione 2025

Studi e Ricerche



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

Direzione: *Pierciro Galeone.*

Cura: *Giorgia Marinuzzi.*

Si ringrazia per la collaborazione
Giovanni Crescenzi - Ispettorato Generale
per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi
del lavoro pubblico (IGOP) del Ministero dell'Economia
e delle Finanze.

Il lavoro si chiude con le informazioni disponibili
al 17 marzo 2025.

Codice ISBN: 978-88-6650-047-6.

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroni, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Presentazione di <i>Alessandro Canelli</i>	5
--	---

Capitolo 1.

Quadro d'insieme e principali dinamiche	7
1.1 Il trend 2007-2023	9
1.2 La composizione per macrocategorie	12
1.3 I dipendenti comunali in servizio per abitante	16
1.4 L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile	19
1.5 Le aree operative	22
1.6 Le retribuzioni medie	26

Capitolo 2.

Il personale a tempo indeterminato	29
2.1 Il turnover	31
2.2 I dirigenti a tempo indeterminato	34
2.3 I dipendenti a tempo indeterminato	37

Capitolo 3.

La cura del personale	41
3.1 Le spese di formazione per il personale comunale	43
3.2 La gestione della formazione del personale comunale dipendente	47



Presentazione

Il comparto comunale ha subito un lungo periodo di blocco del turnover e delle spese per la formazione del personale. Abbiamo assistito ad una riduzione del personale ed un deterioramento della capacità amministrativa. Ne sono uscite mortificate le politiche di ricambio generazionale e l'autonomia organizzativa. È stata inibita la ricerca di nuove professionalità in grado di far fronte alle crescenti richieste di competenze indispensabili per l'operatività dei comuni.

Negli ultimi anni c'è stato un cambio di rotta, con nuovi ingressi nelle amministrazioni comunali e maggiori investimenti per la formazione. Uno sforzo per affrontare i problemi causati dalle politiche degli ultimi anni: la copertura di funzioni lasciate sguarnite, l'inadeguatezza in termini di qualificazione degli addetti, l'incapacità di sostenere nuovi impegni lavorativi e le difficoltà di stare al passo con cambiamenti dei bisogni, le innovazioni tecnologiche, le novità normative e finanziarie.

Per citarne una? La necessità di dare attuazione a migliaia di interventi PNRR. Il personale comunale si è trovato a gestire una mole di investimenti mai vista prima, e ce l'ha fatta, nonostante la diminuzione progressiva degli addetti negli uffici tecnici dedicati alla progettazione delle opere pubbliche, ossia il bacino di unità responsabili di seguire più direttamente proprio la complessa filiera degli



investimenti comunali. Basti pensare che dal 2015 al 2023 il personale comunale impegnato nella pianificazione si è ridotto del 17,4%.

Ogni giorno, senza clamore, il personale comunale ha lavorato dietro le quinte per garantire che la macchina amministrativa funzioni al meglio, per dare risposta ai bisogni della collettività, per contribuire alla crescita economica e sociale delle comunità urbane e territoriali.

La funzione di ogni Comune, piccolo o grande che sia, dipende dalle persone che operano al suo interno. Il personale comunale è il “motore” che rende possibili le politiche pubbliche, che rende operativa la legislazione, che si impegna con dedizione nel far fronte alle esigenze quotidiane di una cittadinanza con esigenze proprie, in un contesto che cambia rapidamente.

Abbiamo davanti anni impegnativi. Tutte le amministrazioni sono alla ricerca di modalità per attrarre giovani al lavoro pubblico. Per i Comuni questa ricerca è resa difficoltosa dalle retribuzioni più basse rispetto agli altri comparti. E tuttavia continuiamo a confidare nella spinta che una vita professionale spesa per il bene comune può esercitare nelle giovani generazioni. Occorre rispondere a queste aspettative con meccanismi selettivi rapidi e trasparenti, con politiche retributive coordinate, con una formazione puntuale e continua.

Questo Rapporto ci offre un quadro dello scenario dal quale partiamo e ci indica alcuni obiettivi per cui lavorare.

Alessandro Canelli

Presidente IFEL e Sindaco di Novara

Quadro d'insieme e principali dinamiche

1



1.1 Il trend 2007-2023

Dall'analisi dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge che nel 2023 il personale in servizio delle amministrazioni comunali ammonta a 341.659 unità distribuite su 7.643 comuni (Figura 1)⁽¹⁾.

Negli ultimi 17 anni il personale comunale in servizio ha subito una progressiva e sensibile riduzione. Se, infatti, nel 2007 ammontava a 479.233 unità, nel 2023 il valore diminuisce del 28,7%. Le riduzioni percentuali più significative, pari al -3,2%, al -3,1% e al -4,0%, sono quelle rilevate nel passaggio tra il 2011 e il 2012, tra il 2014 e il 2015 e tra il 2017 e il 2018: nel primo periodo, infatti, il personale comunale in servizio è diminuito, in valore assoluto, di oltre 14mila unità, nel secondo periodo di 13mila e nel terzo di oltre 15mila unità. Anche nel passaggio dal 2019 al 2020 la variazione percentuale è significativa e pari al -3,8%. Tra il 2021 e il 2022 la flessione è di circa 1.000 unità, mentre dal 2022 al 2023 la riduzione è di circa 500 unità.

1 Dei 7.900 comuni italiani esistenti al 31.12.2023 è stato censito il personale in servizio in 7.643 comuni, nei quali vive complessivamente il 99% della popolazione residente in Italia.



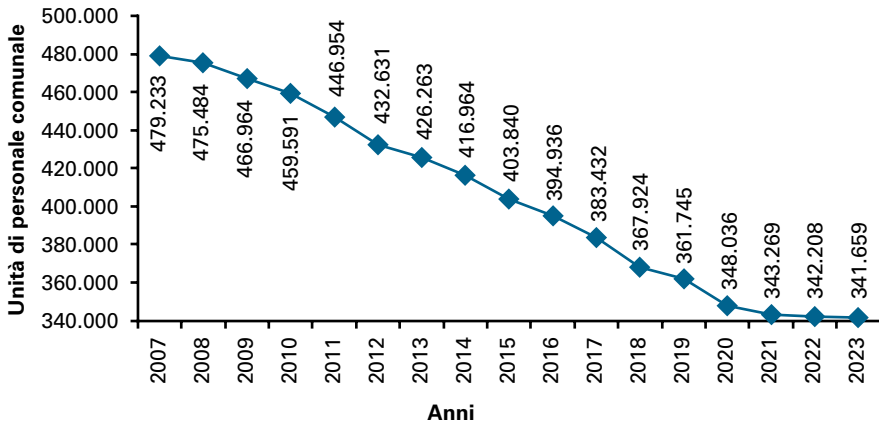
Anche ponderando il personale comunale in servizio per 1.000 abitanti nell'intervallo temporale osservato, si registra una riduzione del dato, passato da 8,04 nel 2007 a 5,84 nel 2023 (Figura 2).

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

Secondo una stima IFEL sui dati del MEF, nel 2024 il personale comunale per la prima volta dovrebbe aumentare, raggiungendo le 343.500 unità circa. L'aumento è originato soprattutto nel Sud e nelle Isole, anche grazie alla stabilizzazione degli LSU. Nei comuni più grandi (sopra i 250.000 abitanti), invece, si stima che continui a scendere.

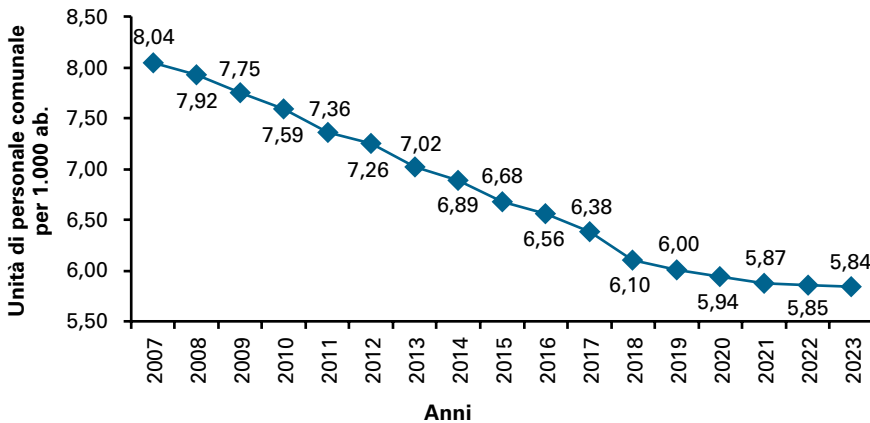


Figura 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, 2007-2023



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

Figura 2. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per 1.000 abitanti, 2007-2023



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

1.2 La composizione per macrocategorie

Nel 2023 il personale comunale si compone di 335.546 dipendenti, 3.654 dirigenti, 2.432 segretari comunali e 27 direttori generali⁽²⁾ (Tabella 1).

I dipendenti comunali in servizio si suddividono in 313.811 unità a tempo indeterminato e 19.563 con un rapporto di lavoro flessibile. I contrattisti e i collaboratori a tempo determinato ammontano a 2.172 unità (Tabella 2).

I dirigenti comunali si suddividono in 2.582 unità a tempo indeterminato e 727 a tempo determinato; sono 345 i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ai sensi dell'articolo 110 comma 2 del TUEL.

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



Tabella 1. Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2023						
Regione	Dipendenti comunali	Dirigenti comunali	Segretari comunali	Direttori generali	Totale personale	N. comuni censiti
Piemonte	23.688	284	171	2	24.145	1.121
Valle d'Aosta	1.342	48	0	0	1.390	74
Lombardia	51.511	539	312	3	52.365	1.420
Trentino-Alto Adige	10.109	96	179	0	10.384	282
Veneto	24.054	258	157	3	24.472	554
Friuli-Venezia Giulia	9.051	71	51	1	9.174	215
Liguria	11.862	159	60	0	12.081	234
Emilia-Romagna	26.200	338	87	4	26.629	324
Toscana	23.403	305	109	2	23.819	271
Umbria	5.000	76	30	1	5.107	92
Marche	8.902	85	70	0	9.057	223
Lazio	35.830	390	148	1	36.369	370
Abruzzo	6.257	75	77	1	6.410	286
Molise	1.311	17	32	0	1.360	134
Campania	21.958	265	296	2	22.521	525
Puglia	14.511	238	142	2	14.893	252
Basilicata	2.595	21	40	0	2.656	124
Calabria	10.930	64	140	1	11.135	384
Sicilia	36.390	212	223	3	36.828	391
Sardegna	10.640	113	108	1	10.862	367
Totale	335.546	3.654	2.432	27	341.659	7.643

Fonte: elaborazione IFEU-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Tabella 2. I dipendenti ed i dirigenti in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2023

Regione	Dipendenti comunali				Dirigenti comunali			
	A tempo indeterminato	Con rapporto di lavoro flessibile*	Altro**	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	Fuori dot. organica	Totale
	Piemonte	22.548	1.051	89	23.688	220	41	23
Valle d'Aosta	1.153	189	0	1.342	48	0	0	48
Lombardia	49.819	1.527	165	51.511	391	69	79	539
Trentino-Alto Adige	8.913	1.186	10	10.109	96	0	0	96
Veneto	23.001	999	54	24.054	195	56	7	258
Friuli-Venezia Giulia	8.606	427	18	9.051	51	11	9	71
Liguria	11.427	392	43	11.862	111	38	10	159
Emilia-Romagna	24.435	1.598	167	26.200	197	94	47	338
Toscana	22.423	768	212	23.403	191	82	32	305
Umbria	4.668	293	39	5.000	55	17	4	76
Marche	8.160	691	51	8.902	56	24	5	85
Lazio	33.048	2.384	398	35.830	303	57	30	390
Abruzzo	5.542	630	85	6.257	47	20	8	75
Molise	1.162	144	5	1.311	8	3	6	17
Campania	20.420	1.368	170	21.958	185	55	25	265
Puglia	13.832	560	119	14.511	175	51	12	238
Basilicata	2.347	237	11	2.595	12	9	0	21
Calabria	9.914	975	41	10.930	41	10	13	64
Sicilia	32.974	2.984	432	36.390	124	67	21	212
Sardegna	9.419	1.158	63	10.640	76	23	14	113
Totale	313.811	19.563	2.172	335.546	2.582	727	345	3.654

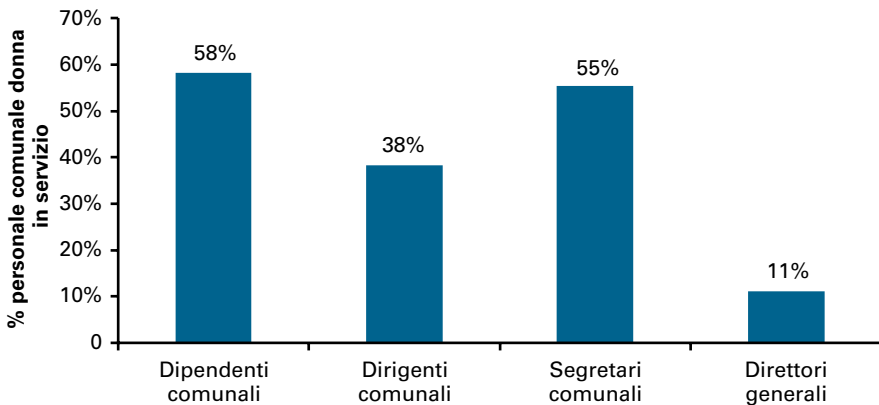
*Tempo determinato, formazione lavoro, contratti interinali, LSU.

**Contrattisti e collaboratori a tempo determinato.

Fonte: elaborazione IFEEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Analizzando la ripartizione per genere del personale comunale in servizio (Figura 3) si rileva come tra i dipendenti e i segretari comunali si assista ad un'equa rappresentanza dei generi, con una leggera prevalenza di quello femminile (58% e 55% del totale rispettivamente). L'incidenza percentuale delle donne risulta contenuta tra i dirigenti comunali (38%) e minima (11%) tra i direttori generali.

Figura 3. L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, 2023



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

1.3 I dipendenti comunali in servizio per abitante

Come prima anticipato, i dipendenti comunali in servizio sono 335.546, in media 5,75⁽³⁾ ogni 1.000 abitanti (Tabella 3). Questo dato è, però, territorialmente eterogeneo. Emerge il caso dei comuni della Valle d'Aosta, dove il numero di dipendenti ogni 1.000 cittadini è superiore alle 10 unità. Seguono le amministrazioni del Trentino-Alto Adige (9,34), della Liguria (7,86) e della Sicilia (7,59). I valori più bassi si riscontrano, invece, nelle amministrazioni comunali della Puglia, dove i dipendenti comunali sono meno di 4 ogni 1.000 abitanti e in Molise, Campania e Veneto, dove il dato è inferiore a 5 unità.

Con riferimento alla taglia demografica dei comuni, si osserva che il numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti supera il dato medio nelle classi di ampiezza demografica estreme, ossia nei comuni fino a 5.000 abitanti e in quelli che superano i 100.000 residenti (Figura 4). In particolare, nelle realtà amministrative più piccole, fino a 1.000 abitanti, e in quelle più grandi, ossia sopra i 250mila abitanti, si raggiungono i valori massimi: 9,40 e 8,57 dipendenti ogni 1.000 residenti rispettivamente. È invece nei comuni con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti che si rilevano i valori più contenuti dell'indicatore (poco meno di 5 dipendenti ogni 1.000 cittadini).

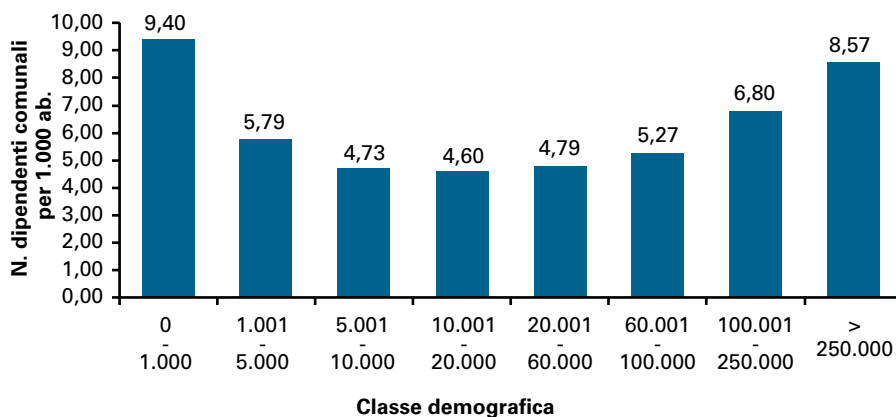
3 Il dato è diverso da quello riportato nella Figura 2 poiché la Tabella 3 si riferisce ai soli dipendenti, escludendo pertanto dirigenti comunali, segretari comunali e direttori generali.

Tabella 3. Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per regione, 2023

Regione	N. dipendenti comunali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Piemonte	23.688	5,64
Valle d'Aosta	1.342	10,92
Lombardia	51.511	5,24
Trentino-Alto Adige	10.109	9,34
Veneto	24.054	4,99
Friuli-Venezia Giulia	9.051	7,58
Liguria	11.862	7,86
Emilia-Romagna	26.200	6,01
Toscana	23.403	6,40
Umbria	5.000	5,86
Marche	8.902	6,07
Lazio	35.830	6,30
Abruzzo	6.257	5,03
Molise	1.311	4,56
Campania	21.958	4,02
Puglia	14.511	3,74
Basilicata	2.595	5,01
Calabria	10.930	6,08
Sicilia	36.390	7,59
Sardegna	10.640	6,82
Totale	335.546	5,75

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2025

Figura 4. Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per classe demografica, 2023



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2025

1.4 L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile

Nel 2023, le unità di personale in servizio che nei comuni italiani hanno un rapporto di lavoro flessibile ammontano a 19.563 (Tabella 4). Questa categoria include il personale comunale che ha un rapporto di lavoro a tempo determinato, interinale, di formazione lavoro o è un lavoratore socialmente utile.

A livello nazionale il 5,8% dei dipendenti comunali è inquadrato con un contratto di lavoro flessibile, ma i valori che tale indicatore assume a livello geografico, tra le amministrazioni comunali del Paese, sono molto differenti. Tenzialmente i numeri più contenuti si registrano al Nord (la media è del 4,7%) e quelli più elevati al Mezzogiorno (la media è pari al 7,7%), in entrambi i casi però con alcune eccezioni: ad esempio la Valle d'Aosta (14,1%) e il Trentino-Alto Adige (11,7%) e la Puglia al 3,9%.

Tabella 4. L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per regione, 2023

Regione	Personale comunale con rapporto di lavoro flessibile (a)	Dipendenti comunali (b)	Incidenza del rapporto di lavoro flessibile sul numero di dipendenti (a/b)
Piemonte	1.051	23.688	4,4%
Valle d'Aosta	189	1.342	14,1%
Lombardia	1.527	51.511	3,0%
Trentino-Alto Adige	1.186	10.109	11,7%
Veneto	999	24.054	4,2%
Friuli-Venezia Giulia	427	9.051	4,7%
Liguria	392	11.862	3,3%
Emilia-Romagna	1.598	26.200	6,1%
Toscana	768	23.403	3,3%
Umbria	293	5.000	5,9%
Marche	691	8.902	7,8%
Lazio	2.384	35.830	6,7%
Abruzzo	630	6.257	10,1%
Molise	144	1.311	11,0%
Campania	1.368	21.958	6,2%
Puglia	560	14.511	3,9%
Basilicata	237	2.595	9,1%
Calabria	975	10.930	8,9%
Sicilia	2.984	36.390	8,2%
Sardegna	1.158	10.640	10,9%
Totale	19.563	335.546	5,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Dalla Tabella 5 emerge come la maggior parte del personale con rapporto di lavoro flessibile abbia un contratto a tempo determinato (il 72,7%) e che la flessibilità interessi soprattutto le donne. Infatti, queste ultime costituiscono circa il 64% delle unità annue di personale con rapporto di lavoro flessibile. In particolare, tra i soli tempi determinati, oltre il 66% è di genere femminile.

La seconda tipologia di rapporto flessibile più frequente nelle amministrazioni comunali del Paese è quella dei lavoratori socialmente utili (LSU), pari al 14%. I contratti interinali e i contratti di formazione lavoro risultano poco diffusi: l'11,3%, e il 2% dei rapporti flessibili rispettivamente.

Tabella 5. Il personale con rapporto di lavoro flessibile nelle amministrazioni comunali, per tipologia contrattuale e genere, 2023

Tipologia contrattuale	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Tempo determinato	4.788	9.439	14.227	72,7%	66,3%
Formazione lavoro	177	216	393	2,0%	54,9%
Contratti interinali	756	1.448	2.204	11,3%	65,7%
LSU	1.350	1.390	2.739	14,0%	50,7%
Totale	7.070	12.493	19.563	100,0%	63,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

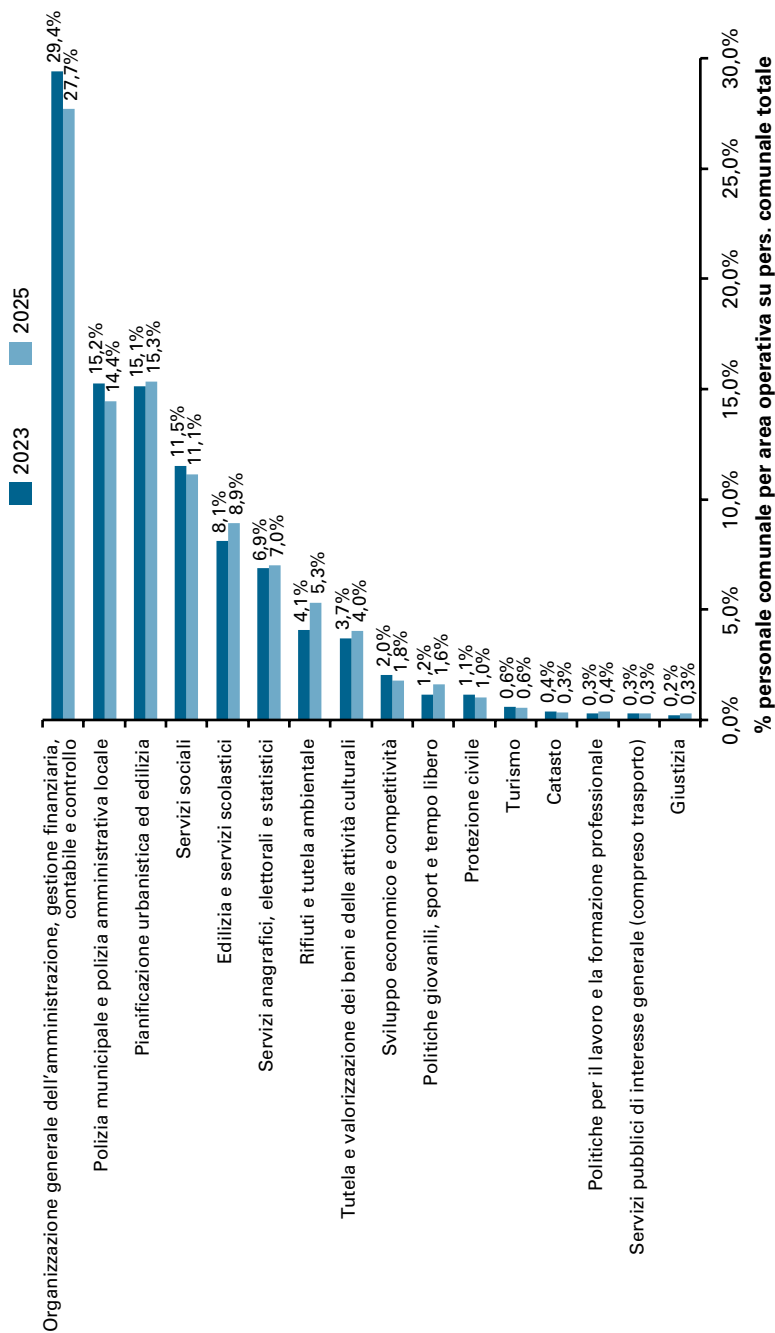
1.5 Le aree operative

Attraverso le Relazioni allegate al Conto Annuale IGOP-MEF⁽⁴⁾ è possibile analizzare la distribuzione del personale comunale per area operativa (Figura 5): ciò che emerge è un impegno nel 2023 di quasi un terzo del personale nell'area "organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo" (29,4%), un dato in crescita rispetto al 2015 (27,7%). La seconda area operativa per numerosità di personale impiegato è la polizia municipale e la polizia amministrativa locale (15,2%); seguono gli uffici tecnici che si occupano di pianificazione urbanistica ed edilizia (il 15,1%).

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



Figura 5. Incidenza percentuale del personale comunale per area operativa, confronto 2015 e 2023

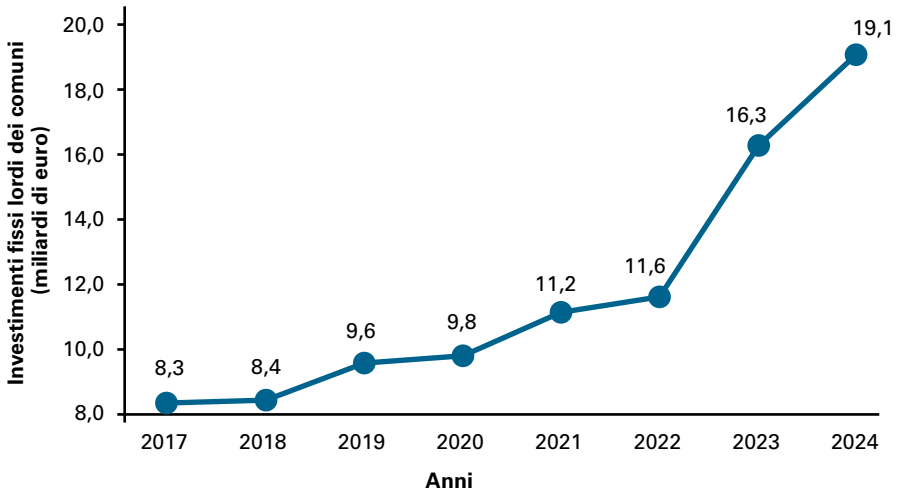


Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Proprio rispetto a quest'ultima area operativa emerge un dato significativo: anche nel 2023 si rileva la diminuzione degli addetti negli uffici tecnici dedicati alla progettazione delle opere pubbliche, ossia il bacino di unità responsabili di seguire più direttamente la complessa filiera degli investimenti comunali. Dal 2015 al 2023 il personale comunale impegnato nella pianificazione si è ridotto, infatti, del -17,4%. Il dato non è trascurabile, soprattutto se letto insieme alla crescita costante degli investimenti comunali, la cosiddetta "onda lunga", alimentata in particolare negli ultimi anni dalla chiusura della politica di coesione 2014-2020, che aveva tempi di rendicontazione fino ai 3 anni successivi dalla fine del ciclo settennale ("regola N+3"), nonché dagli interventi PNRR (Figura 6).

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

Figura 6. Gli investimenti fissi lordi dei comuni (miliardi di euro), 2017-2024



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

1.6 Le retribuzioni medie

Come prima anticipato, la bassa attrattività dell'impiego comunale è dovuta anche a retribuzioni "modeste". Ad esempio, nel 2022 la retribuzione complessiva dei dirigenti nei comuni delle regioni a statuto ordinario ammonta a 101.374 euro per unità di personale, rispetto ai 105.270 euro delle amministrazioni provinciali e ai 113.422 euro delle amministrazioni regionali (Tabella 6).

Per quanto riguarda il personale non dirigente, le figure altamente specializzate ricevono un compenso maggiore nei comuni, con un totale di 40.870 euro pro capite, rispetto ai 30.304 euro delle province, mentre per tutte le altre categorie, ossia A, B, C e D, le retribuzioni medie del comparto comuni sono sempre inferiori a quelle rilevate nelle amministrazioni provinciali e regionali. L'unica eccezione la fa il dato della Categoria B nelle province, leggermente inferiore alla media comunale.

Tabella 6. Retribuzione complessiva media (euro per unità di personale) nelle regioni a statuto ordinario (CCNL NAZ.): comparto comuni, province e regioni, 2022

Comparto	Dirigenti	Personale non dirigente				
		Alte specializzazioni in dot. org.	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D
Comuni	101.374	40.870	22.338	25.129	29.154	36.872
Province	105.270	30.304	22.685	23.416	29.450	37.777
Regioni	113.422		26.382	29.992	32.731	42.069

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Anche nel confronto tra la retribuzione complessiva media (euro pro capite) del personale dei comuni con quella dei ministeri e delle agenzie fiscali il gap è significativo (Tabella 7). Nel 2022 i dirigenti di prima fascia superano i 217mila euro in media per unità di personale nei ministeri e i 230mila euro nelle agenzie fiscali. Nel caso dei dirigenti di seconda fascia si raggiungono i 107,5mila euro nei ministeri e oltre 109mila euro nelle agenzie fiscali.

Per il personale non dirigente, dagli operatori ai funzionari, i ministeri oscillano tra i circa 28mila euro e gli oltre 37mila euro, mentre le agenzie fiscali tra i 29mila euro e gli oltre 44mila euro.

Tabella 7. Retribuzione complessiva media (euro per unità di personale) nei ministeri e nelle agenzie fiscali, 2022

Comparto	Dirigenti		Personale non dirigente		
	Dirigenti 1 ^a fascia	Dirigenti 2 ^a fascia	Operatori	Assistenti	Funzionari
Ministeri	217.251	107.504	27.800	31.694	37.393
Agenzie fiscali	231.793	109.509	29.077	37.592	44.124

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Il personale a tempo indeterminato

2

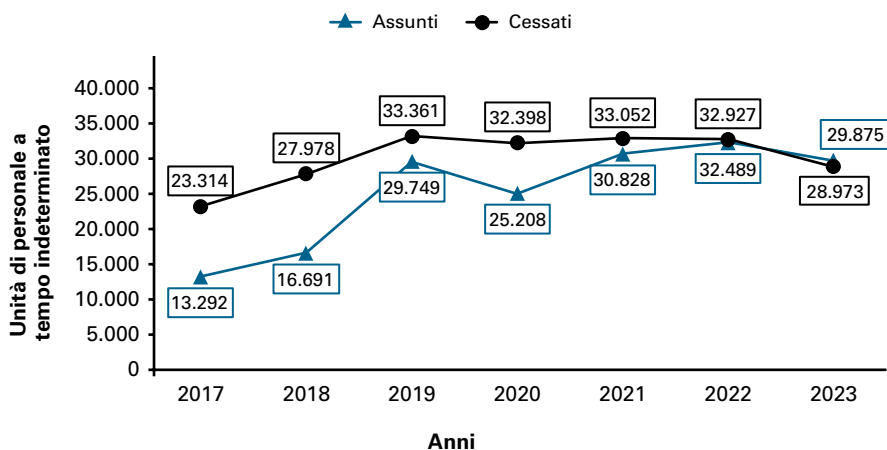


2.1 Il turnover

Nonostante il generale decremento del personale comunale in servizio, dall'ultima analisi dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, emerge che nell'ultimo periodo, dal 2017 al 2023, gli assunti a tempo indeterminato nei comuni siano complessivamente cresciuti, passando da 13.292 del 2017 a 29.875 unità nel 2023, come indicato nella Figura 7.

In modo più dettagliato, l'andamento delle assunzioni ha mostrato una variabilità nel tempo. Infatti, si è registrato un aumento nel primo biennio 2017-2019 (da 13.292 a 29.749 unità), seguito da una diminuzione nel 2020 a causa dell'epidemia di COVID-19. Tuttavia, questa diminuzione è stata compensata a partire dal 2021, risentendo anche della messa in atto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale ha garantito ai comuni assunzioni (a tempo determinato, CO.CO.CO. e altre forme flessibili, es. LSU) di 1.112 unità di personale nel 2022 e 2.963 nel 2023.

Figura 7. Unità di personale a tempo indeterminato assunte e cessate nei comuni italiani, 2017-2023



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

Complessivamente, nel 2022 si registra il numero più elevato di assunzioni, pari a oltre 32mila, mentre nel 2023 il dato si attesta poco sotto alle 30mila assunzioni.

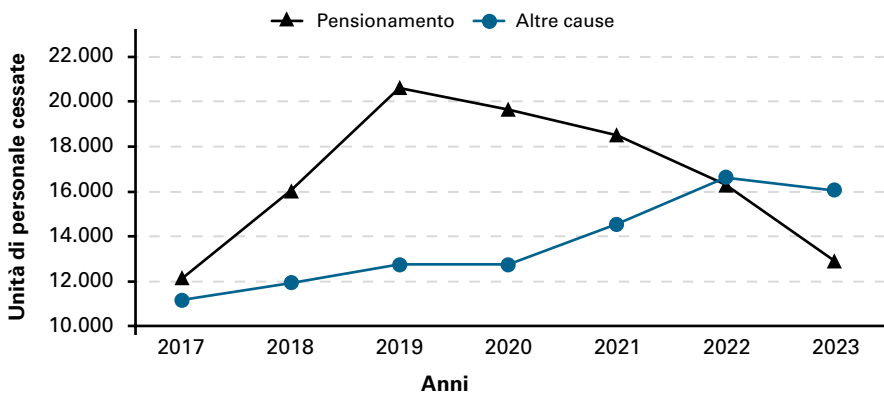
L'incremento di periodo delle assunzioni è stato tuttavia bilanciato dalle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Nel 2017-2019, infatti, le cessazioni sono aumentate (da 23.314 unità a 33.361 unità), per poi stabilizzarsi fino al 2022 sempre intorno alle 32mila/33mila cessazioni all'anno. Nel 2023 le unità di personale cessate sono circa 1.000 in meno di quelle assunte.

Il bilanciamento tra i due dati ha portato dal 2022 quasi ad un'equivalenza tra le assunzioni e le cessazioni di rapporti di lavoro comunale a tempo indeterminato. Se da un lato questo risultato suggerisce un riequilibrio all'interno dell'impiego pubblico, dall'altro potrebbe

rapresentare il segno di una bassa attrattività del comparto, determinata principalmente da retribuzioni modeste, limitate opportunità di crescita professionale e scarsa accessibilità a programmi formativi, scoraggiando così potenziali candidati qualificati dall'ingresso nel pubblico impiego comunale e riducendo, di conseguenza, la diversità e la competenza del personale disponibile.

La bassa attrattività del comparto comunale è anche confermata dal trend delle unità di personale cessato per cause diverse dal pensionamento, ossia per dimissioni volontarie o passaggi ad altre amministrazioni: si tratta di numeri che nel 2023 addirittura superano il numero dei pensionamenti (Figura 8). Nel periodo 2017-2023 si sono dimessi dai comuni per cause diverse dal pensionamento 95.825 persone, il 28% dell'attuale personale comunale in servizio.

Figura 8. Unità di personale comunale cessato per pensionamento e per cause diverse dal pensionamento, 2017-2023



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

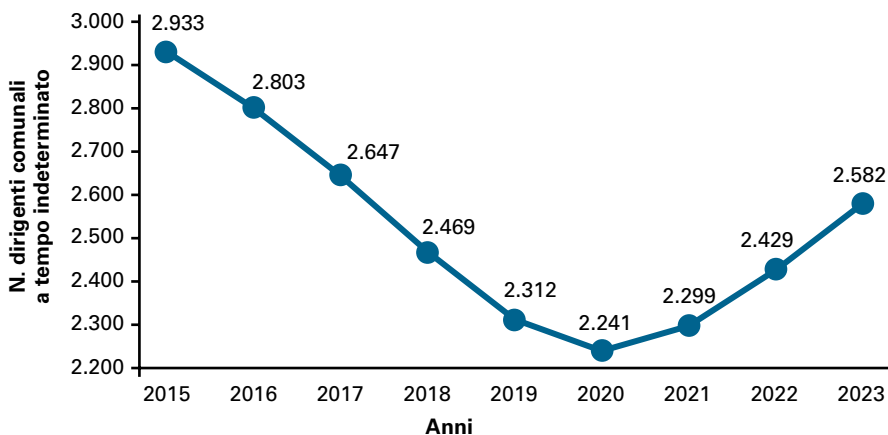
2.2 I dirigenti a tempo indeterminato

Come anticipato nel primo Capitolo, i dirigenti comunali a tempo indeterminato⁽¹⁾ sono 2.582, il 12% in meno di quelli in servizio nel 2015 (Figura 9).

Il 40,1% dei dirigenti comunali a tempo indeterminato è donna (Tabella 8). La loro età media è di 55 anni. La maggior parte di essi, il 32,8% e il 26,9%, si colloca nelle fasce di età "55-59" e "60 e oltre" rispettivamente. Dei restanti, il 23,8% si trova nella classe "50-54", l'11,3% in quella "45-49" anni e il 3,7% nella classe "40-44". I dirigenti comunali a tempo indeterminato con meno di 40 anni sono l'1,5% del totale.

Le incidenze percentuali delle donne più elevate, ossia superiori al 40%, si rilevano tra i dirigenti di età fino ai 44 anni e compresa tra i 50 e i 54 anni.

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

Figura 9. Trend dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, 2015-2023


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

Tabella 8. L'età dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2023

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	0	0	0	0,0%	0,0%
30 - 39	22	17	39	1,5%	43,6%
40 - 44	53	43	96	3,7%	44,8%
45 - 49	184	109	293	11,3%	37,2%
50 - 54	341	273	614	23,8%	44,5%
55 - 59	515	331	846	32,8%	39,1%
60 e oltre	432	262	694	26,9%	37,8%
Totale	1.547	1.035	2.582	100,0%	40,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

L'anzianità lavorativa media dei dirigenti comunali a tempo indeterminato è di 17 anni. I "nuovi" dirigenti, in servizio con tale carica da meno di 6 anni, sono il 30,1%, mentre i "senior", con più di 35 anni di servizio, sono il 4,5% (Tabella 9).

L'incidenza percentuale più elevata di donne si rileva tra i dirigenti con un'anzianità di servizio compresa tra i 26 e i 30 anni (45,9%), mentre l'incidenza più contenuta tra i dirigenti in servizio dai 6 ai 15 anni.

Tabella 9. L'anzianità di servizio dei dirigenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2023

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	470	308	778	30,1%	39,6%
6 - 10	134	62	196	7,6%	31,6%
11 - 15	176	85	261	10,1%	32,6%
16 - 20	130	90	220	8,5%	40,9%
21 - 25	232	163	395	15,3%	41,3%
26 - 30	209	177	386	14,9%	45,9%
31 - 35	129	101	230	8,9%	43,9%
36 - 40	52	41	93	3,6%	44,1%
Oltre 40	15	8	23	0,9%	34,8%
Totale	1.547	1.035	2.582	100,0%	40,1%

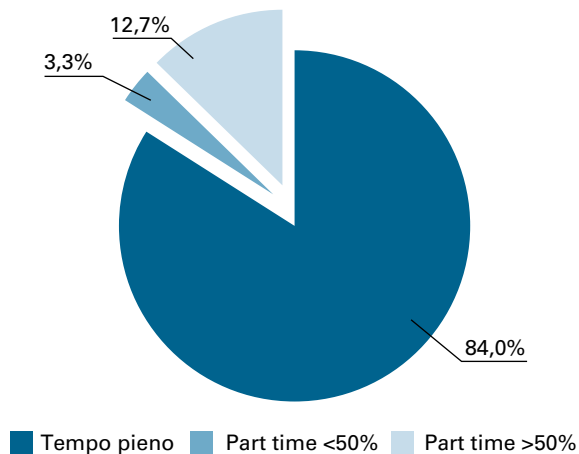
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

2.3 I dipendenti a tempo indeterminato

Come già prima anticipato, al 31 dicembre 2023 i dipendenti a tempo indeterminato nelle amministrazioni comunali del Paese sono 313.811. Si tratta di un universo composto in maniera quasi equivalente da donne e da uomini (Tabella 10), con una leggera prevalenza delle prime sui secondi (57,9%).

L'84% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato ha una tipologia di rapporto di lavoro full time, il 12,7% ha un part time con orario di lavoro superiore al 50% di quello ordinario e infine il 3,3% ha un part time con meno della metà delle ore ordinarie (Figura 10).

Figura 10. I dipendenti comunali a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro (valori percentuali), 2023



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

L'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 51 anni, 4 anni in meno rispetto ai dirigenti. La classe che registra la maggiore concentrazione di lavoratori, pari al 22,9%, è quella dei 55-59enni (Tabella 10); a seguire la classe dei dipendenti con 60 anni d'età e oltre, a cui appartiene il 22,1% dei dipendenti a tempo indeterminato.

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

Tabella 10. L'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2023

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	4.361	4.594	8.955	2,9%	51,3%
30 - 34	6.525	9.192	15.717	5,0%	58,5%
35 - 39	8.225	12.430	20.655	6,6%	60,2%
40 - 44	10.751	17.400	28.151	9,0%	61,8%
45 - 49	16.865	25.553	42.418	13,5%	60,2%
50 - 54	22.180	34.284	56.464	18,0%	60,7%
55 - 59	29.037	42.916	71.953	22,9%	59,6%
60 e oltre	34.156	35.342	69.498	22,1%	50,9%
Totale	132.100	181.711	313.811	100,0%	57,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Poco più della metà dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, il 51,7%, è in possesso di un diploma di scuola superiore come massimo titolo di studio conseguito (Tabella 11). Il 14,5% ha terminato gli studi con la scuola dell'obbligo, il 34% circa ha conseguito la laurea (breve o magistrale) o titoli superiori.

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

Tabella 11. Il titolo di studio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2023

Titolo di studio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Scuola dell'obbligo	26.751	18.635	45.386	14,5%	41,1%
Scuola superiore	70.435	91.913	162.348	51,7%	56,6%
Laurea breve	5.149	11.428	16.577	5,3%	68,9%
Laurea	27.798	56.010	83.808	26,7%	66,8%
Dottorato	1.081	2.225	3.306	1,1%	67,3%
Altro titolo post laurea	886	1.500	2.386	0,8%	62,9%
Totale	132.100	181.711	313.811	100,0%	57,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

L’anzianità di servizio media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 17 anni. Appare interessante notare come i dipendenti fino a 5 anni di servizio siano circa un terzo dei dipendenti comunali in servizio (Tabella 12).

All’opposto, la classe di anzianità con oltre 40 anni di carriera conta l’1,3% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato e un’incidenza di donne pari al 47,2%, il dato più contenuto se confrontato con le altre classi di anzianità.

In media, l'incidenza maggiore del personale di genere femminile, pari al 64,7%, si rileva nella classe tra i 6 e i 10 anni di servizio.

Tabella 12. L'anzianità di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, per genere, 2023

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	40.979	54.457	95.436	30,4%	57,1%
6 - 10	7.216	13.206	20.422	6,5%	64,7%
11 - 15	13.489	20.179	33.668	10,7%	59,9%
16 - 20	12.959	20.850	33.809	10,8%	61,7%
21 - 25	19.291	25.987	45.278	14,4%	57,4%
26 - 30	12.883	19.391	32.274	10,3%	60,1%
31 - 35	14.244	16.658	30.902	9,8%	53,9%
36 - 40	8.812	8.995	17.807	5,7%	50,5%
Oltre 40	2.227	1.988	4.215	1,3%	47,2%
Totale	132.100	181.711	313.811	100,0%	57,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

La cura del personale

3

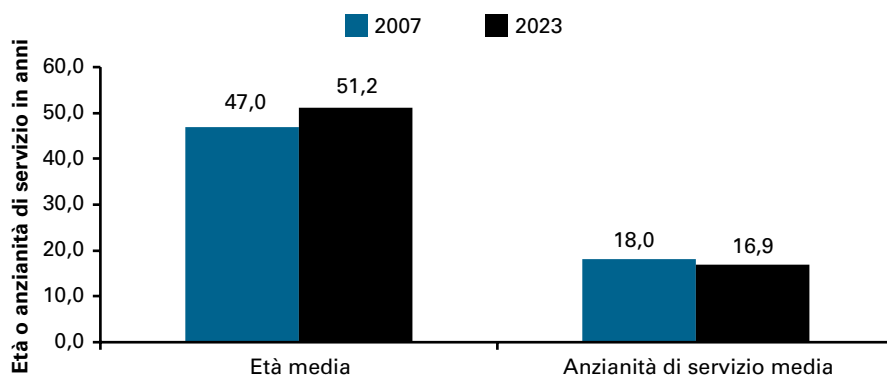


3.1 Le spese di formazione per il personale comunale

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

La Figura 11 mette infatti a confronto proprio questa variabile a distanza di 17 anni: l'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato nel 2007 era pari a 47 anni, contro i circa 51 anni del 2023. Tale condizione ha prodotto inevitabilmente conseguenze dirette sull'adeguatezza in termini di qualificazione degli addetti e sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi. Le reiterate norme sul blocco del turnover hanno mortificato infatti le politiche di ricambio generazionale, l'autonomia organizzativa e la ricerca di nuove professionalità in grado di far fronte alle crescenti richieste di competenze indispensabili per l'operatività dei comuni, veri "enti di prossimità" nell'erogazione dei servizi ai cittadini. L'anzianità di servizio invece sembra stabile, tra i 18 e i 16,9 anni nel 2007 e 2023 rispettivamente.

Figura 11. L'età media e l'anzianità media di servizio dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, 2007/2023



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

Dopo anni di imposizione, da parte del legislatore, di vincoli alle spese per la formazione del personale comunale, dal 2021 si segnala una ripresa di tali spese che superano i 23 milioni di euro, pari a 68 euro per unità di personale, un dato ancora molto distante dal periodo pre 2012, ma che prosegue a crescere nel 2022 e poi nel 2023, raggiungendo in valore assoluto gli oltre 31 milioni di euro, ossia 92 euro per unità di personale (Tabella 13 e Figura 12).

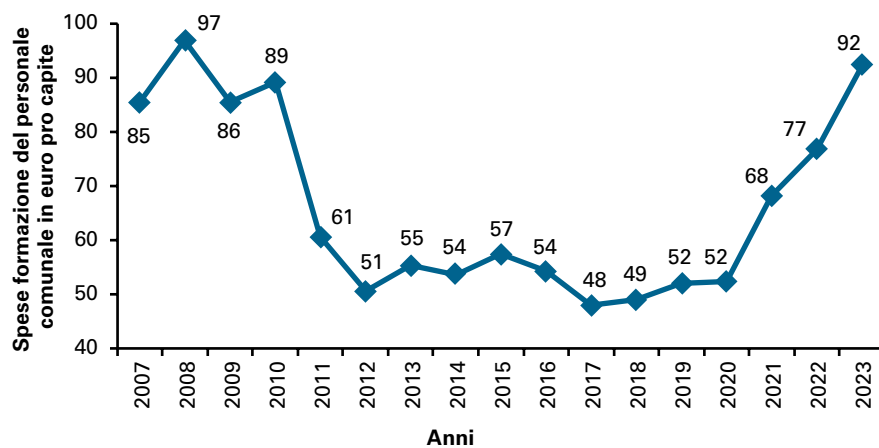
Gli anni di tagli sulle spese di formazione hanno rischiato e rischiano di determinare un'oggettiva difficoltà da parte delle amministrazioni comunali di adeguare conoscenze e competenze del proprio organico alle esigenze determinate dalle nuove sfide che coinvolgono i comuni in quanto protagonisti dello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

Tabella 13. Le spese di formazione per il personale comunale, 2007-2023

Anni	Unità di personale (a)	Spese formazione del personale in euro (b)	Spese formazione del personale in euro pro capite (b/a)
2007	479.233	40.970.011	85
2008	475.484	46.128.307	97
2009	466.964	39.940.544	86
2010	459.591	40.996.641	89
2011	446.954	27.073.013	61
2012	432.631	21.879.663	51
2013	426.263	23.584.979	55
2014	416.964	22.356.275	54
2015	403.840	23.186.814	57
2016	394.936	21.451.307	54
2017	383.432	18.379.626	48
2018	367.924	18.018.295	49
2019	361.745	18.808.492	52
2020	348.036	18.207.441	52
2021	343.269	23.429.221	68
2022	342.208	26.288.814	77
2023	341.659	31.597.200	92
Var. % 2007-2023	-28,7%	-22,9%	8,2%

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

Figura 12. Le spese di formazione per il personale comunale in euro pro capite, 2007-2023



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

3.2 La gestione della formazione del personale comunale dipendente

Grazie alla disponibilità del MEF-IGOP è stato possibile per IFEL-Fondazione ANCI inserire nei questionari del Conto Annuale 2023 alcune domande volte ad approfondire aspetti organizzativi inerenti alla formazione dei dipendenti comunali.

Degli oltre 7.600 comuni rispondenti, è emerso, ad esempio, che nel 66% dei casi non era previsto un piano formativo interno per l'annualità 2023 (Tabella 14). Al contrario, il 25,1% dei comuni aveva un piano annuale e l'8,9% pluriennale.

Tuttavia, tale evidenza nasconde una forte eterogeneità dei dati in relazione alla taglia demografica comunale. All'aumentare della popolosità si registra un'incidenza sempre più elevata di comuni che optano per una pianificazione formativa; viceversa, più i comuni sono piccoli, maggiori sono le frequenze di assenza di un piano formativo nel 2023. Concentrandosi sui due casi estremi si rileva infatti che l'82,5% degli enti fino a 1.000 abitanti non ha predisposto un piano formativo; al contrario tale percentuale si abbatte all'8,3% nei comuni con più di 250mila abitanti.

Tabella 14. È stato predisposto un piano di formazione nel comune per l'anno 2023?

Classe demografica	Risposte in %			
	Sì, annuale per il 2023	Sì, pluriennale	No	Totale
0 - 1.000	13,6%	4,0%	82,5%	100,0%
1.001 - 5.000	23,6%	6,5%	69,9%	100,0%
5.001 - 10.000	31,1%	11,0%	57,9%	100,0%
10.001 - 20.000	39,8%	15,1%	45,1%	100,0%
20.001 - 60.000	44,9%	27,2%	27,9%	100,0%
60.001 - 100.000	48,1%	35,2%	16,7%	100,0%
100.001 - 250.000	31,3%	62,5%	6,3%	100,0%
> 250.000	50,0%	41,7%	8,3%	100,0%
Totale	25,1%	8,9%	66,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Un aspetto connesso con quello appena esaminato riguarda la presenza di un responsabile della formazione del personale dipendente per l'annualità 2023.

Solo il 12,9% degli oltre 7.600 comuni rispondenti dichiara di avere un responsabile della formazione, ma come nel caso precedente il dato è fortemente influenzato dai comuni di ridotta taglia demografica nei quali tale figura è quasi del tutto assente (Tabella 15). Al contrario, l'incidenza più elevata di comuni con un apposito ufficio dedicato alla formazione si rileva tra quelli con una popolazione compresa tra i 100mila e i 250mila abitanti (93,8%).

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

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

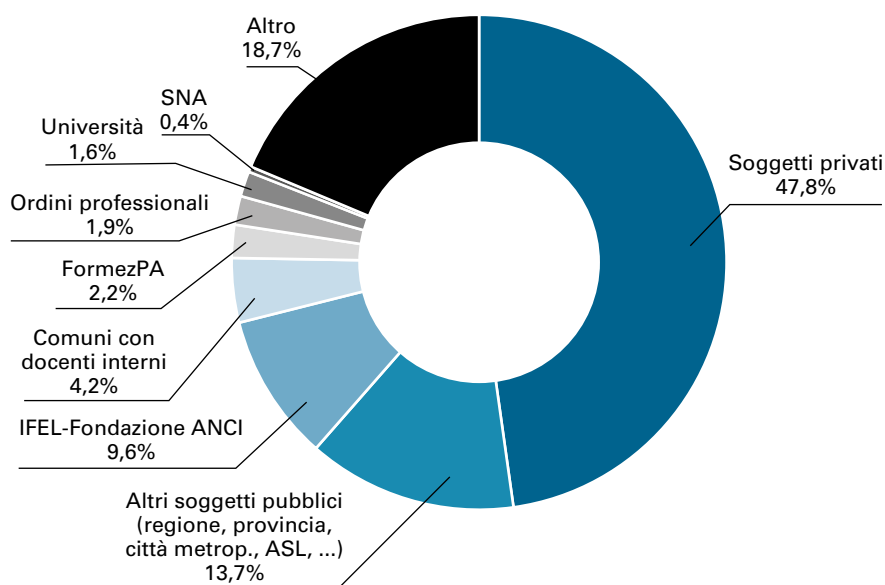
Tabella 15. Nel comune è presente nel 2023 un responsabile della formazione del personale dipendente?

Classe demografica	Risposte in %			
	Si, esiste un apposito Ufficio/ Servizio	No, ma la funzione è esercitata da un altro ufficio	No	Totale
0 - 1.000	3,9%	21,1%	74,9%	100,0%
1.001 - 5.000	9,7%	24,9%	65,4%	100,0%
5.001 - 10.000	15,8%	26,8%	57,5%	100,0%
10.001 - 20.000	23,2%	26,7%	50,1%	100,0%
20.001 - 60.000	40,0%	25,2%	34,7%	100,0%
60.001 - 100.000	74,1%	11,1%	14,8%	100,0%
100.001 - 250.000	93,8%	3,1%	3,1%	100,0%
> 250.000	83,3%	0,0%	16,7%	100,0%
Totale	12,9%	24,2%	62,9%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

Infine, il questionario proposto ai comuni indaga anche le tipologie di soggetti che hanno erogato corsi di formazione nel 2023. In Figura 13 sono rappresentati per categorie: i soggetti privati sono primi, con poco meno della metà dei corsi (47,8%); seguono gli "altri soggetti pubblici" come regioni, province, città metropolitane, ASL (13,7% dei corsi complessivi dell'anno) e IFEL-Fondazione ANCI, che da sola si è occupata nel 2023 di proporre ai comuni un'ampia offerta formativa che si è tradotta nel 9,6% dei corsi a cui dichiarano di aver partecipato i dipendenti. Il 4,2% dei corsi è stato erogato dagli stessi comuni ricorrendo a docenti interni.

Figura 13. I principali soggetti erogatori dei corsi di formazione ai quali hanno partecipato dipendenti comunali nel 2023



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma (RM)
Tel. 06.688161
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it



ISBN: 978-88-6650-047-6