

Dal blocco del turn over al criterio della sostenibilità finanziaria, cosa è cambiato nelle assunzioni dei Comuni

Alessandra Scerbo*

1. La contrazione del personale

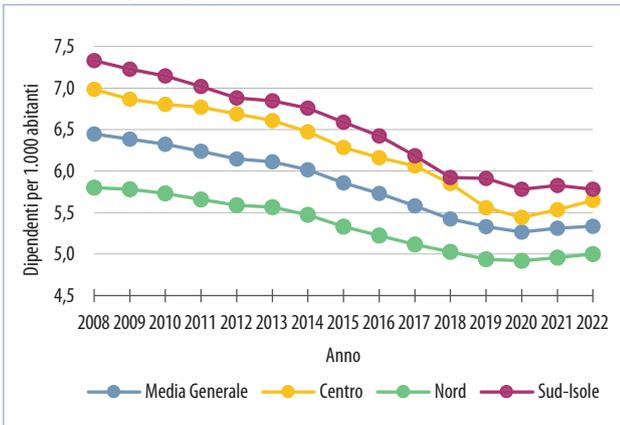
Gli enti territoriali sono soggetti a normative volte al contenimento dei costi del personale e a limitazioni del turnover da quasi un ventennio.

La prima disposizione che ha introdotto vincoli in materia di spesa del personale è stata la legge finanziaria per il 2006. Da allora, per oltre un decennio e in particolare a partire dal 2008, le assunzioni a tempo indeterminato sono state sottoposte a meccanismi di turnover parziali che consentivano la sostituzione con nuove assunzioni solo di una parte del personale cessato.

Queste politiche, volte a contenere la spesa pubblica attraverso una delle voci di costo più rilevante, sono la principale causa della riduzione degli organici e dell'incremento dell'età media dei dipendenti. Il periodo di maggiori restrizioni si comincia a superare a fine ventennio, e solo con la legge di bilancio per il 2019 si è assistito al superamento, almeno nel breve periodo, dei limiti imposti al turnover.

I Comuni sono tra gli enti che hanno risentito maggiormente delle restrizioni imposte. L'andamento del numero di dipendenti comunali per 1.000 abitanti mostra un trend decrescente dal 2008 fino al 2020 (Grafico 1).

Grafico 1
TEND DEL NUMERO MEDIO DI DIPENDENTI COMUNALI A TEMPO INDETERMINATO PER 1.000 ABITANTI



Fonte: elaborazioni su dati RGS – Conto Annuale e Istat

A partire dal 2020, si osserva un'inversione di tendenza che interessa tutte le aree geografiche ad eccezione del Sud e delle Isole, dove il valore resta sostanzialmente stabile. Nonostante il recupero negli ultimi anni, il calo complessivo dal 2008 al 2022 rimane significativo, con una riduzione media del 15,4% su scala nazionale. Le contrazioni sono risultate meno marcate al Nord rispetto alle altre aree del Paese (Tabella 1). Infatti, nel Centro Italia, la riduzione del personale è risultata più accentuata di quasi 6 punti percentuali rispetto al Nord, con una contrazione complessiva in media pari al 17,4%. Ancora più marcata è la contrazione registrata nel Sud e nelle Isole, dove il calo ha raggiunto in media il 20,8%, con una differenza di 9 punti percentuali rispetto al Nord. Queste differenze sono giustificabili dal diverso numero di dipendenti in rapporto alla popolazione al 2008. Tuttavia, è da tener presente che nei Comuni meridionali la gestione indiretta dei servizi è meno diffusa rispetto alle altre aree del Paese, il che rende

necessaria una maggiore presenza di personale per garantire lo svolgimento di un numero più ampio di funzioni operative (Aimone Gigio et al., 2022)¹.

Tabella 1
MEDIA DELLA VARIAZIONE PERCENTUALE DEL NUMERO DEI DIPENDENTI COMUNALI A TEMPO INDETERMINATO PER 1.000 ABITANTI (2008-2022)

Macroarea	Variazione (%)
Complessiva	-15,4
Nord	-11,8
Centro	-17,4
Sud-Isola	-20,8

Fonte: elaborazioni su dati RGS – Conto Annuale e Istat

2. Il criterio della sostenibilità finanziaria della spesa del personale

Dopo lunghi anni di blocco del turn over, solo recentemente sono intervenute norme meno rigide. Attualmente il sistema delle assunzioni di personale è regolato dal cosiddetto **criterio della sostenibilità finanziaria**, sancito dall'art. 33 del D.L. 34/2019. Secondo tale criterio, solo gli enti territoriali che registrano una spesa del personale sostenibile dal punto di vista finanziario possano incrementarla per assunzioni di dipendenti a tempo indeterminato.

Per i Comuni, il criterio è stato attuato tramite il **Decreto Ministeriale del 17 marzo 2020**, che ha fissato, differenziandoli per fascia demografica, un **valore soglia** e un **valore di rientro** (Tabella 2).

Tabella 2
VALORI SOGLIA E VALORI DI RIENTRO FISSATI DAL DM 17 MARZO 2020

Fasce demografiche	Valore soglia	Valore di rientro
a) meno di 1.000 abitanti	29,5%	33,5%
b) da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6%	32,6%
c) da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6%	31,6%
d) da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2%	31,2%
e) da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9%	30,9%
f) da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0%	31,0%
g) da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6%	31,6%
h) da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,8%	32,8%
i) 1.500.000 abitanti e oltre	25,3%	29,3%

Fonte: DM 17 Marzo 2020

Ciascun Comune deve calcolare per ogni anno l'**incidenza delle spese di personale sulle entrate**. Questo indicatore è definito come il rapporto tra:

- le spese di personale registrate nell'ultimo rendiconto;
- la media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Se l'incidenza è inferiore al **valore soglia** stabilito dal decreto, il Comune può aumentare la spesa di personale. Il **valore di rientro** è invece una più elevata percentuale, il superamento della quale impone di adottare un percorso di riduzione dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate.

Va detto che i valori soglia corrispondono alle medie del rapporto calcolate per ciascuna fascia demografica considerata, incrementate di 4 punti percentuali. Questi valori, quindi, riflettono le reali situazioni finanziarie degli enti, garantendo

¹ Aimone Gigio L., et al. (2022), "Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord", *Questioni di Economia e Finanza*, N. 677.

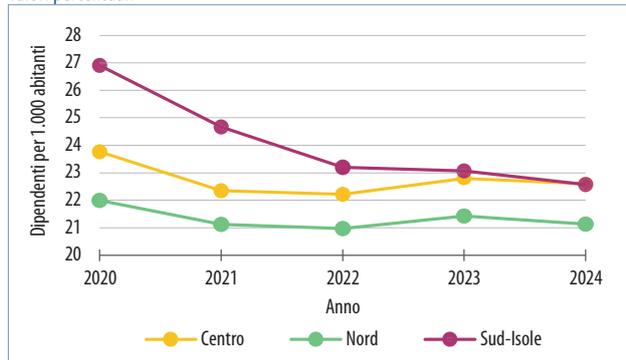
anche un margine di tolleranza rispetto alla situazione media.

Tuttavia, tale flessibilità è l'unico elemento di considerazione per gli enti strutturalmente più deboli e marginali.

È ragionevole ritenere che il criterio della sostenibilità finanziaria possa aver condizionato in maggior misura gli enti meridionali, nonostante sia più favorevole rispetto al precedente regime dei limiti al turnover. Questo perché il criterio è strettamente legato alle condizioni di bilancio degli enti. In effetti, nel periodo di allentamento dei vincoli al turnover, si era già osservato un ampliamento dei divari assunzionali: gli enti del Sud-Isole, a causa di bilanci meno solidi, hanno beneficiato meno delle opportunità di assunzione del personale (Bardozzetti et al., 2022²; Aimone Gigio et al., 2022³).

Osservando il Grafico 2, emerge come l'incidenza media della spesa di personale sulle entrate sia più elevata nel Mezzogiorno rispetto al Centro e al Nord. Si evidenzia una tendenza discendente generalizzata in tutte le aree geografiche fino al 2022, presumibilmente legata all'entrata in vigore della normativa. Tuttavia, questo calo risulta più marcato nel Sud-Isole rispetto alle altre macroaree. Nell'anno 2023, il Sud è l'unica area che continua a registrare un'ulteriore riduzione dell'incidenza media, raggiungendo nel 2024 un livello quasi convergente con quello del Centro, pur restando significativamente al di sopra dei valori medi del Nord, che si mantiene su livelli sensibilmente più bassi per tutto il periodo considerato.

Grafico 2
INCIDENZA MEDIA DELLA SPESA PER IL PERSONALE PER MACROAREA GEOGRAFICA
Valori percentuali



Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP

Il Grafico 3 mette a confronto i Comuni delle aree interne con i centri. I due trend mostrano un andamento parallelo nel tempo, con l'incidenza media delle spese di personale nelle aree interne stabilmente più alta rispetto a quella dei centri, seppur di pochi punti percentuali. Questo divario potrebbe riflettere le condizioni socioeconomiche più fragili delle aree interne e la loro ristrettezza dei bilanci, per cui anche una spesa moderata per il personale può determinare un'incidenza significativa rispetto alle entrate disponibili.

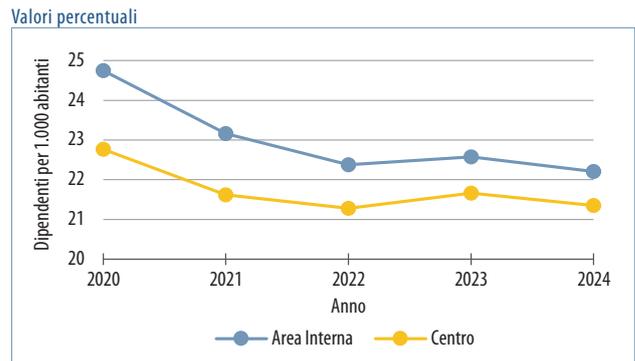
Il decreto consente di individuare tre casistiche basate sul confronto tra l'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti con i valori soglia e i valori di rientro:

1. Comuni con un'incidenza della spesa di personale bassa;
2. Comuni con un'incidenza della spesa di personale intermedia;
3. Comuni con un'incidenza della spesa di personale elevata.

I primi, come già detto, sono Comuni per i quali l'incidenza è inferiore al valore soglia individuato dal Decreto e possono quindi aumentare la spesa di personale attraverso assunzioni a tempo indeterminato purché non superino il valore soglia. Fino al 31 dicembre 2024 tali Comuni hanno, inoltre, dovuto rispettare le per-

centuali massime di incremento della spesa del personale fissate dal Decreto⁴. I secondi sono Comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia, ma inferiore al valore di rientro e che non possono incrementare tale rapporto. Infine, i Comuni con un'incidenza della spesa di personale elevata sono gli enti che non rispettano neanche il valore di rientro e che devono adottare un percorso di riduzione delle spese di personale in rapporto alle entrate.

Grafico 3
INCIDENZA MEDIA DELLA SPESA PER IL PERSONALE PER CLASSIFICAZIONE AREE INTERNE



Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP

Le mappe del 2020 e del 2024 (Figura 1), rispettivamente primo anno di applicazione della normativa e ultimo anno disponibile, evidenziano l'evoluzione della distribuzione geografica delle tre casistiche sull'incidenza della spesa del personale (bassa, intermedia ed elevata). Nel 2020 si osserva una maggiore concentrazione di Comuni con un'incidenza "alta" nel Sud e nelle Isole, mentre al Centro e al Nord prevalgono Comuni con incidenza "bassa". Nel 2024, la situazione appare significativamente migliorata: il numero di Comuni con un'elevata incidenza della spesa del personale si è ridotto, mentre è aumentato il numero dei Comuni con una bassa incidenza.

La Tabella 3 conferma queste tendenze: la percentuale di Comuni con un'elevata incidenza della spesa si dimezza, mentre quella degli enti con un'incidenza bassa aumenta di 10 punti percentuali, indicando un ampliamento dei Comuni con bilanci più equilibrati rispetto ai parametri fissati dal decreto. La percentuale dei Comuni che ricade nella casistica intermedia si contrae di 4 punti percentuali. Dalla mappa si osserva che tali Comuni si trovano distribuiti in tutte le aree geografiche ma che, rispetto al 2020, nel 2024 sembrano aumentare nel Mezzogiorno, soprattutto in Calabria e in Sicilia, e ridursi nel resto d'Italia. Questo rappresenta un passaggio graduale verso una spesa del personale più sostenibile. Va però ricordato che le soglie previste, pur avendo sostituito i precedenti blocchi rigidi al turnover, funzionano di fatto come limiti alla possibilità di espandere gli organici, specialmente nei contesti con basi finanziarie deboli.

Per questo motivo, una bassa incidenza della spesa del personale non implica necessariamente un rafforzamento dell'efficienza o una scelta prudente, ma può riflettere l'impossibilità – strutturale o temporanea – di assumere nuovo personale.

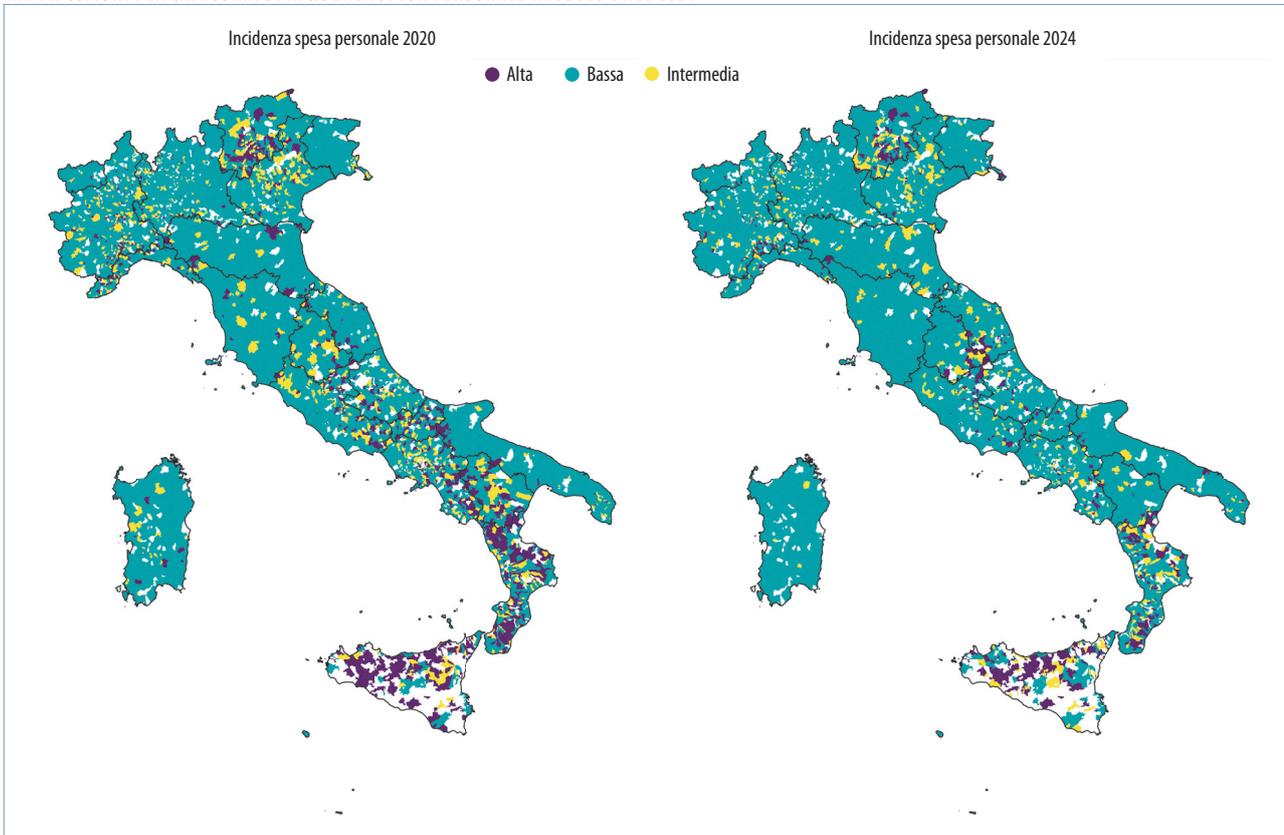
Si evidenzia quindi il trade-off implicito: mantenere la sostenibilità dei conti pubblici così come definita può limitare la capacità degli enti di rispondere pienamente ai propri fabbisogni organizzativi e di personale.

⁴ Il DM 17 marzo 2020 (articolo 5, comma 1) ha stabilito delle percentuali massime di incremento annuale della spesa di personale, calcolate sulla base della spesa registrata nel 2018 e differenziate per fascia demografica. Tali limiti dovevano essere rispettati dai Comuni fino al 31 dicembre 2024. A partire dal 2025, l'applicazione del decreto diventa più semplice e meno stringente: non saranno più previste limitazioni sugli incrementi annuali della spesa di personale, ma i Comuni dovranno comunque rispettare i valori soglia stabiliti per ciascuna classe demografica.

² Bardozzetti A. et al. (2022), "Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno alla vigilia del Covid-19", *Questioni di Economia e Finanza*, N. 708.

³ Aimone Gigio L. et al. (2022), *op. cit.*

Figura 1
MAPPA COMUNI PER CATEGORIA DI INCIDENZA SPESA PERSONALE NEL 2020 E NEL 2024



Nota: i Comuni in bianco sono quelli per i quali non è stato possibile calcolare l'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti²
Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP e DM 17 marzo 2020

Tabella 3
FREQUENZE ASSOLUTE E PERCENTUALI DELLE CATEGORIE DI INCIDENZA DELLA SPESA DEL PERSONALE NEL 2020 E NEL 2024

Categoria	2020 - Frequenza assoluta	2024 - Frequenza assoluta	2020 - Frequenza percentuale	2024 - Frequenza percentuale
Alta	848	429	11,83%	5,98%
Bassa	5.511	6.220	76,86%	86,75%
Intermedia	811	521	11,31%	7,27%
Totale	7.170	7.170	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP e DM 17 marzo 2020

3. I comportamenti dei Comuni

- *Aumentano i comuni sotto la soglia di sostenibilità*

Tuttavia, è necessario considerare non solo la distribuzione complessiva dei Comuni nelle diverse categorie di incidenza della spesa del personale, ma anche le transizioni tra queste categorie avvenute nel periodo considerato. La Tabella 4 consente di approfondire tali dinamiche, rivelando i flussi tra le categorie. È interessante osservare che il numero di Comuni con una bassa incidenza della spesa del personale è cresciuto di 709 unità tra il 2020 e il 2024 (da 5.511 a 6.220). Questo incremento netto è però il risultato di due dinamiche opposte:

- 964 Comuni che nel 2020 registravano un'incidenza della spesa alta (364 Comuni) o intermedia (600 Comuni) hanno raggiunto un livello di spesa del personale sostenibile;

² I Comuni per i quali è stato possibile calcolare l'incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti sono 7.170. Il numero complessivo di Comuni in Italia era pari a 7.958 nel 2017 e a 7.900 nel 2023. Sono stati esclusi dal calcolo i Comuni che hanno subito modifiche ai confini territoriali nel periodo considerato, nonché quelli per i quali i dati di bilancio risultavano mancanti o anomali.

- 255 Comuni che nel 2020 avevano spazi assunzionali li hanno probabilmente esauriti, poiché nel 2024 registrano incidenze della spesa del personale alte (60 Comuni) o intermedie (195 Comuni).

Tabella 4
FREQUENZE ASSOLUTE DELLE TRANSIZIONI TRA LE CATEGORIE DI INCIDENZA DELLA SPESA DEL PERSONALE

Incidenza spesa personale 2020	Incidenza spesa personale 2024			
	Alta	Bassa	Intermedia	Totale
Alta	320	364	164	848
Bassa	60	5.256	195	5.511
Intermedia	49	600	162	811
Totale	429	6.220	521	7.170

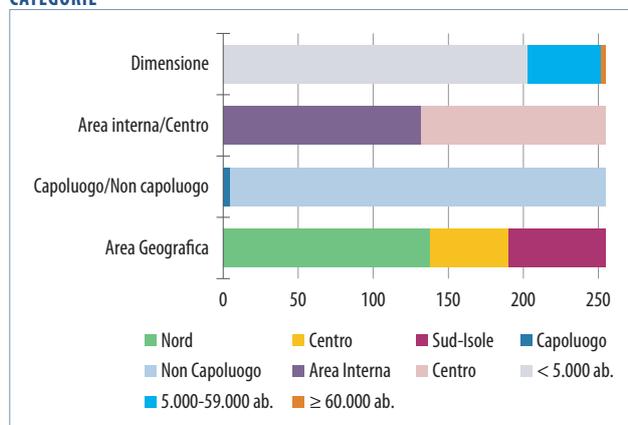
Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP e DM 17 marzo 2020

Questi 255 Comuni rappresentano un gruppo che, nel corso di questi quattro anni, ha aumentato il personale e rafforzato il proprio organico, recuperando parte delle contrazioni subite in passato, fino a superare la soglia limite prevista². Sebbene in valore assoluto (Grafico 4) sembrano prevalere i Comuni del Nord, i Comuni piccoli e i Comuni non Capoluogo, guardando alle incidenze per ciascuna categoria (Tabella 5) emerge piuttosto una maggiore quota tra i Comuni del Centro rispetto al Sud-Isole e al Nord e tra i Comuni Capoluogo rispetto ai non capoluogo. Per quanto riguarda la Toscana, i Comuni interessati rappresentano l'1,14% del totale e sono tre comuni di medio piccole dimensioni.

² Ovviamente questo esaurimento degli spazi assunzionali ha reso l'incidenza della spesa del personale meno sostenibile e potrebbe essere dovuta anche a una riduzione delle entrate correnti.

Federalismo in Toscana

Grafico 4
NUMERO DI COMUNI CHE HANNO ESAURITO LO SPAZIO ASSUNZIONALE, PER CATEGORIE



Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP 2017-2023 e DM 17 marzo 2020

Tabella 5
INCIDENZA DEI COMUNI CHE HANNO ESAURITO GLI SPAZI ASSUNZIONALI, SUDDIVISI PER CATEGORIA

Valori percentuali

A) Area Geografica				B) Capoluogo/Non Capoluogo		C) Area Interna/Centro		D) Dimensione		
Nord	Centro	Sud	Toscana	Capoluogo	Non Capoluogo	Area Interna	Centro	< 5.000 ab.	5.000-59.000 ab.	Almeno 60.000 ab.
3,37	5,71	3,00	1,14	4,95	3,54	3,88	3,27	4,06	2,36	3,3

Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP 2017-2023 e DM 17 marzo 2020

- *Chi ha spazi assunzionali (sotto la soglia di sostenibilità), non sempre ne approfitta*

La maggior parte dei Comuni, invece, disponeva nel 2020 di spazi per nuove assunzioni, registrando una bassa incidenza delle spese per il personale sulle entrate correnti, e continua ad averli anche nel 2024. Si tratta di 5.256 Comuni, che si distinguono tra coloro che, pur mantenendo un'incidenza bassa, hanno probabilmente assunto personale, e coloro che invece non lo hanno fatto.

In particolare, la Tabella 6 mostra che, tra questi Comuni, il 61,23% registra nel 2024 un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti invariato o ridotto rispetto al 2020, mentre il restante 38,77% ha visto un aumento di tale rapporto, probabilmente a seguito di nuove assunzioni, ma rispettando il vincolo della soglia di sostenibilità.

Tabella 6
FREQUENZE ASSOLUTE E PERCENTUALI DEI COMUNI CON BASSA INCIDENZA DELLA SPESA IN BASE ALLA VARIAZIONE DEL RAPPORTO

Incremento incidenza spesa personale	Frequenza assoluta	Frequenza percentuale
Rapporto invariato o ridotto	3.218	61,23
Aumento del rapporto	2.038	38,77
TOTALE	5.256	100,00

Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP e DM 17 marzo 2020

Tra questi ultimi, in valore assoluto, la maggior parte si concentra nel Nord Italia, tra i piccoli Comuni, i Comuni non Capoluogo e i Comuni centrali (Grafico 5). La Tabella 7 conferma una maggiore incidenza di questi Comuni nel Nord, con una particolare concentrazione in Toscana, dove circa il 41% dei Comuni rientra in questa categoria. Al contrario, nel Sud e nelle Isole, coerentemente con l'elevata presenza di enti che nel 2020 registravano un'incidenza della spesa del personale non sostenibile, meno del 15% si trova in questa situazione. Infine, la distribuzione di questi Comuni evidenzia percentuali più elevate tra i Co-

muni non Capoluogo, tra Comuni centrali e tra quelli con meno di 60.000 abitanti.

Nel complesso, l'evoluzione delle categorie tra il 2020 e il 2024 suggerisce che la normativa abbia spinto gli enti verso una maggiore sostenibilità delle spese per il personale. Tuttavia, questo miglioramento è probabilmente avvenuto a discapito del recupero delle carenze strutturali nell'organico degli enti. Infatti, dall'analisi emerge che poco più di 1/3 degli enti esaminati rientra tra quelli che potrebbero aver rafforzato il proprio organico, nonostante oltre un decennio di restrizioni assunzionali.

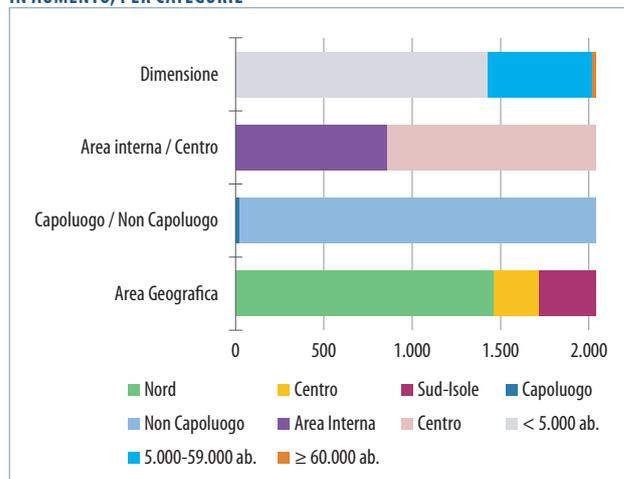
Un simile quadro emerge anche da altre analisi. Infatti, almeno fino al 2022 il numero di impiegati pubblici si è mantenuto complessivamente stabile, ma solo grazie all'aumento delle posizioni precarie (Forum PA, 2023)¹. A riprova di ciò, mentre la spesa per redditi da lavoro dipendente è rimasta sostanzialmente invariata, si registra un incremento consistente della spesa per incarichi professionali, particolarmente marcata al Sud, ma presente anche al Centro (Rapporto finanza territoriale, 2024)².

- *Per chi ancora supera il valore di rientro si prospetta il blocco del turn over*

Va sottolineato che la normativa in esame è più favorevole rispetto a quelle del decennio precedente, poiché non introduce vincoli diretti al turnover durante il periodo considerato e non impone il divieto di aumentare la spesa di personale. Piuttosto, si limita a richiedere di rispettare i tetti del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti. Tuttavia, a partire dal 2025, qualora un Comune non abbia raggiunto il valore di rientro previsto dal Decreto, verrà applicata una riduzione del turnover al 30% fino al conseguimento dell'obiettivo.

Al 2024, i Comuni con alta incidenza della spesa del personale, e che quindi superano il valore di rientro, sono per la maggior parte Comuni del Sud-Isole, delle Aree Interne, non Capoluogo di Provincia e piccoli Comuni. Questo è evidente analizzando la percentuale di Comuni in queste categorie che ricadono nella casistica (Tabella 8). I Comuni del Sud-Isole rappresentano il 57,81% dei Comuni con alta incidenza delle spese di personale, a fronte del 27,04% nel Nord e del 15,15% nel Centro. Similmente, la quasi totalità dei Comuni con alta incidenza delle spese di personale sono non Capoluoghi (99,53%), appartenenti alle Aree Interne (69,23%) e di piccola dimensione, con meno di 5.000 abitanti (87,65%).

Grafico 5
NUMERO DI COMUNI CON BASSA INCIDENZA DELLA SPESA DI PERSONALE, MA IN AUMENTO, PER CATEGORIE



Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP 2017-2023 e DM 17 marzo 2020

¹ <https://www.forumpa.it/forum-pa-2023/>

² <https://www.store.rubbettinoeditore.it/catalogo/la-finanza-territoriale-rapporto-2024/>

Tabella 7
PERCENTUALE DI COMUNI CON BASSA INCIDENZA DELLA SPESA DI PERSONALE, MA IN AUMENTO, SUDDIVISI PER CATEGORIA
Valori percentuali

A) Area Geografica				B) Capoluogo/Non Capoluogo		C) Area Interna/Centro		D) Dimensione		
Nord	Centro	Sud	Toscana	Capoluogo	Non Capoluogo	Area Interna	Centro	Meno di 5.000 ab.	5.000-59.000 ab.	Almeno 60.000 ab.
35,72	28,35	14,7	40,68	21,78	28,52	25,16	31,38	28,58	28,39	20,88

Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP e DM 17 marzo 2020

Tabella 8
PERCENTUALE DI COMUNI CON ALTA, BASSA E INTERMEDIA INCIDENZA DELLA SPESA DEL PERSONALE (2024), SUDDIVISI PER CATEGORIA

	Incidenza spesa personale 2024		
	Alta	Bassa	Intermedia
A) Area Geografica			
Nord	27,04	59,61	51,06
Centro	15,15	12,52	12,67
Sud-Isole	57,81	27,86	36,28
TOTALE	100,00	100,00	100,00
TOSCANA	0,23	4,12	1,15
B) Capoluogo/Non Capoluogo			
Capoluogo	0,47	1,45	1,73
Non Capoluogo	99,53	98,55	98,27
TOTALE	100,00	100,00	100,00
C) Area interna/Centro			
Area Interna	69,23	45,77	50,29
Centro	30,77	54,23	49,71
TOTALE	100,00	100,00	100,00
D) Dimensione			
< 5.000 ab	87,65	68,42	71,40
5.000-59.000 ab	11,89	30,27	27,06
≥ 60.000 ab	0,47	1,30	1,54
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP e DM 17 marzo 2020

Questo sembra non dipendere dalla numerosità dei Comuni che ricadono in queste particolari categorie (Tabella 9). Infatti, la percentuale di Comuni all'interno del Sud che ricade nella categoria "alta incidenza" (11,43%) è superiore rispetto al Centro (7,14%) e al Nord (2,84%). Lo stesso accade per i Non Capoluoghi (6,04%) rispetto ai Capoluoghi (1,98%); per le Aree Interne (8,72%) rispetto ai Centri (3,51%), e per i Piccoli Comuni (7,51%) rispetto ai medi (2,46%) e ai grandi (2,2%).

Per quanto riguarda la Toscana, un solo Comune registra al 2024 un'elevata incidenza della spesa del personale, mentre sei Comuni ricadono nella categoria intermedia. Oltre il 97% dei Comuni della Regione presenta, invece, un'incidenza della spesa di personale bassa.

Tabella 9
PERCENTUALE DI COMUNI CON ALTA, BASSA E INTERMEDIA INCIDENZA DELLA SPESA DEL PERSONALE (2024), RISPETTO AL TOTALE DEI COMUNI DI OGNI CATEGORIA

Incidenza personale (%)	A) Area Geografica				B) Capoluogo/Non Capoluogo		C) Area Interna/Centro		D) Dimensione		
	Nord	Centro	Sud	Toscana	Capoluogo	Non Capoluogo	Area Interna	Centro	Meno di 5.000 ab.	5.000-59.000 ab.	Almeno 60.000 ab.
Alta	2,84	7,14	11,43	0,38	1,98	6,04	8,72	3,51	7,51	2,46	2,20
Bassa	90,66	85,60	79,86	97,34	89,11	86,72	83,59	89,61	85,05	90,75	89,01
Intermedia	6,50	7,25	8,71	2,28	8,91	7,24	7,69	6,88	7,43	6,80	8,79
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione su dati RGS - OpenBDAP e DM 17 marzo 2020

Questi dati evidenziano come i Comuni strutturalmente più deboli, quali quelli del Sud-Isole, delle Aree Interne, i Non Capoluoghi e i piccoli Comuni, potrebbero risentire maggiormente dell'imposizione di un turnover al 30%, come previsto dalla normativa per gli enti che non raggiungono il valore di rientro. Questa misura rischia di aggravare ulteriormente le difficoltà di quegli enti che già oggi si trovano in situazioni di maggiore vulnerabilità.

Sintesi

In definitiva, la regola del blocco del turn over ha inciso soprattutto sulle realtà del mezzogiorno, portando ad un riallineamento del numero dei dipendenti per abitante rispetto alle altre circoscrizioni territoriali. Il criterio della sostenibilità finanziaria ha consentito a molti Comuni, che rispettavano i livelli soglia previsti dalla normativa, di sfruttare gli spazi assunzionali, rimanendo però nei limiti della classe di sostenibilità. Solo una parte di coloro che potevano farlo hanno realmente aumentato la spesa del personale in rapporto alla spesa corrente (un terzo dei Comuni). Una parte minoritaria ha anche superato le soglie consentite. Nello stesso tempo molti dei Comuni che nel 2020 superavano la soglia di rientro, hanno ridotto la propria spesa per il personale, mentre quanti non lo hanno ancora fatto – prevalentemente Comuni meridionali e interni – dovranno sottostare nel 2025 al blocco del turn over.

Concludendo, la modifica normativa ha lasciato senz'altro spazi di intervento ai Comuni in buona salute finanziaria, spazi che sono stati solo in parte utilizzati, almeno in questa prima fase. I livelli soglia previsti come benchmark hanno preso a riferimento valori medi nazionali – pur con margini piuttosto ampi – cercando di intervenire sulle realtà caratterizzate da maggiori squilibri di bilancio, tipicamente i Comuni più deboli, prevalentemente collocati nelle regioni del mezzogiorno.

L'apertura di spazi assunzionali e l'uscita dalle regole di blocco del turn over hanno avuto un effetto importante, ma parziale, sull'adeguamento del capitale umano delle amministrazioni pubbliche, non riuscendo a colmare le carenze accumulate.

* Dottoranda Università La Sapienza di Roma - Collaboratrice IRPET