

## 15. La capacità amministrativa

### 15.1 Perché è importante la capacità amministrativa

Dopo la lunga stagione dell'austerità, la pandemia ha riportato l'attenzione sul ruolo del settore pubblico nel contrastare le conseguenze socioeconomiche delle crisi e nel programmare investimenti e riforme necessari a rafforzare competitività e coesione dei sistemi economici.

In particolare, si è rinnovato l'interesse, già emerso nella letteratura economica almeno dalla fine degli anni Sessanta<sup>1</sup>, per il ruolo cruciale delle amministrazioni pubbliche nel garantire l'attuazione e il successo delle scelte strategiche e di policy elaborate dai governi.

Si tratta di un tema che interessa l'efficienza e l'efficacia delle politiche di sviluppo, ma anche le attività "ordinarie" di fornitura dei servizi essenziali. Un tema centrale in un Paese "differenziato" come l'Italia, dove le condizioni di accesso ai servizi sono molto diverse tra territori<sup>2</sup>.

Sia nell'ambito dell'ordinaria azione di fornitura dei servizi, sia sul fronte delle politiche di sviluppo, il tema della capacità amministrativa chiama in causa le amministrazioni decentrate, per il ruolo crescente che hanno acquisito da quando, a partire dalla metà degli anni Novanta, l'Italia ha scelto la via del decentramento di rilevanti funzioni di governo (scelte strategiche e di indirizzo politico) e amministrative (azioni concrete di natura tecnica, gestionale e finanziaria, finalizzate all'attuazione). In estrema sintesi, nello scenario attuale, i comuni sono responsabili di funzioni orientate alla gestione locale, con focus sui bisogni della popolazione residente e, quindi, sono responsabili di pianificazione ed erogazione di una vasta gamma di servizi di prossimità, soprattutto in ambito sociale. Agli enti amministrativi di secondo livello – province e città metropolitane – è affidata la gestione di infrastrutture e servizi che interessano più comuni, garantendo continuità e coordinamento territoriale. Le regioni, infine, svolgono un ruolo di pianificazione, coordinamento e attuazione, con competenze esclusive e concorrenti con lo Stato, in ambiti molto eterogenei che spaziano dal servizio sanitario all'economia, dall'ambiente al trasporto pubblico su scala sovracomunale.

In ragione di questa vasta gamma di funzioni e competenze, gli enti pubblici territoriali sono oggi fortemente coinvolti nella programmazione (è il caso delle regioni) e, soprattutto, nell'attuazione di investimenti volti a sostenere e migliorare i servizi pubblici e le infrastrutture locali, oltre a promuovere crescita economica, sostenibilità e qualità della vita nelle aree urbane e rurali.

Coerentemente con i principi di partenariato e di governance multilivello che caratterizzano la politica di coesione, gli enti territoriali e le loro amministrazioni prendono parte alle operazioni di definizione delle priorità e delle strategie che orientano l'uso dei fondi strutturali e di investimento europei. In aggiunta, gli enti territoriali ricoprono un ruolo cruciale per il successo del Pnrr: regioni, province, comuni e città metropolitane sono responsabili dell'attuazione (avvio, esecuzione, monitoraggio, rendicontazione e controllo) di interventi per circa 50 miliardi di euro, cui si aggiungono approssimativamente altri 20 miliardi affidati ad altre amministrazioni locali (come le Asl, i consorzi di bonifica, ecc.). In tutto, si tratta di circa il 36% delle risorse convogliate nel Pnrr. Nel complesso, un impegno molto oneroso, soprattutto perché si è sovrapposto, almeno dal 2022, alle attività necessarie per il completamento della rendicontazione dei programmi relativi al ciclo 2014-2020 della politica di coesione e per l'avvio della spesa delle

<sup>1</sup> Niskanen, W. A. (1968), The peculiar economics of bureaucracy, *The American Economic Review*, 58(2), 293-305; Niskanen, W. A. (1975), Bureaucrats and politicians, *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.

<sup>2</sup> Daniele, C., Petraglia, C. (2024), *L'Italia differenziata. Autonomia regionale e divari territoriali*, Rubbettino editore.

risorse relative al ciclo 2021-2027.

Alla luce di questo articolato quadro di compiti, appare opportuno interrogarsi sulla capacità delle amministrazioni decentrate di svolgere, in modo efficiente ed efficace, il proprio ruolo di ponte tra gli indirizzi che i governi locali e sovralocali formulano e gli outcome attesi sul territorio dall'implementazione di politiche e programmi, dalla fornitura di servizi e dalla gestione degli investimenti<sup>3</sup>.

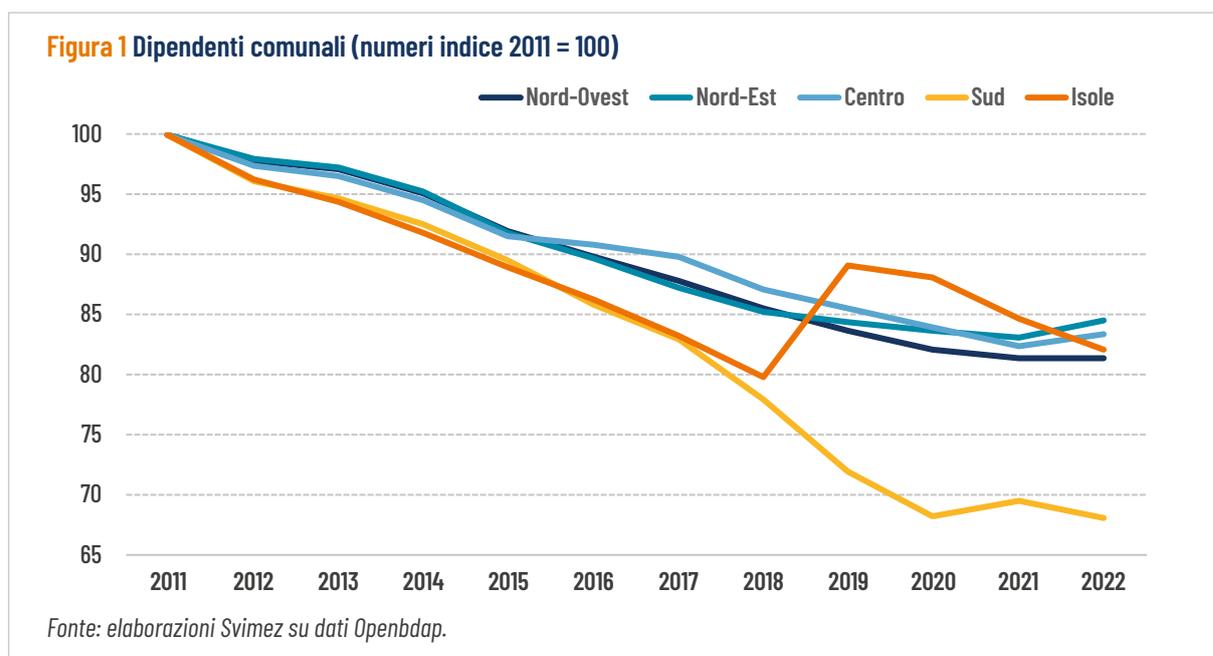
Sulla capacità amministrativa incidono diversi fattori, alcuni legati alla dotazione di risorse e alle caratteristiche organizzative e gestionali degli enti, altri più di contesto, come gli aspetti politico-istituzionali, e quelli relativi ai fattori socioeconomici delle giurisdizioni amministrate<sup>4</sup>.

Tra gli elementi interni alle amministrazioni rientrano, innanzitutto, dotazione e competenze del personale. Quantità e qualità degli organici in servizio possono essere viste come due condizioni abilitanti di capacità amministrativa, la base su cui costruire strutture organizzative efficienti, in grado di esprimere un'offerta ordinaria di servizi in linea con la domanda proveniente dall'utenza privata e di supportare il decisore pubblico nella programmazione e nella gestione delle politiche di sviluppo.

Muovendo da queste considerazioni, il Capitolo offre un quadro della dotazione di risorse umane e, in particolare, di personale qualificato, di amministrazioni comunali e regionali, sulla base delle più recenti informazioni rese disponibili dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Istat per gli anni che vanno dal 2011 al 2022.

## 15.2 Organici e competenze nelle amministrazioni comunali

Al 2022, il personale dei comuni italiani contava 91mila unità in meno rispetto al 2011 (-22%). Il calo di gran lunga più ampio tra i diversi comparti della Pa, che ha interessato con intensità differenziata le amministrazioni comunali delle diverse aree del Paese: -22mila nel Nord-Ovest (-20%); -14mila nel Nord-Est (-18%); -16mila nel Centro (-18%); -28mila nel Mezzogiorno continentale (-34%); -11mila nelle Isole (-20%)<sup>5</sup>.



<sup>3</sup> Polverari, L. (2020), La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive, Quaderno Svimez n. 63, novembre.

<sup>4</sup> Milio, S. (2008), How political stability shapes administrative performance: The Italian case, *West European Politics*, 31(5), 915-936.

<sup>5</sup> I dati sui dipendenti comunali includono tutto il personale dipendente a tempo determinato e indeterminato.

È questo il lascito delle politiche di contenimento della spesa per il personale pubblico implementate già dai primi anni Duemila, delle successive misure di blocco del turnover allentate solo tra il 2018 e il 2019, e dell'aumento dell'età pensionabile. Presi insieme, questi eventi hanno avuto l'effetto di limitare il ricambio generazionale dei dipendenti comunali, alimentando un progressivo invecchiamento e depauperamento di competenze degli organici.

Il calo del personale delle amministrazioni comunali è stato eterogeneo per dimensione demografica dei comuni, rivelando anche in questo caso asimmetrie territoriali molto marcate (Tab. 1).

Intanto va messo in evidenza un dato strutturale: al 2011, il raffronto con le altre aree del Paese vedeva i comuni delle regioni del Mezzogiorno continentale registrare valori di dipendenti per mille abitanti mediamente più contenuti. L'unica eccezione riguardava i comuni minori. Il sottodimensionamento di organici era particolarmente evidente per i comuni con 60mila-250mila abitanti (6 dipendenti per abitanti al Sud, 6,5 al Centro, 8,5 nel Nord-Ovest, 8,4 nel Nord-Est) e con oltre 250mila abitanti (8,4 dipendenti per abitanti al Sud, oltre 11 nel resto del Paese). Al contrario si registrava un sovradimensionamento nel caso di Sicilia e Sardegna: oltre 9 dipendenti per mille abitanti nel 2011, ben al di sopra dei valori medi riferiti alle altre macroaree.

**Tabella 1** Dipendenti comunali per mille abitanti

Classe di ampiezza demografica dei comuni	Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Sud		Isole	
	2011	2022	2011	2022	2011	2022	2011	2022	2011	2022
0-4.999	6,1	5,7	6,8	6,7	8,2	7,4	7,6	6,9	10,4	11,9
5.000-59.999	5,0	4,3	5,0	4,5	5,6	4,9	4,7	3,8	7,1	6,5
60.000-249.999	8,4	6,7	8,6	7,1	6,5	5,6	6,0	4,1	7,1	5,4
oltre 250.000	11,6	9,2	11,0	9,4	11,4	9,5	8,4	5,3	11,9	7,2
<b>Totale</b>	<b>5,9</b>	<b>5,4</b>	<b>6,1</b>	<b>5,8</b>	<b>7,2</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>5,9</b>	<b>9,3</b>	<b>10,2</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Guardando la dinamica 2011-2022, l'indicatore cala in tutte le macroaree con l'eccezione dei piccoli comuni delle Isole che passano da 10,4 a 11,9 dipendenti per mille abitanti. Un'altra tendenza condivisa dalle diverse macroaree è che l'entità del ridimensionamento sembra crescere con la dimensione dei comuni: il mancato ricambio degli organici ha interessato soprattutto i comuni più grandi. Nell'ambito di questa tendenza nazionale, però, in media i comuni del Mezzogiorno subiscono perdite ancor maggiori e ancor più consistenti per le grandi città: al Sud -3,1 e nelle Isole -4,7 contro -2 per i comuni oltre 250mila abitanti; per i comuni con 60mila-250mila abitanti, 1,9 contro -1,6; per la seconda fascia demografica, -0,9 contro -0,6; per i piccoli comuni, -0,7 contro -0,5.

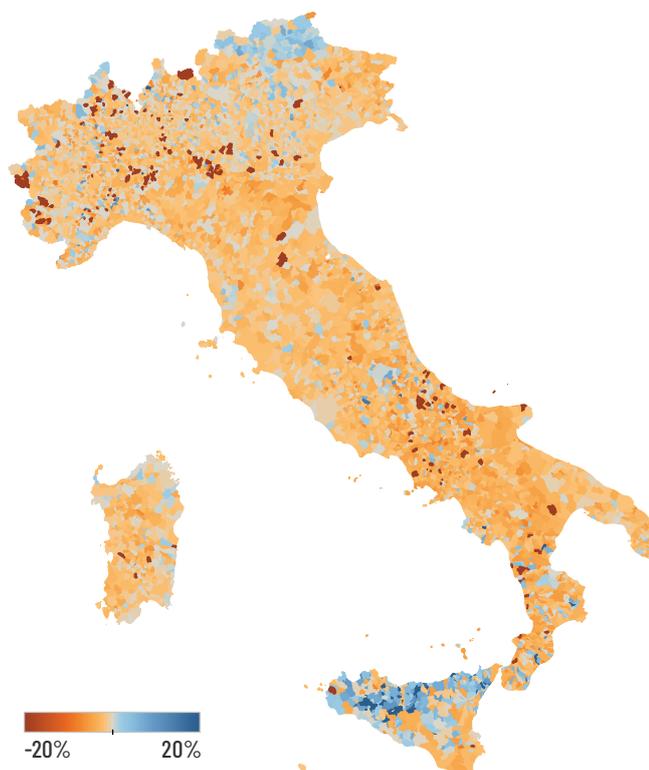
I dati fin qui esposti includono il biennio 2021-2022, interessato da immissioni di personale finalizzate a rafforzare la capacità amministrativa della Pa, anche a livello locale, per le finalità attuative del Pnrr. Può essere dunque di interesse avere qualche elemento sull'effettiva capacità dei nuovi ingressi di orientarsi verso le amministrazioni che al 2020 avevano maturato un maggior fabbisogno, avendo subito fino ad allora le perdite più consistenti. Si tratta, comunque, di una prima indicazione, potendo osservare il dato di ricambio del personale (turnover) solo per il 2021.

I dati sulla variazione percentuale dei dipendenti comunali 2011-2020, georeferenziati su base comunale nella mappa della Figura 2, rivelano un quadro molto articolato. La quasi totalità dei comuni del Nord mostra perdite più contenute; fanno eccezione una parte dei comuni veneti e alcuni dell'Emilia-Romagna. Il Trentino Alto Adige presenta la più alta concentrazione di comuni con piccole riduzioni e in alcuni casi con moderate variazioni positive. L'eterogeneità sembra aumentare spostandosi al Centro e al Sud. Al Centro, è soprattutto l'area che insiste attorno a Roma a mostrare variazioni negative più contenute; i comuni delle aree interne mostrano invece perdite maggiori. Al Sud,

**Tabella 2 Dipendenti comunali (var. % 2011-2020)**

Macroaree	Regioni	0-4.999 abitanti	5.000-59.999 abitanti	60.000-249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti
Nord-Ovest	Liguria	-15,5	-15,7	-24,7	-18,8
	Lombardia	-12,3	-14,9	-18,2	-9,7
	Piemonte	-12,5	-13,3	-26,3	-27,6
	Valle d'Aosta	-20,2	-22,2	-	-
Nord-Est	Emilia-Romagna	-22,3	-26,6	-21,5	-19,6
	Friuli-Venezia Giulia	-19,7	-17,1	-13,0	-
	Trentino-Alto Adige	-1,2	7,4	-7,6	-
	Veneto	-10,2	-10,8	-9,2	-18,7
Centro	Lazio	-22,0	-20,5	-8,6	-6,5
	Marche	-20,2	-19,0	-17,4	-
	Toscana	-20,9	-17,7	-17,0	-21,1
	Umbria	-21,2	-17,4	-24,4	-
Sud	Abruzzo	-21,6	-17,5	-7,7	-
	Basilicata	-33,6	-31,3	-32,0	-
	Calabria	-17,4	-24,6	-40,1	-
	Campania	-26,7	-27,9	-43,8	-49,4
	Molise	-30,2	-31,7	-	-
	Puglia	-22,9	-21,7	-23,6	-16,6
Isole	Sardegna	-15,5	-15,0	-15,1	-
	Sicilia	38,5	2,9	-22,7	-29,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

**Figura 2 Dipendenti comunali (var. % 2011-2020)**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

**Tabella 3** Tasso di turnover 2020-2021 dei dipendenti comunali (medie regionali)

Macroaree	Regioni	0-4.999 abitanti	5.000-59.999 abitanti	60.000-249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti
Nord-Ovest	Liguria	0,27	0,21	0,19	0,28
	Lombardia	0,26	0,24	0,18	0,14
	Piemonte	0,24	0,20	0,18	0,12
	Valle d'Aosta	0,28	0,14	-	-
Nord-Est	Emilia-Romagna	0,28	0,26	0,19	0,14
	Friuli-Venezia Giulia	0,27	0,24	0,15	-
	Trentino-Alto Adige	0,20	0,19	0,12	-
	Veneto	0,30	0,22	0,14	0,15
Centro	Lazio	0,32	0,24	0,19	0,08
	Marche	0,29	0,22	0,20	-
	Toscana	0,30	0,23	0,22	0,14
	Umbria	0,38	0,19	0,14	-
Sud	Abruzzo	0,34	0,24	0,12	-
	Basilicata	0,38	0,27	0,15	-
	Calabria	0,39	0,32	0,21	-
	Campania	0,32	0,33	0,31	0,22
	Molise	0,19	0,22	-	-
	Puglia	0,27	0,29	0,19	0,19
Isole	Sardegna	0,34	0,28	0,16	-
	Sicilia	0,14	0,12	0,10	0,10

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

**Figura 3** Tasso di turnover 2020-2021 dei dipendenti comunali

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

le maggiori riduzioni si osservano in larga parte in Basilicata, Molise, in alcune aree della Campania e nel Gargano. Nelle isole, la minore contrazione si osserva in Sicilia, dove si rileva una vasta area di comuni con organici in crescita (fanno eccezione alcune aree interne delle provincie di Enna e Catania, e alcuni del siracusano e del ragusano). In Sardegna, i comuni della costa orientale mostrano variazioni negative più contenute, mentre le perdite maggiori si osservano nelle aree interne del nord.

Un quadro così articolato trova una sintesi nelle medie regionali delle variazioni percentuali degli organici, disaggregati per classe demografica dei comuni (Tab. 2). Per i centri medio-grandi (con una popolazione di 60mila-250mila abitanti) e nelle grandi città (oltre 250mila abitanti) le perdite maggiori riguardano la Campania (rispettivamente -43,8% e -49%). Particolarmente significativa la situazione della Basilicata, dove il calo è di circa un terzo trasversalmente alle prime tre classi demografiche. Nelle prime due classi (fino a 60mila abitanti), al Sud si osservano cali decisamente maggiori, ma mostrano una generalizzata sofferenza anche i piccoli e medi comuni delle regioni centrali e, al Nord, l'Emilia-Romagna. L'unica regione italiana a registrare un aumento dei dipendenti nei comuni fino a 5mila abitanti è la Sicilia.

Il tasso di turnover 2020-2021, a valle di questo processo di generalizzato ridimensionamento degli organici, misura il grado di rigenerazione del personale nelle amministrazioni comunali. Nel corso del 2021, la maggior parte dei comuni della penisola mostra valori sostanzialmente maggiori di zero, indicando la capacità delle amministrazioni di sostituire il personale cessato con personale neo-assunto (Fig. 3). Rispetto alla mappa delle variazioni del personale 2011-2020, tuttavia, risalta la maggiore omogeneità, un segnale che le nuove immissioni di personale siano avvenute "a pioggia", in maniera non proporzionale ai fabbisogni. Risaltano, comunque, i tassi mediamente più elevati nei comuni della Calabria e della Campania e quelli più contenuti delle amministrazioni comunali siciliane.

A complemento del dato georeferenziato, la Tabella 3 riporta l'indice di turnover medio a livello regionale disaggregato per classe demografica dei comuni. Emerge che sono soprattutto i piccoli comuni, con una popolazione al di sotto dei 5mila abitanti, a far registrare turnover più elevati della media; questa lettura è confermata in tutte le regioni del Centro e in diverse regioni del Sud (Calabria, Basilicata, Abruzzo e Campania). Proprio questi comuni hanno beneficiato in maniera più consistente delle misure di rafforzamento previste nell'ambito del Pnrr. Una maggiore eterogeneità si osserva all'aumentare della dimensione demografica. Le città medie della Campania mostrano gli indici di turnover più elevati; tra i centri maggiori i tassi di ricambio più alti si osservano a Genova, Napoli e Bari.

**Il caso delle città metropolitane.** Il grafico a dispersione della Figura 4 mette in relazione, per ciascuno dei 14 comuni capoluogo delle città metropolitane italiane, il valore al 2011 dell'indicatore dei dipendenti comunali per mille abitanti (media nazionale pari a 10,4) con la sua variazione 2011-2022 (-2,5 unità in media).

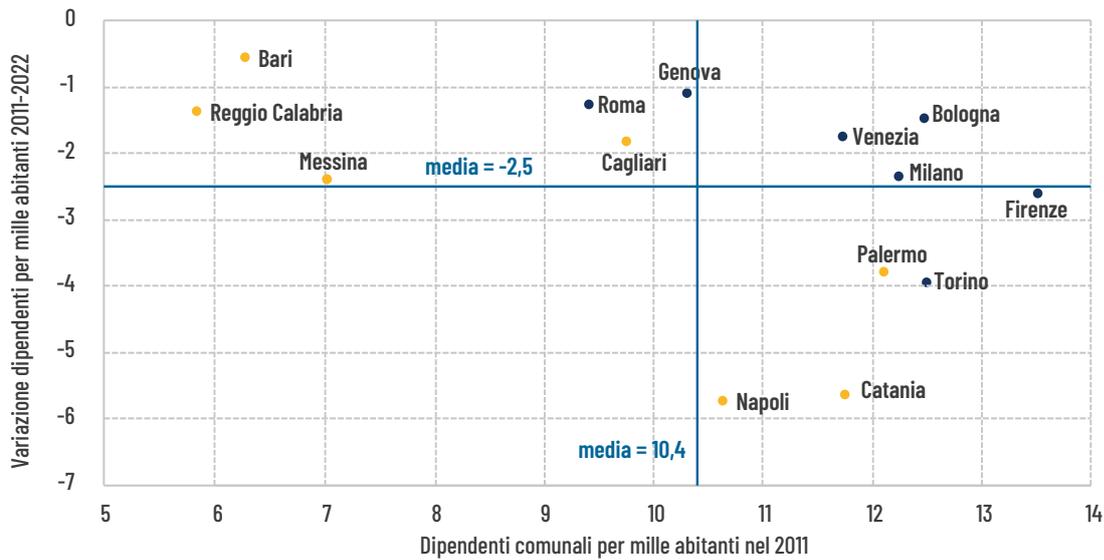
Risultano tre gruppi di comuni:

- Bari, Messina, Roma, Cagliari, Reggio Calabria e Genova disponevano inizialmente di un organico relativamente ridotto e sono riuscite a contenere la perdita al di sotto della media nazionale;
- Venezia, Milano, Bologna e Firenze avevano organici relativamente più ampi e contestualmente hanno fatto registrare una perdita relativamente più contenuta;
- Palermo, Torino, Catania e Napoli partivano da livelli di personale per mille abitanti migliori della media italiana e hanno registrato una maggiore perdita.

Concentrando l'attenzione su questo gruppo, il calo più marcato si registra a Napoli, dove si perdono 5,7 dipendenti per mille abitanti, pari a una riduzione complessiva di 5.712 unità. Seguono Catania con -5,6 (-1.640 dipendenti), Torino con -3,9 (-3.827) e Palermo con -3,8 (-2.693).

Oltre alla dotazione complessiva di personale, al fine di valutare la capacità amministrativa dei comuni, è utile guardare a due indicatori che possono essere utilizzati come proxy delle competenze del personale: la quota di giovani dipendenti e quella dei laureati. Il fattore anagrafico è indicativo delle maggiori possibilità di una Pa più giovane, ad esempio, di beneficiare degli incrementi di produttività associati alla digitalizzazione dei processi. Altrettanto indicativo è il dato sulla quota di laureati sul totale dei dipendenti, correlato positivamente alle competenze correnti

**Figura 4** Dipendenti comunali per mille abitanti nei comuni capoluogo delle città metropolitane (2011 e var. 2011-2022)

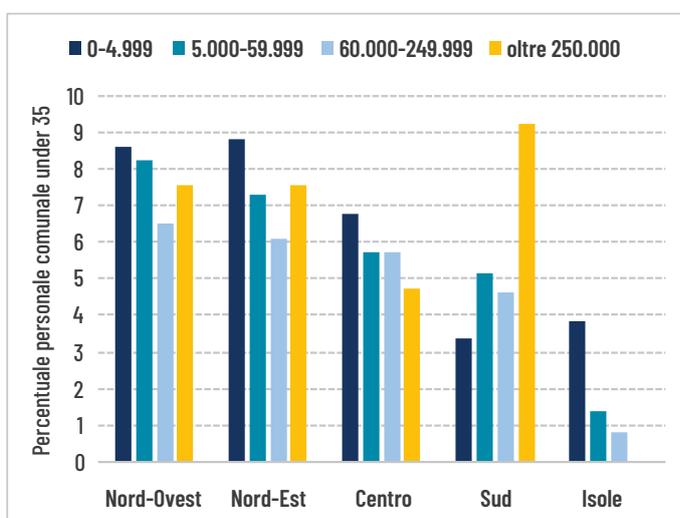


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

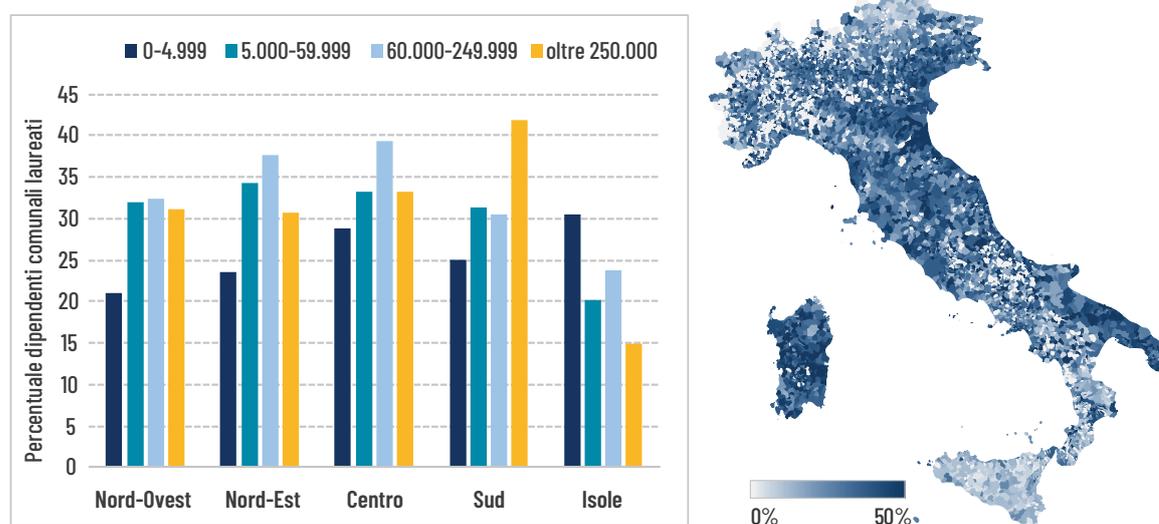
della Pa, alle nuove da acquisire attraverso attività formative, e alla capacità di relazionarsi con risorse tecniche esterne. Entrambi gli indicatori considerati sono relativi al 2021.

La mappa in Figura 5 restituisce l'esistenza di un evidente divario Nord/Sud in termini di quota di personale under 35. È tuttavia possibile individuare qualche eccezione anche nel Mezzogiorno, con la Puglia che nel 2021 mostrava diverse amministrazioni comunali con un'incidenza relativamente alta di personale under 35 (dato medio regionale 5,9%). I comuni della Calabria e della Sicilia, invece, presentano mediamente carenze più gravi di personale giovane (con una media regionale rispettivamente del 1,6% e 0,6%).

**Figura 5** Dipendenti comunali under 35 (in % dei dipendenti totali), 2021



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

**Figura 6 Dipendenti comunali laureati (in % dei dipendenti totali), 2021**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Anche in questo caso risulta interessante osservare l'eterogeneità di questo indicatore relativamente alla dimensione anagrafica dei comuni. Al Sud le amministrazioni con più di 250mila abitanti presentano il rapporto più alto di dipendenti under 35 (9,2%), sia rispetto ai comuni di diversa dimensione della medesima area, sia rispetto a tutti i grandi comuni presenti nelle altre macroaree. Un quadro diametralmente opposto invece viene registrato dai piccoli comuni del Nord e del Centro che presentano la più alta incidenza di personale under 35 (Nord-Est 8,8%, Nord-Ovest 8,6% e Centro 6,7%).

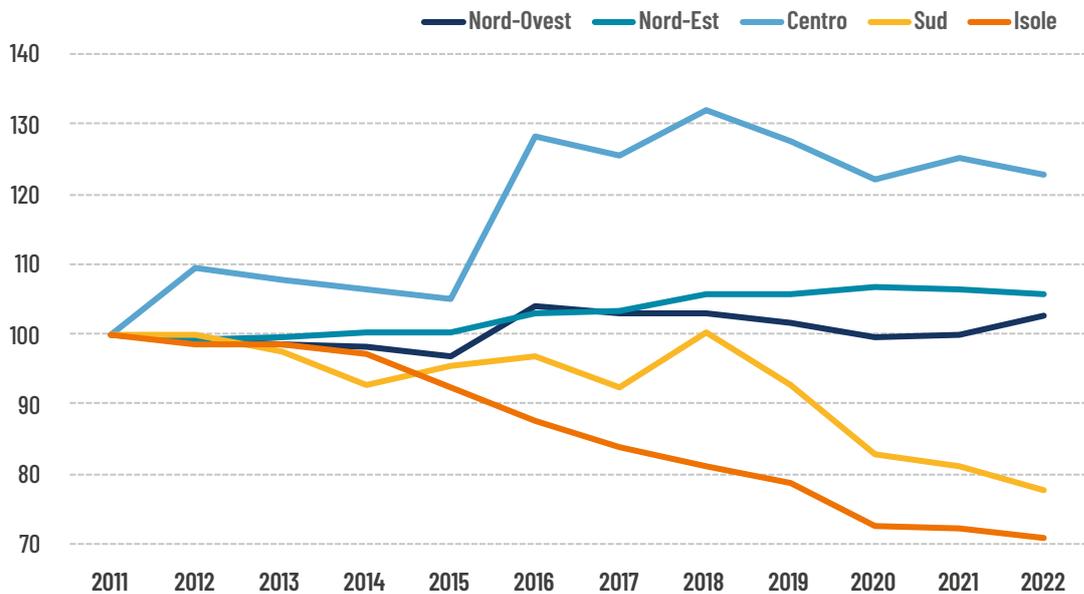
In Figura 6 viene riportato il dato sui dipendenti laureati in percentuale del totale dei dipendenti comunali. In questo caso, la mappa elaborata su base comunale fa emergere una forte eterogeneità all'interno delle diverse macroaree, in particolare Nord-Ovest, Nord-Est e Sud. Da rilevare anche una certa eterogeneità interna alle singole regioni. In media regionale, i comuni della Sicilia presentano il dato decisamente più contenuto (12%), seguiti dai comuni del Trentino Alto Adige (14,9%) e della Calabria (18,4%), mentre le regioni che mediamente presentano comuni con la più alta incidenza di laureati sono la Sardegna (43,4%), la Puglia (38%) e l'Umbria (34,9%).

Dalla lettura dei dati medi di macroarea disaggregati per dimensione demografica dei comuni, emerge che, diversamente dalle amministrazioni piccole e medio-grandi, le grandi città del Sud mostrano in media un'incidenza più elevata di personale laureato (42%). Nel caso delle Isole, complice il dato generale osservato per la Sardegna, i comuni con meno di 5mila abitanti presentano una dotazione di personale laureato (31%) maggiore rispetto a tutte le altre macroaree.

### 15.3 Organici e competenze nelle amministrazioni regionali

Il personale delle amministrazioni regionali italiane è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2011 e il 2022, calando di circa 5mila unità, da 99mila a 94mila<sup>6</sup>. Questo risultato è però il frutto di andamenti divergenti tra macroaree del Paese: è cresciuta la dotazione di personale nelle regioni del Centro (+2mila) e, in misura minore, al Nord (+3mila),

<sup>6</sup> I dati sui dipendenti regionali includono tutti i dipendenti dell'ente regionale, a tempo determinato e indeterminato.

**Figura 7** Dipendenti regionali (numeri indice 2011 = 100)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

mentre è diminuita quella delle regioni del Mezzogiorno (-10mila). In termini percentuali sul 2011, la crescita è stata del 23% al Centro, del 6% nel Nord-Est, del 3% nel Nord-Ovest; mentre il personale delle amministrazioni del Mezzogiorno continentale e delle due Isole si è ridotto rispettivamente del 22 e del 29% (Fig. 7).

Guardando l'indicatore di dotazione di personale espresso per 10mila abitanti, la Tabella 4 mostra che al 2011 le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) del Sud avevano organici numericamente molto più ampi di quelle del Centro-Nord (10,3 contro 5,3 dipendenti per 10mila abitanti). Le tre regioni del Mezzogiorno con i valori più alti erano Molise (24,2), Basilicata (16,9) e Calabria (12,7).

Diversa la situazione per le Regioni a Statuto Speciale (RSS), dagli organici strutturalmente più elevati rispetto alle RSO in ragione delle più ampie competenze. Al 2011, infatti, erano le RSS del Nord a registrare i valori maggiori, soprattutto la Valle d'Aosta, con più di 400 dipendenti ogni 10mila abitanti, e le due Province autonome di Trento e Bolzano (circa 300); Sicilia e Sardegna registravano invece valori rispettivamente di circa 34 e 26 dipendenti regionali per 10mila abitanti.

Cosa è cambiato tra il 2011 e il 2022, periodo nel quale, secondo le medie di macroarea appena esposte, gli organici regionali sono diminuiti solo nel Mezzogiorno? Il vantaggio delle RSO del Mezzogiorno in termini di organici pesati sulla popolazione si è ridotto di quasi 2 punti. In tutte le RSO del Mezzogiorno il dato è calato: il Molise è passato da 24 a 13 dipendenti per 10mila abitanti; la Campania da 10,4 a 8, la Puglia da 6,3 a 5,7. Al contrario, le regioni nelle quali si osserva un incremento maggiore sono le Marche, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria e il Trentino-Alto Adige. Per le RSS, si è invece ampliato il differenziale sfavorevole al Mezzogiorno, per effetto della riduzione dell'indicatore di Sicilia (-10) e Sardegna (-3).

La Figura 8 mette in relazione, per ciascuna regione, il dato iniziale di dipendenti per 10mila abitanti e la sua variazione tra il 2011 e il 2022, utilizzando come valori di riferimento le rispettive medie nazionali: 12,5 (linea verticale) e -0,5 (linea orizzontale)<sup>7</sup>:

- in alto a sinistra (bassa dotazione iniziale/crescita del personale) si collocano solo regioni del Centro-Nord, dove gli organici sono aumentati a partire da dotazioni relativamente più contenute;

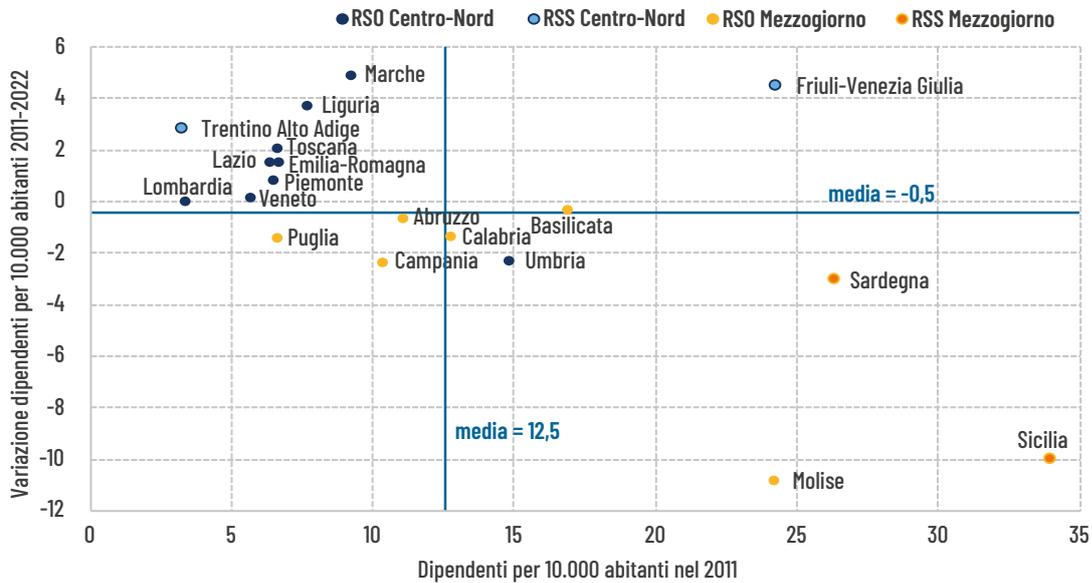
<sup>7</sup> Sono escluse le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta, con valori outlier per l'indicatore di dipendenti per 10mila abitanti nel 2011.

**Tabella 4** Dipendenti regionali per diecimila abitanti

Regioni e macroaree	2011	2022	diff. 2011-2022
Liguria	7,8	11,5	3,7
Lombardia	3,5	3,4	-0,1
Piemonte	6,6	7,3	0,8
Valle d'Aosta	422,0	404,2	-17,8
Emilia-Romagna	6,7	8,2	1,5
Friuli-Venezia Giulia	24,3	28,8	4,5
PA Bolzano	333,2	332,7	-0,5
PA Trento	297,9	290,0	-7,9
Trentino Alto Adige	3,3	6,1	2,8
Veneto	5,7	5,8	0,0
Lazio	6,5	8,0	1,5
Marche	9,1	14,0	4,9
Toscana	6,9	8,8	1,9
Umbria	14,9	12,5	-2,4
Abruzzo	11,1	10,4	-0,6
Basilicata	16,9	16,6	-0,3
Calabria	12,7	11,2	-1,4
Campania	10,4	8,0	-2,3
Molise	24,2	13,4	-10,8
Puglia	6,7	5,3	-1,4
Sardegna	26,2	23,2	-3,0
Sicilia	33,9	23,9	-10,0
Nord-Ovest	8,1	8,3	0,2
Nord-Est	33,1	34,8	1,7
Centro	7,6	9,3	1,7
Sud	10,3	8,4	-1,9
Isole	32,0	23,7	-8,3
RSO Centro-Nord	5,3	5,9	0,6
RSO Mezzogiorno	10,3	8,4	-1,9
RSS Centro-Nord	120,6	122,7	2,0
RSS Mezzogiorno	32,0	23,7	-8,3

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

- in basso a sinistra (bassa dotazione iniziale/diminuzione del personale) troviamo Puglia, Abruzzo e Campania, che avevano già un numero di dipendenti per abitante inferiore alla media nazionale e hanno anche subito una contrazione dei dipendenti superiore alla media nazionale;
- in basso a destra (alta dotazione iniziale/diminuzione del personale), le regioni Umbria, Molise, Calabria, Sardegna e Sicilia che, a fronte di una dotazione iniziale superiore alla media nazionale, hanno subito le perdite più consistenti;
- in alto a destra (alta dotazione iniziale/aumento del personale), Basilicata e Friuli-Venezia Giulia, che partivano relativamente "bene" in termini di dotazione di personale. Tuttavia, mentre in Basilicata il numero di dipendenti per 10mila abitanti si è comunque ridotto di 0,3 unità, lo stesso è cresciuto di 4,5 unità in Friuli.

**Figura 8** Dipendenti regionali per diecimila abitanti (2011 e var. 2011-2022)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

In definitiva, nel periodo si è realizzato a un processo di convergenza Sud/Nord in termini di organici tra RSO delle due aree del Paese (il calo ha riguardato le regioni che partivano con più dipendenti). In analogia all'analisi proposta per le amministrazioni comunali, la Tabella 5 espone le variazioni percentuali dei dipendenti regionali tra il 2011 e il 2020 e i tassi di turnover osservati nel 2021.

Quanto alla dinamica 2011-2020, è il Trentino Alto Adige a mostrare la crescita maggiore (i dipendenti tra il 2011 e il 2020 sono quasi raddoppiati, da 340 a 615). Negli stessi anni, l'unica regione del Mezzogiorno che mostra un dato in crescita è la Basilicata (+19%; da 983 a 1167 dipendenti). Complessivamente, il Mezzogiorno ha perso circa un quarto dei dipendenti regionali.

I tassi di turnover 2020-2021 vanno letti alla luce di queste dinamiche. Ad esempio, tra le RSO del Mezzogiorno, i valori più elevati si osservano in Basilicata (0,38) e Campania (0,33), che però venivano la prima da un'espansione, la seconda da una contrazione di dipendenti. Un'altra significativa discrasia emerge dal confronto tra Liguria (+22,3% la crescita 2011-2020 e 0,28 il tasso di turnover 2020-2021) e Veneto (-3,5% il calo 2011-2020 e 0,16 il tasso di turnover 2020-2021). Si tratta, evidentemente, di prime indicazioni che meritano maggiori approfondimenti, considerazione che vale anche per il caso dei comuni discusso in precedenza.

Come per i comuni, è utile integrare le informazioni quantitative sugli organici delle amministrazioni regionali con quelli relativi alle competenze del personale, anche in questo caso misurate dalle quote di under 35 e laureati osservati al 2021.

La Figura 9 riporta la percentuale di dipendenti con meno di 35 anni sul totale dei dipendenti regionali. Le regioni del Mezzogiorno, Campania esclusa (7%), presentavano al 2021 un'incidenza di personale under 35 estremamente ridotta: in Abruzzo e Puglia poco più del 2%; in Basilicata solo lo 0,2%. Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano presentavano le incidenze più elevate, comprese tra il 12 e l'8%. Da segnalare, in senso opposto, l'incidenza molto contenuta di under 35 anche in Umbria e Piemonte, uniche due regioni del Centro-Nord con valori inferiori al 2%.

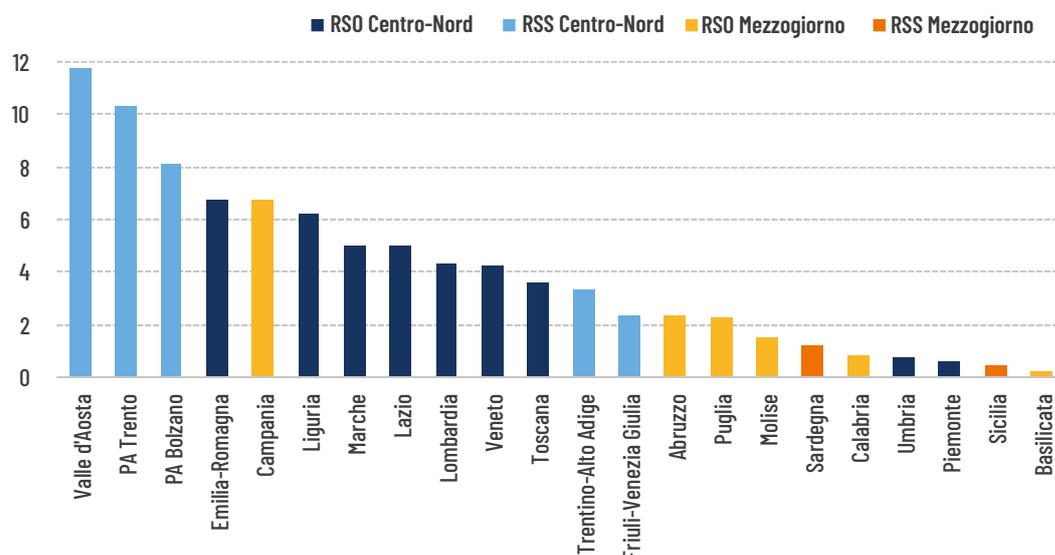
Il dato sull'incidenza di dipendenti laureati sul totale dipendenti (Figura 10) mostra una distribuzione del dato più eterogenea tra macroaree. Ancora una volta, tra le regioni del Mezzogiorno spicca la Campania, con un dato superiore al 55%. In linea di massima le altre regioni del Mezzogiorno hanno una dotazione di competenze relativamente più bassa rispetto alla media nazionale, con l'eccezione di Abruzzo (più del 50%) e Puglia (49%). Tra le regioni del

**Tabella 5 Dipendenti regionali (var. % 2011-2020 e tasso di turnover 2020-2021)**

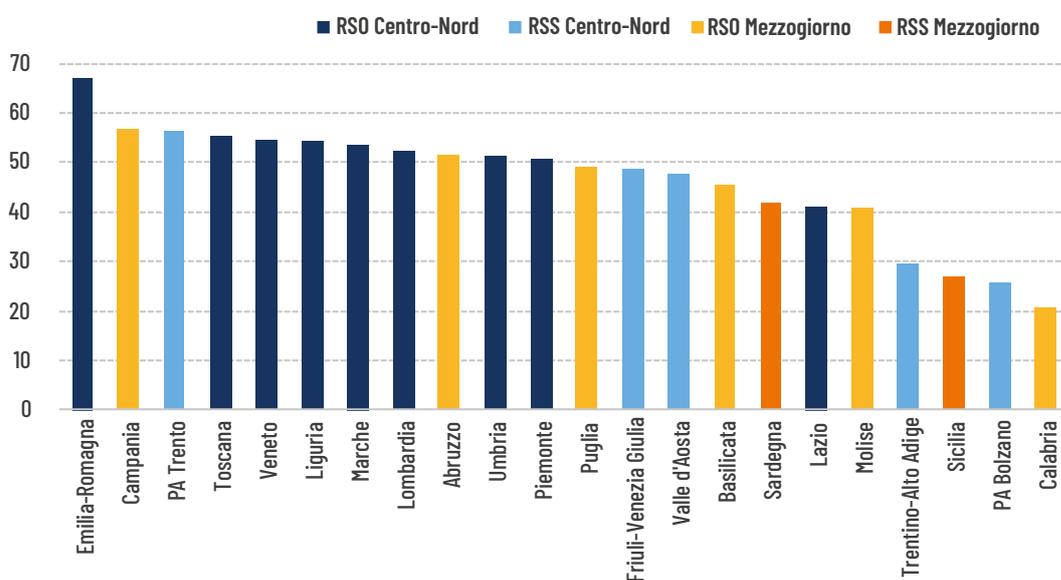
Regioni e macroaree	Var. % 2011-2020	Tasso di turnover 2020-2021
Liguria	22,3	0,28
Lombardia	-8,2	0,15
Piemonte	8,4	0,13
Valle d'Aosta	-5,6	0,09
Emilia-Romagna	13,4	0,07
Friuli-Venezia Giulia	18,2	0,26
PA Bolzano	8,8	0,12
PA Trento	1,6	0,18
Trentino Alto Adige	80,9	0,12
Veneto	-3,5	0,16
Lazio	29,0	0,20
Marche	43,6	0,17
Toscana	21,6	0,15
Umbria	-18,3	0,08
Abruzzo	-2,9	0,22
Basilicata	18,7	0,38
Calabria	-4,2	0,26
Campania	-34,6	0,33
Molise	-39,9	0,14
Puglia	-5,0	0,17
Sardegna	-18,0	0,12
Sicilia	-29,8	0,06
<b>Nord-Ovest</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,16</b>
<b>Nord-Est</b>	<b>6,8</b>	<b>0,15</b>
<b>Centro</b>	<b>22,1</b>	<b>0,15</b>
<b>Sud</b>	<b>-17,2</b>	<b>0,25</b>
<b>Isole</b>	<b>-27,4</b>	<b>0,09</b>
<b>RSO Centro-Nord</b>	<b>4,1</b>	<b>0,16</b>
<b>RSO Mezzogiorno</b>	<b>-17,2</b>	<b>0,25</b>
<b>RSS Centro-Nord</b>	<b>5,4</b>	<b>0,15</b>
<b>RSS Mezzogiorno</b>	<b>-27,4</b>	<b>0,09</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Centro-Nord, quelle con l'incidenza più bassa di laureati sono anche quelle in cui la dotazione di personale è maggiore (Trento, Valle d'Aosta). Infine, ai due estremi della graduatoria si collocano l'Emilia-Romagna, con due terzi del personale laureato, e la Calabria, dove solo due dipendenti su dieci sono in possesso di un titolo di laurea. Questi due casi sembrano emblematici della relazione tra competenze e dotazione di personale: in Emilia-Romagna una dinamica positiva della dotazione di risorse si accompagna a maggiori competenze. Dall'altro lato, riduzione della dotazione di personale, senilizzazione degli organici e bassa incidenza di laureati rientrano tra i fattori che concorrono a spiegare la scarsa efficacia dell'azione amministrativa corrente e della programmazione delle politiche di sviluppo.

**Figura 9** Dipendenti regionali under 35 (in % dei dipendenti totali), 2021

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

**Figura 10** Dipendenti regionali laureati (in % dei dipendenti totali), 2021

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

## 15.4 Conclusioni

Dal protagonismo che il Pnrr ha restituito ai comuni sono seguiti carichi amministrativi e sforzi aggiuntivi di spesa che hanno gravato su amministrazioni locali depauperate negli anni, soprattutto al Sud, di risorse umane e finanziarie, e con dipendenti sempre più anziani a causa dei reiterati blocchi del turnover.

Nonostante siano stati gli enti più colpiti dalle contrazioni di personale illustrate in precedenza, i comuni hanno risposto positivamente alla sfida, come mostrano i dati sull'avanzamento della spesa che li vede tra gli enti attuatori più in linea con le tempistiche previste dal Pnrr. Viceversa, le amministrazioni regionali, pur gravate di un minore

impegno, sembrano mostrare maggiori difficoltà attuative.

Il tema della capacità amministrativa è da tempo al centro dell'attenzione dell'Ue. Amministrazioni nazionali, regionali e locali che non dispongono di risorse umane e competenze adeguate, oltre che di solide strutture organizzative, sono reputate incapaci di garantire la realizzazione di progetti e riforme efficaci nell'attuare gli indirizzi europei. Perciò la politica di coesione europea ha destinato ingenti risorse a numerosi interventi finalizzati al rafforzamento e alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il rafforzamento della capacità amministrativa interessava almeno due dei tre obiettivi tematici del ciclo di programmazione 2007-2013 (competitività e convergenza, cui si aggiungeva cooperazione territoriale).

Nel successivo ciclo 2014-2020, alla capacità amministrativa è stato specificamente dedicato l'Obiettivo Tematico 11 "rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente".

Proprio negli anni nei quali si mobilitavano risorse rilevanti nell'ambito della politica di coesione, le amministrazioni comunali, e in misura ridotta quelle regionali, hanno subito un rilevante ridimensionamento degli organici, soprattutto nel Mezzogiorno.

Oltre che a condizionare l'azione amministrativa ordinaria, i problemi di organico, che riguardano anche le competenze disponibili, vanno annoverati tra i fattori che hanno indebolito la capacità, soprattutto dei comuni, di sfruttare appieno le opportunità di modernizzazione e rafforzamento delle amministrazioni offerte dai fondi europei attraverso i programmi finalizzati, direttamente o indirettamente, al potenziamento della capacità amministrativa.

La letteratura recente supporta l'idea che esista una correlazione positiva tra capacità amministrativa degli enti locali, inclusa la dotazione di personale, e le performance di questi enti nella gestione e spesa di risorse provenienti dalla politica di coesione<sup>8</sup>. In tale contesto, la riduzione del personale nei comuni del Mezzogiorno ha verosimilmente compromesso la capacità di questi territori, già caratterizzati da significative carenze strutturali, di trarre pieno vantaggio dalle opportunità di sviluppo e riequilibrio offerte dalla politica di coesione.

Negli anni più recenti, e in linea con quanto costantemente fatto sin dal 2011, l'Ue ha continuato a sottolineare l'esigenza di interventi in favore del rafforzamento della pubblica amministrazione italiana. Per esempio, riferimenti a questo tema sono presenti nelle raccomandazioni 2019 della Commissione<sup>9</sup> e nel country report sull'Italia redatto dalla Commissione nel 2022. Quest'ultimo accompagnava un documento che invitava il Consiglio a esprimere pareri sul Programma Nazionale di Riforma previsto dal Paese nel 2022<sup>10</sup>.

Questa attenzione per il tema della capacità amministrativa è stata centrale nel contesto del Pnrr. Per sostenere la capacità delle amministrazioni di godere appieno delle opportunità offerte dal Piano, si sono disegnati e attuati diversi interventi specificamente focalizzati sulla questione della carenza di personale negli enti locali, ma le procedure avviate per le nuove assunzioni hanno mostrato non poche criticità.

La preoccupazione degli enti locali per la carenza di personale è recentemente e più volte salita agli onori delle cronache, non solo da Sud. Ad esempio, a valle dei recenti e tragici episodi alluvionali che hanno a più riprese colpito l'Emilia-Romagna, molti amministratori locali hanno segnalato difficoltà nell'accesso ai finanziamenti destinati alla mitigazione dei rischi naturali per via di mancanza di personale qualificato. Studi empirici recenti, focalizzati proprio sul caso emiliano, evidenziano una correlazione positiva tra il numero di dipendenti per abitante negli enti

<sup>8</sup> Di Mascio, F. (2020), Semestre europeo e riforme amministrative in Italia, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/2020, pp. 227-246.

<sup>9</sup> Commissione europea (2019), Relazione per paese relativa all'Italia, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'eurogruppo, Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011[COM(2019) 150 final], 27.02.2019.

<sup>10</sup> Eu Commission (2022), Country Report - Italy Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy, Commission staff working document 2022 [COM(2022) 616 final].

locali e l'ammontare dei finanziamenti ottenuti attraverso i bandi del Pnrr<sup>11</sup>.

L'arresto del trend calante della dotazione di personale è un segnale positivo. Tuttavia, l'efficacia delle iniziative promosse dal Pnrr e dalla politica di coesione per potenziare e riequilibrare territorialmente la dotazione di personale e, più in generale, la capacità amministrativa degli enti territoriali, richiede un rigoroso monitoraggio e un'attenta valutazione, finalizzate a suggerire ulteriori potenziali misure integrative. Da tale processo dipende la capacità degli enti territoriali, quali istituzioni più vicine ai cittadini, di affrontare efficacemente le sfide del periodo post-Pnrr, consentendo a queste amministrazioni di svolgere appieno il proprio ruolo di forza propulsiva per i territori e per il paese.

---

<sup>11</sup> Ghinoi, S., Silvestri, F. Gaeta, G.L. (2024), Public authorities' capability in managing public funds from the National Recovery Plan: a regional case study. Lavoro presentato in occasione del XXI Workshop Cimet, Enna, 19-20 settembre 2024.