



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



POC
PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE



STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Piccoli Comuni, grandi cambiamenti

IL PERSONALE LE PROPOSTE



STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

1. Premessa

I piccoli Comuni si caratterizzano per una dotazione di personale numericamente contenuta, spesso composta da poche unità chiamate a svolgere una pluralità di funzioni amministrative e tecniche. In base ai dati di RgS 2024, Nei Comuni fino a 5.000 abitanti operano complessivamente circa 53.000 dipendenti a tempo indeterminato, **in larga parte però personale in part-time (in poco più di un decennio, l'incidenza del part time è raddoppiata, passando dal 14,1% al 29%)** con un rapporto dipendenti/abitanti che si è drasticamente ridotto negli ultimi anni. Tale configurazione rende particolarmente rilevanti i temi dell'organizzazione del lavoro, della distribuzione delle responsabilità e della continuità operativa degli uffici.

Sempre in base ai dati del Conto annuale (RgS) e a causa di un periodo molto lungo di limitazioni al turn over, vi è un elemento strutturale che incide in maniera significativa sulla programmazione delle risorse umane e sull'organizzazione e che è rappresentato dall'elevata età media del personale, che nei **piccoli Comuni si colloca all'incirca sui 51 anni**. Tale condizione pone criticità in termini di programmazione del fabbisogno, ricambio generazionale, trasferimento delle competenze e tenuta complessiva della capacità amministrativa.

A ciò si aggiunge il fenomeno del crollo dell'attrattività dell'impiego nei Comuni, tanto maggiore quando si tratta di sedi logisticamente disagiate e con un difficile accesso ai servizi.

Per questo, le politiche sul personale, soprattutto di fronte a continui cambiamenti ordinamentali e sfide straordinarie sulla capacità di spesa, com'è stata quella del PNRR, hanno assunto nei piccoli Comuni, una caratteristica di esizialità per la messa a terra di investimenti, capacità di innovazione e di riorganizzazione burocratica, sostenibilità stessa dell'azione amministrativa.

Si è intensificata per questo l'azione politico-istituzionale dell'ANCI per rafforzare le competenze amministrative e tecniche dei piccoli Comuni, la capacità di ricorrere a

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

strumenti di flessibilità organizzativa e a forme di collaborazione e gestione associata per l'erogazione di servizi ed esercizio di funzioni.

In questo contesto, la gestione del personale ha assunto un ruolo centrale e le richieste politico istituzionali ai Governi e al Parlamento dell'ANCI sono state dettate dall'idea di fondo che le regole relative alla programmazione del fabbisogno, alle modalità di reclutamento, all'utilizzo degli istituti contrattuali, alla formazione e alla valorizzazione delle competenze dovessero essere calibrate sulle specificità dimensionali e organizzative dei piccoli Comuni.

Tanto c'è ancora da fare, ma va anche detto che alcune, fondamentali proposte di ANCI, sono state ottenute in termini di deroghe, contributi e semplificazioni in materia di gestione del personale e di segretari comunali per i piccoli Comuni.

Così ad esempio la disciplina della determinazione della capacità assunzionale non più legata al mero turnover, che consente oggi la possibilità di incrementare la spesa per assunzioni di personale; la disponibilità di fondi specifici per finanziare a determinate condizioni assunzioni a tempo sia indeterminato che determinato, o per coprire il costo del trattamento economico del segretario comunale; le misure di flessibilità per l'utilizzo condiviso di unità di personale, gli strumenti per limitare la mobilità in uscita dei propri dipendenti; le semplificazioni per le procedure concorsuali e la possibilità di bandire selezioni uniche convenzionandosi tra più comuni; le deroghe ai vincoli finanziari relativamente al trattamento economico del segretario e molto altro.

2. Le proposte di riforma sul personale degli Stati generali dei Piccoli Comuni

Il dibattito istituzionale e il confronto tra i sindaci in occasione degli Stati generali dei Piccoli Comuni hanno individuato tre fondamentali linee di indirizzo sulla cui direttrice sviluppare il confronto con il Governo.

In dettaglio:

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

2.1 Garantire la continuità amministrativa nei piccoli Comuni attraverso un rafforzamento della figura dei Segretari Comunali

La carenza di segretari comunali costituisce ormai un'emergenza amministrativa per i piccoli Comuni, in considerazione del ridotto numero di segretari iscritti nella fascia iniziale dell'Albo. **Infatti, per i Comuni di fascia C dell'Albo** (fino a 3.000 abitanti, per un totale di 1.902 sedi di segreteria Comunali), **il dato di basso grado di copertura delle sedi di segreteria comunale, è molto allarmante: 341 sedi coperte e 1.561 (l'82%) vacanti** (Fonte: Ministero dell'Interno).

Questo comporta difficoltà e discontinuità nella direzione amministrativa, rallentamenti dell'erogazione di servizi.

Inoltre, a causa della stratificazione normativa dei vincoli alla spesa di personale, molti comuni non possono tecnicamente conferire l'incarico per la copertura della sede per non sforare i tetti di spesa.

L' ANCI ritiene oggi fondamentale:

- rendere strutturale, incrementandone lo stanziamento da 30 a 50 milioni annui, il fondo destinato alle assunzioni del personale a tempo determinato e al contributo alla spesa per il trattamento economico dei segretari nei Comuni fino a 5.000 abitanti, da ripartire tenendo conto della popolazione residente, della capacità fiscale dell'ente, degli indicatori di fabbisogno di personale e delle situazioni di particolare criticità organizzativa.
- prevedere disposizioni normative che estendano la sterilizzazione della spesa del segretario comunale rispetto ai vincoli di spesa del personale, sia in termini complessivi che con riguardo al trattamento accessorio, per i Comuni fino a 5.000 abitanti, rendendola permanente (la bozza del decreto PNRR lo prevede solo per i Comuni fino a 3.000 abitanti e non per tutte le voci stipendiali);
- introdurre una norma sperimentale che consenta ai Sindaci dei Comuni di minori dimensioni demografiche, i cui avvisi di nomina del segretario siano

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

andati deserti, di individuare un funzionario interno dell'Area Funzionari/EQ, in possesso dei requisiti di accesso alla carriera, cui affidare le funzioni di cui all'art. 97 TUEL.

- prevedere per i segretari comunali di prima nomina il vincolo temporale di non meno di 24 mesi di permanenza nel Comune o convenzioni di Comuni di cui sono titolari.
- definire in Conferenza Stato Città i criteri per la qualificazione di determinate aree territoriali in termini di sedi disagiate nonché i criteri di premialità ai fini dell'avanzamento di carriera dei segretari comunali di prima nomina assegnati dal Ministero dell'Interno alle medesime sedi disagiate.
- prorogare l'articolo 16-ter del DL 162/2019 fino a dicembre 2026 in quanto, in assenza di segretari disponibili, la figura del Vicesegretario rappresenta l'unico presidio amministrativo possibile per molti Comuni.
- estendere fino al 2030 la previsione che consente di pianificare annualmente l'assunzione del 120% dei segretari cessati nell'anno precedente (art. 12-bis, comma 1, lett. a) del D.L. n. 4/2022).

2.2 Fabbisogni Standard per le dotazioni organiche dei piccoli Comuni

Per affrontare il deficit di personale nei piccoli Comuni, ad avviso di ANCI, occorrerebbe andare oltre le attuali regole finanziarie che, anche se non penalizzanti come quelle del turn over, non sono in grado, comunque, di garantire dotazione organiche adeguate alle funzioni da svolgere. L'idea sarebbe allora quella di avviare un'analisi e monitoraggio dell'effettiva consistenza delle dotazioni organiche nei piccoli Comuni che porti ad individuare uno standard minimo di dotazione organica adeguata alle caratteristiche e alle funzioni degli stessi.

A tal fine la proposta è quella di allargare anche al Dipartimento della Funzione Pubblica il tavolo tecnico interistituzionale già istituito presso il MEF con il compito di osservare le grandezze finanziarie dei Comuni e realizzare un'analisi combinata

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

della consistenza dei loro organici per cluster demografici e socioeconomici e dei relativi fabbisogni di personale in ordine all'esercizio delle sempre più complesse funzioni, anche delegate.

2.3 Semplificazioni, assunzioni straordinarie, contributo statale per la perequazione dei trattamenti economici

Le proposte in materia di risorse per il personale dei piccoli Comuni sono articolate su tre azioni fondamentali:

- **A) Semplificazione dei vincoli di carattere finanziario-contabile alla spesa di personale**, e loro diversificazione al fine di tenere conto delle specificità dei bilanci, delle risorse finanziarie e umane disponibili e delle caratteristiche degli enti di minori dimensioni. In particolare, è necessario prevedere il definitivo superamento del tetto alla spesa storica del personale legato all'anno 2008 per i comuni con popolazione fino 1.000 abitanti e alla media del triennio 2011/2013 per quelli fino a 5.000. Altro tetto alla spesa storica anacronistico e da eliminare è quello che impone di non superare per i contratti di lavoro a tempo determinato la spesa sostenuta allo stesso titolo nell'anno 2008. Infine, i piccoli Comuni devono essere esclusi dall'applicazione dei limiti al trattamento accessorio, che non consentono di superare la spesa del 2016. Questo da un lato in quanto tali vecchie disposizioni limitative, stratificandosi con le successive disposizioni di contenimento finanziario, producono effetti esorbitanti sui piccoli comuni. Questa importante semplificazione consentirebbe la piena esplicazione del principio di sostenibilità finanziaria delle spese di personale, che è alla base della nuova disciplina della determinazione della capacità assunzionale dei comuni.
- **C) Alimentazione del fondo di perequazione dei trattamenti economici accessori**: si propone l'alimentazione del fondo statale destinato a finanziare l'alimentazione della componente fissa e continuativa del trattamento economico

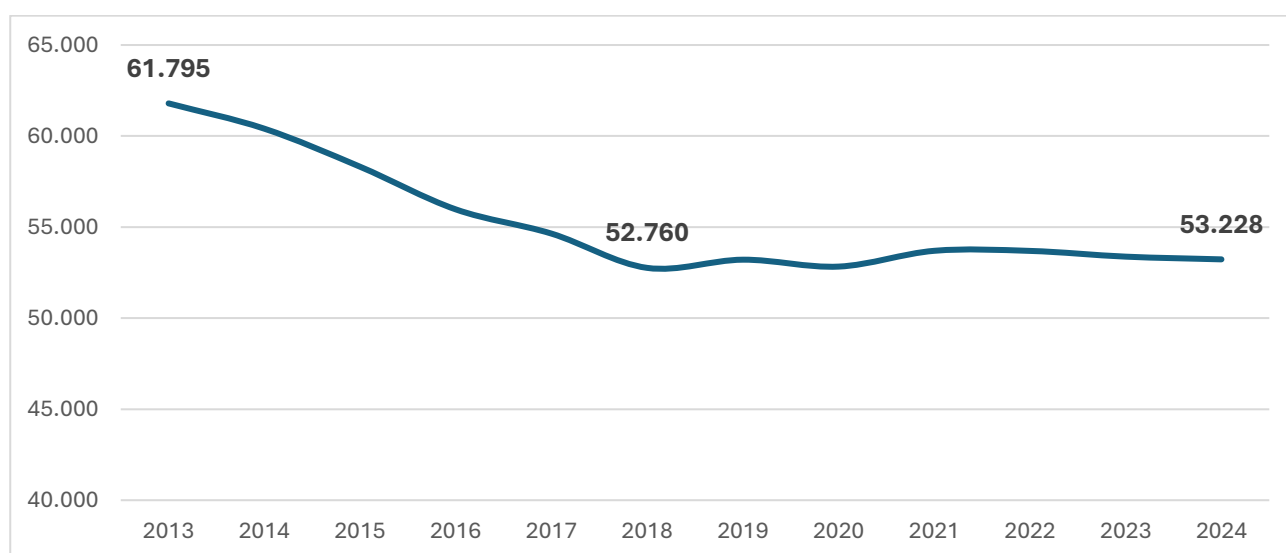
STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

(art. 1, comma 674, legge di bilancio 2026), con risorse specificamente destinate ai piccoli Comuni, in modo da avviare gradualmente un percorso di perequazione dei trattamenti economici nei diversi comparti. Si tratta di replicare quanto già fatto all'interno del Comparto delle funzioni centrali.

Questa azione è indispensabile per contrastare il crollo dell'attrattività dell'impiego nei piccoli Comuni e l'incessante processo di mobilità del personale verso enti con retribuzioni più elevate.

3. Abstract dei dati di consistenza degli organici dei piccoli Comuni

Il trend di riduzione degli organici. Analizzando i dati del Conto annuale, comparto del personale a tempo indeterminato dei piccoli Comuni è diminuito in dodici anni di 8.567 unità. Il loro numero si è ridotto fortemente in un primo periodo (tra il 2013 e il 2018), rimanendo quindi sostanzialmente stabile negli anni successivi.



In termini percentuali la diminuzione è stata del -13,9% in tutto il periodo considerato (2013-2024).

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Nel dettaglio dei piccoli Comuni, la maggiore diminuzione del personale a tempo indeterminato è tra i Comuni fino a 1.000 abitanti con tasso di variazione negativo pari a -19% rispetto a quelli 1000-2000 (-15,9%), 2000-3000 (-11,2%) e 3000-5000 (-11,7%).

Classi dimensionali dei Comuni	Anni		Var 2013/24
	2013	2024	
0-1000	10.167	8.238	-19,0%
1000-2000	15419	12961	-15,9%
2000-3000	13418	11913	-11,2%
3000-5000	22791	20116	-11,7%
Totale	61.795	53.228	-13,9%

Le mobilità intercompartimentali. Nel solo anno 2024 il saldo delle mobilità in entrate e di uscita tra i piccoli Comuni e tutte le altre pubbliche amministrazioni è fortemente negativo, a testimonianza della non attrattività del lavoro nelle amministrazioni di minori dimensioni.

Passaggi tra amministrazioni	IN	OUT	Bilancio
Stesso comparto	772	1.092	-320
Altro comparto	67	131	-64
Totale	839	1.223	-384

L'età del personale. Il personale dei Comuni ha un'età mediana compresa nella classe 45-54. Nei piccoli Comuni, come si evidenzia nel grafico della piramide per età, la composizione dell'età dei dipendenti ha valori leggermente inferiori, con le classi 50-54 e 55-59 più ampie che nei Comuni di taglia demografica maggiore.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

