

REP
Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici Società di Fondazione Etica

LA SPESA PER IL PERSONALE PUBBLICO

Quali differenze tra le Regioni?

Premessa

L'attenzione pubblica verso le Regioni si concentra quasi sempre sulle dinamiche politiche, sulle scelte programmatiche o sui risultati più visibili dell'azione amministrativa, mentre raramente si sofferma sulle condizioni organizzative che rendono concretamente possibile l'attuazione delle politiche pubbliche. Eppure, senza una struttura amministrativa adeguata, nessun intervento pubblico può essere progettato, gestito e realizzato in modo efficace. È anche per questo che, da anni, **le istituzioni europee insistono sul tema della capacità amministrativa, riconoscendola come una condizione essenziale per la qualità dell'azione pubblica e per la tenuta delle Amministrazioni**, soprattutto a livello territoriale.

In questa prospettiva, il tema del personale assume un rilievo centrale: la consistenza degli organici, il loro rapporto con la popolazione amministrata e il peso della spesa per il personale rappresentano dimensioni fondamentali per comprendere la struttura e il funzionamento degli Enti Pubblici. Non si tratta soltanto di variabili contabili o organizzative, ma di elementi che incidono direttamente sulla capacità degli Enti di garantire continuità amministrativa, presidio delle funzioni, erogazione dei servizi.

È in questo quadro che si colloca il lavoro del Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici (REP). Attraverso la raccolta e l'analisi sistematica dei dati che le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a pubblicare sui propri siti istituzionali in adempimento agli obblighi di trasparenza, REP costruisce ogni anno una mappatura comparata della performance complessiva delle Amministrazioni pubbliche, tra cui le Regioni. Questo approccio consente di osservare in chiave comparata la loro capacità di funzionamento e individuare punti di forza e possibili fragilità del singolo Ente.

L'analisi che segue si concentra, in particolare, sulla spesa per il personale. L'obiettivo non è individuare astrattamente quale sia l'ammontare "giusto" di spesa, ma rilevarne dimensioni e perimetro attraverso il confronto tra le Regioni, tenendo conto della loro diversità anche istituzionale dovuta alla distinzione in Regioni a Statuto Speciale (RSS) e Regioni a Statuto Ordinario (RSO).

La spesa per il personale e le peculiarità regionali

L'indicatore "spesa per il personale pubblico a tempo indeterminato pro capite" consente di definire l'intensità della spesa rispetto alla popolazione residente.

Al riguardo uno dei luoghi comuni più radicati nell'opinione pubblica è che per i dipendenti pubblici, anche regionali, si spenda troppo.

Un raffronto interessante con le Regioni di altri Paesi UE non è attendibile per i diversi ordinamenti amministrativi adottati. A livello nazionale, invece, le Regioni svolgono tutte le stesse funzioni (con differenze riscontrabili solo tra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale): ciò nonostante, non si rinviene alcuna norma che stabilisca il livello "corretto" o "ottimale" di spesa per il personale. L'ordinamento italiano richiede alle Amministrazioni di programmare i fabbisogni in coerenza con le esigenze funzionali e con gli equilibri finanziari, ma non stabilisce standard uniformi.

La lettura dei risultati dell'analisi richiede cautela per la marcata eterogeneità istituzionale e amministrativa. Alle differenze tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, riconosciute dalla Costituzione, si affiancano diversità dovute al diverso assetto delle funzioni esercitate (si pensi al comparto scuola), alle scelte organizzative stratificate nel tempo, al rapporto con Enti strumentali e strutture collegate e, più in generale, al modello operativo di amministrazione adottato. In questa prospettiva, le distanze che emergono nei grafici che seguono non possono essere lette in modo semplicistico come meri scarti di efficienza, ma vanno ricondotte anche alle differenze del regionalismo italiano.

Si spende troppo o troppo poco per il personale pubblico?

L'indicatore "Spesa per il personale" misura, con riferimento ai bilanci dell'esercizio finanziario 2025, il costo che una Regione sostiene per i propri dipendenti assunti a tempo indeterminato in rapporto alla popolazione. Nel leggerne i risultati si rendono necessarie alcune precisazioni.

Innanzitutto, un'attenzione specifica deve essere riservata alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, che rappresentano un caso peculiare anche sotto il profilo della rilevazione del personale: tali Enti gestiscono il personale secondo specifiche modalità di inquadramento e classificazione e, nel comparto Funzioni Locali, includono anche personale del settore scolastico. La conseguenza è che gli indicatori sul personale possono risultare sovrastimati e meno confrontabili con quelli delle altre Regioni[1].

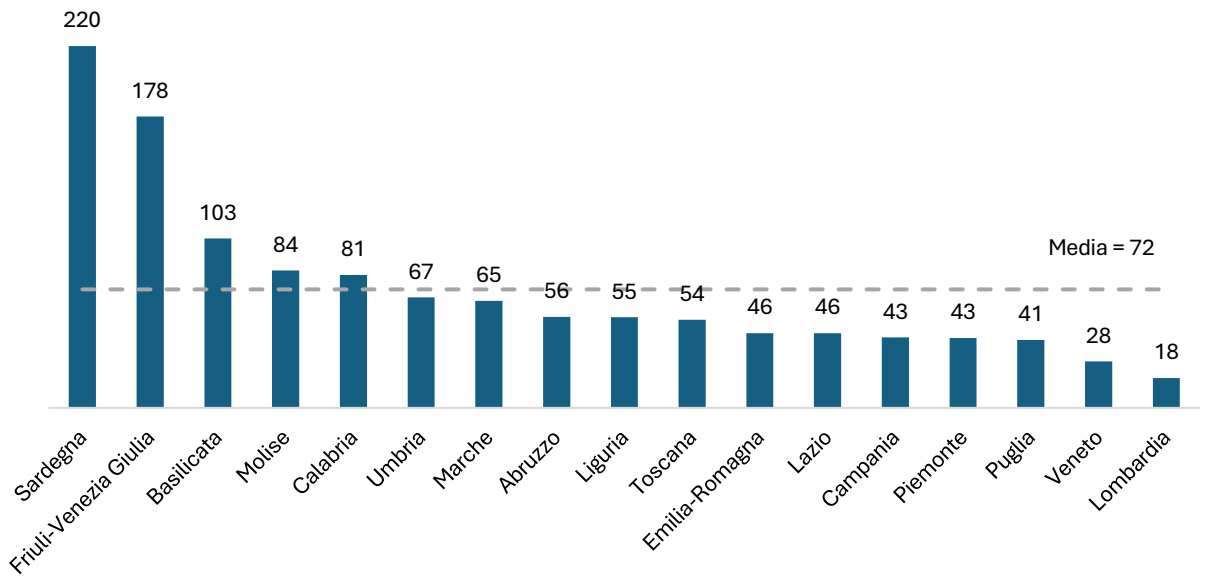
[1] Da qui la scelta di classificare le P.A. di Trento e di Bolzano come non comparabili (n.c.): una precauzione necessaria per preservare la coerenza comparativa dell'analisi.

La lettura del grafico[2] che segue (Figura 1) deve essere effettuata tenendo conto anche di un'altra esclusione: quella della Valle d'Aosta, anch'essa classificata come non comparabile per l'indicatore in esame, il cui dato si era delineato nettamente come *outlier* già in passato[3].

Nella spesa pro capite per il personale la distribuzione dei valori evidenzia, anche quest'anno, un profilo fortemente differenziato tra le Regioni.

All'interno del perimetro effettivamente rappresentato, i valori più elevati si osservano in due Regioni a Statuto Speciale, una al Sud, con la Sardegna (220 euro p.c.), e una al Nord, con il Friuli-Venezia Giulia (178 euro p.c.). Entrambe si collocano nettamente al di sopra della media[4], pari a 72 euro pro capite, superandola, rispettivamente, di tre volte e di due volte e mezzo. Il dato non sorprende in considerazione della maggiore autonomia finanziaria delle RSS.

Figura 1. Spesa per i dipendenti a tempo indeterminato nelle Regioni (euro p.c.)



N.B.: Sono esclusi dalla rappresentazione la Valle d'Aosta e le Province autonome di Bolzano e di Trento (n.c.); la Sicilia (n.d.).
Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati BDAP (2025)

[2] Rispetto alla precedente rilevazione, il campione analizzato si è arricchito con i dati di Basilicata e Molise, precedentemente non disponibili, mentre si conferma l'assenza del dato relativo alla Sicilia (pertanto classificata come n.d.). A tale riguardo, si segnala che, alla data della presente analisi (ottobre 2026), la Regione Siciliana ha approvato il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2022, con legge regionale 30 luglio 2026, n. 20, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 35 del 5 agosto 2026.

[3] Nella precedente rilevazione la Valle d'Aosta presentava una spesa per il personale pari a 2.377,2 euro pro capite e 20,5 dipendenti a tempo indeterminato ogni 1.000 abitanti: valori probabilmente da ricondurre al regime statutario speciale della Regione e alle sue ridotte dimensioni.

[4] Media aritmetica semplice dei valori delle 17 Regioni rappresentate. Data la forte asimmetria della distribuzione, trainata dai valori di Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, la mediana risulta sensibilmente più bassa, pari a 55,1 euro pro capite (valore della Liguria).

Al di sopra della media si collocano anche tre Regioni a Statuto Ordinario del Mezzogiorno: Basilicata (103 euro p.c.), Molise (84 euro p.c.) e Calabria (81 euro p.c.). Per le prime due il dato riflette anche il peso che una dimensione demografica ridotta esercita sull'indicatore (v. più avanti); la Calabria, invece, registra un sensibile incremento rispetto alla precedente rilevazione. Tra le motivazioni del dato calabrese è annoverabile l'aumento della spesa per redditi da lavoro dipendente, passata da 121 milioni di euro nel 2024 a 148 milioni nel 2025 (+22%).

Sotto il valore medio è la spesa p.c. per il personale di gruppo di grandi Regioni distribuite tra Nord, Centro e Sud: Lazio ed Emilia-Romagna, entrambe con 46 euro p.c., e, in ordine decrescente, Campania, Piemonte e Puglia, rispettivamente con 43, 43 e 41 euro pro capite.

A spendere meno per il proprio personale tra tutte le Regioni italiane è la Lombardia: meno di 20 euro p.c., pari a circa un quarto della spesa media (72). Un importo particolarmente contenuto anche rispetto alle altre grandi Regioni. Del resto, ciò è coerente con il numero di dipendenti pubblici lombardi rapportato alla popolazione, che è il più basso tra tutte le Regioni.

A seguire il Veneto, con 28 euro p.c. di spesa, corrispondente anche in questo caso al secondo minor numero di dipendenti p.c. tra le Regioni.

Andamento cronologico della spesa per il personale nelle Regioni

Nell'ultimo biennio rilevabile (2024-2025), la spesa per il personale a tempo indeterminato prosegue la sua crescita: considerando le 15 Regioni per le quali il dato è disponibile in entrambe le rilevazioni, la media passa da 64 a 69 euro pro capite (+5). L'incremento medio, però, appare in larga parte trainato da un solo caso: al netto della Sardegna, la variazione media si riduce a circa 2 euro pro capite.

Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, che nella precedente rilevazione erano le uniche due Regioni in flessione, registrano ora un'inversione di tendenza: la Sardegna, in particolare, cresce di 53 euro pro capite (da 167 a 220), lo scostamento di gran lunga più ampio del campione, mentre il Friuli-Venezia Giulia aumenta di 9 euro.

Il significativo incremento registrato dalla Sardegna trova riscontro nella crescita della spesa per redditi da lavoro dipendente, passata da 260,2 milioni di euro nel 2024 a 342,8 milioni nel 2025 (+31,7%). Tra i fattori esplicativi rientrano gli effetti economici dei rinnovi dei contratti collettivi regionali relativi al triennio 2022-2024, sottoscritti nel dicembre 2024, con particolare riferimento alla corresponsione, nel corso del 2025, degli arretrati contrattuali relativi alle annualità precedenti.

Tra le Regioni a statuto ordinario spiccano gli incrementi di Calabria (+15 euro p.c.) e Toscana (+5).

All'estremo opposto del *ranking*, Lombardia e Veneto confermano i livelli di spesa più contenuti (rispettivamente intorno ai 18 e 28 euro p.c.), con una crescita inferiore all'euro pro capite.

Tabella 2. Spesa per i dipendenti a tempo indeterminato nelle Regioni (euro p.c.) – Andamento cronologico

Regione	Rilevazione 2025 su dati 2024	Rilevazione 2026 su dati 2025	*Delta*
Sardegna	167	220	*53*
Friuli-Venezia Giulia	169	178	*9*
Basilicata	n.d.	103	–
Molise	n.d.	84	–
Calabria	66	81	*15*
Umbria	68	67	*-1*
Marche	66	65	*-1*
Abruzzo	54	56	*2*
Liguria	56	55	*-1*
Toscana	49	54	*5*
Lazio	45	46	*1*
Emilia-Romagna	44	46	*2*
Campania	44	43	*-1*
Piemonte	43	43	*0*
Puglia	41	41	*0*
Veneto	28	28	*0*
Lombardia	17	18	*1*
Sicilia	141	n.d.	–
Media	*64*	*69*	*5*

N.B.: Sono escluse dalla tabella la Valle d'Aosta e le Province autonome di Bolzano e di Trento (n.c.). La media è calcolata sulle 15 Regioni con dato disponibile in entrambe le rilevazioni;
n.d.: dato non pubblicato al momento della rilevazione.
Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati BDAP (2024-2025)

Come incide la dimensione demografica

Un elemento che aiuta a leggere le differenze tra le Regioni è la dimensione demografica, che l'Indice di Capacità Amministrativa REP[5] utilizza per classificare gli Enti in tre classi: piccole (fino a 1 milione di abitanti), medie (tra 1 e 4 milioni) e grandi (oltre 4 milioni).

Per isolare l'effetto dimensionale dalle specificità statutarie, il confronto che segue considera le sole 15 Regioni a statuto ordinario.

[5] L'Indice di Capacità Amministrativa è un modello di valutazione comparata delle Amministrazioni Pubbliche. Si fonda su un set di indicatori costruito prevalentemente sulla base dei dati che le PA hanno l'obbligo di pubblicare in base alle norme vigenti, e in particolare al d.lgs. 33/2013 e alla l. 190/2012. Si tratta di indicatori non solo economico-finanziari, ma anche qualitativi relativi a trasparenza, anticorruzione e performance delle PA. L'Indice si compone di sei macroaree di analisi: Bilancio, Governance, Personale, Servizi, Appalti, Ambiente. A ogni macroarea è assegnato uno score massimo ponderato su base 100.

I risultati mostrano un gradiente netto: al crescere della dimensione demografica, la spesa pro capite si riduce in modo sistematico. Le Regioni piccole spendono in media 84,7 euro pro capite, più del doppio delle grandi (37,2).

Tabella 3. Spesa per il personale e dipendenti a tempo indeterminato nelle Regioni a statuto ordinario per classe dimensionale (valori medi)

Classe dimensionale	Spesa per il personale (euro p.c.)
Piccole (fino a 1 milione di abitanti): *3 Regioni*	84,7
Medie (tra 1 e 4 milioni di abitanti): *6 Regioni*	58,6
Grandi (oltre 4 milioni di abitanti): *6 Regioni*	37,2

Piccole: Basilicata, Molise, Umbria; Medie: Abruzzo, Calabria, Liguria, Marche, Puglia, Toscana; Grandi: Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto.
Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati BDAP (2025) e MEF (2024).

All'interno di ciascuna classe la variabilità resta significativa.

Tra le Regioni medie, ad esempio, la Calabria spende 81 euro pro capite, contro i 55 euro della Liguria, pur presentando le due Regioni dimensioni demografiche relativamente simili (rispettivamente circa 1,8 e 1,5 milioni di abitanti).

Tra le Regioni grandi, la Lombardia presenta valori pari a meno della metà di quelli di Lazio ed Emilia-Romagna.

Questi risultati confermano che una parte importante della spiegazione delle differenze nella spesa per abitante è data dalle economie di scala: **le grandi Regioni possono distribuire le funzioni amministrative su una popolazione più ampia, mentre le piccole, dovendo comunque presidiare le stesse funzioni, finiscono per disporre di un minor margine di manovra**.

Per questi motivi, disporre di un quadro chiaro della spesa e della consistenza del personale pubblico è tanto utile per comprendere le condizioni organizzative che rendono possibile l'attuazione delle politiche pubbliche quanto necessario per superare i luoghi comuni che ancora persistono al riguardo.