

## QUALI REGIONI HANNO TROPPI DIPENDENTI PUBBLICI?

di Edoardo Frattola

*Molti pensano che i dipendenti pubblici siano più numerosi nelle regioni del Sud che nel resto del Paese. I dati sembrano smentire questo luogo comune. Considerando il personale di tutti gli enti territoriali e delle loro società controllate, non emergono grandi differenze nel numero di dipendenti per abitante tra le diverse macroaree. Quel che è chiaro, invece, è che le regioni a statuto speciale hanno un numero di dipendenti pro capite molto più alto delle altre, indipendentemente dalla loro localizzazione e anche al netto delle maggiori competenze. Fra le regioni a statuto ordinario, tre regioni (Liguria, Lazio e Calabria) hanno un numero di dipendenti più elevato di quanto sembra giustificabile in base alle dimensioni della loro popolazione e tenendo conto di possibili economie o diseconomie di scala.*

\*\*\*

Il personale degli enti locali è spesso al centro del dibattito quando si parla di lotta agli sprechi e razionalizzazione della spesa pubblica. In questa nota proviamo a rispondere ad alcune domande ricorrenti sul tema: è vero che in proporzione al numero di abitanti i dipendenti pubblici sono molto più numerosi al Sud che al Nord? Quali regioni in particolare sono sovradimensionate? Come si comportano le regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario?

Il perimetro di partenza considerato nell'analisi è quello degli enti territoriali di livello inferiore allo Stato, in base all'art. 114 della Costituzione: regioni, province autonome, province, città metropolitane e comuni. I dati sul personale discussi in questa nota, relativi all'anno 2016, sono stati raccolti nel Conto Annuale a cura della Ragioneria Generale dello Stato e successivamente esposti in una relazione della Corte dei Conti.<sup>1</sup> Al personale alle dirette dipendenze degli enti territoriali abbiamo aggiunto i dipendenti delle società controllate dagli enti stessi, sulla base del dataset sulle partecipazioni detenute dalla PA pubblicato dal MEF per l'anno 2015.<sup>2</sup>

Complessivamente, come riportato nella Tavola 1 in fondo a questa nota, i risultati presentati in

---

<sup>1</sup> Deliberazione n.17/SEZAUT/2018/FRG, disponibile al link:

[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_autonomie/2018/delibera\\_17\\_2018\\_qmig.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2018/delibera_17_2018_qmig.pdf)

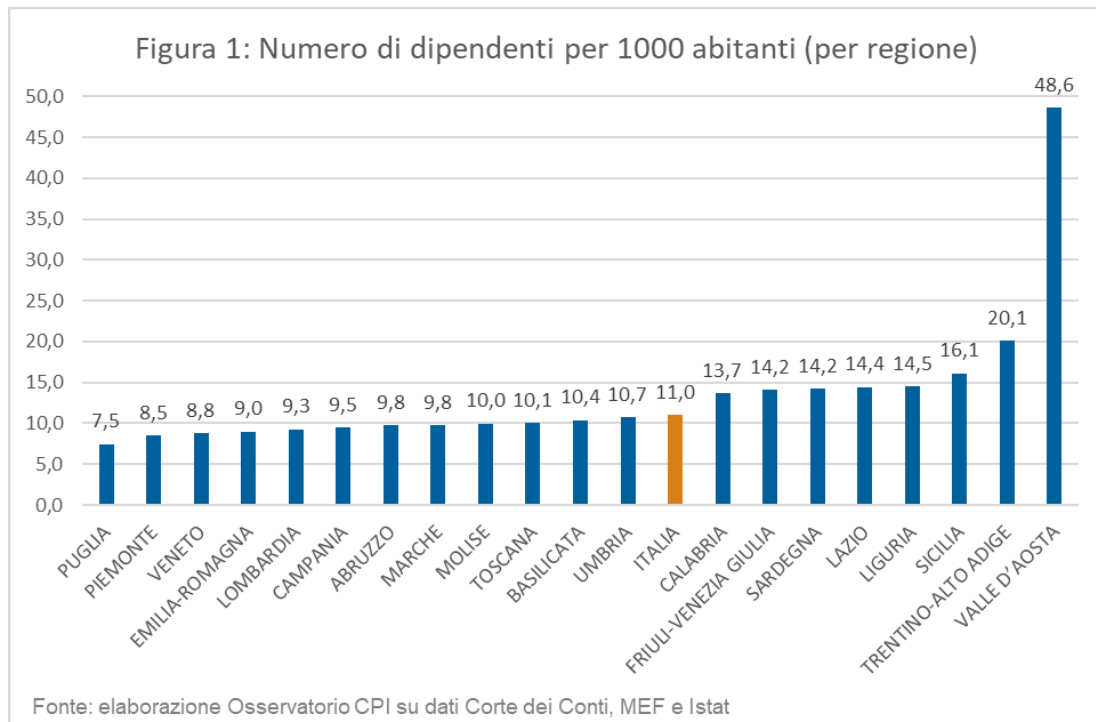
<sup>2</sup> Il dataset completo è disponibile al seguente link:

[http://www.dt.tesoro.it/it/attivita\\_istituzionali/partecipazioni\\_pubbliche/censimento\\_partecipazioni\\_pubbliche/open\\_data\\_partecipazioni/dati\\_partecipazioni\\_2015.html](http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/partecipazioni_pubbliche/censimento_partecipazioni_pubbliche/open_data_partecipazioni/dati_partecipazioni_2015.html)

Ai fini di questa nota sono state considerate solo le società non cessate, con numero di dipendenti maggiore di zero nel bilancio 2015 e con una quota di partecipazione superiore al 50% detenuta da un ente territoriale di livello inferiore allo Stato. Questa operazione ha ristretto l'elenco a 1815 società.

queste pagine riguardano poco meno di 670 mila dipendenti, di cui tre quarti appartengono direttamente agli enti territoriali e un quarto alle società controllate.<sup>3</sup>

Per avere un'immagine più corretta della questione, la dimensione del personale (aggregata su base regionale) è stata rapportata a quella della popolazione residente. La Figura 1 mostra per ciascuna regione il numero di dipendenti ogni 1000 abitanti.



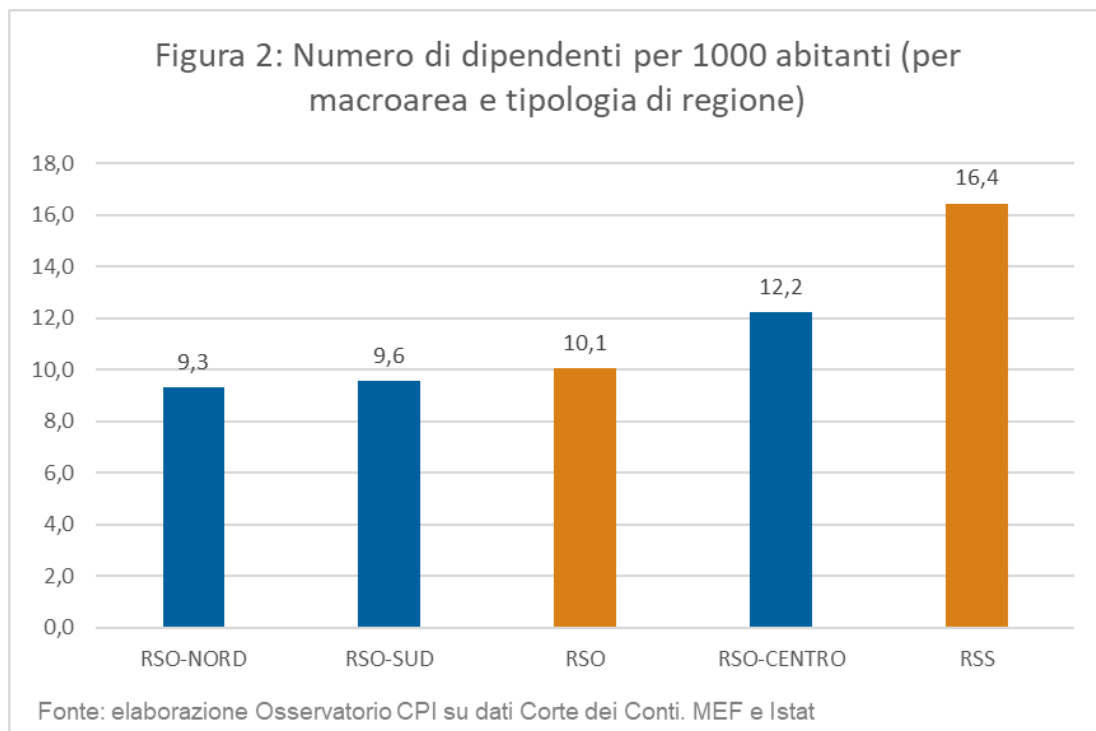
I valori sono molto eterogenei, passando da 7,5 dipendenti per 1000 abitanti in Puglia a 48,6 in Valle d'Aosta. Otto regioni presentano valori superiori alla media nazionale, che è pari a 11: Liguria, Lazio, Calabria e le cinque regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia). La conferma della specificità delle regioni a statuto speciale è visibile nella Figura 2, dove gli indici sono stati aggregati per macroarea e tipologia di regione: le regioni a statuto ordinario (RSO) dispongono in media di 10,1 dipendenti ogni 1000 abitanti, mentre quelle a statuto speciale (RSS) ne hanno 16,4, il 62% in più.

La Sicilia, per esempio, ha un numero di dipendenti (82 mila) pari alla somma di Piemonte (37 mila) e Veneto (43 mila), pur avendo una popolazione (5,057 milioni) simile a quella del solo Veneto (4,908 milioni). La Valle d'Aosta ha più dipendenti della Basilicata (6.163 contro 5.938), ma una popolazione cinque volte più piccola (127 mila contro 570 mila). Le maggiori competenze

<sup>3</sup> L'aggregato di tutti gli enti territoriali e delle società controllate si rende necessario per avere una variabile significativa, poiché le deleghe alle province differiscono fra le diverse regioni e le società controllate di una provincia o di un comune spesso svolgono servizi anche per altre unità amministrative.

assegnate dalle leggi costituzionali alle RSS possono essere certamente una spiegazione di differenze così marcate; tuttavia, il fatto di considerare i dipendenti di tutti gli enti territoriali locali (e non delle sole regioni) dovrebbe in parte attenuare questo effetto.

Il quadro che emerge dai dati è invece differente: considerando i soli dipendenti provinciali e comunali, il numero di dipendenti per 1000 abitanti è pari a 9,1 per le RSS e a 6,4 per le RSO. In definitiva, le RSS sembrano avere un eccesso di dipendenti pubblici rispetto alle RSO, anche considerando i soli dipendenti di province e comuni.

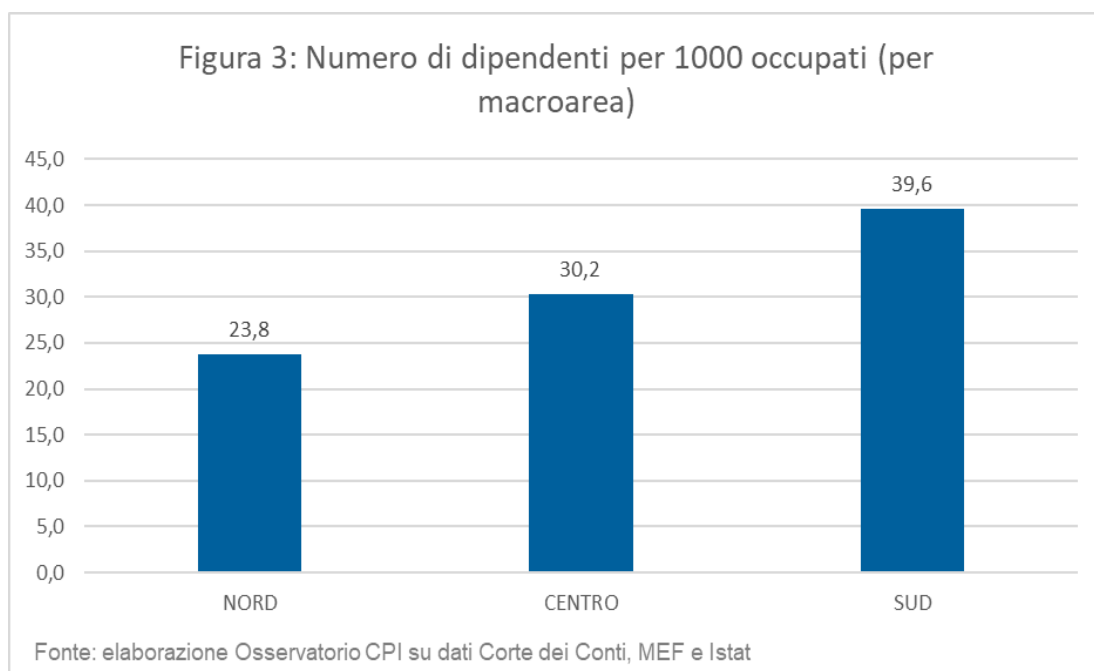


Soffermandoci sulle sole regioni a statuto ordinario, si può notare come il diffuso luogo comune secondo cui il numero di dipendenti pubblici locali sarebbe sproporzionatamente maggiore al Sud sembri invece privo di fondamento. Come si vede nella Figura 2, le regioni del Mezzogiorno mostrano infatti valori medi solo leggermente superiori al Nord Italia (9,6 contro 9,3 dipendenti per 1000 abitanti).<sup>4</sup> La macroarea con numeri più alti risulta essere il Centro (12,2); questo dato è fortemente condizionato dal Lazio, e in particolare dai suoi quasi 40 mila dipendenti di società controllate: escludendo il Lazio, il valore del Centro sarebbe in linea con la media nazionale (10,1). Queste osservazioni sono coerenti con studi recenti, in cui si sottolinea come la spesa pubblica

<sup>4</sup> Considerando solo le RSO, le tre macroaree sono così composte: il Nord comprende Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria ed Emilia-Romagna; il Centro comprende Toscana, Marche, Umbria e Lazio; il Sud comprende Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria.

regionalizzata pro capite non sia più alta al Sud rispetto al Centro-Nord, ma sia anzi tendenzialmente più bassa.<sup>5</sup>

Cosa può esserci quindi alla base della comune convinzione che le regioni del Sud sovrabbondino di dipendenti pubblici? Una possibile risposta può essere ipotizzata guardando alle dimensioni del personale degli enti territoriali in rapporto non all'intera popolazione regionale, ma soltanto alla popolazione occupata. La Figura 3 fornisce una fotografia piuttosto chiara della situazione: considerando tutte le regioni (RSO e RSS), il numero di dipendenti per 1000 occupati al Sud è quasi doppio rispetto al valore del Nord (39,6 contro 23,8), mentre il Centro si colloca in una posizione intermedia (30,2), appesantito ancora una volta dal risultato del Lazio. In altre parole, nelle aree del Paese in cui il tasso di occupazione è più basso, una quota significativamente più elevata dell'occupazione regionale è assorbita da Amministrazioni Pubbliche locali. Questo fatto, nell'immaginario collettivo, contribuisce probabilmente a sovrastimare il numero di dipendenti per abitante del Mezzogiorno.



Tornando allo studio del numero di dipendenti pro capite, per trovare eventuali squilibri nelle dimensioni del personale occorre dunque andare oltre la semplice divisione in macroaree e considerare le singole regioni. Come accennato in precedenza, tre regioni a statuto ordinario

<sup>5</sup> Si veda l'Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, disponibile al seguente link: [http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione\\_22\\_11\\_20171.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione_22_11_20171.pdf)

(Liguria, Lazio e Calabria) presentano un numero di dipendenti per abitante superiore alla media nazionale e meritano quindi di essere osservate in modo più dettagliato.

In linea di principio, una regione potrebbe avere un numero di dipendenti per abitante più elevato della norma semplicemente come conseguenza delle cosiddette “economie di scala”: in altre parole, dal momento che, per obbligo legislativo o per necessità, le funzioni attribuite agli enti territoriali richiedono un numero minimo di dipendenti a prescindere dalla popolazione regionale, regioni con popolazioni più piccole finiscono quasi inevitabilmente per avere un numero di dipendenti per abitante più elevato rispetto a regioni più popolose.<sup>6</sup> Estendendo questo ragionamento ad altre categorie di dipendenti pubblici e a tutte le RSO, si può costruire una graduatoria tra regioni che tenga conto dell’esistenza di economie di scala, cioè che sottragga al valore effettivo di dipendenti per abitante il livello “giustificato” dalle economie di scala. Questo è ciò che viene fatto, in linguaggio tecnico, con l’analisi dei residui di una regressione. Nel nostro caso, il “residuo” è lo scarto tra il numero di dipendenti per 1000 abitanti realmente osservato e il valore che ci si aspetterebbe sulla base di alcune caratteristiche della regione, tra cui la grandezza della popolazione.<sup>7</sup> Un residuo maggiore di zero significa che la regione considerata presenta un personale più corposo di quanto giustificato dalla sua popolazione, mentre un residuo minore di zero indica che il personale degli enti territoriali risulta sottodimensionato rispetto alle attese.

La Figura 4 mostra il residuo per ciascuna delle RSO.<sup>8</sup> Anche tenendo in considerazione la presenza di eventuali economie di scala, Liguria, Lazio e Calabria si caratterizzano per un eccesso di dipendenti pubblici, pari rispettivamente a 4,1, 3,6 e 3,7 dipendenti per 1000 abitanti in più rispetto al valore giustificato dalla dimensione della popolazione regionale.

Facendo qualche confronto in base ai dati della Tavola 1, la Liguria (con una popolazione di 1,6 milioni) ha un rapporto di 14,5 dipendenti ogni 1000 abitanti contro i 9,8 di Marche e Abruzzo, regioni con una popolazione dello stesso ordine di grandezza o leggermente inferiore (rispettivamente 1,5 e 1,3 milioni); il Lazio, pur avendo una popolazione più numerosa (5,9 milioni), ha un valore ben più elevato (14,4) di quello del Veneto (8,8), la cui popolazione è di 4,9 milioni, o dell’Emilia-Romagna (9), che ha una popolazione di 4,4 milioni; la Calabria (11) supera regioni molto più piccole come Umbria (10,7) e Molise (10). Le altre RSO hanno tutti residui negativi, con

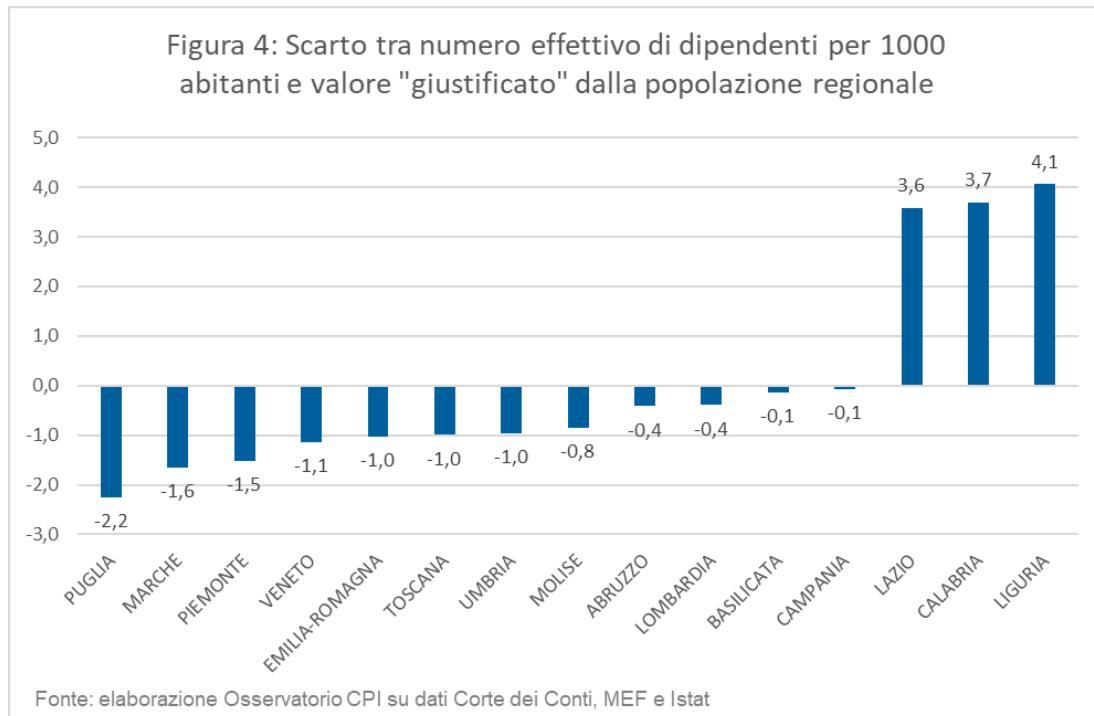
---

<sup>6</sup> Ad esempio, i Consigli regionali devono avere per legge un minimo di 20 consiglieri: questo numero è lo stesso per il Molise, che ha 310 mila abitanti, e per l’Umbria, che ne ha 889 mila, per cui il rapporto tra numero di consiglieri regionali e numero di abitanti è automaticamente più alto in Molise che in Umbria.

<sup>7</sup> Più in dettaglio, i residui mostrati in seguito sono il risultato di una regressione che include come variabili esplicative il logaritmo della popolazione regionale, una dummy per le regioni del Centro e una per quelle del Sud.

<sup>8</sup> Nella regressione da cui sono ricavati i residui della Figura 4, il coefficiente del logaritmo della popolazione regionale ha il segno atteso (-0,43), ma risulta non significativo (standard error 0,72): l’effetto delle economie di scala sembra quindi di debole intensità. I coefficienti delle dummies “Centro” e “Sud” non sono statisticamente significativi, a testimonianza del fatto che non vi sono differenze rilevanti tra le macroaree del Paese.

le migliori performance realizzate, in ordine, da Puglia, Marche, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Molise, Abruzzo e Lombardia.



In conclusione, le regioni che possono suscitare preoccupazione per le dimensioni del personale pubblico sono Liguria, Lazio e Calabria; il fatto che ciascuna di queste appartenga ad una macroarea diversa è un'ulteriore conferma dell'infondatezza dell'idea che il problema riguardi solo il Sud del Paese.

Se il numero di dipendenti per 1000 abitanti fosse in linea con quanto atteso sulla base della popolazione regionale (cioè se il residuo fosse pari a zero), il risparmio in termini di dipendenti sarebbe pari a circa 6 mila unità per la Liguria, 21 mila unità per il Lazio e 7 mila unità per la Calabria. Il risparmio in termini di spesa, utilizzando il valore della spesa media per dipendente ricavabile dai dati della Corte dei Conti per ciascuna di queste regioni, sarebbe pari a circa 186 milioni di euro per la Liguria, 611 milioni di euro per il Lazio e 129 milioni di euro per la Calabria.

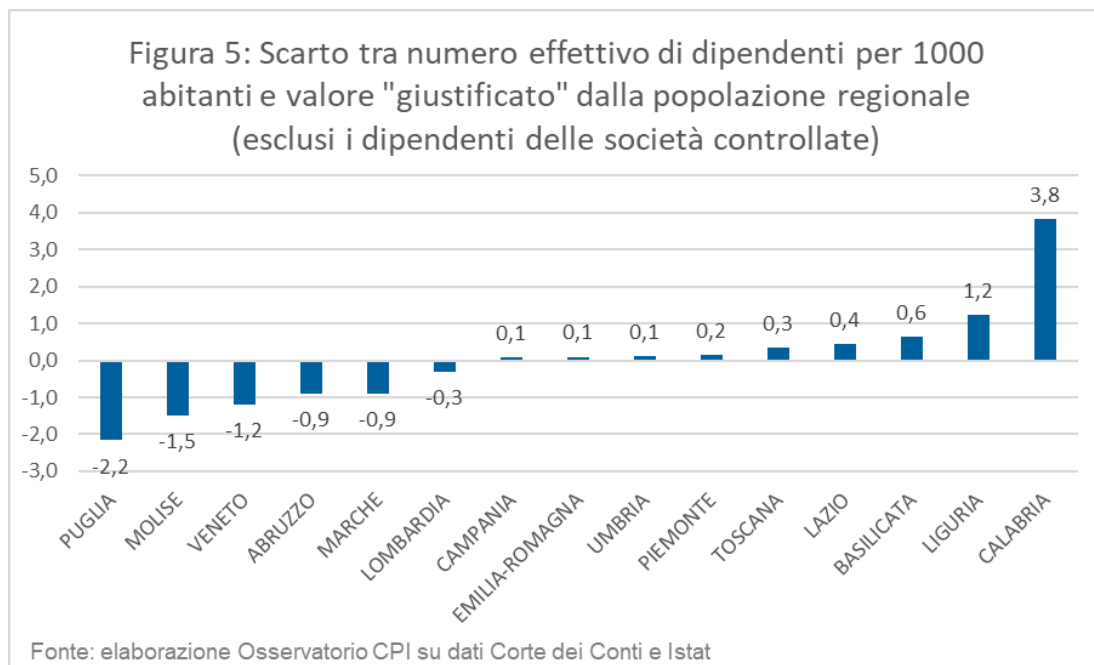
Va da sé che queste graduatorie cambierebbero notevolmente se oltre al numero di dipendenti si considerasse anche la loro produttività o la qualità della spesa sul territorio, come fa ad esempio la Svimez nel suo rapporto annuale.<sup>9</sup> Ciò nonostante, l'analisi del numero di dipendenti pro capite

<sup>9</sup> Svimez: *L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, 2018.

può fornire una prima indicazione circa l'eventuale presenza di sprechi ed eccessi nelle Amministrazioni Locali.

Data la rilevanza che i dipendenti delle società controllate rivestono sul totale dei dipendenti in diverse RSO (in primis Lazio e Liguria, si veda Tavola 1),<sup>10</sup> abbiamo provato a rifare i conti considerando il solo personale alle dirette dipendenze degli enti territoriali. Come si vede nella Figura 5, il residuo della Calabria rimane sostanzialmente invariato rispetto a quanto visto sopra, mentre migliorano la propria posizione in graduatoria la Liguria e soprattutto il Lazio, che scendono a un residuo di 1,2 e 0,4 rispettivamente.<sup>11</sup> Tuttavia, la classifica delle regioni non subisce cambiamenti particolarmente significativi: la Basilicata si aggiunge a Calabria, Liguria e Lazio in fondo alla classifica, alcune regioni passano da valori negativi a valori leggermente positivi, mentre all'estremità opposta guadagnano posizioni il Molise e l'Abruzzo.

In conclusione, Liguria, Lazio, Calabria e forse Basilicata sono meritevoli di attenzione nel senso che l'elevato numero di dipendenti richiederebbe una spiegazione in termini di variabili oggettivamente misurabili (ad esempio, il numero di anziani sulla popolazione oppure la conformazione del territorio). All'altro estremo, Puglia e Veneto sembrano due regioni particolarmente virtuose.



<sup>10</sup> Nelle due regioni in questione, la maggior parte dei dipendenti delle controllate è di pertinenza di poche società: ATAC, AMA, ACEA, Roma Multiservizi e Cotral per il Lazio; AMT, AMIU e ATP per la Liguria.

<sup>11</sup> Nella regressione di riferimento per i residui della Figura 5 il coefficiente del logaritmo della popolazione diventa marginalmente significativo (-0,95 con standard error pari a 0,49). I coefficienti delle dummies geografiche rimangono invece statisticamente non significativi.

**Tavola 1: Dipendenti pubblici locali per regione e macroarea (numero totale e valore per 1000 abitanti)**

|                              | Numero totale dipendenti pubblici locali | Dipendenti società controllate (% sul totale) | Popolazione al 01/01/2017 | Dipendenti per 1000 abitanti |
|------------------------------|--|---|---------------------------|------------------------------|
| <i>Piemonte</i>              | 37.346                                   | 12,0%   | 4.392.526                 | 8,5                          |
| <i>Lombardia</i>             | 92.856                                   | 32,6%   | 10.019.166                | 9,3                          |
| <i>Veneto</i>                | 43.348                                   | 31,6%   | 4.907.529                 | 8,8                          |
| <i>Liguria</i>               | 22.747                                   | 34,2%   | 1.565.307                 | 14,5                         |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 39.968                                   | 17,5%   | 4.448.841                 | 9,0                          |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 6.163                                    | 36,7%   | 126.883                   | 48,6                         |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 21.401                                   | 20,9%   | 1.062.860                 | 20,1                         |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 17.235                                   | 19,8%   | 1.217.872                 | 14,2                         |
| <b>Nord</b>                  | <b>281.064</b>                           | <b>26,1%</b>                                  | <b>27.740.984</b>         | <b>10,1</b>                  |
| <i>Toscana</i>               | 37.670                                   | 17,9%   | 3.742.437                 | 10,1                         |
| <i>Marche</i>                | 15.060                                   | 19,5%   | 1.538.055                 | 9,8                          |
| <i>Umbria</i>                | 9.530                                    | 12,3%   | 888.908                   | 10,7                         |
| <i>Lazio</i>                 | 85.218                                   | 45,1%   | 5.898.124                 | 14,4                         |
| <b>Centro</b>                | <b>147.478</b>                           | <b>33,4%</b>                                  | <b>12.067.524</b>         | <b>12,2</b>                  |
| <i>Abruzzo</i>               | 12.922                                   | 22,4%   | 1.322.247                 | 9,8                          |
| <i>Molise</i>                | 3.093                                    | 15,9%   | 310.449                   | 10,0                         |
| <i>Campania</i>              | 55.353                                   | 24,6%   | 5.839.084                 | 9,5                          |
| <i>Puglia</i>                | 30.296                                   | 29,6%   | 4.063.888                 | 7,5                          |
| <i>Basilicata</i>            | 5.938                                    | 4,7%  | 570.365                   | 10,4                         |
| <i>Calabria</i>              | 26.943                                   | 13,0%   | 1.965.128                 | 13,7                         |
| <i>Sardegna</i>              | 23.514                                   | 30,6%   | 1.653.135                 | 14,2                         |
| <i>Sicilia</i>               | 81.599                                   | 19,0%   | 5.056.641                 | 16,1                         |
| <b>Sud</b>                   | <b>239.658</b>                           | <b>21,9%</b>                                  | <b>20.780.937</b>         | <b>11,5</b>                  |
| <b>Totale</b>                | <b>668.200</b>                           | <b>26,2%</b>                                  | <b>60.589.445</b>         | <b>11,0</b>                  |

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Corte dei Conti, MEF e Istat