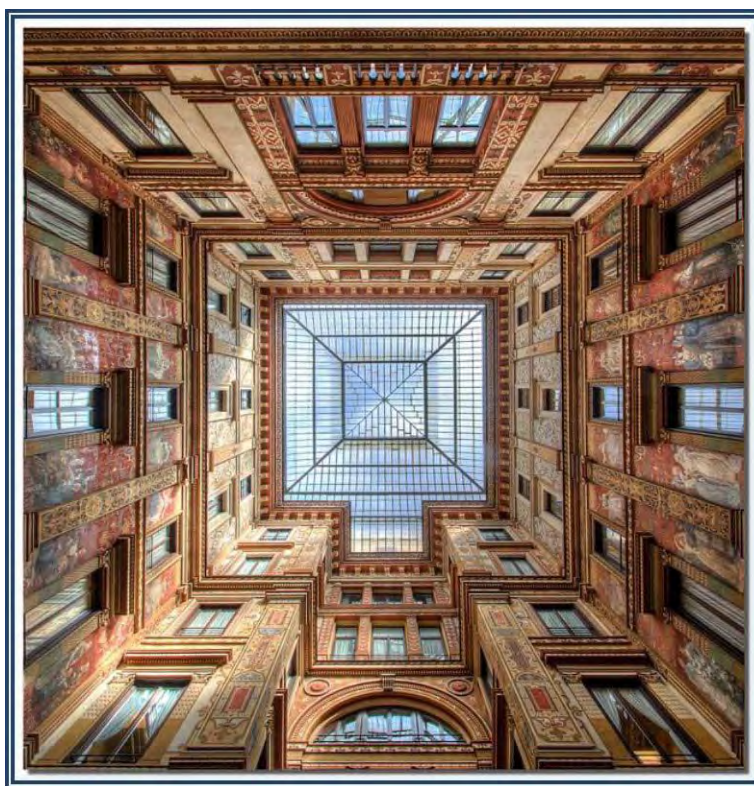




Autorità Nazionale Anticorruzione



L'analisi della spesa per beni e servizi in ambito regionale
nel quinquennio 2012/2016, con particolare riferimento
alla spesa dei comuni italiani

Premessa.....	2
Analisi della domanda di beni e servizi in ambito regionale nel quinquennio 2012/2016	4
L'analisi della domanda di beni e servizi dei comuni italiani per ambito regionale nel quinquennio 2012/2016..	14
Conclusioni.....	22

a cura di Marco Natalicchi e Fabrizio Sbicca

Ufficio rilevazione e monitoraggio prezzi di riferimento contratti pubblici

Febbraio 2019

Premessa

1. Il presente lavoro ha l'obiettivo di approfondire alcune dinamiche del mercato dei contratti pubblici negli anni dal 2012 al 2016, concentrando l'analisi sui bandi di servizi e forniture per procedure di importo pari o superiore a 40 mila euro.
2. Tale spesa è destinata sostanzialmente al funzionamento interno delle stazioni appaltanti (di seguito, SA) e alla fornitura di beni/servizi alla collettività. Trattasi di tipologie eterogenee di spesa, che come aggregato possono essere analizzate in chiave comparativa, utilizzando opportune misure dimensionali relative agli ambiti territoriali di riferimento. La scelta di analizzare un orizzonte temporale quinquennale deriva dalla necessità di disporre di un congruo periodo di riferimento, anche al fine di mitigare l'effetto di gare di elevato importo in un particolare anno.
3. La prima parte del lavoro contiene l'analisi del mercato dei contratti pubblici per servizi e forniture nelle regioni italiane, mentre nella seconda parte si approfondisce il tema della spesa dei comuni, sempre in ambito regionale. Mediante l'uso di alcune misure dimensionali di normalizzazione, esplicative dei vari contesti territoriali, verranno costruiti degli indicatori di spesa confrontabili su base regionale.
4. Le elaborazioni sono basate sui dati contenuti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (di seguito BDNCP)¹. Sono stati inoltre utilizzate le informazioni contenute nella pubblicazione "Il personale dei comuni italiani (Quinta edizione 2016)" della fondazione IFEL², nonché i dati presenti sul sito Istat inerenti la pubblica amministrazione³. Tali informazioni hanno consentito di analizzare la spesa delle

¹ Tali dati fanno riferimento alle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro), che risultano "perfezionate" tra il mese di gennaio 2012 e il mese di dicembre 2016, per le quali cioè è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate), ovvero è stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti). Per questa ragione, l'analisi potrebbe non ricomprendere alcuni appalti, anche di grande importo, che non risultano ancora perfezionati nella BDNCP. Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività, sono state escluse le procedure relative: 1) ai bandi aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi (CPV 66/67), poiché per questi appalti le SA spesso indicano un importo difforme da quello effettivo dell'appalto; 2) ai bandi che, pur presenti nel sistema di monitoraggio dell'ANAC, non rientrano tra i contratti pubblici "classici" (scelta del socio privato nella società mista, affidamento diretto a società in "house", affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di lavori pubblici); 3) ai bandi relativi ad adesioni a convenzioni/accordi quadro, in quanto la loro inclusione nell'insieme di analisi, considerando la contemporanea presenza dei bandi "a monte" per la stipula di convenzioni/accordi quadro, produrrebbe una duplicazione degli importi; 4) ai bandi che risultano essere stati annullati, cancellati o andati deserti. Si precisa, inoltre, che la data di riferimento è quella di pubblicazione risultante dal sistema SIMOG. La classificazione utilizzata, ai soli fini statistici, è stata definita a partire dai centri di costo/responsabilità delle SA che hanno "perfezionato" un CIG dal 2008 ad oggi.

² Cfr. documento al link <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4648-il-personale-dei-comuni-italiani-quinta-edizione-2016>.

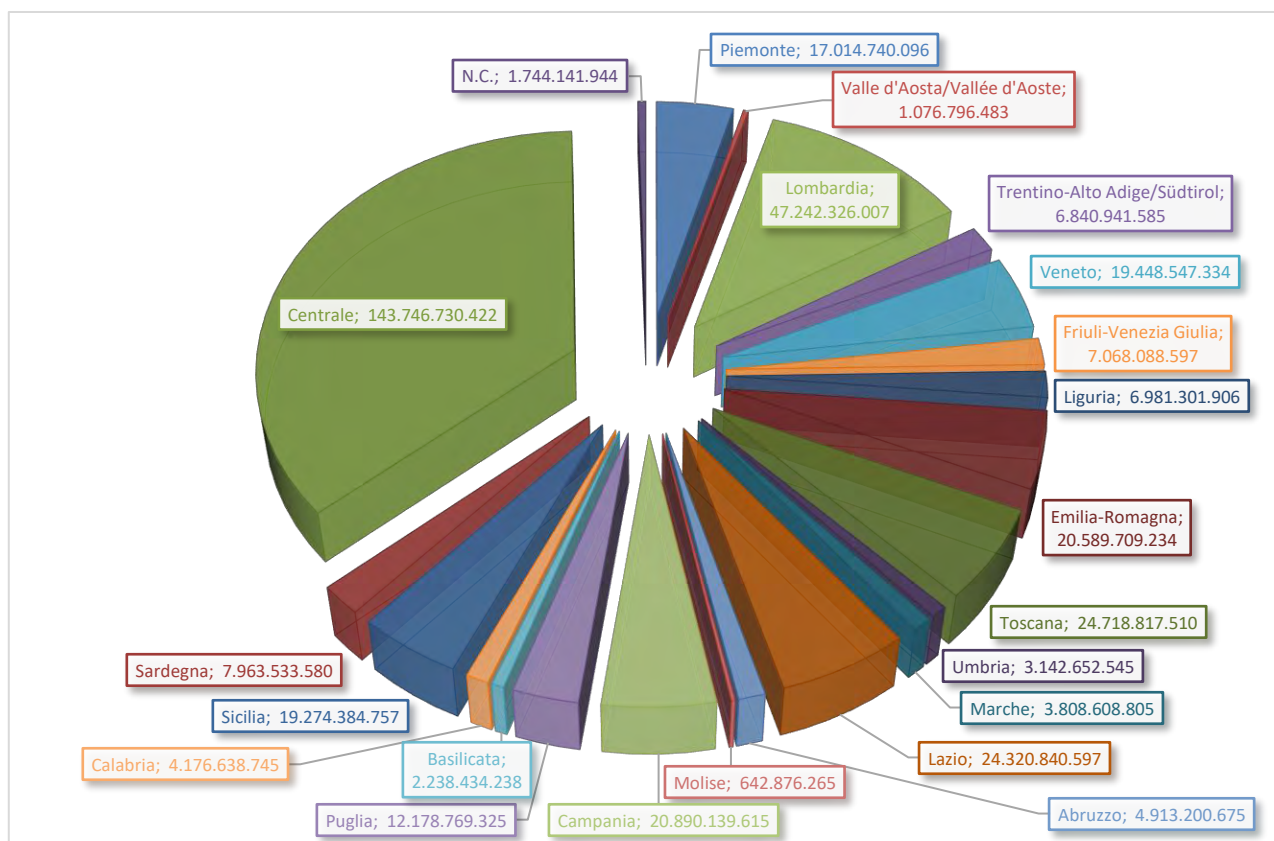
³ Cfr. documento al link https://www.istat.it/it/files//2017/06/Report_ist.pubbliche_2017_14_GIUGNO.pdf.

regioni e dei comuni italiani in relazione ad alcune importanti dimensioni, quali il numero di dipendenti pubblici, la popolazione residente ed il prodotto interno lordo regionale.

Analisi della domanda di beni e servizi in ambito regionale nel quinquennio 2012/2016

5. Le analisi di seguito riportate si basano su elaborazioni di 477.595 record estratti da BDNCP, riguardanti bandi e inviti a procedure relative a servizi e forniture di importo pari o superiore a 40 mila euro pubblicati nel quinquennio 2012/2016. È stata in particolare analizzata la spesa totale in ambito regionale distintamente per i settori ordinari ed i settori speciali. È importante precisare che la spesa è intesa come valore degli importi a base d'asta degli appalti (di seguito definita anche come “Domanda”). Tali valori sono stati poi messi in relazione con altre importanti variabili, quali i dipendenti pubblici, la popolazione residente ed il prodotto interno lordo (PIL ai prezzi di mercato) delle diverse regioni. Di seguito vengono riportati alcuni grafici che sintetizzano i principali risultati dell'analisi.

Grafico 1 - Domanda complessiva di beni e servizi anni 2012/2016 – Settori ordinari e settori speciali - Importo valori assoluti



6. Il grafico 1 evidenzia l'ammontare complessivo della spesa per beni e servizi nei settori ordinari e speciali nel quinquennio 2012/2016 imputabile ai diversi ambiti regionali⁴ e all'Osservatorio Centrale⁵.

⁴ Il criterio utilizzato di imputazione geografica dell'appalto, ad esclusione delle stazioni appaltanti di cui alla successiva nota, è stato, in ordine: il codice Istat di localizzazione dell'appalto; il codice "NUTS" (nomenclatura delle unità territoriali statistiche dell'Italia); l'osservatorio regionale di riferimento. Laddove non è stato possibile classificare in modo univoco l'appalto, questo è stato definito come non classificato "N.C."

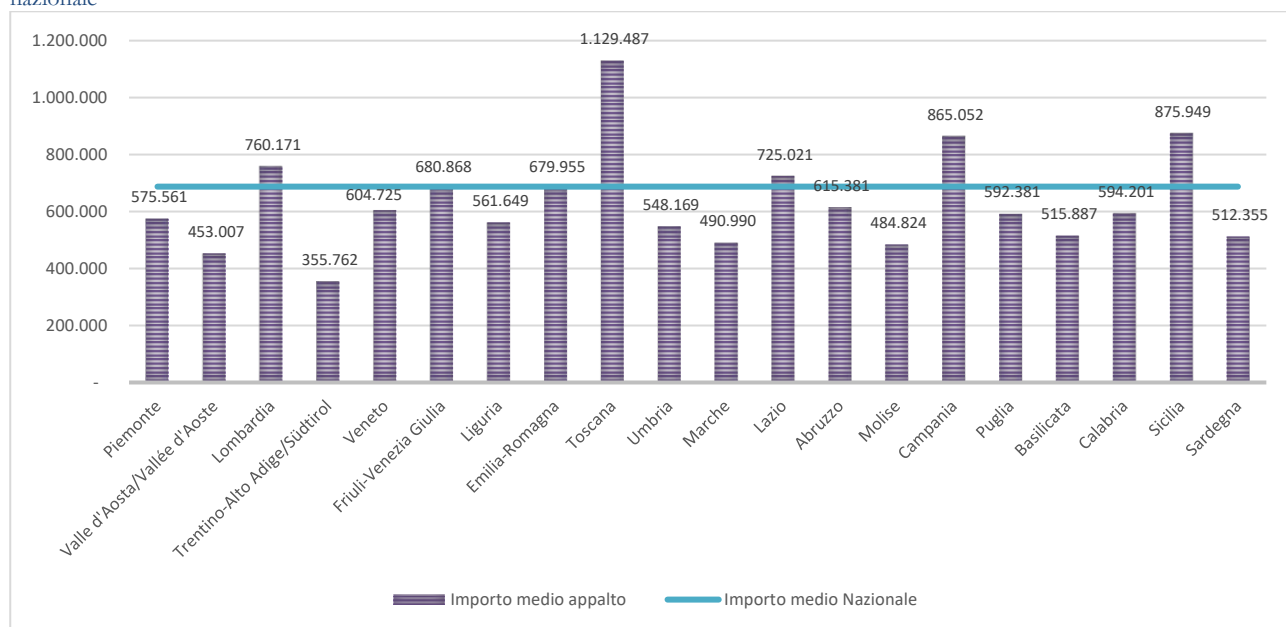
⁵ È stata imputata all'Osservatorio Centrale la spesa delle amministrazioni ricadenti nelle disposizioni di cui alla F.A.Q. A1 pubblicata sul sito internet dell'Autorità al link:

http://www.avcp.local/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/ContrattiPubblici/faq_informativi#A.

In tale periodo sono state infatti espletate 477.595 procedure per un ammontare complessivo di spesa pari a circa 400 miliardi di euro. Relativamente ai diversi ambiti regionali, l'incidenza maggiore di spesa in termini assoluti si registra in Lombardia con il 12% circa, seguono Toscana e Lazio con il 6% circa ciascuna, Campania ed Emilia Romagna con poco più del 5% mentre le altre regioni sono tutte attestate sotto il 5%. Nell'Osservatorio Centrale (nel grafico “Centrale”) confluisce invece la spesa di importanti stazioni appaltanti (ad esempio Consip S.p.A., Anas S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., le SA afferenti ai settori delle c.d. *utilities*, ecc.), dove l'ammontare complessivo di spesa nel quinquennio in esame raggiunge un livello assai consistente, pari al 36% circa.

7. Il successivo grafico 2 fornisce invece indicazioni sugli importi medi degli appalti espletati nel quinquennio 2012/2016, caratterizzati da un'elevata variabilità rispetto a quello medio nazionale (pari a circa 687 mila euro). In alcuni ambiti regionali si registra infatti un valore medio per appalto ben al di sotto di quello medio, come ad esempio nel Trentino Alto Adige (355 mila euro), Valle D'Aosta (453 mila euro), Molise (484 mila euro) e Marche (490 mila euro), a fronte di ambiti regionali con valori medi molto al di sopra di quello medio, come ad esempio in Toscana⁶ (circa 1 milione di euro), Sicilia (876 mila euro) e Campania (865 mila euro).

Grafico 2 – Domanda complessiva di beni e servizi anni 2012/2016 - Settori ordinari e settori speciali – Importo medio appalto vs media nazionale

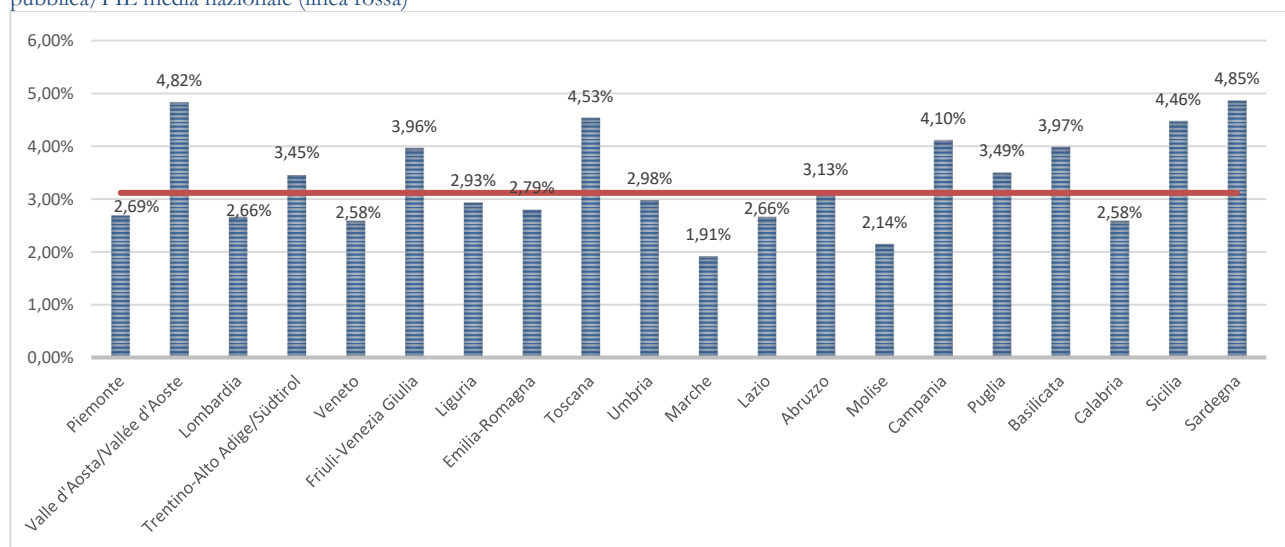


⁶ Il dato elevato della Toscana in realtà deriva principalmente dall'espletamento di 2 gare: “procedura ristretta per affidamento in concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati” del 2012, per un importo di circa 5,5 miliardi di euro, nonché la procedura per l'affidamento dei “servizi di trasporto pubblico locale su gomma - ato regione toscana” per un importo di circa 3,2 miliardi di euro.

8. Utilizzando la serie storica del prodotto interno lordo (PIL) regionale ai prezzi di mercato⁷, disponibile sul portale Istat per il periodo 2012/2016, è stato poi costruito il grafico 3, che permette di analizzare l'incidenza della spesa rispetto a quanto prodotto all'interno della stessa regione, in tal modo neutralizzando rispetto a tale variabile l'effetto dovuto alla eterogeneità dimensionale che intercorre tra le diverse regioni e consentendo un raffronto tra le stesse e rispetto anche al valore medio nazionale, pari a circa il 3% (linea rossa). In altri termini, il grafico 3 permette una confrontabilità della spesa tra le varie regioni che non sarebbe possibile se la stessa fosse valutata solo in termini assoluti.

9. È possibile infatti osservare che tra le regioni che presentano un'incidenza della spesa superiore al 4%, quali la Valle d'Aosta, la Toscana, la Campania, la Sicilia e la Sardegna, ve ne siano alcune caratterizzate da un'elevata spesa assoluta (ad esempio Toscana e Sicilia, rispettivamente con circa 24 e 19 miliardi di euro) ed altre con una spesa apparentemente contenuta (ad esempio Valle D'Aosta e Sardegna, rispettivamente con circa 1 e 8 miliardi di euro).

Grafico 3 - Incidenza della spesa pubblica regionale per beni e servizi sul Pil a prezzi di mercato 2012/2016 vs. incidenza spesa pubblica/PIL media nazionale (linea rossa)

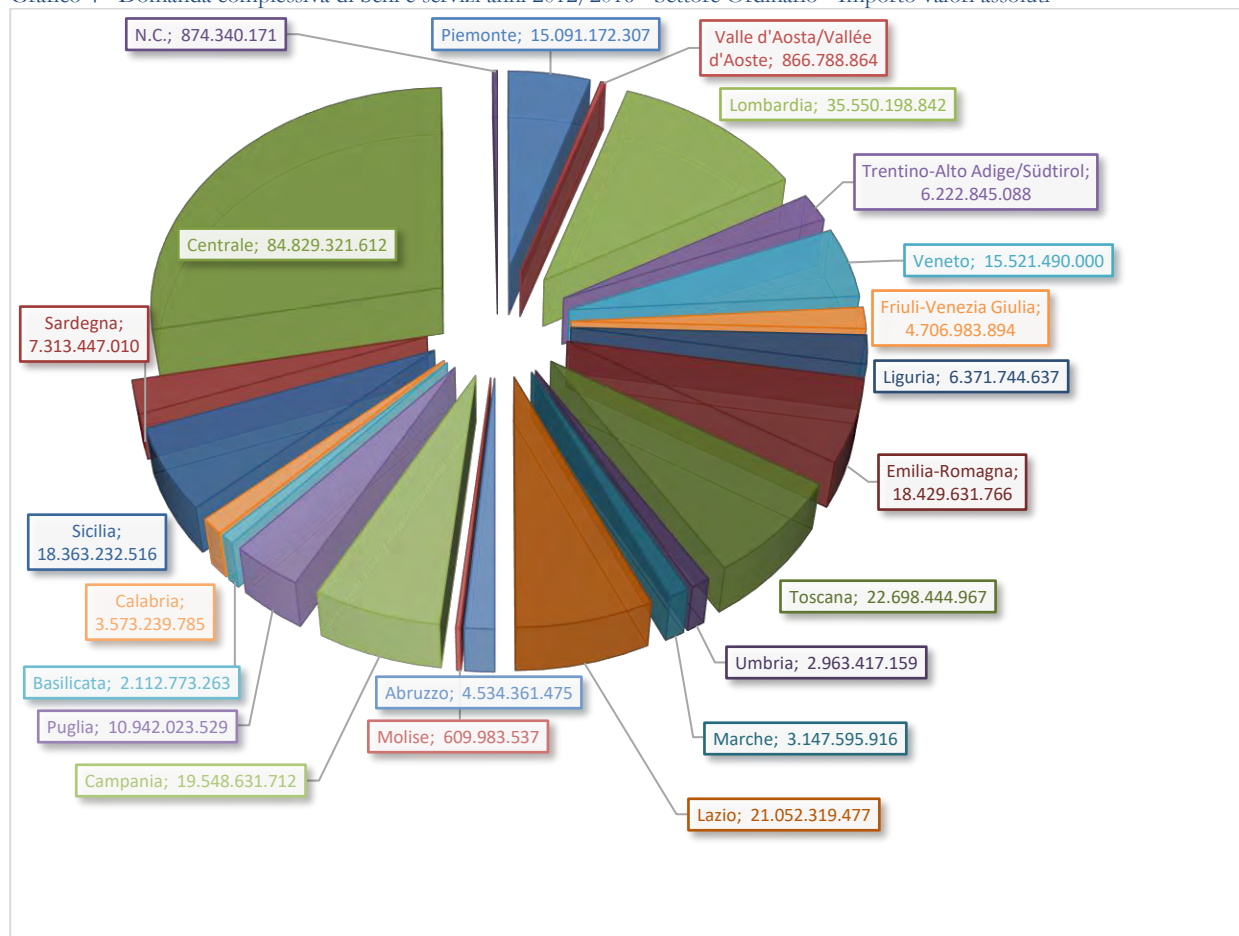


10. Passando ad analizzare la spesa distinguendo tra settore speciale e ordinario, si evidenzia che quest'ultimo ha assorbito circa il 76% del totale della spesa del quinquennio (305 miliardi di euro su 400). In particolare, il grafico 4 mostra i valori di spesa nel settore ordinario imputabili ai diversi ambiti regionali e all'Osservatorio Centrale. In termini percentuali, a livello regionale si registrano valori di spesa pari a circa il 12% per la Lombardia, il 7,5% per la Toscana, il 7% per il Lazio, il 6% per Campania, Emilia

⁷ Cfr. <http://dati.istat.it/Index.aspx> - Conti e aggregati economici territoriali – prodotto interno lordo lato produzione.

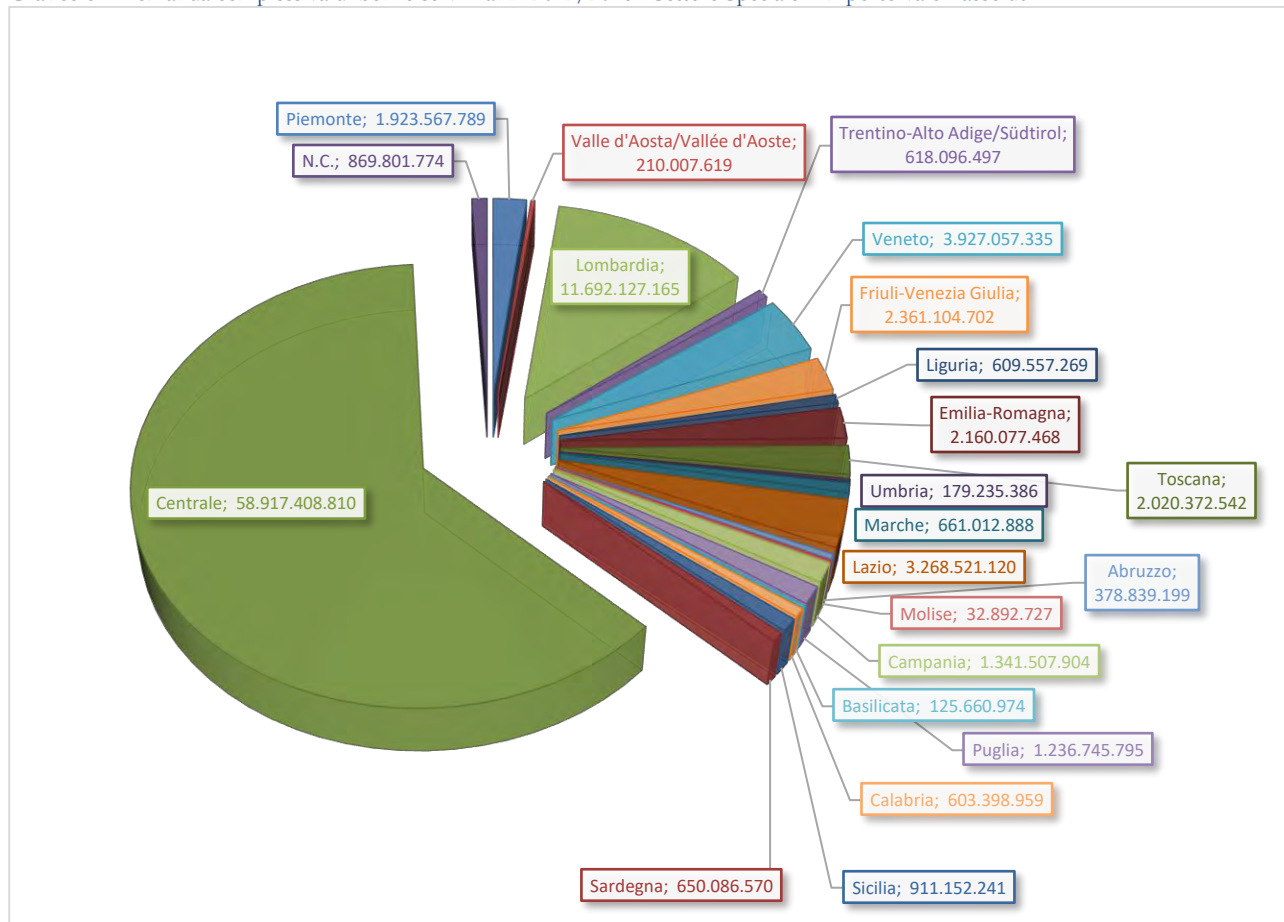
Romagna e Sicilia, il 5% per Veneto e Piemonte, mentre tutte le altre regioni sono attestate su valori inferiori al 4%.

Grafico 4 - Domanda complessiva di beni e servizi anni 2012/2016 - Settore Ordinario - Importo valori assoluti



11. Nei settori speciali si registra invece una spesa complessiva pari al 24% del totale (95 miliardi di euro su 400). In termini percentuali, a livello regionale anche in questo caso è la Lombardia la Regione dove si concentra la spesa maggiore con circa il 12% del totale, seguono il Veneto con circa il 4%, il Lazio con circa il 3,5%, Friuli Venezia Giulia con il 2,5%, Emilia Romagna con circa il 2,3%, Toscana con il 2,15% e Piemonte con circa il 2%. Le altre regioni sono attestate su valori inferiori al 1,5% (cfr. grafico 5).

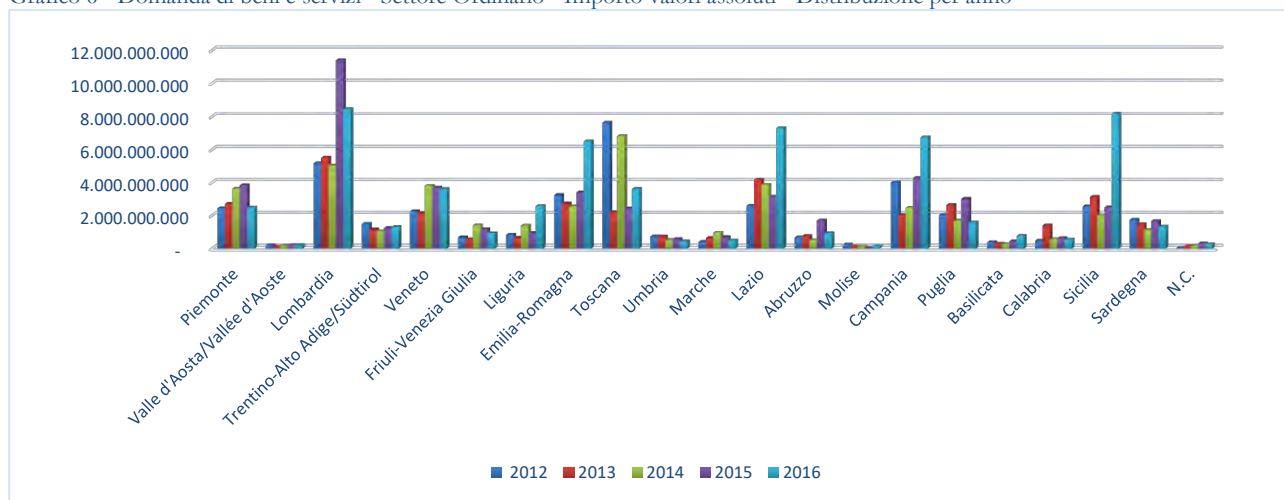
Grafico 5 - Domanda complessiva di beni e servizi anni 2012/2016 - Settore Speciale - Importo valori assoluti



12. Il successivo grafico 6 riporta i valori annuali di spesa nel settore ordinario, evidenziandone il trend nel quinquennio. A esempio, la spesa relativa alla Lombardia si è attestata tra i 5 e 5,5 miliardi nel triennio 2012/2014, per poi passare a circa 11,4 miliardi nel 2015 e poi scendere a circa 8,5 miliardi nel 2016. Trattasi di un esempio dimostrativo della già evidenziata opportunità di analizzare il mercato degli appalti pubblici in un'ottica pluriennale. La significativa variabilità di spesa tra anni contigui trova infatti spiegazione dall'espletamento in alcuni anni di gare di importo assai elevato. Nell'anno di picco della spesa nella Regione Lombardia (il 2015), sono stati infatti affidati due appalti di particolare entità, pari a circa 4 miliardi di euro⁸. E nel corso del 2016 si sono registrati appalti di importo significativo (i primi 6 contratti per valore, attribuibili per lo più alla centrale di acquisto regionale ARCA S.p.A., ammontano a circa 1 miliardo di euro). Anche per le altre regioni, i picchi registrati in corrispondenza di determinati anni sono generalmente spiegati da specifiche gare per importanti contratti pluriennali espletate nell'anno.

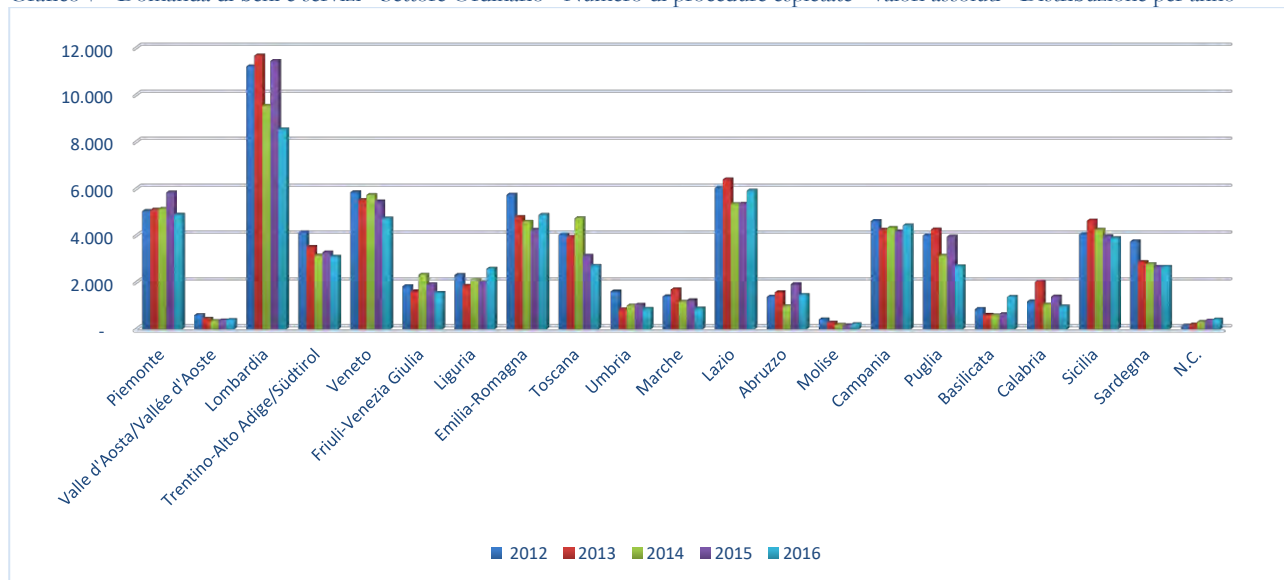
⁸ In particolare, la regione Lombardia ha affidato il servizio avente ad oggetto "contratto di servizio per il trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale anni 2015-2020" per un importo pari a circa 2,5 miliardi di euro. Nello stesso anno il Comune di Milano ha affidato il servizio "concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale di Milano" per un importo pari a circa 1,4 miliardi.

Grafico 6 - Domanda di beni e servizi - Settore Ordinario - Importo valori assoluti - Distribuzione per anno



13. Sempre con riferimento ai settori ordinari, se in luogo dell'importo si considera il numero di procedure espletate (390.703 a livello nazionale), si evidenzia invece una relativa maggiore stabilità nei singoli anni del quinquennio 2012/2016 nelle diverse regioni, come emerge dal grafico 7⁹.

Grafico 7 - Domanda di beni e servizi - Settore Ordinario - Numero di procedure espletate - valori assoluti - Distribuzione per anno

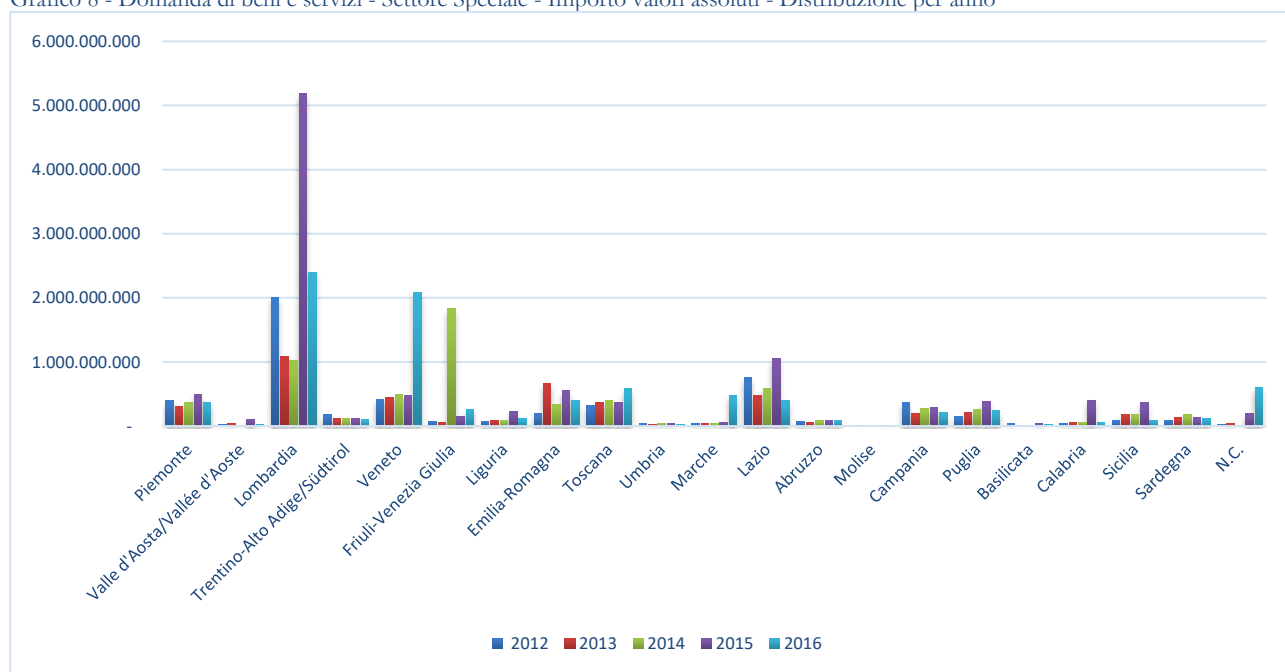


14. In analogia con l'analisi effettuata per i settori ordinari, il grafico 8, di seguito riportato, evidenzia l'andamento annuale nel quinquennio 2012/2016, distintamente per Regione, della domanda di beni e servizi per i settori speciali. Si evince in particolare che l'andamento della spesa per le varie Regioni è rimasto pressoché costante negli anni in esame. Fatta eccezione per l'Osservatorio Centrale (escluso dalla

⁹ In Lombardia, ad esempio, si registra una sostanziale stazionarietà per gli anni 2012 e 2013, con un numero di procedure di poco superiore agli 11.000 affidamenti, una contrazione di circa 2.000 procedure nel 2014, si risale poi alle circa 11.000 procedure nel 2015 e si registra nuovamente una contrazione di circa 3.000 procedure nel 2016.

rappresentazione grafica per motivi di scala), che da solo assorbe circa il 62% della spesa complessiva del periodo¹⁰, l'unica Regione che assorbe una percentuale di spesa significativa è la Lombardia (circa il 12%, per un importo di circa 11 miliardi). Riguardo ai picchi di spesa registrati in alcuni anni, valgono le medesime considerazioni fatte per i settori ordinari¹¹.

Grafico 8 - Domanda di beni e servizi - Settore Speciale - Importo valori assoluti - Distribuzione per anno

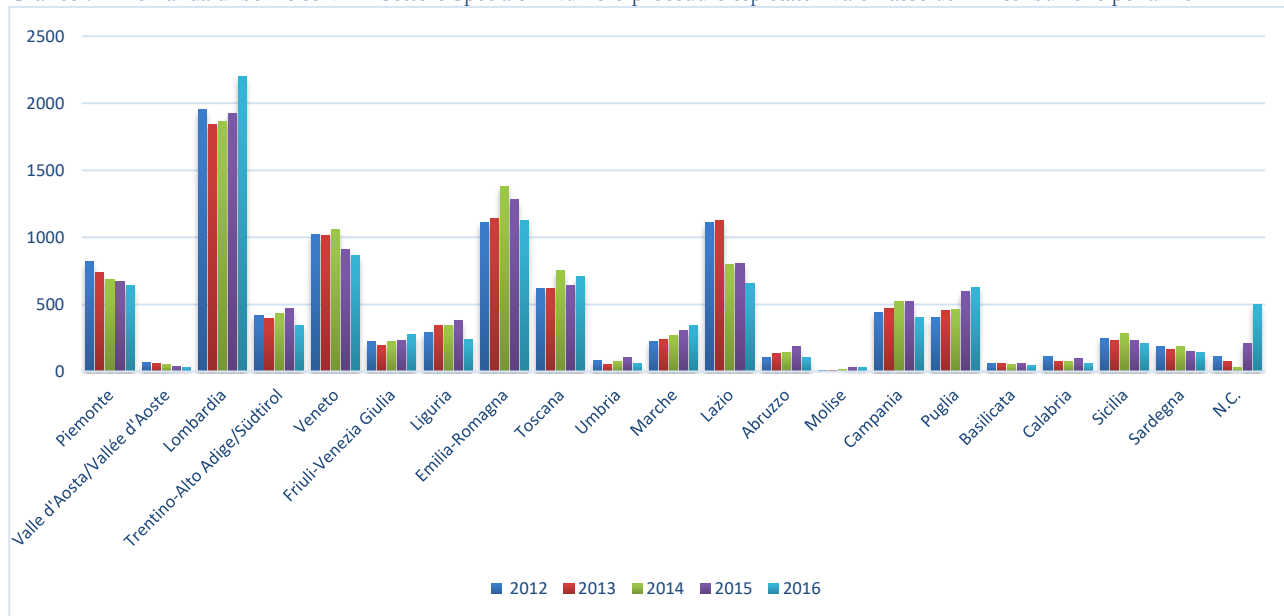


15. Sempre in analogia all'analisi fatta per i settori ordinari, il grafico 9 evidenzia il trend del numero di procedure (in luogo dell'importo) espletate nel quinquennio nei settori speciali. Si osserva una sostanziale stazionarietà a livello regionale delle procedure bandite nei singoli anni.

¹⁰ In particolare, 59 miliardi su 95, in linea con le aspettative, considerato che le stazioni appaltanti di maggior dimensione (affidenti soprattutto ai settori delle c.d. utilities) trasmettono i dati all'Osservatorio centrale.

¹¹ In particolare, per quanto riguarda la Regione Veneto, il picco registrato nell'anno 2016 è imputabile all'espletamento dell'affidamento "dell'atto della proroga del contratto per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale tra Regione Veneto e Trenitalia Spa relativamente al periodo 1 gennaio 2015 - 31 dicembre 2023" (circa 1,4 miliardi di euro). Nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia il picco è invece imputabile all'affidamento della "Procedura aperta per l'affidamento dei servizi automobilistici di trasporto di persone urbani ed extraurbani e dei servizi marittimi di competenza della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia" per un importo pari a circa 1,8 miliardi di euro.

Grafico 9 - Domanda di beni e servizi - Settore Speciale - Numero procedure espletate - valori assoluti - Distribuzione per anno



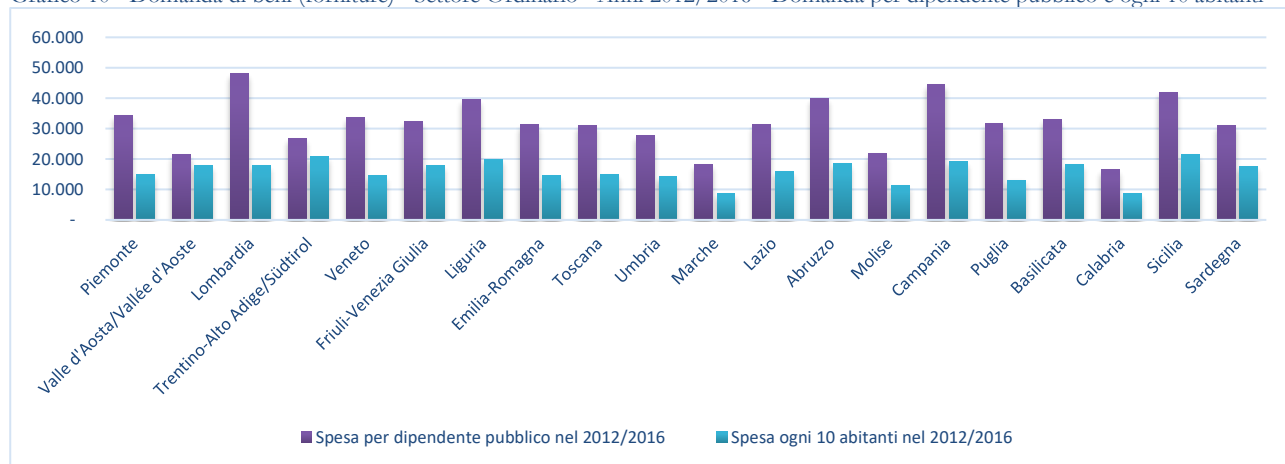
16. Il successivo grafico 10 evidenzia la distribuzione della spesa per forniture sia in relazione ai dipendenti pubblici, sia alla popolazione residente¹². Tale operazione di normalizzazione permette un più agevole confronto tra le diverse realtà regionali, da quale emergono significative differenze nelle spese per forniture per ciascun dipendente pubblico, che vanno dai circa 16 mila euro spesi nel quinquennio dalla Regione Calabria ai circa 48 mila euro spesi dalla Regione Lombardia.

In particolare, Calabria, Marche, Valle d'Aosta, Molise, Trentino-Alto Adige, Umbria, Sardegna, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio e Puglia presentano una spesa per dipendente pubblico uguale o inferiore a quella media nazionale, pari a circa 31 mila euro, mentre Friuli-Venezia Giulia, Basilicata, Veneto, Piemonte, Liguria, Abruzzo, Sicilia, Campania, Lombardia fanno registrare una spesa per dipendente pubblico superiore a quella media. Considerando invece la spesa in relazione alla popolazione residente, si osservano oscillazioni che vanno dai circa 8,6 mila euro spesi ogni 10 abitanti della Regione Calabria ai circa 21,6 mila euro spesi dalla Regione Sicilia. In particolare, Calabria, Marche, Molise, Puglia, Umbria, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Piemonte, Lazio presentano una spesa ogni 10 abitanti inferiore o uguale a quella media nazionale pari a circa 16 mila euro, mentre Sardegna, Friuli-Venezia Giulia,

¹² Con riguardo al numero di dipendenti pubblici e alla popolazione residente, la fonte è costituita dalle tabelle Istat (archivio 17-tavole.zip) pubblicate sul sito istituzionale, cfr il documento di cui al link https://www.istat.it/it/files//2017/06/Report_ist.pubbliche_2017_14_GIUGNO.pdf, in particolare pag. 8 “prospetto 2.2. unità locali delle istituzioni pubbliche e relativo personale in servizio per regione, ripartizione geografica e tipologia di contratto. Valori assoluti, valori percentuali 2015/2011 e personale dipendente per 100 abitanti. Anni 2015 e 2011”. Nelle elaborazioni si è considerato esclusivamente il personale dipendente in servizio che comprende il personale comandato, distaccato, in convenzione proveniente da altro Ente ed esclude il personale comandato, distaccato, in convenzione presso altro Ente.

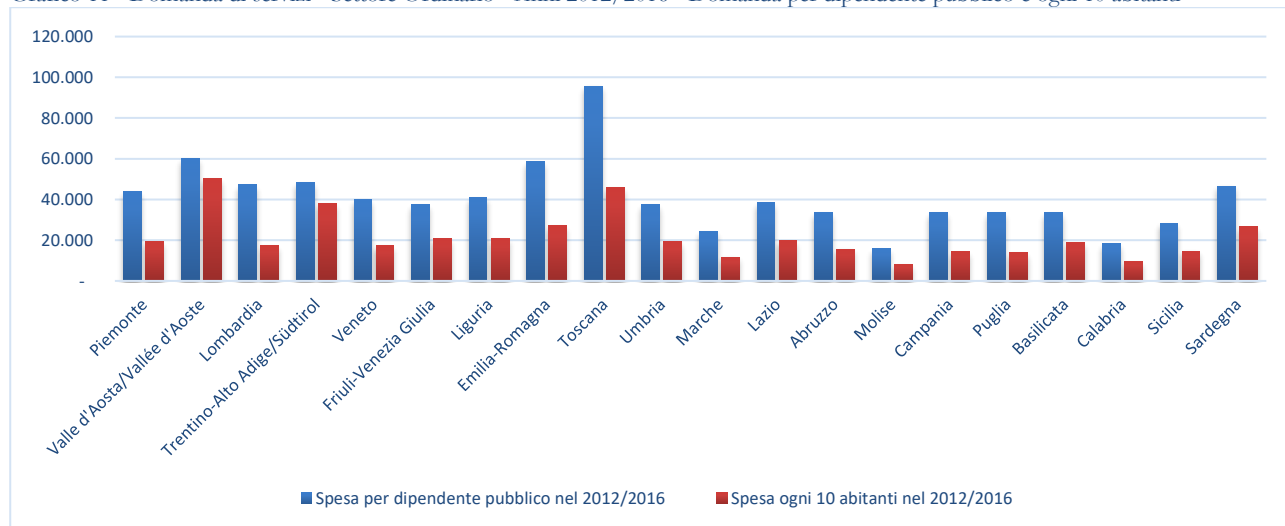
Lombardia, Valle d'Aosta, Basilicata, Abruzzo, Campania, Liguria, Trentino-Alto Adige e Sicilia una spesa superiore.

Grafico 10 - Domanda di beni (forniture) - Settore Ordinario - Anni 2012/2016 - Domanda per dipendente pubblico e ogni 10 abitanti



17. Analizzando anche la spesa del quinquennio per i servizi (grafico 11) è possibile osservare oscillazioni dai circa 18 mila euro a dipendente pubblico della Regione Calabria ai circa 96 mila euro a dipendente della Regione Toscana. Rispetto alla popolazione residente si registra invece una certa variabilità con valori che vanno dai circa 8 mila euro di spesa ogni 10 abitanti per il Molise ai circa 50 mila euro ogni 10 abitanti della Regione Valle d'Aosta.

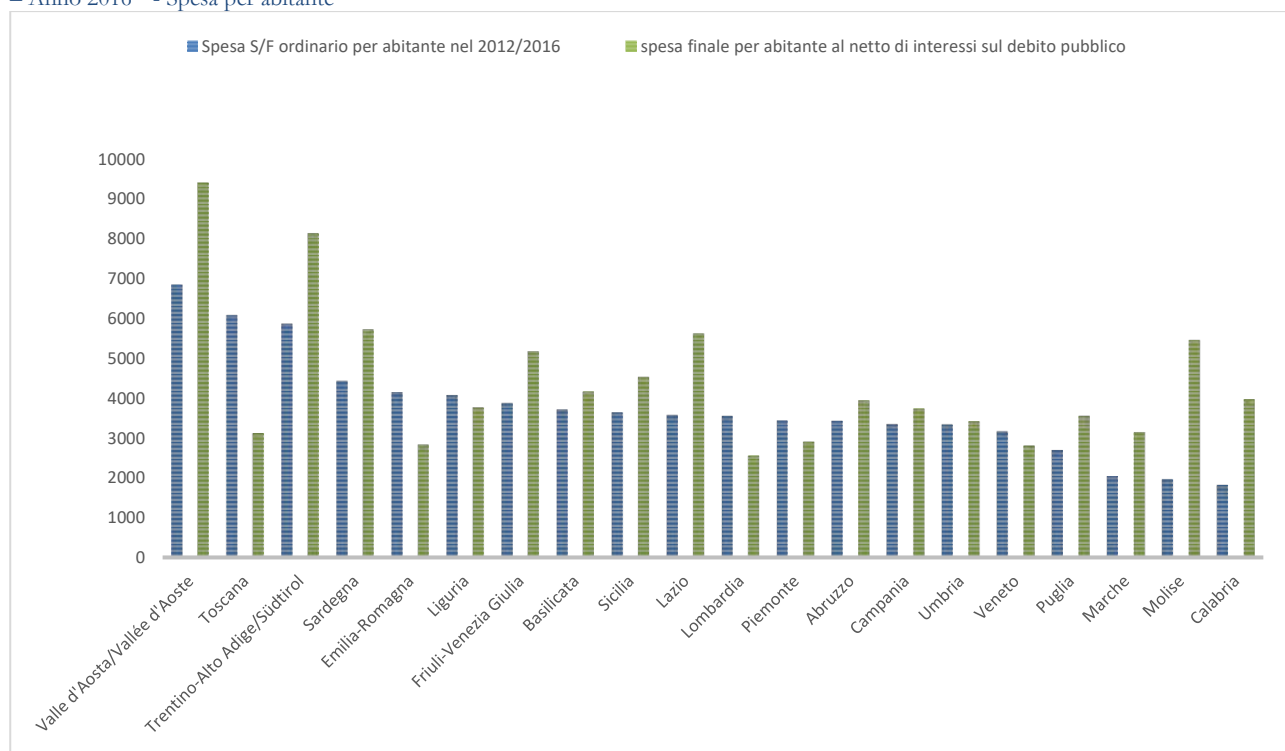
Grafico 11 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Anni 2012/2016 - Domanda per dipendente pubblico e ogni 10 abitanti



18. Il grafico 12 presenta un confronto tra la spesa per abitante per appalti di beni e servizi nel settore ordinario negli anni 2012/2016 e la spesa finale per abitante al netto degli interessi sul debito pubblico

dell'anno 2016¹³. Dal grafico è possibile osservare chiaramente come l'andamento temporale e l'intensità dei valori di spesa per abitante per appalti di beni e servizi nel settore ordinario, nella maggior parte delle regioni siano paralleli (tranne che per i pur rilevanti casi Toscana, Molise, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia e Lazio) alla spesa finale regionale al netto degli interessi sul debito pubblico del 2016. Val D'Aosta, Trentino Alto Adige, Sardegna e Friuli Venezia Giulia sono le regioni (tutte a statuto speciale) in cui la spesa per abitante per beni e servizi e quella complessiva al netto degli interessi sul debito pubblico, fanno registrare simultaneamente i più alti valori.

Grafico 12 – Domanda per beni e servizi - Settore Ordinario – Anni 2012/2016 vs Spesa finale al netto degli interessi sul debito pubblico – Anno 2016¹⁴ - Spesa per abitante



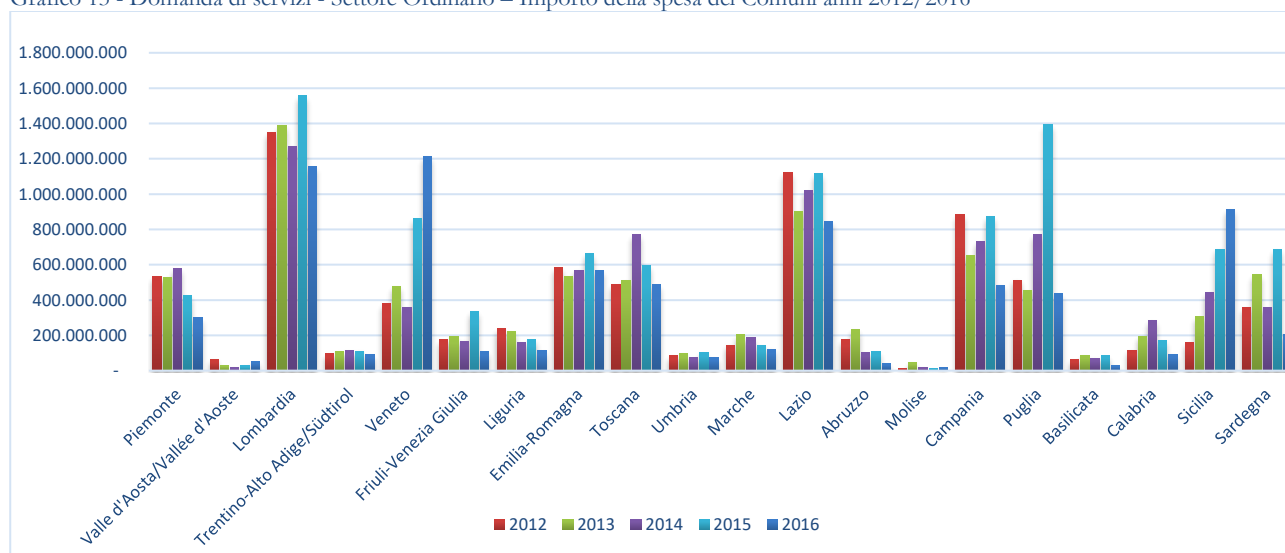
¹³ Con riguardo alla spesa statale, sono state utilizzate le informazioni pubblicate nello studio “La spesa statale regionalizzata – anno 2016”, Ministero dell'Economia e delle finanze, ottobre 2018, in particolare cap. 1, pag. 14. Nel capitolo 1 è presentata la distribuzione regionale dei pagamenti del bilancio dello Stato per operazioni finali, pari a 563.640 milioni, articolati secondo la classificazione economica (33 categorie e sottocategorie) e secondo la classificazione per missioni - programmi (50 settori di intervento, individuati dalle 34 missioni e da 16 programmi ritenuti di particolare rilevanza). La quota riportata a livello regionale è pari a 262.528 milioni, il 46,6% della spesa finale.

L'analisi della domanda di beni e servizi dei comuni italiani per ambito regionale nel quinquennio 2012/2016.

19. Come anticipato in premessa, in questa parte del lavoro saranno approfonditi i dati di spesa per appalti di beni e servizi espletati nel quinquennio 2012/2016 dai soli comuni italiani, aggregati poi per ambito regionale¹⁵. In particolare, partendo dal dataset iniziale (477.595 record), le analisi di seguito riportate si basano su elaborazioni di un sottoinsieme di 87.435 record estratti da BDNCP, riguardanti bandi e inviti a procedure relative a servizi e forniture di importo pari o superiore a 40 mila euro pubblicati nel quinquennio 2012/2016, con riferimento agli affidamenti dei soli comuni italiani, procedendo poi a riaggregare tale spesa con riferimento alla regione di appartenenza del comune. Analogamente a quanto fatto in precedenza, è stato possibile effettuare dei confronti tra performance regionali utilizzando misure di standardizzazione basate su fattori dimensionali.

20. Come evidenziato dal grafico 13, i comuni della Lombardia presentano la maggiore spesa per i servizi con valori compresi tra circa 1,1 miliardi del 2016 e 1,5 miliardi del 2015. Più in generale, il *trend* di spesa assoluta nel quinquennio diminuisce in certe Regioni (Piemonte, Liguria, Umbria e Abruzzo) e aumenta in altre (Veneto e Sicilia).

Grafico 13 - Domanda di servizi - Settore Ordinario – Importo della spesa dei Comuni anni 2012/2016

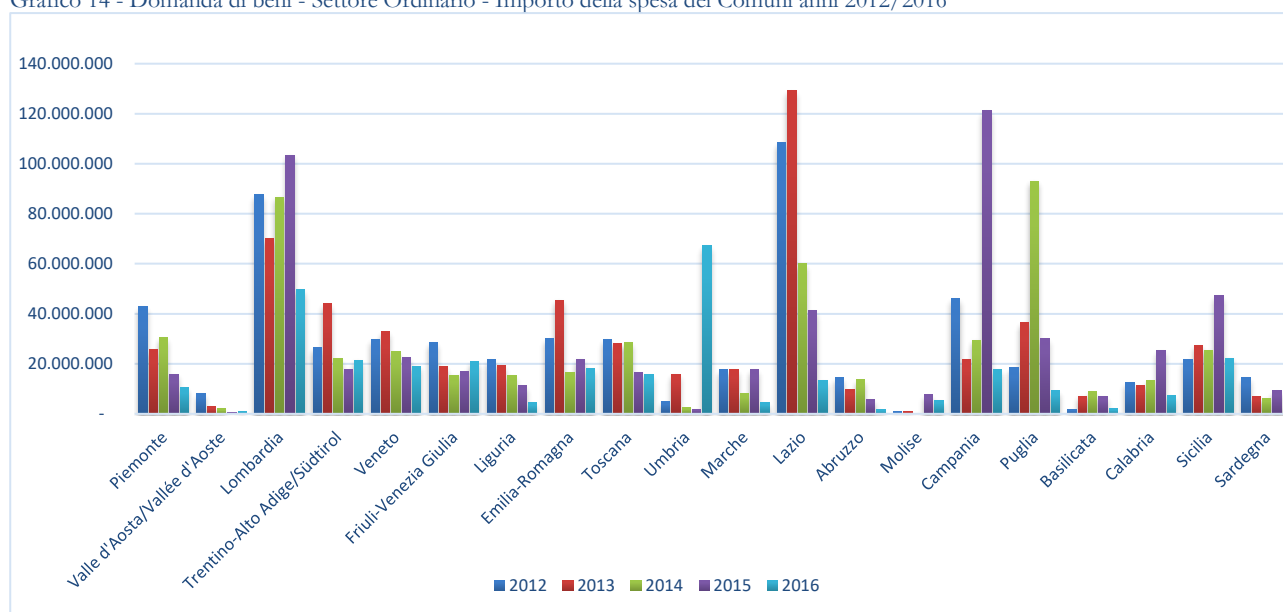


21. Relativamente alle forniture, il grafico 14 mostra come la spesa effettuata dai comuni nel quinquennio delinei scenari differenziati a seconda dei diversi contesti regionali. Il Piemonte, ad esempio, passa dai circa 43 milioni di euro del 2012 ai circa 10 milioni del 2016 evidenziando così una contrazione

¹⁵ Per le analisi ci si è avvalsi anche delle informazioni contenute nella pubblicazione “Il personale dei comuni italiani - 5ª edizione”, Fondazione IFEL, 2016.

della spesa nel periodo considerato di circa il 77%; nel Lazio invece si passa dai circa 109 milioni di euro del 2012 ai circa 14 milioni del 2016 (-88%). Trattasi di contrazioni assai consistenti, in realtà principalmente dovute all'aumentato ricorso degli affidamenti in adesione tramite accordo quadro/convenzione, anche a seguito dell'introduzione di norme che hanno rafforzato gli obblighi di ricorrere a tali istituti per questa tipologia di SA, con particolare riguardo alle forniture¹⁶. In altre regioni, come ad esempio Umbria e Molise, si registra una crescita della spesa nell'anno 2016 che è spiegato dall'affidamento, da parte di alcuni comuni in qualità di capofila, di gare di elevato importo.

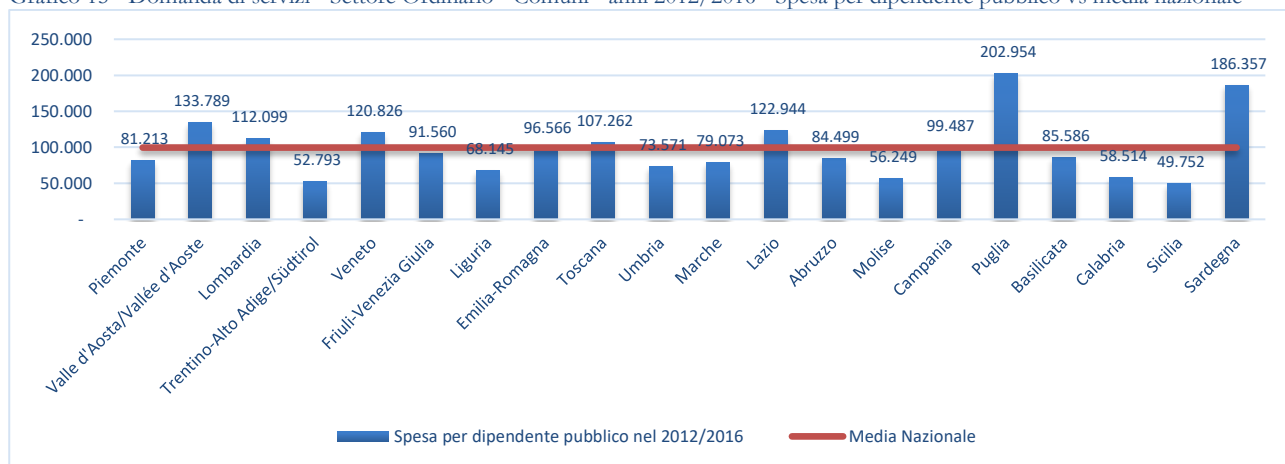
Grafico 14 - Domanda di beni - Settore Ordinario - Importo della spesa dei Comuni anni 2012/2016



22. Al fine di rendere confrontabili i dati della spesa comunale per regioni con la media nazionale si è provveduto a calcolare indicatori di spesa rispetto ai dipendenti pubblici. A tal riguardo, il grafico 15, relativo alla spesa dei comuni italiani per i servizi nel settore ordinario, evidenzia situazioni tra loro molto differenti. In particolare è possibile osservare come in regioni quali Puglia e Sardegna nel periodo considerato si sia speso mediamente per ogni dipendente pubblico circa il doppio della media nazionale (203 mila euro in Puglia e 186 mila euro in Sardegna a fronte di una spesa media nazionale di circa 100 mila euro). In altre regioni, come la Sicilia, invece, tale spesa è stata di poco inferiore alla metà (49 mila euro), in altre come Trentino-Alto Adige, Molise, Calabria e Liguria di poco superiore alla metà e in altre ancora come Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Campania prossima alla media nazionale.

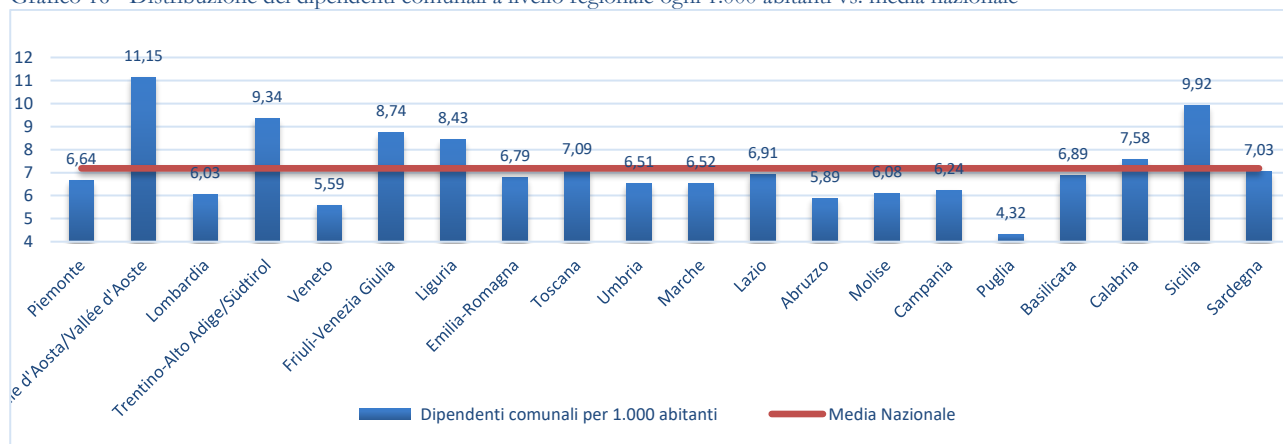
¹⁶ Tali affidamenti sono stati esclusi dall'analisi per i motivi evidenziati alla nota 1 in premessa.

Grafico 15 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Comuni - anni 2012/2016 - Spesa per dipendente pubblico vs media nazionale



23. Ovviamente, i numeri sopra descritti sono fortemente condizionati dal numero medio di dipendenti comunali, che si differenzia significativamente a seconda delle regioni considerate e che è di per sé un interessante indicatore della qualità della spesa pubblica. Al fine di sterilizzare il più possibile tale effetto, è stata costruita un'ulteriore misura, riportata nel grafico 16, che mette in relazione i dipendenti pubblici alla popolazione residente. Si può facilmente osservare come la distribuzione dei dipendenti comunali sia molto diversa tra regioni. In particolare, in Puglia si registra un numero medio di dipendenti comunali pari a 4,32 ogni mille abitanti ossia di poco superiore alla metà della media nazionale, circostanza che spiega peraltro l'alto valore di spesa per dipendente pubblico che emerge dal grafico 15. Diversamente, per la Sardegna il numero medio di dipendenti comunali è pari a 7,03 ogni mille abitanti, pressoché in linea con la media nazionale (circa 7,2 dipendenti ogni mille abitanti). Relativamente al caso della Sicilia, invece, il ridotto valore rilevato nel grafico 15 (49 mila euro) è sostanzialmente spiegato da un elevato numero di dipendenti pubblici, pari a 9,92 ogni mille abitanti. Per quanto riguarda, invece, i comuni di altre regioni italiane, come ad esempio Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata, Piemonte, Emilia Romagna e Umbria, il fatto che la spesa media per dipendente pubblico risulti inferiore a quella media nazionale non è certamente imputabile al numero dei dipendenti pubblici considerati. Nel caso dei comuni dell'Umbria, infatti a fronte di una spesa per dipendente pubblico al di sotto della media nazionale (circa 73 mila euro vs 100 mila euro) si registra un numero medio di dipendenti pubblici al di sotto di quello medio nazionale (6,5 vs 7,18 ogni mille abitanti). In Valle d'Aosta, invece, a fronte di una spesa media per dipendente pubblico di circa 134 mila euro si registra un numero medio di dipendenti pari a 11,95 ogni 1000 abitanti (di poco inferiore al doppio della media nazionale) accentuando così la significatività dell'eccesso di spesa.

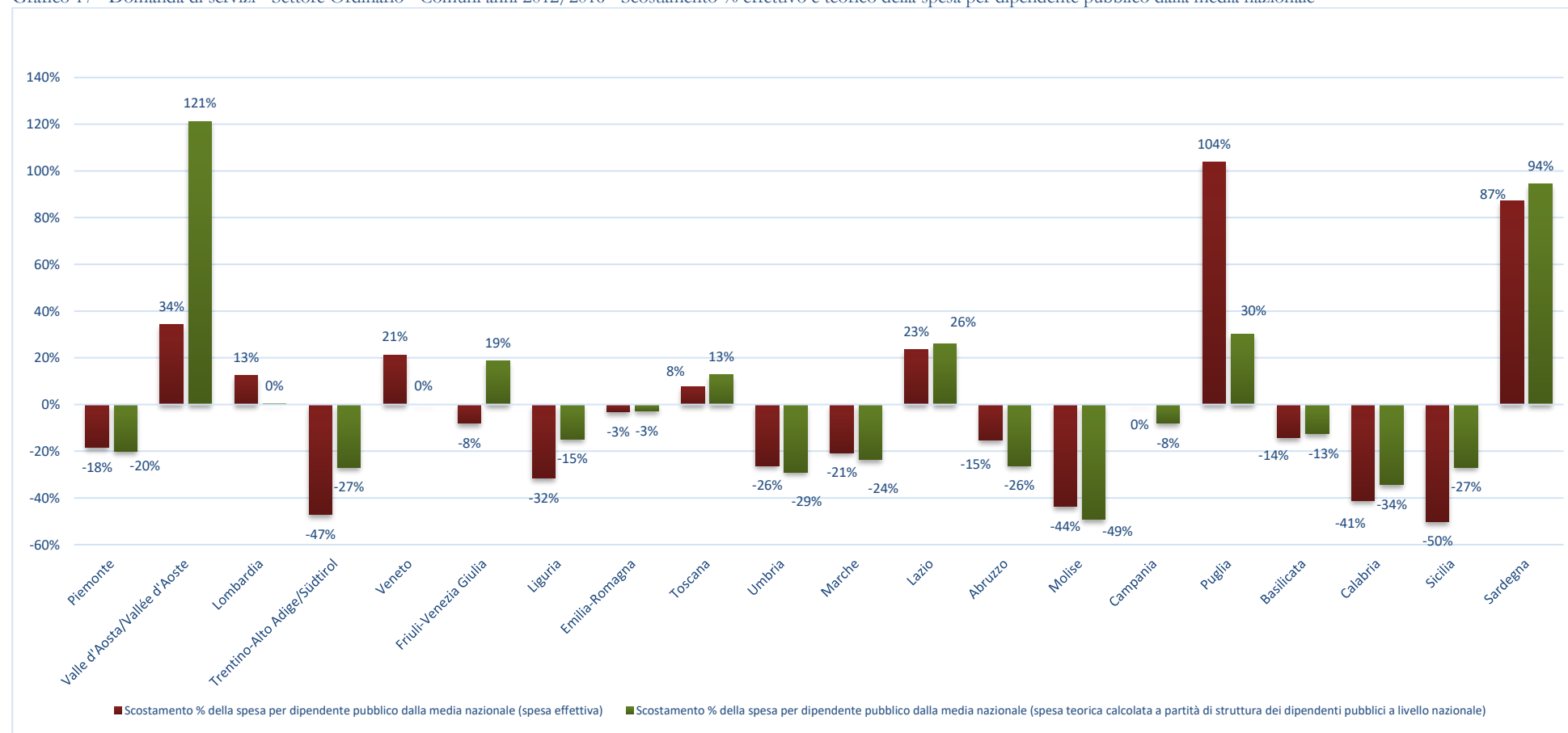
Grafico 16 - Distribuzione dei dipendenti comunali a livello regionale ogni 1.000 abitanti vs. media nazionale



24. Nel successivo grafico 17, vengono evidenziati gli scostamenti, in termini percentuali, della spesa dei comuni rispetto alla media nazionale, con riferimento ai servizi dei settori ordinari. Lo scostamento viene calcolato sia considerando i dati effettivi dei dipendenti pubblici, sia considerando una struttura teorica dei dipendenti comunali parametrata a quella media nazionale¹⁷. In tal modo è stato possibile valutare gli eccessi di spesa dei comuni sia con riferimento alla spesa effettiva per dipendente pubblico, sia rispetto a quella teorica, che ne rappresenta un elemento di confronto. Ad esempio, la spesa per dipendente pubblico nella regione Valle d'Aosta, che eccede del 34% quella media nazionale in termini di spesa effettiva, risulterebbe più del doppio di quella media nazionale (120%) qualora in tale regione il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con quello medio nazionale. In Puglia, l'alto valore di spesa per dipendente pubblico (circa 203 mila euro) è principalmente spiegato da un basso numero di dipendenti pubblici, il grafico mostra però come tale eccesso, pari al 104% della media nazionale (circa il doppio), si riduca al 30% se analizzato in relazione alla struttura teorica costruita. Analogamente a quanto evidenziato in precedenza, per la Sardegna si conferma che l'eccesso di spesa, registrato rispetto alla media nazionale, non è dovuto al numero dei dipendenti pubblici. Nel caso del Friuli Venezia Giulia, la spesa per dipendente pubblico effettiva (circa 91 mila euro), di poco inferiore a quella media nazionale (-8%), cambierebbe segno (+19%) nel caso in cui in tale regione il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con quello medio nazionale.

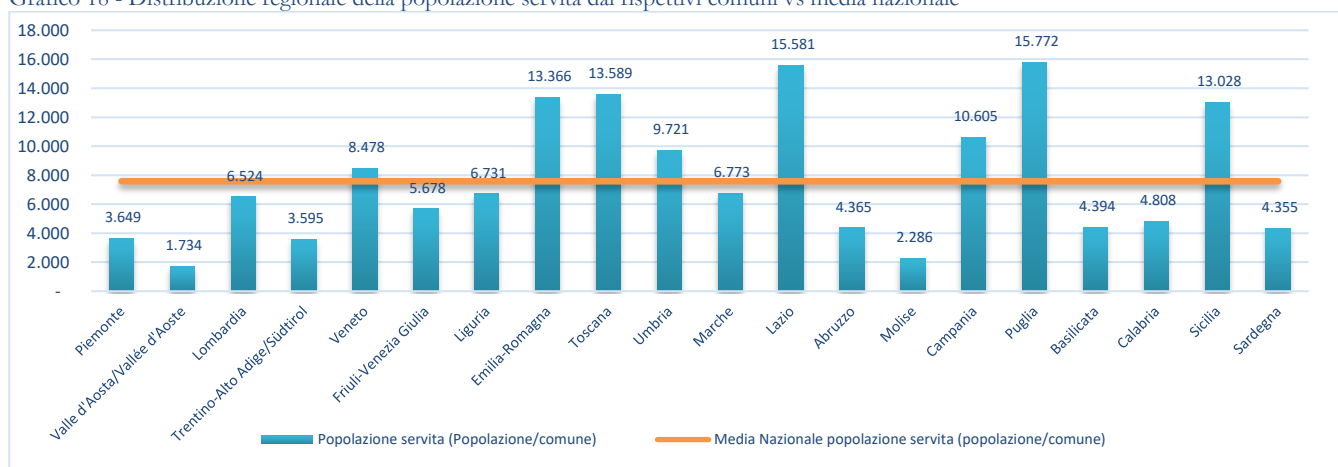
¹⁷ Si è in altri termini ipotizzato che la percentuale di dipendenti comunali in rapporto alla popolazione di ciascuna regione sia pari al valore medio nazionale (percentuale di dipendenti comunali a livello nazionale rispetto alla popolazione italiana).

Grafico 17 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Comuni anni 2012/2016 - Scostamento % effettivo e teorico della spesa per dipendente pubblico dalla media nazionale



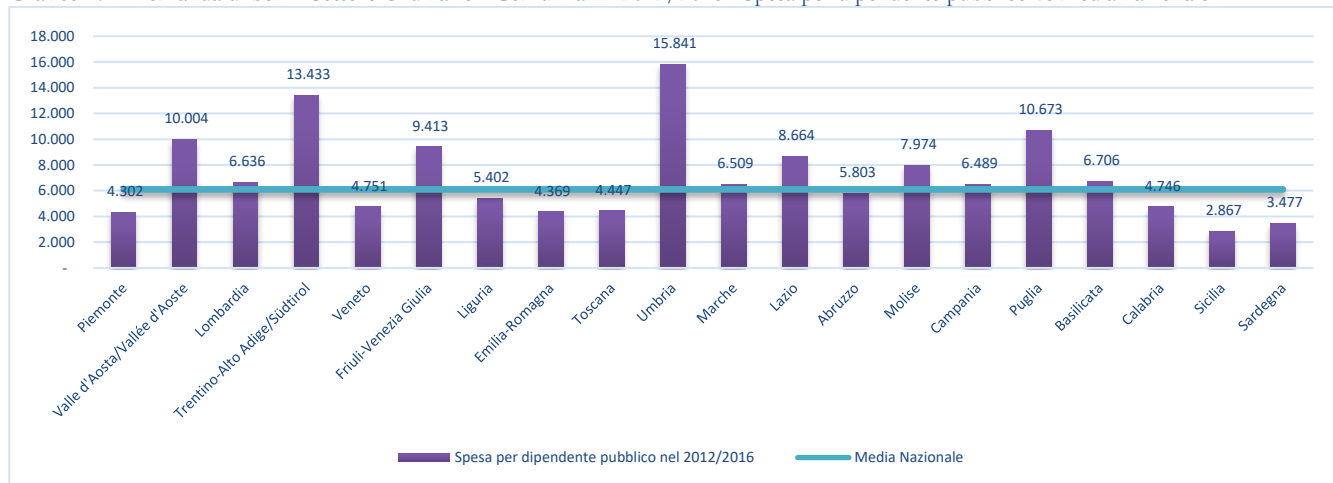
25. Il grafico 18 evidenzia il numero medio di abitanti per comune nelle diverse regioni. Considerando che a livello nazionale ciascun comune serve mediamente 7.585 abitanti, si osserva che in alcune regioni (in particolare, Piemonte, Val d'Aosta, Trentino, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna), ciascun comune serve mediamente un numero di abitanti ampiamente al di sotto della media nazionale, mentre in altre regioni (Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Puglia e Sardegna), tale valore risulta quasi uguale al doppio della media nazionale. Va al riguardo osservato che tali diversità strutturali presenti a livello regionale possono riflettersi nei costi fissi che la gestione dei singoli comuni inevitabilmente comporta, sia in termini generali sia come numero di dipendenti necessari, contribuendo a determinare alcuni eccessi di spesa evidenziati in precedenza.

Grafico 18 - Distribuzione regionale della popolazione servita dai rispettivi comuni vs media nazionale



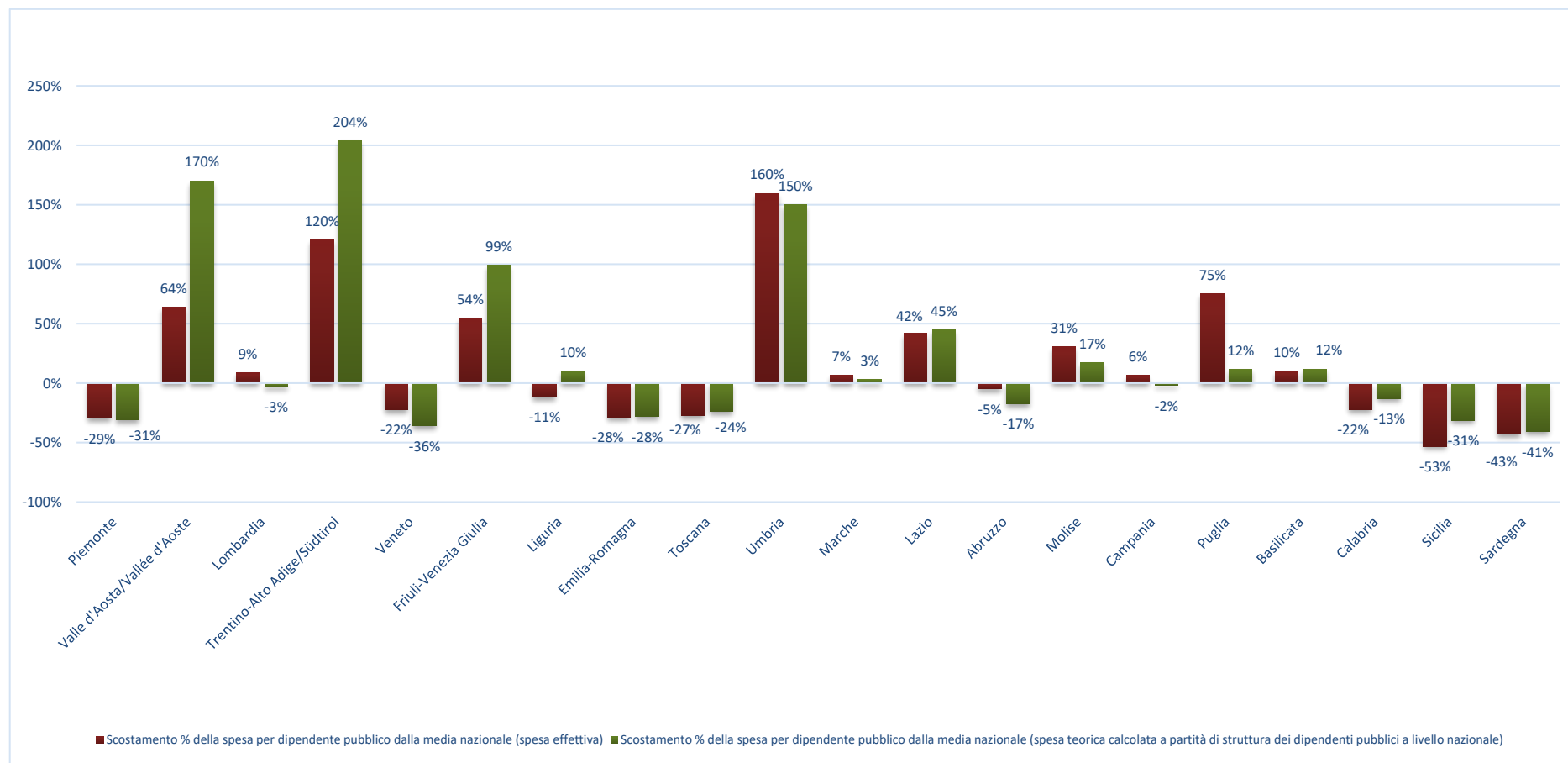
26. Nei grafici di seguito riportati viene replicata l'analisi finora effettuata per i servizi, considerando stavolta la spesa comunale per forniture nel quinquennio 2012/2016. In particolare, il grafico 19 mostra come in regioni quali Sicilia e Sardegna, la spesa per forniture dei comuni per dipendente pubblico sia ampiamente al di sotto della media nazionale (2.867 euro e 3.477 euro, contro 6.102 euro a livello nazionale), in altre regioni ampiamente sopra, pari a più del doppio in Trentino Alto Adige e in Umbria.

Grafico 19 - Domanda di beni - Settore Ordinario - Comuni anni 2012/2016 - Spesa per dipendente pubblico vs media nazionale



27. Come già sottolineato in precedenza, questi valori sono tuttavia profondamente influenzati dal numero dei dipendenti pubblici nelle diverse realtà regionali. Analogamente a quanto fatto per i servizi, al fine di rendere possibile il confronto della spesa dei comuni tra le diverse regioni, si è proceduto a correggere tale informazione mediante degli indici dimensionali e tramite una struttura teorica di confronto. Nel grafico 20 è possibile osservare come in Valle d'Aosta lo scostamento della spesa effettiva rispetto al valore medio nazionale (+64%), risulterebbe ancora più accentuato (+170%) nel caso in cui in tale regione il numero dei dipendenti pubblici comunali avesse una struttura prossima a quella media nazionale. L'eccesso di spesa rispetto alla media nazionale registrato dai comuni del Trentino, del Friuli e dell'Umbria, seppur con entità diverse (+120%, +54% e +160%) risulta confermato utilizzando i dati relativi al numero teorico di dipendenti comunali. In particolare, in Trentino nel quinquennio in esame si è speso per dipendente pubblico per le forniture più del doppio della media nazionale, mentre ipotizzando che in tale regione il numero dei dipendenti comunali avesse una struttura di dipendenti analoga a quella nazionale, tale eccesso sarebbe addirittura pari al triplo. Nei casi di Friuli e Umbria, dove si spende più della media nazionale, ciò sarebbe confermato se il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con quello medio nazionale. Relativamente alla Puglia, il grafico evidenzia che il significativo scostamento in eccesso della spesa comunale per forniture (+75%) rispetto alla media nazionale, è sostanzialmente dovuto al basso numero di dipendenti comunali nella Regione. Tale eccesso si ridurrebbe in modo assai marcato (+12%) laddove il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con la media nazionale.

Grafico 20 - Domanda di beni - Settore Ordinario - Comuni anni 12/2012/2016 - Scostamento % effettivo e teorico della spesa per dipendente pubblico dalla media nazionale



Conclusioni

28. Il presente lavoro è un primo tentativo di costruzione di un approccio comparativo a livello territoriale, con riferimento all'analisi della spesa per contratti pubblici. In tale sede, ci si è concentrati su alcuni aspetti relativi all'acquisizione di beni e servizi a livello regionale, con particolare riguardo alla spesa dei comuni.

29. Si è in particolare analizzata la spesa dei comuni delle diverse regioni italiane, utilizzando misure dimensionali idonee ad una comparazione regionale, quali il numero di dipendenti comunali e la popolazione residente, in modo da avere una prima evidenziazione di potenziali anomalie, discriminando al tempo stesso le situazioni in cui queste ultime possono dipendere principalmente da una particolare concentrazione dei dipendenti pubblici sul territorio, da quelle potenzialmente ascrivibili a situazioni di inefficienza della spesa¹⁸.

30. Il livello di comparazione è stata inoltre esteso in termini di spesa rapportata ad una struttura teorica di riferimento dei dipendenti pubblici, costruita ipotizzando un numero dipendenti dei comuni per ciascuna regione parametrato a quello medio nazionale. Ciò ha permesso di meglio apprezzare le diverse determinanti dei significativi scostamenti rilevati. I risultati dell'analisi possono tuttavia dipendere dalla diversa dimensione demografica dei comuni delle regioni italiane, che ha ragioni storiche e si riflette presumibilmente sui costi fissi che la gestione dei singoli comuni comporta.

¹⁸ Il tema della distribuzione regionale del personale degli enti locali è stato spesso oggetto di dibattito in tema di razionalizzazione della spesa pubblica. Tra gli altri, si cita ad esempio il recente studio dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani: *“Quali regioni hanno troppi dipendenti pubblici?”*, Università Cattolica del Sacro Cuore, dicembre 2018.

