



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PRIME ANALISI SULLA QUALITÀ DELLA SPESA DEI COMUNI

SERVIZI DI AMMINISTRAZIONE GENERALE, POLIZIA LOCALE E RIFIUTI

DELIBERAZIONE N. 14/SEZAUT/2021/FRG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PRIME ANALISI SULLA QUALITÀ DELLA SPESA DEI COMUNI

SERVIZI DI AMMINISTRAZIONE GENERALE, POLIZIA LOCALE E RIFIUTI

DELIBERAZIONE N. 14/SEZAUT/2021/FRG

Si ringrazia il prof. Emanuele Padovani per il contributo offerto alla redazione

Hanno collaborato alla redazione:

Manuela GALASSI
Andrea MAZZILLO

Elaborazioni tratte dalle fonti BDAP-MEF e OpenCivitas (gestita da SOSE S.p.A.)

Editing: Patrizia BOTTONI, Alessandro DI BENEDETTO, Micaela GENTILE

Corte dei conti - Sezione delle autonomie
Via Baiamonti, 25 - 00195 ROMA
www.corteconti.it

PRIME ANALISI SULLA QUALITÀ DELLA SPESA DEI COMUNI

INDICE

Deliberazione n. 14/SEZAUT/2021/FRG.....	I
--	---

PARTE I

MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

1	Il controllo sulla razionalizzazione della spesa	1
1.1	Il vincolo quantitativo e il suo superamento	3
2	I profili del controllo.....	5
2.1	Il profilo morfologico del controllo.....	7
3	Il nuovo orizzonte delineato dal <i>Recovery plan</i>	9
4	L'analisi dei servizi	11
5	Il metodo di analisi dei servizi amministrativi.....	14
5.1	Indici di qualità della spesa.....	15
5.2	<i>Cluster</i> di analisi	15
5.3	Struttura delle tavole di analisi.....	18
6	il metodo di analisi dei servizi di polizia locale	20
6.1	Indice di qualità della spesa	20
6.2	<i>Cluster</i> di analisi	20
7	Il metodo di analisi dei servizi rifiuti.....	22
7.1	Indice di qualità della spesa	22
7.2	<i>Cluster</i> di analisi	22
7.3	Struttura delle tavole di analisi.....	24
8	Criteri di valutazione.....	25

PARTE II

ESITI DELL'ANALISI

9	Amministrazione	29
9.1	Il livello nazionale.....	29
9.2	Il fattore dimensionale	29
9.3	La dimensione regionale.....	31

9.4	La dimensione provinciale	34
9.5	La qualità della spesa per amministrazione in relazione alla salute finanziaria	43
10	Polizia locale	45
10.1	Il livello nazionale.....	45
10.2	Il fattore dimensionale	45
10.3	La dimensione regionale.....	46
10.4	La dimensione provinciale	47
10.5	La vocazione turistica e le grandi città	51
10.6	La qualità della spesa per polizia locale in relazione alla salute finanziaria.....	52
11	Rifiuti	54
11.1	Il livello nazionale.....	54
11.2	Il fattore dimensionale	54
11.3	La dimensione regionale.....	54
11.4	La dimensione provinciale	55
11.5	La dimensione macroregionale insieme a quella dimensionale	59
11.6	I <i>cluster</i>	60
11.7	La dimensione qualitativa della raccolta differenziata	61
12	Possibile sviluppo del metodo di analisi	63
13	Conclusioni	64



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 14/SEZAUT/2021/FRG

Adunanza del 21 luglio 2021

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Anna Maria Rita LENTINI, Marco PIERONI, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Massimo DI STEFANO, Maria Paola MARCÌA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Enrico TORRI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH;
Consiglieri	Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Tiziano TESSARO, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO;
Primi Referendari	Michela MUTI;
Referendari	Laura ALESIANI, Maria Stella IACOVELLI.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 6, co. 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, che tra l'altro assegna alla Sezione delle autonomie la definizione delle metodologie necessarie per lo svolgimento dei

controlli per l'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali e il compito di riferire al Parlamento;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 20/SEZAUT/2019/INPR, con la quale sono state fornite prime indicazioni per l'attuazione del citato art. 6, co. 3, del d.l. n. 174/2012;

Visto l'art. 57, comma 2 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, coordinato con la legge di conversione che, decorrere dall'anno 2020, ha previsto la cessazione dell'applicazione alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali dei vincoli quantitativi per il contenimento e la riduzione della spesa pubblica di cui al d.l. n. 78/2010;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 44 del 21 gennaio 2020, con il quale è stato istituito il Gruppo di lavoro per lo svolgimento delle attività istruttorie ai fini della verifica dei parametri e degli indicatori idonei all'esecuzione dei controlli *ex art.* art. 6, co. 3, del d.l. n. 174/2012;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 297 del 13 novembre 2020, con il quale è stata aggiornata la composizione del Gruppo di lavoro istituito dal decreto del Presidente della Corte dei conti n. 44 del 21 gennaio 2020;

Vista la deliberazione n. 1/SEZAUT/2020/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2020;

Vista la deliberazione n. 20/SEZAUT/2020/INPR, recante il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2021, che, tra l'altro, aggiorna gli indirizzi della programmazione per le attività dell'anno precedente ancora in corso;

Ritenuto di effettuare prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni con riferimento ad alcuni servizi che si prestano ad effettuare valutazioni comparative e nello stesso tempo rappresentano una quota significativa della spesa comunale;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 21058 del 13 luglio 2021 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Uditi i Relatori, Presidente di sezione Francesco Petronio e Consigliere Tiziano Tessaro;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulle prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni (servizi di amministrazione generale, polizia locale e rifiuti).

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei

Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché ai Presidenti dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Così deliberato nell'adunanza del 21 luglio 2021.

I Relatori

Pres. Francesco PETRONIO

F.to digitalmente

Cons. Tiziano TESSARO

F.to digitalmente

Il Presidente

Guido CARLINO

F.to digitalmente

Depositata in segreteria il 6 agosto 2021

Il Dirigente

Gino GALLI

F.to digitalmente

PARTE I

MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

1 IL CONTROLLO SULLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

L'efficienza della pubblica amministrazione è una costante nel dibattito scientifico che si è tradotta nella elaborazione di programmi di riforma che nel corso del tempo hanno avuto sviluppo attraverso diverse metodologie.

I canoni fondamentali dell'azione amministrativa sono stati enunciati nell'art. 1 della legge 241/1990 che ha proseguito il percorso volto ad orientare le organizzazioni pubbliche, verso modelli operativi finalizzati al raggiungimento dei risultati programmati; la traduzione concreta di questi valori deve accompagnare il processo evolutivo per rendere l'azione amministrativa maggiormente performante.

In tale linea sono stati introitati concetti tipici dell'economia aziendale, come le cosiddette tre "E" (efficienza, efficacia, economicità), e ad essi si è accompagnata, in tempi più recenti, l'individuazione di ulteriori valori, quali la trasparenza dell'attività e la qualità dei servizi.

Di queste esigenze si fa interprete l'art. 6, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, il quale dispone che "la Sezione delle autonomie della Corte dei conti [...] definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. Le Sezioni regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette e, in presenza di criticità della gestione, assegnano alle amministrazioni interessate un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure, dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate. La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati".

Il controllo sulla razionalizzazione della spesa intestato alla Corte dei conti dall'art. 6, co. 3, d.l. n. 174/2012, evoca, inevitabilmente, i parametri di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, su cui ci si soffermerà più avanti, che rappresentano il necessario presupposto della politica di revisione della spesa, nell'ottica qui considerata.

Va sottolineato che il controllo anzidetto si appunta sull'esigenza espressa nella stessa norma di una verifica sulla qualità della spesa: le analisi in questo caso non riguardano l'intero bilancio, ma si riferiscono ad una sua componente fondamentale.

Occorre ricordare che, sino a tempi recenti le manovre di finanza pubblica, nell'imporre il ricorso a politiche di bilancio di tipo restrittivo, hanno operato tagli lineari su voci di spesa "sensibile". Il

legislatore con le disposizioni di cui ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010¹, convertito, con modifiche, dalla l. n. 122/2010, aveva inteso conseguire risparmi da parte delle amministrazioni pubbliche, imponendo, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali.

Tali vincoli – secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 139 del 4 giugno 2012, in ossequio al principio dell'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali – pur non potendo incidere direttamente sulla detta autonomia, si traducevano in limitazioni indirette, delle quali gli enti in questione dovevano necessariamente tener conto. Per rispettare i limiti, rientrava nella responsabilità degli enti effettuare scelte gestionali che li mettessero in condizione di esercitare facoltà e adempiere doveri compatibilmente con il rispetto di tali obiettivi di spesa.

In linea generale, la disciplina a carattere finanziario non dovrebbe interferire direttamente (a meno di deroghe espresse), con la disciplina ordinamentale², tenendo fermi capacità, facoltà, obblighi, e divieti sostanziali imputabili all'amministrazione. La Corte costituzionale³ ha, peraltro, precisato che *«il carattere finalistico che tipicamente caratterizza l'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica – per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – giustifica l'esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l'esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (ex plurimis, sentenza n. 229 del 2011). In questo caso, infatti, anche «norme puntuali», adottate dal legislatore per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, “possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica” (sentenza n. 153 del 2015)».*

Tenendo conto di tali indirizzi e, in particolare, dell'esigenza di non interferire direttamente, attraverso vincoli specifici, con l'azione degli enti dotati di autonomia, la normativa più recente si è indirizzata nel senso di spostare l'attenzione dal mezzo (vincolo di spesa) al risultato (qualità della spesa).

¹ Si tratta delle seguenti voci di spesa delle pubbliche amministrazioni: studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti (comma 7); relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (comma 8); sponsorizzazioni (passive; comma 9); missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico (riduzione del 50% della spesa sostenuta nel 2009; comma 12); formazione (riduzione del 50% della spesa sostenuta nel 2009; comma 13); acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché acquisto di buoni taxi (riduzione del 20% della spesa sostenuta nel 2009 con limite derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere e per autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, comma 13).

² Cfr. in tal senso Corte conti, Sez. contr. Lombardia, delibere nn. 679 e 680/2011/ PAR.

³ Corte costituzionale, sentenza n. 78/2020.

1.1 Il vincolo quantitativo e il suo superamento

È da sottolineare che il profilo vincolistico dei tetti di spesa rivestiva un duplice aspetto: da un lato, quello *qualitativo*, inerente alla singola voce di spesa sensibile (ed ai suoi presupposti) individuata dal legislatore, e dall'altro, quello *quantitativo*, inerente ai tetti di spesa, di volta in volta, stabiliti.

Le specifiche norme di legge che si sono succedute – dal d.l. n. 78/2010 al d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *spending review* n. 2) fino alle più risalenti disposizioni – avevano l'obiettivo di perseguire, da un lato, il superamento del criterio della spesa storica e, dall'altro, spingere la discrezionalità degli enti ad indirizzarsi verso una riallocazione selettiva delle risorse, promuovendone un impiego efficiente.

Il processo anzidetto – specialmente sul descritto versante quantitativo – è stato oggetto di ripensamento attraverso l'introduzione a fine 2019, di norme di segno diametralmente opposto⁴, a cui deve tuttavia fare da contraltare la previsione, in tempi recenti, di un più organico e più ampio controllo sulla revisione della spesa, contemplato dall'art. 6, co. 3, del d.l. n. 174/2012.

Sul versante quantitativo e del relativo vincolo, l'art. 57, comma 2 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, coordinato con la legge di conversione 19 dicembre 2019, n. 157, recante "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*" ha, infatti, stabilito che "A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi: [...] articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".

⁴ Va osservato più specificamente che l'art. 57 comma 2 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157, recante: "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*", ha eliminato tutta una serie di limiti di spesa. Essi concernono, a partire dal 2020, i seguenti profili vincolistici di natura puntuale:

- abrogazione dei limiti di spesa per studi e incarichi di consulenza pari al 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009 (art. 6, comma 7 del d.l. n. 78/2010);
- abrogazione dei limiti di spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza pari al 20% della spesa dell'anno 2009 (art. 6, comma 8 del d.l. n. 78/2010);
- abrogazione del divieto di effettuare sponsorizzazioni (art. 6, comma 9 del d.l. n. 78/2010);
- abrogazione dei limiti delle spese per missioni per un ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 (art. 6, comma 12 del d.l. n. 78/2010);
- abrogazione dell'obbligo di riduzione del 50% rispetto a quella sostenuta nel 2007, la spesa per la stampa di relazioni e pubblicazioni distribuite gratuitamente o inviate ad altre amministrazioni (art. 27, comma 1 del d.l. n. 112/2008);
- abrogazione dei vincoli procedurali per l'acquisto di immobili da parte degli enti territoriali (articolo 12, comma 1-ter del d.l. n. 98/2011);
- abrogazioni di limiti di spesa per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi per un ammontare superiore al 30% della spesa sostenuta nell'anno 2011 (art. 5, comma 2 del d.l. n. 95/2012);
- abrogazione, per i Comuni che gestiscono servizi per più di 40mila abitanti, dell'obbligo di comunicazione, anche se negativa, al Garante delle telecomunicazioni delle spese pubblicitarie effettuate nel corso di ogni esercizio finanziario, con deposito di riepilogo analitico (art. 5, commi 4 e 5 della l. n. 67/1987);
- abrogazione dell'obbligo di adozione dei piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, delle autovetture di servizio, dei beni immobili a uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali (art. 2, comma 594, della l. n. 244/2007);
- abrogazione dei vincoli procedurali concernenti la locazione e la manutenzione degli immobili (art. 24 del d.l. n. 66/2014).

L'abbandono della *spending review* "settorializzata" e del criterio dei tagli lineari sembra dimostrare la difficoltà di selezionare, tra le diverse attività pubbliche, quelle meritevoli di essere sostenute. Già in passato, nelle relazioni della Corte dei conti⁵, sono state svolte analisi sulle inefficienze dei programmi di spesa, tali da evidenziare quelli la cui prosecuzione risultava non conveniente.

L'avvenuta abrogazione dei suddetti vincoli quantitativi deve trovare contrappeso in una necessaria azione di efficientamento della spesa, funzionale a quei canoni di buon andamento indicati dalla stessa Costituzione, in un'epoca in cui è opinione diffusa che il rapporto tra quanto lo Stato chiede ai cittadini, in termini di prelievo fiscale, e quanto restituisce, in termini di servizi, è sproporzionato.

Appare quindi evidente che il controllo sulla spesa non possa più essere limitato a una verifica sugli adempimenti normativi, che a vario titolo contemplano un taglio alla spesa, ma debba assumere nuova linfa proprio in riferimento alle novità di impostazione del sistema di cui si è fatto cenno.

A supporto dell'azione di efficientamento si pone lo strumentario di verifica affidato alla Corte dei conti dalla norma dell'art. 6, co. 3, d.l. n. 174/2012.

Emerge quindi, una rinnovata esigenza di selezionabilità della spesa e di individuazione di parametri e meccanismi atti a garantire la qualità delle politiche di uscita delle Amministrazioni pubbliche (e nel nostro caso, delle Amministrazioni locali), così come di adeguate modalità di controllo affidate alla Corte dei conti.

Una ulteriore messa a punto dei controlli esterni è dovuta alla previsione di un controllo concomitante, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, non a caso riferito ai *piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*, cioè sul versante delle uscite, anche in sede territoriale.

Non può essere sottovalutato che i recenti accadimenti connessi alla crisi sanitaria hanno inciso sul contesto normativo, così come su quello socio-economico, per la sopravvenienza di diversi fattori tra di loro talvolta intersecanti:

- Modifiche, introdotte direttamente dal legislatore, alla disciplina dei tagli alle voci di spesa c.d. sensibile per via della situazione sociale (caratterizzata dalla crisi pandemica);
- situazione economica (che ha richiesto un importante scostamento di bilancio all'OMT, attuando una politica di *deficit spending*);
- finanziamento degli enti locali, le cui risorse sono, al momento, principalmente alimentate in via derivata dal Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (c.d. fondone);
- afflusso di risorse provenienti, a vario titolo, dall'Unione Europea.

⁵ Corte conti, Sez. Riun. Contr., Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica.

2 I PROFILI DEL CONTROLLO

Le anzidette premesse consentono quindi di individuare gli obiettivi cui adempie il controllo sulla razionalizzazione e revisione della spesa (c.d. *spending review*) intestato alla Corte dei conti, ma anche la sua concreta declinazione, alla luce di quanto tratteggiato dalla giurisprudenza costituzionale. È nota, in termini generali, “La diversità finalistica e morfologica dei controlli in materia finanziaria, spettanti alla Corte dei conti” (Corte costituzionale n. 40/2014).

Sul piano funzionale si tratta, come detto, di una verifica caratterizzata dal fatto di essere circoscritta su un singolo versante (la spesa) e non sul bilancio complessivamente inteso.

Va messo in evidenza come il controllo effettuato ai sensi dell’art. 6, co. 3, del d.l. n. 174/2012, assume contorni e parametri originali e senz’altro diversi, non solo rispetto ai controlli su alcune tradizionali voci di spesa sensibili (come quelle ad es. sull’affidamento degli incarichi), ma anche nei confronti della tradizionale verifica che si realizza in sede di controllo finanziario, ai sensi dell’art. 1, co. 166, della l. n. 266/2005. La competenza, che viene intestata alle Sezioni regionali, si fonda sulla necessaria declinazione del principio di sana gestione e della correlata esigenza di selezione della spesa, valorizzando le analisi di tipo qualitativo sulle poste di uscita, non essendo, in questa sede, rilevante il bilanciamento tra le poste di entrata e di uscita. Tuttavia, un miglioramento del profilo qualitativo della spesa non manca di provocare effetti positivi anche in termini di equilibrio.

Il principio di sana gestione, di matrice comunitaria, implica effetti sulla capacità di erogazione della spesa che si collegano ai contenuti del controllo *ex art. 6, co. 3, d.l. n. 174/2012* sul piano qualitativo.

Il bilancio, inteso come bene pubblico⁶, è strumento rivolto alla finalità di garantire l’uguaglianza dei cittadini nel godimento dei livelli essenziali delle prestazioni e di preservarne l’effettività⁷, anche in un profilo diacronico, che implica la capacità di determinare “legami”, in termini di saldi di fine esercizio, tra determinate categorie di entrate e determinate tipologie di spesa⁸. A ciò si collega la continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, in relazione al consumo delle risorse impiegate⁹.

Così, mentre la clausola generale dell’equilibrio¹⁰ rappresenta un precetto costituzionale collegato a “beni-valori”, configurandosi tra l’equilibrio (ed il bene pubblico “strumentale” costituito dal bilancio) e tali valori (beni finali) un rapporto di “mezzo a fine”, si deve qui sottolineare che la natura del controllo indicato nella norma dell’art. 6, co. 3, d.l. n. 174/2012, ne valorizza la sua specificità e la sua diversa collocazione sul piano generale.

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016.

⁷ Corte costituzionale, sentenze n. 228/2017 e n. 247/2017.

⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 146/2019.

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 18/2019.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012.

Il controllo non ha natura preventiva e non si appunta sull'equilibrio di bilancio¹¹, mentre consiste in una verifica successiva di gestione e collocazione delle risorse sul versante di spesa di bilancio. Si tratta, quindi, di un'analisi delle poste afferenti voci sensibili e maggiormente incidenti sul versante qualitativo e degli *output*, a cui consegue l'emersione del necessario rapporto tra i parametri di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa sottostante.

La selezione della spesa e la verifica del buon uso delle risorse, quale esplicitazione necessaria del principio di buon andamento (art. 97 cost.), strumentale alla realizzazione di "beni valori", tra cui si possono ascrivere non solo l'*accountability* e la solidarietà, ma anche l'autonomia (sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018), non è più affidata alla valutazione a priori da parte del legislatore dei limiti quantitativi (introdotti a partire dal d.lgs. n. 78/2010), ma lasciata alla valutazione degli enti e quindi sottoposta alle verifiche della Corte dei conti. L'avvenuta abrogazione da parte dell'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124/2019 dei limiti quantitativi stabiliti a suo tempo dal d.l. n. 78/2010, ha collocato in posizione di rinnovata e assoluta centralità la verifica intestata dall'art. 6 del d.lgs. n. 174/2012 in capo alla Corte dei conti sulla sana gestione e sulla qualità della spesa.

Le disposizioni di legge di coordinamento della finanza pubblica "in senso dinamico" costituiscono un punto di riferimento per determinare l'indirizzo e governare l'attuazione uniforme dei meccanismi di contrazione della spesa pubblica. Il ruolo della legge statale nella definizione delle finalità unitarie volte a ridurre la spesa pubblica allargata, è stato riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale¹² che ha avuto modo di sottolineare che può risultare ammissibile anche l'indicazione puntuale degli strumenti ritenuti utili e necessari per assicurare il contributo attivo degli enti territoriali alla partecipazione ai processi di convergenza e di stabilità, come stabiliti dalle norme europee e nel quadro dei principi costituzionali.

I controlli contemplati dall'art. 6, co. 3, d.lgs. n. 174/2012, che finalizzano la verifica della Corte in tema di c.d. *spending review* alla successiva "adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere quanto rilevato dalla Sezione", come sottolineato dalla Corte costituzionale, rivestono natura "collaborativa", in quanto non ne derivano specifiche misure interdittive o sanzionatorie e sono di supporto agli enti per orientare l'azione amministrativa verso criteri di efficienza.

La Sezione delle autonomie, nella delibera n. 20/2019, ha evidenziato che i controlli sulla razionalizzazione della spesa uniscono alle verifiche di legittimità e regolarità contabile (concernenti gli adempimenti normativi indagati, in particolare, con la prima sezione del questionario) le valutazioni più specificamente incentrate sulla sana gestione. Queste ultime si realizzano attraverso un controllo, fondato sulla comparazione, che ha la precipua funzione di indurre l'ente in direzione dell'autocorrezione, sollecitando, peraltro, la selezione e l'adozione delle scelte di spesa più idonee ad

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013.

¹² Corte costituzionale, sentenza n. 161/2012.

assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle gestioni, a garanzia degli equilibri di bilancio e senza sacrificio delle prestazioni rese.

Le verifiche intestate alla Corte dei conti abbracciano non soltanto il profilo della legittimità e regolarità contabile, afferenti agli adempimenti normativi ivi individuati, ma si estendono anche a valutazioni più specificamente incentrate sulla sana gestione e di efficientamento della spesa, mediante la analisi circa la razionalizzazione di alcune voci.

All'esito di tale controllo, le Sezioni regionali [...] da un lato possono accertare le irregolarità contabili, dall'altro evidenziano le criticità gestionali, e, ai sensi del comma 3 dell'art. 6 citato, assegnano all'ente un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure correttive e lo invitano a dar conto delle iniziative intraprese in modo da consentire all'organo di controllo esterno la vigilanza sull'attuazione delle stesse.

Si tratta, quindi, di un controllo che ha un obiettivo principale di carattere qualitativo e si avvale degli esiti di una apposita banca dati che può essere di supporto agli enti per valutare i propri risultati in un contesto di riferimento ampio.

2.1 Il profilo morfologico del controllo

Sul piano morfologico, il controllo della Corte dei conti si basa sulle indicazioni della delibera della Sezione delle autonomie n. 20/2019 e trova nello "strumentario" ivi individuato la dotazione di dati su cui operare i riscontri. Il portale OpenCivitas di SOSE S.p.A.¹³ e gli indicatori, semplici e complessi, in esso riportati (informazioni) sono stati infatti individuati dalla citata delibera n. 20/2019 della Sezione delle autonomie per «affiancare strumenti di verifica che consentano di svolgere un vero e proprio "controllo sulla gestione" dell'ente, avvalendosi di indicatori complessi, in grado di cogliere i rapporti tra *input*-risorse finanziarie e *output*-livello dei servizi», poiché consentono un «confronto tra spesa storica e fabbisogno standard, da un lato, e tra livello effettivo delle prestazioni rese (a fronte della spesa storica sostenuta) e livello quantitativo delle prestazioni, dall'altro».

In questa sede, va premesso che i controlli intestati alla Corte dei conti appaiono sempre più orientati verso un ampio supporto dei sistemi informativi, attingendo da banche dati la cui corretta alimentazione e affidabilità è verificata. La stessa Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 2/2017, ha messo in evidenza come l'entrata in operatività della BDAP «ha consentito - ed in certa misura imposto - una rivisitazione dei tradizionali questionari nell'ottica di una loro utilizzazione nei limiti delle strette necessità informative non soddisfatte dalla immediata attingibilità dei dati dalla

¹³ Soluzioni per il Sistema Economico - SOSE S.p.A. è una Società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia.

copiosa documentazione che affluisce alla BDAP» (cfr. anche Sez. reg. contr. Basilicata, deliberazione n. 46/2018/PRSE).

Le medesime esigenze sono alla base delle rinnovate modalità di verifica intestate alla Sezione, in un quadro ordinamentale che sembra sempre più privilegiare le modalità informatiche di acquisizione di informazioni affluenti in banche dati, rispetto alla mera redazione di questionari.

Nella citata delibera n. 20/2019 il profilo della efficienza e della economicità della spesa vengono valutati mediante la definizione di elementi quali-quantitativi basati su dati informativi contenuti nella banca dati digitale OpenCivitas. Preliminarmente ciò ha richiesto di verificare l'attendibilità dei dati rilevati, sulla base di una metodologia su cui ci si soffermerà oltre, per la oggettiva delicatezza dei giudizi espressi dalla Corte, anche in riferimento alla necessaria pubblicazione di detti esiti e della loro incidenza nella sfera di conoscibilità (c.d. *public review*: Corte costituzionale n. 184/2016) dei cittadini amministrati.

OpenCivitas costituisce il portale di accesso ai dati ufficiali dei servizi degli enti locali, che si affianca alla BDAP, quale base metodologica condivisa con gli enti territoriali per la misurazione dei dati in esame. Il progetto OpenCivitas nasce con la legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e le successive disposizioni attuative emanate, in particolare, con il d.lgs. n. 216/2010.

Tali disposizioni hanno segnato l'avvio di un processo di riforma che prevede la determinazione dei fabbisogni *standard* per gli enti locali italiani e ne affidano a SOSE la predisposizione delle metodologie e il calcolo. OpenCivitas rappresenta, dunque, il luogo in cui i dati ufficiali, sia finanziari che extra-finanziari, sui servizi degli enti locali sono pubblicati, condivisi e accettati dagli attori di questo processo, ovvero sia il Dipartimento delle Finanze del MEF, la Conferenza Stato Città e Autonomie Locali, la Commissione Bicamerale per il Federalismo Fiscale, la Commissioni Bilancio di Camera e Senato e ANCI-IFEL.

Tali dati - che includono non solo quelli c.d. primari, rilevati direttamente dagli operatori degli enti locali stessi (spese e dati non finanziari) secondo le declaratorie proposte dai questionari SOSE per la rilevazione dei fabbisogni *standard*, ma anche l'elaborazione (dati secondari) dei fabbisogni *standard* secondo quanto stabilito dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard - costituiscono elementi condivisi fra i vari attori istituzionali coinvolti.

La banca dati diviene, pertanto, uno strumento di trasparenza nei confronti di cittadini, imprese, istituzioni e degli stessi Amministratori pubblici locali, per conoscere, confrontare, comprendere e valutare le *performance* degli enti locali. La selezione dei dati e la loro trasformazione in informazioni, cioè elementi conoscitivi utili per valutare e decidere, resta in capo agli stessi soggetti che consultano la banca dati.

Peraltro, posto l'obiettivo di analisi, la Corte dei conti ha proceduto, per i vari servizi comunali analizzati, in modo differenziato, in funzione delle specificità stesse dei servizi e nell'ottica di bilanciare costi-benefici dell'analisi. Ciò ha indotto a prediligere in alcuni casi la fonte BDAP, in altri la fonte OpenCivitas (per i dettagli si rinvia al paragrafo n. 5).

3 IL NUOVO ORIZZONTE DELINEATO DAL *RECOVERY PLAN*

Nel quadro dei rapporti tra i vincoli finanziari e le nuove opportunità di reperimento di risorse, accordate all'Italia in ambito comunitario, permane e si intensifica l'esigenza di attenersi ai canoni fondamentali tracciati dall'art. 1 della l. n. 241/1990. Il ruolo di verifica della Corte appare fondamentale in riferimento all'impiego delle anzidette risorse e, necessariamente, deve coinvolgere lo scrutinio della razionalizzazione della spesa, evitando che la maggiore disponibilità finanziaria si traduca in sprechi e diseconomie.

A tale riguardo, con la locuzione "*sound financial management*", nel documento *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans (SWD (2020) 205 final)*, la Commissione Europea individua di fatto il concetto di "sana gestione finanziaria" che guida i controlli che la Corte dei conti è chiamata a svolgere. Inoltre, il concetto di "*control*", inteso come capacità di indirizzo della gestione, è individuato esplicitamente, nel suo ciclo preventivo-concomitante-consuntivo. In tal modo si esalta il collegamento fra gestione finanziaria e *output* (servizi e infrastrutture), in ottica di valorizzazione della componente di efficienza o razionalizzazione della spesa che deve essere accompagnata da un adeguato sistema di controlli, finalizzato al raggiungimento di concreti obiettivi complessivi di buon andamento.

La sfida più grande è rappresentata, quindi, dal controllo della razionalizzazione della spesa da parte dei vari soggetti che saranno esecutori del *Recovery plan*, spesso collegati fra loro in logica di *network*. Ci riferiamo, in particolare, alla catena dei soggetti finanziatori e di quelli esecutori ed ai livelli nazionale-regionale-locale. Essi vanno dotati di un sistema unitario di controlli, una sorta di megacruscotto di indicatori chiave di *performance, key performance indicators (KPI)*¹⁴, che consenta di realizzare in modo efficace i processi di controllo, in particolare quello concomitante, anche attraverso l'incentivazione di meccanismi di trasparenza dell'agire amministrativo. Una parte fondamentale è costituita dai sistemi di rilevazione contabile, poiché al di là della armonizzazione contabile, esistono ancora esempi di "asincronie" nella contabilizzazione dei flussi di risorse finanziarie fra i vari enti: ciò potrebbe generare potenziali difficoltà nella rappresentazione, in ottica consolidata, dell'azione amministrativa delle varie entità che saranno chiamate alla realizzazione del *Recovery plan*. Un primo passo in tale direzione è stato mosso dalla della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, con la delibera n. 8 del 28 gennaio 2005. In tale atto è emersa chiaramente la difficoltà di ricomporre in un quadro unitario i controlli della c.d. legge obiettivo

¹⁴ Sulla definizione di KPI, si veda alla pag. 40 del documento sopracitato della Commissione Europea.

(l. n. 443/01), difficoltà che costituisce ancora un limite ben conosciuto non solo a livello nazionale ma anche europeo¹⁵.

In sintesi, i flussi di spesa in relazione ai KPI di *output*, che insieme danno contenuto fattivo ai tre concetti di efficienza, efficacia ed economicità, costituiscono elementi di valutazione imprescindibili anche per la verifica dell'attuazione del *Recovery plan*.

Al riguardo, si evidenzia che, in sede europea (cfr., European Commission, Brussels, 17.9.2020 SWD (2020) 205 final PART 1/2 "*Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans*"), sono evidenti le preoccupazioni per lo svolgimento di un controllo, da parte degli Stati membri, del corretto impiego delle risorse e sulla loro gestione, tant'è che ne vengono auspiccate diverse tipologie: controllo preventivo, concomitante e successivo¹⁶.

Occorre mettere in risalto il fatto che il Regolamento UE 2013/1303, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei, fa esplicito riferimento al controllo dell'efficienza agli articoli 56 ("valutazione durante il periodo di programmazione") e 57 ("valutazione *ex-post*"). Anche il Regolamento UE 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza, pone una forte attenzione al concetto di efficienza. In particolare, il PNRR deve presentare una "spiegazione di come i costi totali delle riforme e degli investimenti siano in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi" (art. 18 punto k), attraverso un monitoraggio con appositi indicatori (art. 18 punto p). La necessità di prevenzione, individuazione e correzione della corruzione e frode (art. 18 punto r) passa immancabilmente attraverso l'analisi dell'efficienza. In modo esplicito, poi, la Commissione misura il grado di efficienza (art. 19), considerato assieme alla "sana gestione finanziaria", come criterio di valutazione di base all'atto delle richieste di pagamento inoltrate alla UE (art. 22, punto c-i). A tale quadro concettuale si è già conformato il Governo, che ha fatto propria la necessità di riformare la PA in ottica di efficienza (Audizione Ministro MEF dell'8/3/2021 p. 24).

Il modello proposto in questa sede, quindi, si inserisce in tale contesto regolamentare-istituzionale contingente, anche attraverso uno schema immediatamente operativo.

L'analisi svolta in questa sede costituisce un modello di valutazione della qualità della spesa, ossia della capacità della pubblica amministrazione di agire in modo efficiente. Si tratta di un modello che potrebbe essere utilizzato anche ai fini dei controlli sull'attuazione del PNRR e che potrebbe essere esteso agli altri servizi delle amministrazioni comunali, ma anche ad altre amministrazioni locali e centrali per le quali esistono già sistemi di rilevazione degli *input* e degli *output* dei servizi.

¹⁵ Il tema è stato oggetto di discussione all'interno del gruppo di lavoro per la promulgazione dei futuri principi contabili della pubblica amministrazione europea (*EPSAS Working Group*, ad es. minute dell'incontro 18-19 novembre 2018 a Lussemburgo, punti 18-23).

¹⁶ Cfr. European Commission, Brussels, 17.9.2020 SWD (2020) 205 final PART 1/2 "*Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans*", par. 5 "*Payments, control and audit*", pagg. da 35 a 38.

4 L'ANALISI DEI SERVIZI

La metodologia di analisi verifica la qualità della spesa dei Comuni italiani¹⁷, attraverso un sistema di dati e di indicatori affidabili. La matrice di riferimento è quella della misurazione della *performance*, che costituisce il quadro concettuale entro il quale si colloca il concetto di misurazione dell'efficienza. Le parole chiave, che costituiscono il glossario per l'analisi della qualità della spesa e i principali concetti di riferimento sono indicati nella nota metodologica generale, inclusa nell'allegato alla presente relazione (Allegato n. 1 "Analisi della qualità della spesa della pubblica amministrazione: nota metodologica"), che di questi elementi di analisi costituisce il necessario preambolo. Di seguito, sono, invece, trattati gli aspetti tecnico-operativi di dettaglio per ciascuna funzione analizzata.

In particolare, rispetto all'oggetto di analisi, sono state scelte alcune delle funzioni fondamentali delle amministrazioni comunali¹⁸ o singoli servizi di esse. Nell'attività di individuazione delle funzioni è stata posta particolare attenzione ad includere quelle che avessero il maggior livello di standardizzazione (negli enti), al fine di circoscrivere il campo di analisi a quelle in grado di minimizzare il livello di complessità d'analisi, onde evitare effetti distorsivi derivanti da differenti modalità di gestione attuate dagli enti. Le funzioni individuate vengono analizzate in via ordinaria da SOSE e i risultati, così ottenuti, alimentano la banca dati OpenCivitas.

Sono state scelte le funzioni/servizi di:

- Amministrazione, come meglio descritta al successivo paragrafo n. 6 e corrispondente alla funzione fondamentale "Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo";
- Polizia locale, come meglio descritta al successivo paragrafo n. 7;
- Rifiuti, come meglio descritta al successivo paragrafo n. 8 e corrispondente ad uno dei servizi della funzione fondamentale "Gestione del territorio e dell'ambiente".

L'impatto economico delle funzioni sottoposte al monitoraggio è rilevante, in quanto riguarda circa 24 mld di euro, corrispondente a circa il 45% della spesa corrente dei Comuni¹⁹.

¹⁷ Questa analisi muove dalle considerazioni sviluppate anche nel corso degli anni 2013-2016 in seno al Gruppo di lavoro *spending review* presso Corte dei conti - Sezione delle autonomie e delle metodologie di lavoro in quegli anni sviluppate ai fini delle *policy di spending review*. Cfr., ad esempio, Rivista della Corte dei Conti, Fascicolo n. 4/Luglio 2015 http://www.rivistacorteconti.it/Fascicolo/dettaglio_fascicolo.html?path=/Fascicolo/2015/fascicolo_2015_4.html, in particolare l'intervento relativo ai Comuni, CIPE - Gruppo di lavoro "Comuni", http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2015/fascicolo_4_2015/34_Comuni.pdf.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 216 del 26 novembre 2010 le funzioni fondamentali dei Comuni sono: Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, Polizia locale, Istruzione pubblica (ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica), Viabilità e trasporti, Gestione del territorio e dell'ambiente (fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato), Settore Sociale.

¹⁹ Indice ottenuto dal rapporto fra spese correnti codici Missioni/Programmi 01 (Amministrazione), 03 (Polizia locale) e 0903 (Rifiuti) e spesa corrente complessiva, ad esclusione dei rifiuti per i territori delle Regioni a statuto speciale non inclusi nell'analisi. L'indice è tuttavia sottostimato, poiché non tutta la spesa per rifiuti è intercettata nei bilanci comunali, poiché in circa un migliaio di enti, in cui il servizio è in concessione e le entrate sono riscosse direttamente dal concessionario (fonte: SOSE), spese ed entrate del servizio rifiuti non compaiono a bilancio dei Comuni.

Considerato che OpenCivitas fornisce attualmente informazioni aggiornate all'anno 2017, si è proceduto, rispetto agli oggetti di analisi individuati, in modo differenziato in funzione delle specificità dei servizi e nell'ottica, come si è già detto, di bilanciare costi-benefici dell'analisi.

Per le funzioni di Amministrazione e Polizia locale sono stati utilizzati i dati di bilancio e il numero di abitanti relativi al 2019, anno a cui corrisponde, alla data di elaborazione della presente analisi, l'ultimo Rendiconto approvato disponibile a livello nazionale. In relazione alla funzione "Amministrazione" i dati di spesa acquisiti derivano da quelli contabilizzati in bilancio dalle singole amministrazioni e presuppongono una corretta contabilizzazione da parte dell'ente all'interno delle classificazioni di spesa per Missioni-Programmi utilizzate per definirne il perimetro²⁰. Per quanto concerne l'*output*, non è stato considerato l'aspetto qualitativo poiché difficilmente misurabile, mentre sono state considerate due *proxy* di *output*: il numero di abitanti (ottenendo così l'indice di spesa *pro capite*) e la dimensione economica del bilancio espressa in termini di spesa corrente complessiva (ottenendo così l'indice di spesa di Amministrazione per ogni euro di spesa corrente).

In relazione alla funzione "Polizia locale", come meglio rappresentato al successivo paragrafo 6, in considerazione della impossibilità di giungere ad un indice di *output* complessivo, si è deciso di utilizzare il numero degli abitanti come *proxy*, affinando quindi maggiormente i *cluster* entro i quali sono stati effettuati i confronti dei livelli di qualità della spesa. In particolare, si è considerato che la tipologia e le caratteristiche del servizio siano piuttosto differenti con riferimento ad enti di dimensioni differenti (ad esempio le grandi Città rispetto alle medie e ai piccoli Comuni) o con caratteristiche socio-economiche specifiche (ad esempio i Comuni turistici). Inoltre, la contabilizzazione della spesa inerente a tale funzione dipende dal sistema adottato per l'erogazione del servizio alla collettività. Ad esempio, nel caso in cui l'ente faccia parte di una Unione dei Comuni e abbia associato tale funzione, potrebbe verificarsi che il c.d. "Comune capofila" contabilizzi la spesa sostenuta per la funzione anche per gli altri enti, aumentando dunque il livello di spesa e il connesso indicatore di qualità della spesa. Costituendo la presente un'analisi a livello macro, l'aspetto evidenziato potrebbe essere adeguatamente approfondito e valutato in sede di analisi specifiche da parte delle Sezioni regionali di controllo in relazione a particolari dati che destino perplessità²¹.

Per il servizio "Rifiuti", l'analisi è stata svolta utilizzando la fonte informativa della banca dati OpenCivitas, poiché il beneficio dell'utilizzo dei dati OpenCivitas per una corretta valutazione della dimensione di qualità della spesa è stato valutato di gran lunga superiore alla dimensione temporale del dato stesso che rimanda all'anno 2017. Ciò anche in considerazione del fatto che l'evidenza empirica dimostra che vi è, almeno a livello di analisi sub-territoriali o di *cluster*, una certa stabilità nel medio

²⁰ Si veda al proposito quanto stabilito dal principio contabile applicato allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011, punto 13.2.

²¹ Nell'analisi svolta non viene evidenziato il dato dei Comuni capofila, ma poiché vengono prospettati risultati aggregati le valutazioni non perdono di significatività.

periodo. Essendo i dati OpenCivitas rilevati per le finalità di calcolo dei fabbisogni standard che escludono i Comuni dei territori delle Regioni e Province autonome, l'analisi è limitata agli enti delle sole Regioni a statuto ordinario²².

Nei punti che seguono si procede alla rappresentazione dell'analisi svolta e ai connessi risultati ottenuti fornendo alcune indicazioni utili anche alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, al fine di individuare il posizionamento di singoli enti rispetto agli *standard* di efficienza individuati a livello nazionale. L'analisi della qualità della spesa è sviluppata ai paragrafi 9, 10 e 11, in relazione, rispettivamente, ai servizi Amministrazione, Polizia locale e Rifiuti.

Alla luce dell'indagine sviluppata nel paragrafo 12 sono delineate alcune proposte di miglioramento dei sistemi di rilevazione dei dati rilevanti ai fini dell'analisi della qualità della spesa, mentre nel paragrafo 13 sono fornite le principali conclusioni.

²² Per un totale di n. 6.627 Comuni su n. 7.904 complessivi in Italia.

5 IL METODO DI ANALISI DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI

Il servizio Amministrazione include la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, lo stato civile, elettorale, leva e servizio statistico, oltre ad altri servizi amministrativi generali²³. Si tratta di un insieme di attività che non sono rivolte in via immediata, a rendere servizi rivolti alla soddisfazione di bisogni, ma assicurano il funzionamento della macchina comunale. In altri termini, consentono l'operatività dell'ente al fine di svolgere le funzioni istituzionali e quindi di offrire servizi alla comunità locale.

Per valutare gli *input* sono stati utilizzati gli impegni di spesa della Missione 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione, ad esclusione del Programma 0106 Ufficio tecnico (fonte BDAP, Ministero del Tesoro). Ciò poiché all'interno del perimetro di spesa dell'Ufficio tecnico spesso sono presenti spese relative ad altre funzioni fondamentali (es. funzioni di viabilità e territorio), che, dunque, porterebbero condizionare i volumi di spesa dei servizi Amministrativi. L'impegno di spesa costituisce il momento più vicino alla competenza economica, ossia alla valorizzazione contabile delle risorse utilizzate per l'erogazione dei servizi, pertanto funge da misura sostitutiva per la conoscenza per approssimazione del costo. In particolare, le voci di spesa incluse nella Missione 01, al netto del Programma 0106, approssimano una configurazione di costo diretto, che ne è anche stima del costo pieno, poiché i servizi Amministrativi possono essere essi stessi considerati, in via generale, costi indiretti in relazione agli altri servizi.

È difficoltoso determinare indicatori di *output* per l'Amministrazione generale che produce una serie molto eterogenea di *output* che possono essere considerati "intermedi": si tratta di risultati di processi che servono in parte per l'erogazione di altri servizi, in parte per sviluppare l'attività di produzione regolamentare e normativa, tipica dell'agire amministrativo (norme, regolamenti, piani urbanistici, etc.). Tuttavia, ai fini della misurazione dei livelli di efficienza, possono essere utilizzate misure sostitutive:

- Abitanti: i servizi Amministrativi sono sviluppati per governare una determinata comunità, che può essere quindi considerata come l'*output* di riferimento dal punto di vista quantitativo, posto che la qualità dell'agire amministrativo risulta difficilmente misurabile; la dimensione più utilizzata, univoca e più facilmente disponibile per misurare la dimensione di una comunità locale è il numero di abitanti residenti;
- Spesa corrente gestita: i servizi Amministrativi sono, in larga misura, a supporto delle altre attività dell'ente, che ne costituiscono il *driver* (causa) di costo; dunque, una seconda possibilità di misurazione dell'*output* è rappresentata dai volumi di spesa delle attività gestite dall'Amministrazione comunale; il volume di spesa corrente è corretto per le eventuali spese,

²³ Così come indicato dalla Commissione Tecnica Fabbisogni Standard, cfr. opencivitas.it.

relative al Trasporto pubblico locale e al servizio Rifiuti, contabilizzate a bilancio, al fine di sterilizzare gli effetti distorsivi delle diverse modalità di gestione (in economia, appalto, concessione, etc.).

È, infine, utile tenere conto della presenza di alcuni possibili fattori distorsivi quali il modello organizzativo dell'ente (ad esempio l'adesione ad accordi o convenzioni, Unioni di Comuni ed altre forme di gestione associata), il livello delle esternalizzazioni e i criteri di imputazione delle spese al servizio, il cui perimetro può essere inteso in modo non univoco.

5.1 Indici di qualità della spesa

In considerazione della duplice modalità di misurazione dell'output, sono analizzati due indici di qualità della spesa:

- Spesa *pro capite* = Indicatore di *input* (Spesa corrente impegnata Missione 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione, ad esclusione del Programma 0106 Ufficio tecnico) ÷ Indicatore di *output* (abitanti);
- Spesa Amministrazione su spesa corrente = Indicatore di *input* (Spesa corrente impegnata Missione 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione, ad esclusione del Programma 0106 Ufficio tecnico) ÷ Indicatore di *output* (Spesa corrente impegnata, Titolo 1 spesa, al netto della spesa corrente del Programma 0903 Rifiuti e Programma 1002 Trasporto pubblico locale).

5.2 Cluster di analisi

Nel procedere con l'analisi della qualità della spesa, è necessario operare confronti significativi. Per tale finalità, i Comuni sono raggruppati secondo i seguenti *cluster* di analisi:

- abitanti, poiché è notorio l'andamento ad "U" della curva dei costi ove il rapporto tra i valori *input/output* è maggiore per i Comuni di piccole dimensioni, per poi calare, come conseguenza delle economie di scala, per gli enti di medie dimensioni e, infine, per risalire, ma in misura contenuta a causa della maggiore complessità di gestione, per gli enti più grandi:
 - Comuni piccoli: 0-3.000 abitanti;
 - Comuni medi: 3.000-50.000 abitanti;
 - Comuni grandi: oltre 50.000 abitanti.
- Regioni e Province, poiché i Comuni si trovano all'interno di *framework* regolamentari e di programmazione stabiliti da altro livello di governo territoriale che predetermina alcune componenti della funzione di efficienza;

– salute finanziaria, poiché si vuole indagare se vi sono comportamenti differenziati sulla base dei diversi livelli di salute finanziaria misurata attraverso alcuni fra i principali indicatori di bilancio; ai soli fini dell'indagine proposta in questa sede, è stato utilizzato un indice sintetico su scala 0 (bassa salute finanziaria) - 10 (alta salute finanziaria) costruito sulla base di dieci indicatori di bilancio (si veda la Tavola B) e gli enti sono stati raggruppati in tre *cluster*:

- salute finanziaria bassa: punteggio 0-1-2;
- salute finanziaria media: punteggio 3-4-5-6-7;
- salute finanziaria alta: punteggio 8-9-10.

Tavola B - Metodo di individuazione dei *cluster* di salute finanziaria

Elaborazione di un indice sintetico di salute finanziaria

Al solo scopo della presente analisi ed esclusivamente al fine di raggruppare omogeneamente gli enti per livello di salute finanziaria, è stato elaborato un indice sintetico di salute finanziaria attraverso l'analisi comparata di dieci indicatori di bilancio (ultimo rendiconto approvato).

Il confronto come logica di base

L'indice sintetico si basa su dieci indicatori di bilancio (si veda la tabella), i cui valori di ciascun comune sono messi a confronto con quelli del gruppo di riferimento. I gruppi utilizzati per il confronto sono sei e sono individuati sulla base della popolazione residente: da 0 a 4.999 abitanti; da 5.000 a 14.999 abitanti, da 15.000 a 29.999 abitanti, da 30.000 a 49.999 abitanti, da 50.000 a 99.999 abitanti, oltre 100.000 abitanti.

Le classi di merito

Ciascun indicatore di bilancio è valutato su 11 classi di merito complessive: 10 punti (classe di merito più elevata), 9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2, 1, 0 punti (classe di merito più bassa). In linea generale, il sistema di calcolo del punteggio è stabilito in modo tale da far ricadere una predeterminata percentuale di casi (con riferimento a ciascun gruppo di enti) in ciascuna classe. Nelle classi di merito 10 e 0 ricadono, rispettivamente, il 5% delle amministrazioni comunali del gruppo di riferimento, mentre in tutte le altre (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) il 10% ciascuna.

L'indice complessivo

È calcolato un indice complessivo in base alla media ponderata dei punteggi raggiunti da ciascun indice. Solo per gli indicatori "R8 - Utilizzo anticipazioni di tesoreria" e "R9 - Anticipazioni di tesoreria non rimborsate" sono state create regole diverse per l'attribuzione della classe di merito, in considerazione della criticità rappresentata da valori diversi da zero. In particolare: per valori pari a zero, sono stati attribuiti 10 punti; per valori superiori a zero, ma entro il primo 40% di valori più bassi sono stati attribuiti 2 punti; per il 40% di casi con valori superiori è stato attribuito 1 punto; al 20% dei valori peggiori sono stati attribuiti 0 punti.

Per alcuni indicatori che presentano soglie stabilite per legge (es. "R6 - Saturazione dei limiti di indebitamento") al superamento di tali limiti è associato punteggio 0, indipendentemente dal posizionamento relativo calcolato attraverso i percentili. Se, a seguito dell'applicazione della soglia fissa, la proporzione di enti con punteggio 0 è superiore a 5%, le rimanenti classi di merito (a cui corrispondono i vari punteggi) sono riparametrate in base al gruppo di enti che si collocano entro la soglia limite, in modo tale da collocare nelle varie classi di merito (differenti punteggi) la stessa proporzione relativa di casi rimanenti.

Pesi

Ciascun indice ha un peso differente per il calcolo dell'indice complessivo; gli indicatori R3, R4, R9 possiedono i pesi più elevati nell'algoritmo di calcolo.

Cluster di salute finanziaria

Gli enti sono stati raggruppati in tre *cluster*:

- salute finanziaria bassa: punteggio 0-1-2;
- salute finanziaria media: punteggio 3-4-5-6-7;
- salute finanziaria alta: punteggio 8-9-10.

Indice sintetico di salute finanziaria

R	Denominazione	Algoritmo di calcolo	Val.*	Significato
R1	Consistenza del risultato d'amministrazione	Risultato d'amministrazione al netto di fondi di svalutazione crediti e accantonamenti fondo crediti dubbia esigibilità / impegni di spese correnti e per rimborso mutui e prestiti a medio-lungo termine impegnate [titoli 1+4]	Q	Il risultato d'amministrazione (RdA) rappresenta la differenza fra entrate e spese sia in conto competenza che in conto residui; per una corretta analisi a tale ammontare va decurtato il fondo crediti di dubbia esigibilità. RdA così calcolati negativi individuano situazioni pericolose, ma anche eccessivi RdA positivi possono evidenziare squilibri le cui cause dovrebbero essere indagate in modo analitico. L'RdA è qui messo a confronto con una componente "stabile" di bilancio, ossia le spese correnti sommate alle rate di rimborso dei prestiti a medio-lungo termine
R2	Qualità del risultato di amministrazione	Residui attivi in conto residui delle entrate proprie [titoli 1+3] / valore assoluto del risultato d'amministrazione	-	Il RdA è composto da fondo di cassa, residui attivi (maturati nell'anno o in conto residui, cioè nuovi e vecchi) e residui passivi (nuovi e vecchi). Il RdA è il "tesoretto" dell'ente che può essere utilizzato a vari scopi, fra cui nuovi investimenti. Vi è quindi l'incentivo a mantenerlo più elevato possibile, anche lasciando iscritti residui attivi, cioè crediti (specie di entrate proprie), che hanno elevata probabilità di insoluto (generalmente i più vecchi, cioè fra i residui in c/residui). L'indicatore mira ad individuare quanta parte del RdA è rappresentato dai crediti di entrate proprie più vecchi (residui attivi in conto residui)
R3	Consistenza dei crediti su entrate proprie correnti sorti da più di 12 mesi	Residui attivi in conto residui entrate titoli 1+3 / entrate di competenza accertate titoli 1+3	-	I crediti più vecchi di 12 mesi (residui in c/residui) relativi alle entrate proprie rappresentano i crediti che hanno il più alto potenziale di insoluto; con questo indicatore vengono messi a rapporto con il "fatturato" delle entrate proprie (imposizione fiscale, tariffaria, altre entrate)
R4	Equilibrio strutturale di parte corrente	Accertamenti entrate correnti [titoli 1+2+3] depurati della quota % di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità / impegni di spese correnti e per rimborso mutui e prestiti a medio-lungo termine impegnate [titoli 1+4]	+	L'equilibrio corrente esprime il rapporto fra le entrate correnti accertate (sia quelle proprie che quelle da trasferimenti da altri enti, es. Stato), depurate della quota % di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, e gli impegni di spesa corrente e di servizio al debito di finanziamento (ammortamento mutui e prestiti a m-l/t). L'ottimo è rappresentato dai valori pari o superiori a 1, ma la legge consente diverse eccezioni, per cui potrebbe essere pericolosamente inferiore a 1
R5	Rigidità della spesa causata dal personale	Impegni spese personale [titolo 1, macroaggregato "personale"] / accertamenti entrate correnti [titoli 1+2+3]	-	La spesa corrente provocata dal personale è una componente rigida che può provocare problemi all'equilibrio strutturale di parte corrente (difficoltà di copertura da parte delle entrate correnti); l'indicatore indica quanta parte delle entrate correnti accertate è destinata alla copertura delle spese del personale

→ segue

Indice sintetico di salute finanziaria (segue)

R	Denominazione	Algoritmo di calcolo	Val.*	Significato
R6	Saturazione dei limiti di indebitamento	Interessi passivi [titolo 1, macroaggregato "interessi"] / accertamenti entrate correnti [titoli 1+2+3]	-	Simile al precedente, l'indicatore indica la quantità di entrate correnti accertate che serve alla copertura delle spese per interessi
R7	Tempo di estinzione teorica dell'indebitamento	Debiti di finanziamento a fine anno / spese per rimborsi di quota capitale di mutui e prestiti a medio-lungo termine impegnate [titolo 4]	-	L'indicatore mette a rapporto l'ammontare dei debiti di finanziamento e l'ammontare della quota capitale rimborsata nell'ultimo anno fornendo, quindi, il tempo medio (in anni) di estinzione dello <i>stock</i> di debito ipotizzando rate di quota capitale costanti. Essendo il metodo d'ammortamento generalmente di tipo francese, l'indice sovrastima i tempi reali di ammortamento
R8	Utilizzo anticipazioni di tesoreria	Anticipazioni di tesoreria accertate [entrate titolo 7 della nuova contabilità] / entrate correnti accertate [titoli 1+2+3]	-	L'anticipazione di liquidità richiesta dall'ente al proprio tesoriere (tipo "castelletto") costituisce l' <i>extrema ratio</i> degli enti in difficoltà di liquidità; pertanto, enti che presentano questo indicatore anche solo di poco positivo, possono essere in situazione di <i>pre-default</i>
R9	Anticipazioni di tesoreria non rimborsate	Residui passivi anticipazioni di tesoreria [spese titolo 5 della nuova contabilità] / entrate correnti accertate [titoli 1+2+3]	-	Rispetto all'indicatore precedente, in situazioni ancora peggiori sono gli enti che hanno fatto richiesta di anticipazioni di tesoreria e che, a termine d'anno, non hanno provveduto al totale rientro (generando quindi residui passivi come differenza fra impegni e pagamenti)
R10	Residui passivi delle spese correnti	Residui passivi totali (in conto competenza e in conto residui) relativi alle spese correnti residui totali delle spese [titolo 1] / spese correnti impegnate [spese titolo 1]	-	Individua l'ammontare dei residui passivi (debiti) maturati per la spesa corrente sull'ammontare dei relativi impegni. Più il valore è elevato, più denota tempi di dilazione 'lunghi' per i pagamenti delle spese correnti.

Val.* Metodo di valutazione dell'indicatore: Q = tanto migliore quanto più si avvicina al primo quartile (percentile 25%) del gruppo dei pari; + tanto migliore quanto più elevato; - tanto migliore quanto più contenuto

5.3 Struttura delle tavole di analisi

Le tavole di analisi sono strutturate in modo tale da offrire, per ciascun *cluster*:

- Mediana: il valore mediano²⁴ per l'esercizio finanziario 2019, colorato in funzione del posizionamento (rosso = alto valore di spesa, giallo = medio valore di spesa, verde = basso valore di spesa);
- *Trend*: la tendenza 2017-2019 in formato variazione percentuale 2019 su 2017, dei valori di mediana, percentile 25% e percentile 75%;

²⁴ Il valore mediano è l'unità che occupa la posizione centrale nella distribuzione ordinata dei valori.

- Percentile²⁵ 25%: il valore al disotto del quale si collocano le amministrazioni apparentemente più virtuose in relazione ad una minore spesa unitaria per la funzione;
- Percentile 75%: il valore al disopra del quale si collocano le amministrazioni apparentemente meno virtuose ovvero che per rendere tale funzione spendono in misura maggiore;
- Copertura: rappresentatività del campione, calcolata come rapporto fra numero di enti monitorati e numero di enti complessivi reali.

In particolare, gli elementi 2, 3 e 4 (*Trend*, Percentile 25% e 75%) consentono a ciascun Comune di autovalutare la propria posizione seguendo le modalità di calcolo degli indici proposte in questa sezione e confrontandosi con i valori individuati nelle tabelle.

²⁵ Il percentile è il dato relativo al valore h che divide un insieme assegnato di n dati ordinati linearmente, in modo che il numero dei valori inferiori a h costituisca una data percentuale di n ; il percentile 25% è il dato relativo al valore h che divide un insieme assegnato di n dati ordinati linearmente, in modo che il numero dei valori inferiori a h costituisca il 25% degli n dati ordinati linearmente.

6 IL METODO DI ANALISI DEI SERVIZI DI POLIZIA LOCALE

Le attività svolte dal servizio di polizia locale si articolano in una vasta gamma di funzioni che vanno dalla polizia ambientale, a quella amministrativa (annonaria e commerciale), giudiziaria, tributaria, per giungere a quella più classica di polizia stradale e mantenimento della pubblica sicurezza.

Per valutare gli *input* sono stati utilizzati gli impegni di spesa della Missione 03 Ordine pubblico e sicurezza (che per i Comuni è limitata ai Programmi 0301 Polizia locale e amministrativa e 0302 Sistema integrato di sicurezza urbana - fonte BDAP, Ministero del Tesoro). L'impegno di spesa²⁶ costituisce il momento più vicino alla competenza economica, ossia alla valorizzazione contabile delle risorse utilizzate per l'erogazione dei servizi, pertanto funge da misura sostitutiva per la conoscenza del costo diretto per l'erogazione del servizio di Polizia locale.

Non solo le attività di polizia locale sono particolarmente estese e poliedriche, ma difficilmente il loro *output*-risultato può essere misurato in modo univoco, o attraverso un indice complessivo e sintetico di *performance*, fatta eccezione per gli indici compositi²⁷. In considerazione delle informazioni disponibili, in questo caso non è presente un vero e proprio indice di *output*.

6.1 Indice di qualità della spesa

In considerazione della mancanza di un indice misurabile di *output* è stata analizzata la semplice spesa *pro capite*, laddove è stato utilizzato il numero di abitanti come misura sostitutiva di *output* (si veda la nota metodologica):

- Spesa corrente impegnata Missione 03 Ordine pubblico e sicurezza ÷ abitanti.

6.2 Cluster di analisi

Nel procedere con l'analisi della qualità della spesa, è necessario operare confronti significativi. Per tale finalità, i Comuni sono raggruppati secondo i seguenti *cluster* di analisi, già descritti al par. 5.2:

- Abitanti;
- Regioni e Province;

²⁶ Ai sensi dell'art. 183 del Tuel - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 "L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata [...]".

²⁷ Si veda CNEL (2020), Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini del Consiglio Nazionale Economia e Lavoro - CNEL (L. 936/86, art. 10-bis), anno 2019, sezione "4.3.5 Polizia locale", pp. 367-374.

- Salute finanziaria.

Ai quali si aggiunge un'ulteriore classificazione secondo i *cluster* indicati:

- Comuni turistici/non turistici, poiché i Comuni turistici richiedono, a parità di abitanti, un maggior assorbimento di risorse (es. orari di servizio, tipologie di attività svolte) in considerazione dei picchi stagionali dei flussi turistici; per tale classificazione è stata utilizzata una recente indagine ISTAT ai fini della classificazione degli enti per densità turistica ai fini della l. n. 77/2020, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19²⁸; per le finalità della presente indagine, le 11 categorie turistiche sono state raggruppate in tre:
 - Grandi città: sono i 12 Comuni con più di 250.000 abitanti, che raccolgono il 15,3% della popolazione nazionale e che rappresentano una delle categorie più importanti in termini di flussi turistici: oltre 86 milioni di giornate di presenza nelle strutture ricettive nel 2019, pari al 19,7%;
 - Comuni a vocazione non turistica: sono i Comuni dove sono assenti strutture ricettive e/o con flussi turistici nulli; si tratta di 1.704 Comuni (21,5% del totale) dove risiede il 6,2% della popolazione;
 - Comuni a vocazione turistica: sono i restanti Comuni che ISTAT suddivide in 9 differenti categorie (vocazione culturale-storica-artistica-paesaggistica, marittima, lacuale, montana, termale, marittima + culturale-storica-artistica-paesaggistica, montana + culturale-storica-artistica-paesaggistica, con due o più vocazioni, non appartenenti ad una categoria specifica).

Le tavole di analisi sono strutturate in modo analogo a quelle del servizio Amministrazione (paragrafo 5.3).

²⁸ Si veda ISTAT (2020), "Classificazione dei Comuni in base alla densità turistica come indicato dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 182", https://www.istat.it/it/files/2020/09/Decreto-rilancio_Classificazione-territori_16_09_2020.pdf.

7 IL METODO DI ANALISI DEI SERVIZI RIFIUTI

Il servizio Rifiuti costituisce uno dei principali settori di azione delle amministrazioni comunali e svolge il compito della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti prodotti sul territorio comunale e, in generale, dell'igiene urbana.

Per il servizio Rifiuti, l'analisi, estesa ai territori delle sole Regioni a statuto ordinario (6.627 Comuni), è stata svolta utilizzando la fonte informativa della banca dati SOSE/OpenCivitas, poiché il beneficio dell'utilizzo dei dati di SOSE/OpenCivitas per una corretta valutazione della dimensione di qualità della spesa è stato valutato di gran lunga superiore alla dimensione temporale, antecedente di due anni rispetto alle analisi di Amministrazione e Polizia locale, del dato stesso. Ciò anche in considerazione che l'evidenza empirica dimostra che vi è una certa stabilità di spesa (*input*) e di servizi erogati (*output*) nel breve-medio periodo.

Per valutare gli *input* sono stati utilizzati gli impegni di spesa della funzione Rifiuti, registrati da SOSE attraverso il Questionario per i fabbisogni standard e pubblicati per l'esercizio 2017 in OpenCivitas.it. L'impegno di spesa costituisce il momento più vicino alla competenza economica, ossia alla valorizzazione contabile delle risorse utilizzate per l'erogazione dei servizi, pertanto funge da misura sostitutiva per la conoscenza del costo diretto per l'erogazione del servizio Rifiuti. SOSE sviluppa una metodologia di calcolo del costo diretto in grado di correggere il dato di bilancio al fine di renderlo standardizzato, quindi comparabile fra Comuni.

L'*output* del servizio Rifiuti è misurato quantitativamente attraverso le tonnellate di rifiuti raccolti e smaltiti, anno 2017, rilevati nell'ambito del Questionario per i fabbisogni standard di SOSE, dati pubblicati attraverso opencivitas.it. L'utilizzo di un dato più recente, ancorché disponibile presso altre fonti istituzionali, non sarebbe stato coerente con l'indice di *input*.

7.1 Indice di qualità della spesa

L'indice di qualità della spesa è dato dal rapporto:

- $\text{indicatore di } input \text{ (Spesa corrente impegnata funzione Rifiuti)} \div \text{indicatore di } output \text{ (Tonnellate rifiuti raccolti e smaltiti)}$.

7.2 Cluster di analisi

Nel procedere con l'analisi della qualità della spesa, è necessario operare confronti significativi. Per tale finalità, i Comuni sono raggruppati secondo i seguenti *cluster* di analisi, già descritti al par. 5.2:

- Abitanti;

- Regioni e Province;

Ai quali si aggiunge un'ulteriore classificazione secondo i *cluster* indicati:

- 10 *cluster* omogenei, ossia aventi caratteristiche simili che impattano in modo rilevante sul servizio Rifiuti, definiti ufficialmente da SOSE²⁹; l'analisi per *cluster* è particolarmente significativa, poiché consente di confrontare Comuni fra loro confrontabili sotto il profilo delle condizioni in cui il servizio è erogato:
 - *Cluster 1* - poli urbani (n. 187 Comuni);
 - *Cluster 2* - Comuni con bassa numerosità e densità abitativa, elevato numero di famiglie, età media avanzata, localizzati in aree vaste di carattere interno montano (n. 884);
 - *Cluster 3* - Comuni con basso livello di benessere con localizzazione in zone pianeggianti lungo tutto il territorio nazionale (n. 1.549);
 - *Cluster 4* - Comuni con medio-alto livello di benessere e attrazione economica localizzati nelle zone pianeggianti del Nord-Est (n. 1.003);
 - *Cluster 5* - Comuni a forte vocazione turistica con alto livello di benessere, bassa densità abitativa e con localizzazione prevalente in zone montane o litoranee (n. 247);
 - *Cluster 6* - Comuni montani localizzati lungo l'arco alpino e nelle zone dell'Appennino Centro-Nord (n. 454);
 - *Cluster 7* - Comuni con elevato grado di attrazione economica e localizzazione nell'*hinterland* delle grandi città (n. 406);
 - *Cluster 8* - Comuni montani localizzati prevalentemente lungo l'arco appenninico del Centro-Sud (n. 1.093);
 - *Cluster 9* - Comuni con elevata densità abitativa, bassa età media e localizzazione prevalente nel Centro-Sud (n. 493);
 - *Cluster 10* - Comuni in zone litoranee con basso livello di benessere (n. 311);
- Livelli di raccolta differenziata, poiché da un lato il livello di raccolta differenziata qualifica il servizio, dall'altro maggiori livelli di raccolta differenziata richiedono una organizzazione del servizio che è generalmente più costosa (ad esempio il metodo del porta a porta rispetto a quello

²⁹ Si veda SOSE (2019), Nota metodologica. Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti in base all'art. 6 d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, p. 46 e ss https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_FaS_Rifiuti_SOSE_18_nov_2019.pdf.

di raccolta stradale, oppure i metodi di raccolta differenziata mono-materiale rispetto al multimateriale); i Comuni sono stati suddivisi in tre categorie:

- Comuni con alta raccolta differenziata (superiore al 65%: n. 3.137 Comuni);
- Comuni con media raccolta differenziata (fra il 40% e il 65%: n. 2.158);
- Comuni con bassa raccolta differenziata (inferiore al 40%: n. 1.332).

Non si è proceduto con l'analisi per categorie di salute finanziaria poiché tale servizio comunale è finanziato integralmente dalla relativa tassa (TARI) o tariffa puntale, come da norma (l. n. 147/2013) e dunque, almeno in linea teorica, non dovrebbe avere effetti diretti sugli equilibri di bilancio. L'effetto di questo servizio sulla salute di bilancio sarebbe limitato, e non in tutti i casi (esempio qualora la tariffa sia riscossa direttamente dal concessionario del servizio), alla capacità di riscossione delle entrate.

7.3 Struttura delle tavole di analisi

Le tavole di analisi sono strutturate in modo tale da offrire, per ciascun *cluster*, il valore di spesa 2017:

1. Mediana: il valore mediano³⁰, colorato in funzione del posizionamento (rosso = alto valore di spesa, giallo = medio valore di spesa, verde = basso valore di spesa);
2. Percentile³¹ 25%: il valore al disotto del quale si collocano le Amministrazioni apparentemente più virtuose in relazione ad una minore spesa unitaria per la funzione;
3. Percentile 75%: il valore al disopra del quale si collocano le Amministrazioni apparentemente meno virtuose ovvero che per rendere tale funzione spendono in misura maggiore.

In particolare, gli elementi 2 e 3 consentono a ciascun Comune di autovalutare la propria posizione seguendo le modalità di calcolo degli indici proposte in questa sezione.

³⁰ Il valore mediano è l'unità che occupa la posizione centrale nella distribuzione ordinata dei valori.

³¹ Il percentile è il dato relativo al valore h che divide un insieme assegnato di n dati ordinati linearmente, in modo che il numero dei valori inferiori a h costituisca una data percentuale di n ; il percentile 25% è il dato relativo al valore h che divide un insieme assegnato di n dati ordinati linearmente, in modo che il numero dei valori inferiori a h costituisca il 25% degli n dati ordinati linearmente.

8 CRITERI DI VALUTAZIONE

La struttura delle tavole di analisi degli indicatori di qualità della spesa, come si è detto (paragrafi nn. 5.3 e 7.3), riporta l'indicazione del percentile 75%, ossia il valore al di sopra del quale si collocano le amministrazioni comunali apparentemente meno virtuose ovvero che per rendere il servizio spendono in misura maggiore. Le Sezioni regionali di controllo che volessero sviluppare analisi sui singoli enti possono calcolare l'indice puntuale per l'ente attraverso le note metodologiche fornite in questa sede (paragrafi nn. 5.1, 6.1 e 7.1). In effetti, tale valore, per ciascun *cluster* di analisi, rappresenta la soglia oltre la quale l'ente singolo sottoposto ad indagine rispetto al *cluster* considerato, può ritenersi in una situazione di potenziale criticità.

Le tavole di analisi forniscono, per ciascun indice di qualità della spesa, diverse soglie (percentile 75%) in base al cluster analizzato (es. abitanti, Regione, Provincia, ...). Un ente potrebbe riscontrare una posizione di "oltre soglia" in alcuni *cluster* e non in altri, dunque, presentare una situazione di criticità relativa (rispetto a ciascun *cluster* di analisi). Qualora invece la posizione "oltre soglia" sia una costante rispetto ai vari *cluster*, l'ente potrebbe riscontrare un profilo di criticità generalizzato. Tale profilo sarà meritevole di maggiore attenzione qualora la tendenza (*trend*) sia di aumento della spesa, sempre fatte salve le premesse informative di cui al paragrafo 4.

PARTE II

ESITI DELL'ANALISI

9 AMMINISTRAZIONE

9.1 Il livello nazionale

I costi di Amministrazione *pro capite* sono, a livello nazionale, in valore mediano pari a euro 218 (Tavola 1). Un quarto delle Amministrazioni spende meno di euro 160 *pro capite*, mentre un quarto dei Comuni spende più di euro 340 *pro capite*. In tutti i casi la spesa è in aumento, con una tendenza in crescita della mediana del 3,2% nel triennio 2017-2019.

Una angolatura differente è fornita dalla Tavola 2. L'indice Spesa Amministrazione su spesa corrente e che può essere letto come euro di spese per Amministrazione ogni 1 euro di spesa corrente o, in formato percentuale, quanta spesa corrente è destinata al funzionamento dei servizi amministrativi, restituisce una interessante prospettiva. Innanzitutto, a livello nazionale si spendono euro 0,34 ogni euro (o 34%) di spesa corrente amministrata. Un quarto delle amministrazioni spende meno di euro 0,28 ogni euro di spesa corrente complessiva, mentre un quarto di amministrazione spendono più euro 0,43 ogni euro di spesa corrente complessiva.

Adottando quest'ultima prospettiva, la variazione (*trend*) dell'indice fornisce una informazione rilevante: per valori positivi significa che la spesa per servizi amministrativi varia nella stessa direzione della spesa corrente (generalmente, in aumento) ed in misura più che proporzionale, per valori negativi significa che la spesa per servizi amministrativi varia nella direzione opposta rispetto alle spese correnti. Il *trend* nazionale è positivo e pari a +1,5%, dunque nell'ultimo triennio vi è stata una tendenza ad aumentare le spese amministrative in modo più che proporzionale rispetto all'aumento della spesa corrente.

9.2 Il fattore dimensionale

È noto che le spese dei servizi Amministrativi sono influenzate da fenomeni di economie di scala, ossia risultano maggiori a livello *pro capite* nei contesti dei Comuni con dimensioni più piccole e minori a mano a mano che le dimensioni aumentano. È altrettanto riconosciuto che, oltre un certo limite dimensionale, esse riprendono ad aumentare per effetto di una maggiore complessità organizzativa, disegnando una tipica curva ad "U". Ciò emerge chiaramente dalla Tavola 1: mediamente i Comuni più piccoli (0-3.000 abitanti) spendono euro 302 *pro capite*, ossia poco meno del doppio, euro 159, dei Comuni medi (3.000-50.000 abitanti), per risalire a euro 175 nei Comuni di grandi dimensioni (50.000 abitanti e oltre).

Utilizzando l'indice Spesa Amministrazione su spesa corrente (Tavola 2) emerge che l'effetto "economia di scala" è in realtà presente anche per i Comuni di maggiori dimensioni, allorché per essi la spesa amministrativa per ogni euro di spesa corrente complessiva si attesta su euro 0,26 e tale valore aumenta progressivamente al diminuire della dimensione dell'ente (euro 0,29 per i Comuni medi, euro 0,39 per i Comuni piccoli). Ciò è dovuto al tipo di indicatore utilizzato, poiché nei Comuni di maggiori dimensioni la spesa corrente *pro capite* è più elevata, con ciò diminuendo il valore dell'indice di qualità della spesa proposto in Tavola 2 rispetto a quello *pro capite* proposto in Tavola 1.

È interessante notare (Tavola 1) che nel triennio analizzato l'aumento della spesa per Amministrazione è più intenso per i Comuni più piccoli (+4,9% contro 3,2% dei Comuni medi e 2,9% dei Comuni grandi), che già possiedono elevati livelli di spesa. Ciò potrebbe essere dovuto ad una progressiva perdita di efficienza dei servizi Amministrativi, la cui spesa "corre" più velocemente della restante spesa corrente per gli altri servizi alla comunità. In effetti, i *trend* delineati dalla Tavola 2 mostrano chiaramente che la spesa per Amministrazione "corre" più velocemente della spesa corrente in tutte le fasce dimensionali. Per i grandi Comuni mediamente l'indice di *trend* è il più elevato (+2,7%), ma in realtà ciò nasconde una certa variabilità interna, poiché dall'analisi dei percentili, emerge che vi sono situazioni di arretramento della spesa per i servizi amministrativi specie laddove l'indice di spesa amministrativa su spesa corrente raggiungeva valori più elevati (-6,2% in corrispondenza del percentile 75%). Anche la Tavola 1 suggerisce che il 25% delle città più grandi con qualità della spesa migliore (percentile 25%) addirittura ha mediamente ridotto la spesa del -0,7% negli ultimi tre anni.

Tavola 1 - Amministrazione - Spesa *pro capite* - Analisi per dimensione

Dimensione	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
	2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Piccoli (0-3.000 abitanti)	218	3,8%	302	4,9%	442	3,7%	82%
Medi (3.000-50.000 abitanti)	134	3,7%	159	3,2%	200	4,0%	86%
Grandi (50.000 abitanti e oltre)	143	-0,7%	175	2,9%	213	0,2%	88%
Italia	160	3,7%	218	3,2%	340	4,1%	83%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

Tavola 2 - Amministrazione - Spesa Amministrazione su spesa corrente - Analisi per dimensione

Dimensione	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
	2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Piccoli (0-3.000 abitanti)	0,32	2,0%	0,39	1,5%	0,48	1,9%	82%
Medi (3.000-50.000 abitanti)	0,25	0,7%	0,29	0,2%	0,35	1,2%	85%
Grandi (50.000 abitanti e oltre)	0,21	-1,2%	0,26	2,7%	0,31	-6,2%	88%
Italia	0,28	1,1%	0,34	1,5%	0,43	1,8%	83%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

9.3 La dimensione regionale

L'analisi per Regione e per Provincia consente di individuare i territori con qualità della spesa migliore rispetto ad altri. I livelli di spesa rappresentano il risultato congiunto della dimensione dell'ente e delle prassi organizzative adottate dagli enti. Ne deriva che vengono in evidenza situazioni che possono essere definite "strutturali" (la dimensione), sulle quali è possibile intervenire solo con cambiamenti istituzionali o scelte politiche (ad esempio la fusione di Comuni) e situazioni di "gestione", sulle quali dovrebbe essere possibile intervenire con scelte di carattere tecnico-manageriale. Il quadro che emerge dalla Tavola 3 individua territori regionali in cui la spesa è particolarmente elevata. Se si escludono i territori delle Regioni a Statuto speciale su cui probabilmente influisce il particolare modello istituzionale, la spesa è particolarmente elevata in Liguria (euro 304 *pro capite*), Calabria (euro 289), Molise (euro 280) e Abruzzo (euro 273). In Liguria, solo un quarto dei Comuni possiede valori di spesa per Amministrazione *pro capite* al disotto del valore mediano nazionale (percentile 25%). Le Regioni in cui il valore di spesa per Amministrazione è più contenuto sono Veneto (euro 152), Puglia (euro 166), Emilia-Romagna (euro 173) e Lombardia (euro 177). In Puglia e Veneto solo meno di un quarto dei Comuni ha un valore di spesa per Amministrazione *pro capite* al disopra del valore mediano nazionale (percentile 75% pari rispettivamente a euro 214 ed euro 201). È interessante notare come la Puglia presenti la maggiore dimensione media dei Comuni a livello nazionale, pari a circa 15 mila abitanti, e probabilmente per tal motivo "strutturale" è il secondo territorio migliore per qualità della spesa dei servizi amministrativi a livello nazionale. Fra i Comuni delle Regioni a Statuto speciale, spicca il dato della Valle d'Aosta per un valore particolarmente elevato (euro 852) e di molto distanziato dal secondo territorio a maggior spesa, il Trentino-Alto Adige (euro 388) e dal terzo, la Sicilia (euro 324) per la quale però il dato è poco significativo poiché il livello di copertura dell'analisi è appena del 27%. Mediamente le Regioni del Centro sembrano avere una spesa amministrativa *pro capite* inferiore. Se però si considera la spesa per servizi amministrativi sulla spesa corrente complessiva (Tavola 4), emerge come i maggiori livelli di spesa si rinvengono nel Piemonte (0,41) e nel Molise (0,40), due Regioni a statuto ordinario. In effetti questo secondo indice consente di parametrare la spesa per Amministrazione ai livelli di spesa amministrati dai Comuni, notoriamente mediamente più elevati per le Regioni a Statuto speciale. Inoltre, offre una prospettiva differente, laddove a parità di spese Amministrative *pro capite*, potrebbero in realtà celarsi differenze notevoli rispetto alla complessità gestionale misurata attraverso la spesa corrente. Ad esempio, a livello *pro capite* i Comuni sardi presentano un valore superiore alla mediana, ma l'indice di spese amministrative su spesa corrente restituisce invece un posizionamento al disotto del valore mediano poiché essi si trovano a dover

gestire maggiori spese correnti; situazione analoga, ma opposta riguarda la Campania e la Puglia. La classifica prosegue coi territori di Campania e Calabria (entrambi a 0,39), seguiti da Basilicata, Valle d'Aosta e Liguria (tutti e tre con una mediana di 0,38). In questi territori il valore delle spese amministrative appare elevato. I valori minori (sotto 0,30) si concentrano in Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Sardegna; in questi territori sono meno di un quarto i Comuni che hanno un indice di spesa per i servizi amministrativi su spesa corrente complessiva superiore al valore mediano nazionale (percentile 75% pari a valori inferiori a 0,34). La differenza fra i valori mediani dei territori migliori e peggiori è pari a circa il 50% di maggiore proporzione di spesa per Amministrazione rispetto alla spesa corrente nei territori peggiori.

L'analisi del *trend* della spesa attraverso i due indicatori utilizzati consente di individuare due territori regionali che possono essere considerati virtuosi, poiché diminuiscono la spesa sia in termini assoluti che in termini relativi, sebbene con due punti di partenza diametralmente opposti: Valle d'Aosta e Puglia. La Valle d'Aosta riduce la spesa per Amministrazione in termini assoluti di -1,4% (Tavola 3), ovvero di -1,2% in termini relativi (Tavola 4), ma parte da valori elevatissimi di entrambi gli indici. La Puglia riduce la spesa sempre di -1,4% in termini assoluti, ovvero di -3,1% in termini relativi, ma parte da valori fra i più bassi a livello nazionale. In tutti gli altri territori, mediamente vi è un aumento della spesa per Amministrazione (Tavola 3), con punte massime nelle Marche (+10,8%), Basilicata (+6,8%) e Piemonte (+6,4%). Le Marche è il territorio regionale in cui si registra mediamente lo scostamento di accelerazione della spesa Amministrativa più elevato rispetto all'aumento della spesa corrente (+5,2%, Tavola 4). Ciò potrebbe essere messo in relazione alla particolare situazione in cui ricadono molti Comuni dell'entroterra marchigiano alle prese con la ricostruzione post-terremoto. Anche i Comuni dell'Umbria, altra Regione del cratere del terremoto del 2016, in effetti, registrano un aumento di +3,6%.

Tavola 3 - Amministrazione - Spesa pro capite - analisi per Regione

Area geografica	Regione	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
		2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Nord-Ovest	Piemonte	178	5,5%	255	6,4%	394	5,7%	91%
	Valle d' Aosta	502	5,2%	852	-1,4%	1.457	8,7%	96%
	Liguria	218	6,6%	304	4,9%	453	7,3%	88%
	Lombardia	140	3,8%	177	4,2%	252	2,4%	91%
Nord-Est	Trentino-Alto Adige	310	4,1%	388	2,5%	550	2,3%	66%
	Veneto	127	4,0%	152	0,0%	201	3,5%	89%
	Friuli-Venezia Giulia	215	-2,9%	275	0,5%	399	11,3%	78%
	Emilia-Romagna	144	3,5%	173	4,1%	225	4,5%	88%
Centro	Toscana	150	3,9%	195	5,8%	278	7,7%	86%
	Umbria	169	8,7%	204	6,0%	266	8,2%	95%
	Marche	159	7,6%	210	10,8%	287	6,3%	87%
	Lazio	163	3,5%	210	3,7%	317	3,6%	84%
Sud	Abruzzo	177	5,6%	273	5,5%	404	-0,1%	91%
	Molise	216	5,1%	280	2,9%	436	13,4%	92%
	Campania	166	4,3%	201	3,2%	274	3,8%	80%
	Puglia	132	-1,5%	166	-1,4%	214	-4,0%	86%
	Basilicata	198	7,4%	251	6,8%	355	-0,1%	82%
	Calabria	209	1,2%	289	4,7%	390	-1,9%	79%
Isole	Sicilia	233	1,1%	324	0,1%	443	-3,5%	27%
	Sardegna	233	5,4%	299	3,3%	448	7,4%	77%
Italia		160	160	3,7%	218	3,2%	340	4,1%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

Tavola 4 - Amministrazione - Spesa Amministrazione su spesa corrente - analisi per Regione

Area geografica	Regione	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
		2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Nord-Ovest	Piemonte	0,33	2,1%	0,41	3,3%	0,51	3,1%	91%
	Valle d' Aosta	0,34	3,0%	0,38	-1,2%	0,43	0,3%	96%
	Liguria	0,30	7,1%	0,38	1,9%	0,50	4,1%	90%
	Lombardia	0,26	1,0%	0,32	0,2%	0,40	2,4%	66%
Nord-Est	Trentino-Alto Adige	0,26	-7,8%	0,35	0,4%	0,44	-1,6%	89%
	Veneto	0,27	-0,2%	0,31	-0,7%	0,35	-1,6%	78%
	Friuli-Venezia Giulia	0,29	-0,7%	0,35	-1,0%	0,41	-1,9%	88%
	Emilia-Romagna	0,23	0,2%	0,27	3,2%	0,32	1,1%	88%
Centro	Toscana	0,24	2,2%	0,28	0,5%	0,33	2,6%	86%
	Umbria	0,27	5,4%	0,31	3,6%	0,37	8,6%	92%
	Marche	0,21	6,0%	0,27	5,2%	0,33	2,0%	87%
	Lazio	0,30	2,6%	0,36	2,4%	0,43	2,0%	84%
Sud	Abruzzo	0,27	-0,6%	0,34	0,2%	0,43	7,4%	91%
	Molise	0,32	-1,4%	0,40	2,8%	0,48	1,6%	92%
	Campania	0,33	2,3%	0,39	1,9%	0,44	0,8%	80%
	Puglia	0,32	-1,9%	0,37	-3,1%	0,42	-2,5%	86%
	Basilicata	0,33	6,8%	0,38	1,4%	0,43	-2,5%	82%
	Calabria	0,32	0,8%	0,39	1,8%	0,46	0,3%	79%
Isole	Sicilia	0,34	1,3%	0,40	-1,9%	0,47	-1,5%	27%
	Sardegna	0,24	2,6%	0,28	1,2%	0,33	5,1%	77%
Italia		0,28	1,1%	0,34	1,5%	0,43	1,8%	83%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

9.4 La dimensione provinciale

Lo studio della dimensione provinciale consente di verificare eventuali spiccate disomogeneità all'interno dei singoli territori regionali. Così come nell'analisi a livello regionale, uno dei fattori determinanti della spesa *pro capite* è il dimensionamento medio dei Comuni. L'osservazione parallela delle Tavole 5 e 6 evidenzia alcuni casi che meritano particolare attenzione. Con riferimento alla spesa *pro capite* per Amministrazione, ad esempio, emergono (Tavola 5 e Mappa 1) emergono, a livello provinciale, situazioni specifiche dei territori di:

- Torino, euro 201, rispetto al valore mediano di euro 255 in Piemonte (Tavola 3);
- Genova, euro 229, rispetto a euro 304 della Liguria;
- Pavia, euro 231, rispetto a euro 177 della Lombardia;
- Belluno, euro 262, rispetto a euro 152 del Veneto;
- Parma, euro 209, rispetto a euro 173 dell'Emilia-Romagna;
- Livorno, euro 278, rispetto a euro 195 della Toscana;
- Rieti, euro 343, rispetto a euro 210 del Lazio;
- Napoli, euro 155, rispetto a euro 201 della Campania;
- Foggia, euro 238, rispetto a euro 166 della Puglia;
- Cagliari, euro 151, rispetto a euro 299 della Sardegna.

I risultati dell'esame, per il 2019, dell'indicatore "Spesa Amministrazione su spesa corrente", riferito ai singoli territori provinciali, nell'ambito di ciascuna Regione di appartenenza, sono illustrati nella Tavola 6. Si evidenzia che i Comuni del territorio provinciale di Asti (mediana 0,48) richiedono mediamente più spese amministrative a parità di spesa corrente gestita rispetto a quelli del territorio provinciale di Teramo (mediana 0,28); i Comuni della Provincia di Pavia spendono per le spese di Amministrazione (mediana 0,42) il 68% in più rispetto ai Comuni della vicina Provincia di Monza e della Brianza (mediana 0,25). Anche l'analisi dei percentili restituisce vari possibili esiti. Ad esempio, nel territorio di Pavia, solo il 25% degli enti possiede un livello dell'indice in linea o inferiore al valore mediano nazionale (percentile 25% = 0,34); nel territorio di Macerata, oltre il 75% dei Comuni possiede un indice decisamente inferiore al valore mediano nazionale (percentile 75% = 0,24).

L'osservazione del *trend* della mediana nella Tavola 5 consente di individuare 26 aree provinciali virtuose in cui vi è stata, in controtendenza rispetto all'aumento su base nazionale (pari a 1,5%), una diminuzione in valore assoluto delle spese di Amministrazione nel triennio 2017-2018:

- n. 4 Province nel Nord-Ovest (Aosta, Cremona, Lodi, Sondrio);
- n. 4 Province nel Nord-Est (Trento, Belluno, Vicenza, Forlì-Cesena);
- n. 3 Province nel Centro (Grosseto, Lucca, Prato);
- n. 7 Province nel Sud (L’Aquila, Caserta, Napoli, Barletta-Andria-Trani, Foggia, Taranto, Vibo Valentia);
- n. 8 Province nelle Isole (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani, Cagliari, Oristano).

Nella Tavola 6 sono indicate 40 aree provinciali in cui i Comuni hanno innalzato la spesa per Amministrazione, ma in misura meno che proporzionale all’aumento della spesa corrente complessiva (*trend* con segno negativo); ciò evidenzia un aspetto positivo che consente di migliorare uno dei due indici per misurare la qualità della spesa:

- n. 9 Province nel Nord-Ovest (Aosta, Biella, Brescia, Lecco, Lodi, Milano, Monza e della Brianza, Genova, Sondrio);
- n. 8 Province (o ambiti provinciali) nel Nord-Est (Belluno, Vicenza, Pordenone, Parma, Piacenza, Treviso, Udine, Venezia);
- n. 6 Province nel Centro (Grosseto, Latina, Lucca, Pistoia, Prato, Viterbo);
- n. 12 Province al Sud (L’Aquila, Barletta-Andria-Trani, Benevento, Catanzaro, Foggia, Lecce, Matera, Napoli, Reggio di Calabria, Taranto, Teramo, Vibo Valentia);
- n. 5 Province nelle Isole (Catania, Enna, Messina, Palermo, Trapani).

Le prime cinque aree provinciali che invece hanno subito un forte balzo in aumento (Tavola 5) sono:

- Fermo (+22,3%);
- Macerata (+21,6%);
- Massa-Carrara (+16,2%);
- Verbano-Cusio-Ossola (+12,9%);
- Reggio di Calabria (+10,6%).

Tavola 5 - Amministrazione - Spesa pro capite - analisi per Provincia

Zona	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Nord-Ovest	Piemonte	Alessandria	220	2,4%	293	6,0%	392	6,3%	90%
		Asti	212	7,4%	280	6,8%	407	8,3%	92%
		Biella	187	8,8%	239	3,5%	349	1,8%	83%
		Cuneo	174	5,5%	267	10,5%	500	4,1%	94%
		Novara	163	3,5%	208	6,7%	306	0,5%	94%
		Torino	156	6,6%	201	4,0%	311	5,9%	92%
		Verbano-Cusio-Ossola	227	1,1%	361	12,9%	499	4,6%	86%
		Vercelli	218	3,9%	311	9,8%	461	9,5%	85%
	Valle d'Aosta	Aosta	502	5,2%	852	-1,4%	1.457	8,7%	96%
	Liguria	Genova	190	2,9%	229	3,5%	367	8,8%	88%
		Imperia	238	-4,2%	354	2,5%	488	-0,5%	88%
		La Spezia	190	14,5%	320	9,2%	486	8,2%	97%
		Savona	246	4,5%	312	6,8%	423	-6,9%	84%
		Lombardia	Bergamo	135	7,4%	166	9,8%	256	1,5%
	Brescia		135	0,3%	178	4,9%	234	-0,7%	93%
	Como		148	5,1%	191	7,6%	284	3,5%	81%
	Cremona		162	-3,6%	208	-1,0%	295	1,3%	91%
	Lecco		145	3,7%	170	1,3%	257	12,5%	83%
	Lodi		141	3,9%	162	-1,0%	202	4,3%	94%
	Mantova		145	5,2%	175	7,9%	220	10,0%	78%
Milano	130		0,7%	153	3,8%	175	0,0%	96%	
Monza e della Brianza	114		0,1%	129	5,6%	139	3,1%	93%	
Pavia	171		3,4%	231	3,8%	343	1,5%	92%	
Nord-Est	Trentino-Alto Adige	Bolzano/Bozen	315	3,6%	375	7,0%	466	11,1%	89%
		Trento	290	3,1%	420	-0,3%	673	3,8%	55%
	Veneto	Belluno	181	2,9%	262	-2,4%	422	-1,1%	78%
		Padova	124	5,1%	146	6,2%	171	-0,8%	90%
		Rovigo	162	-5,8%	202	6,8%	243	-3,0%	80%
		Treviso	110	3,1%	130	2,0%	148	-0,2%	97%
		Venezia	114	-0,4%	129	2,3%	154	-5,6%	100%
		Verona	134	6,9%	166	3,1%	211	-5,4%	95%
		Vicenza	130	2,8%	153	-1,5%	196	2,8%	85%
	Friuli-Venezia Giulia	Gorizia	221	-2,9%	291	4,7%	311	2,2%	88%
		Pordenone	200	0,9%	240	1,0%	309	0,6%	75%
		Trieste	332	7,4%	349	9,3%	369	5,6%	67%
		Udine	227	0,0%	278	2,0%	445	10,9%	77%
	Emilia-Romagna	Bologna	154	8,1%	178	1,3%	218	0,4%	89%
		Ferrara	159	14,9%	181	10,1%	217	5,9%	60%
		Forlì-Cesena	161	9,0%	173	-4,8%	273	-6,3%	100%
		Modena	147	3,3%	180	6,0%	246	9,7%	100%
		Parma	156	1,1%	209	6,7%	274	14,5%	82%
		Piacenza	140	1,4%	176	7,3%	237	11,6%	90%
		Ravenna	152	11,3%	161	6,5%	176	6,1%	100%
Reggio nell'Emilia		128	1,5%	146	1,8%	170	2,9%	91%	
Rimini	140	1,6%	181	7,0%	250	11,0%	79%		

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

➔ segue

Tavola 5 - Amministrazione - Spesa pro capite - analisi per Provincia (segue)

Zona	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Centro	Toscana	Arezzo	140	6,9%	170	7,4%	222	10,7%	81%
		Firenze	132	2,8%	152	1,8%	177	3,7%	83%
		Grosseto	188	2,2%	241	-2,7%	320	1,5%	96%
		Livorno	186	12,6%	278	2,4%	600	18,1%	76%
		Lucca	185	5,9%	214	-1,7%	360	2,1%	84%
		Massa-Carrara	165	-1,5%	207	16,2%	219	1,0%	88%
		Pisa	156	6,9%	220	9,8%	350	7,3%	88%
		Pistoia	128	6,4%	144	2,7%	189	9,8%	83%
		Prato	132	-6,5%	150	-3,0%	165	-7,6%	86%
		Siena	172	15,0%	234	9,0%	278	3,2%	92%
	Umbria	Perugia	164	4,8%	200	4,8%	263	5,7%	95%
		Terni	175	13,9%	215	5,1%	266	18,2%	88%
	Marche	Ancona	151	9,4%	183	3,7%	255	15,9%	86%
		Fermo	151	10,8%	202	22,3%	240	-0,2%	95%
		Ascoli Piceno	174	0,6%	220	2,0%	299	3,8%	94%
		Macerata	165	6,8%	251	21,6%	330	-1,4%	93%
		Pesaro Urbino	179	18,3%	215	5,4%	283	12,5%	75%
	Lazio	Frosinone	161	2,2%	203	3,1%	263	0,9%	91%
		Latina	143	-2,5%	198	8,1%	298	1,5%	97%
		Rieti	275	5,2%	343	2,7%	555	7,5%	73%
Roma		153	4,2%	192	0,1%	274	4,4%	79%	
Viterbo		169	6,1%	198	3,7%	261	9,7%	90%	
Sud	Abruzzo	Chieti	167	7,8%	231	1,7%	340	1,4%	89%
		L'Aquila	270	8,6%	353	-2,0%	600	20,8%	90%
		Pescara	176	8,5%	222	4,6%	319	7,5%	96%
		Teramo	160	8,1%	196	1,6%	291	14,9%	94%
	Molise	Campobasso	194	-0,1%	273	8,1%	378	6,0%	94%
		Isernia	251	9,3%	327	7,7%	538	19,4%	88%
	Campania	Avellino	180	4,6%	226	5,5%	273	-1,3%	90%
		Benevento	183	0,5%	218	6,5%	296	4,7%	85%
		Caserta	145	4,2%	187	-0,8%	265	5,0%	77%
		Napoli	133	0,8%	155	-1,4%	200	5,5%	81%
	Puglia	Salerno	184	7,7%	218	2,2%	303	-3,1%	73%
		Bari	128	7,8%	142	1,6%	173	9,3%	88%
		Barletta-Andria-Trani	156	3,4%	162	-4,0%	204	7,3%	90%
		Brindisi	133	0,1%	154	3,2%	168	-1,5%	90%
		Foggia	166	-5,5%	238	-0,3%	345	4,9%	87%
		Lecce	133	0,5%	165	0,0%	198	-2,1%	81%
	Basilicata	Taranto	131	0,3%	168	-4,5%	219	-4,9%	97%
		Matera	198	-0,1%	237	5,1%	346	4,5%	74%
		Potenza	199	10,2%	253	4,8%	355	-1,3%	85%
	Calabria	Catanzaro	202	2,9%	273	3,4%	357	-2,5%	73%
Cosenza		224	-0,3%	300	4,2%	398	-0,1%	82%	
Crotone		192	3,3%	231	5,7%	387	-3,1%	93%	
Reggio di Calabria		222	-1,5%	330	10,6%	463	-4,7%	76%	
Vibo Valentia		172	-5,4%	235	-4,9%	302	-7,1%	76%	

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

➔ segue

Tavola 5 - Amministrazione - Spesa *pro capite* - analisi per Provincia (segue)

Zonaa	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Isole	Sicilia	Agrigento	322	-0,5%	351	-0,4%	441	-5,4%	21%
		Caltanissetta	263	-0,8%	389	-4,6%	432	-8,5%	27%
		Catania	177	-1,2%	224	6,4%	263	13,9%	30%
		Enna	199	-5,1%	201	-7,4%	203	-9,7%	10%
		Messina	355	-13,1%	499	0,0%	720	-8,5%	23%
		Palermo	265	-0,8%	324	7,4%	388	-13,4%	26%
		Ragusa	171	10,2%	177	-6,6%	194	-16,9%	33%
		Siracusa	180	-8,8%	266	-3,8%	447	18,7%	43%
		Trapani	264	-6,4%	295	-7,2%	385	-3,0%	46%
	Sardegna	Cagliari	145	5,4%	151	-9,0%	167	-11,8%	81%
		Nuoro	238	5,7%	295	4,0%	419	2,4%	73%
		Oristano	277	3,3%	353	-2,4%	602	8,4%	68%
		Sassari	254	10,6%	333	8,4%	470	8,9%	88%
		Sud Sardegna	226	7,7%	281	1,6%	383	10,4%	79%
Italia		160	3,7%	218	3,2%	340	4,1%	83%	

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

Tavola 6 – Amministrazione - Spesa Amministrazione su spesa corrente - analisi per Provincia

Zona	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Nord-Ovest	Piemonte	Alessandria	0,38	1,3%	0,46	1,3%	0,55	2,1%	90%
		Asti	0,40	2,6%	0,48	2,2%	0,61	7,9%	92%
		Biella	0,33	1,4%	0,39	-0,3%	0,50	4,5%	83%
		Cuneo	0,32	0,4%	0,40	2,4%	0,51	1,7%	94%
		Novara	0,32	0,1%	0,37	0,1%	0,49	5,3%	94%
		Torino	0,30	2,5%	0,36	3,5%	0,45	3,8%	92%
		Verbano-Cusio-Ossola	0,33	-0,4%	0,42	0,3%	0,53	6,1%	86%
		Vercelli	0,33	0,0%	0,46	4,7%	0,53	2,6%	85%
	Valle d'Aosta	Aosta	0,34	3,0%	0,38	-1,2%	0,43	0,3%	96%
	Liguria	Genova	0,30	5,2%	0,36	-0,1%	0,44	-0,9%	88%
		Imperia	0,32	11,0%	0,45	7,9%	0,55	5,5%	88%
		La Spezia	0,26	-1,0%	0,37	4,3%	0,45	2,7%	97%
		Savona	0,32	9,8%	0,39	3,7%	0,50	2,3%	84%
		Lombardia	Bergamo	0,27	1,6%	0,32	1,6%	0,39	-0,8%
	Brescia	0,26	-0,7%	0,30	-3,1%	0,36	2,0%	93%	
	Como	0,27	3,3%	0,31	1,1%	0,39	2,0%	81%	
	Cremona	0,32	-0,9%	0,39	1,5%	0,47	4,5%	91%	
	Lecco	0,27	0,3%	0,33	-0,9%	0,41	-0,6%	83%	
	Lodi	0,30	-1,4%	0,33	-1,5%	0,38	-0,5%	94%	
	Mantova	0,24	4,0%	0,28	5,4%	0,33	2,7%	78%	
Milano	0,24	0,3%	0,26	-2,0%	0,30	-2,7%	96%		
Monza e della Brianza	0,22	-3,4%	0,25	-0,2%	0,27	-1,7%	93%		
Pavia	0,34	4,7%	0,42	4,4%	0,52	3,2%	92%		
Sondrio	0,25	0,9%	0,32	-0,5%	0,42	4,2%	97%		
Varese	0,25	2,9%	0,30	3,2%	0,35	5,4%	90%		
Nord-Est	Trentino-Alto Adige	Bolzano/Bozen	0,24	-0,2%	0,31	2,6%	0,38	-0,9%	89%
		Trento	0,29	-0,6%	0,38	0,9%	0,47	-2,9%	55%
	Veneto	Belluno	0,28	-2,0%	0,31	-2,6%	0,36	-4,6%	78%
		Padova	0,27	-3,7%	0,32	1,6%	0,37	0,2%	90%
		Rovigo	0,28	3,1%	0,33	2,4%	0,38	-3,9%	80%
		Treviso	0,27	0,1%	0,30	-0,7%	0,33	0,2%	97%
		Venezia	0,24	0,1%	0,27	-0,1%	0,30	4,9%	100%
		Verona	0,26	-0,9%	0,30	0,1%	0,36	1,1%	95%
		Vicenza	0,28	-0,9%	0,33	-1,3%	0,37	-0,9%	85%
	Friuli-Venezia Giulia	Gorizia	0,30	-0,6%	0,37	2,4%	0,42	-2,0%	88%
		Pordenone	0,26	-9,3%	0,31	-8,0%	0,43	-1,0%	75%
		Trieste	0,26	-6,7%	0,31	5,4%	0,36	6,7%	67%
		Udine	0,30	1,1%	0,36	-0,2%	0,41	0,5%	77%
	Emilia-Romagna	Bologna	0,24	1,8%	0,27	2,7%	0,30	-1,4%	89%
		Ferrara	0,24	4,8%	0,28	1,6%	0,33	5,0%	60%
		Forlì-Cesena	0,25	1,6%	0,28	0,3%	0,35	-4,7%	100%
		Modena	0,21	2,9%	0,25	3,5%	0,30	2,1%	100%
		Parma	0,21	-1,5%	0,25	-1,1%	0,30	1,9%	82%
Piacenza		0,25	-3,1%	0,30	-3,5%	0,36	4,3%	90%	
Ravenna		0,25	1,9%	0,27	6,0%	0,30	6,6%	100%	
Reggio nell'Emilia		0,21	-1,4%	0,24	1,6%	0,28	-0,3%	91%	
Rimini	0,22	-4,0%	0,29	2,4%	0,35	-1,6%	79%		

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

➔ segue

Tavola 6 – Amministrazione - Spesa Amministrazione su spesa corrente - analisi per Provincia (segue)

Zona	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Centro	Toscana	Arezzo	0,23	3,5%	0,26	4,7%	0,28	-3,6%	81%
		Firenze	0,22	5,6%	0,24	0,6%	0,29	1,9%	83%
		Grosseto	0,27	-4,7%	0,30	-0,2%	0,36	-5,4%	96%
		Livorno	0,26	6,5%	0,28	3,8%	0,40	8,3%	76%
		Lucca	0,25	3,0%	0,28	-3,8%	0,34	1,4%	84%
		Massa-Carrara	0,27	11,5%	0,31	3,2%	0,34	-0,4%	88%
		Pisa	0,26	-0,6%	0,31	5,3%	0,35	-0,8%	88%
		Pistoia	0,24	-3,3%	0,28	-0,2%	0,29	-1,4%	83%
		Prato	0,22	-17,2%	0,25	-7,6%	0,28	-2,3%	86%
	Siena	0,23	4,1%	0,27	3,9%	0,32	7,9%	92%	
	Umbria	Perugia	0,26	5,6%	0,31	4,1%	0,36	5,8%	95%
		Terni	0,28	2,1%	0,33	6,7%	0,39	14,1%	88%
	Marche	Ancona	0,23	1,2%	0,29	9,2%	0,36	15,9%	86%
		Fermo	0,23	-0,7%	0,30	10,0%	0,35	7,2%	95%
		Ascoli Piceno	0,21	-0,5%	0,26	2,5%	0,33	-5,1%	94%
		Macerata	0,14	30,7%	0,20	9,2%	0,24	8,5%	93%
	Lazio	Pesaro Urbino	0,28	3,6%	0,31	5,7%	0,37	0,4%	75%
		Frosinone	0,31	0,4%	0,37	0,2%	0,40	-5,3%	91%
		Latina	0,30	5,3%	0,34	-6,1%	0,44	-1,6%	97%
Rieti		0,32	6,7%	0,39	2,1%	0,46	5,6%	73%	
Roma		0,31	4,2%	0,35	1,3%	0,45	2,8%	79%	
Viterbo	0,26	1,2%	0,32	-3,9%	0,39	4,7%	90%		
Sud	Abruzzo	Chieti	0,25	1,0%	0,34	2,1%	0,41	7,1%	89%
		L'aquila	0,31	3,1%	0,36	-3,3%	0,45	-1,2%	90%
		Pescara	0,29	-4,1%	0,35	0,3%	0,44	9,1%	96%
		Teramo	0,22	12,8%	0,28	-1,4%	0,33	-2,4%	94%
	Molise	Campobasso	0,32	-1,3%	0,40	2,5%	0,46	-2,5%	94%
		Isernia	0,33	-1,7%	0,39	4,3%	0,50	5,5%	88%
	Campania	Avellino	0,35	2,1%	0,39	1,7%	0,44	1,9%	90%
		Benevento	0,30	0,6%	0,36	-1,0%	0,43	1,2%	85%
		Caserta	0,35	4,7%	0,41	3,8%	0,45	-0,7%	77%
		Napoli	0,33	-1,5%	0,38	-7,5%	0,45	-0,2%	81%
		Salerno	0,32	-1,9%	0,38	5,2%	0,44	2,9%	73%
	Puglia	Bari	0,30	-1,5%	0,36	1,9%	0,38	-5,4%	88%
		Barletta-Andria-Trani	0,29	-15,6%	0,35	-10,3%	0,45	8,7%	90%
		Brindisi	0,30	2,6%	0,36	0,6%	0,40	-3,8%	90%
		Foggia	0,35	0,8%	0,38	-6,2%	0,46	3,6%	87%
		Lecce	0,32	-1,0%	0,37	-2,7%	0,41	-3,1%	81%
		Taranto	0,34	-2,5%	0,37	-5,9%	0,42	-5,8%	97%
	Basilicata	Matera	0,32	-6,9%	0,37	-2,3%	0,45	1,9%	74%
		Potenza	0,33	10,1%	0,39	2,8%	0,43	-3,5%	85%
	Calabria	Catanzaro	0,33	1,6%	0,38	-1,0%	0,48	9,9%	73%
Cosenza		0,32	-1,2%	0,38	2,2%	0,45	1,0%	82%	
Crotone		0,34	11,5%	0,41	4,3%	0,49	3,9%	93%	
Reggio di Calabria		0,29	-8,0%	0,39	-1,3%	0,46	-4,6%	76%	
Vibo Valentia		0,31	-3,9%	0,37	-0,2%	0,45	-1,0%	76%	

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

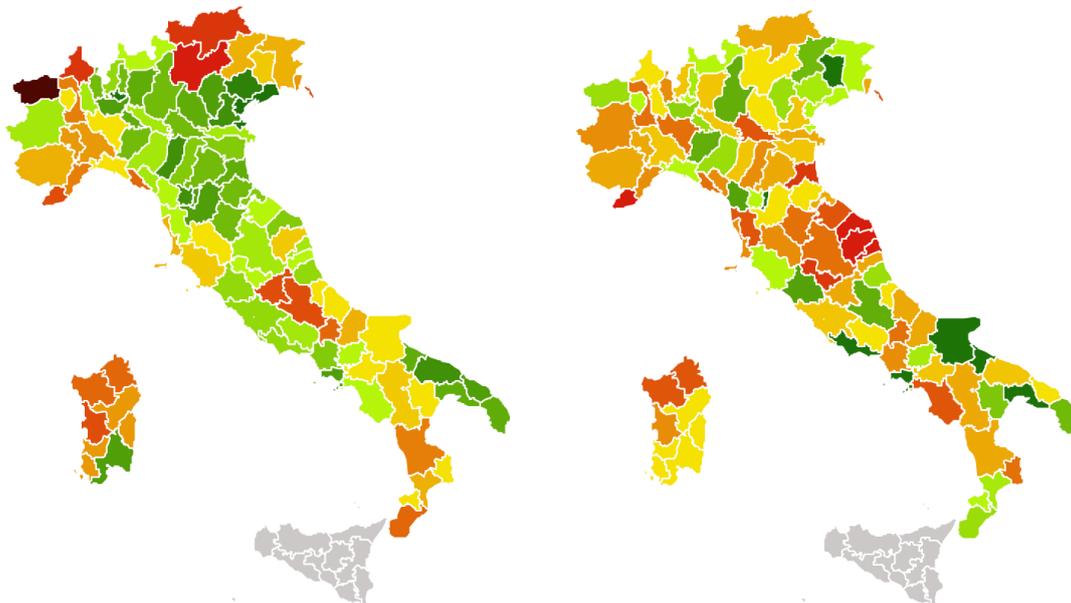
→ segue

Tavola 6 - Amministrazione - Spesa Amministrazione su spesa corrente - analisi per Provincia (segue)

Area geografica	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Isole	Sicilia	Agrigento	0,37	8,3%	0,38	2,9%	0,44	1,8%	21%
		Caltanissetta	0,36	4,2%	0,40	3,8%	0,44	-10,0%	27%
		Catania	0,31	-5,0%	0,34	-5,2%	0,43	-4,7%	30%
		Enna	0,28	-6,4%	0,29	-4,7%	0,30	-2,9%	10%
		Messina	0,40	-6,1%	0,45	-6,1%	0,51	-8,6%	23%
		Palermo	0,36	-3,8%	0,40	-3,2%	0,47	-0,9%	26%
		Ragusa	0,29	1,0%	0,33	11,1%	0,35	13,1%	33%
		Siracusa	0,30	-1,4%	0,34	0,4%	0,47	-1,1%	43%
		Trapani	0,34	2,7%	0,40	-7,4%	0,45	-4,7%	46%
	Sardegna	Cagliari	0,17	-13,6%	0,28	0,9%	0,33	6,4%	81%
		Nuoro	0,25	2,6%	0,28	0,9%	0,33	6,4%	73%
		Oristano	0,26	6,2%	0,30	3,6%	0,36	7,6%	68%
		Sassari	0,25	5,7%	0,29	5,4%	0,35	5,3%	88%
		Sud Sardegna	0,24	3,1%	0,27	0,3%	0,31	2,7%	79%
Italia		0,28	1,1%	0,34	1,5%	0,43	1,8%	83%	

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

Mappa 1 - Amministrazione - Spesa *pro capite* (sinistra) e Spesa Amministrazione su spesa corrente (destra) - analisi per Provincia



Fonte: dati BDAP-MEF

Mappa 2 - Amministrazione - Spesa *pro capite*: analisi per Provincia - variazione 2019 su 2017



Fonte: dati BDAP-MEF

9.5 La qualità della spesa per amministrazione in relazione alla salute finanziaria

Lo studio della qualità della spesa incrociato con la dimensione di valutazione della salute finanziaria offre un'ulteriore prospettiva di analisi. Entrambe le Tavole 7 e 8 mostrano come i Comuni che evidenziano criticità finanziarie sono mediamente quelli che presentano valori elevati (quindi negativi) dei due indici di qualità della spesa per Amministrazione: euro 221 contro euro 211 dei Comuni con elevata salute finanziaria (Tavola 7) e una differenza di 4 punti percentuali in più (+12%) di peso della spesa per Amministrazione su spesa corrente rispetto agli altri Comuni (Tavola 8).

L'analisi di tendenza (*trend*) mette in luce che i Comuni con salute finanziaria peggiore sono quelli la cui spesa per Amministrazione aumenta meno in valore assoluto (+2,1% contro +3,2% del valore mediano dei Comuni con valutazione di salute finanziaria alta e +4,1% dei Comuni con valutazione di salute finanziaria media, Tavola 7), ma che al tempo stesso cresce più velocemente rispetto alla spesa corrente (+2,3% contro +1,5% di media, Tavola 8). Ciò potrebbe essere spiegato dal fatto che i Comuni con maggiori tensioni finanziarie aumentano in misura inferiore la loro spesa corrente rispetto agli altri, ma non riescono a impedire l'incremento delle spese per Amministrazione che supera la crescita delle altre spese correnti. Tale situazione può essere dovuta da un lato alla necessità di contenere l'incremento della spesa corrente discrezionale e dall'altro da fattori di crescita inerziale di costi di struttura.

Tuttavia, la presente analisi non consente di verificare per quali ambiti dell'Amministrazione tale maggiore spesa è stata sviluppata, né se il maggiore impiego di risorse sia stato diretto al rafforzamento degli uffici amministrativi-finanziari e di gestione delle entrate.

Preoccupa, in generale, la tensione verso un aumento della spesa per Amministrazione, sia in valore assoluto (+4,1%, Tavola 7) sia in valore relativo rispetto alla spesa corrente (+1,0%, Tavola 8), dei Comuni con media salute finanziaria. Ciò sembrerebbe prefigurare un progressivo peggioramento della qualità della spesa che potrebbe innescare, a sua volta, un circolo vizioso di deterioramento della salute finanziaria (in termini di equilibrio corrente). Ragion per cui andrebbero approfondite le cause gestionali-operative. Si rileva, altresì, che anche i Comuni che godono di migliore salute finanziaria aumentano le spese per Amministrazione rispetto alle spese correnti (+1,6%).

Tavola 7 - Amministrazione - Spesa pro capite - analisi per livello di salute finanziaria

Livello di salute finanziaria	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
	2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Alta salute finanziaria	147	3,7%	211	3,5%	362	5,3%	98%
Media salute finanziaria	162	4,2%	220	4,1%	341	5,5%	98%
Bassa salute finanziaria	170	3,2%	221	2,1%	320	-0,5%	98%
Italia	160	3,7%	218	3,2%	340	4,1%	83%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

Tavola 8 - Amministrazione - Spesa Amministrazione su spesa corrente - analisi per livello di salute finanziaria

Livello di salute finanziaria	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
	2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Alta salute finanziaria	0,27	1,1%	0,33	1,6%	0,42	1,0%	95%
Media salute finanziaria	0,27	0,6%	0,33	1,0%	0,42	1,2%	90%
Bassa salute finanziaria	0,30	1,2%	0,37	2,3%	0,44	1,9%	79%
Italia	0,28	1,1%	0,34	1,5%	0,43	1,8%	83%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

10 POLIZIA LOCALE

10.1 Il livello nazionale

I costi di Polizia locale *pro capite* sono, a livello nazionale, mediamente pari a euro 29 (Tavola 9). Un quarto delle Amministrazioni spende meno di euro 18 *pro capite* (il 38% in meno della mediana), mentre un quarto di Comuni spende più di euro 44 *pro capite* (il 52% in più della mediana). Il *trend* di spesa è in diminuzione di -1,8% nel triennio 2017-19.

10.2 Il fattore dimensionale

L'analisi per raggruppamenti dimensionali offre due prospettive piuttosto nette. Innanzitutto, i Comuni più piccoli spendono molto meno, circa la metà (euro 27 *pro capite*), dei Comuni più grandi (euro 51). Con ogni probabilità ciò nasconde le differenze relative ai servizi erogati, molto più estesi nei grandi centri urbani. Ma all'interno di ciascuna fascia vi sono oscillazioni piuttosto ampie. Ad esempio, il 25% dei Comuni piccoli che spendono di più (da euro 46 in poi, percentile 75% di Tavola 9) non sono molto distanti dalla mediana dei Comuni grandi (euro 51).

Il secondo aspetto che emerge dalla Tavola 9 riguarda la tendenza di spesa. Il *trend* di spesa in diminuzione a livello nazionale nasconde infatti profonde differenze fra le diverse dimensioni. I Comuni più piccoli, per i quali sono attesi minori servizi, hanno ridotto la spesa praticamente in tutti i casi (si vedano tutte le dimensioni di mediana, percentile 25% e percentile 75%), con una media di -5,5% sul triennio 2017-19, addirittura -11,1% per il percentile 25%. Per contro, i Comuni più grandi hanno osservato un aumento della spesa mediamente di +5,4% (salvo una leggera riduzione del primo quartile di Comuni con spesa più bassa). Ciò induce a pensare a forme di centralizzazione verso i Comuni più grandi attraverso forme di gestione associata o, altrimenti, ad un tendenziale peggioramento della qualità della loro spesa.

Tavola 9 - Polizia locale - Spesa *pro capite* - analisi per dimensione

Dimensione	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
	2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Piccoli (0-3.000 abitanti)	13	-11,1%	27	-5,5%	46	-2,0%	88%
Medi (3.000-50.000 abitanti)	21	0,1%	30	1,4%	42	3,0%	84%
Grandi (50.000 abitanti e oltre)	39	-0,6%	51	5,4%	64	2,3%	64%
Italia	18	-2,0%	29	-1,8%	44	0,5%	73%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

10.3 La dimensione regionale

L'analisi per Regione offre una panoramica piuttosto indicativa (Tavola 10). A prima vista, attraverso la colorazione dei livelli di spesa mediani regionali, emerge chiaramente una forte caratterizzazione "Nord-Sud", ossia una tendenza a valori omogenei e tendenzialmente più contenuti al Nord-Est e Nord-Ovest (fra euro 20 del Veneto e euro 27 dell'Emilia-Romagna) e via via più elevanti al Centro, Sud e Isole (fra euro 29 delle Marche e euro 42 della Sicilia), con la sola eccezione della Valle d'Aosta (euro 53), probabilmente per la sua natura di territorio regionale a Statuto speciale, e Liguria (euro 41), presumibilmente per la caratterizzazione fortemente turistica del proprio territorio, in larga parte costituito dalle località turistiche della costa, che richiede un maggior numero di addetti per abitanti. Va sottolineato che per il territorio siciliano si dispone delle informazioni valide solo per il 27% dei Comuni totali, per cui il campione esaminato potrebbe avere una ridotta rappresentatività.

La tendenza della spesa nel triennio 2017-19 è negativa in gran parte dei territori regionali, particolarmente in Calabria (-7,9%), Liguria (-6,4%) e Basilicata (-5,6%), tutte aree nelle quali l'indice di spesa *pro capite* è decisamente più alto rispetto alla mediana nazionale. Aumenti del livello di spesa *pro capite* media si registrano solo in sei Regioni: Trentino-Alto Adige (+7%), Umbria (+4,1%), Veneto (+1,4%), Puglia (+0,9%), Piemonte (+0,5%), Friuli-Venezia Giulia (+0,3%).

Tavola 10 - Polizia locale - Spesa pro capite - analisi per Regione

Area geografica	Regione	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
		2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Nord-Ovest	Piemonte	9	-25,2%	26	0,5%	41	-0,7%	64%
	Valle d'Aosta	39	-0,4%	53	-1,7%	85	-0,7%	88%
	Liguria	19	-9,7%	41	-6,4%	79	6,0%	70%
	Lombardia	16	-0,2%	26	-0,1%	37	1,5%	81%
Nord-Est	Trentino-Alto Adige	12	22,6%	25	7,0%	46	0,4%	52%
	Veneto	12	0,6%	20	1,4%	31	0,8%	80%
	Friuli-Venezia Giulia	14	-14,6%	25	0,3%	35	-1,0%	60%
	Emilia-Romagna	18	6,7%	27	-0,2%	38	-0,3%	82%
Centro	Toscana	27	-0,8%	36	-2,4%	50	0,7%	84%
	Umbria	24	1,5%	33	4,1%	44	-8,7%	90%
	Marche	19	-7,5%	29	-5,0%	44	0,3%	81%
	Lazio	23	-1,5%	34	-4,2%	50	-1,1%	80%
Sud	Abruzzo	20	-8,4%	32	-3,1%	48	6,4%	77%
	Molise	18	-3,5%	34	-3,5%	53	-7,7%	74%
	Campania	24	-3,2%	35	-0,6%	51	2,2%	78%
	Puglia	26	-3,8%	34	0,9%	45	4,7%	86%
	Basilicata	28	-2,3%	36	-5,6%	54	92,2%	77%
	Calabria	19	-10,7%	31	-7,9%	48	-4,6%	71%
Isole	Sicilia	33	-2,0%	42	-1,6%	58	-5,2%	27%
	Sardegna	26	2,8%	36	-1,2%	49	-4,1%	71%
Italia		18	-2,0%	29	-1,8%	44	0,5%	73%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

10.4 La dimensione provinciale

Lo studio della dimensione provinciale consente di verificare eventuali disomogeneità all'interno dei singoli territori regionali. Così come nell'analisi a livello regionale, uno dei fattori determinanti della spesa *pro capite* è il dimensionamento medio dei Comuni. Emergono, ad esempio, le situazioni specifiche dei territori provinciali di (Tavola 11):

- Genova, euro 33, rispetto a euro 41 della Liguria (Tavola 10);
- Cremona, euro 18, e Lodi, euro 19, rispetto a euro 26 della Lombardia;
- Rovigo, euro 33, rispetto a euro 20 del Veneto;
- Ravenna, euro 38, rispetto a euro 27 dell'Emilia-Romagna;
- Livorno, euro 55, rispetto a euro 36 della Toscana;
- Macerata, euro 38, rispetto a euro 29 delle Marche;
- Latina, euro 41, rispetto a euro 34 del Lazio;
- Catanzaro, euro 26, rispetto a euro 31 della Calabria.

Alcune differenze nella direzione di una maggiore spesa potrebbero essere dovute alla particolare situazione del territorio di riferimento, ad esempio i territori ad elevata urbanizzazione e soggetti a picchi di servizio del periodo estivo (ad esempio Ravenna e Livorno, si veda infra più avanti), mentre altre dovrebbero essere indagate completando il *set* informativo con informazioni relative sia ai servizi erogati, sia al territorio amministrato, sia alle modalità di gestione (in autonomia o in forma associata).

Per lo stesso motivo appena esposto, risulta altrettanto difficoltoso tentare di spiegare in modo compiuto le variazioni di spesa intervenute nel triennio 2017-19. In particolare, in alcuni casi, con l'esclusione dei vari territori provinciali la cui copertura campionaria è inferiore al 60%, emergono variazioni piuttosto importanti o in senso negativo (La Spezia -25,4%, Pescara -18%, Campobasso -17,7%, Grosseto -15,4%, Fermo -14,9%, Lucca -13,9%, Belluno -13,6%, Firenze -12,3%, Pavia -11,2%, Frosinone -11,7%, Cuneo -10%) o in senso positivo (Macerata 17,8%, Piacenza 14,7%, Siena 14,5%, Prato 13,9%, Cremona 10,1%, Crotone 10%). Tali forti differenze andrebbero analizzate con maggiore approfondimento e potrebbero essere spiegate anche da differenti approcci di *governance* (associazionismo intercomunale). Complessivamente, metà dei territori provinciali presenta un aumento di spesa, l'altra metà una diminuzione.

Tavola 11 - Polizia locale - Spesa pro capite - analisi per Provincia

Zona	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura	
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend		
Nord-Ovest	Piemonte	Alessandria	5	-38,2%	15	-23,1%	38	4,6%	52%	
		Asti	2	23,5%	6	-37,2%	20	-9,7%	51%	
		Biella	7	-17,6%	22	-3,9%	42	-1,6%	58%	
		Novara	19	-13,5%	31	-1,9%	40	-4,5%	81%	
		Cuneo	4	-32,8%	21	-10,0%	35	-3,3%	66%	
		Torino	21	2,0%	31	2,6%	43	0,9%	74%	
		Verbano-Cusio-Ossola	15	-8,5%	29	4,7%	45	6,6%	65%	
		Vercelli	21	3,5%	34	-4,7%	51	0,6%	53%	
	Valle d'Aosta	Aosta	38	-0,8%	53	-1,7%	85	-0,7%	88%	
	Liguria	Genova	24	14,4%	33	-2,1%	52	-1,3%	73%	
		Imperia	7	35,3%	39	14,0%	65	1,6%	65%	
		La Spezia	37	-6,1%	47	-25,4%	145	47,0%	88%	
		Savona	15	-14,1%	40	4,4%	82	-6,3%	67%	
		Lombardia	Bergamo	13	-7,7%	24	2,1%	32	1,0%	86%
			Brescia	14	-6,8%	22	0,5%	34	-0,9%	85%
			Como	21	0,0%	28	-0,7%	39	-2,5%	72%
	Cremona		10	12,6%	18	10,1%	26	3,1%	65%	
	Lecco		16	4,5%	23	1,8%	34	1,2%	77%	
	Lodi		9	-21,7%	19	-9,0%	34	1,8%	87%	
	Mantova		16	6,8%	26	6,1%	36	3,4%	73%	
	Milano		26	-0,4%	35	4,2%	44	7,9%	96%	
	Monza e della Brianza		22	0,5%	29	6,7%	32	-2,1%	93%	
	Pavia		17	-6,7%	30	-11,2%	53	-4,3%	78%	
	Sondrio	14	21,4%	21	-2,8%	35	4,5%	77%		
	Varese	21	27,1%	27	7,7%	37	3,7%	86%		
	Nord-Est	Trentino-Alto Adige	Bolzano/Bozen	10	32,1%	20	6,9%	41	8,1%	64%
			Trento	13	13,0%	27	-2,6%	56	0,5%	46%
		Veneto	Belluno	11	-22,9%	24	-13,6%	41	7,7%	74%
Padova			10	4,0%	19	5,6%	31	8,8%	74%	
Rovigo			19	14,4%	33	1,9%	56	-1,4%	80%	
Treviso			12	0,0%	18	1,1%	24	0,4%	94%	
Venezia			19	6,6%	25	0,8%	35	8,3%	93%	
Verona			13	5,0%	21	7,1%	36	6,9%	78%	
Vicenza			9	-11,5%	16	-1,3%	23	3,1%	77%	
Friuli-Venezia Giulia			Gorizia	15	-24,5%	25	5,9%	27	-1,8%	76%
		Pordenone	26	33,5%	30	5,3%	35	-0,6%	50%	
		Trieste	1	0,0%	22	7,8%	51	11,8%	67%	
		Udine	11	-13,2%	23	-4,1%	36	1,1%	60%	
Emilia-Romagna		Bologna	16	-9,0%	26	1,6%	36	-7,7%	80%	
		Ferrara	26	9,3%	30	-7,4%	38	-17,8%	60%	
		Forlì-Cesena	18	4,0%	25	-1,2%	31	4,0%	100%	
		Modena	23	-8,2%	29	-4,9%	41	3,3%	98%	
		Parma	20	-2,4%	27	0,4%	33	0,0%	74%	
		Piacenza	13	-3,7%	18	14,7%	29	-5,9%	74%	
		Ravenna	36	0,8%	38	2,7%	40	-4,1%	100%	
	Reggio nell'Emilia	16	32,5%	21	6,8%	33	12,1%	89%		
Rimini	17	-1,8%	22	-6,0%	36	-33,9%	72%			

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

➔ segue

Tavola 11 - Polizia locale - Spesa pro capite - analisi per Provincia (segue)

Zona	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Centro	Toscana	Arezzo	25	-0,8%	29	-4,0%	36	2,0%	81%
		Firenze	21	-20,8%	33	-12,3%	47	-4,5%	85%
		Grosseto	28	-12,7%	40	-15,4%	63	3,8%	93%
		Livorno	47	14,5%	55	1,7%	79	9,2%	76%
		Lucca	24	0,4%	29	-13,9%	44	-2,5%	84%
		Massa-Carrara	21	-9,3%	40	-0,3%	46	5,3%	77%
		Pisa	31	3,7%	36	-5,5%	49	7,2%	88%
		Pistoia	27	0,8%	31	-2,8%	42	12,0%	83%
		Prato	31	17,6%	33	13,9%	48	-4,4%	86%
		Siena	32	4,9%	46	14,5%	56	0,4%	89%
	Umbria	Perugia	25	2,9%	32	3,9%	44	-5,3%	92%
		Terni	17	-24,5%	34	2,4%	41	-17,7%	88%
	Marche	Ancona	21	-1,9%	31	5,1%	39	6,5%	78%
		Fermo	11	-27,2%	21	-14,9%	25	-34,9%	83%
		Ascoli Piceno	13	6,6%	21	6,5%	37	-13,8%	91%
		Macerata	25	3,7%	38	17,8%	50	3,3%	85%
		Pesaro Urbino	25	-0,4%	35	-3,0%	49	5,3%	73%
	Lazio	Frosinone	20	-14,7%	29	-11,7%	43	-10,0%	89%
		Latina	29	5,1%	41	9,5%	58	3,8%	97%
		Rieti	18	-1,6%	29	-5,6%	56	-6,7%	58%
Roma		23	-0,4%	34	3,3%	45	3,4%	78%	
Viterbo		26	-3,7%	37	-3,1%	52	8,4%	88%	
Sud	Abruzzo	Chieti	18	-8,7%	30	-2,9%	46	3,1%	70%
		L'Aquila	23	-12,4%	38	4,9%	63	-1,6%	80%
		Pescara	19	-28,3%	27	-18,0%	38	-6,1%	78%
		Teramo	21	32,1%	30	9,6%	37	-2,4%	85%
	Molise	Campobasso	13	-12,7%	29	-17,7%	47	-9,0%	73%
		Isernia	20	2,0%	35	-1,1%	68	-1,0%	77%
	Campania	Avellino	23	-2,1%	33	0,3%	46	-0,6%	87%
		Benevento	20	-5,3%	32	-0,6%	45	3,2%	82%
		Caserta	21	-11,0%	31	-6,0%	45	-4,5%	73%
		Napoli	27	-1,1%	35	0,3%	55	1,1%	82%
		Salerno	26	0,4%	37	-5,1%	53	-0,9%	70%
	Puglia	Bari	29	1,4%	33	-0,9%	42	4,2%	90%
		Barletta-Andria-Trani	26	-8,2%	41	4,3%	44	9,4%	90%
		Brindisi	28	-4,7%	34	-2,9%	47	12,3%	90%
		Foggia	25	-5,6%	37	-2,6%	49	2,1%	87%
		Lecce	25	-1,2%	31	-0,6%	42	7,1%	81%
		Taranto	29	5,8%	34	4,3%	44	17,7%	97%
	Basilicata	Matera	30	-2,3%	39	-2,8%	61	12,2%	71%
		Potenza	27	-5,3%	35	-7,3%	50	-11,0%	79%
	Calabria	Catanzaro	20	-1,0%	26	-16,2%	42	4,5%	59%
Cosenza		17	-13,9%	32	-5,9%	50	-6,7%	78%	
Crotone		17	-22,2%	31	10,0%	38	-1,8%	89%	
Reggio di Calabria		25	7,3%	34	-7,3%	49	-8,2%	62%	
Vibo Valentia		19	-7,4%	33	9,3%	34	-22,1%	72%	

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

➔ segue

Tavola 11 - Polizia locale - Spesa pro capite - analisi per Provincia (segue)

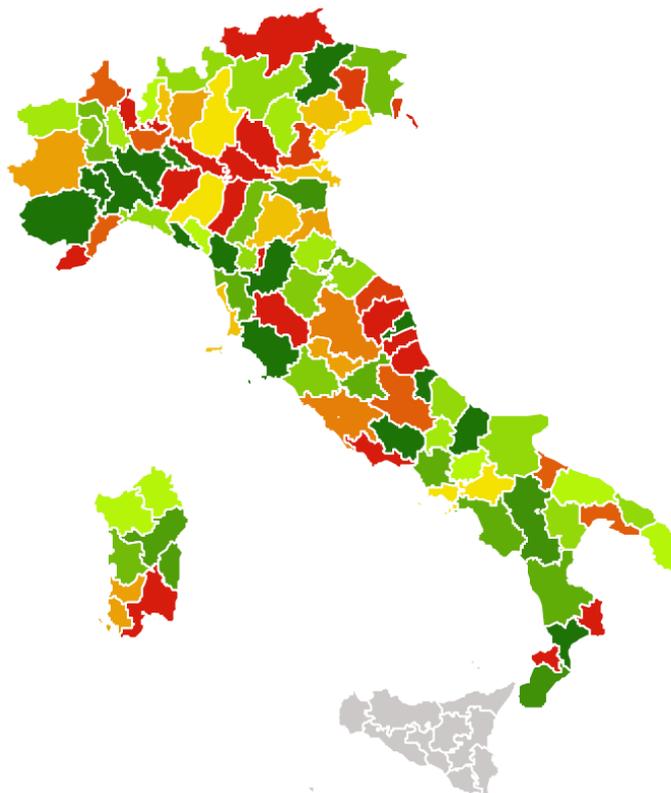
Area geografica	Regione	Provincia	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
			2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Isole	Sicilia	Agrigento	15	4,9%	37	-25,1%	58	-27,1%	21%
		Caltanissetta	41	3,1%	42	0,5%	61	0,2%	27%
		Catania	33	-7,3%	41	2,8%	51	-9,9%	30%
		Enna	34	15,3%	34	15,3%	42	-1,9%	10%
		Messina	28	8,1%	38	2,1%	60	-0,3%	23%
		Palermo	37	31,8%	42	0,5%	54	-12,0%	25%
		Ragusa	42	8,0%	47	9,5%	50	6,9%	33%
		Siracusa	39	4,3%	56	-3,6%	63	-0,2%	43%
	Trapani	32	18,7%	47	18,3%	61	-14,3%	46%	
	Sardegna	Cagliari	29	9,2%	32	6,4%	49	4,1%	81%
		Nuoro	22	-6,1%	33	-7,0%	49	-1,2%	66%
		Oristano	26	9,9%	34	-5,0%	49	-2,6%	55%
		Sassari	30	-8,0%	42	-0,7%	55	-7,9%	82%
		Sud Sardegna	23	-3,7%	32	2,5%	43	3,1%	76%
Italia			18	-2,0%	29	-1,8%	44	0,5%	73%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

Mappa 3 - Polizia locale - Spesa pro capite - analisi per Provincia



Fonte: dati BDAP-MEF

Mappa 4 - Polizia locale - Spesa *pro capite* - analisi per Provincia - variazione 2019 su 2017

Fonte: dati BDAP-MEF

10.5 La vocazione turistica e le grandi città

La Tavola 12 mette in evidenza che la differenza di spesa *pro capite* più spiccata non è fra Comuni a “vocazione turistica” e quelli “non a vocazione turistica”, ma fra le grandi città (con più di 250.000 abitanti) e gli altri Comuni. Le grandi città non solo erogano spesa pari ad oltre il triplo degli altri enti, ma sono quelle che hanno registrato un aumento di 7 punti percentuali in media negli ultimi tre anni. I Comuni a vocazione turistica, che non sono grandi città, hanno leggermente diminuito la spesa per Polizia locale, mentre quelli che non hanno vocazione turistica non solo presentano la spesa più bassa, ma mostrano un *trend* di contrazione del 5,4%.

Pur in mancanza di informazioni di dettaglio, legate alle attività erogate nei vari territori, è ragionevole attendersi che nelle grandi città i servizi siano decisamente più estesi.

I dati esposti nella Tavola 12 consentono d’individuare un valido elemento di *benchmarking* per gli enti che possono confrontare le proprie *performance* non solo col valore mediano del raggruppamento di riferimento, ma anche i percentili: al disopra del percentile 75%, dunque euro

121 per le grandi città ed euro 44 per gli altri Comuni, la qualità della spesa potrebbe rivelarsi critica in misura maggiore al discostarsi in senso positivo da questi valori.

Tavola 12 - Polizia locale - Spesa *pro capite* - analisi per vocazione turistica/non turistica e Grandi città (turistiche)

Tipologia ente	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
	2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Grandi Città	98	15,1%	105	7,0%	121	6,2%	83%
Comuni a vocazione turistica	19	-2,1%	30	-0,8%	44	1,3%	76%
Comuni a vocazione non turistica	15	-7,2%	26	-5,4%	44	-3,0%	66%
Italia	18	-2,4%	29	-1,8%	44	0,5%	74%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

10.6 La qualità della spesa per polizia locale in relazione alla salute finanziaria

Così come accade per il servizio Amministrazione, anche per Polizia locale è possibile desumere dalla Tavola 13 una relazione diretta fra salute finanziaria e il livello di spesa *pro capite*. I Comuni con bassa salute finanziaria sono mediamente quelli che presentano valori elevati (euro 33); tali livelli diminuiscono progressivamente all'aumentare della salute finanziaria (euro 29 per salute finanziaria media, euro 25 per salute finanziaria bassa).

Differentemente dall'analoga analisi svolta sui servizi Amministrazione, l'analisi di tendenza (*trend*) mette però in luce che i Comuni con difficoltà finanziarie hanno diminuito la spesa per la Polizia locale in misura più pronunciata rispetto alle altre categorie (-3,6% rispetto a -0,6% e -1,3% dei Comuni rispettivamente con media e alta salute finanziaria). In particolare, l'analisi per percentili consente di affermare che ciò è avvenuto mediamente in gran parte degli enti appartenenti alla categoria degli enti con bassa salute finanziaria (variazione dei valori di percentili 25% e 75% entrambi negativi). A parità di servizi, ciò potrebbe far pensare ad un miglioramento della qualità della spesa per quei Comuni che hanno anche i valori mediamente più elevati. Un'altra ipotesi potrebbe essere quella di aver "spostato" la spesa su soggetti erogatori diversi, ad esempio Unioni di Comuni, con ciò generando una rappresentazione contabile che potrebbe essere distorta rispetto alla situazione reale (es. spesa contabilizzata nell'Unione dei Comuni che eroga il servizio, in parte finanziata dai contributi dell'ente, in parte finanziata dall'Unione stessa attraverso le proprie entrate specifiche). Inoltre, la presente analisi non consente di verificare se il livello dei servizi è stato modificato oppure no, dunque tale diminuzione di spesa potrebbe essere stata accompagnata da una contrazione dei servizi.

Tavola 13 - Polizia locale - Spesa *pro capite* - analisi per livello di salute finanziaria

Livello di salute finanziaria	Percentile 25%		Mediana		Percentile 75%		Copertura
	2019	Trend	2019	Trend	2019	Trend	
Alta salute finanziaria	15	-0,3%	25	-1,3%	39	0,9%	82%
Media salute finanziaria	18	-1,5%	29	-0,6%	44	1,1%	85%
Bassa salute finanziaria	22	-4,9%	33	-3,6%	48	-1,4%	90%
Italia	18	-2,4%	29	-1,8%	44	0,5%	74%

Fonte: dati BDAP-MEF; importi in euro

11 RIFIUTI

11.1 Il livello nazionale

Nelle Regioni a statuto ordinario il costo del servizio Rifiuti per tonnellata ammonta mediamente a euro 317 (Tavola 14). In un quarto dei territori comunali si spendono meno di euro 249 (oltre il 21% in meno della mediana), mentre in un altro quarto si spendono più di euro 415 *pro capite* (il 31% in più della mediana).

11.2 Il fattore dimensionale

Il costo del servizio Rifiuti è influenzato da fenomeni di economie di scala, ossia risulta maggiore a livello *pro capite* nei contesti dei Comuni con dimensioni più piccole e tende a ridursi a mano a mano che le dimensioni aumentano. Tuttavia, una prima analisi mette in luce che, oltre un certo limite dimensionale, esse riprendono ad aumentare per effetto di una maggiore complessità organizzativa, disegnando una tipica curva ad "U" e raggiungendo il picco di costo. Ciò emerge chiaramente dalla Tavola 14: mediamente i Comuni più piccoli (0-3.000 abitanti) spendono euro 333 per tonnellata, ossia il 12,5% in più dei Comuni medi (3.000-50.000 abitanti) che spendono euro 296. Sono, però, i Comuni più grandi (50.000 abitanti e oltre) a spendere di più: euro 389, ossia oltre il 31% in più dei Comuni medi. Va, tuttavia, osservato che il 25% dei Comuni piccoli che spendono di più ha valori paragonabili al 25% dei Comuni grandi che spendono di più (percentile 75%).

Tavola 14 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per dimensione

Dimensione	Percentile 25%	Mediana	Percentile 75%
	2017	2017	2017
Piccoli (0-3.000 abitanti)	257	333	442
Medi (3.000-50.000 abitanti)	237	296	382
Grandi (50.000 abitanti e oltre)	315	389	449
Italia	249	317	415

Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas; importi in euro

11.3 La dimensione regionale

L'analisi per Regione offre una prima panoramica piuttosto eloquente e, per certi versi, allarmante rispetto ai forti divari regionali. A prima vista, attraverso la colorazione dei livelli di spesa mediani regionali, emerge chiaramente una forte differenza fra la maggior parte delle Regioni del Nord e quelle del Centro e del Sud. La raccolta e smaltimento di una tonnellata di rifiuti in Lombardia mediamente costa euro 234, mentre in Basilicata costa il doppio, euro 465. Ci sono punte di oltre

euro 500 in più di un quarto degli enti (percentile 75%) in diverse Regioni: Liguria, Lazio, Abruzzo, Campania e Basilicata. Si noti anche che i Comuni che si trovano in corrispondenza del percentile 75% della Lombardia, che spendono euro 277 per tonnellata, si comportano circa come i Comuni del percentile 25% in Molise (euro 275) e comunque meglio del percentile 25% di Campania (euro 378), Puglia (euro 355), Basilicata (euro 381) e Calabria (euro 310).

Vanno inoltre sottolineate situazioni particolari, ossia territori regionali che si comportano in modo differente rispetto al comparto macroregionale di riferimento. La Liguria, che ha valori molto più elevati (euro 405) rispetto alle altre Regioni del Nord-Ovest, potrebbe risentire delle particolari condizioni orografiche e vocazionali (Comuni turistici di costa). Le Marche, all'opposto, ottengono valori migliori rispetto alle Regioni del Centro. Tra le Regioni del Sud il valore mediano più basso è del Molise (euro 332), significativamente migliore rispetto alle Regioni limitrofe (Abruzzo euro 425, Campania euro 441, Puglia euro 407).

Tavola 15 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per Regione

Zona	Regione	Percentile 25%	Mediana	Percentile 75%
		2017	2017	2017
Nord-Ovest	Piemonte	268	321	385
	Liguria	342	405	507
	Lombardia	199	234	277
Nord-Est	Veneto	225	255	296
	Emilia-Romagna	234	274	332
Centro	Toscana	317	377	456
	Umbria	336	399	468
	Marche	249	296	333
	Lazio	362	426	541
Sud	Abruzzo	344	425	512
	Molise	275	332	431
	Campania	378	441	528
	Puglia	355	407	456
	Basilicata	381	465	533
	Calabria	310	381	470
Italia		249	317	415

Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas; importi in euro

11.4 La dimensione provinciale

Il territorio provinciale in cui il costo medio per il servizio Rifiuti è più elevato è Rieti (euro 526), seguito da La Spezia (euro 520) e Avellino (euro 499), mentre il costo più contenuto del servizio è in Lombardia, nelle Province di Lecco (euro 209), Mantova (euro 210), Bergamo e Como (in entrambi i casi euro 219) (Tavola 16).

Lo studio della dimensione provinciale consente di verificare eventuali spiccate disomogeneità all'interno dei singoli territori regionali. Le motivazioni, che andrebbero opportunamente indagate,

possono essere di differente natura e legate, ad esempio, alla disponibilità o collocazione delle infrastrutture di smaltimento, al differente *mix* di utenze servite, o alle condizioni orografiche del territorio. Emergono, ad esempio, le situazioni specifiche dei territori provinciali di:

- Novara, euro 263, rispetto agli euro 321 del Piemonte (Tavola 15);
- La Spezia, euro 520, rispetto agli euro 405 della Liguria;
- Ferrara, euro 390, rispetto agli euro 274 dell'Emilia-Romagna;
- Arezzo, euro 312, rispetto agli euro 377 della Toscana;
- Terni, euro 456, rispetto all'altra provincia dell'Umbria, Perugia, euro 363;
- Rieti, euro 526, rispetto agli euro 426 del Lazio;
- Crotone, euro 302, rispetto agli euro 381 della Calabria.

Tavola 16 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per Provincia

Zona	Regione	Provincia	Percentile 25%	Mediana	Percentile 75%
			2017	2017	2017
Nord-Ovest	Piemonte	Alessandria	297	336	397
		Asti	281	328	383
		Biella	243	295	338
		Cuneo	229	287	361
		Novara	226	263	300
		Torino	287	336	400
		Verbano-Cusio-Ossola	311	353	425
		Vercelli	301	349	435
	Liguria	Genova	305	352	425
		Imperia	358	416	516
		La Spezia	438	520	648
		Savona	336	398	471
	Lombardia	Bergamo	191	219	265
		Brescia	207	237	273
		Como	193	219	256
		Cremona	200	238	266
		Lecco	183	209	256
		Lodi	203	237	281
		Mantova	187	210	231
		Milano	247	274	300
Monza e della Brianza		224	253	282	
Pavia		189	231	283	
Sondrio		246	293	349	
Varese		193	225	256	
Nord-Est	Veneto	Belluno	230	302	310
		Padova	224	252	267
		Rovigo	261	286	305
		Treviso	210	252	293
		Venezia	263	275	301
		Verona	231	258	287
		Vicenza	203	234	260
	Emilia-Romagna	Bologna	237	298	333
		Ferrara	326	390	446
		Forli-Cesena	228	249	301
		Modena	261	286	363
		Parma	255	325	359
		Piacenza	242	268	313
		Ravenna	227	247	256
		Reggio nell'Emilia	201	228	246
Rimini	252	271	351		

Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas; importi in euro

→ segue

Tavola 16 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per Provincia (segue)

Area geografica	Regione	Provincia	Percentile 25%	Mediana	Percentile 75%
			2017	2017	2017
Centro	Toscana	Arezzo	290	312	361
		Firenze	301	350	392
		Grosseto	408	457	555
		Livorno	323	467	551
		Lucca	412	472	559
		Massa-Carrara	379	473	553
		Pisa	312	355	393
		Pistoia	256	346	403
		Prato	302	338	389
		Siena	325	364	425
	Umbria	Perugia	311	363	413
		Terni	417	456	495
	Marche	Ancona	280	302	333
		Ascoli Piceno	237	284	320
		Fermo	208	246	312
		Macerata	239	286	332
		Pesaro e Urbino	280	314	375
	Lazio	Frosinone	324	381	441
		Latina	344	382	444
		Rieti	398	526	639
Roma		409	473	558	
Viterbo		356	407	470	
Sud	Abruzzo	Chieti	333	415	483
		L'Aquila	380	444	588
		Pescara	312	390	460
		Teramo	320	399	476
	Molise	Campobasso	280	339	425
		Isernia	263	324	439
	Campania	Avellino	425	499	585
		Benevento	341	403	473
		Caserta	364	431	487
		Napoli	357	407	463
		Salerno	396	465	551
	Puglia	Bari	373	416	485
		Barletta-Andria-Trani	332	392	439
		Brindisi	369	398	447
		Foggia	386	448	525
		Lecce	346	386	441
		Taranto	335	391	430
	Basilicata	Matera	404	448	515
		Potenza	379	470	545
	Calabria	Catanzaro	315	372	440
Cosenza		342	408	499	
Crotone		279	302	400	
Reggio di Calabria		300	370	469	
Vibo Valentia		301	354	440	
Italia (RSO)			249	317	415

Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas; importi in euro

Mappa 5 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per Provincia



Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas

11.5 La dimensione macroregionale insieme a quella dimensionale

La Tavola 17 mette in risalto non solo le differenze di costo fra territori di cui già trattato sopra, ma anche due aspetti rilevanti sotto il profilo della dimensione. Innanzitutto, non in tutti i territori macroregionali i Comuni più grandi possiedono il primato di costo per tonnellata. Al Nord-Est e al Centro, infatti, la loro spesa è mediamente inferiore rispetto ai Comuni più piccoli (rispettivamente euro 283 contro euro 290 ed euro 386 contro euro 407). Ciò denota probabilmente una maggiore efficienza nella gestione della spesa per i Rifiuti, limitando alcuni effetti che invece sono presenti al Centro e al Sud. Tali migliori *performance* potrebbero essere in parte da attribuirsi ad una più accurata programmazione del servizio, in termini infrastrutturali, a livello regionale attraverso lo sviluppo di un migliore coordinamento coi territori locali.

Secondo, i Comuni grandi che spendono di meno sono concentrati al Nord-Est, determinando dunque una sorta di *benchmark* di riferimento (euro 283 per tonnellata); per i Comuni di medie e piccole dimensioni è il Nord in generale a determinare il *benchmark*, con medie poco più di euro 250

per tonnellata per i Comuni medi ed euro 290 per i Comuni piccoli. Ed il Nord, in effetti, è l'area del Paese nel quale, nel corso degli anni, si è sviluppata una gestione di carattere industriale all'interno di organismi partecipati o gestioni associate di varia natura giuridica, che ha dato vita a vari *network* in cui il modello consente di sfruttare economie di scala attraverso la costituzione di reti di gestione fra enti locali. Il Sud e, seppure in minor misura, il Centro, richiedono molte più risorse finanziarie. I costi dei servizi sono più alti di oltre la metà rispetto al *benchmark* Nord-Est, in tutte le categorie dimensionali (Sud: +51% per i piccoli, +56% per i medi, +53% per i grandi; Certo: +40% per i piccoli, +44% per i medi, +29% per i grandi).

Tavola 17 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per dimensione e macro-regione

Area geografica	Dimensioni	Percentile 25%	Mediana	Percentile 75%
		2017	2017	2017
Nord-Ovest	Piccoli (0-3.000 ab.)	230	290	366
	Medi (3.000-50.000 ab.)	213	251	300
	Grandi (50.000 ab. e oltre)	295	357	425
Nord-Est	Piccoli (0-3.000 ab.)	243	290	332
	Medi (3.000-50.000 ab.)	224	252	290
	Grandi (50.000 ab. e oltre)	251	283	339
Centro	Piccoli (0-3.000 ab.)	313	407	520
	Medi (3.000-50.000 ab.)	302	361	424
	Grandi (50.000 ab. e oltre)	338	386	418
Sud	Piccoli (0-3.000 ab.)	354	437	538
	Medi (3.000-50.000 ab.)	329	393	457
	Grandi (50.000 ab. e oltre)	400	432	509
Italia		249	317	415

Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas; importi in euro

11.6 I cluster

L'analisi per *cluster* consente di individuare quali sono i Comuni con minori e maggiori costi (Tavola 18). I Comuni a forte vocazione turistica con alto livello di benessere, bassa densità abitativa e con localizzazione prevalente in zone montane o litoranee, presentano il maggior livello di costo, pari a euro 400 per tonnellata, ossia +26% rispetto al valore mediano nazionale dei territori regionali a statuto ordinario. Immediatamente dopo si collocano i Comuni montani localizzati prevalentemente lungo l'arco appenninico del Centro-Sud (euro 395). All'opposto, con un risparmio del 26% rispetto al valore mediano nazionale, sono i territori dei Comuni con medio-alto livello di benessere e attrazione economica localizzati nelle zone pianeggianti del Nord-Est (euro 236).

Le cause di tali differenze fra *cluster* in parte sono attribuibili alle condizioni ambientali, non modificabili (ad esempio all'orografia del territorio, alla vocazione turistica che causa picchi di richiesta di servizio e caratteristiche del servizio particolari), in parte alla disponibilità di infrastrutture sul territorio (ad esempio la presenza e collocazione degli impianti di smaltimento, la

cui programmazione è di competenza di altre Amministrazioni) e in parte dalle modalità di gestione realizzate nei singoli territori comunali. Dunque, non è certo possibile attribuire tali differenze di costo fra *cluster* alla esclusiva responsabilità del singolo ente. Tuttavia, il valore di percentile 75% della Tavola 18 rappresenta il limite oltre il quale potrebbero individuarsi enti con potenziale di criticità di qualità della spesa.

Tavola 18 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per cluster

Dimensioni	Percentile 25%	Mediana	Percentile 75%
	2017	2017	2017
Cluster 1 - Poli urbani	279	345	419
Cluster 2 - Comuni con bassa numerosità e densità abitativa, elevato numero di famiglie, età media avanzata, localizzati in aree vaste di carattere interno montano	297	372	474
Cluster 3 - Comuni con basso livello di benessere con localizzazione in zone pianeggianti lungo tutto il territorio nazionale	250	307	390
Cluster 4 - Comuni con medio-alto livello di benessere e attrazione economica localizzati nelle zone pianeggianti del Nord-Est	203	236	273
Cluster 5 - Comuni a forte vocazione turistica con alto livello di benessere, bassa densità abitativa e con localizzazione prevalente in zone montane o litoranee	307	400	516
Cluster 6 - Comuni montani localizzati lungo l'arco alpino e nelle zone dell'appennino Centro-Nord	221	273	333
Cluster 7 - Comuni con elevato grado di attrazione economica e localizzazione nell'hinterland delle grandi città	238	310	398
Cluster 8 - Comuni montani localizzati prevalentemente lungo l'arco appenninico del Centro-Sud	308	395	493
Cluster 9 - Comuni con elevata densità abitativa, bassa età media e localizzazione prevalente nel Centro-Sud	267	330	413
Cluster 10 - Comuni in zone litoranee con basso livello di benessere	315	381	453
Italia (RSO)	249	317	415

Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas; importi in euro

11.7 La dimensione qualitativa della raccolta differenziata

L'analisi per livello di raccolta differenziata (Tavola 19) consente di verificare come si comportano i costi rispetto ad uno dei principali aspetti qualitativi del servizio. Al Nord maggiori livelli di raccolta differenziata hanno effetti benefici sulla spesa: -17% nei Comuni in cui la raccolta differenziata supera il 65% rispetto a quelli in cui non si raggiunge il 40% nel Nord-Ovest, dato che balza a -26% nel Nord-Est. Al Centro e in misura più spiccata al Sud la situazione è esattamente inversa: i costi aumentano del +3% al Centro e addirittura dell'11% al Sud. Tale situazione fa emergere un divario che dovrebbe essere ulteriormente indagato, anche attraverso una analisi contabile che faccia attenzione a considerare le diverse modalità di contabilizzazione delle entrate da vendita del materiale riciclato (sul bilancio dell'ente qualora la gestione sia in forma diretta, oppure a scomputo del costo del servizio fatturato dal gestore qualora il servizio si appaltato).

Tavola 19 - Rifiuti - Spesa per tonnellata - Analisi per livello di raccolta differenziata

Area geografica	Livello raccolta differenziata	Percentile 25%	Mediana	Percentile 75%
		2017	2017	2017
Nord-Ovest	Raccolta differenziata inferiore al 40%	241	303	371
	Raccolta differenziata inferiore dal 40% al 65%	248	314	392
	Raccolta differenziata oltre il 65%	212	251	301
Nord-Est	Raccolta differenziata inferiore al 40%	292	344	408
	Raccolta differenziata inferiore dal 40% al 65%	242	273	322
	Raccolta differenziata oltre il 65%	223	253	294
Centro	Raccolta differenziata inferiore al 40%	296	360	454
	Raccolta differenziata inferiore dal 40% al 65%	320	387	491
	Raccolta differenziata oltre il 65%	308	372	454
Sud	Raccolta differenziata inferiore al 40%	315	390	477
	Raccolta differenziata inferiore dal 40% al 65%	348	418	499
	Raccolta differenziata oltre il 65%	363	432	511
Italia		249	249	317

Fonte: dati SOSE S.p.A. - OpenCivitas; importi in euro

12 POSSIBILE SVILUPPO DEL METODO DI ANALISI

Il metodo di analisi della qualità della spesa utilizzato presenta limiti informativi (come sopra esposti) che potrebbero essere efficacemente ridotti con accorgimenti relativi all'infrastruttura informatica. Ad esempio, il divario fra il momento dell'analisi e l'esercizio finanziario a cui si riferisce il dato: per Amministrazione e Polizia locale, 2 anni di divario, mentre per i Rifiuti, 4 anni di divario. Quest'ultimo divario, relativo alla pubblicazione dei dati rilevati con i questionari SOSE su opencivitas.it, merita maggiore attenzione, poiché si riferisce al servizio per il quale si possiedono più informazioni ed è quindi possibile effettuare una analisi di qualità della spesa più completa. Se i dati elaborati da SOSE per i Comuni fossero disponibili in tempi più brevi, allineandosi alla disponibilità dei rendiconti, il ritardo si ridurrebbe a circa 5 mesi intercorrenti fra la chiusura dell'esercizio finanziario e la disponibilità dei dati in BDAP.

Il metodo di analisi della qualità della spesa, per amministrazione e polizia locale potrebbe essere effettuato da un lato migliorando l'analisi dell'*output*, attraverso indicatori condivisi, dall'altro introducendo correttivi che consentano di rivedere gli indicatori di spesa in funzione delle forme di *governance* dei servizi. Sotto questo ultimo profilo, ci riferiamo in particolare alle forme di gestione associata del servizio, specie per quanto concerne la Polizia locale, spesso gestita attraverso rapporti convenzionali o Unioni di Comuni.

Per limitare l'impatto in termini d'investimento infrastrutturale-informatico, le procedure di rilevazione potrebbero essere limitate ad un numero ridottissimo di dati (ad esempio per il servizio Rifiuti potrebbe essere sufficiente rilevare solamente i dati di spesa, tonnellate rifiuti raccolti e raccolta differenziata, anche attraverso un coordinamento specifico con il Catasto rifiuti di ISPRA). Sarebbe auspicabile un'unica banca dati condivisa nella quale far confluire tali dati. In tal modo si realizzerebbe anche il collegamento fra sana gestione finanziaria (bilanci) e qualità della spesa (*performance*), che attualmente corrono su binari separati (e sfasati temporalmente), nell'ottica sopra descritta di digitalizzazione dell'attività di controllo cui si è fatto sopra riferimento.

13 CONCLUSIONI

L'art. 6 co. 3, d.l. n. 174/2012 ha affidato alla Corte dei conti il controllo sulle misure di razionalizzazione della spesa, questa relazione affronta l'argomento nelle Amministrazioni comunali, con un particolare *focus* su Amministrazione, Polizia locale e Rifiuti. Complessivamente, il monitoraggio riguarda il 45% della spesa corrente dei Comuni pari a circa euro 24 mld.

L'analisi prodotta in questa sede, che potrebbe essere oggetto di ulteriori approfondimenti, consente di delineare un quadro piuttosto variegato a livello territoriale, con vari elementi informativi originali, di seguito ricondotti a sintesi per singolo servizio analizzato. In particolare, è evidente una chiara caratterizzazione territoriale degli esiti e ampi spazi di miglioramento dell'efficienza, che può trovare supporto, anche, in programmi infrastrutturali e di organizzazione a rete messi a punto da parte di altri livelli di governo territoriale, quali le Regioni. È possibile, tuttavia, intravedere alcune linee di tendenza a livello generale:

- ancora una volta le differenze Nord-Sud emergono in modo evidente;
- i piccoli Comuni, a livello complessivo, presentano peggiori prestazioni di qualità della spesa rispetto ai Comuni medi, mentre i grandi o grandissimi Comuni, spesso presentano costi maggiori in quanto erogano maggiori servizi richiesti da comunità più esigenti che includono anche un numero maggiore di *city users*;
- le tendenze di spesa (incrementi/decrementi) sono molto differenziate non solo fra territori regionali, il che potrebbe far pensare a politiche regionali che influenzano attività e decisioni dei Comuni, ma anche locali, e ciò richiede ulteriori approfondimenti per comprenderne le cause;
- i Comuni con criticità finanziarie sono generalmente anche quelli in cui si rileva una più bassa qualità della spesa e ciò potrebbe far pensare alla concreta possibilità di ridurre la spesa per recuperare spazi di manovra sul fronte della sana gestione finanziaria;
- per quanto concerne lo specifico servizio rifiuti, una maggiore raccolta differenziata sembrerebbe essere accompagnata da benefici di carattere economico, ossia minori costi a tonnellata, ma non al Sud; considerata la centralità e l'importanza delle politiche verdi anche gli enti del Sud dovrebbero operare nella direzione di convergere verso tale circolo virtuoso.

Amministrazione

La funzione di Amministrazione ingloba una serie di attività eterogenee che vanno dalla gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, all'ufficio tecnico, all'anagrafe, allo stato civile, al servizio elettorale, alla leva e al servizio statistico, fino ai servizi amministrativi generali. Queste attività non

sono rivolte in via immediata, a rendere servizi alla cittadinanza, ma assicurano il funzionamento dell'ente. Per analizzare la qualità della spesa (*input/output*) sono state utilizzate due dimensioni che approssimano l'*output*, la popolazione amministrata e la spesa corrente amministrata. Pur consapevoli della possibilità di affinare l'indice di *output*, l'analisi ha consentito di ottenere alcune prime importanti informazioni di interesse. Nel seguito sono enucleati gli esiti principali dell'analisi.

1. Grande variabilità nell'andamento della spesa tra Comuni e tendenziale tasso di crescita più veloce di quello della spesa corrente – Il valore mediano nazionale di tale spesa raggiunge gli euro 218 *pro capite*, ovvero il 28% della spesa corrente complessiva; un quarto dei Comuni si attesta su un livello di spesa inferiore a euro 160, mentre un quarto spende più di euro 340. La spesa è in aumento del +3,2% nel triennio 2017-2019 con un tasso di crescita superiore a quello delle spese correnti (+1,5%), in tutte le categorie dimensionali. La spiccata variabilità dei livelli di spesa per amministrazione fra i Comuni, di seguito meglio analizzata, potrebbe essere sintomo di una generalizzata minore efficienza dei servizi amministrativi.

2. I Comuni di piccole dimensioni spendono di più e aumentano più velocemente la spesa – I Comuni più piccoli (0-3.000 abitanti) spendono euro 302 *pro capite*, ossia poco meno del doppio, euro 159, dei Comuni medi (3.000-50.000 abitanti); i Comuni più grandi spendono euro 175. La crescita di spesa per Amministrazione maggiore è nei Comuni piccoli: +4,9%, contro +3,2% dei Comuni medi e +2,9% dei Comuni grandi. Sul fronte dimensionale, quindi, l'analisi consente di quantificare il livello di inefficienza dei Comuni piccoli, che è pari a circa il doppio dei Comuni migliori e la cui tendenza è in peggioramento.

3. I sistemi regionali ottengono livelli medi di efficienza e coefficienti di variazione molto diversi, a causa di fattori contingenti e strutturali differenziati - Se si escludono i territori regionali a statuto speciale, la spesa *pro capite* è particolarmente elevata in Liguria (euro 304 *pro capite*), Calabria (euro 289), Molise (euro 280) e Abruzzo (euro 273). I Comuni di alcuni territori a statuto speciale raggiungono i valori più elevati in assoluto: Valle d'Aosta euro 852 e Trentino-Alto Adige euro 388. La proporzione della spesa per Amministrazione rispetto alla spesa corrente è particolarmente elevata in Piemonte (41%) ed in Molise (40%). I valori più bassi sono registrati in Veneto euro 152, Puglia euro 166, Emilia-Romagna euro 173 e Lombardia euro 177. I territori regionali in cui il *trend* di spesa si incrementa in modo particolarmente elevato sono: Marche (+10,8%), Basilicata (+6,8%) e Piemonte (+6,4%). I territori regionali dove il *trend* di spesa diminuisce in misura più accentuata (-1,4%) sono: Valle d'Aosta (ma parte dal valore più elevato in assoluto) e Puglia; quest'ultimo territorio regionale migliora ulteriormente la propria *performance*. Tali valori sono influenzati sia da fattori strutturali, principalmente la dimensione degli enti, sia contingenti, come ad esempio le

attività gestite ed i relativi livelli di spesa nel caso dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto speciale.

4. I *trend* di spesa locale sono molto differenziati, con diversi casi di recupero di efficienza e molti casi di aumento della spesa con punte superiori al 10% di incremento nel triennio - In 26 aree provinciali, di cui 15 nel Sud e Isole (Agrigento, Barletta-Andria-Trani, Cagliari, Caltanissetta, Caserta, Enna, Foggia, L'Aquila, Napoli, Oristano, Ragusa, Siracusa, Taranto, Trapani, Vibo Valentia), c'è stata una contrazione delle spese di Amministrazione. Le prime cinque aree provinciali che hanno subito un forte aumento sono: Fermo (+22,3%), Macerata (+21,6%), Massa-Carrara (+16,2%), Verbano-Cusio-Ossola (+12,9%), Reggio di Calabria (+10,6%). Emerge quindi una forte differenziazione locale degli andamenti di spesa, che sollecita ulteriori indagini per approfondirne le cause.

5. I Comuni con criticità finanziarie presentano valori di spesa di Amministrazione maggiori e in crescita - I Comuni che dimostrano criticità finanziarie sono mediamente quelli che presentano valori elevati di spesa per Amministrazione (+5%), e sono anche quelli la cui spesa per Amministrazione corre più velocemente rispetto alla spesa corrente; preoccupa la tensione verso un aumento della spesa per Amministrazione dei Comuni con media salute finanziaria.

Polizia locale

Le spese di Polizia locale riguardano lo svolgimento di un servizio che può avere una diversa estensione e complessità in base alle caratteristiche dell'ente e che tende ad essere maggiormente sviluppato nelle grandi città. Per analizzare la qualità della spesa (*input/output*) è stata utilizzata una unica dimensione di approssimazione dell'*output*: la popolazione amministrata. Inoltre, nella valutazione della situazione del singolo ente influiscono i casi, non rari, in cui il servizio è svolto con gestione associata. L'analisi ha, comunque, consentito di ottenere alcune prime importanti informazioni di interesse. Nel seguito ne sono enucleati gli esiti principali.

1. Forte differenziazione di spesa fra Comuni con una generalizzata contrazione della spesa - I costi *pro capite* mostrano, a livello nazionale, un valore mediano pari a euro 29; un quarto dei Comuni spendono meno di euro 18, mentre un quarto spendono più di euro 44. La spesa è in diminuzione di -1,8% nel triennio 2017-2019. Si riscontra, ancora una volta, una forte variabilità dei livelli di spesa a cui si contrappone un generalizzato *trend* di diminuzione della spesa.

2. I Comuni minori arretrano, mentre i Comuni maggiori aumentano la spesa - I Comuni più piccoli (0-3.000 abitanti) hanno ridotto la spesa mediamente del -5,5%, per contro i Comuni più grandi hanno osservato un andamento diametralmente opposto, +5,4%; ciò induce a pensare alla diffusione di forme di gestione associata, che determinano una significativa centralizzazione verso i Comuni

più grandi, all'aumento dei servizi erogati nei grandi Comuni e diminuzione nei piccoli, o ancora, al peggioramento della qualità della spesa nei Comuni di grandi dimensioni.

3. I Comuni delle aree centrali e meridionali spendono di più dei Comuni del Nord, con valori che in alcuni casi sono addirittura doppi, anche se vi è un generalizzato arretramento della spesa - Emerge chiaramente una forte caratterizzazione "Nord-Sud", ossia una tendenza a valori omogenei e tendenzialmente più contenuti al Nord-Est e Nord-Ovest (fra gli euro 20 del Veneto e gli euro 27 dell'Emilia-Romagna) e via via più elevanti al Centro, Sud e Isole (fra gli euro 29 delle Marche e gli euro 42 della Sicilia), con la sola eccezione di Valle d'Aosta (euro 53), probabilmente per la sua natura di territorio regionale a statuto speciale, e Liguria (euro 41), presumibilmente per la caratterizzazione fortemente turistica del proprio territorio.

La tendenza della spesa nel triennio 2017-19 è negativa in gran parte dei territori regionali, particolarmente in Calabria (-7,9%), Liguria (-6,4%) e Basilicata (-5,6%), tutte aree nelle quali l'indice di spesa *pro capite* è decisamente più alto rispetto alla mediana nazionale: gli aumenti sono concentrati solo in Trentino-Alto Adige (+7%), Umbria (+4,1%), Veneto (+1,4%), Puglia (+0,9%), Piemonte (+0,5%), Friuli-Venezia Giulia (+0,3%).

4. L'analisi per territorio provinciale fa emergere forti differenze che richiedono di essere ulteriormente indagate - Forti differenze emergono dall'indagine sul territorio provinciale, le cui cause andrebbero verificate con maggiore capacità di analisi e potrebbero essere spiegate anche da differenti approcci di *governance* (ad esempio l'associazionismo intercomunale nelle sue diverse forme); la metà dei territori provinciali presenta un aumento di spesa, l'altra metà una diminuzione.

5. Le grandi città costituiscono un fenomeno a parte, con incrementi di spesa e valori medi decisamente più elevati che altrove - Le città con popolazione superiore a 250.000 abitanti, non solo osservano spesa *pro capite* pari ad oltre il triplo degli altri Comuni, ma sono quelle che, in controtendenza, hanno aumentato di 7 punti percentuali in media negli ultimi tre anni la propria spesa.

6. Anche per Polizia locale una bassa salute finanziaria si associa a valori più elevati di spesa, ma con generalizzato decremento - I Comuni con bassa salute finanziaria sono quelli che presentano valori mediani più elevati di spesa per Polizia locale, euro 33 *pro capite*, ma tendono a diminuirla in misura più pronunciata rispetto alle altre categorie: -3,6% rispetto a -0,6% e -1,3% dei Comuni rispettivamente con media e alta salute finanziaria.

Rifiuti

Il servizio rifiuti rientra tra i principali compiti assegnati ai Comuni e comporta l'impiego di notevoli risorse con il vincolo della integrale copertura dei costi, per cui a determinate condizioni e in linea

teorica potrebbe essere considerato neutrale in termini di equilibrio. In realtà gli *extra* costi per inefficienze si scaricano sul cittadino utente piuttosto che sul bilancio dell'ente. In questo caso, e a differenza di quelli oggetto delle precedenti analisi è stato possibile utilizzare un indicatore di *output* di buona significatività, rappresentato dalle tonnellate dei rifiuti raccolti e smaltiti, oltre ad altre informazioni che hanno consentito di rendere maggiormente significativi i confronti fra i Comuni. Nel seguito sono elencati gli esiti principali dell'analisi.

1. Variabilità dei costi per tonnellata piuttosto accentuata - Nelle Regioni a statuto ordinario il costo del servizio Rifiuti per tonnellata mostra valori mediani pari a euro 317; in un quarto dei territori comunali si spendono meno di euro 249 (-21% della mediana), mentre in un altro quarto si spendono più di euro 415 *pro capite* (+31% della mediana). Ciò delinea una variabilità dei costi per unità di servizio piuttosto accentuata, in linea con quanto accade per gli altri servizi analizzati.

2. Il Comune medio è il profilo dell'ente in cui il costo è più contenuto - I Comuni più piccoli (0-3.000 abitanti) spendono euro 333 per tonnellata, ossia il 12,5% in più dei Comuni medi (3.000-50.000 abitanti) che spendono euro 296, mentre i Comuni più grandi (50.000 abitanti e oltre) spendono di più: euro 389, ossia oltre il 31% in più dei Comuni medi. I Comuni medi costituiscono, dunque, l'archetipo di migliore qualità della spesa che si riflette direttamente in un minor gettito richiesto alla collettività di riferimento.

3. La spesa del servizio varia notevolmente non solo a livello regionale, ma anche a livello provinciale all'interno della medesima Regione - La raccolta e smaltimento di una tonnellata di rifiuti in Lombardia mediamente costa euro 234, mentre in Basilicata costa il doppio, euro 465; ci sono punte di oltre euro 500, in più di un quarto degli enti in Liguria, Lazio, Abruzzo, Campania e Basilicata. Il territorio provinciale in cui il costo medio per il servizio Rifiuti è più elevato è Rieti, euro 526, seguito a ruota da La Spezia, euro 520, e Avellino, euro 499, mentre il costo più contenuto del servizio è in Lombardia, nelle Province di Lecco, euro 209, Mantova, euro 210, Bergamo e Como, in entrambi i casi euro 219. Tali differenze denotano probabili sacche di inefficienza. Le cause dei diversi livelli di costo non possono che essere verificate attraverso una analisi puntuale delle singole casistiche. In alcuni casi, infatti, l'alto costo del servizio potrebbe essere causato, ad esempio, dalla modalità di raccolta e, dunque, dal diverso *output* qualitativo del servizio. In altri, gli alti costi potrebbero essere attribuibili alla distanza delle infrastrutture di smaltimento e con ciò attribuibili anche al dialogo fra amministrazioni locali e regionali (che hanno competenze in merito alla programmazione delle infrastrutture di smaltimento). In altre situazioni ancora, il maggior costo potrebbe essere causato da costi di acquisizione di alcuni servizi (ad esempio: la raccolta o i costi di smaltimento) eccessivi.

4. Il Nord-Est è il territorio in cui il costo è inferiore per tutte le tipologie dimensionali di enti - La circostanza per cui i Comuni più grandi possiedono il primato di costo per tonnellata, trova alcune eccezioni: al Nord-Est e al Centro la loro spesa è mediamente inferiore rispetto ai Comuni più piccoli, rispettivamente euro 283 contro euro 290 e euro 386 contro euro 407. Il Nord costituisce l'area del Paese nel quale, nel corso degli anni, si è sviluppata una gestione di carattere industriale all'interno di organismi partecipati o gestione associate di varia natura giuridica, che ha dato vita a vari *network* in cui il modello consente di sfruttare economie di scala attraverso la costituzione di reti di gestione fra enti locali; si raggiungono così i livelli migliori sia per i Comuni grandi (valore mediano nel comparto Nord-Est pari a euro 283) e nei Comuni medi (euro 250 circa) e piccoli (euro 290). Il Sud e il Centro, richiedono molte più risorse finanziarie; i costi dei servizi sono più alti di oltre la metà rispetto al *benchmark* rappresentato dal Nord-Est, in tutte le categorie dimensionali (Sud: +51% per i piccoli, +56% per i medi, +53% per i grandi; Centro: +40% per i piccoli, +44% per i medi, +29% per i grandi).

5. I Comuni a forte vocazione turistica, con alto livello di benessere, bassa densità abitativa e con localizzazione prevalente in zone montane o litoranee, presentano il maggior livello di costo - In questi Comuni il costo è pari a euro 400 per tonnellata, +26% rispetto al valore mediano; all'opposto, con un risparmio del 26% rispetto al valore mediano, sono i territori dei Comuni con medio-alto livello di benessere e attrazione economica localizzati nelle zone pianeggianti del Nord-Est, euro 236. Nei Comuni turistici anche il costo per abitante può avere una certa significatività, in quanto grava sulla popolazione residente l'onere del servizio che nei periodi di afflusso turistico è reso con riferimento ad un numero di presenze molto più elevato.

6. Al Nord la maggiore raccolta differenziata ha un effetto benefico sui costi, al Sud li aumenta - Gli effetti benefici sulla spesa al Nord, conseguenti a maggiori livelli di raccolta differenziata sono attestati da una riduzione del 17% nei Comuni in cui la raccolta differenziata supera il 65% rispetto a quelli in cui non si raggiunge il 40% nel Nord-Ovest, dato che balza a -26% nel Nord-Est; al Centro e in misura più spiccata al Sud la situazione è esattamente inversa, rispettivamente +3% e +11%.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

