

L'EFFICIENZA DEI COMUNI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

di *Alessandro Banfi*

Questa nota presenta una classifica sull'efficienza dei comuni delle regioni a statuto ordinario sulla base delle informazioni raccolte da SOSE spa¹, una società partecipata dal Ministero delle Finanze (MEF) e da Banca d'Italia, nell'ambito dei lavori sui fabbisogni standard dei comuni. SOSE ha appena pubblicato il 15 maggio le informazioni relative al 2016, incluso il valore degli indicatori di spesa e di offerta utilizzati in questa nota. Nella prima parte della nota si spiega la metodologia seguita nell'elaborazione della classifica, mentre nella seconda si presentano i risultati.

1. METODOLOGIA

La classifica utilizza un indicatore di efficienza basato sul confronto tra un indicatore di spesa e un indicatore di offerta di servizi. L'indicatore di spesa ci dice di quanto la spesa di un comune differisce dalla spesa "standard" (o fabbisogno standard) che un comune con certe caratteristiche dovrebbe avere. L'osservazione di una spesa superiore allo standard non indica necessariamente una inefficienza. La spesa potrebbe essere maggiore dello standard perché il comune offre una maggiore quantità di servizi. È per questo che, per misurare il grado di efficienza, occorre confrontare se un eccesso della spesa rispetto allo standard può essere spiegato dall'indicatore di offerta, che invece misura quanto la quantità offerta di servizi differisce dalla media.²

Questo confronto, tra indicatore di spesa e indicatore di offerta, viene effettuato per sei funzioni svolte dai comuni: la viabilità ed il territorio, l'istruzione pubblica (inclusi gli asili nido), le funzioni generali di amministrazione e controllo (es. gestione del personale comunale), le funzioni di polizia locale, i servizi inerenti al settore sociale a carico dei comuni (es. strutture residenziali di ricovero per anziani) e lo smaltimento rifiuti. L'indicatore di efficienza complessiva è calcolato come media ponderata dei sei

¹ Si ringrazia in particolar modo Francesco Porcelli (SOSE s.p.a.) per il prezioso aiuto fornito.

² Per un ulteriore approfondimento si veda Sose (2018), Nota illustrativa del sistema di calcolo degli indicatori.

indicatori, con pesi (riportati nella Tavola 1) che riflettono la quota, rispetto al fabbisogno standard totale, di ogni funzione di spesa. I pesi utilizzati per ciascuna materia sono riportati di seguito nella Tavola 1. Gli indicatori relativi alla spesa e all'offerta di servizi e quindi l'indicatore di efficienza si riferiscono al 2016 sulla base dei dati pubblicati da SOSE spa.

Tavola 1 – Pesì per il calcolo del livello generale dei servizi

Funzione	Peso in percentuale
Amministrazione	20,75%
Polizia Locale	7,16%
Istruzione Pubblica	17,90%
Viabilità e Territorio	14,05%
Smaltimento Rifiuti	25,87%
Settore Sociale	14,26%

Fonte: Sose spa

Come viene calcolato l'indicatore di spesa? L'indicatore di spesa è calcolato, per ogni funzione di spesa, come scostamento percentuale della spesa rispetto allo standard, ossia:

$$\text{Indicatore di spesa} = \frac{(\text{Spesa fabbisogno standard} - \text{Spesa storica})}{\text{Spesa fabbisogno standard}} * 100$$

Come viene calcolato l'indicatore di offerta? Anche in questo caso l'indicatore misura, per ogni funzione di spesa, la deviazione dell'offerta di servizi rispetto allo standard. La quantità offerta viene misurata sulla base di alcuni output specifici. Per esempio, per la funzione di smaltimento rifiuti l'indice di quantità misura è basato sulla percentuale di raccolta di rifiuti differenziata rispetto al totale dei rifiuti urbani. Per altre materie la Polizia Locale il calcolo è più complesso perché è basato su una serie di micro-output come ad esempio le sanzioni elevate per le violazioni del Codice della Strada, i fermi e sequestri amministrativi e la rimozione dei veicoli che vengono ponderati ciascuno secondo diversi pesi. La quantità offerta per ogni comune viene poi confrontata con la

media offerta dai comuni nella fascia di popolazione di appartenenza³. Questo al fine di comparare comuni con una capacità di fornire i servizi strutturalmente simile.⁴ La formulazione è la seguente:

$$\text{Indicatore di offerta} = \frac{(\text{Quantità fornita} - \text{Quantità media per fascia popolazione})}{\text{Quantità media per fascia popolazione}} * 100$$

Infine, l'indice di efficienza comunale è semplicemente la differenza tra indicatore di spesa e indicatore di offerta:

$$\text{Indicatore di efficienza} = \text{Indicatore di offerta} - \text{Indicatore di spesa}$$

Questo significa che se, per esempio, lo scostamento nella spesa è uguale allo scostamento nell'offerta l'indicatore è uguale a zero. L'efficienza è in questo caso quella "standard": un comune potrà spendere più dello standard, ma lo fa perché offre servizi in misura maggiore dello standard, non perché è inefficiente. Se un comune invece spende meno dello standard, ma lo fa perché offre meno servizi dello standard in misura corrispondente, sarà comunque un comune con una efficienza standard. In generale, un indicatore di efficienza superiore allo zero implica un grado di efficienza superiore allo standard, mentre un indicatore negativo ne indica un grado di efficienza inferiore.

Prima di proseguire, occorre evidenziare i limiti del nostro indicatore di efficienza. Quello principale riguarda i limiti nel calcolo della quantità offerta (che è basata su un numero limitato di indicatori) e dell'assenza di considerazioni relative alla qualità dell'offerta. L'indicatore quindi deve essere considerato un punto di partenza per giungere a conclusioni più complete sull'efficienza dei singoli comuni, conclusioni che richiederebbero studi più approfonditi.

³ Le fasce di popolazione sono 10 e sono così suddivise: meno di 500 abitanti, tra i 500 e i 999, tra i 1.000 e 1.999, tra i 2.000 e i 2.999, tra i 3.000 e i 4.999, tra i 5.000 e i 9.999, tra i 10.000 e i 19.999, tra 20.000 e i 59.999, tra i 60.000 e i 9.9999, oltre i 100.000

⁴ Ad esempio, un piccolo comune non potrà certo sfruttare le stesse economie di scala di un comune di un milione di abitanti.

2. RISULTATI

I risultati elaborati dall'Osservatorio sono riportati nella Tavola 2 e si riferiscono ai 52 comuni capoluogo di provincia delle regioni a statuto ordinario con una popolazione sopra agli 80 mila abitanti. I risultati per i restanti comuni italiani verranno pubblicati nei prossimi giorni una volta acquisiti in via elettronica le informazioni per tutti gli 8000 comuni italiani.

Nell'interpretare la Tavola 2 occorre ricordare che l'indicatore di efficienza nell'ultima colonna risulta dalla combinazione degli indici di spesa e di offerta delle due colonne precedenti. Per esempio, il comune in vetta alla classifica, Pisa, risulta primo perché con una spesa non molto di poco superiore allo standard, riesce a offrire servizi in quantità molto superiore alla media per una città di quelle dimensioni. Seguono Parma, Padova e Piacenza che registrano una simile composizione di punteggio: una spesa standard molto vicina rispetto a quella storica e un punteggio in termini di quantità di servizi offerti piuttosto alta.

A metà classifica troviamo quei comuni che registrano un indicatore di efficienza prossimo allo zero, ovvero quelle città per cui uno scostamento della spesa viene compensato da uno scostamento di pari entità nella quantità dei servizi offerti. Fanno parte di questa categoria comuni come Milano, Novara, Andria e Roma. La composizione dei punteggi, però, raccontano storie differenti. Mentre i due capoluoghi lombardi offrono un livello dei servizi decisamente più alto rispetto agli altri (circa il venti per cento maggiore rispetto alla media), ma a costi un po' più elevati, Roma tende ad offrire un livello di servizi decisamente più basso, ma caratterizzato da costi più bassi.

A chiudere la classifica troviamo Foggia, che registra un indicatore di spesa tutto sommato in linea con la media, ma accompagnato da un livello di servizi di circa il 70 per cento inferiore agli altri comuni simili per fascia di popolazione. Anche Brindisi, altro capoluogo pugliese, occupa una posizione bassa nella classifica, con un livello di spesa complessivo del 30 per cento più alto dello standard (del 50 per cento più alto per quanto riguarda la raccolta dei rifiuti e quasi doppio per quanto riguarda la spesa per il settore sociale). Napoli, terzultimo in classifica, registra una spesa leggermente

superiore allo standard, ma è caratterizzato dal secondo livello dei servizi più basso tra tutti.

A livello regionale si piazzano bene le regioni del Nord: spicca tra tutte l'Emilia-Romagna per il numero consistente di comuni presenti nella parte alta della classifica. Fanno bene anche Veneto, Toscana (eccezion fatta per Grosseto) e Lombardia. Sono 4 su 5 i comuni pugliesi inclusi nel campione a dominare la parte più bassa. Posizioni basse in classifica sono occupate anche dai comuni campani e calabresi, con Catanzaro e Reggio Calabria rispettivamente al 42 e al 46esimo posto.

Tavola 2 – Performance comuni > 80.000 abitanti, Anno 2016⁵

POSIZIONE	DENOMINAZIONE	REGIONE	INDICATORE DI SPESA	INDICATORE DI OFFERTA	INDICATORE DI EFFICIENZA
1	PISA	TOSCANA	13,54	153,04	139,50
2	PARMA	EMILIA ROMAGNA	2,41	87,72	85,31
3	PADOVA	VENETO	-0,37	71,55	71,92
4	PIACENZA	EMILIA ROMAGNA	2,22	73,53	71,31
5	CESENA	EMILIA ROMAGNA	-13,29	48,09	61,38
6	REGGIO NELL'EMILIA	EMILIA ROMAGNA	-14,23	47,03	61,26
7	PRATO	TOSCANA	-13,62	44,24	57,86
8	BOLOGNA	EMILIA ROMAGNA	15,86	72,57	56,71
9	TREVISO	VENETO	-11,42	44,36	55,78
10	BERGAMO	LOMBARDIA	-7,29	43,83	51,12
11	PISTOIA	TOSCANA	-7,55	43,01	50,56
12	VICENZA	VENETO	-13,11	36,19	49,30
13	AREZZO	TOSCANA	-29,52	15,52	45,04
14	FORLÌ*	EMILIA ROMAGNA	-8,53	36,19	44,72
15	LUCCA	TOSCANA	-0,86	37,72	38,58
16	PERUGIA	UMBRIA	-10,72	26,99	37,71
17	COMO	LOMBARDIA	6,55	40,61	34,06
18	PESARO*	MARCHE	-7,96	19,63	27,59
19	MODENA	EMILIA ROMAGNA	-3,12	22,13	25,25
20	VENEZIA	VENETO	58,32	80,57	22,25
21	FIRENZE	TOSCANA	12,85	34,9	22,05
22	RIMINI	EMILIA ROMAGNA	-1,61	11,87	13,48
23	RAVENNA	EMILIA ROMAGNA	2,11	13,74	11,63
24	PESCARA	ABRUZZO	-22,56	-12,89	9,67
25	LA SPEZIA	LIGURIA	16,68	24,83	8,15
26	LIVORNO	TOSCANA	7,8	14,2	6,40
27	NOVARA	PIEMONTE	2,67	3,67	1,00
28	BRESCIA	LOMBARDIA	21,72	19,05	-2,67
29	MILANO	LOMBARDIA	24,58	21,77	-2,81
30	ANDRIA	PUGLIA	-20,1	-23,30	-3,20
31	ROMA CAPITALE	LAZIO	8,99	5,67	-3,32
32	VERONA	VENETO	2,16	-5,03	-7,19
33	ANCONA	MARCHE	2,36	-7,01	-9,37
34	MONZA	LOMBARDIA	13,59	2,43	-11,16
35	LATINA*	LAZIO	-19,74	-33,82	-14,08
36	GENOVA	LIGURIA	5,26	-10,72	-15,98
37	VARESE	LOMBARDIA	20,06	2,15	-17,91
38	FERRARA	EMILIA ROMAGNA	-0,18	-19,09	-18,91
39	TERNI	UMBRIA	0,09	-19,14	-19,23
40	TORINO	PIEMONTE	14,33	-7,42	-21,75
41	LECCE	PUGLIA	9,54	-13,22	-22,76
42	CATANZARO	CALABRIA	1,84	-22,10	-23,94
43	ALESSANDRIA	PIEMONTE	12,37	-11,61	-23,98
44	GROSSETO	TOSCANA	6,73	-22,57	-29,30
45	BARLETTA**	PUGLIA	-5,61	-38,88	-33,27
46	REGGIO DI CALABRIA	CALABRIA	-5,66	-46,6	-40,94
47	SALERNO**	CAMPANIA	42,68	1,58	-41,10
48	BARI	PUGLIA	0,5	-47,7	-48,20
49	TARANTO	PUGLIA	8,8	-44,5	-53,30
50	NAPOLI	CAMPANIA	6,33	-51,6	-57,93
51	BRINDISI	PUGLIA	34,67	-33,60	-68,27
52	FOGGIA	PUGLIA	-5,06	-74,2	-69,14

⁵ * Comuni non valutati sul servizio di polizia locale

** Comuni non valutati sui servizi inerenti al settore sociale