



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Criminalità e scelte degli amministratori locali
in tema di procedure di acquisto

di Giuseppe Albanese, Federico Antellini Russo e Roberto Zampino

Settembre 2015

Numero

294



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Criminalità e scelte degli amministratori locali
in tema di procedure di acquisto

di Giuseppe Albanese, Federico Antellini Russo e Roberto Zampino

Numero 294 – Settembre 2015

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

CRIMINALITÀ E SCELTE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI IN TEMA DI PROCEDURE DI ACQUISTO

di Giuseppe Albanese*, Federico Antellini Russo** e Roberto Zampino***

Sommario

Il lavoro analizza il nesso esistente tra il ricorso da parte dei Comuni agli strumenti “centralizzati” per l’acquisto di beni e servizi e il contesto in cui tali amministrazioni operano. Pur tenendo conto di un’ampia serie di fattori che possono spingere verso un maggiore o minore ricorso a Consip, il lavoro si concentra sul legame tra tale scelta e la presenza di criminalità a livello locale. L’analisi empirica mostra come soltanto in corrispondenza di bassi livelli di criminalità un aumento dei fenomeni delittuosi accresce la frequenza con cui viene demandata a un terzo soggetto la selezione del fornitore, in connessione alla possibilità di limitare gli accresciuti rischi di inefficienza (*passive waste*) che altrimenti si configurerebbero. Di contro, in corrispondenza di livelli elevati di criminalità, il nesso si inverte, segnalando una crescente propensione a mantenere una gestione autonoma degli acquisti, che potrebbe essere connessa alla possibilità di estrarre parte delle relative rendite (*active waste*).

JEL Classification: D73, E24, H57, H72, H83.

Keywords: criminalità, frode e corruzione, efficienza, acquisti pubblici, finanza locale.

Indice

1. Introduzione.....	5
2. La centralizzazione degli acquisti.....	7
3. Gli approvigionamenti attraverso Consip dei comuni italiani.....	12
4. La presenza di criminalità a livello locale.....	15
5. Analisi empirica.....	18
6. Conclusioni.....	25
Tavole e figure.....	27
Appendice: Il programma per la razionalizzazione degli acquisti nella PA.....	36
Bibliografia.....	39

* Banca d’Italia, Filiale di Catanzaro.

** Luiss “Guido Carli”.

*** Consip.

1. INTRODUZIONE¹

Nell'attuale scenario, caratterizzato dalla volontà espressa da più parti di perseguire una razionalizzazione della Pubblica Amministrazione (PA) attraverso programmi di *spending review*, la spesa per consumi intermedi riveste un ruolo cruciale. In questo ambito assume particolare rilevanza la presenza di effetti economici distorsivi legati alle carenze nelle procedure di approvvigionamento, che recenti studi internazionali hanno riportato all'attenzione di *policy maker* ed economisti (OECD, 2013). Il “costo dell'inefficienza”, qualunque ne sia la causa, viene infatti riassorbito nei prezzi di acquisto (generando una sovrastima del relativo costo in carico alla PA) e/o nella qualità fornita *ex-post* in sede di esecuzione contrattuale (causando una maggiore distanza dalle condizioni di prezzo e qualità inizialmente previste, come riscontrabili in un mercato concorrenziale privo di simili distorsioni)².

Non è dunque un caso che venga frequentemente evocato il potenziamento delle strutture centralizzate dedicate alle procedure di *procurement* pubblico. L'aggregazione della domanda – tanto più in caso di approvvigionamento di beni standardizzati – è infatti generalmente associata da una parte all'abbattimento dei prezzi unitari di acquisto e all'aumento della qualità della fornitura³, e dall'altra a un più efficace controllo della spesa pubblica in termini di una migliore gestione delle procedure di acquisto. In particolare, strutture ad hoc hanno il vantaggio di raccogliere un maggior numero di informazioni, riducendo le asimmetrie informative tra gli operatori di mercato, e quello di attrarre e concentrare le maggiori professionalità in ambito di *public procurement* (Albano e Antellini Russo, 2009). Per il 2013, ad esempio, l'Istat ha certificato un risparmio medio del 22 per

¹ Gli autori desiderano ringraziare G.L. Albano, R. Bronzini, S. Camerano, C. Giorgiantonio, G. Palumbo, L. Rizzica, P. Sestito, P. Tommasino, M. Tonello e due anonimi *referee* per gli interessanti spunti e gli utili commenti forniti. Si ringraziano, inoltre, i partecipanti del V Meeting annuale del NERI ospitato presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università di Napoli “Federico II”, e in particolare A. Scialà, A. Iozzi e L. Benfratello per i preziosi suggerimenti su una versione precedente del lavoro. Le considerazioni espresse sono a titolo personale e non impegnano in alcun modo gli Enti di appartenenza.

² Si aggiunga, poi, l'insorgenza di un rischio concreto di indebolimento della stessa struttura del mercato: l'anomala e distorta preferenza da parte dell'acquirente pubblico a favore di uno o pochi fornitori ha l'effetto da una parte di abbattere – a lungo andare – la platea dei potenziali partecipanti alle procedure aperte per l'aggiudicazione di contratti pubblici, dall'altra di ridurre patologicamente la qualità media delle forniture ed esercitare pressioni al rialzo sui prezzi di aggiudicazione dei servizi resi alla collettività.

³ La maggiore dimensione degli appalti pubblici consente, infatti, di avvantaggiarsi tanto del maggiore potere contrattuale, quanto dello sfruttamento delle maggiori innovazioni di prodotto e di processo che la specializzazione degli operatori di settore sarebbe in grado di facilitare. Simili effetti sono ulteriormente favoriti in caso di beni standardizzati per la maggiore facilità di raccolta di informazioni, per la superiore precisione e completezza della descrizione dei beni, per l'elevata omogeneità – anche a livello territoriale – di prodotto (Dimitri *et al.*, 2006).

cento, rispetto ai prezzi praticati in generale alla PA, valutando i soli contratti-quadro aggiudicati a livello nazionale dalla centrale unica di acquisto (Consip)⁴. Numerose sono però risultate le resistenze manifestatesi in proposito: nel 2013, ad esempio, le gare bandite da Consip, per un valore effettivo di poco meno di 13 miliardi di euro, erano pari soltanto a circa un terzo della spesa totale effettuata dalle amministrazioni pubbliche per beni e servizi che erano potenzialmente acquistabili attraverso gli strumenti messi a disposizione dal Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica⁵.

Il nostro studio si pone l'obiettivo di interpretare tale evidenza, individuando alcuni fattori in grado di incidere sulla frequenza con cui si accede alle procedure centralizzate di acquisto. In particolare, ci concentreremo sui Comuni, che a differenza delle amministrazioni centrali dello Stato obbligate ad utilizzare le convenzioni nazionali, potevano discrezionalmente scegliere se ricorrere o meno a tali contratti⁶, e che rappresentano (nei dati del 2013) quasi un quarto dei circa 130 miliardi di euro di spesa pubblica della PA per consumi intermedi⁷. Pur tenendo conto di un'ampia serie di fattori che possono spingere i Comuni ad un maggiore o minore ricorso agli acquisti tramite Consip - quali ad esempio la situazione di bilancio degli enti, la numerosità dei dipendenti e il loro capitale umano, la dimensione e il background socio-economico della popolazione di riferimento - il lavoro si sofferma sul legame tra tale scelta e la presenza di criminalità a livello locale. Tale legame è a-priori ambiguo, dipendendo dalla natura del comportamento, "benevolente" o meno, degli amministratori. In particolare, se gli amministratori sono "benevolenti", un aumento della criminalità dovrebbe indurre ad optare per i canali centralizzati, al fine di limitare gli accresciuti rischi di inefficienza (*passive waste*) che altrimenti si configurerebbero; d'altra parte, ove un accresciuto livello di criminalità comporti la "cattura" delle scelte degli amministratori, potrebbe invece osservarsi una maggiore propensione a mantenere procedure di approvvigionamento decentralizzate, al fine di accaparrarsi parte dei benefici derivanti dall'estrazione delle relative rendite (*active waste*).

⁴ Si veda la *Relazione Mef-Istat 2014, XII edizione*. Consip è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che ne è l'azionista unico, ed opera secondo i suoi indirizzi strategici, lavorando al servizio esclusivo della PA.

⁵ Nello specifico si è tenuto conto di tutti gli strumenti messi a disposizione del Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica, quali convenzioni, mercato elettronico della PA, accordi quadro, sistema dinamico di acquisizione, gare in delega e in ASP (*Rapporto annuale 2014*, Consip, giugno 2015).

⁶ Cfr. il paragrafo 3.

⁷ I dati relativi ai consumi intermedi sono tratti dal *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica* (Corte dei Conti, maggio 2014) e, per specifiche all'interno del comparto delle Amministrazioni Locali, da SIOPE. Per uniformità del dato, quindi, si è preferito fare riferimento alla contabilità di cassa.

La nostra analisi econometrica, basata su un set unico di dati in materia di acquisti pubblici e criminalità, evidenzia in effetti l'esistenza di una relazione non monotona (a "U" rovesciata) tra il ricorso a forme centralizzate di approvvigionamento e varie misure di criminalità. In particolare, soltanto in corrispondenza di bassi livelli di criminalità un aumento dei fenomeni delittuosi accresce la frequenza con cui gli amministratori pubblici demandano a un terzo soggetto la selezione del fornitore. Di contro, in corrispondenza di livelli elevati di criminalità, la relazione si inverte.

In sintesi, il prossimo paragrafo presenta il quadro teorico di riferimento sulla centralizzazione degli acquisti e discute le principali ipotesi alla base delle scelte degli amministratori locali in tema di procedure di acquisto. Il paragrafo 3 delinea le principali caratteristiche di Consip, la natura delle forniture e la loro distribuzione a livello comunale. Il paragrafo 4 discute brevemente la letteratura recente sugli effetti della criminalità e riporta alcune statistiche descrittive a livello nazionale. Il paragrafo 5 descrive la strategia utilizzata per l'analisi empirica e mostra i risultati ottenuti. Il paragrafo 6 conclude.

2. LA CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

Occuparsi di *public procurement* implica la considerazione di un insieme di attività ben più ampio di quelle generalmente associate alla mera assegnazione degli appalti pubblici. Se questi ultimi concernono prevalentemente le procedure operative per ovviare alle esigenze di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, il *public procurement* in senso lato abbraccia l'intera filiera che va dalla rilevazione dei fabbisogni all'analisi della domanda, fino alla stipula e al successivo monitoraggio del contratto in esecuzione, passando per la scelta delle migliori procedure possibili di approvvigionamento. Nel campo del *public procurement*, e specialmente nell'ambito delle relazioni tra stazioni appaltanti, amministratori pubblici, collettività e fornitori privati, il quadro teorico di riferimento è generalmente basato sulle relazioni preordinate che possono legare, da un lato, l'acquirente pubblico al fornitore "favorito" e, dall'altro, la selezione "endogena" del fornitore desiderato (Laffont e Tirole, 1991). Si tratta di relazioni, inquadrare in uno scenario "principale-agente", che posizionano la stazione appaltante e/o l'amministratore pubblico in qualità di "agente" potenzialmente incline a preferire o colludere con uno specifico fornitore, rispetto ai *desiderata* dell'istituzione pubblica e della collettività (per conto dei quali si acquista), o perfino degli altri fornitori concorrenti, che vestirebbero, invece, i panni del "principale".

Altri autori (Celentani e Ganuza, 2002; Burguet e Che, 2004) sottolineano come le stazioni appaltanti possano beneficiare di potenziali spazi di manovra nel valutare le singole offerte su una pluralità di dimensioni (eventualmente strutturando richieste ad elevata complessità), con conseguente disponibilità di ampi margini per favorire un dato fornitore. In particolare, per il caso italiano, Coviello e Gagliarducci (2010) mostrano come lo scarso *turnover* degli amministratori alla guida degli enti locali ne possa influenzare sensibilmente le procedure di approvvigionamento, con una progressiva riduzione dei partecipanti agli appalti, una crescita tendenziale dei prezzi di aggiudicazione e una maggiore probabilità di osservare un aggiudicatario corrispondente a un fornitore locale *incumbent*.

La centralizzazione delle procedure di approvvigionamento può in teoria rappresentare una soluzione efficiente a tali problemi (Dimitri *et al.*, 2006). Una centrale di acquisti nazionale, a cui venisse ceduta dal singolo amministratore la prerogativa di scegliere attraverso un bando di gara il fornitore più adatto, sarà probabilmente meno coinvolta in interessi privati legati al territorio o alla funzione pubblica da amministrare, con la garanzia di ottenere risultati economici migliori. Tale consapevolezza muove dal fatto che l'omologazione delle procedure, resa possibile dal maggior grado di standardizzazione dei beni e servizi, consente lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo. Allo stesso modo, le caratteristiche proprie di un soggetto aggregatore "specializzato" e il conseguente maggior potere contrattuale sono capaci di spingere ulteriormente al ribasso l'incidenza dei costi fissi per iniziativa di approvvigionamento, aumentandone l'efficienza in senso stretto.

Secondo Albano e Antellini Russo (2009), diversi sono peraltro i riflessi da considerare discutendo di *public procurement* e centralizzazione degli acquisti pubblici:

1) Public procurement e finanza pubblica: le strategie di approvvigionamento, se adeguatamente strutturate a livello centrale, possono contribuire alla razionalizzazione della spesa per beni, servizi e lavori pubblici, grazie al ricorso a procedure competitive e all'aggregazione della domanda pubblica. Un elevato volume di domanda, associato alla maggiore accuratezza del disegno delle procedure competitive per soddisfarla, intensificano l'impatto sui prezzi unitari di acquisto per le singole PA.⁸

⁸ Le economie di scala permettono alle imprese fornitrici di abbassare i costi unitari. Tuttavia, il numero di imprese partecipanti alle gare non è indipendente dal valore dei contratti, che dipende in grande misura dal grado di aggregazione della domanda. A tal proposito, l'aggregazione della domanda, soprattutto a livello nazionale, non implica necessariamente il disegno di contratti "unici", esistendo sempre la possibilità di ricorrere ad una pluralità di contratti (o lotti). In questo caso, infatti, la riduzione del valore del singolo contratto aumenta le possibilità di accesso (per i meno stringenti requisiti economico-finanziari richiesti) da parte delle imprese di minori dimensioni, oltre alla valorizzazione della specializzazione produttiva. Non si

2) Public procurement e innovazione: nel provvedere alle necessità della PA, la centralizzazione può far leva sull'innovazione, sia di prodotto sia di processo. La definizione di requisiti tecnologici minimi allineati alla frontiera tecnologica del mercato consente di introdurre all'interno della PA almeno il livello standard dei progressi tecnologici più diffusi. L'indicazione di requisiti di performance stimola, invece, il mercato a ricercare soluzioni ancora più sofisticate al fine di raggiungere i risultati desiderati. Il naturale rischio d'impresa insito nell'investimento risulterebbe, pertanto, tanto più mitigato quanto più accentuata è la centralizzazione della domanda.

3) Public procurement e standardizzazione: se da un lato la centralizzazione è in grado di incentivare l'adozione di nuovi standard tecnologici, allo stesso modo la standardizzazione può esplicarsi anche nell'insieme delle procedure, operative e normative, ricomprese nel codice comune delle attività capaci di favorire la diffusione di pochi ma efficaci linguaggi e strumenti (*e-tendering, e-invoice, e-payment, firma digitale, e-platform*) sulla cui base si instaurano le interazioni tra domanda e offerta nel mercato dei contratti pubblici.⁹ Le conseguenze positive della standardizzazione vanno, pertanto, dalla massimizzazione dell'insieme di imprese potenzialmente interessate alle gare pubbliche (imprese simili per appalti simili), alla possibilità di sfruttare efficacemente la migliore dote informative derivante dal confronto tra i risultati ottenuti da amministrazioni simili per la specifica natura dei fabbisogni (*benchmarking* dei risultati).

4) Public procurement e capitale umano: l'accentramento della gestione di un numero elevato di appalti pubblici in un insieme ristretto di centrali di committenza potrebbe servire a catalizzare la specializzazione professionale nel settore dei contratti pubblici. L'interazione con una pluralità di PA e centri di spesa consentirebbe, infatti, di perfezionare le tecniche di valutazione di fabbisogni eterogenei tra amministrazioni diverse, sfruttare le evidenti economie di scala conseguenti all'investimento in ricerca, oltre a mettere a disposizione di un pool di esperti tutte le informazioni disponibili relative alle dinamiche del mercato di riferimento, utili alla più consona implementazione del disegno strategico di gara.

tralascia l'esistenza di altre modalità volte a favorire la partecipazione nel mercato centralizzato dei contratti pubblici quale l'istituto del raggruppamento temporaneo di imprese.

⁹ Il proliferare di processi di approvvigionamento da parte di una pluralità di stazioni appaltanti indipendenti e decentrate, aumenterebbe il rischio di osservare bisogni simili soddisfatti attraverso modalità diverse. Approcci eterogenei potrebbero interessare, per esempio, la definizione dei requisiti di partecipazione in gara, il grado di completezza della documentazione di gara, i criteri di valutazione delle offerte, ecc. Strategie eterogenee, se non contraddittorie, genererebbero risultati diversi in termini di prezzo e qualità semplicemente perché diversa sarebbe la selezione delle imprese partecipanti, con ripercussioni tanto più distorsive quanto più omogenei fossero i fabbisogni di approvvigionamento delle PA coinvolte.

5) Public procurement e sostenibilità: l'impatto ambientale e sociale delle scelte di approvvigionamento pubblico costituisce un ulteriore parametro sotto cui valutare l'impatto positivo della centralizzazione degli acquisti pubblici. La centralizzazione è in grado di fornire al mercato della fornitura i necessari incentivi per adattare le logiche produttive in un'ottica di maggiore sostenibilità ambientale e sociale, beneficiando del minor impatto marginale del costo degli investimenti necessari in termini di ricerca e sviluppo.

Naturalmente, tutto ciò non si traduce necessariamente in una superiorità assoluta delle procedure centralizzate rispetto alla gestione degli acquisti a livello decentrato, che potrebbe essere ancora preferibile per una serie di ragioni. Innanzitutto, lo svolgimento in proprio delle procedure di approvvigionamento potrebbe rispondere meglio a esigenze difficilmente standardizzabili di ciascuna amministrazione pubblica. Le amministrazioni locali sono, infatti, generalmente meglio informate di quanto potrebbe esserlo una centrale di committenza nazionale in merito alle caratteristiche di beni e servizi "personalizzati" in base alle esigenze contingenti, con la conseguente perdita di efficienza causata dalla maggiore onerosità della raccolta puntuale e centralizzata di informazioni parcellizzate (Dimitri *et al.*, 2006). Allo stesso modo, un simile accorpamento di informazioni potrebbe risultare rapidamente incompleto e obsoleto in mercati caratterizzati da dinamicità e reattività alle innovazioni tecnologiche e all'eterogeneità geografica dei bisogni. In simili contesti, un livello decisionale decentrato può rispondere tempestivamente ai cambiamenti delle esigenze e del quadro ambientale, sociale e istituzionale di riferimento¹⁰.

Nell'ambito degli studi sulle scelte più opportune in materia di *procurement* pubblico (Kelman, 1990; Soudry, 2007; Büchner *et al.*, 2008; OECD, 2010), il nostro contributo si concentra sul ruolo del contesto territoriale in cui operano le amministrazioni. Il riferimento principale della letteratura economica resta il contributo di Bandiera *et al.* (2009), secondo cui l'introduzione di una centrale di committenza nazionale può concorrere a determinare miglioramenti sia nei prezzi di aggiudicazione sia nella riduzione degli sprechi osservati. Questi ultimi sono classificati dagli autori in *active* e *passive waste*: i primi afferiscono al danno economico sofferto dalla collettività a seguito di un beneficio privato direttamente tratto dall'amministratore pubblico che pone in essere azioni illecite (ad esempio, l'alterazione del regolare processo di competizione in gara, oppure in caso di

¹⁰ Ad esempio, è il caso della vicinanza a distretti industriali innovativi oppure ad aree produttive particolarmente dinamiche.

corruzione); i secondi al danno economico sofferto dalla comunità senza che l'amministratore pubblico ne possa trarre alcun beneficio diretto (quindi, nell'inefficienza della procedura di acquisto posta in essere)¹¹.

In particolare, Bandiera *et al.* (2009) confrontano le performance delle procedure di acquisto espletate da un campione di 208 amministrazioni (centrali e locali), in un periodo di tempo compreso tra il 2000 e il 2005. Gli autori sfruttano l'avvio dell'operatività di Consip (in qualità di centrale di committenza nazionale) come esperimento naturale di *policy* e confrontano le soluzioni di acquisto delle varie amministrazioni costrette ad operare una scelta tra delegare a livello centrale l'intera filiera della procedura di acquisto, oppure mantenere e gestire in autonomia ogni fase di approvvigionamento. In linea teorica, la probabilità con cui un'amministrazione demanda il processo di approvvigionamento a livello centrale sarà: *i*) tanto più elevata quanto più l'amministratore riconosca di essere inefficiente (vorrà, cioè, affidare ad un'istituzione maggiormente competente procedure più lunghe e complesse come quelle di *procurement*), seguendo una funzione crescente nel livello di *passive waste*; *ii*) tanto meno elevata quanto più l'amministratore intenda preservare la propria discrezionalità e/o mercato di autorità (anche per non precludersi possibili benefici diretti, specialmente se derivanti da comportamenti illeciti), seguendo una funzione decrescente nel livello di *active waste*.

A livello empirico, i risultati di Bandiera *et al.* (2009) portano a evidenziare una distribuzione molto differenziata dei prezzi medi osservati a seconda del settore di appartenenza dell'amministrazione (con un impatto sulla spesa pubblica compreso tra l'1,6 e il 2,1 per cento del PIL). In particolare, i prezzi medi pagati dalle amministrazioni locali risultano essere maggiori di circa il 37 per cento rispetto a quelli spuntati dalla centrale di committenza nazionale. Gli autori evidenziano come la maggior differenza di prezzo sia da imputare principalmente al *passive waste* (stimato in oltre l'80 per cento dello spreco complessivo). La componente delittuosa propria dell'*active waste*, pur non risultando trascurabile, non sembra quindi avere – almeno in considerazione del modello, dei dati e dell'arco temporale considerati in quel lavoro – un peso rilevante sulle criticità della spesa per beni e servizi.

Sulla scia di quel contributo, l'obiettivo principale del nostro studio è quello di verificare se (e come) il comportamento di acquisto dei Comuni si modifichi in relazione ad

¹¹ Si consideri, ad esempio, il caso in cui l'amministratore non disponga delle capacità necessarie per valutare correttamente la procedura di approvvigionamento maggiormente idonea al conseguimento del *value for money*.

alcune caratteristiche locali. In particolare, la presenza di corruzione, criminalità economica e/o organizzata determina inefficienze e sprechi in termini sia di *passive* sia di *active waste*. Mentre da una parte l'intensificarsi del *passive waste* dovrebbe accrescere il ricorso agli acquisti centralizzati, dall'altra l'aumento dell'*active waste* dovrebbe agire nel senso opposto. In accordo coi risultati di Bandiera *et al.* (2009), che suggeriscono il prevalere della prima forza, dovremmo osservare una relazione monotona (crescente) tra il grado di criminalità e la frequenza degli acquisti centralizzati operati dalle amministrazioni comunali. Tale ipotesi presupporrebbe però che la funzione obiettivo degli amministratori non vari significativamente a seconda del contesto in cui essi operano. È invece possibile che la criminalità possa anche “catturare” le scelte degli amministratori locali, accrescendone la propensione ad accaparrarsi parte dei benefici derivanti dall'estrazione di rendite dalla gestione autonoma degli acquisti. Come discuteremo in seguito, questo appare effettivamente avvenire in corrispondenza dei livelli più elevati di criminalità.

3. GLI APPROVVIGIONAMENTI ATTRAVERSO CONSIP DEI COMUNI ITALIANI

Il sistema delle convenzioni nazionali di approvvigionamento di beni e servizi per la pubblica amministrazione è gestito, a livello centralizzato, da Consip (art. 26 e s.m.i. L. 23 dicembre 1999 n. 488¹²). Le convenzioni nazionali, comunemente definite “contratti quadro”, consentono di individuare, attraverso procedure aperte di selezione, la migliore soluzione in termini di prezzo/qualità per le forniture di beni e servizi, per quantitativi ben definiti entro cui le singole amministrazioni potranno emettere i corrispondenti ordinativi. Le pubbliche amministrazioni aderenti, quindi, devono semplicemente inoltrare i propri ordini al fornitore aggiudicatario del contratto per la categoria merceologica di interesse, fino a un determinato ammontare monetario o a un quantitativo massimo, entro la data di scadenza del contratto quadro stesso.

Il set informativo a nostra disposizione, inerente al volume delle acquisizioni per beni e servizi compiute dalle amministrazioni comunali attraverso il ricorso alle convenzioni nazionali nell'ultimo decennio, evidenzia un'ampia diffusione dello strumento a livello territoriale. Nel periodo tra il 2000 (anno in cui ha avuto avvio il programma per la

¹² Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria del 2000).

razionalizzazione della spesa pubblica) e il 2012¹³, i Comuni che hanno acquistato almeno una volta attraverso il “sistema Consip” ammontano a 5.318 unità amministrative (sulle 8.092 presenti), per un valore complessivo del “transato” (il valore totale delle transazioni eseguite attraverso ordini emessi all’interno delle convenzioni) pari a circa 2,4 miliardi di euro.

Analizzando il fenomeno con maggiore attenzione, si può notare come esista però una forte differenziazione sia in termini di partecipazione, sia in termini di valori e di tipologia di beni e servizi oggetto delle forniture. Una simile eterogeneità nell’utilizzo dello strumento sul territorio nazionale, non può tuttavia prescindere dalla naturale complementarità esistente tra il sistema di approvvigionamento centralizzato nazionale e quello a carattere regionale, cosiddetto “sistema a rete” (Albano *et al.*, 2014). È ragionevole, quindi, osservare percentuali più basse del ricorso locale alle convenzioni nazionali in aree all’interno delle quali operino già da diversi anni importanti centrali di committenza regionali¹⁴. Nondimeno, un fattore altrettanto rilevante, e sotto la cui luce occorre osservare la tendenza dei Comuni di certe macro-aree di demandare a terzi le fasi di aggiudicazione delle gare di appalto, è certamente la riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato alle amministrazioni locali¹⁵.

Coerentemente con le precedenti intuizioni, il Nord Ovest e il Nord Est mostrano un utilizzo dello strumento di acquisto centralizzato (rispettivamente, del 60 e del 70 per cento dei Comuni) inferiore rispetto alla quota di preferenza espressa dai Comuni del Centro Italia (72 per cento). I dati su Sud e Isole, invece, richiedono maggiore attenzione: in entrambe le aree operano poche centrali di committenza regionali e nessuna autenticamente “generalista”, ma nel primo caso la percentuale di Comuni ricorrenti allo strumento degli acquisti centralizzati a livello nazionale è stata particolarmente bassa (61

¹³ L’analisi esclude i periodi successivi, che sono maggiormente interessati dal dispiegarsi degli effetti della recente produzione normativa in materia di *spending review*. Per maggiori dettagli, si veda la sintesi del quadro normativo di riferimento riportato in Appendice.

¹⁴ Si considerino, ad esempio, centrali regionali di tipo generalista (che trattano, cioè, tutte le tipologie di beni e di servizi) come Intercenter in Emilia Romagna o Lombardia Informatica (da cui è derivata ARCA a partire dall’ottobre del 2012) in Lombardia; e centrali regionali specializzate, tipicamente nelle acquisizioni di natura sanitaria, come So.re.sa in Campania o la Centrale d’Acquisti Regionale in Liguria.

¹⁵ La riduzione di una voce così rilevante di entrata, infatti, ha un significativo impatto sulla capacità tecnica (disponibilità di risorse umane appositamente formate per poter esperire in modo efficiente ed efficace le procedure di approvvigionamento dalle fasi iniziali di predisposizione della gara, all’aggiudicazione della stessa) e sulla capacità economica (l’intera procedura di approvvigionamento comporta il sostenimento di specifici costi di implementazione a carico della stazione appaltante) delle amministrazioni locali e sulla loro possibilità di provvedere in autonomia.

per cento); nelle Isole, invece, l'81 per cento dei Comuni ha fatto ricorso agli acquisti centralizzati almeno una volta nel periodo considerato (Tavola 1).

[TAVOLA 1]

Limitando l'analisi al sottoinsieme dei Comuni più grandi (con più di 5.000 abitanti), le differenze assumono tuttavia valori decisamente inferiori (Tavola 2), cosicché in questo caso non esiste una evidente caratterizzazione territoriale nell'uso degli strumenti centralizzati di approvvigionamento. Si può ipotizzare che le differenze riscontrate tra l'insieme completo dei Comuni e il sottoinsieme delle amministrazioni al di sopra dei 5.000 abitanti siano in parte dovute al fatto che i piccoli Comuni, le cui acquisizioni sono tipicamente di importo inferiore, possono soddisfare la maggior parte delle proprie necessità ricorrendo al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)¹⁶.

[TAVOLA 2]

La distribuzione del valore delle transazioni appare in linea con le caratteristiche strutturali degli scenari territoriali considerati: in termini assoluti, l'ammontare complessivo del valore e del numero di acquisti centralizzati al Nord è maggiore rispetto al resto del Paese. Tuttavia, tale area registra anche un minor valore medio delle transazioni rispetto alla media di quelle registrate a livello nazionale. Anche in questo caso, le differenze tra aree si riducono se consideriamo soltanto i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, fermo restando il maggiore valore medio degli acquisti realizzati nel Centro.

Con riferimento infine alla tipologia degli acquisti (Tavola 3), essi riguardano tutte le principali categorie di consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche, quali in particolare beni e servizi di telecomunicazione, trasporto e carburanti, energetici, forniture di materiale per ufficio e beni e servizi IT. Tra gli acquisti operati assumono valori medi più rilevanti quelli relativi ai servizi strumentali per la gestione e manutenzione del territorio (quali, ad esempio, gli impianti di illuminazione, le attrezzature e i veicoli per la raccolta dei rifiuti o la manutenzione dell'arredo urbano) e le forniture energetiche. In valore assoluto, invece, i servizi per gli immobili (più genericamente i servizi di *facility management*, quali, tra

¹⁶ Nella visione di insieme degli acquisti pubblici, il Mercato elettronico della PA (MePA) è stato concepito come strumento complementare ai contratti quadro sistematicamente predisposti ed aggiudicati da Consip per valori contrattuali superiori alla soglia comunitaria – convenzioni o accordi quadro, per conto delle amministrazioni acquirenti –, configurandosi come mezzo per diffondere le procedure elettroniche e per ottimizzare i processi di acquisizione per valori al di sotto della soglia comunitaria. Per un'analisi più dettagliata sulle acquisizioni sotto soglia, si veda Antellini Russo e Zampino (2013) e Albano *et al.* (2014).

gli altri, i servizi di sicurezza, tecnico-manutentivi, di igiene ambientale e di manutenzione del verde) e quelli relativi alla ristorazione raggiungono i livelli di transato complessivamente più elevati.

[TAVOLA 3]

4. LA PRESENZA DI CRIMINALITÀ A LIVELLO LOCALE

La criminalità è un fattore cruciale nella valutazione della competitività economica di un paese, data la sua influenza sui meccanismi sociali ed economici che determinano la crescita e la coesione sociale (Visco, 2014). Negli ultimi anni, in cui l'Italia ha dovuto far fronte alla crescente pressione dei propri vincoli di bilancio e alla difficile situazione economica, la necessità di assicurare alla collettività servizi pubblici di elevata qualità ha evidenziato l'opportunità di contrastare quei fenomeni criminosi di maggiore impatto sul corretto funzionamento della PA. L'obiettivo è quello di garantire il migliore impiego possibile delle scarse risorse economiche disponibili e destinabili agli investimenti e ai servizi pubblici. Il perseguimento di un simile obiettivo deve passare necessariamente da una buona *governance* che metta al primo posto soluzioni finalizzate al contrasto dei reati di natura economica e di quelli perpetrati direttamente ai danni della PA, capaci di drenare in modo improduttivo molte delle risorse disponibili. I risultati di tale azione restano però ancora limitati.

Con riguardo ai reati di natura economica, irregolarità nei pagamenti e corruzione, i dati del *World Economic Forum* (2013), che misurano la performance su una scala decrescente da 7 a 1, collocano l'Italia sul fondo della classifica dei paesi europei (seguita da Ungheria, Repubblica Ceca, Bulgaria, Romania, Repubblica Slovacca e Grecia) con un indice per il 2012 tra il 3 e il 4 (a fronte di una media a livello continentale di 5). Un rapporto commissionato dall'*OLAF*¹⁷ nel 2013, inoltre, esprime diverse perplessità sulla condotta degli amministratori nella gestione del denaro pubblico in materia di appalti: circa il 10 per cento degli appalti pubblici risulterebbe, infatti, viziato dalla corruzione. Il medesimo rapporto, inoltre, richiama l'attenzione sul basso livello di preparazione dei funzionari pubblici in materia di procedure amministrative complesse, e i conseguenti ulteriori margini

¹⁷ "Public procurement: costs we pay for corruption. Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU". Studio commissionato dalla Commissione Europea rappresentata dalla European Anti-Fraud Office (OLAF) e realizzato da PwC EU Services e Ecorys, con il supporto della University of Utrecht (2013).

per la diffusione di frodi e corruzione, tanto più plausibile quando cartelli di imprese e/o organizzazioni criminali fossero in grado di influenzare il processo di decisione politica.

A fronte di numerosi indicatori a livello nazionale, la misurazione delle relazioni tra fenomeni criminosi e funzionamento delle istituzioni locali risulta invece più complessa a causa della minore disponibilità di dati. Il presente lavoro, analogamente ad altre precedenti analisi basate su verifiche a livello regionale o provinciale (Albanese, 2010; Daniele e Marani, 2011; Moretti, 2013), sfrutta l'evidenza a livello locale risultante dalle statistiche sulla criminalità. Tuttavia, a differenza dei casi precedenti, questo lavoro si avvale di una nuova fonte di dati sui reati tratta dal Sistema di Indagini (S.d.I.) del Ministero dell'Interno. Nello specifico, abbiamo costruito un dataset, con un dettaglio a livello comunale, che riporta, per gli anni dal 2004 al 2008, le statistiche sulla delittuosità rilevate dalle Forze di Polizia e da altre autorità (anche in assenza di una denuncia formale)¹⁸. Tali informazioni consentono, pertanto, di misurare il grado di diffusione di alcuni comportamenti illeciti capaci di minare l'efficienza e l'integrità dell'azione degli amministratori locali.

A tal fine, è necessario innanzitutto considerare l'insieme dei reati comprensivo di tutte le fattispecie in cui risulti direttamente coinvolta la PA¹⁹. Se da un lato vari indici a livello internazionale mostrano come l'Italia sia un paese a elevato rischio di corruzione, dall'altro il dato aggregato nasconde le rilevanti differenze riscontrabili nel Paese. La diffusione dei reati contro la PA si presenta ampia e legata a un trend crescente all'aumentare delle dimensioni (in termini di popolazione) dei Comuni: la percentuale di Comuni in cui è stato denunciato almeno uno tra i reati considerati è, infatti, pari al 9 per cento sul totale dei Comuni italiani e sale al 20 per cento tra quelli con più di 5.000 abitanti. Limitando l'analisi soltanto a questi ultimi, si osserva che il 16 per cento dei Comuni del Nord presenta almeno un reato contro la PA, contro il 24 per cento del Centro e il 25 del Mezzogiorno. I dati relativi al numero di delitti pro-capite (Tavola 4) manifestano un andamento simile: a fronte di una media complessiva di 1 reato ogni 10.000 abitanti, la frequenza oscilla tra 0,5 nel Nord e 1,6 nel Sud e Isole. Considerando il dettaglio regionale,

¹⁸ Ne consegue che il dataset è meno affetto dai problemi di *under-reporting* che tipicamente caratterizzano le statistiche giudiziarie.

¹⁹ L'insieme di reati considerato comprende quelli di peculato, concussione, corruzione per atti d'ufficio, istigazione alla corruzione, abuso di ufficio, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative, falsità ideologica in certificati commessa dal privato in atto pubblico, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, falsità commessa da pubblici ufficiali incaricati di un servizio pubblico, corruzione in atti giudiziari, corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio; peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari comunitari e di Stati esteri; corruzione del cittadino da parte dello straniero; peculato mediante profitto dall'errore altrui.

invece, si osserva l'assenza di una chiara connotazione geografica: nel Mezzogiorno, ad esempio, si trovano entrambe le regioni con la maggiore e la minore intensità di reati contro la PA (rispettivamente Molise e Sardegna), mentre al Nord si trovano regioni con livelli sensibilmente superiori al dato medio nazionale (ad esempio, la Liguria).

[TAVOLA 4]

Tuttavia, allo scopo di controllare gli effetti dei fenomeni delittuosi sul comportamento degli amministratori municipali, risulta opportuno includere anche quei reati in cui la PA risulta direttamente estranea, ma che possono da una parte aumentare il rischio prospettico di coinvolgimento dell'operatore pubblico e dall'altra incidere sull'efficienza della sua azione. Tali osservazioni suggeriscono in particolare di includere nell'analisi le rilevazioni dei reati legati ai fenomeni di criminalità economica, in particolare truffe e frodi. Osserviamo come la frequenza di questa tipologia di illeciti è sensibilmente superiore a quella dei reati contro la PA (rispettivamente 86,5 e 1 ogni 10.000 abitanti); inoltre, la percentuale di Comuni con almeno un delitto rilevato sale al 95 per cento. Notiamo anche come la frequenza con cui si rilevano reati contro la PA è significativamente correlata alla diffusione della criminalità economica: il numero di truffe e frodi per abitante, ad esempio, sale da 81,1 nei Comuni dove non si registrano reati contro la PA a 107,4 nei Comuni con almeno un reato. Anche l'analisi della distribuzione territoriale dei crimini mostra un andamento analogo per entrambe le fattispecie: tra le regioni meridionali, Campania e Molise sono caratterizzate dalla maggiore densità di truffe e frodi, mentre al Nord la Liguria si caratterizza nuovamente per livelli superiori alla media nazionale.

Con riferimento al ruolo del contesto locale, come osservato in letteratura (Calderoni e Caneppele, 2009; Barone e Narciso, 2015), non va infine trascurato il legame esistente tra la presenza di criminalità organizzata e le distorsioni nel funzionamento dell'economia legale e dell'azione pubblica. A questo proposito, sempre con riguardo al periodo 2004-2008, consideriamo nell'analisi anche i dati sui reati per associazione mafiosa²⁰. In particolare, i dati confermano come nel 59 per cento dei Comuni del

²⁰ Nella legislazione italiana, l'articolo 416 del codice penale punisce la criminalità organizzata sulla base della presenza di tre elementi: il vincolo associativo, la struttura organizzata, il piano criminale. Nel 1982 è stato introdotto l'articolo 416-bis al fine di punire chi fa parte di un'associazione di tipo mafioso. La criminalità organizzata di tipo mafioso presenta ulteriori caratteristiche specifiche: utilizza il potere di intimidazione, di assoggettamento e il codice del silenzio (omertà) al fine di commettere crimini o acquisire il controllo sulle

Mezzogiorno che registrano reati contro la PA, vi sia una corrispondenza con almeno una denuncia per associazione di stampo mafioso.

Nella sua unicità, il dataset così costruito consente di elaborare tre diversi indici di delittuosità (connessi, rispettivamente, alla diffusione dei reati contro la PA, di criminalità economica e di associazione mafiosa), rapportando il numero di reati sulla popolazione di ciascun Comune. Ai fini della nostra analisi, essi rappresentano tuttavia misure complementari della medesima dimensione in esame, vista anche la significativa correlazione positiva esistente tra i fenomeni considerati. Di conseguenza, con l'intento di calibrare una misura composta di criminalità a livello locale, utilizziamo un indicatore sintetico costituito tenendo conto della media ponderata degli indici standardizzati, in base a pesi attribuiti attraverso l'applicazione dell'analisi delle componenti principali²¹. L'indicatore è concepito in modo tale da assumere solo valori positivi e crescenti in funzione del livello di criminalità²². Come si osserva in Tavola 5, l'indicatore risulta correlato in misura elevata ai tassi di diffusione di tutte e tre le tipologie di reato considerate, con coefficienti di correlazione (positiva) che variano in funzione dei pesi assegnati.

[TAVOLA 5]

5. ANALISI EMPIRICA

5.1 Strategia empirica

La combinazione delle informazioni raccolte da diverse fonti ha consentito di creare un dataset, originale nel suo genere, utile a comprendere le dinamiche che possono legare le scelte in materia di *procurement* da parte delle amministrazioni locali e le caratteristiche del contesto di riferimento. Le Tavole 6 e 7 riportano ulteriori dettagli e le statistiche descrittive su tutte le variabili utilizzate.

attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti pubblici e servizi pubblici con l'intento di ottenere vantaggi per sé o per gli altri.

²¹ Per una rassegna sulla costruzione degli indicatori composti, si veda Nardo *et al.* (2005).

²² In particolare, abbiamo utilizzato una trasformazione lineare dello *Score* ottenuto dalla prima componente principale, pari a $(Score - MIN(Score))$. L'aggiunta di un termine costante pari al minimo di *Score* permette di ottenere una variabile con valore minimo pari a zero. Si noti che tale trasformazione lineare non influisce sulla stima del coefficiente dell'indice di delittuosità a livello locale, ma consente, invece, di interpretare correttamente il termine quadratico.

[TAVOLA 6]

[TAVOLA 7]

Allo scopo di fornire una prima sintetica evidenza del nesso esistente tra il ricorso agli strumenti centralizzati per l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni comunali e la diffusione della criminalità a livello locale, rappresentiamo innanzitutto graficamente tale relazione bivariata. La Figura 1 riporta sia il *fit* lineare sia il polinomio quadratico che lega il numero di acquisti in convenzione all'indicatore composito di criminalità presentato nel paragrafo precedente²³. Notiamo come il trend lineare mostra un andamento crescente, confermando che una peggiore qualità al margine del contesto locale, indicata da più alti tassi di criminalità, incentivi il ricorso ad una terza parte, limitando, per questa via, i maggiori rischi di una gestione autonoma delle procedure di approvvigionamento. Tuttavia, il polinomio quadratico assume un andamento non monotono (a "U" rovesciata), indicando come l'interpolazione lineare sovrastimi il numero di acquisti centralizzati effettuati nei Comuni con livelli di criminalità più alti. La curva stimata mostra infatti un trend inizialmente crescente in corrispondenza di bassi livelli di criminalità, per poi ridiscendere per livelli elevati dello stesso indice. Ne consegue quindi che, al variare della diffusione della criminalità, anche la risposta degli amministratori tende significativamente a modificarsi.

[FIGURA 1]

Nel resto del paragrafo, ci riferiremo ai risultati ottenuti con l'ausilio di un modello econometrico che mira a confermare l'esistenza di tale relazione non monotona (specificatamente quadratica) tra i due fenomeni considerati. In particolare, l'impiego del numero degli acquisti operati in convenzione da parte di ciascuna amministrazione comunale (valori interi, non negativi e discreti), quale variabile dipendente, rende

²³ Al fine di misurare la frequenza con cui le amministrazioni comunali ricorrono agli strumenti centralizzati per l'acquisto di beni e servizi, si utilizza come variabile dipendente il numero degli acquisti operati in convenzione piuttosto che il valore degli stessi, che è invece influenzato anche dalle caratteristiche specifiche dei singoli acquisti effettuati. In alternativa, si potrebbe ricorrere alla quota rispetto al totale degli acquisti potenzialmente effettuabili in convenzione durante tutto il periodo esaminato, un dato che tuttavia non risulta disponibile a livello comunale. Nostre stime (non riportate) indicano che il valore medio degli acquisti effettuati in convenzione non è comunque influenzato dall'indice di criminalità a livello locale, cosicché è possibile escludere un uso strategico di tale strumento (ad esempio, soltanto per acquisti di scarso valore).

opportuna la stima di un modello di Poisson²⁴, secondo cui i valori discreti di y sono specificati in modo tale da corrispondere alla media condizionata della seguente forma esponenziale, con x rappresentativo del vettore associato a ciascuna variabile esplicativa:

$$(1) \quad E(y|x) = \exp(\mathbf{X}'\boldsymbol{\beta}).$$

Le analisi sono state condotte assumendo ciascun Comune quale unità base di osservazione statistica. Escludiamo dall'analisi quelli con meno di 5.000 abitanti, al fine di ridurre l'elevata eterogeneità legata agli enti più piccoli e ottenere stime maggiormente efficienti. La scelta di tale soglia è in particolare dettata dai limiti di applicazione del Patto di stabilità interno, quale vincolo capace di differenziare in maniera significativa l'attività di spesa dei Comuni (Grembi *et al.*, 2011).

I principali dati raccolti si riferiscono a: *i*) ordini di acquisto di beni e servizi emessi dai singoli Comuni, aderendo ai contratti quadro nazionali aggiudicati dalla centrale di committenza nazionale (per importi di bando superiori alla soglia comunitaria²⁵); *ii*) fatti delittuosi registrati a livello comunale. Il set di controlli utilizzato include variabili relative alle principali caratteristiche socio-economiche e geo-morfologiche a livello comunale quali scala dimensionale e rango (popolazione e *dummy* per i capoluoghi di provincia), sviluppo economico (reddito disponibile pro-capite), capitale umano, capitale sociale (misurato dalla partecipazione elettorale alle elezioni politiche del 2006 e 2008), accessibilità ai mercati o alle principali infrastrutture fisiche e digitali (vicinanza al mare e altitudine). Al fine di tenere conto dell'eterogeneità specifica di ciascun'amministrazione, si è ritenuto opportuno considerare anche alcuni indicatori di bilancio (desunti dai relativi certificati consuntivi) che approssimano la dimensione degli acquisti complessivi effettuati a livello comunale (spesa comunale pro-capite e quota di spesa corrente sul totale delle spese), nonché l'esistenza di eventuali vincoli di bilancio (grado di autonomia fiscale). L'analisi considera inoltre le principali caratteristiche dei dipendenti delle amministrazioni municipali (numero, anzianità

²⁴ In particolare, si è utilizzato lo stimatore di pseudo-massima verosimiglianza proposto da Gourieroux *et al.* (1984), anche a causa della presenza di un numero elevato di Comuni con frequenza nulla negli acquisti a livello centralizzato per il periodo considerato (si veda anche Santos Silva e Tenreiro, 2011).

²⁵ Il Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 163/06) prevede discipline differenti a seconda che un contratto si collochi, in base al suo valore, al di sopra o al di sotto di una determinata soglia (il Regolamento CE n. 1336 del 2013 ha aggiornato a partire dal 1 gennaio 2014 le suddette soglie, per i settori ordinari - art. 28 d.lgs. n. 163/06 - a 134.000 euro in caso di appalti pubblici aggiudicati da amministrazioni centrali, e a 207.000 euro per tutti gli altri, salvo specifiche eccezioni). Tali soglie, diversamente indicate per i lavori, servizi o forniture, conferiscono o meno agli appalti una rilevanza in ambito comunitario, cui corrisponde tanto un sistema di vincoli normativi più o meno stringenti in materia di pubblicità e di comunicazione (art. 124), quanto la possibilità di accesso al regime di approvvigionamenti in economia (art. 125).

di servizio, titolo di studio). Per controllare la robustezza delle stime rispetto all'omissione di altri fattori territoriali, introduciamo infine una serie di effetti fissi regionali²⁶.

Nell'intento di ridurre possibili effetti di retroazione, nello specifico tra i fattori esplicativi considerati e gli acquisti centralizzati da parte delle amministrazioni comunali²⁷, si utilizzano, con riferimento a questi ultimi, i dati cumulati relativi al periodo compreso tra il 2009 e il 2012, mentre per quanto riguarda i regressori si considerano le medie del periodo 2004-2008²⁸. Ciò detto, si sottolinea tuttavia che le nostre stime hanno solo valenza descrittiva e non possono essere interpretate in modo causale.

5.2 Principali risultati

La Tavola 8 riporta i principali risultati ottenuti. In primo luogo, l'analisi econometrica della relazione tra il ricorso da parte dei Comuni a procedure centralizzate di acquisto di beni e servizi e l'indicatore di criminalità a livello locale mostra l'esistenza di una relazione quadratica, statisticamente significativa in tutte le specificazioni utilizzate. Tale risultato conferma l'intuizione precedente: soltanto per livelli sufficientemente bassi di criminalità, un aumento marginale dei reati si associa a un incremento del ricorso agli acquisti centralizzati, in linea con l'avversione degli amministratori locali al *passive waste*. Questo risultato suggerisce quindi come soltanto in un contesto limitatamente affetto da illegalità un incremento della delittuosità potrebbe essere avvertito dagli amministratori pubblici come dannoso per il buon funzionamento dell'azione pubblica a livello locale, inducendoli quindi a delegare maggiormente a terzi le procedure di acquisto. Viceversa, tale relazione si inverte in corrispondenza di livelli elevati di criminalità, laddove potrebbero prevalere i vantaggi derivanti dalla presenza di *active waste* nella gestione autonoma degli acquisti a livello locale.

[TAVOLA 8]

²⁶ Ciò permette inoltre di controllare per la presenza di centrali di acquisto a livello regionale (cfr. il paragrafo 3).

²⁷ Per esempio, il ricorso a strumenti centralizzati di approvvigionamento, in luogo dell'espletamento di acquisti in autonomia sul mercato locale, riduce il numero di operazioni suscettibili di essere coinvolte in atti di corruzione, e quindi potenzialmente anche i reati.

²⁸ L'utilizzo di un'analisi cross-sezionale è in particolare giustificato dalla difficoltà di misurare l'effettiva variazione annuale nell'indice di criminalità. Al contrario è plausibile ritenere che in un periodo breve come quello considerato tale fattore rimanga pressoché costante, cosicché l'utilizzo di una media pluriennale ha lo scopo di eliminare eventuali fluttuazioni di natura casuale.

Con riguardo alle variabili di controllo, si osserva innanzitutto una relazione positiva e statisticamente significativa tanto con lo status di capoluogo di provincia quanto con la popolazione. La direzione di simili relazioni è compatibile con il livello maggiore di acquisti sostenuto dai Comuni più grandi, in considerazione del più ampio spettro di bisogni espresso dal più esteso bacino di utenza di riferimento. A parità delle precedenti condizioni, a una maggiore spesa media pro-capite non risulta invece corrispondere un maggior numero di acquisti centralizzati, di fatto svincolando il ricorso agli acquisti centralizzati dalla maggiore capacità di spesa relativa di ciascun Comune. L'assenza di una relazione significativa con il reddito pro-capite ne è l'ulteriore conferma. Con riferimento ancora alle caratteristiche territoriali, la relazione positiva con il capitale umano suggerisce come livelli superiori di scolarizzazione potrebbero favorire la spinta al cambiamento, con l'adozione di procedure meno "tradizionali", caratterizzate da strumenti più innovativi. Osserviamo invece come la frequenza di acquisto è negativamente associata con la dotazione di capitale sociale. Come mostrato anche da recenti analisi²⁹, tale fattore è strettamente connesso al funzionamento delle istituzioni locali; ne consegue che la maggiore efficienza che deriva da un livello superiore di capitale sociale potrebbe ridurre la necessità di ricorrere ad una centrale di acquisto nazionale, coerentemente con una minore incidenza del *passive waste* nelle procedure interne di approvvigionamento. Notiamo, infine, come una posizione geograficamente favorevole (vicinanza alla costa e/o minore altitudine) sia positivamente associata al ricorso agli acquisti centralizzati. Tale risultato potrebbe in particolare essere legato a una maggiore dotazione di infrastrutture digitali che caratterizza tali Comuni (in termini soprattutto di un migliore accesso alla banda larga³⁰), mentre la dotazione di infrastrutture di trasporto e/o la migliore accessibilità a mercati più ampi giocano un ruolo più ambiguo³¹.

Guardando alle altre dimensioni considerate, si osserva una relazione positiva con la quota di spesa corrente e un legame negativo con il grado di autonomia finanziaria del singolo Comune. Entrambe le evidenze sono in linea con la scelta da parte degli

²⁹ Per una recente rassegna sulla relazione biunivoca tra capitale sociale e condizioni socio-istituzionali, si vedano Albanese e Barone (2014) e Cioffi e Tommasino (2014).

³⁰ Dati DPS-Istat disponibili soltanto per il 2012, confermano come l'accesso alla banda larga sia significativamente più diffuso nei Comuni costieri e in quelli con altitudini meno elevate.

³¹ Da una parte, una maggiore ampiezza del mercato locale potrebbe facilitare il reperimento diretto dei beni e servizi necessari; dall'altra, la maggiore apertura commerciale storicamente attribuita alla superiore dotazione di infrastrutture di trasporto e/o alla migliore accessibilità a mercati più ampi (Limão e Venables, 2001) potrebbe favorire (anche culturalmente) la diversificazione dei fornitori attraverso tutti gli strumenti a disposizione.

amministratori locali di fronteggiare le rigidità di bilancio ricorrendo alle possibilità di risparmio offerte dai contratti quadro nazionali. Con riferimento alle caratteristiche dei dipendenti locali, si osserva innanzitutto un legame positivo con la compagine media. Ciò potrebbe essere associato all'effetto della dimensione dell'amministrazione sulla numerosità e complessità delle funzioni svolte, a cui si potrebbe in parte ovviare demandando a terzi alcune attività di *procurement*. Un ulteriore risultato rilevante è rappresentato dalla significatività della scolarizzazione dei dipendenti comunali (che rafforza quella relativa alla popolazione nel suo complesso), la cui relazione positiva può essere spiegata anche in relazione alle maggiori competenze (in particolare informatiche) richieste dall'utilizzo di procedure basate sull'impiego prevalente di strumenti disponibili e consultabili on-line. Risalta infine la relazione negativa e significativa con l'anzianità di servizio dei dipendenti comunali, compatibile con la maggiore esperienza maturata sul lavoro, con il persistere nell'impiego di procedure di acquisto più "tradizionali" e la consolidata conoscenza del mercato locale di riferimento.

5.3 Controlli di robustezza

Le tavole seguenti riportano gli esercizi di robustezza effettuati. Suddividendo le osservazioni per area geografica, la relazione quadratica tra criminalità a livello locale e ricorso allo strumento delle convenzioni nazionali risulta ovunque avvalorata (Tavola 9). Il legame risulta essere però più intenso nel Centro-Nord, lasciando intuire una maggiore propensione nell'affidare ad un soggetto terzo le procedure di acquisto. Con riferimento alle altre variabili considerate, notiamo come nel complesso i principali risultati sono confermati; la principale differenza riguarda il ruolo del capitale sociale, che risulta significativo solo al Centro-Nord. Riguardo le caratteristiche dei dipendenti comunali, si osserva come il relativo livello di scolarizzazione rimane significativo solo nel caso dell'area centro-settentrionale, mentre si conferma solo nel Mezzogiorno il ruolo negativo dell'anzianità di servizio dei medesimi dipendenti.

[TAVOLA 9]

La Tavola 10 mostra i controlli di robustezza relativi a misure alternative di criminalità³². L'invarianza dei risultati rispetto al procedimento utilizzato per costruire

³² Gli indicatori di criminalità risultano sempre standardizzati al fine di ottenere valori positivi e crescenti in termini di numerosità dei reati.

l'indice composito è stata verificata ricavando, in alternativa, tale misura dalla media semplice dei tre tassi standardizzati relativi alla diffusione dei reati contro la PA, di truffa e frode, e di associazione mafiosa (colonna 1). Le tre colonne successive riportano invece i risultati ottenuti considerando separatamente come indicatore di delittuosità ciascuno dei tre indici di reati contro la PA, di criminalità economica, e di associazione mafiosa. Soltanto in quest'ultimo caso la relazione risulta non significativa a livello nazionale; tuttavia, ulteriori evidenze (non riportate) illustrano come tale nesso è presente nell'area maggiormente caratterizzata da tale fenomeno (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

[TAVOLA 10]

La Tavola 11 riporta, infine, i controlli di robustezza effettuati attraverso diverse specificazioni del modello o del campione di riferimento. Innanzitutto, abbiamo esaminato se il risultato ottenuto non dipendesse da un numero limitato di *outliers*, eliminando le osservazioni relative ai Comuni situati nelle due code della distribuzione dell'indice di criminalità (colonna 1)³³. Al fine di escludere che la relazione osservata fosse legata a procedure di acquisto di beni o servizi di scarso valore, abbiamo considerato come variabile dipendente il numero di acquisti di importo superiore a 5 mila euro (colonna 2)³⁴. Per verificare che i risultati non subissero modifiche in relazione al periodo considerato, è stato utilizzato in alternativa il numero di acquisti in convenzione effettuati durante il periodo 2004-2012³⁵ (colonna 3). Abbiamo poi considerato la distribuzione binomiale negativa al posto di quella di Poisson, per tenere conto di eventuali distorsioni legate alla sovradisersione della variabile dipendente (colonna 4). Per controllare la robustezza delle stime rispetto all'omissione di altri fattori locali abbiamo introdotto anche effetti fissi a livello provinciale (colonna 5). Abbiamo, infine, considerato l'intero campione composto da tutti i Comuni italiani, pur in presenza dei vari limiti precedentemente discussi (colonna 6). Nel complesso, soltanto in quest'ultimo caso le stime non confermano la bontà dei risultati precedenti. Tuttavia ciò sembra riconducibile principalmente all'elevata eterogeneità nell'indicatore di criminalità per i Comuni più piccoli, e quindi a possibili errori di misurazione; stime (non riportate) che escludono dall'intero campione i Comuni situati

³³ Il campione considerato include solo la parte della distribuzione compresa tra i percentili 2,5 e 97,5.

³⁴ Il numero medio di acquisti maggiori di 5.000 euro per comune è pari a 3,9 nel campione considerato.

³⁵ In questo caso, il numero medio di acquisti in convenzione nei Comuni considerati passa da 6,4 a 14,2, mentre la percentuale di comuni che non hanno compiuto alcun acquisto diminuisce dal 17% all'8%.

nelle due code della distribuzione tornano a confermare l'esistenza di una significativa relazione quadratica.

[TAVOLA 11]

6. CONCLUSIONI

I reati di natura economica, quelli contro la Pubblica Amministrazione (frodi, corruzione, ecc.), la presenza della criminalità organizzata, sono fattori che palesano la scarsa qualità del contesto socio-istituzionale locale e che incidono sull'operato dei pubblici funzionari, minandone l'efficienza e/o l'integrità. In particolare, procedure di acquisto inadeguate comportano minori benefici per i cittadini, costretti a fruire di beni e servizi inferiori (in termini di qualità e quantità) rispetto al costo sostenuto per la loro disponibilità. In questo ambito, come mostrato dalle evidenze precedenti, il ricorso a strumenti centralizzati di acquisto può rappresentare un mezzo per ottenere significativi risparmi di spesa, oltre che un minore asservimento ad interessi particolari. Naturalmente, ciò non si traduce necessariamente in una superiorità delle procedure centralizzate rispetto alla gestione degli acquisti pubblici a livello decentrato, che potrebbe ad esempio essere ancora auspicabile laddove la diretta e immediata conoscenza delle esigenze specifiche di una collettività faccia la differenza. Ciononostante, i risultati di questo lavoro inducono a riflettere sull'esistenza di uno stretto legame tra il comportamento delle amministrazioni locali e l'intensità dei fenomeni delittuosi presenti nel contesto in cui esse si trovano a operare.

Le stime presentate in questo lavoro, basate sugli acquisti centralizzati operati dalle amministrazioni comunali, mostrano che, soltanto per livelli sufficientemente bassi di criminalità, a un aumento della delittuosità corrisponde un maggiore ricorso alla centralizzazione. Di contro, tale nesso si attenua (fino ad invertirsi) man mano che l'incidenza della criminalità diviene più elevata. Anche alla luce della letteratura più recente, si evidenzia quindi come la ridotta frequenza di acquisti compiuti attraverso Consip si possa in parte ricondurre a due ipotesi estreme: *i*) alla scelta di amministrazioni operanti in contesti a bassa incidenza di criminalità, che potrebbero preferire i vantaggi di una gestione locale degli acquisti, a fronte di costi (ridotti o nulli) da sostenere in termini di sprechi e inefficienza; *ii*) alla scelta di amministrazioni operanti in territori con un'elevata incidenza di

fenomeni delittuosi, in connessione con le rendite dirette che possono essere estratte attraverso il maggiore controllo sulle procedure di spesa.

Nell'insieme, l'analisi supporta dunque la necessità di prestare attenzione soprattutto ai processi di spesa delle amministrazioni locali operanti nei territori a maggior rischio di frode e corruzione. Data l'esistenza di potenziali costi diretti e/o indiretti che potrebbero essere sopportati dai contesti più virtuosi a seguito della estensione a tutti gli enti degli obblighi di acquisto centralizzato, potrebbero essere dunque preferibili meccanismi di tipo discriminante, basati ad esempio su vincoli di condizionalità sulla qualità delle strutture amministrative o dei controlli, oppure su clausole di restrizione da attivare in presenza di segnali preoccupanti circa la frequenza di comportamenti scorretti.

Tavole e figure

Tavola 1. Distribuzione transato e ordini per aree geografiche – 2000-2012

Area geografica	N. Transazioni	Transato tramite convenzione (milioni di euro)	Valore medio transazione (migliaia di euro)	% Comuni attivi su convenzioni
Nord-Ovest	20.420	626,1	30,66	60%
Nord-Est	13.414	513,4	38,27	70%
Centro	10.286	483,7	47,03	72%
Sud	11.702	410,4	35,07	61%
Isole	9.540	372,4	39,03	81%
<i>Italia</i>	<i>65.362</i>	<i>2.406,0</i>	<i>36,81</i>	<i>66%</i>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consip

Tavola 2. Distribuzione transato e ordini per aree geografiche (Comuni con almeno 5 mila abitanti) – 2000-2012

Area geografica	N. Transazioni	Transato tramite convenzione (milioni di euro)	Valore medio transazione (migliaia di euro)	% Comuni attivi su convenzioni
Nord-Ovest	12.589	588,2	46,73	97%
Nord-Est	9.845	475,8	48,33	96%
Centro	7.819	469,4	60,04	96%
Sud	8.541	388,7	45,51	92%
Isole	6.124	344,9	56,31	96%
<i>Italia</i>	<i>44.918</i>	<i>2.267,0</i>	<i>50,47</i>	<i>95%</i>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consip

Tavola 3. Distribuzione transato e ordini per tipologia di bene e servizio – 2000-2012

Ambito merceologico	N. Transazioni	Transato tramite convenzione (milioni di euro)	Valore medio transazione (migliaia di euro)
Alimenti ristorazione e buoni pasto	6.963	392,5	56,37
Arredi e complementi di arredo	772	13,2	17,09
Beni e servizi al territorio	207	313,9	1.516,64
Beni e servizi per gli immobili	6.331	871,6	137,67
Beni e servizi per la sanità	39	1,0	25,01
Beni e servizi per le persone	189	1,1	5,74
Cancelleria, macchine e materiale per ufficio	15.538	96,0	6,18
Energia elettrica e gas naturale	800	218,5	273,15
Hardware, software e servizi IT	6.485	53,4	8,23
Telecomunicazioni	14.779	111,8	7,56
Veicoli carburanti e lubrificanti	13.259	333,0	25,12
<i>Italia</i>	<i>65.362</i>	<i>2.406,0</i>	<i>36,81</i>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consip

Tavola 4. Media dell'indice di criminalità e diffusione di specifici reati – 2004-2008

Area geografica	Indice Criminalità	Diffusione reati contro PA	Diffusione truffe e frodi	Diffusione mafia
Nord-Ovest	1,25	0,04	8,97	0,001
Nord-Est	1,18	0,06	8,12	0,001
Centro	1,28	0,08	8,47	0,002
Sud	1,79	0,18	9,43	0,018
Isole	1,42	0,12	7,46	0,017
<i>Italia</i>	<i>1,39</i>	<i>0,10</i>	<i>8,65</i>	<i>0,007</i>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Note: Dati a livello comunale. Il campione include i Comuni italiani con almeno 5 mila abitanti. Vedi le Tavole 6 e 7 per maggiori dettagli sulle variabili.

Tavola 5. Correlazione tra indice di criminalità e diffusione di specifici reati – 2004-2008

	Indice Criminalità	Media semplice
Indice Criminalità	1,00	0,99
Diffusione reati contro PA	0,72	0,67
Diffusione truffe e frodi	0,69	0,65
Diffusione mafia	0,50	0,61
Media semplice	0,99	1,00

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Note: Dati a livello comunale. Il campione include i Comuni italiani con almeno 5 mila abitanti. La tabella riporta anche la media semplice dei tre tassi di diffusione dei reati contro la PA, di truffa e frode, e di associazione mafiosa. Vedi le Tavole 6 e 7 per maggiori dettagli sulle variabili.

Tavola 6. Descrizione delle variabili

VARIABILE	DESCRIZIONE	FONTE
Numero di acquisti in convenzione	Numero totale di ordini di acquisto di beni e servizi emessi dal Comune nel periodo 2009-2012	Consip
Indice Criminalità	Indice di criminalità a livello locale, pari a $(Score - MIN(Score))$, dove <i>Score</i> è la prima componente principale dei tre indici di diffusione dei reati contro la PA, di truffa e frode, e di associazione mafiosa	Nostra elaborazione
Diffusione reati contro PA	Numero di reati contro la pubblica amministrazione per 1000 abitanti nel periodo 2004-2008	Ministero degli Interni
Diffusione truffe e frodi	Numero di reati di truffa e frode per 1000 abitanti nel periodo 2004-2008	Ministero degli Interni
Diffusione mafia	Numero di reati di associazione mafiosa per 1000 abitanti nel periodo 2004-2008	Ministero degli Interni
Capoluogo di provincia	Dummy uguale a uno se il comune è un capoluogo di provincia	Istat
Popolazione	Numero di abitanti in migliaia (media 2004-2008)	Istat
Reddito pro-capite	Reddito disponibile per abitante in migliaia di euro (media 2004-2008)	ANCI
Capitale umano	Numero medio di anni di scolarizzazione nella popolazione	Censimento 2001
Capitale sociale	Partecipazione elettorale alle elezioni politiche (media 2006 e 2008)	Istituto Cattaneo
Mare	Dummy uguale a uno se il Comune è contiguo al mare	Istat
Altitudine	Altezza s.l.m. del Comune	Istat
Spesa Comune pro-capite	Rapporto tra spesa totale del Comune e numero di abitanti in migliaia di euro (media 2004-2008)	Ministero degli Interni
Quota entrate proprie	Quota delle entrate proprie sul totale delle entrate (media 2004-2008)	Ministero degli Interni
Quota spesa corrente	Quota della spesa corrente sul totale delle spese (media 2004-2008)	Ministero degli Interni
Dipendenti Comune (pro-capite)	Numero di dipendenti comunali per 100 abitanti (media 2004-2008)	MEF
Anzianità dipendenti Comune	Numero medio di anni di servizio dei dipendenti comunali (media 2004-2008)	MEF
Scolarizzazione dipendenti Comune	Numero medio di anni di scolarizzazione dei dipendenti comunali (media 2004-2008)	MEF

Tavola 7. Statistiche descrittive

VARIABILE	MEDIA	DEV. ST.	MIN	MAX
Numero di acquisti in convenzione	6,38	6,32	0	50
Indice Criminalità	1,39	1,11	0	18,10
Diffusione reati contro PA	0,10	0,35	0	8,62
Diffusione truffe e frodi	8,65	4,76	0	50,91
Diffusione Mafia	0,007	0,032	0	0,658
Capoluogo di provincia	0,05	0,21	0	1
Popolazione	20,7	74,0	5,0	2.718,8
Reddito pro-capite	16,3	3,9	6,6	32,2
Capitale umano	8,05	0,72	6,00	11,41
Capitale sociale	83,4	5,37	57,1	93,9
Mare	0,17	0,38	0	1
Altitudine	191	191	0	1.816
Spesa comune pro-capite	1,1	0,7	0,0	23,7
Quota entrate proprie	0,47	0,13	0,02	0,91
Quota spesa corrente	0,62	0,11	0,03	0,87
Dipendenti Comune (pro-capite)	0,6	0,2	0,2	2,7
Anzianità dipendenti Comune	17,4	3,4	3,8	29,0
Scolarizzazione dipendenti Comune	12,2	0,7	9,2	14,7

Tavola 8. Acquisti operati in convenzione dai Comuni

	(1)	(2)	(3)	(4)
Indice Criminalità	0,497*** (0,056)	0,205*** (0,046)	0,201*** (0,045)	0,181*** (0,045)
Indice Criminalità (quadrato)	-0,049*** (0,010)	-0,023*** (0,008)	-0,023*** (0,008)	-0,021*** (0,007)
Capoluogo di provincia		0,498*** (0,067)	0,467*** (0,069)	0,439*** (0,068)
Popolazione		0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)
Reddito pro-capite		0,013 (0,014)	0,012 (0,014)	0,005 (0,014)
Capitale umano		0,250*** (0,048)	0,261*** (0,048)	0,258*** (0,047)
Capitale sociale		-0,030*** (0,006)	-0,028*** (0,006)	-0,029*** (0,006)
Mare		0,142*** (0,055)	0,155*** (0,055)	0,134** (0,055)
Altitudine		-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Spesa comune pro-capite			0,013 (0,025)	-0,027 (0,037)
Quota entrate proprie			-0,425* (0,242)	-0,522** (0,245)
Quota spesa corrente			1,276*** (0,219)	1,252*** (0,221)
Dipendenti Comune (pro-capite)				0,394*** (0,089)
Anzianità dipendenti Comune				-0,014** (0,007)
Scolarizzazione dipendenti Comune				0,074** (0,029)
Effetti fissi regionali	SI	SI	SI	SI
Osservazioni	2380	2380	2380	2380
Pseudo R2	0,10	0,18	0,19	0,20

Note: Stime ottenute mediante il modello di Poisson. Il campione include i Comuni italiani con almeno 5 mila abitanti. La variabile dipendente è il numero di acquisti in convenzione effettuati nel periodo 2009-2012. I regressori sono calcolati come medie 2004-2008. Errori standard robusti in parentesi. * (**) [***] denotano rispettivamente significatività statistica al 10% (5%) [1%].

Tavola 9. Acquisti operati in convenzione dai Comuni per macro-area

	ITALIA	CENTRO- NORD	SUD E ISOLE
Indice Criminalità	0,181*** (0,045)	0,352*** (0,076)	0,179*** (0,056)
Indice Criminalità (quadrato)	-0,021*** (0,007)	-0,069*** (0,016)	-0,017** (0,007)
Capoluogo di provincia	0,439*** (0,068)	0,415*** (0,081)	0,270** (0,134)
Popolazione	0,001*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,002*** (0,000)
Reddito pro-capite	0,005 (0,014)	0,034* (0,018)	-0,013 (0,026)
Capitale umano	0,258*** (0,047)	0,252*** (0,061)	0,214*** (0,073)
Capitale sociale	-0,029*** (0,006)	-0,047*** (0,010)	-0,012 (0,008)
Mare	0,134** (0,055)	0,199** (0,080)	0,131* (0,078)
Altitudine	-0,000*** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,000 (0,000)
Spesa comune pro-capite	-0,027 (0,037)	-0,122*** (0,043)	0,006 (0,032)
Quota entrate proprie	-0,522** (0,245)	-0,689** (0,332)	0,081 (0,390)
Quota spesa corrente	1,252*** (0,221)	0,772** (0,327)	1,174*** (0,309)
Dipendenti Comune (pro-capite)	0,394*** (0,089)	0,649*** (0,111)	-0,176 (0,183)
Anzianità dipendenti Comune	-0,014** (0,007)	-0,002 (0,009)	-0,027** (0,011)
Scolarizzazione dipendenti Comune	0,074** (0,029)	0,134*** (0,037)	0,003 (0,049)
Effetti fissi regionali	SI	SI	SI
Osservazioni	2380	1549	831
Pseudo R2	0,20	0,22	0,19

Note: Stime ottenute mediante il modello di Poisson. Il campione include i Comuni italiani con almeno 5 mila abitanti. La variabile dipendente è il numero di acquisti in convenzione effettuati nel periodo 2009-2012. I regressori sono calcolati come medie 2004-2008. Errori standard robusti in parentesi. * (**) [***] denotano rispettivamente significatività statistica al 10% (5%) [1%].

Tavola 10. Diverse definizioni dell'indice di criminalità

	(1)	(2)	(3)	(4)
Indice Criminalità	0,133*** (0,033)	0,464*** (0,122)	0,043*** (0,011)	2,221 (1,898)
Indice Criminalità (quadrato)	-0,013*** (0,003)	-0,167** (0,065)	-0,001*** (0,000)	-4,490 (2,867)
Capoluogo di provincia	0,497*** (0,067)	0,448*** (0,069)	0,498*** (0,067)	0,527*** (0,066)
Popolazione	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,000*** (0,000)
Reddito pro-capite	0,003 (0,014)	0,006 (0,014)	0,003 (0,014)	0,001 (0,014)
Capitale umano	0,267*** (0,047)	0,259*** (0,048)	0,267*** (0,047)	0,280*** (0,048)
Capitale sociale	-0,028*** (0,006)	-0,028*** (0,006)	-0,028*** (0,006)	-0,028*** (0,006)
Mare	0,127** (0,056)	0,132** (0,056)	0,128** (0,056)	0,132** (0,056)
Altitudine	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Spesa comune pro-capite	-0,020 (0,037)	-0,014 (0,034)	-0,020 (0,037)	-0,015 (0,034)
Quota entrate proprie	-0,503** (0,247)	-0,456* (0,245)	-0,501** (0,247)	-0,443* (0,245)
Quota spesa corrente	1,277*** (0,224)	1,259*** (0,221)	1,279*** (0,224)	1,235*** (0,222)
Dipendenti Comune (pro-capite)	0,427*** (0,089)	0,434*** (0,088)	0,430*** (0,089)	0,474*** (0,087)
Anzianità dipendenti Comune	-0,014** (0,007)	-0,013* (0,007)	-0,014* (0,007)	-0,012* (0,007)
Scolarizzazione dipendenti Comune	0,076*** (0,029)	0,078*** (0,029)	0,076*** (0,029)	0,084*** (0,029)
Indice Criminalità	Media semplice	Diffusione reati contro PA	Diffusione truffe e frodi	Diffusione mafia
Effetti fissi regionali	SI	SI	SI	SI
Osservazioni	2380	2380	2380	2380
Pseudo R2	0,19	0,19	0,19	0,19

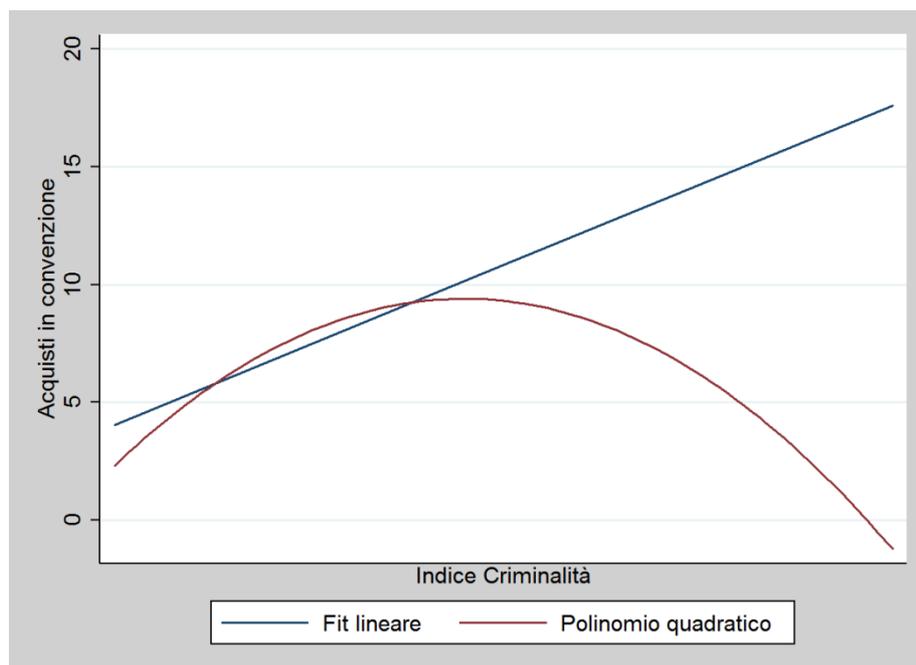
Note. Stime ottenute mediante il modello di Poisson. Il campione include i Comuni italiani con almeno 5 mila abitanti. La variabile dipendente è il numero di acquisti in convenzione effettuati nel periodo 2009-2012. I regressori sono calcolati come medie 2004-2008. Errori standard robusti in parentesi. * (**) [***] denotano rispettivamente significatività statistica al 10% (5%) [1%]. Nella Colonna 1, l'indice di delittuosità è calcolato come media semplice dei tre indici di diffusione dei reati contro la PA, di truffa e frode, e di associazione mafiosa. Dalla Colonna 2 alla 4, sono invece riportati separatamente e rispettivamente l'indicatore di diffusione dei reati contro la PA, le truffe e le frodi, e infine quelli di origine mafiosa.

Tavola 11. Specificazioni alternative del modello (o del campione)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Indice Criminalità	0,435*** (0,086)	0,228*** (0,060)	0,199*** (0,045)	0,149*** (0,039)	0,185*** (0,045)	0,166 (0,134)
Indice Criminalità (quadrato)	-0,088*** (0,022)	-0,025** (0,010)	-0,023*** (0,007)	-0,016*** (0,005)	-0,020*** (0,007)	-0,011 (0,011)
Capoluogo di provincia	0,462*** (0,071)	0,573*** (0,083)	0,437*** (0,068)	0,275 (0,179)	0,569*** (0,067)	0,735*** (0,085)
Popolazione	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,003 (0,002)	0,000*** (0,000)	0,001*** (0,000)
Reddito pro-capite	0,011 (0,015)	-0,003 (0,018)	-0,000 (0,014)	0,008 (0,015)	-0,046*** (0,016)	0,009 (0,011)
Capitale umano	0,250*** (0,048)	0,346*** (0,057)	0,261*** (0,045)	0,269*** (0,054)	0,347*** (0,051)	0,421*** (0,035)
Capitale sociale	-0,029*** (0,006)	-0,040*** (0,007)	-0,030*** (0,006)	-0,023*** (0,007)	-0,024*** (0,007)	-0,021*** (0,004)
Mare	0,123** (0,056)	0,162** (0,066)	0,132** (0,056)	0,141** (0,058)	0,130** (0,058)	0,122** (0,058)
Altitudine	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,001*** (0,000)
Spesa comune pro-capite	-0,056 (0,039)	-0,027 (0,043)	-0,020 (0,042)	0,001 (0,027)	-0,031 (0,044)	-0,045 (0,028)
Quota entrate proprie	-0,582** (0,252)	-0,569* (0,312)	-0,511** (0,243)	-0,447 (0,274)	-0,543** (0,256)	1,548*** (0,193)
Quota spesa corrente	1,167*** (0,230)	1,492*** (0,272)	1,211*** (0,221)	1,316*** (0,251)	1,025*** (0,233)	0,294 (0,189)
Dipendenti Comune (pro-capite)	0,419*** (0,104)	0,521*** (0,101)	0,373*** (0,094)	0,413*** (0,103)	0,450*** (0,093)	0,002 (0,065)
Anzianità dipendenti Comune	-0,015** (0,007)	-0,019** (0,009)	-0,015** (0,007)	-0,013* (0,007)	-0,004 (0,007)	-0,006 (0,004)
Scolarizzazione dipendenti Comune	0,082*** (0,030)	0,067* (0,035)	0,067** (0,028)	0,082*** (0,031)	0,098*** (0,030)	0,075*** (0,016)
Metodo di stima	Poisson	Poisson	Poisson	Binomiale negativa	Poisson	Poisson
Effetti fissi	Regione	Regione	Regione	Regione	Provincia	Regione
Osservazioni	2260	2380	2380	2380	2380	8092
Pseudo R2	0,20	0,24	0,24	0,05	0,24	0,25

Note: Errori standard robusti in parentesi. * (**) [***] denotano rispettivamente significatività statistica al 10% (5%) [1%]. COLONNA 1: Il campione non include le code della distribuzione dell'indice di criminalità (pari al 5% delle osservazioni). COLONNA 2: La variabile dipendente è il numero di acquisti in convenzione maggiori di 5000 euro nel periodo 2009-2012. COLONNA 3: La variabile dipendente è il numero di acquisti in convenzione effettuati nel periodo 2004-2012. COLONNA 4: Stime ottenute mediante la regressione binomiale negativa. COLONNA 5: La specificazione include effetti fissi provinciali. COLONNA 6: Il campione include tutti i Comuni italiani.

Figura 1. Fit del numero di acquisti in convenzione sull'indice di criminalità a livello locale



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consip e Ministero dell'Interno

Note: Dati a livello comunale. Vedi le Tavole 5 e 6 per maggiori dettagli sulle variabili.

APPENDICE

Il programma per la razionalizzazione degli acquisti nella PA

I principali interventi normativi in materia di *spending review* operati a partire dal 2012 (D.L. 52/2012, D.L. 95/2012, L. 228/2012 e D.L. 66/2014) hanno apportato notevoli rivisitazioni al programma per la razionalizzazione degli acquisti nella PA.

La materia risulta abbastanza complessa a causa dei molteplici interventi normativi succedutisi nel tempo, riferibili a situazioni differenti a seconda del valore degli acquisti pubblici (se sopra o sotto-soglia comunitaria), oppure in base all'ambito merceologico di riferimento (come puntualmente richiamato dalla normativa all'art. 1, comma 7, D.L. 95/2012)³⁶ o nei casi in cui sussistano dei listini risultanti da convenzioni aggiudicate in precedenza da Consip o dalle altre centrali di acquisto territoriali (CAT), o, ancora, a seguito di una differente regolamentazione cui sono assoggettate le diverse tipologie di amministrazioni pubbliche (statale, regionale, enti del servizio sanitario nazionale, amministrazioni territoriali non regionali, scuole e università, organismi di diritto pubblico e altre amministrazioni)³⁷.

In generale, fermo restando l'obbligatorietà a carico delle amministrazioni statali di ricorrere agli strumenti messi a disposizione da Consip (convenzioni, accordi quadro, gare su delega, Mercato elettronico della PA [MePA], ecc.), è riconosciuta una limitata possibilità, in carenza dei primi o in caso di motivata urgenza, di ricorrere "allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità" di convenzioni aggiudicate da Consip (art. 1, comma 3, D.L. 95/2012), o, nel caso operassero al di fuori degli ambiti merceologici strettamente individuati dal legislatore, di adottare alternativamente "per gli acquisti di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro" conclusi da Consip (art. 2, comma 225, L. 191/2009). Inoltre, "fatta salva la facoltà di ciascuna stazione appaltante di istituire un sistema dinamico di acquisizione ai sensi dell'art. 60 del codice dei contratti pubblici, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche avvalendosi di Consip e utilizzando le proprie infrastrutture tecnologiche, può provvedere alla realizzazione e gestione di un sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti"

³⁶ Gli ambiti merceologici obbligatori individuati dal legislatore sono: energia elettrica, gas, carburanti rete ed extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile.

³⁷ Maggiori dettagli sono riportati in http://www.consip.it/chi_siamo/normativa_di_riferimento/

(art. 287, comma 2, D.P.R. 207/2010).

Obblighi analoghi sussistono anche per le amministrazioni regionali, sebbene in questo caso, un maggior grado di libertà è dato dalla possibilità di ricorrere, in alternativa agli strumenti messi a disposizione da Consip, anche a quelli resi disponibili dalle CAT di riferimento.

Per quanto concerne, invece, le amministrazioni territoriali non regionali (tra cui le amministrazioni comunali), a fronte di un generale obbligo di ricorrere agli strumenti di acquisto centralizzati (tanto a livello nazionale, attraverso Consip, quanto a livello regionale, attraverso le CAT di riferimento) nel caso di acquisti ricadenti nelle categorie merceologiche cosiddette “obbligatorie” (di cui all’art. 1, comma 7, D.L. 95/2012), per tutte le altre merceologie sussiste una sostanziale facoltà di ricorrere alle convenzioni, accordi quadro e sistemi telematici messi a disposizione da Consip o dalle CAT di riferimento, purché nel rispetto del relativo *benchmark* in termini di prezzo-qualità. Solo nel caso di acquisti sotto-soglia, sussiste l’obbligo di ricorrere in via principale al MePA o ad altri mercati elettronici (propri o delle CAT di riferimento) e, in caso di una loro assenza, comunque solo la facoltà di ricorrere agli altri strumenti resi disponibili da Consip pur nel rispetto del suddetto *benchmark*. Se ne deduce, pertanto, una maggiore flessibilità di impiego da parte delle amministrazioni territoriali non regionali degli strumenti di acquisto centralizzati.

In sintesi, emergono rari casi di amministrazioni in grado di allontanarsi dal solco delle regole degli acquisti centralizzati per la fornitura di beni e servizi di valore superiore alla soglia comunitaria (che, dal 1 gennaio 2014, è fissata in € 134.000 per le amministrazioni centrali, mentre è pari a € 207.000 per tutte le altre – Regolamento UE n. 1336/2013 della Commissione del 13 dicembre 2013). L’acquisto centralizzato, attraverso fornitori pre-selezionati con gara a evidenza pubblica nell’ambito di convenzioni o accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle CAT di riferimento, rappresenta infatti la prima strada obbligata di approvvigionamento – almeno per quanto concerne le sette merceologie di riferimento (energia elettrica, gas, carburanti rete e extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile) – non più solo per i ministeri, ma di tutte le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istat, e quindi anche per le scuole, le università e il servizio sanitario nazionale (obbligati alle convenzioni quadro). Solo le regioni, le province e i comuni possono adottare altre soluzioni e, comunque, in molti casi nell’ambito di

contesti centralizzati di acquisto predisposti dalle centrali territoriali. Per tutte le amministrazioni pubbliche, resta fermo il vincolo del *benchmark* delle convenzioni Consip sugli acquisti in autonomia: le amministrazioni devono comunque riuscire a spuntare prezzi più competitivi rispetto a quelli di analoghe merceologie veicolate a livello centralizzato immediatamente superiore. Nel caso di merceologie diverse da quelle di riferimento e in mancanza di specifiche convenzioni e/o accordi quadro stipulati da Consip o da altre centrali territoriali, le amministrazioni potranno – a seconda della loro natura – sfruttare la facoltà di aderire ad altri strumenti telematici eventualmente disponibili. Per quanto riguarda gli acquisti sotto la soglia comunitaria, il punto fermo per tutte le amministrazioni sarà il ricorso obbligatorio al MePA o, eventualmente, a quello analogo messo a disposizione dalla centrale territoriale, fermo restando gli obblighi di legge per quanto concerne il ricorso alle convenzioni in caso di mancata copertura merceologica e la facoltà di ricorrere in autonomia pur nel rispetto dei vincoli di *benchmark*. Tuttavia, più recenti interventi normativi – art. 9, D.L. 66/2014 – prevedendo l’istituzione, nell’ambito dell’anagrafe unica delle stazioni appaltanti operante presso l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), di un elenco di soggetti aggregatori del quale faranno parte Consip, una centrale di committenza per ciascuna regione ed eventuali altri soggetti, diversi dai precedenti, richiedenti l’iscrizione purché risultino operativi in qualità di centrale di committenza ai sensi dell’art. 33 del D.L. 163/2006 (per un massimo di 35 soggetti aggregatori, comma 5), andranno a modificare non poco l’impianto del sistema di procedure degli acquisti pubblici attualmente in vigore, soprattutto per le amministrazioni territoriali. Il nuovo impianto normativo prevede, infatti, per i comuni non capoluogo di provincia l’obbligo di “procedere all’acquisizione di lavori, beni e servizi nell’ambito delle unioni di comuni ove esistenti, ovvero costituendo apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province” (art. 9, comma 4, D.L. 66/2014). In alternativa, gli stessi comuni potranno acquisire beni e servizi attraverso strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L’impossibilità, per i comuni che dovessero procedere ad acquisti di lavori, beni e servizi in violazione dei suddetti adempimenti di beneficiare del rilascio del relativo codice identificativo di gara (CIG) da parte dell’Autorità competente, è l’ulteriore dimostrazione della stretta operata dal legislatore sulla loro autonomia di acquisto.

Bibliografia

Albanese G., (2010). “Social Infrastructure and Economic Growth in Italian Regions”. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, 179-210.

Albanese, G. e G. Barone, (2014). “L’origine del capitale sociale”. In Barone, G., G. de Blasio e P. Sestito, (a cura di), *Capitale sociale, economia, politica economica*, Banca d’Italia: Collana Atti Seminari e Convegni n. 17.

Albano, G. L. e F. Antellini Russo, (2009). “Problemi e prospettive del Public Procurement in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione e obiettivi di politica economica”. *Economia Italiana*, 3, 809-830.

Albano, G. L., F. Antellini Russo e R. Zampino, (2014). “Il Public Procurement come stimolo alle PMI: il caso del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione italiana”. *Rivista di Politica Economica*, VII-IX, 169-209.

Antellini Russo F. e R. Zampino, (2013). “Le acquisizioni di beni e servizi sotto soglia attraverso il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione”. *Quaderni Consip* N. I/2013.

Bandiera, O., A. Prat, e T. Valletti, (2009). “Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment”. *The American Economic Review*, 99(4), 1278–1308.

Barone, G. e G. Narciso, (2015). “Organized crime and business subsidies: Where does the money go?”. *Journal of Urban Economics*, 86, 98-110.

Büchner, S., A. Freytag, L.G. Gonzales e W. Güth, (2008). “Bribery and public procurement: an experimental study”. *Public Choice*, 137,103-117.

Burguet, R. e Y.-K. Che, (2004). “Competitive Procurement with Corruption”. *The RAND Journal of Economics*, 35, 50-68.

Calderoni, F. e S. Caneppele, (2009). *La geografia criminale degli appalti. Le infiltrazioni della criminalità organizzata negli apparati pubblici nel Sud Italia*, Milano: Franco Angeli.

Celentani, M. e J.-J. Ganuza, (2002). “Corruption and Competition in Procurement”. *European Economic Review*, 46, 1273-1303.

Cioffi, M. e P. Tommasino, (2014). “Il capitale sociale e le politiche pubbliche”. In Barone, G., G. de Blasio e P. Sestito, (a cura di), *Capitale sociale, economia, politica economica*, Banca d’Italia: Collana Atti Seminari e Convegni n. 17.

Coviello, D. e S. Gagliarducci, (2010). “Building Political Collusion: Evidence from Procurement Auctions”. IZA Discussion Paper, n. 4939.

Daniele, V. e U. Marani, (2011). “Organized crime, the quality of local institutions and FDI in Italy: A panel data analysis”. *European Journal of Political Economy*, 27(1), 132-142.

Dimitri, N., F. Dini e G. Piga, (2006). “When Should Procurement Be Centralized?”. In Dimitri N., G. Piga e G. Spagnolo, (a cura di), *Handbook of Procurement*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gourieroux, C, A. Monfort and A. Trognon (1984). “Pseudo maximum likelihood methods: applications to Poisson models”. *Econometrica*, 52, 701-720.

Grembi, V., T. Nannicini e U. Troiano, (2011). “Policy Responses to Fiscal Restraints: A Difference-in-Discontinuities Design”. IGIER WP n. 397.

Kelman, S., (1990). *Procurement and Public Management: the Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. Washington, D.C.: The AEI Press.

Laffont, J.-J. e J. Tirole, (1991). “Auction Design and Favoritism”. *International Journal of Industrial Organization*, 9, 9-42.

Limão, N. e A.J. Venables, (2001). “Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade”. *World Bank Economic Review*, 15(3), 451-479.

Moretti, L. (2013). “Local financial development, socio-institutional environment, and firm productivity: Evidence from Italy”. *European Journal of Political Economy*, 35, 38-51.

Nardo, M., M. Saisana, A. Saltelli, S. Tarantola, A. Hoffman e E. Giovannini, (2005). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. OECD statistics working paper n. 3.

OECD, (2010). *Competition Policy Roundtables. Collusion and Corruption in Public Procurement*.

OECD, (2013). *Working Group on Bribery. Annual Report 2013*.

PwC EU Services e Ecorys, (2013). *Public Procurement: Costs We Pay for Corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Studio commissionato dalla Commissione Europea rappresentata dalla European Anti-Fraud Office (OLAF) e realizzato da PwC EU Services e Ecorys, con il supporto della University of Utrecht.

Santos Silva, J. M. C. e S. Tenreiro, (2011). “Further simulation evidence on the performance of the Poisson pseudo-maximum likelihood estimator”. *Economics Letters*, 112, 220–222.

Soudry, O. (2007). “A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement”. In Piga, P. e K. V. Thai, (a cura di), *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-sharing*, Boca Raton, FL: Academic Press.

Visco, I. (2014), “Contrasto all'economia criminale: preconditione per la crescita economica”, Milano, Convegno Fondazione CIRGIS.

World Economic Forum, (2013). *Global competitiveness reports*.