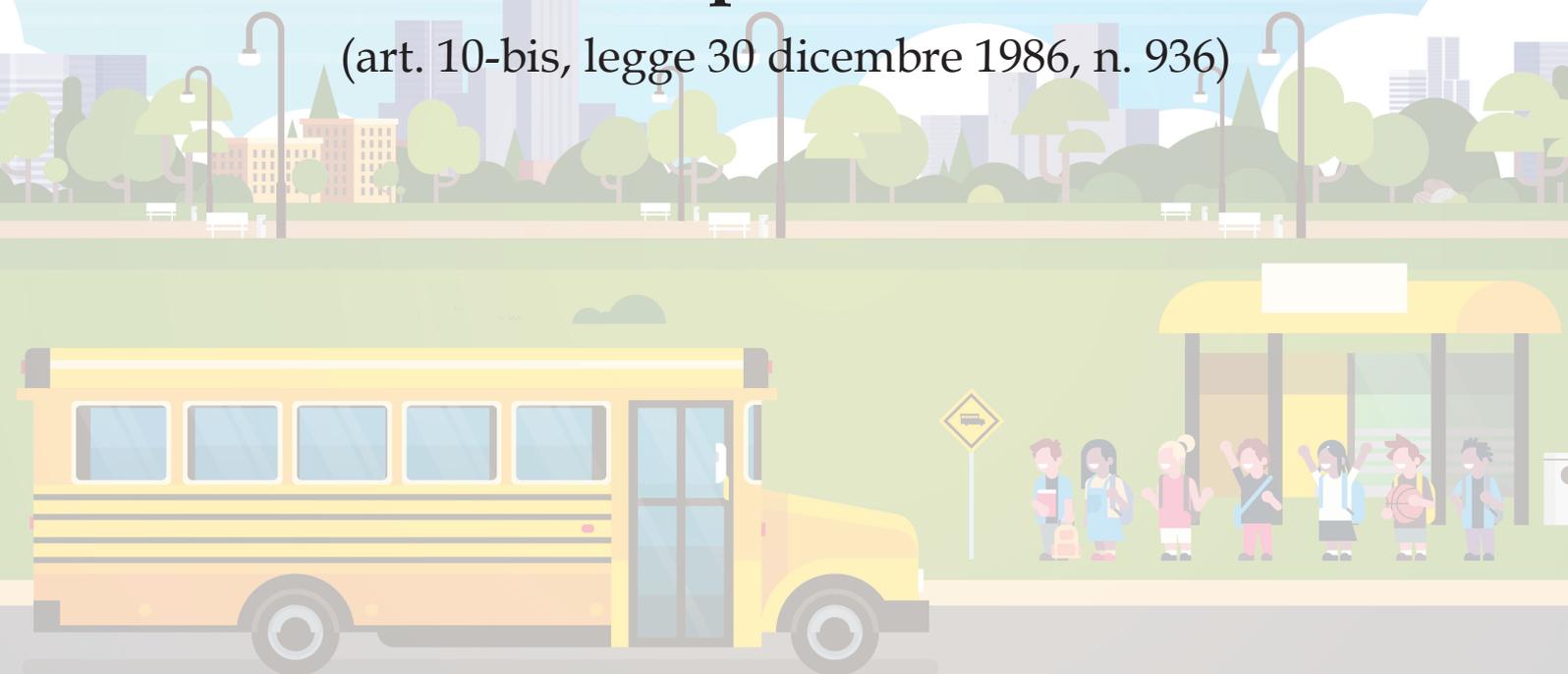




RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

(art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)



Capitolo 4

La performance dei servizi territoriali

4. La performance dei servizi territoriali

4.1. Introduzione ai contenuti della banca dei fabbisogni standard comunali pubblicata in opencivitas

a cura di Vincenzo Atella, SOSE

Lo sviluppo dell'economia digitale e la produzione di dati che l'alimenta è un fenomeno in forte crescita. Gantz e Reinsel (2012) stimano in un fattore di 300 la crescita del "digital universe" tra il 2005 e il 2020. Oggi sul pianeta siamo in grado di generare in soli due giorni una quantità di dati pari a quanto prodotto nell'intera storia umana sino al 2003. Congiuntamente alla crescita della mole di dati disponibili si osservano altri due fenomeni paralleli: in primo luogo lo sviluppo delle tecniche di analisi, si pensi ad esempio allo sviluppo del "machine learning" associato ai "big data"; in secondo luogo, come evidenziato da Steffen Mau (2019), il processo di "datafication" porta sempre di più l'attenzione verso la valutazione della performance e dell'efficienza in contesti sociali ed economici tra i più disparati. Questo processo, naturalmente, sfocia nella creazione di classifiche e valutazioni comparative su scala locale e globale che vanno, ad esempio, dal rating dei ristoranti, alla misurazione della performance degli istituti scolastici.

SOSE - *Soluzioni per il sistema economico S.p.A.*, con le sue attività istituzionali e di ricerca, si inserisce in questo trend in quanto produttrice di dati da un lato e sviluppatrice di modelli per l'analisi delle informazioni dall'altro. I due core business di SOSE ne sono una chiara rappresentazione. La costruzione degli Indicatori Sintetici di Affidabilità (ISA) hanno come obiettivo la creazione di un rating volto misurare e incentivare la compliance fiscale di una fetta rilevante dei contribuenti italiani. La misurazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali (FaS) ha portato alla costruzione di vari indicatori che hanno permesso di ordinare comuni, province e città metropolitane in base a diverse dimensioni, da quella del grado di necessità di risorse per l'erogazione dei trasferimenti statali, alla capacità di gestione delle risorse, al livello di soddisfacimento della domanda potenziale di servizi. In particolare, è a partire dal 2011 (con l'emanazione del D.lgs. 216/10) che SOSE, in cooperazione e con il supporto scientifico dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), è incaricata di costruire l'impianto metodologico e la banca dati di riferimento per la valorizzazione dei fabbisogni standard degli enti locali. In particolare, i comuni interessati sino ad ora sono stati quelli delle regioni a statuto ordinario (ad oggi 6.566) in relazione alla spesa e ai servizi delle funzioni fondamentali (servizi generali di amministrazione di gestione e di controllo; polizia locale; istruzione pubblica; servizi nel campo della viabilità e dei trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; servizi del settore sociale) che, complessivamente, cubano una spesa corrente di oltre 34 miliardi di euro.

Sempre focalizzando l'attenzione al comparto comunale, alla fine del 2013 la Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) ha approvato la prima versione della banca dati e delle metodologie di calcolo sviluppate da SOSE. A partire dal 2016, la supervisione e l'approvazione del processo di calcolo è stata affidata alla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) che, nel marzo del 2016 ha approvato un primo aggiornamento della base dati di riferimento portando l'annualità di riferimento dal 2010 al 2013. Successivamente, nel corso dell'estate 2016 è stata approvata in CTFS la completa revisione dell'impianto metodologico dei FaS dei comuni, ad oggi ancora vigente. Successivamente, nel settembre del 2017 e del 2018 la CTFS ha validato due ulteriori aggiornamenti della base dati introducendo, rispettivamente, le annualità 2015 e

2016. L'aggiornamento della base dati con riferimento all'annualità 2017 è in corso e sarà sottoposto all'approvazione della CTFS nel 2020.²³⁴

L'attività di calcolo dei FaS dei comuni è stata accompagnata, quindi, lungo tutto il suo percorso, da una importante attività di raccolta dati portando alla costruzione di un patrimonio informativo che oggi consente non solo di misurare in modo più preciso la spesa corrente dei comuni ma, soprattutto, di conoscere la quantità (e in parte la qualità) dei servizi offerti, le modalità di gestione e il livello dei fattori produttivi impiegati, il personale e i mezzi strumentali in dotazione. Nel corso degli anni si è proceduto ad aggiornare la banca dati dei FaS che oggi comprende le informazioni riferite alle annualità 2010, 2013, 2015 e 2016 e che in prospettiva tenderà ad essere alimentata con cadenza annuale. La banca dati è stata costruita, sia mettendo a sistema fonti informative già disponibili, sia attraverso la somministrazione a tutti i comuni e alle Unioni di comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto ordinario di un apposito questionario. Nel corso degli anni, inoltre, si è proceduto a un processo di semplificazione nella procedura di raccolta dati al fine di rendere sempre più veloce ed efficiente l'invio delle informazioni da parte dei comuni.

Entrando più nel dettaglio, la base dati per il calcolo dei FaS comunali include circa cento variabili costruite da SOSE in collaborazione con la fondazione IFEL ricavando, come già accennato sopra, le informazioni da due canali²³⁵: le fonti ufficiali già esistenti in possesso di altri partner istituzionali come, ad esempio, il Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR), l'ISTAT e l'ISPRA; e il questionario SOSE-IFEL somministrato annualmente a tutti i comuni e alle unioni di comuni delle regioni a statuto ordinario.²³⁶

234. A partire dall'autunno del 2019 è stata avviata la rilevazione dei dati relativi all'annualità 2018.

235. Per i dettagli sul calcolo delle singole variabili si rimanda alla nota metodologica "Revisione della metodologia dei Fabbisogni Standard dei comuni" approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 13 settembre 2016, alla nota metodologica "Aggiornamento a metodologia invariata dei Fabbisogni Standard dei comuni per il 2018" approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 13 settembre 2017 e alla nota metodologica "Aggiornamento a metodologia invariata dei Fabbisogni Standard dei comuni per il 2019" approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 12 settembre 2018. I documenti sono pubblicati sul sito della Commissione (<http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>).

236. A partire dal 2018 il questionario è somministrato anche ai comuni della regione Sicilia che nel corso del 2020 entreranno in modo stabile all'interno della banca dati.



Figura 1: Rappresentazione delle informazioni richieste con il questionario

Come esemplificato graficamente della Figura 1, le informazioni non desumibili da altre fonti che vengono rilevate attraverso il questionario fanno riferimento:

- alla quantità dei servizi svolti (ad esempio, il numero di utenti dei servizi sociali, il numero dei bambini che usufruiscono del servizio di asilo nido, il numero di alunni trasportati o che usufruiscono della mensa scolastica ecc.);
- alle modalità di gestione (ad esempio l'associazione con altri enti, il grado di esternalizzazione ecc.);
- alla struttura del personale dell'ente (al fine di misurare il costo medio del lavoro);
- alla composizione del costo totale di produzione dei servizi delle funzioni fondamentali. Nello specifico viene richiesto ai comuni, da un lato di riclassificare tra le funzioni la spesa corrente riportata nei certificati consuntivi, dall'altro lato di integrare le voci di spesa che non transitano dal bilancio (come alcune forme di contribuzione da parte degli utenti) evidenziando, tra l'altro, le spese che ogni comune sostiene per l'erogazione di servizi a favore di altri enti nell'ambito delle gestioni associate.

I dati raccolti da SOSE con il supporto di IFEL sono cresciuti costantemente dal 2011 (anno di invio ai comuni dei primi questionari dei fabbisogni standard), conoscendo un importante momento di diffusione nel 2014 con la loro prima pubblicazione nel portale OpenCivitas (www.opencivitas.it) che, nel maggio del 2019, vede la sua sesta release.²³⁷ OpenCivitas è un progetto sviluppato da SOSE

²³⁷. La prima versione del portale è stata pubblicata nel luglio 2014 all'interno di un ambiente accessibile ai soli Enti Locali. Successivamente, nel maggio 2015 il portale ha visto un'importante rivisitazione attraverso l'aggiunta di informazioni circa il livello dei servizi offerti che hanno completato le informazioni relative alla spesa. Nel maggio del 2018, il portale OpenCivitas è stato aggiornato con i dati relativi all'annualità 2015 e nel maggio 2019 con l'annualità 2016.

in cooperazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per consentire agli amministratori locali e a tutti i cittadini di consultare, confrontare ed eventualmente rielaborare i dati raccolti e utilizzati per la determinazione dei FaS. Con le informazioni diffuse, anche in formato opendata, tramite OpenCivitas s'intende, sia facilitare il controllo da parte dei cittadini, sia supportare gli amministratori locali nell'individuazione delle migliori strategie di gestione. In tal modo si pongono le basi di un processo di revisione della spesa locale che parta dal basso e coinvolga direttamente i cittadini e gli amministratori locali.

Dal 2014 ad oggi, i dati e gli indicatori pubblicati in OpenCivitas sono stati utilizzati dalla comunità scientifica e da varie istituzioni nazionali ed internazionali per affrontare diverse domande di ricerca. Ad esempio, tra i vari lavori pubblicati, che hanno utilizzato gli opendata SOSE come fonte informativa, si possono citare: l'OECD Economic Survey sull'Italia dell'aprile 2019, dove OpenCivitas è usata come fonte per la costruzione di un indice di efficienza amministrativa dei comuni; l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani che nel maggio 2019, dopo aver annoverato OpenCivitas nell'elenco delle banche dati istituzionali di finanza pubblica, ha pubblicato uno studio volto alla misurazione dell'efficienza dei comuni italiani; Banca d'Italia che, nel 2017, ha condotto una analisi sulla performance dei comuni avendo come focus i piccoli enti che ricorrono alla gestione associata; il CNEL, che nel 2018, ha prodotto uno studio sulla performance dei comuni nell'offerta dei servizi sociali e amministrativi. Ultima, solo in termini temporali, la Corte dei Conti, nella delibera 20 del 2019, richiama esplicitamente gli indicatori della banca dati OpenCivitas nell'ambito del set informativo da utilizzare per i controlli volti alla verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica.

Attraverso il portale OpenCivitas le informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, oltre a permettere una stima robusta dei costi e della spesa standard, consentono di monitorare il livello dei servizi offerti e il livello della spesa storica dando la possibilità, da un lato, ai singoli amministratori locali e ai cittadini di analizzare la performance del proprio comune rispetto agli altri e, dall'altro, all'amministrazione centrale di poter costruire strumenti di programmazione e revisione della spesa locale ipotizzando diversi scenari macro-economici. Pertanto, in tale direzione, il portale costituisce un innovativo strumento informativo-gestionale online con il quale ogni ente può monitorare la composizione del proprio fabbisogno (attraverso l'analisi del peso delle variabili determinanti), la propria performance in relazione agli indicatori generali (quali, ad esempio, la spesa storica, la spesa standard e il costo del lavoro) e, quindi, conoscere il proprio posizionamento rispetto agli altri enti, con particolare attenzione a quelli simili o limitrofi (ad esempio, benchmark per classi di popolazione e/o modello organizzativo).

4.2. Riferimenti bibliografici

Gantz J. and Reinsel D., (2012) "The digital universe in 2020: Big data bigger digital shadows and biggest growth in the far east". IDC iView

<https://www.speicherguide.de/download/dokus/IDC-Digital-Univers-Studie-iView-11.12.pdf>

Mau S. (2019). The Metric Society. Polity Press.

4.3. La performance delle Amministrazioni comunali a cura di Emanuele Padovani, Università di Bologna et al²³⁸

4.3.1. Premessa

I quasi 8.000 comuni italiani costituiscono quel comparto della pubblica amministrazione più prossima ai cittadini ed ai loro bisogni primari. Attraverso le proprie attività di erogazione di beni tipicamente pubblici, come la sicurezza o la gestione del territorio, o c.d. meritori, come la gestione dei rifiuti o i servizi di assistenza sociale alle famiglie e agli individui, costituiscono il tessuto amministrativo capillare della Repubblica. È dunque essenziale che essi sviluppino una certa performance, in particolare una certa efficienza, cioè la capacità di costare il giusto, ed efficacia, ossia la capacità di soddisfare adeguatamente i bisogni.

Attraverso i dati disponibili sulla piattaforma OpenCivitas di SOSE S.p.A., società del Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Banca d'Italia, questo capitolo analizza, per la prima volta nel panorama italiano, la performance delle amministrazioni comunali delle regioni a statuto ordinario, sia sotto il profilo dell'impegno finanziario delle amministrazioni comunali (il livello di spesa per unità di servizio o pro capite), sia sotto il profilo della quantità e qualità del servizio erogato alla cittadinanza. In particolare, sono trattati i servizi delle funzioni fondamentali dei comuni definite nel D.lgs. 216/2010:

- Amministrazione,
- Polizia locale,
- Istruzione,
- Viabilità,
- Territorio,
- Rifiuti,
- Sociale,
- Nido.

L'analisi è di carattere squisitamente esplorativo e richiederà, nel seguito, approfondimenti d'analisi specifici per ciascun servizio per indagare le complesse fenomenologie che stanno dietro ai numeri degli indicatori esposti in questo capitolo.

Il capitolo è strutturato in undici sezioni complessive. Dopo la presente sezione, nella sezione 4.3.2 è offerta una sintesi generale, i cui elementi di analisi sono disponibili nelle sezioni successive. Nella sezione 4.1.3 è spiegata la metodologia seguita, mentre nelle sezioni dalla 4.3.4 alla 4.3.11 sono analizzate separatamente le funzioni sottoposte ad indagine.

4.3.2. Sintesi

L'analisi sviluppata nel presente lavoro, riferita all'ultimo esercizio disponibile 2016, consente di indagare svariati fenomeni e identificare trend di interesse per il policymaker. In questa sede sono state utilizzate tecniche di elaborazione statistica particolarmente semplici, proprio in considerazione del carattere esplorativo del lavoro. Dall'analisi emergono alcuni spunti di valutazione della performance degli enti locali, in particolare i livelli di performance media a livello nazionale e la tendenza

238. Hanno contribuito:
Francesco Porcelli, Marco Stradiotto, Francesco Bergamaschi.

(2016 su 2015), informazioni relative al divario nord-sud, valutazioni in merito alla performance dei comuni in funzione delle loro dimensioni (piccoli = meno di 3.000 abitanti, medi = 3.000-50.000 abitanti, grandi = più di 50.000 abitanti) e differenze fra regioni. Ecco un breve sommario relativo a quanto esposto nelle sezioni successive.

Performance medie e trend. I costi relativi ai servizi amministrativi aumentano leggermente, la polizia locale svolge diverse attività non squisitamente di polizia stradale, i servizi relativi all'istruzione svolgono un importante supporto agli alunni in età scolare in particolare sul fronte della refezione e del trasporto scolastico. Le spese ordinarie per la viabilità sono in leggera flessione mentre quelle di investimento in leggero aumento; la spesa relativa ai servizi del territorio aumenta sensibilmente ma a fronte di maggiori attività amministrative e meno per attività di carattere operativo; il servizio rifiuti migliora l'efficienza complessiva costando di meno e svolgendo più raccolta differenziata. I servizi sociali impegnano un ammontare di risorse finanziarie meno elevato con impatti differenziati fra le varie utenze, mentre i servizi di asilo nido sono in leggera flessione sia sul fronte delle risorse che su quello degli utenti. Nel seguito qualche ulteriore dettaglio.

- *Amministrazione.* I servizi amministrativi costano mediamente 205 Eur pro capite, con un aumento del +0,6% dall'anno precedente causato da quattro regioni del centro Italia corrispondenti alla zona del terremoto del 2016; si impiegano mediamente 3,5 unità di personale ogni 1.000 abitanti.
- *Polizia locale.* La polizia locale costa mediamente 37,50 Eur pro capite a fronte dei quali svolge diverse attività (nr. ogni 1.000 abitanti): in media gestisce 1,1 incidenti, eleva 216 contravvenzioni di cui 122 con mezzi strumentali (autovelox, telelaser, t-red, sistemi di controllo automatizzati, etc.), rimuove 1,1 veicoli, gestisce 0,7 fermi e sequestri amministrativi, eleva 2,6 sanzioni di natura annonaria commerciale e amministrativa, gestisce 0,8 querele e denunce, 1,1 arresti sequestri penali e trattamenti sanitari obbligatori, 15,1 attività di informazione ed investigazioni, 1,4 ricorsi in opposizione all'autorità giudiziaria e 8,1 nulla osta al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico.
- *Istruzione.* I servizi di istruzione impegnano mediamente 681 Eur per ciascun residente 3-14 anni sui bilanci degli enti comunali, a fronte di: 22,8% di copertura della domanda potenziale, presa in carico di 0,3 disabili ogni 10.000 alunni 3-14 anni, 10% della popolazione 3-14 anni che frequenta i centri ricreativi estivi, 26% che utilizza i servizi di trasporto scolastico, inclusa una minima quota di disabili; la spesa è in diminuzione (-3,6%), ma sono aumentati i livelli di penetrazione del servizio nella popolazione target 3-14 anni.
- *Viabilità.* Mediamente si spendono 640 Eur per km di strada comunale anche se con differenze notevoli fra i vari territori; il livello di spesa si è ridotto mediamente del -7,3% fra il 2015 e il 2016; è difficile poter valutare la spesa per km come indice di efficienza o di efficacia (maggiore servizio) poiché non è misurato il livello qualitativo del servizio di manutenzione, tuttavia emerge come mediamente siano presenti 232 punti luce ogni 1.000 abitanti, aumentati del +5,1%, e che gli investimenti in viabilità per nuove infrastrutture sono pari a 85 Eur pro capite in leggero aumento.
- *Territorio.* La spesa media è pari a 32 Eur pro capite, con un aumento medio di +9,1%; oltre ad una serie di attività più di carattere amministrativo ad alto contenuto tecnico, il servizio Territorio gestisce mediamente 0,65 interventi di pulizia del greto dei fiumi e corsi d'acqua ogni

1.000 abitanti, 19 interventi di potatura di piante ogni 1.000 abitanti, 2,5 nuovi alberi ogni 1.000 abitanti; i trend di questi indici sono in diminuzione.

- *Rifiuti*. Il servizio Rifiuti costa 337 Eur per tonnellata di rifiuto raccolto e smaltito, in contrazione del -4,4%, ma a fronte di un aumento della raccolta differenziata del +11,3%, giunta mediamente (media semplice) al 55,6%.
- *Sociale*. I servizi del Sociale costano 77 Eur pro capite, in leggera flessione (-1%); mediamente gli utenti che beneficiano dei servizi sociali sono pari a 43,7 ogni 1.000 abitanti, di cui quasi i due terzi rappresentati da famiglie e minori e anziani, mentre gli utenti che beneficiano dei contributi economici sono 15,4 ogni 1.000 abitanti, di cui circa due terzi rappresentati da famiglie e minori e utenti in condizioni di povertà, disagio e senza fissa dimora.
- *Nido*. Ciascun bimbo iscritto al nido costa mediamente 6.467 Eur, con un decremento 2016 su 2015 pari a -4,1%; il tasso di copertura della domanda potenziale, data dal numero di residenti 0-2 anni, è pari ad una media dell'8,3%, in flessione di -0,7%.

Nord vs sud. Il “fattore Sud” è presente nella maggior parte dei servizi, in due modalità. La prima, di carattere negativo, in cui a maggiori costi corrispondono servizi di livello inferiore, dove emerge quindi inefficienza. In questa situazione si trovano i servizi del territorio e viabilità, il servizio rifiuti ed il servizio di asilo nido, quest'ultimo però solo in alcuni territori regionali. La seconda, che si potrebbe definire di difficoltà dovuta almeno parzialmente al livello di finanziamento, in cui sembrerebbe che a minori servizi corrisponda anche un minor livello di impegno finanziario. In questa situazione si trovano la polizia locale, i servizi a supporto dell'istruzione, i servizi sociali. Nel seguito è esposto qualche ulteriore dettaglio.

- *Amministrazione*. Emerge una fenomenologia decisamente più complessa dell'usuale divario nord-sud, posto che il driver della spesa dei servizi amministrativi sembra piuttosto il dimensionamento dell'ente e la minore o maggiore complessità organizzativa, determinata anche dall'essere capoluogo provinciale (a cui corrispondono maggiori spese pro capite) o meno.
- *Polizia locale*. I grandi comuni del Nord forniscono i livelli di servizio maggiori ma anche al costo maggiore, subito dietro si collocano i grandi comuni del Centro.
- *Istruzione*. I grandi comuni del Nord e quelli medi del Centro offrono servizi migliori, mentre i grandi comuni del Sud sono profondamente distanziati, ma a fronte di livelli di spesa inferiori.
- *Viabilità*. La macro-regione Sud presenta il maggior tasso di incremento di spese di investimento +23%.
- *Territorio (e Viabilità)*. Al Sud sembra esserci maggiore attenzione riguardo alla pulizia del greto dei fiumi (in particolare Basilicata e Calabria), alla potatura delle piante, alla piantumazione di nuovi alberi. Per quanto riguarda la combinazione dei servizi Territorio e Viabilità, il modello dei grandi comuni del Sud e del Centro sono apparentemente inefficienti, poiché l'impegno finanziario è molto elevato ma al contempo il livello del servizio è contenuto; per contro emerge il modello Nord-Est, per il quale a fronte della spesa più contenuta si ottiene un maggior livello dei servizi.
- *Rifiuti*. Questo rappresenta il servizio comunale con le più spiccate differenze nord-sud: il Sud spende circa il 60% in più del Nord-Est (il Centro il 40% in più) a fronte di una performance di raccolta differenziata peggiore del 30% (46,6% contro 67,4%).
- *Sociale*. Emerge la necessità di aumentare l'allocazione di risorse al Sud, poiché i livelli di

impegno finanziario sono sempre più bassi di qualsiasi altro territorio, a fronte di un contesto in cui il tasso di deprivazione socio-economica è strutturalmente molto più elevato.

➤ *Nido*. Il servizio è particolarmente arretrato al Sud, con tassi di copertura ben al disotto della media, pari a 3,6%, contro l'8,6% del Nord-Ovest, il 10,9% del Centro e il 13,1% del Nord-Est.

Grande vs Piccolo. Se è vero che i comuni di piccole dimensioni sono notoriamente considerati antieconomici per la loro scarsa capacità di economie di scala, in realtà un'analisi più dettagliata mette in luce situazioni più articolate che in alcuni casi tendono addirittura a ricordare il detto "piccolo è bello", come accade per la polizia locale al Nord-Est (ma probabilmente per l'effetto di gestioni associate), i servizi di supporto all'istruzione e, soprattutto, il sociale. Nel seguito qualche ulteriore dettaglio.

➤ *Amministrazione*. Sono presenti economie di scala sia sul lato del livello della spesa, laddove nei piccoli comuni si spende 266 Eur pro capite contro 135 Eur per i comuni medi e 125 Eur per i comuni grandi, sia sul lato del personale: 4,8 unità di personale ogni 1.000 abitanti negli enti piccoli, contro 2,4-2,5 negli altri.

➤ *Polizia locale*. I piccoli comuni del Nord-Est raggiungono prestazioni analoghe ai comuni di medie dimensioni della stessa macroregione, probabilmente anche grazie alla diffusione di forme di gestione associata del servizio.

➤ *Istruzione*. I comuni più piccoli spendono di più rispetto ai comuni di medie dimensioni e sono quelli che hanno maggiormente risentito del trend negativo di spesa, ma sul lato del livello dei servizi, specie quelli principali, riescono comunque a mantenere un'offerta che non solo è simile agli altri enti (mensa scolastica), ma addirittura è maggiore (trasporto scolastico); sono meno presenti sul fronte delle disabilità, ma ciò è probabilmente dovuto anche ad un fattore di domanda.

➤ *Viabilità*. I comuni di grandi dimensioni, pressoché indipendentemente dalla propria collocazione geografica, migliorano tutti gli indici di attività ed output parziali, ciò delineando una certa capacità gestionale ed amministrativa di segno diametralmente opposto rispetto ai piccoli enti, che possiedono un carico di attività molto elevato ma un impegno di risorse finanziarie più contenuto.

➤ *Territorio (e Viabilità)*. Gli enti di medie dimensioni spendono di meno per i servizi del Territorio, ma non vi è un effetto dimensionale sul livello di servizio complessivo della combinazione Territorio e Viabilità.

➤ *Rifiuti*. Non si rilevano particolari differenze fra grandi e piccoli enti, se non una leggera differenza che pone i comuni di medie dimensioni in condizioni ottimali rispetto la maggiore capacità di raccolta differenziata, praticamente in ogni macro-regione.

➤ *Sociale*. Se è vero che nei piccoli enti si raggiungono livelli di servizio inteso come indice sintetico di output-risultato minori, è anche vero che essi esprimono una domanda potenziale inferiore (indice di deprivazione-socio economica con segno negativo), dunque è più semplice raggiungere la soddisfazione dei bisogni (e ciò accade con particolare riferimento all'area Nord).

➤ *Nido*. I comuni di grandi dimensioni hanno un costo per bambino più elevato e raggiungono tassi di copertura della domanda potenziale più alti (13,8%), rispetto ai comuni medi e, soprattutto, ai comuni piccoli, dove si il costo unitario è più contenuto ma la copertura della domanda è appena al 4,9%.

Regioni a confronto. Non esiste un modello regionale migliore in assoluto per la gestione dei servizi comunali, semmai diversi modelli regionali per i diversi servizi. Nel seguito qualche ulteriore dettaglio per singolo servizio.

- *Amministrazione.* L'efficienza, probabilmente a causa del fattore dimensionale, è maggiore in Puglia, Emilia-Romagna e Veneto, mentre è peggiore in Liguria e Abruzzo (quest'ultima probabilmente anche a causa degli effetti del protrarsi del post terremoto del 2009).
- *Polizia locale.* La Liguria costituisce un unicum in cui il livello del servizio è molto elevato ma ha anche il costo maggiore, mentre gli altri territori regionali sono abbastanza concentrati intorno ai livelli medi di impegno finanziario e livello del servizio.
- *Istruzione.* Fra i top dieci territori provinciali dove l'intensità del servizio è più elevata, ben sei si trovano in Toscana, che però raggiunge anche il costo pro capite più elevato; in effetti emerge chiaramente come a maggiore impegno finanziario aumenti anche il livello del servizio.
- *Viabilità.* In Veneto, Lazio, Abruzzo e Campania sono aumentate molte delle attività del servizio di viabilità, mentre Umbria e Lazio osservano il maggior incremento dei punti luce (oltre +10%), Puglia e Campania il maggior incremento di progetti (+38% e +21%) e le Marche hanno il maggior incremento di spese di investimento (+67%).
- *Territori (e Viabilità).* Il livello dei servizi di Viabilità e Territorio è più elevato in Emilia-Romagna, Liguria e Toscana, mentre è particolarmente contenuto in Calabria e Campania.
- *Rifiuti.* I modelli di gestione di successo (alto livello dei servizi associato ad una bassa spesa per tonnellata) son quelli di Veneto e Lombardia, seguiti a ruota da Piemonte, Marche ed Emilia-Romagna.
- *Sociale.* Sono individuabili cinque modelli regionali di erogazione dei Servizi, in cui i modelli di riferimento possono essere ricondotti a: Emilia-Romagna, Marche e Toscana (con impegno finanziario elevato), Lombardia, Liguria e Veneto (con impegno intermedio) e Lazio, Piemonte e Umbria (con impegno limitato); il modello Basilicata è invece particolarmente oneroso ma non in linea con il fabbisogno del territorio di riferimento.
- *Nido.* I livelli maggiori di copertura della domanda potenziale sono concentrati in Emilia-Romagna e Toscana, a cui appartengono i territori provinciali che si pongono ai vertici (in particolare Bologna 29,7%, Ferrara 26,9% e Firenze 26,6%).

4.3.3. Nota metodologica generale

Il metodo di analisi utilizzato è in linea di continuità con quello utilizzato per l'analisi dei servizi amministrativi e sociali comunali all'interno del Quaderno CNEL 2/2019.

La norma che regola il calcolo dei c.d. "fabbisogni standard" per le amministrazioni comunali ai fini dell'applicazione del federalismo fiscale attraverso la distribuzione del "fondo di solidarietà comunale" in sostituzione del precedente trasferimento erariale, assegna a Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE), società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Banca d'Italia, il compito di predisporre l'impianto metodologico di riferimento in cooperazione e con il supporto scientifico dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, fondazione ANCI (IFEL). La stessa norma assegna a SOSE anche il compito di procedere al monitoraggio dei parametri di riferimento con cadenza annuale, attraverso uno specifico questionario indirizzato ai responsabili dei servizi finanziari delle amministrazioni comunali. SOSE rileva 336 indicatori finanziari e strutturali relativi ai servizi offerti per ogni comune e per ogni annualità e www.OpenCivitas.it è il portale di

accesso a tali informazioni essenzialmente riconducibili a indicatori di input, processo e output-risultati (non contiene invece indicatori di outcome). A partire dal 2019, OpenCivitas è utilizzato dalla Corte dei conti, sezioni regionali di controllo, come strumento per le verifiche sulla razionalizzazione della spesa (Delibera n. 20/SEZAUT/2019/INPR).

La banca dati OpenCivitas copre i 6.647 comuni (con riferimento al 2016) appartenenti alle regioni a statuto ordinario, sono quindi esclusi i comuni delle regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna. I dati coprono i seguenti servizi:

- Amministrazione,
- Polizia locale,
- Istruzione,
- Viabilità e Territorio, che nel presente lavoro sono analizzati separatamente,
- Rifiuti,
- Sociale e Nido, che nel presente lavoro sono analizzati separatamente.

Al momento della chiusura di questa analisi, la banca dati è aggiornata a tutto il 2016. L'analisi proposta in questa sede si concentra sul periodo 2015-2016, al fine di garantire una piena confrontabilità intertemporale dei dati.

Per ciascuno degli otto servizi analizzati sono stati selezionati alcuni degli indicatori più significativi presenti all'interno della sezione open data di OpenCivitas o, in alcuni casi, sono stati calcolati ulteriori indicatori rielaborando gli indici disponibili. Per ciascun servizio è calcolato un indicatore definito di "impegno finanziario" e, qualora possibile, un indicatore di output-risultato o efficacia complessiva. Gli indicatori di *impegno finanziario* sono calcolati come rapporto spesa ÷ unità di prodotto o abitanti (in quest'ultimo caso l'indice coincide con la spesa pro capite) e consentono di individuare, in modo comparabile, le risorse finanziarie impegnate per l'erogazione dei servizi. Qualora non presenti in modo diretto in OpenCivitas, sono stati appositamente calcolati. Non possiedono necessariamente un significato in termini di efficienza poiché l'output potrebbe non essere comparabile fra amministrazioni comunali. Ciò accade ad esempio per il servizio di istruzione, formato da diversi comparti di attività, oppure il servizio rifiuti, che possiede livelli qualitativi differenziati, in particolar modo in funzione della raccolta differenziata. Per i servizi amministrativi sono stati calcolati due indici ("A01 - Spesa pro capite" e "A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti"), già presenti in OpenCivitas, che possono approssimare il livello di efficienza.

Per quanto concerne invece gli indicatori di output-risultato ed efficacia complessiva, ossia i misuratori del *livello dei servizi* che costituiscono l'oggetto principale della presente relazione, sono stati utilizzati approcci di analisi differenziati in relazione alla tipologia del servizio e alla disponibilità di dati. In particolare, per i servizi rifiuti e asili nido sono stati utilizzati indici già presenti in banca dati OpenCivitas (rispettivamente "R02 - Raccolta differenziata - %" e "N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2") poiché approssimano l'obiettivo ultimo di ciascuna funzione; per i servizi sociali è stato calcolato ex novo un indice composito "S15 - Distanza dal bisogno" che, attraverso un sistema di punteggi che coinvolge diversi indicatori presenti in OpenCivitas, valuta la capacità degli enti di far fronte alle effettive esigenze di carattere sociale della comunità amministrata. Per tutti gli altri servizi, ad esclusione dei servizi amministrativi ossia servizi di polizia locale, istruzione, viabilità, territorio, sono stati analizzati indicatori di processo, spesso relativi ad attività di tipo amministrativo, e indicatori di output-risultato parziali, ossia limitati ad alcuni aspetti del servizio. Per ottenere una informazione di sintesi sui livelli di servizio che renda possibili i confronti

territoriali è stato utilizzato l'indice "Livello dei servizi" presente in OpenCivitas. Esso costituisce un indice composito che unisce misure di processo e misure di output-risultato parziali rilevate e che quindi è teso a misurare la quantità (laddove possibile anche la qualità) dei servizi erogati in modo sintetico, su una scala 0 (basso) - 10 (alto).

La matrice "Impegno finanziario - Livello dei servizi" consente di posizionare ciascun servizio di ciascun ente o sua aggregazione all'interno di uno dei quattro quadranti ideali:

- Quadrante 1: alti livelli di spesa e basso livello dei servizi erogati, rappresenta il quadrante peggiore in cui è probabile si stiano verificando sprechi di risorse, ossia inefficienze;
- Quadrante 2: alti livelli di spesa e alto livello dei servizi erogati, identifica la situazione in cui maggiori livelli di spesa sono probabilmente giustificati da elevati livelli dei servizi erogati;
- Quadrante 3: bassi livelli di spesa e basso livello dei servizi erogati, identifica la situazione in cui i minori livelli di spesa si ripercuotono su servizi più scadenti;
- Quadrante 4: bassi livelli di spesa e alto livello dei servizi erogati, rappresenta il quadrante migliore, in cui l'efficienza è più elevata e i servizi sono quali-quantitativamente più elevati.

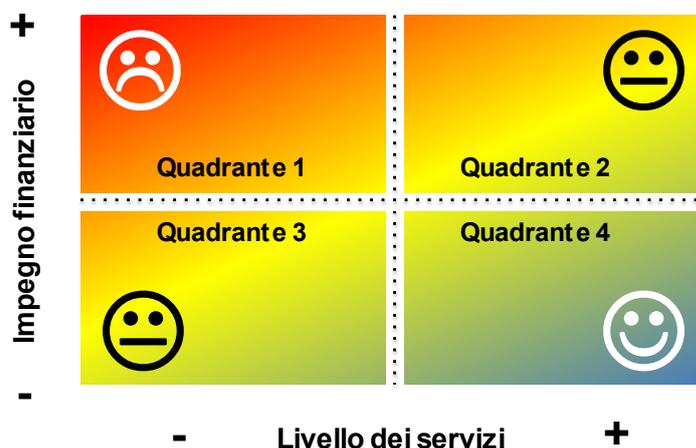


Grafico 1. Matrice Impegno finanziario - Livello dei servizi

La copertura effettiva della banca dati OpenCivitas è differenziata per anno e servizio analizzato in funzione delle risposte ottenute da SOSE e dei controlli di qualità da essa effettuati, ed è riportata nelle tabelle di analisi di ciascun servizio. Gli indicatori oggetto di analisi sono descritti all'interno della sezione dedicata a ciascun servizio. In totale, sono analizzati 64 indicatori suddivisi come appare in Tabella 1. 22 indicatori di output-risultato parziali e 8 indicatori di output-risultato/efficienza complessiva costituiscono quelli maggiormente significativi per l'analisi proposta in questo lavoro. Gli indicatori specifici sono riportati nelle note metodologiche specifiche di ciascun servizio analizzato; generalmente sono riportate le stesse denominazioni di OpenCivitas, mentre nei casi di elaborazione e composizione di più indicatori elementari OpenCivitas è riportata la metodologia di calcolo e la denominazione è originale.

Tabella 1. Tipologie degli indicatori analizzati e copertura dei servizi

Servizio	Indicatori di impegno finanziario	Indicatori di processo	Indicatori di output-risultato parziali	Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*	Totale
Amministrazione	2	-	-	-	2
Polizia	1	11	-	1	14
Istruzione	1	-	6	1	8
Viabilità	1	9	2	**	12
Territorio	1	5	2	1	9
Rifiuti	1	-	-	2	3
Sociale	1	-	12	***2	***14
Nido	1	-	-	1	2
Totale	9	25	22	8	*64

Note

* inclusi gli indici sintetici di livello dei servizi, indici composti su scala 0-10, che uniscono misure di processo e misure di output-risultato, e che sono calcolati e disponibili in OpenCivitas.

** Viabilità e Territorio sono analizzati in modo unitario attraverso l'indice sintetico VT01 - Livello dei servizi, disponibile in OpenCivitas; l'indice è analizzato nella sezione 4.3.8 relativa al Territorio.

*** l'indice "S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale", si veda sezione 4.3.10.1, è più propriamente da intendersi come indicatore di contesto ed è utilizzato per il calcolo dell'indice "S15 - Distanza dal bisogno", pertanto non è conteggiato nella tabella.

Per ciascun indicatore è stata calcolata la media semplice dei livelli degli indici raggiunti da ciascun ente, sia con riferimento all'andamento nazionale, sia con riferimento agli andamenti per area geografica (Nord-ovest, Nord-est, Centro e Sud e regioni), dimensione demografica (0-3.000 abitanti, 3.001-50.000 abitanti, oltre 50.000 abitanti), oltre che altre dimensioni rilevanti per alcuni servizi (superficie, presenze turistiche, altimetria). Le tavole includono una colonna "pos." (posizione) in cui è indicata la classifica in funzione del valore dell'indice (valore 1 = valore dell'indice più basso, valore massimo = valore dell'indice più alto), la cui lettura è agevolata da una scala cromatica tipo semaforo (verde intenso = livello di performance migliore, rosso intenso = livello di performance peggiore). Per tutti gli indicatori, ad eccezione degli indicatori composti e degli indicatori di qualche servizio per cui la numerosità del campione è ridotta, è indicato il trend 2016 rispetto al 2015; per le aggregazioni di enti con numerosità più ridotta (es. regioni di minori dimensioni) il trend potrebbe essere meno significativo poiché determinato da situazioni contingenti.

Per tutti i servizi sono inoltre proposte delle cartografie a livello provinciale (regionale nel caso dei servizi sociali), in cui sono riportate le intensità degli indici di livello di servizio (per i servizi amministrativi il livello di spesa pro capite) calcolate come media ponderata per il numero di abitanti.

4.3.4. Amministrazione

4.3.4.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Amministrazione include: gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, ufficio tecnico, anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico, oltre ad altri servizi amministrativi generali. Esse costituiscono un insieme di attività che non tanto, o quantomeno non in via immediata, sono sviluppate per offrire servizi rivolti alla soddisfazione di bisogni, ma sono rivolte al funzionamento

della macchina comunale. In altri termini consentono che la macchina comunale funzioni al fine di governare e offrire servizi alla comunità locale.

È pertanto difficoltoso determinare indicatori di output-risultato/efficacia, mentre la dimensione di efficienza, approssimata dall'indicatore di impegno finanziario, risulta maggiormente significativa e di più immediata misurabilità. A tal fine, sono stati calcolati due indici che mettono a raffronto le risorse, sia in termini di spesa sia in termini di unità di personale, con il numero di abitanti, laddove quest'ultimo approssima la dimensione dell'ente da amministrare, appunto, attraverso tali attività. Siamo tuttavia consapevoli che la dimensione della popolazione residente non riesce a riassumere la complessità amministrativa, ad esempio la gamma di servizi resa ai cittadini oppure l'ampiezza degli stessi, specie nel caso di comuni con un ragguardevole numero di c.d. "city users" (città con forti flussi pendolari giornalieri) o flussi turistici.

Gli indicatori utilizzati per i servizi di amministrazione sono quelli indicati nel Box 1. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.535 (anno 2016) ovvero circa l'83% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con punte minima del 61% per il territorio regionale delle Marche e massima del 92% per la Calabria.

Box 1. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi all'Amministrazione

Indicatori di efficienza

- **A01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive l'impegno finanziario in termini di spesa corrente dell'ente relativa alle attività di amministrazione, per singolo abitante; in questa sede è considerato come indicatore di efficienza e, dunque, è tanto migliore quanto più contenuto; va tuttavia considerato che i livelli di complessità amministrativa e gestionale di alcuni enti (es. enti di maggiori dimensioni, capoluogo di provincia, enti con un ampio raggio di servizi gestiti, enti che gestiscono servizi aggiuntivi in funzione dell'elevato numero dei city users, etc.) potrebbero falsare l'analisi.
- **A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti**: misura il numero dei dipendenti effettivamente occupati nelle attività di amministrazione ogni 1.000 abitanti residenti; in questa sede è considerato come indicatore di efficienza e, dunque, è tanto migliore quanto più contenuto; politiche di esternalizzazione dei servizi amministrativi possono influenzare tale indicatore, rendendolo più contenuto rispetto ad enti in cui tali politiche non sono state realizzate.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo, indicatori di output-risultato parziali, indicatori di output-risultato/efficacia complessiva.*

4.3.4.2. Analisi

La Tavola 2 analizza i due indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 3 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; la Tavola 4 propone l'analisi dell'indice di spesa pro capite rispetto alla dimensione, appartenenza o meno al gruppo dei capoluoghi di provincia, estensione della superficie; il Grafico 2, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in rosso) e minore (in verde) livello di impegno finanziario (spesa pro capite).

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi amministrativi le amministrazioni comunali sostengono una spesa pari a 205 Eur pro capite medi, con punte di 305 Eur in Liguria e valori minimi in Puglia, con 137 Eur. Il

picco minimo è raggiunto anche grazie ad una dimensione più elevata dei comuni pugliesi, in considerazione del fatto che nei comuni di maggiori dimensioni i livelli di spesa pro capite sono decisamente più contenuti: 125 Eur medi per i comuni con più di 50.000 abitanti e 135 Eur per i comuni di medie dimensioni (3.000-50.000 abitanti); i comuni di piccole dimensioni territoriali sono generalmente molto più costosi: 266 Eur di media per gli enti con meno di 3.000 abitanti, ovvero 208 Eur di media per gli enti sotto l'estensione di superficie media.

➤ Mediamente vi è stato un aumento della spesa per servizi amministrativi dello 0,6%; tuttavia gli aumenti più consistenti registrati in alcune regioni (in particolare Marche, Abruzzo, Lazio ed Umbria) che influenzano pesantemente l'indice potrebbero essere ascrivibili a fattori esogeni (terremoto). In effetti, negli altri territori regionali si è in presenza o di lievi aumenti o di riduzioni; la riduzione più consistente si è avuta nel comparto del Nord-Est (-1,9%), ma il territorio regionale che ha osservato la riduzione maggiore è la Puglia (-6,1%) mentre sono i comuni grandi del Centro che hanno registrato la riduzione più sostanziosa (-6,9%).

➤ Le amministrazioni comunali impiegano mediamente 3,5 unità di personale ogni 1.000 abitanti per svolgere i servizi amministrativi, con punte massime di 5,4 in Calabria e minime di 2,6 in Puglia. Similarmente alle spese, si notano forti economie di scala, considerando che nei comuni di piccole dimensioni servono mediamente 4,8 unità di personale contro 2,4-2,5 negli enti più grandi.

➤ L'indice di spesa pro capite, che in prima battuta approssima l'efficienza degli enti sui servizi amministrativi, pone Puglia, Veneto ed Emilia-Romagna a livelli elevati, mentre Liguria e Abruzzo ai livelli peggiori; i comuni di piccole dimensioni si confermano quelli maggiormente esosi, con quote pari a circa il doppio dei comuni medi e più del doppio rispetto a quelli grandi.

➤ Dalla cartografia e annessa tabella di analisi del livello territoriale provinciale, emerge ulteriormente come il fenomeno sia decisamente più complesso dell'usuale divario nord-sud con punte massime nel territorio provinciale dell'Aquila, che probabilmente sconta ancora gli effetti del terremoto del 2009 (273 Eur pro capite), e minime nella stessa regione, nel territorio provinciale di Pescara (93 Eur pro capite); le cause di tali differenze sono molteplici: (a) in primis il dimensionamento degli enti, laddove gli enti di maggiori dimensioni consentono economie di scala più importanti (ad esempio il caso pugliese); (b) a ciò si aggiungono fattori legati alla maggiore o minore complessità organizzativa e gestionale in funzione dell'entità dei servizi erogati, ipotesi confermata dal dato della spesa media dei comuni capoluogo di provincia, che notoriamente si trovano a gestire una complessità maggiore considerato il ruolo amministrativo del territorio di riferimento (132 Eur), contro i comuni di grandi dimensioni indipendentemente dal loro status di capoluogo di provincia (125 Eur).

Tavola 2 - AMMINISTRAZIONE - suddivisione regionale (indici medi)

	A01 - Spesa pro capite			A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest						
Piemonte	243	3	-3,6%	3,8	7	-2,2%
Lombardia	183	9	1,6%	2,7	13	-3,8%
Liguria	305	1	-3,1%	4,9	4	-3,5%
Nord-Ovest Totale	216		-1,7%	3,2		-3,4%
Nord-Est						
Veneto	144	14	-0,2%	2,6	14	-0,5%
Emilia Romagna	158	13	-4,3%	2,7	12	-2,4%
Nord-Est Totale	149		-1,9%	2,7		-1,2%
Centro						
Toscana	178	11	-2,2%	3,3	10	-0,5%
Umbria	183	10	5,2%	3,5	9	8,8%
Marche	199	8	23,1%	3,0	11	2,0%
Lazio	233	6	11,0%	4,2	6	6,6%
Centro Totale	205		8,5%	3,6		4,2%
Sud						
Abruzzo	300	2	13,6%	4,4	5	0,2%
Molise	220	7	-9,3%	4,9	3	6,6%
Campania	178	12	-0,4%	3,8	8	1,2%
Puglia	137	15	-6,1%	2,6	15	-5,4%
Basilicata	242	4	0,1%	5,3	2	0,1%
Calabria	237	5	-0,2%	5,4	1	-3,5%
Sud Totale	214		1,3%	4,3		-0,2%
Italia (RSO)	205		0,6%	3,5		-0,4%

Tavola 3 - AMMINISTRAZIONE - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	A01 - Spesa pro capite			A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	124	12	-3,1%	2,5	7	0,8%
Nord-Est	125	10	-2,9%	2,5	8	-1,5%
Centro	127	8	-6,9%	2,5	9	6,2%
Sud	125	11	11,1%	2,3	12	20,2%
Oltre 50.000 abitanti Totale	125		0,8%	2,4		8,1%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	129	7	1,9%	2,3	11	2,5%
Nord-Est	127	9	3,2%	2,4	10	3,7%
Centro	144	5	4,6%	2,7	6	1,7%
Sud	143	6	3,0%	2,8	5	2,5%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	135		2,9%	2,5		2,6%
Meno di 3.000 abitanti						
Nord-Ovest	266	3	-2,0%	4,2	3	-5,3%
Nord-Est	208	4	-5,3%	3,5	4	-6,4%
Centro	281	1	9,7%	5,1	2	4,8%
Sud	272	2	0,9%	5,7	1	-1,5%
Meno di 3.000 abitanti Totale	266		0,1%	4,8		-1,8%
Italia (RSO)	205			3,5		

Tavola 4 – AMMINISTRAZIONE - analisi per dimensione, capoluogo di provincia, estensione superficie (indici medi)

	A01 - Spesa pro capite	
	2015	2016
Italia (RSO)	204 €	205 €
Comuni grandi (oltre 50.000 abitanti)	124 €	125 €
Capoluoghi di provincia	133 €	132 €
Estensione superficie sopra media	197 €	197 €
Estensione superficie uguale o sotto media	206 €	208 €

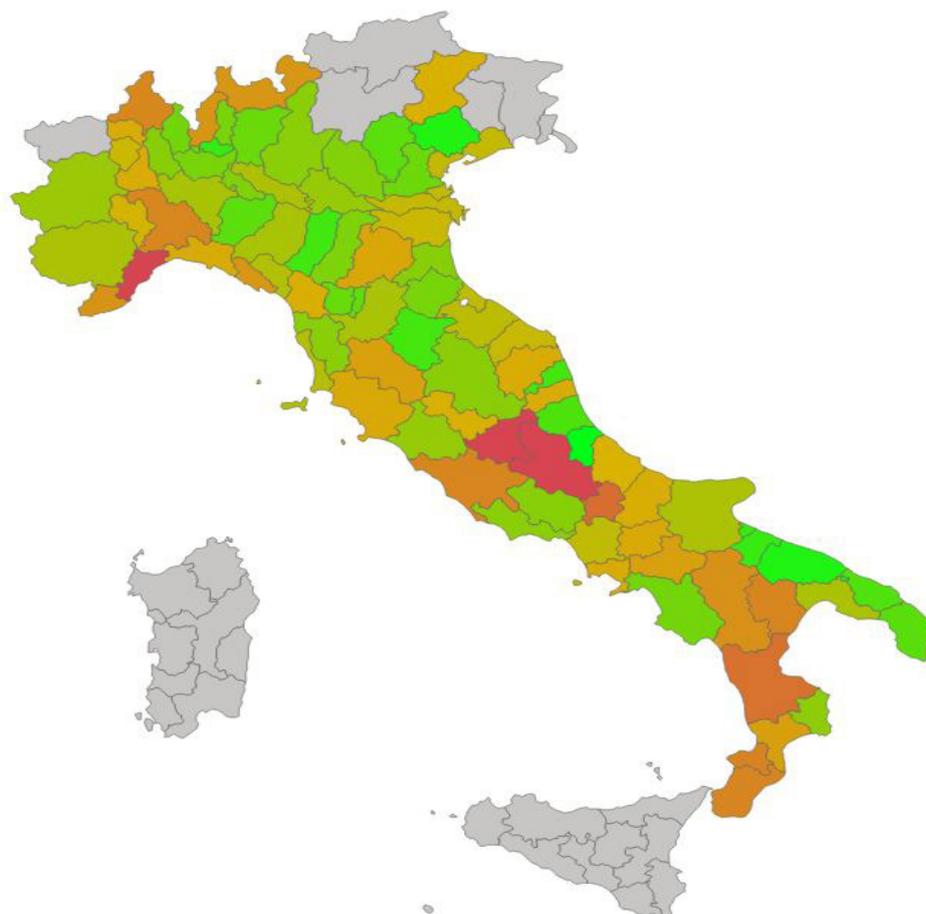


Grafico 2 – AMMINISTRAZIONE – Mappa provinciale indice A01 – Spesa pro capite (media pesata su abitanti) (rosso = indicatore elevato; verde = indicatore contenuto)
Segue relativa tabella.

Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)	Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)	Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)
L'Aquila	273 €	Terni	149 €	Novara	128 €
Savona	257 €	Belluno	148 €	Ravenna	128 €
Rieti	203 €	Chieti	148 €	Frosinone	128 €
Isernia	183 €	Asti	147 €	Verona	126 €
Cosenza	180 €	Biella	145 €	Lodi	126 €
Vibo Valentia	171 €	Ferrara	145 €	Modena	125 €
Reggio di Calabria	170 €	Ancona	144 €	Lecco	124 €
Matera	170 €	Rovigo	143 €	Milano	124 €
Roma	170 €	Venezia	143 €	Forlì-Cesena	123 €
Alessandria	170 €	Caserta	142 €	Salerno	123 €
Verbano-Cusio-Ossola	169 €	Rimini	142 €	Varese	122 €
Potenza	165 €	Pesaro e Urbino	141 €	Padova	121 €
Imperia	163 €	Livorno	139 €	Bergamo	120 €
Como	163 €	Massa-Carrara	138 €	Pistoia	120 €
Sondrio	162 €	Foggia	137 €	Prato	117 €
La Spezia	162 €	Cremona	137 €	Piacenza	117 €
Catanzaro	158 €	Taranto	137 €	Vicenza	116 €
Avellino	157 €	Cuneo	137 €	Lecce	116 €
Siena	157 €	Firenze	137 €	Brindisi	114 €
Bologna	154 €	Parma	136 €	Teramo	113 €
Grosseto	153 €	Pavia	136 €	Fermo	111 €
Benevento	153 €	Torino	133 €	Arezzo	111 €
Genova	152 €	Mantova	132 €	Reggio nell'Emilia	110 €
Napoli	152 €	Viterbo	131 €	Barletta-Andria-Trani	107 €
Vercelli	151 €	Crotone	129 €	Monza e della Brianza	107 €
Ascoli Piceno	151 €	Latina	129 €	Treviso	102 €
Macerata	151 €	Perugia	128 €	Bari	101 €
Campobasso	151 €	Brescia	128 €	Pescara	93 €
Lucca	149 €	Pisa	128 €		

4.3.5. Polizia locale

4.3.5.1. Nota metodologica specifica

Il servizio di Polizia locale include tutti i servizi svolti dal corpo di polizia municipale, o dagli addetti di polizia municipale se in numero inferiore a sette. Le attività svolte dal servizio di polizia locale si articolano su una vasta gamma di funzioni che vanno dalla polizia ambientale, a quella amministrativa (annonaria e commerciale), giudiziaria, tributaria, per giungere a quella più classica di polizia stradale e mantenimento della pubblica sicurezza.

Non solo le attività di polizia locale sono particolarmente estese e poliedriche, ma difficilmente il loro output-risultato può essere misurato attraverso indici di efficacia, ancor meno attraverso un indice complessivo e sintetico di performance.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di polizia locale sono quelli indicati nel Box 2. La copertura complessiva dei comuni è pari a 4.291 (anno 2016) ovvero circa il 65% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con punte minima di 49% per il territorio regionale delle Marche e massima di 83% per l'Umbria; in considerazione della ridotta numerosità

degli enti per i quali sono disponibili i dati di entrambi gli esercizi finanziari, non sono riportati i trend 2015-2016.

Box 2. Indicatori utilizzati per misurare i servizi di Polizia locale

Indicatori di impegno finanziario

- **P01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è “Spesa storica - Euro per abitante”): descrive l’impegno finanziario in termini di spesa corrente dell’ente relativa alla polizia locale, per singolo abitante.

Indicatori di processo

- **P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività in termini di numero di incidenti stradali in cui la polizia locale è intervenuta; un indice elevato non può essere letto come minore efficacia delle attività di polizia poiché potrebbe essere influenzato da fattori esterni non attribuibili all’amministrazione stessa (es. condizioni atmosferiche, livelli di intervento degli altri organi di polizia), ma va considerato come maggiore attività svolta dalla polizia locale nella sua veste di polizia stradale.
- **P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di una delle principali attività di repressione svolte nell’ambito delle funzioni di polizia stradale; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti poiché dipende da diversi fattori ambientali; inoltre, non differenzia per tipologie di sanzioni (es. eccesso di velocità, sosta vietata, etc.).
- **P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti**: come il precedente, con l’unica differenza delle modalità di rilievo attraverso mezzi strumentali.
- **P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti**: misura l’attività della funzione di polizia stradale relativa alla rimozione dei veicoli.
- **P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività relativa sanzione accessoria del sequestro o del fermo amministrativo nei confronti di cittadini circolanti sprovvisti di assicurazione o carta di circolazione.
- **P07 - Sanzioni per attività annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività di una gran parte delle funzioni di polizia amministrativa relative ai controlli amministrativi presso le fiere, i mercati e le attività commerciali.
- **P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività amministrativa/giudiziaria svolta dalla polizia locale per la gestione di querele e denunce presentate alla polizia locale stessa; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti dall’amministrazione, poiché influenzato da diversi fattori ambientali (es. livelli di intervento degli altri organi di polizia sul territorio).
- **P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività con riferimento ad alcune delle attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza (TSO = trattamento sanitario obbligatorio).
- **P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività amministrativa e giudiziaria relativa ad investigazioni scientifiche.
- **P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività con riferimento alla gestione delle opposizioni presentate dagli utenti della strada sanzionati.
- **P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività delle funzioni di polizia amministrativa per il rilascio di autorizzazioni per l’occupazione del suolo pubblico, tipicamente per attività commerciali o per cantieri.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato parziali, indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **P13 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; l'indice considera i diversi livelli di attività mappati e misurati in OpenCivitas, di cui gli indicatori P02-P12 rappresentano le componenti principali, pertanto va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

4.3.5.2. Analisi

La Tavola 5 analizza i tredici indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 6 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 3A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 5, mentre il Grafico 3B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 6; il Grafico 4, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- La polizia locale costa mediamente 37,50 Eur pro capite, con punte di 63,30 Eur in Liguria e valori minimi in Veneto, con 28,70 Eur; nei comuni di maggiori dimensioni i livelli di spesa pro-capite sono più elevati, probabilmente a causa di fenomeni di congestionamento e maggiore complessità del servizio: 57,40 Eur medi per i comuni con più di 50.000 abitanti e 35 Eur per i comuni di medie dimensioni (3.000-50.000 abitanti). I comuni di piccole dimensioni hanno costi contenuti e nell'ordine di 39,30 Eur pro capite, ma forniscono anche i peggiori livelli di servizio, ossia costano meno ma producono anche meno. I comuni che possiedono una certa vocazione turistica (presenze turistiche superiori alla mediana) spendono 42,60 Eur contro i 33,49 Eur dei comuni non turistici, a fronte di maggiori servizi in tutti gli indici di output-risultato parziali²³⁹.
- La spesa pro-capite è decisamente contenuta al Nord-Est, 29,40 Eur, mentre è decisamente più elevata al Centro (ad esclusione di Marche, più simile ai livelli intermedi del Nord-Ovest), 43,60 Eur, e al Sud, 42 Eur. I piccoli comuni del Nord, anche grazie alla implementazione consolidata di forme di gestione associata (Nord-Est 28,20 Eur e Nord-ovest 34,90 Eur) e quelli di medie dimensioni, Sud compreso (35 Eur), sono generalmente meno costosi, mentre i piccoli comuni del Centro e del Sud unitamente ai grandi comuni sono i più costosi, da 46 a quasi 64 Eur.
- Per quel che riguarda le attività di polizia stradale, mediamente ogni 1.000 abitanti la polizia locale gestisce 1,1 incidenti, eleva 216 contravvenzioni, di cui 122 con mezzi strumentali (autoveicoli, telelaser, t-red, sistemi di controllo delle zone a traffico limitato, etc.) e rimuove 1,1 veicoli. La Liguria è la regione dove la polizia locale è particolarmente attiva sul fronte dell'attività di polizia stradale, mentre all'opposto si trova il Molise. In termini dimensionali, l'attività è più intensa nei grandi comuni, anche se nel Sud ciò avviene in minor misura rispetto al Centro e al Nord.
- Per quel che concerne le altre attività della polizia locale (polizia ambientale, amministrativa, giudiziaria e tributaria), mediamente ogni 1.000 abitanti la polizia locale gestisce 0,7 fermi e sequestri amministrativi, 2,6 sanzioni di natura annonaria, commerciale e amministrativa, 0,8 querele e denunce, 1,1 arresti, sequestri penali e trattamenti sanitari obbligatori (TSO), 15,1 attività di informazione ed investigazioni per attività comunali o di altri enti, 1,4 ricorsi in oppo-

239. Per l'economia complessiva del presente lavoro, la tavola analitica non è riportata.

sizione all'autorità giudiziaria e 8,1 nulla osta al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico. Ciascuna regione possiede tendenze diverse per le altre attività non di polizia stradale, pertanto a livello regionale non emergono trend significativi; ad eccezione delle attività relative al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico, particolarmente gravosa per i piccoli comuni del Centro e del Sud (indice P12), tutte le altre risultano particolarmente concentrate nei comuni di grandi dimensioni.

➤ I livelli dei servizi sono quantitativamente più elevati nei grandi centri del Nord, e più bassi nei comuni del Sud e nei piccoli comuni del Nord-Ovest. Per poter adeguatamente interpretare tali differenze geografiche andrebbero approfondite più nel dettaglio le modalità organizzative inter-istituzionali fra le diverse forze dell'ordine, poiché gran parte degli indicatori su cui si fonda l'analisi sono indicatori di processo influenzabili da situazioni contingenti territoriali.

➤ L'analisi grafica delle medie regionali consente di affermare che, ad eccezione della Liguria in cui si riscontra un livello di servizio decisamente più elevato ma che possiede anche il costo maggiore, per la polizia locale emerge una certa omogeneità fra i territori regionali, ove le varie regioni sono abbastanza concentrate intorno ai livelli medi di impegno finanziario e livello del servizio. L'analisi per macro-regione e dimensione evidenzia invece due fenomeni di un certo interesse, in particolare: (a) i grandi comuni del Nord forniscono i livelli di servizio maggiori ma al costo maggiore, subito dietro si collocano i grandi comuni del Centro; (b) i piccoli comuni del Nord-Est raggiungono prestazioni analoghe ai comuni di medie dimensioni della stessa macro-regione, probabilmente anche grazie alla diffusione di forme di gestione associata di tale servizio, e sono molto lontani, in positivo, dalle prestazioni dei comuni di simili dimensioni di Nord-Ovest (fanno meno attività e costano di più), Centro e Sud (circa lo stesso livello di servizi ma costano quasi il doppio).

➤ Il livello di attività della polizia locale (indice P13 - Livello dei servizi) è molto elevato in alcuni territori provinciali del Centro e del Nord, mentre è più contenuto nei territori interni del Centro e in gran parte del Sud. I territori provinciali in cui l'attività è più intensa, in particolare Savona, Rimini e Siena (indice pari rispettivamente a 8,4, 8,1 e 7,8), corrispondono anche a territori ad alta concentrazione turistica laddove è richiesta una intensificazione del presidio del territorio; tuttavia non tutti i territori ad elevata vocazione turistica presentano i medesimi valori (ad esempio Lecce 5,7, oppure Ravenna 4,3).

Tavola 5 - POLIZIA LOCALE - suddivisione regionale (indici medi)

	P01 - Spesa pro capite		P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti		P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti		P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti		P07 - Sanzioni per attività annonaia, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Nord-Ovest														
Piemonte	33,1	12	0,6	11	64	12	117	8	0,8	6	0,5	7	1,7	13
Lombardia	32,7	13	1,2	7	107	4	128	7	1,0	5	1,1	2	2,4	7
Liguria	63,3	1	1,9	3	248	1	192	2	4,9	1	0,9	5	7,1	1
Nord-Ovest Totale	35,0		1,1		103		129		1,2		0,9		2,5	
Nord-Est														
Veneto	28,7	15	1,3	6	86	7	202	1	0,8	7	1,1	3	3,1	6
Emilia Romagna	30,7	14	2,3	2	124	3	141	4	2,3	3	1,7	1	3,2	4
Nord-Est Totale	29,4		1,6		99		181		1,3		1,3		3,1	
Centro														
Toscana	45,9	3	2,6	1	217	2	130	6	3,2	2	1,1	4	4,1	2
Umbria	41,7	7	0,9	8	81	8	112	9	0,7	11	0,3	12	1,9	12
Marche	37,0	11	1,4	5	103	5	131	5	1,6	4	0,9	6	3,4	3
Lazio	45,7	4	0,8	9	80	9	155	3	0,7	10	0,5	8	3,2	5
Centro Totale	43,6		1,4		122		138		1,5		0,7		3,3	
Sud														
Abruzzo	46,6	2	0,6	12	66	11	71	13	0,7	9	0,3	11	1,9	11
Molise	38,8	9	0,2	15	24	15	68	14	0,1	15	0,0	15	1,3	15
Campania	43,5	6	0,8	10	78	10	74	11	0,7	8	0,4	9	2,1	10
Puglia	37,1	10	1,5	4	99	6	72	12	0,6	12	0,3	10	2,2	9
Basilicata	44,8	5	0,4	13	24	14	21	15	0,2	14	0,1	14	1,3	14
Calabria	40,1	8	0,3	14	43	13	108	10	0,4	13	0,1	13	2,3	8
Sud Totale	42,0		0,7		64		76		0,5		0,2		2,0	
Italia (RSO)	37,5		1,1		94		122		1,1		0,7		2,6	

	P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti		P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti		P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti		P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti		P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti		P13 - Livello dei servizi
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	
Nord-Ovest											
Piemonte	0,5	13	0,7	15	14,9	10	0,9	12	7,8	11	4,7
Lombardia	0,7	9	1,1	8	10,3	15	0,9	11	6,9	13	4,9
Liguria	0,8	7	1,8	2	23,4	3	2,0	5	13,4	3	6,9
Nord-Ovest Totale	0,6		1,0		12,8		1,0		7,6		5,0
Nord-Est											
Veneto	0,6	11	1,1	9	16,3	7	0,8	13	4,4	15	4,9
Emilia Romagna	0,5	12	1,9	1	23,7	2	1,6	7	6,0	14	5,6
Nord-Est Totale	0,6		1,3		18,8		1,1		5,0		5,1
Centro											
Toscana	0,9	4	1,7	3	21,1	4	2,5	2	8,2	10	5,8
Umbria	1,2	2	1,2	6	18,3	6	1,7	6	8,9	7	5,0
Marche	0,7	8	0,9	11	18,3	5	0,7	14	8,4	8	5,3
Lazio	0,9	5	1,0	10	13,6	13	2,2	3	9,2	6	4,9
Centro Totale	0,9		1,2		17,2		1,9		8,7		5,2
Sud											
Abruzzo	0,5	14	0,9	12	15,2	9	1,6	8	11,1	4	4,9
Molise	0,3	15	0,7	14	10,9	14	1,1	10	17,2	1	5,6
Campania	1,5	1	1,4	4	14,0	12	2,1	4	7,0	12	4,5
Puglia	0,6	10	1,2	7	24,5	1	2,6	1	10,9	5	5,2
Basilicata	0,9	6	0,8	13	16,2	8	0,7	15	16,4	2	5,1
Calabria	1,1	3	1,2	5	14,1	11	1,4	9	8,3	9	4,4
Sud Totale	1,0		1,1		15,8		1,8		9,9		4,8
Italia (RSO)	0,8		1,1		15,1		1,4		8,1		

Tavola 6 - POLIZIA LOCALE - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	P01 - Spesa pro capite		P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti		P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti		P06 - Fermi e sequestri amministrati vi - n. per 1.000 abitanti		P07 - Sanzioni per attività anonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Oltre 50.000 abitanti														
Nord-Ovest	63,7	1	4,9	2	396	1	234	3	7,6	2	2,5	2	9,5	2
Nord-Est	63,5	2	5,1	1	306	3	508	1	10,0	1	2,5	1	11,3	1
Centro	57,5	3	4,6	3	376	2	345	2	6,8	3	2,3	3	6,2	3
Sud	51,4	4	2,5	4	304	4	141	8	6,0	4	1,5	4	4,1	4
Oltre 50.000 abitanti Totale	57,4		4,0		342		269		7,1		2,0		6,9	
Tra 3.000 e 50.000 abitanti														
Nord-Ovest	34,9	9	1,6	7	145	6	145	7	1,8	6	1,3	6	2,7	7
Nord-Est	28,3	11	1,8	6	103	7	164	5	1,2	7	1,4	5	3,1	6
Centro	38,5	7	1,9	5	147	5	113	9	1,9	5	0,8	7	3,6	5
Sud	37,6	8	1,0	8	86	8	67	12	0,6	9	0,3	10	2,4	9
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	35,0		1,5		121		122		1,4		1,0		2,9	
Meno di 3.000 abitanti														
Nord-Ovest	34,4	10	0,5	10	59	10	112	10	0,6	8	0,4	9	2,1	10
Nord-Est	28,2	12	0,7	9	60	9	191	4	0,3	11	0,8	8	1,9	11
Centro	49,5	5	0,3	11	52	11	150	6	0,4	10	0,3	11	2,5	8
Sud	46,0	6	0,2	12	24	12	80	11	0,1	12	0,1	12	1,4	12
Meno di 3.000 abitanti Totale	39,3		0,4		47		112		0,4		0,3		1,9	
Italia (RSO)	37,5		1,1		94		122		1,1		0,7		2,6	

	P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti		P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti		P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti		P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti		P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti		P13 - Livello dei servizi
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	
Oltre 50.000 abitanti											
Nord-Ovest	1,5	4	4,0	2	28,8	3	3,3	4	11,5	3	6,2
Nord-Est	2,1	1	4,8	1	61,9	1	5,7	2	5,6	10	6,6
Centro	2,1	2	2,7	3	31,4	2	4,0	3	5,6	9	5,6
Sud	1,7	3	2,3	4	22,4	4	6,1	1	3,5	12	4,8
Oltre 50.000 abitanti Totale	1,8		3,1		32,2		4,9		6,1		5,6
Tra 3.000 e 50.000 abitanti											
Nord-Ovest	1,0	6	1,4	6	16,6	8	1,2	8	8,4	4	5,5
Nord-Est	0,6	10	1,4	7	19,7	7	1,1	9	4,7	11	5,1
Centro	0,9	7	1,4	5	21,5	5	2,1	6	6,3	7	5,3
Sud	1,1	5	1,4	8	19,7	6	2,4	5	7,1	5	4,6
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	0,9		1,4		18,8		1,6		7,0		5,1
Meno di 3.000 abitanti											
Nord-Ovest	0,3	11	0,6	12	9,0	11	0,7	11	6,9	6	4,5
Nord-Est	0,3	12	0,8	10	10,1	10	0,6	12	5,8	8	5,0
Centro	0,7	9	0,7	11	8,8	12	1,5	7	12,8	2	5,1
Sud	0,8	8	0,8	9	11,2	9	0,8	10	13,2	1	4,9
Meno di 3.000 abitanti Totale	0,5		0,7		9,8		0,8		9,4		4,7
Italia (RSO)	0,8		1,1		15,1		1,4		8,1		

Note: in considerazione della ridotta numerosità degli enti per i quali sono disponibili i dati di entrambi gli esercizi finanziari, non sono riportati i trend 2015-2016

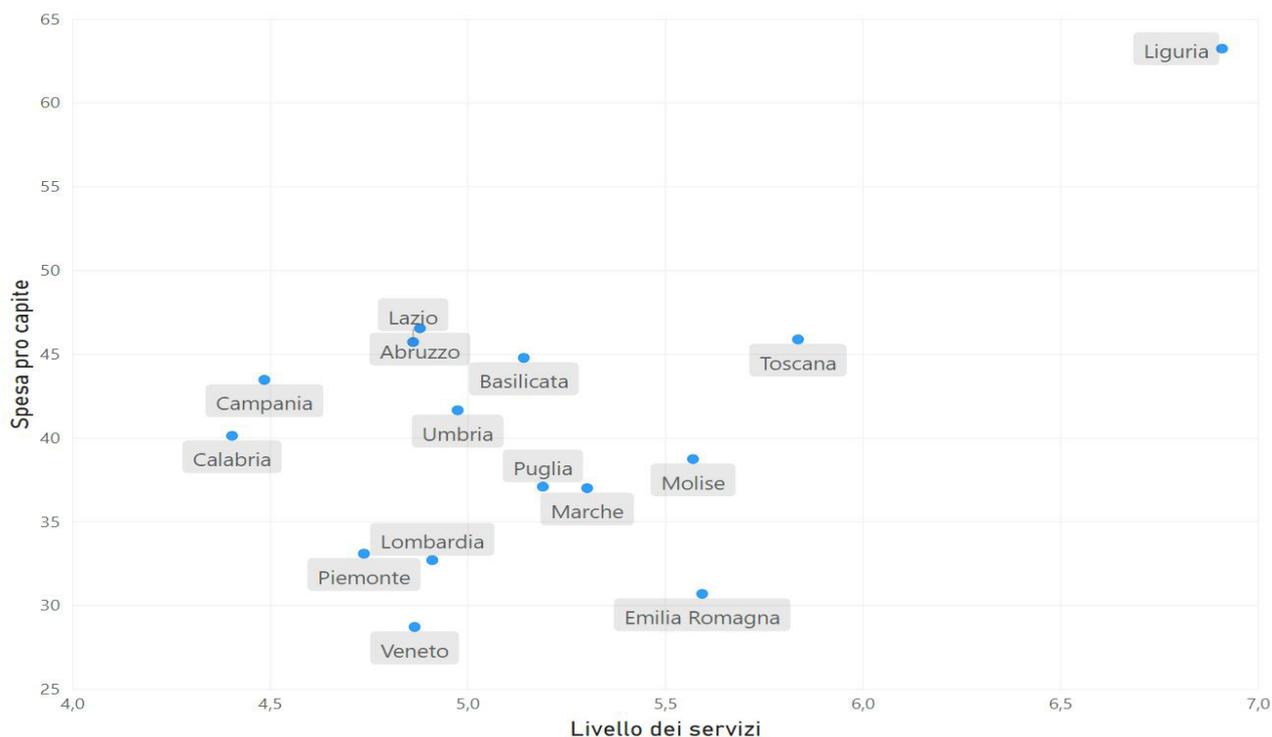


Grafico 3A - POLIZIA LOCALE - Matrice Impegno finanziario (P01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (P13 - Livello dei servizi), suddivisione regionale (indici medi)

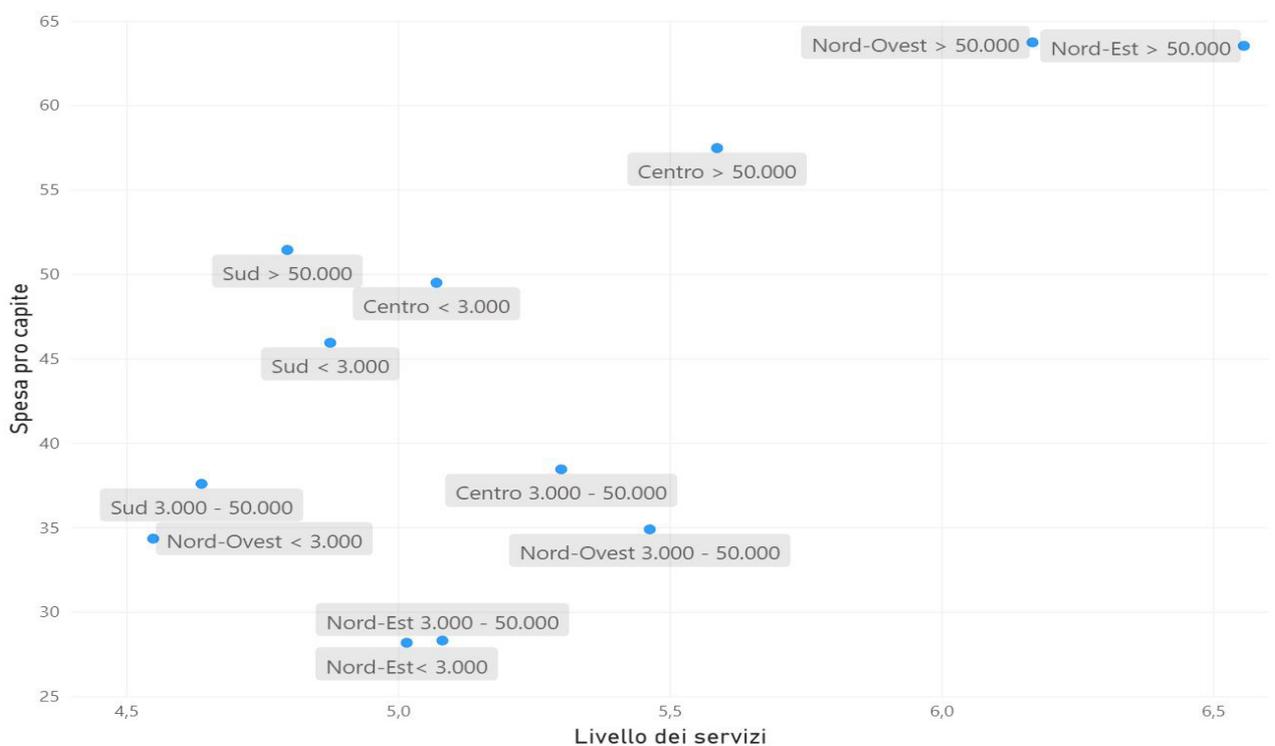


Grafico 3B - POLIZIA LOCALE - Matrice Impegno finanziario (P01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (P13 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

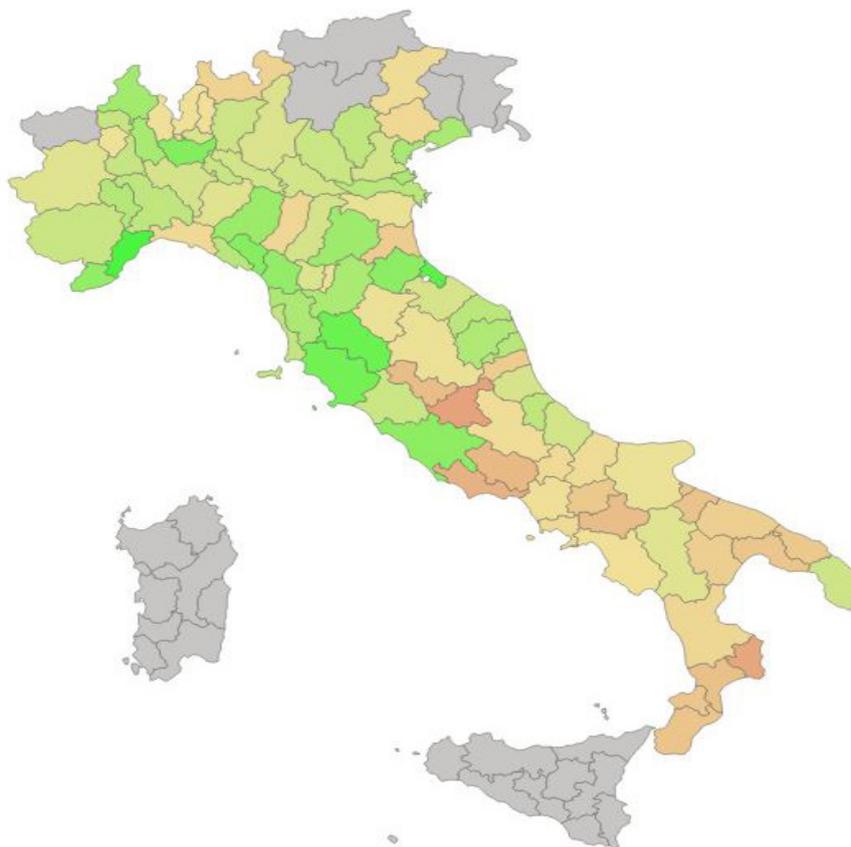


Grafico 4 - POLIZIA LOCALE - Mappa provinciale indice P13 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti) (rosso = indicatore contenuto; verde = indicatore elevato)
Segue relativa tabella.

Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi
Savona	8,4	Ancona	6,1	Brescia	5,4	Reggio nell'Emilia	4,7
Rimini	8,1	Pescara	6	Potenza	5,3	Cosenza	4,6
Siena	7,8	Vicenza	6	Torino	5,3	Sondrio	4,6
Grosseto	7,6	Alessandria	6	Piacenza	5,3	Matera	4,4
Milano	7,2	Livorno	5,9	Ferrara	5,1	Bari	4,4
Massa-Carrara	7,2	Vercelli	5,9	Prato	5,1	Ascoli Piceno	4,4
Forlì-Cesena	7,1	Lodi	5,8	Foggia	5,1	Ravenna	4,3
Roma	7	Cuneo	5,8	Arezzo	5,1	Brindisi	4,3
Imperia	6,9	Verona	5,8	Perugia	5,1	Benevento	4,3
Lucca	6,9	Viterbo	5,8	Varese	5	Taranto	4,2
Parma	6,7	Bergamo	5,7	Biella	5	Vibo Valentia	4,1
Bologna	6,7	Lecce	5,7	Lecco	5	Reggio di Calabria	4,1
Verbano-Cusio-Ossola	6,6	Chieti	5,6	Como	5	Barletta-Andria-Trani	4,1
Novara	6,5	Mantova	5,6	Salerno	5	Catanzaro	4
Venezia	6,4	Cremona	5,6	Caserta	4,9	Terni	3,9
Firenze	6,4	Padova	5,6	L'Aquila	4,9	Avellino	3,9
Pisa	6,4	Modena	5,6	Campobasso	4,9	Frosinone	3,7
Macerata	6,3	Pavia	5,6	Belluno	4,8	Latina	3,5
Asti	6,2	Teramo	5,5	Isernia	4,8	Crotone	3,2
Fermo	6,2	Pesaro e Urbino	5,5	Genova	4,8	Rieti	3
La Spezia	6,2	Monza e della Brianza	5,5	Napoli	4,8		
Rovigo	6,1	Pistoia	5,4	Treviso	4,7		

4.3.6. Istruzione

4.3.6.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Istruzione include tre diverse aree di intervento dedicate alla popolazione compresa fra i 3 e 14 anni: la gestione delle strutture scolastiche delle scuole dell'infanzia (materne), primarie (elementari) e secondarie di primo grado (medie); i servizi integrativi che coadiuvano le attività didattiche quali la refezione scolastica, il pre e post scuola, il trasporto scolastico, l'assistenza agli alunni disabili, il sostegno alle attività ed ai progetti che le scuole propongono per arricchire l'offerta didattica; il diritto allo studio, che include la gestione dei contributi previsti dalle leggi statali e regionali per sostenere l'accesso agli studi.

Rispetto ai dati a disposizione, in questa sede ci si concentra sulla misurazione dei servizi integrativi, stimati attraverso la misurazione dei singoli output-risultato parziali.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di istruzione sono quelli indicati nel Box 3. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.325 (anno 2016) ovvero circa il 80% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con punte minime di 61% per il territorio regionale delle Marche e massime del 90% della Calabria. Le norme sulla privacy rendono non disponibili le informazioni per i comuni in cui le unità di utenti per le singole tipologie di servizio sono inferiori a quattro, pertanto gli indici potrebbero essere sottostimati, specialmente per i comuni di più ridotte dimensioni.

Box 3. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi all'Istruzione

Indicatori di impegno finanziario

- **I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni:** l'indice misura l'impegno finanziario nei servizi relativi all'Istruzione ed è espresso dal rapporto fra la spesa corrente e i residenti del territorio comunale fra 3 e 14 anni di età.

Indicatori di output-risultato parziali

- **I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la percentuale di alunni frequentanti le scuole comunali rispetto alla popolazione residente nella fascia di età 3-14 anni ed individua quindi il ruolo dell'ente nell'offerta scolastica 3-14; va fatto notare che tale indicatore non costituisce un indice di performance tout-court per i servizi di istruzione, poiché accanto al sistema scolastico comunale si affianca quello statale e gli istituti paritari privati; tuttavia, esso individua lo sforzo della amministrazione comunale nel supportare le altre due componenti d'offerta, in relazione alle dinamiche di offerta presenti localmente.
- **I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per la mensa scolastica.
- **I04 - Alunni disabili scuole comunali - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi di assistenza scolastica per i disabili.
- **I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi di gestione dei centri estivi ed il pre e post scuola.
- **I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi trasporto scolastico per disabili.
- **I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura

la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi trasporto scolastico ordinario.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo* e *indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **I08 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; l'indice considera i diversi livelli di attività mappati e misurati in OpenCivitas, di cui gli indicatori I03-I07 (I02 non è considerato in quanto determinato da fattori contingenti locali di struttura di offerta) rappresentano le componenti principali, pertanto va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

4.3.6.2. Analisi

La Tavola 7 analizza i sette indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 8 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 5A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 7, mentre il Grafico 5B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 8; il Grafico 6, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- I servizi relativi all'istruzione costano mediamente 681 Eur per ciascun residente fra 3 e 14 anni, con punte di 1.044 Eur in Toscana e valori minimi in Puglia, con 348 Eur. Nei grandi comuni del Nord sono presenti i livelli di spesa maggiori, oltre 1.000 Eur, mentre i grandi comuni del Sud spendono solo 377 Eur; il divario nord-sud è meno contenuto se si confronta il Sud dei piccoli comuni (648 Eur) con i comuni medi del Nord e del Centro (da 654 Eur a 686 Eur). È interessante notare come i comuni di piccole dimensioni spendano mediamente di più (766 Eur) rispetto ai comuni di medie dimensioni (582 Eur).
- È registrata una generalizzata riduzione della spesa per servizi connessi all'istruzione, mediamente pari al -3,6%, che ha toccato punte più elevate in Liguria (-13,3%), mentre è in controtendenza il territorio regionale delle Marche (+2,4%); i comuni più piccoli sono quelli che hanno risentito maggiormente del trend negativo, mentre solo i grandi comuni del Nord hanno investito più risorse (Nord-Ovest +1,7%, Nord-Est +0,6%) assieme ai medi del Nord-Est (+1,2%).
- L'eterogeneità dei modelli di erogazione dei servizi relativi all'istruzione emerge chiaramente dagli indicatori da I02 a I07. Ad esempio, i comuni più attivi nell'erogazione diretta di posti in strutture scolastiche comunali sono in Emilia-Romagna con l'1,06% della popolazione 3-14 anni, contro lo 0,4% di media, con un fenomeno di concentrazione prevalentemente nelle grandi città del Nord (5,60% a Nord-Est e 3,67% a Nord-Ovest) e del Centro (3,3%). La mensa scolastica comunale raggiunge mediamente il 22,8% della popolazione target, ma sale ad oltre il 35% in Toscana e scende a circa il 13% in Molise, senza differenze significative rispetto alle dimensioni della comunità. Gli alunni disabili sono ospitati in strutture comunali in maggior misura in Emilia-Romagna e più spiccatamente nei grandi centri urbani del Centro e del Nord, oscillando fra circa 8 (0,078% = 7,8 per 10.000) disabili ogni 10.000 alunni (Nord-Ovest) e oltre 12 ogni 10.000 alunni (Nord-Est). I centri estivi comunali sono frequentati dal 10% della popolazione target nell'Italia delle regioni a statuto ordinario, ma sono più frequentati al Nord-Est (poco meno del 15% della popolazione target li frequenta) e decisamente meno al Sud (3,3%), laddove è il fattore geografico e non quello dimensionale ad influenzare la disponibilità e frequenza del servizio. Il

trasporto scolastico è particolarmente intenso nei comuni di piccole dimensioni, dove è il 36% della popolazione target a contare sul trasporto scolastico svolto dalle amministrazioni comunali (media Italia RSO pari a 26%), mentre la categoria dei disabili sono più intensamente serviti nei comuni di medie dimensioni, probabilmente in considerazione del mix di maggiore domanda e maggiore capacità di offerta.

➤ È rilevante notare che a fronte di una già accennata riduzione della spesa corrente del -3,6%, per tutti i servizi erogati, con l'unica eccezione degli alunni frequentanti scuole comunali (indice I02 pari a -4,2%), sono aumentati i livelli di penetrazione del servizio fra la popolazione residente 3-14 anni, in alcuni casi anche in modo significativo: +18,5% per l'indice relativo alla percentuale di alunni disabili nelle scuole comunali (indice I04), +6% per l'indice relativo agli utenti disabili trasportati (indice I06), +4,8% per l'indice relativo agli utenti dei centri estivi (indice I05), +2,6% per l'indice degli utenti di mensa scolastica (indice I03) e +2% per l'indice di utenti trasportati dai servizi istruzione (indice 07).

➤ In generale, il livello dei servizi (indice I08) è più elevato al Centro e al Nord, in particolare nei grandi centri urbani del Nord e nei comuni medi del Centro. La matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" pone in rilievo che, a livello regionale, sembrerebbe non esistere un modello ideale, poiché i territori regionali si muovono lungo la diagonale che disegna una chiara relazione positiva fra risorse finanziarie impegnate e livello dei servizi. A livello dimensionale e di macro-regione, invece, si rileva come i comuni medi del Centro riescano ad ottenere risultati migliori dei comuni di pari dimensioni del Nord-Est con il medesimo impegno finanziario. I grandi centri urbani del Sud sono molto distanziati dai comuni simili del Nord: spendono circa un terzo ed ottengono un livello di servizi proporzionato alla minor spesa.

➤ Fra i top dieci territori provinciali dove l'intensità del servizio è più elevata, ben sei si trovano in Toscana; al primo posto si colloca la città metropolitana di Bologna, ma anche le città metropolitane di Firenze, Milano e Torino si attestano entro i primi dieci posti. Gli ultimi dieci territori provinciali si collocano al Sud, con un differenziale di punteggio (minimo 0, max 10, per ciascun comune) piuttosto importante: il territorio di città metropolitana di Bologna, al primo posto, ha una media di 9,3 mentre per il territorio provinciale di Barletta-Andria-Trani, all'ultimo posto; si registra una media di 1,5.

Tavola 7 – ISTRUZIONE - suddivisione regionale (indici medi)

	I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni			I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni			I04 - Alunni disabili scuole comunali - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	731	8	-4,8%	0,03	15	25,3%	26,5	4	3,4%	0,000	10	-3,4%
Lombardia	723	9	-0,8%	0,87	2	-1,9%	24,4	6	3,7%	0,004	4	55,9%
Liguria	826	4	-13,3%	0,64	4	-14,6%	25,9	5	5,5%	0,002	6	30,7%
Nord-Ovest Totale	733		-3,6%	0,54		-2,1%	25,3		3,7%	0,002		51,0%
Nord-Est												
Veneto	587	12	-1,2%	0,12	13	8,2%	18,0	11	3,2%	0,001	7	4,9%
Emilia Romagna	982	2	-3,3%	1,06	1	-0,7%	27,1	3	-0,2%	0,015	1	6,9%
Nord-Est Totale	734		-2,4%	0,47		0,3%	21,4		1,5%	0,006		6,1%
Centro												
Toscana	1.044	1	-2,1%	0,43	5	-10,0%	35,8	1	4,1%	0,006	2	4,7%
Umbria	797	5	-0,3%	0,16	9	0,0%	23,0	7	-2,1%	0,001	8	-0,3%
Marche	792	6	2,4%	0,36	7	10,6%	21,9	8	4,0%	0,003	5	20,8%
Lazio	636	11	-2,2%	0,16	10	14,8%	20,5	9	-0,5%	0,005	3	7,9%
Centro Totale	805		-1,5%	0,28		-0,9%	25,6		1,1%	0,004		6,1%
Sud												
Abruzzo	829	3	-6,1%	0,27	8	-34,7%	18,5	10	0,3%	0,000	12	0,0%
Molise	645	10	-7,5%	0,39	6	-35,3%	13,1	15	1,4%	0,000	12	0,0%
Campania	394	14	-3,9%	0,07	14	-45,2%	17,5	13	4,6%	0,000	11	24,1%
Puglia	348	15	-5,6%	0,15	11	8,7%	15,3	14	4,5%	0,001	9	28,9%
Basilicata	733	7	0,9%	0,73	3	35,8%	29,8	2	-0,9%	0,000	12	0,0%
Calabria	462	13	-4,3%	0,13	12	8,4%	17,7	12	0,3%	0,000	12	0,0%
Sud Totale	514		-4,9%	0,20		-16,5%	18,0		2,2%	0,000		21,7%
Italia (RSO)	681		-3,6%	0,40		-4,2%	22,8		2,6%	0,003		18,5%

	I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I08 - Livello dei servizi
	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	
Nord-Ovest										
Piemonte	12,24	7	1,3%	0,04	15	-12,7%	26,4	10	5,1%	5,3
Lombardia	12,99	4	9,3%	0,31	9	21,2%	22,5	12	0,0%	5,3
Liguria	11,06	8	12,3%	0,12	13	-4,3%	33,1	4	3,5%	6,0
Nord-Ovest Totale	12,57		6,5%	0,17		16,6%	24,8		2,1%	5,4
Nord-Est										
Veneto	13,63	3	1,0%	0,21	12	3,4%	22,6	11	-5,1%	4,8
Emilia Romagna	17,21	2	6,0%	0,42	4	20,8%	18,0	14	-8,5%	6,3
Nord-Est Totale	14,96		3,0%	0,32		16,9%	20,9		-6,1%	5,3
Centro										
Toscana	12,39	6	13,0%	0,53	1	6,1%	30,6	8	6,6%	8,1
Umbria	12,62	5	11,8%	0,43	3	-20,5%	32,1	5	-1,8%	6,3
Marche	18,64	1	3,5%	0,48	2	19,8%	39,6	2	0,1%	6,9
Lazio	6,44	10	-1,3%	0,28	11	-9,6%	30,9	7	7,1%	5,4
Centro Totale	11,29		7,4%	0,40		0,9%	32,7		4,8%	6,6
Sud										
Abruzzo	9,21	9	6,5%	0,31	8	1,0%	46,8	1	5,2%	6,3
Molise	3,03	12	-6,9%	0,05	14	35,2%	35,9	3	7,1%	4,1
Campania	1,37	15	-7,5%	0,29	10	6,9%	21,4	13	5,1%	3,8
Puglia	2,27	14	-5,9%	0,38	7	-27,8%	11,2	15	-7,0%	3,1
Basilicata	3,26	11	-8,9%	0,41	5	14,0%	27,6	9	3,0%	5,9
Calabria	2,90	13	36,7%	0,39	6	8,1%	31,7	6	0,7%	4,6
Sud Totale	3,32		4,2%	0,32		-5,2%	27,9		3,4%	4,5
Italia (RSO)	10,11		4,8%	0,26		6,0%	26,2		2,0%	

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 8 – ISTRUZIONE - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni			I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni			I04 - Alunni disabili scuole comunali - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni*		
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	1.057	2	1,7%	3,67	2	2,0%	33,5	1	1,4%	0,078	3	6,9%
Nord-Est	1.108	1	0,6%	5,60	1	-2,2%	28,7	2	2,1%	0,122	1	-3,8%
Centro	794	5	-3,8%	3,30	3	-0,1%	25,5	5	2,2%	0,107	2	15,4%
Sud	377	11	-5,3%	0,68	4	-16,2%	10,7	12	0,6%	0,005	4	5,4%
Oltre 50.000 abitanti Totale	739		-1,5%	2,74		-1,9%	22,0		1,5%	0,064		2,4%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	654	9	-0,3%	0,66	5	-9,4%	27,8	3	0,9%	0,004	5	83,7%
Nord-Est	664	8	1,2%	0,44	6	5,9%	21,1	10	3,2%	0,004	6	-5,5%
Centro	686	7	-0,5%	0,22	9	13,1%	25,9	4	1,2%	0,001	7	-39,7%
Sud	357	12	-2,3%	0,08	10	2,5%	14,6	11	3,1%	0,000	8	0,0%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	582		-0,6%	0,39		-3,4%	22,6		1,7%	0,003		27,4%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	777	6	-5,2%	0,41	7	3,8%	23,6	7	5,5%	0,000	8	n/d
Nord-Est	876	4	-7,1%	0,06	12	-70,6%	21,4	8	-2,6%	0,000	8	n/d
Centro	946	3	-3,3%	0,08	11	-43,8%	25,2	6	1,1%	0,000	8	n/d
Sud	648	10	-5,8%	0,26	8	-20,8%	21,2	9	2,1%	0,000	8	n/d
Meno di 3.000 abitanti Totale	766		-5,5%	0,30		-8,7%	22,9		3,4%	0,000		n/d
Italia (RSO)	681		-3,6%	0,40		-4,2%	22,8		2,6%	0,003		18,5%

	I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni*			I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I08 - Livello dei servizi
	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	
Oltre 50.000 abitanti										
Nord-Ovest	10,39	8	-4,3%	0,28	5	-0,2%	3,0	12	11,2%	7,6
Nord-Est	14,84	2	8,4%	0,17	8	8,2%	4,1	10	4,0%	6,7
Centro	5,03	9	4,6%	0,21	7	28,4%	5,7	9	-8,7%	5,8
Sud	1,51	12	11,7%	0,23	6	16,9%	3,2	11	-2,5%	2,1
Oltre 50.000 abitanti Totale	6,37		3,6%	0,23		13,1%	3,9		-2,0%	4,9
Tra 3.000 e 50.000 abitanti										
Nord-Ovest	13,46	4	3,8%	0,47	3	-1,8%	11,6	8	-1,7%	5,8
Nord-Est	14,81	3	0,7%	0,41	4	2,2%	16,7	7	-3,9%	5,4
Centro	10,48	7	2,8%	0,58	2	14,8%	24,1	5	-1,8%	6,9
Sud	2,60	11	3,5%	0,64	1	-0,8%	17,2	6	0,4%	3,8
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	10,39		2,1%	0,54		1,6%	16,1		-2,2%	5,4
Meno di 3.000 abitanti										
Nord-Ovest	12,05	6	8,4%	0,05	11	n/d	33,3	3	3,7%	5,1
Nord-Est	15,36	1	8,6%	0,11	10	n/d	33,2	4	-4,2%	5,1
Centro	12,80	5	12,5%	0,17	9	n/d	45,2	1	8,6%	6,2
Sud	3,99	10	4,7%	0,04	12	n/d	37,9	2	5,0%	5,1
Meno di 3.000 abitanti Totale	10,03		7,6%	0,06		n/d	36,0		4,3%	5,2
Italia (RSO)	10,11		4,8%	0,26		6,0%	26,2		2,0%	

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

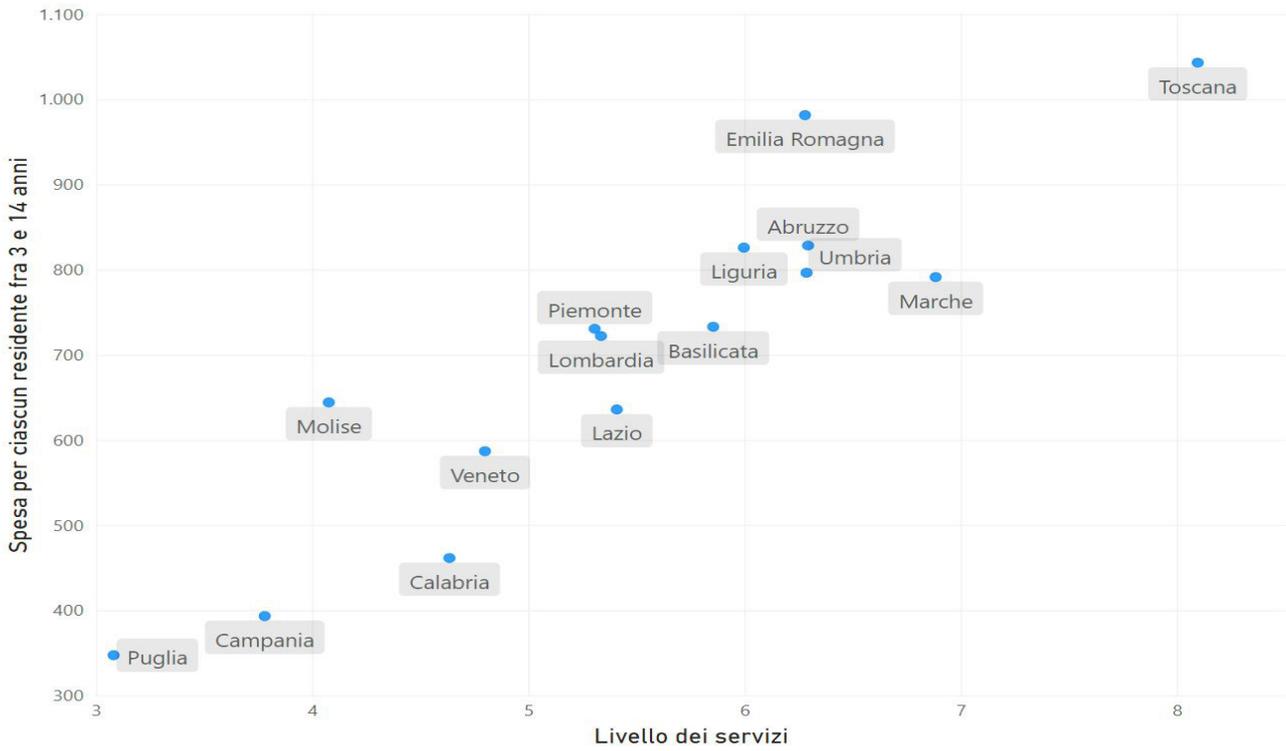


Grafico 5A - ISTRUZIONE - Matrice Impegno finanziario (I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni) - Livello dei servizi (I08 - Livello dei servizi), suddivisione regionale (indici medi)

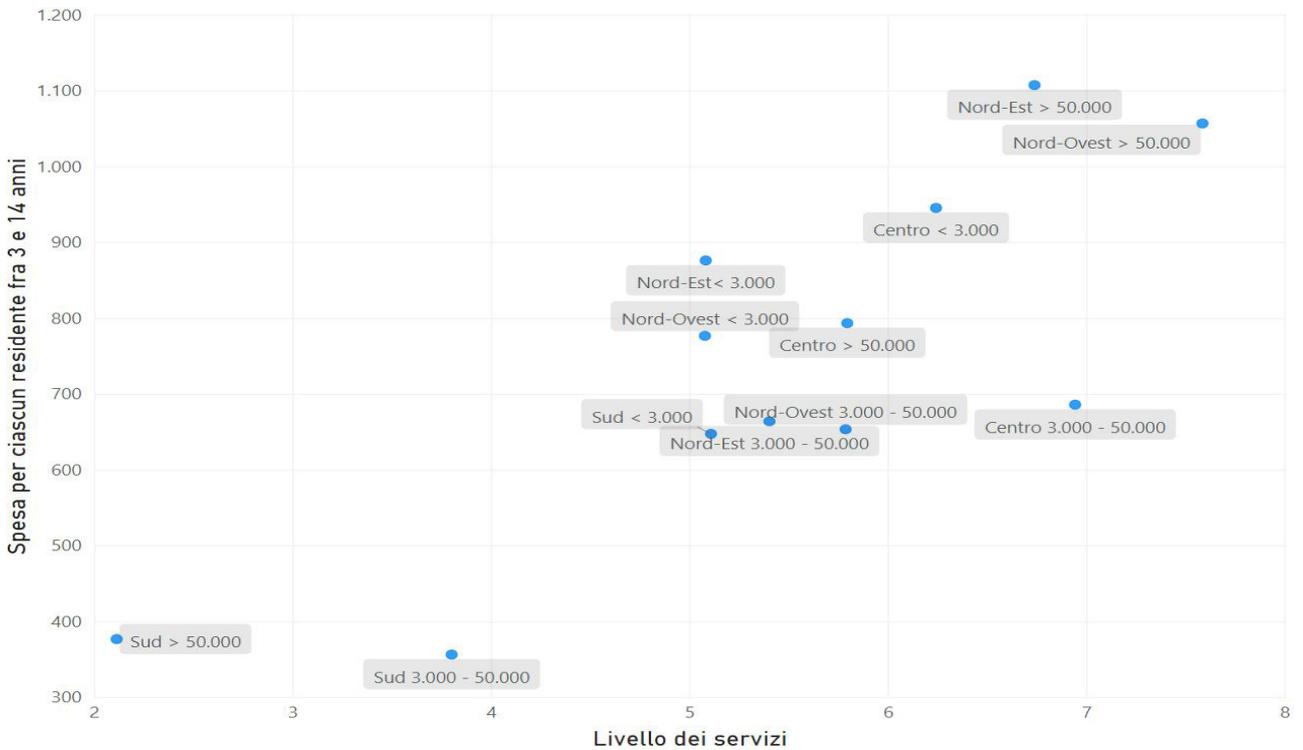


Grafico 5B - ISTRUZIONE - Matrice Impegno finanziario (I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni) - Livello dei servizi (I08 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

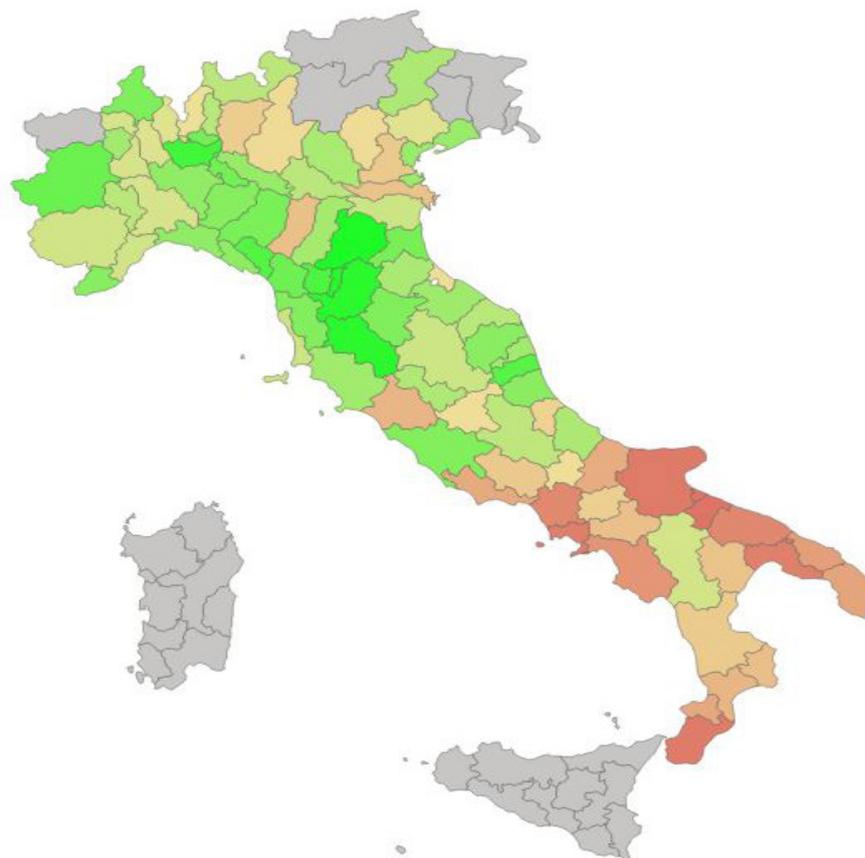


Grafico 6 - ISTRUZIONE - Mappa provinciale indice I08 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti)
Segue relativa tabella

Provincia	I08 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi
Bologna	9,3	La Spezia	7,1	Ferrara	5,8	Rovigo	4,1
Prato	9,1	Genova	7	Livorno	5,7	Matera	4,1
Siena	9,1	Pavia	7	Savona	5,7	Reggio nell'Emilia	4
Firenze	9,1	Cremona	6,8	Cuneo	5,6	Avellino	3,9
Milano	8,6	Venezia	6,8	Potenza	5,6	Crotone	3,9
Pistoia	8,4	Pesaro e Urbino	6,7	Vercelli	5,5	Viterbo	3,7
Massa-Carrara	8,2	Grosseto	6,6	Alessandria	5,5	Catanzaro	3,6
Ascoli Piceno	8,2	Fermo	6,6	Novara	5,4	Campobasso	3,4
Torino	7,8	Biella	6,6	Varese	5,3	Latina	3,3
Lucca	7,7	Modena	6,5	Treviso	5,3	Vibo Valentia	3,2
Lodi	7,6	Verona	6,4	Como	5,1	Lecce	3,1
Monza e della Brianza	7,5	Forlì-Cesena	6,4	Rieti	5	Brindisi	2,9
Ravenna	7,5	Belluno	6,4	Rimini	4,9	Salerno	2,6
Parma	7,5	Chieti	6,4	Isernia	4,9	Caserta	2,2
Verbano-Cusio-Ossola	7,4	Terni	6,3	Vicenza	4,9	Bari	2,2
Arezzo	7,3	Ancona	6,2	Brescia	4,8	Taranto	1,9
Roma	7,3	Lecco	6,1	Pescara	4,6	Napoli	1,9
Pisa	7,3	Asti	6,1	Benevento	4,4	Reggio di Calabria	1,8
Piacenza	7,2	Mantova	6,1	Bergamo	4,4	Foggia	1,7
Imperia	7,2	Sondrio	6,1	Cosenza	4,3	Barletta-Andria-Trani	1,5
Macerata	7,1	L'Aquila	6	Padova	4,3		
Teramo	7,1	Perugia	5,8	Frosinone	4,2		

4.3.7. Viabilità

4.3.7.1. Nota metodologica specifica

Il servizio di Viabilità include i servizi di viabilità, circolazione stradale e illuminazione pubblica, ed esclude i trasporti pubblici locali ed i servizi ad essi connessi.

Questi costituiscono un insieme di attività articolate che producono diversi output ed in alcuni casi lo stesso output è di difficile misurazione e dunque è necessario optare per misuratori di processo. Non è presente un unico indicatore output-risultato/efficacia complessiva.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di Viabilità sono quelli indicati nel Box 4. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.306 (anno 2016) ovvero circa l'80% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 60% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria.

Box 4. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi alla Viabilità

Indicatori di impegno finanziario

- **V01 - Spesa per ogni km di strada:** indicatore non presente in Opencivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante") e i km di strade comunali; non disponendo di ulteriori informazioni, il livello di spesa potrebbe essere interpretato anche come livello di manutenzione, ma non necessariamente maggiori livelli di spesa producono migliori condizioni di manutenzione stradale.

Indicatori di processo

- **V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di progetti per la viabilità (es. progetto per la realizzazione di una nuova arteria stradale, ampliamento di un parcheggio, etc.) gestiti dall'amministrazione comunale.
- **V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di direzione lavori (es. direzione lavori per la realizzazione di una nuova arteria stradale, ristrutturazioni ponti e viadotti, manutenzioni, etc.) gestiti dall'amministrazione comunale.
- **V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di stati avanzamento lavori (attività amministrative durante l'esecuzione dei lavori) e stati finali (attività amministrative al compimento delle opere) delle infrastrutture di viabilità.
- **V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa svolta per i collaudi di infrastrutture di viabilità, attività necessaria per la consegna definitiva dell'opera e la messa in esercizio.
- **V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa per la gestione delle gare d'appalto e degli affidamenti diretti.
- **V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di contratti di committenza esterna gestiti per la viabilità.
- **V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività di gestione degli eventi atmosferici invernali, ma nulla valuta in merito alla qualità del servizio reso e alle modalità di erogazione.
- **V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti:** valuta l'attività amministrativa delle concessioni rilasciate per cantieri e scavi presso le aree pubbliche.
- **V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività amministrativa connessa al rilascio di specifici permessi relativi alla viabilità.

Indicatori di output-risultato parziali

- **V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti:** può essere considerato come indicatore di output-risultato, poiché identifica l'intensità di punti luce in ciascun territorio comunale; va tuttavia considerato che può produrre risultati distorti nei territori ad elevata intensità abitativa.
- **V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante:** indica il livello degli investimenti in viabilità, dunque un indicatore che approssima l'output-risultato/efficacia, ossia più è elevato, più è elevato l'incremento del livello infrastrutturale della viabilità.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **VT01 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale unitamente al servizio Territorio (si veda sezione 4.1.8); va tuttavia sottolineato che tale indicatore sintetico è costruito sulla base delle informazioni disponibili, in modo particolare quelle degli indici V02-V12 e T02-T08 in gran parte riferibili ad attività di carattere amministrativo, e dunque va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

4.3.7.2. Analisi

La Tavola 9 analizza i dodici indicatori considerati per il servizio Viabilità rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 10 evidenzia le differenze fra macroregioni e dimensioni; la Tavola 11 propone il confronto fra medie di comuni con altimetria del proprio territorio sopra e sotto la mediana.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- I servizi relativi alla Viabilità osservano un impegno finanziario (indice V01) particolarmente disomogeneo, da un minimo di 640 Eur per ogni km di strada comunale del territorio regionale del Molise ad un massimo di 4.865 Eur in Lombardia, con una media nazionale di 3.065 Eur. I livelli maggiori di impegno finanziario, associati alla minore contrazione della spesa, sono registrati nei grandi centri urbani che mediamente spendono 8.061 Eur, ovvero il doppio dei comuni di medie dimensioni e ben 3,6 volte dei piccoli comuni. Ciò potrebbe indicare sia un maggior costo dei tratti di strada fortemente urbanizzati sia una probabile maggiore intensità di manutenzione.
- L'impegno finanziario di spesa corrente (indice V01) si è contratto in tutti i territori regionali e classi dimensionali, ad eccezione di un timido +1,4% dei grandi comuni del Sud, attestandosi su una media del -7,3%. Ciò potrebbe essere interpretato come una generalizzata minore propensione alla cura della viabilità, posto che gli effetti dei risparmi di spesa stimolati dal progressivo passaggio dai vecchi sistemi di illuminazione ai nuovi sistemi a led non dovrebbero essersi sviluppati così repentinamente e ad un livello così omogeneo e marcato.
- Sul lato del livello dei servizi, che per la viabilità è in gran parte misurato da indici di processo quindi scarsamente capaci di misurare gli output/risultati, si riscontrano in effetti diverse flessioni, ad eccezione: (a) del numero di punti luce, che aumentano del +5,1% portandosi ad una media nazionale dei territori a statuto ordinario (media semplice degli indici rilevati per ciascun comune) di 232 ogni 1.000 abitanti; (b) degli investimenti in viabilità, aumentati di +0,6% (solo però qualche millesimo in più dell'inflazione, pari a 0,49%) e giunti a 85 Eur pro capite; (c) delle gare e affidamenti diretti, aumentati del 22,6% e con una tendenza positiva uniforme sia per territorio, sia per dimensione. Quest'ultimo dato potrebbe far intravedere un più deciso aumento rispetto all'investimento in manutenzioni e incremento delle infrastrutture viarie negli anni successivi.
- Malgrado il contenimento della spesa, in Veneto, Lazio, Abruzzo e Campania sono aumenta-

te molte delle attività del servizio di Viabilità; Umbria e Lazio osservano il maggior incremento dei punti luce (oltre +10%), Puglia e Campania il maggior incremento dei progetti (rispettivamente +38% e +21%), Marche e la macroregione Sud il maggior incremento di spese di investimento (rispettivamente +67% e +23%).

➤ I comuni di grandi dimensioni, pressoché indipendentemente dalla propria collocazione geografica, migliorano tutti gli indici di attività ed output parziali, ciò delineando una certa capacità gestionale ed amministrativa di segno diametralmente opposto rispetto ai piccoli enti. Questi ultimi, difatti, possiedono carichi di attività (indici di attività e output/risultato parziali) sempre più elevati in proporzione agli abitanti e contemporaneamente un impegno finanziario decisamente più ridotto, il che genera probabilmente una certa difficoltà operativa dimostrata anche dall'arretramento (o aumento in misura inferiore) di quasi tutte le attività ed output parziali del servizio (le uniche eccezioni sono le concessioni di suolo pubblico per cantieri, indice V09 e punti luce, indice V11).

➤ I comuni di collina e montagna (altimetria sopra la mediana) forniscono più servizi per tutte le tipologie di processi output-risultati parziali ad eccezione dei permessi di sosta, ma costano circa il 40% in meno rispetto agli altri comuni (2.303 Eur per km di strade contro 3.772 Eur): se è vero che potrebbe apparire contro-intuitivo, ciò è probabilmente dovuto alla concentrazione dei centri urbani maggiori all'interno dei comuni di altimetria più bassa, con connessi costi più elevati dovuti a effetti di congestionamento.

Tavola 9 – VIABILITA' - suddivisione regionale (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada			V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti			V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti			V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti			V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti			V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti			
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	
Nord-Ovest																			
Piemonte	2.735	5	-9,3%	1,43	4	-11,3%	1,13	5	-1,9%	1,77	5	2,1%	0,64	4	32,0%	7,19	1	21,6%	
Lombardia	4.865	1	-5,3%	0,79	10	-2,6%	0,57	10	-4,8%	0,81	13	-10,3%	0,32	9	5,2%	3,03	12	17,3%	
Liguria	2.606	7	-7,1%	1,80	2	0,1%	1,57	1	4,2%	2,36	3	-13,5%	0,80	2	2,4%	6,67	2	7,2%	
Nord-Ovest Totale	3.849		-6,3%	1,12		-7,4%	0,87		-2,7%	1,31		-5,2%	0,49		16,7%	4,96		18,1%	
Nord-Est																			
Veneto	2.790	4	-1,7%	0,69	13	9,9%	0,53	11	16,2%	0,86	11	7,9%	0,28	12	-0,4%	4,72	6	59,1%	
Emilia Romagna	2.691	6	-2,0%	1,02	6	-1,2%	1,09	6	-0,1%	1,20	6	11,5%	0,58	5	12,3%	3,49	10	17,0%	
Nord-Est Totale	2.753		-1,8%	0,81		4,1%	0,75		6,2%	0,99		9,4%	0,40		6,0%	4,26		43,2%	
Centro																			
Toscana	3.379	3	-2,3%	0,84	8	34,0%	0,72	8	7,9%	0,96	10	-15,4%	0,34	8	-24,5%	4,91	5	89,5%	
Umbria	1.397	13	-12,6%	0,34	15	-40,3%	0,43	14	-24,0%	0,83	12	-28,0%	0,26	13	-59,5%	3,62	9	13,5%	
Marche	2.514	8	-18,5%	0,93	7	11,6%	0,92	7	38,9%	1,03	7	30,0%	0,36	7	-11,0%	3,97	8	56,3%	
Lazio	2.273	9	-15,8%	0,69	12	7,2%	0,58	9	22,1%	0,78	14	-3,9%	0,23	14	7,0%	2,62	14	27,8%	
Centro Totale	2.547		-12,1%	0,74		11,3%	0,67		16,1%	0,89		-5,5%	0,29		-20,0%	3,67		52,0%	
Sud																			
Abruzzo	1.759	11	-11,9%	1,34	5	1,9%	1,14	4	8,2%	1,85	4	-3,9%	0,57	6	9,1%	5,27	4	1,6%	
Molise	640	15	-15,3%	2,12	1	-10,0%	1,33	3	-27,5%	2,76	2	-13,8%	0,79	3	-35,2%	6,27	3	13,4%	
Campania	3.442	2	-6,6%	0,73	11	20,8%	0,50	13	-12,1%	1,03	8	-16,5%	0,30	10	28,6%	2,69	13	13,1%	
Puglia	2.154	10	-4,5%	0,38	14	38,2%	0,32	15	29,6%	0,77	15	29,6%	0,17	15	-11,2%	1,69	15	36,9%	
Basilicata	910	14	-12,9%	1,57	3	-24,3%	1,42	2	-26,7%	2,81	1	-24,0%	0,84	1	-42,3%	4,70	7	7,0%	
Calabria	1.705	12	-24,6%	0,82	9	-13,2%	0,53	12	-33,2%	0,98	9	-38,6%	0,30	11	-40,3%	3,23	11	16,7%	
Sud Totale	2.179		-10,7%	0,97		-2,7%	0,72		-16,0%	1,38		-17,7%	0,40		-20,0%	3,53		11,5%	
Italia (RSO)	3.065		-7,3%	0,99		-3,1%	0,78		-3,6%	1,23		-7,8%	0,43		-0,5%	4,30		22,6%	

	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti			V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti			V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti			V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti			V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti			V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante			
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	€	pos.	Var. % 16/15	
Nord-Ovest																			
Piemonte	1,28	4	4,8%	20,8	1	0,3%	2,31	6	11,5%	2,7	9	-15,9%	234	9	0,5%	90	6	-24,0%	
Lombardia	0,50	13	-15,0%	8,1	4	1,8%	2,04	11	0,5%	5,2	6	7,7%	178	15	6,0%	46	14	-17,3%	
Liguria	0,85	6	-23,2%	7,9	5	-29,7%	4,10	1	-11,8%	8,3	4	5,2%	288	5	4,4%	139	4	1,9%	
Nord-Ovest Totale	0,84		-5,0%	13,1		-1,1%	2,30		2,0%	4,4		0,1%	209		3,0%	70		-19,2%	
Nord-Est																			
Veneto	0,64	9	29,1%	6,6	7	17,8%	2,14	7	14,4%	4,9	7	17,0%	203	12	3,4%	76	9	13,4%	
Emilia Romagna	0,97	5	10,6%	7,1	6	-40,1%	2,06	8	9,3%	8,8	3	23,6%	230	11	6,4%	43	15	-6,9%	
Nord-Est Totale	0,76		19,3%	6,8		-14,8%	2,11		12,5%	6,3		20,1%	213		4,5%	63		7,6%	
Centro																			
Toscana	0,58	12	34,1%	4,9	8	-14,6%	2,73	3	-4,4%	13,9	1	-15,4%	194	13	1,3%	70	10	-5,8%	
Umbria	0,37	14	-27,2%	2,7	10	35,6%	1,45	13	-25,0%	9,1	2	34,3%	285	6	10,7%	55	13	-16,6%	
Marche	0,84	7	24,5%	2,3	12	-7,5%	1,69	12	-14,9%	6,6	5	2,5%	255	7	9,5%	78	8	66,6%	
Lazio	0,71	8	39,5%	2,6	11	15,0%	2,52	4	16,7%	2,1	12	-5,6%	234	10	11,7%	79	7	3,5%	
Centro Totale	0,66		27,6%	3,2		-3,4%	2,30		-1,0%	7,2		-7,1%	232		9,0%	74		6,2%	
Sud																			
Abruzzo	1,37	3	10,5%	12,3	2	32,9%	3,63	2	-7,6%	2,1	10	26,4%	333	2	6,0%	62	11	-5,2%	
Molise	1,62	2	-20,3%	10,5	3	-10,6%	2,05	9	5,6%	0,4	14	-15,6%	305	4	2,9%	245	1	33,7%	
Campania	0,61	10	-9,5%	1,7	13	17,8%	1,08	14	10,6%	2,0	13	23,6%	250	8	4,0%	165	3	32,7%	
Puglia	0,25	15	-1,8%	0,4	15	-7,7%	2,05	10	-14,2%	4,2	8	18,7%	188	14	-0,8%	59	12	-10,2%	
Basilicata	1,65	1	-30,1%	3,3	9	26,5%	2,44	5	-12,1%	2,1	11	-20,5%	341	1	9,3%	167	2	27,2%	
Calabria	0,58	11	-21,3%	0,8	14	-53,3%	0,88	15	13,8%	0,3	15	-47,1%	307	3	9,1%	109	5	20,7%	
Sud Totale	0,83		-12,8%	3,8		7,7%	1,75		-4,8%	1,8		7,6%	280		5,8%	127		23,2%	
Italia (RSO)	0,80		-1,9%	8,4		-2,1%	2,12		1,2%	4,3		1,9%	232		5,1%	85		0,6%	

Tavola 10 – VIABILITA' - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada			V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti			V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti			V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti			V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti			V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	11.502	1	-8,0%	0,09	12	8,9%	0,12	11	-20,6%	0,15	12	-32,4%	0,09	11	-2,3%	0,21	12	6,6%
Nord-Est	8.863	2	-0,4%	0,18	9	63,8%	0,14	10	37,8%	0,24	9	23,8%	0,10	10	27,9%	0,55	10	28,8%
Centro	6.051	4	-6,6%	0,18	10	-1,4%	0,22	9	46,1%	0,24	10	16,9%	0,13	9	45,5%	0,58	9	10,8%
Sud	7.162	3	1,4%	0,14	11	95,3%	0,10	12	-8,6%	0,16	11	10,8%	0,07	12	0,2%	0,37	11	60,0%
Oltre 50.000 abitanti Totale	8.061		-3,5%	0,15		35,8%	0,14		11,0%	0,19		4,0%	0,09		16,5%	0,42		27,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	5.285	5	-5,0%	0,34	7	7,4%	0,30	7	22,4%	0,47	7	22,0%	0,19	7	25,8%	2,03	7	67,8%
Nord-Est	2.829	9	-3,0%	0,47	5	20,4%	0,42	5	33,4%	0,59	5	32,1%	0,23	5	17,9%	2,88	5	58,0%
Centro	3.030	6	-8,5%	0,42	6	11,0%	0,38	6	-3,1%	0,51	6	-7,9%	0,20	6	-5,2%	2,18	6	43,6%
Sud	2.859	8	-10,8%	0,31	8	7,8%	0,27	8	-0,5%	0,44	8	-15,5%	0,15	8	-19,1%	1,77	8	55,7%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	3.783		-5,8%	0,37		11,0%	0,33		13,5%	0,49		7,1%	0,19		5,9%	2,17		57,4%
Meno di 3.000 abitanti																		
Nord-Ovest	2.870	7	-9,0%	1,61	2	-7,6%	1,22	2	-4,2%	1,83	3	-7,0%	0,67	2	16,7%	6,78	2	13,8%
Nord-Est	1.946	10	-5,9%	1,76	1	1,3%	1,65	1	-0,2%	2,11	2	3,6%	0,88	1	5,7%	8,26	1	40,3%
Centro	1.651	11	-19,8%	1,17	4	9,2%	1,05	4	24,4%	1,40	4	-6,7%	0,41	4	-29,2%	5,73	3	53,7%
Sud	1.372	12	-15,2%	1,53	3	-3,6%	1,10	3	-17,8%	2,19	1	-17,4%	0,62	3	-19,7%	5,08	4	4,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	2.243		-11,1%	1,55		-4,8%	1,20		-6,2%	1,90		-9,9%	0,64		-1,4%	6,28		16,0%
Italia (RSO)	3.065		-7,3%	0,99		-3,1%	0,78		-3,6%	1,23		-7,8%	0,43		-0,5%	4,30		22,6%

	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti			V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti			V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti			V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti			V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti			V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante		
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	€	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	0,08	12	-6,0%	0,4	9	105,2%	6,02	2	5,1%	51,9	2	22,7%	130	11	-1,0%	29	9	1,4%
Nord-Est	0,15	10	41,8%	0,1	11	-48,6%	7,62	1	125,7%	109,0	1	23,1%	179	7	0,7%	29	10	6,8%
Centro	0,14	11	23,8%	0,1	10	-6,9%	4,39	3	-13,1%	36,0	3	-11,0%	136	10	0,3%	25	11	5,1%
Sud	0,17	9	81,6%	0,1	12	44,2%	1,45	11	13,3%	13,3	4	46,3%	111	12	4,6%	42	6	7,6%
Oltre 50.000 abitanti Totale	0,14		43,0%	0,2		27,0%	4,14		18,3%	42,6		16,3%	132		1,6%	33		5,9%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	0,30	8	16,4%	2,0	5	3,6%	2,13	8	-0,8%	7,4	6	5,7%	152	9	3,0%	24	12	-12,3%
Nord-Est	0,43	5	28,0%	1,8	6	-5,5%	1,86	10	0,6%	4,1	7	12,9%	190	5	3,4%	36	7	-8,1%
Centro	0,36	6	21,9%	0,8	7	5,3%	2,12	9	4,5%	9,3	5	-4,1%	172	8	5,7%	34	8	-5,6%
Sud	0,32	7	-1,4%	0,6	8	15,0%	1,10	12	-9,0%	2,4	8	-8,7%	186	6	6,0%	47	5	29,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	0,34		14,8%	1,4		2,1%	1,80		-1,1%	5,7		1,9%	172		4,2%	34		1,2%
Meno di 3.000 abitanti																		
Nord-Ovest	1,17	3	-6,2%	20,0	2	0,2%	2,34	4	3,3%	1,9	11	-21,1%	243	4	3,7%	98	4	-19,1%
Nord-Est	1,70	1	21,7%	20,5	1	-10,1%	2,22	7	21,6%	2,0	10	-28,3%	277	3	9,5%	##	2	28,4%
Centro	1,07	4	27,3%	6,5	4	-7,4%	2,32	5	-5,6%	2,1	9	-15,3%	313	2	10,1%	##	3	8,0%
Sud	1,28	2	-14,3%	6,5	3	8,2%	2,27	6	-3,2%	0,7	12	22,3%	362	1	6,4%	##	1	23,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	1,23		-4,5%	14,7		-1,6%	2,31		1,6%	1,6		-17,9%	287		6,1%	##		1,2%
Italia (RSO)	0,80		-1,9%	8,4		-2,1%	2,12		1,2%	4,3		1,9%	232		5,1%	85		0,6%

Tavola 11 - VIABILITA' - suddivisione per altimetria del territorio (sopra/sotto la mediana, indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada		V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti		V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti		V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti		V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti		V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Altimetria sopra mediana	2.303	2	1,5	1	1,2	1	1,9	1	0,6	1	6,0	1
Altimetria uguale o sotto mediana	3.772	1	0,5	2	0,4	2	0,6	2	0,3	2	2,7	2
Italia (RSO)	3.065		1,0		0,8		1,2		0,4		4,3	

	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti		V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti		V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti		V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti		V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti		V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	€	pos.
Altimetria sopra mediana	1,2	1	15,2	1	2,2	1	2,4	2	284	1	131	1
Altimetria uguale o sotto mediana	0,5	2	2,0	2	2,1	2	6,1	1	184	2	43	2
Italia (RSO)	0,8		8,4		2,1		4,3		232		85	

4.3.8. Territorio (e Territorio & Viabilità)

4.3.8.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Territorio raccoglie tutte quelle attività riguardanti l'urbanistica, l'assetto del territorio, la difesa del suolo, la tutela, valorizzazione e recupero ambientale, le aree protette, i parchi, la tutela delle risorse idriche, la qualità dell'aria e la riduzione dell'inquinamento. Non sono qui ricomprese le attività riguardanti l'edilizia residenziale pubblica e i piani di edilizia economico-popolare.

Tutto ciò costituisce un vasto insieme di attività che producono diversi output, che in alcuni casi sono di difficile misurazione e dunque è necessario optare per misuratori di processi. Non è presente un unico indicatore output-risultato/efficacia complessiva.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi al Territorio sono quelli indicati nel Box 5. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.306 (anno 2016) ovvero circa l'80% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 60% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria.

Box 5. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi al Territorio

Indicatore di impegno finanziario

- **T01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive la spesa corrente dell'ente relativa ai servizi del Territorio, per singolo abitante.

Indicatori di processo

- **T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti**: misura l'attività connessa al rilascio di ordinanze ambientali (es. prevenzione abbandono rifiuti, misure di lotta alla zanzara tigre, etc.).
- **T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti**: misura l'attività connessa al rila-

scio di autorizzazioni in materia di titoli edilizi e di profili sanitari di inquinamento atmosferico.

- **T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività connessa al trattamento di esposti ricevuti dalla cittadinanza per inquinamento dell'aria, dell'acqua, la presenza di rifiuti abbandonati, l'inquinamento acustico (rumore), la presenza molesta di animali (es. piccioni, ratti).
- **T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività connessa al rilascio dei pareri di compatibilità ambientale al termine delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).
- **T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti:** misura gli interventi di pulizia del greto dei corsi d'acqua effettuati dall'amministrazione comunale.

Indicatori di output-risultato parziali

- **T07 - Piante sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti:** indice di output-risultato, poiché misura quante piante sono state sottoposte a potatura; pur considerando che andrebbe più propriamente comparato con il numero complessivo di piante presenti nel territorio e che le stesse possono essere di tipologie diverse, tanto più elevato è l'indice, maggiore è l'output erogato.
- **T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti:** indice di output-risultato, tanto migliore quanto più elevato.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **VT01 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti su base territoriale unitamente al servizio Viabilità; va tuttavia sottolineato che tale indicatore sintetico è costruito sulla base delle informazioni disponibili, in modo particolare quelle degli indici V02-V12 e T02-T08 in gran parte riferibili ad attività di carattere amministrativo, e dunque va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

4.3.8.2. Analisi

La Tavola 12 analizza gli otto indicatori considerati per il servizio Territorio rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 13 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; la Tavola 14 propone il confronto fra medie di comuni con superficie, presenze turistiche e altimetria del proprio territorio sopra e sotto la mediana; le Tavole 15 e 16 forniscono una visione di sintesi per la comparazione, rispettivamente, regionale e per macro-regioni e dimensione demografica, per i servizi Viabilità e Territorio attraverso, rispettivamente, l'analisi degli indicatori V01 - Spesa per ogni km di strada e T01 - Spesa pro capite (impegno finanziario), e l'indice VT01 - livello dei servizi; il Grafico 7, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi Viabilità e Territorio.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi relativi al Territorio si spendono mediamente 32 Eur pro capite, in aumento rispetto all'anno precedente del +9,1%, da un minimo di 22 Eur in Veneto ad un massimo di 94 Eur in Abruzzo, dove è si anche registrato il maggiore aumento (+40%). In quest'ultima regione, che si discosta notevolmente dalla seconda per spesa media (l'Umbria, con 60 Eur pro capite) pesa probabilmente la situazione dovuta al terremoto del 2009. I livelli maggiori di impegno finanziario sono registrati nei piccoli centri del Centro e del Sud che, con oltre 50 Eur di spesa pro capite, si discostano notevolmente dai comuni simili del Nord (mediamente fra i 23 Eur del Nord-Est e i 29 Eur del Nord-Ovest). I comuni medi sono quelli che spendono di meno.
- Indagando gli indici di processo e di output-risultato parziali per il raggruppamento dei

piccoli enti del Centro e Sud, che possiedono i livelli di spesa più elevati, emerge che, se per il Centro ciò potrebbe essere associato almeno in parte al terremoto del centro Italia del 2016 dal momento che si registrano incrementi considerevoli fra il 2015 e il 2016 (+27,6%), per entrambi i territori macro-regionali in larga misura la maggior spesa sembrerebbe riflettere una maggiore intensità di attività nel servizio (posizionamento dei territori macro-regionali all'interno delle prime cinque posizioni, in alcuni casi prima posizione), registrata da tutti gli indicatori T02-T08 ad eccezione delle autorizzazioni rilasciate e degli esposti trattati. È però pur sempre vero che spendendo quasi o meno della metà, i comuni di piccole dimensioni del Nord giungono a risultati simili, il che sembrerebbe ipotizzare livelli di efficienza molto diversificati fra i due gruppi.

➤ Malgrado il loro elevato tecnicismo, gli indici disponibili per il servizio Territorio consentono quantomeno di individuare i livelli di attività che permettono di comparare fra loro i vari gruppi di enti indagati. In particolare, a livello amministrativo (indici T02-T05): (a) i territori più attivi per il rilascio delle autorizzazioni e gli esposti trattati sembrano essere il Nord-Est ed il Centro; (b) le dimensioni sembrano avere un impatto sugli esposti presentati per inquinamento, presenza di rifiuti abbandonati, presenza molesta di animali, etc., laddove nei centri abitati più grandi sono 13,5 ogni 10.000 abitanti che aumentano fino a 23,1 al Nord-Est; (c) ancora una volta i territori a più elevata intensità (e costo) di servizio sono quelli a maggiore affluenza turistica; (d) i territori più estesi sono quelli a più alta intensità di servizio a livello amministrativo.

➤ Altri indicatori consentono l'individuazione di profili di performance più vicini a quella di interesse per la collettività. La pulizia del greto dei fiumi (indice T06) è più intensa in uno dei territori a più elevata fragilità idrogeologica, la Liguria (1,42 interventi ogni 1.000 abitanti contro 0,65 di media), e, a seguire, appaiono Basilicata e Calabria; va tuttavia rilevato che l'indice T06 rileva un aspetto quantitativo (numero di interventi) che andrebbe affiancato da informazioni maggiormente qualitative (ampiezza dell'intervento, frequenza, etc.) per poter fornire una valutazione più significativa. La potatura delle piante (indice T07, media 19 piante ogni 1.000 abitanti) sembra essere maggiormente intensa al Sud (25), con Abruzzo (41,1), Molise (32,9) e Basilicata (26,2) ai livelli più elevati; tali valori letti assieme ai valori per dimensione, confermano che al Sud l'attività di potatura è più intensa che altrove. Anche sul fronte delle nuove alberature (indice T08) il Sud riflette performance molto buone con una media di poco più di 3 nuovi alberi ogni 1.000 abitanti, anche se in realtà il fenomeno è maggiormente concentrato nei piccoli enti; i grandi comuni del Nord-Est sono i migliori, con 5,46 alberi ogni 1.000 abitanti. I comuni turistici non registrano differenze significative, ed anzi sembrerebbero possedere minore intensità di servizio; i comuni collinari e montani e quelli di minore estensione possiedono una intensità di servizio maggiore.

➤ Si registra una diminuzione dell'intensità dei servizi di pulizia del greto dei fiumi, potatura piante e, in minor misura, messa a dimora di nuove alberature. Le dinamiche sono tuttavia molto differenziate: (a) la pulizia del greto dei fiumi è diminuita significativamente nei comuni di grandi dimensioni (-53,8%), mentre nei piccoli comuni del Centro e del Sud è aumentata (rispettivamente +40,1% e +48,5%); (b) i comuni di grandi dimensioni, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, hanno fatto un balzo in avanti (+41,1%) nella messa a dimora di nuove alberature, mentre i comuni medi del Centro hanno registrato una marcata diminuzione (-33,9%).

➤ Il livello dei servizi di Viabilità e Territorio è più elevato in Emilia-Romagna, Liguria e To-

scana, mentre è particolarmente contenuto in Calabria e Campania. Le tavole che accostano i livelli di spesa dei due servizi e il livello dei servizi, fanno emergere come il modello Sud grandi comuni e, in seconda battuta, Centro grandi comuni, siano apparentemente inefficienti poiché si spende molto e si ottiene meno rispetto ad altri territori; per contro emerge un modello Nord-Est, in particolare di medio-piccole dimensioni, in cui a fronte di una spesa più contenuta si ottiene un maggior livello dei servizi.

Tavola 12 - TERRITORIO - suddivisione regionale (indici medi)

	T01 - Spesa pro capite			T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti			T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti			T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	26	9	13,2%	0,65	2	-3,5%	0,77	10	-8,3%	0,53	11	-2,6%
Lombardia	23	13	3,0%	0,30	11	-6,9%	0,53	14	-10,3%	0,53	10	7,9%
Liguria	49	4	-9,1%	1,08	1	-3,6%	1,58	3	-24,4%	1,02	3	-5,6%
Nord-Ovest Totale	26		4,1%	0,50		-5,5%	0,70		-13,1%	0,57		1,3%
Nord-Est												
Veneto	22	15	17,9%	0,37	8	-9,9%	1,42	4	23,3%	0,76	4	6,6%
Emilia Romagna	30	8	-18,3%	0,38	7	-22,9%	1,64	1	-28,4%	1,50	1	34,2%
Nord-Est Totale	25		-2,2%	0,37		-15,4%	1,50		-5,2%	1,04		19,8%
Centro												
Toscana	38	6	-17,9%	0,56	5	-9,0%	1,60	2	11,0%	1,35	2	19,0%
Umbria	60	2	20,4%	0,32	10	7,8%	0,85	8	25,9%	0,62	9	-28,4%
Marche	50	3	105,5%	0,22	14	-29,9%	1,04	6	-9,4%	0,64	8	-38,1%
Lazio	34	7	3,2%	0,60	4	3,7%	1,28	5	4,3%	0,76	5	5,3%
Centro Totale	41		11,4%	0,48		-6,1%	1,28		4,4%	0,89		-2,8%
Sud												
Abruzzo	94	1	40,0%	0,60	3	43,9%	0,26	15	-41,4%	0,74	6	11,1%
Molise	26	11	3,3%	0,16	15	-29,5%	0,92	7	-16,2%	0,42	13	-42,3%
Campania	24	12	22,8%	0,25	13	-12,8%	0,60	13	-16,4%	0,68	7	8,0%
Puglia	22	14	3,7%	0,26	12	-3,4%	0,76	11	6,1%	0,31	14	-17,7%
Basilicata	26	10	-22,0%	0,34	9	50,7%	0,82	9	-11,7%	0,52	12	68,8%
Calabria	45	5	7,5%	0,40	6	-13,5%	0,76	12	-2,4%	0,28	15	-26,2%
Sud Totale	40		17,5%	0,34		2,0%	0,65		-11,7%	0,51		-2,2%
Italia (RSO)		32	9,1%	0,44		-5,5%	0,87		-8,6%	0,66		2,6%

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti			T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti			T07 - Piante sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti			T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti		
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	0,54	14	-13,5%	0,92	5	-23,3%	23,6	4	-11,8%	2,08	11	-20,4%
Lombardia	0,69	12	-18,0%	0,56	8	-19,3%	13,5	12	-7,5%	2,76	7	19,5%
Liguria	1,73	1	59,0%	1,42	1	-24,4%	12,6	13	-20,9%	0,77	15	-31,4%
Nord-Ovest Totale	0,70		-8,9%	0,77		-22,5%	17,4		-10,6%	2,35		0,3%
Nord-Est												
Veneto	0,90	6	3,9%	0,42	11	28,6%	14,0	11	-7,0%	2,39	10	6,1%
Emilia Romagna	0,77	9	-11,0%	0,21	14	-15,4%	16,6	10	23,2%	3,41	3	-6,6%
Nord-Est Totale	0,85		-1,7%	0,34		14,9%	15,0		3,6%	2,77		-0,3%
Centro												
Toscana	0,75	11	9,9%	0,26	13	-21,3%	10,6	14	-20,7%	1,80	12	-7,6%
Umbria	1,39	3	13,1%	0,02	15	-84,1%	9,0	15	-35,1%	0,88	14	-4,8%
Marche	0,75	10	84,5%	0,51	9	59,6%	21,2	5	-10,0%	2,91	6	-32,8%
Lazio	1,29	4	42,9%	0,96	4	58,8%	20,2	8	21,7%	1,51	13	55,9%
Centro Totale	1,04		33,9%	0,56		32,2%	16,3		-2,1%	1,80		-4,9%
Sud												
Abruzzo	1,56	2	12,2%	0,65	6	-21,3%	41,1	1	7,3%	3,47	2	21,4%
Molise	0,91	5	-37,7%	0,63	7	-9,4%	32,9	2	-21,4%	3,35	5	-38,1%
Campania	0,79	8	37,7%	0,47	10	65,6%	20,4	7	2,0%	2,45	8	-7,1%
Puglia	0,54	13	98,3%	0,34	12	118,5%	20,8	6	-12,1%	2,45	9	-21,1%
Basilicata	0,83	7	-18,8%	1,07	2	90,7%	26,2	3	-10,0%	3,93	1	-26,6%
Calabria	0,21	15	73,9%	1,00	3	104,5%	19,8	9	-17,3%	3,40	4	12,2%
Sud Totale	0,75		13,6%	0,67		46,8%	25,0		-6,9%	3,02		-7,2%
Italia (RSO)	0,78		3,4%	0,65		-2,3%	19,0		-6,6%	2,52		-2,8%

Tavola 13 - TERRITORIO - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	T01 - Spesa pro capite			T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti			T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti			T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	30	7	-10,7%	0,18	12	-8,9%	0,52	10	-19,8%	1,07	4	-2,6%
Nord-Est	39	3	-8,8%	0,22	9	3,6%	1,86	1	3,5%	2,31	1	0,9%
Centro	33	5	-29,4%	0,37	6	28,3%	1,33	4	33,2%	1,72	2	17,8%
Sud	36	4	5,0%	0,21	10	-34,7%	0,16	12	-26,9%	0,84	6	63,9%
Oltre 50.000 abitanti Totale	35		-10,7%	0,25		-9,2%	0,81		6,4%	1,35		16,4%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	22	12	-2,6%	0,27	8	-7,3%	0,61	9	-12,2%	0,75	7	3,6%
Nord-Est	25	10	0,1%	0,31	7	-5,2%	1,47	3	1,0%	1,16	3	30,7%
Centro	30	6	-4,7%	0,38	5	-5,5%	1,25	6	1,6%	0,97	5	-13,9%
Sud	26	9	22,4%	0,19	11	-16,5%	0,52	11	-8,0%	0,40	12	-14,0%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	25		2,8%	0,27		-8,7%	0,87		-5,2%	0,78		2,7%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	29	8	8,0%	0,64	1	-4,0%	0,77	8	-13,1%	0,45	11	-2,0%
Nord-Est	23	11	-8,5%	0,55	3	-23,8%	1,54	2	-17,3%	0,61	9	-15,7%
Centro	56	1	27,6%	0,62	2	-9,2%	1,31	5	5,6%	0,73	8	19,1%
Sud	52	2	16,7%	0,46	4	12,0%	0,78	7	-12,9%	0,58	10	2,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	38		14,1%	0,58		-3,5%	0,88		-11,6%	0,53		0,6%
Italia (RSO)	32		9,1%	0,44		-5,5%	0,87		-8,6%	0,66		2,6%

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti			T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti			T07 - Piante sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti			T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti		
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	0,53	6	213,9%	0,03	10	-42,7%	9,9	9	-9,4%	3,32	4	50,3%
Nord-Est	0,43	9	10,2%	0,03	11	-76,1%	9,8	10	-17,2%	5,46	1	29,2%
Centro	0,33	11	9,2%	0,05	9	-43,0%	6,1	12	-3,2%	1,21	11	53,4%
Sud	0,14	12	-33,4%	0,01	12	-48,9%	18,0	5	-8,6%	1,24	10	42,1%
Oltre 50.000 abitanti Totale	0,31		25,5%	0,03		-53,8%	12,0		-9,2%	2,36		41,1%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	0,48	8	-12,1%	0,25	5	-4,4%	11,5	8	-6,2%	2,08	8	4,4%
Nord-Est	0,71	5	26,0%	0,18	7	17,9%	11,9	7	0,9%	2,45	7	-8,9%
Centro	0,51	7	-9,6%	0,15	8	-10,3%	9,0	11	-13,6%	0,99	12	-33,9%
Sud	0,37	10	4,4%	0,21	6	44,1%	14,7	6	-12,7%	1,95	9	6,6%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	0,51		0,2%	0,21		8,5%	12,0		-7,6%	1,95		-3,4%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	0,84	4	-7,7%	1,09	2	-23,3%	21,1	4	-11,3%	2,49	6	-1,9%
Nord-Est	1,27	2	-21,8%	0,80	4	22,2%	23,7	3	12,7%	3,36	3	16,1%
Centro	1,73	1	59,2%	1,10	1	40,1%	25,9	2	1,7%	2,83	5	12,7%
Sud	1,08	3	17,8%	1,06	3	48,5%	33,5	1	-4,2%	3,96	2	-11,6%
Meno di 3.000 abitanti Totale	1,04		5,2%	1,06		-3,0%	25,3		-5,6%	3,01		-3,1%
Italia (RSO)	0,78		3,4%	0,65		-2,3%	19,0		-6,6%	2,52		-2,8%

Tavola 14 - TERRITORIO - suddivisione per superficie, presenze turistiche, altimetria
 (sopra/sotto la mediana, indici medi)

	T01 - Spesa pro capite		T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti		T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti		T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Estensione superficie sopra mediana	36	1	0,42	2	1,03	1	0,77	1
Estensione superficie uguale o sotto mediana	27	2	0,46	1	0,72	2	0,55	2
Presenze turistiche per 1.000 ab sopra mediana	37	1	0,51	1	1,06	1	0,82	1
Presenze turistiche per 1.000 ab uguali o sotto mediana	27	2	0,37	2	0,70	2	0,50	2
Altimetria sopra mediana	38	1	0,57	1	0,89	1	0,54	2
Altimetria uguale o sotto mediana	26	2	0,31	2	0,86	2	0,77	1
Italia (RSO)	32		0,44		0,87		0,66	

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti		T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti		T07 - Piantate sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti		T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Estensione superficie sopra mediana	0,86	1	0,59	2	18,0	2	2,38	2
Estensione superficie uguale o sotto mediana	0,70	2	0,72	1	20,0	1	2,65	1
Presenze turistiche per 1.000 ab sopra mediana	1,00	1	0,61	2	17,9	2	2,50	2
Presenze turistiche per 1.000 ab uguali o sotto mediana	0,57	2	0,70	1	20,1	1	2,53	1
Altimetria sopra mediana	1,03	1	0,98	1	23,7	1	2,68	1
Altimetria uguale o sotto mediana	0,56	2	0,35	2	14,7	2	2,36	2
Italia (RSO)	0,78		0,65		19,0		2,52	

Tavola 15 - VIABILITA' E TERRITORIO - suddivisione regionale (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada (VIABILITA')	T01 - Spesa pro capite (TERRITORIO)	VT01 - Livello dei servizi
Nord-Ovest			
Piemonte	2.735	26	5,3
Lombardia	4.865	23	4,9
Liguria	2.606	49	6,4
Nord-Ovest Totale	3.849	26	5,2
Nord-Est			
Veneto	2.790	22	5,7
Emilia Romagna	2.691	30	6,4
Nord-Est Totale	2.753	25	6,0
Centro			
Toscana	3.379	38	6,3
Umbria	1.397	60	5,0
Marche	2.514	50	5,3
Lazio	2.273	34	4,4
Centro Totale	2.547	41	5,2
Sud			
Abruzzo	1.759	94	5,1
Molise	640	26	5,1
Campania	3.442	24	3,9
Puglia	2.154	22	4,5
Basilicata	910	26	5,4
Calabria	1.705	45	3,9
Sud Totale	2.179	40	4,4
Italia (RSO)			

Tavola 16 - VIABILITA' E TERRITORIO - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada (VIABILITA')	T01 - Spesa pro capite (TERRITORIO)	VT01 - Livello dei servizi
Oltre 50.000 abitanti			
Nord-Ovest	11.502	30	5,7
Nord-Est	8.863	39	7,5
Centro	6.051	33	4,8
Sud	7.162	36	3,4
Oltre 50.000 abitanti Totale	8.061	35	4,9
Tra 3.000 e 50.000 abitanti			
Nord-Ovest	5.285	22	5,3
Nord-Est	2.829	25	5,8
Centro	3.030	30	5,4
Sud	2.859	26	4,0
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	3.783	25	5,1
Meno di 3.000 abitanti			
Nord-Ovest	2.870	29	5,1
Nord-Est	1.946	23	6,3
Centro	1.651	56	5,0
Sud	1.372	52	4,8
Meno di 3.000 abitanti Totale	2.243	38	5,1
Italia (RSO)			

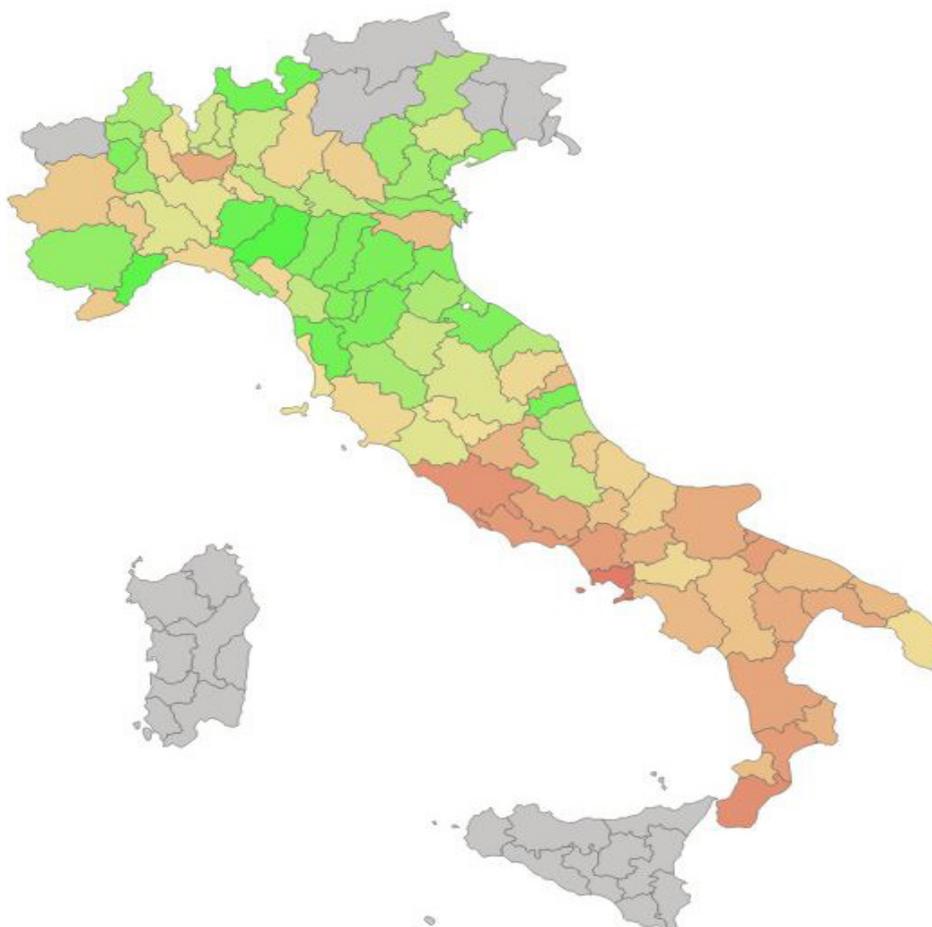


Grafico 7 - VIABILITA' E TERRITORIO - Mappa provinciale indice VT01 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti) - Segue relativa tabella.

Provincia	VT01 - Livello dei servizi	Provincia	VT01 - Livello dei servizi	Provincia	VT01 - Livello dei servizi
Parma	8,2	Cremona	6,0	Asti	4,3
Savona	8,0	Mantova	6,0	Pescara	4,3
Piacenza	7,7	Lucca	5,9	Imperia	4,3
Sondrio	7,6	L'Aquila	5,8	Torino	4,3
Pisa	7,6	Arezzo	5,7	Potenza	4,0
Firenze	7,4	Lecco	5,7	Isernia	4,0
Bologna	7,4	Monza e della Brianza	5,6	Fermo	4,0
Ascoli Piceno	7,4	Bergamo	5,6	Ferrara	4,0
Modena	7,4	Como	5,6	Vibo Valentia	3,9
Pesaro e Urbino	7,3	Treviso	5,4	Bari	3,8
Ravenna	7,3	Perugia	5,4	Salerno	3,7
Pistoia	7,3	Viterbo	5,3	Brindisi	3,7
Biella	7,2	Alessandria	5,3	Rieti	3,6
Reggio nell'Emilia	7,2	Pavia	5,2	Crotone	3,5
Prato	7,2	Varese	5,1	Benevento	3,5
Rovigo	7,0	Livorno	5,0	Matera	3,3
La Spezia	6,9	Terni	4,9	Foggia	3,3
Cuneo	6,9	Lodi	4,8	Taranto	3,3
Venezia	6,9	Lecce	4,8	Milano	3,3
Rimini	6,8	Massa-Carrara	4,7	Frosinone	3,2
Vicenza	6,7	Macerata	4,7	Cosenza	3,1
Vercelli	6,6	Avellino	4,7	Barletta-Andria-Trani	2,9
Padova	6,5	Grosseto	4,7	Catanzaro	2,9
Siena	6,5	Genova	4,6	Caserta	2,8
Verbano-Cusio-Ossola	6,5	Novara	4,6	Latina	2,8
Forlì-Cesena	6,4	Brescia	4,6	Roma	2,6
Belluno	6,4	Chieti	4,5	Reggio di Calabria	2,4
Ancona	6,1	Campobasso	4,5	Napoli	1,8
Teramo	6,1	Verona	4,4		

4.3.9. Rifiuti

4.3.9.1. Nota metodologica specifica

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

Per valutarne l'output-risultato/efficacia complessiva è comunemente utilizzato e generalmente accettato il tasso di raccolta differenziata, mentre per valutare l'impegno finanziario è utilizzato un indice di spesa corrente per tonnellata di rifiuti smaltiti. Non sono rilevate altre misure di efficacia, pur rilevanti, come ad esempio il livello di pulizia delle strade.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi ai Rifiuti sono quelli indicati nel Box 6. La copertura complessiva dei comuni è pari a 6.157 (anno 2016) ovvero circa il 93% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 67% per il territorio regionale del Veneto e massima del 97% per la Puglia.

Box 6. Indicatori utilizzati per misurare i servizi Rifiuti

Indicatore di impegno finanziario

- **R01 - Spesa per tonnellata:** indicatore non presente in Opencivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in Opencivitas è "Spesa storica - Euro per abitante") e le tonnellate di rifiuto raccolto e smaltito (in Opencivitas è "Tonnellate rifiuti prodotti - kg per abitante").

Indicatore di output-risultato/efficacia complessiva

- **R02 - Raccolta differenziata - %:** percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti raccolti; gli obiettivi UE fissati nel 2017 sono: 55% entro il 2025, 60% per il 2030 e 65% per il 2035.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo e output-risultato parziali*; è disponibile l'indice composito **R03 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; tale indicatore di sintesi considera anche altri elementi che per semplicità di esposizione non sono stati considerati nella presente relazione, ma in larga misura riflette i risultati della raccolta differenziata.

4.3.9.2. Analisi

La Tavola 17 analizza i tre indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 18 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 8A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 17, mentre il Grafico 8B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 18; il Grafico 9, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per il servizio Rifiuti si sono spesi mediamente 337 Eur per tonnellata, con punte minime per la Lombardia, 237 Eur, e massime per la Basilicata, 467 Eur. Con l'eccezione di alcune regioni il costo del servizio è inversamente proporzionale alla collocazione geografica, con il Sud che spende circa il 60% in più e il Centro più del 40% in più del Nord-Est. La Liguria, con 408 Eur, è

più simile al Sud; le Marche, con 293 Eur, è più simile al Nord; il Molise, con 325 Eur, si colloca a livelli simili al Piemonte.

➤ La raccolta differenziata (media semplice dei comuni) è pari al 55,6%, quindi apparentemente in linea con gli obiettivi al 2025. Tuttavia, la media regionale non raggiunge livelli in linea con tale obiettivo in diverse aree del Centro e del Sud. La Liguria, anche sul fronte della raccolta differenziata, appare più simile al Sud, mentre le Marche e l'Umbria sono più simili alle condizioni osservate al Nord. In Molise, sebbene si spenda mediamente di meno rispetto al resto del Sud, raggiunge le performance di differenziata peggiori, con appena il 26,4% di media, a fronte della media migliore raggiunta in Veneto, 76,5%. La Campania possiede livelli medi di raccolta differenziata molto elevati (62%) a causa del contributo positivo dei piccoli comuni, mentre i grandi centri urbani scontano ancora qualche difficoltà. I comuni di medie dimensioni si confermano i migliori in tutte le macroregioni.

➤ È interessante notare come, facendo eccezione per la Liguria, il costo del servizio si sia ridotto mediamente del -4,4%, con punte di riduzione massima del -11,9% in Veneto, la regione più virtuosa, ma al tempo stesso la performance misurata in termini di raccolta differenziata, sia aumentata del +11,3%, con picchi massimi per la Calabria (+35,2%). Ciò fa emergere una situazione in cui i livelli di efficienza sono mediamente aumentati a livello di sistema Italia, anche se sicuramente vi sono ulteriori margini di miglioramento, sia sul fronte del costo sia su quello della raccolta differenziata, specie in gran parte del Centro, al Sud ed in Liguria.

➤ I modelli di gestione di successo (alto livello dei servizi associato ad una bassa spesa per tonnellata) sono quelli di Veneto e Lombardia, seguiti a ruota da Piemonte, Marche ed Emilia-Romagna. Il divario nord-sud è, per questo servizio, particolarmente accentuato sia per quanto riguarda il costo, sia per quanto concerne il suo livello quali-quantitativo. Sotto quest'ultimo profilo, tuttavia, si riscontrano tanto territori in cui il servizio può essere migliorato al Nord (in particolare in alcune zone del Nord-Ovest), quanto aree provinciali, in particolar modo lungo l'asse costiero adriatico centrale e alcune aree della Campania, Molise e Puglia, in cui il servizio è mediamente a livelli già molto buoni. I comuni per i quali l'intervento di miglioramento gestionale è più urgente sono quelli grandi del Centro e del Sud.

Tavola 17 - RIFIUTI - suddivisione regionale (indici medi)

	R01 - Spesa per tonnellata			R02 - Raccolta differenziata - %			R03 - Livello dei servizi
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	
Nord-Ovest							
Piemonte	326	10	-3,7%	54,4	8	3,0%	6,1
Lombardia	237	15	-5,7%	66,2	2	18,1%	7,2
Liguria	408	6	0,3%	47,9	9	24,5%	4,9
Nord-Ovest Totale	287		-4,2%	59,9		12,4%	6,6
Nord-Est							
Veneto	261	14	-11,9%	76,5	1	5,3%	8,5
Emilia Romagna	276	13	-3,3%	56,5	6	5,3%	5,3
Nord-Est Totale	268		-8,1%	67,4		4,8%	7,1
Centro							
Toscana	381	9	-1,8%	47,8	10	13,5%	4,3
Umbria	395	7	-2,3%	57,7	4	34,1%	5,9
Marche	293	12	-2,2%	57,4	5	2,1%	5,9
Lazio	433	4	-3,2%	45,0	11	16,4%	4,6
Centro Totale	382		-2,2%	49,9		12,6%	4,9
Sud							
Abruzzo	447	3	-3,7%	55,3	7	12,1%	6,1
Molise	325	11	-4,2%	26,4	15	15,1%	2,8
Campania	449	2	-6,4%	62,0	3	3,5%	6,4
Puglia	394	8	-0,3%	34,8	14	10,4%	3,0
Basilicata	467	1	-4,5%	38,4	12	26,6%	3,7
Calabria	409	5	-4,0%	35,6	13	35,2%	3,4
Sud Totale	424		-4,3%	46,6		12,1%	4,7
Italia (RSO)	337		-4,4%	55,6		11,3%	

Tavola 18 - RIFIUTI - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	R01 - Spesa per tonnellata			R02 - Raccolta differenziata - %			R03 - Livello dei servizi
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	
Oltre 50.000 abitanti							
Nord-Ovest	362	7	-0,8%	58,4	5	14,5%	6,9
Nord-Est	293	10	-3,7%	61,2	4	6,0%	7,1
Centro	367	5	-2,7%	46,9	9	16,1%	4,8
Sud	436	2	-3,2%	41,3	12	4,8%	4,1
Oltre 50.000 abitanti Totale	380		-3,0%	49,5		10,3%	5,4
Tra 3.000 e 50.000 abitanti							
Nord-Ovest	260	11	-4,4%	69,1	2	14,2%	6,9
Nord-Est	254	12	-8,0%	70,7	1	5,0%	7,2
Centro	364	6	-3,2%	54,9	7	10,2%	5,0
Sud	392	4	-2,8%	48,7	8	11,9%	4,3
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	314		-4,1%	61,2		11,0%	5,9
Meno di 3.000 abitanti							
Nord-Ovest	300	8	-4,2%	55,1	6	11,3%	6,4
Nord-Est	294	9	-8,8%	61,3	3	4,4%	6,9
Centro	403	3	-0,9%	44,3	11	15,0%	4,9
Sud	448	1	-5,4%	45,2	10	12,7%	5,1
Meno di 3.000 abitanti Totale	353		-4,6%	51,5		11,5%	5,9
Italia (RSO)	337		-4,4%	55,6		11,3%	

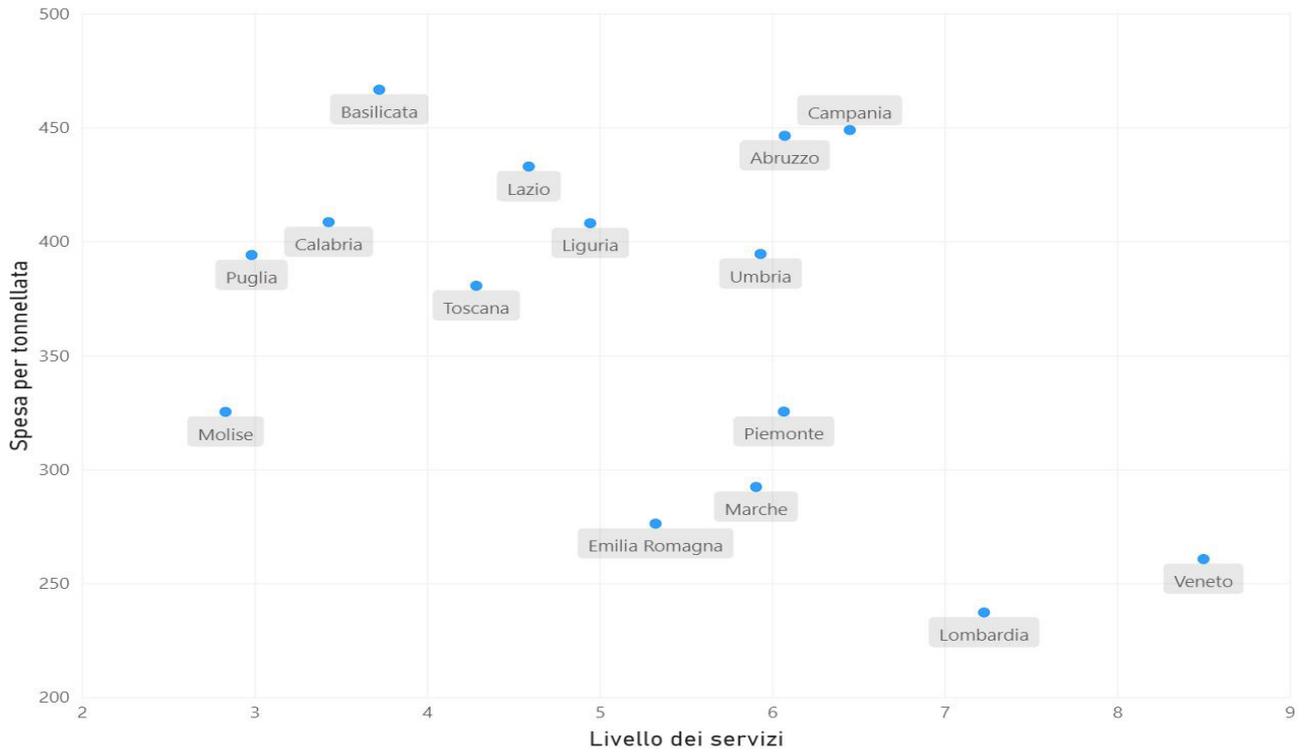


Grafico 8A - RIFIUTI - Matrice Impegno finanziario (R01 - Spesa per tonnellata) - Livello dei servizi (R03 - Livello dei servizi), suddivisione regionale (indici medi)

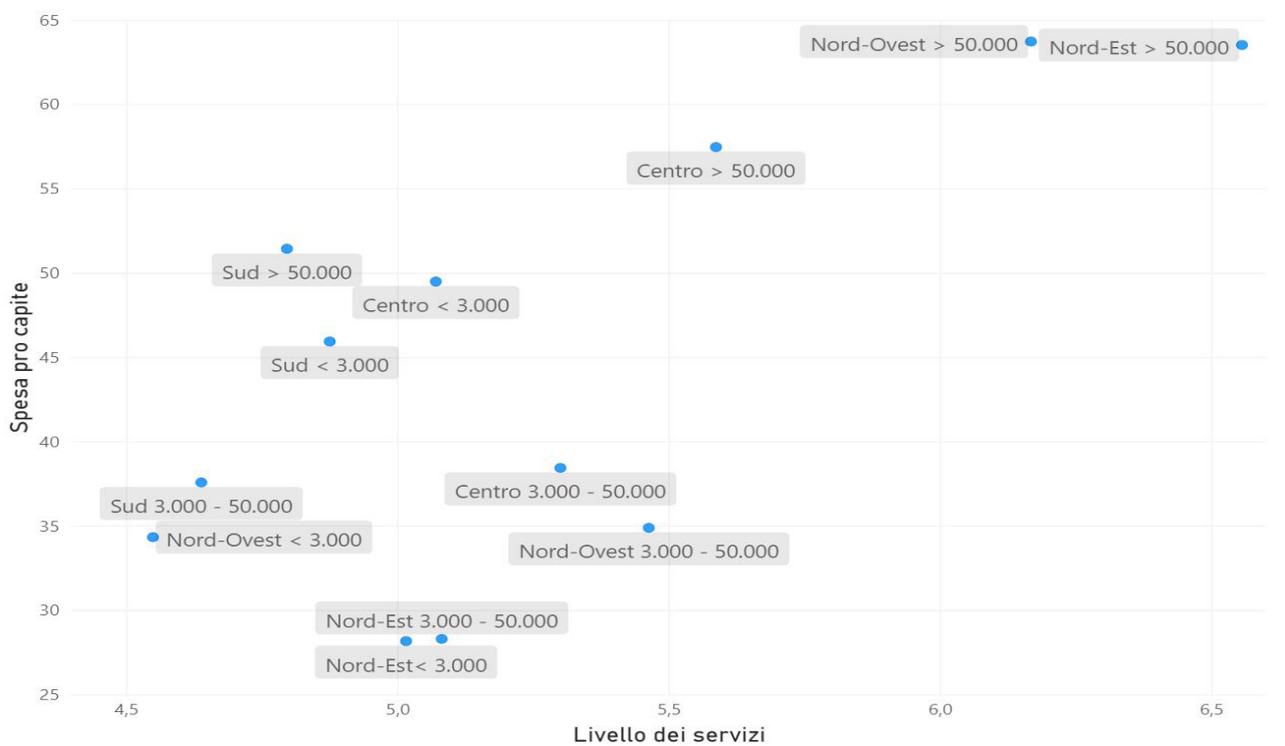


Grafico 8B - RIFIUTI - Matrice Impegno finanziario (R01 - Spesa per tonnellata) - Livello dei servizi (R03 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

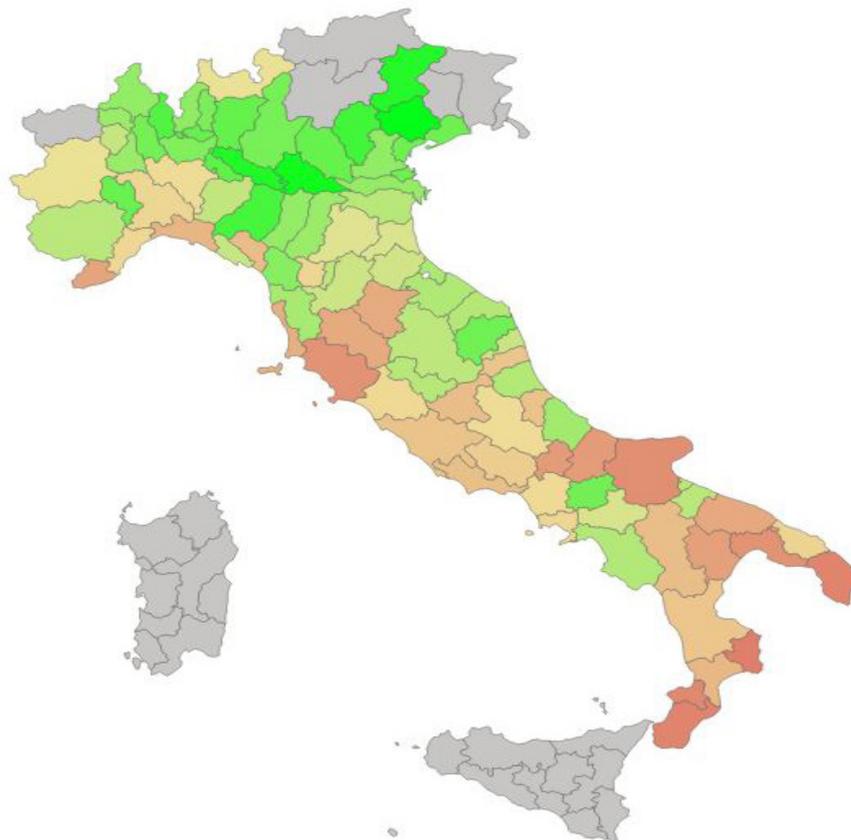


Grafico 9 - RIFIUTI - Mappa provinciale indice R03 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti)
Segue relativa tabella.

Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi
Treviso	9,9	Reggio nell'Emilia	6,9	Firenze	5,7	Potenza	3,9
Mantova	9,7	Verbano-Cusio-Ossola	6,9	Forlì-Cesena	5,6	Massa-Carrara	3,9
Cremona	9,3	Rovigo	6,9	Avellino	5,5	Rieti	3,9
Belluno	9,2	Modena	6,8	Ravenna	5,4	Catanzaro	3,7
Vicenza	8,6	Vercelli	6,8	Bologna	5,3	Genova	3,6
Parma	8,5	Chieti	6,6	Torino	5,1	Livorno	3,4
Varese	8,2	Pisa	6,5	Sondrio	5,1	Siena	3,3
Lodi	8	Rimini	6,4	Pavia	4,9	Arezzo	3,3
Bergamo	7,9	Pesaro e Urbino	6,3	L'Aquila	4,8	Bari	3,2
Monza e della Brianza	7,9	Teramo	6,3	Caserta	4,8	Imperia	3,1
Verona	7,9	Salerno	6,3	Viterbo	4,7	Matera	2,9
Asti	7,8	Ancona	6,2	Savona	4,7	Isernia	2,8
Venezia	7,7	Terni	6,2	Alessandria	4,7	Campobasso	2,8
Macerata	7,7	Ferrara	6,2	Napoli	4,7	Taranto	2,5
Benevento	7,6	Cuneo	6,1	Pistoia	4,6	Grosseto	2,5
Novara	7,5	Barletta-Andria-Trani	6,1	Brindisi	4,6	Foggia	2,4
Brescia	7,5	Perugia	6	Frosinone	4,4	Vibo Valentia	2,2
Lecco	7,4	Prato	6	Ascoli Piceno	4,2	Lecce	2,1
Milano	7,3	Piacenza	5,9	Cosenza	4,1	Reggio di Calabria	2
Lucca	7,2	Biella	5,9	Pescara	4,1	Crotone	1,9
Como	7	La Spezia	5,8	Roma	4,1		
Padova	7	Fermo	5,8	Latina	3,9		

4.3.10. Sociale

4.3.10.1. Nota metodologica specifica

I servizi relativi al Sociale includono tutti i servizi erogati dal comune ad esclusione del servizio asili nido rivolti a: famiglie e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà, disagio adulti e senza dimora.

OpenCivitas possiede diverse informazioni che possono essere utilizzate per misurare i livelli di output-risultato parziali. A tal fine sono particolarmente utili il numero di utenti e i beneficiari delle contribuzioni economiche dei vari target di utenti. Inoltre, è disponibile un indice di deprivazione socioeconomica che è stato utilizzato, unitamente agli altri indici, per valutare l'efficacia dei servizi sociali in termini di rispondenza alle reali necessità della popolazione, attraverso un indice che misura la "distanza dal bisogno".

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi al sociale sono quelli indicati nel Box 7. La copertura complessiva dei comuni è pari a 4.945 (anno 2016) ovvero circa il 74% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 58% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria. Le norme sulla privacy rendono non disponibili le informazioni per i comuni in cui le unità di utenti per le singole tipologie di servizio sono inferiori a quattro, pertanto gli indici potrebbero essere sottostimati, specialmente per i comuni di più ridotte dimensioni.

Box 7. Indicatori utilizzati per misurare i servizi del Sociale

Indicatore di impegno finanziario

- **S01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive la spesa corrente dell'ente relativa al Sociale, per singolo abitante.

Indicatori di output-risultato parziali

Ciascun indicatore sotto riportato misura gli utenti dei servizi o i beneficiari di contributi economici, suddivisi nei vari target di utenza:

- **S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**

Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva

- **S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale:** è un indice composito costruito da SOSE, derivato dalla elaborazione di cinque indicatori elementari, ciascuno dei quali fa riferimento a uno specifico ambito di disagio socio-econo-

mico:

- (a) percentuale di popolazione con età superiore a 6 anni in condizione di analfabetismo e/o di assenza di titolo di studio, ossia un indice di assenza di scolarizzazione;
- (b) percentuale di popolazione attiva disoccupata o in cerca di prima occupazione sul totale della popolazione attiva, ossia un indice di disoccupazione;
- (c) percentuale di immobili a uso abitativo occupati in affitto sul totale degli immobili a uso abitativo, ossia un indice di abitazioni in affitto;
- (d) numero medio dei componenti del nucleo familiare, ossia un indice di densità familiare;
- (e) percentuale di contribuenti che dichiarano un reddito complessivo inferiore ai 10.000 Eur sul totale dei dichiaranti, ossia un indice di disagio economico.

Gli indici sopraelencati sono stati calcolati con riferimento a ciascun comune; successivamente, è stato calcolato il valore dello scostamento rispetto alla media nazionale considerando tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario; gli indicatori elementari calcolati in scostamento rispetto al valore medio nazionale sono stati successivamente sommati, determinando un indicatore composito del livello di deprivazione; ciascun indice possiede la medesima importanza. Il valore dell'indice che ne deriva è continuo e rappresenta la quantità di deprivazione espressa come scarto rispetto alla media nazionale; l'indicatore così costruito esprime quantitativamente il bisogno da parte della comunità amministrata e esprime deprivazione socio-economica più elevata della media se positivo, viceversa inferiore alla media se negativo; l'indice è poi trasformato in un punteggio, utile per il calcolo dell'indice S16, attraverso la formula $[1 - ((\text{valore massimo} - \text{valore dell'indice}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}))] * 100$, che a punteggi più elevati esprime livelli di deprivazione socio-economica più elevati.

- **S15 - Indice sintetico di output-risultato:** indicatore non presente in OpenCivitas, è indice sintetico di output-risultato ottenuto dalla media aritmetica semplice dei punteggi normalizzati su scala 0 (minimo) - 100 (massimo) (colonne "punti") per ciascuno dei dodici indicatori S02-S13, ossia il numero di utenti dei servizi sociali ogni 1.000 abitanti per le varie categorie, sulla base della seguente formula: $(\text{valore dell'indice} - \text{valore minimo}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}) * 100$; l'indice risultante è normalizzato allo stesso modo $(\text{valore dell'indice} - \text{valore minimo}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}) * 100$ ottenendo dunque indici confrontabili poiché espressi su una scala omogenea, con osservazioni che mantengono lo stesso ordine e stessa distanza.

- **S16 - Distanza dal bisogno:** indicatore non presente in OpenCivitas, misura la differenza fra S15 - Indice sintetico di output-risultato e S14 - Indice di deprivazione socio-economica; valori più elevati misurano una inferiore distanza dal bisogno, quindi sono preferibili a valori più contenuti; i valori teorici possono oscillare fra 100 (qualora l'indice S15 che misura l'output-risultato sia ai livelli massimi, ossia 100, e S14 che misura la deprivazione socio-economica sia pari al minimo 0) e -100 (nei casi di minimo output-risultato e massima deprivazione socio-economica).

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo*.

4.3.10.2. Analisi

Le Tavole 19A e 19B analizzano gli indicatori di output-risultato parziali (S02-S13) considerati rispetto alla suddivisione regionale; le Tavole 20A e 20B evidenziano le differenze fra macroregioni e dimensioni per gli stessi indici. La Tavola 21 fornisce un quadro d'insieme della performance analizzando l'indice di spesa (S01), l'indice di deprivazione socioeconomica (S14), l'indice sintetico di output-risultato generato come media normalizzata dei punteggi degli indicatori di output-risultato parziali (S15) ed infine l'indice di distanza dal bisogno (S16), come indicatore di efficacia sintetico. La Tavola 22 espone i medesimi indicatori, ma in relazione alle differenze fra macroregioni e dimensioni. Il Grafico 10A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 21, mentre il Grafico 10B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 22; il Grafico 11 evidenzia le aree regionali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) indice sintetico di output-risultato, mentre il Grafico 12 riporta, allo stesso modo, l'indice di distanza dal bisogno.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi Sociali (ad esclusione del servizio Nido) si sono spesi mediamente 77 Eur pro capite, con punte minime di 49 Eur per la Campania e massime di 117 Eur per l'Emilia-Romagna. Il divario nord-sud è stimabile in circa 15/30 Eur pro capite di differenza (fra Sud e Nord-Est o Nord-Ovest), anche se esiste una certa variabilità all'interno delle macroregioni. Alcune regioni del Centro sembrerebbero comportarsi in modo più simile alle regioni del Nord (Toscana 107 Eur, Marche 110 Eur), mentre altre sarebbero più vicine al Sud (Umbria 60 Eur, Lazio 62 Eur). L'analisi dimensionale sembrerebbe poi confermare che i livelli di spesa sono influenzati dalla grandezza dell'ente, laddove i piccoli enti allocano meno della metà delle risorse rispetto ai grandi enti (65 Eur contro 145 Eur).
- Vi è stato un leggero arretramento della spesa per il Sociale fra il 2015 e il 2016, di circa un punto percentuale, più deciso e frequente nel Lazio (-21,9%) e nei piccoli comuni del Nord-Est (-7,1%); hanno invece mediamente aumentato la spesa i comuni della Basilicata (+19,6%), del Molise (+14,2%) e delle Marche (+11,4%) ed i grandi comuni del Sud (+11%). Il Nord risulta spaccato in due, con un Nord-Ovest in crescita media del +1,1% (+4,2% in Piemonte) e un Nord-Est in decrescita del -4,4% (-6,3% in Veneto), trend confermato in tutti i comparti dimensionali. Il Sud è in crescita, con l'eccezione di una leggera flessione nel comparto degli enti di medie dimensioni, e dell'Abruzzo (-5,9%).
- Il livello del servizio (indice S15) è più elevato al Nord-Est, dove si raggiunge anche la maggiore capacità di risposta al bisogno (indice S16); tale risultato è valido tanto a livello complessivo, quando per ogni singolo raggruppamento dimensionale. I valori più contenuti si riscontrano in tutto il Sud, anche se Puglia e Basilicata sono leggermente meno deficitarie.
- È interessante notare come nei comuni via via di minori dimensioni l'indice di deprivazione socioeconomica (S14) descriva una situazione di bisogno di servizio via via migliore, cioè situazioni che richiedono meno interventi di carattere Sociale; da ciò ne consegue un vantaggio strutturale dei comuni di minori dimensioni che dovrebbero riuscire a soddisfare più agevolmente i bisogni di servizi. In effetti, pur erogando un livello di servizio (S15) inferiore e spendendo meno, i piccoli comuni del Nord riescono ad ottenere una efficacia quasi in linea, o in alcuni casi addirittura superiore, rispetto ai comuni maggiori. Ciò non accade nei comuni del Sud, dove il bisogno è decisamente più elevato, per contro, l'offerta di servizi è molto più contenuta, in tutti

i raggruppamenti dimensionali.

➤ Mediamente gli utenti che beneficiano dei servizi sociali sono pari a 43,7 ogni 1.000 abitanti, suddivisi in: circa un terzo (15,2) sono utenti che accedono ai servizi per problemi relativi alle condizioni familiari e minori; 12,4 anziani; 6,4 utenti che richiedono servizi a fronte di condizioni di povertà, disagio e senza dimora; 4,9 disabili; 4,0 immigrati/nomadi; infine 0,8 utenti tossicodipendenti o con problemi di salute mentale. Il trend delle utenze è in aumento, ad eccezione delle due principali, in contrazione, rispettivamente, di - 2,7% (famiglia e minori) e -4,5% (anziani).

➤ Rispetto alle utenze principali, l'Emilia-Romagna è il territorio più favorevole per famiglia e minori con una media di ben 25 unità di utenti ogni 1.000 abitanti, ma con trend in diminuzione, seguito dalla Puglia, con 20,5 e trend in aumento, mentre i valori peggiori sono registrati in Molise (8,6 in diminuzione) e Calabria (5,9 in diminuzione). Il Veneto è invece il più presente nei servizi rivolti agli anziani con 22,2 unità di utenti ogni 1.000 abitanti, seguito dall'Emilia-Romagna con 18, entrambi i territori regionali in diminuzione; in coda Campania (5,4 in diminuzione) e Calabria (5,3 in diminuzione). Una offerta più ampia è prevista per: (a) i disabili nelle Marche e nei comuni medi del Nord-Ovest; (b) le tossicodipendenze e i portatori di malattie mentali nel Veneto e Nord-Est di medie dimensioni; (c) gli immigrati in Toscana, Veneto e nei comuni del Nord-Est di medie dimensioni; (d) i poveri, i soggetti adulti in stato di disagio e senza fissa dimora in Puglia, Lazio e nei comuni maggiori del Nord-Ovest, seguiti dai grandi centri del Nord-Est.

➤ Mediamente gli utenti che beneficiano dei contributi economici di carattere sociale sono pari a 15,4 ogni 1.000 abitanti, suddivisi in: circa la metà (7,3) sono utenti che accedono ai servizi per problemi relativi alle condizioni familiari e minori; 3,2 fruiscono dei contributi per condizioni di povertà, disagio e senza dimora; 2,9 sono anziani; 1,3 sono disabili; 0,6 sono immigrati e nomadi; 0,1 sono tossicodipendenti o con problemi di salute mentale. Il trend delle utenze è in aumento, specie per le disabilità (+39,4%), famiglia e minori (+23,3%) e anziani (+20,7%), ad eccezione degli immigrati e nomadi per i quali si riscontra una diminuzione del -10,9%.

➤ Rispetto alle tipologie di fruitori dei contributi sociali principali, Umbria e Marche sono i territori dove il numero di utenti famiglie e minori è più elevato con una media, rispettivamente, di 11,5 e 9,9 utenti ogni 1.000 abitanti e con trend in deciso aumento (+75% e +28,2%), mentre i valori peggiori sono registrati in Abruzzo (3,3 ma in aumento) e Campania (3,5 e unica regione che registra una diminuzione del -13,3%). Analizzando per macroregione e dimensione, gli aggregati più performanti in termini di numerosità degli utenti sono il Nord-Est di grandi e piccole dimensioni, ed a ruota il Centro di medie dimensioni. Puglia e Lazio sono più presenti sul fronte delle povertà con, rispettivamente, 5,3 utenti (però in diminuzione) e 5,1 (in aumento del +26,9%); in coda Molise e Abruzzo, seguite da Marche e Veneto. Analizzando gli aggregati per macroregioni e dimensioni, i comuni di grandi dimensioni del Nord, seguiti dai comuni medi del Centro, rappresentano gli enti che raggiungono un maggior numero di utenti in situazione di indigenza e disagio, con una media da 3,8 a 5,4 utenti ogni 1.000 abitanti.

➤ I diagrammi di dispersione consentono di individuare cinque modelli regionali di erogazione dei servizi Sociali: (a) un primo modello che accomuna Emilia-Romagna, Marche e Toscana, in cui i livelli di efficacia sono molto elevati ma lo sono anche i relativi costi, che si aggirano intorno ai 110 Eur per abitante; (b) un secondo modello che vede coinvolti i territori di Lazio, Piemonte, Umbria, in cui i livelli quantitativi del servizio sono simili al primo gruppo, ma il

cui costo è ridotto a poco più della metà e pari a circa 60 Eur pro capite; (c) Lombardia, Liguria e Veneto disegnano una situazione intermedia fra i primi due cluster, con medesimi livelli di efficacia ma costi pari circa a 80 Eur pro capite; (d) la Basilicata è un caso a sé stante, in cui a fronte di costi simili al gruppo (a) si ottiene un servizio non in linea coi bisogni del territorio; (e) infine, le altre regioni tutte del Sud si collocano in una situazione di non capacità a soddisfare i bisogni, con particolare situazione di gravità per Calabria e Campania, a fronte di un impegno finanziario limitato, tuttavia pari al cluster regionale (b). Gli indici proposti nella presente analisi non consentono di valutare gli aspetti qualitativi del servizio. Ad esempio, potrebbe essere che i maggiori costi del cluster (a) rispetto ai cluster (b) e (c) siano dovuti ad un maggior livello qualitativo dei servizi erogati, dunque giustificati da servizi che sono sostanzialmente differenti. Tuttavia, si può affermare fuor di sospetto che il modello Basilicata non costituisce un benchmark a cui tendere e che servono azioni specifiche per traghettare i comuni del Sud appartenenti al modello (e) di basso costo/basso impatto verso il modello (b) aumentando la produttività, dal momento che raggiungono solo 20 punti dell'indice sintetico di output-produttività (indice S15) contro 61 del Piemonte, 66 del Lazio e 88 dell'Umbria.

- L'analisi per raggruppamenti dimensionali identifica però anche la necessità di aumentare l'allocazione di risorse verso il sociale nel comparto meridionale, poiché emerge chiaramente che in tutti i raggruppamenti dimensionali i livelli di impegno finanziario sono sempre più bassi al Sud rispetto a qualsiasi altra macroregione. Il divario più marcato si verifica nei comuni di maggiori dimensioni, dove il Sud investe appena il 60% del Nord-Ovest, a fronte di una condizione di deprivazione socioeconomica che è quasi tre volte più grave.
- Le due mappe regionali mettono in luce che benché in alcuni territori, in particolare Puglia e Basilicata, si raggiungano situazioni di erogazione dei servizi tutto sommato accettabili comparate alle altre regioni, in realtà non si riesca a far fronte in maniera sufficiente al bisogno, più elevato, espresso dal territorio. Ciò dovrebbe eventualmente far riflettere sulla necessità di modificare gli approcci di risposta ai bisogni sociali anche in queste regioni, in parte ricercando maggiori livelli di efficienza nella allocazione delle risorse (Basilicata), in parte prevedendo risorse aggiuntive per finanziare l'ampliamento dei servizi (Puglia).

Tavola 19A – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (prima parte), suddivisione regionale (indici medi)

	S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	17,4	60	6	-3,9%	6,6	100	1	22,8%	0,3	6	14	33,4%
Lombardia	14,2	44	8	-6,5%	5,6	80	4	11,5%	0,6	20	9	-35,8%
Liguria	18,8	67	4	11,4%	6,1	90	2	14,1%	1,6	63	4	67,9%
Nord-Ovest Totale	15,7	52		-4,1%	6,0	88		15,8%	0,5	16		-18,1%
Nord-Est												
Veneto	19,0	69	3	7,9%	4,2	52	10	-7,0%	1,8	73	3	3,4%
Emilia Romagna	25,0	100	1	-5,0%	5,5	77	6	0,1%	2,0	84	2	34,4%
Nord-Est Totale	21,3	81		1,8%	4,7	61		-4,0%	1,9	77		14,5%
Centro												
Toscana	10,6	24	11	26,7%	4,3	54	9	18,9%	1,5	58	5	95,2%
Umbria	18,7	67	5	13,2%	5,7	82	3	19,4%	0,9	34	7	26,6%
Marche	12,4	34	10	-34,7%	5,5	78	5	-11,6%	2,4	100	1	-36,6%
Lazio	13,9	42	9	-10,7%	4,8	64	7	32,3%	0,8	27	8	60,0%
Centro Totale	13,1	38		-6,7%	4,9	66		15,2%	1,3	52		13,3%
Sud												
Abruzzo	16,8	57	7	-7,3%	4,1	50	12	-9,3%	0,4	8	12	215,3%
Molise	8,6	14	14	-45,5%	4,6	60	8	-23,6%	0,3	6	13	-47,1%
Campania	8,9	16	13	20,6%	2,2	12	14	-5,6%	0,5	12	11	81,3%
Puglia	20,5	77	2	19,6%	4,1	49	13	25,1%	1,0	36	6	26,4%
Basilicata	9,9	21	12	-10,8%	4,2	51	11	9,2%	0,6	17	10	16,8%
Calabria	5,9	0	15	-0,2%	1,7	0	15	8,8%	0,2	0	15	1,6%
Sud Totale	11,6	30		0,6%	3,1	29		-1,9%	0,5	12		29,4%
Italia (RSO)	15,2	49		-2,7%	4,9	65		8,9%	0,8	29		2,6%

	S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	14,4	54	3	-3,5%	1,9	6	14	17,2%	12,5	100	1	25,7%
Lombardia	11,6	37	6	0,5%	3,9	26	7	-2,1%	4,6	27	11	-10,9%
Liguria	13,8	50	5	-7,6%	3,1	19	9	9,5%	10,0	77	2	5,6%
Nord-Ovest Totale	12,8	44		-2,2%	3,1	18		2,6%	7,9	58		9,1%
Nord-Est												
Veneto	22,2	100	1	-5,2%	7,2	60	3	6,9%	6,6	46	6	-4,9%
Emilia Romagna	18,0	75	2	-6,9%	11,2	100	1	-18,9%	6,8	47	5	-9,2%
Nord-Est Totale	20,6	90		-5,9%	8,7	75		-7,7%	6,7	46		-6,6%
Centro												
Toscana	9,9	27	8	7,5%	5,6	44	6	4,0%	4,7	28	9	-7,5%
Umbria	9,2	23	13	16,3%	11,0	98	2	18,7%	7,5	54	4	30,0%
Marche	9,5	24	11	-14,9%	6,3	51	4	-21,4%	4,0	21	12	-35,3%
Lazio	9,7	26	9	13,3%	2,4	11	11	26,5%	6,4	43	7	13,6%
Centro Totale	9,6	26		5,6%	5,0	38		3,2%	5,5	36		-0,3%
Sud												
Abruzzo	13,9	51	4	-24,8%	2,0	8	13	29,1%	3,0	12	13	-55,8%
Molise	10,6	31	7	-2,4%	6,0	48	5	21,8%	2,2	5	14	-32,9%
Campania	5,4	1	14	-6,0%	1,3	0	15	90,3%	4,7	28	10	25,4%
Puglia	9,5	25	10	26,0%	3,1	19	8	61,5%	9,1	69	3	0,6%
Basilicata	9,3	23	12	10,6%	2,8	15	10	5,3%	5,7	37	8	18,4%
Calabria	5,3	0	15	-21,7%	2,2	10	12	8,7%	1,7	0	15	-15,7%
Sud Totale	8,1	17		-9,7%	2,3	11		30,7%	4,4	25		-10,7%
Italia (RSO)	12,4	42		-4,5%	4,0	27		0,3%	6,4	44		0,7%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 19B – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (seconda parte), suddivisione regionale (indici medi)

	S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	6,8	43	9	13,5%	1,7	71	4	45,5%	0,0	6	14	-38,2%
Lombardia	8,2	60	5	23,8%	1,8	79	3	65,0%	0,1	15	10	1,8%
Liguria	6,0	33	11	20,3%	1,9	82	2	27,2%	0,3	61	4	44,9%
Nord-Ovest Totale	7,6	52		20,3%	1,8	76		55,2%	0,1	13		-7,8%
Nord-Est												
Veneto	9,2	72	3	44,4%	1,0	36	10	35,6%	0,4	100	1	80,7%
Emilia Romagna	8,4	62	4	27,6%	1,3	54	8	13,0%	0,1	33	8	-25,9%
Nord-Est Totale	8,9	68		37,7%	1,1	43		24,7%	0,3	72		38,5%
Centro												
Toscana	8,0	58	6	11,0%	1,2	44	9	25,6%	0,1	27	9	-29,2%
Umbria	11,5	100	1	75,0%	1,5	64	6	6,6%	0,2	47	6	536,3%
Marche	9,9	80	2	28,2%	2,2	100	1	90,3%	0,2	40	7	0,2%
Lazio	7,8	55	8	14,3%	1,0	35	11	23,2%	0,3	78	2	49,7%
Centro Totale	8,7	66		23,0%	1,4	55		41,1%	0,2	50		23,1%
Sud												
Abruzzo	3,3	0	15	12,8%	0,3	0	15	15,7%	0,0	6	13	-37,3%
Molise	5,1	22	13	47,7%	1,4	57	7	46,2%	0,0	0	15	-65,3%
Campania	3,5	2	14	-13,3%	0,6	13	13	-15,7%	0,1	12	11	-31,4%
Puglia	6,8	42	10	2,5%	0,9	32	12	1,6%	0,2	54	5	5,1%
Basilicata	7,9	56	7	59,9%	1,6	69	5	71,7%	0,3	62	3	-7,7%
Calabria	5,9	32	12	76,5%	0,4	4	14	-16,1%	0,0	6	12	-11,2%
Sud Totale	5,0	21		19,1%	0,7	19		5,4%	0,1	19		-19,1%
Italia (RSO)	7,3	49		23,3%	1,3	52		39,4%	0,1	27		4,8%

	S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	2,1	34	10	22,5%	0,3	14	13	-31,2%	3,5	59	9	17,0%
Lombardia	4,0	85	3	44,2%	0,5	29	9	35,9%	2,5	37	11	1,9%
Liguria	3,9	82	4	11,6%	0,8	44	3	30,0%	4,5	80	4	8,7%
Nord-Ovest Totale	3,3	67		36,6%	0,4	24		11,5%	3,0	48		8,4%
Nord-Est												
Veneto	4,1	88	2	6,7%	1,7	94	2	-23,8%	2,3	34	12	15,3%
Emilia Romagna	3,2	64	6	40,6%	0,7	39	5	-9,6%	3,8	65	7	13,2%
Nord-Est Totale	3,7	78		15,0%	1,3	73		-22,4%	2,9	46		14,7%
Centro												
Toscana	2,9	56	8	25,1%	1,8	100	1	13,0%	3,5	59	8	-6,8%
Umbria	2,8	52	9	70,3%	0,6	36	6	0,7%	4,6	83	3	26,4%
Marche	4,5	100	1	68,3%	0,7	40	4	-9,1%	2,3	33	13	-26,9%
Lazio	3,7	77	5	16,4%	0,6	36	7	-22,9%	5,1	94	2	26,9%
Centro Totale	3,5	72		31,7%	1,0	55		-4,5%	4,0	70		7,1%
Sud												
Abruzzo	1,4	15	14	-4,1%	0,3	16	12	7,9%	1,5	16	14	27,7%
Molise	1,9	28	11	225,7%	0,0	0	15	-98,4%	0,8	0	15	8,2%
Campania	0,8	0	15	-46,0%	0,1	5	14	-63,4%	3,8	66	6	-5,0%
Puglia	1,7	24	12	22,7%	0,3	17	10	-22,3%	5,3	100	1	-6,5%
Basilicata	3,1	62	7	23,0%	0,5	31	8	-3,6%	4,0	70	5	41,6%
Calabria	1,5	18	13	-33,3%	0,3	17	11	-13,5%	2,8	45	10	29,1%
Sud Totale	1,4	17		-12,0%	0,2	13		-27,5%	3,3	56		6,4%
Italia (RSO)	2,9	55		20,7%	0,6	32		-10,9%	3,2	53		8,4%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 20A - SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (prima parte), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	13,6	31	7	-18,6%	6,0	75	2	6,8%	0,4	6	10	-43,2%
Nord-Est	22,3	95	2	-19,5%	4,6	41	6	-5,5%	2,6	97	2	23,0%
Centro	13,3	28	9	-29,6%	3,6	16	10	11,1%	2,7	100	1	65,5%
Sud	14,7	39	6	-1,9%	2,9	1	12	-1,4%	0,5	9	9	67,3%
Oltre 50.000 abitanti Totale	15,4	44		-16,3%	4,0	27		2,7%	1,4	46		38,6%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	19,7	75	3	6,8%	7,1	100	1	23,0%	0,8	22	6	-17,7%
Nord-Est	23,0	100	1	-1,2%	4,5	39	7	-1,8%	2,1	76	3	18,4%
Centro	14,9	40	5	4,2%	5,7	68	3	33,4%	1,6	56	4	17,7%
Sud	13,4	29	8	10,8%	3,2	9	11	10,1%	0,6	15	7	20,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	18,1	64		4,6%	5,4	60		17,3%	1,2	37		5,3%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	12,6	23	10	-15,3%	4,9	49	5	6,9%	0,4	3	12	-19,6%
Nord-Est	15,8	47	4	16,4%	5,4	61	4	-6,5%	1,2	37	5	-6,1%
Centro	10,2	6	12	-22,6%	3,7	19	9	-15,6%	0,6	15	8	-13,5%
Sud	9,4	0	13	-12,2%	2,9	0	13	-16,2%	0,3	0	13	51,6%
Meno di 3.000 abitanti Totale	11,7	17	11	-13,1%	4,3	34	8	-3,0%	0,4	6	11	-9,2%
Italia (RSO)	15,2	42		-2,7%	4,9	48		8,9%	0,8	23		2,6%

	S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	12,3	44	5	-13,0%	7,8	46	4	10,0%	12,7	55	2	-4,1%
Nord-Est	21,0	96	2	-9,5%	14,6	100	1	-28,1%	20,6	100	1	-7,9%
Centro	6,0	6	12	-4,1%	10,6	68	2	8,5%	10,2	41	3	100,0%
Sud	5,0	0	13	-2,1%	6,1	32	6	51,2%	8,7	33	4	23,6%
Oltre 50.000 abitanti Totale	9,4	26		-7,9%	9,0	55		2,9%	11,8	50		14,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	13,5	51	4	7,8%	4,4	18	8	-0,2%	8,6	32	5	2,8%
Nord-Est	21,7	100	1	-2,1%	9,4	58	3	-8,0%	6,7	21	8	-8,6%
Centro	9,5	27	10	5,4%	6,6	36	5	29,7%	6,7	22	7	5,0%
Sud	6,1	6	11	-3,6%	2,2	1	12	30,4%	5,5	14	9	-2,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	12,8	46		1,5%	5,2	25		2,1%	7,1	24		-0,5%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	12,3	43	6	-9,3%	2,1	0	13	4,5%	7,3	25	6	17,1%
Nord-Est	17,4	74	3	-17,7%	5,9	31	7	-7,5%	5,0	11	11	-4,2%
Centro	10,3	32	9	7,0%	2,3	2	10	-41,9%	3,2	2	12	-21,6%
Sud	10,7	34	8	-12,7%	2,2	1	11	26,5%	2,9	0	13	-27,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	12,1	42	7	-10,7%	2,4	3	9	-4,8%	5,4	14	10	1,6%
Italia (RSO)	12,4	44		-4,5%	4,0	15		0,3%	6,4	20		0,7%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 20B – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (seconda parte), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	7,0	50	7	1,4%	2,2	91	3	45,4%	0,2	68	4	13,9%
Nord-Est	10,9	100	1	27,3%	2,3	97	2	13,1%	0,2	52	6	-50,1%
Centro	5,9	36	10	12,0%	1,2	40	7	11,7%	0,2	61	5	11,4%
Sud	3,1	0	13	-16,2%	0,7	15	12	-23,8%	0,1	11	10	-49,5%
Oltre 50.000 abitanti Totale	5,9	35		6,0%	1,4	50		10,1%	0,1	42		-21,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	8,5	70	5	30,9%	2,3	100	1	56,4%	0,1	39	8	0,0%
Nord-Est	8,6	70	4	31,4%	1,2	42	6	22,8%	0,3	100	1	41,0%
Centro	9,7	84	3	30,9%	1,8	70	4	42,3%	0,3	100	2	34,0%
Sud	5,5	30	11	16,3%	1,0	30	8	8,6%	0,2	48	7	-11,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	8,0	62		28,0%	1,7	66		39,5%	0,2	62		12,4%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	6,7	46	8	11,1%	1,2	43	5	52,0%	0,0	0	13	-32,1%
Nord-Est	9,7	84	2	61,0%	0,7	18	11	26,6%	0,3	98	3	48,2%
Centro	7,5	57	6	11,0%	0,8	19	10	63,3%	0,1	26	9	-1,5%
Sud	4,7	21	12	26,7%	0,4	0	13	1,8%	0,0	3	12	-29,1%
Meno di 3.000 abitanti Totale	6,5	44	9	17,9%	0,9	25	9	42,2%	0,1	10	11	-12,1%
Italia (RSO)	7,3	53		23,3%	1,3	47		39,4%	0,1	35		4,8%

	S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	4,4	80	2	143,0%	0,5	27	6	5,0%	5,4	100	1	-6,9%
Nord-Est	5,3	100	1	15,3%	1,1	67	3	-18,6%	4,5	72	2	-6,5%
Centro	1,7	21	10	1,1%	0,6	37	5	-2,8%	3,0	21	8	0,9%
Sud	0,7	0	13	-32,4%	0,1	0	13	-84,5%	3,8	50	4	-6,5%
Oltre 50.000 abitanti Totale	2,5	38		26,9%	0,5	25		-27,9%	4,0	56		-5,2%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	3,5	60	6	52,8%	0,8	51	4	20,4%	3,7	29	6	14,1%
Nord-Est	3,8	68	3	31,3%	1,6	100	1	-13,7%	3,1	10	9	19,8%
Centro	3,6	63	4	44,2%	1,5	94	2	-3,5%	3,8	54	3	-8,0%
Sud	1,3	12	12	-11,8%	0,4	21	8	-29,5%	4,1	47	5	4,8%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	3,0	49		32,9%	1,0	60		-6,2%	3,7	34		7,7%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	3,1	52	8	22,8%	0,1	5	11	-16,5%	2,3	2	11	1,6%
Nord-Est	3,2	54	7	-20,5%	0,4	23	7	-64,3%	2,1	0	13	-6,6%
Centro	3,6	62	5	17,7%	0,3	15	9	6,6%	4,4	25	7	40,9%
Sud	1,7	20	11	-10,8%	0,1	2	12	3,1%	2,5	1	12	11,3%
Meno di 3.000 abitanti Totale	2,7	44	9	8,2%	0,2	7	10	-29,4%	2,6	4	10	10,4%
Italia (RSO)	2,9	46		20,7%	0,6	33		-10,9%	3,2	21		8,4%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 21 – SOCIALE - performance complessiva, suddivisione regionale (indici medi)

	S01 - Spesa pro capite			S14 – Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale				S15 - Indice sintetico di output- risultato (media normalizzata punteggi Tavole 19A e 19B)	S16 – Distanza dal bisogno
	€	pos.	Var. % 16/15	Indice	punti (A)	pos.	Var. % 16/15	punti (B)	punti (A-B)
Nord-Ovest									
Piemonte	63	10	4,2%	-28,9	0	15	2,5%	61	61
Lombardia	88	5	0,0%	-27,4	1	14	6,6%	59	57
Liguria	82	6	0,7%	-6,2	22	10	10,7%	89	68
Nord-Ovest Totale	78		1,1%	-26,5	2		5,5%	61	59
Nord-Est									
Veneto	77	7	-6,3%	-23,6	5	13	3,8%	100	95
Emilia Romagna	117	1	-3,1%	-13,4	15	12	-3,5%	96	82
Nord-Est Totale	92		-4,4%	-19,7	9		0,2%	98	90
Centro									
Toscana	107	3	3,8%	-10,5	17	11	13,8%	65	47
Umbria	60	13	-2,6%	-6,1	22	9	70,6%	88	66
Marche	110	2	11,4%	-5,5	22	8	-11,4%	82	60
Lazio	62	12	-21,9%	7,3	34	7	22,5%	66	32
Centro Totale	84		-4,7%	-1,9	26		15,1%	71	46
Sud									
Abruzzo	64	9	-5,9%	9,3	36	6	99,5%	16	-21
Molise	60	14	14,2%	49,1	74	5	32,7%	20	-54
Campania	49	15	-0,1%	76,6	100	1	9,3%	5	-95
Puglia	67	8	-1,4%	71,1	95	3	6,9%	59	-35
Basilicata	100	4	19,6%	69,7	93	4	-13,6%	55	-38
Calabria	62	11	5,9%	76,5	100	2	0,4%	0	-100
Sud Totale	62		2,6%	61,8	86		10,9%	20	-66
Italia (RSO)	77		-1,0%	0,7			-3,7%		

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 22 – SOCIALE - performance complessiva, suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	S01 - Spesa pro capite			S14 – Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale				S15 - Indice sintetico di output- risultato (media normalizzata punteggi Tavole 19A e 19B)	S16 – Distanza dal bisogno
	€	pos.	Var. % 16/15	Indice	punti (A)	pos.	Var. % 16/15	punti (B)	punti (A-B)
Oltre 50.000 abitanti									
Nord-Ovest	185	1	4,2%	28,6	56	4	-7,4%	63	8
Nord-Est	173	2	-4,7%	17,5	47	6	-4,8%	100	53
Centro	142	3	-0,7%	19,0	48	5	1,2%	42	-6
Sud	113	4	11,0%	83,7	100	1	-1,1%	12	-88
Oltre 50.000 abitanti Totale	145		3,0%	45,6	69		-1,9%	44	-25
Tra 3.000 e 50.000 abitanti									
Nord-Ovest	96	5	0,2%	-10,4	24	8	12,7%	61	37
Nord-Est	94	6	-4,5%	-13,8	21	11	5,0%	75	54
Centro	93	7	-5,5%	4,2	36	7	-18,1%	68	32
Sud	58	13	-0,9%	71,5	90	2	-0,9%	19	-71
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	86		-2,6%	11,9	42		-1,5%	54	12
Meno di 3.000 abitanti									
Nord-Ovest	64	11	1,1%	-37,9	2	12	1,0%	22	21
Nord-Est	78	8	-7,1%	-40,1	0	13	3,5%	49	49
Centro	68	9	-2,4%	-11,7	23	9	23,3%	21	-2
Sud	61	12	4,6%	51,2	74	3	7,7%	0	-74
Meno di 3.000 abitanti Totale	65	10	0,3%	-12,1	23	10	-12,1%	18	-5
Italia (RSO)	77		-1,0%	0,7			-3,7%		

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

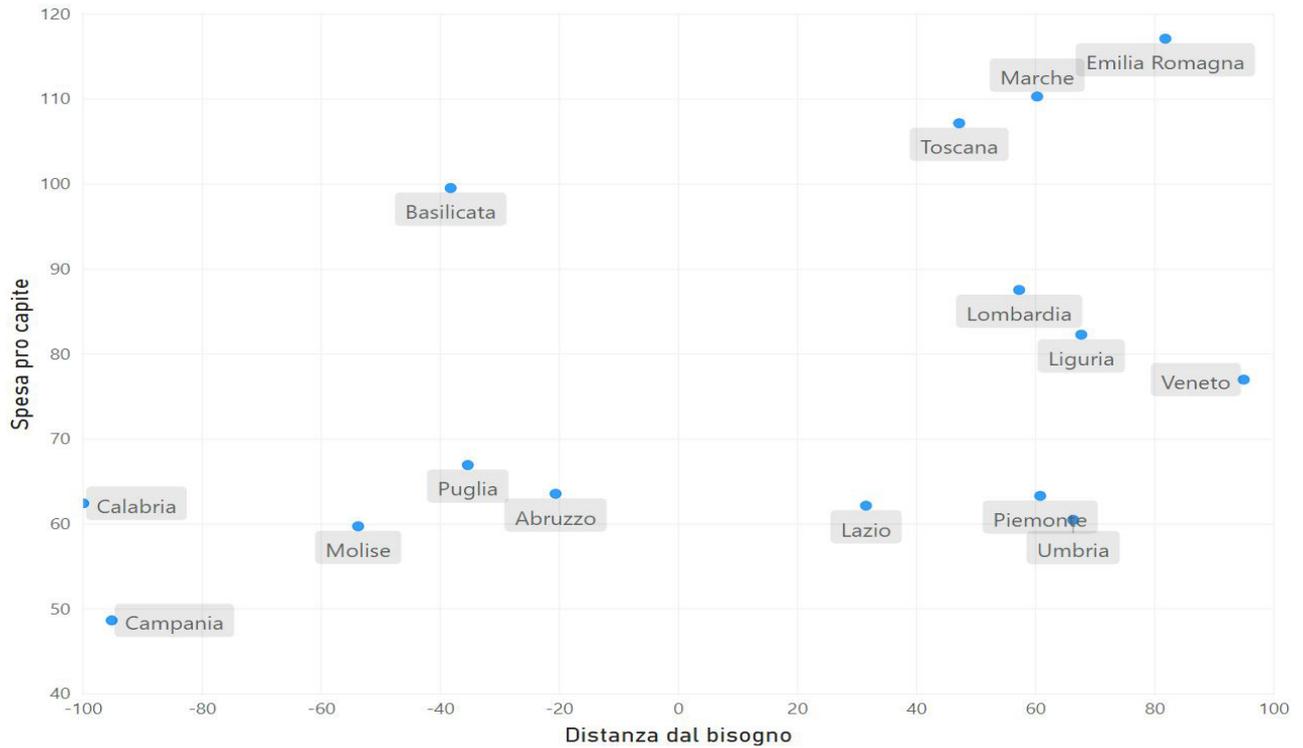


Grafico 10A - SOCIALE - Matrice Impegno finanziario (S01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (S16 - Distanza dal bisogno), suddivisione regionale (indici medi)

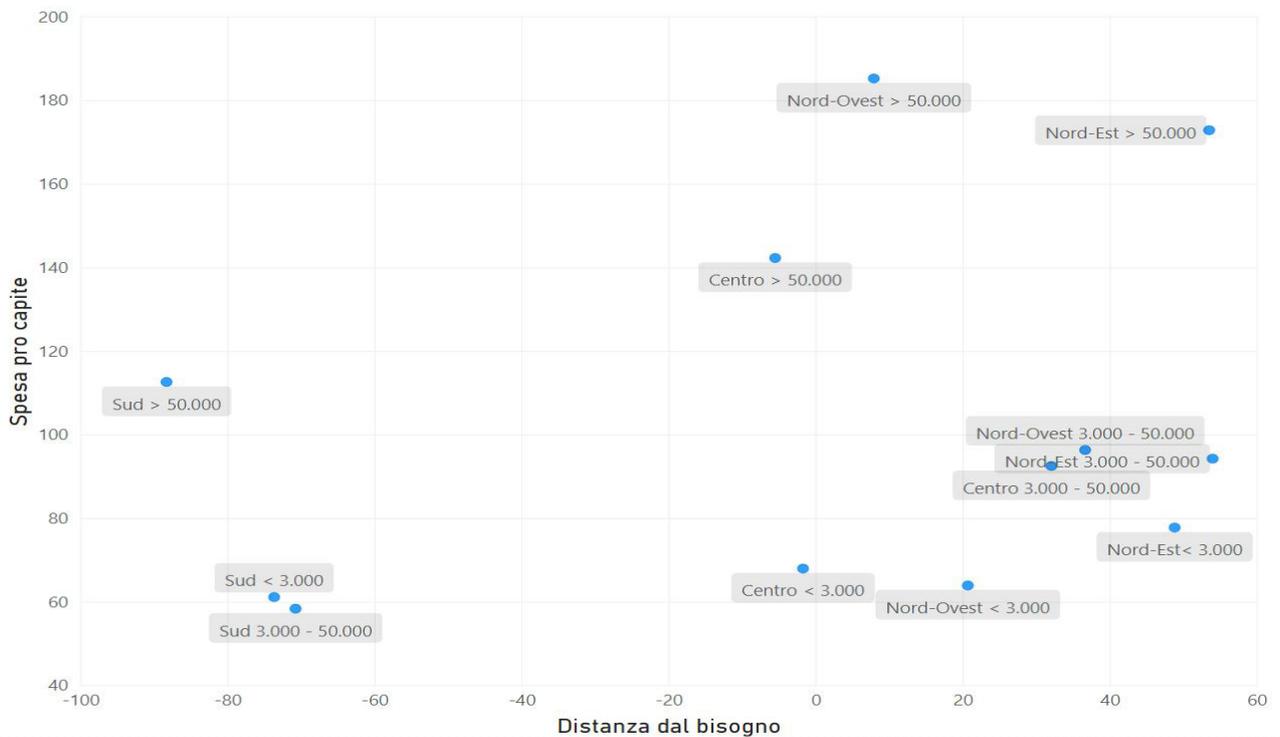


Grafico 10B - SOCIALE - Matrice Impegno finanziario (S01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (S16 - Distanza dal bisogno), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)



Grafico 11 - SOCIALE - Mappa regionale indice S15 - Indice sintetico di output-risultato (valori Tavola 21)



Grafico 12 - SOCIALE - Mappa regionale indice S16 - Distanza dal bisogno (valori Tavola 21)

4.3.11. Nido

4.3.11.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Nido appartiene ai servizi sociali ma è opportunamente analizzato a parte. L'asilo nido o nido d'infanzia, costituisce la struttura educativa di supporto alle famiglie destinata ai bambini di età compresa tra 0 e 2 anni e che precede l'ingresso alla scuola dell'infanzia (materna).

Per valutarne l'output-risultato/efficacia complessiva è comunemente utilizzato il tasso di copertura della domanda di servizio, mentre per valutare l'impegno finanziario è utilizzato un indice di spesa corrente per singolo bambino servito. A tal proposito, si rimarca che l'informazione relativa alla spesa per il servizio Nido non è presente in OpenCivitas poiché tale servizio è analizzato unitamente ai servizi Sociali; si è pertanto proceduto con specifiche richieste a SOSE che ha provveduto a fornire il dato, utilizzato anche nei loro modelli di regressione ai fini del calcolo dei fabbisogni standard.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi al servizio Nido sono quelli indicati nel Box 8. La copertura complessiva dei comuni è pari a 4.945 (anno 2016) ovvero circa il 74% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 58% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria. Le norme sulla privacy rendono non disponibili le informazioni per i comuni in cui le unità di utenti per le singole tipologie di servizio sono inferiori a quattro, pertanto gli indici potrebbero essere sottostimati, specialmente per i comuni di più ridotte dimensioni.

Box 8. Indicatori utilizzati per misurare i servizi di Nido

Indicatore di impegno finanziario

- **N01 - Spesa per bambino servito asilo nido:** indicatore non presente in Opencivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in Opencivitas è "Spesa storica - Euro") e il numero di bambini serviti (in Opencivitas è "Bambini serviti asili nido").

Indicatore di output-risultato/efficacia complessiva

- **N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2:** misura la copertura della popolazione 0-2 anni da parte del servizio di asilo nido comunale.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo e output-risultato parziali*.

4.3.11.2. Analisi

La Tavola 23 analizza i due indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 24 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 13A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 23, mentre il Grafico 13B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 24; il Grafico 14, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) copertura del servizio espressa dalla percentuale di utenti del servizio asilo nido rispetto alla popolazione residente 0-2 (indice N02).

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Il servizio Nido costa mediamente 6.467 Eur per bambino servito, con punte minime di 5.388 Eur per il Veneto, e massime di 8.219 per l'Emilia-Romagna. È stato registrato un decremento del costo a bambino medio del -4,1%, particolarmente cospicuo al Sud (-14,4%) con punte del

-20% e oltre in Puglia e Campania. Incrementi sono stati registrati in Molise e Calabria. Il costo unitario è decisamente più elevato nei comuni di grandi dimensioni, dove la media è pari a più del doppio rispetto alla media nazionale delle regioni a statuto ordinario: 10.220 Eur. Ciò potrebbe essere dovuto alla diversa e maggiore qualità del servizio, tagliato su misura rispetto alle esigenze delle famiglie che vivono in contesti urbani (es. orario prolungato).

➤ I livelli di copertura della domanda potenziale di servizio (indice N02) sono mediamente leggermente diminuiti nel 2016 (-0,7%) raggiungendo una media italiana (regioni a statuto ordinario) dell'8,3%, ma con fortissime oscillazioni: da un massimo del 22,8% nei grandi comuni del Nord-Est, seguiti dai grandi comuni delle limitrofe macroregioni Nord-Ovest e Centro, ad un minimo di 2,3% nei comuni piccoli del Sud. Nei comuni medi del Nord e del Centro si giunge a valori più elevati della media, fra il 13,3% e il 14,4%. La contrazione di questo importante aspetto di performance si è concentrata nei piccoli comuni di tutte le aree del Paese, dove già l'intensità del servizio è molto ridotta, con una caduta media del -10%, addirittura del -15% al Sud. Tale dato è decisamente preoccupante, dal momento che i servizi Nido costituiscono un importante sostegno all'insediamento di popolazione giovane in contesti, quelli dei piccoli comuni, in trend di forte spopolamento.

➤ Possono essere individuati quattro cluster di enti: (a) un primo cluster dei grandi enti del Centro e del Nord che spendono fra gli 8 e i 10 mila Eur a bambino e che possiedono un tasso di copertura della domanda potenziale attorno al 20%; (b) un secondo cluster è rappresentato dagli enti medi del Centro e del Nord che spendono fra i 6 e i 7 mila Eur e che hanno un tasso di copertura della domanda potenziale del 13-15%; (c) un terzo cluster dei piccoli comuni italiani, a cui si aggregano per somiglianza anche i medi comuni del Sud, che contengono ulteriormente il costo per singolo bambino sotto i livelli del cluster (b) e con una performance di copertura sotto la media italiana; (d) infine, i grandi comuni del Sud, che osservano una performance di copertura simile alla media del cluster (c), ma con costi unitari più elevati di qualsiasi altro cluster, pari a 13.686 Eur, ossia circa $\frac{1}{4}$ in più degli enti del Nord-Ovest.

➤ La mappa italiana pone chiaramente in evidenza come i livelli di copertura della domanda potenziale siano particolarmente elevati in Emilia-Romagna e Toscana, a cui appartengono i territori provinciali che si pongono nei primi dieci posti: Bologna al primo posto con 29,7%, Ferrara al secondo con 26,9%, Firenze al terzo 26,6%. Crotone, Reggio di Calabria e Caserta raggiungono invece valori al disotto del 2%, i peggiori fra gli ottantasei territori provinciali monitorati.

Tavola 23 – NIDO - suddivisione regionale (indici medi)

	asilo nido			di asilo nido % della popolazione 0-2		
	€	Var. % 16/15	pos.	%	Var. % 16/15	pos.
Nord-Ovest						
Piemonte	6.678	-3,1%	11	6,3	-14,9%	9
Lombardia	5.453	-10,3%	14	10,3	10,1%	5
Liguria	7.176	0,1%	7	7,8	-4,6%	7
Nord-Ovest Totale	5.907	-7,5%		8,6	0,8%	
Nord-Est						
Veneto	5.388	-3,1%	15	9,7	4,0%	6
Emilia Romagna	8.219	3,5%	1	18,6	-3,2%	1
Nord-Est Totale	7.004	0,9%		13,1	0,7%	
Centro						
Toscana	7.350	7,2%	6	17,7	4,6%	2
Umbria	7.645	1,5%	4	11,0	-8,2%	4
Marche	6.057	-4,4%	13	13,4	-7,6%	3
Lazio	6.695	-9,0%	10	4,9	-0,5%	12
Centro Totale	6.959	1,0%	8	10,9	-1,0%	
Sud						
Abruzzo	5.416	-19,0%		6,6	-19,3%	8
Molise	7.653	124,3%	3	5,1	78,2%	11
Campania	8.188	-20,0%	2	1,8	13,3%	15
Puglia	6.411	-24,3%	12	5,7	11,2%	10
Basilicata	6.762	-19,2%	9	3,2	21,6%	13
Calabria	7.493	133,1%	5	2,0	0,1%	14
Sud Totale	6.624	-14,4%		3,6	2,1%	
Italia (RSO)	6.467	-4,1%		8,3	-0,7%	

Tavola 24 – NIDO - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	N01 - Spesa per bambino servito asilo nido			N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2		
	€	Var. % 16/15	pos.	%	Var. % 2016/15	pos.
Oltre 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	10.660	-7,8%	2	16,9	5,0%	3
Nord-Est	9.416	10,0%	3	22,8	-5,4%	1
Centro	8.347	-9,1%	4	18,4	5,7%	2
Sud	13.686	7,6%	1	5,3	14,7%	9
Oltre 50.000 abitanti Totale	10.220	-1,5%		13,8	3,6%	
Tra 3.000 e 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	6.323	-7,0%	8	13,3	6,0%	6
Nord-Est	7.113	0,4%	5	14,4	1,5%	4
Centro	6.822	2,1%	6	14,0	2,3%	5
Sud	5.739	-17,3%	9	4,9	13,1%	11
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	6.590	-3,9%		11,5	3,8%	
Meno di 3.000 abitanti						
Nord-Ovest	3.640	-4,2%	12	5,3	-8,1%	10
Nord-Est	4.301	-2,7%	10	8,4	-8,1%	7
Centro	6.726	6,1%	7	6,3	-5,8%	8
Sud	4.186	-4,3%	11	2,3	-15,2%	12
Meno di 3.000 abitanti Totale	4.255	-0,9%		4,9	-10,0%	
Italia (RSO)	4.889	-7,9%		8,3	-0,7%	

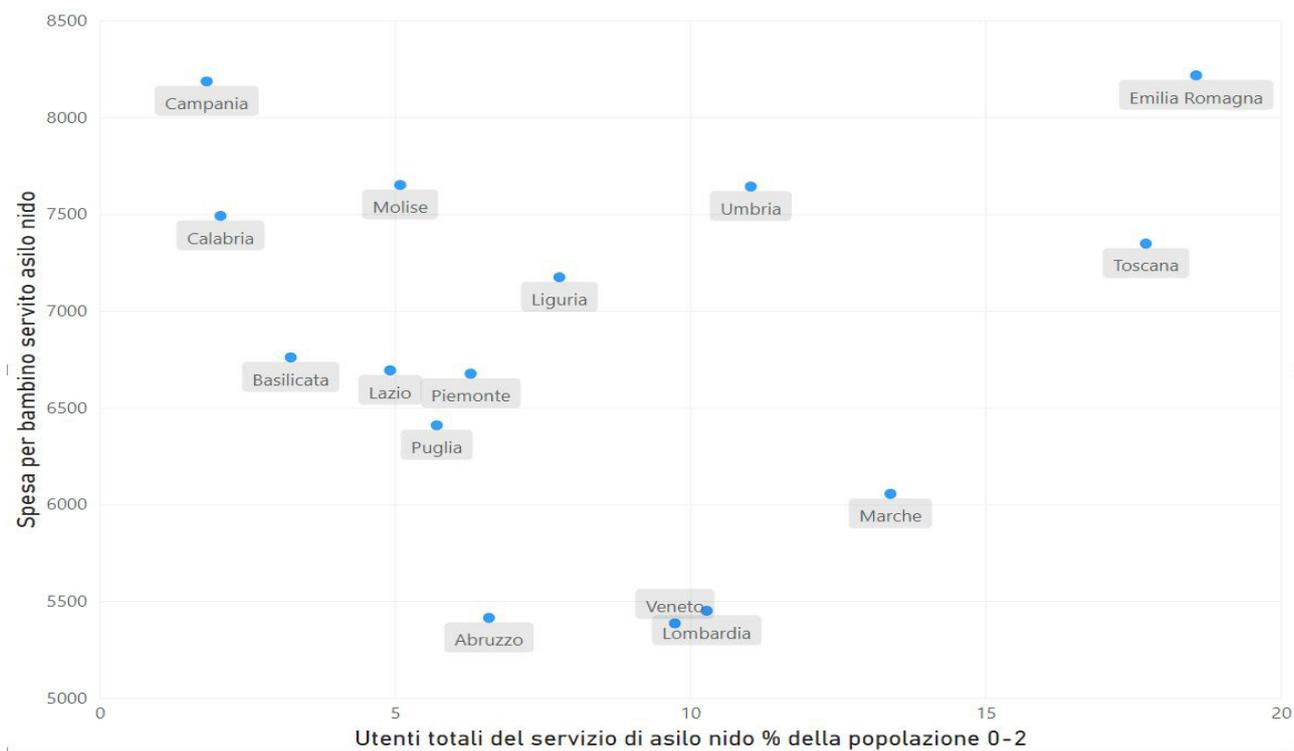


Grafico 13A - NIDO - Matrice Impegno finanziario (N01 - Spesa per bambino servito asilo nido) - Livello dei servizi (N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2), suddivisione regionale (indici medi)

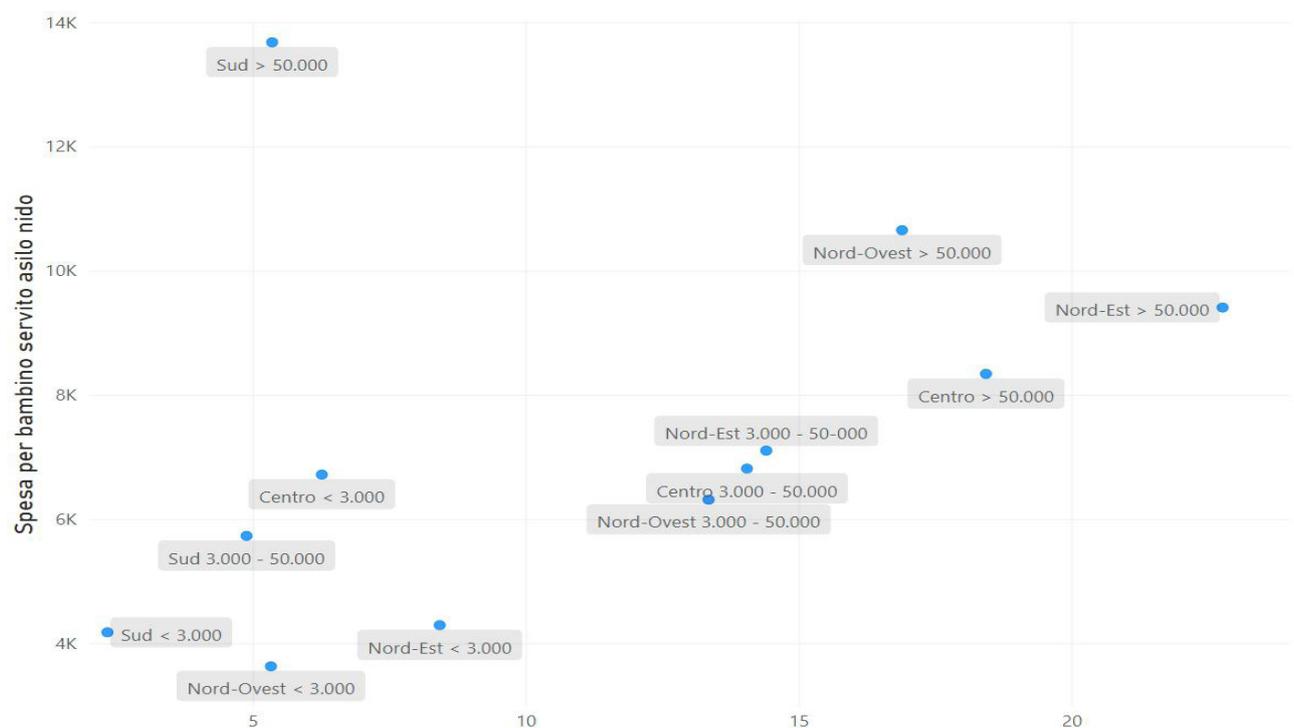


Grafico 13B - NIDO - Matrice Impegno finanziario (N01 - Spesa per bambino servito asilo nido) - Livello dei servizi (N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)



Grafico 14 - RIFIUTI - Mappa provinciale indice N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2 (media pesata su abitanti) - Segue relativa tabella.

Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi
Bologna	29,7	Massa-Carrara	18,7	Teramo	12	Potenza	7,2
Ferrara	26,9	Mantova	18,2	Chieti	12	Latina	6,8
Firenze	26,6	Perugia	17	Fermo	11,8	Frosinone	6,7
Modena	26,2	Genova	16,4	Sondrio	11,7	Campobasso	6,6
Ravenna	24,8	Forli-Cesena	15,7	Vercelli	11,6	Matera	6,3
Livorno	24,6	Pistoia	15,7	Lodi	11,6	Pescara	6
Reggio nell'Emilia	24,4	Rovigo	15,7	Bergamo	11,5	Salerno	5,4
Arezzo	23,1	Pavia	15,4	Alessandria	11,3	Rieti	4,7
Parma	23	Savona	15,3	Brescia	11,1	Bari	4,4
Prato	22,4	Novara	14,5	Asti	11	Foggia	4,3
Grosseto	22,4	Varese	14,5	Imperia	10,9	Avellino	4,1
Torino	21,6	Verbano-Cusio-Ossola	14,4	Cremona	10,8	Barletta-Andria-Trani	4,1
Ancona	21,6	Vicenza	13,8	Viterbo	10,7	Vibo Valentia	4,1
Lucca	21,4	Venezia	13,7	Terni	10,5	Cosenza	3,8
Roma	21	Padova	13,5	Belluno	10,5	Napoli	3,4
Milano	20,1	Monza e della Brianza	13,4	Lecce	9,9	Catanzaro	3,2
Biella	20	Isernia	13,3	Brindisi	9,2	Benevento	2,9
Pisa	19,3	Como	13,1	L'Aquila	8,5	Crotone	1,8
Rimini	19,3	Macerata	12,8	Treviso	8,4	Reggio di Calabria	1,1
Piacenza	19	Lecco	12,6	Taranto	8,3	Caserta	0,5
Siena	19	Verona	12,6	Cuneo	8,2		
Pesaro e Urbino	19	La Spezia	12,5	Ascoli Piceno	7,3		

4.4. La comparazione della spesa per contratti pubblici a livello territoriale a cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al²⁴⁰

4.4.1. introduzione

Il potenziale informativo dei dati raccolti dall'ANAC sui contratti pubblici consente di sviluppare analisi di comparazione territoriale della spesa per appalti e di approfondire pertanto alcune dinamiche di tale mercato a vari livelli di disaggregazione. Di seguito saranno illustrati alcuni esempi di analisi svolte dall'Autorità. In primo luogo, un approfondimento a livello aggregato della spesa complessiva per appalti di servizi a livello regionale, con un focus sulla spesa dei comuni. Successivamente, una semplice comparazione a livello regionale della sola spesa dei servizi di ristorazione in ambito sanitario, utilizzando i dati relativi ai prezzi di riferimento. Si approfondiranno poi le differenze di prezzo a livello regionale nel mercato dei principali dispositivi medici per il controllo del diabete. Infine, l'analisi territoriale sarà sviluppata inserendo anche la dimensione della tipologia di stazione appaltante, tramite la comparazione dei prezzi pagati per l'acquisto di carta in risme da comuni e scuole.

4.4.2. L'analisi della spesa per beni e servizi in ambito regionale

Nel corso del 2018 l'ANAC ha approfondito alcune dinamiche territoriali del mercato dei contratti pubblici negli anni dal 2012 al 2016, concentrando l'analisi sui bandi di servizi e forniture per procedure di importo pari o superiore a 40 mila euro²⁴¹. Tale spesa è destinata sostanzialmente al funzionamento interno delle stazioni appaltanti e alla fornitura di beni/servizi alla collettività. Trattasi di tipologie eterogenee di spesa, che possono essere analizzate in chiave comparativa utilizzando opportune misure dimensionali relative agli ambiti territoriali di riferimento. La scelta di analizzare un orizzonte temporale quinquennale deriva dalla necessità di disporre di un congruo periodo di riferimento, anche al fine di mitigare l'effetto di gare di importo elevato in un particolare anno. Mediante l'uso di alcune misure dimensionali di normalizzazione, esplicative dei vari contesti territoriali, sono stati costruiti degli indicatori di spesa confrontabili su base regionale. Tali informazioni hanno consentito di analizzare la spesa delle regioni e dei comuni italiani in relazione ad alcune importanti dimensioni, quali il numero di dipendenti pubblici, la popolazione residente ed il prodotto interno lordo regionale. Ad esempio, utilizzando la serie storica del prodotto interno lordo (PIL) regionale ai prezzi di mercato, è stato costruito il grafico di seguito riportato, che permette di analizzare l'incidenza della spesa rispetto a quanto prodotto all'interno della stessa regione, in tal modo neutralizzando rispetto a tale variabile l'effetto dovuto alla eterogeneità dimensionale che intercorre tra le diverse regioni e consentendo un raffronto tra le stesse e rispetto anche al valore medio nazionale, pari a circa il 3% (linea rossa). Ciò permette una confrontabilità della spesa tra le varie regioni che non sarebbe possibile se la stessa fosse valutata solo in termini assoluti.

240. Hanno contribuito:

Davide Conforti, Gianluca Marino, Marco Natalicchi, Manuela Saggiomo (ANAC).

241. Cfr. M. Natalicchi e F. Sbicca (a cura di), *L'analisi della spesa per beni e servizi in ambito regionale nel quinquennio 2012/2016, con particolare riferimento alla spesa dei comuni italiani*, febbraio 2019, ANAC, Roma.

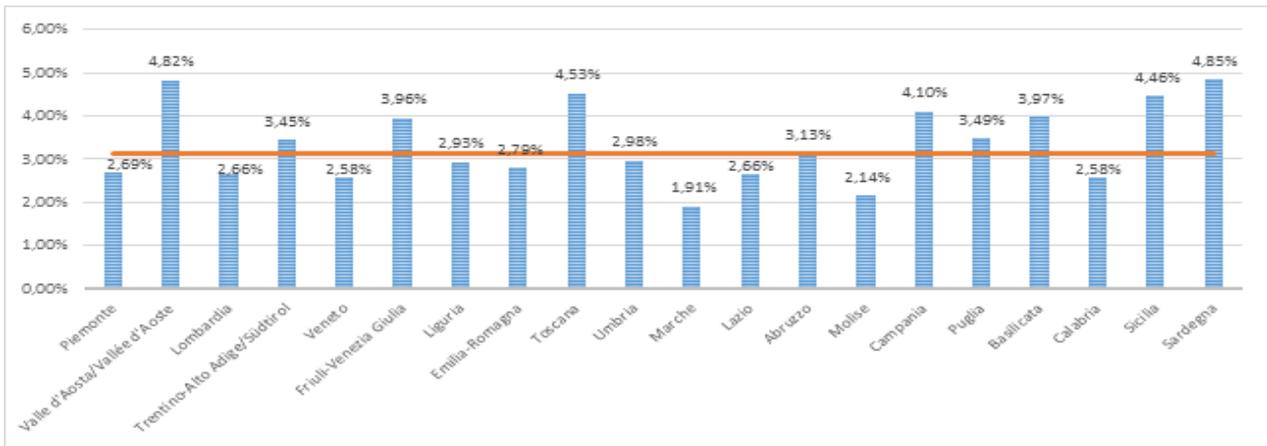


Figura 13 - Incidenza della spesa pubblica regionale per beni e servizi sul Pil a prezzi di mercato 2012/2016 vs. incidenza spesa pubblica/PIL media nazionale (linea rossa) - Fonte BDNCP Anac.

Con particolare riguardo alla spesa per servizi nei settori ordinari dei comuni italiani, aggregati per ambito regionale, i comuni della Lombardia presentano la maggiore spesa assoluta, con valori compresi tra circa 1,1 miliardi del 2016 e 1,5 miliardi del 2015. Più in generale, il *trend* di spesa assoluta nel quinquennio diminuisce in certe regioni (Piemonte, Liguria, Umbria e Abruzzo) e aumenta in altre (Veneto e Sicilia).

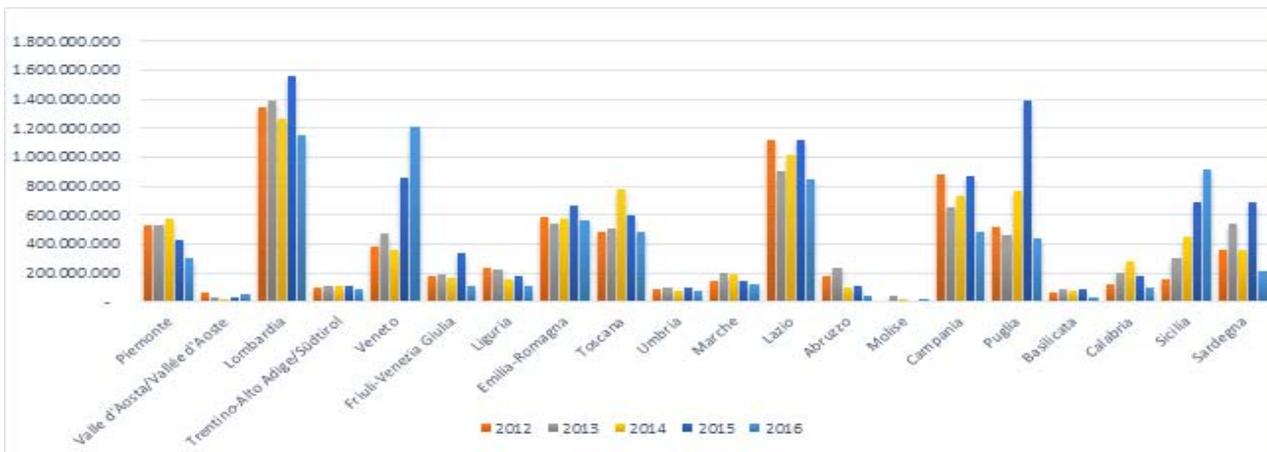


Figura 14 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Importo della spesa dei Comuni anni 2012/2016 - Fonte BDNCP Anac.

Al fine di rendere confrontabili i dati della spesa comunale per regioni con la media nazionale si è provveduto a calcolare indicatori di spesa rispetto ai dipendenti pubblici. A tal riguardo, il successivo grafico evidenzia situazioni tra loro molto differenti. In particolare è possibile osservare come in regioni quali Puglia e Sardegna nel periodo considerato si sia speso mediamente per ogni dipendente pubblico circa il doppio della media nazionale (203 mila euro in Puglia e 186 mila euro in Sardegna a fronte di una spesa media nazionale di circa 100 mila euro). In altre regioni, come la Sicilia, invece, tale spesa è stata di poco inferiore alla metà (49 mila euro).

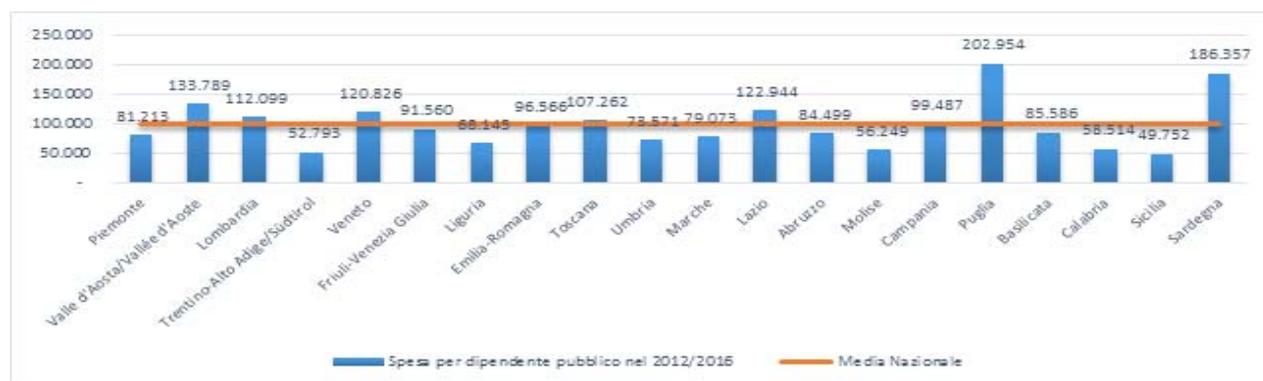


Figura 15 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Comuni - anni 2012/2016 - Spesa per dipendente pubblico vs media nazionale - Fonte BDNCP Anac.

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



Figura 16 - Distribuzione dei dipendenti comunali a livello regionale ogni 1.000 abitanti vs. media nazionale
- Fonte IFEL (anno 2016).

Nel grafico successivo, vengono evidenziati gli scostamenti, in termini percentuali, della spesa dei comuni rispetto alla media nazionale, con riferimento ai servizi dei settori ordinari. Lo scostamento viene calcolato sia considerando i dati effettivi dei dipendenti pubblici, sia considerando una struttura teorica dei dipendenti comunali parametrata a quella media nazionale²⁴². In tal modo è stato possibile valutare gli eccessi di spesa dei comuni sia con riferimento alla spesa effettiva per dipendente pubblico, sia rispetto a quella teorica, che ne rappresenta un elemento di confronto. Ad esempio, la spesa per dipendente pubblico nella regione Valle d'Aosta, che eccede del 34% quella media nazionale in termini di spesa effettiva, risulterebbe più del doppio di quella media nazionale (120%) qualora in tale regione il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con quello medio nazionale. In Puglia, regione nella quale l'alto valore di spesa per dipendente pubblico (circa 203 mila euro) è principalmente spiegato da un basso numero di dipendenti pubblici, il grafico mostra però come tale eccesso, pari al 104% della media nazionale (circa il doppio), si riduca al 30% se analizzato in relazione alla struttura teorica costruita. Analogamente a quanto evidenziato in precedenza, per la Sardegna si conferma che l'eccesso di spesa, registrato rispetto alla media nazionale, non è dovuto al numero dei dipendenti pubblici. Nel caso del Friuli Venezia Giulia, la spesa per dipendente pubblico effettiva (circa 91 mila euro), di poco inferiore a quella media nazionale (-8%), cambierebbe segno (+19%) nel caso in cui in tale regione il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con quello medio nazionale.

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

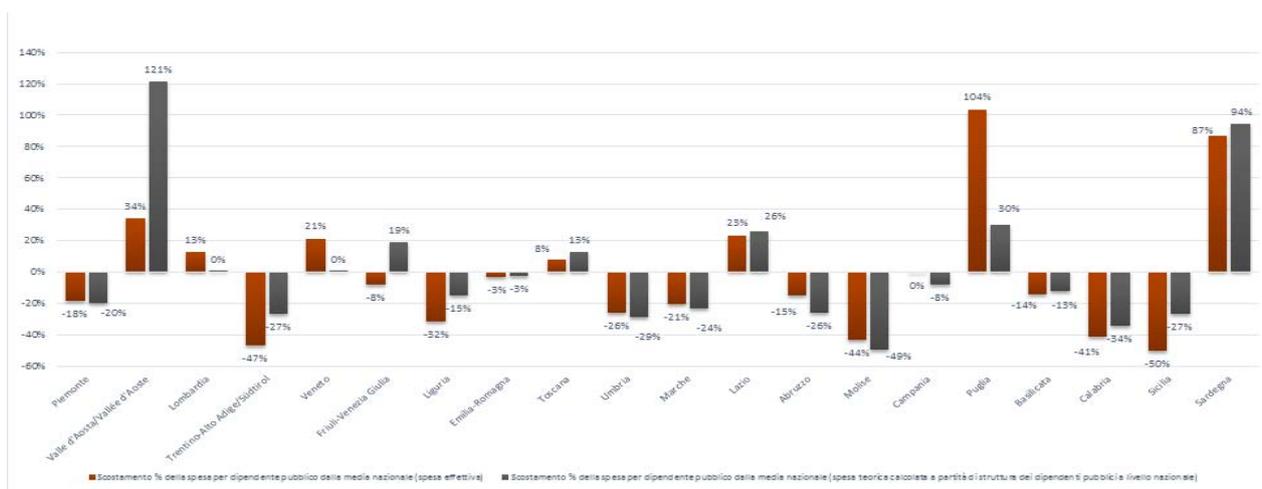


Figura 17 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Comuni anni 2012/2016 - Scostamento % effettivo e teorico della spesa per dipendente pubblico dalla media nazionale - Fonte BDNCP Anac.

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

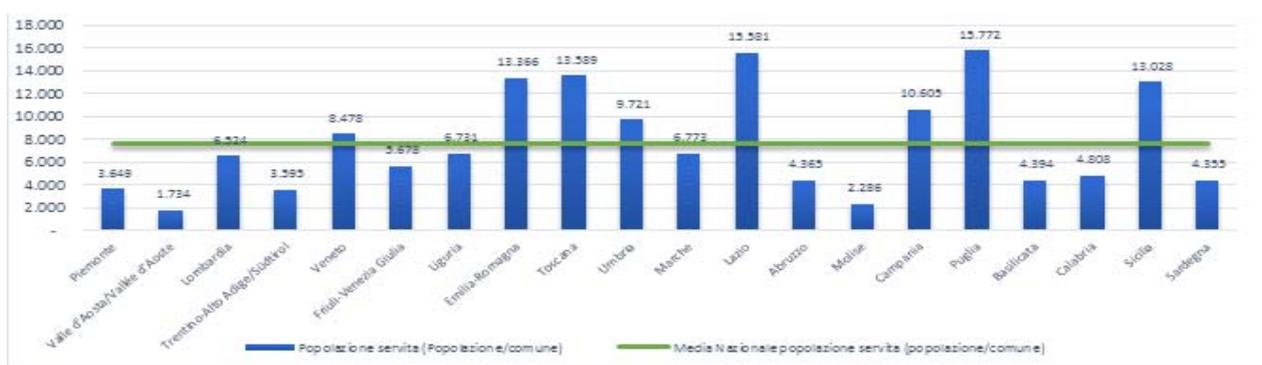


Figura 18 - Distribuzione regionale della popolazione servita dai rispettivi comuni vs media nazionale Fonte Istat.

In conclusione, il descritto approfondimento è un primo tentativo di costruzione di un approccio comparativo a livello territoriale, con riferimento all’analisi della spesa per contratti pubblici relativa a servizi e forniture. È stata in particolare analizzata la spesa dei comuni delle diverse regioni italiane, utilizzando misure dimensionali idonee ad una comparazione regionale, quali il numero di dipendenti comunali e la popolazione residente, in modo da avere una prima evidenza di potenziali anomalie, discriminando al tempo stesso le situazioni in cui queste ultime possono dipendere principalmente da una particolare concentrazione dei dipendenti pubblici sul territorio, da quelle poten-

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

4.4.3. Comparazione a livello regionale per il servizio di ristorazione ospedaliera.

Considerando i prezzi di riferimento dei servizi di ristorazione in ambito sanitario pubblicati dall'ANAC è stato possibile individuare le *performance* di ciascuna stazione appaltante e, aggregando i dati, delle diverse aree geografiche. I due grafici di seguito riportati contengono l'indicazione dei possibili risparmi per ciascuna Regione (in termini assoluti e percentuali) ottenibili applicando tali valori, laddove i prezzi pagati risultassero superiori a quelli di riferimento. Si evidenzia al riguardo che laddove i prezzi pagati si allineassero a quelli di riferimento si avrebbe un risparmio della spesa nazionale di poco meno dell'11%. Si nota inoltre una significativa differenziazione geografica, con Regioni sostanzialmente allineate ai prezzi di riferimento e altre in relazione alle quali l'applicazione di tali prezzi consentirebbe risparmi percentuali significativi, anche superiori al 15%.

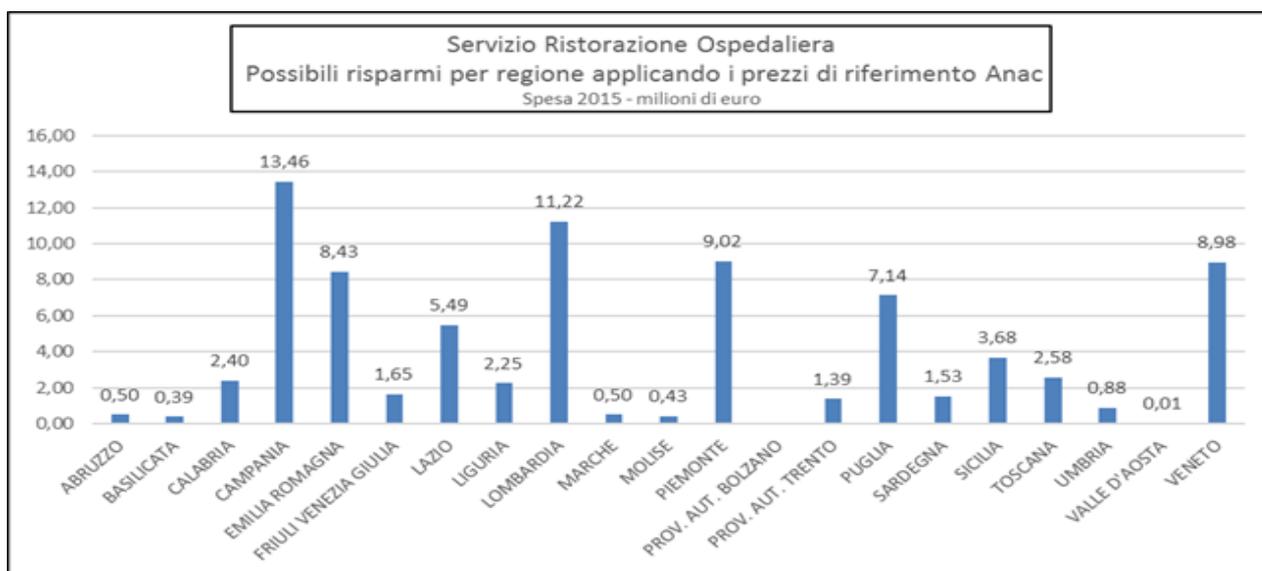


Figura 19 -Servizio Ristorazione Ospedaliera Possibili risparmi per regione applicando i prezzi di riferimento Anac - Spesa 2015 - milioni di euro - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

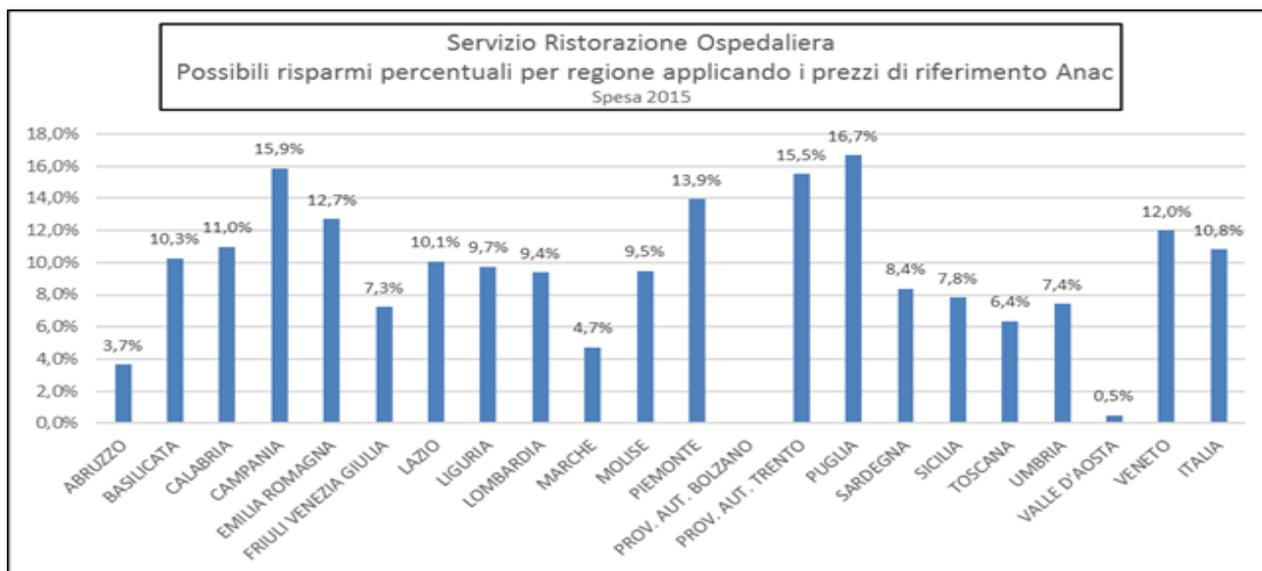


Figura 20 - Servizio Ristorazione Ospedaliera - Possibili risparmi percentuali per regione applicando i prezzi di riferimento Anac - Spesa 2015 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

4.4.4. Comparazione a livello regionale per dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete mellito

Una comparazione territoriale è stata fatta anche nell'ambito del mercato dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete mellito (strisce per il controllo della glicemia, aghi penna, lancette pungidito e siringhe da insulina)²⁴³.

Il diabete è una malattia cronica a elevata incidenza e rappresenta una delle principali cause di morte nel nostro Paese. Sono oltre 3,2 milioni in Italia le persone che dichiarano di essere affette da tale patologia, circa il 5,3% della popolazione nazionale (l'incidenza cresce al 16,5% fra le persone di 65 anni e oltre). La spesa annua complessiva a carico del SSN per la gestione dei soggetti diabetici risulta pertanto assai consistente. Per i soli dispositivi per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete vengono spesi più di 500 milioni di euro ogni anno.

Con il supporto di Agenas è stata pertanto effettuata una ricognizione del fenomeno, dal quale è emerso un quadro contraddistinto dalla predominante sottrazione dell'approvvigionamento dei dispositivi al confronto concorrenziale assicurato dalle procedure ad evidenza pubblica di cui al Codice dei contratti pubblici e dalla significativa variabilità territoriale quanto a piano terapeutico, modalità di acquisto ed erogazione dei dispositivi, prezzi unitari corrisposti.

In particolare, è emerso che la principale modalità di approvvigionamento e distribuzione di tali dispositivi medici è quella della stipula da parte delle diverse regioni di un accordo convenzionale con le associazioni di categoria delle farmacie che, seppur legittimi, presentano delle criticità in termini di sottrazione al confronto competitivo garantito dalle procedure ad evidenza pubblica. L'indagine ha dato altresì evidenza di prezzi unitari significativamente più elevati nel caso di tali accordi rispetto a quelli registrati in caso di utilizzo della procedura ad evidenza pubblica, anche con riferimento a dispositivi medici identici.

In dettaglio, al fine di rendere omogenei i confronti tra le diverse realtà regionali, la spesa annuale è

243. Cfr. F. Sbicca e G. Marino (a cura di), *Indagine conoscitiva sul mercato dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete*, settembre 2018, ANAC, Roma.

stata rapportata sia al numero dei pazienti, sia al numero degli abitanti residenti. Il grafico di cui alla figura 14 evidenzia come la spesa annuale media per paziente sia pari a 158,9 euro annui a livello nazionale, ma con elevate differenze a livello regionale. Ad esempio, l'Emilia Romagna spende per ogni diabetico 51,1 euro, mentre la provincia autonoma di Trento spende 303,7 euro e quella di Bolzano spende 317,7 euro (circa 6 volte di più)²⁴⁴.

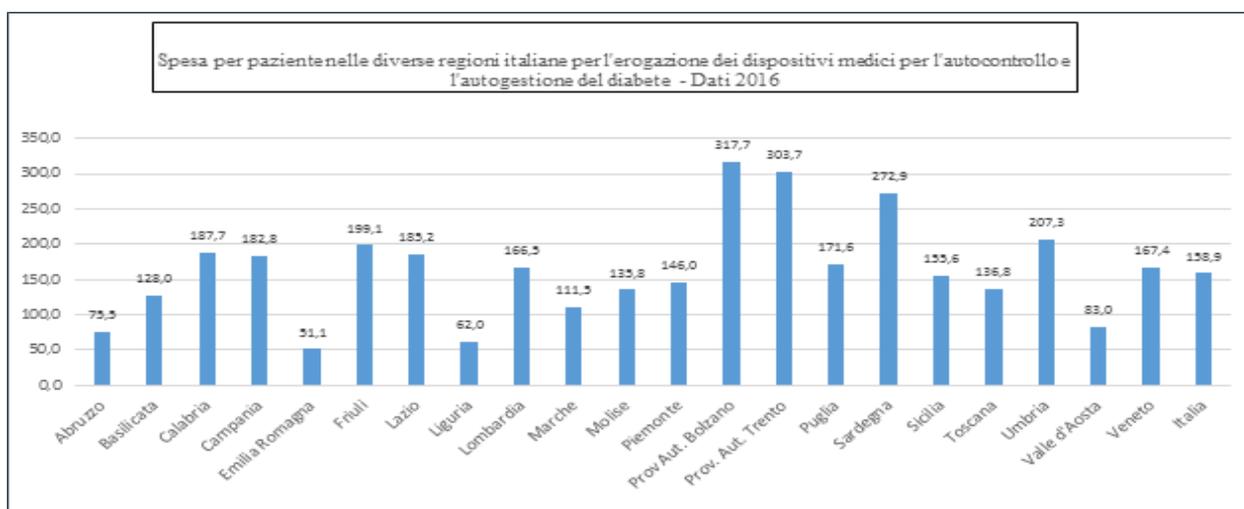


Figura 21 - Spesa per paziente nelle diverse regioni italiane per l'erogazione dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete - Dati 2016 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Anche dall'analisi dei dati contenuti nel grafico di cui alla figura 15 si rileva una notevole variabilità della spesa pro capite per abitante. Infatti, mentre a livello nazionale nel corso del 2016 si sono spesi mediamente 8,4 euro annui per abitante, a livello regionale si va dai 2,6 euro dell'Emilia-Romagna ai 14,8 euro della Calabria²⁴⁵. Tali differenze si riscontrano anche per ogni singola tipologia di dispositivo.

Dall'indagine è inoltre emerso che a elevati valori di spesa non è necessariamente associato un livello di assistenza maggiore (in termini di numero più elevato di dispositivi erogati per paziente), per cui è verosimile ipotizzare, piuttosto, un'inefficienza nel processo di approvvigionamento, che si concretizza spesso in prezzi di acquisto eccessivi. In generale, una spesa molto più elevata o molto più bassa rispetto al dato medio nazionale può derivare, infatti, sia da quantitativi dispensati più elevati/bassi sia da prezzi unitari più alti/bassi rispetto ai corrispondenti prezzi medi corrisposti a livello nazionale (o da entrambi i fattori).

244. Le differenze risultano ancora maggiori se si esaminano i singoli dispositivi: per le strisce si va dai 38,79 euro dell'Emilia Romagna ai 257,12 euro della provincia di Bolzano, per gli aghi penna dai 2,03 euro della Liguria ai 48,4 euro della Sardegna, per le lancette pungidito dai 2 euro dell'Emilia Romagna ai 28,86 euro della provincia di Trento.

245. I differenti risultati desumibili dai due grafici possono in parte derivare dal diverso tasso di incidenza del diabete a livello regionale e anche da una diversa ripartizione delle tipologie di diabete nelle varie regioni.

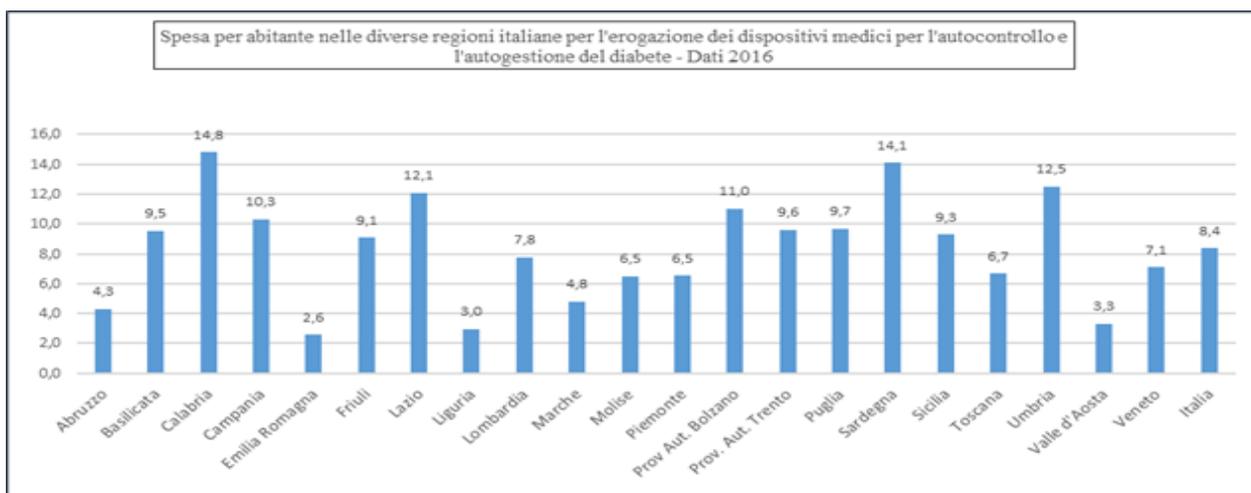


Figura 22 - Spesa per abitante nelle diverse regioni italiane per l'erogazione dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete - Dati 2016 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Ciò considerato, anche situazioni di spesa in linea con la media nazionale possono, tuttavia, celare un'anomalia in termini di quantità erogata o di prezzi unitari corrisposti. Laddove i due fattori siano di segno opposto, i loro effetti si possono bilanciare, portando il dato complessivo di spesa nella norma (ad esempio, una regione "poco virtuosa" che compra ad un prezzo unitario molto alto, ma dispensa quantità molto basse, potrebbe avere un dato complessivo di spesa in linea con la media o addirittura con una regione "molto virtuosa" che acquista a prezzi bassi quantità elevate di dispositivi).

D'altra parte, l'inefficienza può essere legata non solo all'eccesso dei prezzi unitari pagati per uno specifico bene/servizio, ma anche a quantità acquistate superiori a quelle effettivamente necessarie. Al riguardo, per rendere più robusto il confronto regionale sono state analizzate le due componenti della spesa: prezzi e quantità. In particolare, il grafico di cui alla figura 16 mostra il numero di strisce per il controllo della glicemia erogate dalle regioni nel corso del 2016, evidenziando la marcata disomogeneità del numero di dispositivi a disposizione di ciascun paziente a seconda della regione di residenza.

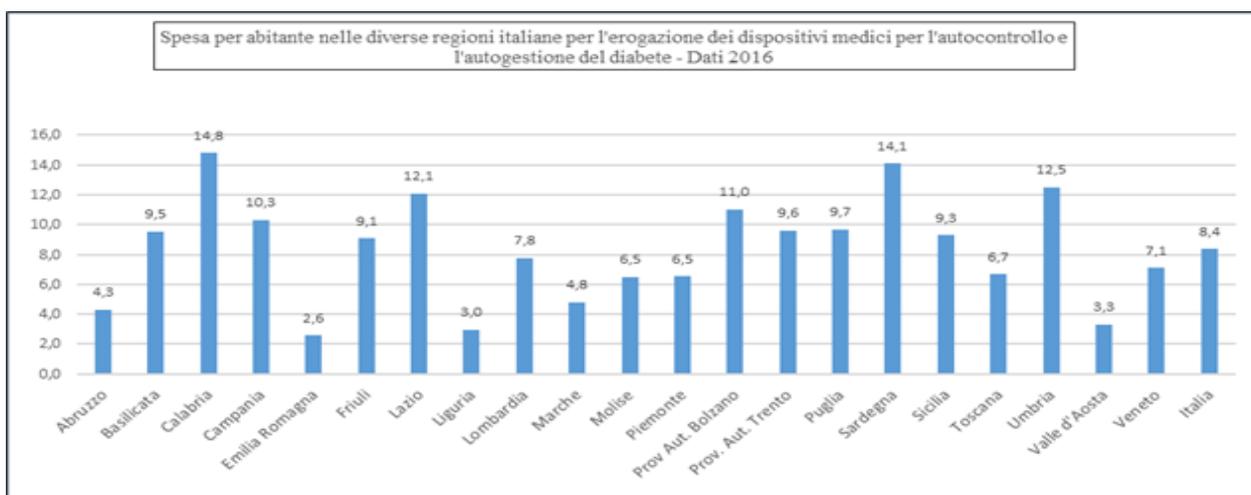


Figura 23 - Numero di strisce per il controllo della glicemia dispensate annualmente per paziente nelle diverse regioni italiane - Dati 2016 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

L'analisi dei prezzi unitari pagati per i dispositivi medici ha poi evidenziato un significativo grado di inefficienza nel processo di approvvigionamento di alcune regioni. Si riscontrano, infatti, delle marcate differenze di prezzo anche con riferimento a dispositivi identici. In particolare, la tabella di seguito riportata (cfr. figura 24) mostra i prezzi medi unitari corrisposti nelle regioni italiane con riferimento a 4 tipologie di dispositivi medici (evidenziati con una diversa graduazione di colore: il rosso che sottolinea i prezzi medi più alti e il verde quelli più bassi). Ad alcune regioni "virtuose" (l'Abruzzo, l'Emilia Romagna, la Liguria e la Valle d'Aosta) si affiancano altre che hanno acquistato a prezzi assai più onerosi (la Basilicata, la Calabria, il Lazio, la provincia autonoma di Bolzano e la provincia autonoma di Trento).

Regione	Strisce controllo glicemia	Aghi penna	Lancette pungidito	Siringhe da insulina
Abruzzo	0,277	0,076	0,033	0,059
Basilicata	0,558	0,150	0,100	0,100
Calabria	0,567	0,122	0,110	0,141
Campania	0,518	0,100	0,050	0,090
Emilia Romagna	0,191	0,051	0,016	0,049
Friuli	0,524	0,149	0,096	0,136
Lazio	0,590	0,165	0,113	0,146
Liguria	0,211	0,015	Dato non disponibile	0,033
Lombardia	0,439	0,106	0,090	0,105
Marche	0,384	0,101	0,061	0,086
Molise	0,317	0,075	0,054	0,097
Piemonte	0,400	0,150	0,133	0,120
Prov Aut. Bolzano	0,650	0,140	0,130	0,160
Prov. Aut. Trento	0,620	0,141	0,130	0,140
Puglia	0,530	0,125	0,125	0,115
Sardegna	0,462	0,145	0,064	0,109
Sicilia	0,500	0,140	0,090	0,150
Toscana	0,366	0,066	0,043	0,058
Umbria	0,447	0,128	0,112	0,121
Valle d'Aosta	0,215	0,038	Dato non disponibile	0,039
Veneto	0,450	0,140	0,099	0,106
Italia	Prezzo minimo	0,191	0,015	0,016
	Prezzo medio	0,460	0,114	0,084
	Prezzo massimo	0,650	0,165	0,133

**La regione Campania e la Provincia autonoma di Bolzano non hanno comunicato i prezzi unitari pagati per i dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete. Al fine di fornire un quadro complessivo dei prezzi corrisposti dalle diverse regioni italiane sono stati utilizzati per le due citate amministrazioni le informazioni disponibili sui siti regionali o comunicate dalle associazioni dei pazienti affetti da diabete (FAND, AID, ARDI, FDG). La Liguria e la Valle d'Aosta nel questionario inviato all'Autorità non hanno comunicato il prezzo unitario pagato per le lancette pungidito (il relativo dato in tabella risulta non disponibile in quanto non è stato possibile reperire l'informazione da altre fonti affidabili)*

*** I prezzi unitari evidenziati in grassetto sono comprensivi del servizio di distribuzione tramite le farmacie convenzionate. Al fine di effettuare un confronto corretto dei prezzi unitari regionali è utile ricordare che, ad esempio, tale servizio in base ai dati di dettaglio trasmessi da alcune regioni per le strisce per il controllo della glicemia può essere stimato nell'ordine di qualche centesimo di euro (mediamente 3/4 centesimi di euro a striscia)*

Figura 24 - Prezzi unitari medi pagati nelle diverse Regioni per i dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete - Anno 2016 - Prezzi in euro (iva esclusa) - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Le possibili motivazioni di tali differenze potrebbero astrattamente derivare, almeno in parte, dalle peculiari politiche assistenziali regionali, suscettibili di comportare prezzi unitari più alti, volte ad esempio ad assicurare: 1. una più ampia possibilità di scelta del dispositivo (tra un numero elevato di prodotti commerciali diversi disponibili); 2. una distribuzione capillare dei dispositivi (utilizzando, in aggiunta alla distribuzione tramite i centri diabetologici, il servizio di distribuzione territoriale tramite le farmacie convenzionate); 3. un prodotto di qualità maggiore rispetto a quelli mediamente presenti sul mercato.

Al fine di verificare l'effettiva incidenza sui prezzi di tali eventuali fattori, è stata effettuata una specifica analisi sulle strisce per la determinazione rapida della glicemia, da cui è emerso che:

1. con riferimento alla presunta maggiore possibilità di scelta, questa è generalmente associata all'approvvigionamento tramite farmacie convenzionate, che mediamente fa però registrare prezzi significativamente più elevati (cfr. figura 25), pari in media a 49,8 centesimi di euro, rispetto all'acquisto tramite la gara pubblica, in cui il prezzo medio è pari a 23,1 centesimi di euro, ossia più del doppio.

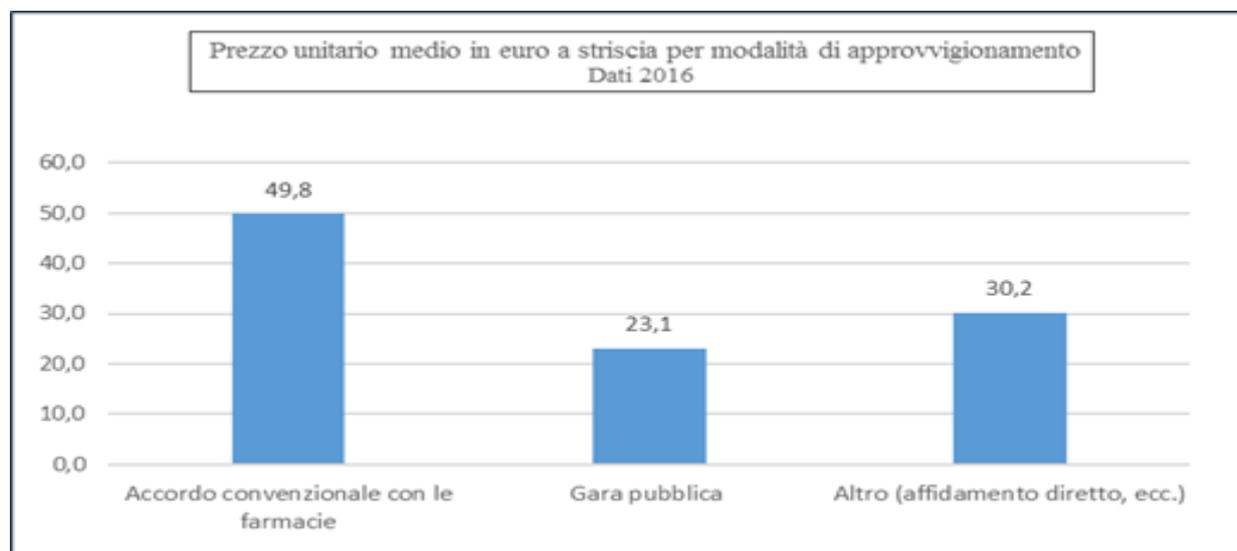


Figura 25 - Prezzo unitario medio in euro a striscia per modalità di approvvigionamento (dati del 2016) - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

In relazione all'obiettivo di offrire ai propri assistiti un'ampia varietà di prodotti, alcune regioni (ad esempio, l'Abruzzo e l'Emilia-Romagna) riescono invece ad offrire un'apprezzabile varietà di dispositivi, pur approvvigionandosi prevalentemente tramite la gara pubblica, pagando prezzi mediamente di molto inferiori rispetto a quelli corrisposti dalle regioni che utilizzano lo strumento dell'accordo con le farmacie convenzionate. Sarebbe pertanto possibile conciliare l'economicità nelle procedure di approvvigionamento con la varietà di offerta per gli aventi diritto.

Anche limitando l'analisi alle sole regioni che utilizzano esclusivamente lo strumento dell'accordo con le farmacie convenzionate, si osservano in ogni caso apprezzabili differenze territoriali; ad esempio, per una singola striscia si va dai 65 centesimi di euro della provincia autonoma di Bolzano a 41,6 centesimi di euro delle Marche o ai 39,6 centesimi della Toscana.

2. con riguardo all'esigenza di assicurare una distribuzione capillare dei dispositivi sul territorio, affiancando alla distribuzione tramite le strutture aziendali (ad esempio, centri diabetologici) quella tramite le farmacie convenzionate, dai dati raccolti emerge che tale servizio non sembra avere un peso rilevante sul prezzo. Per le strisce per il controllo della glicemia, il costo del servizio può essere infatti stimato nell'ordine di 3/4 centesimi di euro a striscia. La scelta di avvalersi dell'accordo con le farmacie convenzionate, può pertanto spiegare un prezzo unitario di acquisto leggermente più alto rispetto all'opzione della gara pubblica, ma, in ogni caso, non tale da giustificare totalmente le marcate differenze riscontrate tra regioni.

3. relativamente alla presunta esigenza di assicurare prodotti di qualità superiore, l'analisi ha mostrato come lo stesso identico prodotto possa essere acquistato a prezzi molto diversi a seconda della Regione e che pertanto le marcate differenze di prezzo riscontrate non dipendono dalla presunta

qualità del prodotto (ossia dalle specifiche marche dispensate), ma dal grado di efficienza del processo di approvvigionamento delle diverse regioni.

L'analisi svolta sui prezzi unitari ha pertanto evidenziato una significativa differenziazione del livello di efficienza delle diverse regioni. Si riscontrano, in particolare, elevate differenze nei prezzi pagati nelle diverse realtà regionali, anche con riferimento a dispositivi identici. Sembrerebbero esserci, pertanto, potenziali ampi margini di risparmio per il loro approvvigionamento, anche limitandosi ad agire sulla sola componente prezzo.

A tal riguardo, sono state fatte alcune possibili stime dei consistenti risparmi ottenibili applicando prezzi ragionevolmente "efficienti", concretamente praticabili senza incidere sostanzialmente sulla qualità del servizio reso ai diabetici.

Una prima stima può essere ottenuta applicando al mercato dei dispositivi per il controllo del diabete la citata logica sottostante la determinazione dei prezzi di riferimento pubblicati negli ultimi anni dall'Autorità. In particolare, per ognuna delle quattro tipologie di dispositivi medici oggetto dello studio, il prezzo *benchmark* "efficiente" potrebbe essere ipoteticamente calcolato come 25° percentile dei prezzi medi pagati nelle diverse regioni. In tal caso, laddove le regioni che presentano prezzi medi superiori a quello "efficiente" così calcolato, si allineassero a quest'ultimo, è possibile attendersi un risparmio a livello nazionale di oltre il 27%, pari a quasi 140 milioni di euro sui circa 508 complessivi spesi annualmente. Da sottolineare, in particolare, le consistenti economie potenzialmente ottenibili da alcune regioni (la Basilicata, la Calabria, il Lazio, la provincia autonoma di Bolzano e la provincia autonoma di Trento), intorno al 40% della loro spesa annua.

Una seconda stima può essere calcolata utilizzando come prezzo *benchmark* "efficiente" quello di una delle regioni caratterizzate da prezzi mediamente più bassi, ad esempio l'Abruzzo, che peraltro riesce ad assicurare ai propri assistiti un'ampia gamma di prodotti tra i quali scegliere. In questo specifico caso, laddove le regioni con prezzi più alti dell'Abruzzo si allineassero a quelli sostenuti da questa regione, i risparmi ottenibili a livello nazionale sarebbero di oltre il 42%, pari a circa 216 milioni di euro annui. In particolare, numerose regioni dimezzerebbero sostanzialmente la loro spesa (la Basilicata, la Calabria, il Friuli, il Lazio, la provincia autonoma di Bolzano, la provincia autonoma di Trento, la Puglia e la Sicilia).

I risparmi così ottenuti potrebbero pertanto essere utilizzati in vario modo, anche all'interno dello stesso settore oggetto di studio, incrementando ad esempio i quantitativi dispensati ai diabetici.

4.4.5. Comparazione a livello regionale per la fornitura di carta in risme

Le informazioni raccolte ai fini dell'elaborazione dei prezzi di riferimento permettono altresì il raffronto di diverse tipologie di stazioni appaltanti, anche a livello di comparazione territoriale, che permette di evidenziare ulteriori elementi potenzialmente sintomatici di inefficienza nei processi di acquisto.

Un esercizio in tal senso è stato fatto in relazione alla carta in risme acquistata da due specifiche tipologie di stazioni appaltanti: scuole e comuni²⁴⁶

Nella tabella seguente (cfr. figura 26) sono riportate, per ciascuna tipologia di stazione appaltante,

246. In particolare, al fine di effettuare confronti su beni quanto più possibile omogenei, ci si è concentrati sul prezzo unitario della risma di carta formato A4, considerando acquisti compresi tra 50 e 1000 risme (onde evitare di inserire nel raffronto acquisti quantitativamente assai consistenti con altri di dimensione ridotta). Sono stati pertanto considerate circa 4000 osservazioni (3/4 per i comuni e le restanti per le scuole).

la media e altre statistiche elementari (deviazione standard, prezzo minimo e prezzo massimo) delle seguenti 3 variabili: 1) prezzo effettivo (quanto hanno realmente pagato le stazioni appaltanti); 2) prezzo di riferimento (quanto dovrebbero pagare le stazioni appaltanti tenuto conto delle specifiche caratteristiche del prodotto acquistato); 3) scostamento percentuale = $[(\text{prezzo pagato} - \text{prezzo di riferimento}) / (\text{prezzo di riferimento})] * 100$.

Tipo	N. oss.	Variabile	Media	Dev std	Minimo	Massimo
Comuni	2978	Prezzo effettivo	23.488	0.3778	18.400	49.500
		Prezzo di riferimento	20.996	0.1024	19.071	23.728
		Scostamento percentuale	11.76	16.16	-15.50	145.76
Scuole	1003	Prezzo effettivo	22.622	0.3048	18.300	47.000
		Prezzo di riferimento	21.186	0.1038	19.033	23.728
		Scostamento percentuale	6.81	13.55	-15.94	115.46

Figura 26 - Media e statistiche descrittive elementari delle variabili utilizzate per Comuni e Scuole - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

I valori medi sono indicati nei grafici di seguito riportati (cfr. figure 27 e 28), dai quali si può osservare, in particolare, la significativa differenza tra il prezzo effettivo e quello di riferimento, nonché il conseguente scostamento percentuale delle due tipologie di stazione appaltante.

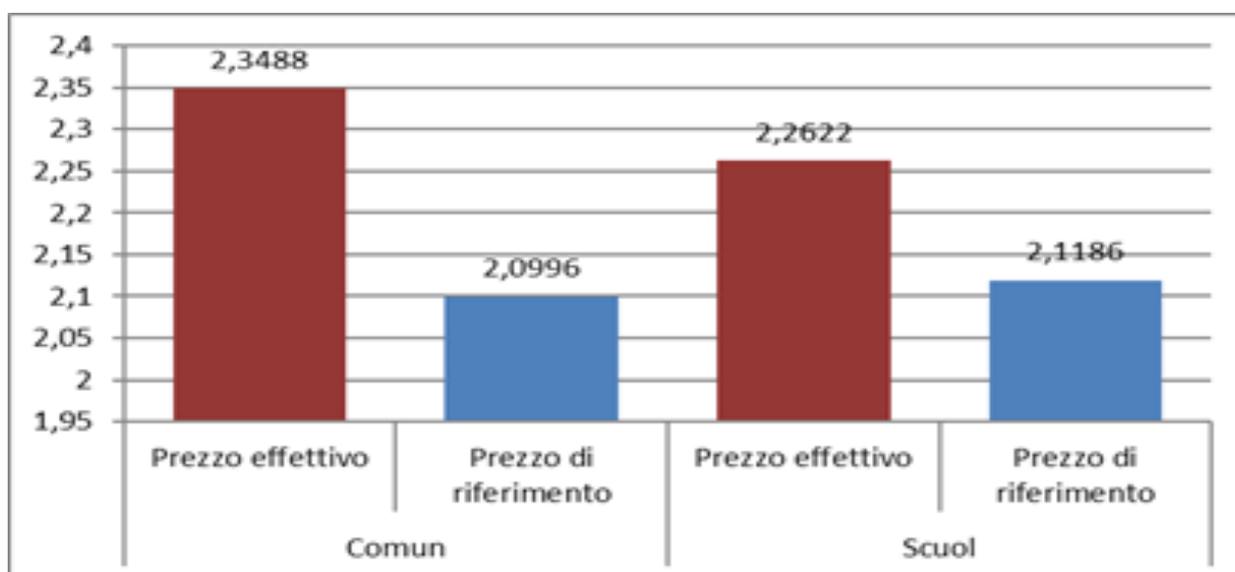


Figura 27 - Media prezzo effettivo e prezzo di riferimento per Comuni e Scuole
Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

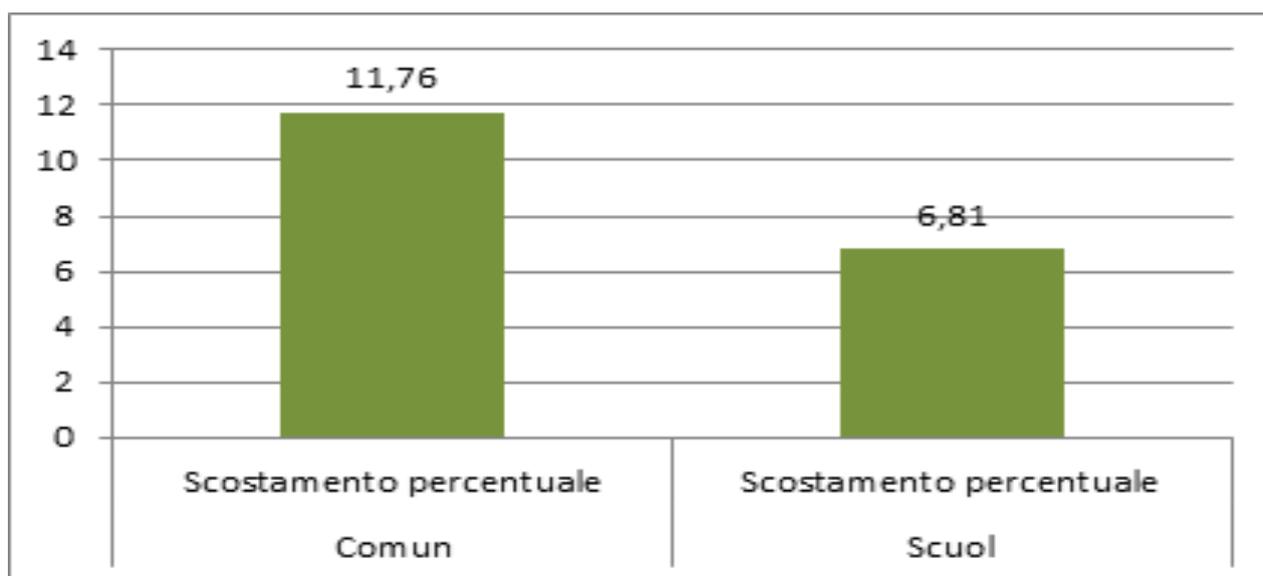


Figura 28 - Media scostamento percentuale per Comuni e Scuole - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Sinteticamente si può osservare che:

Box 1

1. I Comuni pagano (in media) ciascuna risma di carta 8.66 centesimi in più delle Scuole
2. I Comuni dovrebbero pagare (in media) ciascuna risma di carta 1.9 centesimi in meno delle Scuole
3. Lo scostamento percentuale medio (tra prezzo effettivo e prezzo di riferimento) è di quasi 5 punti percentuali più elevato nei Comuni²⁴⁷.

L'analisi è stata estesa prendendo in considerazione le quattro aree geografiche per le quali l'analisi ha dimostrato avere un'influenza significativa sul prezzo (Nord est, Nord ovest, Centro, Sud e Isole), al fine di individuare eventuali elementi di differenziazione dei risultati anche all'interno di ciascuna area geografica. La tabella seguente (cfr. figura 29) riporta alcune statistiche descrittive elementari (media, deviazione standard, minimo e massimo) relative a comuni e scuole, distinguendo tra le quattro aree geografiche, con riguardo alle seguenti variabili: prezzo effettivo, prezzo di riferimento, scostamento percentuale.

247. Al fine di valutare la significatività statistica di tali considerazioni di tipo descrittivo sono stati effettuati dei test statistici (per parametro di posizione, sia di tipo parametrico sia *distribution free*: t-Test e Test Mann Whitney Wilcoxon) per la variabile scostamento percentuale, che hanno confermato quanto rinvenuto dall'analisi descrittiva: le differenze esistenti elencate nel box 1 risultano statisticamente significative.

area geografica	Tipo	N. oss	Variabile	Media	Dev std	Minimo	Massimo
Centro	Comuni	651	Prezzo effettivo	23.881	0.3696	18.500	39.000
			Prezzo di riferimento(*)	21.175	0.0837	19.872	23.097
			Scostamento percentuale	126.655	159.693	-130.676	890.229
	Scuole	284	Prezzo effettivo	22.495	0.3115	19.000	43.300
			Prezzo di riferimento(*)	21.188	0.0884	19.848	23.177
			Scostamento percentuale	63.411	154.300	-150.130	1.121.558
Nord Est	Comuni	839	Prezzo effettivo	22.382	0.3026	18.400	49.500
			Prezzo di riferimento	20.284	0.0823	19.071	22.811
			Scostamento percentuale	103.112	138.751	-114.618	1.457.553
	Scuole	211	Prezzo effettivo	21.396	0.2071	18.590	33.100
			Prezzo di riferimento	20.495	0.0869	19.033	22.456
			Scostamento percentuale	45.112	102.853	-115.657	617.059
Nord Ovest	Comuni	782	Prezzo effettivo	23.241	0.3818	18.400	39.500
			Prezzo di riferimento	20.771	0.0857	19.326	22.884
			Scostamento percentuale	117.311	164.793	-155.006	970.865
	Scuole	185	Prezzo effettivo	21.976	0.3242	18.300	47.000
			Prezzo di riferimento	20.556	0.0815	19.382	22.989
			Scostamento percentuale	69.203	149.042	-90.372	1.154.598
Sud e Isole	Comuni	706	Prezzo effettivo	24.715	0.4179	18.500	44.600
			Prezzo di riferimento(*)	21.925	0.0780	20.618	23.728
			Scostamento percentuale	126.813	182.858	-152.267	1.010.032
	Scuole	323	Prezzo effettivo	23.906	0.2946	18.900	39.400
			Prezzo di riferimento(*)	21.996	0.0773	20.558	23.728
			Scostamento percentuale	86.602	125.999	-159.418	825.814

Figura 29 - Media e statistiche descrittive elementari delle variabili utilizzate per Comuni e Scuole ripartite per area geografica - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

I valori medi sono riportati nei seguenti grafici (cfr. figure 30 e 31) dai quali si può immediatamente cogliere che le differenze rilevate a livello nazionale vengono sostanzialmente confermate anche all'interno delle singole aree geografiche di appartenenza.

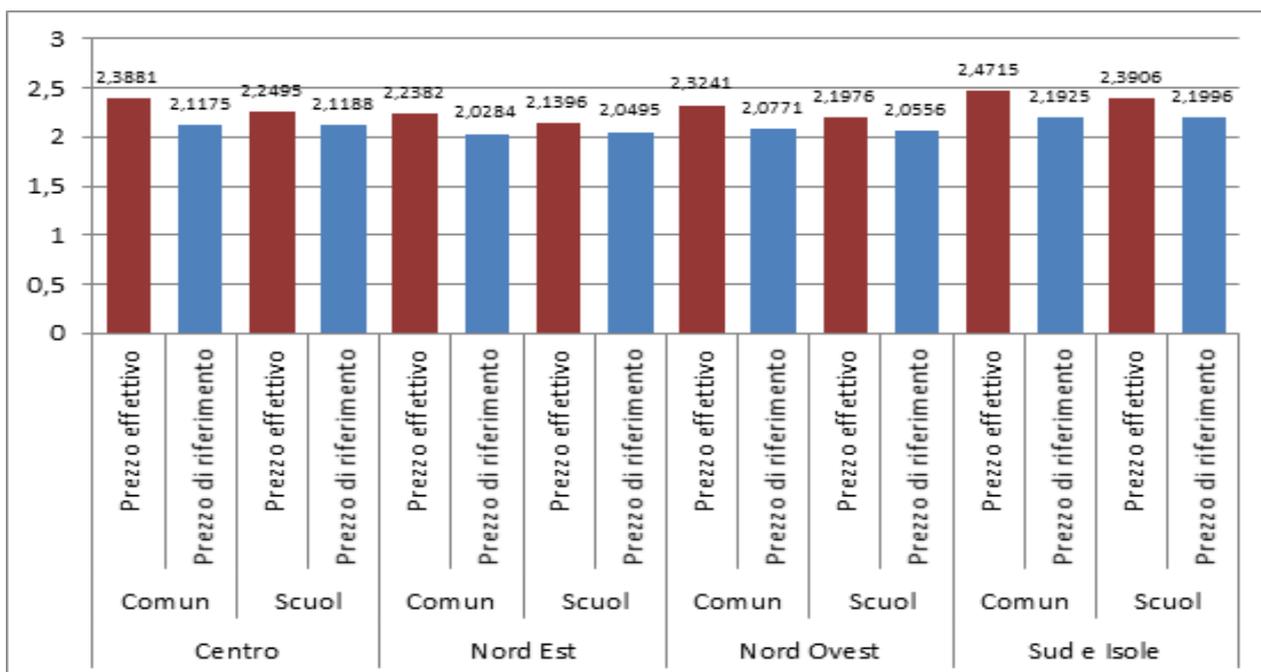


Figura 30 - Media prezzo effettivo e prezzo di riferimento Comuni e Scuole per area geografica - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

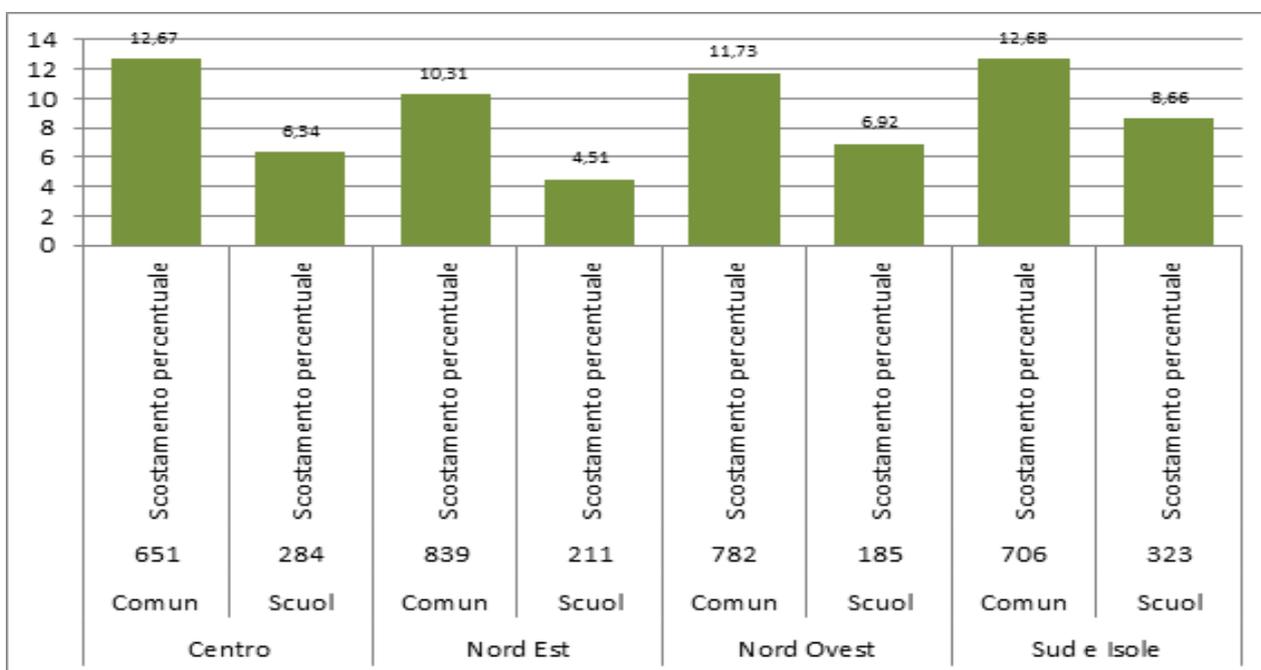


Figura 31 - Media scostamento percentuale Comuni e Scuole per area geografica - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Box 2

1. Mediamente i Comuni pagano sempre un prezzo effettivo più elevato delle Scuole: in particolare, nel Centro la differenza si attesta a quasi 14 centesimi per risma, nel Nord est circa 10 centesimi, nel Nord ovest circa 12,5 centesimi mentre nel Sud e Isole 8 centesimi
2. tranne che nel Nord ovest, i prezzi di riferimento dei Comuni sono mediamente più bassi rispetto a quelli delle Scuole
3. Le differenze in termini di scostamento percentuale oscillano dai circa 4 punti percentuali del meridione agli oltre 6 punti nel Centro²⁴⁸.

Le informazioni disponibili permettono, a mero titolo esemplificativo, di stilare una graduatoria delle diverse aree geografiche/tipologia di stazione appaltante in termini di scostamento percentuale tra prezzo effettivo e prezzo di riferimento, così come riportato nel grafico di seguito riportato (cfr. figura 32).

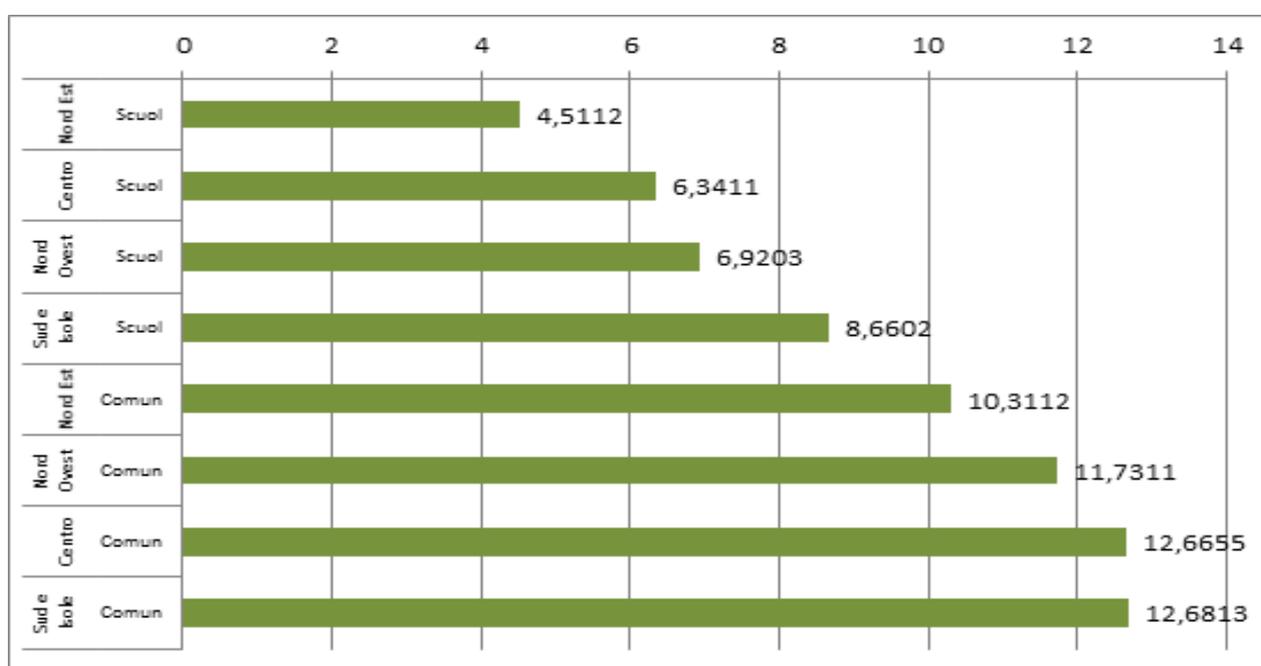


Figura 32 - Ranking SA per area geografica in base alla variabile scostamento percentuale - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

L'analisi può peraltro essere estesa ad un maggiore livello di dettaglio territoriale. Limitandosi ad esempio agli acquisti dei soli comuni, i grafici di seguito riportati contengono il raffronto tra prezzi effettivi e prezzi di riferimento e conseguenti scostamenti a livello regionale (cfr. figure 33 e 34).

248. Al fine di valutare la significatività statistica di tali considerazioni, anche in questo caso sono stati effettuati dei test statistici all'interno di ciascuna area geografica, che hanno sostanzialmente confermato quanto rinvenuto dall'analisi descrittiva: le differenze indicate risultano statisticamente significative (tranne che in due casi, contrassegnati nella tabella con il segno di asterisco *, per i quali la differenza non risulta significativa).

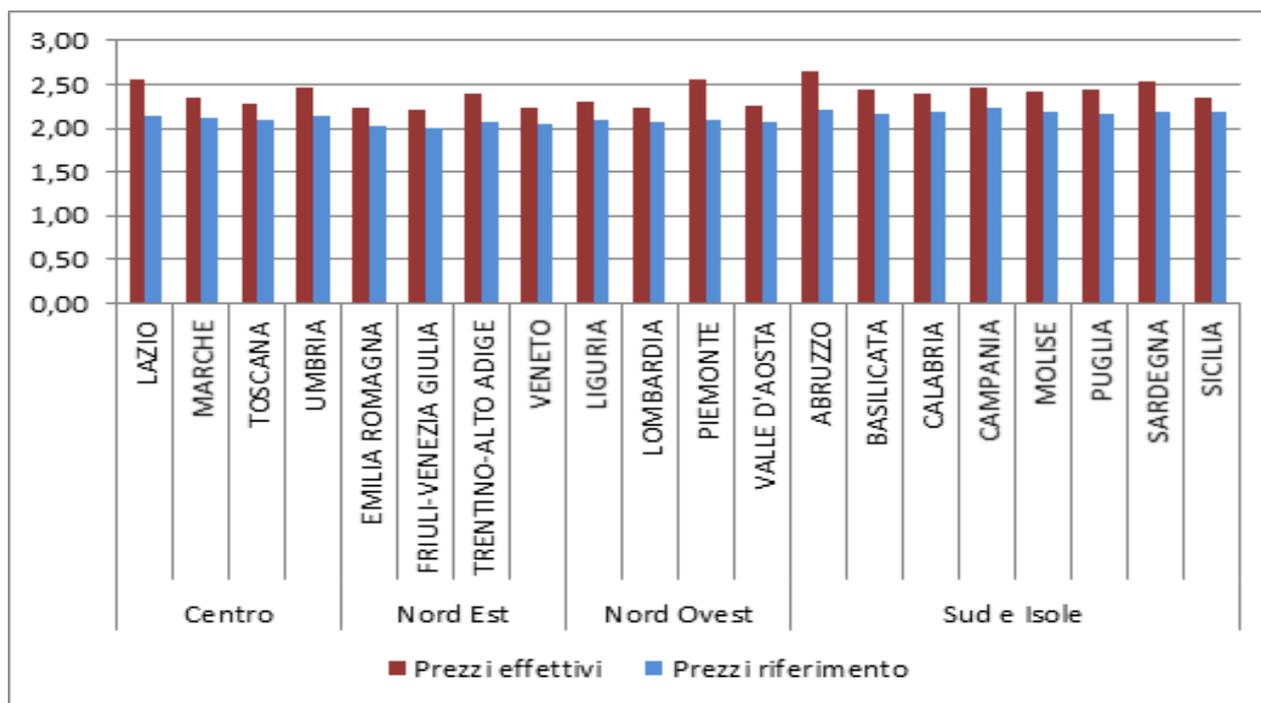


Figura 33 - Media prezzo effettivo e prezzo di riferimento Comuni per area geografica e per Regione - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

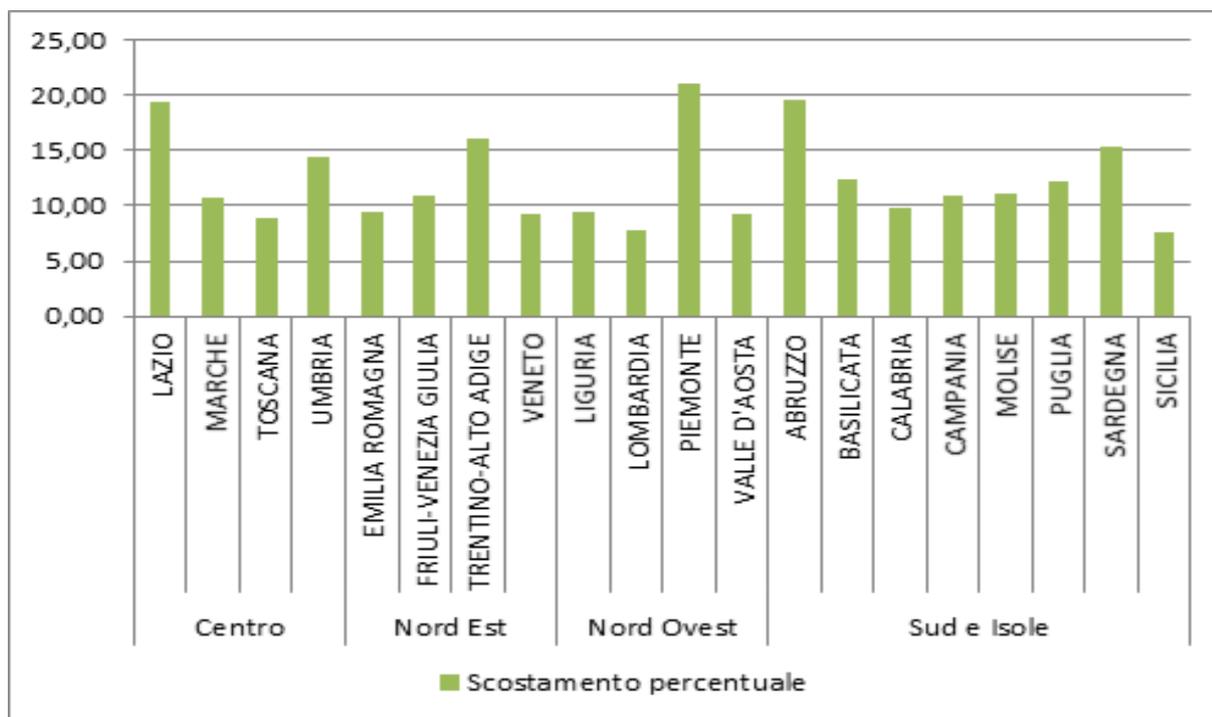


Figura 34 - Media scostamento percentuale Comuni per area geografica e per Regione - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Box 3

1. Nel Centro, la Regione più virtuosa appare essere la Toscana, per la quale si rileva una media del prezzo effettivo e dello scostamento percentuale tra i più contenuti. Viceversa, per il Lazio si rilevano i prezzi effettivi più elevati congiuntamente ad uno scostamento di poco inferiore al 20%
2. Nel Nord la situazione appare complessivamente uniforme, con valori medi dei prezzi effettivi e degli scostamenti contenuti. Sono tuttavia da segnalare valori molto elevati per il Piemonte sia in termini di prezzo effettivo che di scostamento. Anche per il Trentino-Alto Adige si rilevano, in maniera meno evidente, valori più elevati di entrambe le variabili
3. Nel Meridione, si osservano prezzi effettivi mediamente più elevati rispetto alle altre Regioni. In particolare, in Abruzzo si riscontra il prezzo effettivo più alto d'Italia.

