

## COMUNI: VINCOLI STRUTTURALI E OPPORTUNITÀ DEL PNRR

### Nota Metodologica

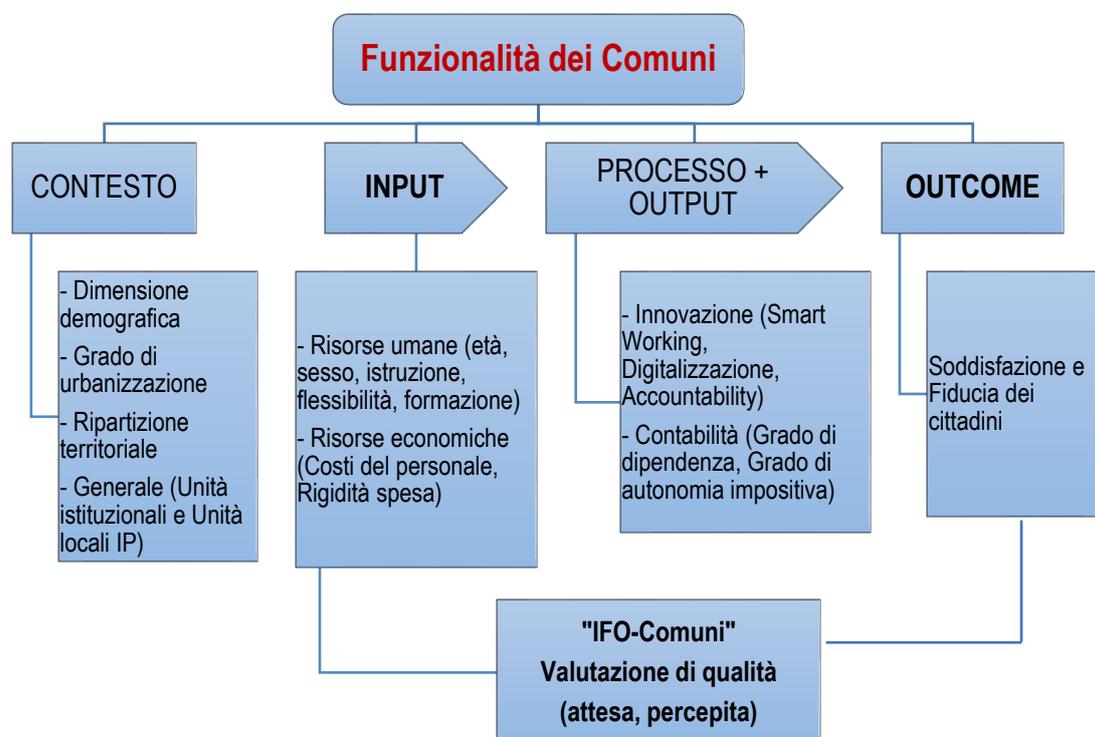
#### I. Framework di riferimento

Il Framework si ispira all'approccio *input-outcome*, consolidato modello a-specifico di rappresentazione del funzionamento di un'organizzazione di servizi alle persone. L'impianto è concettualmente adattabile a un ampio spettro di realtà organizzative; ha, inoltre, il vantaggio di agevolare l'identificazione (anche *ex-ante*) di variabili critiche del processo di lavorazione del servizio<sup>1</sup>.

Si identificano quattro distinte "macro-dimensioni" da inserire nel contesto di riferimento. Ciò consente di rappresentarne le reciproche relazioni (causali e di retroazione) anche in funzione di esigenze di taglio valutativo (catena del valore, miglioramento delle *performance*, ecc.).

Le variabili di contesto riguardano i profili di domanda potenziale, i vincoli e le opportunità. Gli *input* (fattori in entrata) richiamano quantità e qualità delle risorse disponibili, distinte fra fattori che rendono possibili processi o attività di base (risorse umane ed economiche) e variabili insite nella domanda, aspetti eventualmente da comparare per un orientamento adattivo. Il *processo* riguarda le diverse azioni volte alla produzione dei servizi (attività caratteristiche) e le accessorie (amministrative, di supporto, di sviluppo del personale, etc.). Gli *output*, o risultati di breve periodo, limitatamente alle attività di base (escluse le accessorie), riguardano in linea generale l'entità e i profili delle prestazioni erogate. Gli *outcome*, o risultati di lungo periodo, chiamano in causa l'impatto finale sulla domanda (bisogni espressi) e la relativa percezione di adeguatezza.

Figura 1 – Framework del Modello Input/Outcome



In questa cornice - previa ricognizione delle informazioni coerenti e valide disponibili nella produzione ufficiale - è stato predisposto un *framework* mirato e specifico (Figura 1). L'oggetto di interesse è stato circoscritto nel

<sup>1</sup> Gori E., Vittadini G. (1999), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, ETAS; Zamagni S. e altri (2015), "Valutare l'impatto sociale", *Impresa Sociale*, n. 6; Commissione Europea (2015), *Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale*, Luxembourg.

concetto di “Funzionalità dei Comuni italiani”, accezione con cui si richiamano aspetti relativi alla qualità e quantità degli *input*, tipiche *proxy* di qualità organizzativa nel complesso.

Come si desume dal documento di analisi, l’oggetto è stato indagato valorizzando alcuni limitati aspetti afferenti a ciascuna sub-dimensione del modello:

- riguardo al contesto, sono state considerate variabili di classificazione socio-territoriale (dimensione demografica, urbanizzazione, ripartizione geografica) e settoriale (universo delle IP);
- per gli *input* si è prestata particolare attenzione agli addetti essendo le organizzazioni di servizio a elevata intensità di capitale umano; su questo ambito – peraltro - si rileva una buona disponibilità di informazioni ufficiali (Conto annuale del MEF);
- sono state considerate variabili di carattere economico e di processo organizzativo, e – dati anche i limiti di spazio (nonché della produzione ufficiale) – valorizzate marginalmente variabili di *output*;
- per restituire un’informazione immediata del livello di funzionalità organizzativa, è stato predisposto un indicatore composito *ad hoc* denominato “Indice di Funzionalità Organizzativa” applicato ai Comuni (IFO-Comuni; per la metodologia si veda oltre).

Dall’incrocio di IFO-Comuni con un set di informazioni ufficiali disponibili su soddisfazione e fiducia dei cittadini nei confronti dell’amministrazione comunale (*outcome*), è stato possibile effettuare: (a) una prima valutazione della capacità di IFO di discriminare i livelli di funzionalità organizzativa; i risultati appaiono apprezzabili, e ciò potrebbe suggerire applicazioni su altri comparti delle IP; (b) una mappatura dei livelli di funzionalità organizzativa dei Comuni Italiani cui sembrano corrispondere livelli differenziati di adeguatezza desumibili dalla percezione dei cittadini, anche in linea con i risultati di autorevoli studi aventi finalità in parte simili<sup>2</sup>.

La base statistica utilizzata è costituita dalle seguenti fonti ufficiali:

- Censimento permanente delle istituzioni pubbliche - Istat, Anno 2017 e 2020;
- Conto Annuale - Ministero Economia e Finanze, Anno 2011 e 2021;
- Bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali – Istat, Anno 2021;
- Indagine Multiscopo sulle famiglie, Aspetti della vita quotidiana – Istat, Anno 2021.

## II. Indicatore di Funzionalità Organizzativa (IFO-Comuni)

L’Indicatore composito di Funzionalità Organizzativa applicato ai Comuni (IFO-Comuni) valorizza un qualificato set di indicatori di *input* disponibili nel “Conto Annuale” del MEF, inerenti livello e qualità delle risorse umane. L’impianto dell’indicatore tiene conto delle principali conoscenze disponibili riguardo alle organizzazioni di servizio<sup>3</sup>. Esso resta passibile di ulteriori revisioni funzionali sia al miglioramento della qualità intrinseca della misura sia a un utilizzo eventualmente esteso ad altre tipologie di IP italiane.

La predisposizione di misure di sintesi su fenomeni sociali è questione molto dibattuta<sup>4</sup>, e viene da tempo considerata come il compimento di un processo conoscitivo di taglio empirico<sup>5</sup>. Benché comportino una certa perdita di dettaglio informativo, tali misure consentono di cogliere con maggiore immediatezza informazioni – anche di natura tendenziale - sull’oggetto di interesse.

Ai fini specifici, è stato predisposto un *set* di indicatori elementari connessi alla qualità degli *input* degli addetti di un’organizzazione di servizi (Figura 2). Si tratta di misure selezionate secondo un principio di causalità rispetto al fenomeno di interesse, proprio del cosiddetto “approccio formativo” alla predisposizione delle sintesi<sup>6</sup>. Nel *pre-test* si è evidenziato un livello accettabile di correlazione reciproca fra le suddette variabili, le quali, pertanto, forniscono informazioni tendenzialmente peculiari sulla qualità del fattore umano (Tabella 1).

La messa a punto dell’indicatore è stata effettuata ricorrendo al metodo di aggregazione denominato AMPI (Adjusted Mazziotta-Pareto Index), rivelatosi più appropriato, robusto e capace di cogliere evidenze di ordine

<sup>2</sup> Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori.

<sup>3</sup> Normann R. (1995), *La gestione strategica dei servizi*, Etas

<sup>4</sup> Mazziotta M., Pareto A. (2000), *Gli indici sintetici*, Giappichelli; OECD (2008), *Handbook on constructing composite indicators*, Paris

<sup>5</sup> Si rimanda soprattutto a: P. F. Lazasfield (1965), “Dai concetti agli indici empirici”, in: R. Boudon, P. F. Lazasfield, *L’analisi empirica nelle scienze sociali*, Il Mulino, pp. 46-47.

<sup>6</sup> Mazziotta M., Pareto A., cit., pp. 27 e segg.

tendenziale<sup>7</sup>. L'indicatore misura il livello di funzionalità organizzativa di 7.593 Comuni per gli anni 2011 e 2021 (sono stati considerati unicamente i casi compresenti, Tabella 2). Pertanto, i risultati sono ampiamente rappresentativi dell'universo di riferimento, e favoriscono comparazioni tipologiche e territoriali, e valutazioni di ordine evolutivo. Al fine di facilitarne l'interpretazione, è stata considerata come *benchmark* la media Italia relativa all'anno base, cui è stato attribuito il valore 100.

Figura 2 – Struttura dell'Indicatore IFO-Comuni: sub-dimensioni, indicatori, relative polarità



Tabella 1 – Matrice di correlazione fra indicatori elementari dell'IFO-Comuni. Anno 2021

Indicatore base	1) Addetti per residenti	2) Ricambio	3) Addetti giovani	4) Addetti anziani	5) Bassa istruzione	6) Istruzione terziaria	7) Addetti elevata esperienza	8) Formazione addetti	9) Lavoro flessibile	10) Tempo pieno
1) Addetti per residenti	1,000	0,114	-0,045	-0,025	0,121	-0,169	-0,169	-0,054	0,006	-0,353
2) Ricambio	0,114	1,000	0,101	-0,138	-0,025	0,051	-0,206	-0,020	-0,076	-0,150
3) Addetti giovani	-0,045	0,101	1,000	-0,282	-0,207	0,177	-0,304	0,078	-0,018	0,073
4) Addetti anziani	-0,025	-0,138	-0,282	1,000	0,128	-0,105	0,181	-0,141	0,051	0,000
5) Bassa istruzione	0,121	-0,025	-0,207	0,128	1,000	-0,326	0,015	-0,111	0,013	-0,181
6) Istruzione terziaria	-0,169	0,051	0,177	-0,105	-0,326	1,000	-0,210	0,080	-0,001	0,094
7) Addetti elevata esperienza	-0,169	-0,206	-0,304	0,181	0,015	-0,210	1,000	0,026	0,025	0,228
8) Formazione addetti	-0,054	-0,020	0,078	-0,141	-0,111	0,080	0,026	1,000	-0,008	0,069
9) Lavoro flessibile	0,006	-0,076	-0,018	0,051	0,013	-0,001	0,025	-0,008	1,000	-0,002
10) Tempo pieno	-0,353	-0,150	0,073	0,000	-0,181	0,094	0,228	0,069	-0,002	1,000

Tabella 2 - Indicatore IFO-Comuni. Parametri medi e variazioni. Anni 2011 e 2021

	2011	2021
1) casi validi	7593	7593
2) % su Comuni	93,8	96,1
3) media Italia	100,0	98,7
4) deviazione std.	2,34	3,73
5) minimo	84,8	71,9
6) massimo	106,8	106,5
7) Cardini di Tukey (quartili)		
7a) 25	97,5	95,6
8b) 50	99,00	98,59
9c) 75	100,13	100,11

Come sottolineato nell'analisi, si evidenzia una certa connotazione della distribuzione in termini critici, caratteristica che sembra accentuarsi nel periodo considerato, sia per la riduzione del valore medio nazionale relativo al 2021 (98,7), sia perché quello minimo (71,9) risulta prossimo al limite inferiore dell'AMPI (pari a 70), mentre quello massimo (106,5) è significativamente distante dal superiore (pari a 130). In termini generali, ne deriva un certo sbilanciamento dell'indicatore verso una configurazione prevalente di bassa funzionalità degli addetti. Il confronto con l'annualità 2011 sembra suggerire sia una dinamica leggermente peggiorativa sia una minore omogeneità dell'universo di riferimento.

<sup>7</sup> Per la metodologia di aggregazione, si veda: Mazziotta-Pareto, cit., pp. 59 e segg. Il calcolo dell'indice sintetico è stato effettuato con ricorso al software Comic (COMposite Indices Creator) sviluppato dall'Istat che ha posto a confronto diversi metodi aggregativi (media indici 0-1; media z-scores; Jevons; AMPI, MPI, IMG) e ne ha valutato la robustezza.

La disamina dell'influenza esercitata dai singoli indicatori elementari sui valori finali consente – fra le altre cose – di valutare il peso di ciascuna misura sul composito IFO-Comuni attraverso l'osservazione dei due parametri *ad hoc* (Tabella 3). In particolare, il valore medio si riferisce al volume degli spostamenti dei singoli casi nel *ranking* complessivo che si ottiene eliminando ciascun indicatore dalla procedura di sintesi. Più elevato è il valore maggiore è l'influenza, ossia il peso dell'indicatore sulla misura di sintesi.

Da questo punto di vista, limitatamente al 2021 si osserva una particolare capacità discriminante dei seguenti indicatori: addetti *full time*, addetti ultrasessantenni, addetti con elevata esperienza, addetti con bassa istruzione. Si tratta di fattori che – nell'analisi - si sono effettivamente distinti come particolarmente significativi nelle dinamiche recenti del settore. Di converso, risultano meno connotativi – presumibilmente per uno scarso peso quantitativo sul fenomeno: l'incidenza del lavoro flessibile, la formazione in servizio, l'indice di ricambio.

**Tabella 3 – Parametri di influenza degli indicatori elementari sul composito IFO-Comuni. Anni 2011 e 2021**

Indicatore base rimosso	2011		2021	
	Media	Scarto quadratico medio	Media	Scarto quadratico medio
1) Addetti residenti	179,4	218,0	114,7	151,1
2) Ricambio	17,0	84,5	25,1	37,2
3) Addetti giovani	729,9	652,9	444,5	464,2
4) Addetti anziani	419,6	479,9	703,6	780,1
5) Bassa istruzione	1.051,1	1.008,2	595,3	617,2
6) Istruzione terziaria	466,6	443,4	389,6	395,0
7) Addetti elevata esperienza	1.010,4	896,4	684,7	664,1
8) Formazione addetti	14,5	56,6	12,9	24,2
9) Lavoro flessibile	20,2	48,1	9,2	73,4
10) Tempo pieno	714,2	690,4	707,8	682,9
Media	462,3	457,8	368,7	388,9
S.q.m.	381,9	333,8	286,9	280,3

### III. Indicatori di Outcome: Soddisfazione e Fiducia dei cittadini

L'indagine Istat "Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana", contiene diversi quesiti che indagano il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti di alcuni servizi gestiti direttamente dai comuni, nonché il livello di fiducia specifica nei confronti del Governo comunale. Tali quesiti consentono una tendenziale valutazione di *outcome* – connessa alla percezione dei cittadini - coerente con l'esigenza di ottenere un primo riscontro empirico circa la capacità discriminante di IFO-Comuni.

Per quanto riguarda la soddisfazione, dalla batteria sono stati selezionati quattro *item* che richiamano in modo diretto servizi in capo ai comuni: "la zona in cui abiti presenta: sporcizia nelle strade; odori sgradevoli; scarsa illuminazione delle strade; cattive condizioni della pavimentazione stradale". Ciascun item prevede uno schema a risposta chiusa con una scala a cinque modalità (molto, abbastanza, poco, per niente, non so).

Ai fini specifici – premesso che ciascun quesito ha oggettivamente sempre verso negativo (poiché la modalità superiore "molto" delinea la condizione peggiore, ad esempio una bassa pulizia delle strade) - è stato calcolato un punteggio di soddisfazione medio ponderato su scala regionale, dopo aver preventivamente attribuito alla scala il seguente peso progressivo: -2 alla modalità peggiore ("molto"), -1 a quella successiva ("abbastanza"), 0 alla modalità neutra ("non so"), 1 alla modalità "poco" e 2 alla modalità migliore ("per niente").

In tal modo, per ciascuna regione italiana si è ottenuto un grado di soddisfazione medio per ognuno dei servizi a gestione comunale, successivamente aggregati attraverso una media aritmetica semplice. In tal modo si è ricavato per ogni regione, un indicatore composito di "Soddisfazione dei servizi comunali" (Tabella 4).

L'indagine Istat "Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana" contiene anche una batteria di quesiti sul grado di fiducia rispetto ad alcuni organi ed enti, tra cui il Comune. Nella fattispecie viene posto ai cittadini il quesito: "Utilizzando un punteggio da 0 a 10 indichi quanto si fida delle seguenti istituzioni: Governo comunale". In questo caso, ricorrendo alla media aritmetica ponderata è stato calcolato, a livello regionale, un punteggio medio di fiducia nei confronti del governo comunale.

Ambedue i valori medi in tal modo ottenuti (soddisfazione e fiducia) sono stati, infine, incrociati con l'indicatore composito IFO-Comuni. Si è evidenziata: a) una relazione significativa di tipo diretto<sup>8</sup> (al crescere dei valori

<sup>8</sup> L'indice di correlazione fra IFO-Comuni e soddisfazione è pari a 0,42. In questo caso si riscontrano due significative anomalie: il Trentino-Alto Adige in cui si associano elevata soddisfazione e funzionalità media; il Lazio in cui a valori medi di funzionalità si associa una

dell'indicatore di funzionalità aumentavano sia la soddisfazione che la fiducia); b) una sostanziale coerenza delle due distribuzioni regionali (anche col citato lavoro di Putnam).

**Tabella 4 – Soddisfazione sui servizi comunali per la gestione del territorio e Fiducia nel governo comunale. Valori medi. Anno 2021**

Regione	Sporcizia	Odori sgradevoli	Soddisfazione sui servizi Scarsa illuminazione	Cattiva pavimentazione	Soddisfazione Media complessiva	Fiducia nel governo comunale
Piemonte	0,75	1,03	0,83	0,15	0,69	5,4
Valle d'Aosta	1,29	1,47	1,25	0,79	1,20	5,7
Lombardia	0,82	0,98	0,86	0,20	0,72	5,3
Trentino-Alto Adige	1,19	1,31	1,21	0,81	1,13	5,9
Veneto	1,10	1,07	0,92	0,32	0,85	5,7
Friuli-Venezia Giulia	1,14	1,28	1,06	0,37	0,96	5,6
Liguria	0,35	1,05	0,60	-0,07	0,48	5,3
Emilia-Romagna	1,02	1,10	0,91	0,40	0,86	5,7
Toscana	0,82	1,11	0,69	0,08	0,68	5,4
Umbria	0,78	1,27	0,63	-0,28	0,60	5,0
Marche	1,01	1,24	0,85	0,14	0,81	5,2
Lazio	-0,06	0,82	0,33	-0,54	0,14	4,5
Abruzzo	0,90	1,26	0,72	0,16	0,76	5,4
Molise	1,06	1,35	0,81	0,34	0,89	5,2
Campania	0,28	0,64	0,24	-0,45	0,18	4,8
Puglia	0,50	0,94	0,67	-0,15	0,49	4,9
Basilicata	0,51	1,10	0,56	-0,05	0,53	4,8
Calabria	0,50	1,11	0,51	-0,11	0,50	5,0
Sicilia	0,12	0,81	0,33	-0,27	0,25	4,5
Sardegna	0,33	1,11	0,77	0,03	0,56	5,1
<b>ITALIA</b>	<b>0,62</b>	<b>0,98</b>	<b>0,67</b>	<b>0,00</b>	<b>0,57</b>	<b>5,1</b>

Fonte: Indagine Multiscopo – Aspetti della Vita quotidiana

soddisfazione molto bassa. Escludendo questi due casi, l'indice di correlazione sale a 0,53. Riguardo alla fiducia, la correlazione di IFO-Comuni su tutte le regioni è pari a 0,57; escludendo i medesimi due casi anomali (Lazio e Trentino-A.A.) l'indicatore sale a 0,72.

## Riferimenti bibliografici

- Caporossi P. (2021), *I Comuni e la sfida della sostenibilità*, Rubettino.
- Commissione Europea (2015), *Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale*, Luxembourg, <http://bit.ly/1ZMD20x>.
- Cortese A. (2009), *La riduzione del numero dei Comuni*, Università Roma Tre, Dipartimento di economia, Working Paper, 104.
- Fabris A., Martino F. (a cura di) (1974), *Progettazione e sviluppo delle organizzazioni*, Etas.
- Gagliarducci F. (2021), *Le spese del personale delle pubbliche amministrazioni*, Rivista della Corte dei Conti, n. 2.
- Gaudio F. (2012), *Qualità della formazione, sviluppo, regolazione sociale*, Osservatorio Isfol, n. 1.
- Giungato G. (2023), PNR e statistiche ufficiali sulla PA in Italia, Convegno presso l'Università La Sapienza, La statistica nella PA, 27 marzo.
- Gori E., Vittadini G., (1999), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas.
- INAPP (2021), *Rapporto Inapp. 3 Le sfide per la Pubblica Amministrazione*.
- Istat (2023), *I divari territoriali nel PNR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, Statistiche focus, <https://www.istat.it/it/archivio/280052>.
- Istat (2022), Presentazione del Rapporto Annuale 2022, Trasformazione green, modernizzazione: Le sfide della PA.
- P. F. Lazasfield P. F. (1965), Dai concetti agli indici empirici, in R. Boudon, P. F. Lazasfield, *L'analisi empirica nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 1965.
- Mazziotta M., Pareto A. (2020), *Gli indici sintetici*, Giappichelli.
- Mazzotta B. (2021), *Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*, Rivista della Corte dei Conti, n. 2.
- MEF e RGS (2022), *Commento ai principali dati del Conto Annuale del periodo 2012-2021*, <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/>.
- MEF e RGS (2022), *Regioni ordinarie ed enti locali*, <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/>.
- Normann R. (1999), *La gestione strategica dei servizi*, Etas.
- OECD (2021), *Government at a Glance*, OECD Publications.
- OECD (2008), *Handbook on constructing composite indicators*, OECD Publications.
- PCM (2022), *Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori.
- Rapiti F. M. (2022), Struttura e risorse umane delle IP prima dell'emergenza sanitaria, Evento virtuale 15 dicembre 2021, Presentazione primi risultati edizione 2020;
- Regione Emilia-Romagna (2005), *Quarto Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna*, Le istituzioni del federalismo, n. 3-4, 2005.
- Servizio Studi, Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Parità di genere*, 16 marzo 2023.
- SOSE (2014), *Verso l'unione e la fusione dei Comuni*, Camera dei Deputati, maggio 2014.
- Viesti G. (2022), *Riuscirà il PNR a rilanciare l'Italia?* [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), marzo.
- Zamagni S. e altri (2015), *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, Impresa Sociale, n. 6.