



Progetti di ricerca tematica in Istat

Risultati della seconda call

Sviluppo di un sistema di indicatori per l'analisi dell'efficienza della spesa della Pubblica Amministrazione attraverso l'integrazione tra fonti (ID 244)

22/23

SETTEMBRE
2025

Indice della presentazione

- Obiettivi progettuali
- Metodologia – Aspetti generali
- Metodologia – Analisi di coerenza fra i dati censuari e di bilancio
- Metodologia – Set sperimentale di indicatori
- Principali risultati
- Conclusioni

Obiettivi progettuali

Il progetto ha avuto la finalità di sfruttare le potenzialità informative della fonte amministrativa rappresentata dalla **Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche - BDAP**, a seguito del processo di armonizzazione contabile, integrandola con i dati del **Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche**.

L'obiettivo principale è stato quello di associare l'informazione delle **spese** sostenute dagli enti per l'erogazione dei servizi, strutturate per **missioni e programmi** e desunte dalla fonte BDAP, con le informazioni sugli analoghi **servizi resi ai cittadini** e sulle **modalità di gestione** degli stessi, desunte dalla rilevazione triennale del Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche, al fine di costruire un sistema di **indicatori** in grado di consentire una misurazione dell'**efficienza della spesa per servizi** degli enti pubblici a seconda della **modalità di gestione: diretta, indiretta o mista**.

La misurazione dell'efficienza della spesa della P.A. è particolarmente rilevante in epoca post Covid-19 a seguito dell'aumentata capacità di spesa delle istituzioni pubbliche per le ingenti risorse destinate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Metodologia – Aspetti generali

La normativa che disciplina l'armonizzazione contabile degli schemi di bilancio degli enti locali (decreto legislativo n. 118/2011) ha previsto l'articolazione delle spese in **missioni** e **programmi**, con l'obiettivo di renderne più trasparenti le finalità.

Il Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche, realizzato dall'Istat con cadenza triennale, prevede un'apposita sezione riguardante i **servizi finali** erogati all'utenza. Per ciascun servizio finale, il censimento rileva l'**erogazione/non erogazione** da parte dell'ente e, in caso di erogazione, la **modalità di gestione (diretta, indiretta, mista)**.

La **gestione diretta** si ha quando il servizio è prodotto mediante strutture organizzative interne all'amministrazione tramite l'utilizzo di proprio personale, mentre la **gestione indiretta** si ha nei casi in cui la produzione del servizio è affidata a soggetti terzi; la **gestione** è invece **mista** quando il servizio viene gestito in parte con modalità diretta e in parte con modalità indiretta.

Metodologia – Aspetti generali (segue)

Attraverso un'analisi comparata dei servizi finali rilevati dal censimento e dei programmi presenti nel bilancio armonizzato, sono stati individuati 19 servizi/programmi per i quali risulta teoricamente possibile associare i dati censuari con quelli di bilancio.

Una successiva analisi di coerenza, effettuata sui dati associati delle due fonti, ha portato a focalizzare l'attenzione su **8 servizi/programmi per i quali la coerenza dei dati è risultata maggiore.**

Per i servizi/programmi così individuati, è stato prodotto un **set di indicatori** volto ad evidenziare la dimensione della spesa a seconda della modalità di gestione.

I dati oggetto di elaborazione sono relativi al bilancio 2017 e al censimento 2018 (periodo di riferimento 31 dicembre 2017). La forma giuridica presa in esame è quella delle Amministrazioni Comunali, ma le risultanze progettuali possono essere estese, in linea teorica, anche alle altre tipologie istituzionali che adottano la contabilità finanziaria.

Metodologia – Analisi di coerenza fra i dati censuari e di bilancio

A partire dai **44 servizi finali** rilevati dal censimento e dai **70 programmi** in cui risultano articolate le 22 missioni del bilancio armonizzato, sono stati individuati **19 servizi finali teoricamente associabili ad altrettanti programmi**.

Servizi finali rilevati dal Censimento IP associabili con programmi di bilancio	Codice missione / programma	Programmi di bilancio associabili con servizi finali del Censimento IP
Servizi anagrafici	0107	Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile
Ufficio tecnico	0106	Ufficio tecnico
Sportello tributi	0104	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
Servizio smaltimento rifiuti	0903	Rifiuti
Servizio necroscopico e cimiteriale	1209	Servizio necroscopico e cimiteriale
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	0406	Servizi ausiliari all'istruzione
Scuola materna	0401	Istruzione prescolastica
Urbanistica e gestione del territorio	0801	Urbanistica e assetto del territorio
Servizio idrico integrato	0904	Servizio idrico integrato
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente	0902	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale
Servizi turistici	0701	Sviluppo e valorizzazione del turismo
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	1201	Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido
Servizio di protezione civile	1101	Sistema di protezione civile
Servizi relativi al commercio	1402	Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori
Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare	0802	Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico popolare
Trasporti pubblici locali e servizi connessi	1002	Trasporto pubblico locale
Servizi relativi all'agricoltura	1601	Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare
Formazione e aggiornamento professionale	1502	Formazione professionale
Ricerca scientifica e sviluppo	1403	Ricerca e innovazione

Metodologia – Analisi di coerenza fra i dati censuari e di bilancio

Per ognuno dei servizi/programmi individuati, è stata effettuata un'analisi di coerenza dei dati calcolando la percentuale di Comuni che erogano il servizio (in base a quanto dichiarato al censimento) e presentano spese per il programma corrispondente (in base a quanto dichiarato in bilancio). Al termine dell'analisi, si è deciso di considerare gli **8 servizi/programmi con percentuali superiori all'80%**.

Servizi finali rilevati dal Censimento IP associabili con programmi di bilancio	Codice missione / programma	Programmi di bilancio associabili con servizi finali del Censimento IP
Servizi anagrafici	0107	Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile
Ufficio tecnico	0106	Ufficio tecnico
Sportello tributi	0104	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
Servizio smaltimento rifiuti	0903	Rifiuti
Servizio necroscopico e cimiteriale	1209	Servizio necroscopico e cimiteriale
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	0406	Servizi ausiliari all'istruzione
Scuola materna	0401	Istruzione prescolastica
Urbanistica e gestione del territorio	0801	Urbanistica e assetto del territorio
Servizio idrico integrato	0904	Servizio idrico integrato
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente	0902	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale
Servizi turistici	0701	Sviluppo e valorizzazione del turismo
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	1201	Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido
Servizio di protezione civile	1101	Sistema di protezione civile
Servizi relativi al commercio	1402	Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori
Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare	0802	Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico popolare
Trasporti pubblici locali e servizi connessi	1002	Trasporto pubblico locale
Servizi relativi all'agricoltura	1601	Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare
Formazione e aggiornamento professionale	1502	Formazione professionale
Ricerca scientifica e sviluppo	1403	Ricerca e innovazione

Metodologia – Set sperimentale di indicatori

Al fine di testare le potenzialità informative derivanti dall'associazione delle due fonti (amministrativa e censuaria), per gli 8 servizi/programmi individuati è stato prodotto un set di indicatori volto ad evidenziare la dimensione della **spesa totale (impegni)** a seconda della **modalità di gestione del servizio (diretta, indiretta, mista)**. Nello specifico, sono stati prodotti i seguenti **indicatori**, calcolati distintamente per **modalità di gestione**:

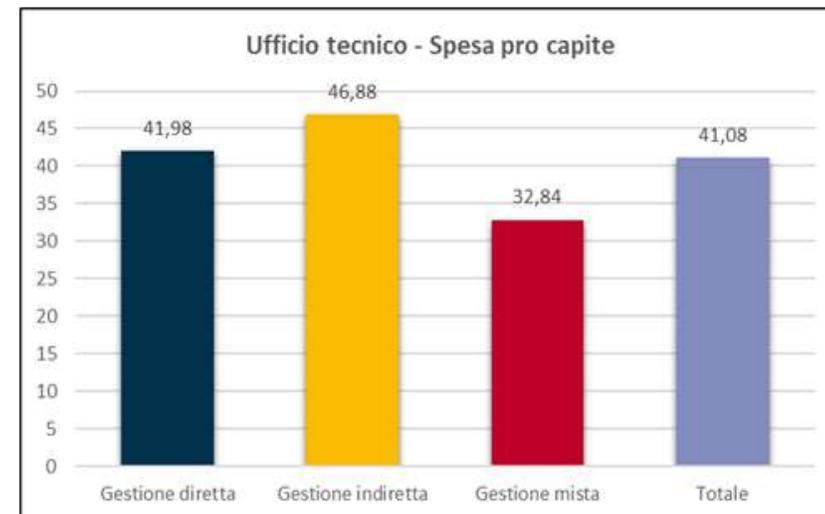
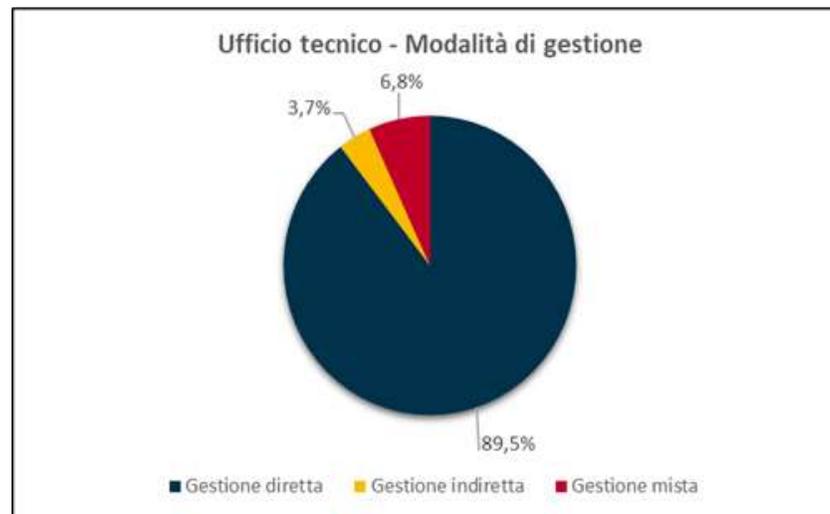
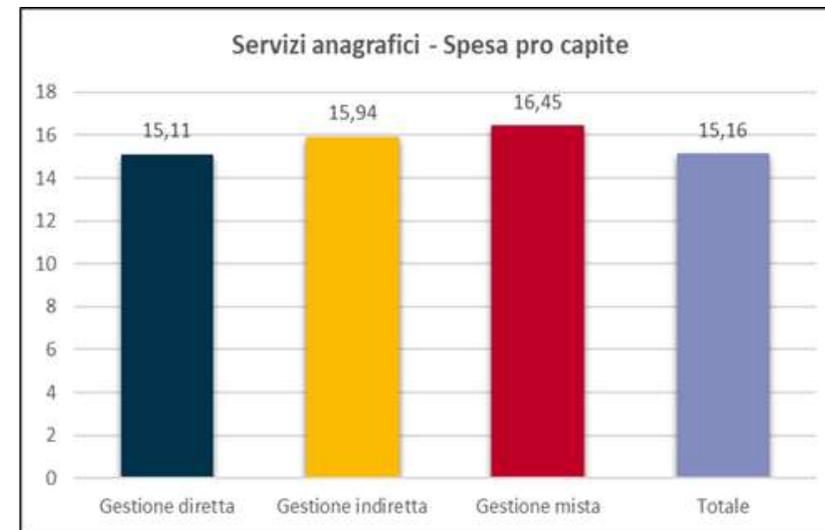
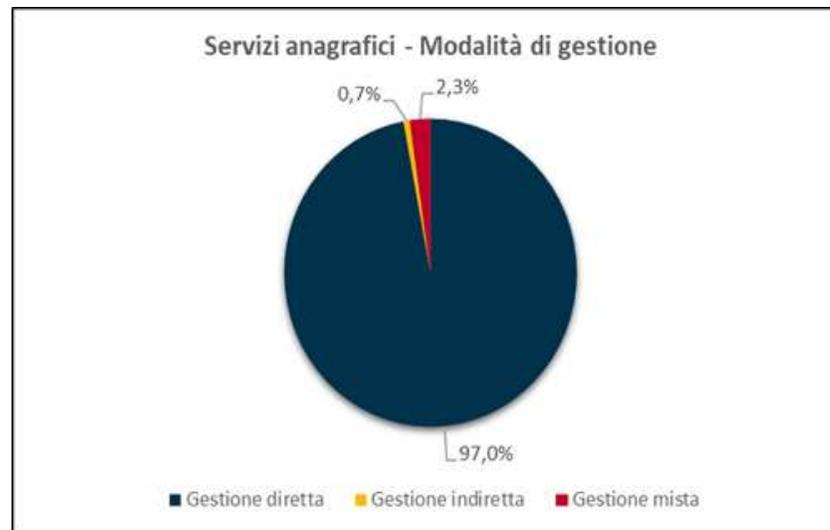
- Spesa pro capite
- Spesa complessiva
- Numero di Comuni
- Popolazione residente

Gli indicatori sono stati prodotti per i seguenti **domini**:

- Regione, Ripartizione territoriale e Totale Italia
- Classe demografica dei Comuni
- Area interna dei Comuni
- Livello di urbanizzazione del sistema locale del lavoro dei Comuni

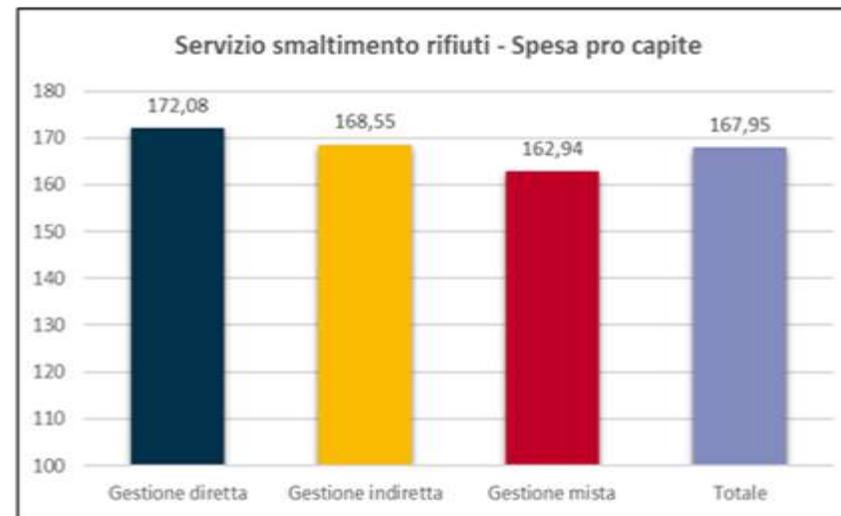
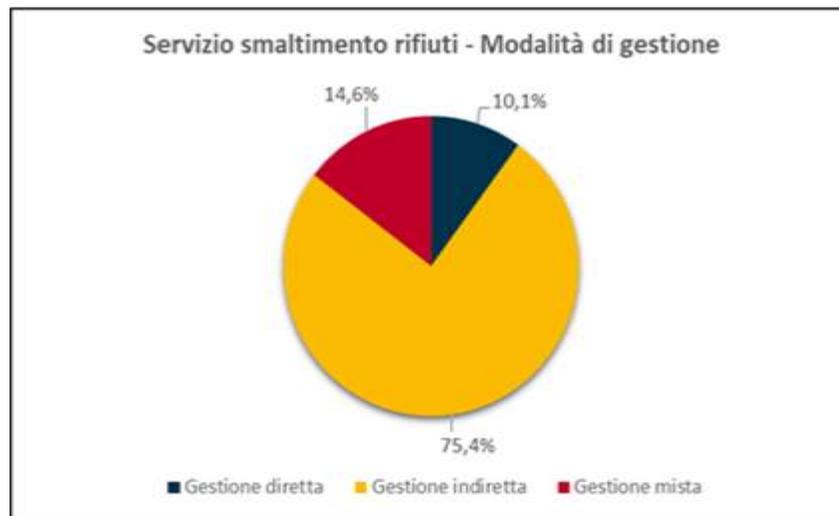
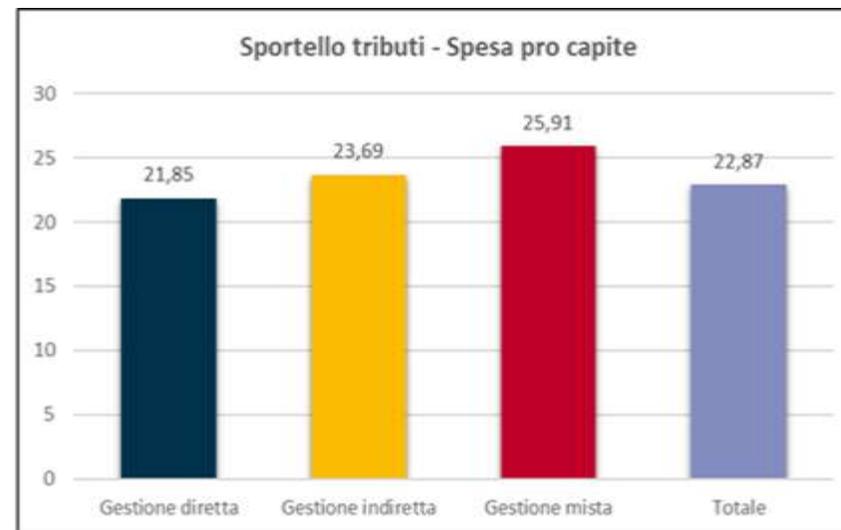
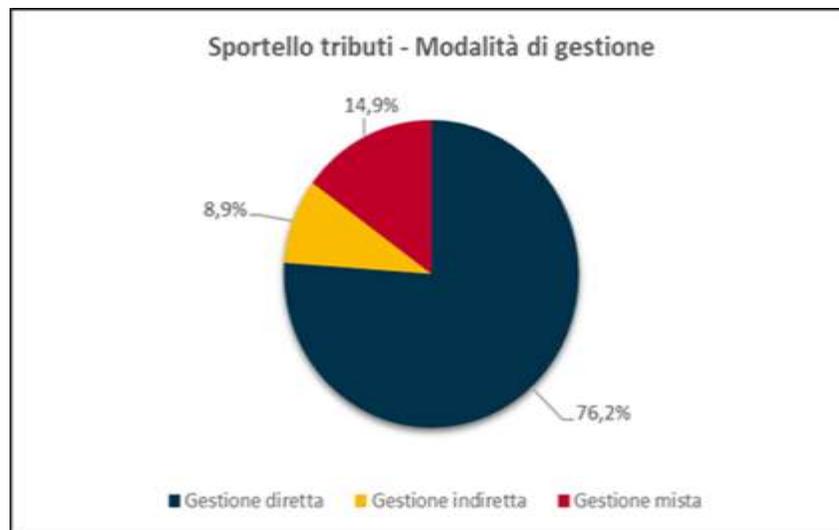
Principali risultati

Al fine di fornire una panoramica generale sui principali risultati emersi, vengono di seguito riportati **due grafici per ognuno degli 8 servizi** su cui si sono concentrate le analisi: il primo grafico mostra le **percentuali di Comuni che adottano le diverse modalità di gestione** (diretta, indiretta, mista), mentre il secondo riporta la **spesa comunale pro capite (in euro) a seconda della modalità di gestione (e per il totale dei Comuni)**.



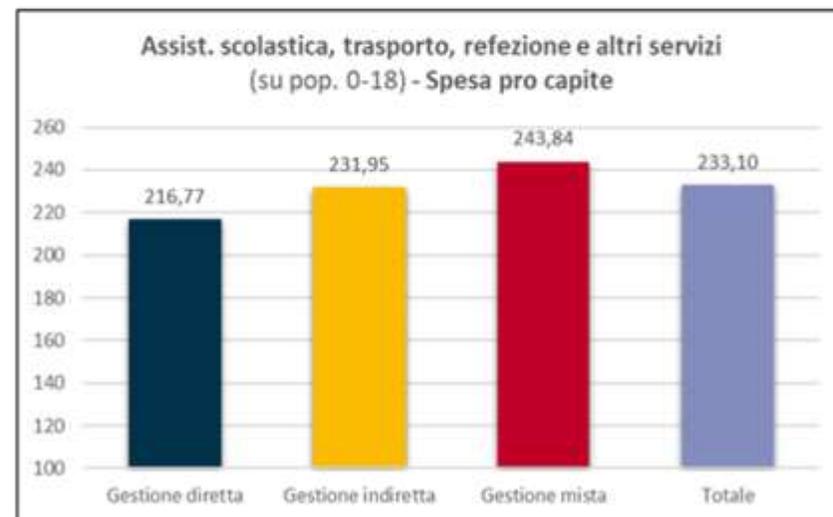
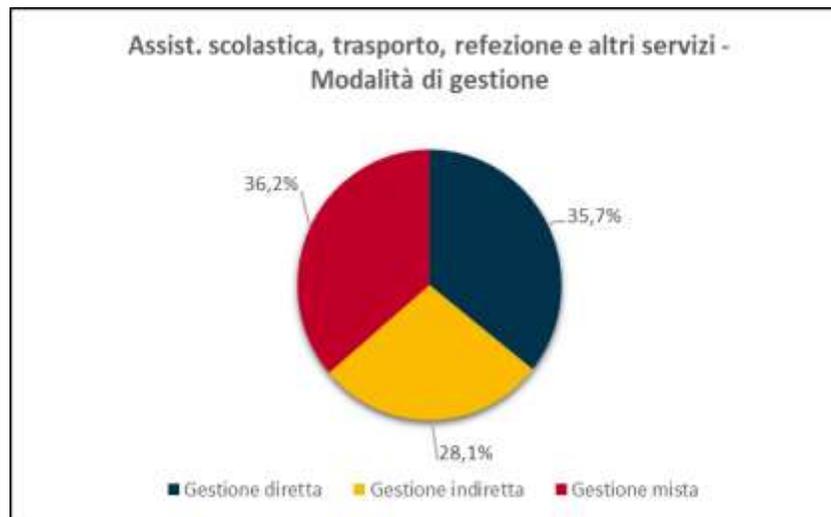
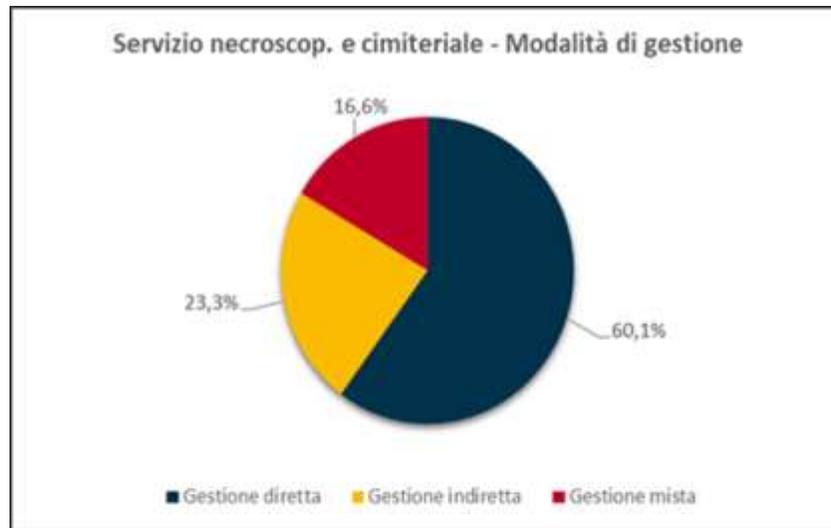
Principali risultati

Al fine di fornire una panoramica generale sui principali risultati emersi, vengono di seguito riportati **due grafici per ognuno degli 8 servizi** su cui si sono concentrate le analisi: il primo grafico mostra le **percentuali di Comuni che adottano le diverse modalità di gestione** (diretta, indiretta, mista), mentre il secondo riporta la **spesa comunale pro capite (in euro) a seconda della modalità di gestione (e per il totale dei Comuni)**.



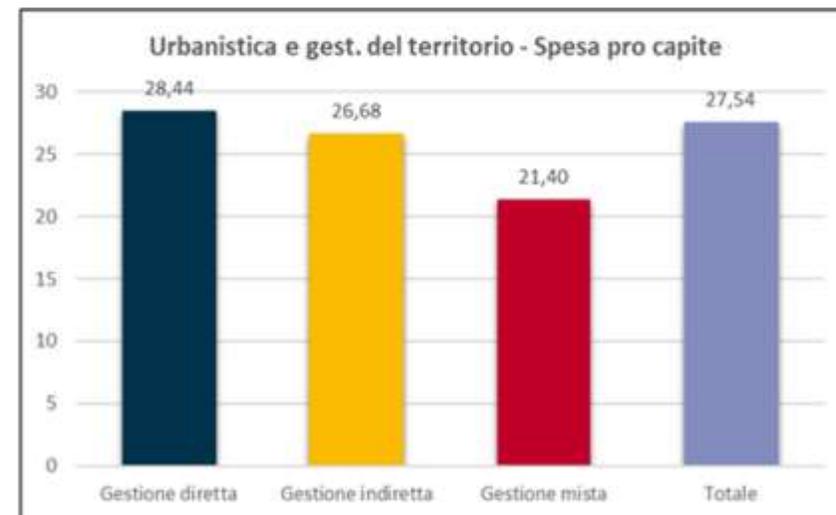
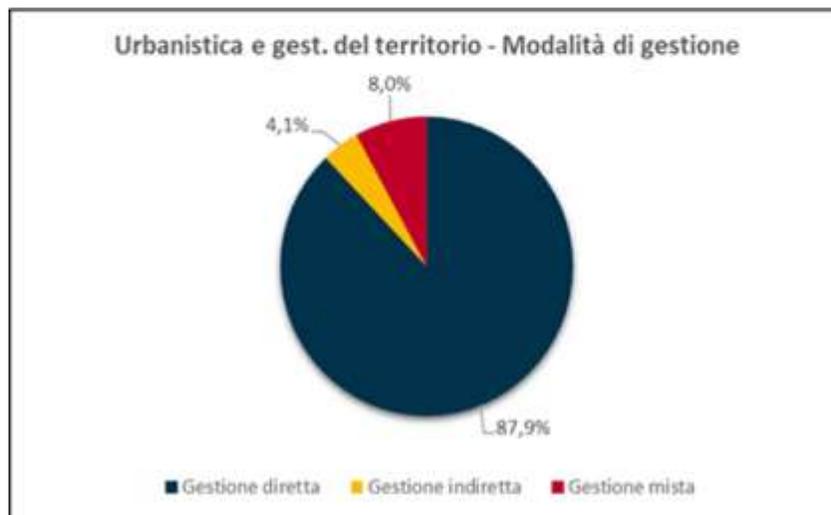
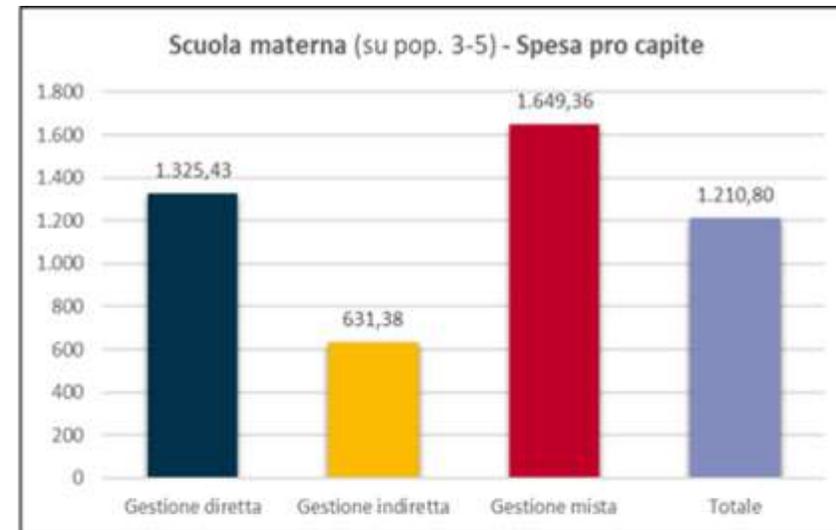
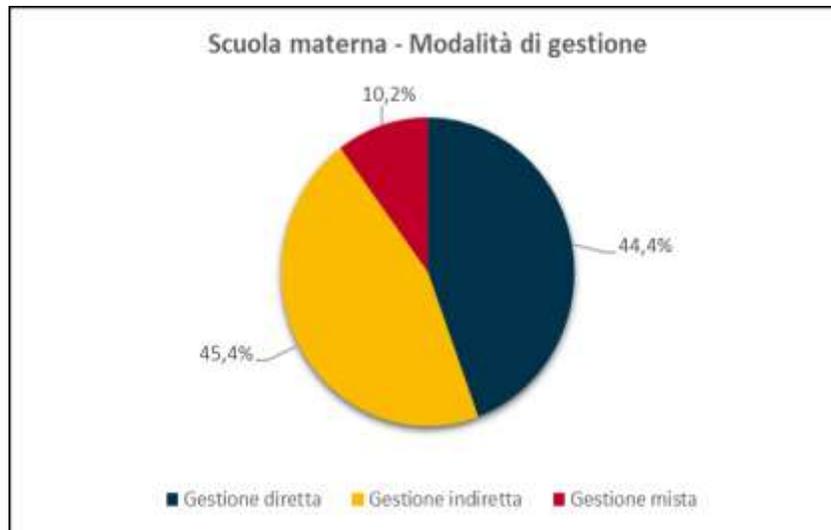
Principali risultati

Al fine di fornire una panoramica generale sui principali risultati emersi, vengono di seguito riportati **due grafici per ognuno degli 8 servizi** su cui si sono concentrate le analisi: il primo grafico mostra le **percentuali di Comuni che adottano le diverse modalità di gestione (diretta, indiretta, mista)**, mentre il secondo riporta la **spesa comunale pro capite (in euro) a seconda della modalità di gestione (e per il totale dei Comuni)**.



Principali risultati

Al fine di fornire una panoramica generale sui principali risultati emersi, vengono di seguito riportati **due grafici per ognuno degli 8 servizi** su cui si sono concentrate le analisi: il primo grafico mostra le **percentuali di Comuni che adottano le diverse modalità di gestione** (diretta, indiretta, mista), mentre il secondo riporta la **spesa comunale pro capite (in euro) a seconda della modalità di gestione (e per il totale dei Comuni)**.



Principali risultati

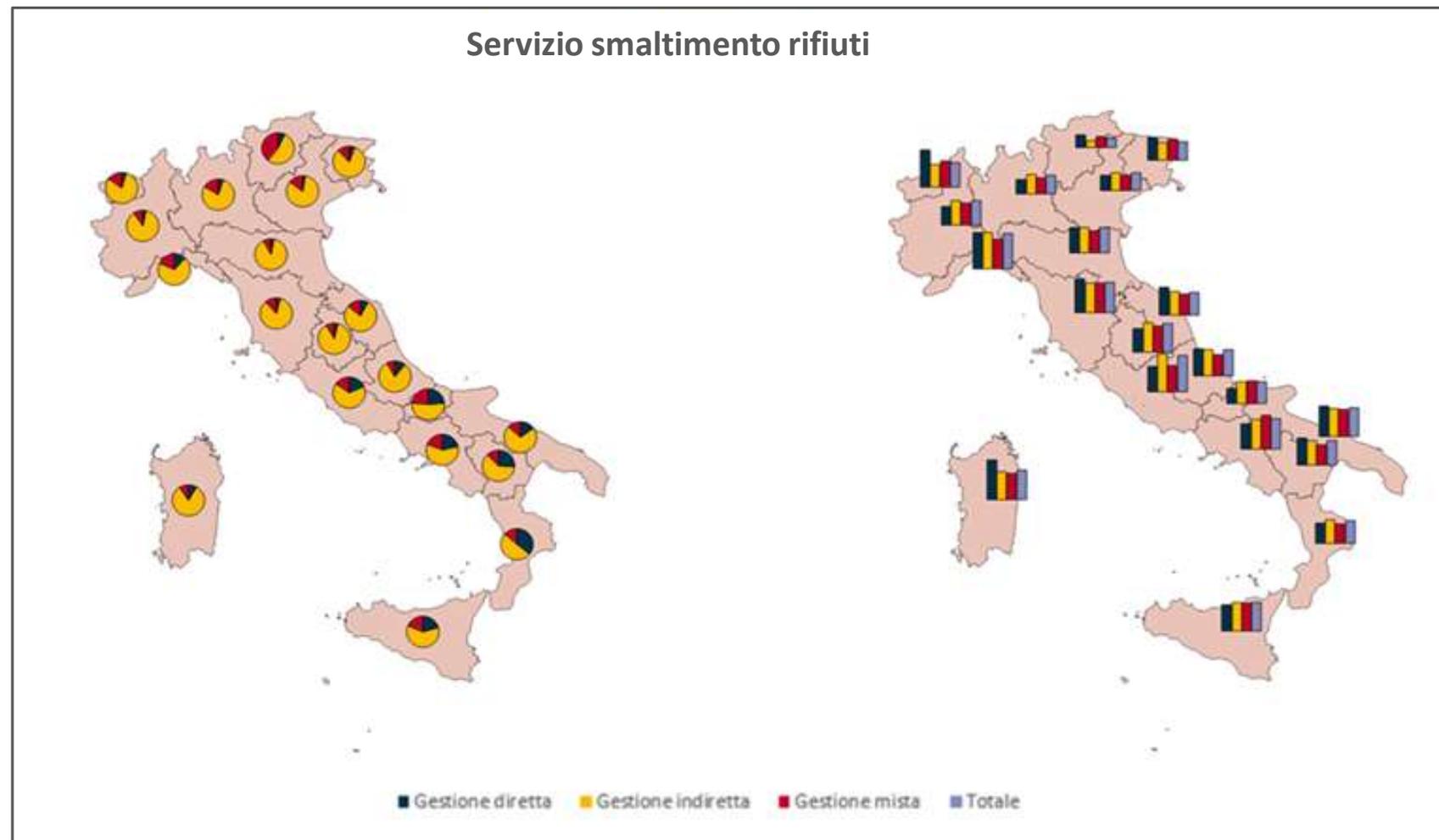
Le analisi a livello di Totale Italia sono state poi approfondite per **specifici domini di interesse**, al fine di mettere in evidenza le variazioni della spesa pro capite a seconda di alcune caratteristiche dei Comuni: **area territoriale, dimensione in termini di popolazione residente, accesso ai principali servizi e grado di urbanizzazione del sistema locale del lavoro di appartenenza.**

Al fine di illustrare le potenzialità informative derivanti dall'associazione fra la fonte amministrativa e quella censuaria, vengono di seguito riportati i grafici che mostrano i principali risultati per uno dei servizi presi in esame – il **servizio smaltimento rifiuti** – rimandando agli allegati statistici per il dettaglio dei risultati relativi a tutti gli 8 servizi considerati.

È importante ribadire che l'**obiettivo principale del progetto** non è stato analizzare e commentare gli specifici risultati emersi, bensì **illustrare il potenziale informativo derivante dall'associazione fra le diverse fonti**, in un'ottica di possibile implementazione futura nell'ambito della produzione dell'Istat.

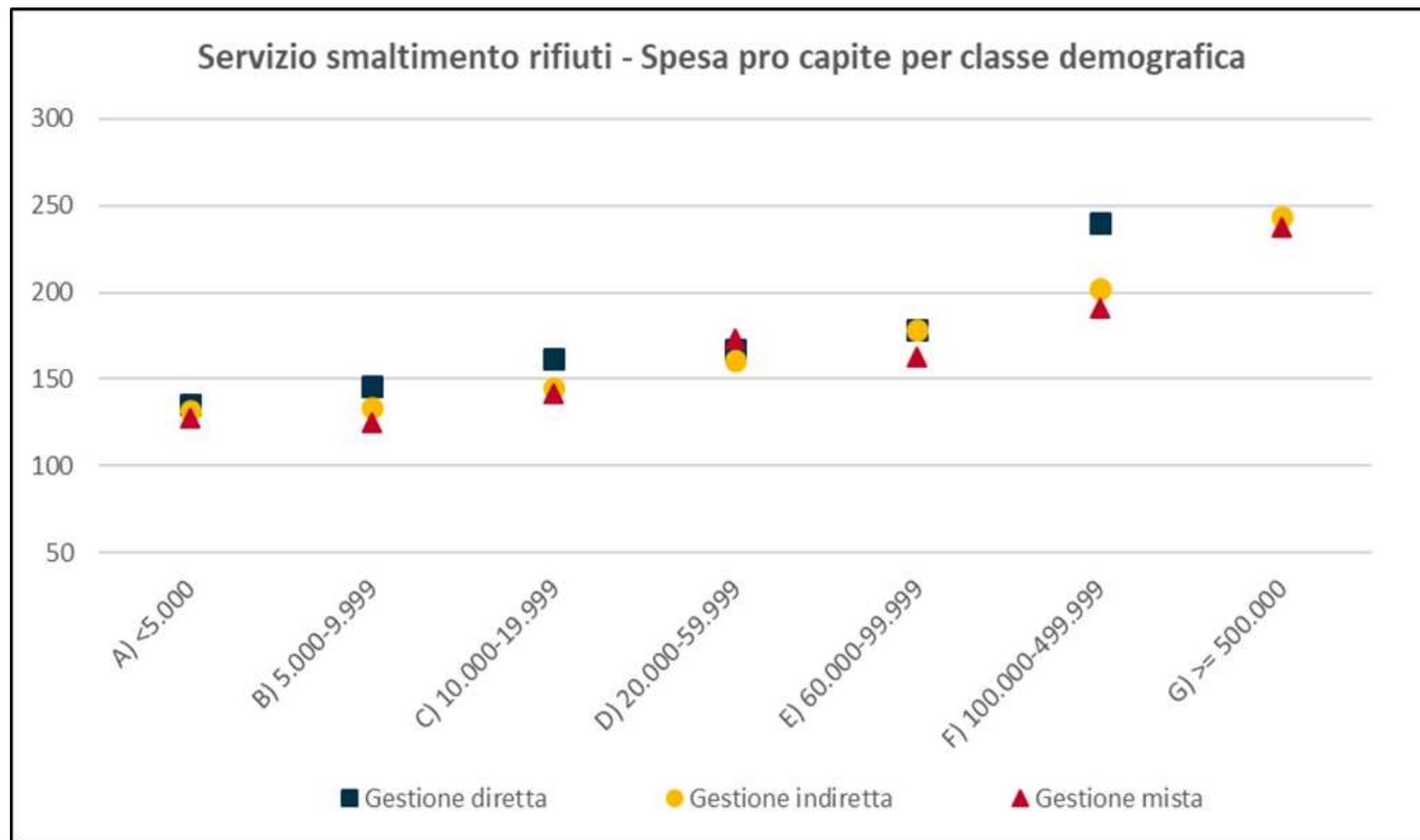
Principali risultati

I due cartogrammi mostrano il **dettaglio regionale** dei grafici sulla ripartizione dei Comuni e sulla spesa pro capite (in euro) degli stessi a seconda della modalità di gestione. Tali grafici (e le relative tavole di dati, per le quali si rimanda agli allegati statistici) evidenziano le possibilità di analisi a livello territoriale.



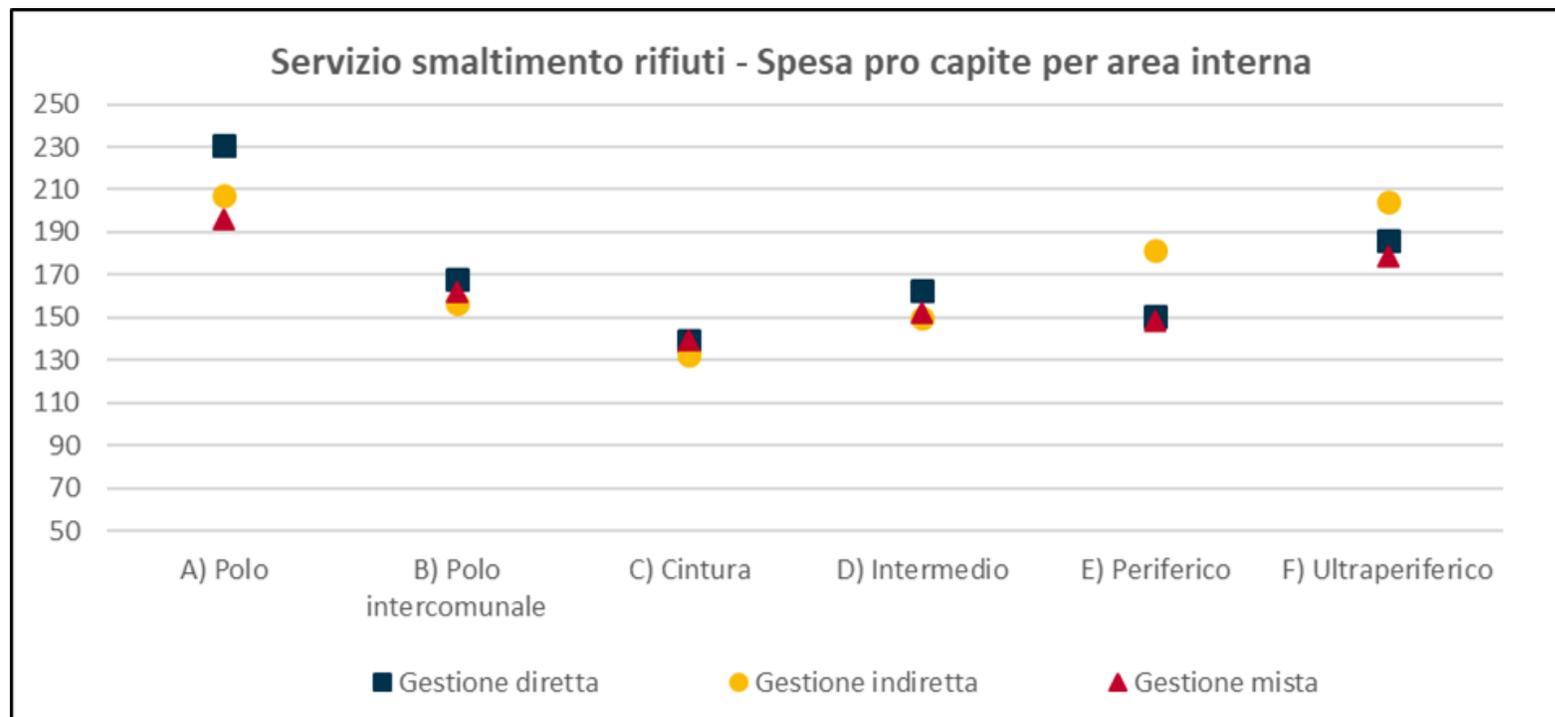
Principali risultati

Un altro dominio di analisi è rappresentato dalle **classi di ampiezza demografica** dei Comuni. Si è scelto di utilizzare 7 classi demografiche, prendendo come riferimento quelle presenti nell'articolo 156 del Testo unico degli enti locali (TUEL - D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Le classi utilizzate sono solo indicative e possono essere rimodulate sulla base delle specifiche esigenze conoscitive.



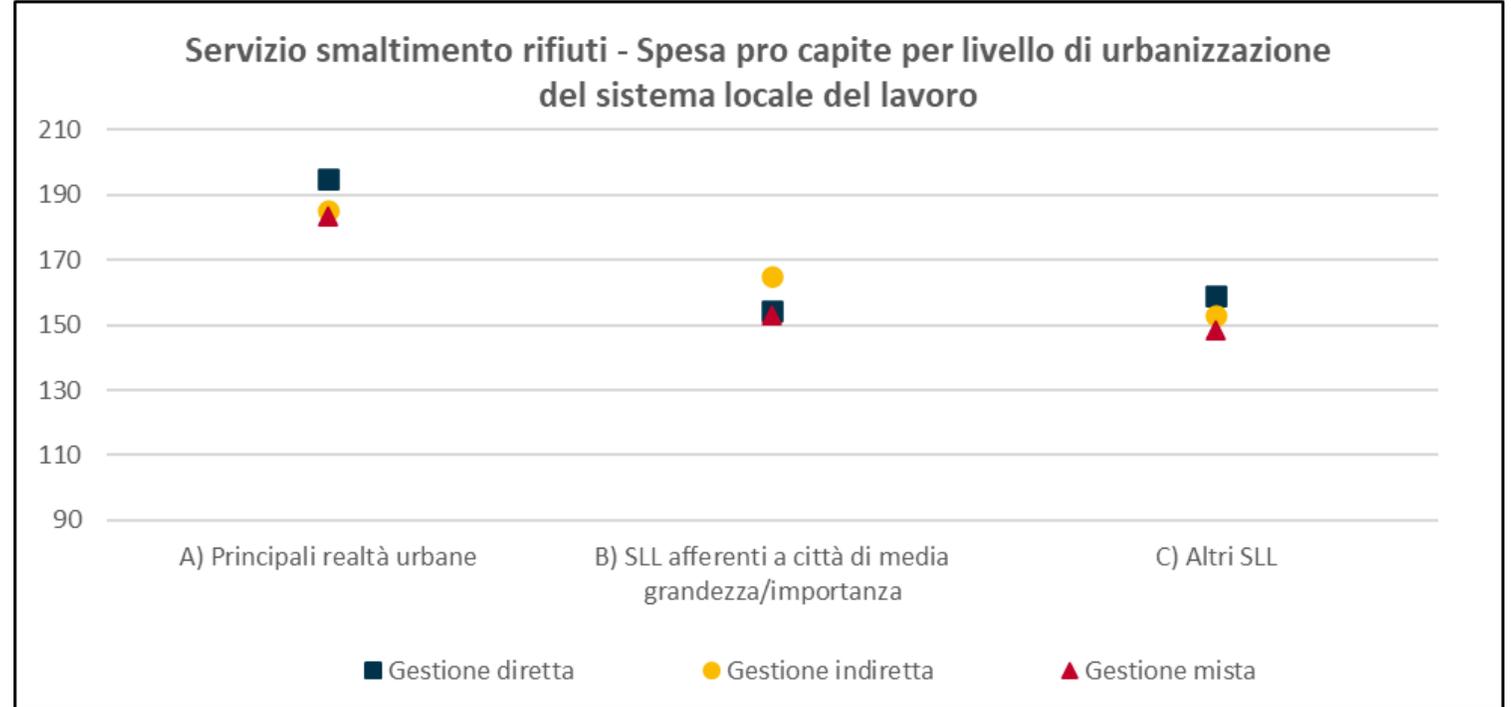
Principali risultati

I Comuni possono inoltre essere ripartiti in base alla mappa delle **aree interne**, prodotta periodicamente dall'Istat. I Comuni con un'offerta congiunta di servizi di salute, istruzione e mobilità sono definiti *poli* o *poli intercomunali*. Tutti gli altri Comuni sono classificati in quattro fasce a crescente distanza relativa e, quindi, con disagi via via maggiori nella fruizione dei servizi elencati. Le quattro fasce sono definite *cintura*, *intermedio*, *periferico* e *ultraperiferico*; di queste, le ultime tre rappresentano le aree interne del Paese.



Principali risultati

Un ulteriore dominio di interesse è rappresentato dal **grado di urbanizzazione dei sistemi locali del lavoro (SLL)**. I sistemi locali del lavoro sono aree omogenee in cui la popolazione risiede e lavora, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio (alcuni SLL comprendono Comuni di province differenti). Nel 2011, sulla base della matrice dei flussi di pendolarismo casa/lavoro del censimento della popolazione, l'Istat ha definito 611 sistemi locali del lavoro. L'Istat, inoltre, suddivide i sistemi locali del lavoro in **tre gruppi sulla base del livello di urbanizzazione**.



Conclusioni

La pubblica amministrazione (PA) è cruciale nella vita di un Paese, in quanto gestisce le principali funzioni dello Stato, fornisce servizi pubblici essenziali, e influenza l'economia e il benessere sociale. Tanto più la “macchina dello stato è efficiente”, tanto più il sistema nel suo complesso ne risente positivamente. Per tale motivo, un tema fondamentale che ricorre sempre più spesso è quello della **misurazione** del grado di **efficienza della PA**.

Obiettivo del presente lavoro è stato proprio quello di fornire un **contributo al tema della misurazione**, mettendo a frutto le informazioni disponibili in Istat. Il progetto prende in considerazione la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche – BDAP, integrata con i dati del Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche.

L'integrazione ha consentito di avere **maggiori dettagli sull'efficienza delle diverse modalità di gestione del servizio (diretta, indiretta, mista)** da parte degli enti oggetto di studio, attraverso l'individuazione di un set di indicatori in grado di misurare l'entità della spesa totale e pro capite a seconda della modalità di gestione, con dati di dettaglio articolati in base a diversi domini di analisi (territorio, classe demografica, area interna e livello di urbanizzazione del sistema locale del lavoro).

Conclusioni

In generale, si può concludere che gli indicatori prodotti nell'ambito del progetto possono rappresentare un utile strumento per studiosi e stakeholder, consentendo analisi puntuali a livello di territorio, di classe demografica, di area interna e di urbanizzazione del sistema locale del lavoro, fornendo così un **primo livello di conoscenza riguardo all'efficienza dei servizi** erogati.

Il dato della spesa da solo, però, non è di per sé sufficiente ad avere contezza dell'efficienza nell'erogazione del servizio da parte della pubblica amministrazione: un elevato livello di spesa non si associa necessariamente ad un migliore servizio erogato; viceversa, una minore spesa pro capite può essere un segnale di efficienza nella gestione della modalità di erogazione del servizio, a condizione che non sia accompagnata da una scarsa qualità del servizio reso.

Per avere ulteriori indicazioni sull'efficienza delle diverse modalità di gestione dei servizi occorrerebbe arricchire le informazioni sulla spesa con **dati relativi all'output dei servizi resi** dalla pubblica amministrazione. In un'ottica di evoluzione futura del progetto, si potrebbe pensare di associare i dati di fonte BDAP e di fonte censuaria con i dati elaborati da altre fonti che consentano di valutare il livello di output dei servizi erogati.

grazie

ALESSANDRO FARAMONDI | faramond@istat.it

ALESSANDRA PRETI | preti@istat.it

SIMONE CAVATORTA | cavatorta@istat.it