



SOSE WEST

Workshop Economico, Statistico e Tecnologico

DATA SCIENCE E RESPONSABILITÀ CIVICA

DATI APERTI AL SERVIZIO DI ENTI LOCALI E CITTADINI

**OPENCIVITAS, CORTE DEI CONTI E CNEL:
IL CONTROLLO DELLA SPESA E LA MISURAZIONE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI**

*Emanuele Padovani, Università di
Bologna*





OBIETTIVO

Presentazione approcci di analisi e metodi di utilizzo dei dati OpenCivitas da parte di Corte dei Conti e CNEL per le loro finalità di **controlli spending review** e **relazione annuale sulla qualità dei servizi pubblici** e possibili sviluppi futuri



OUTLINE

- Enti locali e misurazione della performance comparata
- Le caratteristiche rilevanti di OpenCivitas ed i possibili ruoli
- Corte dei Conti: il ruolo di OpenCivitas per i controlli di spending review
- CNEL: il ruolo di OpenCivitas per l'analisi della qualità dei servizi locali
- Limiti e prospettive



ENTI LOCALI E MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE COMPARATA

In passato ci sono stati **diversi tentativi** di analisi comparata della performance degli enti locali:

- arenatisi a causa di mancanza di metodo (indicatori allegati al rendiconto, D.Lgs.77/95)
- si concentravano su “pezzi” di servizi locali (es. servizi sociali Istat)
- coinvolgevano un numero ridotto di enti (es. il progetto “100 indicatori per 100 province”)
- rilevavano performance aggregate (ad es. il progetto “100 Misure” di MisuraPA)



LE CARATTERISTICHE RILEVANTI DI OPENCIVITAS ...

Caratteristiche di un buon sistema di misurazione secondo:
Bouckaert, G. (1993). Measurement and Meaningful Management,
Public Productivity and Management Review, 17(1): 31-43

ESTENSIONE

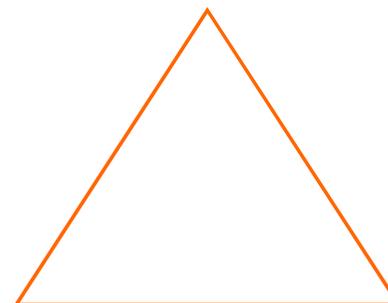
Copre tutti i comuni delle regioni a
statuto ordinario (RSO)

CONTINUITA'

Aggiornamento annuale per
vincolo normativo (applicazione
Fabbisogni standard)

AFFIDABILITA'

È tecnicamente valido, ossia
misura ciò che si propone di misurare



LEGITTIMAZIONE

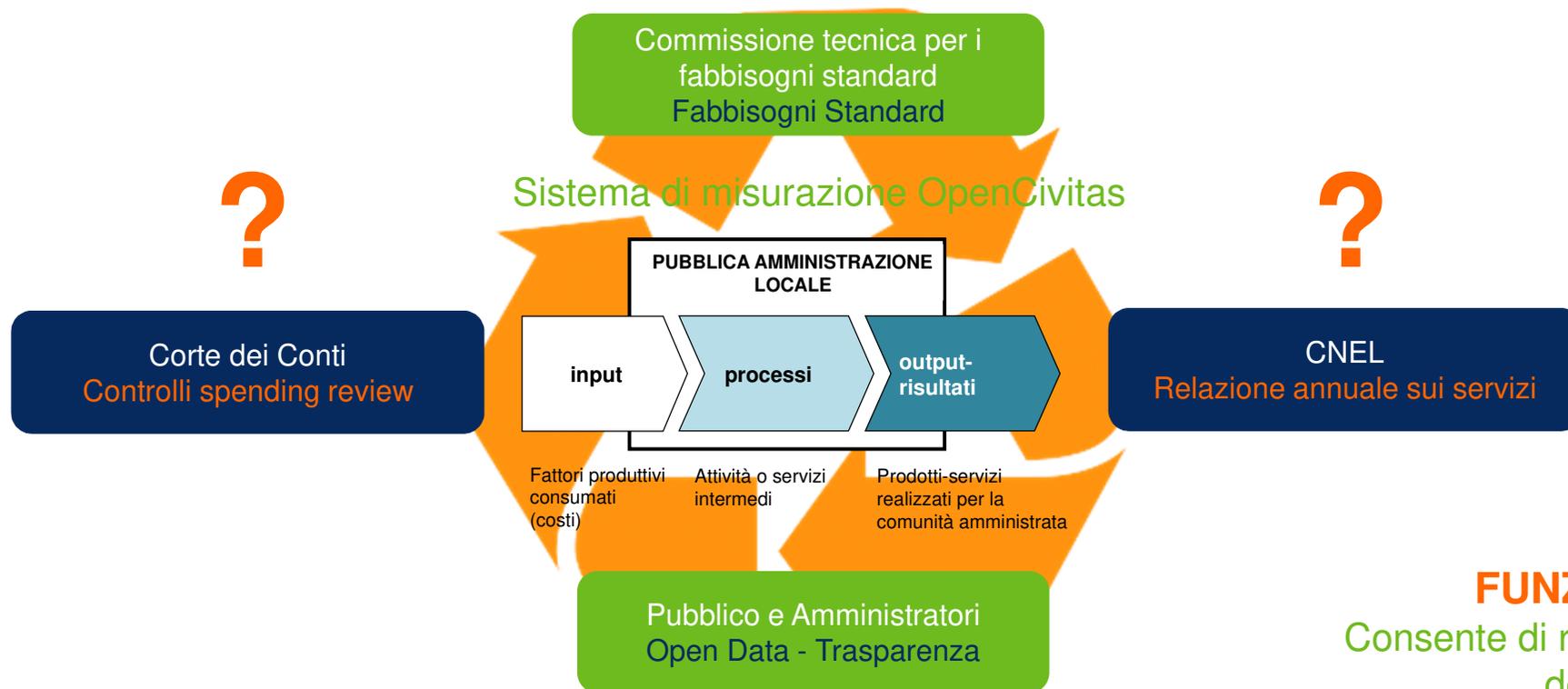
E' compreso e condiviso dagli
utilizzatori

FUNZIONALITA'

Consente di raggiungere le finalità
desiderate



LE CARATTERISTICHE RILEVANTI DI OPENCIVITAS ED I POSSIBILI RUOLI



FUNZIONALITA'
Consente di raggiungere le finalità desiderate



CORTE DEI CONTI: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER I CONTROLLI DI SPENDING REVIEW

- I controlli di sana gestione finanziaria si estendono ora ai controlli di spending review, [Delibera n. 20/SEZAUT/2019/INPR](#)
- Controlli di spending review non solo come rispetto delle norme ma anche come “[valutazione dell'efficacia e della qualità della spesa, alla luce degli indicatori di spesa e gestionali](#)” (novità assoluta)
- Lunga ([2013-2018](#)) ricerca e sperimentazione da apposito [gruppo di lavoro](#) in Corte dei Conti, con esperti esterni e SOSE
- Qualità particolarmente apprezzate: [legittimazione](#) e vasta gamma di dati per [singolo ente](#) (livello micro)
- Una parte delle linee guida per le Sezioni regionali di controllo in Delibera 20 è interamente dedicata a [OpenCivitas](#)
- Ora, [sperimentazione](#) in cinque regioni



CORTE DEI CONTI: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER I CONTROLLI DI SPENDING REVIEW

- Identificazione di un semplice percorso a “step”



È utile per avere una prima visione di insieme

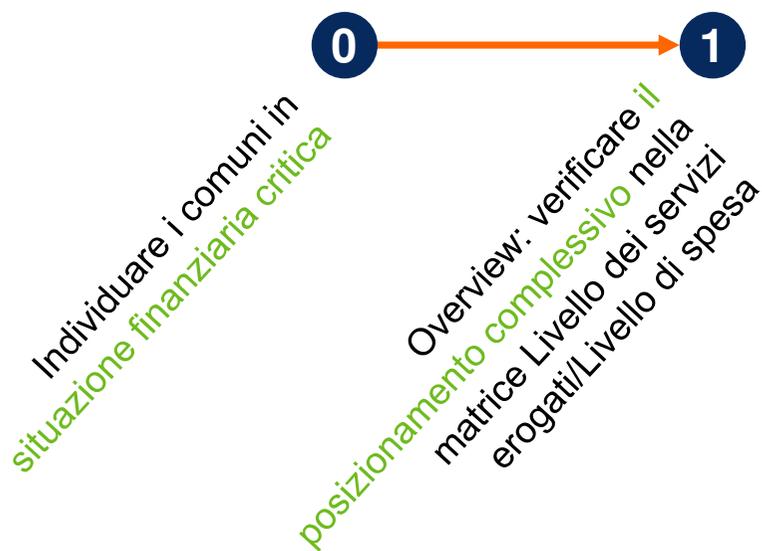
Livello dei servizi erogati: misura la quantità/qualità dei servizi erogati (funzioni fondamentali intercettate da OpenCivitas) in modo sintetico, scala 0 (basso) – 10 (alto)

Livello di spesa: misura la distanza fra la c.d. “spesa storica” (spesa corrente rilevata nell’ente) e la “spesa standard”, ossia il livello di spesa a cui si dovrebbe attestare l’ente nella situazione di costo e livello di erogazione del servizio ottimale, con 0 che significa livello di spesa dell’ente troppo elevato e 10 molto contenuto



CORTE DEI CONTI: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER I CONTROLLI DI SPENDING REVIEW

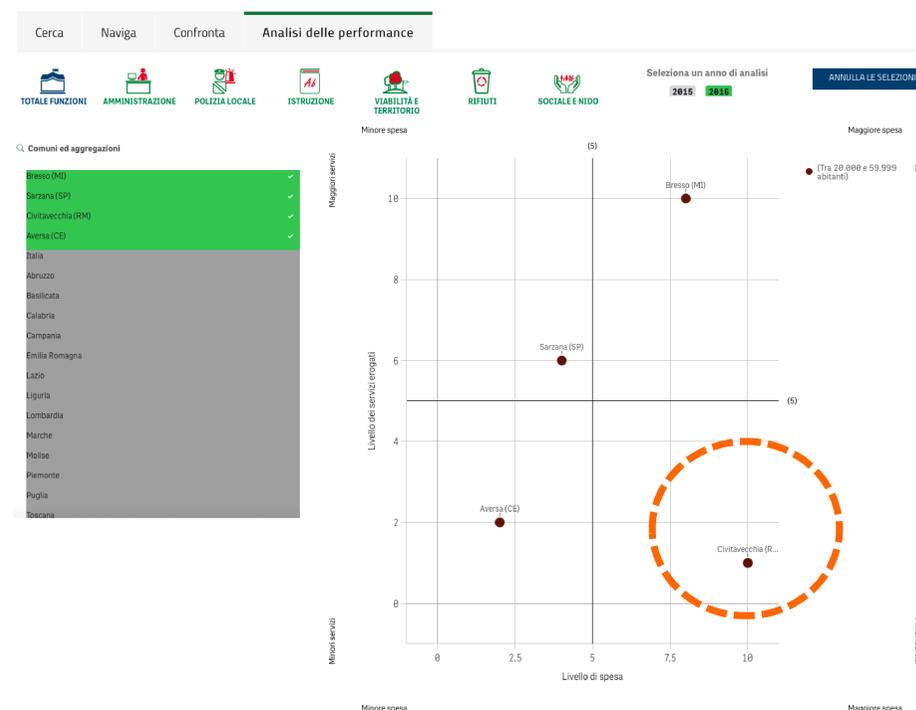
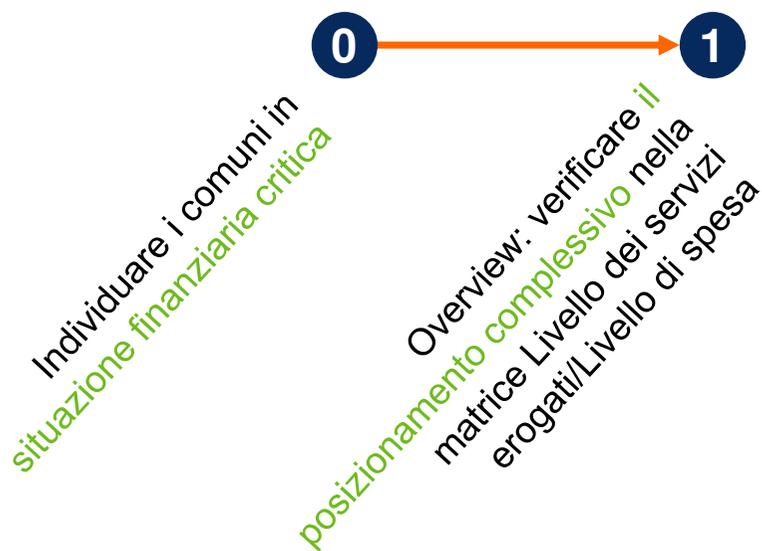
- Identificazione di un semplice percorso a “step”





CORTE DEI CONTI: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER I CONTROLLI DI SPENDING REVIEW

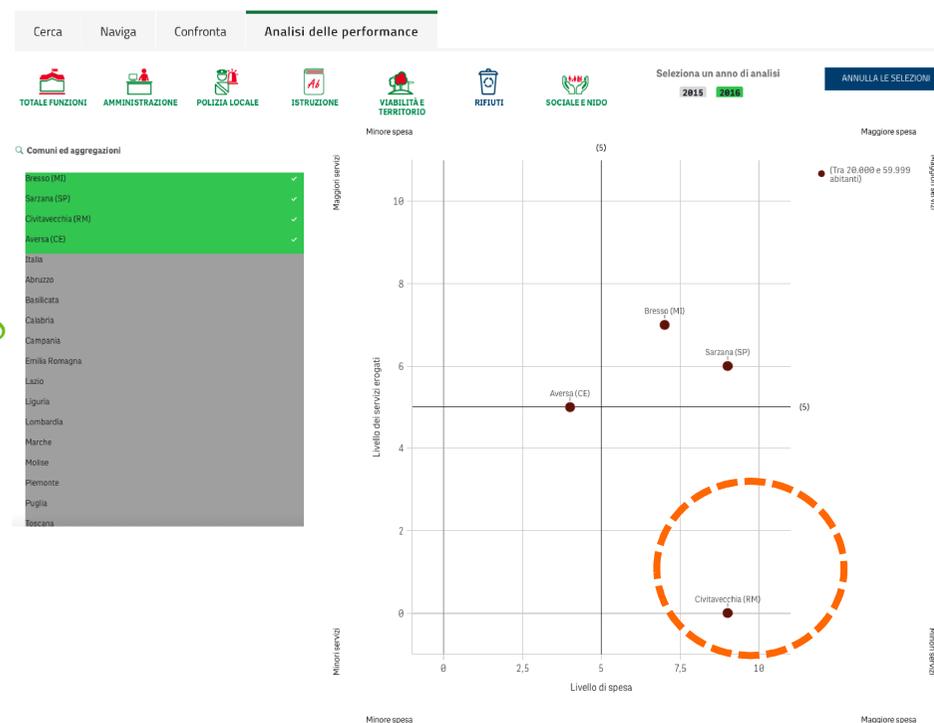
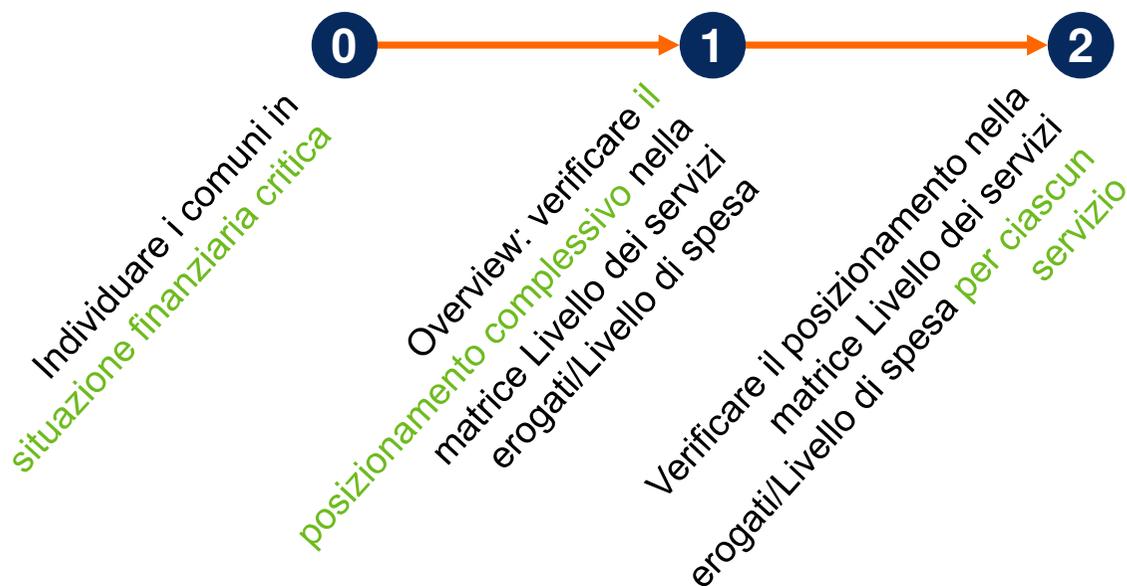
- Identificazione di un semplice percorso a “step”





CORTE DEI CONTI: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER I CONTROLLI DI SPENDING REVIEW

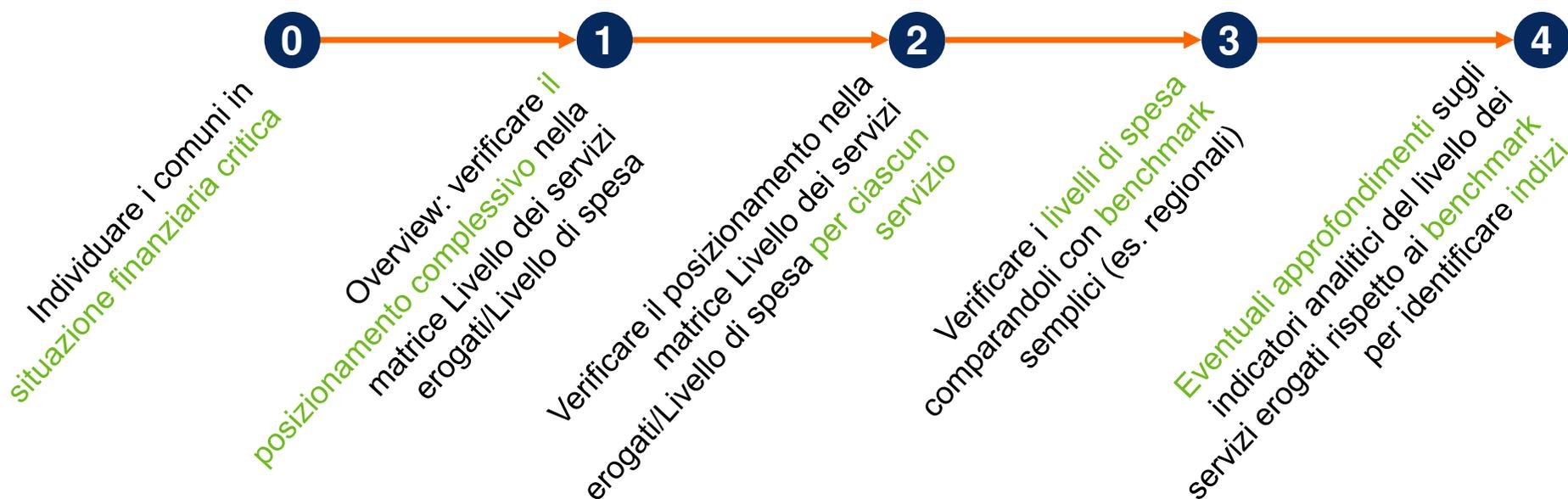
- Identificazione di un semplice percorso a “step”





CORTE DEI CONTI: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER I CONTROLLI DI SPENDING REVIEW

- Identificazione di un semplice percorso a “step”





CNEL:

IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

- 7ma Relazione sulla qualità dei servizi al Governo e Parlamento (art. 9 legge 15/2009), per la prima volta include i servizi delle amministrazioni comunali (inoltre Quaderno CNEL 2/2018, analisi dei servizi amministrativi e sociali dei comuni)
- Analisi a livello **macro** (cluster regionali, provinciali, dimensionali, ...) utile per orientare il **policy maker** (PNR in Def)
- Qualità particolarmente apprezzate dal gruppo di lavoro: **legittimazione** e **continuità**, ma **diverso livello di disclosure livello affidabilità** (in rapporto coi dati Istat)
- Utilizzo OpenCivitas anche nelle **future relazioni** (continuità)



CNEL:

IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

NOTE METODOLOGICHE

- Analisi dei comuni delle regioni **RSO: 6.647** (anno 2016)
- La **% copertura differente** per servizio, territorio
- Analisi **2016** e delle **variazioni** intervenute fra **2015** e **2016**
- Dai 336 dati “finanziari” e “strutturali”, **64** indici **analitici**
- Per ciascun servizio, analisi di sintesi per matrice

Servizio	Indicatori di impegno finanziario	Indicatori di processo	Indicatori di output-risultato parziali	Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva	Tot.
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

Impegno finanziario: 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

Livello dei servizi: approcci di analisi differenziati in relazione alla tipologia del servizio e alla disponibilità di dati





CNEL:

IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

Livello dei servizi: approcci di analisi differenziati in relazione alla tipologia del servizio e alla disponibilità di dati



(n/a)



Livello dei servizi così come calcolato in OpenCivitas



Livello dei servizi così come calcolato in OpenCivitas



Livello dei servizi così come calcolato in OpenCivitas



Livello dei servizi così come calcolato in OpenCivitas



Sociale: “distanza dal bisogno”, come sottrazione fra indice sintetico di output e indice di deprivazione

Nido: % copertura popolazione 0-2



CNEL:

IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Indici

Indicatori di impegno finanziario

P01 - Spesa pro capite (“Spesa storica – Euro per abitante”)

Indicatori di processo

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 annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti

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

Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva

P13 – Livello dei servizi su scala 0-10 presente in OpenCivitas





CNEL: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Analisi

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 annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti		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	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	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	0,5	13	0,7	15	14,9	10	0,9	12	7,8	11	4,7	
Lombardia	32,7	13	1,2	7	107	4	128	7	1,0	5	1,1	2	2,4	7	0,7	9	1,1	8	10,3	15	0,9	11	6,9	13	4,9	
Liguria	63,3	1	1,9	3	248	1	192	2	4,9	1	0,9	5	7,1	1	0,8	7	1,8	2	23,4	3	2,0	5	13,4	3	6,9	
Nord-Ovest Totale	35,0		1,1		103		129		1,2		0,9		2,5		0,6		1,0		12,8		1,0		7,6		5,0	
Nord-Est																										
Veneto	28,7	15	1,3	6	86	7	202	1	0,8	7	1,1	3	3,1	6	0,6	11	1,1	9	16,3	7	0,8	13	4,4	15	4,9	
Emilia Romagna	30,7	14	2,3	2	124	3	141	4	2,3	3	1,7	1	3,2	4	0,5	12	1,9	1	23,7	2	1,6	7	6,0	14	5,6	
Nord-Est Totale	29,4		1,6		99		181		1,3		1,3		3,1		0,6		1,3		18,8		1,1		5,0		5,1	
Centro																										
Toscana	45,9	3	2,6	1	217	2	130	6	3,2	2	1,1	4	4,1	2	0,9	4	1,7	3	21,1	4	2,5	2	8,2	10	5,8	
Umbria	41,7	7	0,9	8	81	8	112	9	0,7	11	0,3	12	1,9	12	1,2	2	1,2	6	18,3	6	1,7	6	8,9	7	5,0	
Marche	37,0	11	1,4	5	103	5	131	5	1,6	4	0,9	6	3,4	3	0,7	8	0,9	11	18,3	5	0,7	14	8,4	8	5,3	
Lazio	45,7	4	0,8	9	80	9	155	3	0,7	10	0,5	8	3,2	5	0,9	5	1,0	10	13,6	13	2,2	3	9,2	6	4,9	
Centro Totale	43,6		1,4		122		138		1,5		0,7		3,3		0,9		1,2		17,2		1,9		8,7		5,2	
Sud																										
Abruzzo	46,6	2	0,6	12	66	11	71	13	0,7	9	0,3	11	1,9	11	0,5	14	0,9	12	15,2	9	1,6	8	11,1	4	4,9	
Molise	38,8	9	0,2	15	24	15	68	14	0,1	15	0,0	15	1,3	15	0,3	15	0,7	14	10,9	14	1,1	10	17,2	1	5,6	
Campania	43,5	6	0,8	10	78	10	74	11	0,7	8	0,4	9	2,1	10	1,5	1	1,4	4	14,0	12	2,1	4	7,0	12	4,5	
Puglia	37,1	10	1,5	4	99	6	72	12	0,6	12	0,3	10	2,2	9	0,6	10	1,2	7	24,5	1	2,6	1	10,9	5	5,2	
Basilicata	44,8	5	0,4	13	24	14	21	15	0,2	14	0,1	14	1,3	14	0,9	6	0,8	13	16,2	8	0,7	15	16,4	2	5,1	
Calabria	40,1	8	0,3	14	43	13	108	10	0,4	13	0,1	13	2,3	8	1,1	3	1,2	5	14,1	11	1,4	9	8,3	9	4,4	
Sud Totale	42,0		0,7		64		76		0,5		0,2		2,0		1,0		1,1		15,8		1,8		9,9		4,8	
Italia (RSO)	37,5		1,1		94		122		1,1		0,7		2,6		0,8		1,1		15,1		1,4		8,1			



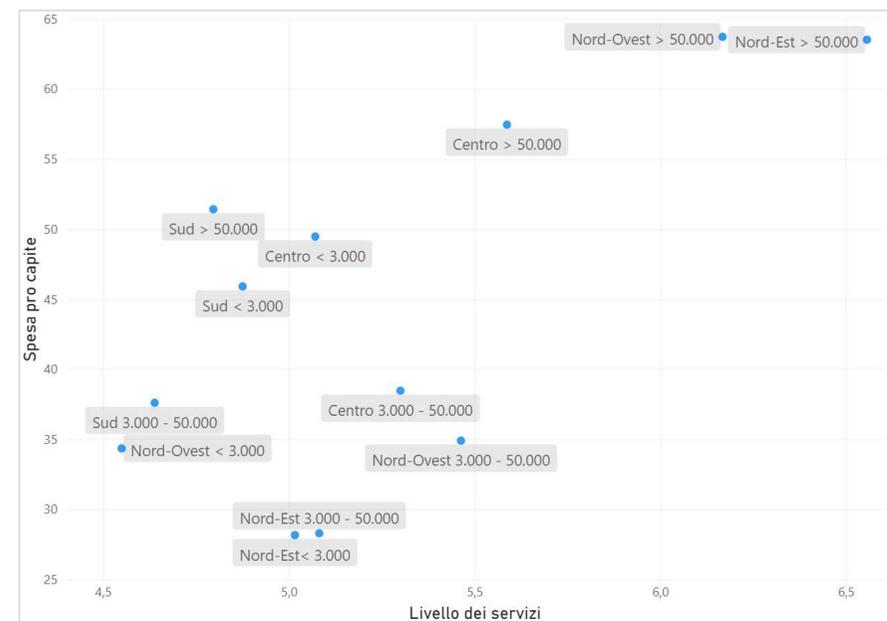
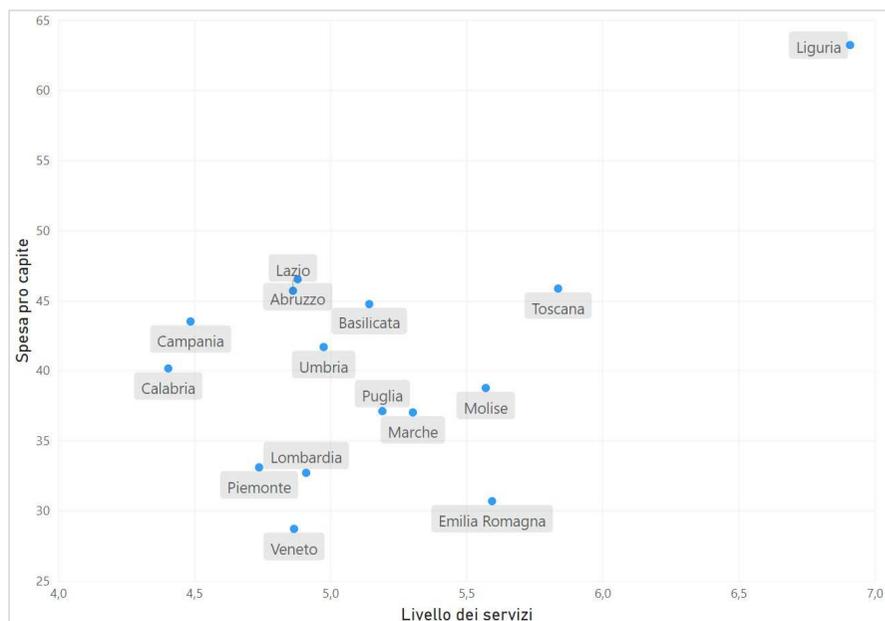
POLIZIA LOCALE



CNEL: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Sintesi

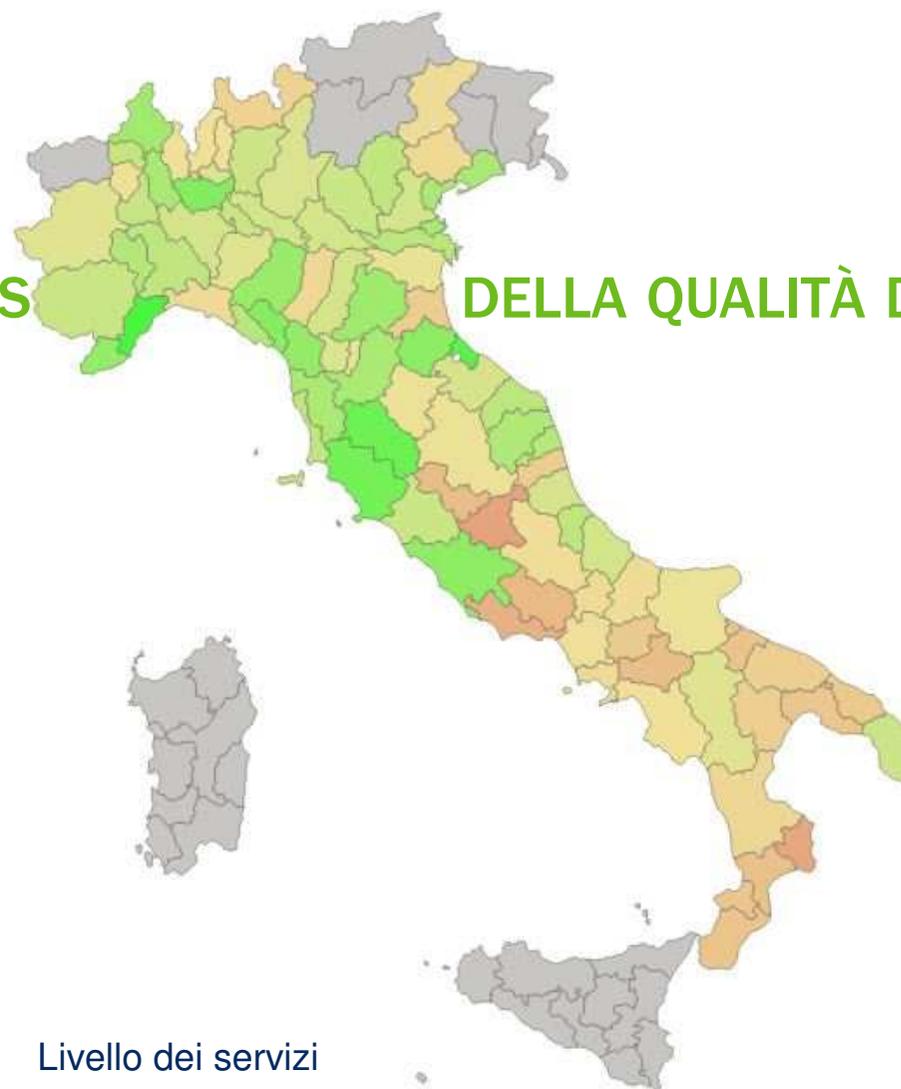




CNEL: IL RUOLO DI OPENCIVITAS DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Sintesi



Livello dei servizi





CNEL:

IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

Indicatori di impegno finanziario

QUALCHE ESEMPIO

S01 - Spesa pro capite (“Spesa storica – Euro per abitante”)

Indicatori di processo

Indici

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

S15 – Indice sintetico di output-risultato

S16 – Distanza dal bisogno



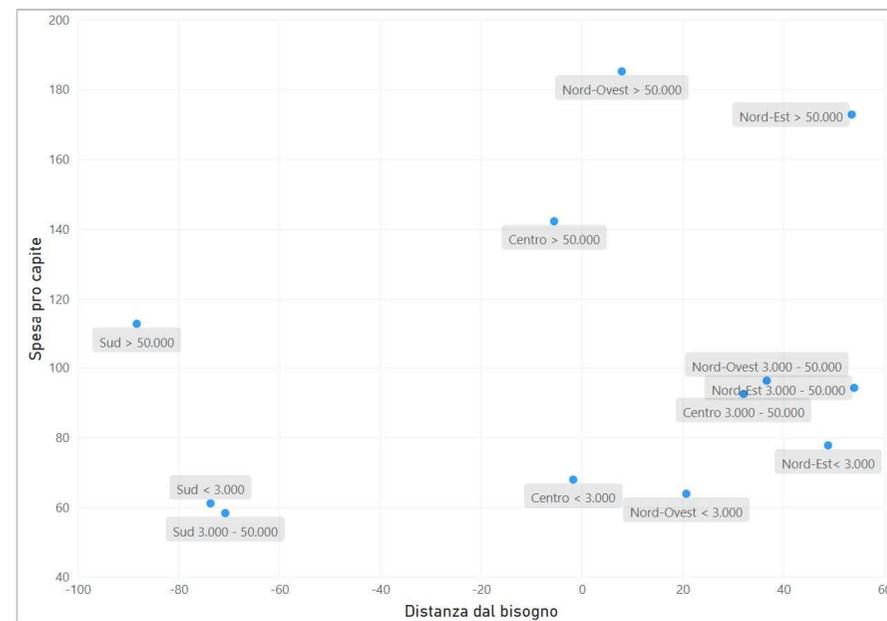
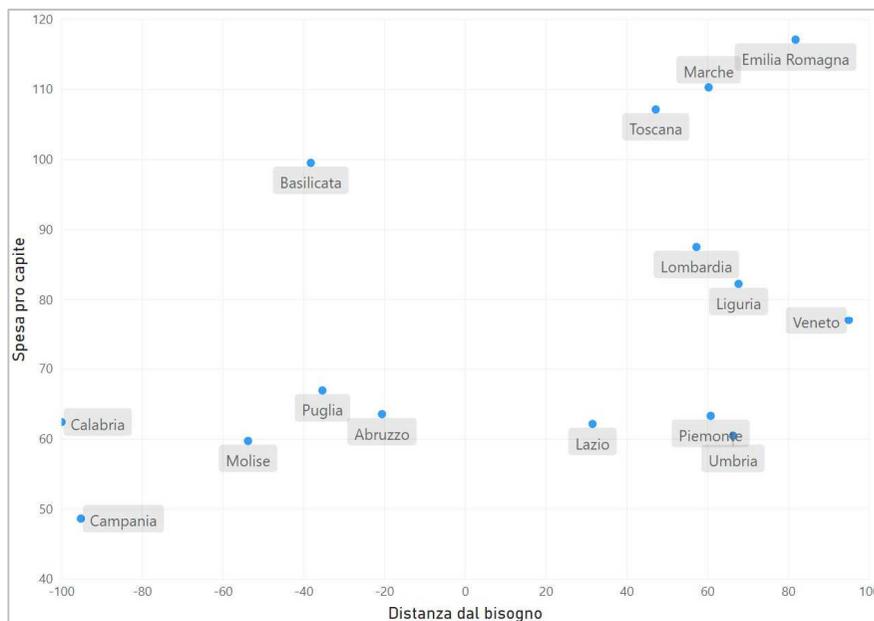
SOCIALE E NIDO



CNEL: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Sintesi





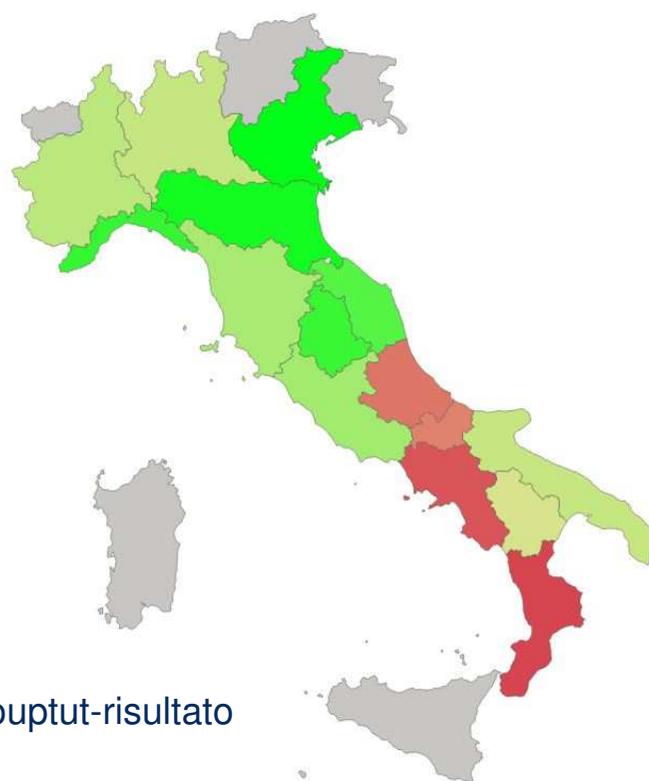
CNEL: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Sintesi



SOCIALE E NIDO



Indice sintetico di output-risultato



Distanza dal bisogno



CNEL:

IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Indici



SOCIALE E NIDO

Indicatori di impegno finanziario

N01 - Spesa per bambino servito asilo nido (non presente in OpenCivitas)

Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva

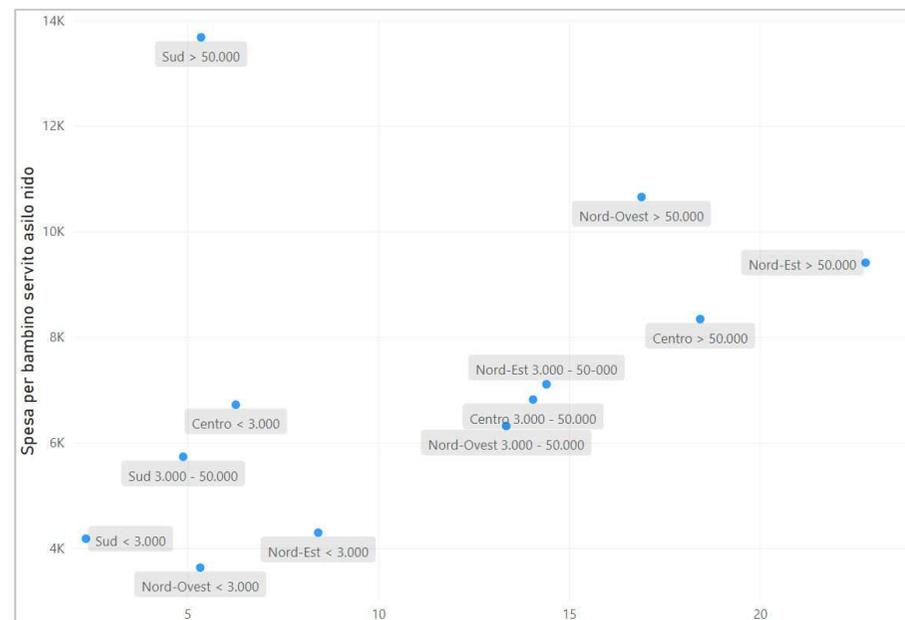
N02 – Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2



CNEL: IL RUOLO DI OPENCIVITAS PER L'ANALISI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Sintesi





CNEL: IL RUOLO DI OPENCIVITAS DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI LOCALI

QUALCHE ESEMPIO

Sintesi



SOCIALE E NIDO

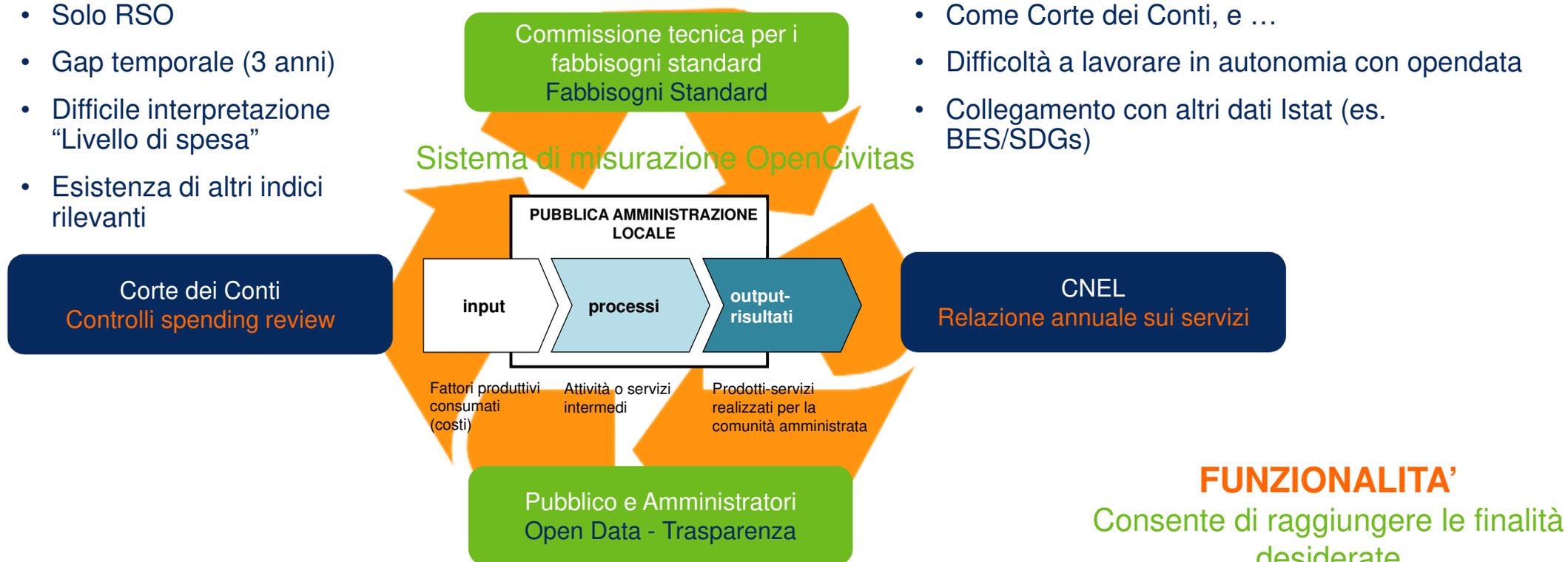
Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione
0-2



LIMITI ...

- Solo RSO
- Gap temporale (3 anni)
- Difficile interpretazione "Livello di spesa"
- Esistenza di altri indici rilevanti

- Come Corte dei Conti, e ...
- Difficoltà a lavorare in autonomia con open data
- Collegamento con altri dati Istat (es. BES/SDGs)





... E PROSPETTIVE



- Possibilità di **pubblicare prima** i dati raccolti (svincolare da approvazione Fabbisogni standard)
- Ampliare la gamma degli indicatori disponibili su OpenCivitas, o fornire la possibilità di **costruire indicatori "su misura"**
- **Guidare/fornire qualche indice sintetico facilmente comprensibile**, anche se incompleto, per agevolare comparazione/posizionamento singoli enti (pubblico/amministratori)
- Migliorare **opendata** (etichette dati)



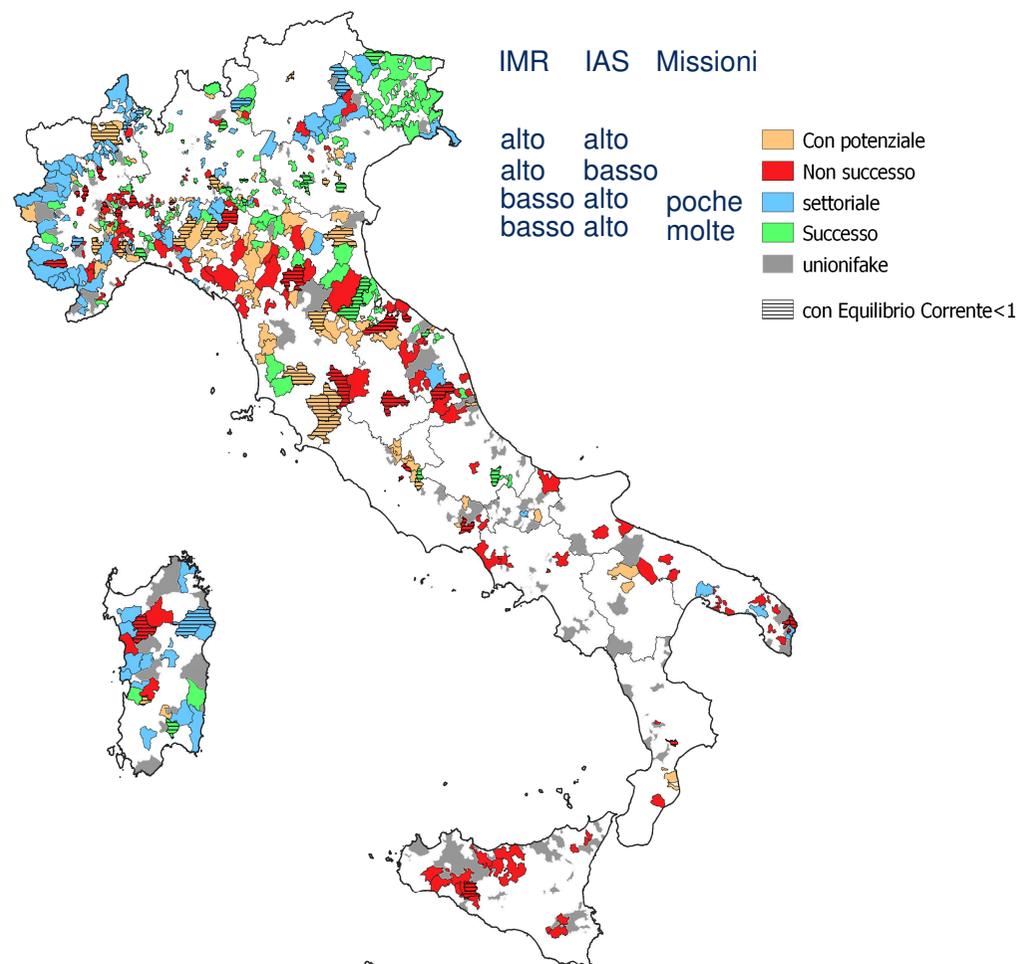
- Problemi con **Unioni di comuni?**
- Estendere la rilevazione ai comuni delle **RSS**
- Livello di certificazione: quale ruolo **revisori** e **OIV?**
- Integrare OpenCivitas con indicatori provenienti da **altre fonti** (es. Istat) al fine di integrare la visione input-processi-output-outcome (BES/SDGs)
- Estendere ad altri enti: **regioni, ASL/AO**
- Analisi **LEA/LEP?**



... E PROSPETTIVE

UNIONI DI COMUNI: sono 627 e coinvolgono 4.486 comuni

- **Indice di Mancata Riscossione (IMR):** misurato dall'indice di residui attivi complessivi rispetto agli accertamenti, entrate correnti (1+2+3); misura la effettiva capacità dell'unione di acquisire le risorse dai comuni, ossia il fattivo finanziamento da parte dei comuni che ne fanno parte (posto che la stragrande maggioranza delle entrate derivano dal titolo E.2).
- **Indice di Accentramento della Spesa (IAS)** = indice che mette in relazione la spesa corrente effettuata dall'unione rispetto alla quantità di spesa corrente effettuata nei comuni aderenti all'unione, per ciascun servizio
- **Indice di Equilibrio di Parte Corrente** = $\text{Entrate correnti accertate} / \text{Spese correnti e per rimborso prestiti impegnate}$



Fonte: Bocchino M. & Padovani E., fonte: Bureau van Dijk su dati MinInte

Emanuele Padovani

Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali

emanuele.padovani@unibo.it

<https://www.unibo.it/sitoweb/emanuele.padovani/cv>