

Centro Einaudi - Torino

## Alcune valutazioni sull'efficienza dei servizi pubblici in Italia

Daniele Franco

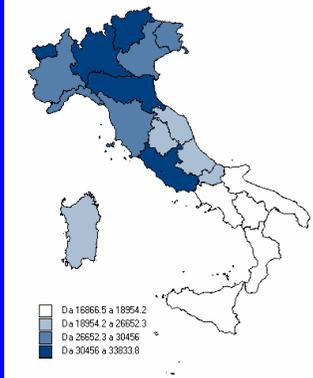
27 ottobre 2010

## Perché occuparsi dell'efficienza dei servizi pubblici?

- l'economia italiana cresce a tassi sistematicamente inferiori a quelli dell'area dell'euro e della UE (poco più dell'1% dal 1996 al 2008, circa 1 punto in meno rispetto alle altre economie europee)
- La bassa crescita riflette la **modesta dinamica della produttività**, il cui sviluppo non può prescindere da **un'adeguata offerta pubblica di servizi pubblici**. Istruzione, giustizia civile, sanità, servizi pubblici locali contribuiscono ad aumentare la dotazione di capitale umano, a creare un ambiente favorevole all'insediamento e allo sviluppo delle imprese ad accrescere l'offerta di lavoro
- Nei prossimi anni dovremo conseguire elevati avanzi primari senza accrescere ancora la pressione fiscale, è essenziale che servizi pubblici migliori siano realizzati soprattutto attraverso **recuperi di efficienza nella loro fornitura**

## La dimensione regionale: il Mezzogiorno stenta a recuperare

Prodotto interno lordo pro capite  
(quartili; euro correnti per abitante; 2008)



- il PIL pro capite delle regioni del Mezzogiorno è pari a **meno del 60** di quello delle regioni del Centro Nord. **Da 35 anni non vi è più convergenza**
- il PIL pro capite della Calabria è il **50%** di quello della Lombardia (escludendo la PA è inferiore al 40%)
- **questi divari riflettono anche la qualità dei servizi pubblici**

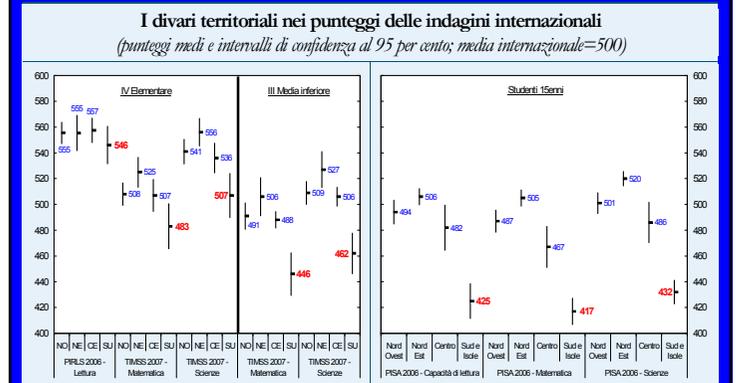
3

## Ricerche effettuate in Banca d'Italia

- negli ultimi anni in Banca d'Italia sono stati effettuati vari lavori volti a valutare l'efficienza di alcuni servizi (cfr. Bripi, Carmignani e Giordano, 2010). In parte sono stati utilizzati dati raccolti da altre istituzioni (Invalsi, Istat, ecc.), in parte sono state effettuate alcune rilevazioni ad hoc
- si sono considerati:
  - istruzione
  - sanità
  - giustizia civile
  - servizi pubblici locali
- si è cercato di mettere in luce le differenze regionali

# L'istruzione

## I test internazionali: ritardo dell'Italia (dalla media inferiore) e ampi divari interni, che si ampliano con l'età (Cipollone, Montanaro e Sestio, 2000)

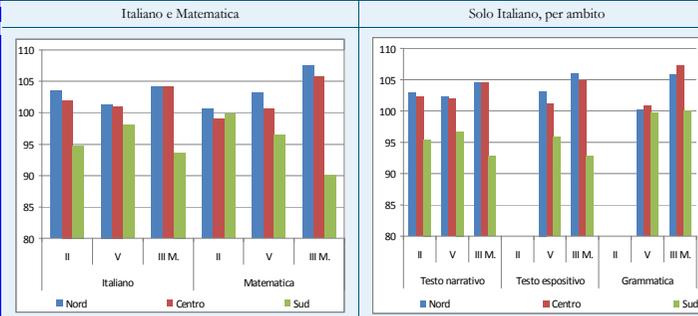


Fonte: PIRLS 2006, TIMSS 2007 e PISA 2006.

## Test INValSI: vi sono ampi divari territoriali, che aumentano nel ciclo scolastico

### I divari territoriali nei punteggi INValSI, per grado scolastico e materia

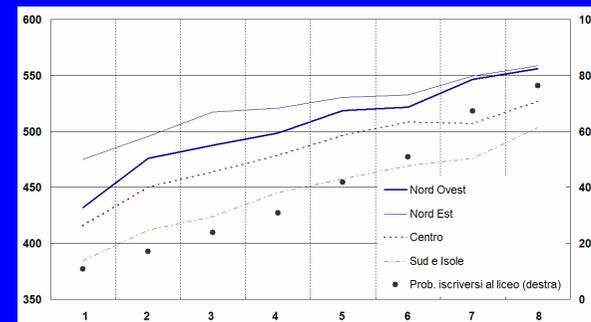
(numeri indici: Italia=100)



Fonte: elaborazioni su dati INValSI. Anni scolastici 2007-08 e 2008-09.

## Test PISA: rilevano area geografica e status familiare

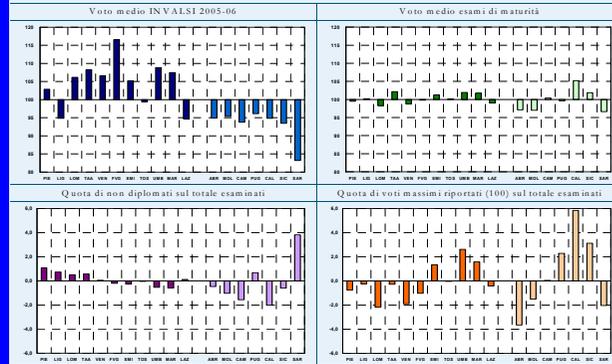
(2003, matematica; media OCSE=500; Montanaro 2008)



• Sulle ascisse la condizione socio-culturale ed economica delle famiglie (lavoro dei genitori, livello di istruzione, benessere)

## Scarsa "varianza" tra regioni nei voti di maturità. Minore selettività al Sud (Cipollone, Montanaro e Sestito, 2000)

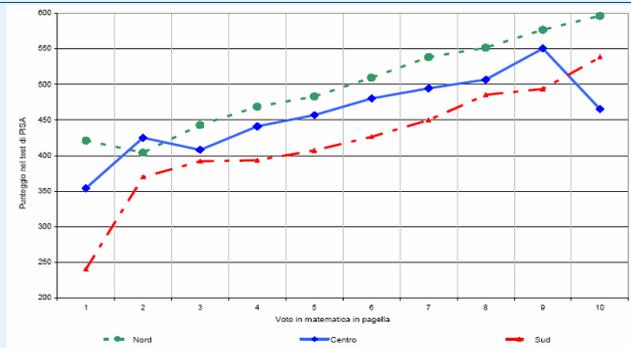
La rilevazione INVALSI e gli esiti degli esami di Stato (1)(2)  
(per i voti, numeri indice Italia=100; per le quote, scostamenti in punti percentuali dalla media nazionale)



Fonte: elaborazioni su dati INVALSI e Osservatorio sugli esami di Stato.  
(1) Gli esiti degli esami di Stato sono calcolati come medie degli anni scolastici 2004-05, 2005-06 e 2006-07, ponderate per il numero di studenti esaminati in ciascun anno. (2) Sono escluse Valle d'Aosta e Basilicata.

## I voti non sempre segnalano bene il livello effettivo dell'apprendimento

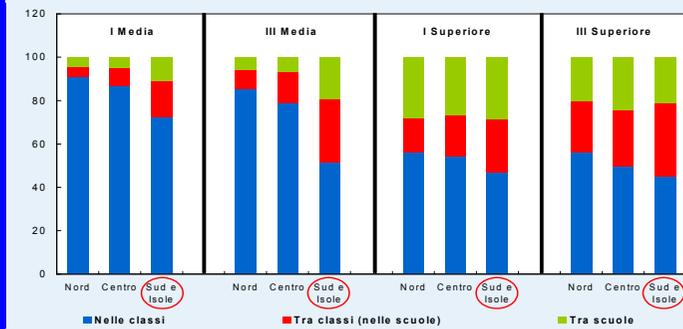
Punteggio in matematica nel test PISA e voto in pagella  
(punteggi)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA.

## Nel Meridione vi è una maggiore varianza tra scuole e tra classi all'interno della stessa scuola (già dalle elementari)

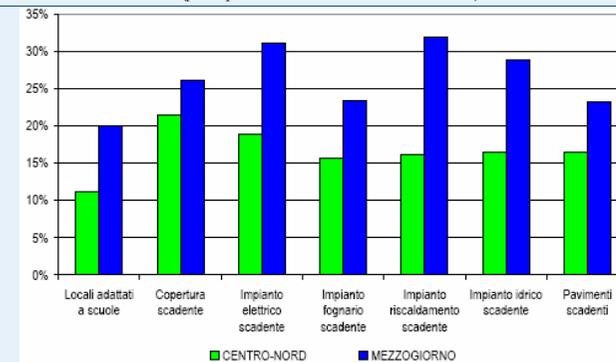
Varianza del punteggio in matematica e sue componenti, per grado scolastico  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati INVALSI.

## Strutture scolastiche peggiori nel Meridione

Percentuale di edifici precariamente adattati a uso scolastico e in stato di disagio  
(punti percentuali; dati riferiti all'anno 2000)



Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione.

## Istruzione: divari nelle risorse e nei risultati

- I risultati conseguiti non corrispondono alle risorse utilizzate
- Motivazione e qualità insegnanti contano di più

### Numero docenti per alunno



Valori più elevati corrispondono a colori più scuri

### Livelli apprendimento scuole elementari e medie (INValSI)



## Istruzione: stima dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse (Giordano, Tommasino, Casiraghi, 2009)

- È stato costruito un indicatore di efficienza che rapporta le risorse (docenti per alunno) ai risultati (INValSI) a livello di singola provincia
- Si conferma il divario Nord Sud con forti differenze all'interno delle macro aree

Colori più scuri corrispondono a livelli più elevati di inefficienza



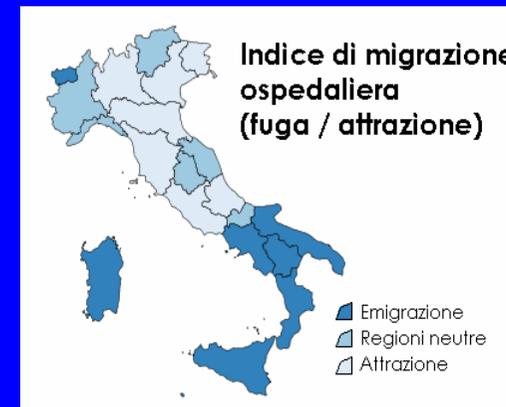
*La spesa sanitaria*

## Assistenza ospedaliera (1): le migrazioni ospedaliere

(Alampi, Iuzzolino, Lozzi, Schiavone, 2010)

### Indice di migrazione ospedaliera (fuga / attrazione)

I colori più scuri corrispondono a una migrazione più elevata



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, *Rapporto annuale sulle attività di ricovero ospedaliero*. Anno 2005

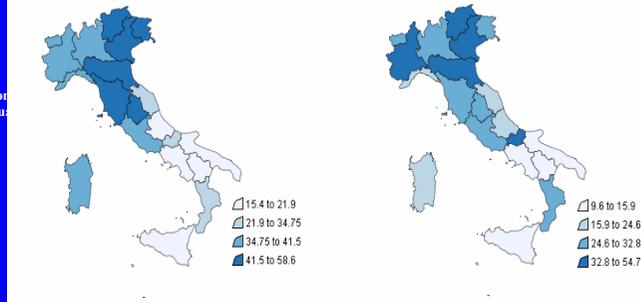
## Assistenza ospedaliera (2): la qualità percepita è relativamente bassa nel Mezzogiorno

Qualità assistenza medica e infermieristica

Qualità vitto e igiene

Persone con almeno un ricovero negli ultimi 3 mesi che si dichiarano molto soddisfatte (x 100)

I colori più scuri corrispondono a maggiore qualità



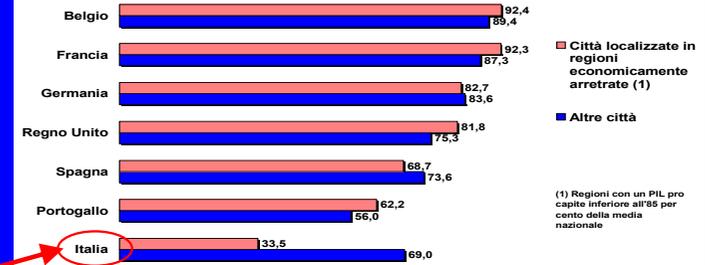
Fonte: Istat, *La vita quotidiana nel 2007. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie.*

17

## Assistenza ospedaliera (3): la qualità percepita è bassa nel confronto internazionale

Il divario di qualità percepita che si riscontra in Italia tra aree caratterizzate da diverso grado di sviluppo economico non trova riscontro in altri paesi europei

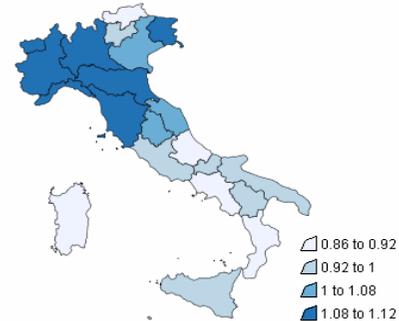
Grado di soddisfazione sui servizi ospedalieri percepito dai residenti di alcune città europee (indice sintetico 0-100)



## Assistenza ospedaliera (4): l'indicatore di complessità effettiva dei ricoveri è inferiore nel Mezzogiorno

Indice di case mix dei ricoveri in regime ordinario (2006)

I colori più chiari corrispondono a minore complessità



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, *Rapporto annuale sulle attività di ricovero ospedaliero. Anno 2006*

## Spesa sanitaria: effetti della mobilità e della struttura per età della popolazione (Francesca e Romanelli, 2010)

- Spesa erogata più elevata al Centro-Nord
- Se si tiene conto della mobilità: risorse relativamente omogenee sul territorio
- Se si tiene conto dell'età della popolazione: spesa più elevata nel Mezzogiorno

Spesa erogata

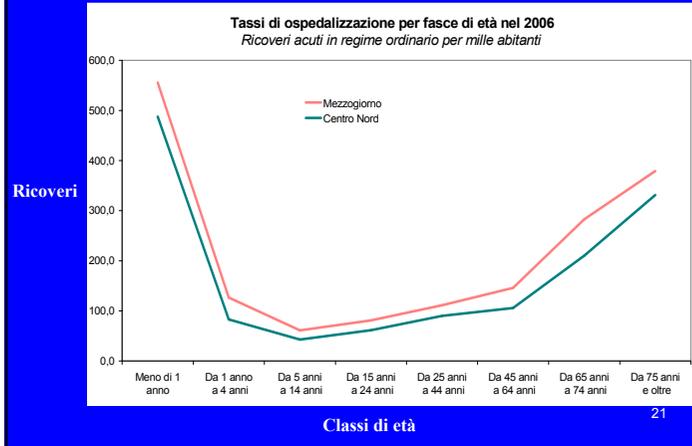
Spesa per i residenti

Spesa per i residenti corretta per struttura popolazione

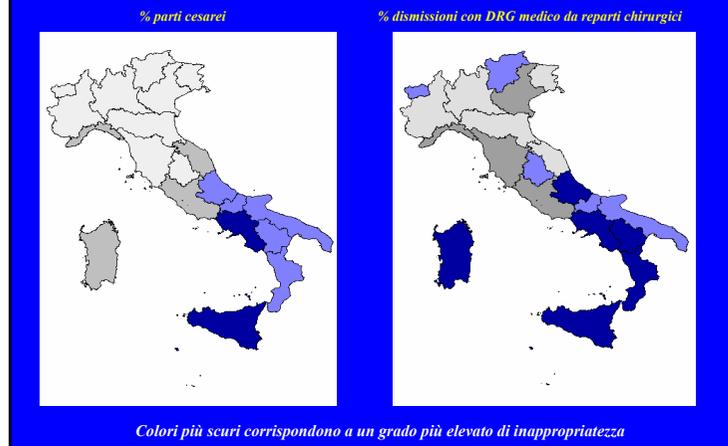


Valori più elevati corrispondono a colori più scuri; 2007

### Possibili cause della maggiore spesa ospedaliera nel Mezzogiorno (1): tasso di ospedalizzazione più elevato



### Possibili cause della maggiore spesa ospedaliera nel Mezzogiorno (2): diffusi fenomeni di inappropriattezza

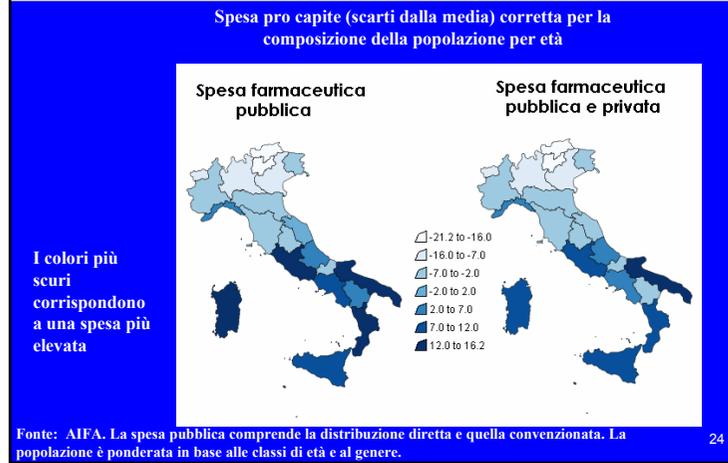


### Possibili cause della maggiore spesa ospedaliera (2): maggiore frammentazione della rete ospedaliera

Aree geografiche	Totale ospedali pubblici e privati accreditati				
	Numero (per milione di abitanti)	Quota di posti letto negli:		Quota di comuni con almeno una struttura ospedaliera	
		ospedali con meno di 200 posti letto	ospedali privati accreditati	Totale comuni	Comuni con almeno 5 mila abitanti
<b>a -Mezzogiorno</b>	<b>24,6</b>	<b>44,7</b>	<b>24,8</b>	<b>10,8</b>	<b>33,8</b>
Campania	23,5	51,4	33,1	12,7	32,9
Puglia	16,7	23,8	14,9	14,3	21,6
<b>b-Centro Nord</b>	<b>18,5</b>	<b>25,7</b>	<b>19,6</b>	<b>6,5</b>	<b>25,0</b>
Veneto	11,7	17,5	6,7	5,9	13,5
Lazio	30,0	38,3	32,7	14,3	45,4
<b>a/b*100</b>	<b>133,1</b>	<b>173,9</b>	<b>126,7</b>	<b>165,3</b>	<b>135,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali. Anno 2005

### La spesa per i farmaci essenziali è più elevata nel Mezzogiorno (sono più elevati sia il consumo sia il costo medio)

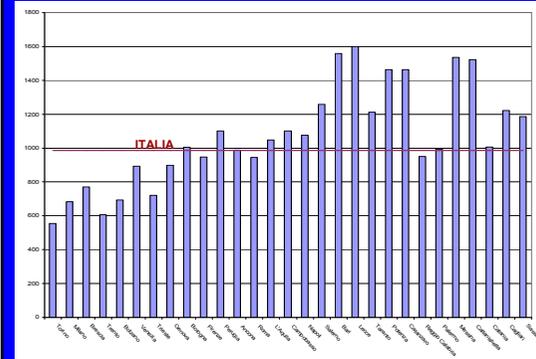


## La giustizia civile

## Giustizia: divari nei risultati

(Carmignani e Giacomelli, 2009)

Durata dei procedimenti: confronto tra distretti  
(giorni, cognizione ordinaria in primo grado nei tribunali, 2006)

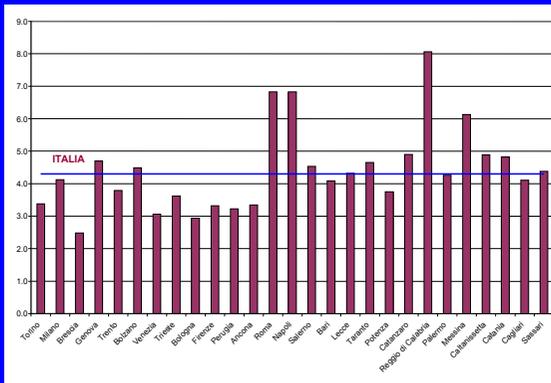


Elevata variabilità territoriale  
Durate più elevate al sud

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

## Giustizia: divari nelle risorse per abitante

N. magistrati nel civile per abitante: confronto tra distretti  
(magistrati per 100.000 abitanti, anno 2006)

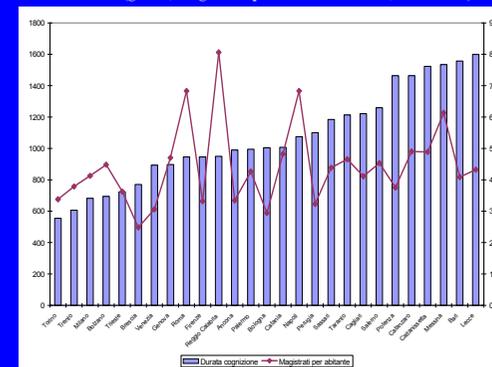


Distribuzione sbilanciata a favore del centro sud (dove ci sono più procedimenti pro capite)

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

## Giustizia: risultati vs risorse per abitante

Durata e n. magistrati nel civile per abitante: confronto tra distretti (giorni, magistrati per 100.000 abitanti, anno 2006)

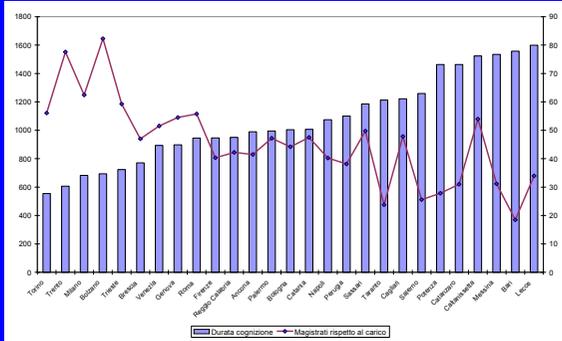


La durata non è più bassa dove ci sono più magistrati per abitante

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

## Giustizia: risultati vs risorse rispetto a carico

Durata e n. magistrati nel civile rispetto al carico\*: confronto tra distretti (giorni, magistrati per 100.000 abitanti, anno 2006)



La durata è minore dove il carico per magistrato è inferiore

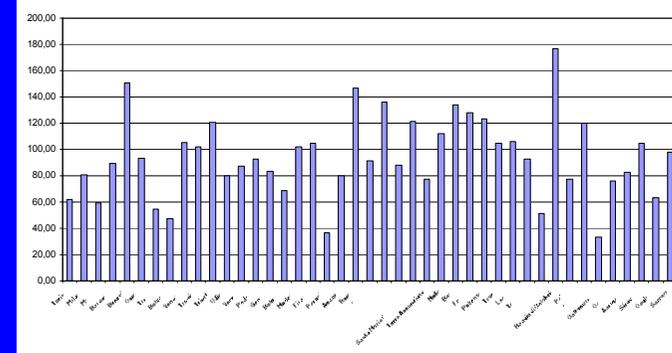
Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Nota: \* somma dei procedimenti pendenti a inizio anno e dei procedimenti avviati nell'anno

## Giustizia: produttività delle risorse

N. di casi conclusi (civile) per magistrato: confronto tra distretti (2004)

Elevata varianza tra tribunali

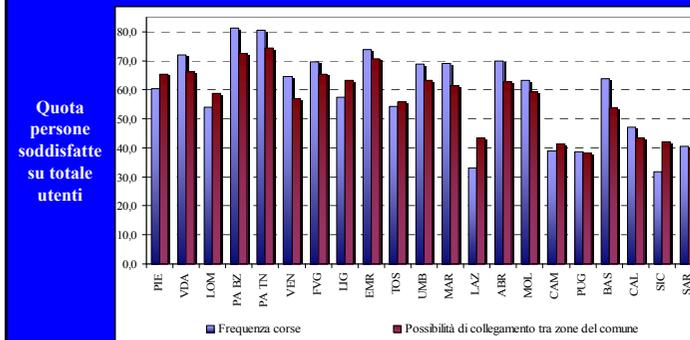


Fonte: elaborazioni su dati Istat, CSM

## Servizi pubblici locali

## Trasporto pubblico locale: indicatori di gradimento del servizio

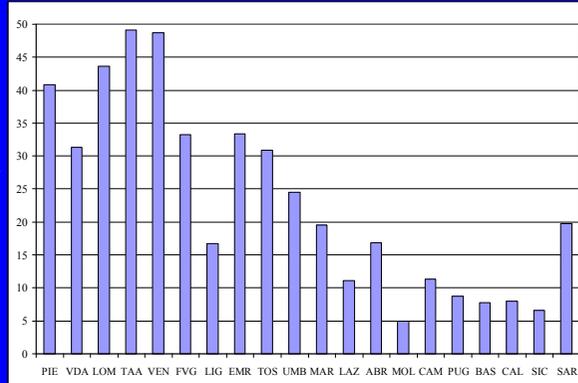
Indicatori riferiti alla frequenza delle corse e alla possibilità di collegamento tra zone del Comune



### Il servizio di gestione dei rifiuti urbani (1): modalità di raccolta (Chiades e Torrini, 2008)

Elevata variabilità nel recupero e valorizzazione dei rifiuti mediante la differenziazione

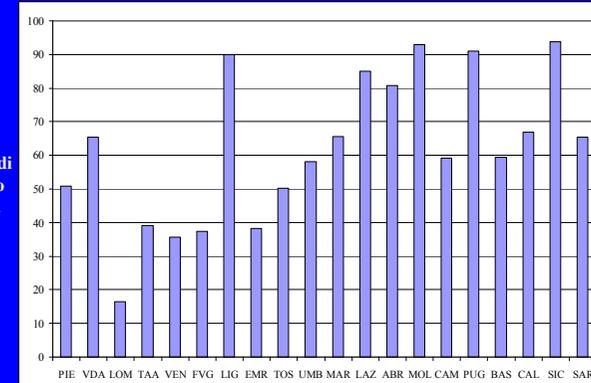
Percentuale di raccolta differenziata sul totale



### Il servizio di gestione dei rifiuti urbani (2): modalità di smaltimento (Chiades e Torrini, 2008)

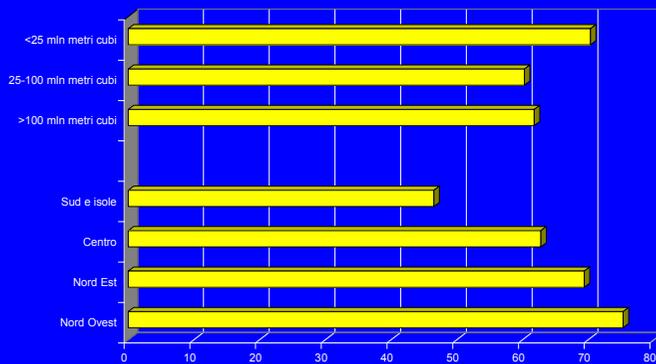
Elevata variabilità nelle percentuali di smaltimento in discarica

Percentuale di smaltimento in discarica



### Acqua fatturata /Acqua immessa (Benvenuti e Gennari, 2008)

Maggiore dispersione idrica nel Sud e nelle Isole



### Asili nido: grado di soddisfazione delle famiglie (Zollino, 2008)

(valori percentuali)

	Molto basso	Basso	Medio	Alto	Molto alto
Per singoli servizi					
Flessibilità degli orari	1,8	6,4	25,1	44,4	22,2
Durata del servizio nel corso dell'anno	-	2,1	27,0	42,7	28,2
Qualità dei pasti	-	-	18,1	55,6	26,3
Qualità del personale	-	-	17,1	48,2	34,7
Qualità degli spazi dispon. per bambino	-	-	9,5	63,6	26,9
In media per tutti i servizi					
Totale famiglie	-	-	20,6	57,9	21,5
Residenti nel Nord-Ovest	-	-	4,1	66,9	29,1
Residenti nel Nord-Est	-	-	12,1	59,2	28,5
Residenti nel Centro	-	-	32,0	60,8	7,2
Residenti nel Sud	-	-	68,7	9,4	21,9
Residenti nelle isole	-	-	29,8	47,4	22,9
Nel 1° quartile per costo orario	-	-	7,8	58,8	33,3
Nel 2° quartile per costo orario	-	-	13,4	57,3	19,2
Nel 3° quartile per costo orario	-	-	39,7	10,0	50,3
Nel 4° quartile per costo orario	-	-	40,7	10,0	50,3

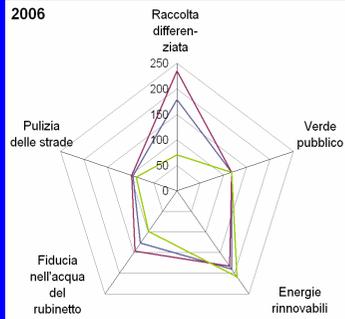
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia I bilanci delle famiglie italiane nel 2006

## La qualità dei servizi ambientali e della mobilità urbana

(elaborazioni su dati Istat; Rassu e Saporito, 2009)

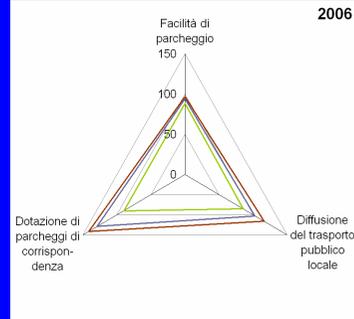
### Servizi ambientali

(numeri indice: Italia 2000=100)



### Mobilità urbana

(numeri indice: Italia 2000=100)



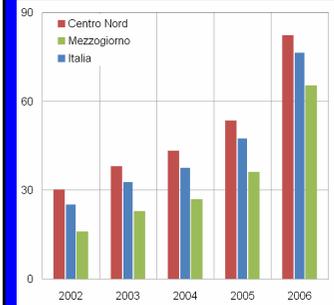
— Italia — Centro Nord — Mezzogiorno

## Informatizzazione e tempi di attesa negli enti locali

(Rassu e Saporito, 2009)

### Informatizzazione negli Enti locali

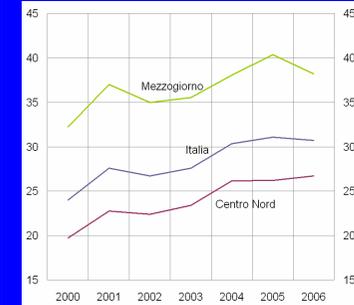
(valori percentuali)



Popolazione residente dei comuni con anagrafe collegata al sistema INA-SAIA sul totale della popolazione regionale.

### Tempi di attesa negli uffici pubblici

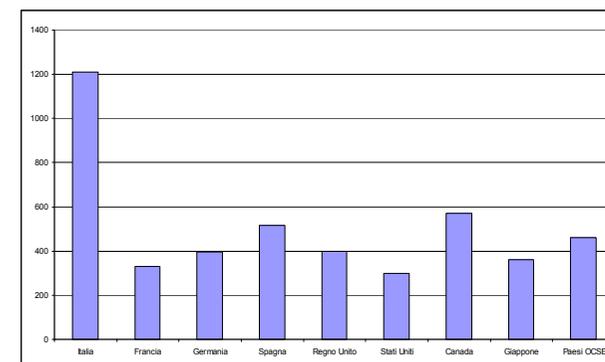
(valori percentuali)



Percentuale di file oltre 20 minuti presso l'Anagrafe, le ASL e gli uffici postali su 100 persone.

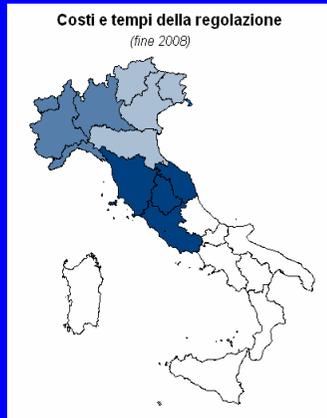
*Doing business*

## In Italia la durata dei procedimenti per risolvere una controversia commerciale è relativamente elevata (giorni)



Fonte: Banca mondiale (2009), *Doing Business*.

**Doing business: più difficile nel Meridione** (Bianco e Bripi, 2010)

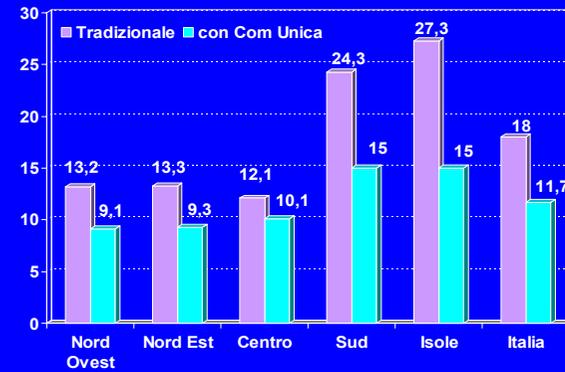


- Media di 5 indicatori sintetici relativi a:
  - apertura impresa
  - licenze edilizie
  - trasferimento proprietà
  - rispetto contratti
  - chiusura impresa

(colori più scuri corrispondono a una minore difficoltà di "fare impresa")

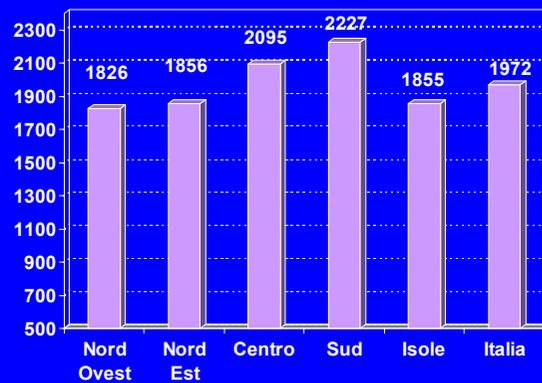
41

**Avvio d'impresa: tempi (giorni)**



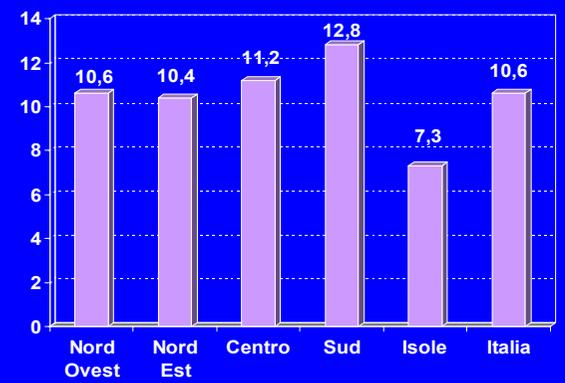
42

**Ottenere il rispetto dei contratti: tempi delle procedure giudiziarie (giorni)**



43

**Trasferimento della proprietà: tempi (giorni)**



44

## Conclusioni

### Divari diffusi

- i dati disponibili mettono in luce l'esistenza di **ampi divari territoriali nella qualità dei servizi pubblici**: nel Mezzogiorno i servizi sono in media peggiori
  - i divari riguardano sia i servizi statali (istruzione e giustizia), sia quelli regionali (sanità), sia quelli locali (trasporti locali, rifiuti urbani, acqua, asili nido)
  - in alcuni casi i divari si associano a una spesa inferiore nel Mezzogiorno (es. asili nido) in altri a una spesa "corretta" superiore (es. sanità): **rilevano l'efficienza nella produzione e nella regolamentazione del servizio** e carenze nelle infrastrutture
  - la qualità dei servizi sarà cruciale nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: al concetto di costo/fabbisogno standard dovrebbero associarsi interventi volti a migliorare **gli indicatori riguardanti la qualità dei servizi**
- ⇒ occorre **"un sistema di valutazioni indipendente e trasparente, che dia ai cittadini informazioni chiare e confrontabili sulla qualità dei servizi"**

## Riferimenti bibliografici

### Spesa sanitaria

- Alampi D., Iuzzolino G., Lozzi M. e Schiavone A. (2010), La sanità, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, "Seminari e convegni", n. 4.
- Francese M. e M. Romanelli (2010), Health care in Italy: expenditure determinants and regional differentials, in Proceedings of the XXXVI International ORAHS Conference, Operations Research for Patient - Centered Health Care Delivery, Franco Angeli.
- Lozzi M. (2008), L'assistenza ospedaliera in Italia, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 28.
- Schiavone A. (2008), L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 29.

### Istruzione

- Cipollone P., Montanaro P. e Sestito P. (2010), L'istruzione, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, "Seminari e convegni", n. 4.
- Giordano R., P. Tommasino e M. Casiraghi (2009), Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, "Seminari e convegni", n. 2.
- Montanaro P. (2008), I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 14.

### Servizi pubblici

- Bianco M. e Sestito P. (2010), I servizi pubblici locali, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, "Seminari e convegni", n. 4.
- Bripi F., A. Carmignani e R. Giordano (2010), La qualità dei servizi pubblici in Italia, *mimeo*, Banca d'Italia.
- Rassu R. e Saporito G. (2009), I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, "Seminari e convegni", n. 2.

#### ***Trasporto pubblico locale***

Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D.M. (2008), Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 20.

#### ***Servizio di gestione del settore dei rifiuti urbani***

Chiades P. e Torrini R. (2008), Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 22, Banca d'Italia.

#### ***Servizi idrici***

Benvenuti M. e Gennari E. (2008), Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 23.

#### ***Giustizia***

Bianco M., S. Giacomelli, C. Giorgiantonio, G. Palumbo, B. Szego (2007), La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?, *Rivista di Politica Economica*, settembre-ottobre.

Carmignani A. e S. Giacomelli (2009), La giustizia civile in Italia: i divari territoriali, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 40.

#### ***Asili nido***

Zollino, F. (2008) Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 30.

#### ***Oneri Burocratici***

Bianco M., F. Bripi, (2010), La difficoltà di fare impresa, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, "Seminari e convegni", n. 4.