



Economia e Finanza Locale

Rapporto 2008

IN COLLABORAZIONE CON

ref.

RICERCHE E CONSULENZE
PER L'ECONOMIA E LA FINANZA

a cura di
Direzione Scientifica IFEL
Tel. 06/68816215 - direzionescientifica@webifel.it
info@webifel.it - www.webifel.it

**Il presente Rapporto è stato chiuso in data 27 novembre 2008.
Eventuali interventi normativi potrebbero
modificarne alcuni dati.**

Sommario

INTRODUZIONE	5
Sintesi dei principali risultati.....	7
<i>Lo stato dell'arte della finanza dei Comuni.....</i>	<i>7</i>
<i>La spesa per investimenti.....</i>	<i>9</i>
<i>La governance dei Comuni nell'assetto federale.....</i>	<i>10</i>
<i>I fabbisogni standard nel comparto degli asili nido.....</i>	<i>11</i>
CAPITOLO 1 IL QUADRO DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA NELLA TRANSIZIONE VERSO IL FEDERALISMO FISCALE.....	15
Introduzione	15
Le performance di bilancio dei Comuni.....	18
I bilanci dei Comuni.....	22
<i>Le risorse dei Comuni</i>	<i>24</i>
<i>Le spese dei Comuni.....</i>	<i>37</i>
<i>Saldi</i>	<i>48</i>
Le prospettive delineate dal nuovo Patto di stabilità interno	52
<i>La Finanziaria 2009-2011 per i Comuni.....</i>	<i>52</i>
CAPITOLO 2 IL RUOLO DEI TRASFERIMENTI NELLA GESTIONE DELLA FINANZA LOCALE	57
Lo stato dell'arte della finanza derivata.....	57
La dinamica dei trasferimenti nel periodo 2001 - 2006.....	63
Il rapporto tra fonte di finanziamento e performance di bilancio.....	74

CAPITOLO 3 POLITICHE DI WELFARE LOCALE E SVILUPPO DEI	
TERRITORI	81
Introduzione	81
Politiche di welfare locale: evidenze empiriche.....	84
<i>La dimensione della spesa sociale</i>	<i>84</i>
<i>Il ruolo dei Comuni nella gestione ed erogazione del servizio di</i>	
<i>asili nido.....</i>	<i>89</i>
La spesa sociale e le sue determinanti.....	99
<i>I presupposti teorici della domanda di asili nido.....</i>	<i>100</i>
<i>Evidenze empiriche e discussione dei risultati</i>	<i>104</i>
I risultati di una indagine sui cittadini	110
<i>Metodologia utilizzata e scelta del campione</i>	<i>110</i>
<i>Caratteristiche del campione</i>	<i>112</i>
<i>Analisi descrittiva dei risultati trovati</i>	<i>114</i>
Una risposta alla relazione tra reddito e spesa per asili nido	
.....	124
CAPITOLO 4 LA STIMA DEI FABBISOGNI STANDARD PER LA	
FUNZIONE ASILI NIDO	127
Premessa.....	127
La metodologia utilizzata.....	130
La domanda di posti nido all'interno del campione	131
La domanda di posti nido nei Comuni italiani.....	135
La perequazione dei fabbisogni standard di asili nido	139

INTRODUZIONE

a cura di Angelo Rughetti – Segretario Generale ANCI

Il Rapporto 2008 aggiorna il quadro informativo, dal punto di vista economico, dei Comuni italiani, evidenziando i principali fenomeni finanziari connessi all'attività amministrativa rilevata nell'ultimo quinquennio. Attraverso l'utilizzo dei dati di bilancio, prelevati dai certificati di consuntivo relativi all'anno 2006, integrati con informazioni *ad hoc* prodotte dall'IFEL, si procede alla consueta costruzione di indicatori sintetici che consentano di individuare le principali caratteristiche finanziarie dei Comuni, sia rispetto alle diverse realtà territoriali, sia con riferimento all'evoluzione nel tempo delle *performance* comunali.

L'aggiornamento del quadro della finanza locale, inoltre, costituisce l'occasione per discutere le principali innovazioni legislative che riguardano i Comuni, attraverso opportune simulazioni di scenario che consentano di calare nella realtà dei numeri le scelte del legislatore. In particolare, il Rapporto 2008 dedica ampi approfondimenti agli effetti sull'autonomia tributaria della soppressione dell'ICI sulla prima casa, all'impatto del nuovo Patto di stabilità interno sulla spesa per investimenti e ad alcuni tratti della legge delega sul federalismo, che potrebbero essere critici per le finanze comunali, soprattutto in merito alla perequazione delle risorse sia nella fase transitoria, sia a regime.

In effetti, i contenuti della delega contribuiscono notevolmente ad indirizzare i focus che il Rapporto dedica, da un lato, all'analisi della *governance* ottimale dei Comuni, dall'altro, al tentativo di stima dei fabbisogni standard nel comparto della

spesa sociale (asili nido). Nel primo caso, il Rapporto analizza la struttura e le dinamiche dei trasferimenti ricevuti dai Comuni, separando le fonti tra Stato e Regione, in modo da identificare le principali criticità emerse nel rapporto con i diversi livelli di governo e suggerire le possibili soluzioni in vista di una sostituzione di tali trasferimenti con risorse proprie.

Per quanto riguarda, invece, la stima dei fabbisogni standard, è stata condotta un'indagine sul territorio che ha interessato oltre 12mila intervistati distribuiti in 60 Comuni, opportunamente scelti attraverso metodologie statistiche al fine di renderli rappresentativi dell'universo dei Comuni italiani.

Oggetto dell'indagine è stato il comportamento delle famiglie rispetto alla scelta di avere figli, offrire lavoro femminile e utilizzare strumenti di sostegno per la cura di infanti e non-autosufficienti. In questo modo, è stato possibile dettagliare le componenti di domanda e offerta rispetto al servizio di asilo nido, estrapolando sia le preferenze dei cittadini rispetto a questa importante funzione comunale, sia elementi relativi alla qualità del servizio erogato dai Comuni. Il set di dati a disposizione ha consentito di effettuare una stima dei cosiddetti fabbisogni standard relativi a questa funzione di spesa comunale, intesi come quei livelli di spesa che trovano giustificazione nell'insieme dei fattori che oggettivamente concorrono alla definizione del servizio offerto. Questi sono stati individuati nelle preferenze espresse dai cittadini, nella qualità del servizio offerto, nella composizione demografica del Comune, nel livello di reddito pro capite, nella classe dimensionale di appartenenza

del Comune e nella sua ubicazione, sia territoriale che morfologica.

SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI

Lo stato dell'arte della finanza dei Comuni

Il quadro finanziario dei Comuni può essere sinteticamente rappresentato dalla dinamica del deficit di bilancio registrata dal 1990. Dopo un trend declinante in termini di rigore finanziario, prolungatosi per oltre un decennio, a partire dal 2002 si innesca una tendenza migliorativa delle posizioni di bilancio culminata nel 2007 con un avanzo di bilancio, unico comparto della Pubblica Amministrazione ad aver raggiunto tale risultato ad oggi. Anche al netto dei trasferimenti ricevuti da altri livelli di governo, l'insieme dei Comuni registra una profonda inversione di tendenza che colloca il saldo di bilancio 2007 su livelli superiori rispetto a quelli realizzati nel 2001. Il notevole contributo al risanamento dei conti pubblici offerto dai Comuni è stato realizzato sia attraverso l'utilizzo limitato della leva fiscale, sia e soprattutto con il controllo della spesa (purtroppo anche quella per investimenti).

Di fronte a tale comportamento virtuoso dei Comuni, la recente programmazione di bilancio, ancorché orientata a rafforzare la solidità dei conti pubblici, si pone in modo contraddittorio, poiché ne riduce l'autonomia tributaria, gli impone uno sforzo superiore al peso di comparto, e risulta poco coerente con la necessità di sviluppo, visto il taglio imposto agli investimenti. Ripartendo gli obiettivi di finanza pubblica sui diversi livelli di governo, e in particolare sui Comuni, si evince come, a fronte di

una riduzione complessiva del deficit di circa 1,6 punti percentuali in rapporto al PIL, ai Comuni sia richiesto uno sforzo pari a circa un quarto di tale ulteriore risanamento, ben superiore al peso relativo di comparto, pari invece a circa il 7%. Il dato è aggravato dal fatto che tale aggiustamento deve operare interamente sul versante della spesa e che, per circa metà, tale contrazione della spesa interesserà inevitabilmente la spesa per investimenti.

L'entità della manovra imposta si coniuga con la sistematica riduzione di risorse messe a disposizione dei Comuni, realizzata sia attraverso una progressiva riduzione dei trasferimenti in quota al PIL, sia mediante l'abbattimento dell'autonomia tributaria indotto dall'abolizione dell'ICI sulla prima casa. Ma, mentre la riduzione dei trasferimenti appare coerente con il passaggio ad un sistema federale, la ridotta autonomia tributaria dei Comuni non contribuisce a far emergere gli auspicati fenomeni di responsabilizzazione di bilancio degli Enti decentrati.

L'inversione di tendenza dell'autonomia tributaria poi, non trova una spiegazione plausibile e non potrà che avere l'effetto di deteriorare i saldi di bilancio, mettendo a rischio il sistema finanziario delle Amministrazioni comunali.

La riduzione delle risorse proprie, infatti, peggiora la posizione debitoria dei Comuni, portando molti Enti sopra il livello soglia di sostenibilità riscontrato per l'intera P.A., peraltro già elevato. Per molti Comuni si rinverrebbero livelli di indebitamento superiori al 200% delle entrate proprie correnti, una soglia ritenuta a rischio per la sostenibilità del debito. Non solo, ma in virtù della definizione della soglia di rientro del debito che il Mini-

stero dell'Economia e delle Finanze si appresta a varare, si configura a breve la necessità per molti Enti di utilizzare risorse aggiuntive per smaltire le proprie posizioni debitorie, creando ulteriori pressioni sui bilanci dei Comuni e sulla tenuta dei servizi locali.

La spesa per investimenti

I Comuni contano per oltre il 40% della spesa per investimenti della P.A. (che sale a circa il 60% se si limita l'analisi alle infrastrutture fisiche), ma ormai dal 2004 si registra un progressivo calo. Sono diversi i fattori che hanno influenzato tale declino, che anche in prospettiva non sembra trovare motivo per invertire la rotta. In primo luogo, la definizione del Patto di stabilità contiene al suo interno, già dal 2004, chiari incentivi alla limitazione della spesa per investimenti, resi maggiormente espliciti a partire dal 2006. Il sistema della competenza ibrida, se da un lato rende più coerente i risultati di bilancio con la contabilità nazionale, dall'altro genera effetti perversi sulla gestione degli investimenti nei Comuni, in quanto limita la capacità di pagamento rispetto agli impegni assunti sul fronte delle opere pubbliche. Non era difficile prevedere, quindi, come fatto negli ultimi Rapporti IFEL, che la spesa per investimenti sarebbe diminuita.

La formulazione del Patto di stabilità, come licenziato dalla Camera dei Deputati, lascia aperti problemi prontamente segnalati da ANCI. L'impossibilità di utilizzare i proventi delle alienazioni del patrimonio immobiliare locale per il rispetto del patto nel triennio 2009/2011 frena le potenzialità della semplificazione delle procedure contenuta nell'art. 58 del Decreto legge

n. 112, convertito dalla Legge n. 133 del 2008. Il punto di controversia è emerso con l'introduzione del comma 8 all'articolo 77 bis del Decreto legge 112/2008 che, nel tentativo di isolare gli effetti avversi dovuti all'erraticità di alcune poste di bilancio che venivano considerate nella determinazione della base di calcolo, ha escluso per i Comuni soggetti a Patto la possibilità di utilizzare i proventi straordinari da dismissione per finanziare spesa per investimenti a partire dal 2009. Se si considera che negli anni scorsi, l'incidenza di tali entrate sul totale della spesa per investimenti è stata pari in media all'11%, con picchi superiori al 25%, si può intuire quali saranno gli effetti sulla spesa per investimenti dei prossimi anni qualora tale disposto non venga modificato, rendendolo facoltativo così come chiesto dall'ANCI.

La governance dei Comuni nell'assetto federale

Uno sguardo al funzionamento dei trasferimenti verso i Comuni può fornire buone indicazioni circa l'entità del problema relativo alla trasformazione dei trasferimenti erariali in risorse proprie dei Comuni e alla scelta del livello di governo cui delegare la *governance* dei Comuni (la gestione della perequazione di parte corrente e la titolarità del Patto di stabilità interno).

Una fotografia della dipendenza da trasferimenti scomposta per Stato e Regione, ci dice che in entrambi i casi si rilevano forti diversità tra un territorio e l'altro, sicché il problema della sostituzione con compartecipazioni a gettiti nazionali o regionali sarà complicata e soggetta ad ingrossare eventuali fondi di perequazione. Per avere un'idea della dimensione del fenomeno, si consideri che il grado di eterogeneità regionale dell'IRPEF è pa-

ri a circa 0,3 (coefficiente di variazione), contro lo 0,7-0,8 calcolato per i trasferimenti. Il problema si acuisce con riferimento al rapporto Regione-Comune quando si analizza la tipologia dimensionale dell'Ente locale. Di fatto, mentre i trasferimenti statali verso i Comuni incidono in maniera uniforme nel bilancio in entrata per tutte le classi dimensionali, quelli regionali sono particolarmente significativi per gli Enti minori e largamente ridimensionati per i grossi centri. Tra l'altro, nell'ipotesi di sostituzione con compartecipazione si riscontra una distribuzione dell'incidenza dei trasferimenti regionali opposta a quella dell'IRPEF, maggiormente rilevante nei grossi centri.

Tuttavia al problema di fattibilità della sostituzione dei trasferimenti se ne affianca uno di opportunità con riferimento ai fondi regionali. L'esperienza passata, infatti, segnala come proprio per questo tipo di risorse derivate si rinvengono le più consistenti difficoltà di erogazione delle spettanze, con un valore medio dell'indice di erogazione fermo al 40%, contro quasi l'80% registrato dai trasferimenti statali. Le perplessità dunque nel far poggiare la *governance* dei Comuni sul potenziamento del ruolo delle Regioni appaiono fondate, specie se si considera l'attuale difficoltà di erogazione dei trasferimenti da parte delle Regioni che certamente non aiuta i Comuni nel rispetto del Patto di stabilità, né nel mantenimento di un livello adeguato nella spesa per investimenti.

I fabbisogni standard nel comparto degli asili nido

La scelta di misurare gli standard all'interno di questa funzione è dipesa da una duplice considerazione. La prima risiede nella necessità di approfondire la conoscenza di questa importante

funzione svolta dai Comuni che si rivela essenziale per liberare risorse che consentano ai territori di raggiungere livelli di sviluppo superiore. Per questa ragione è stata condotta un'indagine *ad hoc*, con la funzione di esplorare quali fossero gli effettivi *driver* che guidassero le scelte dei Comuni e consentisse di misurare il grado di efficienza contenuto nelle politiche comunali limitatamente a questo servizio. In seconda battuta, aver testato la metodologia di calcolo su questo comparto permette di definirne la bontà dei risultati nel "peggiore dei mondi possibili". La funzione asilo nido, infatti, tra quelle esercitate dai Comuni, è quella meno omogenea lungo il territorio, che risente maggiormente dei fattori di qualità insiti nel servizio, che è condizionata da scelte che esulano dalla volontà dei Comuni, visto che gli standard di servizio sono definiti da Legge regionale, su cui si concentrano diversi possibili determinanti sia della domanda che dell'offerta. In questo senso, la scelta della funzione asilo nido potenzia l'efficacia di questo studio come caso pilota, in quanto consente di definire le potenzialità massime di questa metodologia, visto che queste vengono misurate nel caso più estremo.

Per quanto riguarda l'analisi descrittiva condotta attraverso il sondaggio, questa ha consentito la costruzione di un indicatore di domanda potenziale che fosse indipendente rispetto al reddito, perché calcolato sulla base delle interviste fatte. La relazione comunque positiva e significativa trovata tra tale indicatore e il reddito avvalorerebbe l'ipotesi che sia la spesa in welfare a stimolare maggior reddito e non viceversa, in quanto emergerebbe una capacità di assecondamento dell'offerta dei Comuni rispetto alla domanda e quindi di stimolo dell'occupazione fem-

minile. L'altro aspetto non secondario che emergerebbe dall'indagine è che, in determinati contesti, quali il Mezzogiorno e i Piccoli Comuni, la politica locale non sembra in grado di scardinare i fattori di ritardo nello sviluppo del territorio, ma che questi richiedano interventi più concentrati sul versante del sostegno al reddito delle famiglie e della creazione di tessuto di imprese in grado di generare maggiore occupazione. Viceversa, la politica di welfare dei Comuni nell'ambito degli asili nido appare cruciale nell'agevolare la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli della maternità, anche se in aggregato la domanda di intervento pubblico in Italia appare meno rilevante di quanto fissato dagli obiettivi di Lisbona.

Per quanto attiene la stima dei fabbisogni standard, questa è stata basata sullo scorporo dei costi del servizio dalle quantità del servizio stesso. I primi sono stati stimati partendo da una funzione di produzione (o di costo), basata sui dati osservabili per l'intero universo dei Comuni, "ripulito" dagli *outlier* generati spesso da una imprecisa specificazione della base dati (i certificati di consuntivo comunicati al Ministero dell'Interno). I secondi derivano da una stima in due fasi, in cui si è dapprima costruita una variabile sintetica di domanda di posti nido per un ristretto numero di Comuni, presso i quali è stata condotta un'indagine mirata, e successivamente ne sono stati estrapolati i dati per l'intero universo attraverso la stima econometrica dei coefficienti delle determinanti della domanda di posti nido.

La perequazione dei fabbisogni standard che si ottiene, genererebbe un maggior flusso di risorse al Nord e al Sud del Paese, in parte finanziato da risorse aggiuntive nazionali e in parte da

una riduzione delle risorse ai Comuni del Centro, o perché questi presentano un eccesso di offerta, o perché producono a costi superiori agli standard, o per entrambi i motivi. A livello dimensionale, sono gli Enti più piccoli a dover contenere la spesa, mentre a quelli medio grandi verrebbe garantito un cospicuo aumento di risorse. Ovviamente, questa è solo una combinazione intermedia tra quelle possibili che derivano dalla stima, che può variare sia modificando il livello degli standard da riconoscere, sia inserendo ulteriori fattori che tengano conto della qualità del servizio erogato.

CAPITOLO 1

IL QUADRO DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA NELLA TRANSIZIONE VERSO IL FEDERALISMO FISCALE

INTRODUZIONE

Il quadro finanziario dei Comuni può essere desunto dall'analisi della dinamica del deficit di bilancio osservata sin dal 1990, anno da cui partono le statistiche elaborate dall'ISTAT con riferimento ai livelli di governo di cui si compone la Pubblica Amministrazione. Dopo un trend declinante in termini di rigore finanziario, prolungatosi per oltre un decennio, a partire dal 2002 si innesca una tendenza migliorativa delle posizioni di bilancio culminata nel 2007 con un avanzo di bilancio, unico comparto della Pubblica Amministrazione ad aver raggiunto tale risultato ad oggi. Anche al netto dei trasferimenti ricevuti da altri livelli di governo, l'insieme dei Comuni registra una profonda inversione di tendenza che colloca il saldo di bilancio 2007 su livelli superiori rispetto a quelli realizzati nel 2001. Il notevole contributo al risanamento dei conti pubblici offerto dai Comuni è stato realizzato sia attraverso l'utilizzo della leva fiscale, ma in modo molto limitato anche nel 2007, anno dello sblocco momentaneo delle aliquote, sia soprattutto con il controllo della spesa, che però ha interessato in larga parte quella destinata agli investimenti.

Di fronte a tale comportamento virtuoso dei Comuni, la recente programmazione di bilancio, ancorché orientata a rafforzare la solidità dei conti pubblici, si pone in modo contraddittorio, poiché riduce l'autonomia tributaria del comparto e gli impone

uno sforzo superiore al peso di comparto e incoerente con la necessità di sviluppo, visto il taglio imposto agli investimenti. Ripartendo gli obiettivi di finanza pubblica, pressoché confermati dalla Nota di aggiornamento del Dpef 2009-2013, sui diversi livelli di governo, e in particolare sui Comuni, si evince come, a fronte di una riduzione complessiva del deficit di circa 1,6 punti percentuali in rapporto al PIL, ai Comuni sia richiesto uno sforzo pari a circa un quarto di tale ulteriore risanamento, ben superiore al peso relativo di comparto, pari invece a circa il 7%. Il dato è aggravato dal fatto che tale aggiustamento deve operare interamente sul versante della spesa e che, per circa metà, tale contrazione della spesa dovrà interessare la spesa per investimenti. Complessivamente, le misure incorporate nella manovra di bilancio generano nel 2011 un taglio della spesa finale dei Comuni pari ad oltre il 18% di quella realizzata nel 2008, anno già caratterizzato da un ulteriore declino degli investimenti, dopo quelli sperimentati nel periodo 2004-2007.

La manovra imposta si coniuga con la riduzione di risorse messe a disposizione dei Comuni, realizzata sia attraverso una progressiva riduzione dei trasferimenti in quota al PIL, sia mediante l'abbattimento dell'autonomia tributaria indotto dall'abolizione dell'ICI sulla prima casa. Ma, mentre la riduzione dei trasferimenti appare coerente con il passaggio ad un sistema federale, l'inversione di tendenza dell'autonomia tributaria non trova una spiegazione plausibile e non potrà che avere l'effetto di peggiorare i saldi di bilancio. Non si tratta solo di un problema di congruenza con l'impianto federale ma anche di tenuta del sistema finanziario delle Amministrazioni comunali che, come settore deputato a realizzare gli investimenti pubblici, si trova

particolarmente esposto all'acuirsi della crisi finanziaria internazionale.

La riduzione delle risorse proprie, infatti, peggiora la posizione debitoria dei Comuni, portando molti Enti sopra il livello soglia di sostenibilità riscontrato per l'intera P.A., peraltro già elevato. Per molti Comuni si rinverrebbero livelli di indebitamento superiori al 200% delle entrate proprie correnti, una soglia ritenuta a rischio per la sostenibilità del debito. Non solo, ma in virtù della definizione della soglia di rientro del debito che il Ministero dell'Economia e delle Finanze si appresta a varare, si configura a breve la necessità per molti Enti di utilizzare risorse aggiuntive per smaltire le proprie posizioni debitorie, creando ulteriori pressioni sui bilanci dei Comuni e sulla tenuta dei servizi locali.

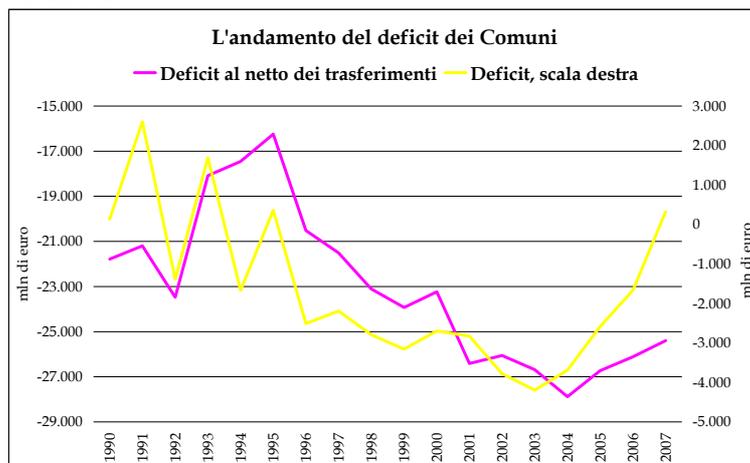
Il quadro della finanza comunale che si delinea, pertanto, e che verrà dettagliatamente descritto nel prosieguo di questo capitolo, raffigura un comparto della Pubblica Amministrazione che, negli anni in cui è stato investito di una maggiore autonomia e responsabilità, ha almeno in parte concorso al risanamento della finanza pubblica italiana ma che, in prospettiva, sembra andare incontro ad un processo di riaccentramento decisionale e di irrigidimento delle leve finanziarie per favorire lo sviluppo (investimenti pubblici).

LE PERFORMANCE DI BILANCIO DEI COMUNI

Il quadro della finanza pubblica italiana prima dello scoppio della crisi internazionale segna, almeno fino al 2007, un percorso virtuoso tracciato dal complesso delle Amministrazioni pubbliche nell'ultimo biennio.

In un contesto di generale miglioramento dei conti pubblici, i Comuni si pongono in assoluta sintonia con le dinamiche di miglioramento dei saldi registrate dal comparto delle Amministrazioni locali. Alla fine del 2007, il saldo netto di bilancio delle Amministrazioni comunali torna ad essere in attivo dopo 12 anni (l'ultima volta era accaduto nel 1995), con un miglioramento in valore assoluto rispetto al minimo del 2003, quando si era formato un disavanzo di circa 4,2 miliardi di euro, di oltre 4,5 miliardi di euro, pari al 10% del totale delle spese correnti comunali. Il dato del 2007 prosegue il graduale percorso di contenimento del deficit di comparto osservato per ciascun anno a partire dal 2003. Da sottolineare che, pur se su livelli differenti, i risultati testé descritti si mantengono anche con riferimento al conto dei Comuni depurato dai trasferimenti statali e regionali, sicché si può parlare di consolidamento strutturale ed autonomo delle finanze pubbliche dei Comuni.

Grafico 1

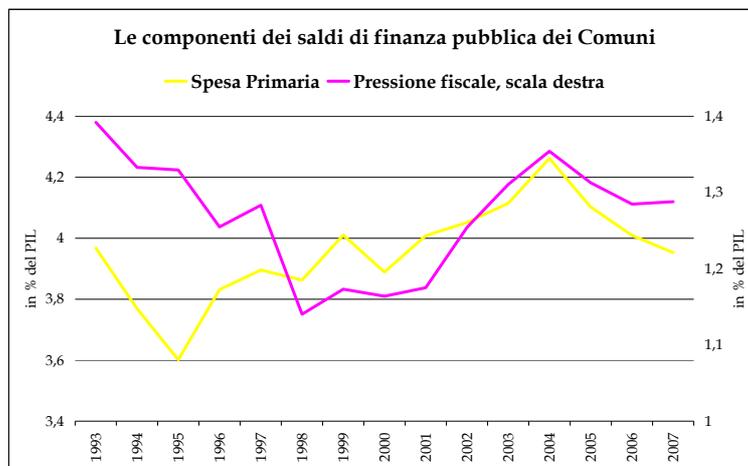


Soffermandosi sul biennio 2006-2007, infatti, e considerando esclusivamente le dinamiche al netto dei trasferimenti pubblici, si può osservare come il saldo primario delle Amministrazioni comunali sia cresciuto di circa 2 decimi in rapporto al PIL, con un contributo alla crescita complessiva dell'avanzo primario della Pubblica Amministrazione di circa l'8,2%, ovvero 1,1 punti in più rispetto al peso relativo di comparto sul totale delle Amministrazioni pubbliche che, peraltro, è stabile dal 2001, quando si attestava intorno al 7,1%.

Nel conseguire tale risultato, il contributo determinante è stato apportato dalla riduzione della spesa primaria, declinante di circa un decimo in rapporto al PIL, e dalle entrate non fiscali, cresciute di un decimo sempre in quota al PIL. Di converso, la pressione fiscale dei Comuni è rimasta invariata rispetto a quanto registrato alla fine del 2005. Significativo il controllo della spesa esercitato dalle Amministrazioni comunali, specie se si

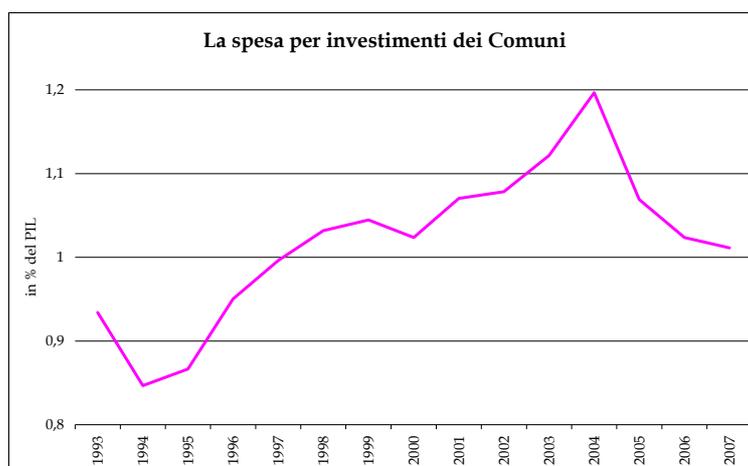
considerano le peculiarità di alcune funzioni loro attribuite.

Grafico 2



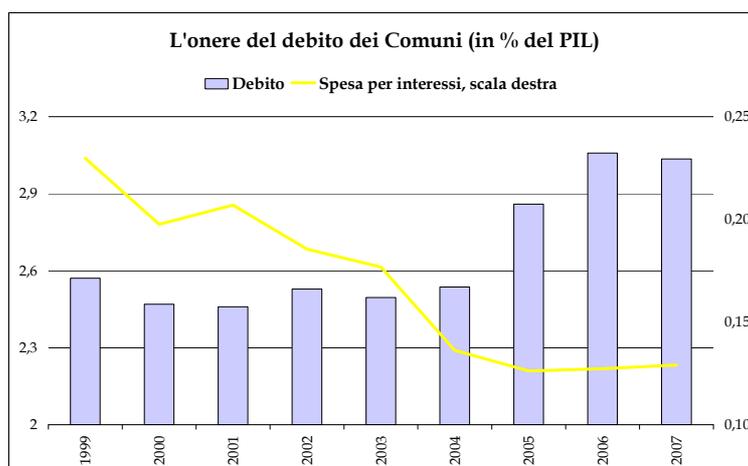
In particolare, non può essere trascurato il ruolo dei Comuni nel finanziamento di oltre il 42% della spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione, che negli anni trascorsi era stata sacrificata per il riequilibrio dei saldi e che nel 2007, nonostante il sensibile miglioramento dei conti comunali, è tornata a crescere del 2,5% rispetto all'anno precedente, una dinamica non in grado di mantenerne comunque almeno stabile l'incidenza sul PIL.

Grafico 3



A limitare la capacità dei Comuni di finanziare la spesa per investimenti hanno concorso sia i limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica, sia l'aumento del costo del debito determinato dal rialzo dei tassi di interesse e dal livello già non trascurabile dello stock di debito a carico dei Comuni. Alla fine del 2007, la spesa per interessi sul debito è aumentata del 5% rispetto al 2005, mentre lo stock di debito secondo i dati rilevati dalla Banca d'Italia si è stabilizzato sui livelli raggiunti già nel 2006, con un'incidenza sul PIL pari al 3% e sulle entrate fiscali di pertinenza comunale pari al 175%, un valore ancora inferiore a quello registrato per il complesso della Pubblica Amministrazione, per il quale si rinviene un rapporto debito/entrate fiscali superiore al 220%, ma prossimo alla soglia del 200%, considerata nella prassi bancaria come quella idonea a garantire la solvibilità di un Ente decentrato.

Grafico 4



In definitiva, dal raffronto tra il quadro complessivo della finanza pubblica italiana e quello relativo ai conti dei Comuni, emerge un sostanziale allineamento di questi ultimi al perseguimento degli obiettivi finanziari, rafforzato da un maggior virtuosismo in termini di composizione dei saldi, giacché questi vengono conseguiti attraverso un maggior equilibrio tra entrate e spese.

I BILANCI DEI COMUNI

L'analisi delle performance finanziarie realizzate dai Comuni nel loro complesso nasconde al suo interno una realtà estremamente eterogenea della situazione dei Comuni italiani, sia con riferimento alla loro dislocazione territoriale, sia dal punto di vista delle differenze demografiche. La dinamica aggregata, di fatto, può essere facilmente interpretata come il risultato dell'azione di forze tra loro contrapposte, che dall'inizio degli anni novanta ad oggi hanno inevitabilmente influenzato la ge-

stione degli Enti locali.

Se da un lato infatti si registra in alcuni passi fondamentali della legislazione italiana una marcata tendenza verso l'affermazione delle autonomie locali, con il graduale abbandono di una finanza di derivazione statale, dall'altro, forze di segno opposto hanno impedito che tale evoluzione di stampo federalista avvenisse con modalità e tempi che ne permettessero uno sviluppo coerente e uniforme. In particolare, si osserva come il tentativo di aderenza delle scelte pubbliche alle preferenze locali, attraverso la devoluzione di funzioni dal centro alla periferia e l'attribuzione di maggiore autonomia nella disponibilità di risorse per le realtà locali, sia stato più volte interrotto e ostacolato soprattutto dalla necessità del Governo centrale di adottare politiche restrittive per far fronte alle situazioni critiche della finanza pubblica italiana e rientrare nei criteri definiti dal Trattato di Maastricht. La mancanza poi di un adeguato assetto dei rapporti istituzionali tra Stato, Regioni e Autonomie locali si è tradotto in crescenti livelli di incertezza per l'attività di programmazione e di gestione di queste ultime, accentuando così i già esistenti differenziali territoriali in un contesto in cui il potere di riequilibrio delle risorse originariamente attribuito allo Stato va evidentemente affievolendosi.

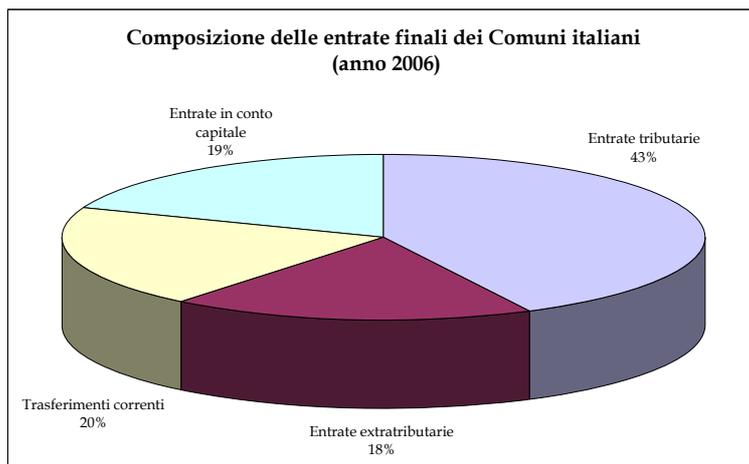
La rielaborazione dei dati sull'insieme dei Comuni per i quali è disponibile l'informazione completa sul bilancio a consuntivo (riferiti all'anno 2006, ultimo anno disponibile) e l'osservazione degli indicatori di bilancio da qui estratti permettono di apprezzare le citate differenze sia in merito all'ubicazione geografica, sia relativamente alla classe dimensionale di appartenenza.

Per rendere omogeneo il confronto con le regole adottate di recente e confermate anche per il futuro, i saldi ed alcuni indicatori che verranno utilizzati sono riclassificati secondo il criterio della competenza ibrida. Questa prevede, al fine di rendere più omogenee le grandezze rinvenienti dal bilancio dei Comuni con quelle elaborate ai fini della costruzione del Conto economico della P.A. secondo la metodologia ESA95 (che è lo standard adottato dalla contabilità nazionale in Europa), di considerare entrate e uscite correnti di competenza ed entrate e uscite in conto capitale di cassa. Di conseguenza, il saldo di competenza ibrida è dato dalla somma del saldo corrente di competenza con quello in conto capitale di cassa (al netto della riscossione dei crediti).

Le risorse dei Comuni

Alla fine del 2006 le entrate totali registrate dai Comuni italiani (al netto delle riscossioni di crediti) ammontano a circa 60,1 miliardi di euro, ovvero 1.050 euro in termini pro capite. Con riferimento all'intero territorio nazionale, la maggiore fonte di entrata per le Amministrazioni locali proviene dalle poste di parte corrente che, con 48,5 miliardi di euro, pari a circa 851 euro pro capite, ne costituiscono più dell'80%, mentre il restante 19% è formato dalle entrate in conto capitale (al netto delle riscossioni di crediti), che ammontano a 11,5 miliardi di euro, poco più di 200 euro pro capite.

Grafico 5

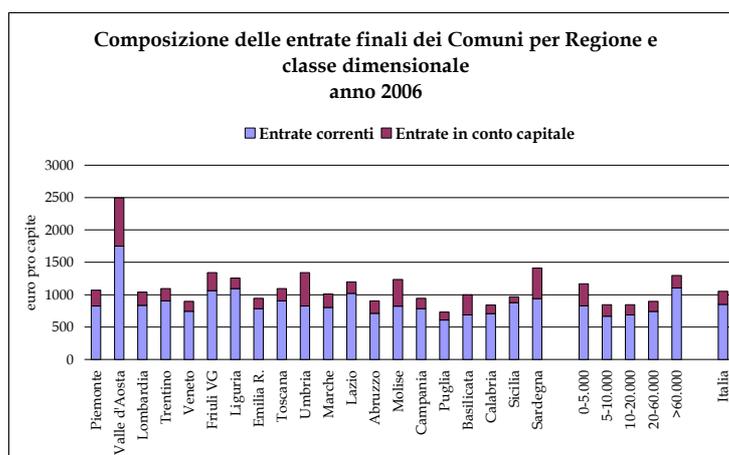


L'immagine del Paese che emerge dai dati sulle entrate è alquanto eterogenea sia dal punto di vista territoriale che demografico: per quanto riguarda le entrate totali, i Comuni che registrano il maggior valore pro capite (escludendo le Regioni a Statuto Speciale) sono quelli dell'Umbria con 1.339 euro pro capite, mentre sono i Comuni pugliesi a riportare in media un minimo di circa 733 euro per abitante. Più in generale si osserva come i Comuni che presentano un andamento meno brillante dal lato delle entrate siano quelli del Sud, che con 936 euro pro capite si collocano al di sotto della media nazionale. Si noti inoltre che il valore attribuito ai Comuni meridionali sarebbe ancora inferiore (circa 875 euro pro capite) se dal computo si escludessero le Regioni a Statuto Speciale, che in virtù di maggiori trasferimenti possono vantare livelli di entrate pro capite superiori alla media nazionale. Lo stesso fenomeno si verifica se per la macro-ripartizione del Nord si escludono le Regioni a Statuto Speciale, ma la riduzione è decisamente inferiore e il valore risultante rimane comunque prossimo alla media nazionale (circa 1.041

euro pro capite).

Differenze marcate si riscontrano anche a livello demografico: le entrate totali pro capite al netto delle riscossioni di crediti variano dal minimo di 845 euro, registrato dai Comuni con una popolazione compresa tra i 5.001 e i 10.000 abitanti, al massimo di circa 1.296 euro dei Comuni con più di 60.000 abitanti. Anche i Piccoli Comuni (con una popolazione fino a 5.000 abitanti) presentano un livello di entrate totali elevato, pari a 1.169 euro pro capite; ma se nel caso dei Comuni di maggiori dimensioni ciò è principalmente dovuto alla maggior concentrazione di redditi, la forte incidenza delle entrate sulla popolazione dei Comuni più piccoli è da imputare alle forti diseconomie di scala, che determinano un maggior peso relativo dei trasferimenti. Si noti comunque che, escludendo le classi dimensionali ai due estremi, si riscontra una certa omogeneità per quanto riguarda i Comuni con una popolazione compresa tra i 5.001 e i 60.000 abitanti, con entrate totali tra 660 e 742 euro pro capite.

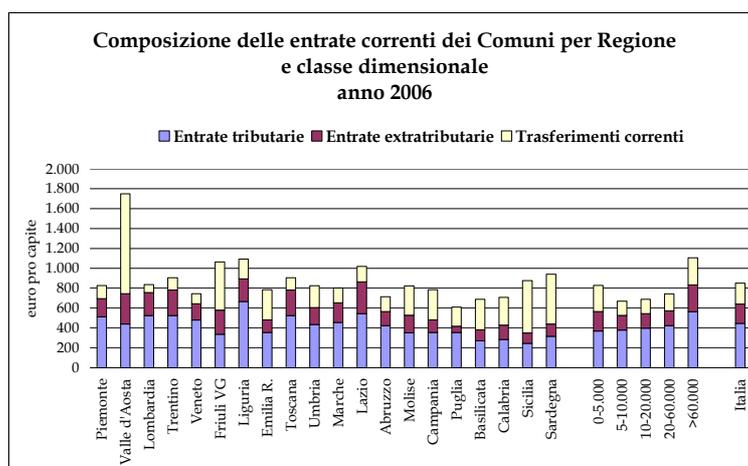
Grafico 6



Anche la composizione delle entrate correnti rivela un'elevata disomogeneità nelle modalità con cui le risorse a disposizione delle Amministrazioni locali sono reperite. A livello nazionale si osserva una predominanza delle entrate proprie sulle entrate correnti, di cui il 53% deriva da entrate tributarie e il 23% da entrate extratributarie, mentre i trasferimenti correnti erogati dalle altre Amministrazioni a favore dei Comuni ne coprono il restante 24%. Scomponendo il dato per macroripartizione geografica e collocazione regionale, si riscontrano tuttavia composizioni delle entrate alquanto differenziate. Anche sotto questo aspetto i Comuni del Sud presentano uno stato di salute decisamente più precario rispetto alla media nazionale, in quanto le proporzioni con cui la copertura finanziaria è ripartita tra risorse proprie e risorse di derivazione statale o regionale appaiono completamente ribaltate: solamente il 56% viene finanziato con entrate proprie (tributarie ed extratributarie), mentre il rimanente 44% affluisce alle casse dei Comuni del Mezzogiorno sot-

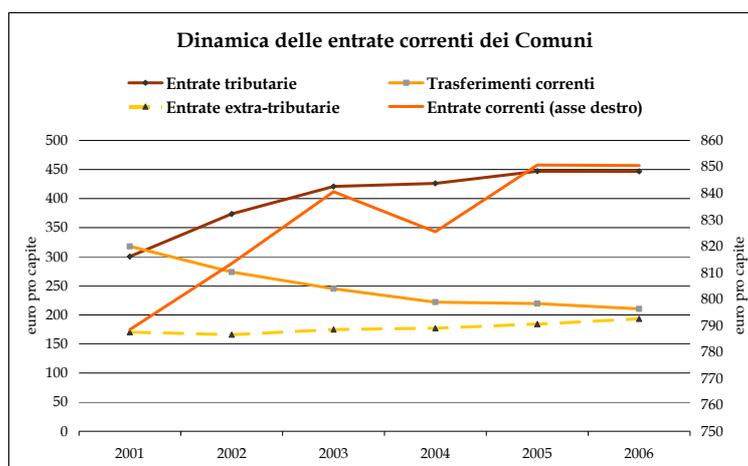
toforma di trasferimenti pubblici. Se i Comuni del Centro-Nord, per i quali la preferenza per le risorse proprie è ancor più accentuata rispetto alla media nazionale e i trasferimenti coprono in media meno di un quinto delle entrate correnti, ricevono una somma pari a circa 146 euro pro capite in trasferimenti correnti, i Comuni del Sud raggiungono in media 335 euro pro capite. Se invece si guarda alla suddivisione dei Comuni per classi dimensionali, si osserva per ciascuna classe una distribuzione delle risorse in entrata in linea con ciò che si osserva per l'intero Paese. Se si escludono i Comuni di minori dimensioni per i quali i trasferimenti rappresentano il 32% delle entrate correnti, tutte le altre classi dimensionali privilegiano le risorse proprie come fonte di finanziamento, coprendo con esse i tre quarti o più delle entrate correnti. Resta ferma comunque un'elevata variabilità all'interno di una stessa classe, ad esclusione delle entrate tributarie che rappresentano il cospicuo più stabile. Ciò evidenzia una peculiare caratteristica del nostro Paese, dove Amministrazioni locali simili per posizione geografica presentano comunque differenze sostanziali derivanti dalla diversa ampiezza demografica e, viceversa, le affinità derivanti da un'analogia estensione della popolazione non sono comunque sufficienti ad azzerare le specificità derivanti da una ubicazione territoriale differente.

Grafico 7



La dinamica delle entrate per il periodo dal 2001 al 2006, estrapolata utilizzando un campione rappresentativo di 560 Comuni, rivela un andamento crescente nel primo periodo seguito da una sostanziale stagnazione nell'ultimo biennio delle entrate correnti, dovuta in particolare all'andamento di direzione opposta di trasferimenti ed entrate proprie. Se da un lato il calo dei trasferimenti erariali ha interessato tutto il periodo in modo costante, la crescita delle entrate tributarie, sostanziale nel biennio 2002-2003, si è rivelata molto più modesta nel periodo successivo, fino ad arrivare ad una battuta d'arresto nell'ultimo biennio considerato, a causa del blocco delle aliquote vigente nell'intervallo considerato. L'andamento degli incassi extratributarie si è mantenuto in crescita durante tutto l'arco del periodo considerato, ma le dinamiche non sono state comunque tali da sostenere una crescita sostanziale delle entrate correnti.

Grafico 8



Il calo dei trasferimenti interessa tutte le Regioni (se si escludono i Comuni di Sicilia e Sardegna), ma osservando la dinamica recente si rileva un'inversione di tendenza nell'ultimo biennio in alcune Regioni del Sud, come per esempio la Campania dove nel 2005 e nel 2006 si è registrato un aumento dei trasferimenti correnti rispetto all'anno precedente.

L'aumento delle entrate extratributarie è concentrato soprattutto nei Comuni del Centro, dove, in particolare nel biennio 2005-2006 si osserva un'impennata che interessa in particolar modo i Comuni laziali, e in modo meno marcato alcune Regioni del Sud (Campania, Calabria, Puglia), mentre si riscontra un calo generalizzato nei Comuni del Nord, soprattutto in Emilia Romagna e Piemonte.

L'andamento delle entrate tributarie infine è trainato dai Comuni del Sud, per i quali i tassi di crescita rimangono positivi anche nel biennio 2005-2006, nonostante il blocco delle aliquote, mentre la crescita più modesta di Nord e Centro deriva soprat-

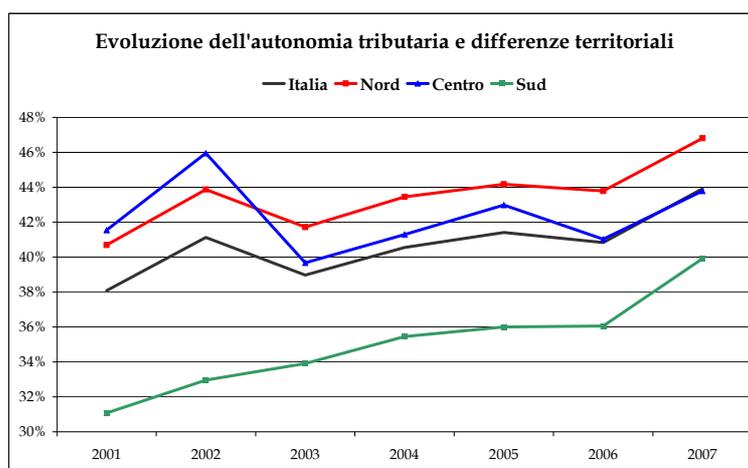
tutto dai livelli di risorse più elevati di cui godono gli Enti ubicati in tali Regioni e che inducono a moderare l'utilizzo della leva fiscale.

A tal fine, è interessante analizzare l'evoluzione dell'autonomia tributaria dei Comuni, intesa come il rapporto tra entrate tributarie (al netto della compartecipazione IRPEF) e le entrate finali. La dinamica dell'autonomia tributaria dei Comuni nel periodo 2001-2006 lascia intuire che gli eventuali sforzi effettuati almeno fino al 2006 nel tentativo di trasferire risorse alle Amministrazioni locali non ha avuto l'effetto desiderato, quantomeno non in modo omogeneo sul territorio. A livello nazionale si osserva una iniziale crescita dell'autonomia tributaria dei Comuni dal 2001 al 2002, ma questo processo non è stato adeguatamente sostenuto nel tempo sicché di fatto il livello di autonomia dei Comuni italiani nel 2006 risulta essere solo di poco superiore rispetto al 2001. A livello territoriale si riscontra un andamento progressivamente crescente dell'autonomia tributaria del Sud, in modo più marcato soprattutto nel primo triennio dall'introduzione del federalismo fiscale nella Costituzione. Ciò non vale invece per il Centro-Nord, che dopo un primo aumento registrato tra il 2001 e il 2002 ha visto la propria autonomia tributaria notevolmente ridimensionata nel 2003, per tornare gradualmente, nel 2006, a livelli di poco superiori a quelli osservati nel 2001. Si noti poi che vi sono in realtà alcune Regioni del Centro-Nord per le quali nel 2006 l'autonomia tributaria delle Amministrazioni comunali era inferiore rispetto al 2001, ad esempio Liguria e Veneto. Osservando invece la ripartizione dei Comuni in classi dimensionali si nota che il livello di autonomia tributaria a partire dal 2001 è cresciuto in modo graduale ma

progressivo ad eccezione di un lieve calo tra il 2002 e il 2003 che ha interessato tutte le classi dimensionali e nel 2006 una riduzione abbastanza marcata soltanto per i grossi centri.

I dati sui bilanci a consuntivo relativi all'anno 2007 disponibili soltanto per l'insieme dei Comuni soggetti al Patto di stabilità permettono di apprezzare comunque la ripresa del livello di autonomia tributaria avvenuto nel 2007 grazie allo sblocco delle aliquote deciso in quell'anno.

Grafico 9



La fotografia relativa alla situazione nel 2006 evidenzia ancora l'esistenza di distanze, soprattutto territoriali, tra i Comuni. In particolar modo, escludendo due eccezioni (Puglia e Abruzzo), i Comuni del Sud presentano un livello di autonomia inferiore rispetto alla media nazionale e rispetto ai Comuni del Centro-Nord, così come i Comuni di piccole dimensioni demografiche mostrano un ritardo rispetto alle restanti categorie. In questo senso, la sperequazione esistente è imputabile alla disomogenea distribuzione del reddito cui le imposte sono direttamente cor-

relate.

Nell'ambito dell'analisi delle componenti d'entrata e dell'autonomia tributaria dei Comuni si rivela poi interessante la considerazione delle disposizioni previste dalla cosiddetta manovra estiva del Governo varata nel corso del 2008, tra le quali spiccano per la loro rilevanza nel quadro della finanza locale l'abolizione dell'ICI sulla prima casa e la decisione del blocco delle aliquote per il triennio 2009-2011.

Sul fronte ICI prima casa, che per l'insieme dei Comuni ammonta a circa 3,3 miliardi (i valori si riferiscono alla stima prudenziale IFEL sui Comuni per i quali è disponibile il dato relativo al 2006), l'abolizione decisa dal Governo con il decreto n. 93/2008 genera un taglio del 7% delle entrate correnti (solo in parte compensato da trasferimenti erariali) e comunque del 13% di quelle tributarie.

La decurtazione delle entrate tributarie proprie dei Comuni dei 3,3 miliardi di euro provenienti dall'ICI sulla prima casa avrà inevitabilmente un impatto negativo sull'autonomia tributaria (al netto della compartecipazione all'IRPEF) degli stessi, riducendola di circa 5 punti percentuali. La manovra produce sì un livellamento delle differenze tra aree geografiche, colpendo maggiormente le Regioni con una maggior concentrazione patrimoniale, ma l'effetto è soltanto parziale, mentre quello prevalente è la riduzione generalizzata dell'autonomia tributaria di tutti i Comuni ed un riavvicinamento a un sistema di finanza locale derivata, in contrasto con la tendenza federalista iniziata con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Il provvedimento del Governo pone un ulteriore limite alla pos-

sibilità di ricorso alla leva fiscale da parte dei Comuni per correggere gli squilibri di bilancio, prevedendo il blocco delle aliquote per il prossimo triennio. È facile intuire come tale provvedimento sia caratterizzato da un'iniquità di fondo, in quanto privilegia quei Comuni che avevano fatto maggior ricorso alla leva fiscale nell'esercizio precedente e, viceversa, grava soprattutto sugli Enti che meglio avevano gestito l'autonomia tributaria evitando la delibera di maggiori aliquote o minori detrazioni. Più nello specifico, nella tabella sottostante si riportano alcuni dati relativi al sottoinsieme dei Comuni soggetti al Patto di stabilità interno che negli anni scorsi hanno attivato l'addizionale IRPEF per vedere in modo più chiaro gli effetti dell'imposizione di un blocco sulle aliquote. I dati mostrano come sebbene una parte considerevole dei Comuni soggetti al Patto disponga dell'addizionale IRPEF, solo un quinto di questi si collochi nella parte più alta della forchetta all'interno della quale è possibile variare l'aliquota, e quindi nonostante l'introduzione del blocco, potrà anche nel prossimo triennio disporre ampiamente della leva fiscale. Si noti poi che nella maggior parte dei casi tali Enti sono anche quelli che presentano saldi migliori, avendo privilegiato come obiettivo nel 2007 il raggiungimento dell'avanzo di bilancio sfruttando maggiormente la leva fiscale. Viceversa, la parte più consistente dei Comuni nel 2007 non ha sfruttato appieno l'imposizione addizionale collocandosi al di sotto dello 0,6%, informazione dalla quale è possibile intuire l'esistenza per questi Enti di un discreto margine di discrezionalità nella strategia impositiva, qualora ovviamente le aliquote non fossero state bloccate. Anche in questo caso è interessante sottolineare che quei Comuni che

hanno mantenuto nel 2007 un'aliquota addizionale inferiore allo 0,4% presentano anche saldi meno soddisfacenti rispetto agli Enti che si collocano nelle fasce più alte (anche se la relazione non è perfetta in quanto si rinvergono saldi negativi elevati per gli Enti con aliquote comprese tra lo 0,4% e lo 0,6%), indicando non certo una gestione meno virtuosa delle risorse a disposizione, quanto piuttosto la scelta di un percorso più graduale di contenimento del livello assoluto del disavanzo, verosimilmente realizzato anche attraverso un contenimento della spesa.

Tabella 1

Flessibilità di bilancio e Patto di Stabilità interno					
Aliquote	n. Comuni	% Comuni	Saldo 2007 (euro pro capite)	Manovra 2009 (euro pro capite)	Copertura potenziale della manovra mediante leva fiscale
0-0,2	200	12%	-21,1	-26,6	70,1%
0,21-0,4	427	25%	-7,4	-18,0	76,6%
0,41-0,6	682	41%	-49,8	-33,8	27,8%
0,61-0,8	371	22%	2,5	-12,0	12,4%
Totale	1680	100%	-26,1	-24,7	38,1%

L'applicazione del blocco delle aliquote previsto dal Patto all'interno della situazione comunale appena delineata si rivela pertanto iniqua e come tale fonte di poca stabilità nel processo di implementazione del federalismo fiscale, che richiederebbe invece l'incentivo e lo stimolo all'adozione di comportamenti virtuosi di contenimento della spesa nella gestione del bilancio locale. Al contrario, un provvedimento simile vedrà da un lato i Comuni che non avendo scaricato totalmente sulle imposte l'aggiustamento 2007 dovranno realizzare manovre più restrit-

tive al fine di migliorare il disavanzo con minori risorse a disposizione a causa del blocco delle aliquote; dall'altro, gli Enti che invece nel 2007 hanno raggiunto saldi migliori proprio grazie ad uno sfruttamento più intensivo dell'autonomia tributaria non saranno sottoposti all'obbligo di correzione dei conti, il cui onere di fatto sarà scaricato sui Comuni con aliquote minori. In pratica in questo modo il Governo centrale impone una sorta di meccanismo di esportazione dell'imposta, per cui le addizionali adottate da un gruppo di Comuni nel 2007 vengono pagate negli anni successivi dai cittadini dei Comuni che avevano contenuto la pressione fiscale. In assenza del blocco invece le Amministrazioni le cui aliquote non si avvicinano al tetto massimo stabilito dalla legge sarebbero libere di bilanciare l'intervento sul fronte della pressione fiscale. Nell'ultima colonna si riporta l'impatto che avrebbe sulla manovra un aumento delle aliquote pari a soltanto un quarto dell'aumento potenzialmente applicabile da ciascun comune, calcolato come la differenza tra l'aliquota massima e quella vigente nel 2007. Com'è facile vedere, oltre un terzo dei Comuni potrebbe coprire quasi l'80% della manovra correttiva con un ricorso all'autonomia tributaria solo lievemente maggiore, mentre i Comuni che hanno già sfruttato gli spazi di manovra fiscale dovrebbero concentrare maggiormente gli sforzi sul contenimento della spesa.

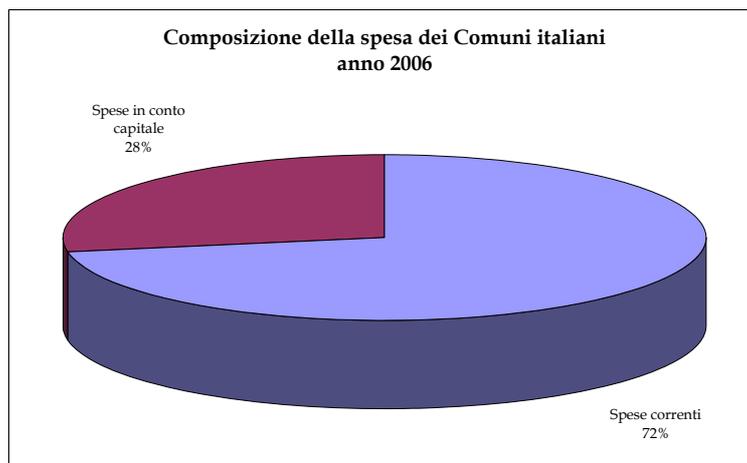
Nel contempo il blocco delle aliquote imposto da un anno per il successivo, impedendo una programmazione efficace e coerente della gestione del bilancio comunale, costituisce un forte incentivo a comportamenti non virtuosi, in quanto le Amministrazioni locali sarebbero in tal modo invogliate a tassare il più possibile quando sia loro concesso e a non ridurre mai la spesa, se

non nei limiti del Patto di stabilità. Tutte conseguenze in contrasto con l'attuazione del federalismo fiscale che vuole, contestualmente alla maggiore autonomia tributaria e finanziaria degli Enti locali una maggior responsabilizzazione degli stessi al fine di conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio.

Le spese dei Comuni

Alla fine del 2006 la spesa totale dei Comuni ammontava a poco più di 62 miliardi di euro, in media circa 1.100 euro pro capite (al netto delle concessioni di crediti), ripartite in spese correnti per poco più di 790 euro pro capite e spese in conto capitale per circa 305 euro pro capite. La ridotta incidenza delle spese in conto capitale sul totale della spesa in quest'analisi dipende anche dalla scelta di adottare il criterio della competenza ibrida per la classificazione delle voci di bilancio, ovvero il criterio contabile misto che calcola gli obiettivi in termini di competenza per le spese correnti e di cassa per le spese in conto capitale.

Grafico 10

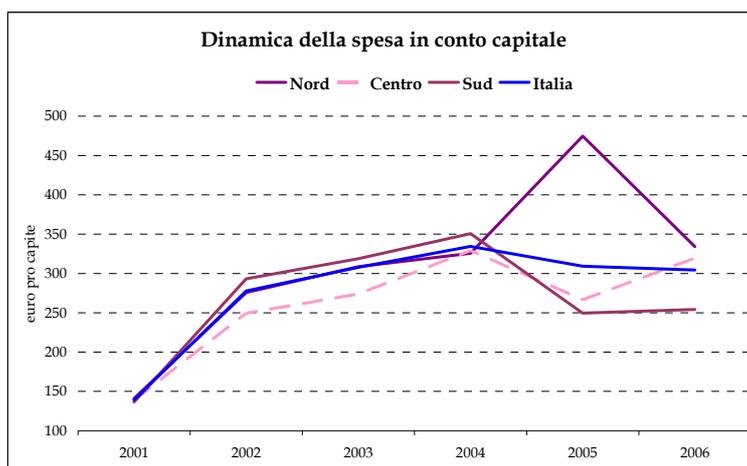


Nonostante la ridotta incidenza della spesa in conto capitale è comunque principalmente dalla sua entità che dipende la distribuzione alquanto eterogenea delle voci di spesa tra i Comuni, sia a livello territoriale che dimensionale. L'ampia variabilità tra l'entità di spesa dei Comuni si evince immediatamente osservando il coefficiente di variazione che, calcolato sull'insieme dei Comuni, supera l'unità per il totale delle spese. Il dato sul totale generale delle spese, infatti, varia dal massimo dei Comuni umbri e liguri (se si escludono le Regioni a Statuto Speciale) che superano entrambi le 1.300 euro, al minimo registrato in Puglia di 752 euro pro capite. Lo stesso ampio range di variazione si riscontra tra classi dimensionali, con i Comuni con più di 60.000 abitanti che registrano il massimo delle spese con circa 1.330 euro pro capite, cui si contrappongono i Comuni con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000, caratterizzati in media da una spesa pari a poco meno di 890 euro pro capite.

La distribuzione della spesa in conto capitale (al netto delle

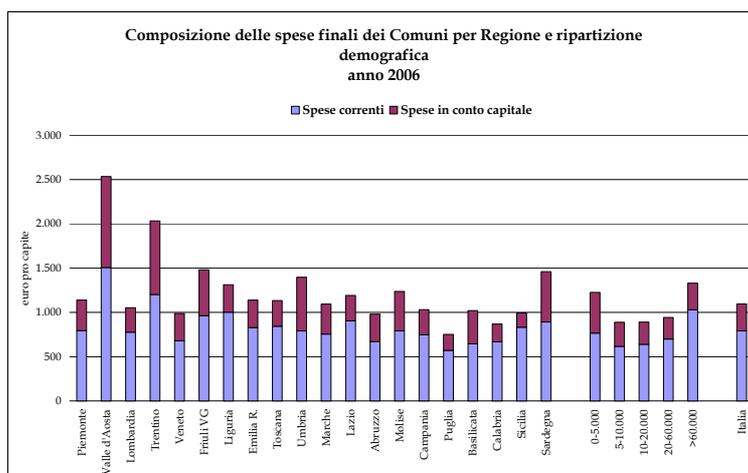
concessioni di crediti) si rivela relativamente asimmetrica, e sono ancora i Comuni delle Regioni del Mezzogiorno a rappresentare il fanalino di coda, con una spesa in conto capitale media di 254 euro pro capite. Da sottolineare però i valori di Basilicata e Molise, che si collocano al di sopra di alcune Regioni del Nord come Emilia Romagna, Liguria e Veneto. Sono invece i Comuni dell'Umbria che presentano la massima spesa in conto capitale (escluse Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) pari a 604 euro pro capite. L'analisi della dinamica nel periodo 2001-2006 rivela una sostanziale stagnazione a livello nazionale della spesa in conto capitale, salvo alcuni movimenti erratici nel 2005, successivamente rientrati l'anno dopo, quando i Comuni del Nord hanno comunque conservato un vantaggio di circa 40 euro pro capite rispetto alla media nazionale.

Grafico 11



Se si limita, invece, l'analisi alla componente di parte corrente, i divari di spesa territoriali o per classe dimensionale si attenuano sensibilmente, come testimoniato dal coefficiente di variazione che, benché elevato, è comunque meno della metà rispetto a quanto riscontrato per le spese in conto capitale. In generale si evidenzia una maggior propensione alla spesa per le Regioni del Centro-Nord, dove in entrambe le macroripartizioni la spesa corrente pro capite supera gli 800 euro, con la spesa più rilevante tra le Regioni a Statuto Ordinario di poco più di 1.000 euro raggiunta dai Comuni della Liguria. Nei Comuni del Sud invece si spendono in media per ogni cittadino, per la componente di parte corrente, poco meno di 730 euro, con un minimo di circa 570 euro per i Comuni pugliesi. Il divario tra classi dimensionali è ancora meno accentuato: se si esclude, infatti, il gruppo dei Comuni con più di 60.000 abitanti che per ovvie ragioni rappresenta quello con valori più elevati di spesa, le uscite di parte corrente delle tre classi intermedie di cui fanno parte i Comuni con una popolazione che va dai 5.000 ai 60.000 abitanti sono comprese tra i 600 e i 700 euro pro capite, mentre il valore osservato per i Comuni più piccoli si aggira intorno ai 765 euro per abitante.

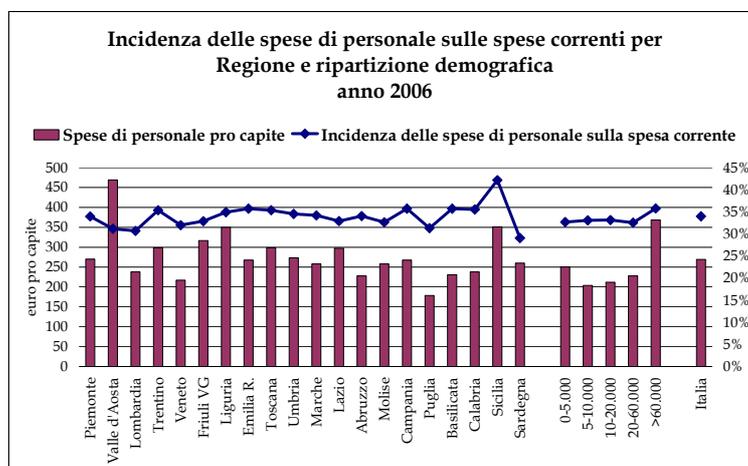
Grafico 12



Una parte consistente delle spese correnti dei Comuni è normalmente dedicata alla spesa per il personale. Nel 2006 tale frazione ha raggiunto valori abbastanza elevati rispetto al passato. Si passa infatti da circa il 31% di spese correnti destinate alla spesa per il personale nel 2001 (il dato, a differenza del 2006, è calcolato sul campione rappresentativo di 560 Comuni) a un valore intorno al 34% nel 2006, anno in cui per giunta era stato imposto un più severo controllo a tale voce di spesa. Osservando la dinamica del periodo 2001-2006 si osserva inoltre che per ogni anno dal 2001 si è verificato un sensibile aumento dell'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente (in grandezze pro capite). È interessante notare poi come i Comuni maggiormente interessati dall'aumento dell'incidenza della spesa per il personale siano soprattutto localizzati al Nord e al Centro, dove dalle percentuali inferiori alla media nazionale del 2001 si è passati a un'incidenza della spesa per il personale superiore alla media nazionale e in linea con la maggior parte del-

le Regioni del Mezzogiorno, esclusa la Puglia che invece nel 2006 destinava il 29% della spesa corrente a spese di personale.

Grafico 13

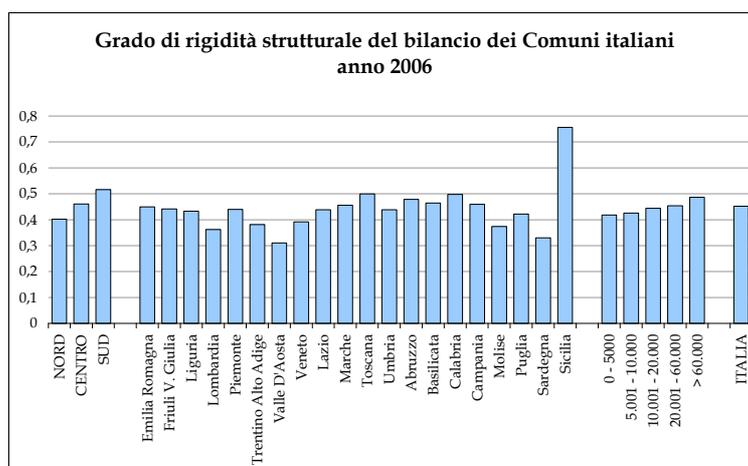


Un altro aspetto fondamentale nell'analisi delle uscite dei Comuni riguarda la possibilità di destinare risorse allo sviluppo locale del territorio e del tessuto sociale, sia attraverso investimenti in opere pubbliche che attraverso la destinazione di parte della spesa corrente al finanziamento di servizi sociali e alla persona, che garantiscano una miglior qualità della vita alla Comunità locale, a seconda dei bisogni prevalenti che questa manifesta. Tale possibilità dipende da un numero elevato di fattori, e uno di questi è sicuramente legato al grado di flessibilità del bilancio comunale, ovvero dall'ammontare di spese obbligatorie che gravano sulle risorse proprie dell'Amministrazione comunale (stipendi, interessi e rimborso prestiti). Poiché si tratta di spese rigide per loro stessa natura, nei casi in cui la loro incidenza sul bilancio comunale si riveli preponderante, l'Amministrazione comunale stessa si trova a godere di una libertà

di scelta ridotta e costretta verosimilmente a sottrarre risorse a quelle funzioni di notevole importanza come la spesa sociale, ma non strettamente necessarie alla gestione ordinaria dell'Amministrazione locale.

La rigidità strutturale media per il 2006 sul territorio nazionale è pari al 45,3% e assume valori crescenti spostandosi da Nord a Sud. Da segnalare l'elevato grado di rigidità strutturale di Toscana ed Emilia Romagna, rispettivamente 50% e 45%, e di contro fra le Regioni del Mezzogiorno il valore contenuto dei Comuni del Molise tra le Regioni a Statuto Ordinario, 38%, e il minimo del 33% toccato dalla Sardegna. A livello di classi dimensionali invece l'unico gruppo che supera la media nazionale è quello dei Comuni di dimensioni maggiori (con popolazione superiore ai 60.000 abitanti) per i quali la rigidità di bilancio nel 2006 sfiorava il 50%. Dall'analisi dell'indicatore di rigidità strutturale emerge che vi sono Regioni in cui i Comuni hanno una scarsa autonomia sulla destinazione delle risorse disponibili, ed è facile intuire come in queste situazioni l'ammontare di risorse dedicata ad uscite discrezionali, quali la spesa sociale, sia alquanto limitata.

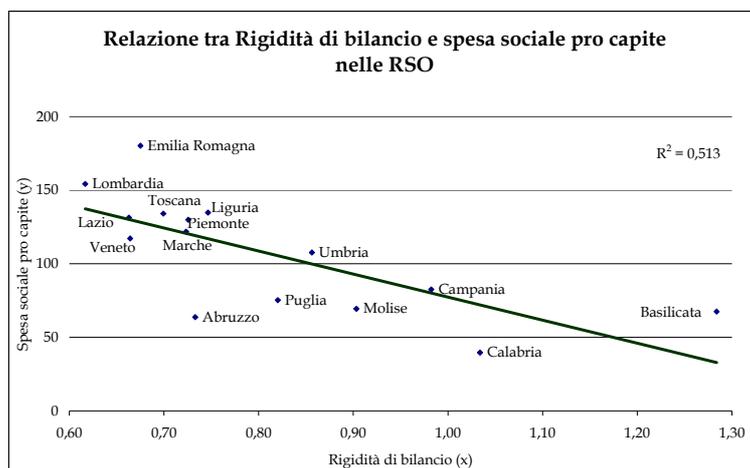
Grafico 14



L'intuizione di cui sopra è confermata dai dati sulla spesa sociale e sulla porzione di spesa corrente destinata alle diverse funzioni sociali, quali servizi per l'infanzia e i minori, assistenza agli anziani e altri servizi alla persona. Come si osserva nel grafico sottostante esiste infatti una relazione inversa che lega la rigidità di bilancio alla spesa sociale pro capite dei Comuni. Se escludiamo i casi particolari delle Regioni a Statuto Speciale che nonostante un'elevata incidenza delle spese di funzionamento sulle entrate proprie, grazie agli ampi trasferimenti erariali riescono a garantire un livello di spesa sociale soddisfacente, o comunque superiore alla media nazionale, la situazione si presenta assai problematica per quelle zone in cui la capacità di reperire risorse proprie non riesce a far fronte alle spese obbligatorie. L'analisi delle Regioni a Statuto Ordinario permette di visualizzare in modo efficace la relazione che sussiste tra le due variabili rivelando la percentuale della variabile spesa sociale che può essere spiegata attraverso la rigidità di bilancio, suffi-

cientemente elevato e pari a 0,513. Come era facile prevedere, le Regioni che si collocano nella metà inferiore del grafico, cioè che presentano una spesa sociale pro capite inferiore, sono quelle del Sud, con il minimo toccato dalla Calabria di circa 40 euro in spese sociali per abitante, pari solo al 6% della spesa corrente.

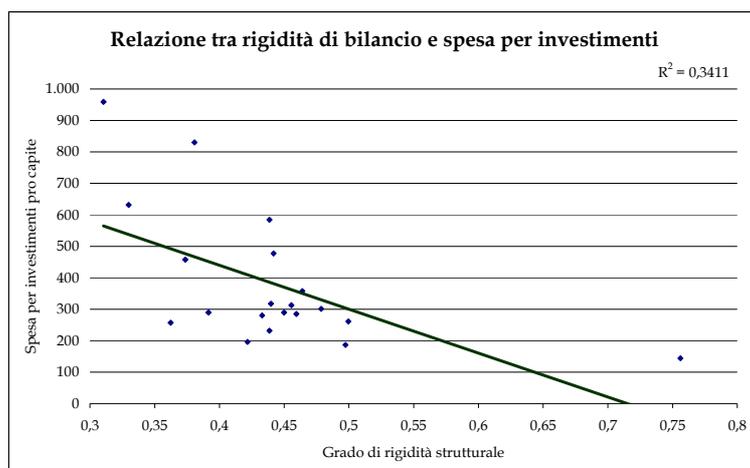
Grafico 15



Conclusioni simili si raggiungono se si considerano le spese che ciascun comune può destinare a investimenti in opere pubbliche e di sviluppo del territorio e più in generale dell'Amministrazione locale. Per descrivere lo scenario di riferimento e le tendenze di fondo della spesa per investimenti dei Comuni si fa riferimento al complesso delle spese in conto capitale (valori di cassa) circoscritte ai titoli riguardanti l'acquisizione di beni immobili, l'acquisto di beni mobili e attrezzature e i trasferimenti di capitali da parte dell'Amministrazione comunale a imprese (partecipate o meno) allo scopo di effettuare investimenti. Tali dati sono desumibili dai certificati consuntivi di bilancio per l'anno 2006.

La relazione presentata nel grafico sottostante conferma l'idea che la possibilità di destinare spese al finanziamento di opere pubbliche sia in parte legata anche alla flessibilità del bilancio comunale, ovvero al peso che le spese obbligatorie esercitano sulle finanze degli Enti locali. Come si può vedere, nelle situazioni di maggior rigidità di bilancio, le Amministrazioni reagiscono comprimendo la quota di spesa maggiormente discrezionale, ovvero gli investimenti.

Grafico 16

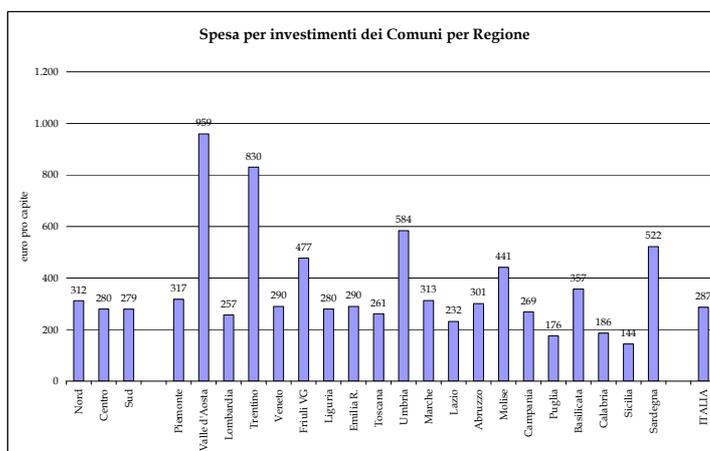


In seguito a tali considerazioni non sorprende che nell'anno 2006 la distribuzione territoriale della spesa pro capite, destinata a investimenti in infrastrutture, ricalchi in modo piuttosto fedele la situazione economica dei territori, sintetizzabile nella demarcazione Nord-Sud. La spesa per investimenti dei Comuni del Sud risulta essere inferiore rispetto agli altri Comuni e alla media nazionale. Ad un primo sguardo si nota che pure i Comuni del Centro si collocano al di sotto della media nazionale con 280 euro pro capite di spesa per investimenti (superiore so-

lo di 1 euro rispetto alla spesa dei Comuni meridionali). Bisogna però sottolineare come i dati qui discussi siano fortemente influenzati dalla presenza delle Regioni a Statuto Speciale che, ad esclusione della Sicilia, investono molto di più rispetto a tutte le altre Regioni. Ebbene, considerando le sole Regioni a Statuto Ordinario si osserva un allineamento della spesa per investimenti pro capite di Nord e Centro, con 281 e 280 euro pro capite rispettivamente, mentre il Sud si colloca sotto la media nazionale di 274 euro con 255 euro per cittadino.

Risulta quindi evidente come alcune Regioni del Sud presentino un notevole ritardo rispetto agli altri territori in termini di spesa per investimenti, nonostante vi siano casi come il Molise e la Basilicata in cui la spesa per investimenti pro capite, probabilmente per l'esistenza di diseconomie di scala, supera quella di Regioni settentrionali come Emilia Romagna, Liguria e Veneto. Degna di nota invece la maggior propensione all'investimento in infrastrutture locali di alcune Regioni del Centro, in particolare l'Umbria che detiene il primato tra le Regioni a Statuto Ordinario con 584 euro di spesa per investimenti pro capite. Non è un caso infatti che l'Umbria goda di una discreta autonomia tributaria e possa vantare un grado di rigidità strutturale particolarmente contenuto.

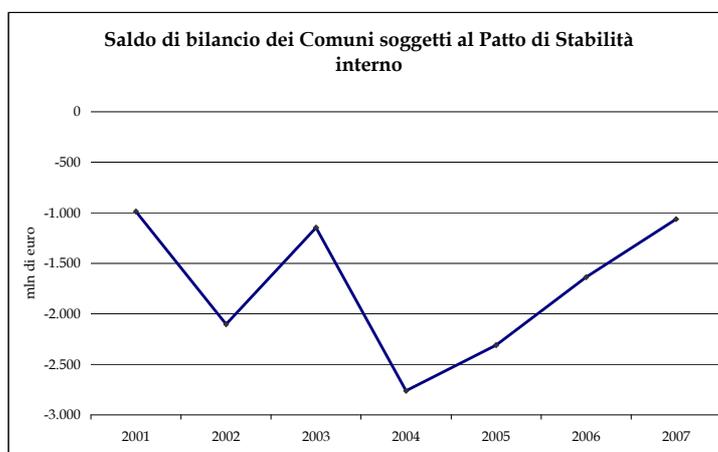
Grafico 17



Saldi

L'analisi della dinamica dei saldi per il periodo 2001-2007 mostra come i Comuni italiani abbiano intrapreso un percorso di miglioramento dei conti pubblici nell'ultimo triennio, ponendosi in sintonia con le dinamiche registrate dal comparto delle Amministrazioni locali.

Grafico 18

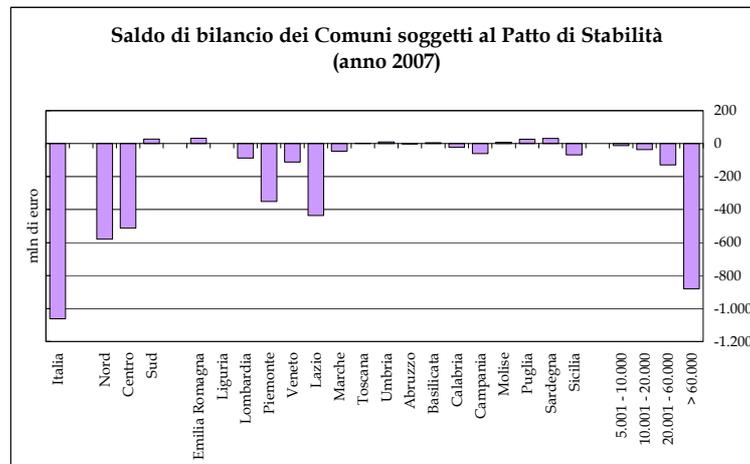


Il saldo netto di bilancio per l'insieme dei Comuni soggetti al Patto di stabilità interno nell'anno 2007 si attesta attorno a un disavanzo di poco più di un miliardo di euro (il dato differisce da quello di contabilità nazionale, che registra un avanzo, per il diverso criterio con cui viene prodotta tale statistica dall'I-STAT), migliorando di circa 600 milioni di euro in valore assoluto il saldo di competenza mista dell'anno precedente (sempre considerando i soli Comuni soggetti al Patto). In termini percentuali il disavanzo per l'anno 2007 rappresenta il 3% della spesa corrente registrata dal campione di Comuni considerato, un valore pari a quello registrato nel 2001 sul totale dei Comuni, anno in cui si è registrato il saldo di competenza mista più contenuto all'interno del periodo considerato. In seguito al piccolo negativo dell'anno 2004, con un disavanzo pari al 9% della spesa corrente, nel 2006 il saldo di bilancio era migliorato di 3 punti percentuali, attestandosi attorno al 6% della spesa corrente. Se si considera il dato depurato dei trasferimenti correnti si nota però che, se questi ebbero un ruolo fondamentale nel 2001 nel contenere il disavanzo, nel periodo successivo al 2004 il percorso verso un miglioramento dei saldi dipende essenzialmente dalle componenti autonome del bilancio, evidenziando una tendenza a un consolidamento strutturale e autonomo delle finanze dei Comuni.

In termini di miglioramento del saldo di comparto è interessante osservare qual è stato il contributo relativo apportato dalle diverse macroripartizioni di Comuni. Un primo sguardo alla dinamica dei saldi di Nord, Centro e Sud rivela una situazione capovolta rispetto a quanto descritto finora in quanto i Comuni del Sud hanno registrato un avanzo seppur contenuto nel 2007,

mentre sia il Centro che il Nord presentano un disavanzo.

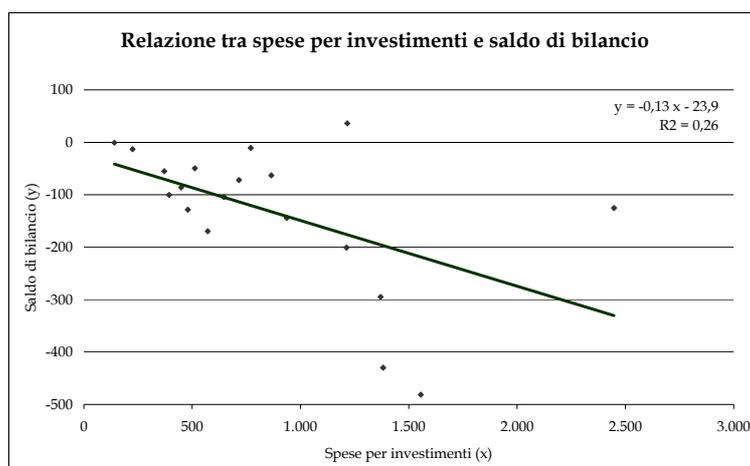
Grafico 19



Su questo punto è importante sottolineare che non necessariamente un saldo di bilancio negativo rappresenta un fattore di demerito per un'Amministrazione comunale. Vero è che l'obiettivo del raggiungimento del pareggio di bilancio è da considerarsi di primaria importanza, ma in molti casi Amministrazioni con il bilancio in disavanzo dimostrano di fare ricorso all'indebitamento allo scopo di finanziare spese per investimenti destinate allo sviluppo del territorio e della Comunità locale. Parlando poi di finanza dei Comuni, i quali insieme alle altre Amministrazioni locali contribuiscono per l'80% alle spese in infrastrutture pubbliche, questo aspetto assume una rilevanza ancora più accentuata.

A supporto delle affermazioni fatte finora il grafico sottostante mostra una semplice regressione lineare che mette in relazione la spesa per investimenti dei Comuni (ripartiti in Regioni) e il saldo di fine esercizio dell'anno 2006.

Grafico 20



Osservando la linea di tendenza e il coefficiente della spesa per investimenti nella regressione è possibile affermare che esiste una relazione negativa tra le due variabili in oggetto, ovvero a una maggiore spesa per investimenti si associa un saldo di bilancio inferiore (o un disavanzo più ampio). Come si può intuire dall' R^2 della regressione la relazione che lega i saldi alle spese per investimenti non è di causa-effetto, in quanto esistono sicuramente numerosi fattori che incidono sull'equilibrio di bilancio di un'Amministrazione pubblica. Ciò non toglie che esista sicuramente una relazione tra il livello di indebitamento e la quantità di risorse destinate allo sviluppo della Comunità locale, tale tesi è avvalorata anche dai numeri associati alla classe di Comuni di maggiori dimensioni (con una popolazione superiore ai 60.000 abitanti) per i quali si osserva un disavanzo nettamente più ampio rispetto alle altre classi dimensionali, ma che per ovvi motivi riportano una spesa per investimenti decisamente superiore, come notato in precedenza in questo capitolo.

LE PROSPETTIVE DELINEATE DAL NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO

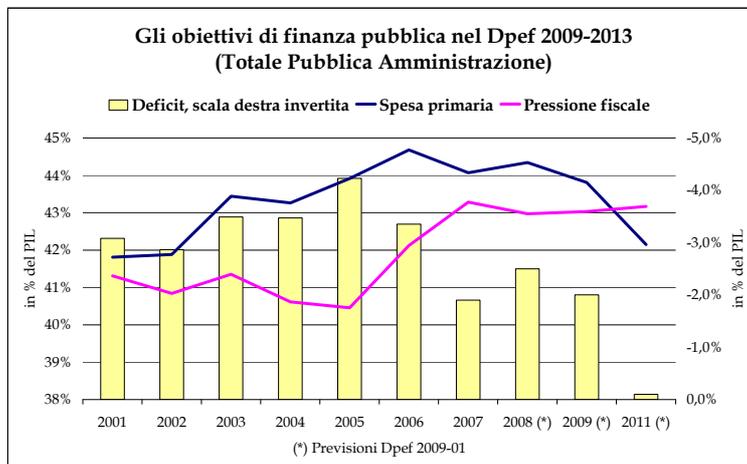
La Finanziaria 2009-2011 per i Comuni

L'analisi dei tratti essenziali delle dinamiche di finanza pubblica osservate a consuntivo 2007 e stimate per il 2008 consente di definire un quadro prospettico in cui inquadrare il ruolo dei Comuni all'interno dello scenario di recente formulato dal Dpef 2009-2013. Nel documento di programmazione varato dal Governo, infatti, si definiscono i nuovi obiettivi di finanza pubblica per il prossimo quadriennio, scanditi dall'impegno di perseguire per l'anno 2011 il pareggio di bilancio. Il quadro programmatico prospettato dall'Esecutivo si presenta ambizioso, tenuto conto del vincolo autoimposto di non aumentare la pressione fiscale e dello scenario macroeconomico di riferimento, reso particolarmente critico dall'entrata in recessione del Paese nel corso del 2008. Di fatto, nel documento in questione viene delineato un intervento correttivo cumulato di circa 36 miliardi, in larga parte concentrato sul fronte della spesa, che difficilmente potrà essere confermato in un contesto di riduzione del reddito nazionale di portata così eccezionale. Le stesse regole del Patto di stabilità europeo consentono un allentamento dei vincoli in presenza di così profonde crisi economiche.

In ogni caso, se si tengono ferme le intenzioni dell'Esecutivo per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, si osserva una sostanziale inversione di tendenza imposta alla spesa primaria che, dopo l'ulteriore crescita prevista per il 2008 fino al livello del 44,3%, è programmata scendere fino al 42,1% nel 2011, con una riduzione di 2,2 punti percentuali. A questi si aggiungono 2

decimi di incremento della pressione fiscale e un decimo di incremento di altre entrate, per una manovra complessiva sul primario di 2,5 punti percentuali.

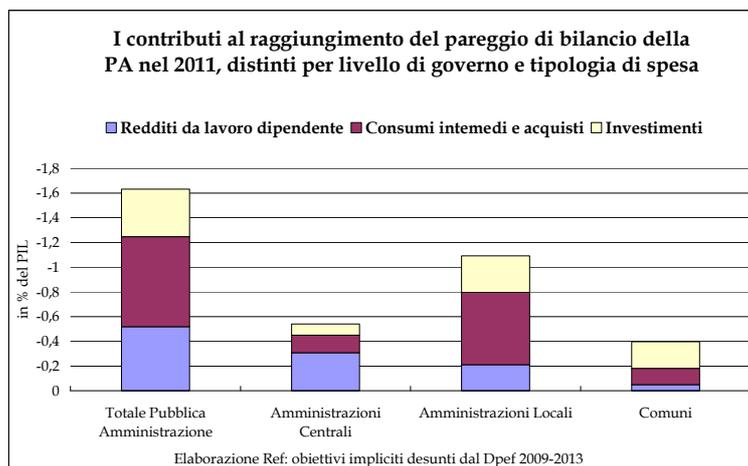
Grafico 21



Poiché la manovra si concentra sulle spese, è opportuno valutare, anche ai sensi di quanto sopra statuito, quali sono le principali voci destinatarie degli interventi più incisivi e quale sia l'impegno richiesto ai singoli comparti nel conseguimento di siffatti obiettivi. Per quanto riguarda i capitoli di spesa interessati dalle manovre in cantiere e future, spicca l'arretramento di circa 4 decimi della spesa per investimenti pubblici, di 5 decimi della spesa per retribuzioni e di 7 decimi per consumi intermedi e acquisti, voce entro la quale ricadono gran parte della spese sanitarie e sociali. Come si può intuire dalla tipologia delle uscite interessate dal contenimento programmatico, queste tendono ad impattare su specifici livelli di governo, se si considera che il 50% della spesa per acquisti e consumi intermedi è di pertinenza degli Enti sanitari e che, come detto in precedenza, circa il

42% della spesa per investimenti ricade nei bilanci dei Comuni. Procedendo ad un'imputazione del quadro programmatico, definito nel Dpef per queste voci di spesa con riferimento all'intero aggregato delle Amministrazioni pubbliche, secondo il peso relativo di ciascun livello di governo all'interno di codesti capitoli di spesa, e tenendo conto che per la spesa sanitaria è fissato un obiettivo di riduzione programmatica di 2 decimi di PIL al 2011, si ottiene una manovra implicita sul versante della spesa per quella parte che ammonta a 1,6 punti di PIL così ripartita: 2 decimi alla Sanità, 2 decimi alle Regioni, 4 decimi ai Comuni e 6 decimi allo Stato (il resto della manovra si concentra sulla contrazione dei trasferimenti e contributi in conto capitale a imprese).

Grafico 22



In sostanza, il quadro programmatico delineato nel Dpef 2009-2013 prevede di giungere al pareggio di bilancio attraverso una manovra sul versante della spesa attribuita in modo sperequato tra i livelli di governo, penalizzando le Amministrazioni locali, le quali dovrebbero farsi carico di oltre la metà della correzione prevista, a fronte di un peso relativo di comparto sul totale della Pubblica Amministrazione pari al 25%.

In questo scenario che implicitamente si può desumere dal Dpef, i Comuni sarebbero di gran lunga il livello di governo più penalizzato, con una manovra interamente sulla spesa sociale e per investimenti pari a 4 volte il loro peso relativo di comparto. Difficile intuire i criteri che hanno condotto alla formazione di un simile quadro programmatico, che appare insostenibile nelle dimensioni (basti pensare che con l'applicazione della manovra di bilancio per il 2011, pari a oltre 4 miliardi, i Comuni raggiungerebbero un avanzo di comparto di quasi mezzo punto di PIL). Il quadro si fa ancora più difficile se si considera anche la riproposizione del blocco dell'autonomia tributaria che non sembra tenere conto degli ottimi risultati ottenuti. In questo modo, infatti, saranno gravemente penalizzati gli Enti che hanno più responsabilmente contenuto la spesa in questo biennio limitando l'uso della leva fiscale e, viceversa, saranno meno colpiti coloro i quali sono stati colpiti dal congelamento con il livello più elevato possibile delle aliquote.

Complessivamente, lo scenario che il Dpef prospetta per la finanza comunale appare insostenibile e di difficile realizzazione nel medio periodo. È quindi auspicabile una rimodulazione degli obiettivi e, soprattutto, dei capitoli di spesa e delle modalità

di finanziamento che più interessano il comparto, rendendosi opportuno un riproporzionamento dei contributi di ciascun livello di governo al perseguimento degli obiettivi di risanamento più rispondente al peso effettivo che ognuno ha all'interno della Pubblica Amministrazione. Se così non fosse, l'insieme dei Comuni soggetti al Patto di stabilità interno dovrebbe operare un taglio della spesa finale superiore al 18% da qui al 2011, con un terzo dei Comuni costretti a tagliare le proprie uscite di oltre il 30%, una misura che appare eccessiva.

CAPITOLO 2

IL RUOLO DEI TRASFERIMENTI NELLA GESTIONE DELLA FINANZA LOCALE

LO STATO DELL'ARTE DELLA FINANZA DERIVATA

Nell'ambito delle discussioni sulle modalità di attuazione del federalismo fiscale assume notevole importanza l'analisi dello stato attuale della disciplina di riferimento che regola i rapporti finanziari degli Enti locali con gli altri livelli di governo.

Al momento attuale l'articolazione dei trasferimenti erariali agli Enti locali si fonda essenzialmente sul sistema statuito dal decreto legislativo n. 504 del 1992 che al momento dell'emanazione registrò un primo fondamentale passo verso il graduale abbandono di una finanza locale di derivazione statale. In particolare tale decreto, oltre ad istituire l'Imposta Comunale sugli Immobili e ad attribuirne il gettito ai Comuni in corrispondenza di una riduzione dei trasferimenti erariali rapportata all'aliquota minima, intervenne anche con un ripensamento del sistema dei trasferimenti erariali allontanandosi dall'applicazione del criterio della "spesa storica" affiancato a una politica perequativa, proprio della normativa vigente sin dagli anni '70 a seguito dell'emanazione dei cosiddetti decreti Stammati.

In sostanza il D.Lgs. 504/92 istituì sei fondi, tre per i trasferimenti di natura corrente e tre per i trasferimenti in conto capitale, attraverso i quali lo Stato potesse contribuire al finanziamento dei bilanci delle Amministrazioni provinciali, dei Comuni e delle Comunità montane. Tali fondi ancora oggi costituiscono le

principali voci della cosiddetta "spettanza", ovvero l'insieme delle attribuzioni di competenza dell'Ente locale nell'anno di riferimento.

I fondi di parte corrente, che si distinguono in contributo ordinario, contributo consolidato e contributo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale, vengono conferiti direttamente dallo Stato agli Enti locali senza alcun vincolo di destinazione specifica nell'utilizzo degli stessi.

Il contributo ordinario è destinato al finanziamento dell'attivo corrente per i servizi indispensabili, e la dotazione di base, secondo il dettato del D.Lgs. del 1992, è costituita dalla somma dei precedenti contributi - ordinario e perequativo - e dal contributo finanziato con i proventi dell'addizionale sui consumi di energia elettrica riconosciuti agli Enti locali per l'anno 1993. In merito alla distribuzione del contributo ordinario la norma conteneva un primo innovativo sistema di riequilibrio, da attuarsi inizialmente in sedici anni, fondato sulla metodologia di parametri obiettivo che tenessero conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, al fine di togliere risorse in esubero ai Comuni sovradotati e ridistribuirle in favore degli Enti sottodotati. Tale sistema era basato sulla detrazione annua del 5% dei contributi erariali spettanti a Comuni e Province e sulla loro successiva redistribuzione, utilizzando i contributi annualmente detratti, con la citata metodologia dei parametri obiettivo. Ha trovato tuttavia applicazione per i soli anni 1994 e 1995 in quanto successivamente sospeso in attesa dell'adozione di un nuovo sistema di riequilibrio.

Il contributo consolidato venne invece creato al fine di riunire

quelle risorse che prima dell'emanazione del decreto erano finalizzate al finanziamento di norme speciali di spesa e che costituivano finanziamenti integrativi in materia di personale o per nuove funzioni assegnate ai Comuni a seguito della soppressione di Enti inutili. Tali finanziamenti, avendo carattere di ripetitività, finirono per essere consolidati nel tempo nel loro ammontare originario e pertanto la norma provvede a un riordino delle stesse all'interno di un unico fondo.

Il contributo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale nasce dalla necessità di una perequazione delle risorse di cui l'Ente si approvvigiona direttamente attraverso la leva fiscale. La *ratio* del fondo consiste nell'assegnare contributi aggiuntivi agli Enti dotati di basi imponibili inferiori rispetto ai valori medi riferiti alla classe demografica di appartenenza, in proporzione crescente allo scarto negativo dalla media stessa e con maggiorazioni per gli Enti in condizioni particolarmente svantaggiate. Qualora poi in seguito all'assegnazione del contributo perequativo l'Ente raggiunga o superi la media sopra citata la disciplina prevede che l'eventuale eccedenza venga ridistribuita tra gli altri Enti destinatari della perequazione.

Negli anni successivi all'emanazione del decreto, la limitata consistenza delle risorse assegnate agli Enti locali, dovuta ad esigenze di bilancio connesse agli impegni assunti nei confronti dell'Unione Europea ha fatto sì che venisse favorita l'introduzione di un sistema di riequilibrio non più basato su contributi aggiuntivi, ma da attuarsi con le risorse già in dotazione agli Enti locali.

Il decreto legge 23 febbraio 1995 n. 41, meglio noto come "Ma-

novra Dini", ha quindi successivamente aggiornato il precedente sistema introducendo, dall'anno 1996, un sistema di riequilibrio "a fabbisogni standardizzati" dei trasferimenti erariali ordinari e consolidati spettanti a Province e Comuni, da attuarsi in dodici anni, al fine di creare un modello di perequazione che potesse meglio consentire il riallineamento degli Enti in sottodotazione di risorse. In particolare il sistema concepito dalla manovra del 1995 prevedeva la riduzione dei trasferimenti erariali per gli Enti sovradotati, nella misura di un dodicesimo delle somme in eccesso, con conseguente redistribuzione proporzionale in favore degli Enti sottodotati. Nonostante il decreto prevedesse tempi di attuazione del sistema perequativo medio-lunghi, al fine di non creare squilibri finanziari e problemi di funzionamento agli Enti sovradotati soggetti ai tagli, il provvedimento venne ritenuto troppo gravoso per tali Enti e quindi sospeso in attesa del riordino del sistema di finanza locale.

I fondi di parte capitale comprendono il fondo ordinario per gli investimenti e il fondo nazionale speciale, e sono destinati all'utilizzo da parte degli Enti destinatari per sostenere spese in conto capitale, anche se senza uno scopo specifico.

Più in dettaglio, il fondo ordinario per gli investimenti ha la funzione di finanziare in modo diretto le spese in conto capitale destinate alla creazione di opere di preminente interesse sociale ed economico, e il suo ammontare è quantificato nella Legge Finanziaria. Il fondo nazionale speciale per gli investimenti, alimentato con i proventi della sala da gioco del Comune di Campione d'Italia, è destinato al finanziamento di opere pubbliche nei territori degli Enti locali i cui organi si siano sciolti

per infiltrazioni mafiose o di quelli in gravi condizioni di degrado.

Tra i fondi di parte capitale compare anche il fondo per lo sviluppo degli investimenti per Comuni, Province e Comunità montane, il quale è mantenuto tra le voci delle contribuzioni erariali ed è destinato al finanziamento delle rate dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore della nuova normativa. La sua consistenza va comunque riducendosi a seguito della progressiva estinzione dell'indebitamento precedente.

Sebbene ancora oggi la disciplina a regime riguardo i trasferimenti erariali agli Enti locali sia fondata sul dettato del decreto del '92, negli ultimi anni il numero di voci che compongono la spettanza è cresciuto notevolmente per effetto di disposizioni di legge che hanno attribuito agli Enti locali gettiti compensativi di minori entrate o per finanziare la gestione delle funzioni trasferite in forza del decreto legislativo n. 112 del 1998 che attua il dettato della legge n. 59 del 1997 con la quale è stato istituito il federalismo amministrativo, sancendo la devoluzione di funzioni e compiti amministrativi a Regioni ed Enti locali.

Dall'avvio della cosiddetta Riforma Bassanini nel 1997, infatti, la ripartizione di funzioni e compiti amministrativi tra Stato, Regioni ed Enti locali è stata oggetto di continua evoluzione. Gli ambiti di competenza di Regioni ed Enti locali si sono notevolmente ampliati e, con l'attuazione delle riforme costituzionali, sono destinati ancora ad accrescersi. In particolare, la riforma costituzionale della potestà normativa regionale ha completato il percorso inaugurato con l'introduzione, nell'ordinamento giuridico, del principio di sussidiarietà mirante ad una decisa

inversione di tendenza nei rapporti centro-periferia. Tale principio, che deriva dall'ordinamento dell'Unione Europea, così come previsto dalla legge Bassanini ha realizzato un'attribuzione dei compiti di gestione amministrativa pubblica alla struttura più vicina ai soggetti governati lasciando alle strutture amministrative sovraordinate soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere svolte da soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Più precisamente, il decreto legislativo 112/1998, nell'attuare il disposto della legge Bassanini sul federalismo amministrativo, attribuisce a Comuni, Province e Comunità montane la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, con l'esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, e demanda alle Regioni il compito di attribuire agli Enti locali con legge regionale un ammontare di risorse tale da consentire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti. Anche la devoluzione delle risorse erariali destinate a tali funzioni avviene quindi per via indiretta attraverso le Regioni le quali determinano la quantità di risorse da trasferire agli Enti locali nell'ambito dei trasferimenti effettuati a tale scopo dallo Stato alla Regione stessa. Questo tipo di assetto istituzionale determina l'esistenza di situazioni molto disparate a seconda della Regione di appartenenza in quanto ogni Regione, con l'adozione di una propria disciplina per i trasferimenti agli Enti territoriali, incide notevolmente sull'impatto che questi hanno sulla gestione delle finanze locali. Al di là della questione dell'efficienza e della tempestività con cui avviene l'erogazione dei trasferimenti regionali (che verrà discussa più avanti nel ca-

pitolo), numerosi sono i fattori che possono influire sul sistema della finanza locale derivata, quali i criteri di riparto delle risorse adottati (l'utilizzo di parametri per il riparto alla totalità degli Enti beneficiari, il ricorso a istruttoria o a procedure di selezione tramite bandi o graduatorie per la selezione degli Enti destinatari), ovvero le modalità di partecipazione della Regione all'impiego dei trasferimenti stessi (la scelta di una copertura totale o parziale della spesa dell'Ente beneficiario, l'esistenza di forme di monitoraggio regionale sull'impiego del trasferimento erogato o la fornitura da parte della Regione di servizi di assistenza tecnica o amministrativa collegata al trasferimento).

LA DINAMICA DEI TRASFERIMENTI NEL PERIODO 2001 - 2006.

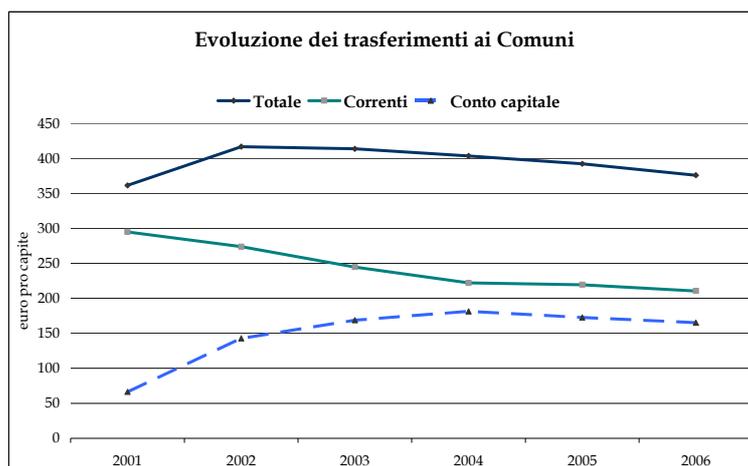
Al fine di una corretta e completa analisi del rapporto tra i Comuni e i livelli di governo superiori in termini di flussi finanziari, è utile osservare in primo luogo qual è stata l'entità e la dinamica di tali flussi negli ultimi anni. In particolare in questa sede disponiamo dei dati riguardanti i trasferimenti destinati agli Enti locali desunti dai certificati consuntivi relativi al periodo 2001-2006 comprensivi sia dei trasferimenti statali che regionali.

Giova fin da subito sottolineare come i trasferimenti abbiano subito una riduzione progressiva negli anni presi in considerazione, escluso il 2002, anno in cui si è registrato un aumento del 19% rispetto all'anno precedente, parallelamente all'avvio del processo di decentramento di funzioni iniziato con la legge Bassanini e culminato nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione che ha introdotto il federalismo fiscale. Il totale complessivo dei trasferimenti (considerando sia quelli statali che

quelli regionali e al netto della compartecipazione IRPEF) erogati ai Comuni nell'anno 2006 ammonta a 21,5 miliardi di euro, contro i 22,7 miliardi del 2005. In termini percentuali la diminuzione è stata del 6%, mentre rispetto al 2004 i trasferimenti sono diminuiti del 10%.

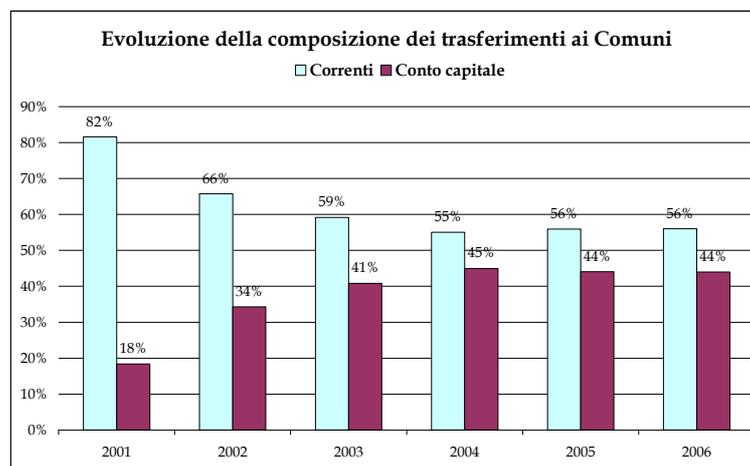
Nonostante il totale dei trasferimenti sia complessivamente diminuito, è interessante sottolineare come i trasferimenti correnti e i trasferimenti in conto capitale presentino un andamento tra loro molto diverso, soprattutto nella prima parte del periodo considerato. Com'è possibile osservare nel grafico sottostante, fino al 2004 infatti si evidenzia una tendenza crescente dei trasferimenti in conto capitale, a fronte di una diminuzione progressiva dei trasferimenti correnti. Negli ultimi due anni però entrambe le voci hanno registrato una tendenza decrescente.

Grafico 23



La tendenza opposta che ha caratterizzato trasferimenti correnti e in conto capitale risulta evidente se si osserva l'evoluzione delle quote percentuali di ciascuna delle due voci sul totale dei trasferimenti.

Grafico 24

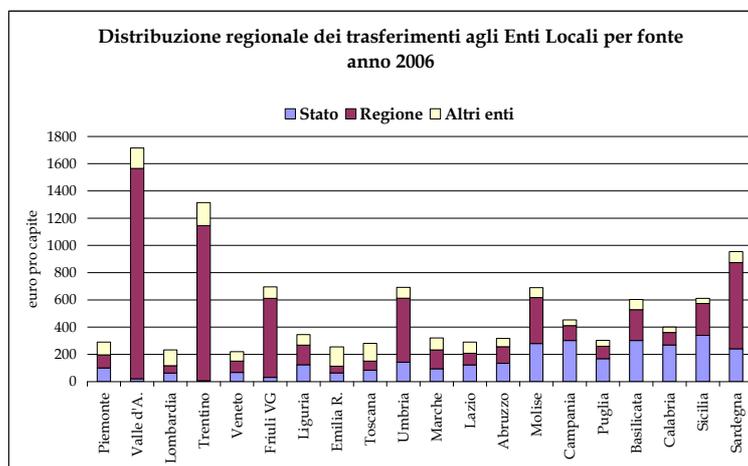


Il grafico mostra infatti come il periodo 2001-2004 sia stato caratterizzato da forti cambiamenti nella composizione dei trasferimenti ai Comuni, che da una netta predominanza delle risorse di parte corrente sul totale, propria del 2001, è gradualmente passata a una situazione di equilibrio tra le due poste che nel 2006 rappresentano rispettivamente il 56% (trasferimenti correnti) e il 44% (trasferimenti in conto capitale) del totale.

Procedendo con un'analisi di tipo territoriale, si riscontra una eterogeneità all'interno del Paese per quanto riguarda i trasferimenti erogati a favore dei Comuni. Un primo sguardo al totale dei trasferimenti ai Comuni suddivisi per Regione di appartenenza mostra come vi sia un certo squilibrio tra le risorse erogate. In particolare si evidenzia il noto distacco rispetto al Cen-

tro-Nord delle Regioni meridionali, le quali ricevono nel 2006, in media per abitante, una somma in trasferimenti pari a più di una volta e mezza la somma percepita da un abitante del Centro-Nord.

Grafico 25



Se si osserva inoltre la dinamica a livello regionale dei trasferimenti dal 2001 al 2006 si può riscontrare una riduzione molto più marcata al Nord e al Centro (se si escludono le Regioni a Statuto Speciale), mentre per le Regioni del Sud l'evoluzione non segue in tutti i casi la stessa tendenza. Degno di nota, ad esempio, è il caso del Molise i cui Comuni hanno giovato di trasferimenti progressivamente crescenti dal 2001 sino al 2006.

Tabella 2 (euro pro capite)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Piemonte	371	362	337	316	314	290
Valle d'Aosta	1.330	1.777	1.659	1.685	1.661	1.716
Lombardia	317	318	273	253	218	232
Trentino Alto Adige	946	1.241	1.321	1.358	1.321	1.317
Veneto	271	261	264	237	220	220
Friuli Venezia Giulia	439	566	577	724	690	696
Liguria	442	473	389	384	348	345
Emilia Romagna	301	292	279	279	261	254
Toscana	330	345	330	346	339	280
Umbria	577	807	881	854	756	692
Marche	408	443	444	420	394	321
Lazio	406	428	530	414	368	290
Abruzzo	307	317	296	310	317	317
Molise	444	498	584	612	675	690
Campania	439	500	467	453	455	453
Puglia	246	267	311	256	323	303
Basilicata	553	618	568	631	660	603
Calabria	406	457	404	438	420	401
Sicilia	518	568	564	595	580	611
Sardegna	560	750	775	881	909	956

La stessa analisi condotta per classi demografiche evidenzia una maggiore stabilità nel tempo dei trasferimenti destinati ai Comuni appartenenti alle classi intermedie, con un numero di abitanti compreso tra 5.000 e 60.000. In generale si osserva per tutte le classi demografiche una riduzione progressiva dei trasferimenti correnti a fronte di un accrescimento, in alcuni casi cospicuo, dei trasferimenti in conto capitale. Ciò si verifica soprattutto per i Piccoli Comuni i quali hanno assistito ad un aumento del totale dei trasferimenti ad essi destinati. Viceversa, i grandi Comuni hanno visto tale posta di bilancio contrarsi nel periodo considerato.

Tabella 3

anno	< 5 mila	5-10 mila	10-20 mila	20-60 mila	> 60 mila
<i>Trasferimenti totali</i>					
2001	487	299	288	306	469
2002	615	338	309	329	452
2003	592	325	298	328	473
2004	616	326	299	319	428
2005	599	314	295	313	415
2006	579	296	278	300	399
<i>Trasferimenti correnti</i>					
2001	349	231	229	250	427
2002	328	195	191	216	358
2003	287	172	168	196	326
2004	274	159	151	176	287
2005	269	153	151	175	288
2006	264	143	146	170	272
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>					
2001	138	68	59	56	42
2002	288	143	118	113	94
2003	304	154	130	133	146
2004	342	167	147	143	141
2005	330	161	144	138	127
2006	315	153	133	129	127

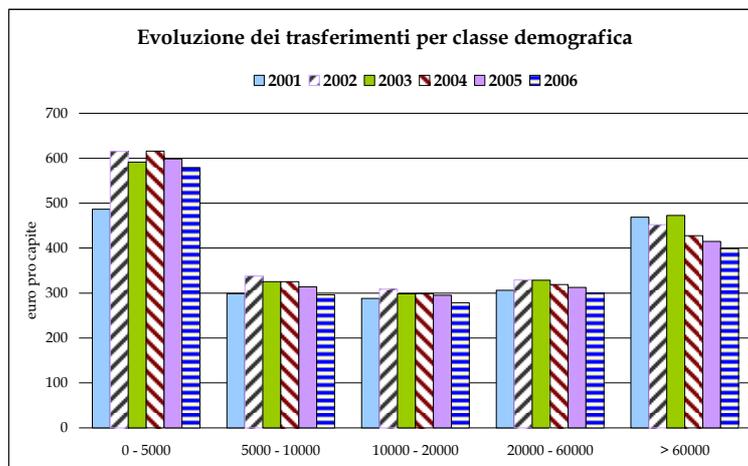
Fonte: Ministero dell'Interno

Al di là della dinamica delle risorse, dall'osservazione dei valori pro capite per classe dimensionale appare evidente come la distribuzione dei trasferimenti risulti particolarmente sbilanciata verso le classi dimensionali estreme, con una popolazione inferiore a 5 mila abitanti o superiore a 60 mila.

I Comuni di dimensioni intermedie, al contrario, percepiscono un ammontare inferiore in virtù della loro "dimensione ottimale" nella gestione dei servizi, come si evince dal grafico sotto-

stante.

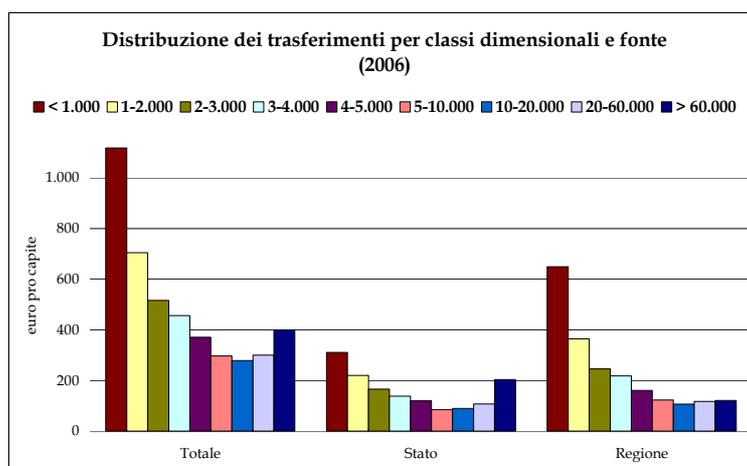
Grafico 26



Tale fenomeno è ancora più evidente quando si suddivide il primo gruppo di Comuni in ulteriori classi così da isolare la situazione dei cosiddetti piccolissimi Comuni, ovvero quelli con una popolazione inferiore a mille abitanti.

Come mostra il grafico infatti sono in particolar modo i piccolissimi Comuni a giovare di maggiori risorse trasferite, provenienti sia dallo Stato che dalla Regione.

Grafico 27



Le fonti dei trasferimenti: Stato - Regioni

L'analisi delle fonti da cui provengono i trasferimenti consente di valutare più accuratamente quali siano i rapporti in atto alla vigilia del federalismo fiscale tra tipologia di Comune e livello di governo come illustrato dal grafico soprastante: i trasferimenti statali si concentrano soprattutto nelle due classi estreme, mentre per i trasferimenti regionali la preferenza va a favore dei piccoli e piccolissimi Comuni, ovvero quelli con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, mentre non si riscontra una significativa differenziazione per i Comuni di maggiori dimensioni, i quali ricevono trasferimenti regionali pro capite di valore molto prossimo a ciò che la Regione eroga in favore dei Comuni appartenenti alle classi dimensionali intermedie.

Questo fenomeno può essere un indicatore della particolare attenzione rivolta dalle Regioni nei confronti dei Comuni di dimensioni medio-piccole, andando così a rinvigorire l'azione perequativa già svolta dallo Stato centrale, mentre tendono a ri-

dursi i trasferimenti regionali verso i grandi Comuni a cui sono state destinate, nel tempo, maggiori risorse dallo Stato.

Nonostante la tendenza dello Stato centrale ad erogare risorse più cospicue a Comuni molto piccoli e molto grandi, la distribuzione dei trasferimenti (pro capite) statali tra classi dimensionali si rivela comunque più uniforme rispetto ai trasferimenti regionali: ciò è testimoniato dal coefficiente di variazione che è pari a 0,46 per i trasferimenti statali e a 0,76 per quelli regionali.

Nell'analisi dell'articolazione dei trasferimenti agli Enti locali per fonte di erogazione è possibile soffermarsi su diversi aspetti, tra cui l'incidenza dei trasferimenti stessi sulle poste in entrata e l'efficienza e la tempestività con cui la fonte in oggetto eroga i fondi destinati all'Ente territoriale. Un indicatore atto a fornire un'idea dell'efficienza nell'erogazione di un determinato Ente pubblico è la capacità di riscossione, definita come il rapporto tra i trasferimenti accertati e i valori di cassa corrispondenti per lo stesso esercizio, ovvero le riscossioni in conto competenza.

Una fotografia della dipendenza da trasferimenti scomposta per Stato e Regione mostra come in entrambi i casi si rilevano forti diversità tra un territorio e l'altro, tali da rendere complessa la sostituzione delle risorse derivate con compartecipazioni a gettiti nazionali o regionali, con la possibile conseguenza di un ampliamento degli eventuali fondi di perequazione. L'entità del fenomeno è testimoniata anche dal coefficiente di variazione calcolato per i valori medi regionali, che in entrambi i casi (trasferimenti statali e regionali) assume un valore elevato, superio-

re a 0,70. Il problema si acuisce con riferimento al rapporto tra Comune e Regione di appartenenza quando si analizza la tipologia dimensionale dell'Ente locale. In questo caso infatti si osserva una maggiore variabilità nell'incidenza sui bilanci in entrata dei trasferimenti regionali rispetto a quelli statali, come indicano i valori del coefficiente di variazione nei due diversi casi. In particolare, se, come osservato in precedenza, esiste una distorsione verso i Comuni appartenenti alle due classi estreme nel caso dei trasferimenti statali, per quelli regionali si nota una distorsione particolarmente significativa e di maggiore entità verso gli Enti minori, mentre l'incidenza sul bilancio in entrata dei grossi centri appare notevolmente ridimensionata.

Tabella 4

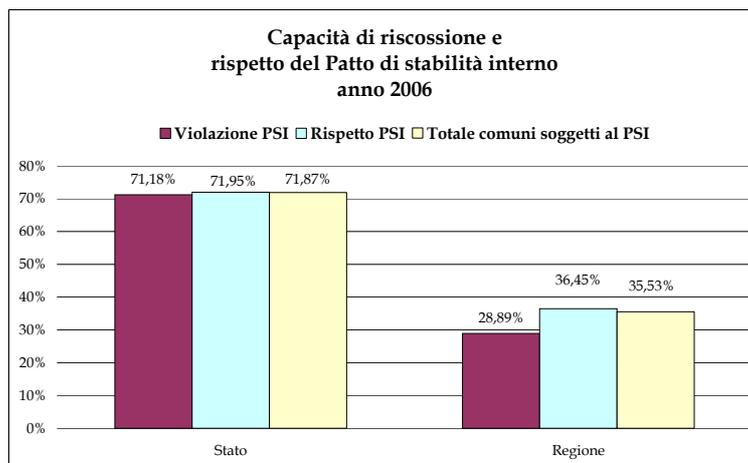
Distribuzione ed erogazione dei trasferimenti ai Comuni (2006)				
REGIONI	Incidenza trasferimenti		Capacità di riscossione	
	<i>Stato</i>	<i>Regioni</i>	<i>Stato</i>	<i>Regioni</i>
Piemonte	9,4%	9,1%	69,3%	25,0%
Valle d'Aosta	0,9%	60,8%	88,5%	65,6%
Lombardia	6,0%	5,3%	71,5%	56,5%
Trentino Alto Adige	0,3%	56,5%	65,1%	55,3%
Veneto	7,5%	9,3%	68,2%	55,8%
Friuli Venezia Giulia	2,5%	43,1%	75,2%	78,5%
Liguria	9,7%	11,4%	77,9%	51,6%
Emilia Romagna	5,9%	4,4%	67,3%	34,5%
Toscana	7,6%	6,1%	78,5%	50,2%
Umbria	10,7%	35,0%	79,2%	34,8%
Marche	9,4%	13,7%	84,7%	50,0%
Lazio	10,2%	7,2%	49,8%	18,2%
Abruzzo	15,0%	13,4%	81,1%	32,4%
Molise	18,9%	31,7%	88,2%	26,4%
Campania	31,8%	11,6%	77,4%	11,6%
Puglia	22,6%	13,2%	69,9%	20,7%
Basilicata	30,0%	22,8%	79,2%	22,2%
Calabria	32,2%	10,8%	82,9%	20,5%
Sicilia	35,5%	24,0%	88,3%	46,0%
Sardegna	17,0%	44,8%	83,1%	55,8%
Italia	13,9%	14,4%	75,2%	40,5%
Media	14,1%	21,7%	76,3%	40,6%
Coef. var.	77,2%	81,0%	12,5%	45,2%
CLASSI DIMENSIONALI				
0 - 5.000	14,8%	26,6%	96,8%	64,8%
5.000 - 10.000	9,8%	16,5%	95,3%	56,4%
10.000 - 20.000	10,6%	14,3%	92,0%	52,9%
20.000 - 60.000	11,7%	14,9%	83,9%	48,7%
> 60.000	15,6%	10,1%	73,8%	54,3%
Media	12,5%	16,5%	88,4%	55,4%
Coef. var.	0,21	0,37	0,11	0,11

Al problema di fattibilità della sostituzione dei trasferimenti se ne affianca poi uno di opportunità con riferimento ai fondi regionali. Un'analisi dell'efficienza di erogazione di questo tipo di risorse derivate, condotta attraverso l'indice di capacità di riscossione, segnala l'esistenza di consistenti difficoltà nell'erogazione delle spettanze proprio da parte delle Regioni. Il valore medio dell'indice di riscossione calcolato sul totale dei Comuni è infatti pari a poco più del 40% per i trasferimenti regionali, mentre supera il 76% quando l'Ente erogatore è lo Stato Centrale. Tale dato deriva in massima parte dal sistema di monitoraggio vigente fino all'anno 2007.

IL RAPPORTO TRA FONTE DI FINANZIAMENTO E PERFORMANCE DI BILANCIO

La presenza di inefficienze nel meccanismo di erogazione dei fondi regionali agli Enti locali può avere significative ripercussioni sull'eventualità che i Comuni di quel territorio non siano in grado di rispettare le condizioni imposte dal Patto di stabilità interno. Il grafico sottostante riporta i valori dell'indice di capacità di riscossione dei fondi statali e regionali relativi all'anno 2006, distinti per Comuni che hanno o non hanno rispettato il Patto di stabilità in quell'anno.

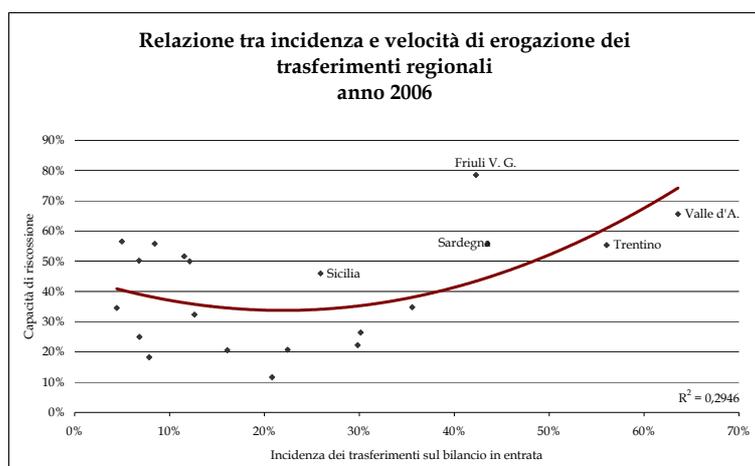
Grafico 28



Da questa immagine è possibile osservare come non solo per l'insieme dei Comuni soggetti al Patto la capacità di riscossione relativa ai trasferimenti regionali è decisamente inferiore, ma si vede anche come i fondi regionali siano stati erogati in modo meno puntuale a quegli Enti che nel 2006 non hanno rispettato il Patto di stabilità. Ciò non vale invece per i trasferimenti erogati dallo Stato, per i quali l'indice di capacità di riscossione è sostanzialmente uniforme tra i due gruppi di Comuni. Benché non sia possibile affermare che esista una relazione diretta tra eventuali ritardi nell'erogazione dei fondi regionali e il rispetto del Patto di stabilità, sicuramente l'eliminazione di tali inefficienze potrebbe giovare al rispetto dei saldi di finanza pubblica. Un altro spunto interessante in tema di erogazione di fondi regionali riguarda l'esistenza di una relazione tra la capacità di riscossione di tali fondi e la loro effettiva incidenza sulle poste in entrata del bilancio comunale. Com'è facile intuire, per le Regioni a Statuto Speciale si riscontra una relazione positiva tra

incidenza ed efficienza, ovvero a una maggiore incidenza dei trasferimenti regionali sulle entrate finali corrisponde una maggiore capacità di riscossione. Si tratta però di una caratteristica peculiare delle Regioni a Statuto Speciale (in particolare quelle del Nord) dove, com'è noto, i trasferimenti sono per la maggior parte erogati dall'Amministrazione regionale. Lo stesso invece non vale per le Regioni a Statuto Ordinario. Al di là della generale minore incidenza dei trasferimenti nelle Regioni a Statuto Ordinario, infatti, non è però detto che nei territori laddove le finanze comunali in entrata dipendano maggiormente dai fondi regionali vi sia una maggiore efficienza nell'erogazione degli stessi. Dal grafico sottostante si osserva come l'inclinazione della curva sia negativa nella parte sinistra del piano (ovvero in corrispondenza dei più bassi valori di incidenza che caratterizzano le Regioni a Statuto Ordinario) mentre nella parte destra dove troviamo le Regioni a Statuto Speciale l'inclinazione è positiva.

Grafico 29



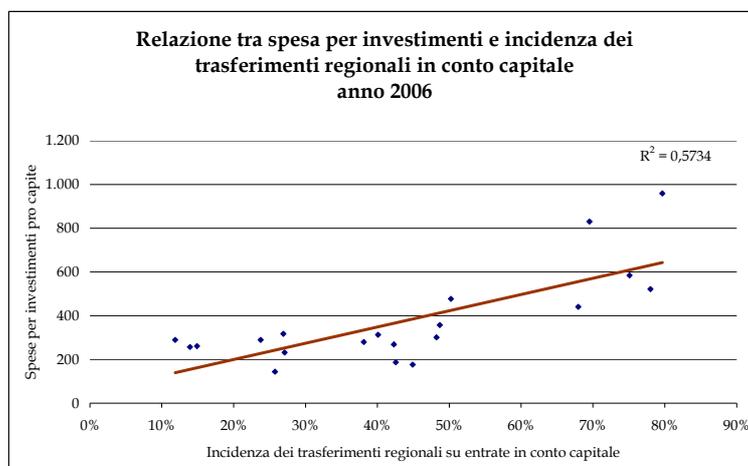
Particolare attenzione in questa sede merita poi l'analisi dei trasferimenti in conto capitale. Se infatti le poste correnti in entrata dei Comuni dipendono dai trasferimenti soltanto per il 25% circa, ben l'81,2% delle entrate in conto capitale (al netto delle riscossioni di crediti) è costituito da trasferimenti, indipendentemente dalla fonte. Per quanto riguarda le poste correnti, lo Stato contribuisce per circa il 14% al finanziamento delle entrate dei Comuni, mentre le Regioni ne finanziano il 9,5%. La situazione è invece ribaltata nel caso delle poste in conto capitale: le Regioni infatti hanno un ruolo predominante nel finanziamento di tali risorse, con un'incidenza pari al 35,1%. Essendo le poste in conto capitale principalmente destinate agli investimenti effettuati dagli Enti locali, è facile intuire come le Regioni abbiano un ruolo cruciale nello sviluppo in ambito territoriale.

Tale intuizione è presto confermata dall'analisi della relazione che sussiste tra i fondi regionali e le spese destinate a investimenti. Come spese per investimenti si considerano i valori di

cassa delle seguenti voci delle spese in conto capitale così come riportate nei bilanci dei Comuni per l'anno 2006: acquisizione di beni immobili, acquisto di beni mobili, macchinari e attrezzature e trasferimenti di capitale.

Come mostra il grafico sottostante esiste una relazione positiva tra l'incidenza dei trasferimenti regionali sulle entrate in conto capitale e l'incidenza delle spese per investimenti sui valori di cassa delle spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti).

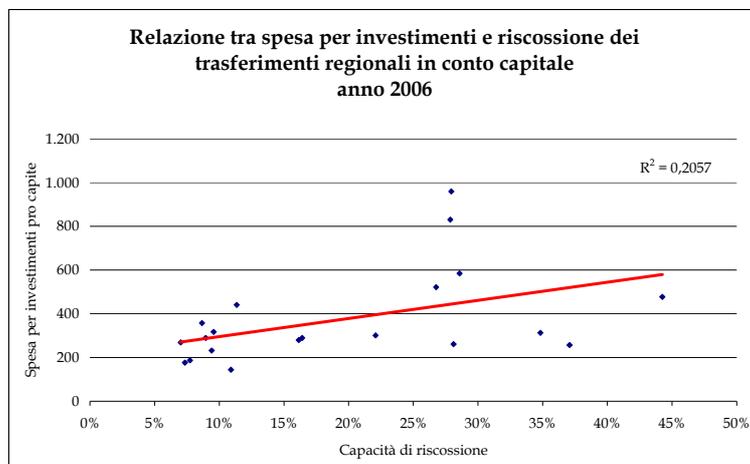
Grafico 30



Ciò attribuirebbe alle Regioni un ruolo importante in quanto, secondo l'analisi qui condotta, le scelte di investimento degli Enti locali sono ancora fortemente legate alla percentuale di risorse in conto capitale provenienti da trasferimenti regionali. In questo senso, non soltanto l'ammontare di risorse che la Regione destina ai Comuni sotto forma di trasferimenti in conto capitale ha un notevole peso sulla spesa per investimenti: anche l'efficienza e la tempestività nell'erogazione assumono notevole

importanza nell'influenzare le scelte di investimento effettuate dall'Amministrazione comunale.

Grafico 31



Un'analisi di regressione che mette in relazione la spesa per investimenti con il grado di riscossione dei trasferimenti regionali in conto capitale mostra come ci sia una correlazione positiva tra queste due variabili, ovvero una maggiore capacità di riscossione, che rappresenta una *proxy* dell'efficienza nell'erogazione dei trasferimenti, influenza positivamente le scelte di investimento del Comune.

CAPITOLO 3
POLITICHE DI WELFARE LOCALE E SVILUPPO
DEI TERRITORI

INTRODUZIONE

La spesa sociale a livello comunale partecipa all'evoluzione dell'economia locale incidendo indirettamente sulla struttura del mercato del lavoro, mediante l'erogazione di servizi che contribuiscono a favorire la partecipazione al lavoro delle categorie più "critiche", quali donne, giovani e immigrati.

I carichi che gravano sulle donne, quali la cura dei bambini e l'assistenza agli anziani, spesso generano un disincentivo alla partecipazione femminile nel mondo del lavoro, che può essere attenuato ampliando sia le infrastrutture che le risorse destinate per i servizi all'infanzia (asili nido) e all'assistenza per anziani.

Si tratta, di servizi alla persona che, sostituendosi all'impegno privato, liberano risorse per una maggiore offerta di lavoro.

In Italia, gran parte di questi servizi viene erogata dal settore pubblico a livello locale, sicché il ruolo dei Comuni è cruciale nel tratteggiare le possibilità di sviluppo complessivo del paese. Proprio alla partecipazione femminile nel mondo del lavoro, d'altronde, fa riferimento l'agenda di Lisbona che, tra i pilastri per il conseguimento del successo economico in Europa, individua sia una soglia obiettivo del 60% del tasso di partecipazione femminile, sia un servizio di copertura ottimale degli asili nido, pari al 33% dei bambini sotto i due anni.

Per queste ragioni, l'analisi delle politiche di welfare dei Comuni, e in particolar modo la componente volta ad incrementare il livello occupazionale delle donne, costituisce un punto fermo nel valutare il ruolo degli Enti locali nel promuovere lo sviluppo del territorio. Non solo, ma in attesa di una completa applicazione del federalismo fiscale, la definizione delle modalità con cui l'intervento comunale si esplica lungo il territorio e tra enti di diversa dimensione, serve a comprendere quale sia il grado di eterogeneità presente in Italia e quali siano le determinanti che guidano le scelte dei Comuni in tal senso. Solo in questo modo, difatti, sarà possibile prefigurare un sistema di finanziamento di tali funzioni, che sia effettivamente in grado di garantire il soddisfacimento delle preferenze attraverso un opportuno schema di perequazione delle risorse.

Ancorché non rientrante tra le funzioni fondamentali, ma classificata come prestazione a domanda individuale, l'erogazione del servizio di asilo nido rappresenta un ambito di intervento dei Comuni, cui probabilmente il legislatore dovrà dare un peso non trascurabile per le implicazioni che esso ha nella vita dei cittadini e nella garanzia dei loro diritti civili.

Queste considerazioni sono alla radice del focus dedicato alla spesa dei Comuni per l'erogazione del servizio di asili nido presentato in questo capitolo, e in parte nel successivo, in cui si propone una metodologia di calcolo dei fabbisogni standard in questo comparto. In quanto segue, dopo aver inquadrato il ruolo dei Comuni all'interno della Pubblica Amministrazione come principale soggetto deputato all'erogazione di spesa assistenziale, si fornisce una panoramica sulla tipologia dei servizi ero-

gati, sulla loro dimensione lungo il territorio e per classi demografiche dell'Ente, sulle modalità con cui l'intervento comunale trova concreta applicazione.

Successivamente, una discussione sui presupposti teorici che stanno alla base delle determinati che dovrebbero guidare le scelte dei Comuni e delle implicazioni che da tali scelte dovrebbero derivare, fa da preambolo ad un'analisi empirica volta a rintracciare le relazioni esistenti tra erogazione del servizio di asilo nido e variabili economiche e demografiche ad esso associate. Poiché le correlazioni individuate a livello macro spesso non riescono a chiarire i nessi di causalità che legano le variabili, e quindi a dare indicazioni di policy robuste, l'analisi dei fatti stilizzati è stata corredata con un'indagine micro condotta su un campione di oltre 12 mila abitanti suddivisi in 64 Comuni rappresentativi della realtà comunale italiana.

Il capitolo si conclude quindi con una descrizione di dettaglio delle modalità con cui viene offerto il servizio di asilo nido dai Comuni e, soprattutto, delle conseguenze che esso ha nelle scelte comportamentali delle famiglie. L'adozione della tecnica del sondaggio consente di superare l'indeterminatezza dell'analisi statistica nella valutazione del ruolo delle politiche sociali nel promuovere anche lo sviluppo del territorio, in quanto definisce attraverso i quesiti sottoposti agli intervistati le ragioni che hanno indotto le famiglie a richiedere il servizio di asilo nido, le motivazioni sottostanti la scelta di partecipare al mercato del lavoro o di procreare in capo alle donne, gli elementi qualitativi del servizio offerto, nonché il posizionamento di tale offerta ri-

spetto alla domanda potenziale, che non sempre coincide con il numero di bambini di età inferiore ai due anni.

Il sondaggio, infine, si rivela essenziale per identificare il nesso di causalità tra livello del servizio riscontrato in un Comune e reddito pro capite dei cittadini residenti, che assume grande rilevanza nell'orientare le politiche perequative di cui dovrà dotarsi il nuovo sistema federale. Se, infatti, fosse prevalente un effetto reddito nella determinazione della spesa per asili nido, allora sarebbe meno stringente la necessità di redistribuire risorse per garantire livelli minimi del servizio, in quanto l'asilo nido sarebbe conseguenza del maggior reddito. Viceversa, in presenza di una relazione di causalità tra esistenza dell'asilo nido e formazione di maggior reddito, allora sarebbe opportuno rimuovere le eventuali strozzature finanziarie che impediscono ai Comuni relativamente meno dotati di garantire un adeguato livello del servizio necessario a promuovere un maggior livello di occupazione femminile.

POLITICHE DI WELFARE LOCALE: EVIDENZE EMPIRICHE

La dimensione della spesa sociale

Il quadro di intervento sul versante della spesa socio-assistenziale è alquanto variegato e interessa una molteplicità di attori, sia nel comparto pubblico che in quello privato. Tra questi, i Comuni rappresentano sicuramente il soggetto di maggior rilevanza, con un ammontare di risorse impiegato nel 2006, sia in forma associata che individualmente, pari a circa 6,5 miliardi di euro, ovvero il 42% di quanto complessivamente speso dal settore pubblico per questa funzione. Il perseguimento degli

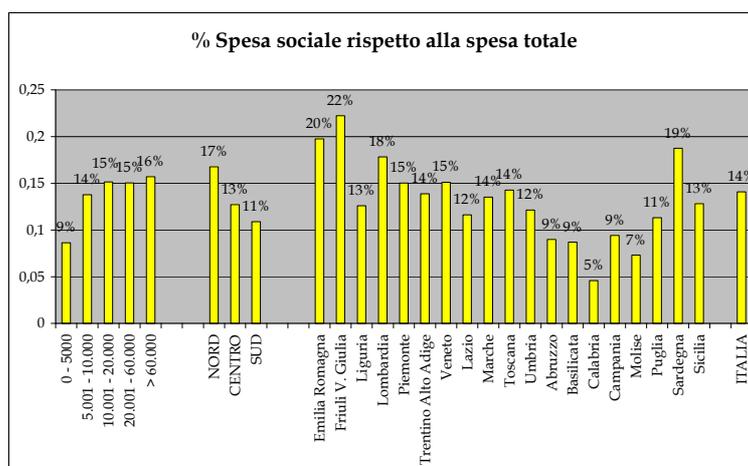
obiettivi all'interno delle politiche di welfare a livello locale viene conseguito sia con interventi diretti, nella maggior parte dei casi, sia attraverso forme di affidamento o convenzione con privati. Sebbene le tipologie di intervento siano abbastanza eterogenee, circa il 90% della spesa si concentra nei servizi di asili nido, per l'infanzia e per i minori, nelle strutture residenziali e di ricovero per anziani, nell'assistenza ai disabili.

A fronte di un sostanziale addensamento delle risorse in tre categorie di beneficiari, famiglie con minori, anziani e disabili, emergono tuttavia delle profonde diversità circa l'intensità delle politiche sia a livello territoriale che per tipologia dell'ente.

Vista da una prospettiva dei Comuni, la percentuale di spesa assorbita dall'erogazione di servizi nel campo delle funzioni socio-assistenziali ammonta a circa il 14% (della spesa corrente totale dei Comuni), ma con intensità crescente all'aumentare della dimensione del Comune. Si passa, infatti, dal 9% della spesa dedicata alla funzione sociale registrata nei Comuni con meno di 5mila abitanti a quasi il 16% nei centri con più di 60 mila abitanti.

Anche a livello territoriale le differenze sono sostanziali, con i Comuni del Nord che impegnano quasi il 17% della loro spesa corrente in politiche di welfare, contro il 13% del Centro e l'11% del Sud. Ovviamente, su base regionale i divari sono più marcati, considerando che si passa dal picco massimo del Friuli Venezia Giulia (22%) al minimo riscontrato per i Comuni della Calabria (5%).

Grafico 32



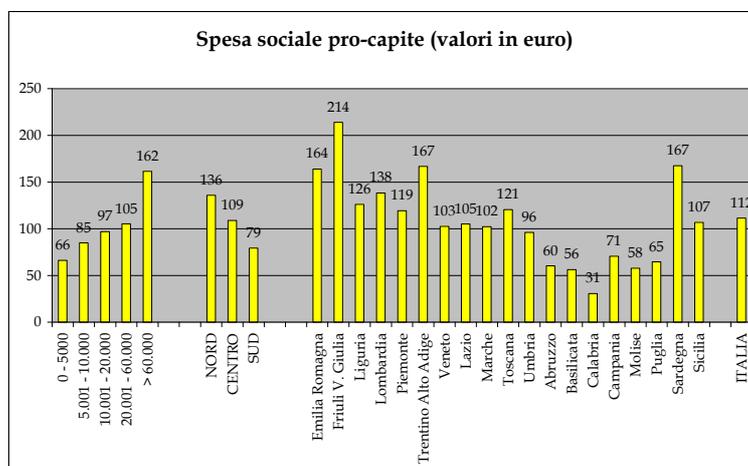
Il diverso impatto con cui la spesa per welfare incide sui bilanci dei Comuni trova spiegazione sia nell'intensità con cui la domanda si presenta lungo il territorio nazionale e all'interno di enti di diversa dimensione, sia nella modalità con cui è articolata l'offerta dei servizi testé descritti.

Sebbene il primo fattore, così come mostrato in seguito, sembra essere determinante nell'indirizzare le scelte di policy a livello locale, non è da sottovalutare il fatto che circa il 30% della spesa sociale comunale al Nord sia erogata in forma associativa (unioni di comuni, distretti socio-sanitari, etc.), contro il 13-14% del Centro-Sud e l'1% delle Isole. Tale configurazione dell'offerta, infatti, sembra potenziare la capacità di intervento locale, che oltre ad adeguate dotazioni finanziarie, necessita di opportune economie di scala.

Se si esamina infatti la distribuzione della spesa pro capite tra i diversi enti, si può osservare come le differenze emerse in ter-

mini di quota impegnata del bilancio siano meno marcate della dimensione del servizio erogata ai singoli cittadini.

Grafico 33



I Comuni del Nord spendono per il sociale una quota del loro bilancio pari ad una volta e mezza quella degli enti meridionali, ma ne ottengono un beneficio pro capite superiore del 70% rispetto a quanto rilevato al Sud. Ovviamente, la maggiore dimensione complessiva dei bilanci degli enti del Nord spiega una parte sostanziale di questa discrasia, ma la maggior polverizzazione delle realtà comunali settentrionali tenderebbe a ridimensionare di molto la portata dell'intervento sociale qualora non fossero presenti tali forme di collaborazione intercomunali. Per cogliere il differenziale di capacità di spesa individuale di enti di diversa dimensione, basta considerare il divario tra la spesa pro capite dei grossi centri, pari a 162 euro pro capite, e quella dei Comuni con meno di 5mila abitanti, ferma a 66 euro pro capite. Anche in questo caso, i diversi livelli di reddito giustificano parte del differenziale, ma a predominare sembra esse-

re il peso delle economie di scala presenti in questa funzione di spesa (fermo restando la diversa intensità con cui si manifesta la domanda dei servizi di welfare al variare della dimensione del Comune). In generale, comunque, il tratto saliente della struttura della spesa sociale attivata dai Comuni è la forte sperequazione esistente tra i territori e tra le singole classi dimensionali che rende la transizione verso un sistema di autonomie alquanto complesso, specie per quanto attiene la gestione di futuri flussi perequativi e la *governance* di un sistema alquanto eterogeneo. Tuttavia, la complessità osservata non deve necessariamente essere interpretata come ostacolo al potenziamento delle autonomie, in quanto potrebbe riflettere sostanzialmente un risposta altamente articolata da parte degli enti territoriali ad una domanda di servizi di welfare anch'essa meno omogenea di quanto possa essere trasparire dalle statistiche di tipo macro. Vista in quest'ottica, e l'analisi che segue con riferimento al servizio di asili nido fornisce alcune indicazioni in tal senso, la transizione verso un modello di intervento pubblico maggiormente articolato e più vicino ai cittadini appare quasi indispensabile per garantire il giusto livello di servizi pubblici erogati, anche se questi possono manifestarsi di intensità profondamente differenti da un'amministrazione all'altra. Ciò potrebbe condurre ad un ridimensionamento complessivo della spesa, ma contemporaneamente ad una massimizzazione del benessere dei singoli territori, grazie alla migliore aderenza tra preferenze dei cittadini e spesa effettuata dai Comuni (anche riduzioni della spesa per welfare "in eccesso" possono innalzare il benessere di una collettività se accompagnate da un riduzione fiscale). Questo probabilmente non è il caso della spesa per wel-

fare non previdenziale che, in Italia, si colloca su livelli molto bassi, ma come mostrato in seguito, non necessariamente deve allinearsi ad alcuni standard europei, che possono essere il riflesso di esigenze diverse da quelle rinvenibili nel territorio italiano.

Il ruolo dei Comuni nella gestione ed erogazione del servizio di asili nido

Il servizio di asili nido è un servizio comunale a domanda individuale fornito solo in seguito ad una specifica domanda da parte del potenziale utente. Esso, pertanto, non rientra tra le funzioni fondamentali dei Comuni, anche se nell'ultimo ventennio a questa funzione vengono assegnati gradi di meritevolezza paragonabili a quelli dei servizi essenziali, per via dei risvolti positivi che essa ha sia nel favorire la partecipazione femminile al lavoro, sia nel migliorare l'adattamento sociale dei bambini e le loro capacità di apprendimento durante la carriera scolastica.

Sebbene esistono diverse fonti informative circa la struttura e l'intensità dell'intervento sul fronte della cura dei bambini inferiori ai tre anni, si può stimare che circa il 9% dei bambini compresi in quell'età frequentano uno dei 150mila posti nido distribuiti lungo il territorio nazionale. Di questi, sempre secondo le stime disponibili (studio di Banca d'Italia effettuato su un campione di 57 Comuni capoluogo di provincia), tra tutti gli asili nido presenti sul territorio la percentuale di quelli comunali è del 54% e quelli privati del 46%. Tra quelli comunali, gli asili a gestione diretta sono il 78%, quelli in affidamento il 16% e quelli a gestione mista il restante 6%. Viceversa, per quanto riguarda

gli asili privati, oltre il 90% opera in regime di convenzione con il Comune o con la Regione. Ne consegue che l'asilo nido è un servizio erogato prettamente dal settore pubblico, in particolare dai Comuni, che per tale funzione impiegano la somma di circa un miliardo di euro l'anno, pari ad una media pro capite di circa 27 euro.

Qui di seguito viene analizzata nel dettaglio la situazione degli asili nido pubblici in Italia durante il 2006, ultimo anno relativo al quale il Ministero dell'Interno ha pubblicato i certificati consuntivi del bilancio dei Comuni, da cui risulta che il numero totale degli asili pubblici è 3.131.

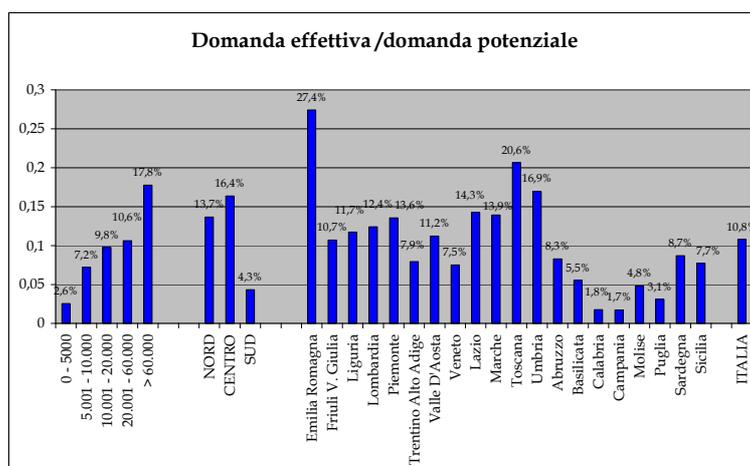
Grazie a questi dati è possibile determinare la domanda potenziale, la domanda effettiva, la composizione dell'offerta, il livello di copertura della domanda che i Comuni hanno raggiunto, e i costi che si devono sostenere per questo servizio.

La domanda

La *domanda potenziale*, misurata come il numero di bambini minori di tre anni rispetto al totale della popolazione, è piuttosto omogenea in tutta l'Italia, considerando sia le ripartizioni per aree geografiche, sia le ripartizioni per ampiezza demografica. Il valore medio è del 2,77%.

La *domanda effettiva*, rappresentata dal numero di famiglie che effettivamente hanno presentato la domanda di iscrizione ad un asilo nido pubblico per i loro figli, mostra, invece, forti eterogeneità sul territorio italiano, come si vede nel grafico seguente (in cui la domanda effettiva è riferita alla domanda potenziale).

Grafico 34



Considerando i Comuni suddivisi per classi dimensionali, le domande effettive aumentano al crescere della dimensione del Comune, segnalando una minore esigenza di intervento pubblico nei piccoli centri, dove funziona meglio la rete di familiari e amici che possono prendersi cura dei bambini, rispetto alle grandi città, dove i metodi di affidamento formale sono più diffusi. L'informazione che si trae da questo indicatore, tuttavia, deve essere valutata con cautela, essendovi una forte correlazione tra livello della domanda effettiva e quello dell'offerta di posti nido, che potrebbe sottendere una maggiore domanda laddove vi è consapevolezza di una maggiore disponibilità di posti offerti.

Suddividendo, invece, l'Italia per ripartizioni geografiche è evidente l'enorme differenza dei valori della domanda effettiva per gli asili nido. Mentre al nord e al centro, rispettivamente il 13,7% e il 16,4% delle famiglie richiede questo servizio, al sud la percentuale è del 4,3%, meno di un terzo rispetto al resto del

territorio italiano. Se si guardano questi dati scomposti per regioni, si vede come il basso valore del sud è soprattutto dovuto alle bassissime richieste presentate in Calabria e in Campania (1,8 e 1,7%).

Anche in questo caso i valori di domanda effettiva potrebbero essere influenzati dal fatto che i genitori, sapendo che è difficile ottenere un posto negli asili nido pubblici, evitano di fare domanda e facciano da subito ricorso all'offerta privata di servizi (asili nido privati, baby-sitter). Ciò trasparirebbe anche dalla sostanziale correlazione positiva tra incidenza delle domande non soddisfatte e offerta di asili nido, causata dalla maggior propensione a fare domanda nei Comuni con più alta offerta.

Se così fosse, sarebbe in atto un circolo vizioso che non permetterebbe lo sviluppo di adeguati stimoli affinché i Comuni possano incrementare le infrastrutture di supporto infantile. In effetti, grazie ai risultati del sondaggio più avanti descritti, è possibile meglio definire l'entità di siffatta domanda potenziale di asili nido, frutto sia delle esigenze di chi avrebbe voluto affidare il proprio figlio ad un asilo nido ma non ha trovato posto, sia di chi non l'ha potuto fare vista l'inesistenza dell'asilo. Non solo, ma all'interno di questa domanda potenziale vanno anche incorporate le donne che per lavorare hanno deciso di non avere figli o che non hanno potuto conciliare la maternità con il lavoro a causa dell'assenza del servizio di asilo nido.

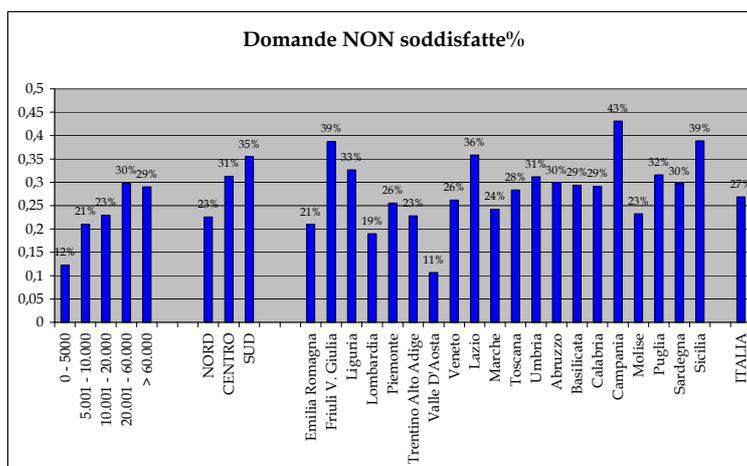
L'offerta

Se si esamina l'offerta, appare immediatamente evidente che si riscontra una copertura solo parziale della domanda.

In particolare, nonostante in media solamente il 10,8% degli utenti potenziali presenti una domanda di ammissione agli asili nido, soltanto il 73% di questi vede soddisfatta la sua richiesta. Se si considera, infatti, la percentuale di domande non soddisfatte rispetto a quelle totali pervenute, essa risulta piuttosto alta (27%, valore medio), specialmente al centro (31%) e al sud (35,5%).

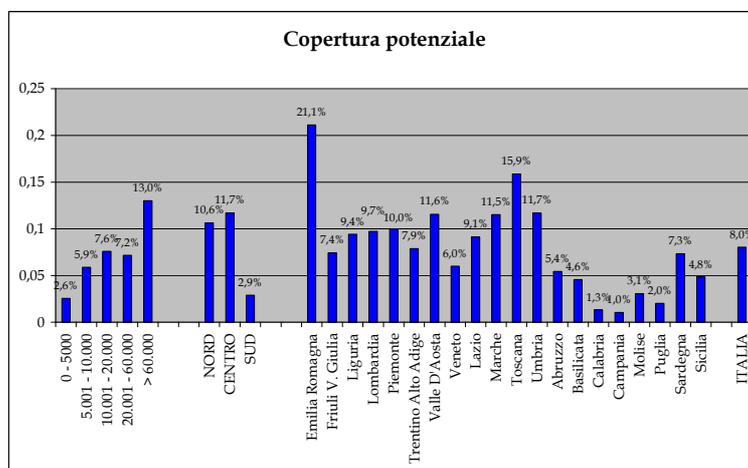
Dunque, nonostante ci sia stato nell'anno 2006 un aumento del numero di asili nido che sono passati da 3009 a 3131 (+3,9%), l'ampliamento dei posti disponibili non è cresciuto sufficientemente e, seppur calata rispetto al drammatico 41% del 2005, la percentuale di domande non soddisfatte resta ancora piuttosto alta.

Grafico 35



Considerando gli obiettivi concordati dall'Unione Europea nel 2000 a Lisbona (e ribaditi dal Consiglio Europeo del Marzo 2002 a Barcellona), che prevedono che venga garantito un posto all'asilo nido (pubblico o privato) almeno al 33% dei bambini in età 0-3 anni entro il 2010, è interessante notare la situazione dell'Italia rispetto a questo parametro (viene chiamato *copertura potenziale* il rapporto tra posti disponibili e domanda potenziale). Si evidenziano nel grafico 5 le forti differenze sul territorio sia secondo la classificazione per ampiezza demografica dei Comuni, sia per posizione territoriale. In ogni caso l'Italia è ben lontana dagli obiettivi di Lisbona concordati dall'UE.

Grafico 36



Nei Comuni di maggiori dimensioni e nelle aree territoriali di centro-nord, infatti, il livello di copertura potenziale risulta più del 10%, superando, quindi, la media nazionale dell'8%. Ma se si guarda ai Comuni con meno di 5.000 abitanti e al Sud, il grado di copertura potenziale scende drammaticamente, rispettivamente, al 2,6% e al 2,9%. Sebbene questi ultimi livelli dell'of-

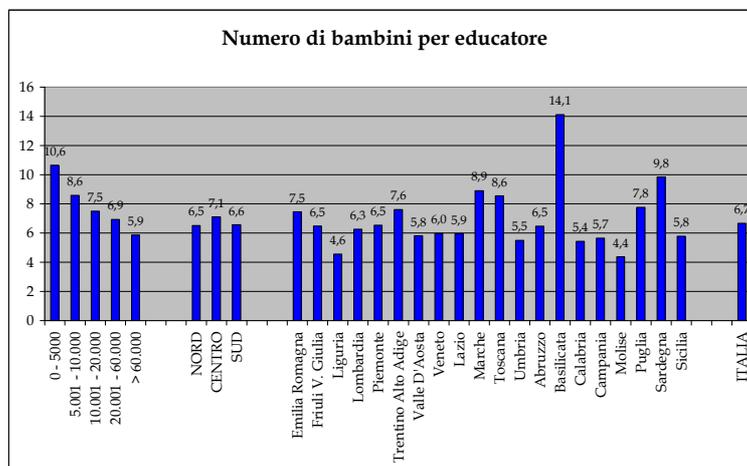
ferta appaiono chiaramente fuori linea rispetto alle esigenze delle famiglie, non è immediato poter valutare se questa offerta di posti così bassa sia una scelta del Comune vincolata dalla rigidità di bilancio, oppure sia giustificata dalle preferenze delle famiglie che prediligono altri modi per provvedere alla cura dei loro figli. In effetti, i risultati del sondaggio tendono a ridimensionare il livello ottimale della copertura del servizio, collocandolo su un valore significativamente più basso di quello sancito dagli obiettivi di Lisbona.

Infine, è interessante considerare il rapporto tra numero dei bambini frequentanti e quello degli educatori, spesso utilizzato come misura della qualità del servizio di asili nido.

In realtà, qui ci si scontra con un problema dei dati di bilancio dei Comuni. Infatti né i *bambini frequentanti*, né le *domande soddisfatte* sono un buon indicatore dell'effettivo numero di bambini presenti negli asili nido. Infatti, come *domanda soddisfatta* viene classificata dall'amministrazione la sola proposta di "piazzamento" al nido senza tener conto del momento in cui il posto viene reso disponibile, né dell'accettazione da parte dei genitori. Invece i *bambini frequentanti* un asilo nido in parecchi Comuni risultano o di meno o di più dei posti disponibili dello stesso Comune. La spiegazione del primo caso sta nel fatto che i bambini iscritti tendono a non frequentare tutto l'anno, mentre nel secondo caso si ha che, poiché i bilanci dei Comuni sono riferiti all'anno fiscale, e i bambini, al contrario, frequentano secondo l'anno scolastico (settembre-luglio), alcune amministrazioni contano due volte alcuni bambini.

Per questo motivo gli indicatori che seguono (relativi al grafico 6 e 7) sono calcolati utilizzando il numero di *posti disponibili*, dato più attendibile rispetto ai *bambini frequentanti*.

Grafico 37



Partendo dal presupposto che minore è il numero di bambini per educatore, più è alta la qualità del servizio di asili nido pubblici, risulta che il numero di bambini per educatore ha una distribuzione decrescente rispetto alla dimensione dei Comuni: si passa da un numero di bambini per educatore superiore a 10 nei Comuni più piccoli, fino ad arrivare a circa 6 bambini nelle città con più di 60 mila abitanti.

Risulta, poi, che nei Comuni del centro Italia gli asili nido hanno in media più bambini per ogni educatore, rispetto a quelli del nord e del sud.

I risultati tra le regioni, infine, sono abbastanza eterogenei. Il numero di bambini per addetto è minore di 5 in Molise e Liguria, mentre registra valori sopra la media in Basilicata, Sardegna, Marche e Toscana. Poiché non sempre è possibile ricon-

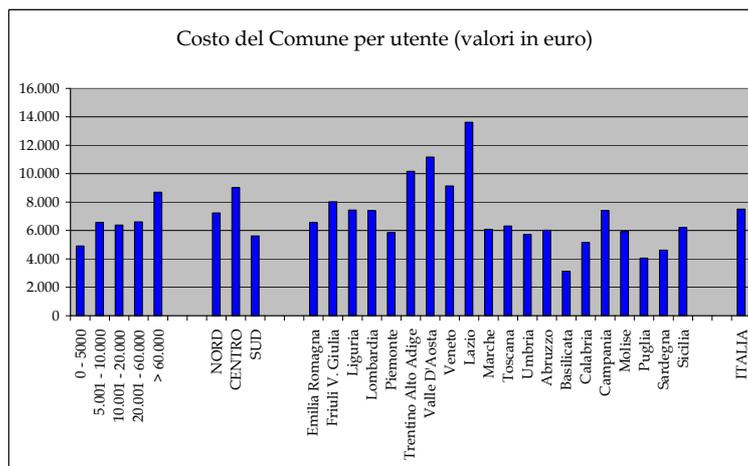
durre il numero di educatori per bambino ad una maggiore qualità del servizio, essendo questa misurata da molti più fattori, quali la durata di permanenza del bambino in asilo, la tipologia di servizi erogata all'interno della struttura, gli spazi dedicati, il verde disponibile e la qualità del cibo somministrato, etc., ci si potrebbe chiedere quale sarebbe il numero ottimale di bambini per ogni addetto. In effetti, le modalità di organizzazione e gestione degli asili nido sono definite dalle normative regionali e nazionali, che fissano gli standard minimi da garantire. In base ad esse in media ci deve essere un educatore ogni 6 bambini se questi hanno età inferiore a 15 mesi ed uno ogni 8 se hanno età superiore ai 15 mesi. Nelle varie aree del paese il limite imposto dalla legge è mediamente rispettato. Si nota come i Comuni appartenenti alla Sardegna e ancor di più quelli della Basilicata sembrerebbero superare il limite imposto dalla legge. Tuttavia le normative di entrambe le regioni prevedono che il numero massimo sia di 10 bambini di età superiore ai 15 mesi per educatore; dunque si può considerare la Sardegna in linea con le normative, mentre la Basilicata, in media, eccedente il limite massimo consentito.

I costi del servizio

A parte alcune eccezioni, le scelte fatte in termini di numero di bambini per educatore si riverberano sulla struttura dei costi: i Comuni che hanno i costi più contenuti sono quelli che presentano un maggior numero di bambini per addetto, essendo il costo del personale quello prevalente nell'erogazione del servizio. In media, la spesa comunale ammonta a circa 7500 euro l'anno per bambino frequentante.

Come mostra il grafico allegato, diverse regioni spendono molto di più rispetto alla media, soprattutto nel centro Italia, mentre nord e sud presentano valori simili. Il grado di eterogeneità della costo per frequentante tende ad innalzarsi quando si confrontano i singoli comuni. Tuttavia, l'affidabilità di tali dati (prelevati dal quadro 14 del certificato di consuntivo dei Comuni) deve essere ancora pienamente testata.

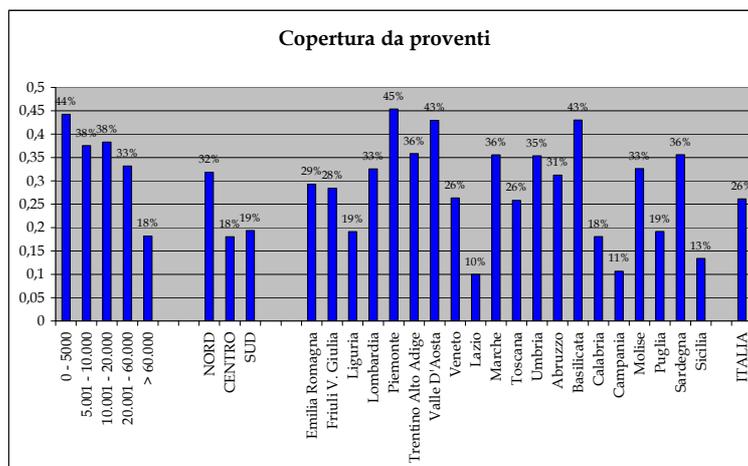
Grafico 38



Analizzando i costi del servizio per articolazione dimensionale dei Comuni, si rinvencono risultati in parte contro-intuitivi, in quanto sarebbe ragionevole pensare che i costi per bambino diminuiscano all'aumentare della dimensione del Comune, grazie ad un possibile sfruttamento delle connesse economie di scala. Viceversa, il costo del servizio tende ad aumentare al crescere della scala di produzione. In effetti, come mostrato sopra, nei Comuni di grandi dimensioni il numero di bambini per addetto è minore che negli altri Comuni a indicare che il livello di qualità è superiore e dunque i costi sono anch'essi maggiori.

Ci potrebbe essere tuttavia una perdita di efficienza in tali situazioni, derivante da un esteso uso di convenzioni, spesso difficili da ricondurre a parametri di contenimento dei costi. Ipotizzando che un utilizzo più intenso delle convenzioni sia associabile ad un livello più basso di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti, come si evince dal grafico sottostante, i bassi livelli di partecipazione economica delle famiglie al costo del servizio riscontrati nei centri di maggiori dimensione potrebbero spiegare i maggiori costi ivi rilevati.

Grafico 39



LA SPESA SOCIALE E LE SUE DETERMINANTI

L'analisi descrittiva mostrata sopra restituisce un quadro dell'intervento comunale sul versante della spesa per il welfare molto eterogeneo e in certi sensi preoccupante, visti i divari riscontrati soprattutto a livello territoriale. Tuttavia, tale sperequazione non necessariamente riflette una condizione di violazione di pari opportunità concesse agli enti comunali a seconda

della loro collocazione geografica o dimensione demografica, ma può trovare fondamento in quelle che sono le cosiddette determinanti della spesa, ovvero in un insieme di fattori che generano una domanda del servizio particolarmente disomogenea tra enti e che questi assecondano con un'offerta parimenti spezzata, sia tra Comuni di diversa dimensione sia tra enti collocati in parti differenti del territorio nazionale. In quanto segue, pertanto, si cercano di cogliere quali siano le determinanti della spesa sociale degli enti locali per l'anno 2006, e in particolare i fattori che influenzano la domanda di asili nido, dapprima a livello empirico e in seguito controllando quali relazioni sussistono tra questa voce di spesa e le variabili che dovrebbero avere un ruolo nel determinarne il livello.

I presupposti teorici della domanda di asili nido

Per comprendere le forti disomogeneità presenti lungo il territorio italiano finora riscontrate è essenziale capire quali sono le determinanti delle scelte di spesa sociale dei Comuni. Le politiche di welfare, proprio per la funzione che devono esercitare, dovrebbero principalmente dipendere almeno da queste variabili:

- ✓ il livello economico e le disuguaglianze di reddito all'interno della popolazione,
- ✓ la struttura demografica della popolazione,
- ✓ il grado di autonomia fiscale del Comune
- ✓ il tasso di immigrazione e quello di occupazione femminile.

In linea teorica, infatti, il *reddito* e le *disuguaglianze di reddito* all'interno della comunità locale dovrebbero costituire una de-

terminante fondamentale della spesa sociale richiesta dai cittadini. È opportuno attendersi che tra reddito e spesa sociale la relazione sia positiva. I Comuni che contano un maggior numero di persone ricche, sono, infatti, anche quelli che hanno maggiore disponibilità di entrate e possono quindi dedicare più risorse alla spesa sociale. Inoltre, i Comuni che presentano un più alto livello di benessere, sono quelli in cui la domanda di servizi è maggiore, basti pensare alla richiesta di asili nido e di assistenza agli anziani.

È ragionevole ritenere, però, che un Comune in cui si concentrano forti disuguaglianze di reddito si trovi ad avere una consistente parte di popolazione poco abbiente e quindi bisognosa di politiche di welfare e un'altra parte di popolazione ricca, che, oltre a domandare assistenza sociale, assicura all'ente locale le risorse necessarie per poter provvedere a questi bisogni. Quindi è probabile che un Comune in cui si riscontrano forti disuguaglianze interne, che spesso sono associate anche ad un livello complessivo del reddito più elevato, riceva più richieste di spesa sociale dai suoi cittadini e, di conseguenza, tenda a garantire un livello maggiore di tali voci di spesa.

Un altro fattore che dovrebbe incidere sulle scelte di spesa da destinare al welfare è la *struttura demografica della popolazione*. Visto che la spesa sociale è destinata allo sviluppo di politiche a favore di bambini e anziani, dovrebbe esistere una correlazione positiva tra questa spesa e la percentuale di bambini e anziani rispetto alla popolazione del Comune, ipotizzando, così, che la spesa sociale sia maggiore nei Comuni ove il peso di queste fasce di popolazione è maggiore.

Una terza variabile che non può essere ignorata nel considerare le determinanti di spesa sociale riguarda il *grado di autonomia finanziaria* dell'ente, indicatore che misura la capacità del Comune di finanziare la spesa corrente con risorse autonome. Si ritiene che maggiore è l'autonomia finanziaria dell'Ente, maggiore sarà la possibilità di liberare risorse economiche per le politiche di welfare. Enti con minor capacità fiscale e, quindi, con minore autonomia finanziaria, saranno vincolati a soddisfare i bisogni primari di spesa, dando meno spazio al finanziamento del welfare. Si consideri peraltro che gli enti con minore autonomia finanziaria sono anche quelli con un più basso livello del reddito, quindi la relazione tra disponibilità di risorse del Comune e spesa sociale potrebbe essere condizionata, a parità di cose, dalla minore domanda per questi servizi.

Infine, altre importanti variabili socio-economiche che dovrebbero avere un ruolo nel guidare le scelte di politica sociale degli enti locali sono il numero di *immigrati* e *l'occupazione femminile*.

Nei centri in cui la partecipazione femminile al mercato del lavoro è alta, ci sarà maggiore domanda da parte delle donne di posti di asili nido, così come si può ipotizzare che le politiche di welfare quali il servizio di asili nido e i servizi per le famiglie e i minori in generale devono sempre di più tener conto della componente straniera.

Ci si può aspettare che queste variabili, essendo entrambe correlate positivamente con il reddito, abbiano anche una correlazione positiva con la spesa sociale. Nei centri in cui la partecipazione femminile al mercato del lavoro è maggiore, infatti, si

produce più reddito, così come gli stranieri in Italia tendono a stabilirsi laddove c'è più lavoro, dunque più reddito.

È questo un tratto generale dell'analisi teorica, che deve essere tenuto in considerazione quando si passa ad investigare la realtà empirica. Molte delle possibili determinanti della spesa per welfare locale sono tra loro correlate, sicché non è immediatamente intuibile quali siano i veri *driver* delle scelte comunali. Ciò che emerge quasi sempre è una relazione forte con il reddito pro capite della popolazione residente, ma questo è altamente correlato con l'occupazione femminile, con il tasso di immigrazione, con le diseguaglianze del reddito e con l'autonomia finanziaria dei Comuni. Ciò impedisce, non solo di identificare le relazioni con ciascuna di questa variabile, ma anche di interpretare il nesso di causalità che lega il reddito alla spesa sociale, ovvero capire se è il primo che induce la seconda, o viceversa. Per questo, dopo aver illustrato i fatti stilizzati che mettono in relazione le variabili testé descritte con l'intervento comunale, nel prosieguo di questo capitolo si cercherà, attraverso un'analisi più dettagliata basata su un sondaggio presso le famiglie, di meglio identificare tali relazioni.

Evidenze empiriche e discussione dei risultati

Livello economico, occupazione femminile e disuguaglianze di reddito all'interno della popolazione - La correlazione che si trova tra reddito e spesa sociale, in linea con i presupposti teorici, è positiva. Inoltre, se si considera l'ampiezza demografica dei Comuni, si nota che questa correlazione vale in maniera più evidente per i Comuni con più di 5000 abitanti. Questo è probabilmente in parte dovuto anche alle difficoltà incontrate nel reperire dati di bilancio affidabili per i centri di piccole dimensioni.

Grafico 40

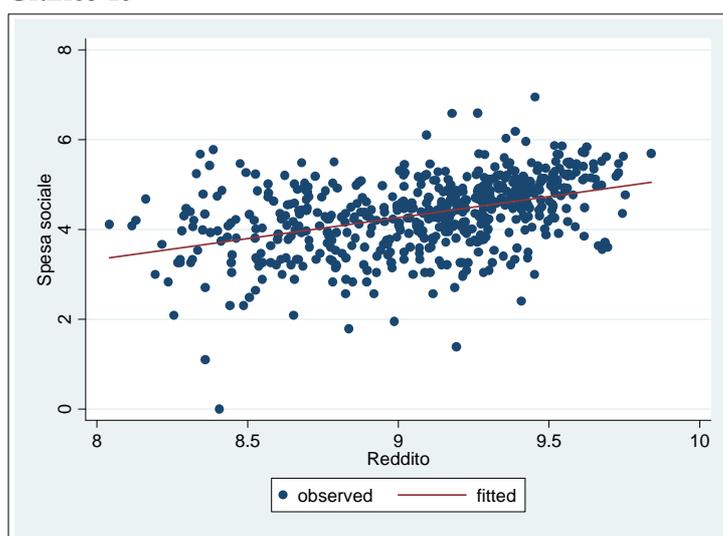
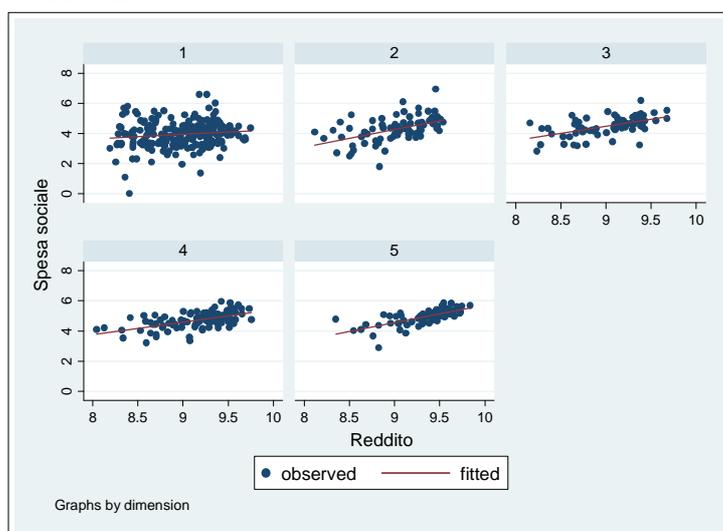


Grafico 41



Quindi la tendenza che si verifica è che a spendere maggiormente in spesa sociale sono proprio i Comuni più ricchi.

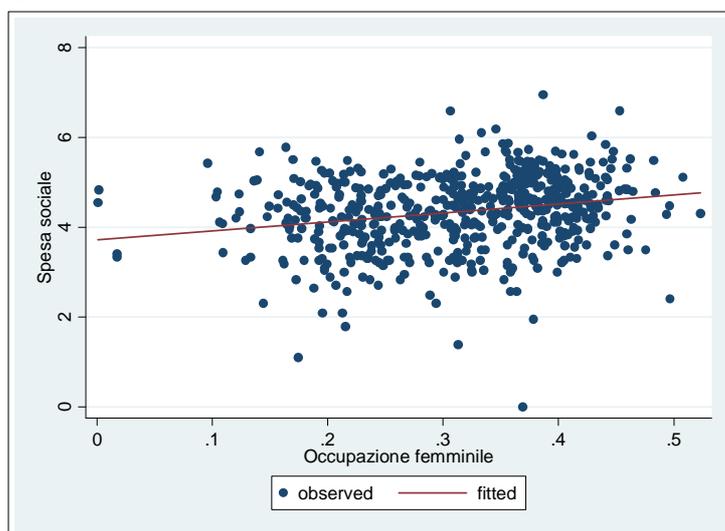
Inoltre è importante considerare che la relazione tra spesa sociale e reddito potrebbe essere letta e interpretata anche nel verso opposto, ossia: una scelta di maggior spesa sociale potrebbe spiegare un maggior livello pro capite medio di reddito. Basti pensare a come è possibile liberare forza lavoro offrendo più posti agli asili nido e di come, più occupazione femminile generi, a sua volta, più reddito.

Il tasso di occupazione femminile, come già accennato, è correlato positivamente con il livello di reddito pro capite medio del Comune, e anche con il livello di spesa sociale pro capite.

Tuttavia, la correlazione tra occupazione femminile e la spesa sociale è meno forte di quella che si ha tra reddito e spesa sociale, in quanto la partecipazione femminile al mondo del lavoro

interessa solo una parte della domanda di spesa sociale, quella per asili nido e, in parte, per assistenza anziani. Peraltro, questa stessa domanda è crescente con i livelli di reddito, sicché è vera l'affermazione che livelli di partecipazione femminile associati a più alti livelli di reddito tendono ad essere fortemente correlati alla spesa sociale, ma non è detto che la semplice occupazione femminile spieghi l'offerta di politiche sociali. Di fatto, è possibile riscontrare una relazione più robusta tra tassi di occupazione e spesa sociale all'interno delle ripartizioni territoriali, dove la relazione tra reddito e occupazione femminile è univocamente determinata, mentre questo non è vero all'interno della scomposizione tra classi dimensionali, dove la relazione tra reddito e occupazione femminile è meno solida.

Grafico 42

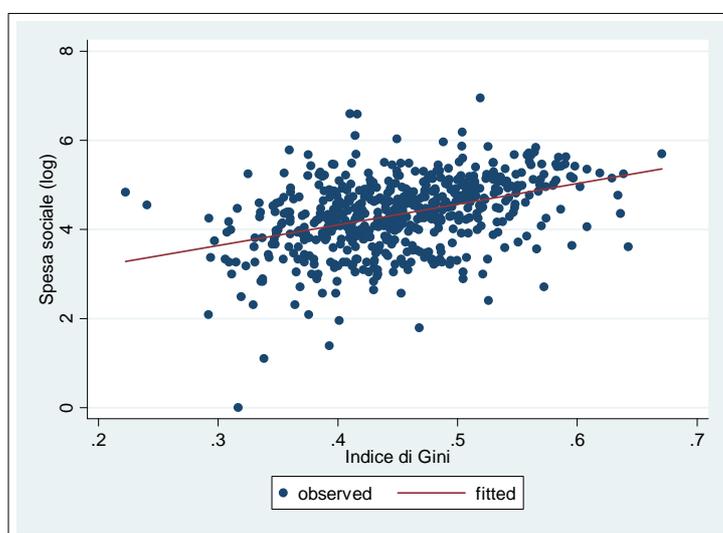


Oltre al livello di reddito pro capite medio fino ad ora considerato, è importante verificare la relazione che intercorre anche tra spesa sociale e livello di disuguaglianza di reddito della po-

polazione, misurato dall'indice Gini. Come appena evidenziato, esiste una relazione positiva tra spesa sociale e reddito, ma bisogna aggiungere che la spesa sociale è anche correlata positivamente con l'indice di Gini. Quindi, se è vero che i Comuni che spendono di più in politiche di welfare sono i più ricchi, è vero anche che sono nello stesso tempo i più diseguali.

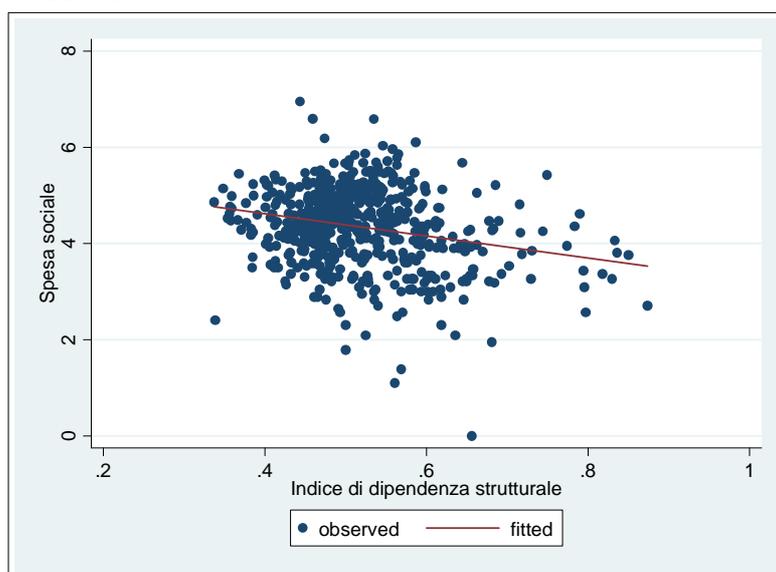
Infatti, risulta che in media i Comuni che godono di maggiori risorse economiche sono i più grandi ed è proprio nei Comuni più grandi che si riscontra una maggiore disuguaglianza economica.

Grafico 43



Struttura demografica della popolazione - Per analizzare quanto la struttura demografica della popolazione incide sulle scelte dei Comuni si considera l'indice di dipendenza strutturale della popolazione, calcolato come rapporto tra popolazione in età non attiva (individui di età inferiore a 14 anni e superiore a 65) e popolazione attiva (individui con età compresa tra i 15 e i 65 anni), e lo si pone in relazione alla spesa sociale, suddividendo i Comuni per dimensione.

Grafico 44



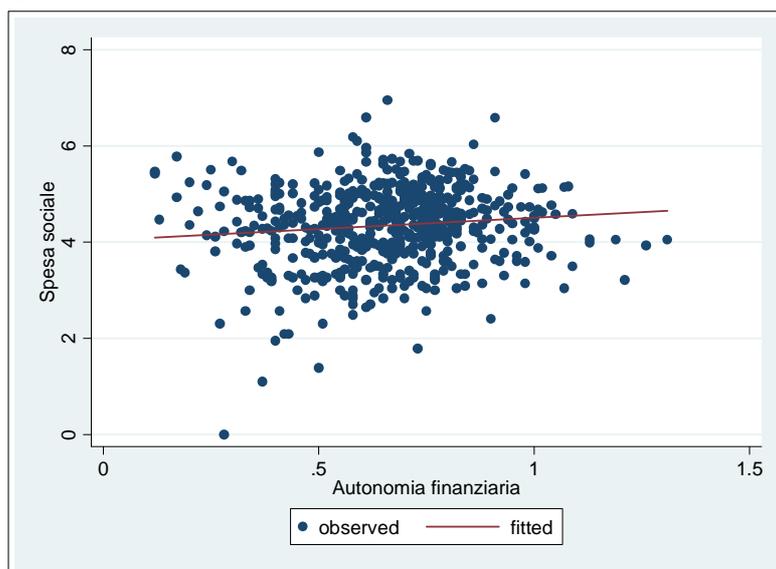
Si trova che i valori di spesa sociale sono minori laddove l'incidenza della popolazione in età non attiva rispetto a quella attiva è alta.

Questo risultato è in contraddizione rispetto a quanto ipotizzato nei presupposti teorici, ma la ragione è rinvenibile nelle correlazioni precedentemente analizzate. Infatti questo indice è correlato negativamente con il reddito, poiché considera pro-

prio le categorie d'età che non producono ricchezza, dunque si può supporre che per questa ragione sia anche correlato negativamente con la spesa sociale. Questo conferma che non è il numero di anziani e bambini che guida le scelte dei Comuni, ma piuttosto le caratteristiche della domanda espressa dai cittadini, che a livello aggregato sono meglio colte dal livello di reddito medio.

Grado di autonomia fiscale del Comune - Infine si consideri la relazione che sussiste tra spesa sociale dei Comuni e autonomia finanziaria. Si è scelto di utilizzare come indicatore l'autonomia finanziaria poiché esso serve a misurare la capacità di finanziare la spesa corrente con risorse autonome ed è correlato al processo di riforma federale che dovrebbe attribuire maggiore indipendenza nelle scelte ai livelli di governo più bassi.

Grafico 45



Si nota tra le due variabili una correlazione positiva, ma debole, a significare che la relazione tra capacità di spesa di un Comune e intervento nel settore sociale è più complessa di quella semplicemente descritta dalla distribuzione del reddito pro capite. Se è vero che gli Enti più ricchi spendono maggiori risorse in welfare rispetto a quelli più poveri, non è ancora chiaro se a guidare queste scelte di spesa sia il livello di reddito, cioè maggiori disponibilità di risorse economiche a disposizione del Comune, oppure una maggiore domanda, data dal fatto che nei Comuni più ricchi vi sono più donne che lavorano e quindi un maggior bisogno di posti in asili nido. Inoltre, rimane inevaso il dubbio su quale sia l'effettivo nesso di causalità tra welfare locale e reddito del territorio.

A questi interrogativi si cercherà di dare risposta nel paragrafo successivo.

I RISULTATI DI UNA INDAGINE SUI CITTADINI

Metodologia utilizzata e scelta del campione

Per poter comprendere quale sia effettivamente il peso delle preferenze dei cittadini nell'influenzare le scelte degli amministratori comunali si è scelto di condurre un'indagine campionaria su base comunale mediante l'utilizzo di un questionario qualitativo.

L'indagine campionaria è stata appositamente effettuata in maniera che fosse significativa, oltreché a livello nazionale, su base comunale, vista la mancanza di informazioni sulla distribuzione delle preferenze dei cittadini (in particolare delle donne) a livello locale.

In particolare è stata svolta precedentemente un'analisi cluster in cui sono stati identificati 8 gruppi di Comuni con caratteristiche socio-demografiche simili (*popolazione, numero di famiglie, peso dei bambini <5 anni sulla popolazione, percentuale dei ragazzi <15 anni sulla popolazione, percentuale degli adulti <65 anni sulla popolazione, percentuale degli stranieri sulla popolazione, numero abitazioni, densità delle abitazioni sul territorio, superficie territoriale, densità della popolazione, altimetria quota massima, imponibile IRPEF pro capite, ICI seconde case pro capite, occupazione femminile, occupazione maschile*). Questo tipo di analisi permette, infatti, di individuare delle classi di Comuni che siano omogenee al loro interno per le caratteristiche designate e massimamente eterogenee se confrontate l'una con l'altra.

I 64 Comuni in cui è stata svolta l'intervista sono stati scelti in maniera che, aggregando i dati, i risultati siano significativi per cluster, per la suddivisione geografica nord, centro, sud e per dimensione.

Le donne intervistate totali sono state 12.106, tutte di età compresa tra i 24 e i 61 anni ripartite in ogni Comune per classe d'età e numero di figli, in proporzione ai dati ISTAT.

Il sondaggio è finalizzato a comprendere quali sono le motivazioni principali che spingono una donna scegliere di non lavorare nel caso in cui abbia figli e quali sono le motivazioni principali che spingono una donna a scegliere di non avere figli nel caso in cui lavori. Si vuole, poi, capire come le donne che lavorano provvedono all'assistenza dei figli nei primi tre anni di vita (asili nido pubblici, asili nido privati, affidamento ai nonni o ad altri membri della famiglia) e come provvedono all'assisten-

za degli anziani non autosufficienti, qualora siano presenti nel nucleo familiare.

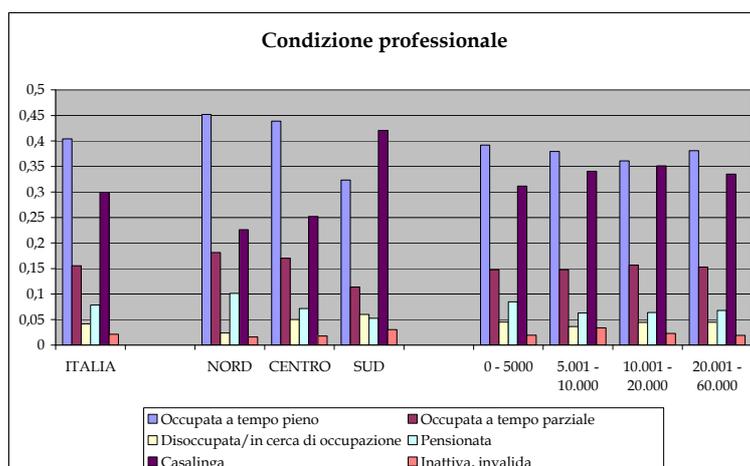
Infine si chiede alle donne se per la cura dei loro figli è stata scelta l'alternativa preferita oppure se avrebbero voluto una soluzione differente e il motivo per cui non l'hanno potuta ottenere.

Dal sondaggio si coglie, dunque, qual è il livello di responsabilità che le scelte politiche comunali hanno sulle decisioni delle donne di lavorare o meno e, di conseguenza, in quale direzione si potrebbe operare per incentivare occupazione femminile e fertilità.

Caratteristiche del campione

Il campione di donne da intervistare, per quanto riguarda le caratteristiche personali (età, numero di figli, condizione professionale e titolo di studio), è stato scelto proporzionalmente ai dati ISTAT riguardanti la realtà italiana.

Grafico 46

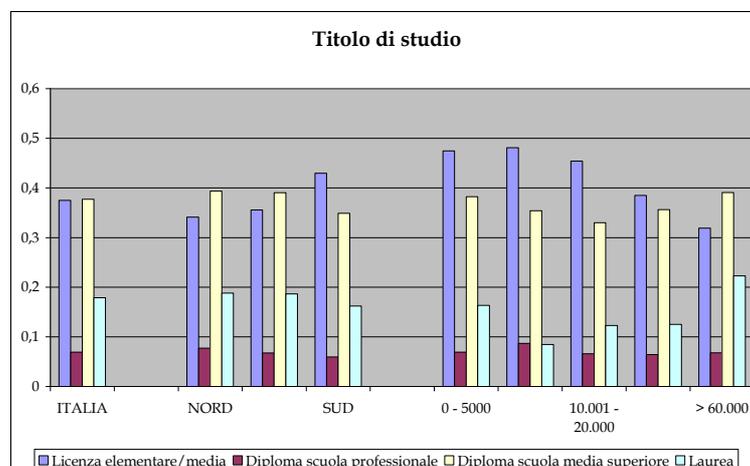


In media la percentuale delle donne intervistate che risultano non occupate (disoccupate, pensionate, casalinghe o inattive) sono il 46%. Per quanto riguarda la ripartizione dei Comuni in classi demografiche, si trova che nelle prime 4 classi il dato è simile alla media italiana, e si discosta solo nell'ultima classe, ossia per i Comuni che hanno più di 60.000 abitanti, dove la percentuale di non occupate è il 40%, quindi lievemente inferiore alla media. Riferendosi alla suddivisione territoriale si riscontrano, invece, forti disparità: la quota di non occupate al nord è pari al 38%, al centro 41% e al sud 57%, dieci punti in più rispetto alla media nazionale. In particolare questo risultato è dato dall'alto numero di casalinghe presenti al sud, rispetto al nord e al centro Italia.

Inoltre si riscontra che la percentuale di donne che hanno un'occupazione part-time è maggiore al nord, al centro e nei

grandi Comuni, anche se nel complesso non è una realtà diffusa nel nostro Paese.

Grafico 47



Anche la distribuzione delle donne per titolo di studio rispecchia una realtà alquanto disomogenea, con un'incidenza di donne laureate, in genere quelle che esprimono una maggiore domanda di asili nido, maggiore al Nord e nei grossi centri abitati

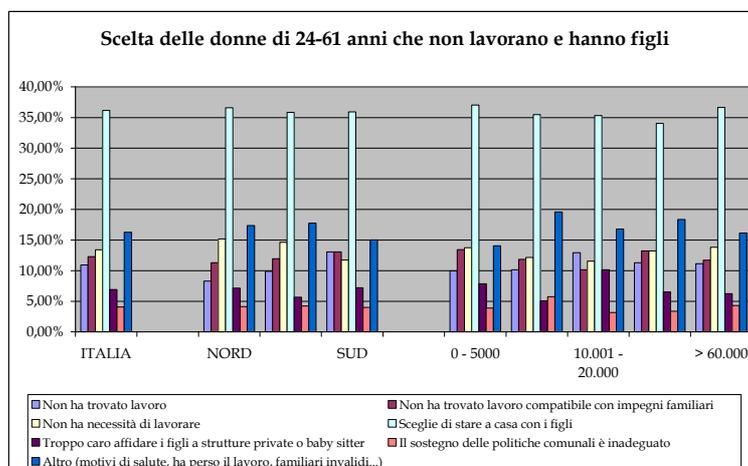
Analisi descrittiva dei risultati trovati

Efficacia del servizio di asili nido pubblico nell'incoraggiare occupazione femminile e fertilità - I risultati di questo questionario permettono di costruire un indicatore di domanda più preciso di quello utilizzato in precedenza, in cui si sono tenuti in considerazione solamente i dati del Ministero dell'Interno. In questo modo è possibile misurare l'efficacia del servizio pubblico di asili nido rispetto al suo scopo. Si possono distinguere almeno tre tipi di efficacia del servizio, un'efficacia primaria, legata alla

capacità di rispondere alla domanda (effettiva o potenziale), un'efficacia secondaria corrispondente alla capacità di incoraggiare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, e un'efficacia terziaria legata alla possibilità di incidere sulle scelte delle donne relative alla fertilità¹.

Dapprima ci si sofferma sulla capacità delle politiche locali di incoraggiare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, verificando quali sono le risposte più frequenti delle donne intervistate che non hanno lavoro, ma hanno figli.

Grafico 48



Anzitutto si nota come il “fattore culturale” in tutta Italia sia una determinante molto forte della scelte di non lavorare in presenza di figli: la maggioranza delle donne risponde che la motivazione principale per cui non sono occupate è che se avessero lavorato non avrebbero avuto tempo sufficiente per i figli.

¹ M.A. Antonelli, V. Grembi, *Asili nido e livelli di governo: evidenze da una prima ricognizione dei Comuni italiani*, SIEP 2008.

La media italiana che si registra per questa risposta è del 36%, senza differenze sul territorio: i Comuni del nord, del centro e quelli del sud registrano valori pari alla media. Per quanto riguarda la suddivisione dei Comuni in classi dimensionali si nota, invece, alcune piccole eterogeneità.

Sembrerebbe, dunque, che la maggioranza delle donne madri non impiegate nella forza lavoro ha scelto di non lavorare per poter dedicare più tempo ai propri figli. Quindi, al contrario di diversi studi e ricerche che affermano che la ragione principale per cui l'occupazione femminile è così bassa è la rigidità del mercato del lavoro (risposta che, in media, pesa per il 12%), da questa indagine risulta che il fattore culturale ha maggiore peso nella scelta di una donna.

Altra motivazione rilevante è poi la scarsità della domanda di lavoro: in media il 12% delle intervistate dichiara che il motivo per cui si trova senza lavoro è perché non ne ha trovato uno corrispondente alle sue aspettative, o addirittura non ha trovato nessun lavoro. In particolare questa risposta pesa di più al centro e al sud (15 e 14%), rispetto al nord (7%).

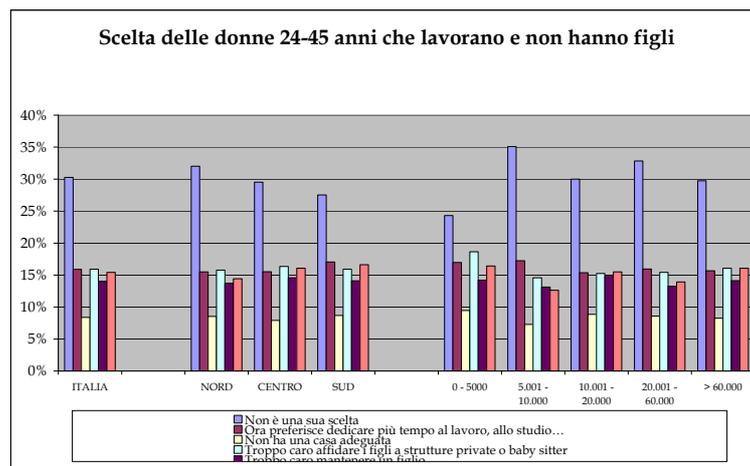
Infine solo il 4% delle intervistate dichiara che la sua scelta di non lavorare dipende dal sostegno inadeguato delle politiche comunali, mentre una percentuale leggermente maggiore (6,5%) risponde che è troppo caro affidare i figli a strutture private o baby-sitter. Il fatto che più donne rispondano la seconda tra queste due opzioni potrebbe significare una preferenza per le madri disoccupate verso strutture private piuttosto che pubbliche. Ciò emerge anche dal fatto che, tra le donne che hanno scelto di non lavorare, si addensa una quota sostanziale di per-

sone con livelli di reddito medio-alti, come si evince dalla percentuale di donne che dichiarano di non aver necessità di lavorare.

In sostanza, il bacino potenziale di utenza tra le donne che hanno figli e non lavorano non supera il 14% e non registra particolari differenze lungo il territorio nazionale, nonostante le profonde divergenze in termini occupazionali. Ciò spiegherebbe i bassi livelli di spesa per asili nido al Sud, che sarebbero coerenti con la domanda effettiva delle poche donne occupate, ma anche con la debole domanda potenziale.

Per quanto riguarda la cosiddetta "efficacia terziaria", legata alla possibilità di incidere sulla scelta delle donne relative alla fertilità, è utile considerare le risposte delle donne che hanno un lavoro, ma non hanno figli, per capire quali sono le ragioni della loro scelta.

Grafico 49



Come mostrato nel grafico allegato, circa il 30% delle intervistate dichiara che la scelta di non avere figli non ricade in un'e-

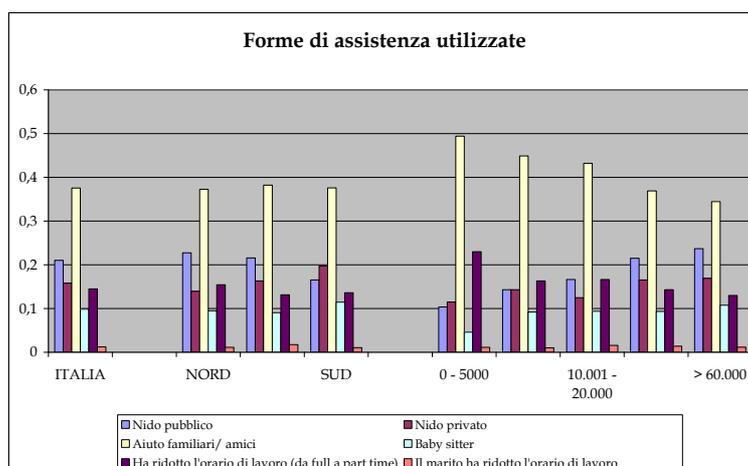
spressione di volontà, ma è dovuta a limitazioni di tipo esterno (problemi fisici, imposizioni familiari, mancanza di un partner).

Tra le altre risposte si nota che quelle più ricorrenti sono 3: la prima indica la volontà di dedicare tempo ad altre attività, la seconda afferma che è troppo caro affidare figli a strutture private o a baby-sitter e, infine, la terza dice che il sostegno delle politiche comunali è inadeguato. Le ultime due opzioni, scelte in media, rispettivamente dal 20% e dall'8% delle donne intervistate fanno riferimento ad una motivazione economica di lungo periodo (è molto caro mantenere un figlio) e ad una patrimoniale (non ho una casa adeguata).

Anche in questo caso, non sembrano emergere livelli elevati di domanda potenziale di asili nido, anche se più significativi di quelli espressi rispetto alla condizione di non lavorare. Ciò deriva dal complessivo basso sostegno al reddito delle famiglie con figli, che sembra scoraggiare la fertilità più di quanto lo faccia l'eventuale mancanza di servizi di conciliazione con i tempi di lavoro. In effetti, l'esplicito riferimento a quest'ultimo caso interessa una quota pari al 16% delle donne interessate, contro quasi il 25% delle donne che manifestano un problema di reddito in generale.

Forme di assistenza utilizzate e preferenze delle donne intervistate -
Per avere un'indicazione più esatta della coerenza dell'attuale livello del servizio con le effettive scelte delle donne, si passa a verificare quali siano le forme di assistenza a cui si ricorre maggiormente nelle diverse classi di Comuni, cercando di cogliere le preferenze delle madri intervistate.

Grafico 50

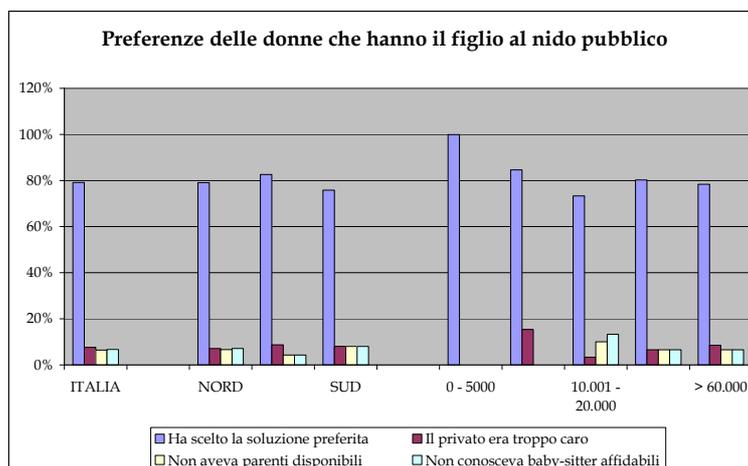


È possibile riscontrare dal grafico come la rete di familiari e amici sia ovunque la soluzione più sfruttata. Inoltre, se non si riscontrano grandi differenze tra nord, centro e sud, nella ripartizione dei Comuni secondo le dimensioni si trovano, invece, differenze assai significative: è infatti evidente che farsi aiutare da familiari e amici è abitudine più diffusa nei piccoli centri che nei grandi. In sostanza, la bassa offerta di asili nido nei comuni di piccole dimensioni evidenziata in precedenza trova riscontro nella bassa domanda del servizio in questa tipologia di enti. Specularmente si nota che l'asilo nido, pubblico o privato, è una soluzione più diffusa nei Comuni di dimensioni maggiori.

È poi possibile constatare che al sud, al contrario che al nord e al centro, sono più le donne che come forma di assistenza per i loro figli ricorrono all'asilo nido privato anziché all'asilo pubblico, possibile segnale questo di un più basso livello qualitativo dell'offerta pubblica in quei territori.

Un punto fondamentale nell'analisi della domanda e offerta del servizio di asilo nido è quello di determinare, rispetto alle scelte effettuate, il grado di volontarietà implicito in tali scelte, in modo da identificare eventuali forme di razionamento derivanti da strozzature dell'offerta.

Grafico 51

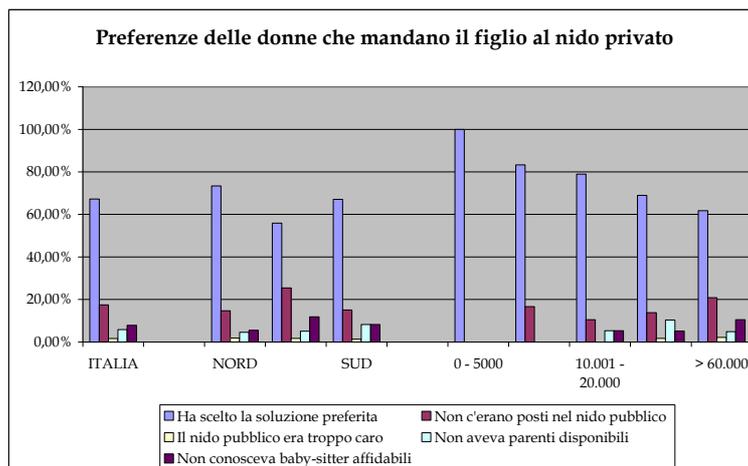


In media e senza grandi differenze nella ripartizione dei Comuni in aree territoriali nord, centro e sud, il 79% delle donne intervistate che ha optato per l'asilo pubblico dichiara di aver scelto l'alternativa che preferiva sin dall'inizio. L'8% afferma che aveva pensato al nido privato, ma era troppo caro, al 6% sarebbe piaciuto affidare i propri figli ai nonni, ma non aveva parenti disponibili, e infine il 7% dichiara di aver pensato ad una baby-sitter, ma che non ne conosceva di affidabili.

Considerando la ripartizione dei Comuni per dimensione si trovano maggiori disomogeneità. Tutte le donne intervistate nei piccoli Comuni (classe 1) dichiarano che l'asilo pubblico era l'opzione preferita, mentre nei Comuni della classe 2 si trova

che il 15% aveva pensato al privato, ma era troppo caro, mentre il restante 85% ha scelto l'alternativa preferita. Ad una parte delle intervistate appartenenti alle ultime tre classi di Comuni sarebbe piaciuto affidare il figlio a parenti, se ne avessero avuti di disponibili, (rispettivamente 10%, 7% e 7%), così come avevano pensato ad una baby-sitter, ma non ne conoscevano di affidabili (rispettivamente 13% 7% e 7%).

Grafico 52

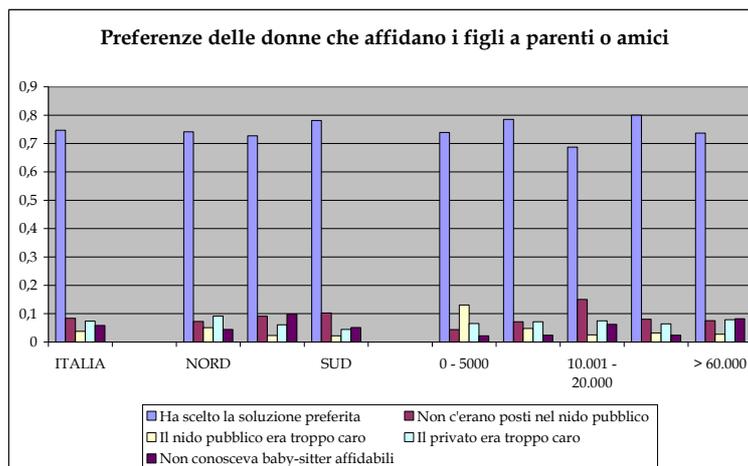


La percentuale media di donne che hanno scelto l'asilo nido privato e che dichiara di aver ottenuto l'alternativa che preferiva è il 67%. Si tratta dunque di un valore minore di quello riscontrato per le donne che hanno ottenuto il posto al nido privato. In linea con ciò, infatti, si riscontra che il 17% avrebbe voluto il nido pubblico, ma non c'era posto.

In particolare, al centro (25%), più che al sud e al nord, e nei grandi Comuni (20%), le donne sembrano essere maggiormente razionate, indebolendo l'ipotesi che l'offerta di asili nido sia eccessivamente sperequata a causa delle differenti condizioni

redditali dei Comuni e avvalorando, invece, l'idea che sia la domanda disomogenea a generare un'offerta differenziata lungo il territorio nazionale e tra le diverse classi dimensionali. Il corollario a tale assunto è che politiche nazionali uniformi di incremento del servizio di asili nido potrebbero causare ingiustificati aumenti di spesa in alcune parti del paese e una carenza del servizio in altre.

Grafico 53



Anche per le donne che affidano i figli a parenti o amici la percentuale di quelle che dichiarano di essersi avvalse della soluzione preferita è alta: la media è del 74%, con valori maggiori al sud rispetto al nord e al centro e nei Comuni nella classe 2 e 4, rispetto alle altre tre classi.

In questo caso, al sud (10%), più che al centro (9%) e al nord (7%), le donne segnalano che l'alternativa che preferivano sarebbe stata mandare il figlio all'asilo nido pubblico, ma non c'erano posti. Tuttavia, il grado di razionamento non sembra in grado di giustificare eventuali riequilibri dell'offerta attuale. A

livello dimensionale, il razionamento sembra incidere maggiormente sui comuni di dimensioni intermedie, ma ciò deriva anche dal fatto che nei grandi comuni il ricorso ai familiari è meno rilevante.

Per quanto riguarda il prezzo dell'asilo pubblico, nella classe 1 il 13% delle intervistate avrebbe desiderato l'asilo pubblico, ma sono state, appunto, scoraggiate dal prezzo. Questo risultato è in linea con quanto riscontrato nel capitolo precedente, ossia che la copertura da proventi nei Comuni della classe 1 è molto più alta rispetto a tutte le altre classi. La stessa cosa si può affermare per il nord: anche qui (9%) più che al centro (6%) e al sud (4%) molte dichiarano che l'asilo pubblico è troppo caro e anche qui si registra una copertura da proventi più alta che nel resto del territorio.

Inoltre, prendendo in considerazione il prezzo dell'asilo nido privato, la media delle donne che lo trovano troppo caro è del 7%. Si noti che al nord questa percentuale è superiore alla media (9%) e al sud è inferiore (4%). Esaminando i Comuni per dimensione non si riscontrano eterogeneità significative per questa risposta.

Infine, in media il 6% dichiara di aver pensato ad una babysitter, ma che non ne conosceva di affidabili. Questa risposta è più diffusa al centro (10%) e nei comuni di dimensioni maggiori (8%).

Il complesso di queste ultime risposte segnalerebbe, più che un problema di posti disponibili, un fenomeno di qualità dei servizi disponibili e del loro costo, in molti casi superiore alle disponibilità dei cittadini. Ciò pone un problema di dotazione di ri-

sorse dei comuni che sembrerebbero generalmente sottodimensionate rispetto alle esigenze dei cittadini.

UNA RISPOSTA ALLA RELAZIONE TRA REDDITO E SPESA PER ASILI NIDO

Le evidenze empiriche analizzate in precedenza hanno lasciato aperti alcuni interrogativi su quali fossero le ragioni di fondo che legano la spesa per asili nido con il livello di reddito pro capite di un comune. Dalla semplice analisi delle statistiche macro, emerge che gli enti più ricchi spendono maggiori risorse in welfare rispetto a quelli più poveri, ma non è ancora chiaro se a guidare queste scelte di spesa sia il livello di reddito, cioè maggiori disponibilità di risorse economiche, oppure una maggiore domanda, data dal fatto che nei Comuni più ricchi vi sono più donne che lavorano e quindi un maggior bisogno di posti in asili nido. La relazione è resa ambigua anche dal fatto che maggiori dotazioni reddituali, a parità di quantità del servizio, possono essere associate ad una superiore qualità del servizio e, quindi, ad un maggior costo.

Ferma restando quest'ultima considerazione, grazie ai dati trovati attraverso l'indagine è possibile costruire un indicatore di domanda potenziale più preciso di quello considerato sopra, ove si contava per domanda potenziale il numero di bambini compresi nell'età 0-3 anni, senza, però, considerare che alcune madri, preferendo altre soluzioni all'asilo nido pubblico, non domanderebbero questo tipo di servizio.

Questo indicatore considera:

- ✓ le donne intervistate che hanno figli, non lavorano e danno come motivazione di ciò il fatto di trovare le politiche del Comune inadeguate,
- ✓ le donne che lavorano, non hanno figli e danno come motivazione del fatto di non aver figli che le politiche del Comune sono inadeguate,
- ✓ le donne che lavorano, hanno figli e li hanno affidati o ad un asilo privato, o ad una baby-sitter, o ai nonni, perché non hanno trovato posto nel nido pubblico, oppure perché era caro.

Si noti che non sono comprese nel calcolo dell'indicatore le donne che lavorano e hanno figli all'asilo nido, quindi si vuole valutare quale sia la pressione di domanda esercitata sui Comuni e capire se sia questa a guidare le scelte degli enti locali o, piuttosto, queste siano dettate dalla sola disponibilità di risorse.

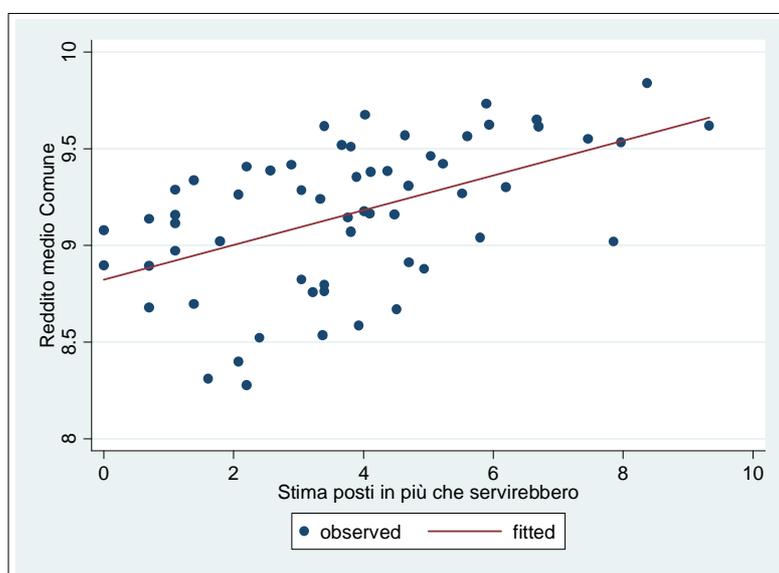
Come si evince dal grafico allegato, la correlazione tra domanda potenziale e reddito pro capite è positiva, indicando che, quantomeno, nei Comuni in cui ci sono più risorse, c'è effettivamente più pressione di domanda. In altre parole, i maggiori livelli di spesa in asili nido rinvenuti nei Comuni più ricchi possono essere giustificati da un livello più alto di domanda potenziale.

Tale evidenza avvalorerebbe l'ipotesi che sia la spesa in welfare a stimolare maggior reddito e non viceversa, visto che l'indicatore di domanda potenziale è indipendente rispetto al reddito. L'altro aspetto non secondario che emergerebbe dall'indagine è che, in determinati contesti, quali il Mezzogiorno e i piccoli comuni, la politica locale non sembra in grado di scardinare i fat-

tori di ritardo nello sviluppo del territorio, ma che questi richiedano interventi più concentrati sul versante del sostegno al reddito delle famiglie e della creazione di tessuto di imprese in grado di generare maggiore occupazione.

Viceversa, la politica di welfare dei Comuni nell'ambito degli asili nido appare cruciale nell'agevolare la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli della maternità, anche se in aggregato la domanda di intervento pubblico in Italia, come stimato nel prossimo capitolo, appare meno rilevante di quanto fissato dagli obiettivi di Lisbona.

Grafico 54



CAPITOLO 4
LA STIMA DEI FABBISOGNI STANDARD PER LA
FUNZIONE ASILI NIDO

PREMESSA

Il calcolo dei fabbisogni standard in un comparto o per il totale della spesa dei Comuni, almeno quella di tipo fondamentale, presuppone innanzitutto un chiarimento circa le grandezze che si vogliono determinare. Sulla definizione di fabbisogno standard, infatti, si innestano diversi concetti che spaziano dal concetto di spesa efficiente a quello di esborso necessario o ottimale, passando per quello di livello minimo o essenziale. A seconda di quello adottato, si rendono disponibili diversi criteri di calcolo, più o meno complessi, per giungere alla valutazione di siffatte definizioni.

In questa sede, si è data la seguente accezione di fabbisogno standard: livello ottimale di un servizio, valutato a costi standard. In sostanza, il fabbisogno è inteso come espressione delle esigenze della collettività rispetto alla quantità erogata di un servizio, valutandone il suo costo in modo uniforme lungo il territorio, salvo tener conto di fattori oggettivi che giustificano eventuali scostamenti.

Questa definizione si pone in netta contrapposizione con quella di fabbisogno standard quale livello della spesa di un servizio storicamente osservata, ma valutata a costi standard o medi.

Nel primo caso, infatti, sia il livello del servizio quanto il suo costo vengono sottoposti a stima e sottratti (almeno in parte)

alla discrezionalità. Nel secondo caso, sia il livello del servizio che il suo costo dipendono dalla storia e dalla discrezionalità.

Tornando alla definizione adottata, per livello ottimale di un servizio, si intende la quantità di un servizio che deve essere garantita vista la domanda espressa. Questa è data sia dalla domanda effettivamente soddisfatta, che da quella rimasta in-vasa o potenziale. La scelta di questo criterio deriva dal fatto che, volendo determinare livelli riconosciuti di spesa da finanziare integralmente, non si dovrebbero penalizzare le Amministrazioni che non sono state in grado di garantire il livello desiderato di quel servizio. Ciò contrasterebbe con il concetto stesso di perequazione.

Per quanto riguarda il costo standard, la questione è più complessa, perché il concetto di standard non si identifica necessariamente con quello di efficiente, essendo quest'ultimo il "migliore" tra gli standard. Come mostrato successivamente, il costo standard adottato nell'esercizio di stima effettuato è quello derivante dall'analisi della funzione di produzione per l'erogazione del servizio, tenuto conto però della collocazione geografica dell'Ente, della sua dimensione e di altri fattori strutturali comunque esterni alla funzione di produzione (appartenenza ad un cluster). La scelta del costo standard "di appartenenza" deriva essenzialmente dal fatto che non è stato possibile identificare il livello di qualità del servizio erogato, così come la completa specificazione della funzione di produzione.

Un altro elemento che bisogna premettere è che la scelta di misurare gli standard all'interno di questa funzione è dipesa da una duplice considerazione. La prima risiede nella necessità di

approfondire la conoscenza di questa importante funzione svolta dai Comuni che, come discusso nel capitolo precedente, si rivela essenziale per liberare risorse che consentano ai territori di raggiungere livelli di sviluppo superiore. Per questa ragione è stata condotta un'indagine *ad hoc* che aveva la funzione di esplorare quali fossero gli effettivi *driver* che guidassero le scelte dei Comuni e consentisse di misurare il grado di efficienza contenuto nelle politiche comunali limitatamente a questo servizio. In seconda battuta, aver testato la metodologia di calcolo su questo comparto permette di definirne la bontà dei risultati nel "peggiore dei mondi possibili". La funzione asilo nido, infatti, tra quelle esercitate dai Comuni, è quella meno omogenea lungo il territorio, che risente maggiormente dei fattori di qualità insiti nel servizio, che è condizionata da scelte che esulano dalla volontà dei Comuni, visto che gli standard di servizio sono definiti da Legge regionale, su cui si concentrano diversi possibili determinanti sia della domanda che dell'offerta. In questo senso, la scelta della funzione asilo nido potenzia l'efficacia di questo studio come caso pilota, in quanto consente di definire le potenzialità massime di questa metodologia, visto che queste vengono misurate nel caso più estremo.

LA METODOLOGIA UTILIZZATA

Una volta chiarite le diverse modalità con cui si può pervenire alla misurazione dei fabbisogni standard, nonché cosa bisogna intendere per fabbisogni standard e le ragioni per cui ci si è concentrati nell'ambito degli asili nido, è possibile passare all'illustrazione della metodologia adottata in questa ricerca con riferimento ai costi per l'erogazione del servizio di asilo nido.

La tecnica adottata per il calcolo dei fabbisogni standard è di tipo sequenziale e consta di quattro fasi.

Step 1 - Costruzione della variabile "domanda posti nido"

Step 2 - Stima della domanda di posti nido per l'intero universo

Step 3 - Stima dei costi standard per unità di prodotto (posto nido)

Step 4 - Definizione dei fabbisogni standard

Sinteticamente, la misurazione dei fabbisogni standard è stata basata sullo scorporo dei costi del servizio dalle quantità del servizio stesso. I primi sono stati stimati partendo da una funzione di produzione (o di costo), basata sui dati osservabili per l'intero universo dei Comuni, "ripulito" dagli *outlier* generati spesso da una imprecisa specificazione della base dati (i certificati di consuntivo comunicati al Ministero dell'Interno). I secondi derivano da una stima in due fasi, in cui si è dapprima costruita una variabile sintetica di domanda di posti nido per un ristretto numero di Comuni, presso i quali è stata condotta un'indagine mirata, e successivamente ne sono stati estrapolati i dati per l'intero universo attraverso la stima econometrica dei coefficienti delle determinanti della domanda di posti nido.

In quanto segue, vengono illustrate nel dettaglio le fasi del lavoro e i conseguenti risultati.

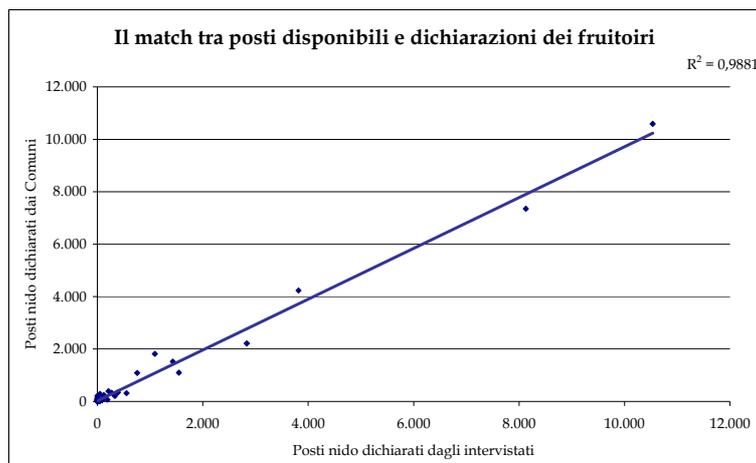
LA DOMANDA DI POSTI NIDO ALL'INTERNO DEL CAMPIONE

Per quanto concerne la **prima fase**, che è anche quella più originale introdotta con questa ricerca, si è proceduto alla definizione di una domanda di posti nido per un campione rappresentativo dei Comuni italiani attraverso l'utilizzo di un'indagine sul campo, in cui la domanda del servizio è stata esplicitata direttamente dai cittadini attraverso questionari telefonici. Sebbene l'approccio possa apparire complesso e costoso, ovvero di difficile replicabilità, è da valutare l'indubbio beneficio ad esso connesso. In questo modo, infatti, si riduce largamente il grado di discrezionalità che sarebbe necessario introdurre per definire quali siano i livelli del servizio da riconoscere (o garantire qualora la prestazione costituisca un servizio essenziale) a ciascun Comune, ma questi si estrapolano dalle risposte dei cittadini stessi. Ovviamente, la costruzione delle preferenze non costituisce sistematicamente la definizione di un livello di prestazione, ma individua il livello massimo desiderato dai residenti di un Comune, delimitando l'ambito entro il quale il legislatore dovrà muoversi. Per chiarire il concetto, mentre su base macro si ritiene che il livello nazionale del servizio debba garantire, secondo gli impegni di Lisbona, un posto nido ogni 3 bambini di età inferiore ai 3 anni, ovvero un tasso di copertura del servizio del 33%, secondo l'indicatore di domanda effettiva massima tale tasso di copertura dovrebbe limitarsi al 26%. Tale risultato è la sommatoria delle preferenze espresse in ciascun Comune del campione (e successivamente estrapolate all'intero universo),

che non necessariamente contengono al loro interno tassi di copertura omogenei. Come ampiamente argomentato in precedenza, esistono realtà in cui il servizio nido si rende necessario per quasi metà dei bambini sotto i 3 anni e Comuni dove 1 posto nido ogni 10 bambini risponde alle esigenze di quella collettività. Poiché tali eterogeneità già esistono, e sarebbe difficile giustificare variazioni dello *status quo* sulla base di parametri socio-economici, la strada della richiesta diretta è apparsa la più efficace.

Per addivenire al calcolo della domanda massima di posti desiderati in ciascun Comune del campione, sono state sommate le donne che usufruiscono del servizio, ponderate per il numero medio di figli in età di asilo per ciascuna delle intervistate, con quelle che non ne hanno potuto fruire perché razionate da fattori di costo o di disponibilità. A queste sono state aggiunte le donne con figli con meno di 3 anni che hanno dichiarato di aver rinunciato al lavoro vista l'assenza di asili nido e quelle lavoratrici che hanno indicato come ostativo all'aver figli la mancanza di un posto nido. L'indicatore di domanda che ne scaturisce è pertanto formato da due componenti, una effettiva, ovvero gli attuali fruitori del servizio nido offerto dai Comuni, l'altra potenziale, costituita cioè da coloro che trarrebbero beneficio dall'incremento dei posti nido disponibili. La bontà del sondaggio nel cogliere l'effettivo stato della domanda e dell'offerta di servizi nido si ricava dalla pressoché equivalenza tra numero dei posti disponibili dichiarati dai Comuni ricompresi nell'indagine e quantità di posti desunta dalle interviste con riferimento alla prima componente dell'indicatore di domanda.

Grafico 55



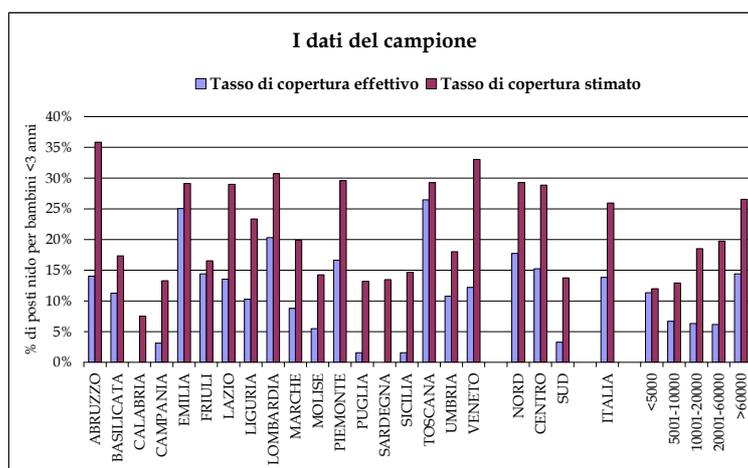
Ovviamente, la ricostruzione del totale dei fruitori del servizio a livello comunale è effettuata riportando all'universo, secondo i dati forniti dall'ISTAT, gli elementi del campione che, come detto in precedenza, dovendo rispondere a questo tipo di esigenza, è stato calibrato per essere rappresentativo della realtà comunale in cui è calato.

Sommando alle dichiarazioni delle donne che usufruiscono dell'asilo quelle delle donne che vorrebbero ma non trovano spazio nelle scelte dei Comuni, si ottiene un indicatore potenziale di preferenza ottima dei cittadini rispetto a tale servizio.

Il dato da sottolineare è che, a livello complessivo, esso genera un numero di posti nido ottimale inferiore a quello prescritto dagli obiettivi di Lisbona e altamente differenziato lungo il territorio nazionale e tra le classi dimensionali. Per quanto riguarda i territori, a fronte del complessivo tasso di copertura ottimale stimato intorno al 26%, si rileva una necessità di incremento dell'attuale tasso di copertura del Nord dal 18% al 29%, stesso

tasso ottimale riscontrato per i Comuni del Centro, che però partono da un livello più basso e pari al 15%, mentre per gli Enti del Mezzogiorno un livello del servizio coerente con le esigenze dei cittadini sarebbe quello che assicurerebbe un tasso di copertura del 14%, anch'esso di 11 punti superiore al livello attuale. Nella scomposizione per classi dimensionali, invece, i Comuni fino a 5mila abitanti risulterebbero già adeguatamente serviti rispetto alle loro esigenze, con un tasso di copertura intorno al 12%, mentre per le classi superiori verrebbe richiesto un aumento di circa 13 punti percentuali, tale da garantire una copertura negli Enti con più di 60mila abitanti di circa il 27%. Ovviamente questi sono i dati riferiti al campione che, come mostrato di seguito, sovrastima gli incrementi del servizio per il Nord e per il Centro, mentre è in linea con quanto stimato per il Sud con il modello riferito a tutto l'universo dei Comuni.

Grafico 56

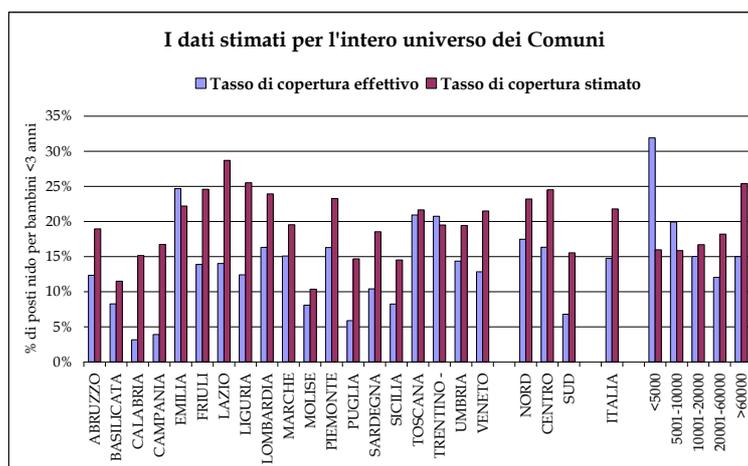


LA DOMANDA DI POSTI NIDO NEI COMUNI ITALIANI

L'extrapolazione dei dati campionari all'intero universo ha costituito la **seconda fase** dell'approccio metodologico utilizzato, in cui la domanda potenziale di posti nido costruita con i dati delle interviste campionarie è stata utilizzata come variabile dipendente di un modello di regressione lineare riferito sempre al campione del sondaggio, attraverso il quale sono state stimate le determinanti dell'offerta del servizio, ovvero il numero di bambini inferiori ai 3 anni presenti nel Comune e il livello di reddito del medesimo. Tali componenti contribuiscono a spiegare circa l'80% della variabile costruita secondo le informazioni del sondaggio e i coefficienti loro assegnati risultano altamente significativi. L'esigenza di tale stima deriva dal fatto che la conoscenza della domanda di posti nido non può essere valutata con un sondaggio su tutto l'universo, ma deve essere stimata partendo da determinanti calcolabili per tutti i Comuni. Con il doppio passaggio sul campione, costruzione della variabile dipendente prima e stima dei coefficienti delle determinanti poi, è stato possibile utilizzare tali coefficienti per costruire la domanda potenziale di posti nido in tutti i Comuni, partendo da semplici informazioni quali la numerosità dei bambini e il reddito dei cittadini residenti. Il grado di affinamento della stima ottenuta con il doppio passaggio, rispetto alla semplice regressione su un set di determinanti note per tutti i Comuni, è abbastanza significativo, se si considera che nel secondo caso al massimo si sarebbero potute stimare le determinanti delle scelte effettuate dai Comuni, ma non i livelli desiderati di posti nido da parte dei cittadini, che è la vera domanda di servizio esistente.

I dati così ottenuti restituiscono dei risultati leggermente diversi rispetto a quelli campionari, ma in linea con quanto detto in precedenza per quanto riguarda la dimensione dell'incremento del tasso di copertura e la sua distribuzione territoriale. Le differenze più marcate risiedono nella presenza di alcune Regioni in cui il servizio sembra sovradimensionato rispetto alle esigenze effettive dei cittadini e, soprattutto, nella presenza di posti nido in forte eccesso nei Comuni di minori dimensioni rispetto alle determinanti stimate dal modello. Si tratta di fenomeni in parte imputabili ad inevitabili difetti della stima, ma in parte relativi a possibili problemi di calibrazione dell'offerta, molto plausibili negli Enti minori, dove spesso il numero di bambini potenzialmente fruitori è inferiore a 10 e quindi ad una dimensione minima del servizio.

Grafico 57



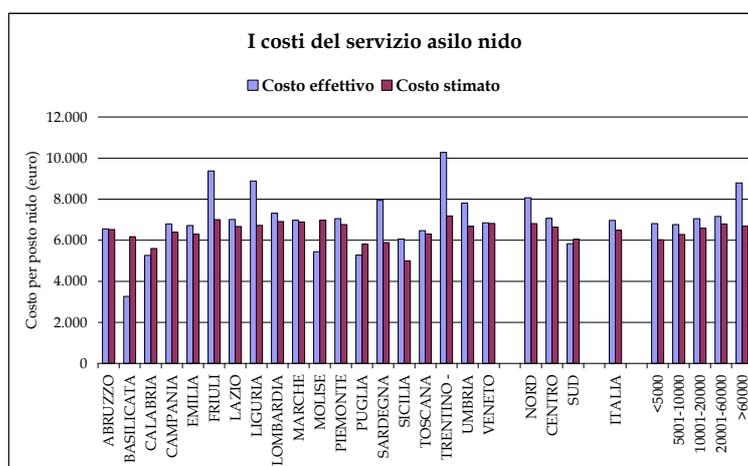
Una volta stimata la numerosità dei posti nido desiderata, ovvero il fabbisogno di posti nido espresso in quantità, nella terza fase si è proceduto a stimare una funzione di produzione per

giungere alla definizione di una frontiera di produzione all'interno della quale estrarre la stima di costo per unità di prodotto (il posto nido). È questo uno dei passaggi più delicati della procedura, in quanto i dati a disposizione sono largamente sotto-dimensionati rispetto alle effettive componenti che concorrono alla produzione del servizio (qualifica degli addetti, qualità degli edifici, tipologia di pasti forniti, etc.). In effetti, il grado di dispersione del costo per posto nido è molto elevato nei dati a disposizione, variando da un minimo di poco più di 2mila euro ad un massimo di quasi 20mila euro e difficilmente la parte non spiegata della stima può essere ricondotta totalmente a livelli di inefficienza nell'erogazione del servizio, anche se questa in molti casi non può essere di portata trascurabile. Sono questi limiti della stima che bisogna tenere in considerazione quando si passerà ad analizzare i risultati, specie nell'ottica di un loro possibile uso come guida per la perequazione delle risorse tra i singoli Enti. Evidenziati siffatti *caveat* della stima, comunque, si può rilevare come la regressione lineare dei costi totali rispetto al numero di posti nido erogati, al costo per addetto, ai proventi da rette pagate dai fruitori, al numero di bambini (utilizzato per catturare eventuali fattori di scala di produzione) e alla pressione fiscale pro capite vigente nel Comune (variabile di controllo), restituisca dei valori coerenti con la media nazionale, anche se leggermente inferiori, con una capacità di interpolazione dei dati sufficientemente robusta, così come testimoniato da un R-quadro (*adjusted*) pari a 0,845 e da valori dei coefficienti statisticamente significativi al 95%.

Per migliorare ulteriormente la capacità di cogliere gli eventuali fattori di contesto che concorrono alla formazione del costo e

che non possono essere imputabili ad inefficienza, le stime sono state raggruppate per appartenenza ai cluster stimati secondo le variabili strutturali che caratterizzano ciascun Comune. Tale procedura permette di affinare ulteriormente la stima, riducendo significativamente la varianza dei costi stimati all'interno di ciascun cluster e al contempo producendo valori medi tra i diversi cluster anche abbastanza differenti, con un margine di oscillazione di circa 2mila euro tra il minimo e il massimo valore medio.

Grafico 58



I dati riportati nel grafico sintetizzano quanto detto in una rappresentazione territoriale e per classe dimensionale. Sono i Comuni del Nord a spendere di più in media per ogni posto nido, sia in valore assoluto, sia con riferimento al valore medio stimato. Viceversa, i Comuni del Sud registrerebbero un costo effettivo, oltreché più basso della media nazionale, inferiore a quello medio stimato. Lo stesso vale nella distribuzione dimensionale, con gli Enti più piccoli più vicini ai valori stimati e quelli più

grandi con un maggiore costo rilevato. Probabilmente in entrambi i casi si riscontra un difetto del modello a cogliere elementi di qualità sicuramente presenti nel servizio erogato e largamente eterogenei sia lungo il territorio che tra Comuni di diversa dimensione. Ad esempio, si può ipotizzare che la durata di permanenza negli asilo sia maggiore sia nei Comuni di più ampia dimensione demografica che in quelli del Nord; così come il costo di mantenere standard qualitativi omogenei sia diverso tra Enti di diversa dimensione: basti pensare alla presenza di verde nelle grandi città, ma anche tra Comuni collocati in diverse parti del Paese. Tuttavia, ciò non inficia la stima, ma richiede semplicemente un successivo affinamento per catturare siffatti elementi di qualità.

LA PEREQUAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DI ASILI NIDO

Infine, una volta stimati i posti nido potenzialmente necessari e i costi di produzione all'interno di una frontiera di produzione efficiente, si tratta, nella **quarta fase** del lavoro, di definire i fabbisogni standard cui ancorare la perequazione delle risorse, ovvero quella combinazione di posti e costi da riconoscere a ciascun Comune e da finanziare integralmente con la perequazione, lasciando la parte in eccesso al libero finanziamento da parte dello stesso Comune o con risorse proprie o con un maggior contributo da parte degli utenti. In questo caso, le ipotesi fatte sono per forza di cosa arbitrarie, ma servono per dare concretezza degli spazi di manovra in cui dovrà muoversi il legislatore nel definire tali fabbisogni. In particolare, per quanto riguarda il fabbisogno dei posti, l'ipotesi adottata è che a ciascun Comune venga garantito il numero di posti attualmente fornito

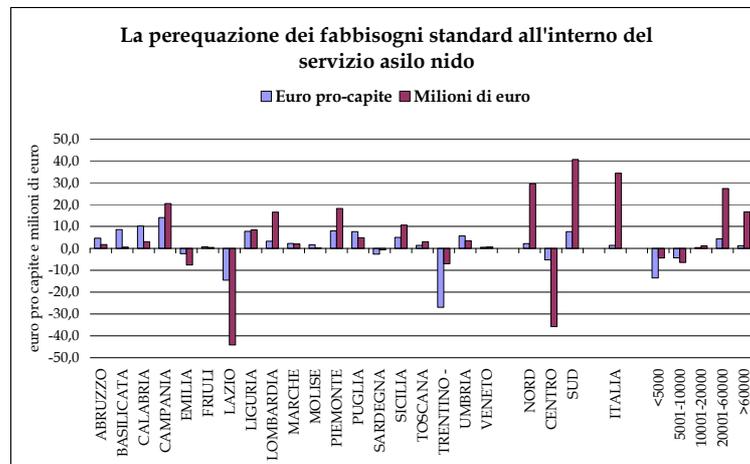
come servizio, aumentato o decurtato, a seconda che l'offerta attuale sia, rispettivamente, inferiore o superiore al potenziale stimato, del 50% del differenziale tra numero di posti stimato e quello effettivo. Sotto questa ipotesi, circa il 43% dei Comuni dovrebbe ridurre l'offerta del servizio (o finanziarne una parte con risorse proprie), mentre la restante parte vedrebbe aumentare, soprattutto nelle grandi città e al Sud, la dotazione di risorse per finanziare nuovi posti nido. Complessivamente, si passerebbe da un tasso di copertura nazionale di quasi il 15% ad uno di oltre il 21%, in grado di cogliere metà del fabbisogno espresso (stimato) dalla collettività.

Ovviamente, l'attribuzione delle quantità di posti è solo una parte del problema, essendo necessaria ai fini della ripartizione dei fondi di perequazione la determinazione dei costi da riconoscere a ciascun Comune. In questo caso, come ipotesi di costo standard si è identificato il costo medio di cluster di appartenenza, sicché per ciascun Comune il fabbisogno standard è determinato dal prodotto tra posti nido, come sopra determinati, e costo medio stimato per il cluster di appartenenza. Si noti che questa è un'ipotesi di lavoro meno stringente della ricerca di un costo efficiente che, ad esempio, potrebbe essere individuato come media del primo decile della distribuzione di ciascun cluster.

Il grafico sotto riportato, ancora una volta, sintetizza il risultato della stima rispetto alla situazione attuale, evidenziando il valore della perequazione implicita in tale attribuzione, comprensiva delle maggiori risorse, pari a circa 34 milioni di euro, neces-

sarie a garantire una maggior copertura del servizio, secondo lo spirito degli obiettivi di Lisbona.

Grafico 59



La perequazione dei fabbisogni standard nel comparto degli asili nido, sotto le ipotesi metodologiche sopra individuate, genererebbe un maggior flusso di risorse al Nord e al Sud del Paese, in parte finanziato da risorse aggiuntive nazionali e in parte da una riduzione delle risorse ai Comuni del Centro, o perché questi presentano un eccesso di offerta, o perché producono a costi superiori agli standard, o per entrambi i motivi. A livello dimensionale, sono gli Enti più piccoli a dover contenere la spesa, mentre a quelli medio grandi verrebbe garantito un cospicuo aumento di risorse. Ovviamente, questa è solo una combinazione intermedia tra quelle possibili che derivano dalla stima, che può variare sia modificando il livello degli standard da riconoscere, sia inserendo ulteriori fattori che tengano conto della qualità del servizio erogato. Tuttavia, i dati, oltre ad apparire coerenti con quanto emerso dal sondaggio e con altre ricerche

nel settore, forniscono una base di valutazione per la definizione dei meccanismi di perequazione, con il non trascurabile beneficio di ridurre i gradi di discrezionalità nell'attribuzione delle risorse, che in questo caso sono limitati semplicemente alla fissazione del "livello dell'asticella" (e in parte all'introduzione di parametri qualitativi che tengano meglio conto dei costi di produzione del servizio). Si può, infatti, dimostrare che, utilizzando una più semplice metodologia di stima della spesa standard sulla base delle determinanti, si ottengono valori ampiamente più volatili, che necessitano di conseguenza di un maggior intervento discrezionale da parte del *policy maker* per essere ricondotti a valori accettati, fatto che rende poi l'applicazione della perequazione politicamente più complicata. L'altro lato della medaglia, naturalmente, è dato dalla complessità della metodologia di stima, che probabilmente non potrà essere replicata per tutte le funzioni di spesa dei Comuni e di cui bisognerà tenere conto.