

SINTESI “ECONOMIA E FINANZA LOCALE - RAPPORTO 2008”

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.

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: **4,5 miliardi di euro = 10% del totale delle spese correnti comunali**. La proporzione di miglioramento è mantenuta anche considerando i bilanci comunali al netto dei trasferimenti ricevuti da altri livelli di governo.

Il notevole contributo al risanamento dei conti pubblici offerto dai Comuni è stato realizzato attraverso l'**utilizzo limitato della leva fiscale** ma soprattutto attraverso il **massiccio 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**.

La riduzione delle risorse proprie 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.

Nel dettaglio possiamo evidenziare come, nell'ambito dell'analisi delle componenti d'entrata e dell'autonomia finanziaria dei Comuni, la cosiddetta "manovra estiva" del Governo prevede importanti novità nel quadro della finanza locale: abolizione ICI prima casa e 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 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 possibilità 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 manovrabilità 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 rinvengono 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 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 restrittive 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.

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.

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 rinven-
gono 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**.

Di seguito una tabella esplicativa

Distribuzione ed erogazione dei trasferimenti ai Comuni (2006)				
	Incidenza trasferimenti		Capacità di riscossione	
REGIONI	<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%
Coeff. 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%
Coeff. var.	0,21	0,37	0,11	0,11

Politiche di welfare locale - 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 maggiore rilevanza**, con un ammontare di risorse impiegato **nel 2006, sia in forma associata che individualmente, pari a circa 6,5 miliardi di euro pari al 14% della spesa corrente dei Comuni** (9% da Enti < 5mila abitanti e 16% Enti > 60mila abitanti) derivante per il 17% dal Nord, 13% dal Centro e 11% dal Sud. L'erogazione in forma associativa rispettano invece queste percentuali: 30% al nord, 13-14% al Centro-Sud, 1% Isole.

Dunque il 42% di quanto complessivamente speso dal settore pubblico per questa funzione è a carico dei Comuni.

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.**

Invece, 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. 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 welfare 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.

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 frequenti 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.

A questo punto si rende necessaria un'indagine sui soggetti fruitori per capire quale sia la domanda a livello micro.

Il primo passo è stabilire quale sia la domanda effettiva in relazione alla potenziale, ovvero la somma delle domande presentate (che non tiene conto del fatto che potrebbero esserci poche domande in relazione alla consapevolezza di una carente offerta) in relazione al **2,77%** che rappresenta la percentuale di bambini sotto i 3 anni sulla popolazione.

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%).

Confrontando domanda e offerta, 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%). Questo disagio si verifica nonostante l'aumento del 3,9% degli asili (da 3.009 a 3.131 nel 2006) e porta **l'Italia lontana dagli obiettivi di Lisbona che prevede la copertura per un bambino ogni 3 entro il 2010**.

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'offerta 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.

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'offerta 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.

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

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 7.500 euro l'anno per bambino frequentante.

Analizzando i costi del servizio per articolazione dimensionale dei Comuni, si rinvengono 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, 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.

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 sperequata, sia tra Comuni di diversa dimensione sia tra Enti collocati in parti differenti del territorio nazionale.

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 determinante 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.

Per poter comprendere quale sia effettivamente il peso delle preferenze dei cittadini nell'influenzare le scelte degli amministratori comunali si è scelto di con-

durre **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, oltretutto a livello nazionale, su base comunale, vista la mancanza di informazioni sulla distribuzione delle preferenze dei cittadini (in particolare delle donne) a livello locale.

FINALITÀ DELL'INDAGINE:

- ✓ perché la donna con figli sceglie di non lavorare
- ✓ perché la donna che lavora sceglie di non avere figli
- ✓ come le donne che lavorano provvedono all'assistenza dei figli minori di 3 anni

Presupposto di partenza:

- ✓ 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
- ✓ donne non occupate: 46% (media nazionale)
 - donne non occupate nei Comuni con abitanti > 60 mila: 40% (sotto la media)
 - Nord: 38%
 - Centro: 41%
 - Sud: 57% (alto il numero delle casalinghe)

Principali risultati - donne con figli non occupate:

- ✓ lavoro porta via tempo per figli: **36%**
- ✓ rigidità mercato lavoro: **12%**
- ✓ lavoro non rispondente alle aspettative: **12%**
- ✓ sostegno inadeguato delle politiche comunali: **4%**
- ✓ costi troppo alti per strutture private e/o babysitter: **6,5%**

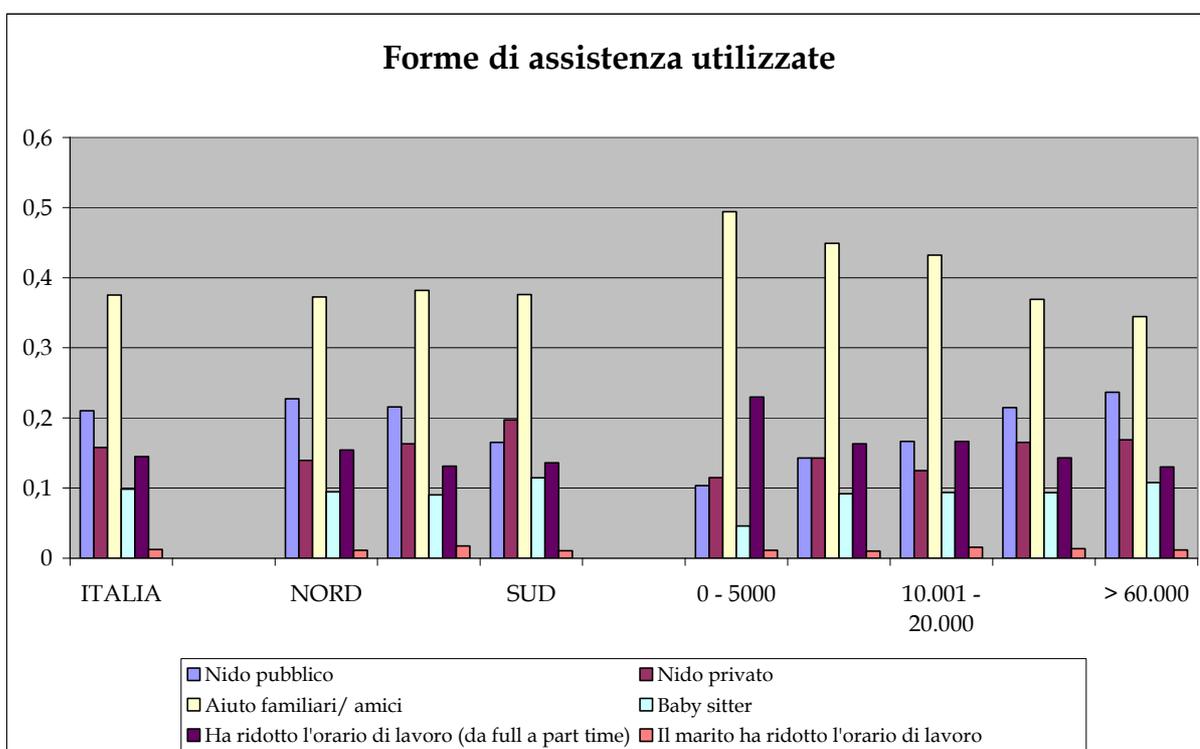
Principali risultati - donne con lavoro senza figli:

- ✓ limitazioni di tipo esterno: 36%
 - problemi fisici
 - imposizioni familiari

- mancanza di un partner
- ✓ costi troppo alti per strutture private e/o babysitter: 20%
- ✓ sostegno inadeguato delle politiche comunali: 8%
- ✓ mancanza di servizi per conciliare i tempi di lavoro: 16%
- ✓ problemi di reddito: 25%

Forme di assistenza utilizzate:

Il grafico aiuta meglio a capire come sia ben equilibrata la distribuzione territoriale ma quali siano le differenze in relazione alla dimensione dei Comuni evidenziando quanto sia bassa la domanda di asili nei centri di piccole dimensioni.



In pochi numeri:

Nido pubblico

- ✓ Ripartizione Nord-Centro-Sud:
 - scelta preferita: **79%**
 - costo troppo alto per privato: **8%**
 - no parenti disponibili: **6%**
 - babysitter non affidabili: **7%**
- ✓ Ripartizione dimensionale
 - Piccoli Comuni: preferito al privato **100%**
 - Grandi Comuni:
 - preferito al privato: **85%**
 - privato troppo caro: **15%**

Nido privato

- ✓ scelta preferita: **67%**
- ✓ non c'era posto nel pubblico: **13%**

le percentuali più alte si trovano al Centro e nei Comuni di grandi dimensioni

Parenti e amici

- ✓ scelta preferita: **74%**
- ✓ non c'era posto nel pubblico:
 - Sud: **10%**
 - Centro: **9%**
 - Nord: **7%**
- ✓ costo **privato** alto:
 - Nord: **9%**
 - Sud: **4%**
- ✓ costo **pubblico** alto:
 - Piccoli Comuni: **13%**
 - Nord: **9%**
 - Centro: **6%**
 - Sud: **4%**

Risultati dell'indagine

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 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, come stimato nel prossimo capitolo, appare meno rilevante di quanto fissato dagli obiettivi di Lisbona.

Fabbisogni standard

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. 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

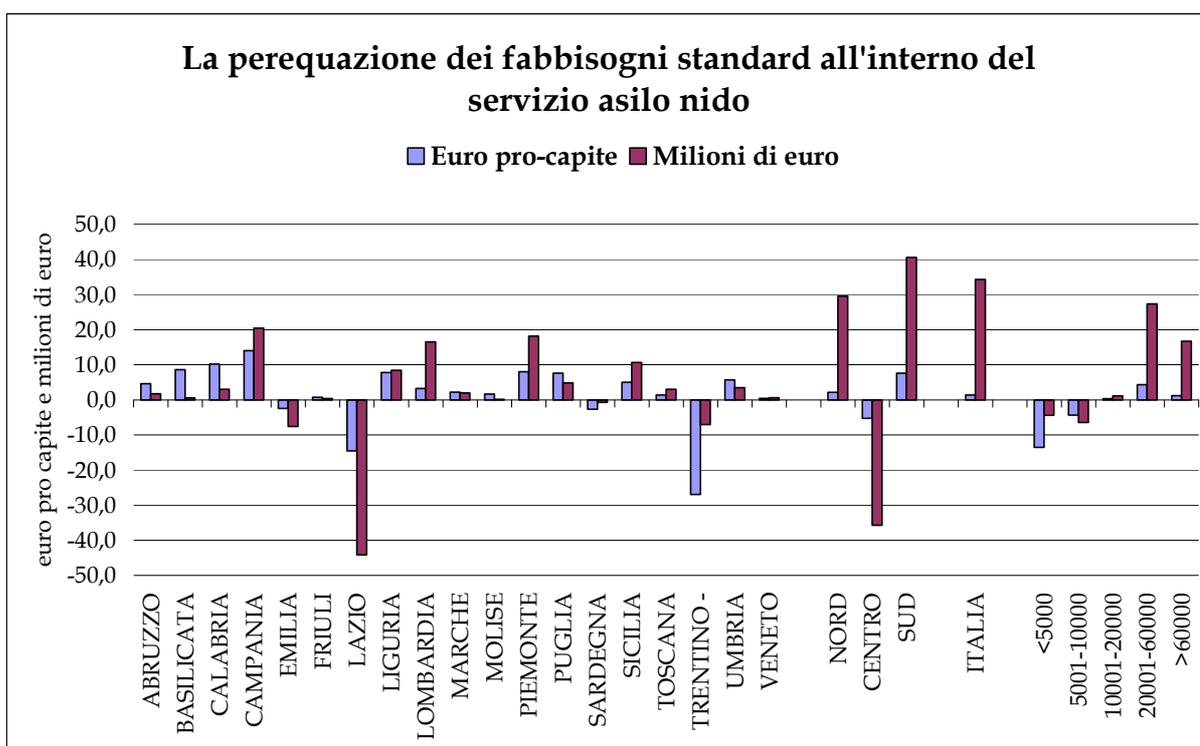
La tecnica adottata per il calcolo dei fabbisogni standard è di tipo sequenziale e consta di quattro fasi: costruzione della variabile "domanda posti nido", stima della domanda di posti nido per l'intero universo, stima dei costi standard per unità di prodotto (posto nido), definizione dei fabbisogni standard e della connessa perequazione delle risorse.

L'ipotesi che IFEL adotta è che a ciascun Comune venga garantito il numero di posti attualmente fornito come servizio, aumentato o decurtato del 50% del differenziale tra numero di posti stimato e quello effettivo, a seconda che l'offerta attuale sia, rispettivamente, inferiore o superiore al potenziale stimato. 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, dopo aver individuato 8 gruppi di Comuni caratterizzati da fattori strutturali omogenei, come ipotesi di costo standard si è identificato il costo medio efficiente stimato per ciascun gruppo, sicché per ciascun Comune il fabbisogno standard è

determinato dal prodotto tra posti nido, come sopra determinati, e costo medio stimato per gruppo di appartenenza.

Il grafico sotto riportato 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, necessarie a garantire una maggior copertura del servizio, secondo lo spirito degli obiettivi di Lisbona.



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.

Nel dettaglio è possibile visualizzare i dati divisi per ciascuna Regione.

I valori della perequazione dei fabbisogni standard per la funzione Asilo Nido		
	euro pro capite	Milioni di euro
ABRUZZO	4,6	1,8
BASILICATA	8,6	0,5
CALABRIA	10,2	3,0
CAMPANIA	14,0	20,4
EMILIA ROMAGNA	-2,5	-7,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,7	0,4
LAZIO	-14,5	-44,2
LIGURIA	7,8	8,4
LOMBARDIA	3,2	16,5
MARCHE	2,2	1,9
MOLISE	1,6	0,2
PIEMONTE	8,0	18,2
PUGLIA	7,6	4,8
SARDEGNA	-2,7	-0,7
SICILIA	5,0	10,6
TOSCANA	1,4	3,0
TRENTINO - ALTO ADIGE	-27,0	-7,0
UMBRIA	5,7	3,4
VENETO	0,4	0,6
NORD	2,1	29,5
CENTRO	-5,3	-35,8
SUD	7,6	40,5
ITALIA	1,3	34,3
<5.000	-13,5	-4,4
5.001-10.000	-4,4	-6,5
10.001-20.000	0,3	1,1
20.001-60.000	4,3	27,3
>60.000	1,2	16,7

Scheda riassuntiva

Il campione dell'indagine è formato da 12.106 donne in età lavorativa, distribuite in tutto il territorio nazionale. L'indagine è stata effettuata nel periodo luglio-ottobre 2008. I risultati dell'indagine sono significativi ai fini della stima condotta sui fabbisogni standard, mentre a livello territoriale danno un'informazione accurata solo a livello macro-territoriale.

In particolare, dal sondaggio emerge che:

- 1) la domanda potenziale/desiderata di asili nido è pari ad un bambino ogni quattro nella media nazionale, mentre gli obiettivi europei sono più stringenti (1 ogni 3). ciò significa che se l'Italia rispettasse gli obiettivi di Lisbona, si ritroverebbe con un eccesso di posti nido rispetto alle effettive esigenze.
- 2) La domanda potenziale non è uniforme lungo il territorio nazionale: al nord e al centro si attesta intorno al 29% dei bambini di età inferiore ai 3 anni, mentre al sud si scende intorno al 14%.
- 3) Comunque, nonostante la più bassa domanda di asili al Sud, l'offerta comunale risulta molto più carente al Mezzogiorno, dove solo un quarto della domanda potenziale viene soddisfatta, contro il 61% di quella del Nord e il 53% dei comuni del Centro (che è anche il livello della media nazionale).
- 4) La più bassa domanda di asili nido pubblici italiana dipende da diversi fattori emersi dal sondaggio: il fattore principale è dato dalla più bassa partecipazione al lavoro, specie al Sud, dove il tasso di occupazione a tempo pieno del campione è solo del 32%, contro quasi il 46% del Nord. Ma anche tra le donne occupate, più di un terzo preferisce affidare il proprio bambino alle cure dei familiari. Viceversa, tra quelle che non lavorano, oltre un terzo dichiara di aver fatto una scelta precisa per accudire i propri figli.
- 5) L'elemento di tipo culturale/sociale che induce le donne con figli a restare a casa non è tanto correlato con la dislocazione territoriale, anche se al Sud una percentuale non trascurabile di donne ha dichiarato di rimanere a casa per volontà del coniuge, quanto con la dimensione del comune. In effetti, la composizione dimensionale dei centri abitati spiega molto della struttura della domanda e dell'offerta di posti nido. Nei centri con meno di 5mila abitanti, solo il 10% delle donne occupate con figli preferisce l'asilo nido, mentre oltre il 50% si affida ai familiari o agli amici.
- 6) Infine, il sondaggio non era mirato a investigare il grado di soddisfazione delle donne sul servizio reso dai Comuni.

Per il dettaglio, si rimanda allo studio del Rapporto IFEL.