



ref.

RICERCHE E CONSULENZE
PER L'ECONOMIA E LA FINANZA

Economia e Finanza Locale

Rapporto 2007

A cura di
Direzione Scientifica IFEL
Tel. 06/68816210 – ifelstudi@webifel.it

Sommario

Introduzione.....	5
1. Il quadro della finanza locale italiana e la transizione verso il federalismo fiscale.....	19
La struttura dei conti pubblici e il ruolo dei Comuni dopo la riforma della Costituzione.....	19
L'analisi delle amministrazioni comunali attraverso l'utilizzo degli indicatori di bilancio.....	26
Alcune riflessioni sul Patto di Stabilità.....	39
2. Il ruolo dei Comuni per lo sviluppo del territorio.....	45
Le variabili economiche territoriali.....	49
L'autonomia tributaria come fattore di buona amministrazione.....	59
Sana amministrazione e sviluppo del territorio.....	65
3. Il welfare locale tra sviluppo ed equità.....	69
I presupposti teorici del welfare locale.....	71
I servizi alla persona nelle politiche comunali.....	75
Le determinanti delle politiche di welfare nelle scelte dei Comuni.....	90
L'impatto dei flussi migratori sull'erogazione dei servizi ai cittadini.....	100
Politiche di welfare locale e sviluppo del territorio.....	105
4. Politiche comunali di investimento e creazione di infrastrutture.....	111
La dinamica della spesa per investimenti.....	114
La spesa per investimenti dei Comuni.....	120
Spesa per investimenti e crescita: evidenze internazionali e considerazioni di fondo.....	126
Il rendimento degli investimenti pubblici lungo il territorio nazionale.....	130
5. Gli indicatori di performance dei Comuni.....	141

Le finanze comunali attraverso una lettura del bilancio	144
La costruzione di un indicatore di performance	147
I principali risultati	151
La performance dei Comuni e quella delle amministrazioni centrali	156

Introduzione

Il quadro della finanza comunale e le prospettive di attuazione della riforma dell'assetto istituzionale del Paese delineano un futuro da protagonisti per i Comuni italiani. Già nell'attuale impostazione dell'intervento pubblico, così come in passato, i Comuni svolgono un ruolo fondamentale nel trasformare le scelte di politica economica in atti amministrativi che raggiungono i cittadini. Con la riforma in senso federale del Paese, in cui anche una parte delle scelte viene demandata ai livelli di governo decentrati, avere a disposizione un set di informazioni in grado di definire, e ove possibile anticipare, gli esiti delle politiche adottate, diviene indispensabile per il policy maker locale. Poter valutare l'impatto dell'intervento locale sullo sviluppo del territorio, e allo stesso modo essere in grado di tradurre le esigenze della collettività in vincoli di bilancio per l'amministrazione comunale, significa migliorare il processo gestionale e contribuire ad un maggior sviluppo del Paese. Con lo spirito einaudiano del "conoscere per decidere", questo Rapporto intende fornire un quadro il più possibile dettagliato dell'azione dei Comuni lungo il territorio, confrontandone le scelte fatte, con gli esiti conseguiti in termini di sviluppo locale. In questo modo, si tenterà di analizzare le relazioni di causa-effetto che legano le singole politiche di intervento con i corrispettivi obiettivi, valutati in termini di sviluppo ed equità raggiunti. Il Rapporto, inoltre, si sofferma sulle pressioni esercitate sulle decisioni di bilancio, sia dai fattori economici e demografici, sia da quelli istituzionali. Infine, sulla base delle analisi prodotte, si tenta di costruire una batteria di indicatori di virtuosismo che consenta, da un lato, di predisporre un ranking tra i Comuni e tra le politiche di intervento (e tra le modalità per finanziarle), dall'altro, di calibrare in modo più opportuno gli obiettivi e i vincoli imposti dal Patto di Stabilità interno.

Nel dettaglio, il primo capitolo si concentra sulla valutazione dei fatti rilevanti per la finanza comunale, considerando che nell'ultimo decennio la Pubblica Amministrazione ha sensibilmente modificato la struttura della propria governance, facendo emergere un ruolo decisivo, e in alcuni casi preminente, dei livelli di governo decentrati. Il fenomeno è chiaramente determinato dalle pressioni federaliste che hanno interessato il paese e che sono culminate con la riforma del Titolo V della Costituzione, ma che erano già iniziate con il decentramento amministrativo e ancor prima con l'innalzamento dell'autonomia finanziaria dei Comuni.

In ogni caso, è indubbio che vi sia stata una rimodulazione delle competenze e delle attribuzioni di responsabilità, che ha profondamente innovato la struttura della Pubblica Amministrazione e modificato le gerarchie tra i livelli di governo, tanto da indurre a riconsiderare il ruolo di ciascuno di essi sia nel determinare le risultanze di finanza pubblica, sia nell'influenzare gli assetti socio economici dei territori.

Un modo per valutare la ricomposizione dei ruoli tra i livelli di governo all'interno della Pubblica Amministrazione è quello di verificare come sia cambiata l'incidenza relativa di ciascun comparto sul totale.

Se si guarda al caso dei Comuni, ci si accorge che la storia dell'ultimo decennio non ha definito un percorso lineare di crescita per queste Amministrazioni, e anzi si registra un andamento a campana, con un picco nel 2004 e una successiva fase discendente in cui l'incidenza dei Comuni sull'intera Pubblica Amministrazione si posiziona sugli stessi livelli del 1996.

Pertanto, la dinamica evolutiva del peso dei Comuni all'interno della Pubblica Amministrazione può essere identificata come un processo di espansione dei compiti, come mostrato in seguito in risposta alla crescente domanda di beni e servizi espressa dai territori, continuamente frenato dal centro, sino all'inversione di tendenza del 2005, sospinta essenzialmente dalla frenata degli investimenti.

In termini di incidenza sul PIL della somma di entrate e spese, solo le Amministrazioni centrali, in un decennio, hanno ridotto il loro peso sul prodotto, ma solamente di un punto percentuale, mentre le altre hanno accresciuto la loro dimensione rispetto all'intera economia.

A questa dinamica complessiva i Comuni, che movimentano risorse per un valore intorno al 6% del PIL, hanno contribuito con una crescita modesta, di circa 5 decimi percentuali, collocandosi su una posizione intermedia rispetto ai risultati conseguiti dalle altre amministrazioni.

Ciò riflette sia un andamento delle entrate non stabile, in virtù anche del blocco delle aliquote, sia una dinamica della spesa allineata con quella del resto della Pubblica Amministrazione fino al 2004, quando ha registrato una sostanziale frenata.

In sostanza, la posizione relativa dei Comuni all'interno della Pubblica Amministrazione non sembra ancora rispecchiare né il ruolo effettivo che le Amministrazioni comunali hanno nel garantire beni e servizi cruciali per lo sviluppo del territorio, né il peso assunto dal punto di vista costituzionale dopo la riforma del Titolo V.

A prescindere dal ruolo relativo in aggregato, un aspetto da sottolineare è l'elevato grado di eterogeneità che caratterizza la realtà dei Comuni, che li rende un unicum all'interno del settore pubblico: risulta infatti particolarmente delicato il coordinamento tra il Governo centrale e queste amministrazioni, sia per quanto riguarda il perseguimento di obiettivi Comuni, attraverso il Patto di Stabilità, sia per ciò che attiene l'equa e efficiente erogazione di beni e servizi pubblici.

Le divergenze tra Comuni con riferimento a tutte le grandezze sono molto consistenti, soprattutto all'interno delle classi di riferimento. Difatti, comunque si raggruppino le realtà comunali - per Regione, per classe dimensionale, per ripartizione territoriale - la variabilità che caratterizza ciascuno di questi gruppi assume valori estremamente elevati, salvo per la spesa di funzionamento, che viceversa appare uniforme lungo tutte le

dimensioni osservate. In particolare, si può notare, come i Comuni all'interno di una stessa regione quasi mai sono più simili tra loro rispetto a Comuni di diverse regioni ma della stessa classe dimensionale.

L'altro aspetto che merita accurata attenzione nella definizione dei rapporti tra Comuni e Governo centrale è il modo in cui le grandezze principali di bilancio evolvono. Difatti, dall'analisi emerge un elevato grado di asincronia esistente sia tra Comuni e Stato centrale, sia tra le voci che compongono la spesa dei Comuni.

Infine, l'analisi sulle dinamiche di bilancio dei Comuni mette in evidenza il ruolo di assoluta centralità di tali amministrazioni nel veicolare la spesa per investimenti pubblici. Di fatto, circa il 45% della spesa per investimenti della PA fa capo ai Comuni, e oltre l'80% di quella per infrastrutture. Ma i livelli e la dinamica di tale voce di spesa non sono uniformi lungo il territorio. Mentre nel periodo 1996-2001 la spesa per investimenti comunale è cresciuta in modo uniforme lungo il territorio, a fronte di una azione riequilibratrice dello Stato che ha investito maggiormente nel Mezzogiorno, nel periodo 2001-2005, in un contesto di bassa crescita degli investimenti, la spesa dei Comuni del Centro-Nord è cresciuta più che nel periodo precedente, mentre quella del Sud è rimasta pressoché invariata.

Nel secondo capitolo, i tratti salienti della struttura di bilancio dei Comuni vengono declinati in relazione alle variabili economico-sociali riferite al territorio.

Per il grado di prossimità con le realtà locali e in virtù delle specifiche funzioni ad essi assegnati, i Comuni rivestono infatti un ruolo cruciale nell'influenzare le dinamiche di sviluppo territoriale e la conformazione socio economica delle diverse zone di cui si compone il Paese.

La struttura del sistema economico italiano, peraltro, si presenta già a livello territoriale in modo molto frammentato. Le determinanti di tali differenze possono essere molteplici e sovrapposte tra di loro, tanto da rendere improbabile l'individuazione dell'origine ultima delle demarcazioni che si

incontrano lungo il territorio. Tuttavia, dopo aver illustrato il modo variegato con cui si presenta la realtà italiana lungo il territorio, mettendone in risalto i divari esistenti in termini socio-economici, si può fornire una valutazione del ruolo delle politiche comunali sulla determinazione delle performance locali. Si evince, di fatto, dall'analisi delle caratteristiche principali delle economie locali e degli indicatori di bilancio più rappresentativi, l'esistenza di regolarità empiriche che consentono di ipotizzare l'esistenza di nessi di causalità tra scelte del Comune e sviluppo del territorio.

Si tratta di un aspetto non secondario nella valutazione delle politiche di sviluppo locale, giacché si riscontrerebbe il sovrapporsi di interventi di policy eterogenei tra i territori con realtà già sensibilmente differenziate. Difficile quindi riuscire a valutare il modo con cui politiche eterogenee si intersecano con zone disomogenee e se esse costituiscano la risposta migliore alla domanda di servizi e beni pubblici espressa localmente, salvo prendere atto dell'elevata volatilità che caratterizza scelte e esiti, qualunque sia la dimensione del problema adottata.

Se da un punto di vista economico, l'esistenza di un legame significativo tra azione amministrativa comunale e sviluppo del territorio giustifica la scelta del decentramento, imponendo anzi una profonda attenzione sul ruolo dei Comuni, dal punto di vista istituzionale si impone una maggiore riflessione circa gli esiti finali della crescita economica del Paese, essendo questa generata anche da scelte atomistiche non necessariamente convergenti. In sostanza, la sussistenza di condizioni iniziali di sviluppo marcatamente disomogenee lungo il territorio, cui si sovrappone un intervento pubblico eterogeneo perché decentrato e conformato alle esigenze locali, non garantisce la possibilità di convergenza dei territori su sentieri di sviluppo uniformi, o quantomeno non così differenziati.

Risulta così che, se da un lato viene confermato il ruolo cruciale dei Comuni nell'assestare e potenziare le dinamiche di sviluppo dei territori, dall'altro si viene a materializzare la necessità di individuare dei meccanismi di

compensazione o di incentivo che consentano ai Comuni più svantaggiati di dotarsi di risorse in grado di recuperare il gap con i Comuni più virtuosi, che altrimenti tende sistematicamente ad ampliarsi.

Nello specifico il capitolo si apre con l'individuazione e descrizione degli indicatori economici associati al concetto di sviluppo economico di un territorio e influenzabili dalle scelte comunali.

Successivamente, vengono messe in evidenza alcune importanti relazioni che legano l'azione amministrativa allo sviluppo del territorio. I principali risultati cui l'analisi perviene sono:

- l'esistenza di una relazione positiva tra leva fiscale e reddito pro-capite, spiegata essenzialmente da un effetto produttività dei tributi locali (variazioni dell'aliquota consentono un maggior recupero di gettito pro-capite);
- la correlazione tra l'utilizzo della leva fiscale e strutture della spesa meno rigide (minor incidenza di oneri amministrativi e stipendi), saldi di bilancio in equilibrio, concentrazione della spesa in investimenti e spesa sociale
- difficoltà ad identificare un nesso di causalità tra azione amministrativa e sviluppo del territorio, anche se le due cose appaiono correlate.

Questi elementi, che sottolineano la relazione positiva che intercorre tra autonomia tributaria, corretta amministrazione (qualità del bilancio) e sviluppo del territorio, si riverberano nel legame con le altre variabili investigate, che risultano pertanto ampiamente interessate dalle politiche comunali. In sostanza, esiste una correlazione significativa tra qualità dell'amministrazione e livelli conseguiti in termini di occupazione, infrastrutturazione del territorio e dinamiche del reddito.

La robustezza di questi legami si ripercuote in dinamica, vista l'assenza di meccanismi perequativi, nell'ampliarsi delle divergenze tra i territori con condizioni iniziali disomogenee, giacché aree del Paese inizialmente più

floride tendono ad avere amministrazioni più efficienti e in grado di meglio stimolare lo sviluppo.

Nel terzo capitolo, il Rapporto si concentra su uno dei punti essenziali dell'attività dei Comuni: il perseguimento di politiche di welfare locale.

Nel processo che ha condotto gradualmente la spesa pubblica verso livelli di governo sempre più decentrati, infatti, ha giocato un ruolo cruciale l'idea che, dovendo assecondare le esigenze dei cittadini, l'intervento pubblico sarebbe stato più efficiente avvicinandosi il più possibile ai contribuenti, proprio nell'erogazione di quei servizi direttamente fruibili e monitorabili dal cittadino stesso. Per questo, federalismo fiscale, autonomia territoriale e servizi ai cittadini sono termini inscindibili tra loro, così come è legato a questi fattori il ruolo dei Comuni che, storicamente e fisicamente, sono stati e sono il livello di governo più prossimo ai cittadini e che regolano gran parte della spesa pubblica per erogazione dei servizi, se si esclude dal computo la sanità.

Le tendenze più recenti, però, evidenziano come questi elementi si siano mossi in modo controverso se analizzati nel contesto attuale, in cui le risorse a disposizione degli Enti territoriali sono diminuite nel corso dell'ultimo quinquennio (blocco delle aliquote e riduzione dei trasferimenti), mentre una tendenza opposta ha subito il numero delle funzioni attribuite agli Enti territoriali.

Queste contraddizioni hanno ripercussioni non solo sulla capacità degli Enti territoriali di agevolare politiche pubbliche locali, ma anche sul loro impegno a incentivare l'efficienza nella gestione dei servizi al fine di contenere i costi. Dall'analisi svolta emerge un quadro dell'intervento comunale molto variegato, le cui dinamiche non sempre appaiono coerenti con l'evoluzione della domanda di servizi. In generale, traspare un sostanziale vincolo dei Comuni rispetto alle strutture di bilancio ereditate, sia per ragioni strutturali connesse alla conformazione della società e del territorio, sia per la mancata attuazione del disegno costituzionale in materia di federalismo. Ne consegue

una forte divaricazione, in termini quantitativi, tra Nord e Sud in materia di servizi erogati, ma più specificatamente tra Comuni “ricchi” e quelli “poveri”.

Il quadro delle politiche di welfare condotte a livello locale evidenzia delle significative sperequazioni lungo il territorio nazionale, essendo molteplici i fattori che incidono sulle scelte dei Comuni.

Le divergenze maggiori si hanno tra Nord e Sud, ma anche tra classi dimensionali collocate agli estremi della distribuzione e a seconda dell’ubicazione del Comune.

Una volta isolati gli effetti di contesto, però, emergono comunque differenze sostanziali non sempre relazionabili alle variabili ipotizzate essere alla base delle scelte di welfare.

In particolare risulta debole la relazione tra incidenza delle spese a sostegno dei redditi più bassi e indice di povertà, così come la relazione tra spesa complessiva per il welfare e distribuzione del reddito.

In generale, sulle scelte dei Comuni sembra prevalere la condizione reddituale dei cittadini, la cui domanda di servizi viene soddisfatta compatibilmente con le risorse disponibili e con i costi da affrontare.

Le caratteristiche demografiche del Comune incidono solo in seconda battuta sulle decisioni di intervento, non potendosi riscontrare relazioni robuste tra presenza di anziani e spesa ad essi dedicata, incidenza di bambini sotto i 3 anni e asili, percentuale di immigrati e spesa ad essi dedicata. Un’analisi delle dinamiche, tuttavia, mostra come la crescita della popolazione immigrata stia esercitando pressioni sui bilanci, o sottoforma di ricomposizione della spesa o come deterioramento dei saldi.

È invece trasparente la relazione che lega il livello di spesa per asili e il tasso di occupazione femminile. Non si tratta di una semplice correlazione dettata dalla maggiore dotazione reddituale, ma è possibile identificare per un set di tipologie di Comuni un impatto positivo dell’offerta di asili sulla scelta delle donne di lavorare. La relazione è più forte laddove esistano anche interventi

sul fronte dei servizi agli anziani, anche se il supporto fornito dall'intervento pubblico per il sostegno delle fasce d'età più avanzate non ha un impatto paragonabile sulla scelta lavorativa delle donne.

Infine, una valutazione dinamica della spesa per il welfare segnala una pressione crescente sui bilanci comunali, esacerbata dall'applicazione dei Patti di Stabilità, così come emerge dal confronto tra i Comuni soggetti e quelli esclusi, i primi caratterizzati da un maggior rigore di bilancio, i secondi da un maggiore crescita della spesa per il welfare.

Emerge, quindi, che, una sostenuta domanda di servizi e una transizione verso modelli gestionali più efficienti da un lato, e la costante pressione derivante dalla domanda di servizi per anziani e bambini dall'altro, non sono supportati da scelte adeguate a livello istituzionale. Come conseguenza, i limiti all'autonomia tributaria e l'assenza di meccanismi di perequazione generano deficit che, in uno scenario di federalismo inapplicato, si scaricano sulla formazione di debito, aumentato in modo significativo e più che proporzionalmente rispetto alla spesa per investimenti.

Ciò, peraltro, assume un ruolo determinante nell'attività dei Comuni e nella definizione del loro ruolo in seno alla Pubblica Amministrazione, cui viene dedicato il quarto capitolo del Rapporto.

La teoria economica assegna un ruolo controverso agli investimenti pubblici quale fattore decisivo per la crescita. In effetti, le analisi empiriche comparate non offrono un quadro univoco circa l'efficacia delle politiche di investimento nello stimolare lo sviluppo economico. In genere, il confronto internazionale mostra come Paesi fortemente indebitati tendano ad avere una spesa per investimenti poco produttiva sul versante della crescita, probabilmente perché ad essa si associa un livello di tassazione eccessiva che spiazza gli effetti positivi degli investimenti.

D'altro canto, i Paesi con un elevato tasso di corruzione sono costretti ad impiegare un maggior numero di risorse per riuscire a realizzare le opere, rendendo molto bassa la produttività degli investimenti.

Queste semplici ragioni fanno dell'Italia un Paese che nel confronto internazionale non sembra beneficiare molto dalla sua spesa per investimenti. Tuttavia, il dato aggregato nazionale nasconde una moltitudine di realtà che solo attraverso un'indagine locale possono essere correttamente estrapolate, anche perché oltre l'80% della spesa in infrastrutture pubbliche viene effettuata dalle Amministrazioni locali, in particolare dai Comuni.

Quando si scende a livello locale, di fatto, la relazione positiva tra investimenti pubblici e sviluppo del territorio viene significativamente recuperata, ed è anche possibile definire le condizioni al contorno che la rendono più o meno robusta. Inoltre, l'analisi territoriale degli investimenti permette di valutare come il diverso assetto istituzionale agisce nei processi di convergenza e come gli interventi dall'alto possano spiazzare gli investimenti.

I principali risultati dell'analisi svolta possono essere così riassunti:

- la distribuzione territoriale della spesa comunale per investimenti segue la demarcazione Nord-Sud in modo meno deciso rispetto al differenziale di sviluppo esistente, in virtù di una storica attenzione nei confronti del riequilibrio territoriale. Infatti, a fronte di divergenze meno evidenti tra Nord e Sud del Paese in termini di spesa pro-capite si riscontrano significativi scostamenti in merito alle coperture finanziarie utilizzate: risorse proprie al Nord e trasferimenti al Sud;
- se si osserva la relazione tra investimenti e sviluppo del territorio per la modalità di finanziamento adottata, si evince una maggiore produttività quando le opere sono finanziate con risorse proprie attivate dal Comune. La relazione, però, potrebbe essere inficiata anche dal fatto che i Comuni con una prevalente incidenza dei trasferimenti sono quelli ubicati nelle zone a più alta densità delinquenziale;
- un aspetto controverso riguarda il confronto tra le dinamiche degli investimenti e il decentramento: se è vero che la spesa per investimenti cresce maggiormente nei Comuni con più elevata autonomia finanziaria,

che sono anche quelli che hanno una maggiore capacità di accesso al credito e in modo meno oneroso, l'evidenza empirica disponibile mostra un recupero dei territori più arretrati, ma a scapito di un forte aumento dello stock di debito;

- alla radice di tali fenomeni territoriali in materia di investimenti, oltre alle fisiologiche difformità dei sentieri di sviluppo seguiti dai territori, concorre una sostanziale assenza di politiche di coordinamento degli investimenti, che anzi assume connotati paradossali con l'applicazione dei recenti Patti di Stabilità interni. Questi, infatti, penalizzando nel complesso la spesa per investimenti, ma in modo più marcato quella dei Comuni più virtuosi, consentono sì di ottenere una convergenza dei territori, ma verso il basso, riducendo il tasso di sviluppo complessivo del Paese!
- l'implicazione critica che si trae considerando i risultati raggiunti dall'analisi è che i territori tendono a divergere in un modello di autonomie locali, in quanto, una volta dimostrata la relazione positiva tra investimenti e crescita, i Comuni già virtuosi spendono di più e meglio in investimenti accrescendo le loro potenzialità di sviluppo, mentre quelli maggiormente in difficoltà tendono a poter impiegare sempre meno risorse per gli investimenti e lo sviluppo. Da notare anche che la divergenza tra i territori viene acuita dalla differente capacità di attrazione di investimenti privati (o in partnership col settore pubblico centrale), più elevata nelle zone con più alta infrastrutturazione e maggiore capacità di pagare i servizi legati alle nuove infrastrutture (remuneratività dell'investimento);
- sebbene si rinvenga una relazione robusta e positiva tra investimenti e sviluppo, non si può sottacere l'incremento dello stock di debito comunale rilevato nell'ultimo quinquennio, che tende a sopravanzare quasi ovunque la crescita degli investimenti;

- da questo punto di vista, e anche in considerazione degli effetti controversi del Patto sugli investimenti, potrebbe rivelarsi adeguato uno spostamento dai vincoli attuali a quelli di indebitamento complessivo, in modo da evitare un innalzamento eccessivo della pressione fiscale locale, i cui effetti distorsivi potrebbero annullare quelli positivi derivanti dagli investimenti pubblici locali.

L'evidenza empirica analizzata e le relazioni riscontrate tra investimenti e sviluppo del territorio inducono a formulare più profonde riflessioni circa il ruolo delle politiche comunali e gli strumenti ad esse assegnati. La formazione di infrastrutture tende ad incidere profondamente sulle sorti economiche di un territorio e a generare fenomeni di persistenza difficili da scardinare con strumenti di riequilibrio territoriale o perequativi. Meccanismi di coordinamento intercomunali nelle scelte di investimento e di aggregazione per il ricorso al mercato, anche non giustificati da prossimità territoriale, dovrebbero essere presi in considerazione. Purtroppo l'analisi non riesce ad estrapolare le interconnessioni tra la creazione di un'infrastruttura e lo sviluppo di un altro territorio, ma si possono intuire i benefici derivanti dal decongestionamento di alcune aree del Paese e dallo sfruttamento di altre.

Infine, il rapporto si conclude tentando di introdurre dei criteri di valutazione dell'azione dei Comuni. Uno degli aspetti più dibattuti nell'analisi delle politiche comunali e nelle discussioni circa il ruolo stesso dei Comuni, infatti, è il giudizio assegnato alle scelte amministrative locali, così come esse traspaiono dai dati di bilancio e dallo sviluppo del territorio.

Mentre per la Pubblica Amministrazione nel suo complesso si possono rintracciare degli elementi che in modo pressappoco univoco delineano delle relazioni stabili con la qualità dell'output, nel caso dei Comuni risulta arduo non solo identificare le variabili connesse al risultato, ma anche individuare quale sia il risultato sulla base del quale misurare le performance dei Comuni. Ad esempio, non è possibile utilizzare la sovrapposizione delle dinamiche di

bilancio su quelle del PIL per testare quantomeno la sostenibilità economica delle scelte comunali rispetto all'evoluzione del reddito nazionale.

Tale difficoltà nell'associare un output ad una condizione di bilancio, o ancor prima nell'individuare il risultato rispetto al quale valutare il virtuosismo di un Comune, pone quindi il problema di seguire un approccio complesso nel valutare il grado di virtuosismo con cui l'azione amministrativa è stata condotta.

Per questa ragione, nel capitolo 5 - Gli indicatori di performance dei Comuni, dopo un'iniziale rassegna dei principali indicatori di bilancio, abbiamo cercato di valutare un processo che prenda in considerazione una molteplicità di risultati associabili a determinate strutture di programmazione economica, aggregando le relazioni emerse in un unico indicatore composito, testato rispetto ad un concetto di solvibilità del Comune: il dissesto economico.

1. Il quadro della finanza locale italiana e la transizione verso il federalismo fiscale

La struttura dei conti pubblici e il ruolo dei Comuni dopo la riforma della Costituzione

Nell'ultimo decennio la Pubblica Amministrazione ha sensibilmente modificato la struttura della propria governance, facendo emergere un ruolo decisivo, e in alcuni casi preminente, dei livelli di governo decentrati. Il fenomeno è chiaramente determinato dalle pressioni federaliste che hanno interessato il Paese e che sono culminate con la riforma del Titolo V della Costituzione, ma che erano già iniziate con il decentramento amministrativo e ancor prima con l'innalzamento dell'autonomia finanziaria dei Comuni.

Nel corso dell'ultimo decennio, l'Italia si è accodata alla tendenza emersa in campo internazionale di devoluzione delle competenze all'interno del settore pubblico dal centro alla periferia, anche se tale processo non ha avuto un percorso lineare e non ha interessato in modo eguale i diversi comparti che compongono la Pubblica Amministrazione.

In ogni caso, è indubbio che vi sia stata una rimodulazione delle competenze e delle attribuzioni di responsabilità, che ha profondamente innovato la struttura della Pubblica Amministrazione e modificato le gerarchie tra i livelli di governo, tanto da indurre a riconsiderare il ruolo di ciascuno di essi sia nel determinare le risultanze di finanza pubblica, sia nell'influenzare gli assetti socio economici dei territori.

È per questa ragione che assume una sostanziale rilevanza l'analisi dell'evoluzione della conformazione della Pubblica Amministrazione, in quanto solo dopo aver determinato i pesi di ciascun livello di governo all'interno del settore pubblico è possibile formulare delle considerazioni circa l'appropriatezza delle regole che governano il funzionamento

dell'apparato pubblico e l'adeguatezza delle politiche intraprese per lo sviluppo sociale ed economico del Paese.

Questo è tanto più necessario nell'analisi del ruolo dei Comuni nel guidare la crescita e la coesione dei territori, in quanto, da un lato le Amministrazioni comunali sono il livello di governo che assicura la maggiore prossimità al cittadino, ed è quindi rilevante capire quanto sia accresciuta il loro peso nella selezione delle politiche pubbliche, dall'altro, essendo il comparto più decentrato della Pubblica Amministrazione, una crescita della sua rilevanza impone una riconsiderazione degli strumenti di governance e un maggior coinvolgimento nel perseguimento degli obiettivi di risanamento che continuano a caratterizzare le dinamiche della finanza pubblica italiana.

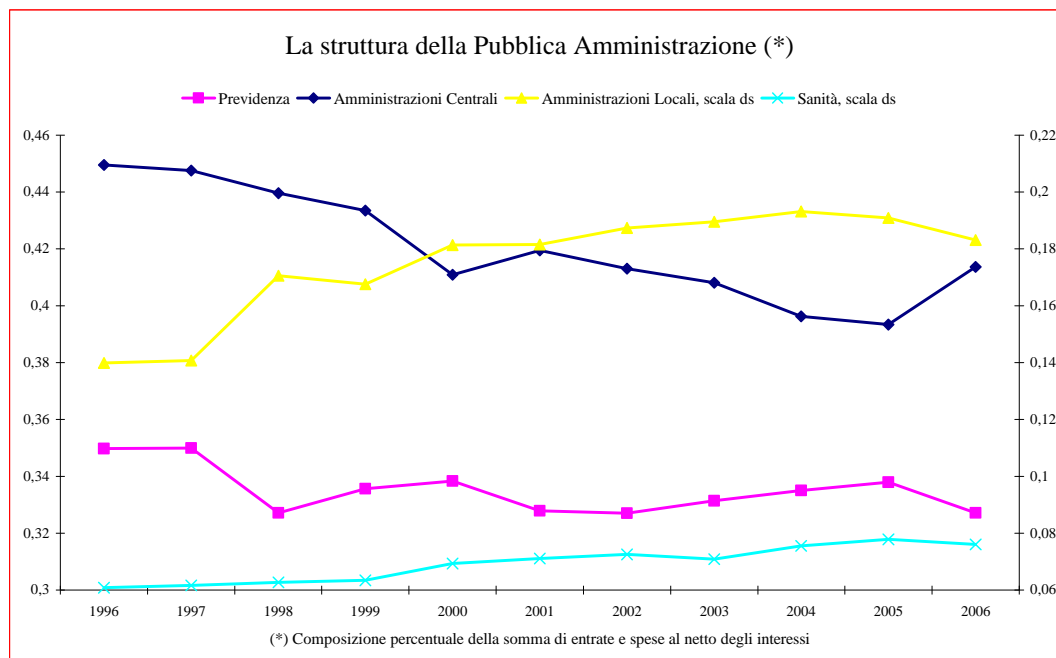
Un modo per valutare la ricomposizione dei ruoli tra i livelli di governo all'interno della Pubblica Amministrazione è quello di verificare come sia cambiata l'incidenza relativa di ciascun comparto sul totale. Per misurare il peso relativo dei singoli livelli di governo si fa riferimento alla somma di entrate e spese al netto degli interessi, in modo da restituire un'informazione complessiva della dimensione relativa di ogni settore della Pubblica Amministrazione.

Questo criterio di misurazione è preferibile rispetto alla valutazione effettuata sulle singole poste, in quanto la dimensione aggregata del bilancio costituisce un'approssimazione della rilevanza del comparto, a prescindere che essa si manifesti sul versante della spesa o su quello delle entrate. È questo un metodo che riprende il calcolo delle quote di mercato di un Paese sul commercio mondiale, che viene appunto effettuato prendendo la semi-somma di importazioni e esportazioni.

Dalla figura sottostante, si ricava come a fronte di un calo di circa 3,5 punti percentuali delle Amministrazioni Centrali e di oltre 2 punti di quelle previdenziali, le Amministrazioni Locali e la Sanità abbiano accresciuto nell'ultimo decennio il loro peso relativo all'interno della Pubblica

Amministrazione, rispettivamente, di oltre 4 punti e di circa 1,5 punti percentuali.

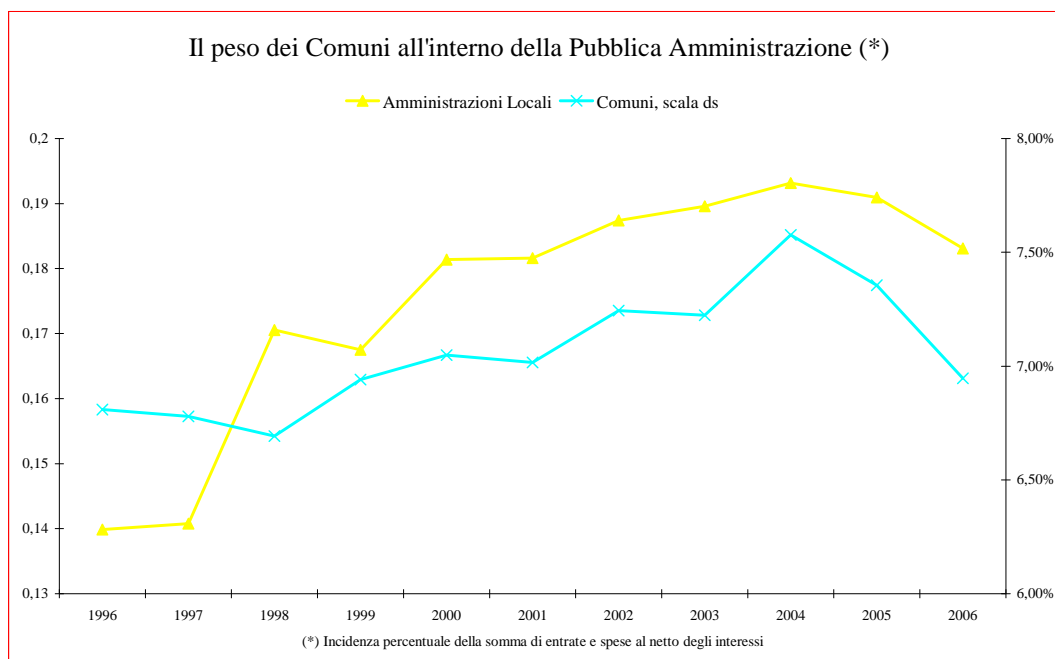
Figura 1-1



Quanto mostrato in figura è coerente con il processo di decentramento in atto e definisce chiaramente il mutamento registrato nei pesi relativi di ciascun livello di governo in questi anni, testimoniando come ai risultati di finanza pubblica, sia sul versante della spesa che delle entrate, siano stati chiamati a concorrere in modo crescente le Amministrazioni locali. Non deve sorprendere quindi se a partire dal 1999 a queste amministrazioni è stato richiesto di aderire a Patti di Stabilità con il Governo centrale per conseguire gli obiettivi finanziari concordati con l'Europa.

Se si scende nel dettaglio dei Comuni, però, ci si accorge che la storia dell'ultimo decennio non ha definito un percorso lineare di crescita per queste Amministrazioni, e anzi si registra un andamento a campana, con un picco nel 2004 e una successiva fase discendente in cui l'incidenza dei Comuni sull'intera Pubblica Amministrazione si posiziona sugli stessi livelli del 1996.

Figura 1-2



In pratica, dopo una prima fase di progressivo incremento del ruolo delle Amministrazioni comunali, si è assistito ad un sostanziale contenimento delle spinte centrifughe, in buona parte giustificato dalle esigenze di controllo dei saldi. È infatti in questo periodo che si concentrano gli interventi più incisivi sul versante dei tetti alla spesa e delle limitazione dell'autonomia impositiva. Pertanto, la dinamica evolutiva del peso dei Comuni all'interno della Pubblica Amministrazione può essere identificata come un processo di espansione dei compiti, come mostrato in seguito in risposta alla crescente domanda di beni e servizi espressa dai territori, continuamente frenato dal centro, sino all'inversione di tendenza del 2005, sospinta essenzialmente dalla frenata degli investimenti.

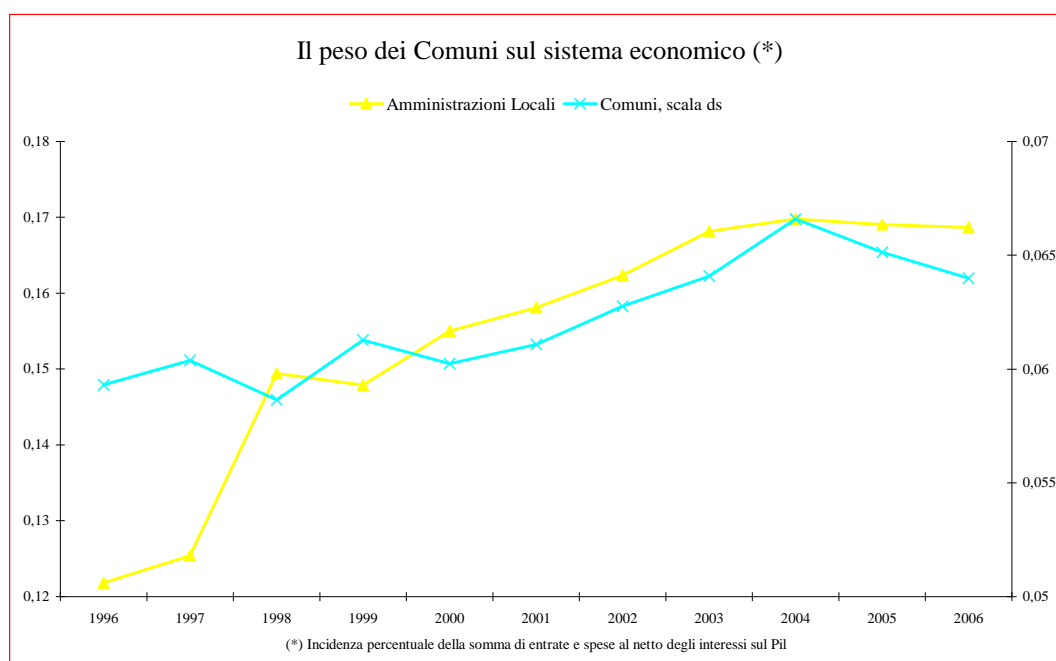
In ogni caso, la ricomposizione dei ruoli all'interno dell'Amministrazione non necessariamente fornisce un'informazione adeguata circa l'impatto che questa nuova gerarchia dei livelli di governo esercita sul sistema economico. Per giungere ad un'informazione più accurata da questo punto di vista, occorre verificare come sia mutato il peso che ciascun livello di governo ha sul PIL. Di fatto, si può immaginare che, a prescindere dalle modalità con cui un livello di governo decentrato regoli i propri rapporti con i livelli superiori,

sia proprio l'entità delle risorse movimentate a determinare l'incisività che un ente ha nel condizionare le dinamiche del proprio territorio.

Da questo punto di vista, peraltro, è importante tenere conto che, a parità di risorse attivate, l'influenza sull'economia del territorio sarà tanto più elevata quanto più prossima al cittadino o all'impresa è l'amministrazione.

Per questo, le dinamiche osservate consegnano un risultato controverso per l'analisi del ruolo dei Comuni nell'influenzare lo sviluppo economico dei territori. Difatti, in termini di incidenza sul PIL della somma di entrate e spese, solo le Amministrazioni centrali, in un decennio, hanno ridotto il loro peso sul prodotto, ma solamente di un punto percentuale, mentre le altre hanno accresciuto la loro dimensione rispetto all'intera economia. In virtù di questo, nell'ultimo decennio si è realizzata una crescita dell'incidenza del settore pubblico sull'economia di 5 punti percentuali, determinato quasi interamente dal maggior rilievo assunto dalle Amministrazioni locali, in particolare le Regioni per via del finanziamento della Sanità.

Figura 1-3



A questa dinamica complessiva i Comuni, che movimentano risorse per un valore intorno al 6% del PIL, hanno contribuito con una crescita modesta, di circa 5 decimi percentuali, collocandosi su una posizione intermedia rispetto

ai risultati conseguiti dalle altre amministrazioni. Ciò riflette sia un andamento delle entrate non particolarmente brillante, in virtù anche del blocco delle aliquote, sia una dinamica della spesa allineata con quella del resto della Pubblica Amministrazione fino al 2004, quando ha registrato una sostanziale frenata.

Figura 1-4

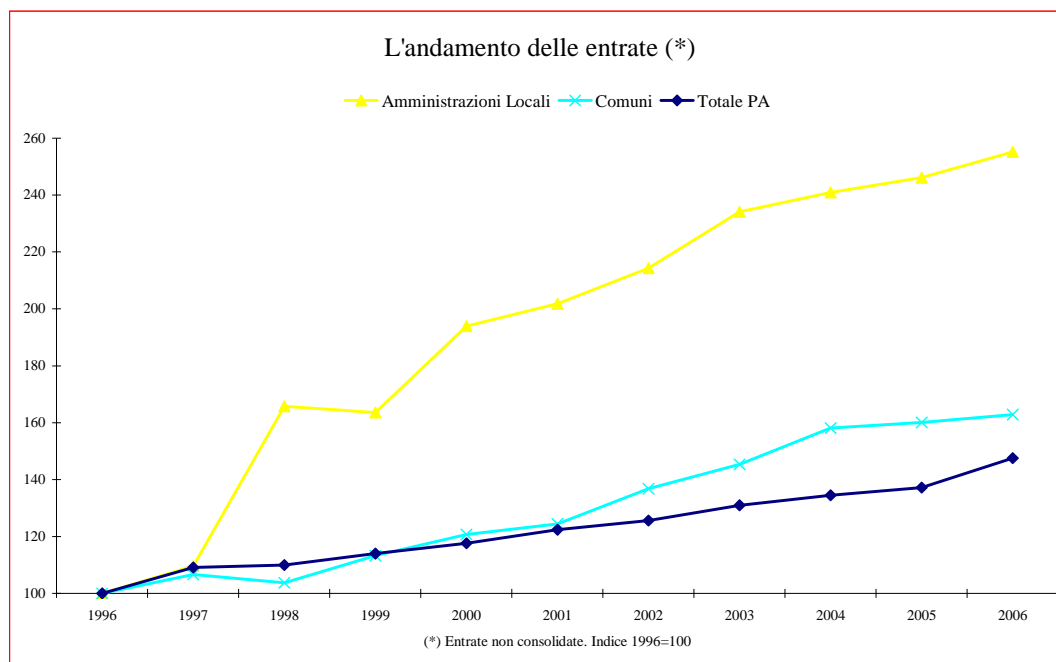
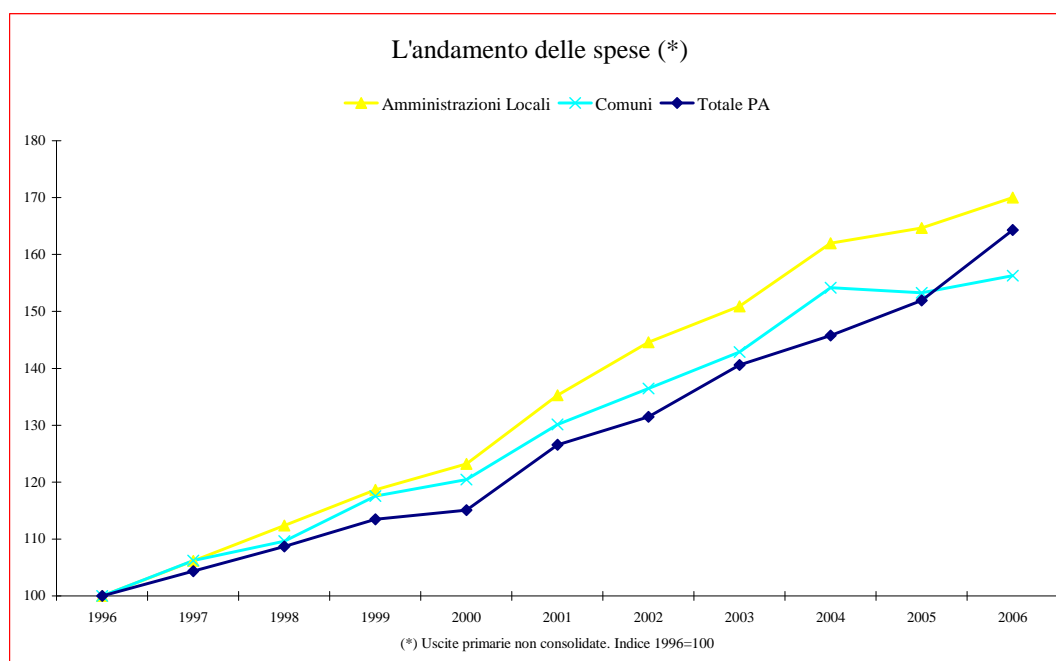


Figura 1-5

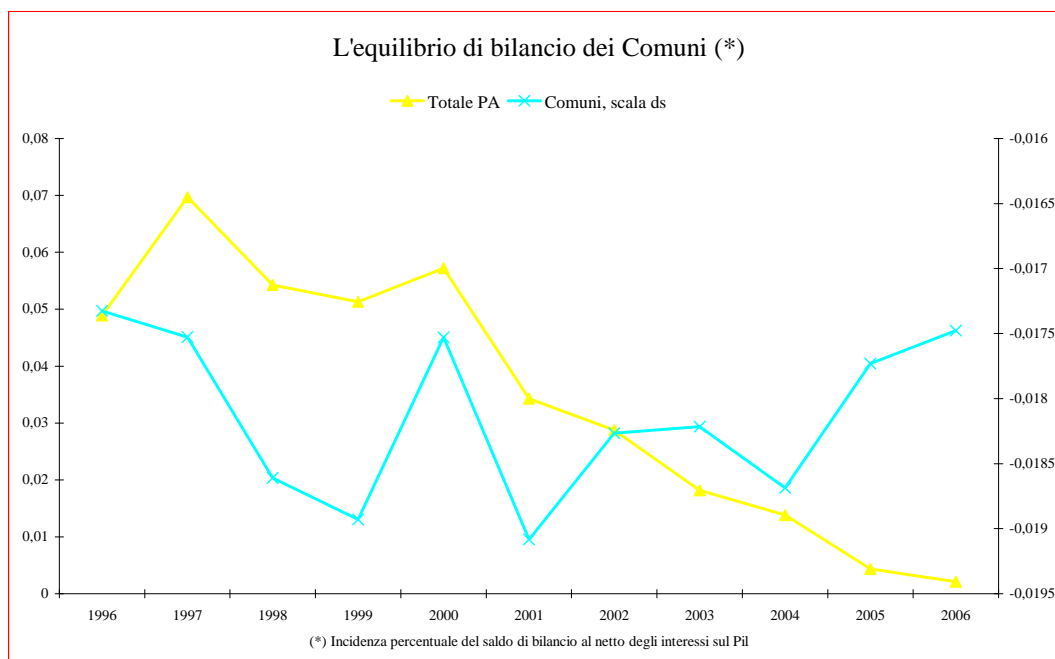


In prima battuta, l'evidenza empirica di questi anni non assegnerebbe ai Comuni, valutati in aggregato, un ruolo predominante né all'interno della PA, né sull'economia. Le Amministrazioni comunali, infatti, ricoprirebbero un ruolo marginale nella determinazione degli esiti di finanza pubblica, visto il loro esiguo peso sul bilancio complessivo della Pubblica Amministrazione, e non sembrerebbero poter incidere significativamente sullo sviluppo del territorio, o quantomeno non in modo radicalmente diverso rispetto a qualche anno addietro.

In effetti, come argomentato in seguito, pur non stando propriamente così le cose, è importante mettere in risalto come, in una fase in cui la Pubblica Amministrazione doveva tendere verso il cittadino, il livello di governo che meno ha risentito di tale spinta è stato proprio quello comunale. Difficile rintracciare le cause all'origine di questo federalismo comunale "frenato", anche se molti indizi conducono ad una sorta di resistenza delle burocrazie centrali, che in nome del controllo dei saldi di finanza pubblica hanno contrastato lo sviluppo delle autonomie locali e inevaso la domanda di servizi proveniente dal territorio.

Una posizione, peraltro, che non trova riscontro nei fatti, visto che a fronte di un marcato deterioramento del saldo primario della PA a partire dal 1997, i Comuni hanno fatto registrare una sostanziale invarianza del disavanzo primario.

Figura 1-6



In conclusione, la posizione relativa dei Comuni all'interno della Pubblica Amministrazione non sembra ancora rispecchiare né il ruolo effettivo che le amministrazioni comunali hanno nel garantire beni e servizi cruciali per lo sviluppo del territorio, né il peso assunto dal punto di vista costituzionale dopo la riforma del Titolo V, che comunque assegna ai Comuni uno status paritetico a quello delle altre amministrazioni più grandi, in virtù delle peculiarità che distinguono l'azione amministrativa locale.

L'analisi delle amministrazioni comunali attraverso l'utilizzo degli indicatori di bilancio

Se l'inquadramento dei Comuni all'interno del complesso della Pubblica Amministrazione non prefigura un ruolo essenziale per questo livello di governo, l'analisi di dettaglio, condotta a partire dai bilanci dei singoli enti, restituisce un'informazione in grado sia di meglio identificare le peculiarità delle Amministrazioni comunali come parte della PA, sia di estrarre gli ambiti in cui l'attività dei Comuni risulta cruciale per la tenuta e lo sviluppo dei sistemi economici locali.

Per quanto riguarda il modo con cui le Amministrazioni comunali si relazionano con il resto della Pubblica Amministrazione, è opportuno delineare le principali caratteristiche dei Comuni dal punto di vista finanziario, perché a fronte di una dimensione assoluta del fenomeno stabile e non prioritaria in seno al settore pubblico, si rinvengono una gamma di peculiarità che vanno ad incidere sulla gestione e il controllo di importanti poste di bilancio, che singolarmente possono assumere una notevole significatività all'interno delle dinamiche di finanza pubblica.

Il primo aspetto da sottolineare è l'elevato grado di eterogeneità che caratterizza la realtà dei Comuni, che li rende un unicum all'interno del settore pubblico, ponendo serie difficoltà di coordinamento tra il Governo centrale e queste amministrazioni, sia per quanto riguarda il perseguimento di obiettivi Comuni, attraverso i Patti di Stabilità, sia per ciò che attiene l'equa e efficiente erogazione di beni e servizi pubblici attraverso questo livello di governo.

Pur essendo molteplici le direttrici lungo le quali si esplica il grado di disomogeneità tra i Comuni, almeno 9 indicatori sintetici di bilancio meritano di essere considerati, suddivisi per classe dimensionale e ubicazione degli enti. I dati utilizzati si riferiscono ai bilanci 2005, gli ultimi resi disponibili dal Ministero dell'Interno.

Come si può vedere dalla tabella allegata, le divergenze tra Comuni con riferimento a tutte le grandezze sono molto consistenti, soprattutto all'interno delle classi di riferimento. Difatti, comunque si raggruppino le realtà comunali - per regione, per classe dimensionale, per ripartizione territoriale - la variabilità che caratterizza ciascuno di questi gruppi assume valori estremamente elevati, salvo per la spesa di funzionamento, che viceversa appare uniforme lungo tutte le dimensioni osservate. In particolare, si può notare, come i Comuni all'interno di una stessa regione quasi mai sono più simili tra loro rispetto a Comuni di diverse regioni ma della stessa classe dimensionale.

Se ci sofferma sui valori della pressione fiscale pro-capite, si osserva, oltre alla distanza che separa il Nord dal Sud in media, una sostanziale differenza tra Comuni sotto i 20000 abitanti e quelli più grandi, ma soprattutto abissali distanze all'interno di ogni classe, sia dimensionale che territoriale, con variabilità, misurata dal coefficiente di variazione, superiore al 40% (valori sopra il 30% di questo indicatore segnalano livelli di estrema variabilità. Il dato dei Comuni piccoli, del Nord e della Lombardia è influenzato dall'outlier Campione d'Italia).

Tabelle 1-1

Indicatori sintetici di bilancio (valori medi)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spese funzionamento (%corrente)	Spese funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (%corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
0 - 5000	26,0%	64,2%	481,9	744,0	52,8%	390,0	9,7%	74,0	97,6%
5.001 - 10.000	32,4%	71,8%	465,7	640,1	50,3%	317,8	21,6%	139,5	79,2%
10.001 - 20.000	32,7%	72,3%	487,3	664,9	49,0%	322,0	14,9%	101,2	73,9%
20.001 - 60.000	32,4%	68,3%	505,3	724,1	48,7%	348,3	14,6%	106,8	77,9%
> 60.000	30,4%	63,4%	672,7	1063,5	51,3%	547,4	16,0%	173,0	85,8%

Indicatori sintetici di bilancio (valori medi)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spese funzionamento (%corrente)	Spese funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (%corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
NORD	35,9%	75,9%	625,8	832,6	48,6%	403,1	19,0%	156,9	66,3%
CENTRO	29,3%	70,7%	639,2	907,1	50,0%	455,1	13,8%	127,4	72,9%
SUD	24,5%	53,6%	381,9	727,9	53,3%	388,6	10,8%	80,9	111,9%

Indicatori sintetici di bilancio (valori medi)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spese funzionamento (%corrente)	Spese funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (%corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
Emilia Romagna	32,4%	77,2%	675,3	873,3	50,0%	435,0	20,0%	176,1	65,7%
Friuli V. Giulia	22,6%	71,5%	674,5	943,8	51,0%	464,1	23,4%	230,5	83,5%
Liguria	38,2%	76,2%	820,2	1065,5	48,6%	505,1	12,7%	131,4	66,2%
Lombardia	38,3%	77,4%	660,9	855,7	48,1%	412,7	21,6%	178,0	64,1%
Piemonte	32,8%	72,9%	587,1	820,5	49,5%	405,0	13,7%	124,3	69,8%
Veneto	35,4%	60,3%	449,4	601,0	51,8%	312,4	12,4%	73,9	70,2%
Lazio	29,0%	67,9%	648,9	964,0	50,0%	485,5	13,0%	132,6	75,9%
Marche	30,3%	70,1%	551,2	782,0	49,2%	382,3	14,8%	115,5	73,2%
Toscana	30,6%	76,0%	682,4	892,3	50,6%	453,8	14,8%	130,5	68,0%
Umbria	23,7%	66,4%	559,2	854,4	48,2%	410,2	12,3%	105,4	75,4%
Abruzzo	30,7%	74,0%	513,3	683,4	51,4%	351,1	9,3%	63,9	74,3%
Basilicata	18,7%	47,2%	329,6	695,7	53,1%	367,1	9,8%	66,3	129,7%
Calabria	21,2%	55,3%	372,5	667,9	53,9%	358,9	5,1%	34,8	105,9%
Campania	25,9%	56,2%	407,8	747,6	53,9%	408,3	9,3%	72,8	101,3%
Molise	21,1%	58,7%	441,5	788,9	48,3%	366,2	8,0%	59,7	91,3%
Puglia	33,0%	59,6%	344,3	577,0	49,7%	280,6	11,4%	66,7	85,4%
Sardegna	19,2%	48,4%	436,9	879,9	45,1%	396,6	19,2%	167,2	109,5%
Sicilia	18,2%	40,7%	329,9	816,2	59,0%	478,9	12,9%	103,2	161,0%

Tabelle 1-2

Indicatori sintetici di bilancio (coefficiente di variazione)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spese funzionamento (%corrente)	Spese funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (% corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
0 - 5000	0,53	0,34	1,03	0,74	0,20	0,82	0,78	1,38	0,71
5.001 - 10.000	0,39	0,28	0,56	0,37	0,15	0,35	0,25	1,43	0,54
10.001 - 20.000	0,37	0,23	0,42	0,29	0,15	0,30	0,47	0,63	0,43
20.001 - 60.000	0,36	0,24	0,43	0,27	0,16	0,26	0,39	0,51	0,45
> 60.000	0,36	0,20	0,27	0,21	0,13	0,23	0,37	0,44	0,27

Indicatori sintetici di bilancio (coefficiente di variazione)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spese funzionamento (%corrente)	Spese funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (% corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
NORD	0,37	0,23	0,82	0,67	0,21	0,80	3,44	6,56	0,51
CENTRO	0,41	0,22	0,58	0,46	0,17	0,47	0,48	0,58	0,46
SUD	0,48	0,35	0,61	0,50	0,18	0,57	0,68	1,13	0,77

Indicatori sintetici di bilancio (<i>coefficiente di variazione</i>)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spese funzionamento (%corrente)	Spese funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (% corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
Emilia Romagna	0,32	0,15	0,47	0,30	0,15	0,29	0,42	0,47	0,24
Friuli V. Giulia	0,44	0,18	0,37	0,45	0,17	0,58	0,41	0,53	0,58
Liguria	0,39	0,22	0,57	0,39	0,19	0,47	0,57	0,56	0,40
Lombardia	0,33	0,22	0,97	0,66	0,19	0,93	3,59	9,68	0,36
Piemonte	0,39	0,22	0,82	0,58	0,20	0,75	0,54	0,68	0,52
Veneto	0,31	0,23	0,58	0,44	0,14	0,49	0,56	1,11	0,25
Lazio	0,40	0,23	0,36	0,36	0,18	0,47	0,37	0,40	0,48
Marche	0,37	0,23	1,02	0,76	0,17	0,53	0,53	0,83	0,49
Toscana	0,38	0,17	0,47	0,37	0,13	0,42	0,46	0,59	0,25
Umbria	0,49	0,18	0,30	0,37	0,21	0,57	0,44	0,46	0,45
Abruzzo	0,39	0,22	0,66	0,63	0,17	0,84	0,45	0,76	0,59
Basilicata	0,45	0,31	0,38	0,28	0,17	0,42	0,45	0,53	0,73
Calabria	0,44	0,30	0,47	0,33	0,16	0,35	0,75	0,88	0,53
Campania	0,48	0,31	0,51	0,23	0,16	0,29	0,54	0,68	0,43
Molise	0,45	0,29	0,56	0,68	0,27	0,47	0,56	0,75	0,41
Puglia	0,38	0,19	0,55	0,45	0,16	0,44	0,46	0,63	0,35
Sardegna	0,43	0,32	0,63	0,52	0,19	0,71	0,36	0,85	1,08
Sicilia	0,51	0,35	0,50	0,39	0,15	0,53	0,39	0,44	0,71

Ragionamenti analoghi possono essere condotti per il valore pro capite della spesa corrente, l'incidenza delle spese di funzionamento (che incorporano la spesa per il personale) o di quella sociale sul totale delle correnti, per il livello di autonomia finanziaria. Si tratta di indicatori selezionati sulla base della loro rilevanza rispetto ai punti di raccordo con i vari Patti di Stabilità e che, visti sotto questa luce, definiscono lo spettro delle criticità insite nelle regole di coordinamento della finanza pubblica, che invece sono tarate in media e come se fossero applicabili a classi omogenee di Comuni. Nel passato, infatti, la sola distinzione operata nell'applicazione delle regole è stata quella di isolare dagli effetti del Patto i Comuni sotto i 5000 abitanti. Le statistiche, viceversa, indicano la presenza di eterogeneità ben superiori alla semplice distinzione dimensionale.

L'altro aspetto che merita accurata attenzione nella definizione dei rapporti tra Comuni e governo centrale è il modo in cui le grandezze principali di bilancio evolvono. Difatti, non è secondario verificare il grado di sincronia esistente tra i diversi livelli di governo per le variabili oggetto di coordinamento, in quanto da questo dipende la sostenibilità delle misure e, in definitiva, la loro efficacia. Da questo punto di vista, la necessità di ripensamento delle procedure di coordinamento tra livelli di governo emerge non soltanto dalla netta distonia tra le dinamiche delle principali voci di bilancio di Comuni e Stato, dettata essenzialmente dalla diversa connotazione degli elementi che concorrono alla formazione dei rispettivi bilanci. Ma l'incoerenza di regole uniformi o parzialmente dettagliate appare evidente quando si passa ad analizzare le dinamiche registrate all'interno del comparto dei Comuni, dove, come visto sopra, dominano le divergenze in termini statici.

Per quanto riguarda il confronto con le dinamiche dei comparti, l'asimmetria tra Comuni e Stato con riferimento all'andamento delle entrate fiscali e della spesa corrente al netto degli interessi è evidente.

Figura 1-7

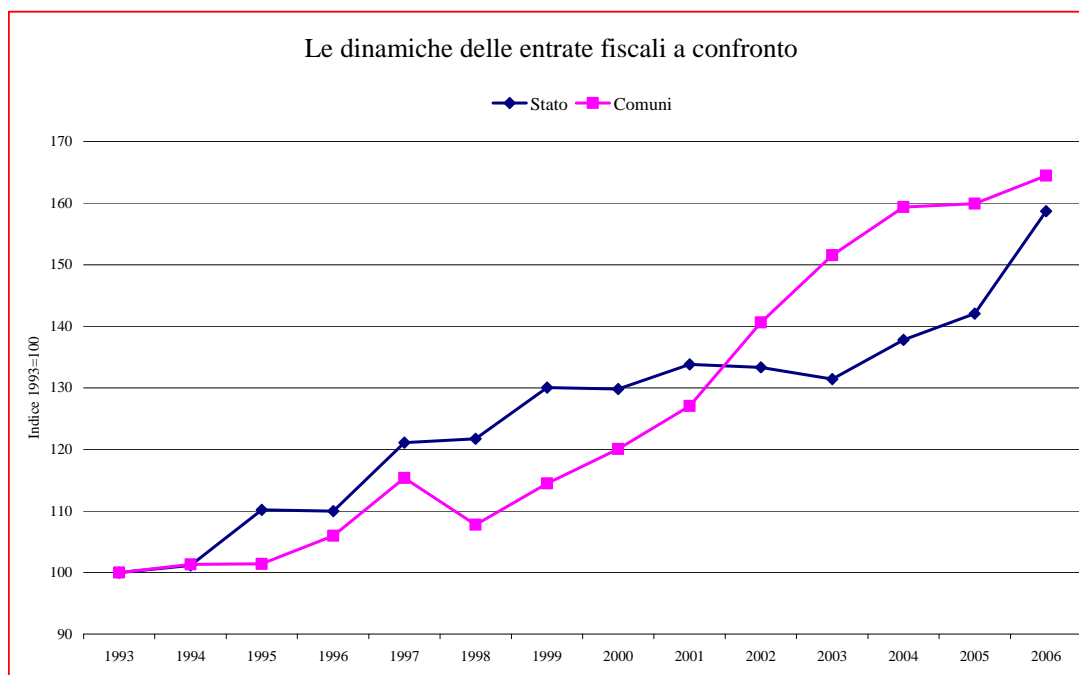
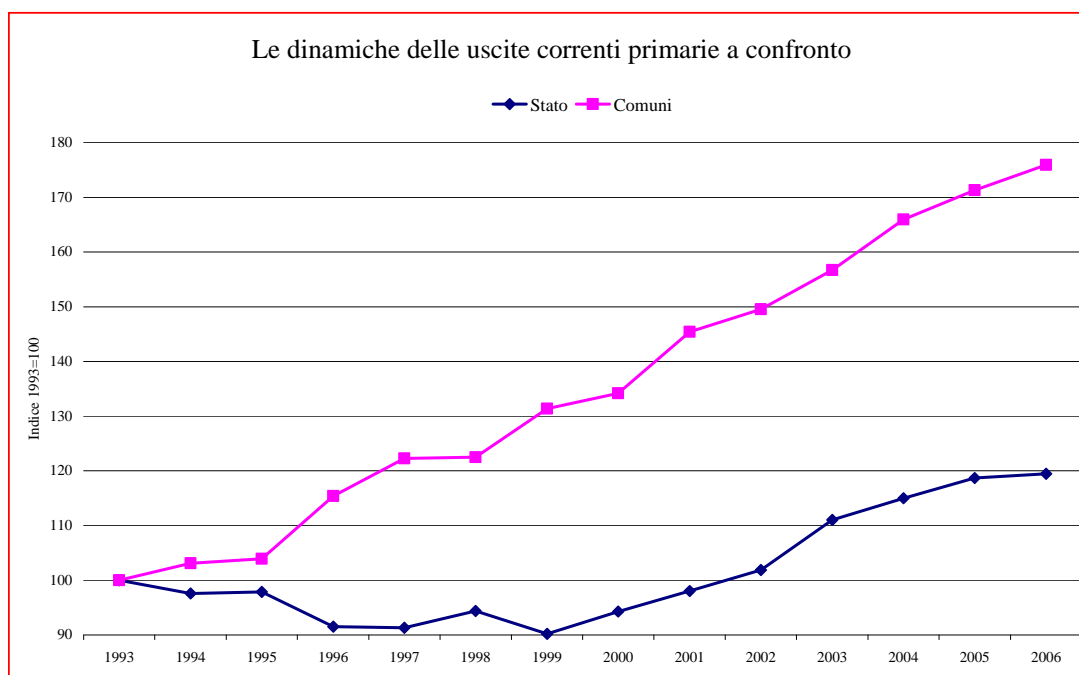


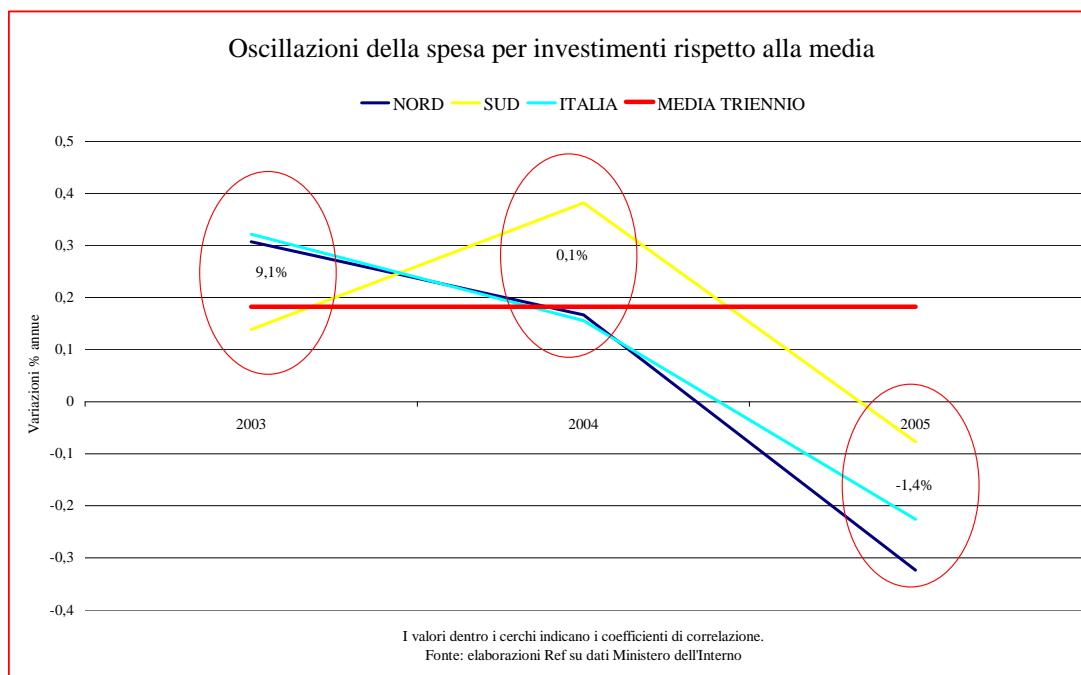
Figura 1-8



Ma è nel confronto interno tra le classi che emergono le asincronie maggiori, tali da rendere impraticabili l'utilizzo di regole uniformi senza andare a compromettere la funzionalità di molti enti. Sotto viene riportato il caso della spesa per investimenti, una delle componenti principali dell'attività dei Comuni. Come si può vedere, anche a livello di ripartizioni territoriali i

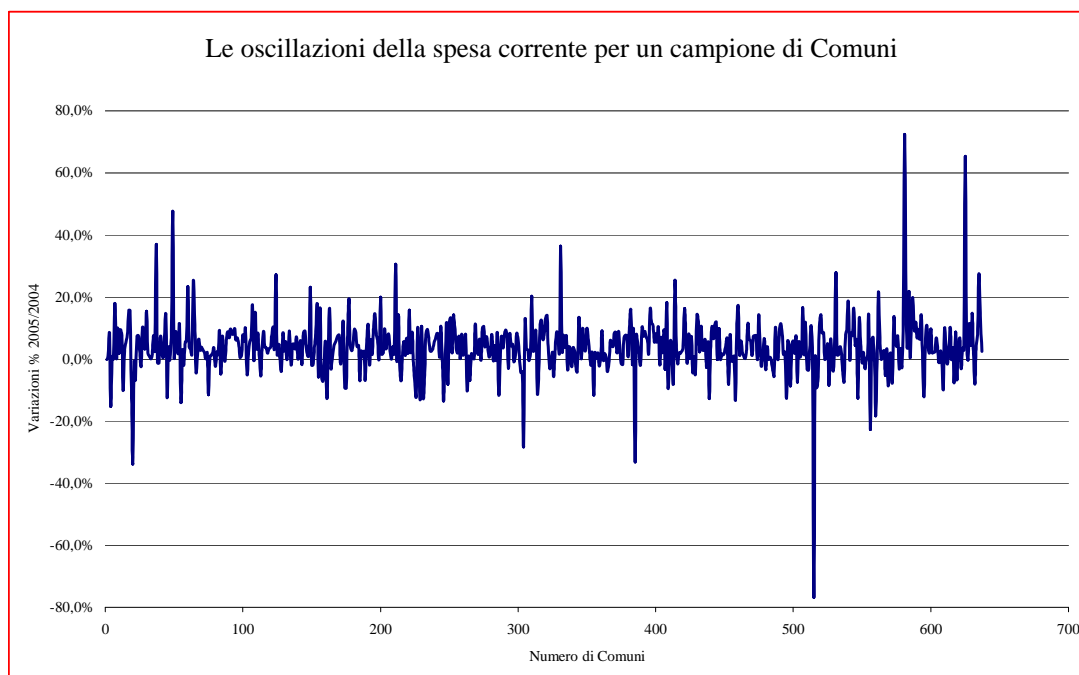
movimenti sono addirittura di segno opposto in alcuni anni e, comunque, come segnalato dai valori dentro i cerchi, le correlazioni tra i movimenti osservati nei Comuni all'interno di suddette ripartizioni sono o nulle o, addirittura, negative.

Figura 1-9



La figura sottostante, infine, mostra le oscillazioni osservate in un anno all'interno di un campione rappresentativo di Comuni per quanto riguarda la variazione della spesa corrente. Da notare che l'anno in questione è il 2005, quando era previsto un tetto uniforme alla crescita della spesa del 2% !

Figura 1-10

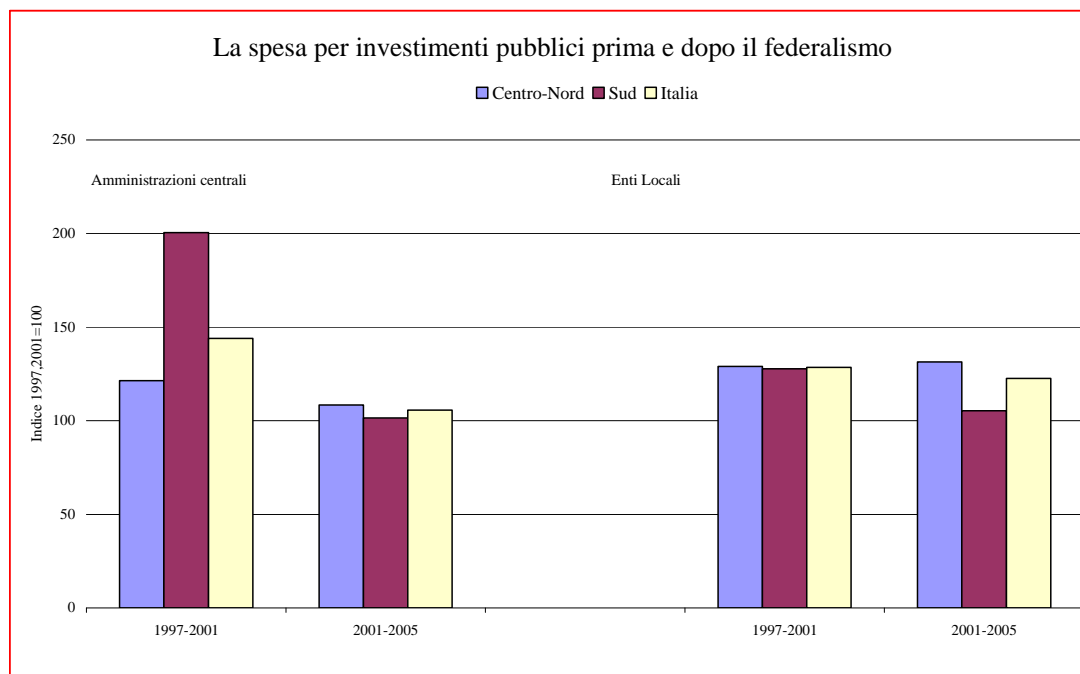


Il quadro di dettaglio della struttura finanziaria dei Comuni, oltre a mettere in rilievo alcune criticità inerenti l'applicazione di regole di coordinamento fiscale tra i livelli di governo, consente di evidenziare le peculiarità di queste amministrazioni, ricavando dei campi di azione in cui risulta cruciale il ruolo dei Comuni e che verranno discussi in dettaglio nel resto del Rapporto.

Innanzitutto, bisogna mettere in evidenza che circa il 45% dell'intera spesa per investimenti pubblici (Pubblica Amministrazione) è effettuata dai Comuni, che pertanto si configurano come "braccio armato" della PA nel favorire lo sviluppo economico. Si tratta di un aspetto di primaria importanza, giacché non sempre viene tenuto in considerazione il fatto che essendo affidato lo sviluppo del Paese a strutture decentrate e altamente disomogenee nella loro struttura, non è garantito il fatto che tale sviluppo sia equilibrato lungo il territorio. Infatti, i dati a disposizione ci dicono che, mentre nel periodo 1996-2001 la spesa per investimenti comunale sia cresciuta in modo uniforme lungo il territorio, a fronte di una azione riequilibratrice dello Stato che ha investito maggiormente nel Mezzogiorno, nel periodo 2001-2005, in un contesto di bassa crescita degli investimenti, la spesa dei Comuni del Centro-Nord è cresciuta più che nel periodo precedente, mentre quella del Sud è rimasta

pressoché invariata. Come mostrato in seguito, ciò non è stato irrilevante ai fini della crescita economica osservata nei rispettivi territori.

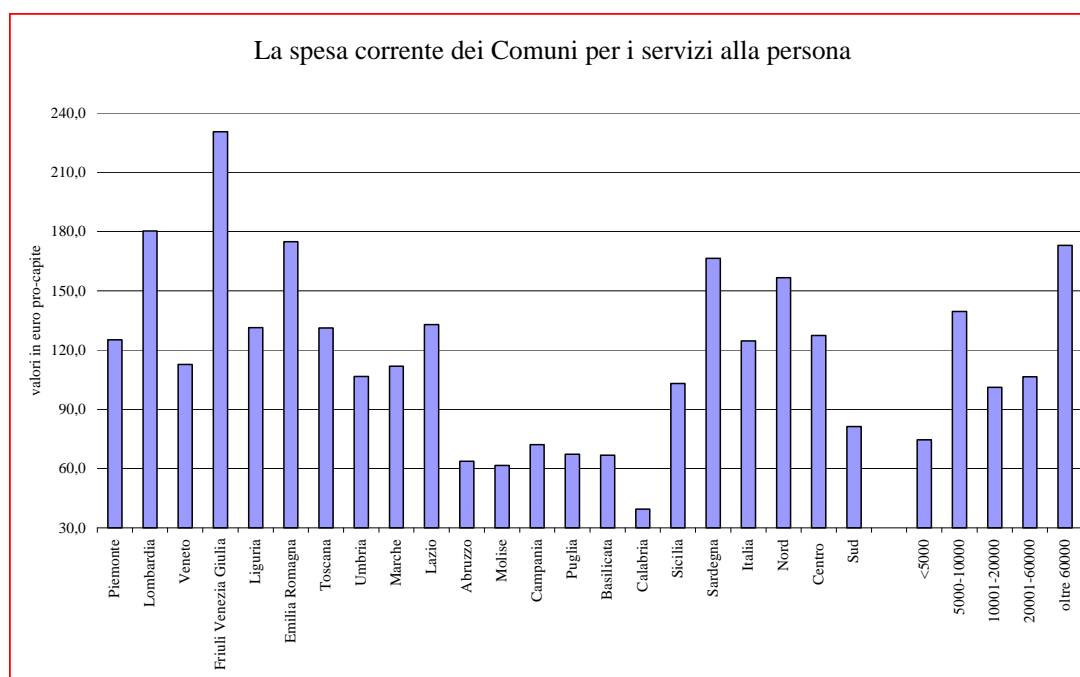
Figura 1-11



Un altro campo in cui i Comuni esercitano un ruolo prioritario in seno alla PA è quello dell'erogazione di servizi alla persona, quali assistenza agli anziani, ai disabili, agli immigrati e i servizi per l'infanzia. In quest'ambito, la competenza dei Comuni è pressoché esclusiva e, come visto per gli investimenti, data la delicatezza di questo tipo di intervento pubblico, non è secondario valutare come si disloca lungo il territorio. Già nelle tabelle precedenti viene mostrato il grado di sperequazione esistente tra Comuni di diversa dimensione e tra quelli collocati al Nord e al Sud del Paese. Mentre nel primo caso si tratta di fattori fisiologici, che rendono più consistente la domanda per questo tipo di servizi nei Comuni di grossa dimensione, per quanto riguarda il divario Nord-Sud, invece, è opportuno tentare di identificare le ragioni sottostanti tali scelte (è l'obiettivo del capitolo 3). In questa sede, comunque, ci si limita a registrare solo il fatto che i Comuni impegnano in media poco meno di un sesto della loro spesa corrente complessiva, con oscillazioni che vanno da un quinto in media nei grandi centri del Nord a poco

più di un decimo nel Mezzogiorno. Tale rappresentazione, peraltro, data la diversa entità della spesa complessiva, nasconde un divario che meglio si coglie passando alle grandezze procapite. Come mostrato nel grafico sottostante, in media i Comuni del Nord spendono oltre il doppio di quelli del Sud, con picchi come quello del Friuli, dove per questa funzione si spende quasi 6 volte tanto che in Calabria.

Figura 1-12



Infine, sebbene i Comuni non incidono significativamente sul prelievo complessivo che il settore pubblico opera all'interno del sistema economico per finanziare la spesa, non dovrebbe essere trascurato il fatto, soprattutto in una fase come quella attuale, particolarmente incisa dal problema abitativo, che circa il 46% delle imposte che incidono sulla casa viene riscosso dai Comuni sotto forma di ICI e TARSU. In sostanza, sul versante delle entrate si configura una specializzazione dei Comuni sulla tassazione immobiliare che, tra l'altro, potrebbe essere addirittura incrementata, tramite devoluzione di tributi attualmente di pertinenza dello Stato. In chiave prospettica, una simile impostazione potrebbe generare una concentrazione del rischio immobiliare in capo ai Comuni, che in virtù di quanto sta accadendo negli Stati Uniti e in altri Paesi europei, potrebbe innescare una sostanziale perdita di risorse proprie e,

di conseguenza, forti pressioni sugli equilibri di bilancio. Ciò è maggiormente realistico se si tiene conto anche della riforma del catasto, che è finalizzata a creare un maggior collegamento tra gettito dell'ICI e valore reale dell'immobile. In via del tutto teorica, se si ipotizza una corrispondenza tra gettito ICI e valore degli immobili, una riduzione dei valori delle case del 10% genererebbe a regime una riduzione delle risorse tributarie dei Comuni pari al 4%.

Alcune riflessioni sul Patto di Stabilità

I presupposti affinché si possa addivenire alla formazione di regole di coordinamento efficaci e funzionali allo sviluppo di un assetto federale devono essere rintracciati sia nell'analisi più puntuale delle caratteristiche degli enti che si vogliono coordinare, sia nei requisiti che dovranno regolare il funzionamento del federalismo fiscale. I fallimenti sostanziali dei diversi Patti di Stabilità Interni (PSI), compreso l'ultimo varato con la Finanziaria per il 2007, possono essere di fatto ricondotti alla mancata considerazione di questi elementi.

L'approccio che vede contrapposti lo Stato centrale come ente regolatore e controllore e le Amministrazioni locali come centri di spesa, non può che condurre a risultati sub-ottimali, se l'assetto del Paese è di tipo federale. In questi anni, sostanzialmente, i governi si sono comportati come se la riforma federale non ci fosse stata e i rapporti tra il centro e la periferia si sono risolti spesso con un regime di finanza derivata, particolarmente evidente nel periodo 2002-06 in cui è stata totalmente inibita la pur esigua leva fiscale autonoma. E non basta, come fatto con la recente Finanziaria, disporre la libertà di variazione dell'aliquota dell'addizionale o introdurre una forma di compartecipazione più aderente agli esiti territoriali per potersi dire realizzato il rispetto delle autonomie locali.

Il punto su cui bisogna fare chiarezza è che oramai una parte preponderante dell'erogazione di beni e servizi pubblici è svolta a livello decentrato, secondo

i criteri e le modalità più idonee alle amministrazioni locali. Pertanto, non può essere disegnato un PSI condizionato da criteri basati sulle esigenze del controllore, ma bisogna fare in modo che la regola sia coerente con la massimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza dei livelli di governo decentrati, al fine di assicurarne il corretto e ordinato funzionamento.

Infatti, se fino a qualche tempo addietro i limiti informativi potevano costituire un vincolo effettivo alla strutturazione efficiente del PSI, attualmente questi impedimenti possono dirsi rimossi e, semmai, l'ostacolo può essere determinato dal mancato adeguamento delle strutture di controllo centrali all'evoluzione federale del Paese. Ma in questo caso, sarebbe paradossale, come accade oggi, che la cattiva qualità del soggetto controllante infici l'azione amministrativa dell'ente controllato. A titolo di esempio, si consideri che nella prassi vigente il sistema degli Enti locali viene monitorato da un ufficio della Ragioneria generale dello Stato per ciò che concerne una porzione della spesa, da un altro ufficio della Ragioneria per quanto riguarda la spesa per il personale, dal Ministero degli Interni per ciò che attiene l'erogazione dei trasferimenti, da diverse anime del Dipartimento delle politiche fiscali per tutte le tematiche relative al fisco, dal Dipartimento del Tesoro e dalla Banca d'Italia per le questioni debitorie, dal Ministero per lo Sviluppo economico sui temi della programmazione territoriale, senza contare il Ministero per gli Affari regionali e autonomie locali. Insomma, se in passato la scarsità di informazioni giustificava l'applicazione di regole semplici, rozze e facili da monitorare, adesso è l'eccesso di interfacce e di informazioni da produrre che può costituire un ostacolo al disegno di un PSI ottimale. Pertanto, il primo tassello di una riforma del PSI dovrebbe essere costituito dalla predisposizione di un'unica datahouse su cui far confluire i flussi informativi degli enti locali e di un unico luogo ove regolare i rapporti centro-periferia, che potrebbe essere una segreteria potenziata della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali, ove far confluire le competenze degli enti sopraelencati. In questo modo, il monitoraggio e il coordinamento delle funzioni tra i diversi livelli di governo

potrebbe avvenire in modo esaustivo, lasciando che la componente finanziaria costituisca solo un aspetto del problema e non il nodo cruciale.

Il disegno del PSI, viceversa, dovrebbe avere come obiettivo centrale quello di assicurare la funzionalità degli enti decentrati, valutandone le peculiarità e apportando le opportune modifiche che non siano solo correttive degli eccessi e della cattiva gestione, che non può essere disconosciuta in un mondo fatto di oltre 8mila enti, ma anche rafforzative delle funzioni indispensabili dei Comuni. Per far questo, il primo passo dovrebbe essere quello di definire il quadro di riferimento all'interno del quale i Comuni operano, in modo da assecondarne e potenziarne le funzionalità.

La struttura della spesa dei Comuni induce a ritenere fallaci, a prescindere dai giudizi di incostituzionalità, i tentativi di imporre tetti uniformi ancorché distinti per capitoli di bilancio o tipologia degli enti. Tale assunzione deriva da diverse considerazioni.

Innanzitutto, la spesa comunale è caratterizzata da macrocomponenti abbastanza rigide che non consentono un adeguato grado di flessibilità attraverso la ricomposizione della spesa, né è possibile rinvenire sul versante delle entrate margini di manovra tali da compensare le forti oscillazioni cui è soggetta la sola spesa corrente. Su questo aspetto, spesso, si sono commessi errori di valutazione indotti dall'idea che, guardando alla media dei Comuni, si potessero trasporre regole valide per l'intero complesso della Pubblica Amministrazione sui singoli Comuni. Come mostrato nelle tabelle precedenti, anche valutati in media complessiva, i fattori che si vorrebbe soggiogare con tetti di spesa ad hoc mostrano una composizione e una dinamica che anche in aggregato renderebbe eccessivamente rigido qualsivoglia forma di vincolo su base annuale. Il ragionamento, ovviamente vale *a fortiori*, quando si passa ad analizzare le singole realtà comunali. Basti pensare che, solo considerando la spesa corrente, le oscillazioni tra un anno e l'altro possono agevolmente superare i 20 punti percentuali. Ciò pone un altro problema di definizione del Patto in termini di saldi, giacché quello che guida non è tanto la disponibilità di

risorse autonome da attivare, quanto l'estrema variabilità necessaria a coprire i saldi in ogni anno. Sarebbe, infatti, impensabile modificare le aliquote in modo tale da garantire l'equilibrio di bilancio annualmente data la variabilità intrinseca della spesa.

Per ovviare a questo aspetto problematico della definizione del PSI diverse soluzioni sono state proposte, fondamentalmente incentrate sull'ipotesi di aumentare la flessibilità dei target, sia attraverso un mercato dei diritti di indebitamento, sia attraverso compensazioni a livello regionale tra Comuni in deficit e quelli in avanzo. Pur trattandosi di ipotesi condivisibili sul piano teorico, queste necessitano di opportune stanze di compensazione che potrebbero complicare ulteriormente il già difficile monitoraggio degli enti. Si potrebbe, invece, avanzare l'ipotesi che gli obiettivi di finanza pubblica locale venissero tarati su base pluriennale, ad esempio il pareggio di bilancio realizzato in un arco triennale, concedendo in ciascun anno scarti, monitorati trimestralmente, anche ampi dal pareggio. In questo modo, i Comuni potrebbero compensare internamente le dinamiche erratiche dei propri bilanci, e allo Stato verrebbe affidato il compito di vero coordinatore della finanza pubblica, cui spetterebbe l'onere di compensare avanzi o deficit registrati in ciascun anno dal sistema delle autonomie locali. Si tratterebbe di un criterio di equilibrio di medio periodo della finanza pubblica, realizzabile con un sistema di monitoraggio centralizzato (si veda quanto detto in precedenza) ampiamente consentito dall'attuale tecnologia.

Una soluzione di questo genere consentirebbe di sopperire al grave condizionamento che la morsa applicata sulla gestione degli enti locali sta generando sulla dinamica degli investimenti che, come mostrato in precedenza, sono in contrazione dal 2004. Le ragioni di tale crisi degli investimenti sono abbastanza semplici da intuire. In un contesto di pressioni sul bilancio, il comparto di spesa che più deve sopportare l'onere della correzione è quella discrezionale e al contempo rigida, ovvero la spesa per investimenti. Questo è vero sia nel caso della Pubblica Amministrazione sia, e a maggior ragione,

nell'ambito dei Comuni, ove questa ricopre circa il 25 per cento della spesa complessiva. In sostanza, i Comuni per rispettare il Patto, non potendo attivare la leva fiscale, hanno dovuto scaricare l'onere su quella parte di spesa non strettamente funzionale all'amministrazione - circa l'80 per cento della spesa consta di opere pubbliche - e che, una volta avviata, contribuirebbe ad irrigidire oltremodo il bilancio del Comune.

Pertanto, il PSI congegnato nei modi in cui lo si è sperimentato negli anni passati avrebbe anche un effetto disincentivo ex ante alla decisione di intraprendere un investimento (è un po' quello che accade nel mondo privato quando non sono disponibili forme di finanziamento a lungo termine). Per avere un ordine di grandezza della problematicità del PSI sulle dinamiche degli investimenti, si consideri che le contrazioni registrate hanno interessato all'incirca il 54 per cento dei Comuni.

Anche nel caso della spesa per investimenti, la logica dei target su base pluriennale, monitorati all'interno di bande di oscillazione, che potrebbero essere più estese se a determinare lo scarto fossero gli investimenti, potrebbe risolvere questi aspetti poco convincenti delle regole fiscali sinora introdotte in Italia. Questo permetterebbe anche di non scomodare poco convincenti *golden rules*, che spesso si traducono in un incentivo a spostare in conto capitale oneri che invece non lo sono, e che necessiterebbero di un continuo aggiornamento per verificare la coerenza tra i livelli di indebitamento conseguiti e il rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, che invece non ammettono l'esistenza di una *golden rule*.

Infine, la definizione di obiettivi da conseguire su base pluriennale sarebbe più congeniale ad una logica programmatoria che dovrebbe permeare le scelte di bilancio dei Comuni, sempre più ente di frontiera destinato a fronteggiare già adesso gli shock strutturali più significativi che si scaricano sull'economia, ovvero l'immigrazione e l'invecchiamento della popolazione. Si tratta di fattori che per loro natura non emergono da un anno all'altro e che necessiterebbero di una prolungata stabilità della programmazione di bilancio, che fosse in

grado di rispondere alle crescente domanda di servizi che sta montando a livello locale. Per questo, anche l'impostazione dell'ultima finanziaria, pur orientata a risolvere le gravi distorsioni degli anni precedenti, incontra severi limiti nella sua applicazione, giacché impedisce di organizzare opportunamente le risorse – a metà anno ancora si discuteva dell'assegnazione o meno di circa 600 milioni di euro, che per alcuni Comuni possono equivalere a oltre il 15 per cento delle proprie risorse – e limita gravemente l'utilizzo di quelle a disposizione. Purtroppo, il clima contrattuale e non concertativo che ha contraddistinto il varo del Patto per il 2007 ha impedito ai Comuni di stilare correttamente i bilanci ed effettuare una programmazione a risorse date, visto che queste sono state modificate in corso d'anno. Il futuro Patto di stabilità interno, quindi, non dovrà avere cadenza annuale, ma al limite rivisitazioni quinquennali, che consentano ai Comuni di orientare la propria azione su un orizzonte temporale più adeguato alle esigenze da soddisfare.

2. Il ruolo dei Comuni per lo sviluppo del territorio

Le modifiche intercorse nell'assetto istituzionale del Paese e il maggior peso assunto dalle amministrazioni locali impongono una rivisitazione del legame che caratterizza le scelte di bilancio e lo sviluppo economico.

La disarticolazione dell'azione amministrativa lungo una molteplicità di enti decentrati rimuove in parte la logica di politiche uniformi e apre lo spazio per l'esplicarsi di effetti differenziati delle politiche sul territorio.

Per il grado di prossimità con le realtà locali e in virtù delle specifiche funzioni ad essi assegnate, i Comuni rivestono un ruolo cruciale nell'influenzare le dinamiche di sviluppo territoriale e la conformazione socio economica delle diverse zone di cui si compone il Paese.

La struttura del sistema economico italiano, peraltro, si presenta già a livello territoriale in modo molto frammentato. Oltre alla dualità marcata tra Nord e Sud, emergono significative differenze quando si scende ad un livello di dettaglio più profondo, quale può essere l'ambito comunale o al più provinciale. Le determinanti di tali differenze possono essere molteplici e sovrapposte tra di loro, tanto da rendere improbabile l'individuazione dell'origine ultima delle demarcazioni che si incontrano lungo il territorio. Ragioni storiche, collocazione geografica e fenomeni accidentali connotano solitamente lo sviluppo di un territorio, ed è difficile riportare quantitativamente i tratti di simili caratteristiche.

Tuttavia, dopo aver illustrato il modo variegato con cui si presenta la realtà italiana lungo il territorio, mettendone in risalto i divari esistenti in termini socio-economici, si può fornire una valutazione del ruolo delle politiche comunali sulla determinazione delle performance locali.

Tra i fattori che indubbiamente hanno esercitato, ed esercitano, un ruolo decisivo nella conformazione dello sviluppo economico locale, infatti, devono essere contemplate le politiche pubbliche locali, in quanto lo sviluppo di un territorio passa anche attraverso le scelte operate dai policy maker locali.

Si evince, di fatto, dall'analisi delle caratteristiche principali delle economie locali e degli indicatori di bilancio più rappresentativi, l'esistenza di regolarità empiriche che consentono di ipotizzare l'esistenza di nessi di causalità tra scelte del Comune e sviluppo del territorio.

Si tratta di un aspetto non secondario nella valutazione delle politiche di sviluppo locale, giacché si riscontrerebbe il sovrapporsi di interventi di policy eterogenei tra i territori, come mostrato nel capitolo precedente, con realtà già sensibilmente differenziate. Difficile quindi riuscire a valutare il modo con cui politiche eterogenee si intersecano con zone disomogenee e se esse costituiscano la risposta migliore alla domanda di servizi e beni pubblici espressa localmente, salvo prendere atto dell'elevata volatilità che caratterizza scelte e esiti qualunque sia la dimensione del problema adottata.

Se da un punto di vista economico, l'esistenza di un legame significativo tra azione amministrativa comunale e sviluppo del territorio giustifica la scelta del decentramento, imponendo anzi una maggiore attenzione sul ruolo dei Comuni, dal punto di vista istituzionale si impone una maggiore riflessione circa gli esiti finali della crescita economica del Paese, essendo questa guidata da scelte atomistiche non necessariamente convergenti. In sostanza, così come sottolineato anche in seguito, la sussistenza di condizioni iniziali di sviluppo marcatamente disomogenee lungo il territorio, cui si sovrappone un intervento pubblico eterogeneo perché decentrato e conformato alle (o condizionato dalle) esigenze locali, non garantisce la possibilità di convergenza dei territori su sentieri di sviluppo uniformi, o quantomeno non così differenziati.

Risulta così che, se da un lato viene confermato il ruolo cruciale dei Comuni nell'assestare e potenziare le dinamiche di sviluppo dei territori, dall'altro si viene a materializzare la necessità di individuare dei meccanismi di compensazione o di incentivo che consentano ai Comuni più svantaggiati di dotarsi di risorse in grado di recuperare il gap con i Comuni più virtuosi, che altrimenti tende sistematicamente ad ampliarsi.

Nello specifico il capitolo si apre con l'individuazione e descrizione degli indicatori economici associati al concetto di sviluppo economico di un territorio e influenzabili dalle scelte comunali. Vengono quindi utilizzati, quali misure idonee a descrivere una performance economica di successo e valutare l'impatto delle politiche comunali:

il livello del reddito imponibile pro-capite, quale approssimazione del livello di sviluppo economico raggiunto da ciascun Comune;

il livello di occupazione totale, usato per valutare la presenza produttiva all'interno di un territorio (la provincia) e le consequenziali scelte operate dal Comune di riferimento in termini di servizi per le imprese;

il livello di occupazione femminile e la distribuzione del reddito, per definire il livello di equilibrio sociale raggiunto all'interno di ciascun territorio e valutare le politiche di sostegno all'offerta di lavoro femminile e di welfare locale;

il livello di infrastrutturazione, per verificare il grado di competitività del territorio e misurare la politica di investimenti dei Comuni;

la crescita del valore aggiunto e dei consumi delle famiglie nel periodo 1999-2005, quali indicatori della performance economica dei territori e della bontà delle politiche perseguite a livello comunale.

Successivamente, vengono messe in evidenza alcune importanti relazioni che legano l'azione amministrativa allo sviluppo del territorio.

In particolare, si trova che: esiste una relazione positiva tra leva fiscale e reddito pro-capite, spiegata essenzialmente da un effetto produttività dei tributi locali (variazioni dell'aliquota consentono un maggior recupero di gettito pro-capite); laddove la leva fiscale è maggiormente utilizzata, si evincono strutture della spesa meno rigide (minor incidenza di oneri amministrativi e stipendi), saldi di bilancio in equilibrio, concentrazione della spesa in investimenti e spesa sociale è comunque difficile identificare un nesso di causalità tra azione amministrativa e sviluppo del territorio, anche se le due cose appaiono correlate.

Questi elementi, che sottolineano la relazione positiva che intercorre tra autonomia tributaria, corretta amministrazione (qualità del bilancio) e sviluppo del territorio, si riverberano nel legame con le altre variabili investigate, che risultano pertanto ampiamente interessate dalle politiche comunali. In sostanza, esiste una correlazione significativa tra qualità dell'amministrazione e livelli conseguiti in termini di occupazione, infrastrutturazione del territorio e dinamiche del reddito.

Da sottolineare come in genere non emergano effetti distorsivi o a danno della competitività dei territori esercitati dalla leva fiscale, che, viceversa, si associa a situazioni di maggiore sviluppo del territorio, anche se non si può separare l'effetto diretto avverso sul reddito disponibile delle famiglie (maggior prelievo) da quello indiretto derivante dalla correlata maggior spesa per servizi alla persona e per infrastrutture.

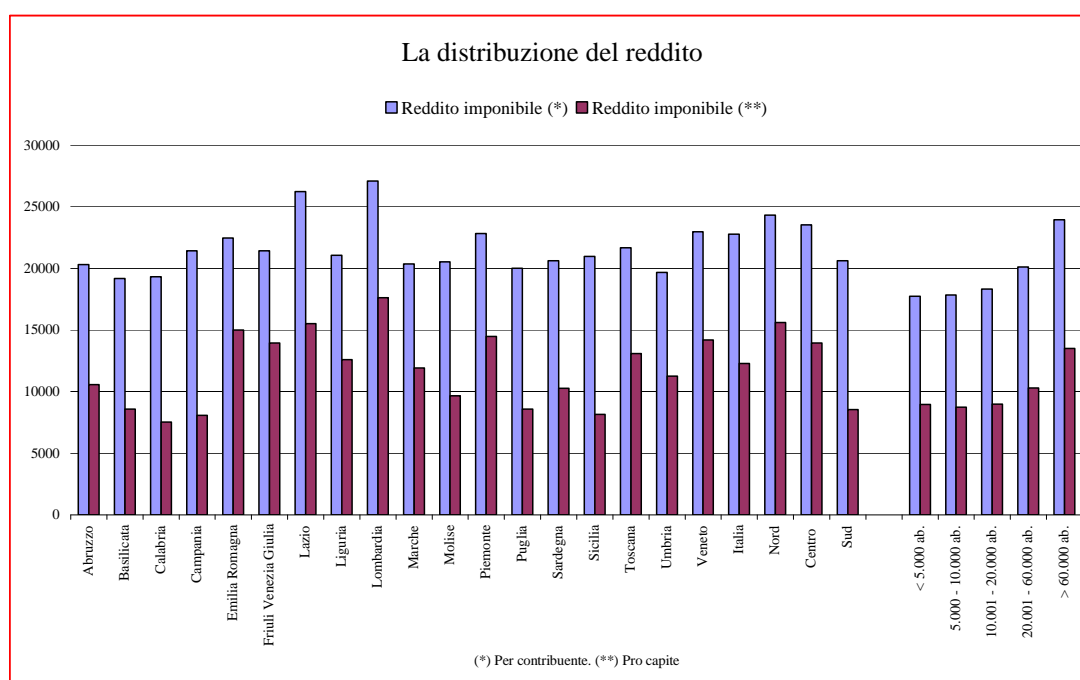
La robustezza di questi legami si ripercuote in dinamica, vista l'assenza di meccanismi perequativi, nell'ampliarsi delle divergenze tra i territori con condizioni iniziali disomogenee, giacché aree del Paese inizialmente più floride tendono ad avere amministrazioni più efficienti e in grado di meglio stimolare lo sviluppo.

Infine, una breve conclusione testimonia come il raffronto con alcuni indicatori qualitativi mostri una correlazione positiva tra gestioni comunali attive nella promozione dello sviluppo del territorio e grado di soddisfazione dei cittadini, anche per livelli di tassazione più elevati.

Le variabili economiche territoriali

La distribuzione del reddito lungo il territorio tratteggia nitidamente la demarcazione esistente tra le diverse aree del Paese, segnando un profondo divario tra le caratteristiche economiche fronteggiate dai Comuni del Nord rispetto a quelli del Mezzogiorno.

Figura 2-1



Il quadro delle risorse disponibili, infatti, presenta dei differenziali consistenti che rendono l'attività amministrativa largamente influenzata dalle condizioni iniziali. Mentre i Comuni delle regioni del Nord possono fare leva su una "base imponibile" per contribuente superiore ai 20mila euro pro-capite, i Comuni collocati nelle regioni meridionali possono fare conto soltanto su un reddito imponibile per contribuente di poco superiore ai 18 mila euro pro-capite.

È importante notare come il divario territoriale sia meno marcato se espresso in termini di reddito medio per contribuente, ma estremamente profondo quando è valutato in rapporto all'intera popolazione, evidenziando anche un gap sostanziale in termini di livello di occupazione lungo il territorio (e di evasione fiscale). Difatti, se si ripartisce il reddito imponibile comunale su tutta la

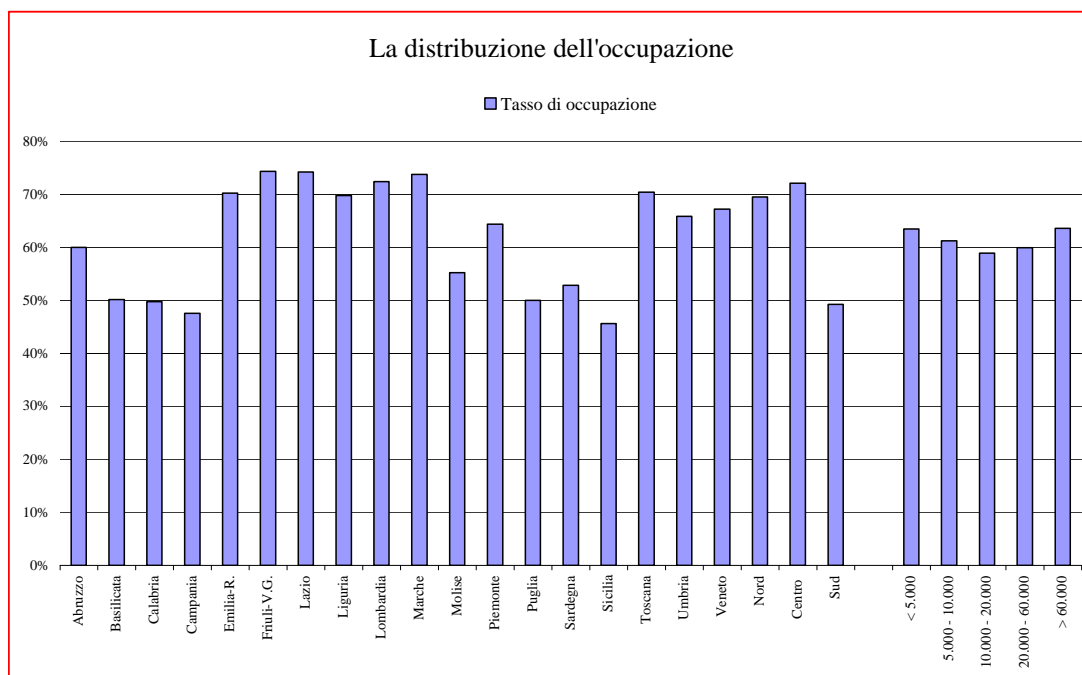
popolazione e non soltanto sui contribuenti residenti, allora il differenziale Nord-Sud esibisce dei valori drammatici, se si pensa che il reddito imponibile dei Comuni della Sicilia è pari a quasi un terzo di quello dei Comuni della Lombardia. Ed è proprio su questi valori che bisogna valutare le pressioni sui bilanci comunali, essendo l'azione amministrativa rivolta non solo ai contribuenti ma all'intera popolazione.

Da rimarcare il fatto che, anche all'interno delle stesse regioni, il divario tra Comuni appartenenti a classi dimensionali differenti è alquanto marcato in termini di reddito pro-capite, consolidando l'ipotesi che la dimensione territoriale (regionale) non è in grado di produrre classi di Comuni omogenei tra loro.

Il maggior divario riscontrato nella distribuzione del reddito in termini pro-capite rispetto a quello espresso per contribuente induce a ritenere che per i Comuni, sia il livello di evasione fiscale, sia quello di occupazione sono variabili cruciali ai fini di una più efficiente politica economica alimentata con risorse proprie.

Per quanto riguarda il secondo punto, le distanze tra Nord e Sud evidenziano una strutturale diversità dei territori, ma anche delle modalità con cui si distribuisce la popolazione occupata tra i centri urbani, anche se i divari che sussistono tra Comuni di diversa classe dimensionale non sono così evidenti come nella distribuzione del reddito. Ciò potrebbe sottendere una qualificazione territoriale dei fenomeni di evasione fiscale.

Figura 2-2

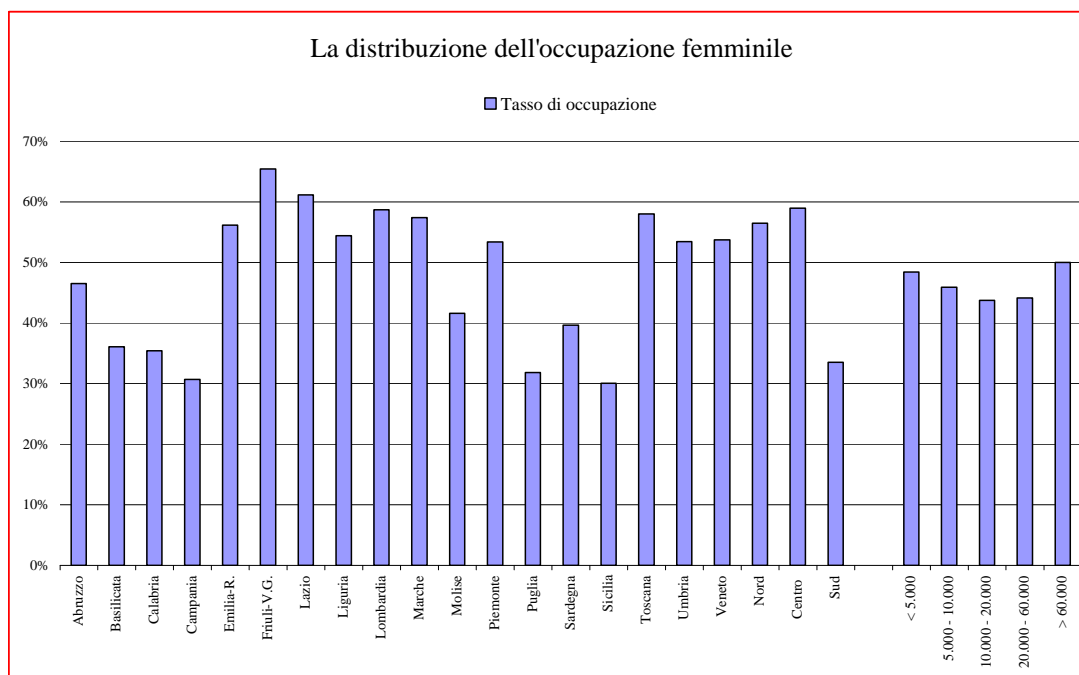


Come mostrato in seguito, sia la variabile occupazionale che quella reddituale giocano un ruolo decisivo nel condizionare le scelte dei Comuni, e solo considerando le differenze esistenti è possibile tracciare un profilo che giustifichi le scelte di bilancio degli enti locali.

In particolare, data la rilevanza nella produzione del reddito, ma anche nella formazione di domanda di servizi comunali, una considerazione speciale merita il livello di occupazione femminile. Essa infatti ha la capacità di far assumere al contesto comunale conformazioni molto variegata lungo il territorio e, soprattutto, tra enti di diversa dimensione, in quanto stimola la produzione di domanda di servizi alla persona (bambini e anziani) e incrementa il livello del reddito disponibile all'interno del Comune.

Come si può vedere dal grafico, anche su questo aspetto la variabilità tra regioni è molto elevata, raggiungendo dei divari tra un Comune e l'altro che vanno dal 30% della media dei Comuni siciliani e campani al 65% del Friuli Venezia Giulia, mentre è meno accentuata tra le classi dimensionali.

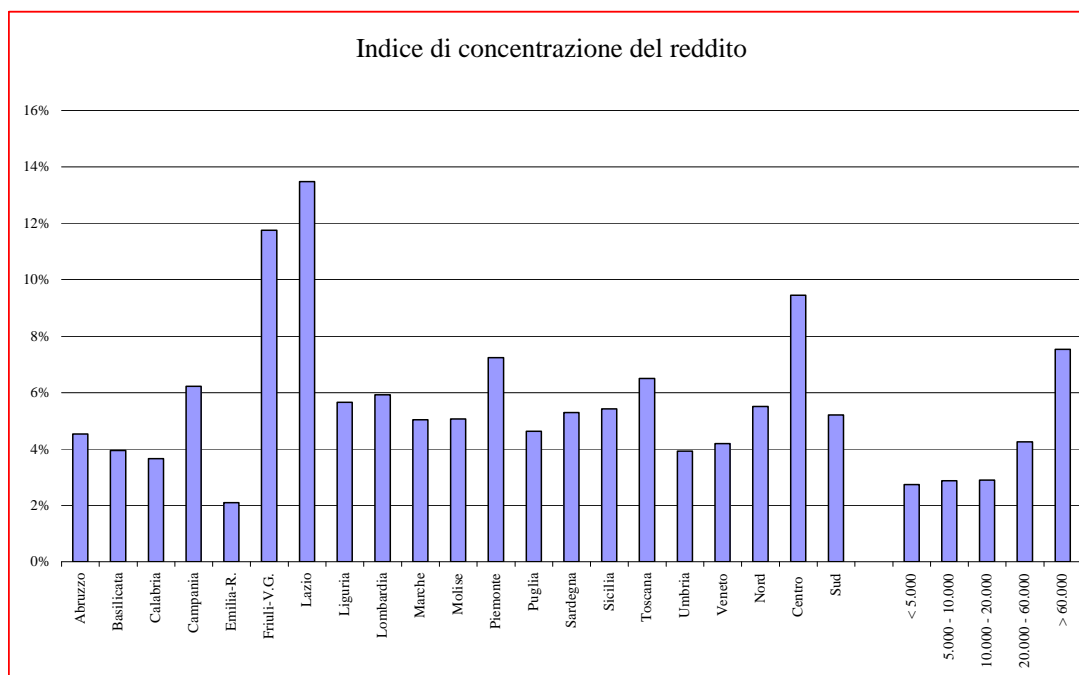
Figura 2-3



Connesso alle variabili testé descritte è il livello di sperequazione del reddito presente all'interno del Comune. I dati fiscali a disposizione, infatti, consentono di apprezzare quanto sia importante il ruolo redistributivo perseguito a livello comunale. Sebbene la teoria economica sul federalismo fiscale assegni questa funzione a livelli di governo superiori attraverso l'utilizzo della leva fiscale, non si può trascurare come all'interno dei singoli enti si manifestino fenomeni di concentrazione dei redditi tali da suggerire comunque il perseguimento di politiche di assistenza sul versante della spesa.

La scomposizione dei dati lungo le dimensioni utilizzate in precedenza segnala ancora una volta una sensibile difformità del problema tra i Comuni di diverse regioni o classi dimensionali, con picchi negativi per i Comuni del Centro e soprattutto per quelli di grande dimensione e, viceversa, condizioni di più equilibrata distribuzione dei redditi per i Comuni del Nord e del Sud o di più ridotta fascia demografica.

Figura 2-4



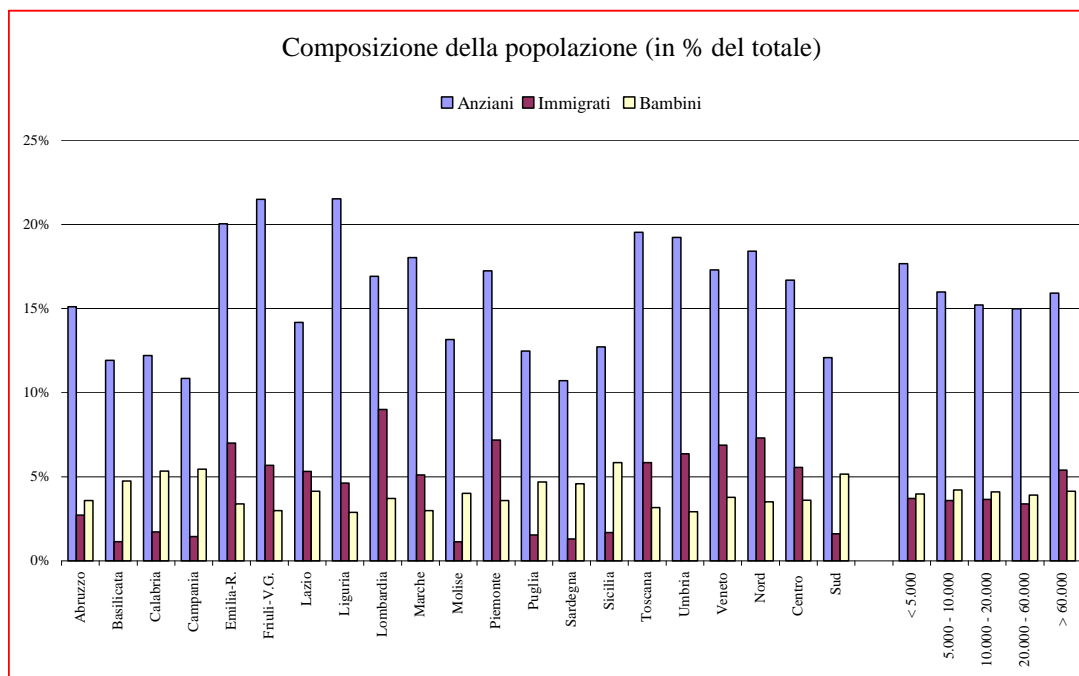
L'indice di concentrazione¹, utilizzato come indicatore della modalità di distribuzione del reddito all'interno dei Comuni, mostra chiaramente come la domanda di welfare sia eterogenea lungo il territorio, giustificando pertanto un'azione amministrativa capillare e non uniforme, com'è quella assicurata dai Comuni.

Coniugata con l'evidenza empirica di una distribuzione demografica anch'essa difficile da omologare in gruppi uniformi di Comuni, la constatazione della presenza di esigenze assistenziali o sociali estremamente variegata induce a riflettere sulla portata dei disposti costituzionali che mirano a garantire una sostanziale uniformità dei diritti di cittadinanza lungo il territorio. Infatti, date le differenze esistenti, ciò si risolverebbe nella necessità di introdurre complicati meccanismi di perequazione ogniqualvolta non possa essere

¹ L'indice di concentrazione è uno degli indicatori utilizzati per misurare il livello di sperequazione nella distribuzione del reddito. Esso misura il rapporto tra il numero di contribuenti con reddito medio più elevato quelli col reddito medio più basso. Valori più elevati dell'indice, quindi, segnalano una maggiore concentrazione dei redditi nelle fasce più alte.

garantito, attraverso gli spazi di autonomia finanziaria a disposizione dei Comuni, il soddisfacimento delle domande di welfare provenienti dal territorio.

Figura 2-5

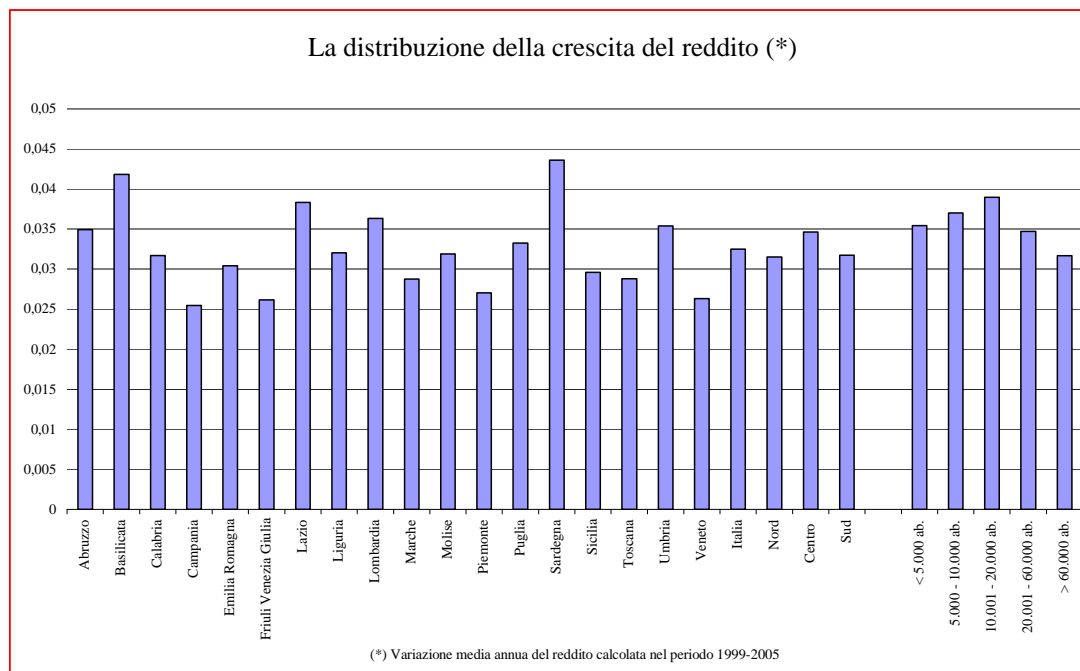


Se la fotografia del paese mette in risalto le profonde differenze che caratterizzano i territori, l'analisi delle dinamiche di alcune importanti variabili macroeconomiche consente di apprezzare, da un lato, le tendenze di fondo che governano lo sviluppo economico dei territori, dall'altro, la capacità delle amministrazioni comunali di interferire con tali dinamiche, fornendo impulsi affinché esse intraprendano sentieri di crescita in grado di massimizzare il benessere della collettività.

Se si considera la crescita del reddito nel periodo 1999-2005, si rilevano dei percorsi di sviluppo a livello regionale non troppo dissimili tra loro, ma che una volta tenuto conto del diverso punto di partenza da cui si dipanano le dinamiche, tendono a confermare le distanze che separano i territori in termini di livelli di sviluppo raggiunto. Da notare come, in termini dimensionali, si sia manifestata una sostanziale difficoltà da parte dei Comuni maggiori, sui quali potrebbero essersi scaricate le maggiori pressioni di tipo demografico, che

hanno attivato un deflusso dei residenti e un afflusso di immigrati con reddito più basso.

Figura 2-6



Anche la crescita dei consumi ha assunto nel tempo dei valori differenziati lungo il territorio e, soprattutto, ha manifestato una correlazione con l'aumento del prodotto non omogenea, evidenziando una diversa composizione della crescita dei territori, che può essere utile anche a delineare i possibili utilizzi futuri di basi imponibili legate ai consumi piuttosto che al reddito. Come si può vedere, il differenziale di crescita tra consumi e reddito è quasi ovunque positivo, segnando una diffusa crescita della propensione al consumo, più marcata al Nord.

Figura 2-7

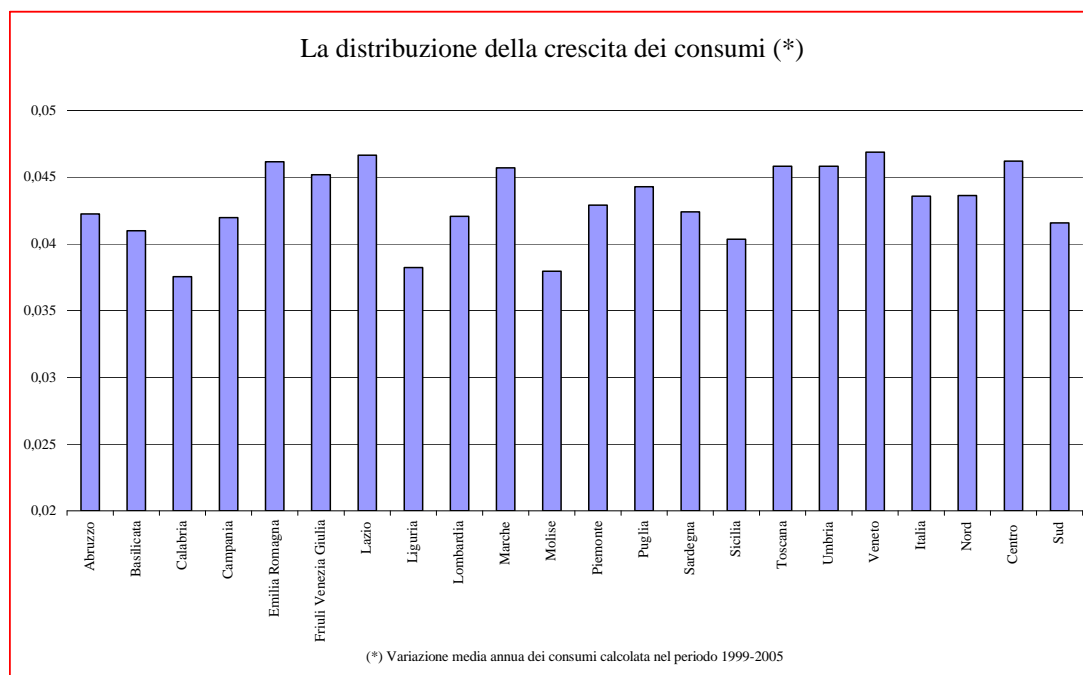
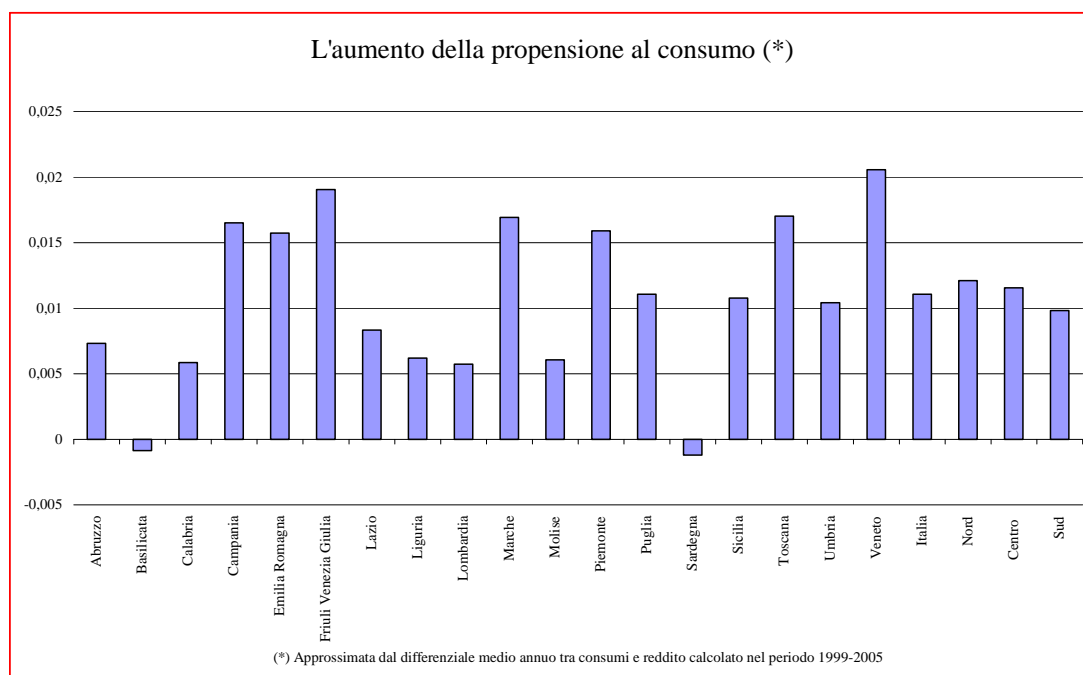


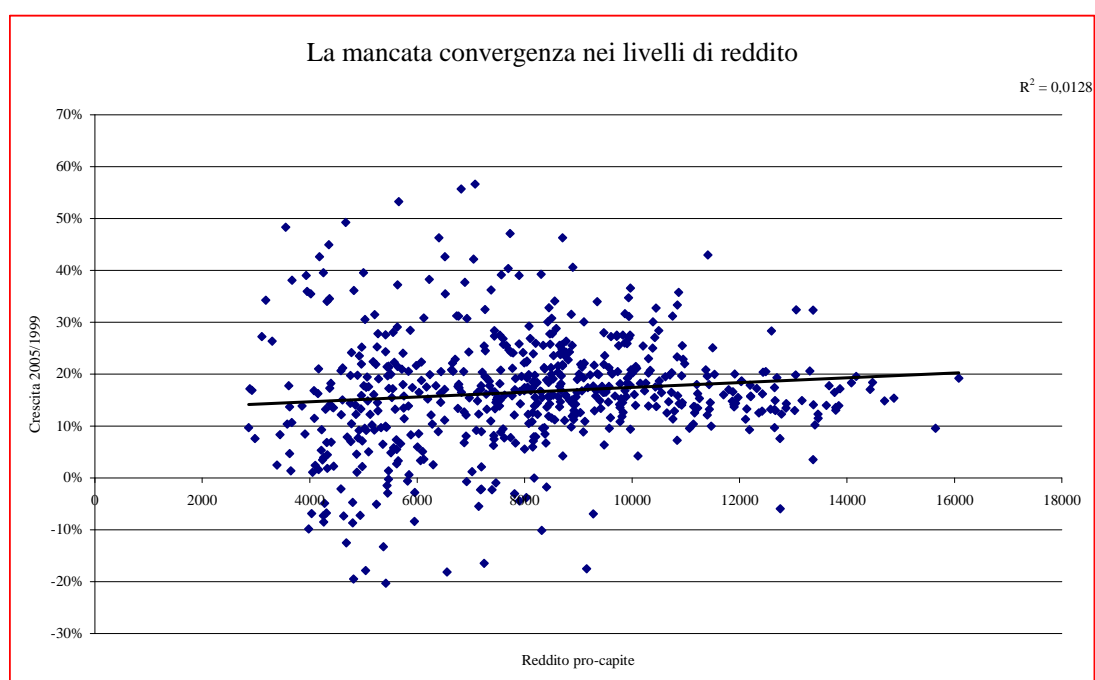
Figura 2-8



L'elemento di maggiore rilevanza nell'analisi delle dinamiche, tuttavia, riguarda i processi di divergenza in atto, secondo i quali i territori con maggiori dotazioni reddituali tendono a crescere più velocemente, o comunque non più lentamente, mentre quelli più arretrati mostrano un sentiero di sviluppo più moderato. In sostanza, anziché assistere a fenomeni di convergenza nei livelli,

tipici delle fasi di sviluppo di Paesi con diversi condizioni iniziali di ricchezza, le realtà territoriali di cui si compone il Paese hanno segnato un percorso di allontanamento tra le zone ricche e quelle meno fortunate. I dati a disposizione non consentono di effettuare un confronto con il passato, ma è indubbio che il fenomeno si è registrato in concomitanza con il periodo in cui l'assetto istituzionale del Paese ha assegnato un maggior peso agli enti decentrati. Pertanto, se si assegna un ruolo alle amministrazioni comunali nel favorire lo sviluppo locale, si deve anche riconoscere che la decentralizzazione delle scelte, in assenza di un meccanismo efficiente di riequilibrio, sta generando una deriva dei territori e acuendo le differenze che sono già sufficientemente marcate.

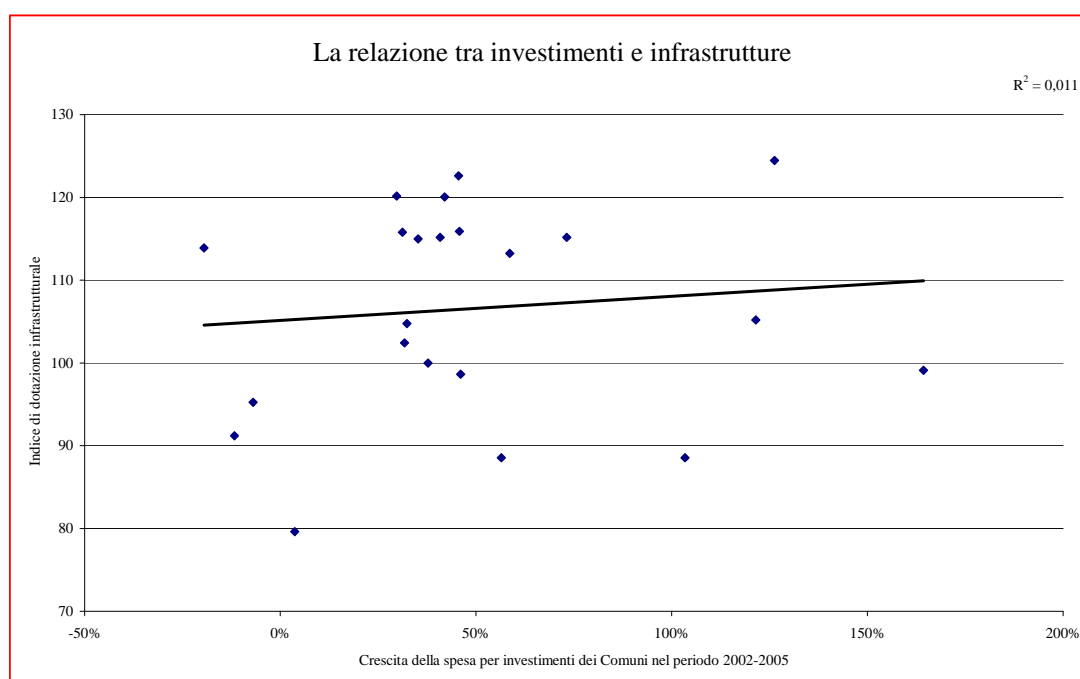
Figura 2-9



Un modo per inferire il ruolo dei Comuni in questo processo è quello di valutare il comportamento della formazione delle infrastrutture lungo il territorio. Ipotizzando una relazione positiva tra investimenti pubblici e crescita (vedi capitolo 4) e considerando che le amministrazioni comunali sono responsabili di circa il 65% della spesa per infrastrutture pubbliche, si può verificare come, partendo da una distribuzione territoriale delle infrastrutture

già sostanzialmente sperequate, non esiste una correlazione negativa tra la dotazione di opere pubbliche e crescita degli investimenti comunali. La realtà che si presenta è quella di un Paese in cui gli investimenti pubblici si concentrano nelle aree già maggiormente dotate, segnando una crescita della demarcazione dei territori che già risulta tra le più elevate d'Europa. Di questo fenomeno, i Comuni sono parte integrante, in quanto sembra essere proprio il mancato coordinamento delle scelte atomistiche, che, come mostrato in seguito, sono in larga parte efficienti se valutate all'interno del singolo territorio, a generare le divergenze osservate nel periodo federalista.

Figura 2-10



L'evidenza empirica entro cui valutare il ruolo dei Comuni, quindi, mostra una forte diversità che caratterizza i territori italiani che, da un lato giustifica l'adozione e il potenziamento di un'azione amministrativa decentrata e capillare, in grado di assecondare le esigenze differenziate manifestate dai territori, ma dall'altro pone dei problemi di controllo delle dinamiche affinché venga assicurata un'uniforme possibilità di autodeterminazione dei territori, che invece nella fase attuale non sembra sussistere nelle realtà del Paese che partono da un livello di sviluppo più arretrato.

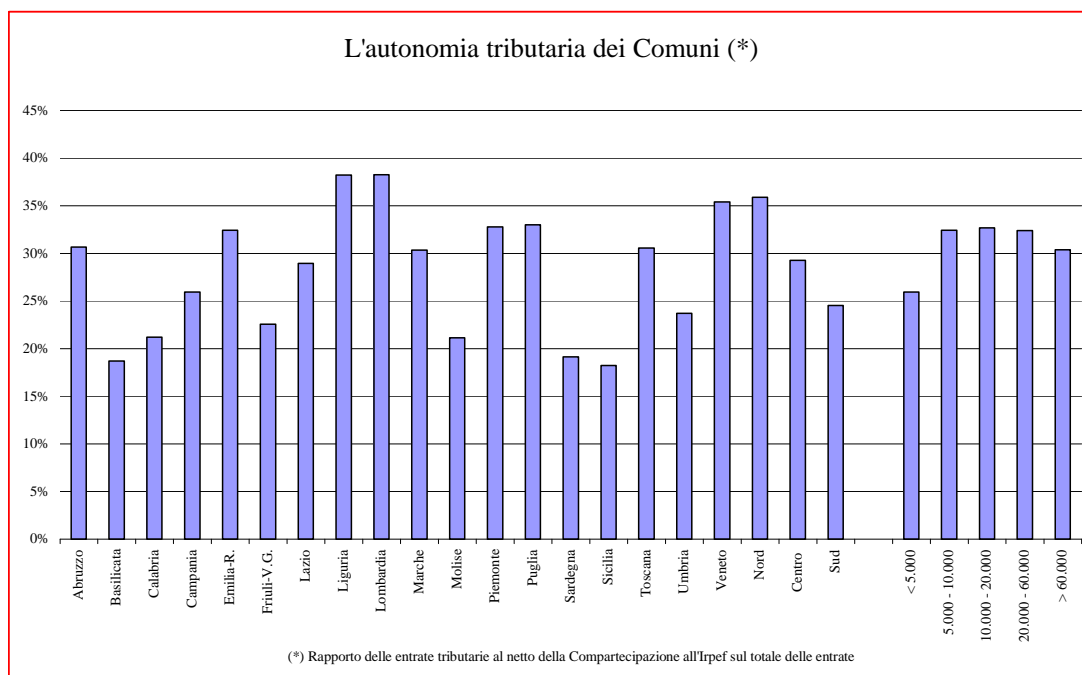
L'autonomia tributaria come fattore di buona amministrazione

Uno degli aspetti più controversi circa il ruolo dei Comuni è quello dell'utilizzo della leva fiscale che essi fanno per garantire un'adeguata dotazione di risorse da impiegare per lo sviluppo del territorio. Alle amministrazioni comunali, infatti, è demandato il compito di estrarre gettito dal territorio in cui operano e reimpiegarlo nella produzione di beni e servizi pubblici. La correlazione tra risorse e impieghi a livello territoriale risponde al principio di corretta amministrazione, secondo il quale ciascun ente deve essere responsabile direttamente delle risorse che spende, in modo da poter essere giudicato e controllato dagli elettori di riferimento.

L'autonomia tributaria del Comune, in poche parole, viene ritenuta il requisito fondamentale affinché si possa massimizzare il benessere collettivo locale nel modo più efficiente possibile, garantendo contestualmente una sana amministrazione e uno sviluppo economico e sociale elevato della comunità di riferimento. Di fatto, larga parte delle polemiche, ma anche degli sforzi fatti specie nell'ultimo periodo, consiste proprio nel tentativo di assegnare il maggior numero di risorse proprie ai Comuni al fine di garantire i livelli più alti possibili di autonomia tributaria. Senza entrare nel merito delle scelte fatte, ciò che si può rilevare è che almeno fino al 2005 questo risultato è stato ampiamente inferiore alle aspettative e, soprattutto, eccessivamente eterogeneo tra i territori.

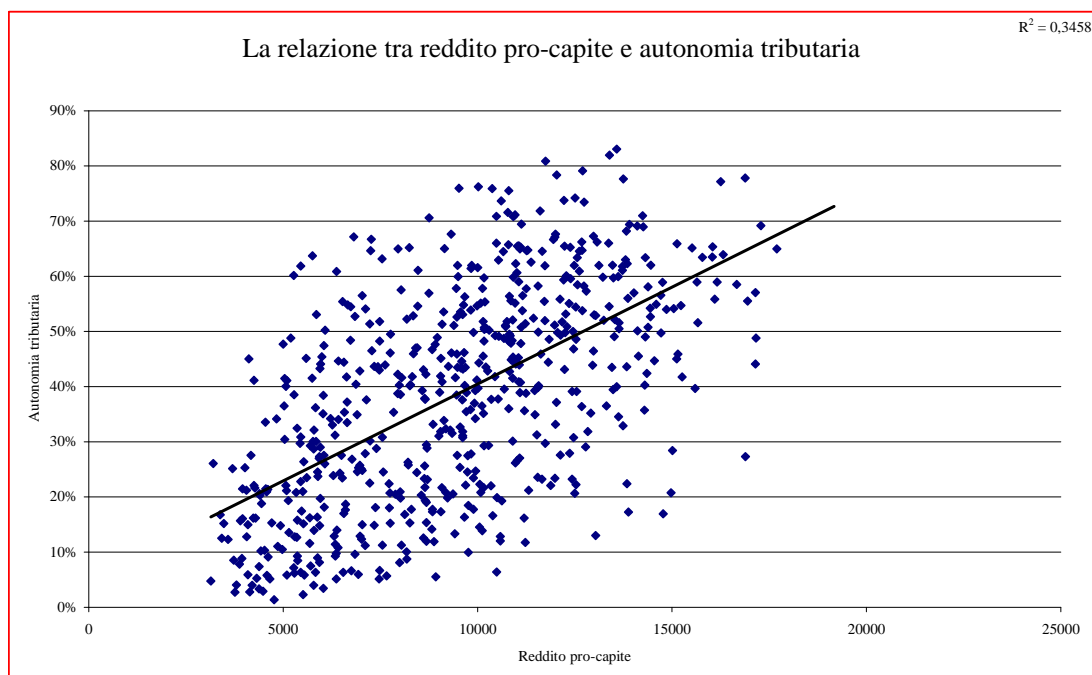
Come mostrato nella figura allegata, i livelli di autonomia tributaria osservati tra i Comuni vanno dal 24,5% registrato nei Comuni del Mezzogiorno o dal 26% di quelli più piccoli, a quasi il 40% rilevato in alcuni Comuni maggiori del Nord, denotando innanzitutto un problema di iniqua distribuzione della capacità amministrativa lungo il territorio.

Figura 2-11



Ovviamente, la sperequazione è imputabile alla disomogenea distribuzione del reddito, cui le imposte sono necessariamente correlate perché applicate, sia direttamente su tale cespite (l'addizionale comunale all'IRPEF), sia indirettamente su cespiti comunque correlati al reddito (l'ICI e la TARSU). Ne consegue una diretta relazione tra reddito dei residenti di un Comune e relativa capacità amministrativa di quest'ultimo.

Figura 2-12



Si tratta allora di capire se, effettivamente, la maggiore autonomia tributaria costituisce un elemento di vantaggio per l'amministrazione e i suoi residenti, oppure nella pratica, come viene sostenuto da alcuni detrattori del decentramento fiscale, la maggiore autonomia tributaria dei Comuni si risolve in un utilizzo della leva fiscale per finalità improprie, non necessariamente in grado di migliorare il tenore di vita dei cittadini. In sostanza, si vuole verificare se uno dei requisiti teorici del federalismo fiscale sia confermato dai fatti, e quindi giustificare la scelta adottata dal legislatore italiano con la riforma del Titolo V della Costituzione, oppure se nel territorio si manifestano comportamenti degli enti decentrati tali da richiedere una riflessione su tale scelta e invocare un ritorno al centralismo.

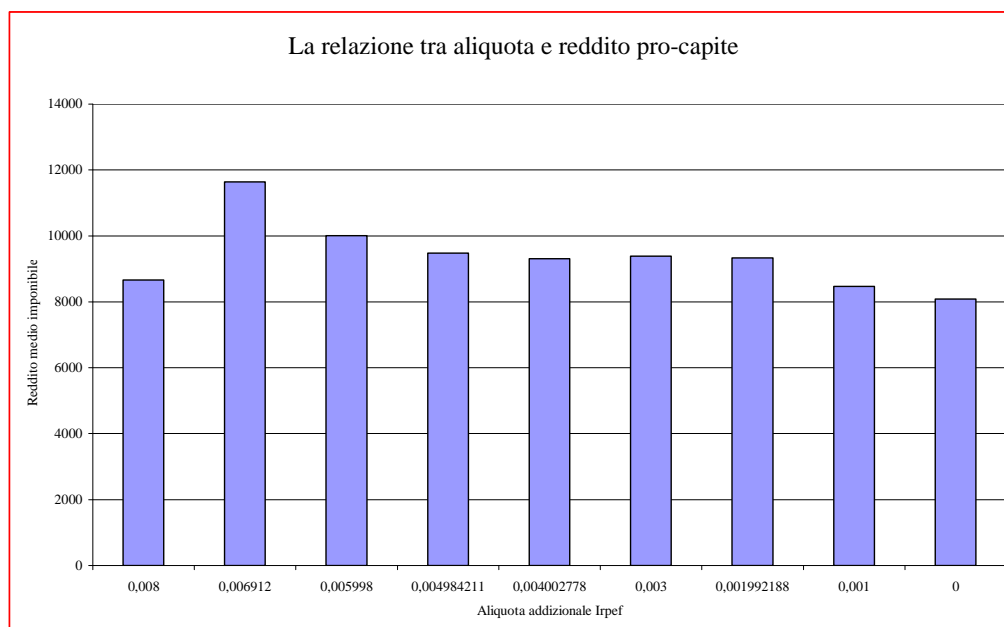
Per rispondere a questo importante quesito, si è tentato di testare le scelte operate dai Comuni in campo fiscale rispetto a quelle osservate sul fronte della spesa, in modo da verificare quali sono i Comuni che hanno attivato la leva fiscale e quale impiego hanno fatto di tali maggiori risorse.

Sul primo punto, l'evidenza empirica consegna un risultato che tende ad enfatizzare la produttività del tributo, ovvero l'ammontare pro-capite di risorse

recuperabile attraverso una variazione marginale delle aliquote. Sono i Comuni con il reddito pro-capite più elevato, quindi, quelli che hanno utilizzato maggiormente gli spazi di manovra concessi dalla normativa vigente. Tuttavia, come mostrato sotto con riferimento all'addizionale IRPEF, la leva fiscale viene attivata fino all'estremo superiore consentito dai Comuni con reddito pro-capite basso, giacché per questi si può immaginare una necessità di reperire risorse superiore alla produttività del tributo. In sostanza, si può separare il comportamento dei Comuni che aumentano l'aliquota tra quelli che lo fanno perché permette di ottenere un'elevata dose di risorse pro-capite da impiegare e quelli che sono costretti a farlo per scarsità di risorse.

Questo risultato è ben visibile mettendo a confronto i Comuni a seconda del livello di aliquota IRPEF adottato e il livello di reddito pro-capite o il grado di autonomia finanziaria. La relazione che emerge è sufficientemente robusta e consente, anche, di identificare l'addizionale IRPEF come l'imposta comunale flessibile, cioè quella utilizzata dai Comuni in diverse situazioni e per molteplici finalità.

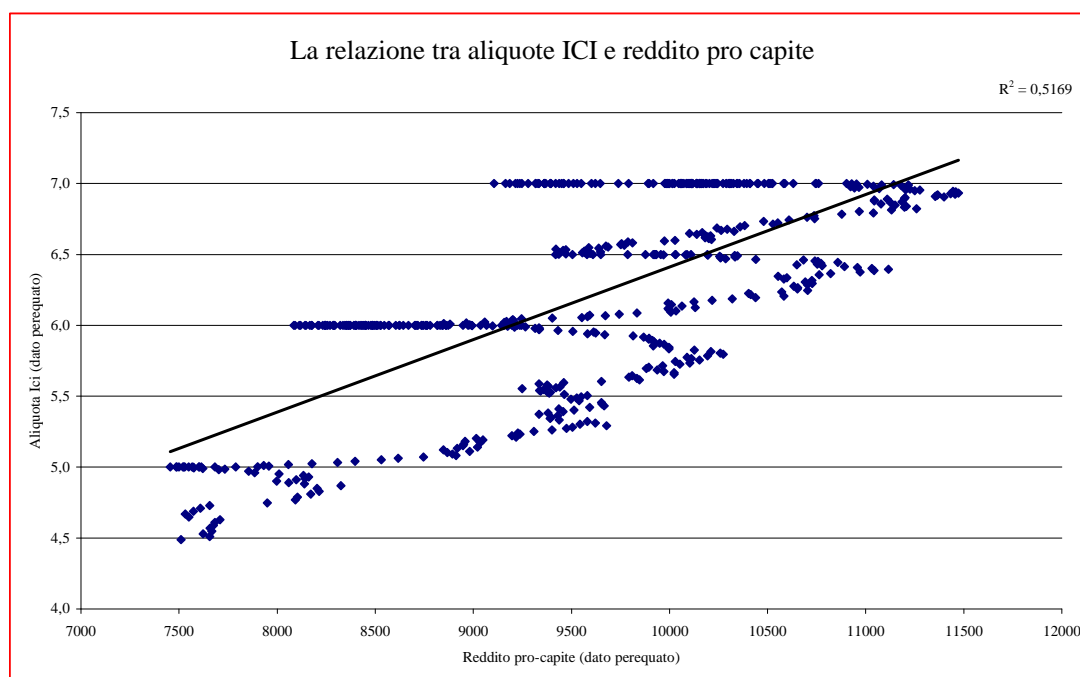
Figura 2-13



Una relazione ancora più robusta viene rintracciata per l'utilizzo dell'ICI, anche se però non si riscontra lo stesso grado di flessibilità, in quanto

L'aliquota media dell'ICI viene influenzata strettamente dal reddito disponibile dei residenti (o meglio dai valori catastali), il che significa che in genere i Comuni non vi ricorrono per casi di emergenza di bilancio.

Figura 2-14



L'ipotesi che l'utilizzo della leva fiscale abbia in genere una finalità non riconducibile al mero spreco di risorse trova conforto nell'analisi degli impieghi che i Comuni fanno di tali maggiori risorse. Si evince, infatti, dalle relazioni sotto riportate che a maggiori livelli del reddito pro-capite (o dell'autonomia tributaria) sono associate una maggiore spesa per investimenti o per finalità sociali, mentre, di converso, i Comuni con una minore capacità fiscale sono anche quelli con una qualità della spesa meno virtuosa e in genere caratterizzata da una maggior obbligatorietà.

Nel dettaglio, un maggiore livello di autonomia tributaria è associabile ad una maggiore presenza di spesa sociale, che come mostrato in seguito, costituisce un buon indicatore della qualità del bilancio di un Comune.

Allo stesso modo, la correlazione tra Comuni con un'elevata autonomia tributaria e quelli con una sostenuta spesa per investimenti è altamente

significativa, anche se in questo caso la relazione potrebbe essere in parte spuria, essendo entrambe le variabili molto correlate con l'indebitamento.

L'aspetto forse più significativo, però, è che la relazione tra il livello di autonomia tributaria e quello della rigidità di bilancio, intesa come rapporto tra le spese obbligatorie e le entrate proprie, non assume una ovvia correlazione negativa solo per costruzione, ma sussiste anche con riferimento al rapporto con l'utilizzo della leva fiscale. In sostanza, utilizzando una semplice regressione, emerge che i Comuni con un'aliquota (IRPEF) maggiore sono, in genere, anche quelli con una minore rigidità di bilancio.

Tabella 2-1

Rigidità di bilancio e autonomia tributaria

Variabile dipendente

RIGIDITA DI BILANCIO

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	2,4555108469	0,3170990165	7,7436722249	0,00000000
REDDITO	-0,0001048005	0,0000181834	-5,7635214313	0,00000000
TRASFERIMENTI	0,0014863749	0,0000915133	16,2421746649	0,00000000
Dummy: Aliquota Irpef bassa	0,2175933464	0,0774580116	2,8091780536	0,00513112
Dummy: Aliquota Irpef alta	-0,0787670479	0,0406194300	1,9391470536	0,05295904
R-squared	0,535592274		Mean dependent var	0,923922362
Adjusted R-squared	0,529305875		S.D. dependent var	0,584019726
S.E. of regression	0,400679299		Akaike info criterion	1,023575577
Sum squared resid	94,88144509		Schwarz criterion	1,089529522
Log likelihood	-298,0726731		F-statistic	85,19858099
Durbin-Watson stat	2,065017965		Prob(F-statistic)	2,52E-93

In conclusione, sebbene la semplice presenza di basse spese obbligatorie in rapporto alle entrate non possa essere assunto come indicatore di buona amministrazione (anche se un indicatore sintetico che comprenda tutte queste variabili fornisce risultati confortanti in questo senso, vedi capitolo 5), le relazioni sopra identificate permettono di desumere alcuni indizi circa

l'efficacia della scelta federalista, almeno con riferimento alla realtà dei Comuni.

Sono infatti i Comuni più virtuosi quelli più soggetti ad utilizzare il fisco locale, ovvero i Comuni che fanno investimenti, che finanziano asili e trasferimenti assistenziali e che non caricano il bilancio di stipendi o sprechi amministrativi. Pertanto, l'autonomia tributaria è un valore positivo per le amministrazioni comunali e, in genere, permette loro di conseguire risultati ottimali per il benessere della collettività.

Sana amministrazione e sviluppo del territorio

Per consolidare le affermazioni sopra enunciate, è possibile valutare il modo in cui l'autonomia tributaria e la rigidità di bilancio si relazionano con lo sviluppo economico dei territori. Ciò è utile non solo per certificare la relazione tra autonomia finanziaria, sana amministrazione e sviluppo economico, ma anche per verificare come l'azione dei Comuni si colloca rispetto alle dinamiche di fondo che, come visto in precedenza, tendono ad esercitare una forza divergente tra i territori, allontanando quelli ricchi da quelli poveri.

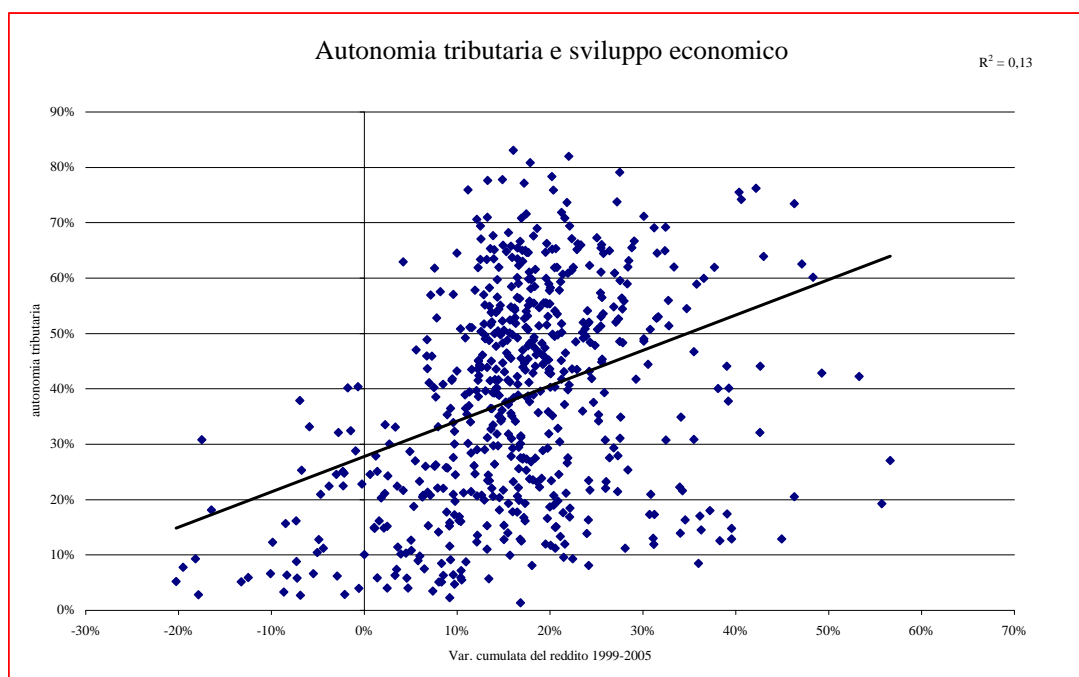
La domanda a cui si vuole rispondere è se, una volta appurata l'efficacia dell'autonomia fiscale sulla buona amministrazione, l'attività dei Comuni sia in grado di correggere tali dinamiche o, viceversa, contribuisca ad alimentarle, nel senso che i Comuni più ricchi, e quindi con una maggiore capacità fiscale, siano anche quelli con un maggior tasso di sviluppo.

La risposta a tale quesito dipende essenzialmente dal tipo di relazione che sussiste tra utilizzo della leva fiscale e crescita, verificando se essa sia complessivamente positiva oppure, attraverso l'effetto negativo sul reddito disponibile, contribuisca a rallentare le dinamiche di crescita dei territori.

In sostanza, si vuole testare se l'impatto positivo dell'autonomia su investimenti pubblici e spesa sociale sia maggiore di quello sul reddito delle famiglie, il che equivale a misurare l'efficacia complessiva dell'intervento comunale sullo sviluppo di un territorio.

I risultati delle stime econometriche segnalano come esista una sostanziale correlazione tra livello dell'autonomia tributaria di un Comune e crescita del territorio di riferimento, ma che non sia possibile assegnare un ruolo definitivo ai Comuni nella promozione dello sviluppo, in quanto l'analisi non consente di individuare chiari nessi di causalità. Ciò non toglie che la significativa correlazione fornisca un ulteriore supporto all'ipotesi che parte della divergenza dei territori sia imputabile all'azione dei Comuni. Difatti, dire che l'autonomia tributaria è correlata allo sviluppo significa anche constatare che la presenza di amministrazioni decentrate efficienti conduce alla divergenza delle aree che compongono il paese, ponendo il problema dell'introduzione necessaria di meccanismi di perequazione. Ciò dipende dal fatto che la maggiore autonomia tributaria è associata a livelli di reddito più elevati.

Figura 2-15



Tali risultati sono confermati non solo con riferimento alla crescita economica ma, come mostrato nei capitoli successivi, si estendono ad altre variabili prese in considerazione, quali le infrastrutture e la coesione sociale.

Il quadro che emerge analizzando la relazione che sussiste tra azione amministrativa e sviluppo del territorio, quindi, offre una duplice chiave di

lettura, che tende ad enfatizzare il ruolo dei Comuni, ma al contempo richiede con urgenza un intervento normativo sul fronte della perequazione.

Se da un lato, infatti, risulta che i Comuni posti nelle condizioni di ben amministrare, con sufficienti gradi di autonomia finanziaria, lo fanno e contribuiscono ad innalzare il sentiero di crescita dei relativi territori, dall'altro emerge che tali possibilità vengono concesse ai Comuni che si pongono già su un livello di reddito più elevato, sicché l'azione amministrativa decentrata conduce alla deriva dei territori.

3. Il welfare locale tra sviluppo ed equità

Nel processo che ha condotto gradualmente la spesa pubblica verso livelli di governo sempre più decentrati ha giocato un ruolo cruciale l'idea che, dovendo assecondare le esigenze dei cittadini, l'intervento pubblico sarebbe stato più efficiente avvicinandosi il più possibile ai contribuenti, proprio nell'erogazione di quei servizi direttamente fruibili e monitorabili dal cittadino stesso. Per questo, federalismo fiscale, autonomia territoriale e servizi ai cittadini sono termini inscindibili tra loro, così come è legato a questi fattori il ruolo dei Comuni che, storicamente e fisicamente, sono stati e sono il livello di governo più prossimo ai cittadini e che regolano gran parte della spesa pubblica per erogazione dei servizi, se si esclude dal computo la sanità.

Le tendenze più recenti, però, evidenziano come questi elementi si siano mossi in modo controverso se analizzati nel contesto attuale, in cui le risorse a disposizione degli Enti territoriali sono diminuite nel corso dell'ultimo quinquennio (blocco delle aliquote e riduzione dei trasferimenti), mentre una tendenza opposta ha subito il numero delle funzioni attribuite agli Enti territoriali.

Queste contraddizioni hanno ripercussioni non solo sulla capacità degli Enti territoriali di agevolare politiche pubbliche locali, ma anche sul loro impegno a incentivare l'efficienza nella gestione dei servizi al fine di contenere i costi.

L'obiettivo di questo capitolo è proprio quello di inquadrare, partendo dalla struttura di bilancio, l'attuale politica per il welfare dei Comuni, evidenziando la gamma dei servizi offerti ai cittadini e il modo in cui l'esercizio di tali funzioni si correla alle dinamiche in atto in materia di federalismo, tenendo conto delle differenze territoriali, sia in termini di reddito che di composizione demografica.

Dall'analisi emerge un quadro dell'intervento comunale molto variegato, le cui dinamiche non sempre appaiono coerenti con l'evoluzione della domanda di servizi. In generale, traspare un sostanziale vincolo dei Comuni rispetto alle

strutture di bilancio ereditate, sia per ragioni strutturali connesse alla conformazione della società e del territorio, sia per la mancata attuazione del disegno costituzionale in materia di federalismo. Ne consegue una forte divaricazione, in termini quantitativi, tra Nord e Sud in materia di servizi erogati, ma più specificatamente tra Comuni “ricchi” e quelli “poveri”.

Il quadro delle politiche di welfare condotte a livello locale evidenzia delle significative sperequazioni lungo il territorio nazionale, essendo molteplici i fattori che incidono sulle scelte dei Comuni.

Le divergenze maggiori si hanno tra Nord e Sud, ma anche tra classi dimensionali collocate agli estremi della distribuzione e a seconda dell'ubicazione del Comune.

Una volta isolati gli effetti di contesto, però, emergono comunque differenze sostanziali non sempre relazionabili alle variabili ipotizzate essere alla base delle scelte di welfare. In particolare risulta debole la relazione tra incidenza delle spese a sostegno dei redditi più bassi e indice di povertà, così come la relazione tra spesa complessiva per il welfare e distribuzione del reddito.

In generale, sulle scelte dei Comuni sembra prevalere la condizione reddituale dei cittadini, la cui domanda di servizi viene soddisfatta compatibilmente con le risorse disponibili e con i costi da affrontare.

Le caratteristiche demografiche del Comune incidono solo in seconda battuta sulle decisioni di intervento, non potendosi riscontrare relazioni robuste tra presenza di anziani e spesa ad essi dedicata, incidenza di bambini sotto i 3 anni e asili, percentuale di immigrati e spesa ad essi dedicata. Un'analisi delle dinamiche, tuttavia, mostra come la crescita della popolazione immigrata stia esercitando pressioni sui bilanci, o sottoforma di ricomposizione della spesa o come deterioramento dei saldi.

È invece trasparente la relazione che lega il livello di spesa per asili e il tasso di occupazione femminile. Non si tratta di una semplice correlazione dettata dalla maggiore dotazione reddituale, ma è possibile identificare per un set di tipologie di Comuni un impatto positivo dell'offerta di asili sulla scelta delle

donne di lavorare. La relazione è più forte laddove esistano anche interventi sul fronte dei servizi agli anziani, anche se il supporto fornito dall'intervento pubblico per il sostegno delle fasce d'età più avanzate non ha un impatto paragonabile sulla scelta lavorativa delle donne.

Infine, una valutazione dinamica della spesa per il welfare segnala una pressione crescente sui bilanci comunali, esacerbata dall'applicazione dei Patti di Stabilità, così come emerge dal confronto tra i Comuni soggetti e quelli esclusi.

In conclusione, una sostenuta domanda di servizi e una transizione verso modelli gestionali più efficienti da un lato, e la costante pressione derivante dalla domanda di servizi per anziani e bambini dall'altro, non sono supportati da scelte adeguate a livello istituzionale. I limiti all'autonomia tributaria e l'assenza di meccanismi di perequazione generano deficit che, in uno scenario di federalismo inapplicato, si scaricano sulla formazione di debito.

I presupposti teorici del welfare locale

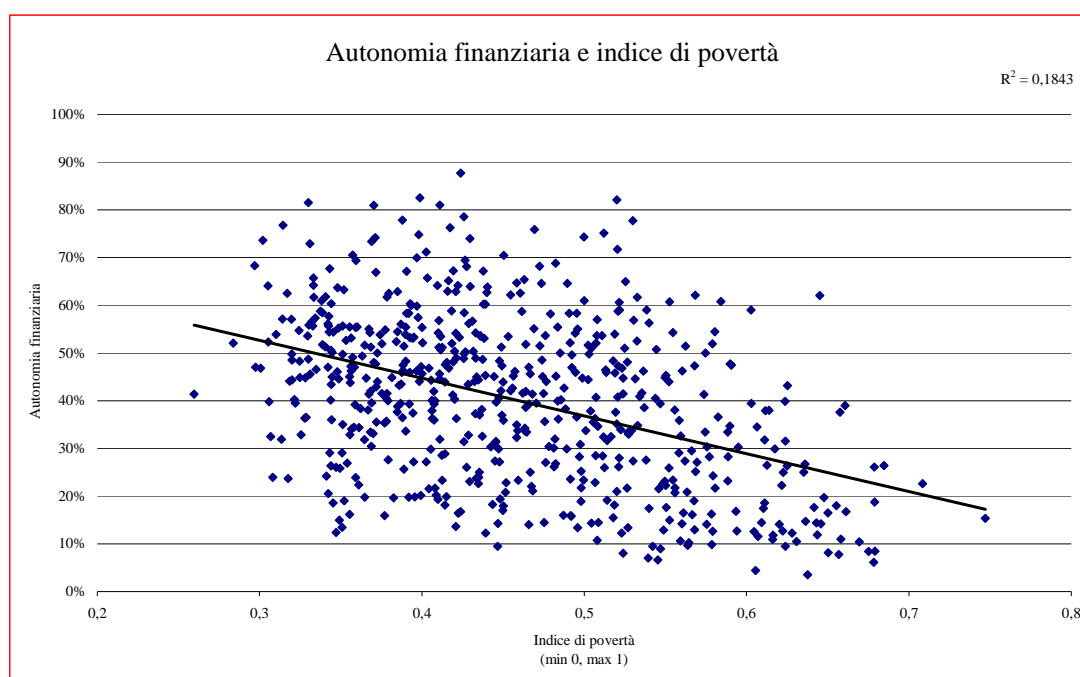
L'analisi dell'intervento pubblico attuato dai Comuni in materia di servizi alla persona richiede una premessa circa le determinanti che influiscono sulla struttura di bilancio degli Enti locali. L'ammontare di spesa per i servizi ai cittadini nei bilanci dei Comuni rispetto alla spesa complessiva, infatti, dovrebbe dipendere da almeno tre variabili: la struttura della popolazione residente; la disuguaglianza all'interno della comunità locale; il grado di autonomia fiscale dell'Ente.

La disuguaglianza nella distribuzione dei redditi all'interno della comunità locale, in linea teorica, dovrebbe costituire uno dei driver principali della spesa sociale richiesta dai cittadini: un Comune caratterizzato dalla presenza solo di "ricchi" necessiterebbe di una minore spesa per assistenza; al contrario, un Comune in cui i poveri sono la maggioranza dovrebbe tendere ad aumentare tali voci di spesa, anche se le rigidità di bilancio o una non idonea composizione delle spese preclude questa possibilità.

D'altro canto, in Comuni con un più elevato tenore di vita, la domanda di servizi pubblici acquisisce un peso maggiore, specie per quanto riguarda l'assistenza agli anziani, ai bambini e ai disabili. Per questa ragione, qualora questi interventi dovessero prevalere nel complesso della spesa per il welfare locale, si dovrebbe ipotizzare una relazione positiva tra reddito pro-capite degli abitanti e ammontare della spesa sociale. Ciò sarebbe anche supportato dal fatto che in Comuni con una maggiore capacità fiscale, la disponibilità a pagare dei cittadini per i servizi erogati è maggiore.

Pertanto, la relazione che sussiste tra scelte locali in materia di welfare e livello dell'autonomia dell'ente è alquanto ambigua, vista l'ovvia relazione diretta (inversa) che sussiste tra livello di autonomia finanziaria e reddito imponibile dei residenti (indice di povertà).

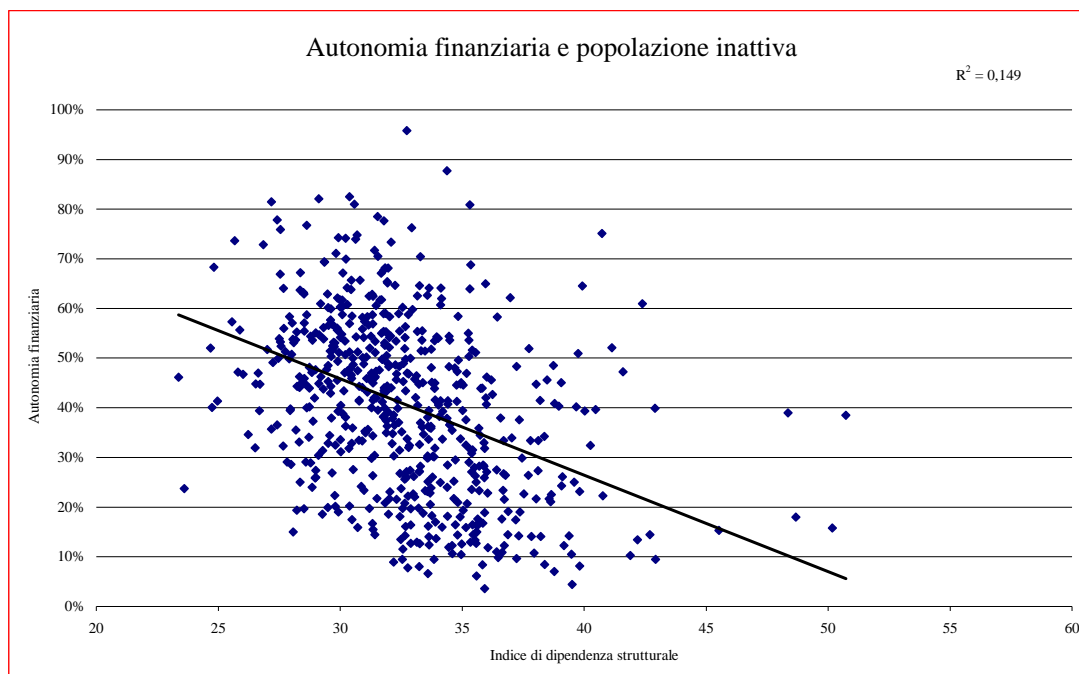
Figura 3-1



L'altra variabile che incide sulla conformazione della spesa per il welfare è rappresentata dalla distribuzione della popolazione sul territorio nazionale e la sua struttura per età: dovrebbe esistere, infatti, una correlazione positiva tra la spesa sociale rispetto al PIL e l'indice di dipendenza strutturale della popolazione, cioè il rapporto tra la popolazione in età non attiva (individui con

età inferiore a 14 anni e superiore a 65) e popolazione attiva (individui con età compresa tra i 15 e i 65 anni).

Figura 3-2



Sfortunatamente, però, questa variabile è correlata negativamente con il grado di autonomia finanziaria dell'Ente, dato che questa dipende molto dal reddito pro-capite medio dei cittadini, che a sua volta tende ad essere più basso nei Comuni con un elevato indice di dipendenza della popolazione.

In prospettiva, pertanto, un federalismo fiscale non capace di applicare meccanismi perequativi condivisi tra giurisdizioni con diverse caratteristiche di base imponibile e disuguaglianza rischia di tendere ad aumentare la stratificazione del livello e della bontà dei servizi offerti in base alla dimensione e la distribuzione della base imponibile sul territorio nazionale, qualora dovesse prevalere l'effetto reddito su quello assistenziale nella guida del welfare locale.

Tale discrasia, visto il mancato funzionamento di un effettivo meccanismo di perequazione negli anni passati, traspare già nell'analisi dei bilanci dei Comuni, mettendo in evidenza, a maggior ragione nell'ottica di un potenziamento del decentramento amministrativo, come la relazione inversa tra

reddito e servizi assistenziali non si materializzi lungo il territorio, lasciando persistere una correlazione positiva tra “ricchezza” del Comune, espressa dalla quantità di entrate tributarie pro-capite, ed erogazione dei servizi da parte dei Comuni.

Figura 3-3

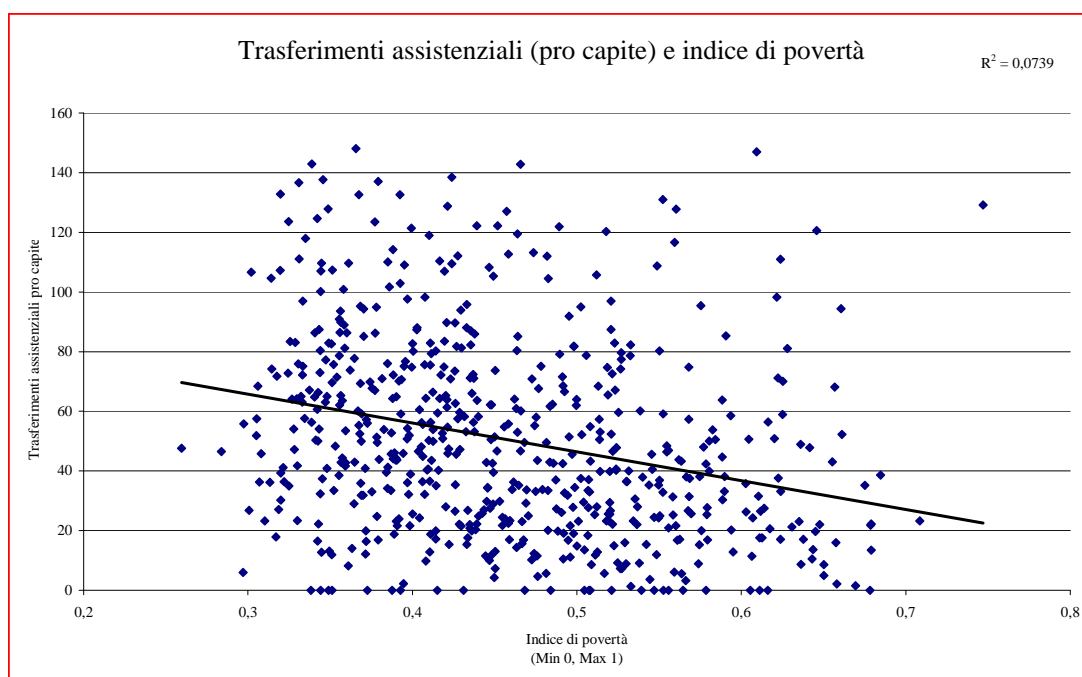
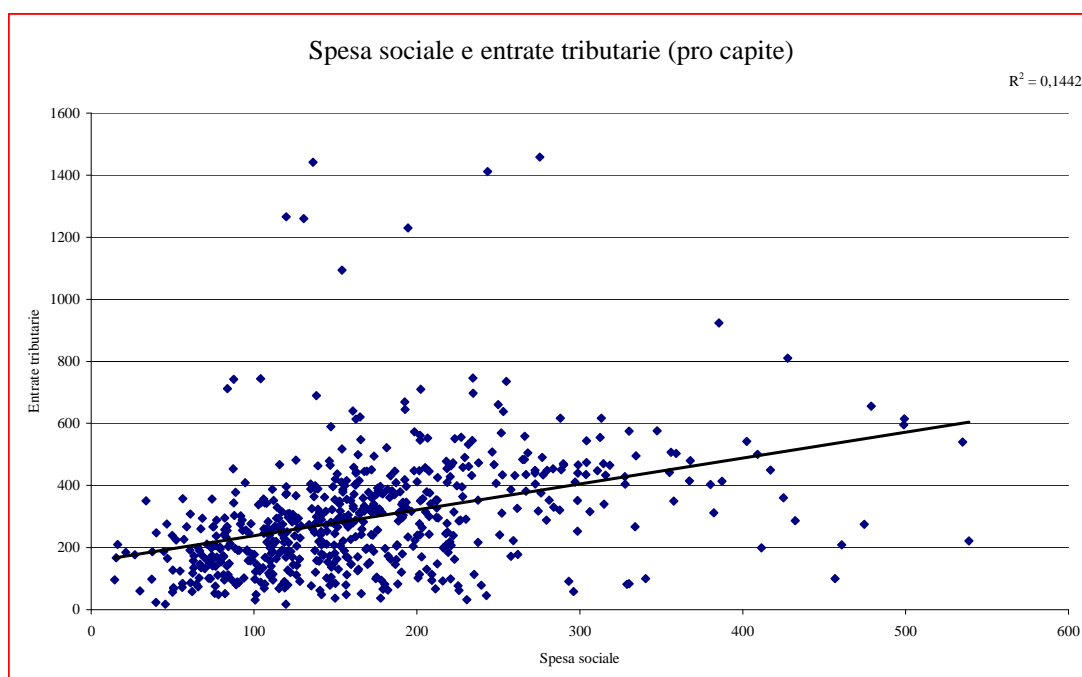


Figura 3-4



I servizi alla persona nelle politiche comunali

I servizi alla persona rivestono un ruolo prioritario nell'attività dei Comuni, perché è proprio a questo livello di governo che viene affidato essenzialmente il perseguimento dell'obiettivo sociale e di riequilibrio delle disparità attraverso il canale della spesa.

Una volta enunciate le ipotesi teoriche e gli aspetti controversi da investigare attraverso l'analisi empirica, è innanzitutto opportuno definire le grandezze che caratterizzano il welfare locale.

Il primo passo per valutare la coerenza della spesa per servizi ai cittadini con le esigenze del territorio è quella di analizzare la distribuzione territoriale degli interventi, come classificata da una recente indagine dell'ISTAT. Secondo tale rilevazione, nel 2004 la spesa di carattere sociale erogata dai Comuni è stata pari a 5,4 miliardi di euro, largamente concentrata nel Nord (circa 3,2 miliardi di euro, pari a quasi il 60% del totale), lievemente inferiore al Centro (1,2 miliardi) e decisamente più bassa al Sud e nelle Isole (1 miliardo, complessivamente pari al 19% della spesa nazionale). In termini pro-capite, ciò equivale ad un esborso di circa 122 euro per ogni cittadino del Nord, 104 per quelli del Centro e solo 40 euro per il Mezzogiorno, ovvero un terzo rispetto a quanto impiegato dai Comuni settentrionali.

Tabelle 3-1

Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per area di utenza e per regione e ripartizione geografica – Anno 2004

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA							
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenze	Totale
	Valori assoluti							
Piemonte	198.504.445	120.523.898	117.939.993	37.507.235	12.987.555	1.021.168	45.079.799	533.564.093
Valle d'Aosta	12.322.130	26.591.048	2.421.804	537.632	276.034	0	52.272	42.200.920
Lombardia	385.633.210	265.595.186	191.823.459	45.465.106	17.573.629	9.607.173	58.794.436	974.492.199
Trentino Alto Adige	62.321.075	79.686.452	77.466.433	17.852.373	2.942.049	2.211.123	7.253.905	249.733.410
<i>Bolzano - Bozen</i>	<i>26.311.000</i>	<i>50.763.000</i>	<i>45.001.810</i>	<i>10.215.000</i>	<i>2.120.000</i>	<i>2.190.000</i>	<i>0</i>	136.600.810
<i>Trento</i>	<i>36.010.075</i>	<i>28.923.452</i>	<i>32.464.623</i>	<i>7.637.373</i>	<i>822.049</i>	<i>21.123</i>	<i>7.253.905</i>	113.132.600
Veneto	113.330.926	125.096.810	125.456.712	26.747.589	10.962.913	8.752.684	32.007.781	442.355.415
Friuli Venezia Giulia	53.800.819	51.046.868	46.644.891	12.837.435	3.917.399	744.075	9.883.029	178.874.516
Liguria	76.557.261	45.599.813	17.140.505	9.768.987	2.607.375	1.915.611	10.949.328	164.538.880
Emilia Romagna	299.552.298	132.827.871	84.106.253	22.499.588	18.369.345	6.596.363	46.510.254	610.461.972
Toscana	154.958.849	110.664.537	66.569.112	29.785.159	9.783.913	2.369.931	41.627.394	415.758.895
Umbria	29.332.749	13.123.957	12.286.248	2.829.680	2.796.702	1.247.005	4.516.543	66.132.884
Marche	46.851.968	24.501.051	34.114.196	7.721.355	4.042.597	1.456.428	22.249.085	140.936.680

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA							
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenze	Totale
Lazio	216.180.583	88.950.072	111.791.145	65.501.803	26.684.175	6.618.393	20.671.372	536.397.543
Abruzzo	28.625.611	17.263.768	13.571.265	2.549.759	774.638	404.187	3.921.806	67.111.034
Molise	5.754.221	3.971.904	2.791.084	718.270	231.348	313.597	128.827	13.909.251
Campania	96.871.546	44.274.317	33.036.188	10.997.439	1.829.318	2.193.912	24.296.005	213.498.725
Puglia	80.458.160	30.668.363	20.334.723	11.496.580	3.253.078	1.906.717	11.592.518	159.710.139
Basilicata	12.895.190	5.354.175	3.748.920	1.492.509	501.835	232.504	2.355.637	26.580.770
Calabria	22.723.427	5.941.451	5.834.600	12.098.865	563.783	696.052	6.306.150	54.164.328
Sicilia	137.552.358	74.051.700	59.767.897	30.740.315	5.140.144	4.215.662	8.962.098	320.430.174
Sardegna	62.960.453	38.004.820	38.349.620	13.989.303	2.018.396	2.548.359	8.891.259	166.762.210
Nord	1.202.022.164	846.967.946	663.000.050	173.215.945	69.636.299	30.848.197	210.530.804	3.196.221.405
Centro	447.324.149	237.239.617	224.760.701	105.837.997	43.307.387	11.691.757	89.064.394	1.159.226.002
Sud	447.840.966	219.530.498	177.434.297	84.083.040	14.312.540	12.510.990	66.454.300	1.022.166.631
ITALIA	2.097.187.279	1.303.738.061	1.065.195.048	363.136.982	127.256.226	55.050.944	366.049.498	5.377.614.038

Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per area di utenza e per regione e ripartizione geografica – Anno 2004

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA							Totale
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenze	
	Valori pro-capite							
Piemonte	46,2	28,0	27,4	8,7	3,0	0,2	10,5	124,1
Valle d'Aosta	100,6	217,2	19,8	4,4	2,3	0,0	0,4	344,6
Lombardia	41,4	28,5	20,6	4,9	1,9	1,0	6,3	104,6
Trentino Alto Adige	64,3	82,3	80,0	18,4	3,0	2,3	7,5	257,8
<i>Bolzano - Bozen</i>	55,5	107,0	94,9	21,5	4,5	4,6	0,0	288,0
<i>Trento</i>	72,9	58,5	65,7	15,5	1,7	0,0	14,7	228,9
Veneto	24,3	26,8	26,9	5,7	2,3	1,9	6,9	94,7
Friuli Venezia								
Giulia	44,8	42,5	38,8	10,7	3,3	0,6	8,2	148,9
Liguria	48,3	28,8	10,8	6,2	1,6	1,2	6,9	103,8
Emilia Romagna	72,8	32,3	20,4	5,5	4,5	1,6	11,3	148,3
Toscana	43,3	30,9	18,6	8,3	2,7	0,7	11,6	116,1
Umbria	34,4	15,4	14,4	3,3	3,3	1,5	5,3	77,5
Marche	31,0	16,2	22,6	5,1	2,7	1,0	14,7	93,2
Lazio	41,3	17,0	21,3	12,5	5,1	1,3	3,9	102,4
Abruzzo	22,1	13,4	10,5	2,0	0,6	0,3	3,0	51,9
Molise	17,9	12,3	8,7	2,2	0,7	1,0	0,4	43,2

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA							
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenze	Totale
Campania	16,8	7,7	5,7	1,9	0,3	0,4	4,2	37,0
Puglia	19,8	7,6	5,0	2,8	0,8	0,5	2,9	39,4
Basilicata	21,6	9,0	6,3	2,5	0,8	0,4	3,9	44,5
Calabria	11,3	3,0	2,9	6,0	0,3	0,3	3,1	26,9
Sicilia	27,5	14,8	11,9	6,1	1,0	0,8	1,8	64,0
Sardegna	38,2	23,1	23,3	8,5	1,2	1,5	5,4	101,3
Nord	45,7	32,2	25,2	6,6	2,6	1,2	8,0	121,6
Centro	40,0	21,2	20,1	9,5	3,9	1,0	8,0	103,6
Sud	17,7	8,7	7,0	3,3	0,6	0,5	2,6	40,5
ITALIA	36,0	22,4	18,3	6,2	2,2	0,9	6,3	92,4

L'83% della spesa è assorbita in tre aree di intervento: per la famiglia e i minori (39% del totale), per gli anziani (24%) e per i disabili (20%). La quota destinata alla popolazione immigrata è ancora di entità contenuta, pari al 2,4% del totale (0,13 miliardi di euro).

Oltre un terzo (circa il 40%) della spesa per le famiglie e i minori è rappresentata da quella per gli asili nido, mentre un terzo della spesa per gli anziani è assorbita dalle strutture residenziali.

Per quanto riguarda gli asili nido, solo 2.734 Comuni, pari al 34% del totale, gestiscono questo servizio che, però, data la distribuzione della popolazione per classi dimensionali del Comune, supera i due terzi della popolazione italiana.

A livello regionale, la presenza di asili nei Comuni è molto accentuata in Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Toscana e Lombardia, mentre non raggiunge il 10% dei Comuni serviti in Molise, Calabria e Campania.

Il livello di copertura medio del servizio (il rapporto tra il numero di bambini che vivono in Comuni in cui è disponibile il servizio e quello dei bambini di età inferiore a due anni) segna un netto punto di demarcazione sul territorio: è pari a circa l'80% al Nord e al Centro, ma scende al 41% al Sud (63% nelle Isole). La sperequazione territoriale si amplia ulteriormente quando si considerano i rapporti tra coloro che effettivamente frequentano un asilo e i bambini di età inferiore ai 2 anni. In questo caso, gli utenti effettivi sono pari a 146 mila unità, mentre quelli potenziali sono pari a 1,63 milioni, di cui circa 150 mila immigrati regolari. Il numero di quelli che effettivamente frequentano l'asilo, varia da 232 unità ogni 10 mila bambini nel Sud ai 1.284 bambini su 10 mila nel Nord-Est.

A causa dei requisiti di accesso al servizio basati sulle condizioni socio-economiche dei richiedenti, il rapporto tra le tariffe ricevute dagli utenti e la spesa per gli asili nido dove il servizio è presente è assai bassa, anche se superiore alla media europea, dove spesso la copertura è totale: le tariffe

coprono, in media, un quinto dei costi, anche se le differenze territoriali e dimensionali sono rilevanti.

Al Sud e nelle Isole il tasso di copertura è inferiore al 10%, mentre in tutto il resto del Paese oscilla tra il 15% del Centro e il 27,3% nel Nord-Ovest.

Tabella 3-2

Gli asili nido⁽¹⁾ : indicatori territoriali – Anno 2004

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di Comuni coperti dal servizio	Indice di copertura territoriale del servizio ^(a) (per 100 persone) ^(b)	Indicatore di presa in carico degli utenti ^(c) (per 10.000 persone) ^(b)	Utenti	Spesa	Compartecipazion e degli utenti	Percentuale di compartecipazione sulla spesa
Piemonte	27	69	1.029	11.191	75.392.885	17.730.455	23,5
Valle d'Aosta	100	100	1.744	594	4.623.708	793.795	17,2
Lombardia	54	82	1.346	35.746	153.448.365	48.917.143	31,9
Trentino Alto Adige	41	77	802	2.502	16.121.607	7.186.207	44,6
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>322</i>	<i>512</i>	<i>2.150.000</i>	<i>1.000.000</i>	<i>46,5</i>
<i>Trento</i>	<i>10</i>	<i>52</i>	<i>1.302</i>	<i>1.990</i>	<i>13.971.607</i>	<i>6.186.207</i>	<i>44,3</i>
Veneto	35	67	748	9.952	46.426.908	12.251.808	26,4
Friuli Venezia Giulia	43	75	766	2.256	14.125.677	2.693.008	19,1
Liguria	37	87	1.106	3.870	33.451.179	3.770.982	11,3
Emilia Romagna	72	95	2.220	24.085	139.980.420	37.096.417	26,5
Toscana	55	88	1.653	14.776	79.882.319	16.477.244	20,6
Umbria	29	74	1.162	2.513	15.476.441	2.925.805	18,9
Marche	40	81	1.245	4.835	22.409.125	6.728.741	30,0
Lazio	18	75	847	12.551	132.558.295	12.988.951	9,8
Abruzzo	17	59	624	2.040	11.211.716	1.719.454	15,3

Gli asili nido⁽¹⁾ : indicatori territoriali – Anno 2004

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di Comuni coperti dal servizio	Indice di copertura territoriale del servizio ^(a) (per 100 persone) ^(b)	Indicatore di presa in carico degli utenti ^(c) (per 10.000 persone) ^(b)	Utenti	Spesa	Compartecipazion e degli utenti	Percentuale di compartecipazione sulla spesa
Molise	2	35	321	246	1.066.156	175.956	16,5
Campania	8	32	105	2.028	12.813.724	869.072	6,8
Puglia	24	50	334	3.988	21.937.587	1.954.124	8,9
Basilicata	16	48	498	795	2.938.714	641.971	21,8
Calabria	6	37	139	772	2.747.846	315.744	11,5
Sicilia	33	66	560	8.519	53.424.848	3.333.206	6,2
Sardegna	11	55	728	2.893	10.592.962	2.135.766	20,2
Nord-ovest	43	80	1.246	51.401	266.916.137	71.212.375	26,7
Nord-est	46	79	1.284	38.795	216.654.612	59.227.440	27,3
Centro	35	80	1.164	34.675	250.326.180	39.120.741	15,6
Sud	12	41	232	9.869	52.715.743	5.676.321	10,8
Isole	22	63	594	11.412	64.017.810	5.468.972	8,5
ITALIA	34	67	897	146.152	850.630.482	180.705.849	21,2

⁽¹⁾ Questa voce comprende sia le strutture che le rette per gli asilo nido.

^(a) Popolazione di riferimento che risiede in un Comune in cui è presente il servizio considerato rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

^(b) Popolazione di riferimento: popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni.

^(c) Utenti rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

Passando al comparto di spesa per gli anziani, si riscontra una diffusione di strutture residenziali sufficientemente elevata, presente in 5.038 Comuni, con una copertura di oltre l'83% della popolazione. Tuttavia, come nel caso degli asili nido, anche se in misura inferiore, il livello di copertura medio del servizio è assai variabile sul territorio: è pari a circa al 92-95% al Nord, al 91% al Centro, ma scende al 55% al Sud e al 74% nelle Isole. La sperequazione, ancora una volta, si accresce se si considera il soddisfacimento della domanda rispetto al potenziale. Infatti, mentre al Nord è possibile accogliere oltre il 10% della popolazione over-65 (9,4% nel Nord-Ovest e 13,1% nel Nord-Est), al Centro tale percentuale scende al 7,7% per crollare al Sud dove solo 22 anziani su 10.000 hanno accesso ai servizi residenziali.

A giustificare parzialmente la notevole difformità di offerta lungo il territorio concorre sicuramente la distribuzione della domanda lungo il territorio, espressa dalla relativa disponibilità a pagare. Mentre al Nord in molte regioni l'offerta di servizi residenziali per gli anziani costituisce un'attività profittevole per i Comuni, essendo la spesa inferiore ai ricavi conseguiti attraverso le rette pagate dagli utenti o dal Servizio Sanitario nazionale, al Centro-Sud, invece, il grado di copertura del servizio si mantiene sotto le spese, con ampi deficit rinvenibili nel Molise e nel Lazio.

Tabella 3-3**Le strutture residenziali⁽¹⁾ nell'area anziani: indicatori territoriali – Anno 2004**

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Utenti	Spesa	Compartecipazioni e degli utenti	Compartecipazioni e del S.S.N.	Valori medi per utente			Percentuale di Comuni coperti dal servizio	Indice di copertura territoriale del servizio(a) (per 100 persone) (b)	Indicatore di presa in carico degli utenti(c) (per 10.000 persone)(b)
					Spesa media per utente	Compartecipazione media degli utenti	Compartecipazione media del S.S.N.			
Piemonte	9.230	48.542.368	26.656.563	17.064.440	5.259	2.888	1.849	94	97	97
Valle d'Aosta	1.132	14.490.620	11.196.853	11.033	12.801	9.891	10	100	100	468
Lombardia	15.907	97.542.966	69.461.725	30.634.529	6.132	4.367	1.926	70	89	90
Trentino Alto Adige	5.087	24.071.091	56.318.837	57.000.000	4.732	11.071	11.205	71	91	303
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>3.411</i>	<i>20.000.000</i>	<i>43.000.000</i>	<i>57.000.000</i>	<i>5.863</i>	<i>12.606</i>	<i>16.711</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>443</i>
<i>Trento</i>	<i>1.676</i>	<i>4.071.091</i>	<i>13.318.837</i>	<i>0</i>	<i>2.429</i>	<i>7.947</i>	<i>0</i>	<i>56</i>	<i>83</i>	<i>184</i>
Veneto	8.672	39.048.721	34.400.093	15.281.228	4.503	3.967	1.762	87	94	99
Friuli Venezia										
Giulia	4.097	25.910.840	28.601.899	2.681.639	6.324	6.981	655	80	93	155
Liguria	3.374	17.934.175	17.527.267	551.990	5.315	5.195	164	71	96	81
Emilia Romagna	11.561	46.863.249	48.621.940	52.899.751	4.054	4.206	4.576	88	98	124
Toscana	10.212	61.505.124	28.246.233	37.733.026	6.023	2.766	3.695	92	98	124
Umbria	1.386	5.573.921	4.606.719	3.267.609	4.022	3.324	2.358	68	91	70
Marche	2.877	10.894.001	19.595.529	2.629.993	3.787	6.811	914	54	85	85
Lazio	3.524	25.833.767	2.949.640	0	7.331	837	0	52	88	36

Abruzzo	747	2.745.194	901.322	0	3.675	1.207	0	38	66	28
Molise	152	179.651	16.200	0	1.182	107	0	9	31	22
Campania	1.344	8.919.393	2.736.950	0	6.636	2.036	0	21	57	16

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Utenti	Spesa	Compartecipazion e degli utenti	Compartecipazion e del S.S.N.	Valori medi per utente			Percentual e di Comuni coperti dal servizio	Indice di copertura territoriale del servizio(a) (per 100 persone) (b)	Indicatore di presa in carico degli utenti(c) (per 10.000 persone)(b)
					Spesa media per utente	Compartecipa -zione media degli utenti	Compartecipa -zione media del S.S.N.			
Puglia	2.039	8.780.985	2.067.197	2.298.677	4.307	1.014	1.127	42	73	30
Basilicata	212	2.485.773	289.488	0	11.725	1.366	0	28	48	18
Calabria	295	1.530.974	662.142	82.992	5.190	2.245	281	3	16	8
Sicilia	4.426	24.459.462	5.311.720	2.912.910	5.526	1.200	658	53	78	50
Sardegna	1.672	12.410.184	7.900.160	0	7.422	4.725	0	27	59	60
Nord-ovest	29.643	178.510.129	124.842.408	48.261.992	6.022	4.212	1.628	80	92	94
Nord-est	29.417	135.893.901	167.942.769	127.862.618	4.620	5.709	4.347	83	95	131
Centro	17.999	103.806.813	55.398.121	43.630.628	5.767	3.078	2.424	65	91	77
Sud	4.789	24.641.970	6.673.299	2.381.670	5.146	1.393	497	22	55	20
Isole	6.098	36.869.646	13.211.880	2.912.910	6.046	2.167	478	40	74	53
ITALIA	87.946	479.722.459	368.068.477	225.049.818	5.455	4.185	2.559	62	83	78

⁽¹⁾ Questa voce comprende sia le strutture che le rette per le prestazioni residenziali.

^(a) Popolazione di riferimento che risiede in un Comune in cui è presente il servizio considerato rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

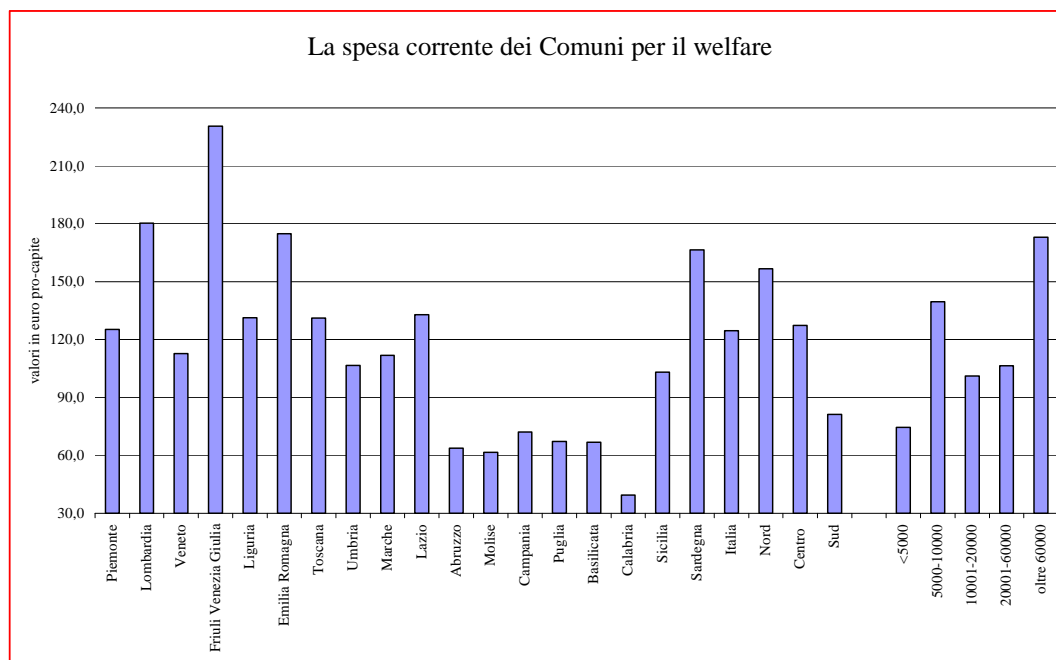
^(b) Popolazione di riferimento: persone con età maggiore di 65 anni.

^(c) Utenti rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

I dati ISTAT relativi al 2004 sono confermati dalle analisi effettuate sull'insieme dei Comuni, partendo dalle informazioni contenute nei certificati di bilancio relativi al 2005.

In media, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, i Comuni dedicano ai servizi alla persona quasi il 16% della loro spesa corrente, pari a circa 125 euro pro-capite. In valore assoluto e in percentuale della propria spesa corrente totale, sono i Comuni del Nord a spendere maggiormente per l'erogazione di servizi alla persona, rispettivamente quasi 160 euro pro-capite e il 19%. Di contro, i Comuni del Mezzogiorno riescono a garantire un servizio alla persona in termini pro-capite inferiore alla metà di quanto erogato dai Comuni del Nord. Come notato in precedenza, ciò dipende essenzialmente da fattori strutturali legati alla dotazione del Mezzogiorno, che non consente ai Comuni di quel territorio di avere una capacità di spesa complessiva confrontabile con quelli settentrionali.

Figura 3-5



L'analisi congiunta delle quote di spesa e delle uscite pro-capite segnalerebbe per i Comuni del Sud tanto una discrezionalità politica volta a dirottare le risorse di bilancio verso altre funzioni, quanto l'insufficienza di risorse in grado di eguagliare la media nazionale a parità di quote di bilancio

impiegate. Nello specifico, le distanze più forti si evidenzerebbero per i servizi agli anziani e ai minori (asili nido), mentre meno marcato sarebbe il divario sugli interventi di assistenza sociale, salvo considerare che per questa voce vale una forte correlazione negativa con il reddito e quest'ultimo, in media, risulta essere quasi la metà di quello del Nord. Come mostrato in precedenza, anzi, sussisterebbe una correlazione negativa tra trasferimenti a fini assistenziale e indice di povertà.

La somma di questi elementi si pone in contrasto con le finalità della Costituzione che richiedono una sostanziale uniformità dei livelli essenziali di assistenza lungo il territorio e, in prospettiva, richiede un forte impegno in termini di perequazione. Tale assunto, pur ridimensionato nei termini, vale anche una volta tenuto conto delle diseconomie e della diversa domanda di servizi alla persona che esistono al variare della classe dimensionale del Comune. Come si può vedere dalla tabella allegata, esiste una chiara relazione positiva tra dimensione del Comune e spesa pro-capite per servizi alla persona.

Tabella 3-4

La scomposizione della spesa sociale dei Comuni - Anno 2005

Euro pro-capite

	Spesa sociale	Asili nido e minori	Strutt. Residenz. Anziani	Assistenza e trasf. monetari
Piemonte	125,2	23,6	16,9	70,4
Lombardia	180,3	37,8	17,0	68,0
Veneto	112,6	20,6	9,2	68,0
Friuli Venezia Giulia	230,5	39,6	46,8	121,7
Liguria	131,3	38,2	12,7	68,1
Emilia Romagna	174,8	44,1	23,9	89,9
Toscana	131,2	35,8	16,7	65,2
Umbria	106,5	27,8	5,1	62,9
Marche	111,8	24,5	17,1	52,8
Lazio	132,9	48,2	0,9	58,4
Abruzzo	63,7	16,3	2,7	36,3
Molise	61,6	5,5	1,2	44,4
Campania	72,2	12,8	1,9	46,2
Puglia	67,3	13,9	3,0	42,2
Basilicata	66,8	9,9	1,1	44,8
Calabria	39,5	3,9	2,8	23,5
Sicilia	103,2	21,4	4,1	68,4
Sardegna	166,4	18,8	14,7	116,3
Italia	124,6	28,0	11,0	64,0
Nord	156,7	33,4	17,7	74,4
Centro	127,4	39,3	8,6	60,2
Sud	81,2	14,5	3,7	52,8
<5000	73,9	6,2	11,7	46,9
5000-10000	139,6	15,5	11,2	53,8
10001-20000	101,1	21,9	8,3	60,3
20001-60000	106,2	23,7	7,0	62,7
>60000	173,0	53,2	15,3	81,9

La relazione deriva sia da una maggiore domanda di tali servizi nei centri di maggiore dimensione, che in quelli piccoli vengono spesso sostituiti da

“autoproduzione” (i nonni sono accuditi in famiglia e accudiscono i nipoti in assenza dei genitori, che peraltro di rado lavorano entrambi), sia dai maggiori costi di erogazione associati ai grandi centri. Poiché nella ripartizione territoriale questi tendono a concentrarsi nel Centro-Nord, il divario di spesa pro-capite con l’area meridionale tende ad essere enfatizzato, ma non alterato nella sua problematicità.

Le determinanti delle politiche di welfare nelle scelte dei Comuni

Le attività svolte dai Comuni rivestono un ruolo non trascurabile per i processi che caratterizzano lo sviluppo dei territori. L’impulso che le politiche comunali esercitano sull’evoluzione dell’economia locale agisce sia direttamente sulla formazione del reddito disponibile della popolazione residente, con forme di sostegno diretto al reddito delle famiglie o con diversificazione del prelievo locale, sia indirettamente sulla struttura del mercato del lavoro, mediante l’erogazione di servizi che contribuiscono a favorire la partecipazione al lavoro da parte delle categorie più critiche, quali donne, giovani, immigrati. In quest’ultimo caso, si tratta di servizi alla persona che sostituiscono l’impegno privato, liberando risorse per una maggiore offerta di lavoro, ma che assecondano anche dinamiche demografiche che altrimenti attiverebbero pressioni sulla struttura sociale locale, inibendone un corretto sviluppo. In generale, si può sostenere che, a parità di cose, una sostanziale presenza di servizi per l’infanzia e per gli anziani possa essere associata ad una maggiore partecipazione femminile al lavoro, nonché ad un tessuto sociale più coeso. L’erogazione di tali servizi, inoltre, accompagnata da altre forme di intervento assistenziale, specie nel campo dell’edilizia pubblica, contribuisce ad accrescere lo sviluppo demografico del territorio in modo equilibrato, arginando le tendenze all’invecchiamento della popolazione. Ovviamente, l’erogazione dei servizi alla persona, richiedendo un costo, esplica i suoi effetti in modo differente a seconda delle metodologie di finanziamento. Se per alcuni servizi, criteri di

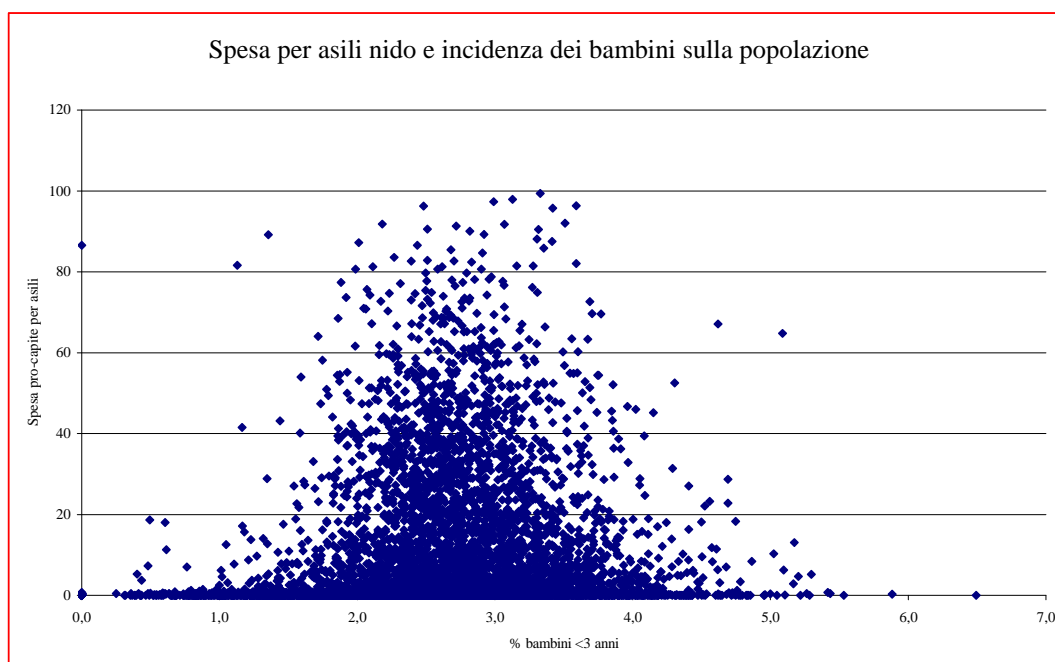
finanziamento ricadenti sulla fiscalità generale (locale e non) appaiono coerenti con l'erogazione di prestazioni a soggetti "deboli", per altri, il ricorso a strumenti di tariffazione più o meno commisurati alla capacità reddituale dell'utente risulterebbero comunque auspicabili, soprattutto in quelle realtà in cui più forti sono le esigenze espresse dalla struttura demografica. L'aspetto finanziario della spesa per i servizi alla persona non è di portata trascurabile, in quanto tali esborsi costituiscono quasi il 16% dell'intervento dei Comuni e una loro mancata copertura inevitabilmente si riflette sull'equilibrio di bilancio.

In questa sezione, si cercherà di connotare quantitativamente gli aspetti sopra delineati, mettendo a confronto le grandezze di bilancio con alcuni indicatori demografici e macroeconomici, nel tentativo da un lato, di individuare le relazioni esistenti tra l'attuazione delle politiche sociali da parte dei Comuni e lo sviluppo dei relativi territori, dall'altro di evidenziare l'esistenza di criticità, anche in chiave prospettica, che talune dinamiche potranno manifestare sull'equilibrio di bilancio.

Il quadro informativo sopra sintetizzato fornisce già delle chiare indicazioni circa il disomogeneo grado di intervento lungo il territorio e per funzioni. Ma è l'accostamento ad alcuni indicatori demografici e macroeconomici a rendere il quadro dell'intervento comunale nel settore sociale piuttosto preoccupante, tenendo anche conto della correlazione positiva riscontrata tra entità della spesa sociale e reddito pro-capite dei residenti, a differenza di quanto ci si aspetterebbe vista la natura assistenziale di oltre il 50% di tale spesa.

La stretta relazione positiva tra le due grandezze non è riconducibile alla struttura demografica dei territori, in quanto anche scomponendo le voci di spesa per tipologia di intervento e parametrizzandole alla popolazione di riferimento, non emergono relazioni positive tra spesa per minori e presenza di bambini sotto i 3 anni o tra spesa per anziani e incidenza degli over-65 tra i residenti.

Figura 3-6

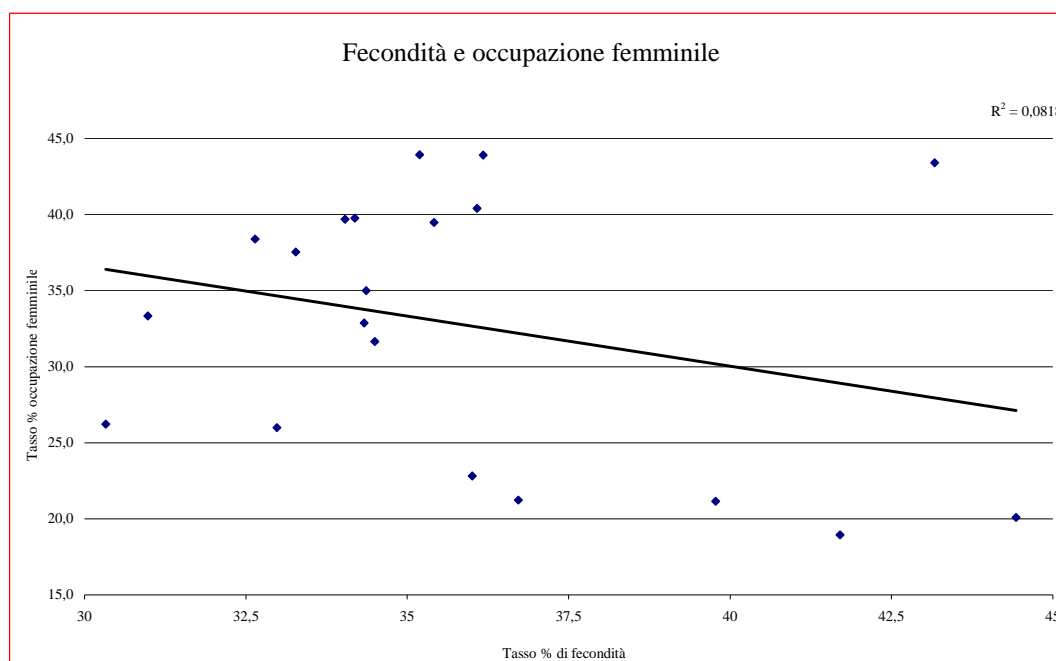


Ne consegue che, a guidare le scelte dei Comuni nello stanziamento di risorse per finalità sociali è la dotazione reddituale dei residenti. Ovviamente, l'esistenza di siffatta correlazione può avere una duplice interpretazione, a seconda che si ipotizzi che sia la domanda di servizi ad orientare l'intervento dei Comuni, oppure che sia la struttura di bilancio a qualificare la tipologia di intervento.

Nel primo caso, si può immaginare che nei territori a più elevato reddito pro-capite la domanda di asili nido, intesa come disponibilità a pagare, sia più elevata perché più elevata la partecipazione femminile al lavoro. In sostanza esisterebbe una correlazione spuria tra reddito e spesa per minori, che rifletterebe o la correlazione positiva tra maggiore occupazione femminile e reddito pro-capite o la correlazione negativa tra partecipazione femminile al lavoro e tasso di fertilità. Nella prima fattispecie, la maggiore partecipazione femminile al lavoro eserciterebbe una pressione di domanda sui Comuni e di conseguenza una maggiore spesa pro-capite per servizi all'infanzia. Sotto l'altra ipotesi, invece, i territori con una maggiore occupazione femminile, essendo caratterizzati da un minor tasso di fertilità e da maggior reddito, dovrebbero registrare, anche a parità di domanda, una spesa pro-capite (sulla

popolazione di riferimento) maggiore rispetto al resto del Paese. Se una delle suesposte condizioni fosse verificata, si giustificherebbe una maggiore spesa pro-capite per minori nei territori a più elevato reddito pro-capite. Tuttavia, l'evidenza empirica non è chiarificatrice, perché se è vero che i territori a più elevato reddito pro-capite sono anche quelli a maggiore partecipazione femminile, è anche vero che non esiste alcuna correlazione tra tasso di fecondità e occupazione femminile.

Figura 3-7



Inoltre, data, ad esempio, la struttura di accesso agli asili nido, regolata secondo criteri inversamente proporzionali al reddito, non dovrebbe trasparire una relazione positiva tra reddito e spesa per infanzia che lasciasse emergere una maggiore disponibilità a pagare dei nuclei familiari con entrambi i coniugi lavoratori.

A rendere, peraltro, debole questa chiave di lettura concorre il fatto che, anche per tipologie di spesa assistenziali le cui finalità non sono correlabili a variabili macroeconomiche, permane una forte correlazione positiva con il reddito pro-capite del territorio in cui è ubicato il Comune. È questo il caso della spesa per disabili, positivamente correlata al reddito pro-capite e

negativamente all'incidenza dei disabili all'interno della popolazione del territorio.

Figura 3-8

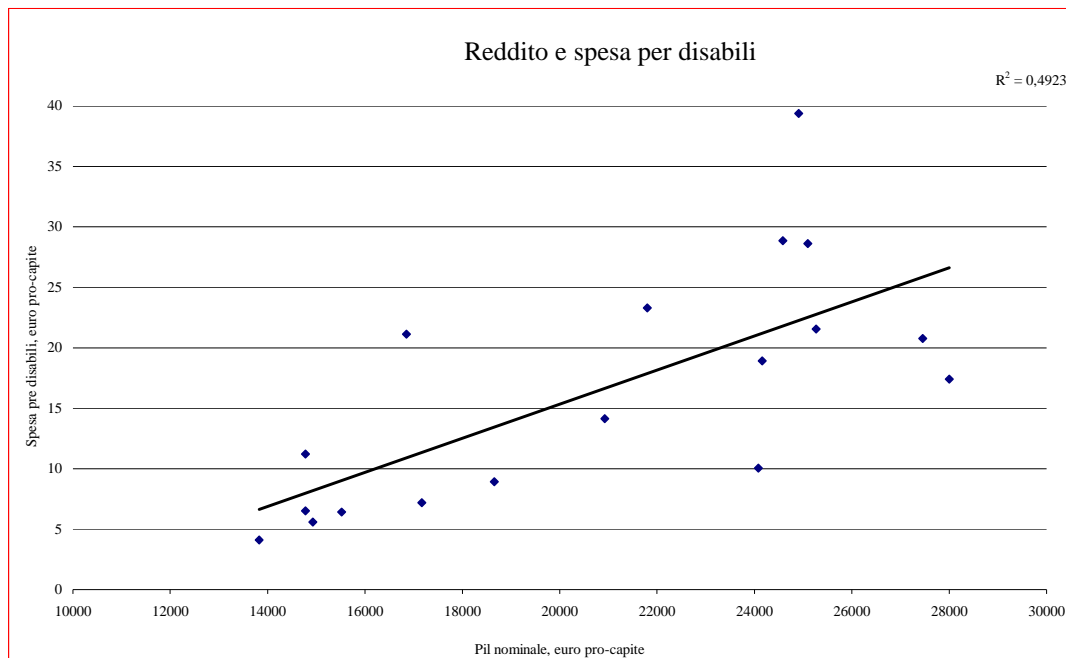
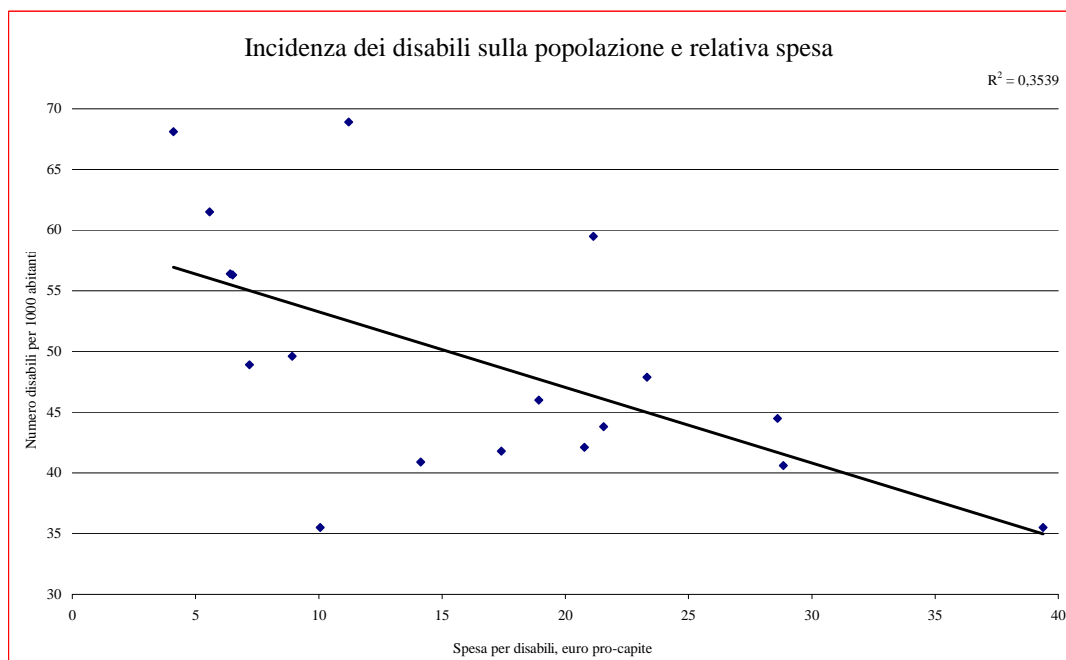


Figura 3-9

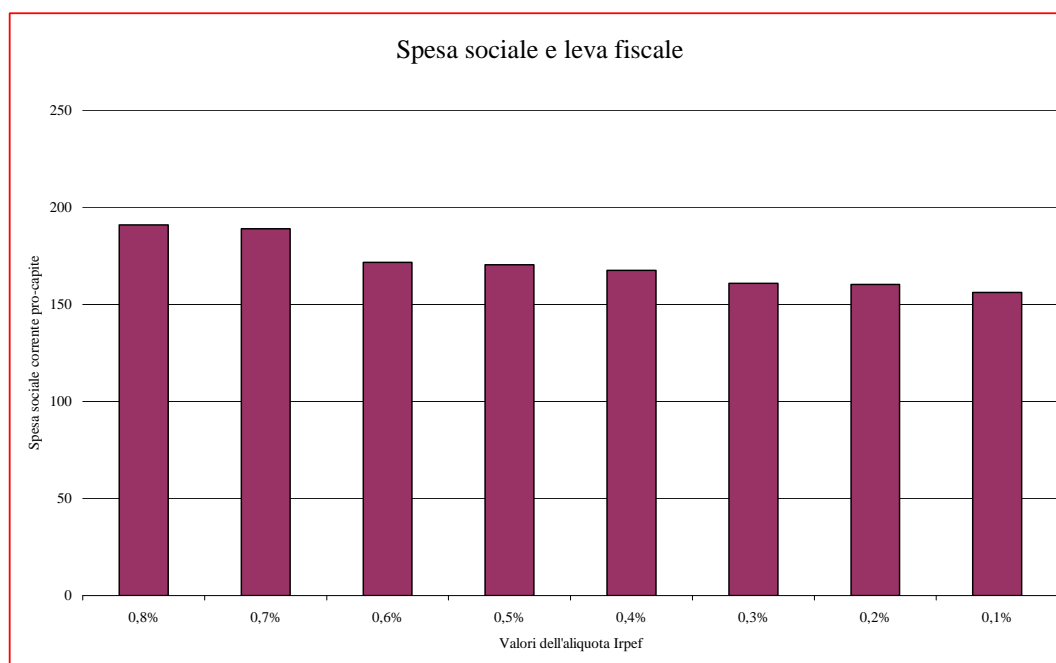


Più convincente, invece, sembra essere l'interpretazione che assegna alla struttura di bilancio il ruolo di vera determinante dei servizi ai cittadini erogati dai Comuni. Sarebbero quindi il grado di autonomia finanziaria,

intesa come disponibilità di risorse libere proprie, e la flessibilità di bilancio sul versante delle uscite a consentire l'attivazione di maggiori flussi finanziari diretti alla spesa sociale, a prescindere dalle specifiche esigenze del territorio. Se questo fosse vero, una volta appurata la complementarità tra erogazione di servizi al cittadino e sviluppo economico del territorio, ma anche la necessità costituzionale di garantire livelli essenziali d'assistenza uniformi lungo il territorio, si aprirebbero non trascurabili problemi di perequazione delle capacità fiscali tra i Comuni nel corso del processo di attuazione del federalismo fiscale.

Utilizzando un campione di Comuni rappresentativo della realtà italiana, sembra emergere una sostanziale correlazione tra utilizzo della leva fiscale e erogazione dei servizi alla persona, anche se i fattori mostrati in precedenza – dimensione del Comune e sua ubicazione – si configurano come elementi esplicativi delle scelte di intervento dei Comuni.

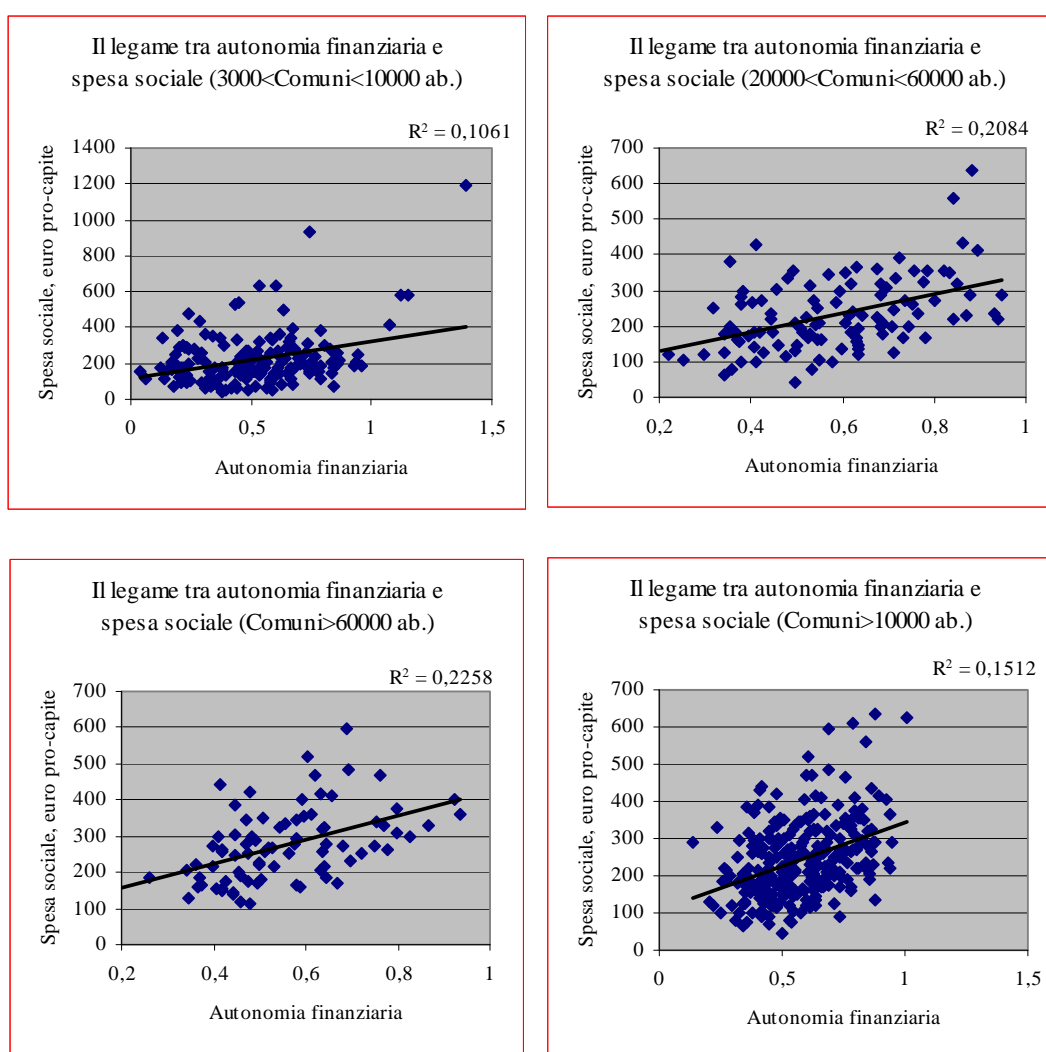
Figura 3-10



La correlazione tra autonomia finanziaria e spesa sociale pro-capite, pur essendo significativa per il complesso dei Comuni considerati, assume maggior robustezza una volta scomposta per classi dimensionali.

Infatti, si può verificare come, salvo parziali eccezioni per le aree metropolitane, il legame positivo tra autonomia finanziaria e intervento nel settore sociale sia più stretto al crescere della dimensione del Comune, dato che, per i Comuni più piccoli giocano un ruolo maggiore le diseconomie di scala, che ad esempio rendono irrealizzabile un asilo nido anche in presenza di notevoli risorse autonome, oppure la forte dipendenza erariale per il complesso della bilancia.

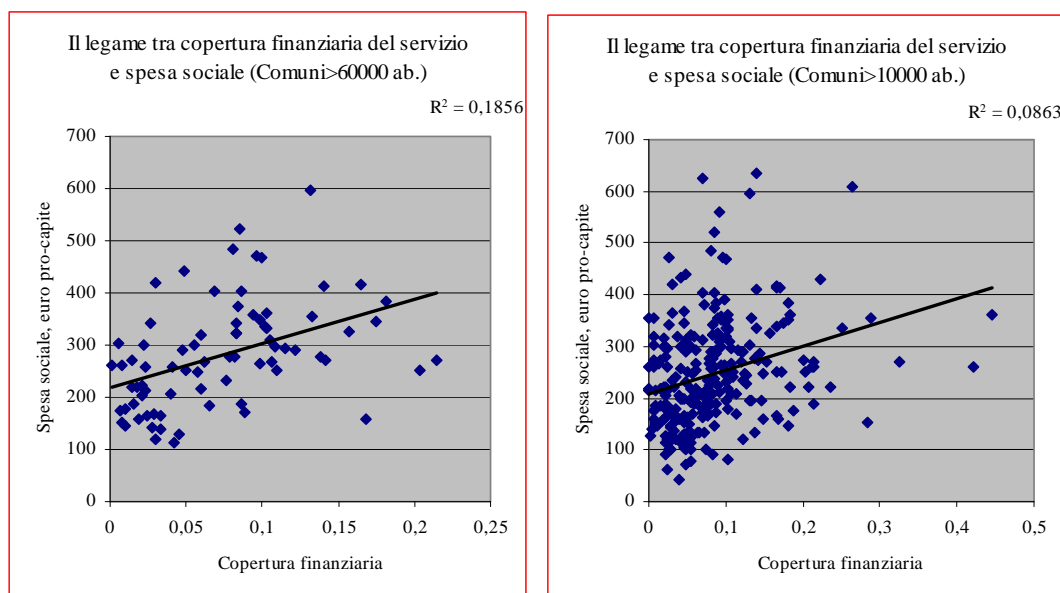
Figura 3-11



È interessante notare che la relazione tra autonomia finanziaria e spesa per i servizi alla persona è più significativa e robusta di quella esistente tra grado di copertura finanziaria dei servizi erogati e entità dei servizi pro-capite. Infatti, sebbene quest'ultima mostri caratteristiche simili a quella sopra

rappresentata, ovvero significatività crescente al crescere delle dimensioni del Comune, appare dominata dall'esistenza della prima. Ciò conferma che, non è la disponibilità a pagare degli utenti a guidare le scelte dei Comuni, così come rappresentata dal grado di copertura finanziaria dei servizi, quanto la "ricchezza" del Comune, che a fronte di maggiori disponibilità di qualsiasi natura, eroga un maggior numero di servizi, non necessariamente dietro corrispettivo e ovviamente con diversi gradi di efficienza qui non contemplati.

Figura 3-12



Un altro modo per verificare come sia la struttura di bilancio a dominare le scelte dei Comuni nella tipologia e quantità di servizi erogati, è quello di analizzare la relazione che lega la consistenza della spesa sociale pro-capite all'onere di bilancio che i Comuni devono sopportare per la gestione delle spese obbligatorie (la rigidità di bilancio). Sebbene ciò potrebbe apparire tautologico, tuttavia, rappresenta un modo per testimoniare come la storia passata della finanza comunale, priva in molte fasi degli opportuni incentivi, ha generato dapprima scelte poco funzionali allo sviluppo del territorio e successivamente ne ha caricato il bilancio di fardelli che adesso ne inibiscono le opportune politiche. Di fatto, i Comuni con una maggiore rigidità di

bilancio e una bassa autonomia tributaria tendono a registrare una minore spesa sociale, nonostante nei rispettivi territori siano presenti tensioni in grado di stimolare una maggiore spesa per il welfare.

Tabella 3-5

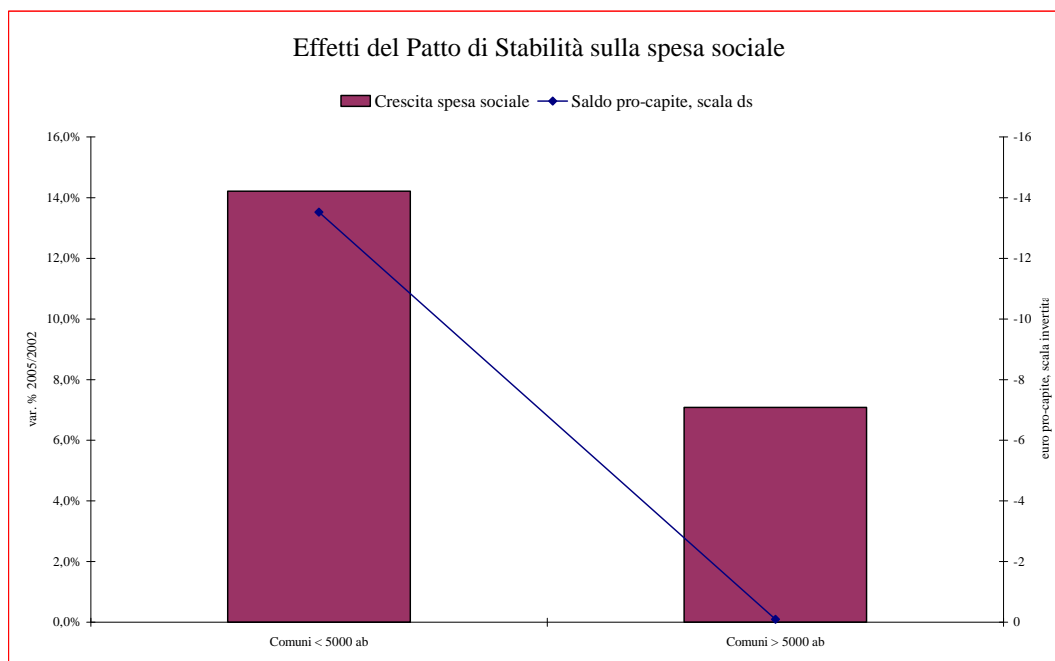
Rigidità di bilancio, autonomia tributaria e spesa sociale

Variabile dipendente				
Spesa sociale				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4,240003765	2,085940123	2,032658425	0,042540471
Rigidità di bilancio	0,279050984	0,089026025	3,134487752	0,001808265
Autonomia tributaria	0,52597946	0,208359013	2,524390241	0,011854688
Dummy: Comune < 5000 abitanti	0,379504321	0,072599818	5,227345323	0,000000000
R-squared	0,269931886	Mean dependent var	2,413851249	
Adjusted R-squared	0,258642173	S.D. dependent var	0,859605419	
S.E. of regression	0,740138649	Akaike info criterion	2,252789169	
Sum squared resid	318,8226377	Schwarz criterion	2,326834889	
Log likelihood	-656,825594	F-statistic	23,90954346	
Durbin-Watson stat	1,923930855	Prob(F-statistic)	6,79E-35	

Da non trascurare, peraltro, le scelte operate negli ultimi anni dal Governo centrale che, impegnato a contenere il debordo dei conti pubblici, ha frenato i trasferimenti ai Comuni e inasprito il Patto di Stabilità interno, esercitando le pressioni maggiori nelle aree con più basso reddito pro-capite e minore autonomia finanziaria. L'impatto dei Patti di Stabilità è desumibile dal confronto delle dinamiche di spesa e di controllo dei saldi tra i Comuni soggetti al Patto e quelli invece esclusi. Come si può vedere, nel periodo 2002-2005 si rileva un sostanziale mantenimento degli equilibri di bilancio

nei Comuni vincolati dal rispetto del Patto, ma una superiore capacità nei Comuni più piccoli non assoggettati al Patto di garantire un livello di spesa sociale coerente con le esigenze del territorio.

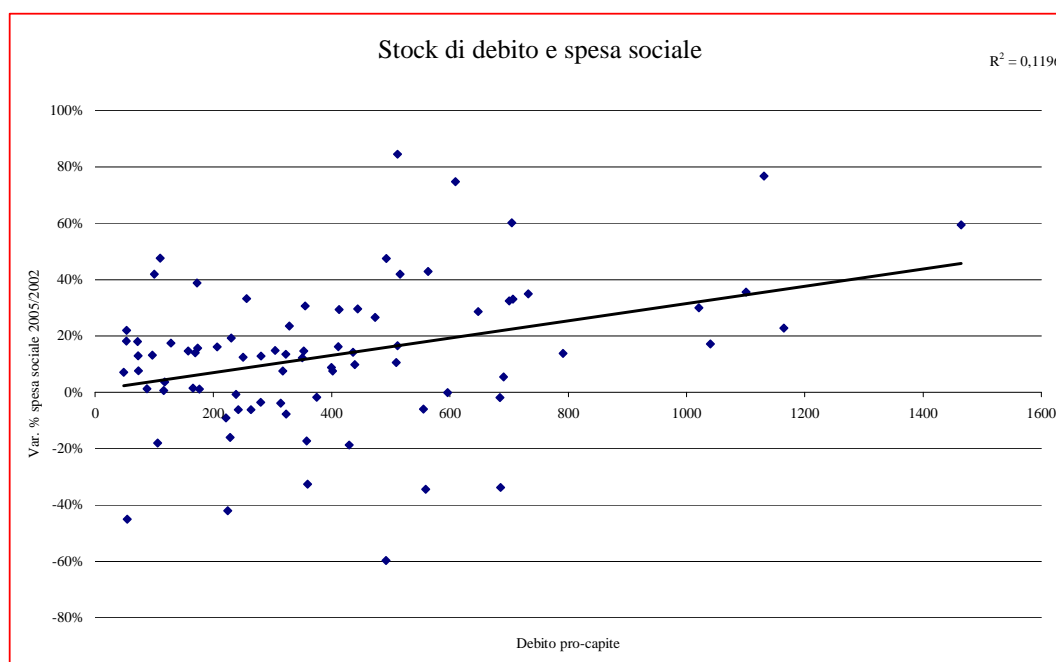
Figura 3-13



Complessivamente, l'analisi delle dinamiche del periodo 2002-2005 lascerebbe emergere un quadro anomalo della distribuzione territoriale degli interventi sociali, anche in chiave prospettica, in quanto l'erogazione di servizi non sarebbe guidata dalla domanda o necessità dei territori, quanto dalle loro condizioni iniziali, espresse come reddito pro-capite dei contribuenti e struttura di bilancio cristallizzatasi nel passato. Non deve quindi stupire se, a fronte di pressioni demografiche, come quelle descritte nel paragrafo successivo, le difficoltà di bilancio hanno inibito la possibilità di fronteggiare la crescente domanda nei territori con minor capacità fiscale, lasciando inevase soprattutto le domande più forti di carattere sociale. Di fatto, pur riscontrandosi nel periodo un maggior numero di Comuni (circa il 67%) che ha aumentato la spesa sociale, rispetto a quelli che l'hanno diminuita, in dinamica la spesa sociale cresce in modo scollegato dalla povertà dei territori. Ne consegue che, in un contesto di autonomia tributaria limitata e in assenza di meccanismi di perequazione, si generano deficit che,

a loro volta, si scaricano sulla formazione di debito. Sebbene la relazione trovata non sia fortissima, questa non appare comunque trascurabile, e serve ad identificare con più chiarezza il quadro delle pressioni cui sono stati sottoposti i bilanci comunali negli ultimi anni.

Figura 3-14



In conclusione, riscontrandosi nella situazione attuale una sostanziale incapacità dei Comuni a contrastare con adeguate politiche di sviluppo la condizione reddituale di partenza, ovvero la possibilità che la politica di riequilibrio territoriale avvenga a livello comunale, si richiederebbero da un lato forme di sostegno al reddito dei contribuenti dei territori più svantaggiati, dall'altro l'adozione di criteri incentivanti per il ricorso all'indebitamento per finanziare investimenti nel settore dei servizi alla persona.

L'impatto dei flussi migratori sull'erogazione dei servizi ai cittadini

Un aspetto che merita attenzione, anche per quanto sostenuto in precedenza, è determinato dalle implicazioni che i flussi migratori potranno avere sulla struttura di bilancio e sulle politiche dei Comuni.

In linea di principio, infatti, viste le determinanti della spesa per servizi alla persona – reddito pro-capite, struttura demografica, partecipazione femminile al lavoro, dimensione del Comune – ci si può chiedere come queste possano interagire con il fenomeno della regolarizzazione degli immigrati che sta caratterizzando il nostro Paese. L’immigrazione, infatti, potrebbe agire anche sensibilmente in alcuni territori, in quanto:

modifica la struttura demografica, in genere frenando il processo di invecchiamento e aumentando il numero di bambini;

aumenta la dimensione del Comune, generando in alcuni casi possibilità di economie di scala, ma in altri, specie nelle grandi città dove il fenomeno è più diffuso, maggiori oneri per il congestionamento dei servizi;

può incrementare il tasso di partecipazione femminile al lavoro, basti pensare al fenomeno delle badanti, anche se nei casi di ricongiungimento la donna potrebbe non lavorare;

ha un effetto misto sul reddito, in quanto abbassa quello medio degli utenti dei servizi alla persona e, sotto certe condizioni, innalza quello medio dell’area in cui si localizza.

Di conseguenza, a seconda dell’ubicazione, della modalità e dell’entità con cui si sviluppano i flussi migratori, è possibile delineare alcune parziali implicazioni circa lo sviluppo dei territori e il ruolo dei Comuni.

Attualmente gli stranieri residenti in Italia sono quasi 3 milioni, pari al 5% della popolazione complessiva. La maggior parte di essi risiede al Nord (quasi il 64%), dove rappresentano quasi il 7% della popolazione, seguito dal Centro (il 25%), con un’incidenza del 6% circa e, infine, il restante 12% vive al Sud, dove costituisce appena l’1,6% dei residenti. Nelle statistiche ufficiali il loro numero è fortemente cresciuto negli ultimi anni a seguito delle regolarizzazioni degli immigrati irregolari (nel 2001 essi erano solo 1,33 milioni). Nel tempo sta mutando anche il motivo dell’immigrazione nel nostro Paese: anche se i flussi migratori sono ancora prevalentemente indotti dalla ricerca di un lavoro in Italia (60% del totale), nell’ultimo decennio sono

fortemente aumentate le richieste per ricongiungimenti familiari: solo nell'ultimo triennio sono passati dal 28 a quasi il 32% delle regolarizzazioni. Questo aspetto comporterà precisi cambiamenti per la nostra finanza pubblica. Se, infatti, un numero crescente di lavoratori aiuta a compensare l'aumento del rapporto tra popolazione inattiva e attiva, l'aumento del numero di ricongiungimenti familiari (principalmente donne e bambini) agisce in senso opposto, soprattutto, come sembra, se le donne richiamate nel nostro Paese dal coniuge precedentemente immigrato per lavoro non svolgono alcuna attività lavorativa.

È possibile intuire l'inizio di questa fase di transizione osservando le variazioni intercorse negli ultimi anni alla composizione per fasce di età della popolazione immigrata: mentre gli immigrati di età superiore ai 65 anni sono rimasti costanti in rapporto alla popolazione complessiva, il peso degli immigrati di età compresa tra i 18 e i 65 anni è raddoppiato, mentre il peso dei minori è passato dal 2,9% del 2001 al 5% del 2005.

Oggi la popolazione immigrata è giovane e circa l'80% è potenzialmente attiva. Ipotizzando che i ricongiungimenti familiari influiscano poco sul numero degli occupati e che gli immigrati abbiano, in media, un reddito non elevato, è possibile ipotizzare che i servizi sociali sottoposti a maggior tensione a causa del fenomeno dell'immigrazione siano quelli per asili nido e per le famiglie e i minori in generale, fermo restando l'intervento che i Comuni svolgono nell'assistenza diretta agli immigrati in quanto tali.

Queste problematiche, però, è opportuno ricordare, sono correlate più al breve periodo che non al medio-lungo, poiché l'aumento degli immigrati nel prossimo futuro aumenterà a tassi decrescenti e poiché in futuro la loro composizione per età tenderà ad uniformarsi con quella della popolazione complessiva.

Nel breve periodo, tuttavia, l'impatto sulla finanza pubblica locale potrebbe avere effetti significativi. Per quanto riguarda la spesa per interventi e servizi sociali destinata agli immigrati regolari, questa appare ancora limitata nel

2004 (ultimo anno disponibile), circa 127 milioni di euro, pari al 2,3% della spesa comunale totale, e largamente concentrata nei territori maggiormente interessati dai flussi migratori.

Ovviamente, l'intervento diretto di assistenza agli immigrati costituisce l'aspetto minoritario rispetto al complesso dei servizi cui le persone straniere regolarizzate hanno diritto.

Sotto questo aspetto, come detto, le pressioni più significative dovrebbero interessare la categoria dei servizi ai minori, in particolare gli asili nido, con modalità peraltro differenti.

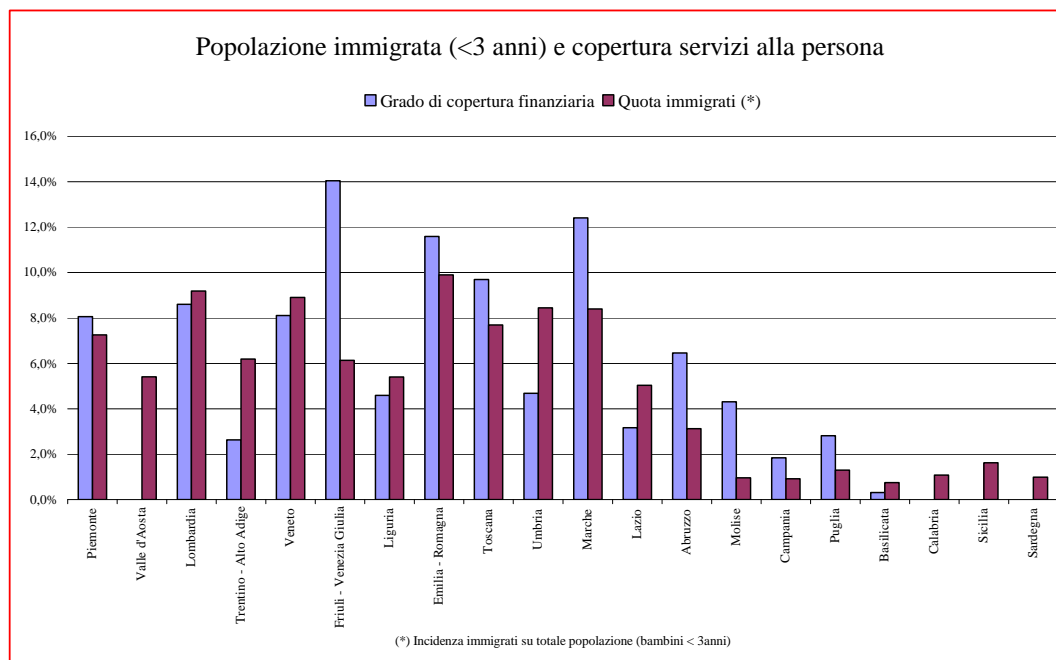
Da un lato, il bilancio ne può risentire indirettamente dal versante delle entrate, visto che la mancanza di servizi, come mostrato successivamente, influenza la formazione del reddito attraverso una maggiore partecipazione femminile e quindi del gettito.

Dall'altro, è possibile rintracciare dei fenomeni di ricomposizione della spesa finalizzati a soddisfare la domanda crescente di servizi a parità di risorse impiegate.

Per quanto riguarda l'impatto indiretto sul gettito, e soffermandosi nell'ambito degli asili nido, i rischi non sono trascurabili, essendo garantita una preferenza di accesso al servizio sulla base delle condizioni socio-economiche. Essendo il bacino di utenza limitato, ciò implica che, se non verrà aumentata l'offerta, la spesa per asili e minori in genere sarà principalmente convogliata verso la popolazione immigrata. Se questo si verifica, però, dato che gli immigrati regolari sono caratterizzati da un livello di reddito medio-basso, aumenterà il costo di bilancio a causa di una netta separazione tra la tariffa media richiesta e l'effettivo costo di erogazione dei servizi, soprattutto quelli per asili nido. Attualmente, comunque dai dati di bilancio non traspare una chiara relazione tra copertura del servizio e incidenza della popolazione regolarizzata. Anzi, sembrerebbe emergere un legame inverso, quasi a segnalare la presenza di meccanismi di tariffazione che, pur basati su criteri di accesso preferenziali per i redditi più bassi,

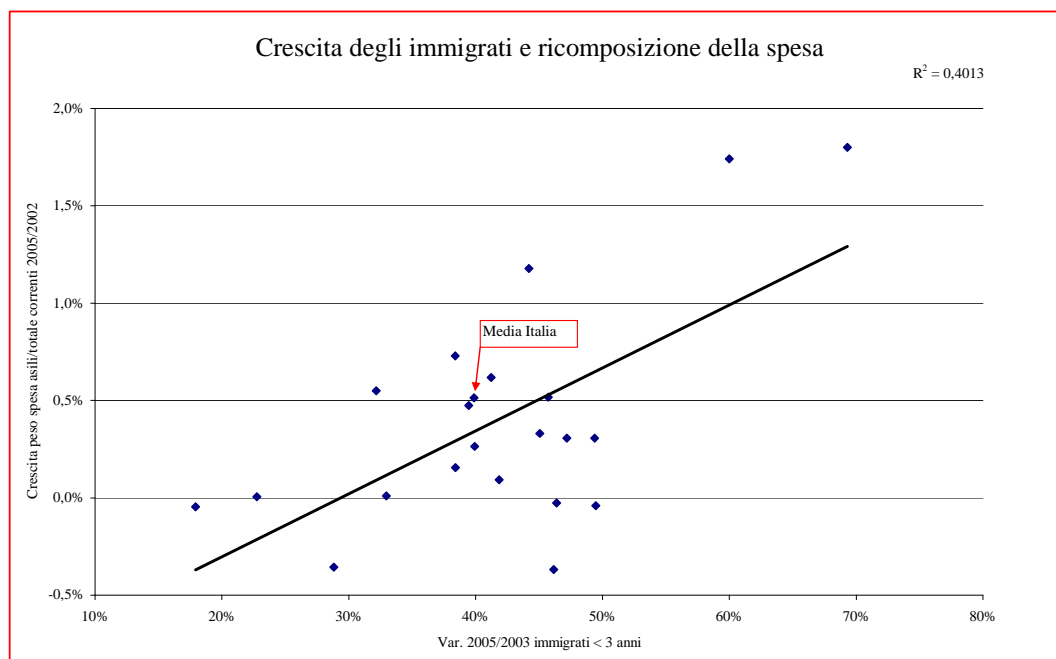
costituirebbero dei sistemi di sbarramento per quei redditi particolarmente bassi, non in grado di sostenere neanche le tariffe minime.

Figura 3-15



Sul versante della ricomposizione della spesa corrente, invece, l'evidenza empirica sembra confortare l'ipotesi di una spinta maggiore alla componente di spesa dedicata al welfare nei Comuni ove è stata maggiore la presenza di flussi migratori di bambini inferiori ai 3 anni.

Figura 3-16



Il quadro delineato sottolinea alcuni elementi contraddittori: l'offerta non può essere facilmente ampliata a causa di un aumento dei costi che non tutti i Comuni sono in grado di affrontare; la struttura tariffaria improntata al perseguimento di finalità equitative impatta negativamente sull'offerta di lavoro femminile della popolazione residente, perché, da un lato tendono ad essere escluse le donne con maggior reddito medio e più alta disponibilità a pagare, dall'altro rischiano di essere escluse le classi di reddito estremamente povere, che trovano più conveniente l'autoproduzione, come nel caso degli immigrati, che in molte regioni costituiscono oltre il 10% dell'utenza potenziale.

Politiche di welfare locale e sviluppo del territorio

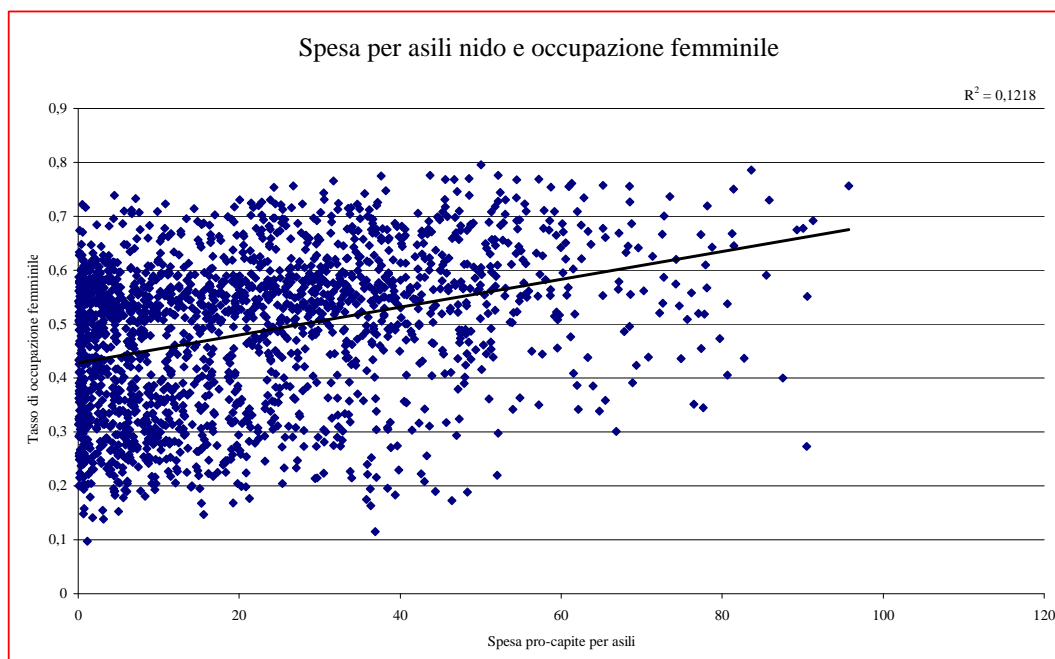
La decisione di intraprendere politiche sociali in genere trova giustificazione nell'esigenza di apportare dei correttivi al cattivo funzionamento del mercato o un sostegno alle categorie di soggetti che per ragioni varie si trovano in una condizione di svantaggio rispetto alla media della popolazione. Tuttavia, il perseguimento di tali finalità non preclude la possibilità che interventi di tipo

sociale, oltre ad avere effetti sull'equità del sistema, abbiano anche effetti significativi sull'efficienza, innalzando il sentiero di sviluppo di un territorio. In questo senso, uno degli elementi che spesso viene addotto come freno alla partecipazione femminile al mercato del lavoro è la scarsa presenza di servizi di sostegno all'infanzia che consentano alle donne di conciliare la maternità con la scelta di lavorare. Da questo punto di vista, l'Italia rappresenta un caso abbastanza critico nel panorama internazionale, registrando uno dei tassi di occupazione femminili più bassi in Europa e, al contempo, un'inadeguata presenza di asili nido rispetto agli obiettivi di Lisbona, ma anche rispetto alla media europea

In effetti, andando ad esplorare la relazione che sussiste tra dotazione di asili nido e livelli di occupazione femminile all'interno di un contesto comunale, si scorge una relazione significativamente positiva, specie per i Comuni di maggiori dimensioni e del Nord.

L'esistenza di tale relazione trova diverse giustificazioni e non necessariamente individua un nesso di causalità, come quello descritto poc'anzi. Difatti, potrebbe anche essere vera l'ipotesi opposta, secondo la quale è la maggiore presenza di occupate che genera una pressione di domanda di servizi sui Comuni. Oppure ancora, potrebbe sussistere una correlazione spuria tra occupazione femminile e spesa per asili nido, derivante dal maggior gettito disponibile nei Comuni con elevati tassi di occupazione femminile, che verrebbe utilizzato dall'amministrazione per aumentare in modo generalizzato la spesa.

Figura 3-17



Tuttavia, attraverso una semplice regressione econometrica è possibile isolare tali effetti e verificare come la spesa per asili nido, sotto forma di numerosità degli addetti deputati all'espletamento di tale servizio, contribuisca a spiegare una buona parte degli incrementi occupazionali registrati nei territori. In sostanza, la spesa per asili si configura come una politica di offerta sul territorio, in grado di innalzare il tasso di occupazione femminile e quindi il livello di reddito complessivo del territorio di riferimento.

Da rilevare anche che dalla stima emerge un effetto negativo significativo della presenza di bambini sul livello di occupazione femminile, evidenziando appunto come il problema della maternità costituisce un fattore cruciale per la donna nella sua scelta di lavorare. Peraltro, questo è un risultato ampiamente riscontrato da indagini più sofisticate, basate su inchieste *ad hoc*.

Tabella 3-6

Spesa per asili e occupazione femminile

Variabile dipendente

Occupazione femminile

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0,673942674	0,023039001	29,25225216	0,000000
Spesa per asili nido	0,000994291	0,000207309	4,796188644	0,000002
Autonomia tributaria	0,220667725	0,031256135	7,059981281	0,000000
Popolazione <14anni	-0,018144897	0,001099268	-16,50634988	0,000000
R-squared	0,464613014		Mean dependent var	0,469547226
Adjusted R-squared	0,461013774		S.D. dependent var	0,13204164
S.E. of regression	0,09693927		Akaike info criterion	-1,821165684
Sum squared resid	5,591347076		Schwarz criterion	-1,784524604
Log likelihood	551,3497053		F-statistic	129,0864137
Durbin-Watson stat	1,985603987		Prob(F-statistic)	2,64E-79

Sempre dalla stima, in cui viene testato l'impulso, debole, che i servizi agli anziani generano sull'occupazione, è possibile desumere il comportamento recente dei Comuni, maggiormente improntato allo sviluppo del territorio, anziché all'equità, visto che nel periodo considerato la spesa corrente per asili è cresciuta del 16,4%, mentre quella per anziani si è ridotta del 6,7%. Tuttavia, si tratta di un'inferenza condizionata da almeno due caveat, per i quali non è possibile identificare una precisa logica efficientistica da parte delle Amministrazioni comunali. Innanzitutto, sul versante dei servizi all'infanzia le pressioni esercitate dai flussi migratori sono state ben più consistenti di quelle sui servizi agli anziani, e si può quindi ipotizzare che i Comuni abbiano in parte assecondato tali istanze provenienti dal territorio. Secondariamente, non bisogna trascurare che la disponibilità a pagare per l'offerta residenziale agli anziani è molto più alta che per gli asili, rendendo quindi remunerative attività di questo tipo erogate dal settore privato o no

profit. Pertanto, l'intervento comunale in tal senso potrebbe essere stato spiazzato dall'attività privata.

In conclusione, comunque, il riscontro di un nesso positivo tra spesa per asili e sviluppo del territorio, se da un lato enfatizza il ruolo dell'autonomia dei Comuni nel favorire la crescita delle aree che compongono il Paese, giacché sono proprio i Comuni con la maggiore autonomia tributaria quelli che spendono maggiormente in spesa sociale (vedi capitolo 2), dall'altro acuisce il problema della divergenza territoriale, in quanto sottolinea la maggiore capacità in dinamica dei Comuni più ricchi di conseguire più elevati tassi di sviluppo, rispetto ai Comuni con una bassa capacità fiscale, che invece sono costretti a ridimensionare in prospettiva l'ammontare complessivo di risorse dedicato alla spesa sociale.

4. Politiche comunali di investimento e creazione di infrastrutture

La teoria economica assegna un ruolo controverso agli investimenti pubblici quale fattore decisivo per la crescita. In effetti, le analisi empiriche comparate non offrono un quadro univoco circa l'efficacia delle politiche di investimento nello stimolare lo sviluppo economico. Tale ambiguità può derivare da diverse componenti che connotano gli investimenti pubblici, che vanno dal costo sostenuto per finanziare la spesa pubblica alle inefficienze rinvenibili nelle procedure di assegnazione degli appalti e di monitoraggio dell'esecuzione delle opere.

In genere, il confronto internazionale mostra come Paesi fortemente indebitati tendano ad avere una spesa per investimenti poco produttiva sul versante della crescita, probabilmente perché ad essa si associa un livello di tassazione eccessiva che spiazza gli effetti positivi degli investimenti.

D'altro canto, i Paesi con un elevato tasso di corruzione sono costretti ad impiegare un maggior numero di risorse per riuscire a realizzare le opere, rendendo molto bassa la produttività degli investimenti.

Queste semplici ragioni fanno dell'Italia un Paese che nel confronto internazionale non sembra beneficiare molto dalla sua spesa per investimenti. Tuttavia, il dato aggregato nazionale nasconde una moltitudine di realtà che solo attraverso un'indagine locale possono essere correttamente estrapolate, anche perché oltre l'80% della spesa in infrastrutture pubbliche viene effettuata dalle Amministrazioni locali, in particolare dai Comuni.

Quando si scende a livello locale, di fatto, la relazione positiva tra investimenti pubblici e sviluppo del territorio viene significativamente recuperata, ed è anche possibile definire le condizioni al contorno che la rendono più o meno robusta. Inoltre, l'analisi territoriale degli investimenti permette di valutare come il diverso assetto istituzionale agisce nei processi

di convergenza e come gli interventi dall'alto possano spiazzare gli investimenti.

I principali risultati dell'analisi svolta possono essere così riassunti:

la distribuzione territoriale della spesa comunale per investimenti segue la demarcazione Nord-Sud in modo meno deciso rispetto al differenziale di sviluppo esistente, in virtù di una storica attenzione nei confronti del riequilibrio territoriale. Infatti, a fronte di divergenze meno evidenti tra Nord e Sud del Paese in termini di spesa pro-capite si riscontrano significativi scostamenti in merito alle coperture finanziarie utilizzate: risorse proprie al Nord e trasferimenti al Sud;

se si controlla la relazione tra investimenti e sviluppo del territorio per la modalità di finanziamento adottata, si evince una maggiore produttività quando le opere sono finanziate con risorse proprie attivate dal Comune. La relazione, però, potrebbe essere inficiata anche dal fatto che i Comuni con una prevalente incidenza dei trasferimenti sono quelli ubicati nelle zone a più alta densità delinquenziale;

un aspetto controverso riguarda il confronto tra le dinamiche degli investimenti e il decentramento: se è vero che la spesa per investimenti cresce maggiormente nei Comuni con più elevata autonomia finanziaria, che sono anche quelli che hanno una maggiore capacità di accesso al credito e in modo meno oneroso, l'evidenza empirica disponibile mostra un recupero dei territori più arretrati, ma a scapito di un forte aumento dello stock di debito;

alla radice di tali fenomeni territoriali in materia di investimenti, oltre alle fisiologiche difformità dei sentieri di sviluppo seguiti dai territori, concorre una sostanziale assenza di politiche di coordinamento degli investimenti, che anzi assume connotati paradossali con l'applicazione dei recenti Patti di Stabilità interni. Questi, infatti, penalizzando nel complesso la spesa per investimenti, ma in modo più marcato quella dei Comuni più virtuosi, consentono sì di ottenere una convergenza dei territori, ma verso il basso, riducendo il tasso di sviluppo complessivo del Paese!

L'implicazione critica che si trae considerando i risultati raggiunti dall'analisi è che i territori tendono a divergere in un modello di autonomie locali, in quanto, una volta assunta la relazione positiva tra investimenti e crescita, i Comuni già virtuosi spendono di più e meglio in investimenti accrescendo le loro potenzialità di sviluppo, mentre quelli maggiormente in difficoltà tendono a poter impiegare sempre meno risorse per gli investimenti e lo sviluppo. Da notare anche che la divergenza tra i territori viene acuita dalla differente capacità di attrazione di investimenti privati (o in partnership col settore pubblico centrale), più elevata nelle zone con più alta infrastrutturazione e maggiore capacità di pagare i servizi legati alle nuove infrastrutture (remuneratività dell'investimento);

sebbene si rinvenga una relazione robusta e positiva tra investimenti e sviluppo, e questa assume tonalità più marcate quando vi sia sottostante un finanziamento attraverso indebitamento, non si può sottacere l'incremento dello stock di debito comunale rilevato nell'ultimo quinquennio, che tende a sopravanzare quasi ovunque la crescita degli investimenti;

da questo punto di vista, e anche in considerazione degli effetti controversi del Patto sugli investimenti, potrebbe rivelarsi adeguato uno spostamento dai vincoli attuali a quelli di indebitamento complessivo, in modo da evitare un innalzamento eccessivo della pressione fiscale locale, i cui effetti distorsivi potrebbero annullare quelli positivi derivanti dagli investimenti pubblici locali.

L'evidenza empirica analizzata e le relazioni riscontrate tra investimenti e sviluppo del territorio inducono a formulare più profonde riflessioni circa il ruolo delle politiche comunali e gli strumenti ad esse assegnati. La formazione di infrastrutture tende ad incidere profondamente sulle sorti economiche di un territorio e a generare fenomeni di persistenza difficili da scardinare con strumenti di riequilibrio territoriale o perequativi. Meccanismi di coordinamento intercomunali nelle scelte di investimento e di aggregazione per il ricorso al mercato, anche non giustificati da prossimità

territoriale, dovrebbero essere presi in considerazione. Purtroppo l'analisi non riesce ad estrapolare le interconnessioni tra la creazione di un'infrastruttura e lo sviluppo di un altro territorio, ma si possono intuire i benefici derivanti dal decongestionamento di alcune aree del Paese e dallo sfruttamento di altre.

La dinamica della spesa per investimenti

Il punto di partenza per analizzare i fenomeni che all'interno del meccanismo decisionale della Pubblica Amministrazione conducono alla formazione degli investimenti è la definizione del quadro attuale delle infrastrutture, l'individuazione delle Amministrazioni deputate a garantire gli investimenti, nonché l'entità e la tipologia di tali investimenti.

Per quanto attiene la dotazione infrastrutturale del Paese, riprendendo alcune elaborazioni contenute in letteratura², si rilevano profonde differenze lungo il territorio nazionale, oltre che dei gap anche sostanziali nei confronti dei principali Paesi industrializzati. L'indicatore sintetico della dotazione infrastrutturale, ad esempio, mostra una dotazione fisica al Nord del 15% superiore alla media nazionale, con picchi del 24% in Lombardia, contro un gap di circa il 12% riscontrato per le regioni del Sud.

La disposizione geografica delle infrastrutture, tuttavia, solo in parte restituisce un'informazione accurata circa le forze sottostanti che le hanno realizzate. Infatti, la concentrazione di risorse in una determinata regione può derivare non solo da una maggiore capacità delle istituzioni locali ad investire in infrastrutture, ma anche da una maggiore domanda di quest'ultime derivante da una maggiore incidenza nel territorio di popolazione o attività economica. Se si valuta la dotazione di alcune infrastrutture, ad esempio, rispetto alla popolazione residente, ci si accorge infatti che in alcune regioni, pur registrandosi la più alta concentrazione di opere, si riscontrano anche i più bassi livelli di dotazione pro-capite. È il caso

² Rapporto Banca Intesa – Ref 2006.

della Lombardia, del Veneto, ma anche del Lazio, per quanto riguarda ad esempio lo stock di ferrovie e strade in rapporto alla popolazione, che fa emergere una posizione di svantaggio dell'intera parte settentrionale del Paese rispetto alla media nazionale e nei confronti delle altre ripartizioni territoriali, ovvero di una maggiore domanda di infrastrutture proveniente da questi territori.

Questa semplice dicotomia che emerge dall'evidenza empirica suggerisce l'esistenza nel passato di una duplice forza sottostante la formazione di opere pubbliche. Da un lato, la presenza di una domanda del territorio che origina sia dalle capacità delle istituzioni locali sia dalle esigenze strutturali di determinate aree. Dall'altro, l'impegno del governo centrale di assicurare, anche per soddisfare esigenze di consenso politico, un livello di infrastrutturazione il più omogeneo possibile lungo il territorio. È facile, quindi, intuire come il prevalere dell'una o dell'altra forza sia legato al ruolo assegnato alle diverse amministrazioni della Pubblica Amministrazione nella formazione delle infrastrutture.

Da questo punto di vista, una disamina dell'evoluzione della spesa per investimenti, scomposta per livelli di governo e tipologia di opere realizzate, può restituire uno spaccato delle forze in campo e mettere in evidenza come, negli anni più recenti, il peso decisionale delle amministrazioni locali, anche in termini quantitativi si sia largamente accresciuto.

Considerando agli investimenti in mezzi di trasporto, fabbricati, strade e opere del genio civile, si evidenzia un ruolo assolutamente predominante e in crescita delle amministrazioni locali, il cui peso, alla fine del 2006, si attestava intorno all'84% della spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione, in crescita di circa 5 punti percentuali rispetto al 2000.

Tabella 4-1

Tabella 1 - Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche

	milioni di euro							in % del totale						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amministrazioni centrali														
Mezzi di trasporto	700	919	1.000	1.386	1.093	1.280	772	80%	83%	85%	88%	86%	86%	80%
Fabbricati (a)	1.239	1.407	1.291	1.429	1.344	1.302	981	11%	12%	10%	10%	9%	9%	7%
Opere stradali	1.712	1.895	1.933	1.549	1.818	2.168	2.360	29%	29%	28%	21%	21%	26%	28%
Altre opere del genio civile (b)	773	602	762	700	751	913	503	14%	11%	12%	12%	12%	16%	9%
Totale investimenti fissi lordi	4.424	4.823	4.986	5.064	5.006	5.663	4.616	19%	19%	18%	18%	16%	19%	16%
Amministrazioni locali														
Mezzi di trasporto	156	172	166	163	163	191	194	18%	15%	14%	10%	13%	13%	20%
Fabbricati (a)	9.322	10.156	11.074	11.986	13.375	12.951	13.101	84%	85%	86%	88%	89%	89%	92%
Opere stradali	4.121	4.694	4.920	5.808	6.693	6.032	6.080	71%	71%	72%	79%	79%	74%	72%
Altre opere del genio civile (b)	4.601	5.070	5.418	5.247	5.477	4.851	4.817	86%	89%	88%	88%	88%	84%	91%
Totale investimenti fissi lordi	18.200	20.092	21.578	23.204	25.708	24.025	24.192	79%	79%	79%	81%	83%	80%	84%

	milioni di euro							in % del totale						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enti previdenziali														
Mezzi di trasporto	19	20	17	23	16	10	4	2%	2%	1%	1%	1%	1%	0%
Fabbricati (a)	503	347	574	230	375	357	157	5%	3%	4%	2%	2%	2%	1%
Opere stradali	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Altre opere del genio civile (b)	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totale investimenti fissi lordi	522	367	591	253	391	367	161	2%	1%	2%	1%	1%	1%	1%
Totale Pubblica Amministrazione														
Mezzi di trasporto	875	1.111	1.183	1.572	1.272	1.481	970	4%	4%	4%	6%	4%	5%	3%
Fabbricati (a)	11.064	11.910	12.939	13.645	15.094	14.610	14.239	48%	47%	48%	48%	49%	49%	49%
Opere stradali	5.833	6.589	6.853	7.357	8.511	8.200	8.440	25%	26%	25%	26%	27%	27%	29%
Altre opere del genio civile (b)	5.374	5.672	6.180	5.947	6.228	5.764	5.320	23%	22%	23%	21%	20%	19%	18%
Totale investimenti fissi lordi	23.146	25.282	27.155	28.521	31.105	30.055	28.969	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(a) Include fabbricati residenziali, non residenziali e spese per il trasferimento di proprietà degli immobili

(b) Le altre opere del genio civile includono porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, etc.

Dai dati a disposizione, inoltre, emerge che l'accresciuto peso delle amministrazioni decentrate si è materializzato in presenza di un andamento complessivo sostanzialmente stazionario della spesa per investimenti in rapporto al PIL, frutto di una stasi in termini assoluti della spesa delle amministrazioni centrali e di una crescita marginale di quelle locali. Ne consegue che, la storia più recente del finanziamento della spesa per infrastrutture può essere sintetizzata come fase di trasferimento di competenze a parità di risorse. Anzi, l'andamento descritto nel corso del periodo considerato dalla spesa per investimenti segnala una fase crescente fino al 2004 e un biennio di contrazione indotto dalle esigenze di contenimento complessivo dei saldi della Pubblica Amministrazione, tendenzialmente scaricatosi sulla contrazione della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali.

Figura 4-1

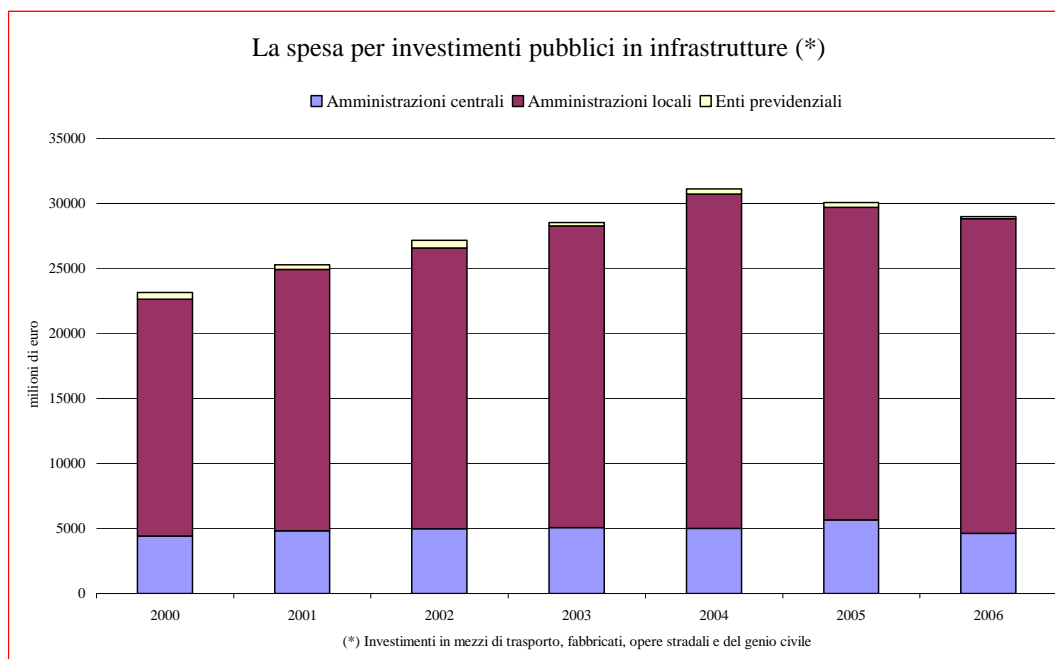
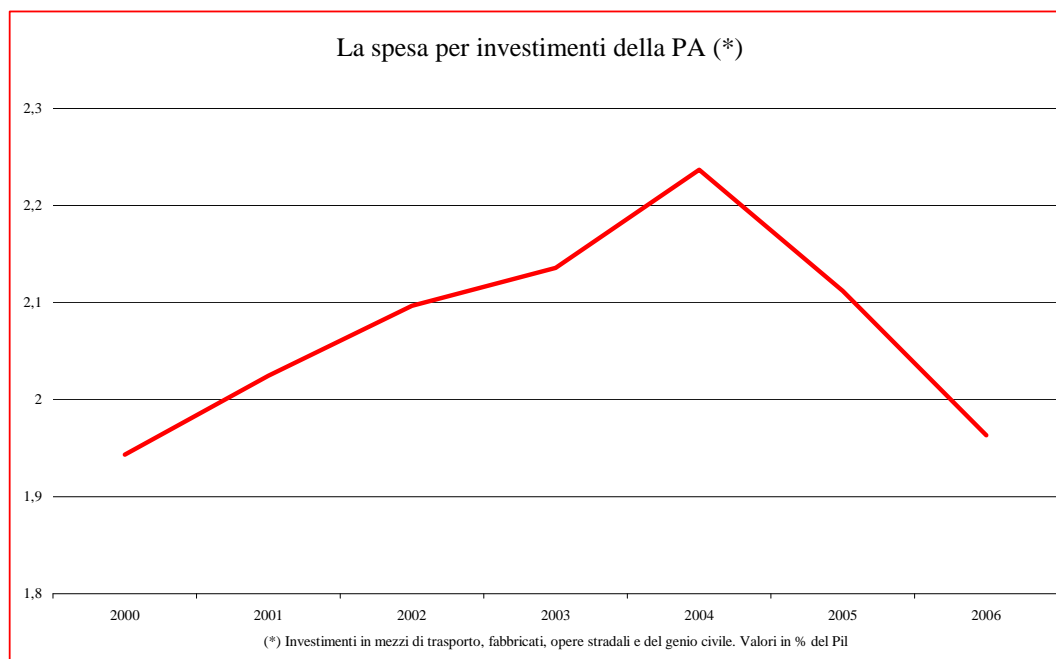


Figura 4-2



All'interno di questo quadro recente sviluppatosi in Italia, i Comuni giocano un ruolo essenziale nella produzione di capitale pubblico, essendo demandata a tale livello di governo gran parte della spesa per investimenti delle Amministrazioni Locali.

Secondo i dati forniti dall'ISTAT, la spesa complessiva per investimenti in opere effettuata dai Comuni si collocava alla fine del 2005 intorno ai 18,9 miliardi di euro, ben 4,5 miliardi in meno rispetto al 2004, quando la spesa aveva fatto registrare un picco di circa 23,4 miliardi. Anche nel 2006, i dati di contabilità nazionale segnano una stazionarietà della spesa locale, cui probabilmente ha contribuito con un ulteriore arretramento la spesa per investimenti dei Comuni.

Le ragioni alla base dell'indebolimento della capacità di investire da parte dei Comuni vanno ricercate, come arguito nel primo capitolo, nell'impatto del Patto di Stabilità sulle dinamiche di spesa, nel blocco delle aliquote e nella persistente debole congiuntura economica.

Ciò che conta, però, è constatare come gli esiti di una delle più importanti funzioni della Pubblica Amministrazione siano condizionati dal ruolo dei Comuni e che, quindi, diventa essenziale capire quali sono le determinanti

delle scelte decentrate in materia di investimenti pubblici. Per poter valutare le tendenze che sottostanno alla formazione del capitale pubblico, in sostanza, non ci si può limitare a considerare la spesa per investimenti avulsa dal contesto in cui si viene a formare, in quanto sono proprio le caratteristiche del livello di governo a cui è demandata che ne tratteggiano le dinamiche.

Ovviamente, questo tipo di considerazioni acquisiscono rilevanza nella definizione delle regole fiscali di coordinamento dei livelli di governo, poiché incidere sulle strutture di bilancio dei Comuni equivale ad influenzare l'andamento degli investimenti pubblici. Come mostrato di seguito, sotto questo aspetto le criticità non mancano una volta che si spinge l'analisi a considerare l'impatto della struttura di bilancio sulla scelta di investimento, gli effetti degli investimenti sullo sviluppo del territorio e la coerenza di questi con le esigenze del territorio.

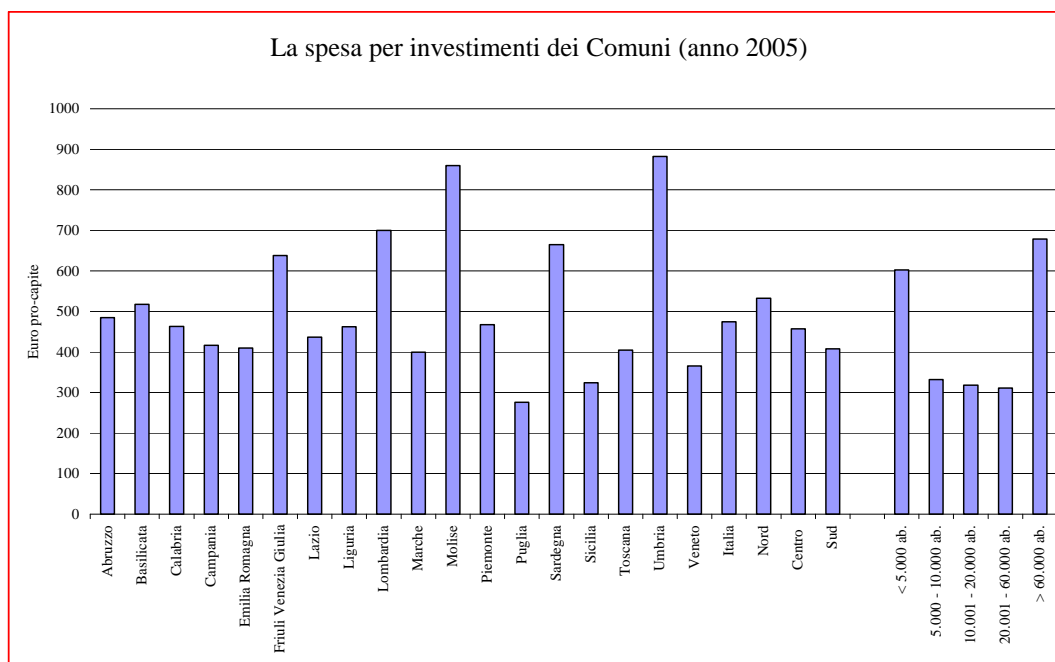
La spesa per investimenti dei Comuni

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 circoscritte alle funzioni Viabilità, Ambiente e Amministrazione Generale, maturate nel periodo 2002-2005 e desumibili dai certificati consuntivi di bilancio.

La fotografia che se ne ricava mostra una distribuzione della spesa pro-capite in linea sia con le condizioni economiche dei territori, segnata dalla demarcazione Nord-Sud, sia con l'intuizione che assegna una maggiore incidenza alla spesa capitale nei centri molto piccoli, per ragioni di diseconomie di scala, o molto grandi, vista la maggiore esigenza di infrastrutture, specie nel campo della viabilità e dei trasporti. Rispetto a questi fattori, peraltro, si può notare come la spesa pro-capite d'investimento sia meno sperequata tra Nord e Sud rispetto alle condizioni reddituali sottostanti, in virtù dell'esistenza di trasferimenti dal centro più consistenti

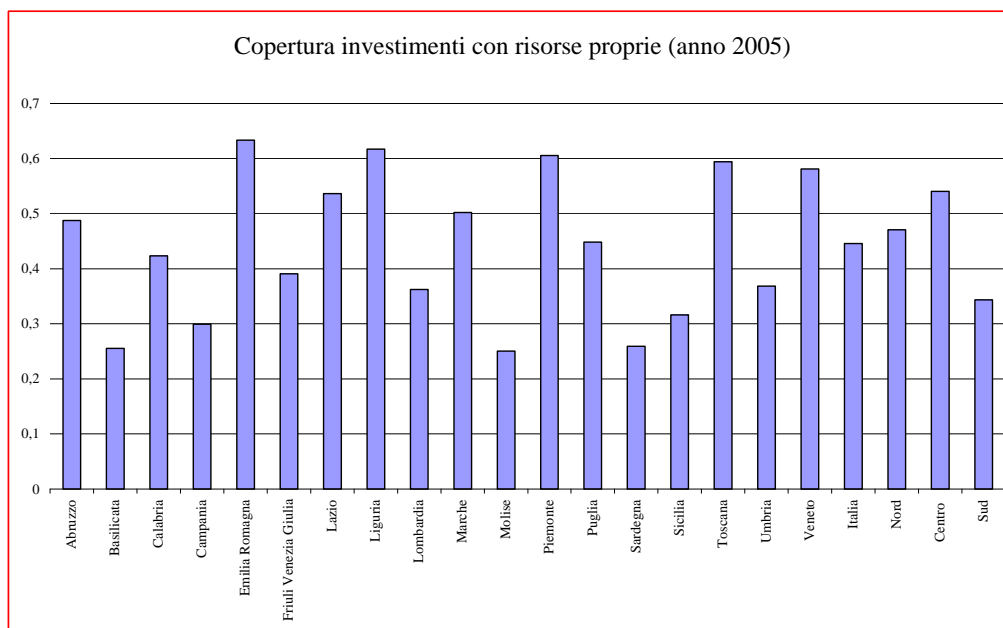
verso i territori meridionali, e che l'effetto scala si riscontra in alcuni casi anche a livello regionale (Molise e Umbria), con spese pro-capite largamente sopra la media.

Figura 4-313



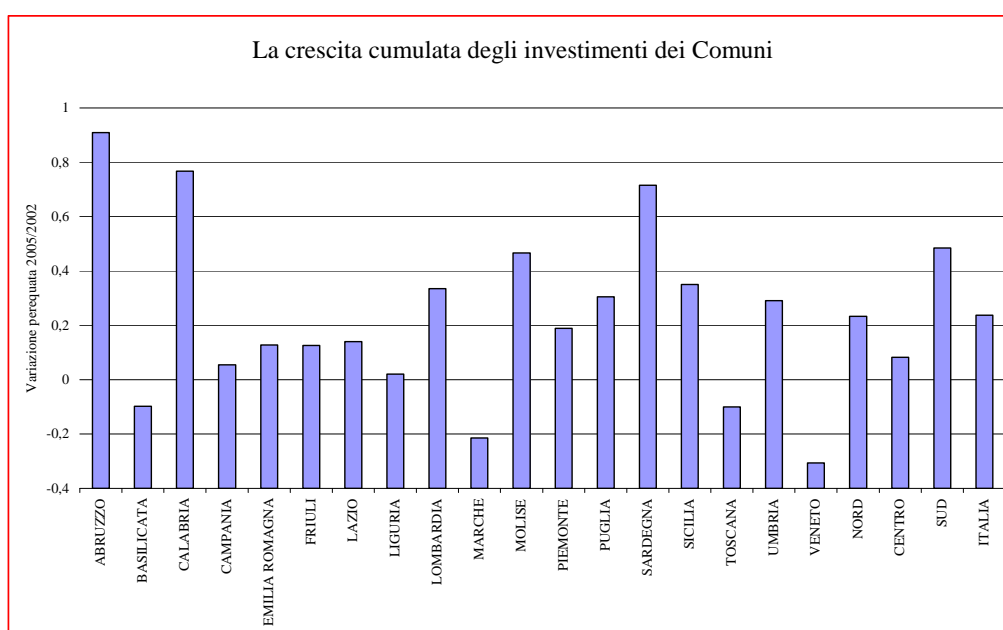
I divari territoriali tornano tuttavia a manifestare la loro effettiva magnitudo una volta passati a considerare il grado di copertura finanziaria degli investimenti attraverso l'utilizzo di risorse proprie. In questo caso, nonostante i Comuni del Mezzogiorno registrino un livello più basso di spesa per investimenti, il differenziale con i Comuni del Nord si allarga, evidenziando complessivamente una sostanziale distanza in termini di capacità di investimento, intesa come combinato disposto di spesa per investimenti e risorse per finanziarla.

Figura 4-4



Le posizioni tuttavia si ribaltano quando la spesa per investimenti viene valutata in dinamica, essendo i Comuni del Sud a registrare la crescita più sostenuta nel periodo considerato, con un forte recupero soprattutto in Abruzzo, Calabria e Sardegna. Difficile identificare le ragioni di tali movimenti, sia perché caratterizzati da notevole erraticità, sia perché potrebbero sottendere una molteplicità di fattori.

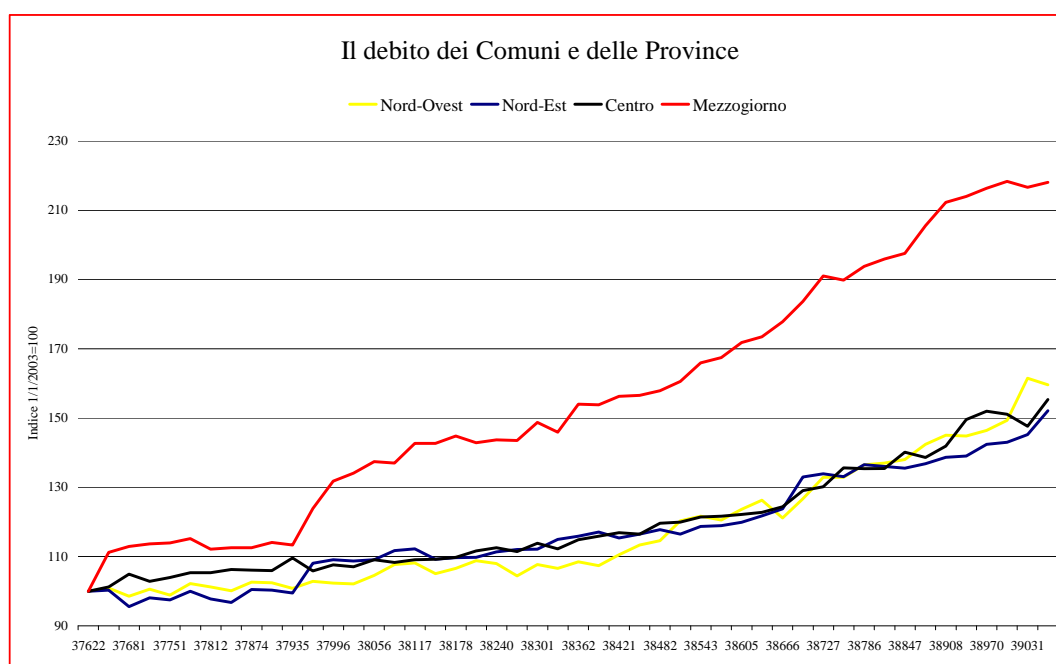
Figura 4-514



Una possibile interpretazione potrebbe risiedere nel blocco dell'autonomia tributaria, che ha maggiormente penalizzato gli enti settentrionali, o nel ricorso eccessivo al debito, che invece sembra avere caratterizzato il comportamento di molti enti del Sud. Da non scartare, peraltro, è l'ipotesi che i bilanci siano poco veritieri perché condizionati dalla struttura del Patto di Stabilità, che escludendo le spese in conto capitale ha di fatto incentivato alcuni comportamenti elusivi da parte degli enti.

Per quanto attiene il ricorso al debito, i dati Banca d'Italia confermerebbero una maggiore propensione all'indebitamento da parte degli enti meridionali che, a partire dalla fine del 2002 avrebbero più che raddoppiato la loro esposizione debitoria (il trend è confermato per i soli Comuni, anche se i dati si riferiscono al complesso degli Enti locali).

Figura 4-6



Più interessante, invece, è la valutazione del ruolo dell'autonomia tributaria nella definizione di tali dinamiche. Sebbene dalle analisi statistiche non emerga una relazione diretta tra variazioni dell'autonomia tributaria e dinamiche degli investimenti, è però indubbio che l'autonomia dei Comuni gioca un ruolo fondamentale nel favorire l'accumulazione di capitale pubblico.

Come riportato nella figura sottostante, il livello di autonomia tributaria dei Comuni concorre alla spiegazione, dal punto di vista statistico, della spesa per investimenti in modo sostanziale, assieme alle altre entrate proprie non tributarie e al livello di occupazione del territorio.

Tabella 4-2

Autonomia tributaria e spesa per investimenti

Variabile dipendente

Spesa per investimenti

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-140,7282000	56,373550	-2,496352	0,012800
Occupazione	438,2354000	90,755880	4,828728	0,000000
Entrate extra tributarie	1,5430760	0,4844470	-2,764601	0,005900
Entrate tributarie	14,9791000	64,1374600	-7,020113	0,000000
R-squared	0,390481	Mean dependent var		104,6957451
Adjusted R-squared	0,380133	S.D. dependent var		411,4595897
S.E. of regression	323,9488	Akaike info criterion		14,41721
Sum squared resid	61811341	Schwarz criterion		14,49782
Log likelihood	-4314,163	F-statistic		37,73364
Durbin-Watson stat	2,021142	Prob(F-statistic)		0,00E+00

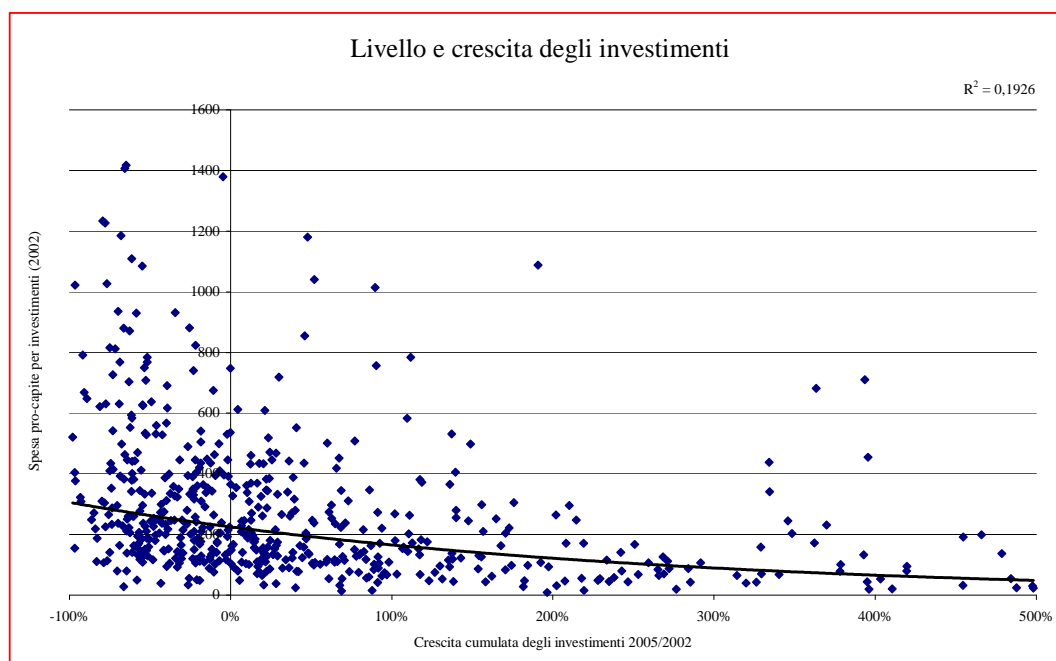
Pertanto, se si tiene conto delle pressioni esercitate dal governo centrale sugli spazi di autonomia impositiva dei Comuni, si può ricavare un quadro in cui, nel periodo 2002-2005 (ma probabilmente estendibile al 2006), la domanda di investimenti in infrastrutture è stata assecondata in modo non uniforme lungo il territorio, con un maggior ricorso al debito dei Comuni ubicati in regioni con una più bassa capacità fiscale e una maggior carenza infrastrutturale. Viceversa, nei Comuni del Nord si sarebbe mantenuto un

maggior virtuosismo di bilancio, a vantaggio della sostenibilità delle relative posizioni debitorie ma a discapito degli investimenti pubblici.

Il punto da rimarcare, quindi, non è tanto l'utilizzo del debito per finanziare gli investimenti, che se regolato e ricondotto a parametri di prudenza produce effetti positivi sullo sviluppo, quanto la pressione indotta sui bilanci comunali dal blocco dell'autonomia e l'eccessivo indebitamento rispetto alle risorse proprie che ne è maturato. Di fatto, non si riscontra una significativa correlazione tra carico del debito e spesa per investimenti, a denotare come all'interno di tali processi siano presenti delle anomalie che hanno inficiato la solidità dei bilanci.

In conclusione, durante il periodo preso in considerazione si è assistito, contrariamente a quanto registrato per la spesa sociale, ad un processo di convergenza tra i territori per quanto riguarda la spesa per investimenti, che però non è stato guidato dalle tendenze naturali derivanti dall'autonomia gestionale dei Comuni, ma è stato condizionato proprio dalle limitazioni imposte ai Comuni sul fronte tributario. Di conseguenza, anziché generare un processo di catching-up da parte dei territori più arretrati ha procurato un fenomeno di catching-down, facendo indietreggiare i Comuni con le più elevate disponibilità finanziarie.

Figura 4-7



Spesa per investimenti e crescita: evidenze internazionali e considerazioni di fondo

La definizione degli elementi che concorrono a descrivere il quadro dell'intervento pubblico nella formazione dello stock di capitale, si completa con il tentativo di valutare gli effetti che la spesa pubblica per investimenti esercita sullo sviluppo economico di un territorio. L'importanza degli investimenti pubblici nel favorire la crescita economica trae origine essenzialmente dalla natura di bene pubblico di alcune infrastrutture, quali strade, ferrovie, edilizia scolastica e, nelle fasi iniziali dello sviluppo, sostegno alle imprese, ma anche istruzione e ricerca. Questi elementi costituiscono gli ingredienti fondamentali per promuovere la crescita di un sistema economico e, pertanto, la loro produzione da parte dell'operatore pubblico ha attirato quasi sempre un grande consenso da parte dei *policy makers*.

Tuttavia, l'evidenza empirica nel corso degli anni ha mostrato risultati contrastanti circa l'effettiva capacità degli investimenti pubblici nel

promuovere lo sviluppo economico. Le ragioni di tale difformità di riscontri empirici a conferma della corrispondenza positiva tra spesa per investimenti pubblici e crescita economica possono essere molteplici.

Innanzitutto, bisogna considerare i problemi di misurazione stessa del fenomeno dovuti non solo alla scarsità cronica di informazioni disponibili, ma anche ai diversi modi di condurre le analisi. I risultati, infatti, possono variare in seguito alle tecniche utilizzate, a seconda che si tratti di analisi cross section o time series, o che abbiano come oggetto un confronto tra Stati o territori all'interno della stessa nazione, oppure che si ritagli in una prospettiva di breve o di lungo periodo.

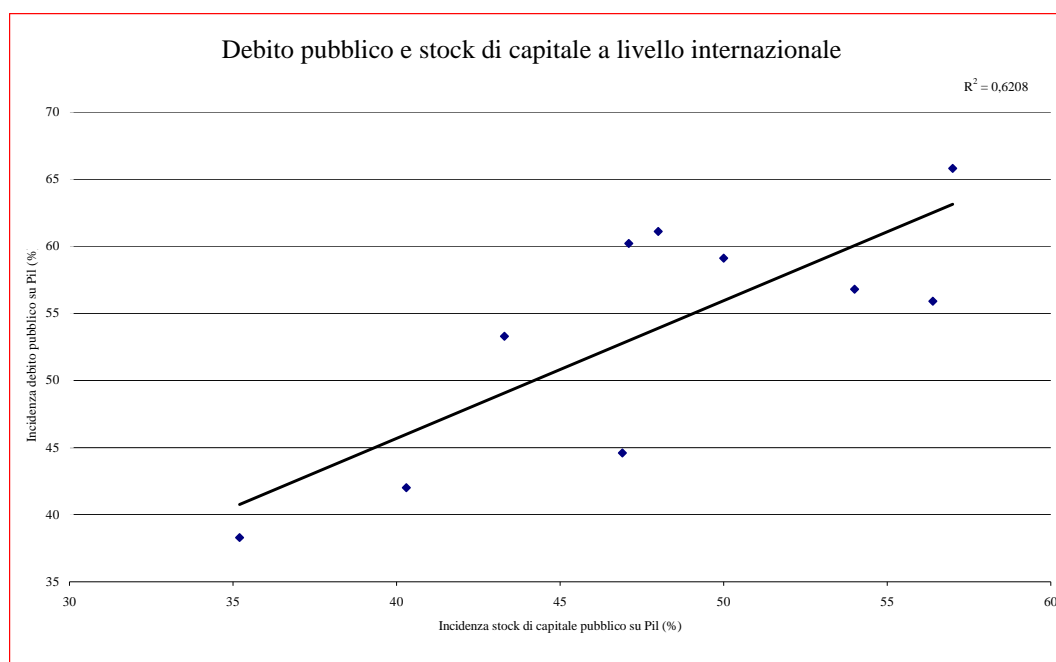
Inoltre, essendo le determinanti della crescita svariate, spesso risulta difficile isolare il solo impatto della formazione di capitale pubblico, sia nelle analisi comparative tra diversi Paesi sia in quelle dinamiche su singole economie. Spesso, infatti, alla produzione di capitale pubblico si sovrappongono altri elementi che non ne consentono una precisa qualificazione in termini di propulsore della crescita economica.

Un altro aspetto, non secondario, da tenere presente è che alla realizzazione di infrastrutture pubbliche sono spesso associate forme di inefficienza – sprechi, corruzione, ritardi nell'esecuzione, creazione di disavanzi pubblici non sostenibili – che tendono a superare i benefici indotti dalla creazione di capitale pubblico. Ne deriva una difficile interpretazione dei dati disponibili per la formulazione di giudizi di opportunità o meno circa la promozione degli investimenti pubblici come strumento di policy adatto a favorire lo sviluppo economico.

Infine, un aspetto molto battuto dalla letteratura e particolarmente convincente anche intuitivamente per spiegare la possibile relazione inversa tra dotazione di infrastrutture e crescita economica riguarda il costo associato alla formazione di capitale pubblico. Infatti, non può essere trascurato il fatto che elevati livelli di infrastrutture siano conseguibili con un elevato livello di tassazione, e che quest'ultimo si riverberi negativamente sulla crescita. Sotto

L'ipotesi che Paesi con elevati carichi fiscali siano anche caratterizzati da un elevato rapporto debito/PIL, si può chiaramente osservare come la correlazione tra livello del debito e dello stock di capitale sia molto elevata tra le principali economie industrializzate.

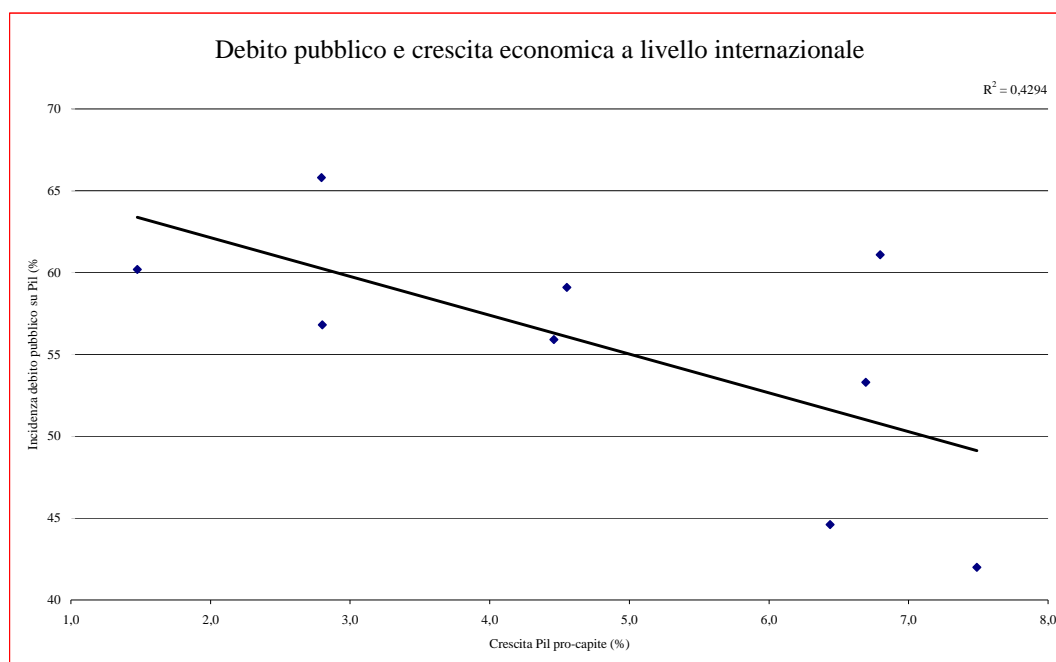
Figura 4-8



È questo uno dei punti salienti nell'analisi del rendimento degli investimenti pubblici, in quanto i costi ad essi associati possono essere tali da più che compensare i benefici che comunque derivano dalla presenza di adeguate infrastrutture.

Tale elemento, enfatizza la rilevanza della struttura di finanziamento degli investimenti pubblici nel condizionare i giudizi di convenienza in merito alle scelte di investimento. Tanto più la composizione delle fonti di finanziamento è caratterizzata dalla predominanza della tassazione, quanto più il sistema è caratterizzato da elementi distorsivi che ne diminuiscono l'efficienza (e la produttività). Se, come ipotizzato, il livello di tassazione è altamente correlato al livello di debito delle principali economie industrializzate, la correlazione negativa che emerge tra livello del debito pubblico e crescita economica può essere imputata largamente al ruolo distorsivo della tassazione.

Figura 4-9



La lettura congiunta dei due grafici sopra riportati fornisce un'immediata interpretazione della relazione negativa riscontrata tra dotazione di infrastrutture e crescita economica a livello internazionale: tra le economie industrializzate prevale una struttura di finanziamento delle infrastrutture con debito ripagato con l'elevazione di tasse, per cui ampi stock di capitale sono associati a elevati livelli di debito pubblico, a sua volta finanziati largamente con tasse, che a loro volta esercitano un effetto depressivo sullo sviluppo economico. Quest'ultimo effetto può risultare anche superiore al beneficio apportato dall'infrastruttura finanziata, qualora il coefficiente di trasformazione da investimento a stock sia particolarmente basso, per via dell'esistenza di fenomeni di corruzione o malfunzionamento nella gestione degli appalti pubblici.

Rispetto a queste problematiche la posizione dell'Italia è alquanto delicata, in quanto il coefficiente di trasformazione da flussi a stock è tra i più bassi, la produttività del capitale, approssimata dall'elasticità del prodotto agli incrementi dello stock di capitale, è molto bassa e, soprattutto, il livello di indebitamento e il carico fiscale sono tra i più alti dei Paesi considerati. Se ne conclude che, per quanto desumibile dalla controversa esperienza

internazionale, da un lato dovrebbe essere migliorata la produttività del capitale, mediante una riallocazione territoriale degli investimenti verso le regioni a più bassa dotazione; dall'altro, il finanziamento degli investimenti pubblici in Italia dovrebbe poggiare sempre più su forme innovative e meno distorsive della tassazione.

In generale, comunque, tenendo conto di tutte queste problematiche connesse alla misurazione del rendimento degli investimenti, è possibile formulare alcuni giudizi circa il ruolo degli investimenti pubblici nel favorire la crescita economica. Sulla base di tali evidenze, alcune riflessioni possono essere avanzate, specie per la realtà italiana, caratterizzata da profonde diversità territoriali in materia di dotazione infrastrutturale e di reddito pro-capite.

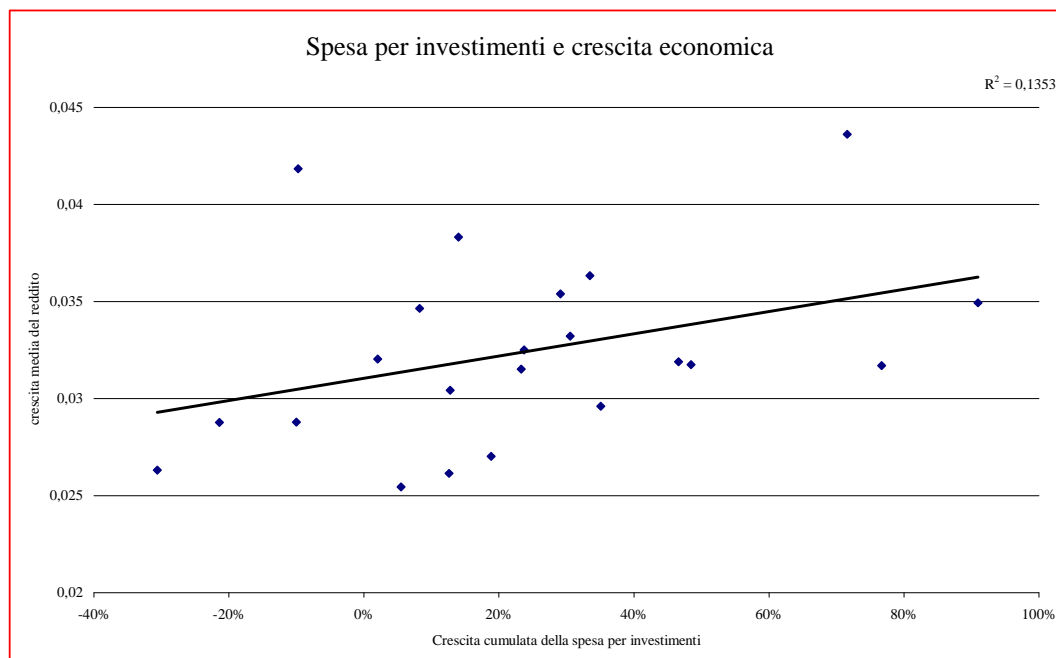
Il rendimento degli investimenti pubblici lungo il territorio nazionale

Dopo aver mostrato come si distribuisce la spesa per investimenti e il relativo finanziamento lungo il territorio nazionale e le istituzioni che compongono la Pubblica Amministrazione, è opportuno investigare le proprietà che tale intervento ha avuto, sia nella formazione della dotazione infrastrutturale, sia nel favorire lo sviluppo economico delle singole regioni.

Partendo da quest'ultimo punto, la relazione tra investimenti pubblici e dinamiche di sviluppo appare positiva e robusta, anche se una semplice correlazione non è in grado di identificare i nessi di causalità che sussistono tra le due grandezze. Spesso, infatti, è possibile riscontrare in letteratura dei risultati che tenderebbero a rafforzare l'idea che sia la crescita economica a giustificare una maggiore spesa per investimenti. Comunque sia, non si può trascurare il fatto che le due grandezze nel caso delle regioni italiane siano correlate positivamente e che ciò, in presenza di ampie divergenze interregionali e in un'ottica federale, costituisca un elemento cardine nelle decisioni di policy. In sostanza, qualunque politica di riequilibrio economico tra le diverse aree del Paese deve investire una riformulazione nella spesa

pubblica per investimenti che, viceversa, attualmente tende a privilegiare le parti più dinamiche della nazione.

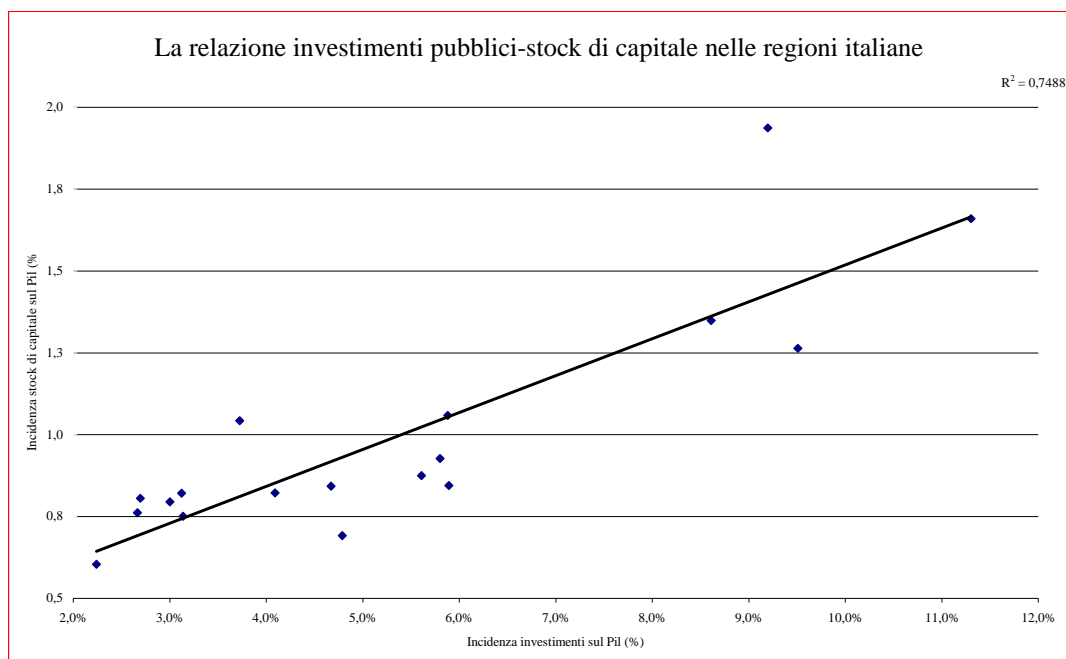
Figura 4-10



Anche nel caso delle regioni italiane, la relazione positiva tra investimenti pubblici e crescita può emergere dall'esplicarsi di semplici impulsi di domanda, senza coinvolgere incrementi della produttività. A tal fine, è indispensabile verificare il ruolo della spesa per investimenti nella formazione dello stock di capitale e la relazione che lega la conseguente dotazione infrastrutturale con la crescita economica delle singole regioni.

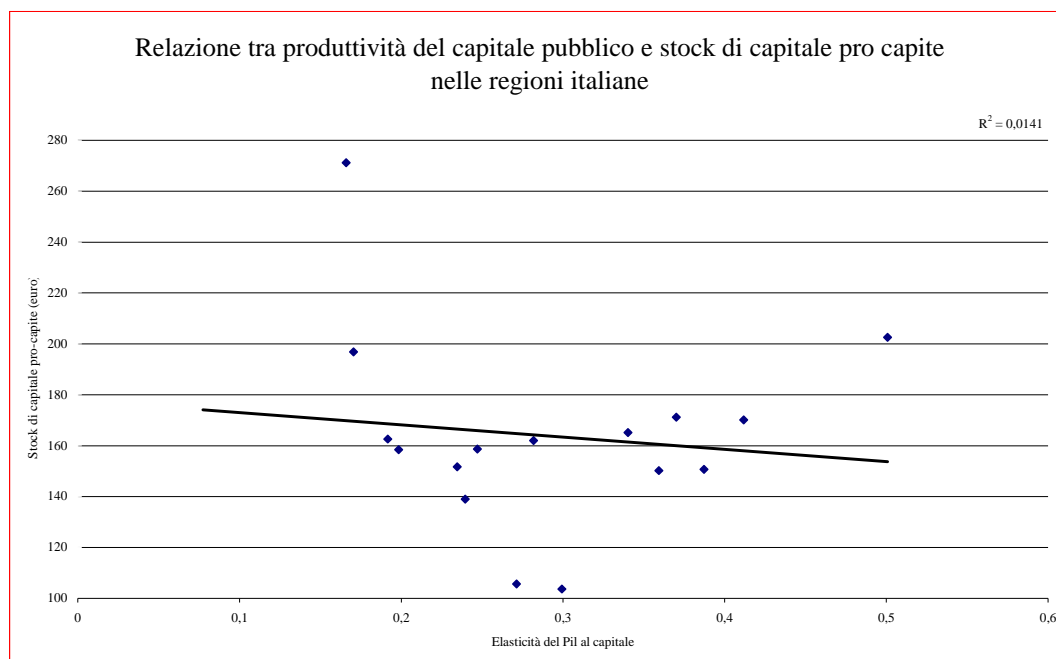
Per quanto riguarda il legame che sussiste tra investimenti a stock di capitale, diversamente da quanto sarebbe auspicabile attendersi, la correlazione è positiva e molto robusta, lasciando poco spazio per l'emersione di effetti di catching-up delle regioni meno dotate verso le regioni più ricche di infrastrutture. Ciò che l'evidenza empirica segnala, semmai, è una maggiore concentrazione degli investimenti proprio nelle regioni a più alta infrastrutturazione.

Figura 4-11



La relazione positiva tra stock di capitale e flussi di investimento può costituire un fattore di inefficienza per il Paese almeno per due ordini di motivi. Innanzitutto, l'accumulazione di capitale oltre certi livelli potrebbe rivelarsi controproducente per via dei rendimenti decrescenti del capitale, spesso associati all'emergere di costi di congestionamento. La destinazione di risorse verso zone del Paese dove esse si rivelano meno produttive può contribuire a ridurre la produttività complessiva dell'intera economia italiana. In effetti, se si guarda alla produttività del capitale lungo il territorio nazionale a livello locale la legge dei rendimenti decrescenti non è verificata, segno forse di una strutturale carenza di infrastrutture in tutto il Paese, per il quale si renderebbe quindi necessario un incremento sostanziale della dotazione di infrastrutture.

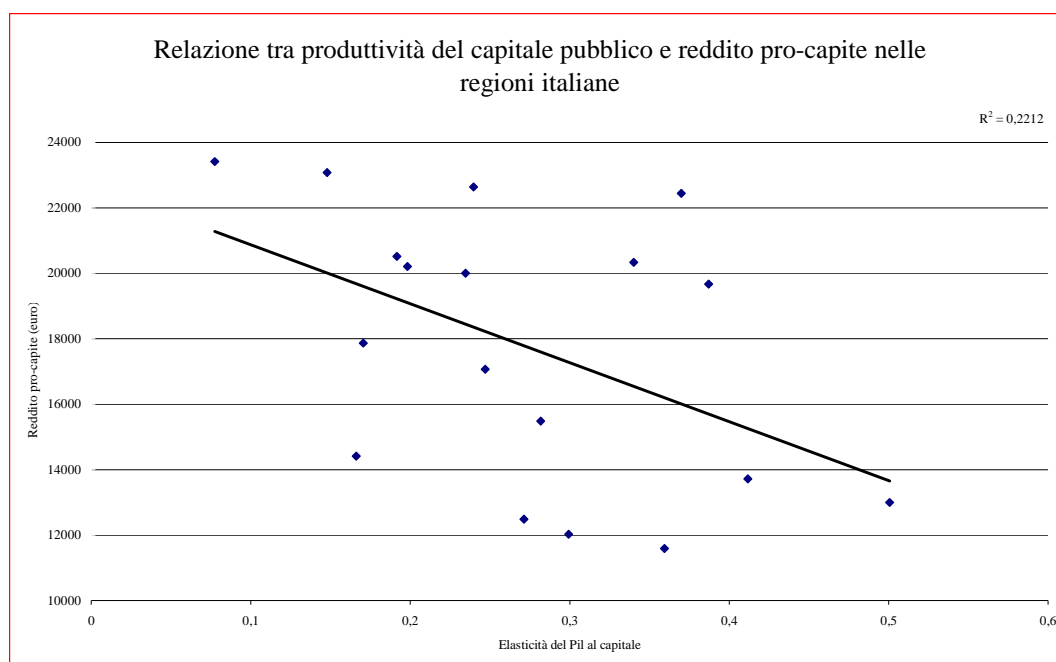
Figura 4-12



Tuttavia, se si mettono in relazione la produttività del capitale e il reddito pro-capite, si riscontra una correlazione negativa tra le due grandezze, a conferma che, comunque, nelle aree del Paese più ricche, la dotazione di infrastrutture pubbliche esercita sul prodotto un impulso minore. Si tratta di un risultato che tende ad enfatizzare l'importanza degli investimenti in infrastrutture nel Mezzogiorno. Pertanto, in ottica federale, diversamente da quanto rilevato nell'esperienza storica degli anni più recenti, occorrerebbe predisporre meccanismi di allocazione delle risorse volti a favorire un maggior afflusso di investimenti nelle regioni meno ricche. Si noti infatti, che fatta 100 la dotazione di capitale pubblico dell'Italia, al Nord le infrastrutture raggiungono un valore pari a 117, al Centro si riscontra un livello di infrastrutture in linea con la media nazionale, mentre al Sud la dotazione di capitale pubblico risulta essere del 23 per cento inferiore alla media nazionale. Ne consegue che, qualunque sia l'impostazione del nuovo sistema federale, l'obiettivo del riequilibrio economico attraverso l'eliminazione del gap infrastrutturale tra Nord e Sud costituisce non tanto un requisito dell'impianto federalista, quanto uno strumento per innalzare la produttività aggregata del Paese a parità di spesa complessiva per investimenti.

Diversamente, riforme in senso federale del Paese che introducano incentivi avversi alla riallocazione delle risorse da Nord a Sud, magari imputabili al cattivo funzionamento dei meccanismi di perequazione, potrebbero causare un ulteriore calo del reddito potenziale dell'Italia.

Figura 4-13

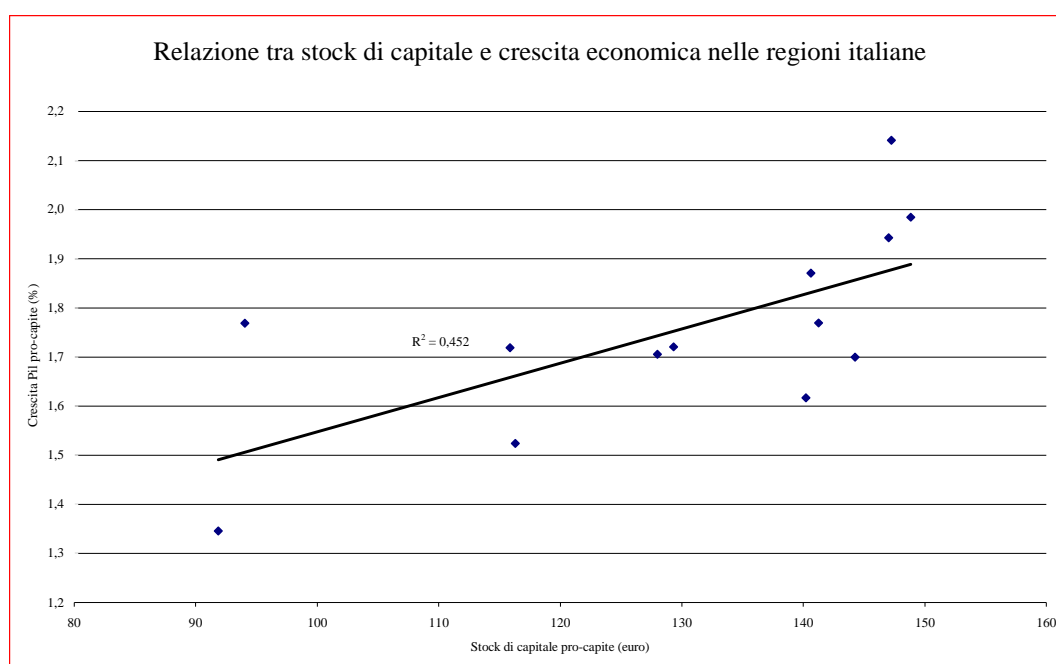


Un aspetto significativo che rafforza la convinzione del ruolo cruciale della dotazione infrastrutturale nel promuovere la crescita risiede nella relazione tra stock di capitale e crescita che, a differenza del confronto internazionale, nella realtà italiana si presta benissimo a descrivere i differenziali di sviluppo. Come si può vedere, le regioni a più elevata dotazione di infrastrutture pro-capite sono anche quelle che sperimentano i più alti tassi di crescita. Data la distribuzione territoriale dello stock di capitale, tale evidenza spiega buona parte della persistenza dei differenziali di crescita riscontrati lungo il territorio.

Sotto queste condizioni, la predisposizione di una struttura fiscale federale improntata sull'autonomia territoriale, ma in grado di garantire una sostanziale coesione nazionale, intesa come convergenza tra le regioni, rischia di essere inattuabile, in quanto il sistema sarebbe minato all'origine da una strutturale divergenza delle sue componenti. In pratica, il gap

infrastrutturale esistente spinge i territori verso posizioni divergenti e un eventuale fisco locale, che inevitabilmente sarebbe basato sulle dinamiche del reddito, non farebbe altro che esacerbare tali tendenze a divergere. Per queste ragioni, qualsiasi disegno di federalismo fiscale che non contempli una soluzione al gap infrastrutturale è destinato a fallire o, comunque, a introdurre tensioni tra le diverse aree del paese.

Figura 4-14



La significativa correlazione positiva tra infrastrutture e crescita a livello regionale necessita di un'ulteriore specificazione, in quanto non sembrerebbero emergere nella realtà locale italiana i problemi connessi al costo delle infrastrutture che, come mostrato nel confronto internazionale, possono essere tali da superare i benefici associati alla formazione di capitale pubblico.

Ciò che spiega questa apparente influenza del fattore costo con riferimento alle regioni è che non sussiste alcuna correlazione tra dotazione di infrastrutture e debito o pressione fiscale locale. In sostanza, il meccanismo di finanziamento delle opere pubbliche non si scarica immediatamente ed esclusivamente sul territorio in cui si costruiscono le infrastrutture, ma si redistribuisce lungo il territorio, grazie all'impostazione centralistica sia

fiscale che di ricorso al mercato. Pertanto, l'attuale sistema di accumulazione del capitale attribuisce i benefici delle infrastrutture ai territori in cui esse sono presenti, ma ne scarica il costo all'intera collettività nazionale.

Data questa struttura di finanziamento delle infrastrutture pubbliche, e in virtù dei rendimenti che sembrano essere associati agli investimenti pubblici, alcune considerazioni meritano un approfondimento.

Innanzitutto, il non allineamento tra soggetti che usufruiscono dei benefici delle infrastrutture e quelli che ne sostengono il costo può essere foriero di inefficienza di sistema che coinvolge l'intera economia italiana, in quanto la non responsabilizzazione di bilancio può indurre ad adottare eccessivi livelli di tassazione nazionale, necessari a coprire lo spreco di risorse che si riscontra laddove non sussiste un vincolo di bilancio forte. È, infatti, idea Comune, ma anche evidenza empirica, che la formazione di opere pubbliche è drasticamente inefficiente e costosa nel Mezzogiorno.

D'altro canto, la distribuzione delle infrastrutture è tale che, se il finanziamento degli investimenti pubblici fosse affidato esclusivamente alle risorse proprie locali, il rischio sarebbe quello di un'inefficiente allocazione delle risorse, con un'eccessiva accumulazione di capitale al Nord, dove è meno produttivo, e un'insufficiente dotazione al Sud, dove invece si otterrebbero i maggiori guadagni di produttività.

Anche nel caso della spesa per investimenti, quindi, si ripropone il trade-off che caratterizza il processo decisionale nella transizione verso un assetto federale. Da un lato, un'impostazione centralistica basata su una maggiore uniformità lungo il territorio della spesa garantisce una migliore allocazione, ma sicuramente un maggior costo in termini di carico fiscale complessivo. Dall'altro, un assetto federale fondato sulle autonomie territoriali, se riduce il costo di formazione del capitale pubblico, rischia però di condurre ad una distribuzione inefficiente delle infrastrutture, con un'accumulazione eccessiva al Nord e una carente al Sud, riducendo la produttività complessiva del paese.

Il caso dei Comuni è altamente significativo in tal senso e conferma la sussistenza di tale trade-off. Se si analizza, infatti, la relazione tra scelte di policy locale e sviluppo del territorio, si riscontra un effetto tanto più marcato della politica comunale quanto più esso è corredato da autonomia tributaria (e finanziaria) e flessibilità di bilancio. La stima quindi confermerebbe l'ipotesi che il veicolo utilizzato per produrre infrastrutture e sviluppo del territorio, ovvero l'autonomia gestionale dei Comuni, si dimostra largamente rispondente alle esigenze di efficienza nell'assecondare le preferenze locali. Tuttavia, il mancato disegno di uno schema federale che prevenga dalla deriva dei territori, trasforma un fattore di successo, quale l'efficacia dei Comuni nel favorire lo sviluppo del territorio di riferimento, in un aspetto critico da arginare con scomposti interventi dall'alto mirati a limitare l'autonomia delle Amministrazioni comunali.

Tabella 4-15**Spesa per investimenti e sviluppo del territorio**

Variabile dipendente				
Reddito pro-capite				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	15353,4669152	663,568695	23,137720	0,000000
Investimenti pro-capite	-1,8510684	0,924578	-2,002068	0,045732
Rigidità di bilancio	-1025,8975030	182,8292939	-5,611232	0,000000
Autonomia finanziaria	13,2842858	1,4639568	9,074234	0,000000
			5,203526862	
Autonomia tributaria	4132,152611	794,1061361933	2	0,00000027
R-squared	0,387	Mean dependent var	18275,60999	
Adjusted R-squared	0,380	S.D. dependent var	2674,004031	
S.E. of regression	2104,996	Akaike info criterion	18,15361247	
Sum squared resid	2627586877,419	Schwarz criterion	18,20490998	
Log likelihood	-5439,084	F-statistic	62,26731796	
Durbin-Watson stat	1,884	Prob(F-statistic)	8,14E-60	

Per far fronte a questo tipo di problematiche, l'introduzione di meccanismi di perequazione si rivela essere una soluzione percorribile. Tuttavia, data la natura strutturale del problema e considerando le esternalità positive connesse alla formazione del capitale pubblico anche in luoghi lontani da dove si formano le risorse per finanziarlo, sarebbe opportuno separare gli obiettivi di riequilibrio economico (l'intervento nel Mezzogiorno) da quelli della perequazione classica, maggiormente focalizzata a migliorare l'equità del sistema anziché l'efficienza. Sarebbe pertanto auspicabile esplicitare l'obiettivo delle politiche del Mezzogiorno e separarle dalla costruzione del federalismo fiscale.

In tal senso, andrebbero esplorati maggiormente i benefici derivanti dal coinvolgimento di soggetti privati nell'accumulazione del capitale pubblico,

giacché questi potrebbero essere ben disposti a convogliare risorse laddove esse rendono maggiormente. A differenza di altre forme di intervento pubblico, in cui non è possibile appropriarsi neanche in parte dei benefici derivanti dall'investimento, nel campo delle infrastrutture è possibile prefigurare dei ritorni economici privati. Pertanto, il Mezzogiorno, grazie ai maggiori rendimenti che assicura rispetto al Nord, potrebbe attrarre diverse forme di iniziativa privata, sia sotto forma di partenariato pubblico-privato nell'esecuzione degli investimenti, sia come finanziatori di opere prettamente pubbliche. Non è da trascurare, infatti, la possibilità che un arretramento al Sud della spesa pubblica a favore di interventi privati conduca ad un miglioramento dell'efficienza nella costruzione delle opere pubbliche.

Per realizzare tali guadagni di produttività, però, sarebbero necessari una maggior corrispondenza dei costi delle opere pubbliche con i prezzi di mercato, una maggior tutela delle regole di quest'ultimo da parte dell'Amministrazione Pubblica e un maggior coinvolgimento nelle spese delle comunità locali.

5. Gli indicatori di performance dei Comuni

Uno degli aspetti più dibattuti nell'analisi delle politiche comunali e nelle discussioni circa il ruolo stesso dei Comuni è il giudizio assegnato alle scelte amministrative locali, così come esse traspaiono dai dati di bilancio e dallo sviluppo del territorio.

Mentre per la Pubblica Amministrazione nel suo complesso si possono rintracciare degli elementi che in modo pressappoco univoco delineano delle relazioni stabili con la qualità dell'output, nel caso dei Comuni risulta arduo non solo identificare le variabili connesse al risultato, ma anche individuare quale sia il risultato sulla base del quale misurare le performance dei Comuni. Ad esempio, non è possibile utilizzare la sovrapposizione delle dinamiche di bilancio su quelle del PIL per testare quantomeno la sostenibilità economica delle scelte comunali rispetto all'evoluzione del reddito nazionale.

In sostanza, nella realtà dei Comuni l'identificazione di parametri di virtuosismo non è strettamente correlata al raggiungimento di determinati equilibri di bilancio, né alla composizione della spesa, né necessariamente al grado di autonomia finanziaria raggiunto.

In effetti, esistono diverse combinazioni di scelte effettuate dalle Amministrazioni e di condizioni al contorno in cui esse sono maturate, che contribuiscono a generare risultati in termini di sviluppo economico simili. D'altro canto, esistono una molteplicità di risultati ciascuno dei quali può essere assunto come segnale di successo di una determinata scelta di policy.

Tale difficoltà nell'associare un output ad una condizione di bilancio, o ancor prima nell'individuare il risultato rispetto al quale valutare il virtuosismo di un Comune, pone quindi il problema di seguire un approccio complesso nel valutare il grado di virtuosismo con cui l'azione amministrativa è stata condotta.

Per questa ragione, dopo un'iniziale rassegna dei principali indicatori di bilancio, è stato adottato un processo di valutazione che ha preso in

considerazione una molteplicità di risultati associabili a determinate strutture di bilancio, e ne ha aggregato le relazioni emerse in un unico indicatore composito, testato rispetto ad un concetto di solvibilità del Comune: il dissesto economico.

In sintesi, dopo aver selezionato gli indicatori sintetici di bilancio maggiormente correlati alle variabili economiche, questi sono stati aggregati sulla base della loro capacità di predire l'evento dissesto economico, che nel caso dei Comuni è la migliore, seppur largamente imperfetta, approssimazione che esiste di fallimento dell'ente.

Utilizzando questa metodologia, è stato possibile pervenire ai seguenti risultati:

- innanzitutto, non esiste un singolo indicatore in grado di definire il livello complessivo della performance di un Comune, ma, a seconda dei casi, essa è la risultante di un insieme di fattori il cui peso relativo si modifica in modo rilevante. Utilizzando come metro di valutazione ultimo la probabilità di default, per ciascun indicatore utilizzato si riscontrano bande di oscillazioni molto ampie a parità di valore complessivo dell'indicatore. Tale risultato è coerente con la forte volatilità riscontrata nell'analisi descrittiva dei principali indicatori di bilancio;
- dall'analisi delle componenti in uscita che concorrono alla formazione dell'indicatore, si evince una relazione più stretta e inversa tra incidenza per la spesa sociale e per istruzione e probabilità di default. Ciò conferma l'ipotesi che questa voce di spesa rappresenta la parte del bilancio corrente ove si scaricano le maggiori tensioni e una sua riduzione o un suo basso livello sono spesso indicatori di difficoltà amministrativa;
- in ogni caso, è il livello di autonomia tributaria e finanziaria a determinare le performance migliori, come peraltro era già emerso dalle analisi sulle singole componenti;

- la composizione di questi risultati concorre a scardinare l'impostazione dei Patti di stabilità basati sulla delimitazione ex ante o dell'autonomia tributaria, o della crescita della spesa (o di parti di essa). In genere una maggiore autonomia tributaria si associa ad una maggiore solidità del bilancio e a performance superiori, mentre la crescita della spesa corrente è quasi del tutto non correlata alla probabilità di default. Viceversa, limitare i margini di ricomposizione della spesa all'interno di un equilibrio di bilancio può compromettere la solidità di un Ente fino a decretarne la non solvibilità;
- il grado di solvibilità dei Comuni è inversamente proporzionale al livello raggiunto dallo stock di debito sulle entrate proprie, confermando l'ipotesi che sotto le dinamiche di ricorso al debito si nascondono anche finalità avverse allo sviluppo e al bilancio, come dimostrato dalla discrasia tra livello dell'indebitamento raggiunto e spesa per investimenti effettuata;
- ancorché attenuato dal controllo operato statisticamente per isolare gli effetti al contorno, i Comuni minori (inferiori ai 30mila abitanti) e quelli ubicati nel Mezzogiorno sono quelli strutturalmente più vulnerabili, nel primo caso per via delle diseconomie di scala e della maggior sensibilità agli shock sul bilancio, mentre nel secondo caso il basso livello di autonomia tributaria sembra essere il principale driver, anche se non possono essere sottaciute composizioni della spesa non efficienti. All'analisi sfuggono i Comuni inferiori ai 5mila abitanti, la cui eterogeneità non viene dominata dal controllo statistico e non permette un inquadramento sistematico, anche se non è chiaro quanto ciò dipenda dalla qualità dei bilanci predisposti;
- in definitiva, sembrano esibire un livello superiore della performance amministrativa i Comuni che hanno una maggiore autonomia tributaria e finanziaria, una minor spesa di funzionamento, una maggior incidenza della spesa sociale e per istruzione, un maggior livello di investimenti.

Infine, per soppesare il ruolo relativo dell'azione amministrativa dei Comuni rispetto al resto della Pubblica Amministrazione sono state poste a confronto alcune misure di produttività e di costo nell'erogazione dei servizi e nella produzione di beni pubblici, escludendo quindi dal computo i trasferimenti monetari.

Il primo indicatore misura il valore per addetto dei servizi erogati e dei beni prodotti e segnala una produttività del lavoro nel comparto dei Comuni ben superiore di quella registrata nel complesso delle Amministrazioni centrali nell'ultimo quinquennio.

Il secondo indicatore misura l'incidenza del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) e mostra come il costo per l'erogazione di un servizio o la produzione di un bene pubblico, in termini di oneri per il personale, siano più consistenti nell'Amministrazione centrale.

In conclusione, si rileva una performance complessiva dei Comuni molto più soddisfacente di quella che sembrerebbe emergere dalla semplice constatazione che negli ultimi cinque anni la spesa primaria sia aumentata. Ciò appare essere più un fenomeno che caratterizza l'intero complesso della P.A., e che è influenzato dall'incremento delle funzioni dei Comuni, piuttosto che una peculiarità negativa della gestione dei Comuni.

Le finanze comunali attraverso una lettura del bilancio

L'analisi dello stato delle finanze pubbliche comunali può essere condotta attraverso la disamina di indicatori sintetici di bilancio, che consentono di fornire una rappresentazione dei fenomeni che si vogliono monitorare: solvibilità degli enti, efficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche, sostenibilità delle politiche, etc.

A tal fine, è utile richiamare le definizioni e la ratio sottostante la costruzione dei principali indicatori che verranno utilizzati per definire lo stato di salute e le performance della finanza comunale.

Autonomia tributaria – È calcolata come rapporto tra le entrate tributarie (al netto della Compartecipazione all'IRPEF, che di fatto è un trasferimento) e le entrate totali (al netto delle partite di giro). È uno degli indicatori maggiormente adoperati per valutare il grado di autonomia impositiva che un Comune detiene e restituisce un'informazione sintetica della capacità potenziale di attivare risorse. Per tale ragione, l'autonomia tributaria è uno degli indicatori più utilizzati per misurare la solvibilità di un ente.

Autonomia finanziaria – È calcolata come rapporto tra la somma delle entrate tributarie (al netto della Compartecipazione all'IRPEF) e di quelle extra-tributarie e le uscite correnti. 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. Valutato in dinamica, quindi, misura lo stato di attuazione in ciascun Comune del federalismo fiscale.

Pressione fiscale – Viene espressa dal rapporto tra entrate autonome (tributarie e extra-tributarie) e PIL (o Popolazione). Misura il grado di sforzo fiscale richiesto ai cittadini residenti e, di conseguenza, il peso dell'amministrazione comunale all'interno dei sistemi economici locali. Nella versione che utilizza al denominatore la Popolazione, può essere interpretata come indicatore di sostenibilità delle politiche e del grado di sfruttamento di alcuni importanti cespiti che la compongono (ICI, Addizionale IRPEF, Proventi dei servizi pubblici).

Capacità di riscossione – È il rapporto tra quanto effettivamente incassato e quanto accertato in conto entrate (in questa sede si limita l'analisi alle entrate tributarie). Serve a misurare l'effettiva capacità gestionale dei propri tributi da parte del Comune. Analizzato in dinamica, fornisce un'indicazione sintetica circa l'adattamento della struttura amministrativa del Comune al processo di devoluzione delle funzioni.

Rigidità di bilancio – È il rapporto tra le spese di funzionamento e le entrate autonome. Poiché le spese di funzionamento sono date dalla somma dei costi

sostenuti dal Comune per alimentare l'attività amministrativa obbligatoria (in gran parte stipendi dei dipendenti e funzioni connesse alla loro attività), tale indicatore misura l'assorbimento di risorse proprie prodotto dalla gestione. In tal senso, può essere letto come indicatore della rigidità cui è sottoposto il bilancio per effetto dell'attività amministrativa (o per la scarsità di risorse autonome). Nella versione più estesa, che tiene conto anche della spesa per interessi e rimborso prestiti, costituisce il principale indicatore della capacità di ripagare i debiti da parte del Comune.

Incidenza spesa in conto capitale – È il rapporto tra la spesa in conto capitale e il totale della spesa. Data la natura della spesa in conto capitale, discrezionale e suscettibile di esercitare effetti positivi di medio termine, è opportuno considerare il peso di tale macro-voce all'interno del bilancio di un Comune. Inoltre, visto il trattamento altalenante di tale tipologia di spesa nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità interno, una valutazione dinamica di tale indicatore, declinata su alcune voci funzionali di spesa, può fornire delle indicazioni sulle eventuali distorsioni indotte dalle regole dei Patti di Stabilità interni.

Incidenza spesa sociale – È il rapporto tra uscite correnti per le funzioni "Sociale" e "Istruzione" e le uscite correnti totali. Poiché definisce la gran parte dei servizi alla persona erogati dai Comuni su base non obbligatoria, è un indicatore del modo in cui le amministrazioni sono in grado di assecondare le preferenze espresse a livello locale. Pertanto, costituisce un prezioso elemento per valutare il grado di flessibilità di bilancio e la sua sostenibilità nel sopportare le pressioni esercitate dai fattori demografici o dalle scelte dei cittadini.

Limite all'indebitamento – È dato dal rapporto tra la spesa per interessi e per il rimborso dei prestiti sui primi tre titoli delle entrate (tributarie, trasferimenti correnti, extratributarie). Costituisce il parametro su cui si calcola il limite legale all'indebitamento, fissato dalla Finanziaria per il 2007

al 12%. Pertanto, l'analisi di tale indicatore misura la capacità di indebitamento di ciascun Comune.

La costruzione di un indicatore di performance

La valutazione della performance dei Comuni e la possibilità di addivenire ad una classificazione dei singoli enti a seconda del loro grado di virtuosismo si scontra con l'inesistenza di una grandezza su cui parametrare l'azione comunale. Mentre, nel caso dell'analisi dell'intero settore pubblico, è possibile utilizzare le variabili macroeconomiche nazionali come riferimento, ma anche i saldi caratteristici del bilancio, nel caso dei Comuni, né l'una né l'altra via sono percorribili, in quanto non esiste una definizione di reddito locale (nelle pagine precedenti si è usata l'approssimazione del reddito imponibile secondo le dichiarazioni dei residenti, che però non può essere adottato come denominatore su cui parametrare gli indicatori di bilancio) e non esiste un concetto di saldo di bilancio che abbia la capacità di sintetizzare l'efficacia e il rigore raggiunti nella gestione dell'Amministrazione comunale. Di fatto, il saldo di bilancio comunale può avere interpretazioni diverse e può condurre ad analisi fuorvianti circa l'effettivo stato di salute di un Comune.

Per tale ragione vengono solitamente utilizzati un set di indicatori di bilancio, come quelli sopra discussi, cui è demandato il compito di restituire un'informazione specifica circa un singolo aspetto dell'attività amministrativa.

Viceversa, se si cerca di dare un giudizio complessivo sull'operato di un Comune, occorre provvedere ad un esercizio di sintesi di tali indicatori, selezionandoli sulla base della capacità che ciascuno di essi ha di connotare un aspetto dell'analisi delle politiche comunali e verificare se, messi insieme, consentono di estrapolare una graduatoria rispetto ad un evento inequivocabile ed estremo, rispetto al quale parametrare le condizioni di tutti gli enti analizzati.

Un esempio tipico di tali procedure è quello del rating, in cui si analizzano le condizioni di un soggetto al momento in cui ha cessato la sua operatività (il fallimento) e si selezionano quegli indicatori che meglio concorrono a descrivere tale condizione. Dopodichè, gli stessi indicatori vengono utilizzati per valutare gli altri soggetti omologhi e si costruisce una gerarchia rispetto alla probabilità che ciascuno di essi dichiari fallimento.

Una procedura simile è utilizzabile anche nel caso dei Comuni, seppur con i dovuti caveat.

Innanzitutto, per i Comuni non è previsto il fallimento, quindi bisogna utilizzare un'approssimazione non molto robusta come può essere la procedura di dissesto finanziario. Questa, infatti, spesso assume connotati economici molto distanti da quelli del fallimento, in quanto può avere origine da fenomeni che non sono desumibili dalla gestione (buona parte dei dissesti verificatisi in Italia originano da sentenze risarcitorie avverse). Pertanto, i risultati vanno assunti con le dovute cautele.

In secondo luogo, la numerosità degli eventi a disposizione è molto bassa, quindi i risultati statisticamente non possono essere molto robusti.

Infine, il semplice rating dei Comuni rispetto all'evento dissesto non costituisce di per sé un metro di valutazione della gestione dell'amministrazione comunale e della sua capacità di generare ricchezza e coesione sociale all'interno del territorio in cui opera. Per questa ragione, anziché verificare ex post le caratteristiche degli enti che hanno dichiarato "fallimento", è stata seguita la strada di selezionare ex ante gli indicatori che, già nelle analisi precedenti, avevano una correlazione con alcune grandezze macroeconomiche e sociali e verificare come una combinazione di essi potesse essere utile a prevedere l'evento dissesto.

In sostanza, il processo di aggregazione in un unico indicatore sintetico di performance è stato ottenuto ordinando i singoli indicatori di bilancio in modo che, a parità di effetto positivo sul territorio, il Comune con un valore più alto sia quello con la probabilità di dissesto più bassa.

Il criterio con cui si è proceduto alla selezione degli indicatori sintetici e successivamente alla costruzione di un Indice Sintetico di Performance (ISP) è stato a più fasi.

Nel primo stadio è stata effettuata una scelta dei parametri maggiormente correlati sia ad un indicatore di solvibilità (rapporto debito/entrate proprie) che di carico del debito (debito pro-capite). Gli indicatori sono stati costruiti con il vincolo di comprendere sempre dati disponibili al momento della valutazione della solvibilità di un ente. Pertanto, sono stati privilegiati quegli indicatori di natura più strutturale, in grado di dare informazioni stabili per almeno un biennio. In questo modo, l'indicatore che ne scaturisce è in grado di descrivere la solvibilità di un Ente al tempo $t+2$, utilizzando variabili note al tempo $t+2$ ma riferite al tempo t , che è in genere il lag temporale con cui si rilevano i dati comunali. Le variabili così selezionate sono state aggregate mediante un processo di standardizzazione delle componenti, che hanno portato alla definizione di un Indicatore Parziale di Performance (IPP).

Per testare ulteriormente la bontà della scelta delle componenti come variabili in grado di descrivere la solidità finanziaria dei Comuni, è stata eseguita un'analisi probit, regredendo tali variabili sul vettore dissesto, ovvero quello formato da componenti uguali a 1 per i Comuni che hanno dichiarato dissesto e uguale a 0 per i restanti Enti³.

Il campione utilizzato è formato da 600 Comuni, in cui non sono stati considerati i Comuni di Valle D'Aosta e Trentino per la loro appartenenza a

³ Il modello utilizzato per l'analisi della probabilità di default è un probit, in cui $\Pr(\text{evento}_j) = \Pr(Y = j) = F(\mathbf{X})$, dove \mathbf{X} rappresenta il vettore delle variabili rilevanti, tale per cui:

$$\Pr(Y = 1) = F(\beta' X)$$

$$\Pr(Y = 1) = 1 - F(\beta' X)$$

e i parametri β stimati nel modello spiegano l'impatto che un cambiamento del vettore \mathbf{X} esercita sulla probabilità complessiva di default. Il modello utilizza una distribuzione normale:

$$\Pr(Y = 1) = \int_{-\infty}^{\beta' X} \phi(t) dt = \Phi(\beta' X).$$

regioni a statuto speciale, con regimi di finanziamento e spesa del tutto peculiari rispetto al resto d'Italia. Inoltre il campione è stato suddiviso in sottocampioni su cui è stato testato il modello e la significatività dell'indice costruito.

L'analisi probit ha confermato che buona parte delle componenti sono significative nel descrivere la probabilità di default di un Ente e che l'indicatore di probabilità che ne deriva è in grado di cogliere esattamente lo stato di dissesto dei Comuni inclusi nel campione. Dall'analisi delle stime dei coefficienti dei 3 sotto-campioni e del totale dei Comuni emergono dati interessanti per ciò che riguarda il peso che ogni indice ha nella determinazione della probabilità che il Comune dichiari dissesto.

La capacità di predire la probabilità di default utilizzando gli indici di bilancio è nettamente superiore quando si limita l'analisi ai soli Comuni emittenti. Ciò può derivare da due considerazioni.

In primis, i Comuni emittenti potrebbero essere quelli con i bilanci più in ordine da un punto di vista formale e quindi più aderenti alla realtà che descrivono. Non sono inusuali, infatti, i casi di bilanci comunali incompleti o compilati in modo impreciso rispetto alle grandezze che si volevano rappresentare. Il ricorso al mercato potrebbe fungere da stimolo di una maggiore chiarezza dei bilanci.

Secondariamente, non bisogna trascurare il fatto che gran parte degli emittenti sono Comuni di medie e grosse dimensioni, ed è proprio a questo livello dimensionale che aumenta la probabilità di riscontrare bilanci più aderenti ai principi contabili.

Di fatto, mentre la significatività delle statistiche dell'analisi probit rimane elevata quando si estende la stima dai soli Comuni emittenti a tutti quelli sopra i 5mila, quando si considerano gli Enti sotto tale soglia la significatività si dissipa, così come le correlazioni che legano i singoli indicatori di bilancio a quello di solvibilità dei Comuni. Ne consegue che

La funzione $\Phi(\beta' X)$ rappresenta in genere una distribuzione normale standardizzata.

L'attività di monitoraggio non è in grado di pervenire ad informazioni risolutive per i Comuni più piccoli.

L'analisi mostra come per i Comuni con meno di 5000 abitanti sia molto difficile definire la distribuzione di probabilità del coefficiente, quindi i dati riportati non risultano significativi. Inoltre, questo determina una distorsione nella valutazione dell' R^2 che, come si nota, risulta molto alto. Per i Comuni con meno di 5000 abitanti risulta difficile identificare delle regolarità a causa della forte volatilità degli indici usati per il calcolo.

Tabella 5-1

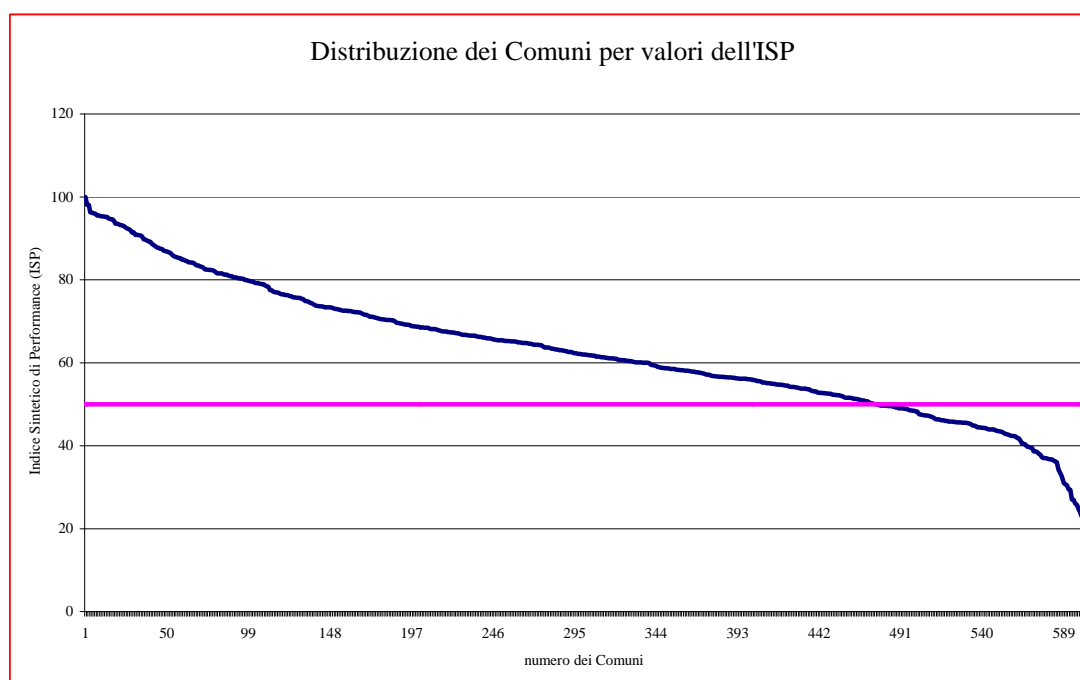
Stime coefficienti nei sottocampioni				
<i>Variabile</i>	<i>Comuni emittenti</i>	<i>Comuni >5.000 abitanti</i>	<i>Comuni <5.000 abitanti</i>	<i>Totale Comuni</i>
Autonomia tributaria	9,629	-11,736*	-103,792	-6,219*
Autonomia finanziaria	13,790**	11,605***	158,273	6,004*
Pressione Fiscale	-0,017*	-0,019**	-0,313***	-0,008**
Spesa corrente	0,001	0,005***	-0,022***	0,001
Spesa di funzionamento	-12,930	10,160***	-67,675	5,008*
Spesa sociale e istruzione	-17,043**	-0,885	-99,870	-2,664
Rigidità di bilancio	6,991***	0,076	5,128*	0,361**
Δ spesa in c/capitale	0,001	-0,001	-0,079***	-0,001
Δ spesa totale	-0,003***	0,001	0,086***	0,001
Δ spesa sociale e istruzione	6,747	-6,008	-290,429	-7,013*
Δ spesa servizi generali	0,004**	0,001	-0,071***	0,0003
Numero osservazioni	98	359	241	600
R^2	0,752	0,576	1,000	0,474
Costante	Si	Si	Si	Si
Legenda: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$				

I principali risultati

I risultati conseguiti permettono di identificare alcune relazioni tra scelte dei Comuni e relativa performance, quest'ultima misurata come l'inverso della probabilità di dichiarare dissesto, ovvero una misura dello stato di salute dei Comuni.

Innanzitutto, i valori dell'ISP riscontrati per il campione analizzato restituiscono uno stato di salute dei Comuni sufficientemente elevato, essendo minoritaria, circa il 20%, la quota di enti con un valore sotto il 50% (ovvero con una probabilità di default superiore al 50%).

Figura 5-1

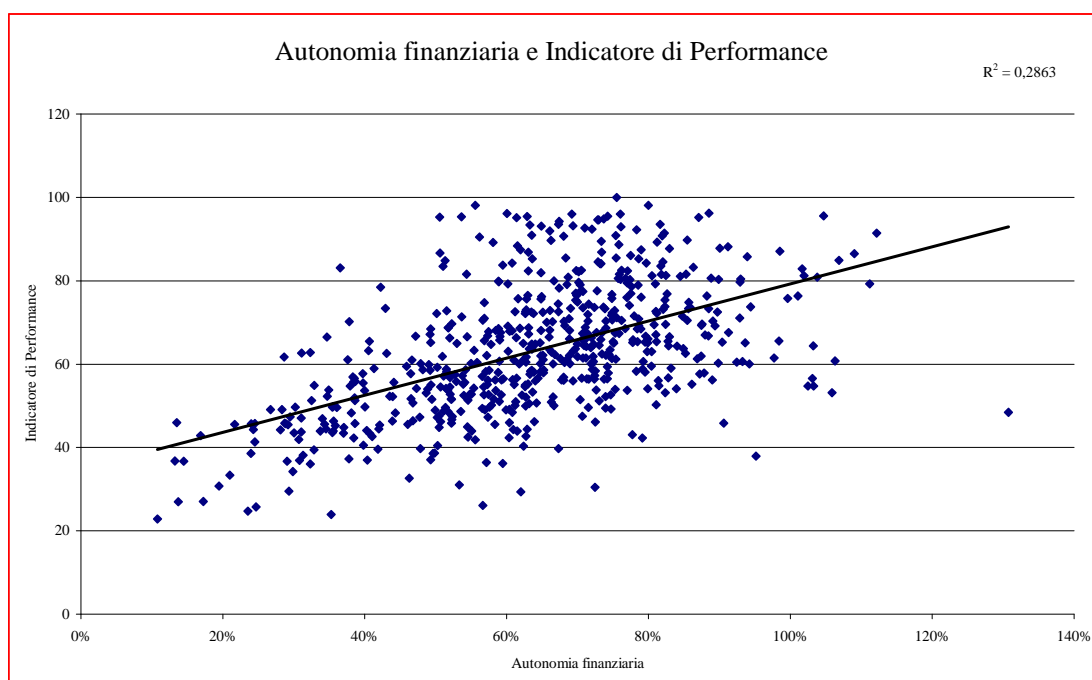


Tra gli enti più virtuosi si annoverano quelli di maggiori dimensioni, essendo il valore medio dell'indice superiore di oltre 7 punti percentuali rispetto a quello riscontrato per i Comuni con meno di 30mila abitanti, e quelli ubicati nelle regioni del Nord del Paese.

Tale risultato rispecchia essenzialmente le caratteristiche di tali enti rispetto a due indicatori inclusi nell'ISP che più degli altri sembrano essere associati allo stato di salute dell'Ente.

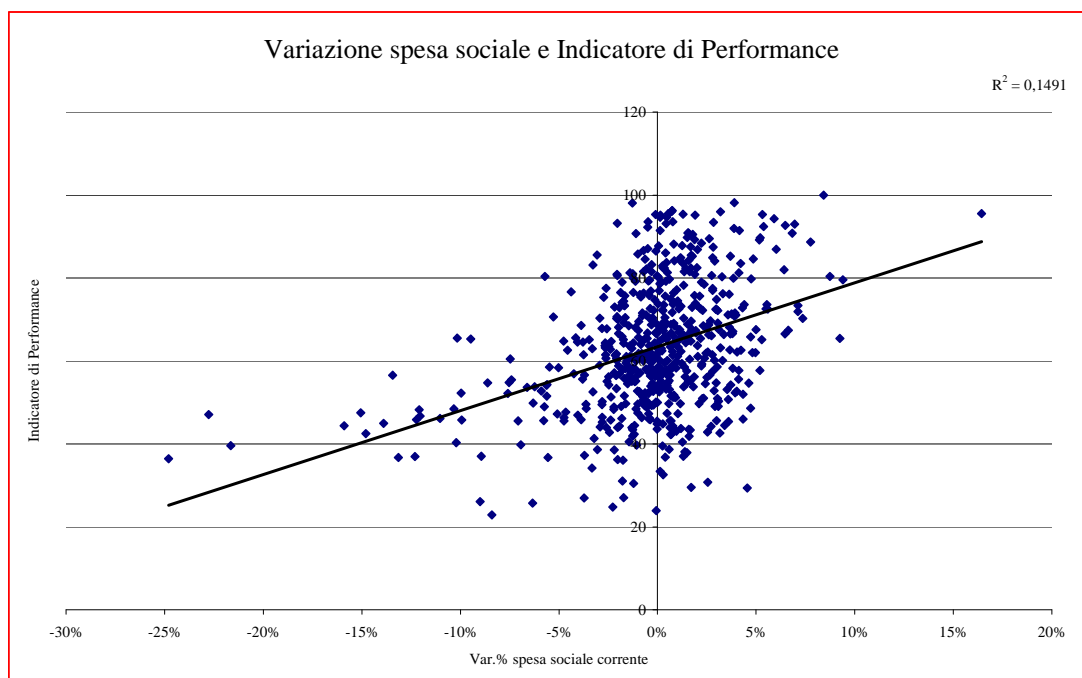
Il primo di questi è sicuramente il livello di autonomia finanziaria, molto più elevato al Nord e, in parte, nei Comuni di maggiori dimensioni, che risulta nettamente correlato all'indicatore sintetico di performance e concorre a spiegarne una larga quota, confermando l'intuizione che l'autonomia costituisce il principale valore per l'efficienza dell'azione amministrativa a livello decentrato.

Figura 5-2



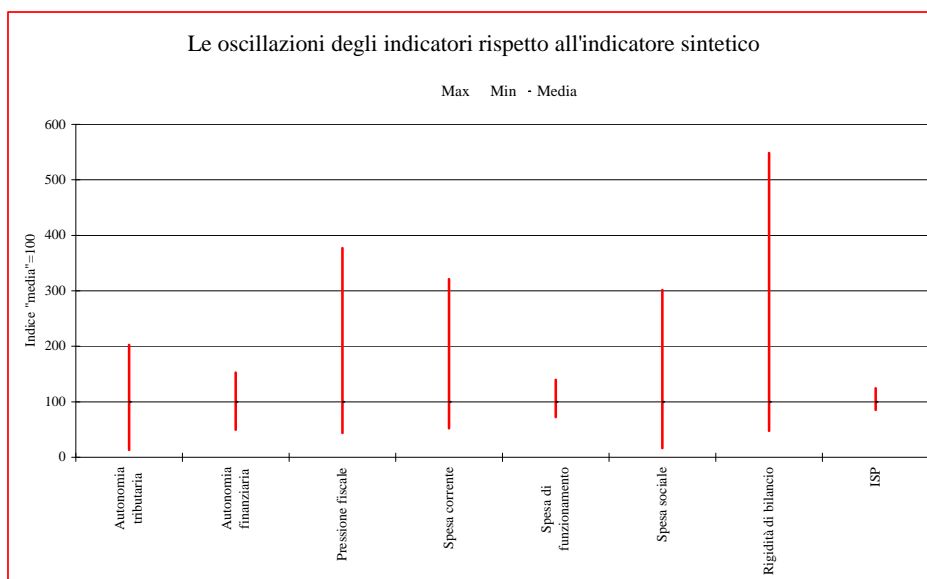
L'altro elemento, forse meno riscontrato nel dibattito, che concorre a certificare spesso il buono stato di salute di un Comune è la dinamica della spesa sociale corrente. Come si può vedere dal grafico sottostante, la correlazione tra la crescita di tale comparto di spesa e la qualità dell'azione amministrativa appare sufficientemente elevata e testimonia l'idea che sia proprio quest'ambito dell'attività comunale a definire lo stato di salute di un ente. In sostanza, data una rigidità sostanziale di buona parte della spesa corrente, variazioni consistenti e positive della spesa sociale sono accostabili a sforzi amministrativi, sia di contenimento delle altre spese sia di attivazione della leva fiscale, per assecondare le crescenti pressioni della domanda di welfare (vedi capitolo 3). Viceversa, dinamiche negative segnalerebbero o una difficoltà a far fronte a tali tensioni o un lassismo amministrativo a maggior ragione riconducibile a situazioni di cattivo stato di salute delle finanze pubbliche comunali.

Figura 5-3



Il punto da rimarcare, comunque, è che nessuno di questi o di altri indicatori utilizzati è in grado, da solo, di definire in modo univoco la performance effettiva di un Comune o il suo stato di salute. Come mostrato nel grafico allegato, anche all'interno di una banda di oscillazione minima dell'ISP, le sue componenti assumono valori molto eterogenei, sicché solo una combinazione opportuna di essi consente di fornire un giudizio approssimativamente più allineato alla realtà del Comune in oggetto.

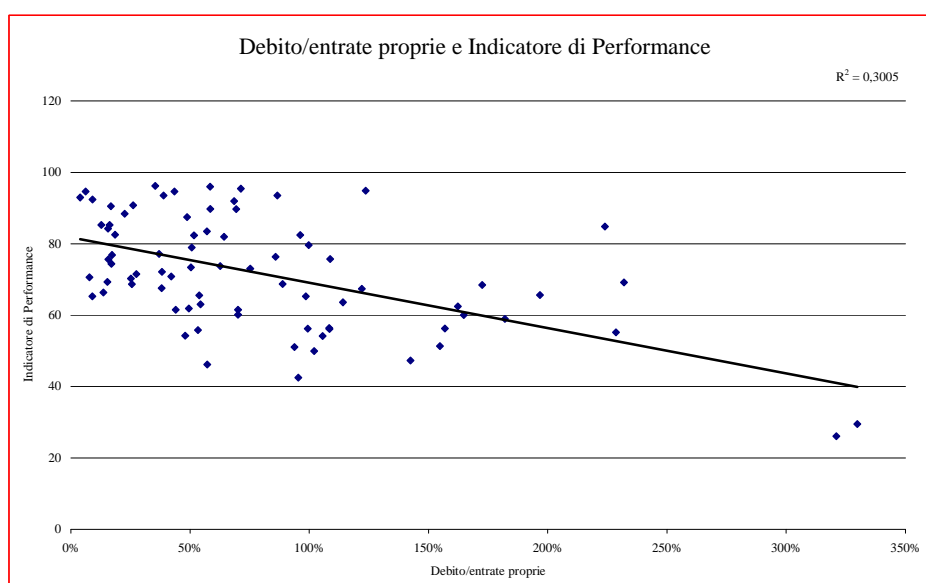
Figura 5-4



La combinazione di questi risultati concorre a scardinare l'impostazione dei Patti di stabilità basati sulla delimitazione ex ante o dell'autonomia tributaria, o della crescita della spesa (o di parti di essa). In genere una maggiore autonomia tributaria e una maggiore dinamica della spesa sociale corrente si associano ad una maggiore solidità del bilancio e a performance superiori, anche sul fronte dello sviluppo economico del territorio. Pertanto, limitare i margini di ricomposizione della spesa all'interno di un equilibrio di bilancio o interrompere gli spazi di manovra sul fronte fiscale può compromettere la solidità di un Ente fino a decretarne la non solvibilità.

Sarebbe, invece, opportuno riconsiderare la normativa vigente in materia di indebitamento perché, se è vero che una maggiore spesa per investimenti da esso finanziata produce un impulso positivo e consistente sullo sviluppo del territorio (vedi capitolo 4), è anche vero che la dinamica più recente del ricorso al debito ha superato largamente quella degli investimenti, generando una sostanziale correlazione negativa tra stock di debito e performance a livello comunale. Così come nel caso della Pubblica Amministrazione, a livello locale si riscontrerebbero casi di sovraindebitamento che metterebbero a rischio, secondo le indicazioni fornite dall'ISP, la sostenibilità del bilancio in diversi Comuni.

Figura 5-5



La performance dei Comuni e quella delle amministrazioni centrali

Un altro modo per valutare la performance delle amministrazioni comunali è quello di confrontare il costo dell'erogazione di beni e servizi in termini di onere per il personale tra il settore dei Comuni e quello statale.

In pratica, si possono estrapolare dai bilanci dei relativi livelli di governo, sia il valore della produzione di beni e servizi pubblici erogata da ciascun addetto, sia l'incidenza del costo del lavoro per unità di prodotto e la dinamica registrata nell'ultimo quinquennio da tale indicatore. Nel primo caso, si misura il contenuto di lavoro presente nel servizio o bene erogato, mentre nel secondo si pongono a confronto dinamica salariale e produttività di comparto, evidenziando eccessi o difetti della progressione dei redditi rispetto al prodotto realizzato.

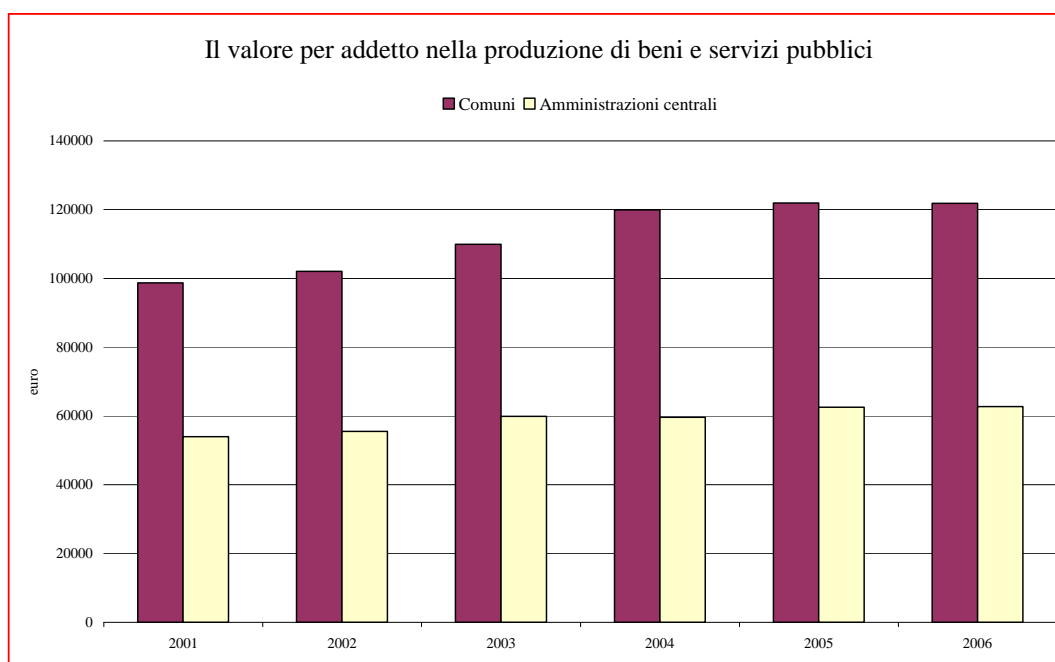
Ovviamente il computo presenta diversi caveat e problemi oggettivi di comparabilità, ma è utile per definire la profonda diversità che contraddistingue l'azione amministrativa a livello centrale rispetto a quella condotta a livello locale.

In entrambi i casi, il calcolo è stato effettuato valutando solo la produzione di beni e servizi, escludendo quindi i trasferimenti monetari.

Il primo indicatore, che misura il valore per addetto dei servizi erogati e dei beni prodotti, segnala una produttività del lavoro nel comparto dei Comuni ben superiore di quella registrata nel complesso delle Amministrazioni centrali nell'ultimo quinquennio.

Questo dipende essenzialmente dalla caratteristica dei servizi erogati. Mentre le Amministrazioni centrali forniscono beni e servizi ad elevato contenuto di lavoro, ad esempio l'istruzione, i Comuni assolvono al compito di garantire prestazioni che assorbono meno risorse di personale.

Figura 5-6



Il dato, ancorché non filtrato dalla disomogeneità che caratterizza le diverse tipologie di beni e servizi offerti dai due livelli di governo, assume un rilievo sostanziale se si considera il processo di devoluzione in atto che ha trasferito funzioni dal centro alla periferia.

Da un lato, infatti, si impone una riflessione circa il grado di rigidità della spesa che, nel passaggio dal centro alla periferia tende a ridursi, rendendo forse meno stringenti gli obblighi di controllo della spesa per il personale e maggiori margini di contrattazione a livello decentrato. Dall'altro, induce a riconsiderare i meccanismi di tagli alla spesa che, nel confronto tra Comuni e Stato, impongono un onere maggiore ai cittadini quando scaricate sui Comuni anziché sulle amministrazioni centrali, dove a risparmiare sarebbero le strutture burocratiche esistenti.

Il secondo indicatore utilizzato, invece, misura l'incidenza del costo del lavoro per unità di prodotto e mostra come il costo per l'erogazione di un servizio o la produzione di un bene pubblico, in termini di oneri per il personale, siano più consistenti nell'Amministrazione centrale. Inoltre, mentre il CLUP nei Comuni è in discesa dal 2001, nelle Amministrazioni centrali è aumentato di quasi 4 punti percentuali. Di conseguenza, non

sembrano essersi configurati nel comparto delle Amministrazioni comunali quegli aumenti di costi connessi al trasferimento di funzioni. Anzi, il passaggio delle funzioni dal centro alla periferia sembrerebbe essere avvenuto con un risparmio di spesa. Anche in questo caso, verrebbero ridimensionate le preoccupazioni riguardo la lievitazione della spesa per il personale a livello decentrato che, almeno nel caso dei Comuni, sembra essere stata più che bilanciata da un incremento della produttività.

Figura 5-7

