

INDICE

INTRODUZIONE	Pag. 1
PARTE I: Metodologia, contenuti e principali risultati del lavoro	" 3
1. UN QUADRO D'ASSIEME	3
1.1. La metodologia	" 3
1.2. Le basi dati utilizzate, i servizi analizzati e le metodologie specifiche	" 8
1.2.1. L'indagine sui consumi	" 9
1.2.2. L'indagine sulle preferenze fiscali dei torinesi	" 9
1.2.3. L'indagine sugli utenti dei parchi pubblici piemontesi	" 9
1.2.4. Uno schema riassuntivo	" 10
1.3. Una valutazione generale dei risultati: una redistribuzione insufficiente?	" 13
NOTE PARTE I	" 21
PARTE II: I risultati	" 23
1. L'INDAGINE SULLE PREFERENZE FISCALI DEI TORINESI	" 23
1.1. Aspetti generali	" 23
1.2. Una possibile riclassificazione delle spese comunali	" 37
2. L'INDAGINE SUI CONSUMI DEI PIEMONTESI	" 45
2.1. Introduzione	" 45
2.2. La strategia dell'uguaglianza	" 46
2.3. Le classi sociali	" 50
2.3.1. Proposizioni teoriche e definizione operativa	" 50
2.3.2. Il profilo empirico	" 53
2.4. L'uso dei servizi pubblici: i risultati della ricerca	" 57
2.4.1. L'assistenza sanitaria	" 57
2.4.1.1. I servizi sanitari di primo livello	" 60
2.4.1.2. I servizi sanitari di secondo livello	" 62
2.4.1.3. I servizi sanitari privati	" 66
2.4.2. I trasporti pubblici	" 68
2.5. Conclusioni	" 73
3. L'INDAGINE SUGLI UTENTI DEI PARCHI PUBBLICI PIEMONTESI	" 75
3.1. Misure di utilizzo del verde pubblico: aspetti di equità verticale	" 75
3.2. Equità e uso dell'ambiente	" 79
3.3. Equità verticale ed orizzontale	" 85
NOTE PARTE II	" 87
BIBLIOGRAFIA	" 91

INTRODUZIONE

Da tempo gli studi dell'Ires nel campo dell'economia pubblica hanno affrontato le problematiche attinenti la domanda e l'offerta di servizi pubblici locali.

Le analisi svolte hanno però individuato una sorta di "zona d'ombra" rispetto ad un problema cruciale: come possono essere stimati i benefici individuali della spesa pubblica locale, posto che la produzione di beni pubblici puri, per definizione equidistribuiti, è un caso da manuale di scienza delle finanze, e la realtà dei beni pubblici locali è in larga parte di tipo quasi-privato o "merit"?

In un periodo di "crisi fiscale" come l'attuale, una migliore conoscenza degli effetti delle spese locali sulla distribuzione del reddito può diventare un elemento rilevante per il disegno delle politiche pubbliche.

Si tratta, in altre parole, di integrare le già limitate conoscenze in materia di offerta di servizi, con informazioni sugli utenti e non dei medesimi, attraverso indagini sulla popolazione di riferimento. Resta ancora attuale quanto sosteneva G. Martinotti, a conclusione di alcune ricerche del Progetto Torino:

"Le carenze conoscitive dell'amministrazione pubblica riguardano sia le caratteristiche della domanda che lo stato dell'offerta di servizi. Quanto a questi ultimi l'affermazione può sembrare paradossale perchè essendo i servizi forniti dall'amministrazione, questa dovrebbe automaticamente conoscerne quantità, caratteristiche e funzionamento.

Come noto così non è. Infatti le informazioni di cui le amministrazioni pubbliche dispongono, spesso in grande dovizia e in forma talvolta ossessivamente particolareggiata, non sono costruite a fini statistici o conoscitivi, ma per scopi prevalentemente amministrativi o certificativi. E' quindi praticamente impossibile, anche se alcuni di questi dati esistono, utilizzare le informazioni sull'offerta di servizi per quegli scopi di programmazione, controllo gestionale e valutazione delle prestazioni che la mutata situazione

della città richiederebbe" (Martinotti, 1982, p. 15).

Più recentemente P. Giarda ha sostenuto che "le preoccupazioni di tipo redistributivo hanno caratterizzato in modo esasperato le decisioni in materia di spesa pubblica senza che appaia chiaro (...) la direzione generale della redistribuzione e soprattutto senza che appaiano chiare le motivazioni di tipo etico che dovrebbero in ogni caso sottendere a tale tipo di decisioni" (Giarda, 1987).

Lo studio dei servizi pubblici comunali può quindi essere affrontato con un'ottica nuova, valutando la distribuzione dei loro benefici all'interno dei principali gruppi sociali, anche se, come vedremo, ciò si scontra con grosse difficoltà analitiche e di ricerca empirica.

Si tratta di un profilo di indagine che dovrebbe risultare di notevole interesse per le Amministrazioni pubbliche.

E' sotto gli occhi di tutti l'attenzione crescente dei cittadini sui vantaggi individuali che essi derivano dai servizi pubblici a fronte di oneri fiscali crescenti.

Una maggiore trasparenza di questa "contabilità fiscale", di "bilancio dare-avere" relativamente ai servizi forniti dall'operatore pubblico per i principali gruppi sociali in cui può essere ripartita una collettività locale potrebbe facilitare scelte politiche più rigorose.

Questo lavoro, a carattere prevalentemente applicato, si inserisce in tale filone di studi, ed è diviso in due parti.

Nella prima, dopo un breve inquadramento teorico, si richiamano le metodologie utilizzate ed i servizi pubblici analizzati. I dati di base sono tratti da tre surveys sulla popolazione piemontese e torinese compiute dall'Ires negli ultimi 10 anni, dalle quali sono desumibili informazioni -con diverso livello di approfondimento-sull'utilizzo dei servizi pubblici da parte dei soggetti intervistati. Si tratta di un insieme di servizi pubblici prevalentemente locali, ad eccezione dell'istruzione e del trasporto ferroviario. La lettura comparata dei risultati consente, infine, alcune valutazioni generali sugli effetti redistributivi dell'intervento pubblico.

Nella seconda parte sono presentati per esteso i risultati ottenuti facendo riferimento a ciascuna delle tre surveys utilizzate.

PARTE I - Metodologia, contenuti e principali risultati del lavoro

1. UN QUADRO D'ASSIEME

1.1. La metodologia

E' bene richiamare subito la base analitica dello studio, per poi passare alla descrizione dei dati sui quali è stata effettuata questa prima sperimentazione.

Cominciamo con un tentativo di delimitazione del campo di indagine: cosa si intende esattamente per "effetti distributivi della spesa pubblica"?

Una prima risposta può essere questa: così come si studiano gli effetti dell'imposizione fiscale sul reddito dei contribuenti -sì che il problema dell'equità o meno del sistema tributario è ormai di dibattito comune- non si vede perchè ciò non possa essere ugualmente fatto sul fronte della spesa pubblica.

Tutti possono intuire come i benefici derivanti dalla produzione di beni e servizi pubblici, o dai trasferimenti monetari dall'operatore pubblico agli operatori privati, non si equidistribuiscono tra la popolazione -salvo il caso dei beni pubblici "puri", ammesso che esistano- ma possano differenziarsi sulla base sia delle condizioni socio-economiche (in particolare il reddito) che della localizzazione dei beneficiari.

Non sempre tali effetti derivano da scelte esplicite delle politiche pubbliche di riferimento. Le politiche sociali "classiche", nelle quali si concentrano gran parte degli interventi pubblici con queste caratteristiche -assistenza sanitaria, previdenza, istruzione, trasporti, abitazioni- si sono sviluppate, specie nel nostro paese, con procedimenti incrementali che hanno sedimentato normative diverse, con conseguenze redistributive non evidenti.

A livello locale, l'esplosione degli interventi sociali di Comuni e Province negli anni '70 ha generato effetti redistributivi tra le varie componenti della popolazione non facili da valutare.

D'altro lato il restringimento delle risorse locali trasferite dallo Stato in parallelo alla crescita dello sforzo tariffario e

tributario delle Amministrazioni locali suggerisce un tentativo di stima di tale impatto, per una maggiore "trasparenza" sull'equità degli interventi correttivi proposti.

Da un punto di vista formale il fenomeno oggetto di studio può essere definito in maniera abbastanza semplice (1). Immaginiamo che esista una distribuzione del reddito, tra individui o famiglie, antecedente all'intervento pubblico. Il problema diventa allora quello di stimare come varia tale distribuzione a seguito dell'attività di prelievo e di spesa dell'operatore pubblico:

$$dY_i = Y_i^{\circ} + B_i^{\circ} - Y_i^{\wedge} \quad [1]$$

dove:

dY_i = variazione nel reddito reale del contribuente iesimo;

Y_i° = reddito reale del contribuente iesimo al netto delle imposte;

B_i° = stima dei benefici derivanti dalla spesa pubblica in termini di reddito reale del contribuente iesimo;

Y_i^{\wedge} = reddito reale del contribuente iesimo al lordo delle imposte (ipotesi di assenza di intervento pubblico).

Il valore di dY_i rappresenta quindi il beneficio fiscale netto, positivo o negativo, per il soggetto iesimo a seguito dell'intervento pubblico, in termini monetari, che ci si propone di stimare. La formula [1] può essere modificata per tener conto dei differenti tipi di beni pubblici:

$$\sum_{i=1}^n Y_i^{\wedge} + \sum_{i=1}^n (G_{it} + G_{ib}) - \sum_{i=1}^n (T_{ir} + T_{ib}) = \sum_{i=1}^n Y_i^{\circ} \quad [2]$$

dove:

n = numero di unità di riferimento (individui, famiglie o classi di reddito);

Y_i^{\wedge} = reddito dell'unità iesima al lordo delle imposte;

Y_i° = reddito dell'unità iesima al netto delle imposte ed al lordo dei benefici della spesa pubblica;

G_{it} = trasferimenti pubblici a favore dell'unità iesima;

G_{ib} = spesa pubblica in beni o servizi divisibili od indivisibili che vanno a favore dell'unità iesima;

T_{ir} = imposte sul reddito dell'unità iesima;

T_{ib} = imposte indirette pagate dall'unità iesima.

Al suo interno si riscontra un grosso limite concettuale dovuto al fatto che il modello di analisi è un modello di equilibrio parziale. In altre parole, non si può considerare il reddito lordo come una sorta di reddito ex-ante che resterebbe immutato in assenza dell'attività redistributiva dell'operatore pubblico, comparabile con il reddito "ex-post" al netto delle imposte. Troppo rilevanti paiono infatti gli effetti dell'attività di prelievo e di spesa dell'operatore pubblico sui prezzi (si pensi solo alla traslazione delle imposte), sul reddito e sull'occupazione per assumere una ipotesi di reddito "ex-ante" invariato (Le Grand, 1982, Peacock, 1974).

Inoltre, l'ipotesi di base è che il finanziamento della spesa pubblica avvenga attraverso bilancio in pareggio, dato che l'assunzione di un finanziamento tramite deficit porrebbe enormi problemi di stima degli effetti dell'indebitamento sulla distribuzione del reddito.

Ma vi sono anche difficoltà di tipo conoscitivo. Le variabili presenti risultano infatti di difficile stima a livello regionale in assenza di indagini ad hoc, senza dimenticare il problema della pluralità di enti di governo nella provvista dei servizi pubblici, che richiederebbe un'ulteriore suddivisione della formula che ne tenesse conto.

Anche in presenza di dati adeguati la stima del valore di G_{ib} e G_{it} richiede comunque particolari accorgimenti.

Per G_{it} (spese di trasferimento) si può assumere, in prima istanza, che il beneficio per l'unità i -esima sia pari al valore dei trasferimenti ricevuti. Per G_{ib} (spese finali) il procedimento è più complicato.

La spesa per la componente di servizi non divisibili (puri) non viene generalmente allocata, o, se lo è, utilizza assunzioni assai particolari sulla distribuzione dei benefici. La spesa per la componente di servizi divisibili può essere scomposta in quantità e costo, ovvero sia in un indicatore di prestazione al quale corrisponda un costo unitario (costo per bambino di asilo nido, costo per viaggiatore trasportato ecc.), da moltiplicare per l'intensità di uso delle varie classi di utenti.

Le semplificazioni che si operano con questa procedura sono però notevoli.

La più rilevante è quella di un'assunzione implicita di un'uguaglianza tra il costo medio unitario dei servizi in questione ed il valore ad esso attribuito dai consumatori, mentre i due indicatori possono essere sensibilmente diversi.

La distribuzione dei benefici dovrebbe, invece, a rigore essere misurata dalla distribuzione dei surplus dei consumatori, piuttosto che attraverso la distribuzione dei costi.

Tale stima è però resa praticamente impossibile dall'assenza di valori di mercato per la grande maggioranza dei servizi pubblici. Ma anche in presenza di questi, o di loro proxies ottenute con metodi ad hoc per fare rivelare le preferenze e la disponibilità a pagare in assenza di mercato, bisognerebbe supporre che gli individui abbiano un'utilità marginale del reddito uguale, e un'utilità marginale della moneta costante, assunzioni, soprattutto la prima, assai irrealistiche.

Per ovviare a tali problemi Aaron e Mc Guire (Aaron e Mc Guire, 1970) hanno cercato di valutare i benefici partendo da alcune ipotesi sulle funzioni di utilità degli utenti, supposte uguali per tutti e separabili in forma additiva. In particolare essi sono partiti dall'assunto che l'utilità marginale del reddito decresca al crescere del reddito e che il tasso marginale di sostituzione del reddito rispetto ai beni pubblici, di norma, cresca al crescere del reddito, per cui si determinano livelli diversi di "surplus del consumatore" nelle diverse classi di reddito.

La valutazione monetaria dei beni pubblici risulta allora inversamente proporzionale all'utilità marginale del reddito. Purtroppo sinora non è stata elaborata nessuna attendibile procedura per ottenere una stima del tasso marginale di sostituzione tra il reddito ed i beni pubblici, anche perchè probabilmente esso può variare sensibilmente a seconda del bene in questione (Goldberg e Scott, 1981).

In definitiva, riassumendo, per valutare i benefici della spesa pubblica vi sono due approcci principali.

Il primo è basato sul costo corrente netto del servizio pubblico attribuito alla quantità consumata dai singoli utenti. Ad esempio, il beneficio per una famiglia utente di un asilo nido è dato dal prodotto del costo unitario per bambino per il numero di bambini che ne usufruiscono al netto degli introiti tariffari.

Il secondo sui benefici del servizio, desunti attraverso una stima dell'area al di sotto della curva di domanda del bene pubblico, che corrisponde al valore totale del surplus del consumatore (ovvero il beneficio totale ottenuto da una certa quantità di bene dal consumatore in termini di disponibilità a pagare), sempre al netto delle eventuali tariffe pagate dal consumatore.

Pur se analiticamente più corretto questo approccio risulta di difficile applicazione pratica, per cui si è ripiegati, quando è stato possibile, sul primo.

Nel complesso si è arrivati ad una stima dell'intensità di uso di un insieme di servizi da parte degli individui e/o delle famiglie traducibile, nel caso di disponibilità di dati sui costi, in beneficio monetario lordo.

Quest'ultimo è lordo perchè non tiene conto delle imposte e delle tariffe effettivamente sopportate dalle varie categorie di beneficiari, mentre una valutazione corretta dovrebbe stimarlo al netto di queste. E' però assai complesso individuare il carico specifico delle imposte sulle varie categorie di contribuenti, a meno che non si faccia uso di assunzioni eccessivamente semplificatrici, come, ad esempio, l'ipotesi di attribuire al finanziamento dei vari servizi una quota delle imposte pagate dalle varie classi di reddito pari alla quota di spesa destinata ai servizi in questione sul totale della spesa pubblica.

In genere gli studi in materia (Goodin, Le Grand, 1987) hanno preferito evitare di affrontare questi aspetti, limitandosi a valutare la distribuzione dei benefici della spesa. Anche nel nostro lavoro si è preferito seguire questa scelta, salvo che nel caso dei parchi pubblici, dove è stata effettuata una stima ad hoc anche della ripartizione del carico fiscale tra le varie classi di utenti. La metodologia seguita offre comunque un'utile disanima dei "trabocchetti" nei quali si rischia di cadere quando si intraprendono simili tentativi.

E' bene ricordare altri tre nodi analitici (Goodin, Le Grand, cit.) di fronte ai quali ci si trova quanto si affrontano studi di questo tipo, sempre a proposito della valutazione dei benefici della spesa pubblica.

Il primo deriva dal fatto che in genere si utilizza solo la spesa corrente per individuare il costo dei servizi, tralasciando gli

interventi in conto capitale. L'usuale giustificazione di questa scelta è fondata sull'ipotesi che le spese di investimento beneficieranno solo gli utenti futuri. Si tratta però di una giustificazione insufficiente in quanto numerose spese correnti hanno già effetti di lungo periodo (si pensi solo a quelle per l'istruzione e la cultura); ugualmente se tale ipotesi fosse vera bisognerebbe comunque valutare i benefici presenti delle spese di investimento passate. In assenza di dati precisi in merito, come nel nostro caso, si può allora ipotizzare che la distribuzione degli utenti futuri non si discosterà significativamente da quella degli utenti attuali.

Il secondo nodo è legato al problema delle esternalità. Qualsiasi metodo di valutazione dei benefici si segua, bisognerebbe tener conto anche dei benefici indiretti legati al consumo dei servizi pubblici (ad esempio la riduzione della congestione delle strade a seguito del finanziamento pubblico dei trasporti urbani ecc.). Anche in questo caso, in assenza di informazioni precise si può solo ipotizzare che la distribuzione dei benefici legati alle esternalità non si discosti sensibilmente da quella dei benefici diretti.

Il terzo nodo, riconducibile al precedente, è legato al problema dell'allocazione dei benefici dei beni pubblici puri. In questo caso o essi vengono distribuiti su tutta la popolazione sulla base del costo pro-capite del servizio, o si utilizza una procedura del tipo di quella delineata da Aaron e Mc Guire (cit.), probabilmente in questo caso la più corretta.

E' chiaro che con un'attribuzione dei benefici dei beni pubblici puri su base capitaria quanto più essi pesano nei bilanci pubblici tanto meno effetti redistributivi avremo. Nel nostro lavoro, peraltro, ci occuperemo quasi esclusivamente di beni pubblici misti, con benefici divisibili.

1.2. Le basi dati utilizzate, i servizi analizzati e le metodologie specifiche

Per lo svolgimento del lavoro si sono utilizzati i risultati di tre surveys sulla popolazione torinese e piemontese svolte dall'Ires nel corso degli anni '80:

- 1) l'indagine sui consumi delle famiglie piemontesi (Ires, 1982);
- 2) l'indagine sulle preferenze fiscali dei torinesi (Ires, 1986, 1987);
- 3) l'indagine sugli utenti dei parchi pubblici regionali (Ires, 1988, 1990);

E' bene a questo punto richiamare brevemente il contenuto di tali indagini ed il tipo di servizi pubblici da esse contemplate.

1.2.1. L'indagine sui consumi

Si tratta di una tipica indagine sui consumi riferita ad un campione di 2.832 famiglie piemontesi. All'interno del questionario di rilevazione erano contemplati specifici "subsets" di domande sull'utilizzo e la spesa per alcuni servizi pubblici centrali e locali, con differenti gradi di approfondimento: assistenza sanitaria, trasporti pubblici, assistenza agli anziani ed handicappati. Per quest'ultimo servizio il limitatissimo numero di casi ha reso impossibile l'elaborazione. Tra i dati socio-economici non era contenuto il reddito familiare.

1.2.2. L'indagine sulle preferenze fiscali dei torinesi

L'indagine ha coperto un campione di 668 famiglie torinesi alle quali sono state poste domande sull'utilizzo da parte degli intervistati e dei loro famigliari di una serie di servizi pubblici locali: asili nido, scuole materne, scuola ed assistenza scolastica, sport, verde pubblico, biblioteche, musei, trasporti. Ove possibile si è richiesta una sorta di misura dell'intensità di utilizzo, chiedendo quante volte si è usufruito del servizio negli ultimi sei mesi. Tra le informazioni di tipo socio-anagrafico è compreso il reddito, articolato in classi.

1.2.3. L'indagine sugli utenti dei parchi pubblici piemontesi

Si tratta dell'ultima indagine in ordine cronologico, che ha coperto utenti dei parchi. Tra le informazioni richieste sono di rilievo ai nostri fini le domande relative all'intensità di frequenza ad alle classi di reddito di appartenenza.

1.2.4. Uno schema riassuntivo

Prima di presentare una valutazione generale sui risultati complessivi è utile riportare uno schema riassuntivo dei servizi trattati e sui criteri utilizzati per avere un'idea dell'impatto redistributivo della spesa (tav. 1).

E' noto che l'analisi della distribuzione dei benefici della spesa pubblica pone tre grossi ordini di problemi tra di loro strettamente interrelati (Le Grand, 1982):

- a) di misurazione dell'utilizzo dei servizi e dei conseguenti benefici (attraverso uno dei metodi sopra richiamati, il costo di produzione o il beneficio derivante dal surplus del consumatore);
- b) di individuazione dei gruppi di riferimento (composti da individui, o, più correttamente, da famiglie, articolati per classi di reddito, o per classi sociali) rispetto ai quali viene effettuata la misurazione;
- c) di valutazione dei benefici ripartiti tra i vari gruppi di riferimento secondo diversi criteri di equità: uguaglianza nei livelli di spesa per i servizi, uguaglianza nell'uso, uguaglianza nel c.d. reddito finale, o terziario, composto dal reddito disponibile più il valore dei servizi consumati, uguaglianza nell'accessibilità, uguaglianza nel prodotto finale dei servizi, il c.d. C output (Bradford, Malt, Oates, 1969).

Come si può vedere i dati desumibili dalle varie indagini sono disomogenei per quanto concerne l'indicatore di uso dei servizi, disponibile in termini di intensità di uso (n. di volte in cui si usa un servizio), di classi di frequenza nell'uso, di mera alternativa dicotomica uso/non uso, di spesa per il servizio. Si tratta di una disomogeneità che deriva, ovviamente, dai diversi impianti delle ricerche, nessuna delle quali -è bene ricordarlo ancora- era stata progettata direttamente per studi di questo tipo. La diversità degli indicatori si ripercuote sulle possibili "valutazioni" dei benefici dei servizi utilizzati, ottenibili attraverso indicatori di costo unitario

Tavola 1 Schema riassuntivo delle tipologie dei servizi pubblici analizzati e degli indicatori di base

Tipologie di servizi pubblici analizzate	Descrizione analitica dei servizi	Indicatori di utilizzo dei servizi	Indicatore di costo del servizio
1) ASSISTENZA SANITARIA	Medici di base, guardia medica, consultorio pediatrico, consultorio familiare, visite specialistiche, ricoveri ospedalieri, accertamenti diagnostici presso mutua, ospedale o laboratori privati convenzionati	Numero medio di visite per componente di ogni famiglia	Costo medio per visita
2) ISTRUZIONE	- Scuola materna, scuola dell'obbligo, istruzione superiore - Asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo	Numero di iscritti/studenti per famiglia Numero di iscritti/studenti per famiglia	Costo medio per alunno per tipo di istruzione
3) TRASPORTI	- Servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano (tram, autobus, taxi, corriere) - Servizi di trasporto pubblico urbano	Spesa per componente dei vari servizi di trasporto Nr. spostamenti settimanali dell'intervistato e dei componenti della famiglia	Costo medio per viaggiatore trasportato
4) VERDE PUBBLICO	- Parchi urbani - Parchi extraurbani	Nr. di visite a parchi e giardini pubblici negli ultimi 6 mesi dell'intervistato e dei familiari Classi di frequenza	Costo per famiglia utente Costo per utente
5) IMPIANTI SPORTIVI	- Impianti sportivi di vario tipo	Utenza/non utenza dell'intervistato e nr. di familiari interessati	Costo per famiglia utente
6) BIBLIOTECHE	- Biblioteche comunali	Nr. di visite alle biblioteche nell'ultimo anno dell'intervistato e dei familiari	Costo per famiglia utente
7) MUSEI	- Musei comunali	Nr. di visite ai musei nell'ultimo anno dell'intervistato e dei familiari	Costo per famiglia utente
8) SPETTACOLI	- Settembre musica, Puntigli verdi (Torino) - Spettacoli teatrali, operistici, e concerti	Partecipazione alle manifestazioni Nr. di spettacoli ai quali l'intervistato ed i familiari hanno assistito nell'ultimo anno	Costo per spettatore Costo per spettacolo

segue: Tavola 1

		Gruppi di riferimento			Fonte	Anno	Nr. interviste
		Classi di reddito	Classi sociali	Altre tipologie socio-economiche			
1) ASSISTENZA SANITARIA	Medici di base, guardia medica, consultorio pediatrico, consultorio familiare, visite specialistiche, ricoveri ospedalieri, accertamenti diagnostici presso mutua, ospedale o laboratori privati convenzionati	NO	SI	NO	Indagine sui consumi	1980	2832 famiglie
2) ISTRUZIONE	- Scuola materna, scuola dell'obbligo, istruzione superiore	NO	SI	NO	Indagine sui consumi	1980	2832 famiglie
	- Asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo	SI	SI	SI	Ind.sulle preferenze fiscali	1986	668 famiglie
3) TRASPORTI	- Servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano (tram, autobus, taxi, corriere)	NO	SI	NO	Indagine sui consumi	1980	2832 famiglie
	- Servizi di trasporto pubblico urbano	SI	NO	SI	Ind.sulle preferenze fiscali	1986	
4) VERDE PUBBLICO	- Parchi urbani	SI	NO	SI	Ind.sulle preferenze fiscali	1986	
	- Parchi extraurbani	SI	NO	SI	Ind. sui parchi	1988	979 individui
5) IMPIANTI SPORTIVI	- Impianti sportivi di vario tipo	SI	NO	SI	Ind.sulle preferenze fiscali	1986	668 famiglie
6) BIBLIOTECHE	- Biblioteche comunali	SI	NO	SI	"	1986	"
7) MUSEI	- Musei comunali	SI	NO	SI	"	1986	"
8) SPETTACOLI	- Settembre musica, Puntini verdi (Torino)	SI	NO	SI	Ind.sulle preferenze fiscali	1986	668 famiglie
	- Spettacoli teatrali, operistici e concerti	SI	NO	SI	Ind.sulle preferenze fiscali	1986	668 famiglie

di produzione (in assenza di stime delle funzioni di domanda e sulla disponibilità a pagare non è possibile infatti usare l'altro metodo). Questi ultimi risultano misure approssimative, in assenza di outputs facilmente misurabili, ed in presenza di dati di costo solo finanziario.

L'individuazione dei gruppi di riferimento si è basata sulla distribuzione dei redditi dichiarati e, nel caso dell'indagine sui consumi, su alcune caratteristiche socio-economiche, che hanno consentito la definizione più precisa di quattro classi sociali.

In ogni caso si tratta sempre di variabili che dovrebbero rappresentare correttamente i livelli di benessere relativo materiale delle famiglie e/o degli individui, consentendo così una valutazione dell'effetto redistributivo della spesa.

Infine, non va dimenticato che non si è stati in grado di individuare il carico fiscale per ognuno di questi gruppi di riferimento, che consentirebbe di valutare il beneficio netto, ovvero l'effetto redistributivo complessivo delle categorie di spesa contemplate. Si tratta di un limite indiscutibile che comunque non inficia il valore dei risultati da un punto di vista positivo.

Ugualmente, in prima approssimazione, tenuto conto del carattere pressochè totalmente derivato della finanza locale italiana, si può assumere che la distribuzione del carico tributario tra classi di reddito rispecchi quella desumibile dalle indagini nazionali disponibili.

1.3. Una valutazione generale dei risultati: una redistribuzione insufficiente?

Rinviando per un esame approfondito dei risultati alla seconda parte del lavoro vogliamo qui offrire una valutazione generale e sintetica dei risultati ottenuti.

L'analisi svolta ha coperto un ampio spettro di servizi pubblici finali prevalentemente locali. Per avere un indicatore quantitativo, anche se molto approssimativo, si può tener conto che a livello nazionale all'interno della spesa pubblica consolidata, al netto degli interessi, nel 1987 il peso dell'istruzione, della sanità e dei trasporti e dei servizi culturali era pari al 32% circa (tab. 1).

Tabella 1 Spesa totale delle amministrazioni pubbliche per funzione

Funzioni	1987	Valori %
Servizi generali	55.145	13,08
Difesa	20.424	4,85
Istruzione	51.261	12,16
Sanità	53.152	12,61
Previd. assist.	154.868	36,74
Abitazioni	15.891	3,77
Servizi ricreativi cult.	5.590	1,33
Serv. ec.	65.205	15,47
Trasporti	25.733	6,10
Totale	421.536	100,00

Fonte: Istat

Le diversità di impianto delle surveys utilizzate impone cautela nelle valutazioni finali, ma paiono comunque emergere alcuni fenomeni significativi.

In primo luogo va rilevata l'esistenza di sensibili variazioni nei livelli di utilizzo, e quindi nei benefici ottenuti, dei servizi da parte delle varie classi di utenti.

Queste, in estrema sintesi e rinviando per gli approfondimenti necessari alla seconda parte del lavoro, possono essere distinte in classi inferiori (poveri), classi medie e classi superiori (ricchi).

Sembrano emergere tre categorie di servizi.

La prima, comprendente il servizio di trasporto pubblico urbano, e le biblioteche, risulta maggiormente utilizzata dalle classi inferiori.

La seconda, comprendente l'istruzione superiore (2), il verde pubblico urbano ed extra-urbano, gli impianti sportivi, i musei e gli spettacoli dal vivo, che risulta maggiormente utilizzata dalle classi superiori. Parrebbero rientrare in questa categoria anche i trasporti pubblici extraurbani su gomma e ferroviari, anche se -come si avrà modo di vedere- gli indicatori prescelti risultano solo relativamente affidabili, per cui non ci sentiamo di offrire conclusioni univoche.

Infine, emerge una terza categoria, composta dai principali servizi sanitari (medicina generica e specialistica, prestazioni ospedaliere) e dai servizi della scuola del pre-obbligo (asili nido e scuole materne), che non fa emergere una chiara tendenza (qualora,

ovviamente, si confrontino classi di famiglie omogenee per quanto concerne le condizioni di salute e da un punto di vista demografico). L'impressione è comunque che in questo caso la distribuzione operi più a favore delle classi medie, e che comunque non sia "pro-poor".

Per quanto concerne in particolare i servizi sanitari si riscontra poi una sorta di discriminazione qualitativa del prodotto a favore delle classi medio-alte attraverso un maggior utilizzo dei servizi privati convenzionati, ritenuti generalmente di qualità superiore rispetto a quelli pubblici. Ugualmente, le distanze relative tra i livelli di accesso ai servizi di medicina generale delle famiglie appartenenti alle classi sociali più basse -i più elevati- e le rimanenti tendono a restringersi passando ai servizi di medicina specialistica. Ciò conferma i risultati di altre analisi (IRER, 1986; Bariletti, Gabriele, Marè, Piacentino, 1989), nelle quali si è sottolineato -attraverso un'adeguata evidenza empirica- come livelli elevati di reddito e, soprattutto, di istruzione, siano correlati ad una maggiore attenzione al proprio stato di salute, e ad una migliore informazione sulle caratteristiche dell'offerta pubblica e privata.

Il problema dell'informazione sull'offerta non è da sottovalutare. Nelle poche e disomogenee indagini italiane sull'uso dei servizi pubblici la carenza di informazione dei cittadini in merito all'offerta dei servizi che non siano di tipo tradizionale-istituzionale come l'anagrafe, risulta in maniera assai evidente. Ma -e ciò è ancora più rilevante- la disinformazione non è omogeneamente distribuita tra i cittadini, concentrandosi nelle classi inferiori. Se c'è un dato costante nei risultati delle surveys sulla popolazione disponibili è infatti quello relativo al legame diretto e statisticamente significativo tra livello di istruzione ed uso dei servizi. Una significativa evidenza empirica su questi aspetti sarà offerta nella seconda parte.

I problemi che abbiamo esaminato in questo lavoro non sono ovviamente solo piemontesi o italiani. Esiste infatti una grossa tradizione di studi empirici in altri paesi occidentali che ha portato ad alcuni risultati consolidati (Lugaresi, Roberti 1989).

In generale il sistema tributario insieme ai trasferimenti monetari risulta redistributivo a favore dei poveri, grazie soprattutto

al ruolo dei trasferimenti e, in misura minore, delle imposte dirette, mentre le imposte indirette paiono avere un effetto opposto, ovvero regressivo.

E' però interessante rilevare come i risultati più controversi siano proprio quelli relativi all'effetto dei trasferimenti non monetari, ovvero della fornitura di beni e servizi finali.

Tra le voci più rilevanti, la spesa sanitaria risulterebbe solitamente redistributiva a favore dei poveri, mentre quella per l'istruzione, specie quella superiore, appare a favore dei più ricchi.

Uno dei paesi con più ricca tradizione di studi in merito agli effetti redistributivi dei servizi pubblici divisibili è la Gran Bretagna (Le Grand cit., Goodin e Le Grand, cit.,).

Ora, tali riflessioni teoriche sono state utilizzate proprio per valutare il sistema di finanziamento degli enti locali.

La recente riforma del sistema di finanza locale inglese basata sull'introduzione della c.d. poll-tax (imposta capitaria, il cui vero nome è "community charge") al posto delle imposte sulla proprietà immobiliare (rates), che tanto ha fatto discutere e che addirittura ha prodotto vere e proprie rivolte popolari, è stata l'occasione per valutare la congruenza di questa nuova imposta rispetto al "principio del beneficio" o della controprestazione, cioè al legame tra l'imposta ed il beneficio che ciascuno trae dall'uso dei servizi pubblici locali.

La riforma inglese è partita dall'assunto che buona parte dei servizi pubblici locali (si pensi al ruolo dell'istruzione) non producono più benefici concentrati sui proprietari immobiliari come accadeva per la fornitura delle tradizionali "public utilities" (acqua elettricità, ecc.), per cui l'istituzione di un'imposta capitaria sugli adulti avrebbe applicato meglio il principio del beneficio.

A questo tipo di conclusioni si è obiettato che buona parte dei servizi pubblici locali sono divisibili e presentano livelli di uso diversi da parte delle varie classi dei consumatori, sulla base di una serie di ragionamenti riconducibili a quanto detto in precedenza.

Alcuni studiosi (Bramley, Le Grand, Low, 1989) hanno anche offerto un ricco supporto empirico alla loro critica del sistema della poll-tax, documentando come in realtà la stima dei benefici totali dei servizi pubblici vedeva al primo posto le classi di reddito medio-alte: un

sistema tributario efficiente richiederebbe quindi un'imposizione in qualche modo progressiva.

Mentre per la metodologia delle analisi di Le Grand rinviando alla seconda parte di questo lavoro, che nel capitolo sui risultati della survey sui consumi dei piemontesi si richiama esplicitamente a tale esperienza, vogliamo qui riportare brevemente le caratteristiche principali dell'indagine curata da Bramley et al. (cit.) date le sue caratteristiche innovative e la sua possibile replicabilità anche all'interno della nostra regione (3).

Gli studi ai quali ci riferiamo hanno tratto origine da una survey sull'uso dei servizi pubblici nella contea del Cheshire (Cheshire County Council, 1989), dalla quale è stato possibile estrarre un numero rilevante di informazioni sulle caratteristiche dell'utenza e dell'uso dei servizi.

E' da sottolineare come la survey sia stata promossa da una Contea, a significare l'interesse che può avere questo approccio per il disegno delle politiche locali.

Attraverso un questionario molto dettagliato è stato possibile identificare delle unità di uso dei servizi rapportate all'anno, a loro volta traducibili in valori omogenei tramite indicatori di costo unitario; in altre parole si è scelto il metodo di valutazione dei benefici sulla base del costo.

La raccolta dei dati ha consentito di verificare l'enorme differenza nei livelli di utilizzo da parte dei vari gruppi sociali individuati di pressochè tutti i servizi svolti dalla Contea (4).

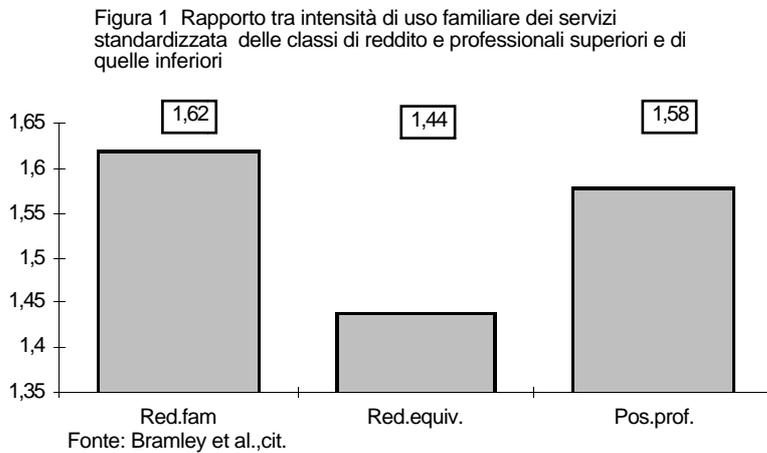
La somma dei benefici derivanti dai vari servizi consente di effettuare comparazioni tra i valori relativi ai vari gruppi sociali, distinti sulla base della composizione familiare per tener conto del peso che ha la composizione della famiglia nell'utilizzo dei servizi. E' infatti evidente che -per fare solo un esempio- le famiglie con i figli utilizzeranno i servizi dell'istruzione a differenza di quelle senza figli; un confronto tra questi due tipi di famiglie, in diverse classi di reddito, porterebbe a risultati inattendibili.

I gruppi sociali, tenendo conto della loro struttura demografica, possono essere poi distinti per classi di reddito, per classi di reddito equivalente (ovverosia che tiene conto della struttura familiare), e per

gruppi professionali (che si articolano tra imprenditori, dirigenti e professionisti ad un estremo e operai generici all'altro).

Il rapporto tra il valore dei benefici dei gruppi superiori e quello dei gruppi inferiori all'interno di ciascuna tipologia darà una misura dell'effetto regressivo ($se > 1$), progressivo ($se < 1$) o proporzionale (se intorno a 0), della spesa.

L'effetto complessivo dell'uso dei servizi, tenendo conto del peso di ciascuno di essi in termini di costi, risulta sempre regressivo (fig. 1).



I singoli servizi hanno invece un andamento differenziato, facendo emergere alcuni tratti comuni con quanto si può desumere dalle nostre indagini (tav. 2), e che è già stato richiamato all'inizio.

Tavola 2 Confronto tra i risultati dell'indagine Ires su Torino e quelli dello studio sulla Contea del Cheshire

Servizi Ires	Torino	Cheshire
Biblioteche	moderatamente pro-poor	moderatamente pro-rich
Parchi urbani e ex. urb.	moderatamente pro-rich	moderatamente pro-rich
Trasporti pubblici urbani	moderatamente pro-poor	moderatamente pro-poor
Musei	pro-rich	pro-rich
Istruzione superiore	pro-rich	pro-rich
Scuole materne	pro-classi medie(?)	moderatamente pro-poor

Fonte: Ires, Bramley et al., cit., Cheshire County Council, cit.

Nel complesso, emergono notevoli somiglianze ad esclusione delle biblioteche e delle scuole materne. I confronti devono comunque essere fatti con particolare cautela, sia in quanto esistono possibilità di errori campionari di notevole entità a causa del basso numero di casi che si possono avere per gli utenti di vari servizi (ad es. per le scuole materne), sia per la non piena omogeneità degli indicatori di uso utilizzati.

In definitiva, la sperimentazione di questi metodi di analisi offre nuovi strumenti di valutazione delle politiche dei servizi.

Pur in presenza di numerosi problemi di misurazione questo approccio potrebbe consentire alle amministrazioni pubbliche locali una verifica delle conseguenze distributive delle loro politiche.

Purtroppo, in Italia le esperienze in materia paiono ancora assai limitate. Nonostante la rilevanza che hanno assunto le politiche dei servizi pubblici le indagini sul campo che si sono sviluppate hanno assunto l'aspetto di sondaggi di opinione sulla soddisfazione dei servizi (Eurisko, 1986), indagini campionarie sulle famiglie (Istat, 1985), surveys sulla popolazione di alcuni Comuni (Irpel, 1988, Comune di Milano, 1988, Irres, 1980), solo in rari casi (IRER, 1986) specificatamente finalizzate ad un'analisi degli aspetti da noi richiamati.

La verifica dell'utilizzo dei servizi in relazione alle caratteristiche socio-demografiche delle famiglie può infatti diventare uno strumento di valutazione dell'efficacia delle politiche, misurando aspetti come la soddisfazione degli utenti, la complementarità tra i vari servizi pubblici, e la sostituibilità tra servizi pubblici e privati.

L'evidenza empirica sembra comunque confermare quanto emerso in generale a proposito delle politiche sociali universalistiche che presentano effetti redistributivi assai più ridotti rispetto a possibili politiche selettive (Paci, 1988). Le differenziazioni sociali si traducono in differenziazioni nelle capacità di accesso ai servizi che risultano maggiori nei ceti superiori grazie sia alla rete di relazioni informali che spesso essi detengono con i ceti professionali del "welfare" (si pensi alla sanità, per quanto concerne il rapporto medico-paziente), sia ai maggiori livelli di informazione dovuti all'istruzione

più elevata. A questo andrebbe aggiunto tutto il sistema di prestazioni private sostitutive od integrative di quelle pubbliche (specie in campo previdenziale e sanitario), offerte dal mercato ed il cui finanziamento è stato in parte comunque coperto dal settore pubblico (tramite detrazioni fiscali, rimborsi parziali ecc.), prevalentemente utilizzate dai ceti superiori.

La letteratura sul welfare state ha comunque evidenziato come a fronte di effetti redistributivi assai più limitati di quello che ci si proponeva, le politiche sociali universalistiche nel medio periodo possono contribuire ad aumentare l'uguaglianza dei costumi della vita sociale, con un conseguente miglioramento delle "chances" di vita delle classi sociali inferiori (Paci, 1987), oltre che a creare un più robusto tessuto connettivo della società. Ma un discorso di questo tipo ci porterebbe al di là degli obiettivi di questo lavoro.

NOTE PARTE I

- (1) Per una disamina approfondita su questi problemi cfr. Brown e Jackson, 1982. Per una rassegna aggiornata della letteratura cfr. anche Lugaresi, Roberti, 1989.
- (2) Per quanto concerne l'istruzione superiore, comprensiva di quella universitaria, sono stati individuati quattro gruppi sociali sulla base della posizione occupazionale del capo famiglia e l'ammontare della spesa per consumi dell'unità familiare, relativamente ai dati dell'indagine sui consumi dei piemontesi distinti tra Torino ed il resto della regione. Si tratta di una metodologia parzialmente diversa da quella presentata nella seconda parte, dove questo dato non è stato analizzato. I risultati sono i seguenti:

Tassi di utilizzo dell'istruzione superiore ed universitaria per le quattro classi sociali. Dati relativi a Torino e resto della regione.

Numeri indice, Base: tasso d'accesso della classe operaia=100

Classe sociale	Torino	Resto della regione
Operaia	100	100
Media inferiore	176	102
Media superiore	208	129
Superiore	312	237
N	(363)	(1.115)

- (3) Un gruppo di studio della SAUS (School for advanced urban studies) di Bristol coordinato da Glen Bramley ha proposto all'Ires, all'Irpet e all'Istituto di studi sulle Regioni del Cnr di partecipare ad un progetto comune di analisi comparata a livello internazionale sull'uso dei servizi pubblici locali che è stato presentato per il finanziamento nell'ambito del programma Spes della Comunità europea. In attesa di un eventuale finanziamento sono comunque in corso contatti informali tra i vari istituti.
- (4) Lo studio ha analizzato complessivamente 25 servizi gestiti dalla Contea, che coprivano il 70% circa delle spese di bilancio.

PARTE II: I risultati

1. L'INDAGINE SULLE PREFERENZE FISCALI DEI TORINESI

1.1. Aspetti generali

Il questionario utilizzato nell'indagine sulle preferenze fiscali dei torinesi consente di identificare chi utilizza i servizi di asili nido, scuole materne, scuola ed assistenza scolastica, sport, verde pubblico, biblioteche, musei, trasporti pubblici, attività culturali e di svago di vario tipo, alcune delle quali (Punti verdi, Settembre musica, Estate ragazzi, Estate giovani) legate alla nuova "imprenditorialità" degli enti locali in materia.

Rispetto agli impegni correnti totali di bilancio nel 1983 i servizi in questione rappresentavano una quota non indifferente, il 33%; tale quota sale a quasi il 50% se si consolidano le spese dell'Azienda trasporti municipali, che nel bilancio comunale compare solo per i trasferimenti a fronte delle anticipazioni per il deficit non coperto dal Fondo regionale previsto dalla Le. 151/81.

Si tratta di servizi pubblici "impuri" o di tipo "merit" (sono noti gli spazi di sovrapposizione tra i due concetti), date le caratteristiche di escludibilità di numerosi di essi, che consentono spesso l'esistenza di concorrenti privati.

I vari servizi presentano livelli differenziati di utilizzo (tabb. 1-2).

Tabella 1 Utilizzo dei servizi scolastici da parte delle famiglie intervistate

Classi di età scolare	Non vanno a scuola	Scuola pubblica	Scuola privata	Totale
da 0 a 3 anni	19	6	1	26
%	74	24	02	100,0
da 3 a 6 anni	15	47	8	70
%	22	68	10	100,0
da 6 a 14 anni	-	133	15	148
%		89	11	100,0
Totale	34	186	24	244
%	14	76	10	100,0

Fonte: Ires

In particolare, si può notare come per i diversi tipi di scuola l'utenza delle famiglie con figli cresca progressivamente passando dalla scuola del pre-obbligo a quella dell'obbligo.

Tabella 2 Utenza media individuale familiare (numero medio di visite o utilizzo medio negli ultimi 6 mesi)

	Verde pubblico	Biblioteche	Musei	Cultura	Trasporti pubblici (Spostamenti medi settimanali)
Intervistati	10,4	1,6	0,8	1,8	4,1
Familiari	10,7	2,8	0,9	2,1	6,6
Intervistati utenti (1)	18,8	12,1	3,4	6,6	7,3
Familiari utenti (2)	9,5	5,0	1,5	3,2	5,0
Totale famiglie utenti (3)	12,1 (430)	4,8 (198)	1,8 (254)	3,7 (169)	4,6 (512)
Totale famiglie	7,8	1,4	0,7	1,5	3,6

(1) Il valore delle visite è stato diviso per il numero dei familiari

(2) Il valore delle visite è stato diviso per il numero dei componenti la famiglia

(3) Tra parentesi il numero di famiglie

Fonte: Ires

Minore appare il ricorso relativo ai servizi privati per gli asili nido rispetto alle scuole materne, anche se la significatività campionaria di questi dati è limitata dallo scarso numero di casi.

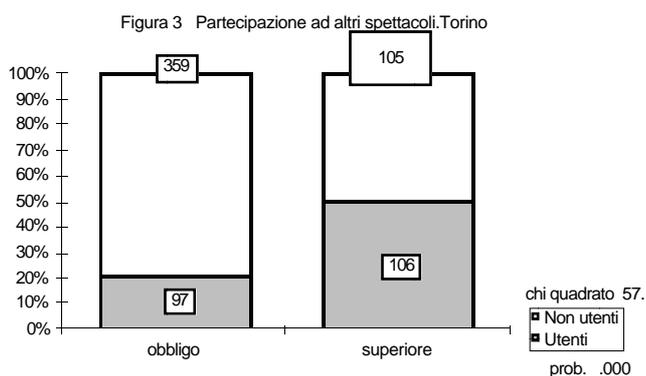
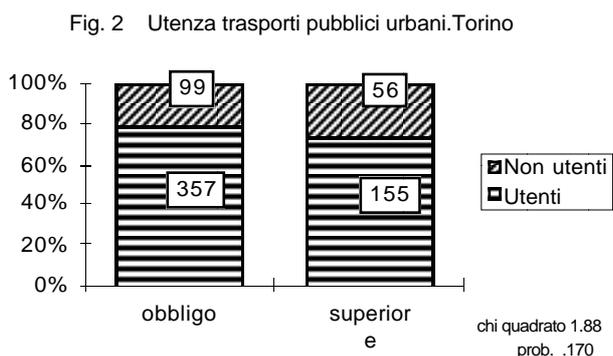
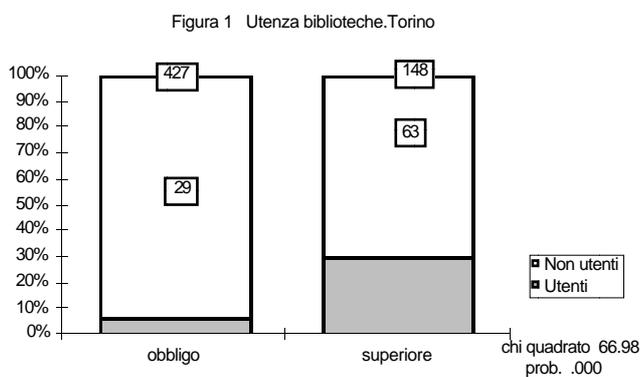
Uguualmente, l'utilizzo medio dei vari servizi varia per intervistati e familiari, presentando i valori più elevati nel verde e nei trasporti pubblici.

L'utenza non si equidistribuisce tra le varie componenti della popolazione, stratificate in base ad alcuni indicatori socio-economici.

L'informazione che se ne può trarre è particolarmente rilevante per individuare le variabili che sono maggiormente collegate ad un uso differenziato dei vari servizi.

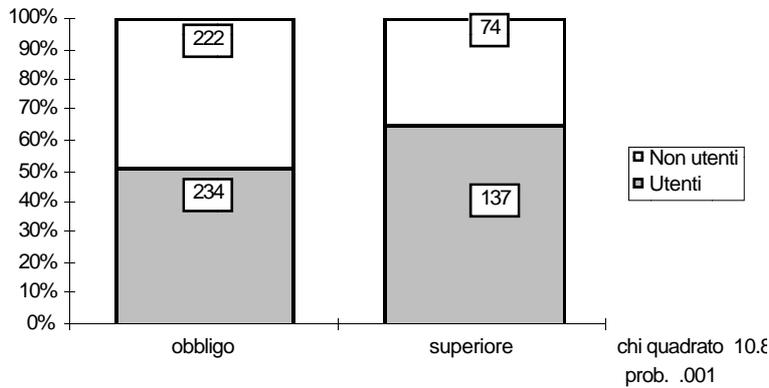
Gli indicatori utilizzati per costruire una serie di distribuzioni bivariate rispetto all'uso/non-uso familiare dei servizi sono il sesso, l'età, le caratteristiche familiari, l'istruzione, il reddito la posizione professionale e la provenienza territoriale. Non è

invece possibile misurare il peso che può avere l'accessibilità ai servizi, anche in termini di distanza da ciascuno di essi, in quanto dal questionario non si può individuare la localizzazione territoriale degli intervistati.



Livelli più elevati di istruzione, presentano associazioni statisticamente significative con l'utenza di tutti i servizi considerati (figg. 1-7).

Figura 4 Utenza verde pubblico.Torino



Il risultato relativo all'istruzione conferma comunque il ruolo cruciale di questa variabile nel determinare le condizioni di accessibilità ai servizi emerso anche in Lombardia (IReR, cit. e figg. 8-14).

Figura 5 Utenza impianti sportivi.Torino

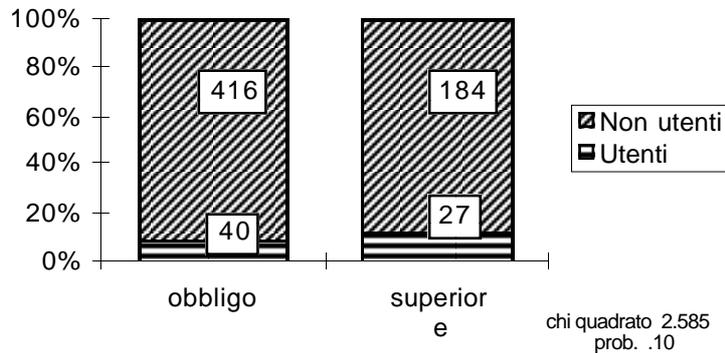


Figura 6 Utenza musei.Torino

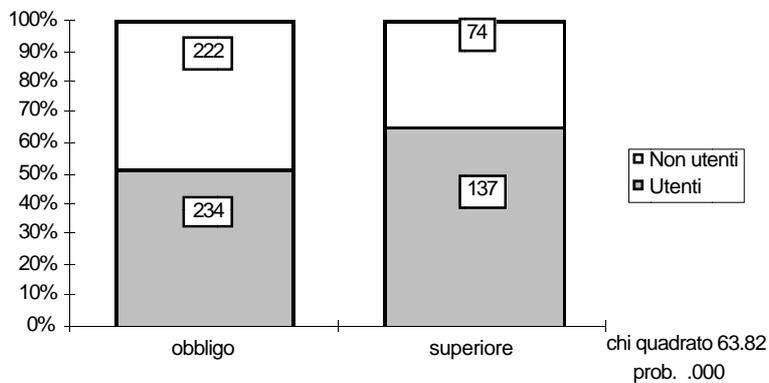
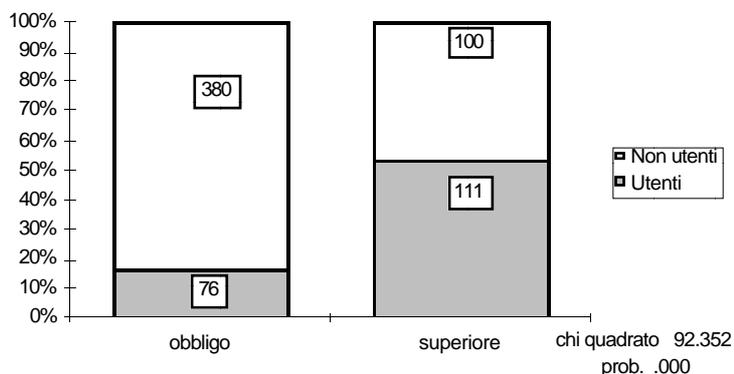
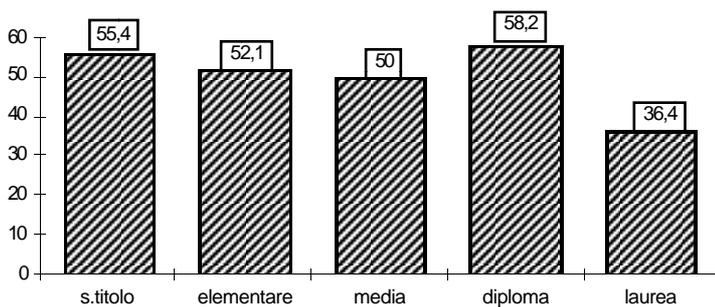


Figura 7 Partecipazione a spettacoli teatrali.Torino



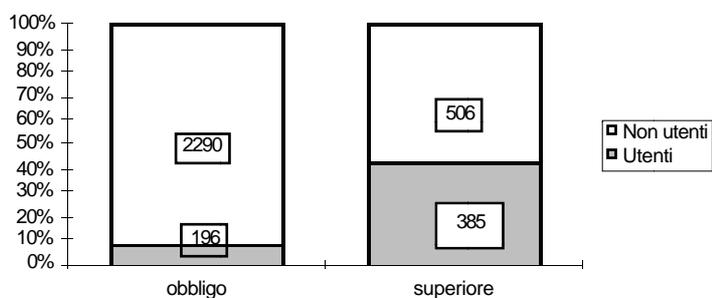
Il livello di istruzione può infatti essere considerato come una proxy della informazione del cittadino in merito all'offerta di servizi pubblici, in particolare di quelli di tipo culturale e ricreativo.

Figura 8 Tassi di uso dell'assistenza medico-generica e pediatrica (solo superiori a 55 anni)



Fonte: IReR,1986

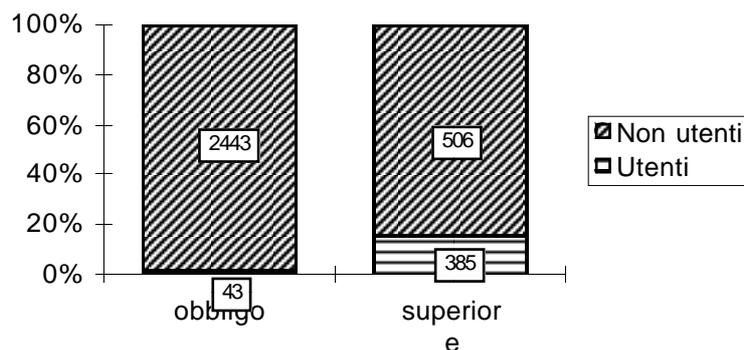
Figura 9 Partecipazione a spettacoli teatrali (solo superiori a 19 anni). Lombardia



Fonte: IReR,1986

Per alcuni dei servizi compaiono relazioni positive e significative anche con le classi di età giovanili, l'origine piemontese e la condizione di lavoratore.

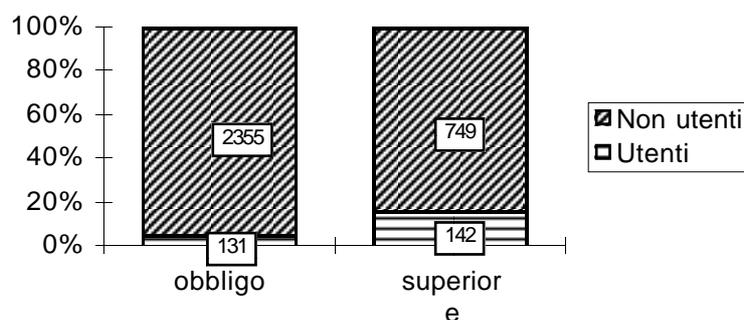
Fig. 10 Utenze biblioteche (solo superiori a 19 anni)



Fonte: IReR, 1986

Non è comunque possibile individuare delle tipologie di utenti a partire da semplici distribuzioni bivariate.

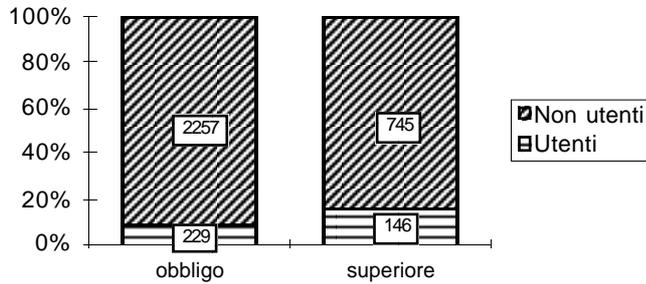
Fig. 11 Utenza centri associazioni sportive (solo superiori a 19 anni)



Fonte: IReR, 1986

La individuazione di modelli di comportamento individuale/familiare in merito ai servizi pubblici richiederebbe infatti un insieme di informazioni aggiuntive -dal livello di utilizzo di servizi privati concorrenti all'uso di altri servizi pubblici complementari- non disponibili nei nostri dati.

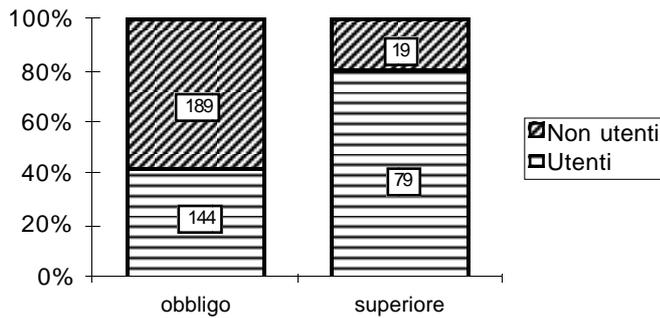
Fig. 12 Utenza parchi ,giardini ,campi gioco(solo superiori a 19 anni)



Fonte: IReR, 1986

L'individuazione dei determinanti della domanda di servizi pubblici rinvia comunque ad un profilo di analisi diverso, anche se indubbiamente collegato a quello da noi studiato.

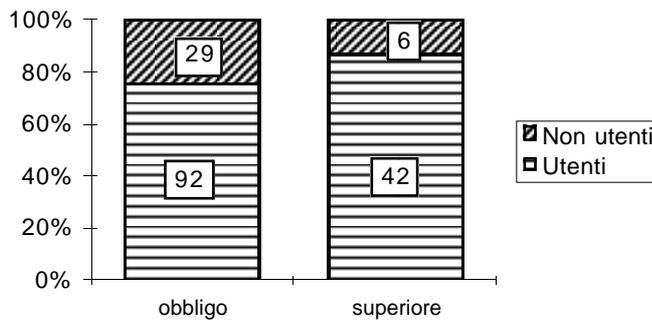
Fig. 13 Utenza scuola media superiore



Fonte: IReR, 1986

Infine, la relazione tra uso dei servizi e reddito familiare degli intervistati consente di verificare, in una qualche misura, l'impatto distributivo della spesa comunale.

Fig. 14 Utenza scuola materna



Fonte: IReR, 1986

I benefici che gli individui e le famiglie traggono dalla prestazione di servizi pubblici locali -specie di quelli di tipo quasi-privato- non si distribuiscono infatti in maniera uguale tra tutti, ma risentono dell'intensità di uso dei medesimi.

E' bene distinguere i servizi dell'istruzione dell'obbligo e del pre-obbligo dai rimanenti. La loro distribuzione è infatti condizionata dalla struttura familiare dei riceventi, mentre per gli altri servizi considerati non esiste una condizione oggettiva di eligibilità.

Ciò comporta la necessità di limitare l'analisi della distribuzione del servizio alla fascia del pre-obbligo (l'intervento comunale nella fascia dell'obbligo è infatti limitato), ovvero per gli asili nido e le scuole materne, alle famiglie con figli in età pre-scolare. Il bassissimo numero di utenti di asili nido presenti nel campione consente però alcune verifiche solo sulla scuola materna (47 casi). Per gli altri servizi gli indicatori di utilizzo sono invece rapportati al numero di componenti la famiglia.

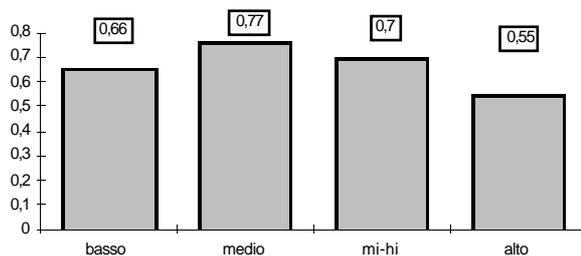
Le famiglie sono state distinte in base alle classi di reddito mensile netto dichiarate, ponderate con un parametro pari al rapporto tra la spesa per consumi di una famiglia mononucleare, sulla base di dati desunti dall'indagine sui consumi delle famiglie italiane (Istat, 1984). Ciò ha portato a costruire quattro classi di reddito (in pratica dei quartili):

- basso: fino a 410.000 lire;
- medio: da 402.000 lire a 590.000 lire;
- mid-hi: da 591.000 lire a 804.000 lire;
- alto: superiore a 804.000 lire.

La distribuzione delle famiglie in base ad altri indicatori socio-economici è possibile, ma restringe notevolmente il campione perchè dovrebbe basarsi soltanto sui capo-famiglia. L'analisi è quindi riferita solo alle classi di reddito.

L'utilizzo della scuola materna, misurato dal rapporto tra numero di bambini tra 3 e 6 anni nei quartili di reddito e bambini iscritti alla scuola materna pubblica presenta i valori più elevati nelle classi centrali di reddito (fig. 15).

Figura 15 Intensità uso servizi a Torino: scuola materna (per classi di reddito)

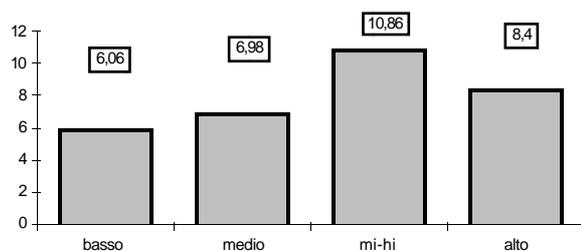


Fonte: Ires

Gli indicatori di uso per i servizi extra-scolastici sono rappresentati dal numero medio di visite per componente della famiglia, negli ultimi sei mesi, per verde pubblico, biblioteche, musei, spettacoli (musica e teatro), e dagli spostamenti medi settimanali per componente per i trasporti pubblici.

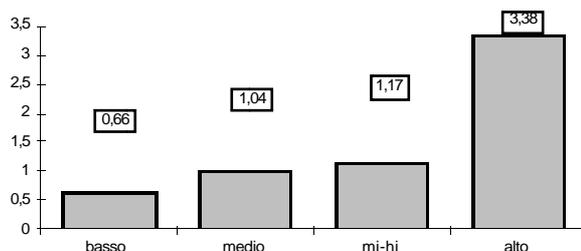
Nel complesso, appare un'utenza familiare dei servizi che tende a crescere al crescere del reddito per spettacoli, musei e verde pubblico, mentre risulta più omogeneamente distribuita, con una tendenza alla diminuzione al crescere del reddito, per biblioteche e trasporti pubblici (figg. 16-20).

Figura 16 Intensità di uso dei servizi a Torino: verde pubblico (per classi di reddito)



Fonte: Ires

Figura 17 Intensità uso servizi a Torino: cultura (per classi di reddito)



Fonte: Ires

Una valutazione complessiva dei benefici derivanti da tutti i servizi analizzati per le medesime classi di reddito richiede una stima del valore monetario di ciascuno di essi usando un metodo che si avvicina a quello del costo di produzione. In prima approssimazione si possono usare degli indicatori finanziari, in termini di spesa per utente o per familiare nei vari servizi come proxy dei benefici ricevuti dalle famiglie (tab. 3).

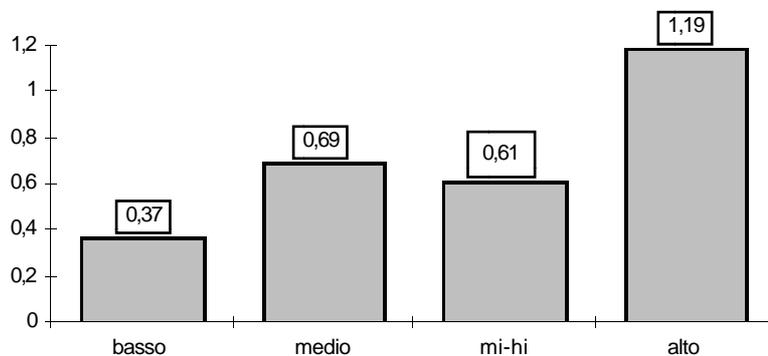
Tabella 3 Indicatori utilizzati per la stima dei benefici medi monetari per famiglia derivanti da alcuni servizi pubblici comunali

Servizi	Indicatore utilizzato	Valore in lire (1983)
Asilo nido	Spese per bambino iscritto	5.847.000
Scuola materna	Spese per alunno iscritto	3.782.000
Istruzione dell'obbligo	Spese per alunno	862.000
Trasporti pubblici	Contributo del Comune per viaggiatore trasportato	32
Impianti sportivi	Spesa per famiglia utente	172.568
Verde pubblico	Spesa per famiglia utente	43.222
Biblioteche	Spesa per famiglia utente	32.120
Musei	Spesa per famiglia utente	21.133

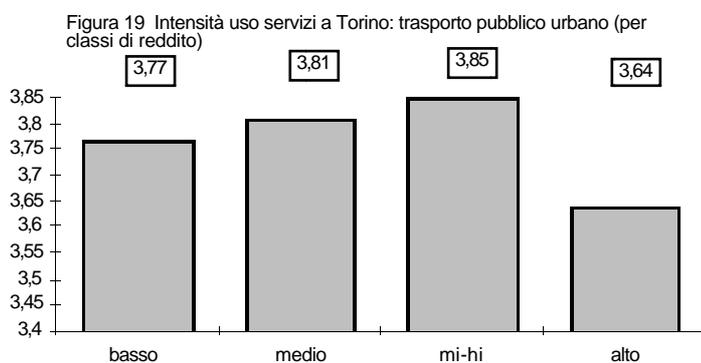
Fonte: Elaborazioni del certificato sul conto consuntivo del Comune di Torino relativo al 1983 e Cispel.

- Per impianti sportivi, verde pubblico, biblioteche e musei la percentuale delle famiglie utenti riferita all'universo è stata stimata sulla base dei dati campionari.
- Per i trasporti pubblici si è tenuto conto solo dei trasferimenti del Comune all'Azienda dei trasporti.

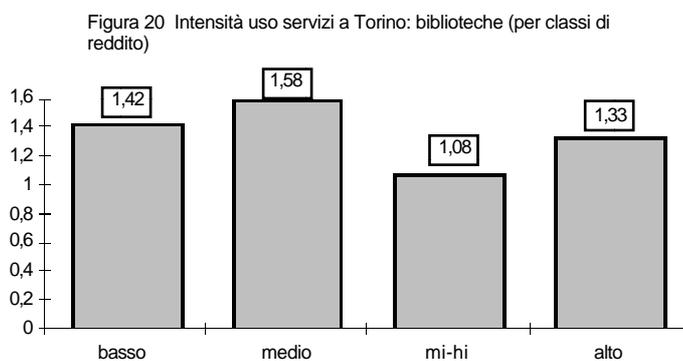
Figura 18 Intensità uso servizi a Torino: musei (per classi di reddito)



Fonte: Ires



Fonte: Ires



Fonte: Ires

La distribuzione dei benefici deve essere rapportata oltre che alle classi di reddito alle diverse strutture familiari, dato che l'uso dei vari servizi -come si è visto- risulta condizionato dalle medesime (fig. 21).

La verifica dell'impatto redistributivo di ciascun servizio in relazione al reddito familiare ponderato presenta un certo interesse. Innanzitutto si può notare come essa risenta non solo dei livelli di reddito familiare ma anche dell'ampiezza delle famiglie, confermando quanto emerso dalle indagini di Bramley et al. (cit.).

Ciò è dovuto al peso, in termini di costi unitari di produzione, dei servizi della scuola del pre-obbligo e dell'obbligo, che spiegano la grossa crescita del valore medio dei benefici passando dalle famiglie con 2 a quelle con 3 componenti -alle quali può, ovviamente, essere associata la presenza di figli- in tutte le classi di reddito.

Figura 21 (mancante)

Più rilevanti, ed in parte inaspettate, le differenziazioni all'interno di famiglie omogenee per numero di componenti: mentre per le famiglie di uno e due componenti si assiste ad una relazione diretta tra benefici medi e reddito, con un impatto quindi di tipo regressivo (tra le famiglie di due componenti quelle con reddito alto ricevono mediamente circa due volte e mezzo di quello che ricevono quelle con reddito basso, 105.000 lire contro 46.000 lire), l'andamento per gli altri tipi di famiglie sembra assumere una sorta di forma ad U rovesciata, il che farebbe propendere per un'ipotesi di redistribuzione a favore delle classi medie (Le Grand, cit.).

E' possibile anche costruire una graduatoria dei servizi, in termini del classico ordinamento tra beni superiori ed inferiori, a partire dal segno e dalla misura dell'elasticità ottenuta regredendo rispetto al reddito la variabile dicotomica che identifica gli utenti

dei vari servizi (tab. 4), con un modello di tipo logit (Piperno, 1988) (1).

Per i servizi "inferiori" (il cui consumo diminuisce al crescere del reddito) si può assumere -in prima istanza- un impatto redistributivo di tipo progressivo, mentre per quelli "superiori" (il cui consumo cresce al crescere del reddito) di tipo regressivo.

Tra i primi compaiono trasporti e biblioteche, mentre i rimanenti presentano tutti un segno positivo con i valori più alti dell'elasticità nell'ambito delle due tipologie di servizi culturali considerate: ad un aumento del 100% del reddito corrisponde un aumento del 33% e del 40% della probabilità di essere un utente di tali servizi.

Tabella 4 Utilizzo familiare dei servizi e reddito familiare

Servizi	Parametro (·)	Elasticità media
Trasporti pubblici	-.747 ***	-.12
Impianti sportivi	-.015	.005
Verde pubblico	.017	.03
Biblioteche	-.594 ***	-.34
Musei	.154 **	.14
Spettacoli teatrali	.556 ***	.33
Altri spettacoli	-.657 ***	.40

Livelli di significatività: ** = 5-10% *** = 0-5%

L'elasticità media è stata ottenuta con la seguente formula

$$\hat{\sigma} = (1-USO) \cdot x \text{ Reddito medio pro-capite}$$

In conclusione, attraverso l'analisi dell'utenza dei servizi appare una comunità differenziata: la provvista da parte del Comune di beni pubblici impuri o di tipo "merit", produce benefici diretti divisibili a favore di varie categorie di utenti, con diverso impatto redistributivo.

I risultati non presentano certo carattere definitivo, dato che la limitatezza dei casi di famiglie utenti per certe classi di reddito (nello sport e nelle biblioteche a volte si scende sotto la soglia dei 20 casi), e le stesse ipotesi semplificatrici seguite nella definizione degli indicatori finanziari spingono alla cautela nell'interpretazione dei risultati. Basti pensare alla variazione che si riscontra nel

beneficio complessivo per classi qualora si tenga conto nella stima del contributo per viaggiatore trasportato derivante dal fondo nazionale trasporti, che non passa dal bilancio del Comune di Torino: quest'ultimo cresce da 32 lire a 472 lire. Simulazioni effettuate con quest'ultimo valore producono una maggiore equidistribuzione dei benefici, specialmente nelle famiglie di uno e due componenti.

Uguualmente, la distinzione in classi di reddito da noi utilizzata probabilmente non riesce a cogliere con precisione il comportamento delle classi superiori all'interno del quartile più elevato a causa del loro limitato numero. Risultati di altre indagini più ampie a Milano (Comune di Milano, cit.), mostrano come la percentuale di utenti di numerosi servizi tenda a crescere al crescere del reddito familiare (tab. 5), salvo che nella classe più elevata ove si assiste ad una caduta, dovuta probabilmente ad un maggior uso di servizi privati sostitutivi.

Tabella 5 Uso servizi pubblici e privati e classi di reddito - Milano

	fino a 9 milioni	da 9 a 13 milioni	da 13 a 19 milioni	da 19 a 26 milioni	da 26 a 39 milioni	oltre 39 milioni
Impianti sportivi	20,0	29,9	53,9	57,9	68,3	72,6
Verde pubblico	43,3	55,2	71,3	70,7	76,2	71,0
Consultori familiari	6,7	16,1	14,8	18,6	7,9	6,5
Trasporti	95,0	98,9	94,8	96,4	99,0	96,8
Centro oncologico	13,3	16,1	15,7	12,9	21,8	16,1
Servizi per anziani	3,3	0,0	2,6	5,7	2,0	1,6
SIMEE	8,3	3,4	2,6	3,6	2,0	3,2
Servizio sociale	5,0	6,9	6,1	7,9	1,0	1,6
Biblioteche	13,3	21,8	27,0	26,4	32,7	25,8
Asili nido	1,7	3,4	3,5	9,3	5,0	0,0
Scuole materne	5,0	6,9	12,2	14,3	9,9	8,1
Scuole obbligo	8,3	19,5	30,4	32,9	35,6	22,6
Totale=100	60	87	115	140	101	62

Fonte: Comune di Milano, 1988

1.2. Una possibile riclassificazione delle spese comunali

L'approccio seguito consente di rideterminare la classificazione delle spese a seconda dell'impatto che esse hanno sulla base della ripartizione dei benefici tra gli utenti.

In questa maniera il bilancio del Comune di Torino potrebbe essere rideterminato secondo criteri diversi da quelli previsti dalla legislazione contabile, che tengano conto degli effetti della spesa in termini di benefici ricevuti dai gruppi sociali individuati.

E' possibile cioè individuare tre grandi categorie di spese:

- a) le spese che avvantaggiano prevalentemente i più abbienti, che chiameremo "pro-rich";
- b) le spese per le quali non è possibile individuare una prevalenza, che chiameremo "neutral";
- c) le spese che avvantaggiano prevalentemente gli strati meno abbienti della popolazione che chiameremo "pro-poor";
- d) le spese che avvantaggiano prevalentemente le classi medie che chiameremo "pro-middle classes".

L'individuazione di questi tre gruppi sociali non può che essere approssimativa.

Da un lato infatti alcuni di questi gruppi -soprattutto le c.d. classi medie- possono presentare un'estrema variabilità al loro interno per quanto concerne le modalità di fruizione dei servizi pubblici, per cui potrebbero essere ulteriormente disaggregate.

Dall'altro, l'unico criterio di classificazione utilizzato è stato il reddito. Non si può negare che soprattutto ai nostri giorni la stratificazione sociale può passare anche attraverso altri connotati (istruzione, posizione professionale), che non sempre assumono lo stesso ordinamento del reddito. Un tentativo di classificazione sociale diverso sarà presentato nel prossimo capitolo e potrà approfondire questi aspetti.

L'analisi che ci accingiamo a presentare risulta più significativa se collocata all'interno di una riclassificazione delle principali voci di spesa del bilancio sulla base delle indicazioni della teoria economica dei beni pubblici, distinguendo tra i servizi

pubblici puri, quelli impuri, quelli di tipo "merit", ed infine quelli di tipo produttivo.

E' bene ricordare brevemente le caratteristiche distintive di ciascuno di questi servizi.

I beni pubblici puri comprendono tutti quei beni caratterizzati da produzione congiunta ed impossibilità di esclusione: si pensi alla difesa, alla giustizia, ai servizi amministrativi generali ecc. In questi casi la fornitura privata è impossibile ed è necessario un intervento pubblico. Per beni di questo tipo si può assumere una equidistribuzione dei benefici su tutta la popolazione.

I beni pubblici impuri sono costituiti da beni con rilevanti esternalità, ma che conservano livelli vari di appropriabilità privata, ovvero di escludibilità. Esempi possono essere dati dai servizi sanitari come le vaccinazioni che oltre a beneficiare l'individuo soggetto al trattamento vanno anche a vantaggio di tutta la collettività della quale egli fa parte.

I beni meritori sono una categoria residua individuata da Musgrave (Musgrave, 1959), che in parte si sovrappone alle precedenti, ma il cui carattere distintivo può essere identificato nel fatto che le loro esternalità nel consumo sono riferibili a quote ristrette della popolazione. Il caso più conosciuto è costituito dalle attività culturali di vario tipo fornite pubblicamente.

I servizi di tipo produttivo, infine, sono costituiti da quei servizi a carattere privato (senza produzione congiunta ed escludibili) offerti a prezzi di mercato che coprono di norma i costi, e forniti pubblicamente per motivi di efficienza allocativa, che non sarebbe in genere raggiungibile attraverso il mercato (se non attraverso regolamentazione) in quanto monopoli naturali.

La classificazione che proponiamo è chiaramente opinabile, discostandosi leggermente da alcuni tentativi svolti a livello internazionale (Ocse, 1985).

In particolare ci rendiamo conto dell'arbitrarietà della distinzione tra servizi pubblici impuri e quelli di tipo merit, distinzione analiticamente assai difficile come testimonia la ricca letteratura che è nata su questa classificazione di Musgrave (Head, 1974).

Per il nostro profilo di analisi, comunque, quello che rileva è soprattutto la divisibilità nel consumo del servizio, ovvero sia la sua appropriabilità da parte di precise categorie di utenti. Da questo punto di vista tutte le categorie di beni **non** pubblici possono presentare rilevanti effetti distributivi.

Per effettuare questa stima ci siamo serviti delle voci di spesa corrente desumibili dal certificato sul conto consuntivo del Comune di Torino relativo all'anno 1986 (lo stesso anno nel quale è stata svolta l'indagine sulle preferenze fiscali). Esse sono relative agli impegni per rubriche di spesa, contenuti nella prima parte del certificato, e per tipologie di servizi -di tipo generale, a domanda individuale, di tipo produttivo- contenuti nella seconda parte.

Le voci per rubrica non sono direttamente confrontabili con quelle per tipologia di servizio, in quanto le seconde costituiscono un sottogruppo rispetto alle prime, non contemplando tutte le attività svolte dal Comune. Ad esempio, sono comprese solo una quota delle spese generali, non sono comprese le spese relative a determinate rubriche, e quelle non ripartibili, mentre sono contemplate le spese di alcune municipalizzate come acquedotto ed elettricità. Ne deriva (tabb. 6-7) che queste ultime rappresentano solo il 45% del totale delle spese correnti. Consolidando le municipalizzate arriviamo invece al 58% delle spese totali.

Nel complesso, seguendo la classificazione per rubriche (fig. 22), si può notare come la percentuale di beni pubblici puri rappresenti il 37% delle spese, mentre beni pubblici impuri e di tipo merit coprono il 26%. Quelli che abbiamo chiamato come servizi produttivi coprono il 3%.

Consolidando le spese dell'Azienda Acquedotto e di quella per l'elettricità (fig. 23), la percentuale di spese per servizi produttivi sale al 23%, con una concomitante riduzione del peso delle altre voci. Non abbiamo considerato le spese dell'Azienda trasporti in quanto non contemplate nel questionario; va comunque ricordato come esse siano finanziate solo in minima parte dal Comune.

Le spese per la raccolta rifiuti sono invece di fatto contemplate in quanto sono comprese in un'apposita rubrica di spesa tramite la quale il Comune trasferisce all'Azienda speciale gli introiti della tassa raccolta rifiuti ed il corrispettivo dei vari servizi da essa svolti.

Tabella 6 Spese del Comune di Torino per tipologia economica dei lavori e per tipologia dei servizi. Impegni correnti 1986 (milioni di lire)

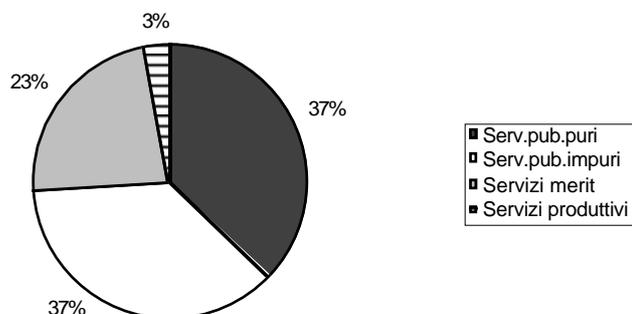
Tabella 6 Spese del Comune di Torino per tipologia economica dei lavori e per tipologia dei servizi. Impegni correnti 1!

Servizi pubblici puri	Servizi pubblici impuri	Servizi tipo merit	Servizi produttivi			
Segreteria com.	Sc. mat. com.	41.467	Biblioteche	7.022	Acquedotto	44.045
Centro elettronico	Sc. mat. stat.	21.765	Alberghi ricov.	18.887	Gas metano	0
Servizi tecnici	Istruz. primaria	59.178	Bagni pubb.	2.209	Farmacie	31.910
Anagrafe st. civ.	Istr. media inf.	8.514	Asili nido	27.824	Elettricit�	216.649
Servizio statist.	Istr. media super.	15.360	Giardini zool.	469	Centr. latte	0
Servizio tributi	Trasp. scolast.	4.204	Impianti sportivi	1.888		292.604
Carcere mand.	Refez. scolast.	1.147	Mense	3.815		#RIF!
Giuduce concil.	Serv. cimiter.	8.083	Mattatoi	2.392		
Polizia locale	Corsi e. scol.	142	Mercati e fiere	4.701		
Servizio fognature	Altri tur.	1.657	Parcheggi	0		
Serv. depuraz.	Mense scol.	44.069	Pesa pubb.	91		
Serv. smalt. rif.	Totale	205.586	Stabil. balneari	48		
Manutenz. strade			Servizi abitaz.	12.421		
Illuminaz. pubb.			Teatri musei ecc.	5.324		
Parchi e giard.			Gallerie mostre	6.929		
Totale			Trasporto carni	0		
			Trasporti funebri	2.364		
			Auditorium congr.	106		
			Servizio affissioni	4.782		
			Colonie	2.638		
			Convitti camp.ecc	0		
			Totale	103.910		

Fonte: Certificato del conto consuntivo del Comune di Torino, 1986

La classificazione ottenuta consente di sviluppare una prima disaggregazione della spesa secondo i suoi effetti redistributivi.

Figura 22 Distribuzione delle spese del bilancio del Comune di Torino per tipologia economica dei beni



Fonte: Elaborazioni Ires su certificato conto consuntivo 1986

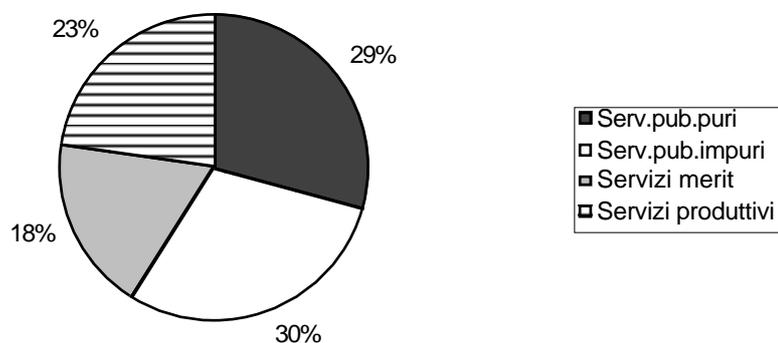
Tabella 7 Spese del Comune di Torino per tipologia economica dei lavori e per rubriche. Impegni correnti 1986

Servizi pubblici puri		Servizi pubblici impuri		Servizi tipo merit		Servizi produttivi	
Organi istituzionali	18.629	Scuola materna	85.140	Musei monum.	12.997	Farmacie	31.909
Servizi generali	45.387	Istruzione primaria	59.178	Zoo	469	Trasp. fun.	2.364
Ufficio tecnico	25.041	Istruzione second.	23.874	Serv. cultur. div.	27.942		
Servizio anagrafe	11.759	Assistenza scolas.	52.381	Serv. iner. abitaz.	26.728		
Servizio statistico	2.130	Vigil. profil.		Centri sportivi	27.034		
Gest. cons. patrim.	5.450	Altri serv. istruz.	48.831	Ass. benefic.	75.385		
Tributi	5.530	Assetto terr. amb.	7.819	Altri sociali	64.842		
Altro	54.556	Serv. igien. sanit.	767	Mattatoio	2.391		
Carcere mand.		Assist. sanitaria		Totale	237.788	Totale	34.273
Altri giustizia	6.524	Vigil. prof. canile					
Polizia locale	44.235	Ass. inf.e asili	28.046				
Polizia amm.	2.147	Bagni gabinetti	3.237				
Altri dif. sic.	2.749	Trasp. pubblico	16.130				
Viabilità illumin.	51.063	Altri trasp.	41.708				
Parchi e giardini	17.425	Mercati pubblici	4.910				
Serv. idrico	25	Altri int. economici	14.355				
Fogne collett. dep.	6.980	Totale	386.376				
Nettezza urb.	85.211						
Serv. necrosc. cimit	8.083						
Totale	384.841						

Fonte: Certificato del conto consuntivo del Comune di Torino, 1986

Ognuna delle rubriche può infatti essere presuntivamente assegnata ad una delle quattro categorie di spesa definite all'inizio del paragrafo (fig. 24).

Figura 23 Distribuzione delle spese di bilancio del Comune di Torino consolidate con Azienda elettricità ed Azienda acquedotto per tipologia economica dei beni



Fonte: Elaborazioni Ires su certificato conto consuntivo 1986

Figura 24 Tipologia dei servizi dal punto di vista distributivo

Servizi pubblici puri		Servizi pubblici impuri		Servizi tipo merit		Servizi produttivi	
Organi istituzionali	neutral	Scuola materna	mid-class.	Musei monum.	rich	Farmacie	neutral
Servizi generali	neutral	Istruzione primaria	neutral	Zoo	neutral	Trasp. fun.	neutral
Ufficio tecnico	neutral	Istruzione second.	rich	Serv. cultur. div.	rich		
Servizio anagrafe	neutral	Assistenza scolas.	mid-class.	Serv. iner. abitaz.	poor		
Servizio statistico	neutral	Vigil. profil.	neutral	Centri sportivi	rich		
Gest. cons. patrim.	neutral	Altri serv. istruz.	mid-class.	Ass. benefic.	poor		
Tributi	neutral	Assetto terr. amb.	neutral	Altri sociali	poor		
Altro	neutral	Serv. igien. sanit.	neutral	Mattatoio	neutral		
Carcere mand.	neutral	Assist. sanitaria	mid-class.				
Altri giustizia	neutral	Vigil. prof. canile	neutral				
Polizia locale	neutral	Ass. inf. e asili	mid-class.				
Polizia amm.	neutral	Bagni gabinetti	neutral				
Altri dif. sic.	neutral	Trasp. pubblico	poor				
Viabilità illumin.	neutral	Altri trasp.	poor				
Parchi e giardini	neutral	Mercati pubblici	neutral				
Serv. idrico	neutral	Altri int. economici	neutral				
Fogne collett. dep.	neutral						
Nettezza urb.	neutral						
Serv. necrosc. cimit.	neutral						

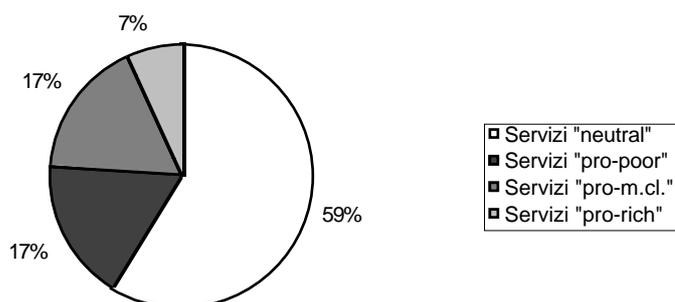
In particolare, i servizi pubblici puri vengono considerati neutral per definizione.

Anche i servizi produttivi, che sono finanziati tramite tariffe che garantiscono l'equilibrio di bilancio, sono considerati neutral in quanto sono assimilabili ai beni privati.

I maggiori problemi sono sorti per i beni pubblici impuri e di tipo merit. Per alcuni di essi, in particolare per tutti quelli per i quali è ipotizzata una distribuzione pro-rich, ci siamo basati sui risultati dell'analisi svolta nel precedente paragrafo. Per altri ci siamo basati su ipotesi più o meno realistiche. In particolare gli interventi sociali di vario tipo sono stati considerati pro-poor, dato che generalmente la loro erogazione è correlata inversamente al reddito dei soggetti beneficiari. Uguale il discorso per gli interventi per le abitazioni. Per altri interventi come gli interventi economici, per il turismo, per i mercati pubblici e per il mattatoio è pensabile una distribuzione di tipo neutral.

Sulla base di questa classificazione si può rilevare (figg. 25-26) come una quota prevalente della spesa comunale, il 53% (il 62% consolidando le aziende) non assuma chiari connotati redistributivi risultando "neutral".

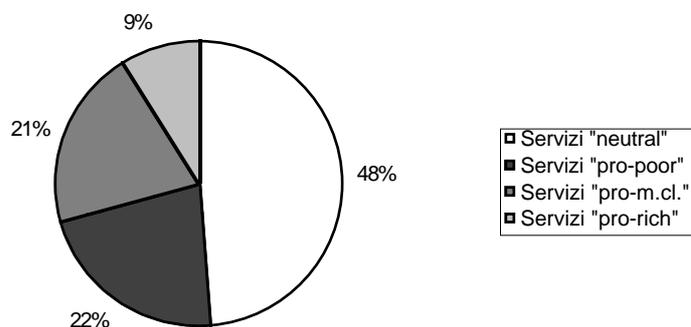
Figura 25 Distribuzione delle spese del Comune di Torino sulla base degli effetti distributivi. Valori consolidati con spese Azienda elettrica e Azienda acquedotto



Fonte: Elaborazioni Ires sul certificato del conto consuntivo 1986

Segue la spesa "pro-middle classes" con il 21% (16% con le aziende), la spesa pro-poor con il 18% (14% con le aziende), ed infine la spesa pro-rich con il 9% (7% con le aziende).

Figura 26 Distribuzione delle spese del Comune di Torino sulla base degli effetti distributivi. Valori senza aziende speciali



L'insegnamento della teoria del federalismo fiscale (Oates, 1972, Musgrave e Musgrave, 1980), che assegna ai livelli di governo locale funzioni allocative, ed al governo centrale quelle distributive e di stabilizzazione sembra quindi abbastanza rispettato.

L'analisi svolta deve comunque essere considerata solo una prima sperimentazione dell'applicazione di un approccio diverso da quella tradizionale all'analisi delle spese comunali.

Troppo difficile appare infatti una valutazione complessiva degli effetti di una determinata prestazione di servizi pubblici che tenga conto anche degli effetti esterni che travalicano i benefici diretti dei fruitori dei medesimi: basti pensare alle spese per la cultura, l'istruzione e gli spettacoli.

Ciò non toglie che un bilancio ridisegnato in questa maniera possa facilitare il dibattito politico sull'efficienza e sull'equità dei vari interventi comunali, ed in genere sulla valutazione delle politiche.

2. L'INDAGINE SUI CONSUMI DEI PIEMONTESI

2.1. Introduzione

L'analisi degli effetti redistributivi della spesa pubblica nei settori dell'assistenza sanitaria e dei trasporti costituisce l'argomento di questo capitolo.

La base empirica del lavoro è costituita da un'indagine condotta dall'Ires (1982) sui consumi delle famiglie Piemontesi. La ricerca fu condotta somministrando a un campione di circa tremila famiglie (per un totale di 8.623 individui) un questionario strutturato con il quale vennero raccolte informazioni oltre che sui consumi degli intervistati, anche sull'impiego di alcuni servizi pubblici.

In questo capitolo ci soffermeremo esclusivamente sull'assistenza sanitaria e sui trasporti, servizi il cui uso è meglio documentato dai dati a nostra disposizione. L'analisi delle modalità del loro utilizzo è condotta ricalcando l'impostazione teorica di Julian Le Grand (1982). Da quest'ultimo ci distacciamo, tuttavia, per quanto riguarda la concettualizzazione delle diseguaglianze sociali. Questi, un po' per vincoli operativi, un po' per scelta teorica (in particolare Goodin e Le Grand, 1987) procede confrontando, quanto all'uso dei servizi, quattro raggruppamenti socio economici definiti in modo non del tutto convincente (2). Al concetto di gruppo sociale abbiamo preferito quello di classe inteso qui come "raggruppamento di famiglie aventi una collocazione simile nell'insieme dei principali rapporti di potere esistenti in una società" (Schizzerotto, 1988, p. 25).

Il capitolo è suddiviso in tre parti. Nella prima si discute brevemente il lavoro di Le Grand. Nel paragrafo successivo a una sintetica esposizione della teoria delle classi adottata in questo lavoro segue l'esposizione delle procedure adottate per la sua operationalizzazione e un'illustrazione del profilo delle classi sociali che costituiscono il campione. La terza parte illustra i risultati della ricerca. Da essi emerge il carattere non univocamente redistributivo dei servizi considerati: i maggiori beneficiari delle politiche di welfare state non sono, con Le Grand, "solo i poveri" ma spesso, e talvolta di

larga misura, le classi medie.

2.2. La strategia dell'uguaglianza

"The Strategy of Equality" è il titolo e insieme il bersaglio polemico del maggior contributo di Le Grand al nostro tema. In questo saggio l'autore decide di prendere sul serio la tesi del più strenuo difensore del welfare state, Tawney (1931) che definì entusiasticamente queste politiche come la strategia dell'eguaglianza. Le Grand dà corpo al concetto di eguaglianza individuandone cinque espressioni tipiche, che corrispondono ad altrettanti criteri di politica sociale, e si mette sulle sue tracce sul terreno dei servizi britannici.

La prima accezione del concetto di eguaglianza, l'eguaglianza della spesa pubblica, si esprime nel principio per il quale le risorse destinate a finanziare un determinato servizio sociale devono essere ripartite con equità tra gli individui cui quest'ultimo è destinato. In base a questo principio, ad esempio, la spesa per le strutture sanitarie o il costo dell'abbonamento ferroviario, non dovrebbero variare da una località all'altra del territorio nazionale. La seconda accezione di eguaglianza è espressa dall'eguaglianza del reddito finale, dato, grosso modo, dalla somma del reddito personale o primario più i trasferimenti, monetari e non, di provenienza pubblica (reddito secondario). Perseguendo questo obiettivo la spesa sociale tende a favorire coloro che dispongono dei redditi primari più modesti allo scopo di contrarre le disequaglianze distributive. E' in questa accezione che la spesa pubblica assume un carattere schiettamente redistributivo. La terza accezione è l'eguaglianza nell'uso dei servizi pubblici. Nell'assistenza sanitaria questo principio si traduce nello slogan: "uguale trattamento per eguali bisogni". Nell'istruzione esprime l'istanza dell'eguaglianza delle opportunità educative. La quarta forma è l'eguaglianza dei costi. In base a questo criterio la spesa pubblica si dovrebbe ripartire in modo tale che ciascun individuo venga a sostenere lo stesso costo complessivo per ogni "unità" del bene, servizio sociale, consumata. In termini meno astratti questo principio porta alla realizzazione dell'eguaglianza di accesso ai servizi pubblici, un obiettivo tipico

delle politiche sociali nei settori della sanità e dell'istruzione. La quinta e ultima accezione di eguaglianza è l'eguaglianza dei risultati associati all'utilizzo di ciascun servizio. La natura di tali risultati si differenzia ovviamente da servizio a servizio.

Nell'assistenza sanitaria eguaglianza dei risultati significa uguali condizioni di salute per tutti i cittadini, nei trasporti l'unificazione dei costi (monetari e di tempo) che gli individui devono sostenere per raggiungere, ad esempio, il luogo di lavoro.

Allo scopo di accertare se e in qual misura, nel Regno Unito, gli obiettivi additati dai cinque tipi di eguaglianza siano stati conseguiti attraverso le politiche di spesa pubblica Le Grand sottopone a un'analisi serrata quattro servizi sociali: l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'edilizia sociale e i trasporti. Le conclusioni cui perviene non lasciano dubbi: "la spesa pubblica in quasi tutte le forme passate in rassegna è distribuita a vantaggio dei gruppi sociali privilegiati" (1982, p. 129). Un'esposizione sintetica dei principali risultati di questo programma di ricerca è fornita dall'autore in un saggio che compare nell'antologia curata con Goodin (1987). Le Grand costruisce una tabella, riprodotta di seguito, nella quale i servizi pubblici sono ripartiti in tre categorie a seconda del loro impatto redistributivo: pro-poor, equal, ovvero ininfluenti sul piano redistributivo, e pro-rich. Per ciascun servizio viene inoltre riportato un indice che esprime il rapporto tra i valori medi della spesa pubblica a favore, rispettivamente, degli individui con i redditi più elevati (collocati nel nono e nel decimo decile della distribuzione dei redditi) e di quelli meno abbienti (primo e secondo decile).

I lavoratori manuali (poor nello schema di Le Grand) mostrano, a confronto con le classi medie, un accesso decisamente marginale a servizi che, come l'assistenza sanitaria, l'istruzione oltre l'obbligo e i trasporti, contribuiscono in misura cospicua alla formazione del reddito secondario (3). Ciò stupisce in particolare per servizi che, come l'assistenza sanitaria, nel caso in esame, sono gratuiti.

Tabella 1 Distribuzione della spesa pubblica per i servizi sociali britannici

Servizi per connotazione redistributiva	Tasso spesa media individui ricchi (9,10 decile) su individui poveri (1,2 dec.)
PRO-POOR	
Riduzioni del canone d' affitto	0,3
Indennità affitto	non disponibile
EQUAL	
- Asilo, scuola materna	non disponibile
- Istruzione di primo grado	0,9
- Istruzione secondaria, sino a 16 anni (obbligo scolastico)	0,9
PRO-RICH	
- Assistenza sanitaria	1,4 (*)
- Istruzione secondaria, oltre i 16 anni	1,8
- Istruzione superiore non universitaria	3,5
- Sussidi per trasporti pubblici urbani	3,7
- Istruzione universitaria	5,4
- Esenzioni fiscali ai proprietari-occupanti di abitazioni	6,8
- Sussidi ferroviari	9,8

(*) Per le sole persone malate.

Accertato che la classe lavoratrice non ricorre in minor misura al servizio sanitario nazionale grazie ad una salute più robusta (4), Le Grand suggerisce una spiegazione di questo apparente paradosso basata sull'elaborazione di un modello di rational choiche (1982, pp. 32-35). In questa prospettiva la decisione dell'attore di procedere al consumo di un'unità addizionale del bene servizio sanitario deriva da un bilancio tra i costi e i benefici ad essa associati. I benefici, in prima approssimazione, sono espressi dal generico miglioramento della salute. I costi, per servizi gratuiti, incidono essenzialmente sui bilanci tempo degli individui e risultano dovuti a:

- i) il tempo impiegato per raggiungere la sede dell'agenzia che dispensa i servizi sanitari;
- ii) il tempo di attesa del trattamento (code, degenza ospedaliera preliminare all'intervento ecc.);
- iii) il tempo speso per il trattamento sanitario.

Quanto alla prima voce di costo questa risulta, comparativamente, decisamente più elevata per i lavoratori manuali semi e non

specializzati (nota 1). Costoro, sostiene l'autore, abitano, in genere, in località più distanti dai presidi sanitari di quelle in cui risiedono le famiglie appartenenti ad altri raggruppamenti sociali (5), e inoltre dispongono in minor misura, a confronto con queste ultime, di mezzi di trasporto personali (6). I lavoratori semi e non specializzati affrontano, comparativamente, costi maggiori anche per quanto riguarda la seconda voce. Questi individui infatti, prosegue Le Grand, hanno difficoltà a fissare un appuntamento per le prestazioni sanitarie, poiché, tra costoro, solo un quarto possiede il telefono, contro il 90% dei professionisti. Quanto alla terza voce di costo l'autore sostiene che per le classi lavoratrici il tempo perduto durante il trattamento sanitario spesso si traduca in salario perduto. Manager e professionisti ricevono, in genere, uno stipendio annuo non "taglieggiato" dalle assenze per motivi terapeutici. Non altrettanto accade, sostiene Le Grand, per le classi lavoratrici. Per queste ultime i costi eccedono, sotto tutti i punti di vista, i benefici. A ciò si aggiunga che anche i benefici, quando li si analizzi più in profondità, sono ulteriormente differenziati. La burocrazia sanitaria e il personale medico, costituite principalmente da individui di classe media, mostrano spesso meno zelo e talvolta ostilità nei rapporti che intrattengono con gli individui delle classi lavoratrici. Questi ultimi inoltre hanno spesso "considerevoli problemi di comunicazione" con il personale medico, problemi che impediscono loro di ottenere una piena soddisfazione dalla relazione terapeutica. L'eccesso dei costi sui benefici associati all'uso del servizio sanitario da parte delle classi lavoratrici dà conto, secondo Le Grand, del paradosso in cui siamo incappati nella tabella commentata più sopra: il minor consumo da parte dei "poveri" di un bene gratuito (7).

La morale assume un'intonazione sconsolata e radicale a un tempo. L'intrusione dei "non-poor" tra i beneficiari del welfare state è contraria alla strategia dell'eguaglianza quanto inevitabile. Ciò poichè le classi medie si sono impossessate del welfare state, inserite nelle burocrazie assistenziali e nel ceto politico hanno acquisito la capacità di manipolare a proprio vantaggio le politiche sociali. Pertanto, "data una quota fissa di risorse sociali da destinare alla riduzione delle diseguaglianze il modo migliore per realizzare questo obiettivo consiste

nel trasferire tutte queste risorse ai poveri e solo ad essi" (1987, p. 226). In altri termini, con Jencks, se si vuole redistribuire il reddito la strategia più efficace è probabilmente la redistribuzione stessa del reddito (1972).

2.3. Le classi sociali

Lo scopo di questo lavoro è stabilire se, in Piemonte, la spesa pubblica per l'assistenza sanitaria e i trasporti ha effetti redistributivi. Concentreremo la nostra attenzione su di una sola espressione della "strategia dell'eguaglianza", l'eguaglianza nell'uso dei servizi pubblici. Adottando questa prospettiva la risposta al nostro interrogativo richiede, da un lato, alcune assunzioni sulla relazione tra l'uso dei servizi e l'incremento del reddito secondario, dall'altro una qualche concettualizzazione delle diseguaglianze sociali che consenta di confrontare, sul terreno del welfare state, individui o famiglie caratterizzate dal possesso ineguale di privilegi sociali.

Rispetto alla prima questione assumeremo semplicemente, e forse anche un po' semplicisticamente, che il reddito secondario delle famiglie cresca in ragione diretta dell'uso dei servizi pubblici (8). Quanto alle diseguaglianze sociali queste verranno concettualizzate sulla base della teoria neo-weberiana delle classi, riferendoci in particolare al recente contributo di Schizzerotto (1988).

2.3.1. Proposizioni teoriche e definizione operativa

La nozione di classe è qui utilizzata per designare un raggruppamento di individui o di famiglie caratterizzati da una collocazione simile nella rete delle relazioni di potere di una determinata società. Si tratta dunque di una categoria analitica connessa agli aspetti relazionali delle diseguaglianze sociali (9). Per individuare la collocazione di ciascun individuo entro questa rete si assume, quale informazione privilegiata, l'occupazione cui attende. Le classi, dunque, in prima istanza, si definiscono come classi occupazionali.

In quest'ambito le diseguaglianze relazionali si fondano sul possesso ineguale di quattro tipi di risorse, tramite le quali i singoli e i gruppi intervengono nel processo di produzione, riproduzione e scambio di beni e servizi: i mezzi di produzione, le credenziali educative, il controllo degli strumenti organizzativi e la forza lavoro. Queste risorse, con i vantaggi che loro tramite è possibile acquisire sul mercato (situazione di mercato), e con il grado di controllo sulle condizioni concrete di lavoro (situazione di lavoro) che il loro impiego consente, definiscono la collocazione di classe di un individuo.

L'applicazione di questo modello analitico alle società occidentali consente di individuare al loro interno almeno cinque classi sociali, come mostra la tabella 2 (10).

Tabella 2 Tipologia della posizione di classe nelle società capitalistiche

Occupazione per classe sociale	Risorse possedute			Controllo sulla situazione di lavoro	Situazione di lavoro: quota vantaggi sociali	
	Mezzi produz.	Credenziali educative	Controllo organizz.			Forza lavoro
BORGHESIA						
Imprenditore	Si				Elevato	Elevata
Lib. prof.	Si	Si			Elevato	Medio-alta
Dirigente		Si	Si		Elevato	Medio-alta
CLASSE MEDIA						
IMPIEGATIZIA						
Impiegato		Si			Scarso	Media
PICCOLA						
BORGHESIA						
Artigiano		Si		Si	Medio	Media
Commerciante		Si		Si	Medio	Media
Coldiretto		Si		Si	Medio	Media
CLASSE OPERAIA						
Operai				Si	Scarso	Scarsa

Lo schema di classificazione illustrato in tabella 2 ha guidato l'operationalizzazione del concetto di classe adottato in questo lavoro. Le unità di analisi dell'indagine Ires sono le famiglie, l'attribuzione a ciascuna di esse di una determinata posizione di classe è stata effettuata considerando congiuntamente l'occupazione del capo famiglia e dell'eventuale partner. La posizione occupazionale degli intervistati è

illustrata in tabella 3.

Tabella 3 Categorie occupazionali degli intervistati

Categorie occupazionali	Capo famiglia	Partner
- Imprenditore	1,2	0,2
- Libero professionista	3,1	1,1
- Dirigente	2,7	0,3
- Artigiano	9,2	4,7
- Commerciante	6,3	12,7
- Coltivatore diretto	8,7	11,2
- Coadiuvante	0,6	0,1
- Impiegato	18,7	25,2
- Operaio	49,5	44,6
BASI	2.709	1.104

La classe occupazionale delle famiglie nelle quali solo il capofamiglia è occupato deriva, come ovvio, dall'occupazione svolta da quest'ultimo. Altrettanto ovvia la collocazione delle famiglie nelle quali i due partner svolgono lo stesso lavoro. Le famiglie nelle quali convivono partner appartenenti a classi sociali differenti sono state assegnate alla classe del partner che occupa la posizione più vantaggiosa (11). Una famiglia, ad esempio, con componente che appartiene alla piccola borghesia urbana e l'altro di classe operaia verrà collocata nella piccola borghesia urbana. Più complessa la procedura di classificazione per le famiglie nelle quali ci sono due classi, tra le quali, tuttavia, non esistono evidenti differenze di posizione sociale (12) è il caso della classe media impiegatizia e della piccola borghesia. La collocazione di classe di queste famiglie è stata definita sulla base dell'occupazione e dunque della classe occupazionale dell'uomo di casa. Una scelta che offre il fianco a legittime accuse di maschilismo, ma che riferita alla situazione italiana non pare del tutto irrealistica.

L'applicazione di questa procedura ai dati del nostro campione porta all'individuazione di cinque classi sociali la cui consistenza numerica è illustrata nella tabella che segue (13).

Tabella 4 Composizione di classe del campione, percentuali

Classe sociale	Percentuale
C.O. (classe operaia)	44,4
P.B.A. (piccola borghesia agricola)	9,5
P.B.U. (piccola borghesia urbana)	16,3
C.M.I. (classe media impiegatizia)	20,4
BORG. (borghesia)	6,9
BASE	(2.698)

2.3.2. Il profilo empirico

Prima di procedere alla descrizione del profilo delle cinque classi sociali è opportuno illustrare brevemente le caratteristiche del campione che costituisce la base empirica del lavoro. I criteri impiegati per la sua definizione sono descritti in dettaglio nel rapporto di ricerca Ires (1982) cui si rimanda. Qui basti ricordare che si tratta di un campionamento a due stadi (Cochran, 1977 capp. 10, 11), costruito con modalità differenti per la città di Torino e per il resto del territorio regionale. Le unità primarie (primary units) furono individuate nei quartieri, per la città di Torino, e nei comuni per il resto del territorio regionale. Nel sub-campione torinese sono sottorappresentate le famiglie nelle quali il capo famiglia è in condizione non professionale (-25% circa), sovrarappresentate risultano invece le famiglie di imprenditori, dirigenti, liberi professionisti. Una Torino più simile dunque all'immagine di Tecnocity che non a quella più "polentona" che emerge dai dati socio-demografici Istat. Più fedele a questi ultimi è invece il sottocampione degli altri comuni.

Un'analisi dettagliata delle classi sociali in Piemonte non rientra nell'economia di questo saggio. Ha tuttavia rilievo valutare, sulla base di informazioni indipendenti dall'uso dei servizi sociali, le qualità euristiche della teoria delle classi qui adottata. Le disequaglianze di classe, sono in grado di dar conto di altre forme di disequaglianza, segnatamente di alcune disequaglianze distributive? L'appartenenza di classe influenza il tenore e gli stili di vita degli

attori sociali? Per rispondere a queste domande ci serviremo di alcuni indicatori del tenore di vita: i consumi, il possesso dell'automobile e le condizioni abitative.

I dati sui consumi sono illustrati in tabella 5. Su quest'ultima vengono riportati i numeri indice relativi al volume medio di spesa pro-capite per ciascuna classe (riferito ai 12 mesi precedenti l'indagine), suddivisa in due voci, generi alimentari e altri generi. La tabella è suddivisa in due parti, rispettivamente, spese pro-capite e spese pro-capite corrette. Gli indici riportati sotto questo titolo sono computati considerando le economie di scala che comunemente caratterizzano i bilanci famigliari, adottando una procedura illustrata in nota (14). I valori dei due tipi di indice, grezzo e corretto, sostanzialmente coincidono, ed il commento dei risultati verrà comunque condotto sulla sola base dei valori corretti.

Tabella 5 Volume di spesa per classe sociale. Numeri indice (base: importo medio per le famiglie di classe operaia=100)

Classi sociali	Spese pro-capite per			Spese pro-capite corrette per		
	Prodotti alimentari	Altri prodotti	Spesa totale	Prodotti alimentari	Altri prodotti	Spesa totale
C.O.	100	100	100	100	100	100
P.B.A.	103	82	89	99	80	87
P.B.U.	104	137	126	107	140	129
C.M.I.	107	163	144	106	160	143
C.B.	118	251	207	120	254	210
BASI		(2.698)			(2.698)	

I modelli di consumo delle cinque classi sociali risultano decisamente differenziati e con un andamento del tutto coerente con le nostre attese teoriche (15). Le famiglie di classe operaia mostrano un volume di spesa superiore solo a quello della piccola borghesia agricola. La maggior parsimonia di questa classe non costituisce tuttavia un segnale inequivocabile di un tenore di vita più modesto di quello delle famiglie di classe operaia. La moderazione nella spesa alimentare da parte della piccola borghesia agricola non va intesa come

l'indice di una dieta povera, più semplicemente deriva dal fatto che una parte, spesso cospicua, dei prodotti alimentari consumati vengono prodotti all'interno dell'azienda contadina, che in genere non li contabilizza come costi. Per quanto riguarda le spese non alimentari ci pare azzardato confrontare, senza mediazioni, modelli di consumo che caratterizzano contesti profondamente diversi quali quelli urbano e rurale: i dati ci autorizzano semplicemente a segnalare una diversità nello stile di vita. Il confronto tra le classi urbane pone in luce evidenti disequaglianze distributive tra la classe operaia e le altre classi sociali, a tutto vantaggio di queste ultime, disequaglianze che non vengono meno neppure nei consumi alimentari.

Le tabelle 6, 7 e 8 illustrano le condizioni abitative delle cinque classi. Anche qui è ancora la classe operaia a presentare i livelli più bassi di dotazione, comunque vengano individuati.

Tabella 6 Dimensione dell'appartamento per classe sociale, percentuali

Numero di vani	Classe sociale				
	C.O.	P.B.A.	P.B.U.	C.M.I.	BORG.
Sino a due	17	12	8	6	2
Tre	34	19	24	30	9
Quattro	31	27	37	34	24
Cinque	10	16	17	20	29
Sei	5	17	8	5	18
Sette o più	3	9	6	5	18
BASI	(1.227)	(263)	(450)	(566)	(191)

Più della metà delle famiglie di classe operaia vive in abitazioni con al più tre vani (tab. 6), contro il 31% della piccola borghesia agricola, il 32% della piccola borghesia urbana e il 36% della classe media impiegatizia, così allo stretto vive, infine, solo l'11% delle famiglie borghesi.

Tabella 7 Titolo di godimento dell'abitazione per classe sociale, percentuali

Titolo godimento dell' abitazione	Classe sociale				
	C.O.	P.B.A.	P.B.U.	C.M.I.	BORG.
Affitto	52	12	39	44	35
Proprietà	48	88	61	56	65
BASI	(1.165)	(251)	(431)	(538)	(181)

La tabella 7 mostra come poco più della metà delle famiglie di classe operaia vive in una casa per la quale paga una pigione, di contro la maggioranza delle famiglie delle altre classi vive in un'abitazione di proprietà. La maggior propensione a investire il proprio denaro in solidi mattoni si osserva tra le famiglie della piccola borghesia agricola, proprietarie nell'88% dei casi, cui seguono, un po' discoste, le famiglie della borghesia (66%), quelle della piccola borghesia urbana e della classe media impiegatizia, proprietarie, rispettivamente, nel 61% e nel 56% dei casi.

Quando si considera il possesso di un bene di lusso quale la seconda casa (tab. 8) le differenze tra le classi diventano ancor più vistose.

Tabella 8 Possesso della seconda casa e titolo di godimento per classe sociale, percentuali

Possesso e titolo di godimento della seconda casa	Classe sociale				
	C.O.	P.B.A.	P.B.U.	C.M.I.	BORG.
Privi	94	94	87	83	70
In affitto	1	0	2	4	2
Di proprietà	5	5	11	13	28
BASI	(1.221)	(262)	(448)	(558)	(190)

La quota di famiglie che godono di questo privilegio cresce con andamento regolare passando dalle famiglie di classe operaia e della

piccola borghesia agricola, entrambe con seconda casa nel 6% dei casi, alla piccola borghesia urbana (13%), sino alla classe media impiegatizia e alla borghesia, con la seconda casa, rispettivamente, nel 17% e nel 30% dei casi.

La tabella 9 illustra la relazione tra classe sociale e possesso dell'auto.

Tabella 9 Possesso dell'auto per classe sociale, percentuali

Numero di auto	Classe sociale				
	C.O.	P.B.A.	P.B.U.	C.M.I.	BORG.
Privi	31	43	14	11	5
Una	53	39	55	59	37
Due o più	15	18	31	30	58
BASI	(1.220)	(261)	(449)	(566)	(191)

Anche nella patria della Fiat il possesso dell'auto non risulta affatto generalizzato. Poco meno di un terzo delle famiglie operaie non possiede un'auto, ancor meno motorizzate le famiglie della piccola borghesia agricola, prive dell'automobile nel 43% dei casi. Diversa è la situazione per le altre classi sociali, tra le quali la quasi totalità delle famiglie dispone di un'auto e spesso anche più d'una, privilegio che tocca al 58% delle famiglie borghesi.

I dati illustrati in questo paragrafo oltre a documentare la presenza di evidenti disequaglianze distributive tra le classi, consentono di formulare un giudizio positivo sul valore euristico della teoria delle classi qui adottata.

2.4. L'uso dei servizi pubblici: risultati della ricerca

2.4.1. L'assistenza sanitaria

In questo paragrafo confronteremo le cinque classi sociali quanto all'uso dei servizi sanitari. Considereremo dapprima i servizi di primo

livello, ovvero le visite mediche generiche, la guardia medica e il consultorio pediatrico. Procederemo poi esaminando l'accesso ai servizi di secondo livello, quali il poliambulatorio, le visite mediche specialistiche, gli accertamenti diagnostici e i ricoveri ospedalieri, servizi orientati a soddisfare una domanda sanitaria più sofisticata. In chiusura, confronteremo le cinque classi sociali in relazione al ricorso a prestazioni sanitarie private, segnatamente visite mediche, generiche e specialistiche e accertamenti diagnostici. Per alcuni servizi il questionario si limita a documentarne l'utilizzo, per altri riporta la frequenza di ricorso, riferita agli ultimi dodici mesi che precedettero l'indagine (16).

L'analisi verrà condotta considerando dapprima la totalità degli intervistati per poi mettere a confronto due sottogruppi di famiglie caratterizzate, a priori, da una domanda di servizi sanitari diversa sia sotto il profilo qualitativo sia quantitativo. Il confronto è condotto tra famiglie il cui nucleo è costituito da almeno un anziano (con 65 anni o più) e famiglie senza anziani. Questa scelta metodologica deriva dalla necessità di controllare in qualche modo un'importante variabile che interviene nella specificazione della relazione tra classe sociale e uso dei servizi sanitari: lo stato di salute. Poiché, purtroppo, non disponiamo di alcuna informazione diretta sulle condizioni di salute degli intervistati abbiamo deciso di individuare sulla base di considerazioni, teoriche ed empiriche insieme, due sottogruppi che, secondo le nostre aspettative (è in questo senso che più sopra abbiamo parlato di gruppi "a priori"), si dovrebbero caratterizzare per condizioni di salute e dunque domanda sanitaria differenti. Gli anziani, è noto, versano generalmente in condizioni di salute meno buone dei giovani. Un riscontro empirico a questa che, in prima istanza, pare poco più che un'affermazione di buon senso, si può rintracciare tra i dati emersi in una recente indagine nazionale sul consumo dei servizi sanitari (Bariletti-Gabriele-Marè-Piacentino, 1989). Dall'indagine, condotta nel 1986 su un campione di circa 3.000 casi, emerge che la quota di individui che dichiara uno stato di salute non buono, cresce progressivamente con l'età, come mostra la tabella 10, tratta dal rapporto di ricerca elaborato dagli autori.

Tabella 10 Giudizio sullo stato di salute: percentuale di individui che ha dichiarato uno stato di salute "non buono" per classi di età

Classi di età	0-15	16-44	45-64	65 e oltre
Quota individui che giudicano non buona la propria salute	2,1	4,4	15,4	34,0
BASE N=3.072				

Un'analogia relazione si osserva per quanto riguarda la domanda di servizi sanitari come mostra la tabella 11, tratta ancora dall'indagine citata.

Tabella 11 Consumo dei servizi sanitari per classi di età: consumatori per 100 abitanti

Servizio sanitario	Classi di età			
	0-15	16-45	46-64	65 e oltre
Ricoveri ospedalieri	5,6	8,8	8,8	12,7
Accertamenti diagnostici	14,9	24,0	30,9	27,4
Visite mediche	44,5	40,7	45,2	61,9
BASE		(3.072)		

Poiché, nel nostro campione, la quota delle famiglie con almeno un anziano non è stabile entro le cinque classi sociali (tab. 12), abbiamo ritenuto opportuno confrontare il loro accesso ai servizi sanitari, considerando separatamente i due sottogruppi.

Tabella 12 Quota di famiglie con almeno un anziano per classe sociale, percentuali

Famiglie	Classe sociale				
	C.O.	P.B.A.	P.B.U.	C.M.I.	BORG.
Con almeno un anziano	21	46	14	10	9
Senza anziani	79	54	86	90	91
BASI	1.228	263	450	566	191

L'uso dei servizi da parte delle cinque classi sociali verrà espresso mediante numeri indice (calcolati sulle statistiche non arrotondate), assumendo come base i valori della classe operaia.

2.4.1.1. I servizi sanitari di primo livello

La tabella 13 riporta la frequenza con la quale gli intervistati ricorrono a visite mediche generiche, le tabelle 14 e 15 documentano l'utilizzo, rispettivamente della guardia medica e del consultorio pediatrico, delle famiglie che risiedono in comuni, o quartieri per Torino, nei quali nel periodo dell'indagine i due servizi erano attivati.

Tabella 13 Numero pro-capite VISITE MEDICHE GENERICHE per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100), riferiti all'intero campione e a due sottogruppi: famiglie con almeno un anziano, famiglie senza anziani

Classe	Famiglie con anziani		Famiglie senza anziani		Totale	
	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice
	C.O.	7,86	100	3,83	100	4,66
P.B.A.	6,90	87	3,34	87	4,99	107
P.B.U.	6,37	81	2,56	66	3,11	66
C.M.I.	6,30	80	2,86	74	3,22	69
BORG.	4,77	60	1,77	46	2,04	43
BASI	(516)		(2.182)		(2.698)	

Dai dati emerge come il solo servizio con una chiara connotazione pro-poor risulti essere il consultorio pediatrico, cui ricorrono prevalentemente le famiglie di classe operaia (17). A breve distanza tuttavia si collocano le famiglie della classe media impiegatizia, che utilizzano questo servizio con un'assiduità solo di poco inferiore a quella della classe operaia (numero indice=92).

Nel ricorso al medico di base, in ambulatorio (tab. 13), così come nella variante itinerante, la guardia medica (tab. 14), il primato spetta invece alla piccola borghesia agricola.

Tabella 14 Utilizzo della GUARDIA MEDICA per classe sociale. Valori percentuali e numeri indice (base: quota utilizzatori di classe operaia=100), riferiti all'intero campione e a due sottogruppi: famiglie con almeno un anziano, famiglie senza anziani

Classe	Famiglie con anziani		Famiglie senza anziani		Totale		
	%	Numeri	%	Numeri	%	Numeri	
	utiliz.	indice	utiliz.	indice	utiliz.	indice	BASI
C.O.	18	100	22	100	21	100	(723)
P.B.A.	16	91	24	110	21	99	(154)
P.B.U.	29	165	22	100	23	108	(252)
C.M.I.	12	66	21	95	20	95	(362)
BORG.	0	0	18	83	17	79	(109)
BASI	(267)		(1.333)		(1.600)		

Tabella 15 Utilizzo del CONSULTORIO PEDIATRICO per classe sociale. Valori percentuali e numeri indice (base: quota utilizzatori di classe operaia=100), riferiti all'intero campione

Classe	Quota % utilizzatori	Numeri indice	BASI
C.O.	15	100	480
P.B.A.	2	12	53
P.B.U.	10	65	187
C.M.I.	14	92	286
BORG.	11	77	70
BASI	(137)		(1.076)

Complessivamente sono le famiglie della piccola borghesia a ricorrere più frequentemente a visite generiche (n.i.=107), un vantaggio che tende a dissolversi nei due sottogruppi solo a causa dello squilibrio della loro consistenza numerica. Per quanto riguarda la guardia medica (tab. 14) il maggior numero di chiamate proviene ancora dalle famiglie della piccola borghesia agricola, nel sottogruppo senza anziani (n.i.=110), dalla piccola borghesia urbana tra le famiglie con almeno un anziano (n.i.=165).

Non pare dunque, per concludere, che i servizi di primo livello,

servizi che assorbono una quota cospicua della spesa pubblica per la sanità, abbiano una spiccata connotazione redistributiva.

2.4.1.2. I servizi sanitari di secondo livello

Anche per questi servizi trova conferma la conclusione del precedente paragrafo. I dati mostrano come, con la sola eccezione delle visite mediche specialistiche, la spesa pubblica anche in questo ambito non assuma tratti chiaramente redistributivi.

La tabella 16 riporta, per le cinque classi sociali, la percentuale delle famiglie che utilizza il poliambulatorio (18).

Tabella 16 Utilizzo del POLIAMBULATORIO per classe sociale. Valori percentuali e numeri indice (base: quota utenti di classe operaia=100), riferiti all'intero campione e a due sottogruppi: famiglie con almeno un anziano, famiglie senza anziani

Classe	Famiglie con anziani		Famiglie senza anziani		Totale		
	% utiliz.	Numeri indice	% utiliz.	Numeri indice	% utiliz.	Numeri indice	BASI
C.O.	48	100	52	100	51	100	(666)
P.B.A.	47	98	48	92	48	93	(84)
P.B.U.	48	101	33	64	35	69	(232)
C.M.I.	36	76	43	83	42	82	(321)
BORG.	44	92	30	58	32	61	(98)
BASI		(224)		(1.177)		(1.401)	

In complesso la quota più consistente degli utilizzatori del servizio si osserva tra le famiglie di classe operaia. La distanza tra queste ultime e le famiglie con diversa collocazione di classe si assottiglia tuttavia nel sottogruppo dei nuclei che accolgono almeno un anziano, entro i quali la classe operaia condivide il primato nell'accesso al servizio con la piccola borghesia urbana.

Con una chiara impostazione pro-poor, come già detto, risultano invece le visite specialistiche il cui ricorso è illustrato nella tabella che segue.

Tabella 17 Numero pro-capite VISITE MEDICHE SPECIALISTICHE per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100), riferiti all'intero campione e a due sottogruppi: famiglie con almeno un anziano, famiglie senza anziani

Classe	Famiglie con anziani		Famiglie senza anziani		Totale	
	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice
	C.O.	0,35	100	0,38	100	0,37
P.B.A.	0,22	63	0,15	39	0,18	49
P.B.U.	0,32	90	0,19	49	0,21	55
C.M.I.	0,23	65	0,35	94	0,34	92
BORG.	0,16	44	0,21	56	0,21	56
BASI	(516)		(2.182)		(2.698)	

Sotto ogni profilo, nell'intero campione così come nei sottogruppi, sono le famiglie di classe operaia che più spesso ricorrono a questo servizio che, come si vedrà più oltre (tab. 22), risulta, da questa classe, largamente preferito al proprio equivalente privato. Anche qui però la frequenza con la quale le classi medie richiedono un consulto medico specialistico è solo di poco inferiore (n.i. tra 90 e 94) a quella mostrata dalle famiglie di classe operaia.

Le tabelle 18 e 19 illustrano rispettivamente il ricorso ad accertamenti diagnostici in laboratori pubblici e in laboratori privati convenzionati (19).

L'analisi dei valori assoluti riportati sulle due tabelle mostra come gli accertamenti diagnostici vengano condotti principalmente in laboratori pubblici, mentre l'accesso ai laboratori privati convenzionati resta, per i tempi e la qualità del servizio, un privilegio riservato a pochi. Esaminiamo dapprima le strutture pubbliche (tab. 18). Quando si consideri il campione nella sua intierezza le famiglie che più frequentemente ricorrono ad accertamenti diagnostici in laboratori pubblici risultano appartenere alla classe operaia, che detiene questo primato con relativa larghezza. Nel sottogruppo degli anziani sono invece le famiglie della piccola borghesia urbana a utilizzare in maggior misura il servizio (n.i.=140). Passando ai laboratori privati convenzionati si osserva una significativa inversione

di tendenza.

Tabella 18 Numero pro-capite ACCERTAMENTI DIAGN. IN LABORATORI PUBBLICI per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100), riferiti all'intero campione e a due sottogruppi: famiglie con almeno un anziano, famiglie senza anziani

Classe	Famiglie con anziani		Famiglie senza anziani		Totale	
	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice
	C.O.	0,63	100	0,56	100	0,57
P.B.A.	0,31	48	0,38	67	0,35	60
P.B.U.	0,89	140	0,36	64	0,44	76
C.M.I.	0,39	61	0,52	93	0,51	88
BORG.	0,64	100	0,38	68	0,40	70
BASI	(516)		(2.182)		(2.698)	

Qui (tab. 19), sono soprattutto le classi medie e la borghesia a beneficiare in maggior misura di questo servizio, con una larghezza che non ha pari altrove.

Tabella 19 Numero pro-capite ACCERTAMENTI DIAGN. IN LABORATORI PRIVATI, CONVENZIONATI per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100), riferiti all'intero campione e a due sottogruppi: famiglie con almeno un anziano, famiglie senza anziani

Classe	Famiglie con anziani		Famiglie senza anziani		Totale	
	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice
	C.O.	0,029	100	0,048	100	0,04
P.B.A.	0,037	127	0,016	33	0,03	59
P.B.U.	0,077	265	0,064	133	0,07	150
C.M.I.	0,051	175	0,103	214	0,10	220
BORG.	0,206	710	0,093	193	0,10	234
BASI	(516)		(2.182)		(2.698)	

E' opinione comune ritenere che le prestazioni dei laboratori privati siano superiori a quelle fornite dai servizi pubblici. Indipendentemente dalla fondatezza di questa credenza é plausibile ritenere che, come suggerisce il cosiddetto "teorema" di Thomas, essa contribuisca a strutturare le preferenze individuali relative alle prestazioni sanitarie. Due ci pare possano essere le spiegazioni della massiccia esclusione delle famiglie di classe operaia dall'accesso a un servizio che il senso comune ritiene migliore del proprio equivalente pubblico.

- i) Tra la classe operaia la consapevolezza di potersi servire di laboratori privati non é particolarmente diffusa. Di conseguenza il volume della domanda di queste prestazioni sanitarie, proveniente dalle famiglie operaie risulterebbe meno che proporzionale rispetto alla loro consistenza demografica. In questa prospettiva gli operai verrebbero esclusi dall'accesso ai servizi convenzionati perché ... non chiederebbero di farne uso.
- ii) Le famiglie operaie, benché informate circa i loro diritti, vengono di fatto escluse dall'accesso a questi servizi dall'apparato burocratico che amministra queste risorse. O, in altri termini, come suggerisce Le Grand, le famiglie di classe operaia non dispongono di risorse culturali e politiche sufficienti a far sì che la negoziazione con i funzionari addetti a indirizzare le richieste ai diversi presidi si concluda a loro vantaggio, con la conquista, per così dire, di un accertamento diagnostico in una struttura privata.

Nella prima spiegazione le famiglie di classe operaia sono escluse dall'informazione circa i servizi che possono utilizzare, nella seconda, dai servizi stessi. I dati a nostra disposizione non consentono di valutare la plausibilità di queste interpretazioni che hanno pertanto lo statuto più di proposte di ricerca che di conclusioni teoriche.

I ricoveri in ospedali pubblici sono illustrati in tabella 20.

Mentre la considerazione dell'intero campione evidenzia un carattere redistributivo del servizio, quando ci si concentri sulla popolazione che, come è noto vi ricorre più spesso, gli anziani, questo

attributo viene meno. Le famiglie della piccola borghesia urbana hanno infatti periodi di degenza maggiori, nella durata, di una volta e mezza rispetto a quelli della classe operaia.

Tabella 20 Giornate pro-capite di RICOVERO IN OSPEDALE PUBBLICO per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100), riferiti all'intero campione e a due sottogruppi: famiglie con almeno un anziano, famiglie senza anziani

Classe	Famiglie con anziani		Famiglie senza anziani		Totale	
	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice	Valori medi	Numeri indice
	C.O.	2,61	100	1,68	100	1,88
P.B.A.	1,44	55	1,70	101	1,58	84
P.B.U.	3,91	149	0,86	51	1,30	69
C.M.I.	2,54	97	1,06	62	1,22	64
BORG.	1,47	56	0,57	33	0,65	34
BASI	(516)		(2.182)		(2.698)	

2.4.1.3. I servizi sanitari privati

Considereremo qui i soli servizi privati caratterizzati da un'utenza apprezzabile in ciascuna classe sociale, in specifico il ricorso a visite mediche generiche e specialistiche, tabella 21 e 22, e gli accertamenti diagnostici il cui ricorso è illustrato in tabella 23. In ciascuna tabella, oltre ai valori medi e ai relativi numeri indice, riportiamo il rapporto tra l'intensità d'uso delle strutture pubbliche e private che forniscono la medesima prestazione sanitaria (20). L'indice esprime grezzamente la preferibilità, per ciascuna classe, dei servizi pubblici rispetto a quelli privati.

Si può osservare come, con la sola eccezione delle visite specialistiche, il pubblico sia largamente preferito al privato, benché in misura variabile da parte di ciascuna classe sociale.

Tabella 21 Numero pro-capite VISITE GENERICHE PRIVATE per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100)

Classe	Valori medi	Numeri indice	Rapporto visite pubbliche/private (tab. 12)
C.O.	0,13	100	34,60
P.B.A.	0,14	103	35,63
P.B.U.	0,26	196	11,75
C.M.I.	0,16	118	20,16
BORG.	0,37	271	5,58
BASI		(2.698)	

I peggiori clienti dei servizi privati, contrariamente alle nostre attese, non sono le famiglie di classe operaia bensì quelle che appartengono alla piccola borghesia agricola.

Tabella 22 Numero pro-capite VISITE SPECIALISTICHE PRIVATE per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100)

Classe	Valori medi	Numeri indice	Rapporto visite pubbliche/private (tab. 16)
C.O.	0,74	100	0,79
P.B.A.	0,49	65	0,38
P.B.U.	1,06	142	0,19
C.M.I.	1,27	171	0,27
BORG.	1,20	161	0,17
BASI		(2.698)	

Poco discoste dalla classe operaia nel ricorso a visite generiche (n.i. 103 contro 100), le famiglie della piccola borghesia agricola assumono un indice d'uso decisamente basso per quanto riguarda le visite specialistiche (n.i.=65) e ancor più per gli accertamenti diagnostici (n.i.=8). Le famiglie che ricorrono più frequentemente a prestazioni private e che si mostrano meno attratte dai rispettivi equivalenti

pubblici sono invece quelle della borghesia, cui seguono, alternandosi nell'ordine, la piccola borghesia urbana e la classe media impiegatizia.

Tabella 23 Numero pro-capite ACCERTAMENTI DIAGN. IN LABORATORI PRIVATI per classe sociale. Valori medi e numeri indice (base: valore medio delle famiglie di classe operaia=100).

Classe	Valori medi	Numeri indice	Rapporto visite pubbliche/private (tabb. 17-18)
C.O.	0,048	100	12,86
P.B.A.	0,004	8	101,43
P.B.U.	0,022	45	22,47
C.M.I.	0,090	187	6,70
BORG.	0,094	195	5,30
BASI		(2.698)	

2.4.2. I trasporti pubblici

L'indagine Ires, purtroppo, non è particolarmente ricca di informazioni in merito all'uso dei mezzi pubblici di trasporto. I soli indicatori che consentono una stima sufficientemente affidabile dell'uso di questi servizi si riferiscono al volume di spesa sostenuto da ciascuna famiglia per i servizi pubblici di trasporto urbano, il treno e la corriera, nei dodici mesi che precedettero la campagna delle interviste. La validità di questi indicatori non è -ne siamo consapevoli- inappuntabile. Le differenze nelle prestazioni, basti per tutte quelle tra la prima e la seconda classe ferroviarie, e la giungla delle tariffe: per studenti, lavoratori, dipendenti statali, pensionati ecc., costituiscono indubbiamente un ostacolo all'interpretazione della spesa come un indice del consumo. Lo scopo di questa nota non è tuttavia quello di fare il punto sulla situazione ma quello, più modesto, di condurre una prima esplorazione su di un terreno ancora poco battuto. I risultati dovranno quindi essere valutati con particolare cautela.

E' fuori discussione che l'elemento che più d'ogni altro determina l'uso da parte delle famiglie dei mezzi pubblici sia la loro esistenza. Questa risorsa -come mostra la tabella 24- non è distribuita in egual misura nel territorio piemontese. Quest'ultima, costruita sulla contrapposizione tra la città di Torino e gli altri centri piemontesi (d'ora in poi "provincia"), riporta la percentuale delle famiglie che utilizzano l'autobus o il tram, il treno e la corriera (21).

Tabella 24 Utilizzo dei mezzi pubblici a Torino e in provincia, percentuali e numeri indice (base: quota di utilizzo in provincia=100)

Residenza delle famiglie	Percentuale delle famiglie che utilizzano						BASI
	Autobus o tram		Treno		Corriera		
	%	N.I.	%	N.I.	%	N.I.	
Provincia	28	100	31	100	26	100	2.133
Torino	84	297	43	136	8	33	699

Tra Torino e provincia si osservano differenze evidenti. A Torino quasi la totalità delle famiglie si serve dei servizi pubblici di trasporto urbano (84%), di contro, in provincia, vi fa ricorso solo il 28%. Meno evidenti le differenze nell'uso del treno, utilizzato comunque in maggior misura dai torinesi (43 contro 31%). Per la corriera i ruoli si capovolgono, il provincia viaggia sul torpedone oltre un quarto delle famiglie intervistate, a Torino solo l'8%. Le differenze tra le due porzioni del territorio regionale si attenuano, pur restando immutate nella direzione, quando si proceda al loro confronto sulla base del volume di spesa delle sole famiglie che utilizzano i mezzi pubblici (tab. 25).

Gli utenti di Torino e quelli residenti in provincia mostrano infatti valori medi di spesa non particolarmente discosti.

Date queste premesse, nel confronto tra le cinque classi procederemo considerando separatamente Torino e provincia per quanto riguarda la percentuale di famiglie utenti dei mezzi pubblici, il campione verrà invece esaminato nella sua intierezza nelle analisi relative al volume di spesa.

Tabella 25 Volume di spesa annua pro-capite per mezzi pubblici. Valori medi e numeri indice (base: valori dei residenti in provincia=100) calcolati per le sole famiglie che vi fanno ricorso

Residenza delle famiglie	Volume di spesa in migliaia di lire per					
	Autobus o tram		Treno		CORRIERA	
	Valori medi	N.I.	Valori medi	N.I.	Valori medi	N.I.
Provincia	20	100	26	100	20	100
Torino	22	113	32	123	14	72
BASI	(1.196)		(965)		(603)	

Le percentuali di utilizzo dei mezzi pubblici sono illustrate, per Torino e provincia, rispettivamente in tabella 26 e 27.

Tabella 26 Utilizzo dei mezzi pubblici per classe sociale. Percentuali e numeri indice (base: quota utenti di classe operaia=100). Sottocampione di TORINO

Classe sociale (*)	Percentuale di famiglie che utilizzano					
	Autobus o tram		Treno		Corriera	
	%	N.I.	%	N.I.	%	N.I.
C.O.	87	100	42	100	8	100
P.B.U.	81	92	40	94	11	128
C.M.I.	86	98	45	105	10	121
BORG.	77	88	48	114	6	73
BASE	(656)					

(*) Il numero di famiglie della P.B.A., nel campione torinese così modesto da sconsigliare l'illustrazione dei dati che le riguardano

Cominciamo da Torino. I servizi di trasporto urbano, tram e autobus, popolari in tutte le classi sociali, vengono utilizzati tuttavia principalmente dalle famiglie di classe operaia e della classe media impiegatizia.

Tabella 27 Utilizzo dei mezzi pubblici per classe sociale. Percentuali e numeri indice (base: quota utenti di classe operaia=100). Sottocampione di PROVINCIA

Classe sociale (*)	Percentuale di famiglie che utilizzano					
	Autobus o tram		Treno		Corriera	
	%	N.I.	%	N.I.	%	N.I.
C.O.	32	100	32	100	30	100
P.B.A.	15	46	20	61	43	144
P.B.U.	25	77	29	90	17	58
C.M.I.	35	111	40	124	15	51
BORG.	23	72	34	108	17	56
BASE	(2.035)					

Per quanto riguarda invece i servizi di trasporto che coprono distanze maggiori, treno e corriera, la percentuale più elevata di utenti non si osserva più tra la classe operaia. Per il treno questo primato spetta alla borghesia (n.i.=114) e alla classe media impiegatizia (n.i.=105). La percentuale più elevata di utenti del torpedone si osserva invece tra le famiglie della piccola borghesia urbana (n.i.=128) e ancora tra la classe media impiegatizia (n.i.=121).

In provincia, come già detto, osserviamo una generale contrazione nell'uso dei mezzi pubblici con la sola eccezione della corriera, utilizzata principalmente dalle famiglie della piccola borghesia agricola (n.i.=144). Nell'uso del treno si riproduce, grosso modo, la stessa situazione osservata a Torino, le percentuali più elevate di utenti si osservano tra la classe media impiegatizia (n.i.=124) e la borghesia (n.i.=108). I mezzi di trasporto urbano, infine, esercitano qui la maggior attrazione non già sulla classe operaia ma sulla classe media impiegatizia (n.i.=111).

Ricostruite le differenze territoriali possiamo entrare nel vivo del confronto tra le classi esaminando il volume di spesa annua (pro-capite) affrontato da ciascuna per questi servizi. La tabella 28 illustra le spese sostenute per ciascun servizio dalle famiglie che nei dodici mesi di riferimento vi hanno fatto ricorso almeno una volta.

Tabella 28 Volume di spesa annua pro-capite per mezzi pubblici. Valori medi e numeri indice (base: valori della classe operaia=100) per classe sociale. Dati riferiti ai soli utilizzatori dei mezzi pubblici

Classe sociale	Volume di spesa in migliaia di lire per					
	Autobus o tram		Treno		Corriera	
	Valori medi	N.I.	Valori medi	N.I.	Valori medi	N.I.
C.O.	22	100	25	100	18	100
P.B.A.	18	78	20	80	20	112
P.B.U.	17	76	23	94	21	121
C.M.I.	20	90	36	146	25	145
BORG.	20	90	34	138	15	87
BASI	(1.143)		(923)		(580)	

Trovano parziale conferma i risultati emersi nelle analisi precedenti. I clienti più assidui del servizio di trasporti urbani appartengono alla classe operaia. Di poco discoste, tuttavia, le famiglie della classe media impiegatizia e della borghesia, con un identico volume di spesa cui corrisponde un indice pari a 90. Chiaro il profilo, nettamente non redistributivo, degli altri due servizi. Il treno, utilizzato principalmente dalle famiglie della classe media impiegatizia (n.i.=146) e della borghesia (n.i.=138), la corriera dalle famiglie delle tre classi intermedie. Tra queste ultime il maggior utilizzo si osserva tra la classe media impiegatizia (n.i.=145), cui seguono, nell'ordine, la piccola borghesia urbana (n.i.=121) e agricola (n.i.= 112). Sono dunque le classi medie e, per i soli trasporti su rotaia, la classe superiore, quelle che traggono i maggiori benefici dai servizi di trasporto pubblico a medio e lungo raggio.

Considerando (tab. 29) la totalità degli intervistati, utenti e non, il profilo redistributivo di questi servizi è posto ancor più in forse (22).

La tabella 29 conferma e, per certi versi radicalizza, le precedenti conclusioni. Nell'uso dei mezzi di trasporto urbano alla classe operaia vediamo accostarsi la classe media impiegatizia. Il carattere redistributivo di questo servizio tende dunque ad

affievolirsi, ne traggono beneficio, per usare le parole di Le Grand, non solo i poveri.

Tabella 29 Volume di spesa annua pro-capite per mezzi pubblici. Valori medi e numeri indice (base: valori della classe operaia=100) per classe sociale. Dati riferiti alla totalità degli intervistati (*)

Classe sociale	Volume di spesa in migliaia di lire per					
	Autobus o tram		Treno		Corriera	
	Valori medi	N.I.	Valori medi	N.I.	Valori medi	N.I.
C.O.	10	100	9	100	4	100
P.B.A.	3	27	4	46	8	194
P.B.U.	6	60	7	85	3	80
C.M.I.	10	97	15	175	4	82
BORG.	9	91	14	161	2	43
BASE	(2.698)					

(*) I numeri indice, come di consueto, sono calcolati sui valori medi, prima del loro arrotondamento

Proposizione quest'ultima che, dati i limiti della documentazione empirica in nostro possesso -esposti più sopra- ha più il carattere di un'ipotesi di lavoro che di una conclusione consolidata.

2.5. Conclusioni

Prima di tirare le fila del nostro discorso è opportuno ricostruire nel suo insieme lo scenario dello spicchio di welfare state che abbiamo esaminato. In tabella 30 riportiamo i principali risultati del nostro lavoro, indicando per ciascun servizio sociale la classe che ne trae i maggiori benefici.

Pur nei limiti della documentazione empirica presentata in questo lavoro, emerge, con sufficiente chiarezza, come per i servizi da noi considerati la distribuzione dei benefici della spesa pubblica non sia chiaramente orientata in senso progressivo, avvantaggiando, di contro, assai spesso le classi medie.

Tabella 30 Prospetto riassuntivo degli effetti redistributivi della spesa pubblica. Classi sociali che traggono i maggiori benefici dai servizi sanitari e dai trasporti pubblici

Servizi sociali	Base empirica	
	Tutte le famiglie	Sottocampione famiglie con anziani
- Visite generiche	P.B.A.	C.O.
- Consultorio pediatrico	C.O.	/
- Guardia medica	P.B.U.	P.B.U.
- Poliambulatorio	C.O.	P.B.U.
		C.O.
- Visite specialistiche	C.O.	C.O.
- Accertamenti pubblici	C.O.	P.B.U.
- Accertamenti convenzionati	BORGH.	BORGH.
	C.M.I.	P.B.U.
	P.B.U.	C.M.I.
		P.B.A.
- Ricoveri ospedalieri	C.O.	P.B.U.
- Tram o autobus	C.O.	
	C.M.I.	
- Treno	C.M.I.	
	BORGH.	
- Corriera	P.B.A.	

3. L'INDAGINE SUGLI UTENTI DEI PARCHI PUBBLICI PIEMONTESI

3.1. Misure di utilizzo del verde pubblico: aspetti di equità verticale

Il metodo più comunemente usato (Le Grand, cit.) per misurare le caratteristiche di equità di un servizio pubblico consiste nel determinarne i tassi di utenza per le diverse classi di reddito.

Con tale metodologia è possibile ottenere, in modo relativamente semplice, una fotografia dell'attuale utilizzo e quindi, secondo il criterio del beneficio diretto, dell'effetto redistributivo operante. Si parla per ora di effetto in senso verticale, ossia dal punto di vista delle disparità fra classi di reddito in una determinata area anziché fra diverse aree geografiche.

E' un procedimento che si presta, come si vedrà in seguito ad alcune considerazioni critiche, particolarmente quando applicato in campo ambientale, ma può costituire un valido punto di partenza per una disamina del problema.

La situazione attuale (Ires, 1988, 1990) dell'uso del verde pubblico è caratterizzata, anche se con alcuni aspetti apparentemente contraddittori, da un'utenza tendenzialmente più ricca rispetto alla popolazione media, a conferma di quanto risulta da altre ricerche effettuate all'estero e dalla stessa indagine su Torino (Piperno, cit.), che mostrano una relazione positiva fra elevata posizione professionale o grado di istruzione e tasso di utilizzo del verde urbano (tab. 1 e fig. 16 par. 1.1.).

Tabella 1 Posizione professionale e uso del verde a Londra

Professione	Usa	Non usa	Totale
Direttiva elevata	75	25	100
Direttiva intermedia	69	31	100
Impiegati, operai spec.	61	39	100
Pensionati, operai gen.	43	57	100

Fonte: Curry, 1987

Nel caso in esame, dove si è considerato principalmente il verde extraurbano, si nota una certa sovra-rappresentazione delle classi superiori. Sostituendo il reddito familiare con una misura del potere d'acquisto personale (par. 1.1.) si può constatare un ulteriore spostamento verso l'alto.

Grafico 1 (mancante)

Sulla base di questi dati è stato possibile pervenire alla misurazione dei costi e dei benefici legati alle visite nei parchi pubblici piemontesi per classi di reddito dei visitatori, come riportato nella tabella 2.

La prima colonna (Costi) riporta i risultati di un primo tentativo di calcolo dell'incidenza fiscale, basato su ipotesi semplificate. Si sono suddivisi, fra le diverse classi di reddito, i costi di manutenzione dei parchi ipotizzando che:

- le risorse regionali provengano interamente da trasferimenti statali;

Tabella 2 Costi e benefici dei parchi

Reddito	Costi(x 1.000)	Visite	L. x visita
Fino a 8 milioni	89.652	89.896	997
8-12 milioni	220.253	289.821	760
12-20 milioni	1.200.739	651.922	1.842
20-30 milioni	2.388.325	791.311	3.018
30-45 milioni	3.534.152	352.035	10.039
Oltre 45 milioni	4.709.879	425.015	11.082
Totale	12.143.000	2.600.000	4.670

Fonte: Ires 1988; 1990

- non vi siano trasferimenti inter-regionali a favore del Piemonte, ossia che il Piemonte non risulti favorito nè sfavorito rispetto alle altre Regioni dai trasferimenti statali;
- le risorse statali derivino in parte da imposte dirette, progressivamente proporzionali al reddito, e, per la parte residua, da imposte indirette, direttamente proporzionali al reddito (23).

I costi sono calcolati sulla base delle aliquote medie d'imposta, diretta e indiretta, e sui trasferimenti regionali ai parchi (12 miliardi e 143 milioni nel 1988) e sono raffigurati anche nel grafico 2.

Grafico 2 (mancante)

La seconda colonna riporta i benefici in termini di visite annuali totali ai parchi (2 milioni e 600.000 nel 1988).

L'ultima colonna infine riporta il costo per visita.

E' possibile constatare un lieve effetto redistributivo, dal quale però si distaccano le due classi estreme, nei confronti delle quali il meccanismo fiscale, a causa dei divergenti tassi di utilizzo, sembra operare invece in senso regressivo.

Infatti tramite l'esazione diretta ed indiretta l'Erario incide sull'ultima classe considerata con una progressività di 12 a 1, ossia chiede ad un ricco di pagare 12 volte quello che chiede ad un povero.

La classe più ricca paga invece ogni visita circa 11 volte il prezzo della classe più povera, con un reddito medio 18 volte superiore e questo appunto a causa di un più intenso utilizzo.

Il residuo fiscale, ossia il beneficio netto delle visite ai parchi, è raffigurato nel grafico 3, che riporta il contributo procapite delle diverse classi di reddito al finanziamento dei parchi e l'intensità di utilizzo degli stessi.

Grafico 3 (mancante)

3.2. Equità e uso dell'ambiente

Le particolari caratteristiche del servizio qui considerato, che si riferisce alla fruizione di un bene di tipo ambientale, suggeriscono ulteriori osservazioni circa i rapporti fra equità e intensità di utilizzo.

Innanzitutto limitarsi alla considerazione del valore d'uso, tramite appunto l'intensità di utenza delle diverse classi di reddito, è insufficiente, in quanto esistono effetti esterni che concorrono alla determinazione del beneficio complessivo goduto dai cittadini, indipendentemente dal loro grado di utenza.

Ciò è ben noto agli studiosi del problema in esame, i quali di regola non tengono conto degli effetti esterni data la complessità della loro valutazione.

Nel caso delle politiche ambientali però gli effetti esterni sono molto rilevanti e talora costituiscono la parte preponderante del beneficio totale. Per quanto riguarda i parchi pubblici ad esempio è evidente che il beneficio, in termini di preservazione o semplicemente di regolazione nell'uso del territorio, esisterebbe anche se i parchi fossero chiusi al pubblico (tanto che esistono parchi in tutto o in parte non accessibili al pubblico).

Esiste infatti il valore di preservazione, ossia il beneficio che un individuo può attribuire ad una risorsa ambientale per la soddisfazione ricavata dal solo fatto che essa esista (existence value), che egli possa fruirne in futuro (option value) o che sia a disposizione delle future generazioni (bequest value).

La regressività o progressività di un servizio dovrebbe essere misurata, come si è detto, in rapporto ad altri servizi, visto che ciò che è rilevante non è solo l'utilizzo, ma l'utilizzo rispetto alla domanda.

Ciò è particolarmente vero nel campo ambientale, dove il servizio "verde pubblico" offre, fra l'altro, servizi ricreazionali disponibili anche per altra via ad una parte del pubblico, quella più istruita, più ricca, più mobile, meglio informata, quella insomma caratterizzata dalla più elevata "ability" ambientale.

Questo fra l'altro, unitamente alla minore disponibilità di tempo

libero delle fasce più ricche, spiega perchè, oltre una certa soglia di reddito, si assiste ad un lieve declino dell'intensità d'uso del verde pubblico, verosimilmente sostituito da un uso "privato" della ricreazione all'aperto.

La domanda di verde pubblico e di ricreazione all'aperto delle classi più povere è certamente più sensibile, nel senso che declinerebbe se non vi fosse un servizio di facile accessibilità, di quella delle classi più ricche.

A titolo di esempio si riportano le curve di domanda relative ad un esperimento di simulazione effettuato su dati raccolti al parco del Pesio (graf. 4). Le curve di domanda sono state determinate sulla base del metodo denominato "travel costs", ossia sull'incrocio fra frequenza delle visite e distanza della zona di provenienza e sulla relazione inversa che in genere si osserva fra queste due grandezze.

Grafico 4 (mancante)

Il servizio di verde pubblico, come del resto quasi tutti i servizi, è caratterizzato poi da una notevole disomogeneità interna, ossia è scorporabile in molti sotto-servizi, ognuno dei quali dotato di una specifica intensità d'uso in rapporto al reddito.

La tabella 3 riporta l'utilizzo specifico di alcuni servizi facenti parte dei parchi regionali, quali parcheggi, itinerari guidati,

aree attrezzate e informazioni.

Pur nell'ambito di una generale sovra-rappresentazione delle classi a reddito più elevato, è possibile constatare un utilizzo relativamente più intenso da parte delle classi superiori per il servizio informazioni, mentre il contrario accade per i servizi parcheggi e aree attrezzate, dove l'utilizzo totale dei "poveri" eguaglia quasi, in valore assoluto, quello dei "ricchi".

Tabella 3 Percentuali di visitatori che utilizzano i servizi dei parchi per classi di reddito

Servizi	0-8 mil.	8-20 mil.	20-45 mil.	oltre 45 mil.	Totale
Parcheggi	60,0	69,8	70,3	58,3	75,0
Aree Attr.	65,1	46,0	45,7	31,9	45,0
Informazioni	8,9	11,2	15,7	13,3	15,0
Itinerari	15,5	12,0	17,6	8,3	14,0

Fonte: Ires, 1988; 1990

Esistono in altri termini sotto-servizi che operano in senso più regressivo di altri, ma la valutazione dei loro effetti redistributivi deve tenere conto delle loro interazioni: un'area attrezzata utilizzata in prevalenza da "poveri" consente ai "ricchi" di utilizzare indisturbati porzioni di verde non attrezzato che altrimenti risulterebbero congestionate.

Oltre a ciò l'introduzione o l'aumento di una tariffa in un servizio pro-rich può avere come conseguenza l'esclusione di fasce povere, caratterizzate da una elevata elasticità della domanda al prezzo, e diventare ancora più regressivo. Paradossalmente se un simile servizio venisse sovvenzionato, in modo tale da ridurre o eliminare la tariffa, i "poveri" ne trarrebbero vantaggio.

Le indagini empiriche sottolineano, oltrechè un minore utilizzo attuale dei servizi a pagamento, anche una relativamente minore propensione dei più "poveri" verso il pagamento di tariffe per i servizi dei parchi pubblici (tab. 4).

Tabella 4 Percentuali di utenti disposti a corrispondere tariffa per classe di reddito

Servizi	0-8 mil.	8-20 mil.	20-45 mil.	oltre 45 mil.	Totale
Itinerari	31,9	52,7	41,7	46,1	44,0
Informazioni	27,2	40,6	48,0	49,2	40,0
Parcheggi	25,4	40,7	38,6	39,2	38,0

Fonte: Ires, 1988; 1990

Per quanto i risultati riportati sopra possano essere affetti da free-riding (si dichiara la non disponibilità nella speranza che la tariffa non sia introdotta ed il servizio mantenuto), essere dettati da preferenze fiscali pure (si ritiene non opportuno introdurre una tariffa) oppure ancora essere distorti dalla non conoscenza dello sforzo finanziario effettivamente richiesto, essi sembrano suggerire con una certa evidenza come l'introduzione di una tariffa modifichi, in alcuni casi sensibilmente, la sperequazione di intensità d'uso fra ricchi e poveri.

In particolare il servizio parcheggio, attualmente sovra-utilizzato dai poveri perlomeno rispetto ad altri servizi, vedrebbe una sensibile modificazione nella composizione dell'utenza con una diminuzione accentuata soprattutto della fascia più povera (24), diversamente dagli itinerari guidati, dove si registrerebbero variazioni meno significative.

Ciò che sembra offrire spazi di indagine di un certo interesse è la simulazione degli effetti di determinate politiche: nel caso dei parchi appena esaminato si è potuto constatare come l'elasticità della domanda al prezzo delle classi di reddito più povere sia inizialmente (per basse tariffe) molto elevata.

Quella delle classi più ricche è invece quasi costante e comunque meno elevata.

Il risultato dell'introduzione di una eventuale tariffa di ingresso in un parco (si è effettuata la simulazione sul Parco del Pesio), illustrato nel grafico 5, sarebbe dunque quella di una iniziale (cioè con basse tariffe) esclusione dei più ricchi, in grado di

utilizzare altre opportunità, e della fascia più povera, con un reddito medio risultante molto più basso di quello iniziale.

Successive elevazioni della tariffa porterebbero poi ad una crescita del reddito medio degli utenti, derivante dalla progressiva eliminazione degli strati più poveri della classe media.

Nel caso in cui la tariffa venisse fissata al livello che minimizza il reddito medio dei visitatori si sarebbe del tutto persa una fascia di utenza, quella più povera, destinata probabilmente a rinunciare al consumo del servizio in questione, data l'impossibilità (o comunque minore possibilità) di procurarselo altrove.

Nel caso di una tariffa più elevata si registrerebbe comunque l'assenza di quella fascia e di quella più ricca, verosimilmente con una maggiore sovra-rappresentazione delle fasce più ricche della classe media.

Si tratterebbe dunque in entrambi i casi di una politica tutt'altro che pro-poor.

Grafico 5 (mancante)

Se invece si immaginasse di partire dal caso opposto con un livello di tariffa elevato, si registrerebbe un'utenza sostanzialmente ricca, eppure in tali condizioni un'abbassamento della tariffa

costituirebbe una politica tendenzialmente pro-poor, in quanto in grado di recuperare fasce deboli altrimenti escluse.

Anche l'introduzione di una tariffa limitata a determinati periodi (p.es. di domenica), con lo scopo di ridurre la congestione e favorire un utilizzo maggiormente distribuito nel tempo delle risorse, incontrerebbe ostacoli sul piano redistributivo. La tabella 5 illustra i dati relativi all'utilizzo dei parchi nei giorni della settimana e mostra come siano proprio le fasce più povere quelle con utilizzo prevalentemente domenicale.

Tabella 5 Percentuale dei visitatori nei giorni della settimana

Servizi	0-8 mil.	8-20 mil.	20-45 mil.	oltre 45 mil.	Totale
Feriali	34,8	30,7	42,6	40,4	38,0
Festivi	65,2	69,3	57,4	59,6	62,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ires, 1988; 1990

Una possibile politica tariffaria non caratterizzata da effetti redistributivi regressivi dovrebbe in definitiva essere basata su una tariffazione differenziata.

Si tratta di un approccio praticabile, a causa delle difficoltà pratiche che comporta, solo per fasce facilmente identificabili, come ad esempio quella degli anziani.

Infine non si deve dimenticare che gli stessi tassi di utilizzo sono suscettibili di essere modificati, in senso pro-poor, tramite incentivi non economici che riescano ad aumentare l'accessibilità dei servizi esistenti. Ciò può avvenire per esempio tramite attività di informazione, visto che la carenza di conoscenze e delle "istruzioni d'uso" del verde sembra essere un fattore fortemente limitante per l'utenza più povera, più degli impedimenti economici veri e propri quali i costi per il raggiungimento dei siti o l'acquisto di attrezzature idonee a fruirne.

3.3. Equità verticale ed orizzontale

Esiste poi un elemento, tutt'altro che irrilevante, di equità orizzontale della spesa o meglio dell'intervento ambientale in genere. Oltre alla redistribuzione operante fra le diverse classi di reddito (equità verticale) bisogna infatti considerare i trasferimenti da un'area geografica all'altra (equità orizzontale).

Che si tratti di un aspetto non secondario appare chiaro se si pensa che l'implementazione di efficaci politiche ambientali richiede quasi sempre un convinto appoggio dell'opinione pubblica e che questo può essere messo in discussione da effetti sperequativi di tipo verticale e forse ancor più di tipo orizzontale.

I due aspetti sono poi fra loro collegati nel caso del verde pubblico, ossia di un servizio che da un lato richiede un trasferimento fisico dell'utente perchè la fruizione possa avvenire e dall'altro comprende questo spostamento come parte integrante dell'esperienza ricreativa.

In tali condizioni e date le diverse possibilità di mobilità territoriale delle diverse classi di reddito (si pensi al caso degli anziani) l'equità orizzontale si trasforma in equità verticale.

Una dimostrazione piuttosto efficace è riscontrabile nelle preferenze delle diverse classi di reddito riguardo alle politiche di allocazione delle zone verdi (tab. 6), che mostra una marcata propensione dei poveri a richiedere verde di facile fruizione e il più possibile vicino alla zona di residenza, mentre le fasce di utenza più ricche domandano un verde maggiormente caratterizzato in senso "wilderness", quindi con parchi estesi e quindi necessariamente lontani dalle città.

Tabella 6 Reddito e preferenze nella dislocazione del verde (valori %)

Servizi	0-8 mil.	8-20 mil.	20-45 mil.	oltre 45 mil.	Totale
Parchi piccoli e vicini	64,4	51,6	48,5	35,9	48,8
Incerti	4,4	26,9	25,6	33,3	26,1
Parchi grandi e lontani	31,2	21,5	25,9	30,8	25,0

Fonte: Ires, 1988; 1990

Inoltre si deve considerare che, almeno per quanto riguarda il verde urbano, una politica di redistribuzione progressiva sul piano orizzontale è facilmente perseguibile ed è probabilmente molto efficace, visto che non è difficile identificare quartieri ricchi e quartieri poveri e misurare le loro dotazioni di verde.

In definitiva le considerazioni fin qui esaminate sottolineano l'importanza di focalizzare l'attenzione, perlomeno in un campo come quello ambientale, più sugli effetti redistributivi di possibili politiche in rapporto ad altre o in rapporto a quelle attuali piuttosto che su queste ultime in assoluto.

Ciò che sembra rilevante mettere in luce è l'importanza assunta dal comportamento della domanda delle diverse classi di reddito in funzione delle diverse politiche seguite, in quanto le modalità d'uso dei servizi, e quindi le modalità di spesa e di finanziamento della spesa (tariffazione oppure trasferimenti), sono in taluni casi più rilevanti dell'uso in sé, nel determinarne il carattere progressivo o regressivo.

La simulazione degli effetti reali delle politiche può assumere in questo caso un ruolo di notevole importanza, soprattutto se è possibile rendere esplicite le ipotesi alternative (ad es. finanziamento dei parchi solo tramite trasferimenti o tramite trasferimenti e tariffa sui parcheggi).

Una soluzione alternativa, solo parzialmente soddisfacente perchè non in grado di comparare gli effetti redistributivi delle diverse politiche, potrebbe essere rappresentata dalla determinazione di obiettivi di medio periodo (numero di mq. di verde per abitante in ogni quartiere o provincia, o altri standards ambientali minimi) classificando poi le politiche possibili, ossia le opzioni che si presentano al decisore pubblico, sulla base della maggiore o minore capacità che esse hanno di raggiungere i targets prefissati.

NOTE PARTE II

- (1) Trattandosi di variabili dipendenti dicotomiche (uso o non uso familiare del servizio) qualitative si è fatto uso di un modello logit del tipo:

$$\log \left(\frac{USO_i}{1-USO_i} \right) = a + b(Y)$$
dove USO_i rappresenta la probabilità per l'intervistato (o per un suo familiare) di utilizzare il servizio iesimo, e Y è il reddito familiare pro-capite. Trasformando i valori dei parametri stimati in elasticità e tenendo conto del segno i servizi possono essere ordinati, a partire da una distinzione di base tra quelli inferiori, con segno negativo, e superiori, con segno positivo.
- (2) Le Grand si propone di analizzare le differenze nell'uso dei servizi pubblici tra "gruppi sociali definiti in termini di classe sociale" (1982, p. 17). Un intento venuto meno nella pratica di ricerca che vede i gruppi connotarsi più come strati che come classi sociali. Strati di reddito e, nella maggior parte delle analisi, strati occupazionali, costituiti da:
- professionisti, imprenditori, manager;
 - quadri intermedi e lavoratori non manuali esecutivi (junior non manual);
 - lavoratori manuali specializzati;
 - lavoratori manuali semispecializzati e non specializzati.
- (3) Il termine "classi medie" è impiegato da Le Grand e Goodin per designare genericamente l'insieme degli "individui non poveri che traggono benefici dai programmi di welfare state" (1987, nota 1, p. 16).
- (4) I tassi di mortalità e morbilità sono per le classi lavoratrici più elevati di quelli osservati entro gli altri raggruppamenti sociali (Le Grand, 1982, pp. 35-45).
- (5) Cfr. Goodin, Le Grand e Gibson, 1987.
- (6) Nel 1976 meno di un terzo delle famiglie dei lavoratori semi e non specializzati britannici possedeva un'auto, contro il 90% delle famiglie di professionisti (Le Grand, 1982, p. 32).
- (7) Un modello analogo è elaborato dall'autore per l'istruzione.
- (8) L'assunzione è semplicistica per quanto riguarda la relazione, che abbiamo stipulato lineare, tra l'uso dei servizi e il reddito secondario, trascurando considerazioni legate alla caduta dell'utilità marginale di un bene associata al suo consumo. Tuttavia le ovvie difficoltà connesse alla stima di una funzione di utilità più appropriata ci hanno fatto preferire la soluzione adottata.
- (9) La distinzione tra disequaglianze relazionali e distributive è sviluppata compiutamente in De Lillo-Schizzerotto (1985) cui si rimanda.
- (10) Nell'approccio neo-weberiano, adottato in questo lavoro, le relazioni tra le classi si definiscono in chiave di dominio e subordinazione (Parkin, 1979; Schizzerotto, 1988), o, per meglio dire, sono le stesse relazioni di dominio a costituire le classi sociali. "Quando si dice che le classi si fondano su relazioni di potere si intende affermare che alcune di esse sono in grado di

- imporre la propria volontà e i propri interessi più spesso di quanto non riescano a fare altre e che tali condizioni di supremazia e di dipendenza si riproducono nel tempo, al di là delle vicende personali dei singoli soggetti che in esse concretamente si trovano in un dato momento" (Schizzerotto, 1988, p. 26).
- (11) In tutt'altra direzione si muove Barbagli (1988) che rivendica una specifica collocazione di classe per le famiglie nelle quali coabitano due classi.
- (12) O, per meglio dire, tra le quali le relazioni non si definiscono in chiave di dominio e subordinazione (nota 9).
- (13) L'esiguità numerica degli operai agricoli, l'1% del campione, non consente di distinguere tra operai agricoli e industriali.
- (14) I valori corretti di spesa sono calcolati utilizzando una "scala di equivalenza" che al numero grezzo dei componenti famigliari sostituisce un valore che attribuisce a ogni componente un peso proporzionale al suo consumo marginale. In particolare abbiamo qui adottato una scala soggettiva di equivalenza che attribuisce peso 1 al primo componente e peso 0.5 a ognuno dei componenti successivi (O' Higgins, Schmaus, Stephenson 1985).
- (14) Le differenze tra i valori medi di spesa totale corretta relativi alle cinque classi sociali sono tutte statisticamente significative. Di seguito riportiamo i valori del test t, relativi al confronto tra le dieci coppie di medie.

Valori del test di differenza tra le medie

	C.O.	P.B.A.	P.B.U.	C.M.I.	BORG.
C.O.		4.9	10.2	17.1	16.5
P.B.A.			12.0	17.3	17.6
P.B.U.				3.8	11.3
C.M.I.					9.7
BORG.					

- (16) La scelta di questo lasso di tempo cui riferire l'uso dei servizi sanitari se pare appropriata per le prestazioni infrequenti quali le visite specialistiche, gli accertamenti diagnostici e i ricoveri ospedalieri, risulta meno felice per le prestazioni, ordinarie, quali ad esempio le visite generiche. Per queste ultime un intervallo di tempo così esteso può aver indotto gli intervistati non dotati di una memoria ferrea a una stima distorta dell'intensità d'utilizzo del servizio.
- (17) Al consultorio pediatrico ricorrono quasi esclusivamente le famiglie prive di anziani; per questa ragione in tabella compaiono esclusivamente i dati relativi all'intero campione.
- (18) E' opportuno precisare qui che l'introduzione delle compartecipazioni private alla spesa sanitaria, i "ticket", per le prestazioni poliambulatoriali così come per gli accertamenti diagnostici e i ricoveri ospedalieri è successiva al periodo durante il quale fu condotta la campagna delle interviste. Allora, nel 1980, la sola forma di compartecipazione imposta dal

legislatore riguardava esclusivamente le prescrizioni farmaceutiche. Pertanto la valutazione dell'impatto redistributivo dei servizi esaminati in questo paragrafo non dovrà esser appesantita dalla considerazione delle spese sostenute dalle famiglie in cambio delle prestazioni sanitarie.

- (19) Per una discussione sul peso della medicina convenzionata nel Servizio Sanitario Nazionale si rimanda a Granaglia, 1985.
- (20) Per gli accertamenti diagnostici il rapporto è calcolato sommando, al numeratore, i valori medi relativi agli accertamenti diagnostici in laboratori pubblici e in laboratori privati convenzionati.
- (21) Abbiamo considerato utenti del servizio pubblico di trasporti urbani, tram e autobus, le famiglie che hanno dichiarato una spesa, su questa voce, maggiore di zero; allo stesso modo abbiamo individuato gli utilizzatori del treno e della corriera.
- (22) La tabella 29 considera congiuntamente la percentuale delle famiglie che utilizzano i mezzi pubblici (tabb. 26 e 27) e l'intensità del loro utilizzo (tab. 28).
- (23) Si tratta di una metodologia simile a quella suggerita in Hansen-Weisbrod, 1971.
- (24) Questo risultato è omogeneo con quanto si deriva da indagini analoghe (Tietenberg, 1988; Barde, Pearce, 1984) che mostrano come la tassazione del trasporto privato colpisca in genere in modo regressivo.

BIBLIOGRAFIA

- Aaron H., Mc Guire M. (1970) "Public goods and income distribution", *Econometrica*, 38.
- Barbagli M., (1988) Quando in famiglia ci sono due classi, in *Polis*, II, 1, pp. 125-152.
- Barde J.P., Pearce D.W. (1984) "Les incidences sociales des politiques de l'environnement", in *Futuribles*, marzo.
- Bariletti A. Gabriele S. Marè M. Piacentino D., (1989) Aspetti distributivi del consumo dei servizi sanitari in Italia, Relazione presentata al Convegno "Controllo indiretto della spesa pubblica: offerta privata e redistribuzione", Torino, Villa Gualino 10 marzo 1989.
- Bradford D.F., Malt R.A., Oates W.E., (1969) "The rising cost of local public services: some evidence and reflections", in *National Tax Journal*, 2.
- Bramley G., Le Grand J., Low W.(1989) "How far is the poll tax a 'community charge'? The implications of service usage evidence", in *Policy and Politics*, vol. 17, n. 3.
- Brown C.V., Jackson P.M., "Public sector economics", Martin Robertson, Oxford.
- Cheshire County Council (1989) "The use of County Council services in Cheshire", Cheshire.
- Cochran W. G., (1977) *Sampling techniques*, New York, John Wiley & Sons.
- Comune di Milano (1988) "Milano ore sette: come vivono i milanesi", Rimini, Maggioli.
- Curry N. (1987) "Recreation cost-benefit analysis and the equity Effect", *Journal of Environmental Management*, december.
- de Lillo A., (1988) La mobilità sociale assoluta, in *Polis*, II, 1, pp. 19-52.
- de Lillo A., Schizzerotto A., (1985) La valutazione sociale delle occupazioni. Una scala di stratificazione occupazionale per l'Italia contemporanea, Bologna, Il Mulino.
- Eurisko (1986) "Indagine sociale italiana, rapporto 1986", Milano, Angeli.

- Giarda P. (1987) "L'evoluzione della spesa pubblica in Italia: alcuni fatti e qualche proposta", in *Politica economica*, n. 3.
- Goldberg K., Scott R.C. (1981) "Fiscal incidence: a revision of benefits incidence estimates", in *Journal of regional science*, n. 21.
- Goodin R.E., Le Grand J., Gibson D.M., (1987) "Distributional biases in social service delivery system, in Goodin, Le Grand (cit.).
- Goodin R.E., Le Grand J. (1987) "Not only the poor. The middle classes and the welfare state", London, Allen & Unwin.
- Granaglia E., (1985) "Quale sanità pubblica", in A.A. V.V., Roma.
- Hansen W., Weisbrod B. (1971) "Who Pays for a Public Expenditure Program?", *National Tax Journal*, vol. 24.
- Head, (1974) "Public goods and public welfare", Durham, Duke University Press.
- IReR (1986) "L'uso dei servizi sociali e sanitari in Lombardia. Indagine campionaria", Ciorli A. e Tosi A. (a cura di), Milano.
- Ires (1982) "Struttura dei consumi e modelli di comportamento delle famiglie in Piemonte. Prime indicazioni sui dati di campione", Sanlorenzo F., Bognetti M., Faccioli G., Lanzetti R., Gautero I. (a cura di), Quaderni di Ricerca Ires n. 8.
- Ires (1986) "Se io fossi il Sindaco. Le preferenze fiscali prese sul serio. Rapporto di ricerca sulle preferenze fiscali a Torino.", Marchese C., Santagata W. (a cura di), Working Paper n. 74.
- Ires (1987) "Revealed preferences for local public goods: the Turin experiment", Piperno S., Santagata W. (a cura di), Working Paper n. 81.
- Ires (1988) "Domanda e uso reale dei parchi in Piemonte", Allasino E., Maggi M. (a cura di), Working Paper n. 91.
- Ires (1990) "Domanda e uso reale dei parchi in Piemonte", Allasino E., Maggi M. (a cura di), Quaderni di Ricerca n. 59.
- Irpel (1988) "Le preferenze fiscali e i servizi pubblici nella Provincia di Pistoia", Maltinti G. (a cura di), Firenze.
- Irres (1990) "Silenzio, consenso e partecipazione. Il rapporto tra cittadini e servizi pubblici a Perugia", Bezzi C., Raschi D., Tirabassi A. (a cura di), Perugia, Protagon.
- Istat (1984) "I consumi delle famiglie", Roma, Istat.
- Istat (1985) "Indagine sulle strutture ed i comportamenti familiari", Roma, Istat.

- Jencks C., (1972) "Inequality", New York, Basic Books.
- Le Grand J., (1982) "The Strategy of equality", London, Allen & Unwin.
- Lugaresi S., Roberti P. (1989) "Mezzo secolo di analisi di impatto distributivo: quali insegnamenti?", Relazione presentata al Convegno "Controllo indiretto della spesa pubblica: offerta privata e redistribuzione", Torino, Villa Gualino 10 marzo 1989, dattil.
- Martinotti G. (a cura di), (1982) "La Città difficile. Equilibri e disequaglianze nel mercato urbano", Milano, Angeli.
- Musgrave R.A. (1959) "The theory of public finance", New York, Mc Graw Hill.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1980) "Public finance in theory and practice", New York, Mc Graw Hill.
- O' Higgins M., Schmaus G., Stephenson G., (1985) Income Distribution and Redistribution: a Microdata Analysis for Seven Countries, Lis-Ceps Working Paper Series, n. 3.
- Oates W.E. (1972) "Fiscal federalism", New York, Harcourt Brace.
- Oecd (1985) "The role of the public sector", in Oecd Economic Studies, n. 4.
- Paci M. (1987) "Povertà, uguaglianza e dilemmi della politica sociale", comunicazione al Convegno "Povertà in Europa", Torino 19-20 novembre 1987, dattil.
- Paci M. (1988) "Il Welfare State come problema di egemonia", Stato e mercato, n. 22, Aprile.
- Parkin F., (1979) "Marxism and class theory. A bourgeois critique", Londra, Tavistock.
- Peacock (1974) "The treatment of government expenditure in studies of income redistribution", in Smith W.L. e Culbertson J.M. (eds.) Public Finance and stabilization policy, Jonathan Cape, London.
- Piperno S. (1988) "Domanda di servizi pubblici locali e politiche distributive: il caso del Comune di Torino", in Economia Pubblica, Dicembre.
- Salemi, (1987) "Intervento pubblico e politica sanitaria: un'analisi delle tendenze in atto", in Lange P. Regini M. (a cura di), Stato e regolazione sociale, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Schizzerotto A., (1988) "Classi sociali e società contemporanea", Milano, Franco Angeli.
- Tawney R. H., (1931) "Equality", London, Allen & Unwin.

Tietenberg T. (1988) "Environmental and natural resource economics,
Scott, Foresman & Co., Glenview.