

Trasferimenti statali e analisi della performance dei servizi locali: due casi di studio

***State transfers and performance
analysis of local services:
two case studies***

Tommaso Agasisti, Giancarlo Vecchi***

** Politecnico di Milano*

*** Politecnico di Milano*

Abstract

In recent years, the debate on funding policies for local authorities in Italy has highlighted the limitations of a system based primarily on indicators of expenditure and the volume of services provided. In this context, there is a need to supplement these measures with indicators capable of capturing the quality of services delivery, so as to support both public policy planning and resource transfer mechanisms more effectively. This paper analyses the role of objective quality indicators for municipal services, with specific reference to nursery and home care services. The research questions addressed concern, on the one hand, the ability of local authorities to systematically collect objective quality indicators based on reliable administrative data available in time series; and, on the other hand, the possibility of using these indicators to guide national funding policies and strengthen local authorities' accountability mechanisms. The analysis is based on the results of two empirical surveys conducted between 2021 and 2025. The first involved a selected group of Italian municipalities in a collaborative process aimed at defining and validating a set of objective quality indicators, as well as collecting historical data on the services analysed. The second survey extended the data collection to a larger number of local authorities, with the aim of verifying the replicability and dissemination of data collection on a broader territorial scale. The results show that, despite voluntary participation and the limited number of authorities involved, the identified objective quality indicators are generally detectable through administrative data available at the municipal level. Furthermore, these indicators make it possible to highlight significant differences between regions and service management models, providing useful information for comparative analysis, benchmarking and organisational learning. The evidence therefore suggests that the integration of objective quality indicators into existing information systems could represent a significant tool for improving the design of national funding policies and supporting the strengthening of local social and educational services.

Keywords: Local public services, Objective quality indicators, Nurseries, Home care, National grants to local authorities.

Introduzione

Negli ultimi anni, il sistema dei servizi sociali ed educativi erogati a livello locale è tornato al centro del dibattito sulle politiche pubbliche in Italia. Questo rinnovato interesse è legato a una serie di fattori strutturali e istituzionali che stanno ridefinendo il ruolo dei governi locali nella produzione, finanziamento e regolazione di servizi di welfare. Da un lato, mutamenti demografici e sociali – quali l'invecchiamento della popolazione, le trasformazioni della struttura familiare e la crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro – stanno aumentando la domanda di servizi territoriali di cura e assistenza. Dall'altro lato, l'avvio di nuovi programmi di investimento pubblico, in particolare quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), ha attribuito un ruolo strategico agli Enti locali nell'espansione e nel miglioramento di servizi quali l'educazione per la prima infanzia e l'assistenza domiciliare. A questi elementi si aggiunge il dibattito istituzionale relativo

alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (Leps), che pone con rinnovata intensità la questione delle disuguaglianze territoriali nella capacità di garantire standard minimi di servizio sull'intero territorio nazionale.

In questo contesto, una questione cruciale riguarda le modalità attraverso cui lo Stato centrale distribuisce risorse finanziarie agli Enti locali. Nel sistema italiano, questi trasferimenti sono basati principalmente sul meccanismo dei fabbisogni standard, introdotto dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, che ha rappresentato un cambiamento significativo rispetto al passato, poiché ha progressivamente superato la tradizionale logica di allocazione delle risorse basata sulla spesa storica. Il nuovo sistema utilizza una serie di indicatori quantitativi per stimare il livello di servizio erogato dai comuni, facendo riferimento principalmente a variabili di input e output – ad esempio il numero di utenti serviti o il numero di ore di servizio erogate – raccolte attraverso rilevazioni sistematiche come i questionari Sogei – Ifel relativi ai fabbisogni standard dei comuni.

In tal modo sono stati introdotti elementi di maggiore trasparenza e responsabilizzazione nella gestione delle risorse pubbliche locali, contribuendo a rafforzare i principi del federalismo fiscale e a ridurre i fattori collegati alle inefficienze nella spesa pubblica. Inoltre, l'opportunità di costruzione di basi informative sistematiche sui servizi comunali ha consentito di sviluppare strumenti di analisi comparativa tra amministrazioni locali, favorendo il benchmarking e la valutazione delle performance.

La letteratura economica e amministrativa ha, tuttavia, evidenziato alcuni limiti dei sistemi di finanziamento e valutazione basati prevalentemente su indicatori quantitativi di spesa e di volume di attività. Diversi studi hanno sottolineato come l'assenza di indicatori in grado di cogliere la qualità delle prestazioni possa generare distorsioni nei meccanismi di allocazione delle risorse pubbliche e nei sistemi di incentivazione delle amministrazioni locali (Bordignon & Turati, 2014; Pelliccia, 2020; Ufficio parlamentare di bilancio, 2025). Un sistema che consideri esclusivamente il numero di utenti serviti o le quantità di prestazioni erogate rischia infatti di trascurare dimensioni fondamentali dell'efficacia dei servizi pubblici, quali la tempestività delle prestazioni, la continuità assistenziale o la qualità delle interazioni tra operatori e utenti.

Questa problematica è stata ampiamente discussa nella letteratura internazionale. Numerosi studi hanno evidenziato come l'integrazione tra indicatori quantitativi e indicatori qualitativi rappresenti una condizione fondamentale per sviluppare sistemi di valutazione più completi e informativi sulle performance del settore pubblico. In particolare, i modelli di performance-based funding – applicati in diversi ambiti di policy e in diversi contesti nazionali – prevedono che la distribuzione delle risorse pubbliche sia collegata non solo al volume delle attività svolte, ma anche alla qualità e agli esiti dei servizi erogati (Walker & Andrews, 2015).

Nel caso dei governi locali, tuttavia, l'introduzione di indicatori di qualità solleva alcune questioni rilevanti sotto il profilo sia teorico che operativo. Da un lato, è necessario definire in modo appropriato il concetto di qualità dei servizi pubblici locali, individuando indicatori che siano al tempo stesso concettualmente significativi e empiricamente misurabili. Dall'altro lato, è fondamentale verificare se gli Enti locali dispongano effettivamente delle informazioni necessarie per rilevare gli indicatori in modo sistematico, affidabile e comparabile nel tempo e tra territori.

Nel contesto italiano, nonostante l'ampia disponibilità di dati amministrativi relativi alla spesa e ai volumi di attività, esistono ancora limitate evidenze empiriche sulla possibilità di utilizzare informazioni amministrative per misurare in modo sistematico la qualità dei servizi locali. In particolare, rimane aperta la questione se tali indicatori possano essere integrati nei sistemi informativi esistenti e utilizzati come base per orientare le politiche di finanziamento degli Enti locali.

Il contributo di questo articolo alla letteratura e al dibattito sulle politiche pubbliche è duplice. In primo luogo, esso fornisce evidenze empiriche sulla fattibilità della costruzione di indicatori di qualità oggettiva dei servizi locali basati su dati amministrativi disponibili presso i comuni. In secondo luogo, il lavoro discute le implicazioni dell'utilizzo di tali indicatori per il disegno delle politiche di finanziamento degli Enti locali, mostrando come essi possano contribuire a migliorare i sistemi di valutazione delle performance e a rafforzare i meccanismi di accountability delle amministrazioni pubbliche.

Sul piano del posizionamento teorico, il contributo si colloca all'intersezione di due significativi filoni di letteratura. Il primo è quello sul performance measurement nelle organizzazioni pubbliche: su questo punto, il lavoro non solo richiama l'importanza della misurazione multidimensionale della performance (Ghobadian & Ashworth, 1994; Moore, 1997; Melkers & Willoughby, 2005; Talbot, 2008 e 2010), ma operationalizza la specifica dimensione della qualità oggettiva, attraverso un processo empirico di costruzione collaborativa e validazione di un set di indicatori basati su dati amministrativi. Si tratta di un significativo esito non tanto sul lato di "cosa" misurare ma piuttosto su quello di "come" farlo nel caso di amministrazioni caratterizzate da sistemi informativi non sempre adeguati. Il secondo ambito è quello sul disegno dei sistemi di finanziamento e perequazione nei governi locali, e in particolare sulla letteratura sul performance-based funding (Walker & Andrews, 2015; Heinrich & Marschke, 2010): il lavoro mostra che l'integrazione di indicatori di qualità nei sistemi allocativi sia tecnicamente praticabile (seppure con i limiti del lavoro, discussi più avanti).

L'articolo è organizzato nel modo seguente. Il capitolo 1 introduce una riflessione sul ruolo degli indicatori di qualità nella misurazione dell'efficacia dei servizi pubblici locali. Il capitolo 2 presenta il set di indicatori di qualità oggettiva individuato e perfezionato attraverso la collaborazione con i comuni coinvolti nella prima indagine, descrive

l'organizzazione delle due ricerche e la metodologia utilizzata per la raccolta dei dati. I capitoli 3 e 4 illustrano i principali risultati delle rilevazioni relative, rispettivamente, al servizio di asilo nido e al servizio di assistenza domiciliare. Nelle riflessioni conclusive si discutono le evidenze emerse con riferimento alle due domande di ricerca e alle possibili implicazioni per le politiche pubbliche relative al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi locali.

1. Indicatori e qualità oggettiva dei servizi locali

Il tema della misurazione delle performance dei servizi pubblici locali occupa da tempo una posizione centrale nella letteratura sul management pubblico e sull'analisi delle politiche pubbliche. A partire dagli anni Ottanta e Novanta, con la diffusione dei principi riconducibili al paradigma del New Public Management, i governi nazionali hanno promosso l'adozione di strumenti di monitoraggio e valutazione della performance ispirati a logiche manageriali, basati sulla costruzione e sull'utilizzo di indicatori quantitativi (Boyne, 1996). In questo contesto, il performance measurement è stato spesso considerato una condizione essenziale per migliorare l'efficienza e la responsabilità delle organizzazioni pubbliche, favorendo una gestione più orientata ai risultati e alla trasparenza nei confronti dei cittadini (Melkers & Willoughby, 2005).

L'enfasi sull'efficienza è spiegabile sulla base di diversi fattori, come evidenziato anche da studi recenti sulle performance dei comuni italiani (Agasisti & Porcelli, 2023). In primo luogo, le fasi di contenimento della spesa pubblica hanno spesso spinto governi e amministrazioni a privilegiare strumenti di controllo dei costi e di razionalizzazione delle risorse. In secondo luogo, gli indicatori di efficienza risultano generalmente più facilmente misurabili, poiché si basano su dati amministrativi disponibili e relativamente comparabili tra amministrazioni.

Tuttavia, vari contributi hanno sottolineato l'opportunità di ricorrere ad approcci multidimensionali e hanno proposto diverse categorie di indicatori: di input (relativi alle risorse impiegate), di processo (relativi alle modalità di erogazione dei servizi), di output intermedi e finali (relativi al volume dei prodotti realizzati e all'efficienza) e di outcome (relativi al miglioramento della condizione dei beneficiari) (Martin & Smith, 2005). Accanto a queste dimensioni, una crescente attenzione è stata rivolta alla qualità dei servizi, considerata un elemento cruciale per comprendere il valore effettivamente generato dall'azione pubblica (Ghobadian & Ashworth, 1994; Talbot, 2010). In questa prospettiva, due tra i più noti esempi sviluppati in letteratura sono rappresentati dai modelli Servqual (Parasuraman *et al.*, 1988; Zeithaml *et al.*, 1990) e Servperf (Rodríguez *et al.*, 2009). Entrambi sottolineano l'importanza di analizzare il processo di erogazione del servizio, riconoscendo che fattori quali l'accessibilità, la tempestività, l'affidabilità e la continuità delle prestazioni rappresentano componenti essenziali

della qualità complessiva del servizio. In questo senso, la qualità non è concepita solo come una componente del risultato finale, ma come una caratteristica che emerge dall'intero processo di interazione tra organizzazione e utenti. All'interno di questo filone di studi, una distinzione rilevante riguarda gli approcci che misurano la qualità attraverso la soddisfazione degli utenti e quelli che si concentrano su aspetti oggettivi delle prestazioni erogate. I primi interpretano la qualità del servizio come il risultato del confronto tra le aspettative e le percezioni degli utenti relativamente alle prestazioni ricevute: attraverso indagini campionarie rivolte a utenti, emerge e viene misurato il gap tra le due dimensioni (Donnelly *et al.*, 1995; Wisniewski, 2001; Rodríguez *et al.*, 2009). Diversamente, i secondi si focalizzano sulla valutazione della qualità analizzata attraverso indicatori riguardanti caratteristiche tangibili e osservabili delle prestazioni (Cronin e Taylor, 1994; Sà *et al.*, 2015).

Con riferimento al caso italiano, le ricerche basate su un approccio multidimensionale alla performance sono molteplici; qui se ne ricordano alcune. Un primo tentativo di affrontare questo tema è rappresentato dal volume curato da Dente (1991), in cui sono proposti in modo sistematico indicatori per valutare un ampio spettro di servizi locali. Successivamente, l'Istituto per la ricerca sociale (Irs) ha realizzato un ulteriore lavoro sugli indicatori relativi ai servizi comunali, basato sulla collaborazione dei grandi comuni italiani, individuando misure applicabili a oltre cento servizi locali (Irs, 1999).

Questi contributi si collocavano nel contesto delle riforme amministrative degli anni Novanta e degli inizi del nuovo secolo, caratterizzate dalla diffusione di strumenti di controllo strategico e di gestione, dall'introduzione di pratiche di benchmarking tra amministrazioni e dalla crescente attenzione verso modelli di gestione orientati alla performance (Dente & Vecchi, 2000).

Analoghi sviluppi si erano registrati anche a livello internazionale. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'Urban Institute aveva promosso programmi di ricerca finalizzati alla costruzione di indicatori per il monitoraggio delle performance dei servizi pubblici locali (Hatry, 1992). Sempre a titolo di esempio, nel Regno Unito l'Audit Commission aveva sviluppato set di indicatori accompagnati da programmi di comparazione tra Enti locali (Audit Commission, 2000).

Nel contesto italiano, l'interesse per la misurazione delle performance dei servizi locali ha conosciuto un ulteriore impulso con l'introduzione della riforma del federalismo fiscale. In particolare, la legge delega n. 42 del 2009 e il successivo decreto legislativo n. 216 del 2010 hanno previsto la determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli Enti locali delle regioni a statuto ordinario, con l'obiettivo di definire criteri più equi ed efficienti per la distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale (Fsc).

L'introduzione dei fabbisogni standard ha rappresentato un passaggio importante nel processo di superamento dei trasferimenti basati sulla spesa storica, attraverso un sistema di allocazione delle risorse fondato su parametri oggettivi relativi alle caratteristiche demografiche, territoriali e organizzative dei comuni (Rizzi & Zanette, 2011). Le informazioni raccolte attraverso le rilevazioni affidate a Sose e Ifel sono oggi disponibili attraverso il portale OpenCivitas (Padovani, 2018).

Tuttavia, questo sistema informativo rimane in larga parte focalizzato su indicatori quantitativi relativi alle risorse impiegate e ai volumi di attività dei servizi, così che risultano poco utili per cogliere le dimensioni relative alla qualità delle prestazioni erogate. Un approccio rilevante ma che può generare distorsioni nei meccanismi di incentivazione delle amministrazioni (Heinrich & Marschke, 2010). Infatti, in assenza di indicatori che riflettano la qualità dei servizi, le amministrazioni che investono nel miglioramento delle prestazioni rischiano di non vedere adeguatamente riconosciuti tali sforzi nei sistemi di finanziamento.

Questa lacuna ha radici non solo istituzionali, ma anche epistemiche: la letteratura sul performance measurement nei governi locali ha ampiamente tematizzato la difficoltà di costruire indicatori di qualità che siano al contempo concettualmente fondati, operativamente rilevabili e comparabili tra amministrazioni (Hatry, 1992; Ghobadian & Ashworth, 1994). A differenza degli indicatori di efficienza, che si basano su dati di spesa e volumi già presenti nei sistemi contabili, gli indicatori di qualità richiedono la definizione di dimensioni prestazionali e organizzative specifiche dei singoli servizi, la disponibilità di dati amministrativi non sempre organizzati a fini comparativi (nel tempo e tra organizzazioni), e la costruzione di protocolli di rilevazione condivisi tra le diverse istituzioni. Questi ostacoli spiegano perché, nonostante il riconoscimento teorico dell'importanza della qualità, le sue applicazioni empiriche nei sistemi informativi e allocativi dei governi locali rimangano ancora limitate (Walker & Andrews, 2015; Melkers & Willoughby, 2005). Nel contesto italiano, questo divario è particolarmente accentuato: il sistema dei fabbisogni standard dispone di basi informative articolate per la dimensione quantitativa dei servizi, ma non include indicatori sistematici di qualità oggettiva in grado di supportare né una valutazione più completa delle performance né criteri allocativi più coerenti con la prospettiva del valore pubblico.

È a partire da questa criticità, identificata teoricamente ma – almeno nel contesto italiano – empiricamente poco esplorata, che si definiscono le domande di ricerca del presente lavoro:

- la Rq1 riguarda la *fattibilità informativa*: gli Enti locali hanno la capacità di rilevare in modo sistematico indicatori di qualità oggettiva dei servizi erogati, sulla base di dati affidabili e disponibili in serie storica?

- la Rq2 riguarda la *significatività dei dati di qualità oggettiva “rilevabili” per governare trasferimenti statali*: gli indicatori effettivamente rilevabili possono essere utilizzati per orientare, in senso perequativo, le priorità nei trasferimenti statali agli Enti locali, contribuendo ai processi di programmazione e di accountability? In altre parole, permettono di individuare esiti associabili a fattori quali differenze tra territori, soluzioni e modelli gestionali, comportamenti della popolazione target, che possano costituire un riferimento per i programmi basati su trasferimenti statali? L'idea è quella di permettere l'individuazione delle amministrazioni da sostenere e nello stesso tempo basare i finanziamenti e la relativa accountability su target di performance qualitativa.

Le due domande sono distinte ma collegate: la seconda ha senso solo se la prima riceve risposta positiva.

Per affrontare queste domande di ricerca, il lavoro presenta i risultati di due indagini empiriche realizzate tra il 2020 e il 2025 che hanno approfondito la misurazione della qualità oggettiva dei servizi e il cui obiettivo è stato quello di verificare la rilevabilità di indicatori di natura prestazionale costruiti a partire da dati amministrativi disponibili presso gli Enti locali, evitando il ricorso a rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti che, oltre all'impegno organizzativo, sono influenzati da elementi soggettivi e legati al contesto. Le due indagini si sono focalizzate su due servizi comunali di particolare rilevanza nell'ambito del welfare locale: il servizio di asilo nido e il servizio di assistenza domiciliare. La scelta di questi due ambiti è motivata dalla rilevanza della spesa pubblica locale assorbita e dalla loro ampia diffusione territoriale, che caratterizzano la centralità nelle politiche sociali ed educative.

La prima ricerca, avviata nell'autunno del 2020 e conclusa nel 2023, è stata promossa da Ifel e dalla Fondazione per la Sussidiarietà, che hanno incaricato il Politecnico di Milano di sviluppare un set di indicatori di qualità oggettiva rilevabili da parte degli Enti locali. L'indagine ha coinvolto un gruppo di comuni che hanno volontariamente partecipato al progetto, contribuendo alla definizione e validazione degli indicatori e alla raccolta dei dati in serie storica sui servizi analizzati (Politecnico di Milano, Ifel & Fondazione per la Sussidiarietà, 2023).

La seconda ricerca, finanziata nel 2024 dalla Fondazione per la Sussidiarietà e realizzata da Ref Ricerche in collaborazione con il gruppo di lavoro del Politecnico di Milano, ha replicato e ampliato il disegno della prima indagine con l'obiettivo di estendere la rilevazione a una platea più ampia di amministrazioni locali così da ottenere una copertura territoriale più equilibrata del contesto nazionale (Ref Ricerche, Politecnico di Milano, Ifel & Fondazione per la Sussidiarietà, 2025).

Le sezioni successive presentano quindi il disegno empirico della ricerca e discutono i risultati delle due indagini realizzate, con l'obiettivo di verificare la possibilità di sviluppare

indicatori di qualità oggettiva utilizzabili sia per finalità di analisi comparativa tra amministrazioni sia per il supporto alle politiche di finanziamento degli Enti locali.

2. Le caratteristiche delle due rilevazioni: selezione dei comuni, modalità di raccolta dei dati e copertura delle informazioni

La prima rilevazione è stata avviata nel 2021 con l'obiettivo di testare la fattibilità della raccolta sistematica dei dati relativi agli indicatori di qualità oggettiva individuati sulla base della letteratura analizzata, considerando il periodo 2015 - 2020. A tal fine è stato costruito un campione ragionato di comuni – quindi non randomizzato – selezionato sulla base di criteri sia teorici sia operativi. Innanzitutto, sono state individuate le amministrazioni con i due servizi (asilo nido e assistenza domiciliare non sanitaria) attivi e sufficientemente sviluppati.

Un ulteriore criterio di selezione ha riguardato la dimensione demografica dei comuni: sono stati considerati quelli con popolazione compresa tra 20.000 e 350.000 abitanti. Il limite inferiore è stato stabilito per escludere i comuni con un numero molto limitato di utenti; il limite superiore per escludere le grandi città e le aree metropolitane, che spesso adottano modelli organizzativi e gestionali peculiari e difficilmente generalizzabili (Warner *et al.*, 2013). La dimensione effettiva degli utenti ha poi inciso nella scelta di includere solo comuni nei quali i servizi comprendevano almeno 100 utenti annui nel periodo considerato. Tale soglia è stata individuata per considerare la rilevanza organizzativa ed economica, evitando tuttavia livelli troppo elevati che avrebbero comportato l'esclusione di numerosi comuni del Centro e del Sud Italia. Infine, per evitare che la selezione fosse influenzata esclusivamente da valori assoluti – che possono assumere significati molto diversi a seconda della dimensione demografica del comune – è stato introdotto anche un indicatore di copertura del servizio rispetto alla popolazione residente (rapporto tra il numero di utenti annui del servizio e la popolazione del comune). Sono stati quindi selezionati solo i comuni che presentavano un livello di copertura superiore alla media dei comuni considerati. Il calcolo è stato effettuato separatamente per due classi dimensionali, distinguendo tra comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 99.999 abitanti e comuni con popolazione tra 100.000 e 350.000 abitanti.

L'applicazione di questi criteri ha portato all'individuazione di un elenco di 31 comuni (Tav. 1). Sebbene tale campione non possa essere considerato statisticamente rappresentativo, esso presenta una buona distribuzione territoriale e include amministrazioni nelle quali entrambi i servizi analizzati hanno una dimensione tale da consentire una valutazione significativa della qualità delle prestazioni.

Tav. 1 Comuni selezionati per la prima indagine (in grassetto quelli che hanno effettivamente partecipato)
(fonte: elaborazione degli autori).

Comuni con popolazione 20.000 - 99.999	Comuni con popolazione 100.000 - 350.000
Alcamo Arezzo Bassano del Grappa Brindisi Cecina Cernusco sul Naviglio Cesena Desenzano del Garda Empoli Frosinone Grugliasco Ivrea Jesi Massafra Pisa Sanremo San Donato Milanese Valsamoggia	Bergamo Brescia Catania Forlì Livorno Monza Parma Prato Perugia Ravenna Reggio Emilia Salerno Verona

Dei 31 comuni, 12 hanno inizialmente accettato di partecipare alla ricerca. Nel corso della rilevazione il numero di partecipanti si è ulteriormente ridotto, anche a causa delle difficoltà organizzative legate alla pandemia di Covid-19. I comuni che hanno restituito le schede con i dati richiesti sono stati i seguenti:

- servizio di asilo nido: Bergamo, Frosinone, Grugliasco, Ivrea, Livorno, Monza, Reggio Emilia, Valsamoggia;
- servizio di assistenza domiciliare: Bergamo, Frosinone, Grugliasco, Jesi, Parma, Reggio Emilia, Valsamoggia.

Tra il 2020 e il 2021, il gruppo di lavoro ha analizzato la letteratura di riferimento e individuato un primo set di indicatori di qualità oggettiva, da proporre ai referenti dei comuni coinvolti. Successivamente, sono state effettuate interviste individuali (on-line) e realizzati due incontri plenari con i responsabili dei servizi. L'interazione con i comuni ha consentito di valutare gli indicatori proposti sulla base sia della rilevanza che dell'effettiva rilevabilità, sulla base dei dati disponibili nei sistemi informativi comunali; inoltre, ha permesso di definire il protocollo di rilevazione per assicurare la comparabilità nel tempo e tra amministrazioni (Tav. 2 e Tav. 3).

Tav. 2 Indicatori di qualità oggettiva del servizio di asilo nido
(fonte: elaborazione degli autori).

Indicatore	Misura	Tipo	Significato
(Popolazione 0-3 anni nel Comune / Popolazione totale nel Comune) * 100	Domanda potenziale	Indicatore di contesto	Misura il livello della domanda potenziale come predittore del livello di servizio da offrire (anche rispetto ad altri servizi)
Numero posti disponibili (tutte le tipologie) / Popolazione 0-3 * 100	Copertura domanda potenziale	Copertura	Grado di soddisfacimento della domanda potenziale
Domanda effettiva / Popolazione 0-3 * 100	Attrattività	Proxy Qualità	La domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto
[Numero domande accolte (tutte le finestre, tutte le tipologie) / Numero domande presentate (tutte le finestre, tutte le tipologie)] * 100	Copertura domanda effettiva	Copertura Proxy qualità del servizio offerto	Grado di soddisfacimento della domanda effettiva annuale (la domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto)
Numero finestre (per entrare) disponibili e lunghezza (in mesi)	Flessibilità dell'offerta	Qualità	Possibilità di iscrivere bambini in maniera flessibile nel corso
			dell'anno
Tempo medio (in giorni) in lista di attesa prima dell'inserimento	Responsività dell'offerta	Qualità	Durata delle liste di attesa
<i>a.</i> (Rinunce prima dell'inserimento / numero domande presentate) * 100	Dispersione	Qualità	Tasso di rinuncia al servizio; il tasso di ritiro in corso d'anno superiore al dato fisiologico può segnalare criticità nella qualità del servizio
<i>b.</i> (Ritiri durante l'anno / numero domande accolte) * 100			
(Totale dei giorni di presenza durante l'anno per tutti i bambini iscritti) / (Numero di giorni di apertura nell'anno * Numero di bambini iscritti)	Tassi di frequenza	Qualità	Frequenza con cui viene utilizzato il servizio
Numero operatori / Numero di bambini	Intensità pedagogica	Qualità pedagogica	Numero di bambini medio di cui si occupa un educatore

[(Numero personale educativo che ha lasciato il lavoro nell'anno) / (Numero personale educativo totale dell'anno)] * 100	Continuità pedagogica	Qualità pedagogica	Tasso di turnover del personale educativo durante l'anno (più alto è e più debole è la qualità)
Numero di ore di lavoro del personale educativo dedicato ad attività di formazione / Numero di ore di lavoro totali del personale educativo	Formazione continua	Qualità pedagogica	Quota di ore lavoro dedicate alla formazione del personale educativo
<i>a.</i> Numero annuale di eventi di coordinamento genitori/educatori (consigli, assemblee, etc.)	Coordinamento pedagogico genitori/educatori	Qualità pedagogica	Numero di incontri fra genitori e educatori nell'anno
<i>b.</i> Presenza di forme di continuità pedagogica 0-6			
<i>a.</i> Costo medio della retta mensile a carico degli utenti [€/bambino]	Costo a carico degli utenti	Economicità	Spazio di manovra per la sostenibilità e qualità del servizio
<i>b.</i> Utenti che pagano il prezzo pieno della retta [Percentuale]			
<i>a.</i> Costo totale del servizio [€/bambino]	Sostenibilità per tipo di gestione (gestione diretta, concessione, convenzione)	Economicità	Spazio di manovra per la sostenibilità e qualità del servizio
<i>b.</i> Entrate da rette [€/bambino]			
<i>c.</i> Entrate da contribuzioni regionali e nazionali [€/bambino]			
Possibilità di presentare la domanda online [sì/no]	Digitalizzazione della procedura di domanda	Qualità processi	Presenza di interazioni multicanale con utenza
Possibilità di effettuare pagamenti online [sì/no] e incidenza percentuale di questa forma di pagamento	Digitalizzazione dei pagamenti	Qualità processo	Presenza di interazioni multicanale con utenza
<i>a.</i> Fasce orarie disponibili [numero]	Copertura oraria	Qualità processo	Ampiezza dell'offerta
<i>b.</i> Ore massime giornaliere per cui viene offerto il servizio [numero di ore]			
Pasti preparati in struttura [sì/no]	Servizio mensa	Qualità offerta	Qualificazione del servizio mensa (con possibile influenza sulle presenze)

Tav. 3 Indicatori di qualità oggettiva del servizio di assistenza domiciliare
(fonte: elaborazione degli autori).

Indicatore	Misura	Tipo	Significato
(Popolazione over 65 * 0.11* / Popolazione totale) * 100	Domanda potenziale	Indicatore di contesto	Misura il livello della domanda potenziale come predittore del livello di servizio da offrire (anche rispetto ad altri servizi)
(Nuove richieste di interventi nell'anno / Popolazione potenziale nel comune) * 100	Attrattività	Proxy qualità	La domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto
(Nuove richieste accolte nell'anno / Nuove richieste interventi nell'anno) * 100	Copertura della domanda effettiva	Copertura proxy qualità del servizio offerto	Grado di soddisfacimento della domanda effettiva annuale (la domanda effettiva è influenzata anche dalla qualità del servizio offerto)
(Numero utenti serviti durante l'anno / Popolazione potenziale) * 100	Offerta totale effettiva (take-up)	Copertura	Grado di soddisfacimento della domanda potenziale
Tempo medio (in giorni) in lista di attesa prima dell'erogazione del primo intervento	Responsività dell'offerta	Qualità	Durata delle liste di attesa
(Numero di cessazioni servizio durante l'anno (esclusi decessi) / Numero di utenti serviti durante l'anno) * 100	Tasso di abbandono del servizio	Qualità	Tasso di rinuncia al servizio (esclusi decessi)
a. (Numero ore totali erogate / Numero interventi effettuati durante l'anno) * 100	Intensità degli interventi assistenziali	Qualità	Livello medio di servizio erogato pro-capite
b. (Numero utenti serviti durante l'anno / Numero totale del personale assistenziale che ha erogato interventi durante l'anno)	Intensità degli interventi assistenziali	Qualità	Carico medio per operatore/ operatrice (più alto è e più debole è la qualità)
Percentuale di ore totali Sad offerte trascorse presso il domicilio dell'utente	Intensità assistenziale della prestazione	Qualità	Misura la capacità di limitare le ore di trasferimento del personale.
Turnover del personale assistenziale	Continuità assistenziale	Qualità	Misura la continuità del servizio reso dagli stessi operatori; più alto è il tasso di turn-over e più debole è la qualità

<i>a.</i> Percentuale interventi (ore) gestiti da personale Oss <i>b.</i> Percentuale interventi (ore) gestiti da personale Asa <i>c.</i> Percentuale interventi (ore) gestiti da altri operatori	Intensità sanitaria nelle prestazioni assistenziali	Qualità assistenziale e intensità sanitaria	Misura la qualità assistenziale in termini di utilizzo di personale qualificato, tra cui quello con competenze per interventi sanitari (Oss)
Percentuale di assistenti sociali comunali con contratto a tempo indeterminato	Forza lavoro strutturata	Proxy qualità assistenziale	La qualità assistenziale è influenzata dalla continuità e condizione del personale impiegato
Numero di richieste Sad gestite in media da un assistente sociale durante l'anno	Carico di lavoro degli assistenti sociali	Qualità assistenziale	Qualità in termini di carico di lavoro equilibrato per ogni operatore
Percentuale di richieste Sad ricevute durante l'anno valutate da Unità di valutazione multidimensionale	Valutazione multidimensionale	Qualità del servizio	Misura la quantità di domanda per valutare la capacità di presa in carico
Costo orario medio Sad	Economicità	Qualità in termini di sostenibilità	Performance del servizio in termini di equilibrio economico
Contributo medio utenza per ora Sad erogata	Costo a carico dell'utenza	Peso del contributo degli utenti	In termini assoluti misura il contributo degli utenti alla sostenibilità del servizio; in termini comparativi fornisce informazioni anche in termini di equità
Percentuale del costo totale coperta dalla contribuzione dell'utenza	Livello di copertura dei costi	Qualità in termini di sostenibilità	In termini assoluti misura il contributo degli utenti alla sostenibilità del servizio; in termini comparativi fornisce informazioni anche in termini di equità
<i>a.</i> Tipologie di servizi Sad <i>b.</i> Possibilità di richieste e pagamenti online <i>c.</i> Approccio proattivo – screening popolazione debole <i>d.</i> Integrazione di Sad con Assistenza Domiciliare Integrata e attività Residenze Diurne	Diversificazione, servizi accessori e livello di integrazione	Qualità in termini di copertura di bisogni diversificati e di accesso multicanale da parte degli utenti	La qualità è di tipo multidimensionale e ha a che fare con la diversificazione dei bisogni e la capacità di articolare il servizio. In queste caratteristiche ha un ruolo anche la capacità di innovazione, qui identificata con l'accessibilità multicanale

Nel complesso, i risultati della prima rilevazione forniscono una valutazione positiva in termini di fattibilità. Tutti gli indicatori selezionati sono stati infatti rilevati per il periodo di riferimento (2015 - 2020). Alcuni comuni hanno segnalato difficoltà nella raccolta di specifiche informazioni, soprattutto per gli anni meno recenti e per indicatori relativi a dati non rilevati in modo digitalizzato (ad esempio: le ore effettivamente erogate presso il

domicilio dell'utente). In alcuni casi limitati, il dato fornito non è stato considerato valido poiché costruito con informazioni non coerenti con la definizione dell'indicatore.

Nonostante queste criticità, la rilevazione ha confermato la possibilità di raccogliere in modo sistematico la gran parte degli indicatori individuati. Inoltre, la disponibilità di un insieme articolato di indicatori ha reso possibile incrociare informazioni relative ai costi con quelle relative alla qualità delle prestazioni, arricchendo l'analisi delle dinamiche dei servizi. In questa prospettiva, la prima indagine può essere interpretata come uno studio pilota, volto a verificare la fattibilità della raccolta dati e a mettere a punto gli strumenti di rilevazione.

La seconda rilevazione è stata progettata proprio con l'obiettivo di superare alcune delle limitazioni emerse nella fase pilota, in particolare il numero ridotto di comuni partecipanti e la concentrazione territoriale prevalentemente nel Centro-Nord del Paese. Per questo motivo, è stato costruito un campione potenziale più ampio e più equilibrato dal punto di vista territoriale. In primo luogo, sono stati selezionati esclusivamente comuni con una popolazione compresa tra 20.000 e 200.000 abitanti, con l'obiettivo di aumentare l'omogeneità del campione. In secondo luogo, l'indagine si è concentrata sui comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario e della Regione Sicilia, ossia sugli enti coinvolti nel sistema di determinazione dei fabbisogni standard. Tale scelta ha consentito di mantenere coerenza con il quadro istituzionale e informativo utilizzato per l'analisi delle politiche di finanziamento degli Enti locali.

La selezione ha inoltre tenuto conto del livello dei servizi offerti, utilizzando informazioni tratte dal questionario Ifel – Sose relativo ai fabbisogni standard dei servizi sociali. In particolare, è stato costruito un indicatore composito che combina il numero di utenti del servizio di assistenza domiciliare con il grado di diversificazione delle prestazioni erogate. L'applicazione di questo criterio ha portato all'esclusione di 153 comuni caratterizzati da un livello molto basso di servizi offerti, consentendo così di concentrare l'analisi su amministrazioni nelle quali tali servizi presentano una dimensione organizzativa significativa. Infine, nella costruzione del campione è stata considerata anche la varietà dei modelli amministrativi adottati per la gestione dei servizi sociali. Sono stati quindi inclusi comuni che gestiscono i servizi sia in forma autonoma, sia attraverso forme associative, quali unioni di comuni, consorzi o altre modalità di gestione intercomunale, al fine di rappresentare la pluralità degli assetti organizzativi presenti nel sistema delle autonomie locali.

L'applicazione di questi criteri ha portato alla definizione di un universo di 330 comuni potenzialmente eleggibili, successivamente ridotto a 60 comuni, mantenendo la distribuzione territoriale e la varietà dei modelli amministrativi presenti nel campione iniziale.

L'ingaggio dei comuni è stato di tipo volontario sulla base dell'invio di una lettera di

presentazione dell'iniziativa a cura di Ifel, accompagnata dalla scheda di rilevazione. Con la richiesta di dati relativi all'anno scolastico 2022 - 2023 per il servizio di asilo nido e all'anno 2023 per il servizio di assistenza domiciliare. Il tasso di risposta è risultato inferiore alle aspettative, ma comunque leggermente superiore rispetto alla prima rilevazione: 20 comuni hanno restituito il questionario sugli asili nido e 16 comuni quello sull'assistenza domiciliare.

La distribuzione territoriale dei comuni partecipanti privilegia le regioni del Nord e del Centro, ma include anche alcune amministrazioni del Sud e delle Isole.

- servizio di asilo nido: Arzignano, Brescia, Crema, Cuneo, Novi Ligure, Paderno Dugnano, Paese, San Giovanni in Persiceto, Savigliano, Varese (Nord); Ancona, Assisi, Capannori, Isernia, Monsummano Terme, Pontassieve, Velletri (Centro); Catanzaro, Siracusa, Torre Annunziata (Sud);
- servizio di assistenza domiciliare: Arzignano, Brescia, Carpi, Crema, Paderno Dugnano, Paese, Rimini, San Giovanni in Persiceto, Savigliano (Nord); Ancona, Assisi, Isernia, Velletri (Centro); Acireale, Catanzaro, Torre Annunziata (Sud).

Nel complesso, anche la seconda rilevazione conferma la fattibilità della raccolta degli indicatori di qualità oggettiva. I dati raccolti consentono di costruire gli indicatori proposti e di integrarli con quelli più tradizionali relativi all'economicità e all'efficienza dei servizi. L'aspetto più critico riguarda invece il livello di partecipazione dei comuni, che rimane relativamente limitato. Questo fattore è in parte spiegabile con il carattere volontario della partecipazione e con il lavoro richiesto alle amministrazioni per la raccolta e la sistematizzazione dei dati, soprattutto nei casi in cui i sistemi informativi non siano già organizzati per produrre tali informazioni. Inoltre, permane una minore disponibilità di dati per i comuni del Sud e delle Isole, fenomeno che può essere collegato anche alla più limitata diffusione e strutturazione dei servizi analizzati in alcune aree del Paese.

In ogni caso, come già osservato, questi elementi costituiscono un segnale della presenza di un self-selection bias che influenza quanto emerso in termini di generalizzazione del giudizio sulla fattibilità delle rilevazioni. L'autoselezione caratterizza entrambe le indagini e si può presumere che produca una sovrastima della fattibilità. I comuni che hanno scelto di aderire non costituiscono evidentemente un campione casuale, ma molto probabilmente un sottoinsieme con caratteristiche specifiche: e cioè enti a volte con sistemi informativi più strutturati, altre volte con motivazione verso una cultura organizzativa orientata alla misurazione della performance, e sicuramente con una maggiore capacità amministrativa di raccogliere e sistematizzare i dati richiesti.

I paragrafi 3 e 4 presentano i principali risultati delle due rilevazioni con un duplice

obiettivo. Da un lato, costituiscono la verifica empirica della Rq1: i dati raccolti mostrano “quali” indicatori sono risultati rilevabili, con quali livelli di completezza e attraverso quali procedure, fornendo così evidenze dirette sulla fattibilità della misurazione sistematica della qualità oggettiva. Dall’altro lato, i dati illustrano concretamente “cosa” questi indicatori consentono di osservare in funzione della loro utilizzabilità per trasferimenti statali agli Enti locali con obiettivi perequativi (Rq2): livelli di fattori gestionali e di comportamento degli utenti che individuano la dinamica della qualità dei servizi, anche con opportunità di comparazione territoriale e per modelli gestionali. Fattori che un sistema basato esclusivamente su indicatori di spesa e di volume non sarebbe in grado di cogliere.

Come anticipato, i risultati empirici non intendono essere rappresentativi della realtà nazionale (i limiti del campione escludono qualsiasi pretesa di generalizzazione statistica), ma hanno una funzione illustrativa e dimostrativa: mostrano il tipo di informazioni che un sistema strutturato di indicatori di qualità oggettiva renderebbe disponibile, e quindi il valore aggiunto che esso potrebbe offrire rispetto agli strumenti informativi attualmente in uso.

3. Asilo nido: i principali risultati emersi

I dati raccolti sul servizio di asilo nido costituiscono un primo banco di prova per valutare la rilevabilità degli indicatori individuati e per illustrare il tipo di differenziazione che tali indicatori consentono di osservare tra comuni, aree territoriali e soluzioni gestionali. Come già sottolineato, i risultati che seguono non sono intesi come descrizione rappresentativa del sistema nazionale degli asili nido, ma come dimostrazione del potenziale informativo degli indicatori selezionati applicati a un insieme ragionato di amministrazioni.

Una prima dimensione riguarda l’evoluzione della domanda potenziale di servizi per bambini in età 0-3 anni. I dati mostrano, in linea con le tendenze demografiche nazionali, una progressiva riduzione della popolazione infantile, fenomeno particolarmente evidente nei comuni del Nord e del Centro, dove il calo delle nascite negli ultimi anni ha ridotto la dimensione del bacino potenziale di utenza. In questo quadro generale si osserva tuttavia una significativa differenza territoriale: nei comuni del Sud la quota di bambini tra 0 e 3 anni rispetto alla popolazione residente risulta mediamente più elevata. Il valore medio registrato per questi comuni è pari al 2,4%, superiore sia alla media nazionale sia ai valori osservati nelle altre due macroaree territoriali, che risultano tra loro più simili (1,95% nei comuni del Nord e 1,75% nei comuni del Centro). Questo dato conferma come la dinamica demografica continui a presentare importanti differenze territoriali e come il Sud mantenga, almeno in parte, un bacino potenziale di utenza relativamente più ampio per i servizi destinati alla prima infanzia.

L'analisi evidenzia inoltre che i comuni di dimensione demografica più contenuta, compresi tra 20.000 e 50.000 abitanti, presentano un bacino potenziale di utenza sostanzialmente comparabile a quello dei comuni più popolosi. Ciò suggerisce che, nonostante le differenze dimensionali tra amministrazioni, la domanda potenziale di servizi educativi per la prima infanzia risulta distribuita in modo relativamente uniforme tra le diverse classi dimensionali dei comuni considerati.

Un aspetto particolarmente rilevante riguarda il grado di copertura della domanda potenziale, ossia il rapporto tra i posti disponibili negli asili nido e il numero complessivo di bambini residenti nella fascia di età 0-3 anni. In media, nei comuni che hanno partecipato alla seconda indagine, l'offerta di posti nei servizi di asilo nido è in grado di soddisfare poco meno del 20% dei potenziali utenti. Il dato evidenzia quindi una distanza significativa rispetto agli obiettivi fissati sia a livello nazionale sia a livello europeo, che indicano come soglia di riferimento un tasso di copertura pari almeno al 33%.

Le differenze territoriali risultano particolarmente marcate. Nei comuni del Sud e delle Isole il livello di copertura è significativamente inferiore rispetto a quello registrato nelle altre aree del Paese. Questo dato assume particolare rilevanza se considerato congiuntamente alla maggiore incidenza della popolazione in età 0-3 anni osservata in queste aree: a fronte di una domanda potenziale relativamente più elevata, i comuni del Sud offrono mediamente un numero più limitato di posti negli asili nido. Al contrario, i comuni del Nord e del Centro mostrano livelli di copertura più elevati e relativamente simili tra loro, con alcuni casi – emersi soprattutto nella prima rilevazione – in cui la copertura supera il 40%. Nonostante questi valori più elevati, anche nelle aree più avanzate del Paese i livelli medi di copertura rimangono inferiori agli obiettivi fissati a livello europeo (per analisi dettagliate del fenomeno si veda anche Ferri *et al.*, 2024).

L'analisi per classi dimensionali evidenzia che i comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 50.000 abitanti presentano livelli di copertura mediamente più elevati rispetto ai comuni più grandi (21% rispetto a 15%). Questa differenza suggerisce che nei contesti urbani di dimensione intermedia l'offerta di servizi per la prima infanzia può risultare relativamente più sviluppata.

Sui modelli gestionali adottati dai comuni per l'erogazione dei servizi di asilo nido, i dati evidenziano una prevalenza della gestione diretta nei comuni del Nord, mentre nei comuni del Centro il modello che garantisce la maggiore disponibilità di posti è rappresentato dalla gestione in concessione esterna. Nei comuni del Sud, invece, non emerge una chiara predominanza di una specifica modalità gestionale.

Se si considera la copertura della domanda effettiva – ossia, la capacità dei servizi di accogliere le domande di iscrizione effettivamente presentate dalle famiglie – il quadro appare complessivamente più positivo: in media, circa il 90% delle domande di iscrizione ai

servizi di asilo nido viene accolto. Tuttavia, anche in questo caso emergono differenze tra territori e tra classi dimensionali dei comuni. I comuni del Nord e quelli con popolazione superiore ai 50.000 abitanti mostrano una maggiore capacità di assorbire la domanda di iscrizione, mentre in alcuni contesti la percentuale di domande accolte può scendere fino a valori prossimi al 60%. In generale si osserva che nei contesti in cui la copertura della domanda potenziale è più limitata – e quindi l'offerta di posti è relativamente scarsa – la copertura della domanda effettiva tende a essere più elevata, così come la probabilità che i bambini vengano inseriti nella struttura indicata come prima scelta dalle famiglie. Sempre sull'indicatore di domanda effettiva, emerge che i servizi in concessione esterna mostrano mediamente livelli più elevati di copertura. Inoltre, i comuni con tassi di copertura complessiva più elevati tendono a presentare una maggiore pluralità di modelli gestionali, con la coesistenza di diverse tipologie di strutture. Al contrario, i comuni con gestione diretta esclusiva presentano livelli di copertura generalmente più bassi.

Questa evidenza trova ulteriore conferma nell'analisi di un indicatore relativo alla tempestività dell'inserimento nei servizi, che misura il tempo medio trascorso in lista d'attesa prima dell'accesso all'asilo nido (misura la responsività dell'offerta rispetto alla domanda). I dati mostrano un'elevata variabilità a livello nazionale, con una media complessiva pari a circa 72,9 giorni. I comuni del Nord presentano tempi di attesa significativamente più contenuti (circa 52,5 giorni). È plausibile che questa maggiore tempestività sia associata alla più elevata capacità dei servizi di accogliere le domande di iscrizione, con una conseguente riduzione del numero di bambini in lista d'attesa.

Differenze rilevanti emergono anche con riferimento al fenomeno delle rinunce prima del primo inserimento nel servizio. I livelli più elevati caratterizzano i comuni con il contributo economico richiesto alle famiglie relativamente più basso rispetto agli altri enti considerati. Questo dato suggerisce che la decisione di rinunciare al posto assegnato non sia necessariamente determinata dal costo del servizio, ma possa essere influenzata da altri fattori, come la preferenza per strutture diverse o la difficoltà di conciliare gli orari del servizio con le esigenze familiari.

Due ulteriori indicatori particolarmente rilevanti per la valutazione della qualità oggettiva del servizio riguardano il tasso di abbandono nel corso dell'anno e il tasso di frequenza dei bambini iscritti. L'ipotesi interpretativa alla base di questi indicatori è che bassi livelli di abbandono, associati a elevati livelli di frequenza, rappresentino un segnale di buona qualità dell'offerta, in grado di soddisfare le esigenze delle famiglie e di mantenere una buona competitività anche rispetto ai servizi privati. L'analisi congiunta dei due indicatori restituisce un quadro complessivamente positivo. Il tasso medio di abbandono si colloca infatti intorno al 7%, mentre il tasso medio di frequenza si attesta intorno al 72%. Sebbene esistano alcune situazioni più critiche, concentrate soprattutto nei comuni del Nord con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, nel complesso i valori osservati possono essere considerati fisiologici. In questi casi più critici, il fenomeno potrebbe

essere associato alla mancata assegnazione della struttura preferita dalle famiglie o alla presenza di alternative educative sul territorio.

Un indicatore particolarmente significativo per valutare la qualità pedagogica del servizio è rappresentato dal rapporto tra il numero di educatori e il numero di bambini presenti nelle strutture. Questo rapporto influenza direttamente la qualità delle interazioni educative e il livello di attenzione individuale che ogni bambino può ricevere. I dati rilevati mostrano una situazione relativamente uniforme tra i diversi comuni e tra le diverse modalità gestionali. Il rapporto medio si colloca intorno a 0,2 educatori per bambino, corrispondente a circa un educatore ogni cinque bambini. Solo negli asili privati convenzionati si osserva un valore leggermente inferiore, suggerendo una minore intensità pedagogica.

Sempre nell'ambito della qualità pedagogica, un ulteriore indicatore rilevante è rappresentato dal tasso di turnover del personale educativo, che misura il grado di stabilità della forza lavoro durante l'anno scolastico. La stabilità del personale rappresenta infatti un elemento importante per garantire continuità nelle relazioni educative tra operatori e bambini. Nel complesso il tasso medio di turnover risulta relativamente contenuto, pari al 5,7%. Tuttavia, la variabilità tra i diversi contesti è piuttosto ampia. Nei comuni del Nord e del Centro i livelli medi di turnover risultano più bassi (rispettivamente 4,3% e 2%), mentre nei comuni del Sud si osservano valori mediamente più elevati, che indicano una maggiore rotazione del personale e che potrebbero avere potenziali implicazioni sulla qualità del servizio.

La qualità del servizio può essere valutata anche in relazione alla flessibilità organizzativa dell'offerta. In questo senso, due indicatori particolarmente significativi riguardano il numero di fasce orarie disponibili e il numero massimo di ore di servizio giornaliere offerte dagli asili nido. Un'offerta articolata su più fasce orarie consente infatti di rispondere meglio alle diverse esigenze delle famiglie, in particolare a quelle legate alla conciliazione tra lavoro e cura dei figli. I dati mostrano che tutti i comuni analizzati offrono più di una fascia oraria, con una media pari a circa due fasce e una copertura giornaliera media di circa 5,3 ore di servizio. I comuni del Nord e del Centro presentano mediamente due fasce orarie disponibili, mentre nei comuni del Sud l'offerta si limita spesso a una sola fascia oraria e a una durata del servizio mediamente inferiore alle cinque ore giornaliere.

Un ulteriore indicatore di qualità riguarda il numero medio di pasti distribuiti mensilmente a ciascun bambino. Questo indicatore è strettamente correlato al tasso di frequenza e rappresenta una misura indiretta dell'intensità del servizio. La media nazionale si colloca poco al di sotto dei 16 pasti mensili per bambino. I dati mostrano una variabilità territoriale piuttosto contenuta, con valori molto simili tra le diverse aree del Paese e tra le diverse classi dimensionali dei comuni. Solo negli asili privati convenzionati si osserva

un valore leggermente più basso, pari a circa 13 pasti mensili per bambino. Questo risultato, se letto congiuntamente con la minore copertura oraria osservata in queste strutture, potrebbe suggerire una maggiore diffusione di forme di frequenza part-time.

Un elemento cruciale nella valutazione complessiva del servizio riguarda naturalmente anche la dimensione economica. I dati raccolti nella prima indagine evidenziano una significativa variabilità nei costi complessivi sostenuti dai comuni per l'erogazione del servizio. Negli asili comunali gestiti direttamente i costi annui per bambino variavano, a valori 2020, tra circa 5.600 e 15.000 euro. Nei servizi gestiti in concessione esterna i costi risultavano generalmente più contenuti, oscillando tra circa 2.700 e 7.000 euro per bambino, mentre negli asili convenzionati i valori medi si collocavano tra circa 7.000 e 9.300 euro.

Un indicatore complementare riguarda il costo medio della retta mensile sostenuta dalle famiglie. Il quadro appare relativamente uniforme tra i diversi contesti territoriali e organizzativi. Il valore medio della retta mensile si colloca infatti intorno ai 305 euro per bambino, con una variabilità relativamente contenuta tra i diversi comuni. Solo nei comuni del Sud e delle Isole si osserva una media leggermente inferiore, accompagnata tuttavia da una maggiore dispersione dei valori. L'analisi per classi dimensionali suggerisce inoltre che nei comuni più grandi le famiglie sostengano mediamente rette leggermente più basse.

Sempre in relazione alla dimensione economica, un ulteriore indicatore analizzato riguarda la percentuale di utenti che pagano la retta a prezzo pieno. I dati mostrano che, in media, solo il 32% degli utenti paga la tariffa massima prevista dal Comune, mentre la restante quota beneficia di riduzioni tariffarie legate principalmente all'indicatore della situazione economica equivalente (Isee). Particolarmente significativo è il caso dei comuni del Sud, nei quali la percentuale di utenti che paga il prezzo pieno risulta estremamente bassa, pari in media all'8,2%.

Infine, l'ultima dimensione analizzata riguarda alcuni aspetti della qualità del servizio relativi alla relazione tra amministrazioni e utenti adulti, in particolare con riferimento ai processi di digitalizzazione e alla multicanalità dei servizi amministrativi. I dati evidenziano un livello relativamente avanzato di digitalizzazione: circa il 70% dei comuni consente la presentazione delle domande di iscrizione agli asili nido attraverso procedure online. Questo risultato suggerisce una diffusione ormai significativa delle piattaforme digitali nella gestione dei servizi educativi per la prima infanzia. Una tendenza analoga emerge anche con riferimento ai sistemi di pagamento, poiché circa il 90,3% delle transazioni relative al pagamento delle rette avviene attraverso modalità telematiche o digitali. In questo caso la variabilità territoriale risulta molto limitata, segnalando come l'adozione di strumenti digitali per la gestione dei pagamenti rappresenti ormai una pratica consolidata nella maggior parte dei comuni italiani.

4. Assistenza domiciliare (Sad): i principali risultati emersi

Nella prima rilevazione, riferita al periodo 2015–2020, i comuni partecipanti sono stati 7, mentre nella seconda indagine – che ha raccolto dati riferiti al 2023 – hanno risposto 16 amministrazioni. Tra queste ultime, 12 gestiscono il servizio in forma associata con altri Enti locali, a conferma della rilevanza delle forme di cooperazione intercomunale nella gestione dei servizi sociali territoriali.

Le informazioni raccolte confermano che il servizio di assistenza domiciliare è prevalentemente orientato alla popolazione anziana. Nella quasi totalità dei comuni analizzati gli interventi risultano concentrati sugli utenti con età superiore ai 65 anni, che rappresentano la componente principale della domanda di questo tipo di prestazioni. In questo contesto, la domanda potenziale – misurata come rapporto tra popolazione anziana e popolazione residente – presenta un andamento relativamente omogeneo tra i diversi comuni coinvolti nell'indagine, attestandosi generalmente su valori compresi tra il 2% e il 3% della popolazione totale. Questo dato suggerisce che la pressione potenziale sul servizio presenta livelli comparabili nei diversi contesti territoriali considerati.

Diversa appare invece la distribuzione della domanda effettiva, ossia il numero di utenti che richiedono effettivamente l'accesso al servizio. In questo caso emergono differenze rilevanti tra i comuni, con una variabilità particolarmente accentuata nelle amministrazioni del Nord. La media osservata nelle rilevazioni si colloca intorno al 4%, ma tale valore medio nasconde una dispersione significativa dei dati, con oscillazioni che vanno da circa l'1% fino a valori prossimi al 9% della popolazione anziana. Questo risultato, confermato sostanzialmente in entrambe le indagini, può essere influenzato da fattori di natura storica e istituzionale. In alcuni contesti locali, una consolidata tradizione di interventi assistenziali ha contribuito nel tempo a rafforzare la conoscenza del servizio da parte dei cittadini e la fiducia nelle capacità del settore pubblico di intercettare i bisogni sociali. La maggiore consapevolezza dell'esistenza e dell'efficacia del servizio tende a tradursi in una domanda quantitativamente più elevata rispetto ad altre realtà territoriali.

Un ulteriore elemento di analisi riguarda la capacità dei comuni di rispondere alle nuove richieste di accesso al servizio. Nella prima indagine il livello di copertura delle nuove domande risulta sostanzialmente uniforme e prossimo al 100% nella quasi totalità dei comuni partecipanti, con una sola eccezione. La seconda rilevazione evidenzia invece un quadro più articolato: sebbene la copertura media delle nuove domande risulti superiore all'80%, esistono casi in cui il livello di risposta si riduce sensibilmente, scendendo anche al di sotto del 50%. Questa maggiore variabilità potrebbe riflettere cambiamenti intervenuti nel contesto socio-demografico o nelle condizioni organizzative dei servizi, nonché possibili differenze nei criteri di accesso adottati dai comuni.

Un indicatore particolarmente significativo per valutare la capacità complessiva del sistema di intervento è rappresentato dal rapporto tra il numero totale di utenti in carico al servizio – comprendente sia i nuovi utenti dell'anno sia quelli già inseriti negli anni precedenti – e la domanda potenziale. Questo indicatore consente di stimare la quota di bisogno effettivamente coperta dal servizio di assistenza domiciliare. I risultati mostrano che, in media, i comuni riescono a coprire poco più del 10% del fabbisogno potenziale. Anche in questo caso si osservano differenze territoriali rilevanti: nei comuni del Nord i livelli di copertura risultano mediamente più elevati, superando in alcuni casi il 15% e avvicinandosi talvolta al 20%.

Per quanto riguarda la tempestività della risposta, i dati disponibili evidenziano tempi di attesa relativamente contenuti. Nella seconda rilevazione, i tempi medi di inserimento nelle liste d'attesa variano generalmente tra circa 20 giorni e un massimo di due mesi. La prima indagine aveva invece rilevato una presenza molto limitata di liste d'attesa. Questo dato suggerisce che, nella maggior parte dei contesti analizzati, il servizio di assistenza domiciliare riesce a mantenere un livello relativamente elevato di responsività.

Con riferimento al tasso di abbandono del servizio da parte degli utenti già inseriti è opportuno ricordare che l'uscita dal servizio può essere determinata da diversi fattori: una valutazione negativa della qualità dell'assistenza ricevuta, una percezione di scarsa competitività economica rispetto alle alternative private oppure, più frequentemente, il ricovero dell'utente in una struttura residenziale o il decesso. I dati evidenziano un tasso medio di abbandono pari a circa il 14%, con livelli generalmente più bassi nei comuni di dimensione maggiore e in quelli localizzati nel Sud. Al contrario, i comuni del Nord presentano in media tassi di abbandono più elevati, con valori che nella prima indagine raggiungono in alcuni casi il 30% e che nella seconda rilevazione si collocano intorno al 20%. L'analisi delle serie storiche mostra tuttavia una notevole variabilità tra gli anni, suggerendo che tali valori possano essere influenzati anche da fattori contingenti. Diversamente, il tasso di dispersione prima dell'inserimento – ossia la quota di utenti che rinunciano al servizio dopo aver presentato domanda ma prima dell'effettiva attivazione dell'assistenza – risulta sostanzialmente trascurabile.

L'intensità dell'assistenza erogata è misurata in termini di numero medio di ore settimanali per utente. Questo indicatore deve essere interpretato congiuntamente alla dimensione complessiva dell'offerta: nei comuni che riescono a raggiungere un numero più elevato di utenti, l'intensità dell'assistenza tende infatti a ridursi, mentre nei contesti in cui il numero di beneficiari è più limitato il servizio tende a essere erogato con maggiore intensità. I dati delle due indagini indicano che, in media, il servizio garantisce circa tre ore di assistenza settimanali per utente. Emergono differenze territoriali significative. Nei comuni del Sud l'intensità media dell'assistenza raggiunge circa 5,3 ore settimanali per utente, mentre nei comuni del Nord il valore medio risulta sensibilmente più basso,

collocandosi poco al di sotto delle due ore settimanali. Differenze analoghe emergono anche tra contesti urbani ed extraurbani: nei territori meno urbanizzati l'intensità del servizio tende a risultare inferiore alla media. Nel complesso, i dati suggeriscono che nei comuni caratterizzati da una maggiore diffusione del servizio si tende a privilegiare una logica di ampliamento della platea degli utenti, offrendo un numero minore di ore di assistenza pro capite, mentre nei contesti in cui la domanda è più limitata gli interventi risultano più intensivi.

Con riferimento alla qualità assistenziale, un indicatore interessante riguarda il ricorso alle Unità di valutazione multidimensionale (Uvm), strumenti utilizzati per valutare in modo integrato i bisogni socio-sanitari degli utenti. I dati evidenziano che il ricorso a queste procedure è ancora relativamente limitato: solo cinque comuni tra quelli analizzati sottopongono sistematicamente le richieste di accesso al servizio a una valutazione multidimensionale. Allo stesso tempo, l'analisi evidenzia che nei contesti in cui il numero di ore di assistenza erogate è più elevato gli operatori assistenziali tendono ad avere un carico medio di utenti maggiore.

Rispetto al servizio di asilo nido, il servizio di assistenza domiciliare appare inoltre caratterizzato, in alcuni contesti, da livelli più elevati di turnover del personale. Tuttavia, i dati mostrano che questo indicatore presenta una forte variabilità nel tempo, anche all'interno dello stesso Comune, suggerendo che il fenomeno possa essere influenzato da fattori organizzativi o contrattuali specifici.

Per quanto riguarda la dimensione economica del servizio, i dati raccolti nella prima rilevazione indicano che il costo medio orario dell'assistenza domiciliare si colloca intorno ai 24 euro (valori 2020), con differenze relativamente contenute tra i diversi comuni. Inoltre, non emergono evidenze di significative economie di scala nei contesti in cui il numero di utenti serviti è più elevato. La seconda indagine evidenzia un costo medio orario leggermente inferiore, pari a circa 21 euro, con valori massimi prossimi ai 24 euro. La relativa omogeneità dei costi può essere spiegata anche dalla presenza di un contratto collettivo cazionale di lavoro (Ccnl) per gli operatori sociali, che contribuisce a uniformare i livelli retributivi del personale impiegato nel servizio.

Diversamente, il livello di compartecipazione economica richiesto agli utenti presenta una variabilità molto più marcata. Il costo orario medio a carico degli assistiti – misurato come percentuale del costo complessivo del servizio – oscilla tra meno dell'1% e circa il 20%, con un caso che raggiunge il 37%. Un elemento interessante riguarda il fatto che i comuni che erogano il servizio a un numero più elevato di utenti – tipicamente localizzati in zone con maggiore sviluppo economico e occupazione femminile – tendono a offrire un numero minore di ore di assistenza pro capite e a richiedere al tempo stesso una contribuzione economica più elevata agli assistiti.

Infine, l'analisi del tipo di interventi erogati consente di osservare il peso relativo dei servizi di supporto alla domiciliarità rispetto all'assistenza domiciliare diretta. Considerando l'insieme dei comuni analizzati, circa due terzi degli utenti usufruiscono di servizi di assistenza domiciliare propriamente detta, mentre il restante terzo accede a servizi di supporto alla domiciliarità. Anche in questo caso, emergono differenze territoriali significative. Nei comuni del Sud si osserva una netta prevalenza degli utenti inseriti nei servizi di assistenza domiciliare diretta o indiretta, che rappresentano oltre l'80% del totale degli utenti. Nei comuni del Nord e del Centro si registra invece una maggiore diffusione dei servizi di supporto alla domiciliarità, che rappresentano rispettivamente il 28% e il 27% degli interventi complessivi.

Questi risultati suggeriscono che i modelli organizzativi dei servizi di assistenza domiciliare presentano differenze rilevanti tra i diversi contesti territoriali, riflettendo non solo le caratteristiche demografiche e sociali della popolazione anziana, ma anche le tradizioni istituzionali e le scelte di policy adottate dai singoli comuni nella gestione dei servizi sociali territoriali.

Riflessioni conclusive

Questo contributo ha preso le mosse da una questione che attraversa da tempo sia il dibattito accademico sul performance measurement nel settore pubblico, sia il confronto istituzionale sulle modalità di finanziamento degli Enti locali: la necessità di superare una lettura delle performance dei servizi pubblici locali basata quasi esclusivamente su indicatori di spesa, di input e di volumi erogati, per integrare invece in modo più sistematico la dimensione della qualità.

Prima di discuterne le implicazioni, è utile precisare a quale livello si colloca il paper: non intende offrire una descrizione statistica generalizzabile dei servizi di asilo nido e di assistenza domiciliare nei comuni italiani. I limiti del campione (dimensione contenuta, partecipazione volontaria, copertura territoriale non omogenea) rendono impossibile tale obiettivo. Il contributo è invece di natura prevalentemente metodologica e dimostrativa: il lavoro mostra che indicatori di qualità oggettiva basati su dati amministrativi: sono costruibili e rilevabili sistematicamente, e, una volta disponibili, consentono di osservare variazioni tra enti e contesti che sfuggono ai sistemi informativi attualmente in uso. Le implicazioni di policy che seguono vanno lette in tale chiave: non come inferenze dirette dai dati campionari, ma come riflessioni sul tipo di conoscenza che un sistema strutturato di indicatori di qualità renderebbe disponibile ai policy makers, e su come tale conoscenza potrebbe migliorare il disegno dei trasferimenti agli Enti locali, in termini sia di selezione delle amministrazioni locali, che di introduzione di un sistema più articolato di target di connessa rendicontazione.

Come discusso nelle sezioni precedenti, la letteratura sui servizi pubblici locali ha da tempo evidenziato che l'efficienza costituisce una dimensione importante ma non sufficiente della performance pubblica, e che la qualità dei servizi rappresenta una componente essenziale dell'efficacia dell'azione amministrativa e, più in generale, della capacità delle istituzioni di generare valore pubblico. Già i contributi classici sul monitoraggio delle performance dei governi locali, sia nel contesto italiano sia in quello internazionale, avevano messo in evidenza la necessità di affiancare agli indicatori economici e quantitativi misure più articolate, capaci di cogliere le diverse dimensioni della prestazione pubblica. Più recentemente, la riflessione sul federalismo fiscale e sui fabbisogni standard ha riportato al centro questa esigenza, sottolineando i limiti di sistemi allocativi che, se fondati soltanto su variabili quantitative, rischiano di non riconoscere adeguatamente gli sforzi dei comuni che investono nella qualità dei servizi erogati.

In questa prospettiva, il presente lavoro ha cercato di verificare, con riferimento ai servizi di asilo nido e di assistenza domiciliare: se sia possibile costruire e rilevare sistematicamente indicatori di qualità oggettiva basati su dati già presenti presso i comuni; e, soprattutto se tali indicatori possano risultare utili non solo a fini di controllo interno o benchmarking, ma anche per orientare le politiche pubbliche e i trasferimenti finanziari agli Enti locali.

Le due domande di ricerca che hanno guidato il lavoro riguardano, da un lato, la capacità dei comuni di rilevare in modo sistematico indicatori di qualità oggettiva affidabili e disponibili anche in serie storica e, dall'altro, la possibilità di utilizzare tali indicatori per definire priorità di policy, sostenere processi di accountability così da migliorare il disegno dei trasferimenti statali agli Enti locali.

Alla luce delle evidenze raccolte nelle due indagini, la risposta a entrambe le domande appare complessivamente positiva, pur con le cautele, già evidenziate, derivanti dalla dimensione ancora limitata del campione e dalla natura volontaria della partecipazione dei comuni. La prima rilevazione, costruita secondo una logica collaborativa e fondata sul coinvolgimento diretto dei dirigenti e dei funzionari comunali nella validazione degli indicatori e delle variabili, ha mostrato in modo particolarmente chiaro che i dati necessari per la costruzione di molti indicatori di qualità oggettiva sono effettivamente presenti nei sistemi amministrativi locali, anche se non sempre già organizzati in forma immediatamente utilizzabile. La seconda rilevazione, realizzata con una modalità più tradizionale e meno interattiva, ha confermato questo risultato in un contesto metodologicamente più esigente, mostrando che la rilevabilità degli indicatori non dipende soltanto dal sostegno diretto del gruppo di ricerca ma possiede una base di fattibilità più generale. In altri termini, le due indagini suggeriscono che la qualità oggettiva dei servizi locali può essere osservata in modo sistematico, purché si adottino definizioni chiare, si costruiscano strumenti di rilevazione coerenti con i sistemi informativi dei comuni e si sviluppino progressivamente capacità amministrative dedicate alla raccolta e all'uso di tali informazioni.

Un secondo risultato di rilievo riguarda la possibilità di utilizzare questi indicatori non solo come strumenti descrittivi, ma come leve interpretative in grado di illuminare differenze sostantive tra contesti territoriali, modelli gestionali e configurazioni di servizio.

Da questo punto di vista, i risultati delle due indagini rafforzano sul piano empirico quanto suggerito dalla letteratura sul performance-based funding e sui sistemi multi-dimensionali di valutazione delle performance pubbliche. Come osservano Walker & Andrews (2015), un sistema di finanziamento orientato alla performance non può fondarsi unicamente su misure di output, ma deve essere in grado di riconoscere e premiare anche la qualità e, dove possibile, gli esiti delle prestazioni. Il contributo di questo lavoro consiste proprio nell'aver mostrato che, almeno per due servizi cruciali del welfare locale, esiste uno spazio concreto per costruire un'infrastruttura informativa capace di integrare la misurazione dell'efficienza con quella della qualità oggettiva. Questa integrazione appare tanto più necessaria nel contesto italiano, nel quale il sistema dei fabbisogni standard ha certamente rappresentato un avanzamento rispetto alla spesa storica, ma resta ancora prevalentemente centrato su variabili quantitative di input, processo e output. In tale quadro, l'aggiunta di indicatori di qualità oggettiva non dovrebbe essere intesa come un'alternativa al sistema esistente, ma piuttosto come un suo completamento, capace di renderlo più coerente con una prospettiva di efficacia dei servizi e di valore pubblico.

Il risultato emerso non autorizza, ovviamente, conclusioni generalizzate sull'intero sistema dei servizi locali: la trasferibilità dell'approccio ad altri ambiti dipende dalla presenza delle condizioni identificate nell'introduzione (tracciabilità dell'utenza, strutturazione dei processi, disponibilità di dati amministrativi evitando rilevazioni ex novo) che non sono ugualmente presenti in tutti i servizi comunali. Per i servizi che condividono queste caratteristiche, tuttavia, i risultati suggeriscono che l'ostacolo principale non è di natura tecnica ma organizzativa e istituzionale: non mancano i dati, ma mancano i protocolli, forse gli incentivi per raccogliarli sistematicamente, le occasioni per condividere il set minimo affidabile e rilevabile sistematicamente.

Le implicazioni di policy che emergono da queste evidenze sono molteplici

Con riferimento agli asili nido, la prima implicazione riguarda la necessità di distinguere chiaramente tra il problema infrastrutturale e quello gestionale. Nei territori, soprattutto nel Sud Italia, in cui la copertura della domanda potenziale resta molto inferiore agli obiettivi nazionali ed europei, è evidente che permane un problema di disponibilità di posti. I risultati suggeriscono anche che l'espansione infrastrutturale, pur necessaria, non è sufficiente se non è accompagnata da condizioni organizzative e finanziarie che rendano sostenibile la gestione del servizio secondo standard qualitativi adeguati. La letteratura e le evidenze raccolte convergono nel mostrare che l'accesso effettivo al servizio dipende non solo dall'esistenza del posto, ma anche dalla sua collocazione, dalla flessibilità oraria, dalla capacità di accoglimento della domanda effettiva, dalla tempestività

dell'inserimento e dalla stabilità del personale educativo. Ne deriva che le politiche pubbliche orientate al rafforzamento degli asili nido dovrebbero essere costruite in modo più integrato, combinando investimenti in conto capitale con trasferimenti correnti capaci di sostenere la qualità organizzativa e pedagogica dell'offerta. In quest'ottica, indicatori quali la responsività, la continuità pedagogica, la copertura oraria e l'intensità educativa potrebbero essere utilizzati per identificare priorità differenziate di intervento, superando una logica allocativa basata esclusivamente sul numero di posti. Sempre per gli asili nido, i risultati suggeriscono inoltre che una maggiore varietà dei modelli gestionali può in alcuni casi contribuire a migliorare la copertura e la capacità di risposta del sistema locale. Questo non implica una superiorità automatica di un modello rispetto a un altro, ma indica che, in presenza di adeguate condizioni di regolazione pubblica, l'articolazione dell'offerta tra gestione diretta, concessione e convenzione può rappresentare una leva di policy utile per aumentare l'accessibilità del servizio. Anche sotto il profilo dell'equità, gli indicatori economici raccolti mostrano che la struttura tariffaria e la quota di utenti che pagano il prezzo pieno variano notevolmente tra i comuni e tra le macroaree del Paese. Ciò suggerisce che l'uso di indicatori di qualità dovrebbe essere integrato con una riflessione sulla sostenibilità sociale delle rette e sulle differenze di capacità contributiva delle famiglie, per evitare che il rafforzamento della qualità si traduca in un ostacolo all'accesso.

Con riferimento all'assistenza domiciliare, le implicazioni di policy sono altrettanto rilevanti, ma in parte diverse. I risultati mostrano che il primo nodo riguarda la capacità dei comuni di intercettare la domanda e di rendere il servizio visibile e accessibile alla popolazione anziana. In molti contesti, soprattutto laddove la tradizione assistenziale è meno consolidata, il problema non sembra essere solo la scarsità di risorse, ma anche la debolezza del radicamento istituzionale del servizio e la sua limitata capacità di farsi riconoscere come risposta affidabile ai bisogni di cura. Da questo punto di vista, la qualità oggettiva non coincide solo con l'intensità della prestazione, ma riguarda anche la capacità del sistema locale di attivare, valutare e accompagnare la domanda. Il limitato ricorso alle valutazioni multidimensionali emerso dai dati segnala, ad esempio, uno spazio di miglioramento importante nella capacità di costruire percorsi di presa in carico più integrati e appropriati. Al tempo stesso, la forte variabilità territoriale nella combinazione tra numero di utenti serviti, ore pro capite e compartecipazione economica suggerisce che i comuni si trovano oggi a gestire scelte di policy molto delicate tra ampiezza della copertura e intensità della cura. In un contesto segnato dall'invecchiamento della popolazione e dall'aumento degli ultraottantenni, queste scelte non possono essere lasciate esclusivamente alle possibilità finanziarie dei singoli enti, ma richiedono orientamenti nazionali più chiari e criteri allocativi che tengano conto, insieme, della diffusione del bisogno, della qualità organizzativa del servizio e delle condizioni socioeconomiche dei territori.

Le considerazioni che seguono muovono da quanto osservato per i due servizi analizzati, ma si proiettano su un piano di policy più generale. Sulla base dei risultati ottenuti e

della letteratura sul performance-based funding, non si tratta di inferire dalle indagini una conclusione valida per tutti i servizi locali, bensì di ragionare su quali implicazioni avrebbe, per il disegno complessivo dei trasferimenti agli Enti locali, la disponibilità di indicatori di qualità oggettiva per una gamma più ampia di servizi. Le implicazioni che seguono hanno quindi natura propositiva e condizionale, non descrittiva.

Il primo suggerimento che emerge per i policy makers e per gli operatori è che gli indicatori di qualità oggettiva possono essere utilizzati in almeno tre modi complementari. In primo luogo, possono rafforzare i sistemi di benchmarking e di apprendimento tra comuni, offrendo alle amministrazioni locali uno strumento più ricco per confrontare configurazioni organizzative, livelli di servizio e risultati. In secondo luogo, possono supportare una programmazione nazionale più selettiva e informata, aiutando a individuare non solo dove i servizi sono quantitativamente carenti, ma anche dove essi presentano fragilità qualitative specifiche. In terzo luogo, possono contribuire a migliorare i criteri di assegnazione delle risorse, introducendo gradualmente una logica di finanziamento più vicina ai principi del performance-based funding e più coerente con una visione della performance pubblica orientata al valore prodotto per i cittadini. Naturalmente, questo non significa immaginare un'immediata trasposizione meccanica degli indicatori di qualità nei sistemi di finanziamento. Significa piuttosto riconoscere che, senza una misurazione più accurata delle caratteristiche qualitative dei servizi, le politiche redistributive e di sostegno ai territori rischiano di continuare a basarsi su una rappresentazione incompleta della realtà.

Infine, il lavoro presenta limiti che è necessario discutere con chiarezza, perché incidono in modo diverso sui due livelli del contributo. Sul piano della fattibilità (Rq1), il limite principale è il self-selection bias già discusso: i comuni che hanno partecipato sono probabilmente quelli più strutturati e più orientati o motivati alla misurazione, il che tende a sovrastimare la facilità di rilevazione degli indicatori. La fattibilità documentata in questo lavoro va pertanto intesa come una condizione necessaria (dimostrare che almeno in alcuni contesti la qualità oggettiva è misurabile attraverso dati amministrativi) ma non sufficiente a concludere che tale fattibilità sia generalizzabile all'intero sistema comunale. Un'estensione dell'analisi a campioni più ampi e selezionati con criteri probabilistici sarebbe ovviamente utile per valutare la portata reale di questo risultato. Sul piano delle implicazioni di policy (Rq2), il limite principale riguarda invece la validità esterna delle osservazioni empiriche: le differenze tra territori, modelli gestionali e configurazioni di servizio documentate nei paragrafi 3 e 4 non possono essere interpretate come stime rappresentative della situazione nazionale, né come basi sufficienti per inferenze causali. Esse hanno valore illustrativo: mostrano che gli indicatori selezionati producono informazioni utili e differenziate, ma non consentono di quantificare con precisione l'entità dei divari territoriali o di attribuire a fattori specifici le differenze osservate. Un secondo limite riguarda il fatto che, pur essendo stati selezionati per la loro rilevabilità e affidabilità, gli indicatori analizzati non esauriscono tutte le dimensioni possibili della qualità

dei servizi, né sostituiscono la necessità di integrare, in futuro, anche misure di outcome e, dove opportuno, di qualità percepita. Tuttavia, questi limiti non riducono il valore principale del contributo, che consiste nell'aver mostrato, con riferimento a due servizi centrali del welfare locale, che è possibile costruire un set di indicatori di qualità oggettiva fondato non solo sulla letteratura accademica, ma anche sulla concreta operatività dei comuni.

Le due indagini realizzate mostrano, dunque, che la qualità oggettiva può diventare una componente stabile dell'apparato informativo sui servizi locali. Proprio per questo, il passaggio successivo non dovrebbe limitarsi a ulteriori sperimentazioni descrittive, ma dovrebbe riguardare la progressiva istituzionalizzazione di questi indicatori nei sistemi di rilevazione esistenti, così da rendere le politiche pubbliche per i servizi di asilo nido e di assistenza domiciliare (e, progressivamente, per l'insieme dei servizi locali che ne condividono le caratteristiche strutturali) più eque, più efficaci e meglio orientate alla qualità delle prestazioni erogate ai cittadini.

Riferimenti Bibliografici

- Agasisti, T., & Porcelli, F. (2023). Local governments' efficiency and its heterogeneity: Empirical evidence from a stochastic frontier analysis of Italian municipalities, 2010 – 2018. *Applied Economics*, 55(25).
- Audit Commission. (2000). Local authority performance indicators (England): 2000/1 reference guide. Hmso.
- Bordignon, M., & Turati, G. (2014). I comuni e la trappola dei costi standard. Consultabile in <https://lavoce.info/archives/29140/tagli-ai-comuni-fabbisogni-standard/>
- Boyne, G. A. (1996). Scale, performance and the New Public Management: An empirical analysis of local authority services. *Journal of Management Studies*, 33(6).
- Cronin, J. J., Jr., & Taylor, S. A. (1994). Servperf versus Servqual: Reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality. *Journal of Marketing*, 58(1).
- Dente, B. (1991). *L'efficacia dei poteri locali*. Bologna: Il Mulino.
- Dente, B., & Vecchi, G. (1999). *La valutazione e il controllo strategico*, in Azzone, G., & Dente, B. (a cura di), *Valutare per governare*. Milano: Etas.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J. F., & Curry, A. C. (1995). Measuring service quality in local government: The Servqual approach. *International Journal of Public Sector Management*, 8(7).
- Ferri, A., Peiti, C., & Vignocchi, C. (2024). *Il welfare locale: Fotografia traiettorie evolutive della domanda di cura*, in Colombo, E., Venturi, P., Violini, L., & Vittadini, G. (a cura di), *Sussidiarietà e... welfare territoriale. Rapporto sulla sussidiarietà 2023 -24*. Milano: Fondazione per la Sussidiarietà.
- Ghobadian, A., & Ashworth, J. (1994). Performance measurement in local government: Concept and practice. *International Journal of Operations & Production Management*, 14(5).
- Hatry, H. P. (1992). *How effective are your community services? Procedures for monitoring their quality*. Washington: The Urban Institute.
- Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1).
- Istituto per la ricerca sociale - Irs (1999). L'efficacia delle politiche comunali nelle grandi città.
- Martin, S., & Smith, P. C. (2005). Multiple public service performance indicators: Toward an integrated statistical approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4).
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2).
- Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Padovani, E. (Ed.) (2018). *Le performance dei servizi comunali. I servizi amministrativi e sociali nelle regioni a statuto ordinario*. Cnel.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., & Berry, L.L. (1988). Servqual: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, 64(1).
- Pelliccia, L. (2020). Fabbisogni standard dei comuni per il sociale. Stato dell'arte e questioni aperte. Consultabile in <https://www.welforum.it/fabbisogni-standard-dei-comuni-per-il-sociale/>

- Politecnico di Milano, Ifel, & Fondazione per la Sussidiarietà (2023). *Indicatori di qualità per misurare la performance degli enti locali* (Agasisti, T., Kamkhaji, J., & Vecchi, G., a cura di). Milano: Fondazione per la Sussidiarietà.
- Ref Ricerche, Politecnico di Milano, Ifel, & Fondazione per la Sussidiarietà. (2025). *Rilevazione di indicatori di qualità oggettiva per il servizio di asilo nido e il servizio di assistenza domiciliare in alcuni comuni italiani* (Vignocchi, C., & Peiti, c., Eds.; con la collaborazione di Agasisti, T., & Vecchi, G.). Ref Ricerche.
- Rizzi, D., & Zanette, M. (2011). I fabbisogni standard di spesa dei comuni italiani. *Politica Economica*, 27(2).
- Rodríguez, P. G., Burguete, J. L. V., Vaughan, R., & Edwards, J. (2009). Quality dimensions in the public sector: Municipal services and citizen's perception. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 6(1).
- Sá, F., Rocha, Á., & Cota, M. P. (2016). From the quality of traditional services to the quality of local e-government online services: A literature review. *Government Information Quarterly*, 33(1).
- Talbot, C. (2008). Measuring public value. The Work Foundation.
- Talbot, C. (2010). *Theories of Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2025, 7 maggio). Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale. Intervento del consigliere Giampaolo Arachi. Consultabile in <https://www.upbilancio.it/audizione-dellupb-sullattuazione-del-federalismo-fiscale-criticita-e-impatti-della-legge-di-bilancio-2025-sugli-enti-territoriali/>
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1).
- Warner, M. E., Lago-Peñas, S., & Martinez-Vazquez, J. (2013). Does local government size matter? Privatization and hybrid systems of local service delivery, in Lago-Peñas, S., & Martinez-Vazquez, J. (Eds.), *The challenge of local government size*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Wisniewski, M. (2001). Using Servqual to assess customer satisfaction with public sector services. *Managing Service Quality: An International Journal*, 11(6).
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering service quality: Balancing customer perceptions and expectations*. New York: Free Press.