Fondazione Agnelli Quaderno 29/1978

AUTONOMIA FINANZIARIA DEL GOVERNO LOCALE

BEPPE GATTI

la finanza locale tra economia e istituzioni

La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di « denuncia », per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.

La collana dei « quaderni » è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.

Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.

I « quaderni » vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.

Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.

© dicembre 1978, edizioni della fondazione s.r.l.
Via Ormea 37 - 10125 Torino
290254

BEPPE GATTI

La finanza locale tra economia e istituzioni

Fondazione
Giovanni Agnelli

SOMMARIO

Presentazione pag. 3

1. Introduzione 7
2. Sette aree-problema 10
3. Struttura e dinamica della finanza locale 10
4. Rapporto tra finanza locale e finanza pubblica 23
5. Competenze e funzioni degli Enti locali 28
6. Tipologie organizzative degli Enti locali 31
7. Dimensioni e strutture del governo locale 35
8. Rapporti tra i diversi livelli di governo 44
9. Identità urbana, partecipazione e responsabilizzazione dei cittadini e degli amministratori locali 50
10. Una politica della città e del governo locale 57

PRESENTAZIONE

Il futuro assetto degli enti locali dipenderà dalle decisioni che il Parlamento dovrà prossimamente prendere relativamente alle strutture istituzionali e del finanziamento.

Questi due provvedimenti legislativi sono ormai attesi da tempo e costituiscono gli ultimi anelli delle profonde innovazioni normative intervenute in Italia, a partire dall'inizio degli anni '70, nel campo della organizzazione degli enti di governo e del loro assetto finanziario. Si pensi, con riferimento al primo aspetto, all'attuazione delle Regioni a statuto ordinario ed ai provvedimenti attuativi, nonché alla emanazione di normative di settore che ugualmente hanno configurato un diverso assetto degli enti di governo o comunque hanno dato vita a modi differenti di gestione di funzioni pubbliche. Si ricordino i distretti scolastici, o le unità sanitarie locali, o le comunità montane. In merito alla struttura del finanziamento si ricordano la riforma tributaria da un lato e dall'altro le leggi finanziarie delle Regioni e altri provvedimenti successivi (come i cosiddetti Decreti Stammati 1 e 2 e le disposizioni finanziarie della attuazione della l.d. 382 citata).

Il primo aspetto — la struttura istituzionale — ha formato oggetto di un cospicuo numero di studi e ricerche e la stessa Fondazione Agnelli ha contribuito con seminari e pubblicazioni.

Non altrettanto si può dire dei progetti relativi alla riforma della finanza locale, o, più precisamente, alla struttura del finanziamento di Province e Comuni, sia nella forma finale sia nella fase di transizione che, è da presumere, non sarà breve.

L'esame delle varie proposte presentate alle Camere non sembra evidenziare un grado di approfondimento degli aspetti di fondo del tema, quanto meno paragonabile a quello rilevato nel dibattito sugli assetti istituzionali, né, tanto meno, confrontabile al livello di elaborazione riser-

vato in altri paesi al problema della finanza locale e delle relazioni finanziarie intergovernative. Nonostante che nei paesi ad economia avanzata di mercato e con struttura istituzionale pluralista gli interrogativi in materia presentino notevoli analogie, e che pertanto le esperienze positive e negative siano in larga misura esportabili, non può non essere di sconforto il constatare che i lavori parlamentari non possano fruire di elementi quali quelli forniti, per esempio, dal dibattito sul Revenue Sharing negli Stati Uniti ovvero dal Rapporto Layfield in Gran Bretagna.

Da qui l'iniziativa di questo programma che si propone e di individuare in maniera puntuale i principali interrogativi per la costruzione di un assetto relativamente stabile della finanza degli enti locali nel nostro paese e di proporre talune risposte. E ciò nell'ottica di valorizzare l'autogoverno e le autonomie locali.

Una struttura di finanza locale e di relazioni finanziarie intergovernative non è però, in alcun modo, « neutrale » e non può derivare da astratte operazioni di ingegneria sociale. In particolare, non può ignorare che le attitudini alle crescenti aspettative ed il sempre più vigoroso avanzamento da parte dei gruppi sociali più organizzati e protetti di richieste tra loro incompatibili è alla radice del dilatamento della spesa pubblica e della inflazione.

Vista nelle strategie di risanamento in cui l'economia italiana è impegnata, la spesa pubblica costituisce quindi un problema non solo per il volume, ma anche per le modalità di finanziamento.

Una caratteristica del nostro Paese, cui non si presta adeguata attenzione, è la profonda divaricazione che si è stabilita fra i centri di decisione e di spesa ed i centri di decisione di entrata.

Una prospettiva che voglia, appunto, valorizzare l'autogoverno e le autonomie locali non può non porsi il problema di ridurre queste divaricazioni, perché certamente molti comportamenti di spesa derivano dalle modalità di copertura della spesa stessa.

Diventa quindi un obiettivo fondamentale realizzare una maggior corrispondenza fra i due momenti, facendo carico del reperimento delle fonti finanziarie al soggetto — individuo o ente — che ne decide l'erogazione.

L'orientamento del programma della Fondazione Agnelli è quindi quello di rafforzare l'autonomia e l'autogoverno delle comunità locali in un quadro di accresciuta democrazia e responsabilità.

Inoltre, dovremo anche augurarci che la riforma della finanza locale nel nostro paese tenga conto dei modelli organizzativi degli altri paesi

occidentali ed in particolare europei, al fine di evitare ulteriori divaricazioni.
Con questa finalità ed in questo quadro, il programma prese avvio con un seminario, organizzato a Torino, nel dicembre 1977.
Vengono ora pubblicati alcuni quaderni di cui il primo, di Beppe Gatti, ha per tema: « La finanza locale tra economia e istituzioni ». Il secondo quaderno prenderà brevemente in esame l'organizzazione della finanza locale in Canada, Germania Federale, Francia, a cura di Giorgio Brosio; in Gran Bretagna, a cura di Giancarlo Pola; negli Stati Uniti, a cura di Mario Rey.
Un terzo quaderno, sempre a cura di Mario Rey, fa il punto in ordine ai più rilevanti problemi posti da una riforma — in senso autonomistico — della finanza locale e alle proposte che al riguardo sono state avanzate.
Il programma proseguirà nel 1979 e si concluderà con un rapporto finale in cui saranno contenute articolate proposte di intervento.

1. Introduzione (*)

Individuando nella finanza locale un significativo elemento di connessione fra la tematica propriamente economico-finanziaria e quella più schiettamente istituzionale, non si intende soltanto ribadire la necessità di cogliere in tutta la loro portata le interdipendenze che si sviluppano fra assetto finanziario ed assetto istituzionale del governo locale.

È pur vero che, per quanto ovvio possa apparire questo concetto, non è inutile tornare a ripeterlo, in relazione all'andamento del dibattito politico-culturale in corso nel nostro Paese intorno alla riforma del sistema delle autonomie locali ed alla riforma della finanza locale, dibattito che continua a svolgersi lungo binari paralleli (quando non divergenti), come dimostrano le proposte ed i disegni di legge che sono stati elaborati e presentati negli ultimi mesi.

A livello teorico il riconoscimento del reciproco condizionamento tra economia e istituzioni in ordine alla configurazione del governo locale è comunque pieno e può essere largamente dato per scontato. Non vi è economista che pensi oggi possibile individuare livelli, dimensioni, funzioni del governo locale soltanto in base a parametri di efficienza economica, ignorando quelli di efficienza politico-istituzionale (1).

Forse vi è maggiore riluttanza fra i giuristi a considerare le strutture

(*) Queste note, tratte dalla rielaborazione di una relazione svolta ad un seminario della Fondazione nel novembre 1977, si propongono di sollecitare e, in qualche misura, facilitare, il dialogo fra operatori politici e culturali di diverse discipline, richiamando i problemi che più richiedono una ricomposizione del dibattito e degli studi che in ottiche diverse sono stati condotti.
Nel maturare le opinioni che sono qui esposte, ho un debito particolare verso Franco Pizzetti e Mario Rey e colgo l'occasione per ringraziarli. Ovviamente rimane del tutto personale la responsabilità delle valutazioni espresse, come degli eventuali errori di fatto.

(1) Si veda al riguardo, con riferimento anche alle indicazioni straniere, l'introduzione di Giancarlo Pola e Mario Rey, a *Finanza locale e finanza centrale* (a cura di G. Pola e M. Rey), Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 7-43.

economico-finanziarie non meramente elemento strumentale ma costitutivo e direttamente influente sul dato istituzionale. L'ottica dell'« intendance suivra » è ancora presente, ma essa sta cedendo il passo ad un approccio alle problematiche del governo locale più attento e sensibile alle esigenze di apporti e quadri di riferimento interdisciplinari (2).

Discorso analogo si può fare per sociologi, politologi, urbanisti (prescindiamo ora dalle difficoltà di coabitazione che sovente si presentano fra le diverse « corporazioni », non fosse altro che per gli incerti confini fra l'una e l'altra disciplina ed ancor più fra le loro specializzazioni). Eppure, e ciò mi sembra vero particolarmente nel caso italiano, il dialogo fra gli studiosi delle diverse materie, come fra gli operatori politici dei diversi settori, procede assai stentatamente. Ciascuno paga il debito formale di riconoscere non essere autosufficiente la propria disciplina, ma la ricomposizione di una prospettiva sufficientemente unitaria, nella quale la necessaria articolazione disciplinare trovi adeguato quadro di riferimento, appare ancora lontana.

Alcune delle conseguenze negative di questa situazione saranno esaminate più oltre. Intanto si deve sottolinare come sia quantomeno curioso che sia economisti sia giuristi lamentino oggi che partiti e Governo affrontano la riforma dell'ordinamento e della finanza locale in termini di marcata dissociazione, senza chiedersi quanto essi abbiano fatto perché ciò non fosse.

Vale, anche a questo riguardo, quanto nota Piero Barucci, nell'introduzione ad un suo recente libro sulla politica economica italiana del secondo dopoguerra, a proposito dei rapporti fra politica e cultura: « Di norma, quando il dibattito degli economisti non aveva trovato udienza nelle decisioni concrete della politica economica, la conclusione era una sorta di verdetto senza appello e a senso unico: la cosidetta « classe politica » (o quella dirigente) aveva sempre ed irrimediabilmente torto... Ma anche ammesso che le discussioni parlamentari non riescano a svincolarsi dal richiamo alla contingenza e che il loro contenuto risulti del tutto impermeabile rispetto alle discussioni degli specialisti, bisognerebbe chiedersene la ragione... Se la cultura economica, cioè, non arriva a farsi intendere da coloro che ad essa dovrebbero attingere, ad esempio, per legiferare, è la stessa cultura economica che ha qualche motivo per pronunciare un'autocritica » (3).

(2) Significative in questo senso le relazioni presentate alla Tavola Rotonda promossa dalla Fondazione Agnelli su « Riforma della Amministrazione locale », Torino, 2-3 dicembre 1977.

(3) P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 8 e 12.

Gli operatori culturali potrebbero certo invocare a loro volta, come attenuante, che raramente Enti locali e forze politiche hanno saputo cogliere con chiarezza e consapevolezza i nessi che legano struttura finanziaria e assetto istituzionale (nonché, aggiungiamo, governo delle trasformazioni territoriali).

La risposta avrebbe un suo fondamento. Invero sin dai primi anni dell'unificazione italiana, la questione dell'ordinamento locale ha rappresentato una costante del dibattito politico (4). Il « malcontento amministrativo », per usare un'espressione coniata negli anni della Destra storica attraversa tutta la vicenda post-unitaria, segnando profondamente alcune rilevanti esperienze politiche (si pensi solo a Sturzo e Salvemini).

Non meno antica e duratura, anche se procede con toni più attenuati, la questione della finanza locale, la quale però si riduce per lo più ad una mera rivendicazione di un maggior volume di risorse per gli Enti locali, senza affrontare i problemi di fondo, della struttura della finanza locale, senza scendere cioè sul terreno ove si intrecciano tematica finanziaria e tematica istituzionale (5).

Responsabilità molteplici dunque, e di scarsa utilità è ora discutere sul come equamente ripartirle. Più proficuo, ed interessante, è piuttosto cercare di tracciare alcune linee di ricerca e di indirizzo lungo le quali sia possibile colmare lo iato che si è storicamente prodotto e consolidato. A tal fine può contribuire, più che un esame sul terreno teorico dei rapporti fra assetto finanziario ed assetto istituzionale, una riflessione sulla dinamica di tale rapporto nel concreto dell'esperienza italiana e sulla sua incidenza sui modelli di comportamento socio-politici: offrire alcuni spunti in questa direzione è l'intendimento e l'ambizione di queste note, mosse dalla convinzione che sia in tal modo possibile superare un approccio congiunturale, dettato dalla condizione disastrosa in cui è precipitata la finanza locale italiana negli anni '70, per cogliere appieno le ragioni strutturali della crisi (6).

(4) Vedi per tuti, A. BERSELLI, *La destra storica dopo l'Unità*, Il Mulino, Bologna, 1965.

(5) Si veda, A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana nei primi quarant'anni dell'unificazione*, Cedam, Padova, 1960.

(6) Senza esasperare per altro il ricorso al concetto di crisi, che rischia di diventare elemento scarsamente selettivo e di scarsa valenza interpretativa, una sorta di passe-partout buono a tutti gli usi. Non si può non condividere la notazione di Giarda, quando scrive: « Ritengo ... che l'aspetto più generale della crisi finanziaria degli enti locali e cioè la loro cronica insufficienza di fondi, costituisca un modo permanente di essere delle finanze locali: la domanda di servizi sociali richiederebbe, per essere soddisfatta, un ammontare di risorse finanziarie superiore a quello attualmente disponibile e che non è pensabile possa

2. Sette aree-problema

Ponendosi in quest'ottica, il discorso non può essere limitato all'andamento della finanza locale, anche se da questa dinamica deve necessariamente prendere le mosse, per ampliarsi ad altre tematiche, le quali non verranno qui approfondite, ma solo richiamate a larghe linee, per evidenziarne i momenti di connessione. Su ciascuna di esse esiste del resto un'ampia letteratura e non è ad essa che si intende contribuire, quanto alla delineazione di un quadro di riferimento sufficientemente unitario.
Prenderemo pertanto in considerazione sette diversi approcci, sette « aree-problema », cercando di cogliere in ciascuno di essi l'intreccio fra dato finanziario e dato istituzionale:

a) struttura e dinamica della finanza locale;
b) rapporto fra finanza locale e finanza pubblica;
c) competenze e funzioni degli Enti locali;
d) tipologie organizzative dell'attività degli Enti locali;
e) dimensioni e strutture del governo locale;
f) rapporti fra i diversi livelli di governo;
g) identità urbana, partecipazione e responsabilizzazione dei cittadini e degli amministratori locali.

La suddivisione operata è in larga misura arbitraria e potrebbe essere diversamente organizzata; essa pare corrispondere tuttavia all'articolazione del dibattito politico-culturale e si è privilegiato questo criterio, piuttosto che altri di stretta ripartizione fra discipline scientifiche.

3. Struttura e dinamica della finanza locale

Già si è accennato a come la crisi finanziaria dei Comuni e delle Province rappresenti una costante nella storia post-unitaria del nostro Paese. Molti problemi oggi sul tappeto (dal consolidamento dell'indebitamento locale alla capacità impositiva dei Comuni) li troviamo già raffigurati, in termini non molto dissimili da quelli odierni, nei dibattiti di fine Ottocento.
Basti ricordare la vessata questione dei dazi di consumo, che portò il

essere aumentato in modo sostanziale nel prossimo futuro ». P. D. GIARDA, « La struttura delle spese degli enti locali », in AA. VV., *La finanza delle Regioni e degli Enti locali*, Quaderni regionali del Formez, n. 6, Napoli, 1975, p. 153.

Minghetti ad enunciare, nel 1874, i princìpi generali a cui la Destra riteneva di doversi attenere (il che in realtà non fece) in materia di finanza locale: « separazione dei cespiti fra Governo e Comune; determinazione nella legge delle materie tassabili e del massimo delle tariffe; libertà entro quei limiti, di stabilire i dazi comunali » (7).

Sono criteri che tornano ad essere oggi riproposti nella loro sostanziale interezza ed altrettanto attuale è un passo — sovente citato — della Relazione parlamentare del 1880 per la Legge comunale e provinciale: « nel nuovo ordine di cose i Comuni si sono dovuti sobbarcare a nuove e forti spese, mentre il Governo, nonché aiutarli a sopperirli, ha badato innanzitutto a colmare il disavanzo, appropriandosi di una parte notevole delle loro entrate. Ne viene di conseguenza che i Comuni supplirono al disavanzo con i mutui i quali, più disastrosi delle imposte stesse, se non coprono per il momento che passa, possono renderlo in breve disastroso e irreparabile » (8).

Non è soltanto nel caso italiano, del resto, che si possono offrire citazioni suggestive tratte dal passato, le quali potrebbero suggerire l'impressione di un permanere immutato dei problemi, a fronte dell'evolvere della vita economica e sociale.

Giancarlo Mazzocchi, ad esempio, ha proposto alcuni brani, scritti nel 1903 dal fabiano H. G. Wells, i quali potrebbero costituire il « Manifesto » del « perfetto riformista delle strutture amministrative dei giorni nostri » (9).

Non bisogna però chiedere al gioco delle citazioni più di quanto esso possa dare; nel nostro caso ci dice che il problema del finanziamento degli Enti locali, delle loro strutture, del rapporto fra questi ed il Governo centrale, non è passibile di una soluzione definita una volta per tutte, ma costituisce parte integrante della dinamica economica ed istituzionale e si ripresenta quindi continuamente nei diversi contesti.

(7) *Discorso ai suoi elettori pronunziato a Legnago alli 4 ottobre 1874 da Marco Minghetti Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro delle Finanze*, Stamperia Reale, 1874, p. 9.
Analoga in questa materia la posizione della Sinistra; cfr. A. BERSELLI, *op. cit.*, pp. 383-384.

(8) Citato da L. PASSONI, in *Finanza regionale e finanza locale*, Fondazione Agnelli, Quaderno 11, Torino, 1977, pp. 47-48.

(9) G. MAZZOCCHI, « Compendio dello studio sui temi economici », in F. FIORELLI, *Il governo delle città*, Franco Angeli, Milano, 1975, p. 90.
Scriveva tra l'altro Wells: « Le aree e le strutture entro cui noi svolgiamo le nostre attività pubbliche derivano, credo, dai bisogni e dalle condizioni del passato... Queste aree di governo locale rappresentano oggi ciò che erano una volta, individualizzate e distintamente organizzate comunità... Oggi, io sostengo, esse non rappresentano assolutamente più queste comunità ».

Alcune costanze, alcuni ricorsi, non sono comunque casuali: la questione dell'autonomia impositiva dei Comuni emerge con maggior forza quando si impone il tema del decentramento politico-amministrativo, come la questione del volume delle entrate locali (in una finanza di trasferimento) diventa più spinosa quando siamo in presenza di un rilevante disavanzo pubblico complessivo.

Con tali qualificazioni acquista preciso significato — e non è erudizione esornativa — l'analogia fra l'Italia del 1870 e quella di un secolo dopo. Gli anni a noi più vicini, dal 1970 ad oggi, vedono infatti — fra gli altri — due fenomeni che incidono direttamente sulla finanza locale: la divaricazione tra l'assetto finanziario, nel quale prevalgono le spinte alla centralizzazione, e l'assetto politico-istituzionale, nel quale al contrario prevalgono le tendenze al decentramento (istituzione delle regioni a statuto ordinario, creazione in molte regioni dei comprensori, quartieri nelle città, legge 382, ecc.); secondo fenomeno, l'impennata della spesa pubblica e porsi del disavanzo del settore pubblico allargato come uno dei principali fattori di crisi dell'economia italiana.

È su questo sfondo di dissociazione fra struttura finanziaria centralizzata e responsabilità politiche decentrate e di scasso della finanza pubblica che si colloca non solo il deteriorarsi della finanza locale, ma insieme la nuova attenzionе che essa riceve dalle forze politiche e culturali, dall'intera opinione pubblica.

Nel 1976, sotto la pressione di un indebitamento a lungo termine dei Comuni e delle Province che nel volgere di quattro anni è salito da 10.000 a 25-30.000 miliardi di lire (a seconda delle fonti), abbiamo una svolta nell'atteggiamento generale: il collasso della finanza locale « fa notizia » sui quotidiani, il Governo si impegna ad avviare una riforma e, per intanto, a garantire i flussi finanziari necessari per sostenere le spese correnti sino alla fine dell'anno, i Comuni infine, riuniti nel loro convegno annuale di Viareggio, incominciano a guardare con sospetto la riforma tributaria che avevano acriticamente accolto con favore pochi anni prima e che ora avvertono essere tra le cause del loro dissesto.

Il livello raggiunto dall'indebitamento locale è stato l'argomento più persuasivo a favore della necessità di mutare rotta, nonostante si sia ben lontani dal conoscere con accettabile approssimazione a quanto ammonti effettivamente questo indebitamento (comprendendo anche le quote « sommerse ») e che in se stesso il parametro sia assai ambiguo.

Gli enti locali inglesi, ad esempio, nel 1974-75 avevano un indebitamento pari a circa 33.000 miliardi di lire, quando quello italiano, nello stesso periodo era stimato sui 18.000 miliardi, eppure essi sono giudi-

cati finanziariamente sani. Come ha osservato Giancarlo Pola, « Se è vero che in termini assoluti l'indebitamento inglese è superiore a quello italiano, è anche vero che il debito corrisponde ad appena *una volta e mezzo* la spesa totale di un anno, mentre in Italia esso è ormai pari a *tre o quattro* volte la detta spesa. Senza contare che in Italia tale indebitamento è ormai composto per il 70 % da mutui a ripiano disavanzi, procedura questa sconosciuta nel sistema istituzionale britannico relativo alla finanza centrale e locale » (10).

In effetti, più che il volume globale dell'indebitamento, il segnale di rottura dei meccanismi fisiologici, ed il passaggio quindi nell'area della patologia, viene dal peso che negli anni assume il ricorso al credito nell'alimentazione delle entrate e dalla composizione dell'indebitamento stesso.

Ragionando sui conti di cassa, si vede che l'indebitamento rappresentava il 40,15 % delle entrate dei Comuni e delle Province nel 1967, saliva al 50 % nel 1971, per sfiorare il 60 % tra il '74 ed il '76 (nel '77 la situazione migliorava, ma solo per effetto del cosidetto « decreto Stammati » che trasferiva a carico dello Stato gli oneri per le anticipazioni).

Considerando poi la formazione del disavanzo (ed escludendo al momento il rimborso dei prestiti assunti), la parte corrente incideva per il 45,1 % nel 1967, raggiungeva il 50 % nel '71, per superare il 70 % nel '75 e nel '76. Calcolando anche il rimborso prestiti, ed articolando il fabbisogno finanziario degli Enti locali in disavanzo di parte corrente, disavanzo in conto capitale e rimborso prestiti, il peso di ciascuna di queste voci nel 1967 era rispettivamente del 27,1, del 32,9 e del 40 per cento; nel 1976 era divenuto del 42,1, del 17,1 e del 40,1 per cento.

Aggiungiamo ancora, per completare il quadro, che la spesa per interessi nel 1967 assorbiva il 14,1 % della spesa corrente ed è progressivamente salita al 21,1 % nel 1975.

Il deterioramento è dunque netto ed evidente: non solo il disavanzo cresce a ritmo accelerato, ma è sempre più dovuto alla parte corrente e si accendono nuovi debiti per coprire i debiti del passato, in una spirale perversa, che ha strozzato l'autonomia finanziaria degli Enti locali (11).

(10) G. Pola, « *I rapporti finanziari intergovernativi in Gran Bretagna* (commento al Rapporto Layfield) », in G. Pola e M. Rey, cit., p. 270.

(11) Esaminando l'andamento dell'indebitamento locale dal 1970 al 1976 Emilio Gerelli e Alberto Majocchi scrivono: « Risulta che circa il 50 % del nuovo indebitamento finanzia il rimborso dei prestiti — ossia ci si indebita per pagare i debiti —, mentre l'altro 50 % finanzia il disavanzo derivante dalle transazioni

Prima di indagare sui riflessi politico-istituzionali di questa dinamica, occorre richiamare, in termini molto stringati, le cause che l'hanno prodotta.

Esistono al riguardo interpretazioni contrastanti, sia a livello di analisi economica, sia, ed ancor più, nel confronto politico. Con una certa semplificazione possiamo individuare essenzialmente due filoni (non sempre nettamente distinti e distinguibili) a seconda che l'accento venga posto più sul versante della spesa o più sul versante delle entrate (12).

Per esemplificare la posizione di quanti riconducono il dissesto della finanza locale prevalentemente ad una eccessiva propensione degli amministratori alla spesa, si può richiamare la linea sostenuta per anni da Guido Carli e la sua famosa requisitoria contro le « arciconfraternite del potere », a cui egli ascriveva gli amministratori locali.

« Cospirano nel senso della dissoluzione del nostro sistema — disse Carli in un'altra occasione — forze operanti all'esterno ed all'interno dell'impresa. Appartiene alle prime il disavanzo finanziario della pubblica amministrazione; le dimensioni attuali di esso ed il suo espandersi escludono che il finanziamento possa compiersi con mezzi non inflazionisti senza entrare in concorrenza con il finanziamento delle imprese, quando si verificasse l'auspicata ripresa dell'attività produttiva. Verso la dilatazione del disavanzo spingono gli amministratori degli enti locali; solidamente attestati sulle posizioni di periferia muovono un attacco concentrico verso il Governo centrale e lo costringono ad un continuo arretramento » (13).

Mentre la prima parte dell'analisi di Carli è difficilmente confutabile, essendo realtà evidente la conflittualità fra esigenze di finanziamento del settore pubblico e delle imprese, discutibile — e discussa — è invece la seconda.

Nuoce invero alla persuasività del giudizio l'eccessiva generalizzazione,

correnti e dal conto capitale. Ma mentre nel 1970 l'indebitamento a copertura del saldo corrente rappresentava una quota del 25,41 % pari all'incirca alla quota relativa al conto capitale (24,71 %), esso sale nel 1976 al 32,80 % mentre il finanziamento del deficit in conto capitale scende al 16,44 %. In definitiva, non è tanto preoccupante il fatto che l'indebitamento si sia triplicato dal 1970 al 1976, quanto il deterioramento nella sua composizione: esso serve soprattutto a finanziare il rimborso di prestiti e la spesa corrente, e sempre meno le spese di investimento ».

E. Gerelli e A. Majocchi (a cura di), *La crisi della finanza locale. L'esempio pavese*, Franco Angeli, Milano, 1978, pp. 21-22.

(12) Per un più articolato esame delle diverse posizioni, vedi G. Segre, *Crisi urbana e finanza locale* (stesura provvisoria), Venezia, 1977.

(13) G. Carli, « Il quadro italiano », in AA. VV., *L'impresa nella economia italiana*, Franco Angeli, Milano, 1976, p. 18.

che dimentica come a fine '76 fossero ancora oltre 3.500 le amministrazioni in pareggio e quanto siano dissimili i fattori del disavanzo nei diversi Comuni.

I 3.064 Comuni dell'Italia Nord-occidentale al 1° gennaio 1976 concorrevano solo al 19,45 % dell'indebitamento residuo di tutti gli enti locali, pur avendo il 27,32 % della popolazione nazionale e soprattutto il 79 % del loro indebitamento era dovuto a spese di investimento. Escludendo dal computo Torino, Milano e Genova (nei quali gli investimenti determinavano il 76,2 % dell'indebitamento) tutti gli altri Comuni del Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria, con il 21 % della popolazione italiana cumulavano appena l'8,5 % dell'indebitamento residuo locale.

Il discorso si restringe allora ai grandi Comuni dell'Italia meridionale (senza dimenticare che Roma, Napoli e Palermo concorrono da soli al 33 % dell'indebitamento nazionale) ed alle « regioni rosse », Emilia-Romagna, Toscana ed Umbria.

Diverse ricerche empiriche hanno dimostrato una maggiore propensione alla spesa nelle Amministrazioni di sinistra e come questa propensione si traduca a beneficio delle spese correnti (14). La constatazione deve essere integrata dal riscontro di analogo comportamento delle Amministrazioni di centro-destra nel Mezzogiorno e nelle Isole.

In questi, più circoscritti limiti, la polemica sulla « spesa facile » acquista maggiore consistenza e validità (rimangono ancora da analizzare le conseguenze che il voto del 15 giugno 1975 ha avuto sui comportamenti di spesa nei Comuni amministrati ora da giunte di sinistra. Le modificazioni intervenute nell'assetto legislativo nel '77 e nel '78 rendono però più difficile un confronto omogeneo).

La risposta all'accusa di una propensione alla spesa eccessiva — in quanto non compatibile con le risorse complessive del Paese — procede lungo due linee. Nelle regioni meridionali si sottolinea soprattutto la pressione sociale cui sono sottoposte le Amministrazioni, in situazioni in cui i Comuni sono la principale fonte di occupazione: è la mancanza di posti di lavoro, prima ancora che il clientelismo e la lottizzazione

(14) Cfr. G. Brosio, « Composizione politica e comportamento di spesa degli enti locali italiani », in *Economia pubblica*, n. 10, 1975; A. Fraschini, « Determinanti di spesa: il ruolo del colore delle giunte e del comprensorio di appartenenza », in E. Gerelli e A. Majocchi, *op. cit.*, pp. 217-234; P. Giarda, « Un'analisi statistica sui determinanti delle spese degli enti locali », in *Studi sulla finanza pubblica*, Giuffrè, Milano, 1967; G. Zandano, « Un esempio di applicazione dell'analisi fattoriale nella spiegazione della variabilità della spesa pubblica locale », in *Rassegna Economica*, 1973, pp. 1383-1424.

partitica (che si innestano su questa realtà) a indurre la dilatazione della spesa corrente.

Nelle « regioni rosse » la difesa fa leva soprattutto sulla necessità-opportunità di espandere i consumi sociali, attraverso la spesa locale, per qualificare il processo di sviluppo: « Non dimentichiamoci — si è affermato in tal senso — che la politica emiliana dell'estensione dei servizi sociali e dell'imputazione dei costi sociali alla collettività, così come era stata impostata, è una politica che è stata affermata nell'epoca del boom, nel momento in cui si rendeva tra l'altro necessario contrapporre al consumismo individuale una diversa filosofia e una diversa logica dei consumi collettivi » (15).

A quest'argomentazione si uniscono poi quelle — che esamineremo successivamente — sull'insufficienza cronica delle entrate, che « obbliga » (oggi dovremmo dire « obbligava ») i Comuni ad andare in spareggio.

Per intanto si deve notare in primo luogo come non appaia un'apprezzabile differenza, nella composizione dei consumi delle famiglie, fra i Comuni più orientati a spese « sociali » e gli altri e che dunque l'indirizzo seguito è stato, sotto il profilo dell'obiettivo enunciato, scarsamente incidente; in secondo luogo come Emilia-Romagna, Toscana ed Umbria non siano state fra le regioni maggiormente investite dai processi di trasformazione seguiti al rapido sviluppo del decennio '55-'65 (immigrazioni, crescita urbana, ecc.).

Non appare insomma priva di fondamento la riflessione critica che in molti Comuni la dinamica della spesa non si è confrontata con le possibilità del Paese ed ha in qualche misura compromesso le stesse possibilità di riequilibrio, sottraendo risorse alle aree più arretrate (ciò verrà più ampiamente dimostrato trattando dei rapporti con la Cassa depositi e prestiti e del ripiano dei disavanzi). In analogia con quanto sostenuto da Fuà per i livelli retributivi, anche per la spesa locale si può dire che in taluni casi si è confusa l'Italia con la Germania o con la Svezia (16).

(15) L. Passoni, in *Finanza regionale e finanza locale*, cit., p. 51.

(16) G. Fuà, *Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana*, Il Mulino, Bologna, 1976. Per Fuà il livello generale dei costi del lavoro « riflette la nostra aspirazione a non restare al disotto dell'Europa per quanto riguarda retribuzioni e condizioni di lavoro; ma poiché le nostre capacità effettive sono ancora molto al di sotto, va a finire che gli alti costi del lavoro possono venire pagati solo per un basso numero di occupati. In altre parole, l'aspirazione che vorremmo realizzare, essendo troppo elevata rispetto alle nostre forze attuali, viene soddisfatta solo per una parte della popolazione... Temo, insomma, che il tentativo di comportarci come fossimo più sviluppati di quanto siamo abbia in ultima analisi il risultato di ritardare o deviare il nostro sviluppo » (pp. 91-92). Si sostituisca a « costo del lavoro », « servizi sociali » e « Enti locali » a « occu-

Consideriamo ora le ragioni addotte da quanti vedono nella dinamica delle entrate (e non in quella delle spese) la causa prima della crisi della finanza locale.

Se rapportiamo la spesa locale al prodotto interno lordo — dicono questi — registriamo un aumento di circa un punto e mezzo dal 1968 (8,22 %) al 1972 (9,60 %), aumento fortemente concentrato nel 1972 quando si sale dall'8,65 % del '71 al 9,60 %, per poi scendere intorno al 9 % sino al 1977 (correggendo i dati del '77, come non fosse intervenuto il « decreto Stammati », in modo da renderli omogenei a quelli degli anni precedenti).

Nell'arco di un decennio la quota della spesa locale sul p.i.l. è dunque salita di meno di un punto. Qual è stato nello stesso periodo l'andamento delle entrate (proprie e trasferite), sempre in rapporto al p.i.l.? Dal 4,88 % del 1968 si è avuta una diminuzione pressoché costante di anno in anno, sino al 3,82 % del 1976 (3,96 % nel 1977): un punto in meno. Dal '68 al '77 il p.i.l. (a prezzi correnti) è aumentato di 4,5 volte e quasi di altrettanto è salito il gettito tributario dello Stato, mentre le entrate locali si sono moltiplicate solo per 3,6. Diventa così inevitabile l'espansione dell'indebitamento, soprattutto per parte corrente: l'esiguità delle entrate consente sempre meno investimenti e non permette neppur più la copertura dell'ordinaria amministrazione.

In particolare si è accentuato negli ultimi anni il divario fra la dinamica del gettito tributario e quella delle entrate locali: posto per entrambi uguale a 100 il 1972, nel '77 il gettito tributario è di 283, le entrate locali (che pure nel '77 hanno registrato un sostanzioso incremento sul '76) sono a 218. Tali dati sono ancor più significativi se si rammenta che dal 1966 al 1972 gettito tributario ed entrate locali sono cresciuti in parallelo: da 100 (1966) a 179,3 il gettito tributario, da 100 a 185,5 le entrate locali (175 le sole entrate proprie).

L'equilibrio della finanza locale era già precario prima della riforma tributaria, ma questa ha dato il colpo di grazia, agganciando le entrate dei Comuni ad una rivalutazione su parametri fissi (7,5 % per le imposte dirette, 10 % per le indirette) del gettito (al 1972) dei tributi locali che venivano soppressi.

In una fase di accentuata inflazione, quale quella dal 1973 in poi, i trasferimenti sostitutivi di precedenti entrate proprie non ricostruivano

pati »: si vedrà che le conclusioni cui giunge Fuà sono largamente trasferibili alla finanza locale.

il valore reale del gettito dei tributi soppressi, mentre il Fisco vedeva scattare aliquote più elevate al salire dei redditi monetari (17).
La situazione per i Comuni sarebbe stata ancor più pesante, senza l'affiancarsi ai trasferimenti dallo Stato di quelli provenienti dalle Regioni, che hanno assunto progressivamente crescente rilievo, sino a coprire nel 1977 il 17,2 % dei trasferimenti complessivi ricevuti dagli Enti locali. Prescindendo ora dalle distorsioni che ne sono derivate nell'orientamento della spesa regionale (ritorneremo su questo punto), credo si debba ai contributi regionali — almeno in misura non irrilevante — se si è contenuta la caduta degli investimenti locali. Le spese per investimento rappresentavano nel 1967 il 13,6 % della spesa locale globale, e si sono via via ridotti al 9,8 % nel 1973, per poi risalire intorno al 13 % nel 1976. L'inversione di tendenza dopo il 1973 non è dipesa tanto dal modificarsi degli indirizzi di spesa degli Enti locali, quanto appunto invece dall'intervento della legislazione regionale, oltreché da maggiori trasferimenti statali in questo campo.
La debolezza strutturale della finanza locale è pertanto stata corretta da iniziative di sostegno, ma non ne sono state rimosse le cause di fondo. Queste, per altro, sono ben precedenti alla riforma tributaria: i cattivi risultati che essa ha dato (in ordine alla finanza locale, non nel suo insieme) hanno portato a mitizzare la situazione preesistente, a vedervi una sorta di *golden age* della finanza locale. In realtà nel quinquennio 1966-70 sono già pienamente evidenti i problemi e le tendenze che esploderanno negli anni successivi: in tale periodo in media il 42 % delle spese è coperto attraverso il ricorso all'indebitamento ed al termine dei cinque anni Comuni e Province hanno accumulato un disavanzo finanziario di competenza di 10.972,7 miliardi di lire, pari a 3/4 del disavanzo dell'Amministrazione Centrale, che negli stessi anni fu di 14.884,8 miliardi. Inoltre si era già messo in moto il meccanismo di dilatazione del disavanzo per tamponare i disavanzi precedenti: secondo i dati della contabilità nazionale, l'onere del servizio dei prestiti assorbiva nel 1966 il 46,4 % delle entrate tributarie ed extra-tributarie; tale

(17) Da non dimenticare, a questo proposito, l'osservazione di Mazzocchi: « la dinamica dei prezzi dei beni e dei servizi acquistati dalle strutture di governo locale è molto più elevata di quella manifestata dall'indice del livello generale dei prezzi. Da ricerche condotte su paesi a diversa struttura istituzionale risulta che l'aumento del deflatore delle spese del governo locale — che è una misura dell'aumento dei prezzi dei beni e dei servizi comprati dal governo locale — è circa 2,5 volte l'aumento del deflatore del prodotto nazionale lordo ». G. Mazzocchi, « Entrate e spese regionali. L'esperienza dei primi anni di vita nelle Regioni », in A. Barbera, P. D. Giarda, G. Mazzocchi, *Dove vanno le Regioni?*, Vita e Pensiero, Milano, 1976, p. 133.

percentuale arrivava all'84,9 % nel 1970. In particolare il solo peso degli interessi passivi sulle entrate, saliva dal 16,6 % del 1966 al 21,3 % del '70 (per toccare poi il 27,9 % nel '76) (18).

I fattori di crisi erano così già tutti innescati; la riforma tributaria ha fatto superare il punto di rottura perché ha irrigidito le entrate in una fase inflazionistica, la quale contemporaneamente faceva lievitare le spese (si pensi soltanto all'escalation dei tassi bancari).

È ancora da notare come a limitare l'incremento delle entrate abbia concorso la politica tariffaria praticata dalle Amministrazioni locali, che si è accodata (e talora ha propugnato) quell'illusione che molti seguaci ha trovato in Italia negli anni '70, per la quale le tariffe pubbliche sarebbero strumento efficace di redistribuzione del reddito e di lotta all'inflazione.

Il blocco delle tariffe o, comunque il generalizzarsi di « prezzi politici » si accompagna, contraddittoriamente, ad una espansione dei servizi sociali erogati dagli Enti locali (attraverso imprese municipalizzate o in gestione diretta) sotto la spinta dei facili slogans sul « nuovo modello di sviluppo » e sulla « crescita dei consumi collettivi ».

Il numero delle aziende municipalizzate (o consortili) viene più che a raddoppiare fra il 1965 ed il 1975, passando da 225 a 488, ed i loro dipendenti salgono da 93 a 136.000. L'espansione di questi servizi si accompagna ad una vertiginosa crescita dei disavanzi di gestione, cresciuti del 78,5 % nei sei anni che vanno dal 1965 al 1970 e del 409,3 % nei sei mesi successivi; anche deflazionando questi dati, abbiamo un aumento delle perdite, misurate in termini reali, di oltre due volte e mezzo.

In valori assoluti il deficit globale del settore è salito dai 121 miliardi di lire del 1965 ai 216 del 1970, agli 840 del 1975 e le stime oscillano fra i 1.200 ed i 1.300 miliardi per il 1977. Per valutare queste cifre in rapporto alla crescita dei servizi, si può aggiungere che il rapporto perdite-ricavi che nel 1965 era pari a 0,32 si è ora portata intorno ad 1. In altre parole, nel 1965 su 100 lire di costi 75,6 erano coperte da ricavi e 24,4 da « integrazioni di bilancio », nel 1976 le due voci erano 50 e 50. L'impressionante aumento del deficit delle imprese municipalizzate viene sovente spiegato con la condizione disastrosa in cui versano le aziende di trasporto urbano ed extra-urbano. Queste infatti coprono circa il 90 % del disavanzo complessivo (con il 68,3 % degli addetti) e rappresentano così la voce negativa di maggior consistenza, presentando oltretutto il

(18) Vedi MEDIOBANCA, *La finanza pubblica. Stato ed amministrazioni autonome (1966-1970)*, Milano, 1972, pp. 181-187.

più basso rapporto tra ricavi e costi (non coprendo i ricavi che il 27 % delle spese).
Non si deve però trascurare la circostanza che la dinamica dei disavanzi delle altre municipalizzate — più modesti in termini assoluti — è ancor più sostenuta di quella delle aziende di trasporto: nel periodo 1970-76 le imprese di trasporto incrementano i loro deficit — a prezzi costanti — del 142 %, le altre aziende del 456 %.
Ora, mentre tutti convengono che nel campo dei trasporti pubblici non è perseguibile una politica tariffaria rigidamente vincolata al pareggio costi-ricavi, esistono consistenti margini per ridurre il disavanzo, e questo si ritiene oggi possa essere colmato, negli altri servizi, riconoscendo in tal modo che esso si è formato anche (non unicamente) per il lassismo tariffario degli Enti locali, indicato, sino in tempi recenti, come cartina di tornasole di « volontà politica » a favore dei consumi sociali.
È vero che non tutte le responsabilità ricadono sui Comuni, dato che per alcuni servizi (elettricità, acqua, gas) la manovra dei prezzi amministrati dipende dal C.I.P., ma per lo più gli Enti locali hanno contrastato gli adeguamenti tariffari che in sede centrale si perseguivano.
Vi è poi una seconda area tariffaria che rimane largamente sconosciuta, in relazione a servizi erogati direttamente dai Comuni: tasse scolastiche, refezioni e attività integrative nelle scuole, raccolta rifiuti, prestazioni varie.
Non si dispone in questo campo di dati organizzati e rimane quindi solo una valutazione personale (sorretta da limitati ma, credo, significativi elementi raccolti in alcune città) che anche in questo caso si sia largamente confusa « socialità » con « gratuità ».
Il discorso sulle entrate, per avere piena validità, non può essere limitato alla denuncia di una inadeguatezza dei cespiti propri o dei trasferimenti dallo Stato; accanto a questa componente si debbono richiamare anche gli errori commessi dagli Enti locali.
Volendo ora trarre un bilancio della controversia fra spese ed entrate, quali cause della crisi della finanza locale, si può dire che entrambe le versioni peccano di unilateralità, nell'ignorarsi reciprocamente e che occorre giungere ad una valutazione più integrata, che sappia ricomprendere entrambi gli elementi.
Solo in tal modo diventa possibile comprendere il meccanismo che ha guidato sino a ieri la finanza degli Enti locali e le conseguenze politico-istituzionali che ne sono derivate: un meccanismo, così si può riassumere, che naturalmente spingeva al disavanzo e che era predisposto a raccogliere (e non a frenare) la propensione alla spesa, senza incentivare al

tempo stesso le Amministrazioni a sviluppare l'entrata. La riforma tributaria non ha corretto le storture di fondo, ne ha anzi introdotte di nuove attraverso l'esasperata centralizzazione che ha perseguito e le tensioni che ne sono derivate hanno portato a far « saltare » il sistema, generalizzando lo spareggio a tutti i Comuni di una certa dimensione. Nel 1976 91 Comuni capoluoghi di Provincia su 94 hanno presentato bilanci preventivi in disavanzo (in queste città vive un terzo della popolazione italiana) e lo stesso è accaduto per la stragrande maggioranza degli altri 824 Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (un altro terzo di popolazione) e per la metà circa dei Comuni minori, sicché si può stimare che almeno l'80 % della popolazione si trovi in Comuni in deficit. Contemporaneamente si accresce il peso delle grandi città sull'indebitamento locale: Roma, Napoli, Palermo, Milano, Torino concorrevano a determinare nel 1965 il 35 % dell'indebitamento globale degli Enti locali italiani; la loro quota saliva al 39,3 % nel 1970 ed al 44,87 nel 1975. L'espansione del disavanzo è stata tale da consentire al tempo stesso il generalizzarsi del fenomeno e l'accentuarsi della concentrazione del fenomeno nelle grandi città.

Se dunque la crisi finanziaria è un dato comune a tutte le città italiane, è vero anche che esiste una correlazione fra dimensione della crisi e dimensione urbana.

Vediamo ora i comportamenti indotti dal meccanismo finanziario e quindi i suoi riflessi sul piano politico-istituzionale.

In primo luogo si deve sottolineare come la stessa, crescente, difficoltà a mantenere il pareggio di bilancio venga a rimuovere il « vincolo » politico dell'equilibrio fra entrate ed uscite: « ad impossibilia nemo tenetur », e quando gli amministratori avvertono appunto come impossibile il pareggio finiscono per non proporselo neppur più come obiettivo.

Saltato il fosso del disavanzo — un fosso non solo psicologico, dato che il primo anno di spareggio comporta notevoli difficoltà finanziarie per il Comune, in attesa che vengano esauriti i controlli centrali e sia possibile ottenere il mutuo a ripiano — l'epoca del precedente pareggio diventa subito un remoto e non ripetibile passato, nessuno pensa più vi si possa ritornare. Accettando il disavanzo come condizione normale, tutta la vita politica del Comune si orienta sull'asse della spesa, delle entrate non si parla più. Ciò non vuol dire che nelle aule dei Consigli Comunali, sulla stampa locale, nei dibattiti politici non si discuta più sulle risorse che occorrono, anzi è questo argomento ricorrente, ma impostato e percepito come realtà esterna al Comune, che riguarda i rapporti fra l'Amministrazione (che ha bisogno di fondi) e lo Stato (che

non ne dà a sufficienza), non i rapporti fra l'Amministrazione e i cittadini.

È vero che oggi la situazione si è modificata, con l'introduzione del vincolo del pareggio del bilancio di parte corrente (a seguito del « secondo decreto Stammati », convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43), ma non è cambiato l'atteggiamento politico di considerare compito del Comune decidere la spesa, compito dello Stato assicurare l'entrata. Si può anzi prevedere che la rigidità introdotta dalla L. 43/78 in ordine all'espansione della spesa porti ad una recrudescenza di conflittualità fra lo Stato e gli Enti locali, abituati a non doversi confrontare — nel decidere i livelli di spesa — né con le compatibilità finanziarie nazionali, né con la capacità/possibilità di ottenere maggiori risorse sul piano locale e indotti pertanto ad assumere come principale (se non esclusivo) criterio di riferimento, i fabbisogni insoddisfatti di beni e servizi pubblici.

La logica del disavanzo « necessario » produce anche altre conseguenze nei comportamenti degli Enti locali. Una prima è quella di evitare l'apparire del disavanzo stesso, per salvaguardare maggiori spazi di autonomia, evitando i controlli centrali, e per non incorrere nelle difficoltà finanziarie proprie del primo anno di spareggio. Abbiamo così il formarsi di « disavanzi sommersi », che si sono venuti riducendo mano a mano che diventava impossibile mantenere anche solo formalmente in pareggio il bilancio attraverso artifici contabili, ma che intanto hanno reso meno trasparente e conoscibile la realtà della finanza locale e contemporaneamente l'hanno caricata di costi aggiuntivi, dovendosi ripianare i deficit a consuntivo con mutui a tasso ordinario (anche se non sempre l'operazione è stata dannosa per il Comune, come vedremo esaminando un caso specifico) (19).

Una seconda conseguenza, apparentemente di segno opposto, è rappresentata dall'esasperazione del disavanzo preventivo. Sapendo che il mutuo agevolato a ripiano del disavanzo non coprirà che una parte di questo, nei bilanci preventivi i Comuni tendono a gonfiare le spese e quindi il deficit, in modo che la parte riconosciuta coincida il più possibile con l'effettiva. Semplificando il meccanismo, un Comune prevede di avere un deficit di 100, ma sa che la Commissione centrale per la finanza locale può concedere un mutuo a tasso agevolato della Cassa Depositi e Prestiti solo per il 50 % del deficit; presenta allora un bilancio in spareggio per 200 ed ottiene così 100, quanto gli occorreva.

(19) Vedi la successiva nota 56.

È evidente la spinta negativa che ne viene a cancellare ogni remora ad ampliare il disavanzo ed anzi la giustificazione e l'incoraggiamento a deficit sempre più elevati.
Ancora, si deve richiamare come sia i reali ostacoli finanziari, sia il meccanismo di lievitazione dei disavanzi prima delineato, operino congiuntamente nel ridurre l'effettiva capacità di spesa degli Enti locali, con il formarsi di ingenti residui passivi, stimati in 16.600 miliardi di lire a fine '75. Lo scarto fra previsioni di spesa e consuntivo di cassa, in ordine agli investimenti, è di oltre il 40 % per l'intero decennio 1967-76: gli investimenti realizzati erano nel 1967 il 58,6 % di quelli previsti e calano al 49,9 % nel 1973. Negli anni successivi il rapporto sale sensibilmente (60,8 % nel '74, 72 % nel '75, 71 % nel '76) grazie all'intervento dei contributi a destinazione vincolata erogati dalle Regioni, che correggono il trend, lasciando però sempre sussistere un divario di circa il 30 % fra previsioni e gestione dei flussi di spesa.
In ultimo, last but not least, già prima della riforma tributaria, il sempre più marcato ricorso all'indebitamento per coprire spese di parte corrente, aveva avviata una tendenza alla centralizzazione ed alla perdita di autonomia della finanza locale.
La riforma tributaria ha razionalizzato e assecondato questa tendenza, portata a logico compimento con gli ultimi provvedimenti, L. 62/77 e L. 43/78. Il progressivo consolidarsi della finanza locale come finanza derivata, ha influito non solo sugli assetti finanziari, ma insieme su quelli politico-istituzionali, promuovendo lo stabilirsi di un rapporto « contrattuale » fra Stato ed Enti locali, con l'assunzione da parte di questi ultimi di una linea che possiamo definire « sindacal-rivendicativa », che individuava nel Governo centrale una sorta di controparte, da cui spuntare maggiori elargizioni.
Di ciò tratteremo parlando dei rapporti fra i diversi livelli di governo, ma deve essere fissato sin d'ora il concorso che è venuto da un meccanismo distorto di finanziamento degli Enti locali allo stravolgersi del sistema di relazioni fra Stato e Comuni.

4. Rapporto tra finanza locale e finanza pubblica

La crisi della finanza locale esplode in Italia in un contesto segnato da due fenomeni (limitandoci a quelli significativi ai nostri fini): la decisa centralizzazione tributaria (come ha scritto Mazzocchi « la più grossa

operazione di centralizzazione della giovane repubblica italiana ») (20) e l'abnorme dilatazione della spesa pubblica, che porta l'indebitamento netto del settore pubblico dal 4,8 % del p.i.l. del 1970 al 14,5 % del 1975. Soltanto se si hanno ben presenti queste due tendenze si possono comprendere sia i termini in cui è stato impostato il problema dei rapporti fra la finanza locale e la finanza statale, sia gli indirizzi seguiti nelle prime misure legislative, in qualche modo preparatorie la riforma dell'assetto finanziario degli Enti locali.

A fronte della necessità di riportare sotto controllo la dinamica della spesa pubblica, relativamente al ruolo della finanza locale presero corpo due posizioni, riconducibili alla dialettica spesa/entrate nell'interpretazione delle cause del dissesto finanziario dei Comuni.

Da un lato si mise in evidenza come la responsabilità dell'incremento della spesa pubblica fra il 1970 ed il 1975 dovesse essere attribuita quasi totalmente agli Enti di previdenza ed agli Enti territoriali, per 2/3 ai primi, per 1/3 ai secondi. Non è lo Stato il principale responsabile, poiché la sua spesa (al netto del consolidamento interno e della spesa degli Enti previdenziali e territoriali) è diminuita, in rapporto al p.i.l., di due punti, dal 15,9 al 13,8 %. La decentralizzazione della spesa è dunque tra i fattori di crisi della finanza pubblica ed una politica di risanamento finanziario richiede di conseguenza — in questa impostazione — una maggiore capacità di controllo « unitario » su tutti i flussi (e su tutti i centri) di spesa.

Dal lato opposto si sostenne l'esistenza di una discriminazione nella spesa a danno dei Comuni e delle Province, dal momento che le spese di questi — nel periodo considerato — sono cresciute di meno della spesa complessiva dello Stato (al lordo del trasferimento agli altri Enti). Per dare ossigeno agli Enti locali occorrerebbe allora — si sostiene — agganciare più strettamente la dinamica finanziaria degli Enti locali e dello Stato, in una visione ed in una struttura « unitaria » della finanza pubblica.

Va detto che ambedue le interpretazioni sono errate. La prima perché dimentica che l'espansione di spesa degli Enti territoriali sub-centrali dipende soprattutto dalla creazione delle Regioni, la seconda perché non considera che il deterioramento della spesa statale discende proprio dal maggior volume di trasferimenti ad altri Enti pubblici (21). La realtà è più complessa e servono a poco palleggiamenti di responsabilità quando

(20) G. Mazzocchi, ult. *op. cit.*, p. 135.

(21) Cfr. F. Reviglio, *Spesa pubblica e stagnazione dell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 111-115.

Stato ed Enti locali partecipano comunemente dei fattori e dei comportamenti che determinano uno sviluppo automatico della spesa pubblica ad un saggio superiore a quello del reddito nazionale.
Intanto è nato però il mito della « unitarietà della finanza pubblica », un concetto ambiguo, di cui — come è stato osservato — « non è dato trovare il benché minimo cenno in alcun contributo scientifico, proposta operativa o pubblicazione ufficiale di paesi organizzati su una molteplicità di livelli orizzontali di governo, neppure di quelli a struttura federale, dove cioè è più viva la sensibilità per una corretta impostazione delle relazioni finanziarie intergovernative » (22).
Per quanto siano diversi i filoni che convergono nel sostenere lo slogan della « unitarietà » della finanza pubblica, e non sempre facilmente distinguibili e separabili fra loro, essi convergono oggettivamente nel chiedere una riduzione del grado di autonomia finanziaria degli Enti locali, a favore di una ancor più netta centralizzazione, temperata (almeno per alcuni) da un maggior coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nel governo complessivo dell'economia e della politica fiscale.
Le ragioni che si adducono a favore della « unitarietà » sono infatti le stesse che in altri Paesi, ove non si ha tema di chiamare le cose con il loro nome, vengono avanzate per motivare politiche di centralizzazione tributaria, ed in specie esigenze di stabilizzazione congiunturale e di redistribuzione del reddito. Le vicende economiche dell'ultimo decennio hanno per altro smentito la presunta maggiore funzionalità ed efficacia anti-inflazionistica della centralizzazione tributaria e si riconosce oggi che maggiori possibilità di autofinanziamento, attraverso uno sforzo fiscale autonomo degli Enti locali, avrebbe esercitato un più incisivo drenaggio finanziario ed avrebbe quindi portato ad un minor ricorso al credito, con evidente vantaggio per il settore produttivo. Anche l'argomento che la centralizzazione favorisca le aree più povere, ove gli Enti locali hanno minore possibilità di operare un consistente prelievo fiscale, non regge alla prova dell'esperienza. I Comuni delle aree più sviluppate, dovendo sopportare tutti i costi dello sviluppo, dell'industrializzazione e dell'immigrazione, trasferiscono queste esigenze sul bilancio dello Stato, limitando di conseguenza le possibilità di interventi perequativi a favore delle aree a più basso reddito.
Queste considerazioni stanno ora portando Paesi che avevano accentuato la centralizzazione tributaria sul finire degli anni '60 (mai in misura paragonabile a quella italiana) a restituire maggiore autonomia ai governi

(22) M. Rey, in *Finanza regionale, ecc.*, cit., p. 31.

locali (23), mentre in Italia rimangono vive vecchie suggestioni, vecchi timori di inevitabile sperequazione in assenza di una robusta centralizzazione (24), quasi che l'autonomia finanziaria degli Enti locali non potesse accompagnarsi ad interventi di redistribuzione e perequazione operati dal centro.

Vi è poi un secondo gruppo di ragioni, che verte più su motivazioni politico-istituzionali che non economiche, e che vede l'« unitarietà » della finanza pubblica come il portato (e al tempo stesso lo strumento) di un assetto fortemente integrato delle istituzioni, secondo la cosidetta concezione « assembleare » delle autonomie locali che rispetto alla dimensione locale privilegia « l'unità della dinamica sociale e delle forze che l'esprimono e quindi la necessità che l'articolazione dei poteri locali non metta in discussione tale fondamentale unità, creando artificiose suddivisioni » (25).

Come si è detto, le diverse impostazioni che propendevano per orientamenti centralizzanti si sono di fatto unite, condizionando prospettive di riforma e interventi immediati.

In ordine alle prospettive è da rilevare come a partire dal 1976 riprenda voce all'interno dell'ANCI (l'Associazione nazionale dei Comuni italiani) la tesi favorevole ad un recupero di capacità impositiva dei Comuni, tesi che guadagna consensi e spazio e che risulta prevalente al Convegno di Viareggio del 1977.

Le posizioni centralizzatrici riescono però ad ottenere che nel documento conclusivo di tale Convegno si chieda solo una *limitata* capacità impositiva autonoma, quasi che oggi gli Enti locali non debbano ripartire da zero su questo terreno e si ponga il problema di limitare i loro (insussistenti) poteri in materia.

Quanto agli interventi legislativi assunti dal Governo e dal Parlamento, con i due decreti Stammati e relative leggi di conversione, essi pongono certamente un caposaldo della futura riforma introducendo l'obbligo di pareggio del bilancio per la parte corrente, ma portano anche coerentemente a conclusione la logica della centralizzazione e della trasforma-

(23) ACIR, *Improving Urban America: a challenge to federalism*, Washington, D.C., 1976.

(24) Per una testimonianza in questo senso vedi C. PACE, « L'unità della finanza pubblica e la riforma della finanza locale », in *Autonomie Locali - Informazioni*, a. III, n. 1/9, 1978, pp. 41-44.

(25) Una chiara esposizione dell'impostazione « assembleare » è offerta dalla relazione di G. ZAGREBELSKY, « I presupposti costituzionali della riforma del governo locale », in *La riforma della amministrazione locale*, edizioni della fondazione, Torino, 1978, pp. 57-85.

zione totale della finanza locale in finanza derivata, ponendo tetti precisi alla dinamica della spesa. La tesi che difficilmente può esservi autonomia nella spesa in assenza di autonomia nell'entrata, riceve così puntuale verifica e conferma.

La logica che presiede alle due leggi, la 62/77 e la 43/78, non è tanto e soltanto di risanare la finanza locale, quanto di riprendere il controllo di alcune variabili impazzite della spesa pubblica, di dominare la dinamica dei trasferimenti dallo Stato agli Enti territoriali e la stessa preoccupazione si coglie nel d.d.l. 2066 del 2 marzo 1978, « Norme sulla finanza locale ».

Sul versante della finanza statale, è una logica inappuntabile, ma a questo punto l'autonomia degli Enti locali si gioca veramente sul terreno della loro autonomia finanziaria, sul recupero o meno di capacità impositiva. In caso negativo l'integrazione totale della finanza locale nella finanza statale potrà consentire una più ordinata gestione della spesa pubblica, ma ridurrà in margini strettissimi i poteri decisionali e quindi il significato ed il ruolo stesso del governo locale. Una sperimentazione di questa condizione la si è già avuta con i bilanci preventivi 1978, per i quali, fra rigidità strutturale e limiti all'espansione della spesa posti dalla legge 43, i margini di scelta, la possibilità di esprimere ed ordinare una « scala di preferenze », oscillavano nei vari Comuni fra il 15 ed il 20 % del bilancio complessivo (di parte corrente).

Non si deve inoltre dimenticare che ad irrigidire i bilanci comunali contribuisce la finanza regionale, attraverso i trasferimenti condizionati, ribaltando verso i Comuni quella pratica dei trasferimenti a destinazione vincolata di cui le Regioni si lamentano nei confronti dello Stato.

In conclusione il quadro che emerge dalla collocazione della finanza locale nel contesto della finanza pubblica, la rete dei rapporti che si è stabilita fra di essa e la finanza statale e regionale, rende concretamente temibile la prospettiva di una ulteriore, sensibile, riduzione dell'autonomia politica dei governi locali.

Rimane ancora la possibilità di un mutamento di rotta, legata ad un non limitato recupero di autonoma capacità impositiva, senza la quale « l'alternativa è la lenta ma progressiva trasformazione di fatto delle autonomie locali in uffici decentrati dall'amministrazione dello Stato » (26).

(26) P. D. GIARDA, « La struttura delle spese, ecc. » cit., p. 227.

5. Competenze e funzioni degli Enti locali

Esiste una ormai ampia letteratura, sia giuridica, sia economica, sul tema della ripartizione delle competenze fra i diversi livelli di governo, fra organi centrali ed organi sub-centrali. Tuttavia, forse mai come in questo caso è pertinente la constatazione del mancato incontro fra analisi istituzionale ed analisi economica.

Si può dare una ragione di questo mancato incontro: la riflessione economico-finanziaria tende a muoversi (consapevolmente o meno) in un'ottica di separazione delle competenze e delle responsabilità. Definita una compentenza si può individuare, anche attraverso l'analisi economica il livello di governo cui attribuirne l'esercizio e la titolarità; quello economico non è certo l'unico criterio, ma è possibile combinarlo con altri, di natura socio-politica, in modo tale da ottenere una allocazione delle competenze se non ottimale almeno soddisfacente (27). Possono presentarsi casi di trade-off tra valori economici (efficienza) e valori socio-politici: ragioni di economia di scala possono consigliare ad esempio di attribuire l'esercizio di una competenza a livello sovracomunale, mentre ragioni di partecipazione popolare possono spingere alla scelta opposta. In questi casi è però possibile, almeno in genere, valutare il costo o il beneficio (quantomeno economici) dell'una o dell'altra scelta ed anche se i costi come i benefici socio-politici non sono traducibili in valori monetari si ha un elemento di giudizio. In altri casi ancora vi può essere indifferenza economica nel fissare il livello di governo cui attribuire una determinata funzione.

In questo schema anche la determinazione della struttura di finanziamento e di spesa dell'Ente locale è relativamente semplice, si tratti di finanza derivata, di finanza autonoma, di un mix fra le due.

Il ragionamento e le sue applicazioni tengono però in un quadro di distinzione di competenze e di responsabilità, ed è appunto in questo quadro che prevalentemente si collocano gli economisti.

La riflessione giuridica o, meglio, politico-culturale in tema di autonomie locali sta però ponendo in discussione i presupposti stessi del quadro, dello schema di ragionamento, prima richiamato (28). Il cri-

(27) Per una ampia bibliografia al riguardo, vedasi G. MAZZOCCHI, « Compendio, ecc. » cit., Appendice, pp. 105-107; G. STEFANI, « Finanziamento dei servizi urbani e finanza dell'area metropolitana », in G. Pola e M. Rey, cit., pp. 167-182; G. ZANDANO (a cura di), *La finanza pubblica di una grande città*, Torino, 1972, pp. 28-46.

(28) Vedasi la già citata Tavola Rotonda della Fondazione Agnelli, ed in specie le relazioni di F. PIZZETTI e G. ZAGREBELSKY, in *La riforma, ecc.*, cit.

terio economico, invero, può spiegare e giustificare il decentramento amministrativo; da solo non è sufficiente a fondare il decentramento politico. Questo richiede l'individuazione di un soggetto politico, di un interesse specifico, cui riferire una o più competenze.

Tradizionalmente questo soggetto politico veniva individuato o nell'Ente locale in quanto tale, in quanto cioè Ente pubblico a base territoriale, cui l'ordinamento giuridico riconosce una specifica autonomia decisionale, in ragione del modello organizzatorio dell'intera struttura istituzionale, o nel referente socio-politico strutturale dell'Ente locale, vale a dire nella *comunità locale*.

Per quanto sia arduo ricostruire un preciso disegno costituzionale in ordine alle autonomie locali, pure mi pare che la Carta Costituzionale nel suo Titolo V, ed in particolare nell'art. 128 che prevede siano Comuni e Province titolari di *funzioni proprie*, si collochi nell'ambito di queste due concezioni, consentendo sia l'interpretazione sovrastrutturale (Ente locale) sia quella strutturale (comunità locale).

Quanto il modello costituzionale sia tuttora valido, nel senso che la lettura della realtà politica « locale » sia aderente alla realtà o obiettivo da perseguirsi, e quanto invece sia « anacronistico, se non addirittura fondato su presupposti culturali incompatibili con quelli che le esigenze di governo della società attuale hanno fatto maturare » (29) sarà discusso, sia pure soltanto di scorcio, trattando dell'« identità urbana ». Per intanto mi sembra si debba riconoscere che l'evoluzione della dinamica politico-istituzionale italiana si è allontanata, piuttosto che non avvicinata, al modello costituzionale, ed in ciò non vuol esservi alcun giudizio di valore, ma puramente un giudizio di fatto.

Se infatti il costituente ha perseguito « la trasformazione dello Stato italiano non tanto, come pure è stato detto, da Stato centralizzato a Stato regionale, quanto piuttosto da Stato centralizzato a Stato delle autonomie locali » (30) ebbene, quell'obiettivo è stato largamente disatteso. Lo si è visto per quanto riguarda l'assetto finanziario, ove si è sviluppato un processo di centralizzazione, e già solo questo dato è significativo per la dinamica dei rapporti istituzionali (per i quali comunque è dimostrabile l'allontanamento dal modello costituzionale, indipendentemente al limite — per quanto ciò possa essere possibile — dal dato finanziario. Rimando, a questo proposito, al citato saggio di Franco Pizzetti).

(29) G. Zagrebelsky, in *La riforma, ecc.*, p. 60.

(30) F. Pizzetti, « Problemi e prospettive del sistema comunale e provinciale in Italia », in *Amministrazioni e Società*, n. 12/1976, p. 4.

« Ma la consapevole, e colpevole, scelta di non applicare la Costituzione non solo ha comportato la rinuncia a trasformare lo Stato italiano nello Stato delle autonomie: molto peggio, ha implicato la rinuncia a razionalizzare il sistema degli enti territoriali minori, mantenendo così immutati gli elementi di inefficienza che questo sistema già nel precedente ordinamento aveva denunciato e che sono venuti via via aggravandosi con l'aumentare delle richieste poste alle Amministrazioni dallo sviluppo e dalle trasformazioni della società » (31).
La mancata applicazione del modello costituzionale non si è soltanto risolta nell'inefficienza delle strutture di governo locali, ma contemporaneamente ha dato spazio all'affermarsi di un diverso ruolo delle autonomie locali, un ruolo sempre più incentrato sulla « competenza politica generale » degli Enti locali.
Comuni, Province, Regioni, più che chiedere una riorganizzazione della distribuzione delle competenze che superasse le distorsioni nascenti dalle sovrapposizioni, dalle competenze parallele, dalla parcellizzazione delle attribuzioni, da un lato hanno rivendicato una indiscriminata estensione delle proprie funzioni (al di fuori di ogni disegno di razionalizzazione) e da un altro si sono battuti, con sempre maggior forza, per ottenere una compartecipazione alla determinazione ed alla gestione degli indirizzi politici generali in tutte le materie. Il dibattito sulla legge 382 è quanto mai significativo al riguardo: rispetto alla ricerca di criteri di ripartizione delle competenze è prevalsa la polemica sulla corresponsabilizzazione politica globale delle Regioni (ed, in minor misura, dei Comuni).
Prescindendo da ogni giudizio di valore, si può allora dire che l'impostazione « assembleare » della struttura istituzionale tenda a dare dignità politico-culturale alla situazione di fatto, più che non proporre una linea profondamente innovante.
Nell'impostazione « assembleare » infatti, come viene efficacemente descritta da Gustavo Zagrebelsky, « occorre operare una distinzione tra quello che è l'ambito della elaborazione di domande ed orientamenti politici e quello che è l'ambito della capacità di azione o gestione del soggetto dotato di autonomia... la elaborazione di domande ed orientamenti politici può essere condotta senza limiti materiali: essa è infatti destinata a confluire in decisioni e orientamenti generali che sovrastano la sede di elaborazione iniziale. Pertanto, non assumendo rilevanza in sé e per sé, ma solo come parti di un processo politico complesso, non c'è

(31) F. Pizzetti, *op. cit.*, pp. 6-7.

motivo di limitare la naturale capacità generale del soggetto politico che sta dietro o dentro l'assemblea elettiva... Inoltre, si può dire che all'estensione della capacità partecipativa alle scelte di dimensione generale, corrisponde una correlativa diminuzione dell'arco delle possibilità decisionali del soggetto stesso per ciò che riguarda la gestione degli interessi che sono a tale soggetto primariamente attribuiti » (32).
In questa direzione mi sembra sia appunto andata, piaccia o meno, la dinamica istituzionale italiana e si può allora offrire un'altra, non secondaria, spiegazione, dell'evoluzione del sistema della finanza locale.
Un assetto di finanza derivata, fortemente centralizzata, è il naturale risvolto finanziario della concezione « assembleare » delle istituzioni e non per nulla quanti appoggiano questa tesi sottolineano l'esigenza di assicurare la massima « unitarietà » della finanza pubblica e sono contrari alla restituzione di autonoma capacità impositiva agli Enti locali.
Assumendo quest'ottica, la configurazione e l'allocazione delle competenze perde rilevanza politica, riducendosi ad applicazione di meri criteri di funzionalità organizzativa e lo stesso assetto finanziario, la redistribuzione delle risorse dal centro alla periferia, non può più essere visto come uno strumento per garantire e consolidare l'autonomia locale.
L'autonomia in effetti, è meramente gestionale, nell'ambito dell'amministrazione di Enti locali che per un verso sono momenti di formazione dell'indirizzo politico nazionale e per un altro sono enti strumentali dello Stato.
Il vero problema non è insomma rappresentato dall'organizzazione delle competenze, ma dal ruolo che si attribuisce agli Enti locali, dal significato che si riconosce al concetto di autonomia. Il dibattito sulla riforma dell'ordinamento e della finanza locale ha sinora evitato di esplicitare questi interrogativi, ma ormai essi non possono più essere evitati.

6. Tipologie organizzative degli Enti locali

Il problema delle tipologie organizzative dell'Amministrazione locale è rimasto sino ad oggi fra i più trascurati, nonostante sia diffusa la convinzione che uno dei fattori di crisi — non solo finanziaria — degli Enti locali sia dato dal loro limitato grado di efficienza nella produzione di erogazione di beni e servizi collettivi.
Questa convinzione si è poi tradotta nel luogo comune per il quale la dilatazione della spesa sarebbe riconducibile ad una eccessiva espan-

(32) G. ZAGREBELSKY, cit., pp. 65-66.

sione del personale e, in linea con tale giudizio, le leggi 62/77 e 43/78 hanno introdotto misure di blocco nelle assunzioni.
In realtà, ragionando sulle medie nazionali (nelle quali Comuni « virtuosi » bilanciano Comuni « permissivi ») non sembra si possa parlare né di un numero eccessivo di dipendenti locali, né di abnormi incrementi della spesa per il personale. Al netto del personale ospedaliero, i dipendenti locali sono stimabili in circa 550.000, la stessa consistenza del 1964 (un forte incremento si era invece avuto fra il 1956 ed il 1964, quando il personale degli Enti locali salì da 313.000 a 555.000 unità) (33), un numero nettamente inferiore a quello di tutti gli altri paesi occidentali, anche in rapporto alla spesa del settore locale (34).
Quanto alla spesa per il personale, negli anni 1970-76 essa è cresciuta ad un tasso annuo del 16,26 %, tre punti in meno del saggio di crescita dell'insieme delle spese correnti (35). Certo, si riflettono anche sugli Enti locali tutti gli effetti dei meccanismi di indicizzazione che fanno lievitare i costi del lavoro, ma questo è altro problema.
In complesso dunque non risulta fondato il giudizio di gonfiamento patologico della burocrazia locale e di ruolo dominante della spesa per il personale nella crescita della spesa locale.
Piuttosto troviamo nel settore locale esempi macroscopici di « giungla retributiva », per usare la felice espressione coniata da Ermanno Gorrieri: li troviamo confrontando i livelli retributivi da Comune a Comune, nonostante la perequazione avviata con gli ultimi contratti nazionali (perequazione che è stata in larga misura vanificata con i successivi contratti integrativi, regionali e comunali, e giustamente si è giunti ora a bandire la pratica di questa distorcente contrattazione integrativa). Soprattutto li troviamo nelle imprese municipalizzate (36), ove, a parità di mansione, le retribuzioni sono in genere assai più elevate che nei rispettivi Comuni e molto diverse da un'azienda all'altra dello stesso settore. Per fornire solo alcuni esempi: nelle aziende elettriche la retribuzione diretta media era (nel 1974) di 6 milioni annui, ma a Roma saliva a 7 milioni e mezzo, mentre a Parma non toccava i 4 milioni; a fronte di un costo medio del settore per ora lavorata

(33) F. Demarchi, « Dimensioni della burocrazia e sua evoluzione storica », in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 107-108.
(34) G. Pola, « I rapporti finanziari, ecc. », in G. Pola e M. Rey, cit., pp. 268-269; F. Reviglio, cit., pp. 93-102.
(35) E. Gerelli e A. Majocchi, cit., p. 20.
(36) B. Gatti, « Municipalizzate: i motivi del disavanzo », in *Mondo Economico*, n. 8, 1977, pp. 36-38.

di 5.556 lire, avevamo le 6.674 di Roma, le 4.504 di Torino, le 3.540 di Recanati.
Nelle aziende di trasporto la retribuzione media era di 4.341.000 lire, ma Taranto superava i 6 milioni contro i 3 di Recanati. Negli acquedotti infine, rispetto ad una media di settore di 5.752.595 lire, si andava dai 9 milioni e mezzo di Napoli ai 4 milioni di Prato, ai 3.950.000 di Cividale del Friuli.
Si noti ancora che nel 1974 il costo medio del lavoro per dipendente nelle municipalizzate era di 7.330.000 lire e saliva a oltre 9 milioni e mezzo (+30 %) nel 1975, per portarsi sopra gli 11 milioni di lire nel 1977.
Per le municipalizzate il giudizio prima espresso, relativamente alla dinamica delle spese per il personale, deve quindi essere corretto e trova un fondamento il blocco posto alla creazione di nuove aziende, in funzione di una revisione normativa di tutto il settore.
Ritornando agli Enti locali, dicendo che non è da individuarsi nel personale (come dimensioni e come spesa) una causa primaria di crisi, non si vuol sostenere che l'efficienza dei Comuni e delle Province sia ottimale. Anzi: è stato dimostrato che nell'ultimo decennio si è verificata una caduta dei livelli di produttività della spesa locale e ad una analoga conclusione porta l'esame dei bilanci delle imprese municipalizzate.
Assai opportunamente il primo « decreto Stammati » prevedeva che « Entro dodici mesi... i consigli degli Enti locali, tenuto conto dei loro programmi, devono deliberare un piano di riorganizzazione e ristrutturazione degli uffici, dei servizi e delle aziende speciali, in base a criteri di efficienza e di economicità di gestione e di sviluppo della professionalità dei dipendenti » (37).
La norma non ha trovato però che sporadica applicazione ed è stata solo marginalmente richiamata dalla legge 43/78, la quale oltretutto ha implicitamente esonerato dall'obbligo della ristrutturazione le Province, i Comuni capoluogo di Provincia e quelli superiori ai 50.000 abitanti, cioè proprio gli Enti locali in cui interventi di riorganizzazione potrebbero dare i maggiori risultati (38).

(37) Art. 9 bis, legge 17 marzo 1977, n. 62.
(38) Per l'art. 6 della legge 43/78, tali Comuni e le Province debbono accertare il numero dei posti che sono vacanti o che si renderanno vacanti entro il 31 dicembre 1978, rispetto al livello del personale in servizio nel 1976 e « deliberano il piano di utilizzazione di tale complessiva disponibilità di posti provvedendo, ove questo sia richiesto da esigenze derivanti dalla ristrutturazione dei servizi o

È vero che in parte un processo di ristrutturazione degli uffici dei Comuni ed ancor più delle Province è condizionato dalla definizione del ruolo, delle competenze, delle strutture degli Enti locali e che l'attuale stato di incertezza, in attesa della riforma, gioca un rilevante ruolo di freno ad intraprendere qualunque riorganizzazione burocratica, ma rimane sempre un vasto margine di azione, senza considerare che il disporre oggi almeno di analisi e di ricognizioni sulla funzionalità organizzativa degli Enti locali contribuirebbe non poco ad una corretta impostazione delle stesse prospettive future, con apprezzabili benefici e di ordine finanziario e di efficienza istituzionale.

Nell'ambito di una seria revisione organizzativa va affrontato anche il problema delle municipalizzate, nel duplice senso di verificare se la dimensione comunale sia la migliore o se occorra modificare la scala territoriale, e nel senso soprattutto di porre in discussione la formula stessa della municipalizzazione e/o la convenienza a mantenere una gestione locale (quale che sia il modulo organizzativo) di certi servizi. Per quanto fra gli amministratori locali — di tutti gli orientamenti politici — sia vivo il mito della municipalizzazione, come formula la più adeguata ad esprimere l'attività imprenditoriale dell'Ente locale, incomincia a farsi strada un atteggiamento più critico, che rivaluta la convenienza della gestione diretta del Comune. Meno facile è far accettare una rimessa in causa dell'esistenza stessa di certi servizi locali, anche quando ne sia venuta meno la stessa ragion d'essere.

Caso tipico è quello delle aziende elettriche che dopo l'istituzione dell'ENEL non hanno più le motivazioni originarie (sottrarre il Comune dalla dipendenza dalle compagnie private, operanti in condizioni di monopolio) e si vedono preclusa ogni possibilità di sviluppo (essendo rigido il loro ambito territoriale), con un conseguente crescente squilibrio fra costi e ricavi. Sul piano economico non vi è più convenienza per gli Enti locali a conservare tali aziende ed un loro trasferimento all'ENEL appare la soluzione più razionale. Esse però costituiscono piccoli « centri di potere », non tanto per la loro oggettiva consistenza (8 aziende su 42 hanno meno di 20 dipendenti), quanto per la prassi consolidata di accentuata politicizzazione dei consigli di amministrazione delle municipalizzate. Si cerca pertanto di inventare ragioni nuove per giustificare la loro sopravvivenza, al di là delle considerazioni eco-

dalla istituzione di nuovi, a modificare le qualifiche dei posti da ricoprire ». Mentre per questi Comuni dunque la ristrutturazione dei servizi si configura solo come eventualità, per gli altri è posta come condizione per poter derogare, entro certi limiti, al divieto generale di procedere a nuove assunzioni.

nomiche. Significativamente queste ragioni sono essenzialmente una presunta necessità/opportunità di conservare una partecipazione degli Enti locali alla gestione della politica energetica e per quanto possano apparire risibili argomentazioni di tal fatta (quando si ricordi la scala a cui si fa politica energetica), esse sono coerenti con quella dinamica istituzionale che abbiamo visto e trovano quindi legittimazione nella scelta di corresponsabilizzare gli Enti locali nella definizione degli indirizzi politici generali (39).

7. Dimensioni e strutture del governo locale

La definizione delle dimensioni demografico-territoriali, delle strutture (e quindi dei livelli) di governo locale è forse il caso in cui si presenta più marcato — almeno in prima approssimazione — il trade-off fra ragioni economiche e ragioni politico-istituzionali (40).
Il problema può essere articolato in almeno cinque aspetti diversi:

a) individuazione della soglia minima o, detto altrimenti, accorpamento dei piccoli Comuni;

b) governo delle aree metropolitane (o soglia massima);

c) strutture interne alle aree metropolitane ed in genere alle città (quartieri);

d) organi di autogoverno settoriali (organi collegiali della scuola; unità locali dei servizi; ecc.);

e) secondo livello di governo (Provincia; Comprensorio).

(39) Esemplare in questo senso la relazione svolta da Danilo Andrioli, presidente della Federelettrica (l'associazione delle aziende elettriche municipali), alla Conferenza Nazionale Energia ed Enti Locali, promossa dalla CISPEL a Stresa l'11-13 maggio 1978.
Ci limitiamo a segnalare questo breve, ma significativo, passo: « Gli enti locali sono quelli che per primi recepiscono le istanze dei fruitori, ne possono valutare la validità e in definitiva sono i primi interessati alla gestione del loro territorio con particolare riferimento al settore energetico che sta a base della programmazione economica. Questo genere di considerazioni ci ha fatto riflettere sulle possibili forme di realizzabilità di una politica di condizionamento dal basso (e cioè da parte degli enti locali territoriali) degli indirizzi gestionali e produttivi dei grandi enti economici nazionali... Proprio per instaurare una dialettica e un confronto fra i grandi enti nazionali e le comunità locali, abbiamo ipotizzato una struttura in cui ai vari livelli siano direttamente rappresentate le comunità locali, perché solo in tal caso vi è assoluta garanzia del trasferimento a livelli decisionali delle necessità e delle utilità che si percepiscono e si vogliono conseguire ».
(40) Valgono qui le indicazioni bibliografiche date alla nota 27.

Esaminiamo distintamente i singoli punti.

a) Tutte le rilevazioni svolte sulla finanza locale (non solo italiana) evidenziano come i punti più rilevanti di crisi si collochino ai due estremi della dimensione locale: nei piccolissimi Comuni da un lato, nei grandi Comuni da un altro (41). Se consideriamo le spese locali (correnti e in conto capitale, con l'esclusione della voce rimborso prestiti, che ha un andamento di tipo esponenziale) rapportate alla popolazione, cioè la spesa pro-capite, vediamo che essa ha un andamento a « U » (ma forse sarebbe meglio dire a « J »): decresce passando dai Comuni piccolissimi (con meno di 1.000 abitanti) a quelli medio-piccoli (da 1.001 a 10.000 abitanti) e poi risale rapidamente, toccando punte elevatissime per i centri di maggiori dimensioni e le aree metropolitane. Le ragioni di questo andamento sono facilmente comprensibili: nei centri minimi è sufficiente l'esercizio delle più elementari funzioni d'istituto, per portare subito a livelli elevati la spesa pro-capite; nei grandi centri, maggiori sono i servizi a carico dell'Ente locale, più massiccia e pressante la domanda sociale e più elevate sono le spese.

Ora, in Italia il 60 % dei Comuni ha meno di 3.000 abitanti e ben il 23 % ha meno di 1.000 abitanti (679 Comuni, l'8,4 % del totale, non superano addirittura i 500 abitanti).

Per quanto si siano sviluppate forme consortili (segreteria comunale, condotta medica e ostetrica, ecc.) nei piccolissimi Comuni gran parte delle possibilità di spesa finisce per essere assorbita dalle fondamentali attività istituzionali, lasciando solo una quota residuale agli altri servizi ed agli investimenti. Questi Comuni inoltre hanno minor peso contrattuale nei confronti della Regione, dello Stato, degli istituti di credito, e ciò deprime il volume complessivo degli interventi pubblici, come la stessa capacità d'indebitamento: una situazione che si traduce in un più basso standard di servizi per i cittadini.

Anche sotto il profilo istituzionale una dimensione comunale troppo piccola riduce i livelli d'efficienza (42): si pensi soltanto alle incombenze che la legislazione nazionale sul regime dei suoli e molte legisla-

(41) Vedasi tra gli altri, E. Gerelli e A. Majocchi, cit.; G. Pola, *Studio sulle caratteristiche dei bilanci di un campione di Comuni lombardi*, Ilses, Milano, 1975; M. Rey, in *Finanza regionale, ecc.*, cit. (con alcune anticipazioni sui risultati di una ricerca condotta sulla finanza dei Comuni piemontesi).

(42) G. Pastori e D. Sorace, « Compendio dello studio sui temi giuridico-istituzionali », in F. Fiorelli, cit.; G. Pastori, « Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane », relazione presentata alla Tavola Rotonda « La riforma, ecc. », cit.

zioni regionali in campo urbanistico pongono a carico dei Comuni e quelli più piccoli non sono per lo più dotati di strutture tecniche adeguate.

Ancora. I piccolissimi Comuni sono alla ricerca disperata di una qualunque fonte di possibile sviluppo: ogni insediamento produttivo, residenziale, turistico, viene (in generale) considerato positivamente; ciò induce a politiche più permissive nella trasformazione del territorio, al di fuori di ogni logica programmatoria su più ampia scala.

Un riaccorpamento dei Comuni minori, una riduzione dell'eccessivo grado di frazionamento municipale, pare dunque una via quasi obbligata.

Non ci si debbono nascondere gli ostacoli: i rischi di dispersione della « vita comunale » in nuove unità artificiose, non rispondenti alle reali dinamiche comunitarie; le stesse difficoltà funzionali che sorgono riunendo Comuni che sovente sono piccoli per consistenza demografica, ma vasti per territorio (specie nelle zone montane) e lontani fra loro, la spinta a porre a carico della collettività (attraverso servizi pubblici) la soddisfazione di esigenze che nelle dimensioni comunali minori sono risolte in forma privata.

Può essere una soluzione l'individuazione di forme associative che rispettando l'individualità dei singoli Comuni consentano la realizzazione di economie di scala nella gestione dei servizi e, più in generale, di affrontare i problemi locali ad una soglia demografico-territoriale più congrua? Le esperienze sinora compiute non sono certo incoraggianti (penso in particolare all'esito largamente fallimentare delle Comunità montane), ma è certo una strada da esplorare.

Rimane, in ogni caso, l'indicazione di un terreno di ricerca su cui occorre lavorare, tanto più che oggi sono cadute molte delle pregiudiziali politiche che ancora in tempi recenti bollavano quale « tecnocrate » chi solo sollevava il problema, la cui reale esistenza trova invece oggi largo riconoscimento.

b) Non meno complessa la problematica posta dal « gigantismo urbano » e quindi dal governo delle aree metropolitane (43). È un tema ampiamente trattato, sia in campo giuridico, sia in campo economico, e ci si limiterà quindi a segnalare alcuni aspetti intorno ai quali sarebbe utile un più serrato confronto fra le diverse ottiche disciplinari. Intanto, l'Ente di governo metropolitano (esprima esso un'associazione

(43) Vedi per tutti, G. PASTORI, cit.; G. STEFANI, cit.; G. ZANDANO, *La finanza pubblica, ecc.*, cit.

fra strutture esistenti o sia il prodotto di un loro accorpamento o sia ancora un secondo livello di governo) trova una motivazione in larga misura indipendente dal modello organizzatorio, dalla forma istituzionale che può assumere: l'esigenza di padroneggiare la rete delle interdipendenze, gli effetti di « traboccamento » che sviluppo socio-economico e crescita urbana producono.

La scelta fra le diverse, possibili, strutture politico-amministrative di tale governo pone già in primo piano l'interazione fra riflessione istituzionale ed analisi economica.

La soluzione associativa solleva la questione se sia meglio puntare ad un unico Ente polifunzionale o ad una pluralità di Enti monofunzionali e se sia possibile individuare una dimensione di area la quale sia ottimale e sotto il profilo politico-istituzionale e sotto quello economico. Problemi questi la cui rilevanza è comunemente sottovalutata, e che si ripresentano, almeno nei termini di corrispondenza nella dimensione adeguata, anche nella soluzione dell'accorpamento e del secondo livello di governo.

L'esperienza internazionale è, al riguardo, notevolmente variegata (44) e non offre univoci punti di riferimento e nella specifica situazione italiana, mentre sono abbastanza chiare le implicazioni istituzionali dei diversi modelli, meno approfondito è il contributo sul versante economico, in ordine agli esiti che potrebbero avere, sia in ordine al generale assetto finanziario degli Enti locali, sia in ordine ai costi di produzione e gestione dei vari servizi.

In particolare l'ipotesi che appare come la più suggestiva, quella di configurare il governo metropolitano come un secondo livello — per ottenere un più elevato tasso di partecipazione democratica attraverso il mantenimento di strutture di base — con una generale revisione dei ruoli e delle competenze dei Comuni, non creando cioè dei Comuni « speciali » all'interno delle aree metropolitane, ma riorganizzando l'intero ordinamento delle autonomie locali, comporta una parallela riconsiderazione della struttura della finanza locale ed i due temi non possono perciò essere scissi.

c) Sia ragionando sull'articolazione interna ad un governo metropoli-

(44) G. SCIMENI, « Compendio dello studio sulle esperienze estere », in F. FIORELLI, cit.; sull'esperienza americana, vedi fra gli altri, M. J. FLAX, *A study in comparative urban indicators: conditions in 18 large metropolitan areas*, The Urban Institute, Washington, D.C., 1972; H. A. GARN e N. L. TEVIS, *Urban development, problems, issues, and research implications*, The Urban Institute, Washington, D.C., 1976; B. HARRIS, *Urban economic development*, The Urban Institute, Washington, D.C., 1974.

tano che nasca dall'accorpamento dei Comuni attuali, o sulle competenze delle strutture di base (si chiamino Comuni o in altro modo) di tale governo, definito come secondo livello di governo, sia infine riferendosi agli attuali « quartieri », o « circoscrizioni » (per usare la dizione della legge 8 aprile 1976, n. 278), la definizione dei poteri e delle responsabilità finanziarie di queste « strutture di base » — usando volutamente un termine generico — è essenziale alla costruzione di una loro precisa identità. È precisa opinione di chi scrive infatti, che la caduta di partecipazione che si registra oggi in tutte le maggiori città italiane, la crisi dei quartieri cui stiamo assistendo — siano essi « spontanei » o « istituzionalizzati » — dipendano non poco dall'assenza di una loro responsabilizzazione gestionale.

La partecipazione non si riduce infatti a slogan — facilmente e rapidamente consumabile, come tutte le mode — soltanto se si traduce in coinvolgimento nel processo decisionale e nell'attività di gestione. Non è però possibile decidere e gestire senza assumere anche una responsabilità di ordine finanziario, ed è questo il nodo irrisolto del ruolo dei quartieri nelle grandi città.

Nodo per altro non facilmente risolvibile: responsabilità finanziaria può voler dire solo responsabilità di spesa? ed è individuabile un volume di spesa per ogni quartiere che ne giustifichi l'esistenza, senza significare contemporaneamente la perdita di un'ottica urbana complessiva nell'allocazione delle risorse?

Sono domande che attendono ancora una risposta, certo difficile, ma pure necessaria per non alimentare miti il cui fallimento potrebbe risolversi in un ulteriore distacco fra i cittadini e le istituzioni del governo locale.

d) Problemi per molti versi analoghi presentano quelli che si possono definire « organi di autogoverno settoriali »: distretti scolastici, unità locali dei servizi socio-sanitari; « autorità » di gestione dei trasporti per bacini di traffico, ecc.

Il moltiplicarsi di queste figure solleva non poche difficoltà in ordine al coordinamento politico-istituzionale della loro attività e, come è stato notato, « Fuori da una riforma generale, e soprattutto fuori da una definizione precisa della natura e dei compiti dell'ente intermedio tra Comune e Regione, le unità sanitarie locali e le figure affini rischiano di non riuscire a svolgere un ruolo positivo, nemmeno per quanto attiene alle funzioni di loro spettanza. Si potrebbe cioè rischiare di giungere a quei 3.000 " governi " che sono stati lamentati nell'area

metropolitana di New York, e che la rendono pressoché ingovernabile » (45).

Analogo il pericolo che si presenta sul piano finanziario. Si è visto come una spinta alla centralizzazione del governo dei flussi finanziari sia venuta dalla necessità di riportare sotto controllo la dinamica della spesa pubblica, e si è visto come ciò sia andato a scapito dell'autonomia locale.

Il proliferare dei centri di spesa, privi di responsabilità in ordine alle entrate, e quindi maggiormente esposti alla tentazione della « spesa facile », potrebbe portare nuove ragioni a favore di soluzioni centralizzanti ed anti-autonomistiche, oltreché cagionare un'ulteriore degradazione allocativa della spesa pubblica.

e) Nei punti precedentemente richiamati, è affiorata più volte la questione del secondo livello di governo. È questo uno dei problemi più controversi nel dibattito sulla riforma dell'ordinamento locale. Senza entrare nel merito del dibattito, si debbono segnalare due momenti di più immediata connessione fra questione istituzionale e questione finanziaria, limitandoci per il resto a notare come sia difficile costruire un livello di governo sub-regionale che non ripercorra le limitazioni delle attuali Province, senza ipotizzare una devoluzione verso l'alto di alcune tra le più significative competenze oggi attribuite ai Comuni (particolarmente nel campo della politica del territorio) (46) ed è chiaro che un processo di riorganizzazione delle competenze di tal fatta è strettamente correlato al dato finanziario.

La prima questione che si voleva sottolineare è a sua volta legata al riaggiustamento delle competenze fra primo e secondo livello di governo, nel senso che, al fine di non sminuire le funzioni dei Comuni, si avanza, da alcune parti, l'ipotesi di una distinzione fra attività di programmazione (da collocare al secondo livello) ed attività di gestione (da attribuire al primo o ad enti strumentali). Per offrire alcuni esempi: in questa impostazione spetterebbe al secondo livello l'elaborazione della politica urbanistica, la redazione quindi di piani territoriali di coordinamento, di piani regolatori intercomunali, di programmi pluriennali di attuazione, e così via; spetterebbe invece ai Comuni la

(45) G. Pastori, « Compendio, ecc. », cit., p. 75.

(46) Si veda al riguardo F. Pizzetti, « Osservazioni sull'ente intermedio », in « Amministrazione e Società », n. 5, 1978, pp. 441-462. Nota giustamente Pizzetti che « se può essere vero che un ente di tal genere può determinare una compressione " funzionale " dei Comuni, è però probabilmente vero che esso, sotto il profilo politico-istituzionale, ne rafforza ed esalta il ruolo » (p. 460).

« gestione » di tali piani, il rilascio delle concessioni, il controllo sull'attività edilizia, sulle trasformazioni delle destinazioni d'uso, ecc. Così toccherebbe al governo di secondo livello definire le linee della politica dei trasporti, le caratteristiche della rete, le tariffe, mentre la gestione dell'esercizio dovrebbe essere affidata ad un apposito Ente pubblico.
Sempre al secondo livello di governo verrebbe, coerentemente con l'esercizio di un'attività di programmazione generale, il coordinamento della finanza comunale ed il raccordo tra finanza locale e finanza regionale, un raccordo che non si limiterebbe per altro al momento finanziario, ma attraverso questo dovrebbe permettere « il coordinamento regionale delle attività degli enti locali territoriali » (47).
Il secondo livello costituirebbe dunque uno « snodo » fra Regione e Comuni e risponderebbe così ad un disegno istituzionale che, esplicitato chiaramente, porta i Comuni ad essere, almeno tendenzialmente, Enti strumentali delle Regioni. In questa logica si stanno ora sviluppando alcune esperienze « comprensoriali », nelle quali i Comprensori prefigurano un secondo livello di governo del tipo che abbiamo descritto.
Non discutiamo in questa sede la validità di tale modello istituzionale che — è bene chiarire — procede in direzione opposta al recupero ed alla valorizzazione dell'autonomia locale, rimuovendo le illusioni che attraverso la distinzione programmazione/gestione sia possibile conservare integro il ruolo dei Comuni e fondare uno specifico spazio per un governo di secondo livello.
Piuttosto ci si deve chiedere quanto in realtà sia solida la demarcazione fra programmazione e gestione, dal momento che in molti settori di competenza locale (l'esempio migliore è ancora quello del territorio) al di là di ogni apparente bisticcio di parole, la « gestione » politicamente significativa è proprio quella di programmazione.
Nella distinzione proposta vi è un elemento di ambiguità, un equivoco che occorre dissipare, fra « gestione » del settore, nell'accezione politica del termine, e « gestione » nel senso di realizzazione di un singolo atto, di un singolo adempimento. È questa seconda gestione che verrebbe lasciata al Comune, mero braccio secolare del secondo livello, cui andrebbe la gestione politica (da condursi con metodo di programmazione).
In ordine all'assetto finanziario, non avrebbe più alcun senso parlare

(47) Regione Piemonte, *Piano regionale di sviluppo 1976/80. Proposta della giunta*, Eda, Torino, 1976, Parte seconda/1, p. 15.

di autonoma finanza comunale, saremmo nuovamente all'interno di un sistema a forte centralizzazione, magari regionale invece che statale.
Ponendoci nella prospettiva opposta, di una effettiva autonomia istituzionale e finanziaria, e dei Comuni e del governo di secondo livello, si presenta un non irrilevante problema, ed è questo l'altro punto che intendevamo evidenziare.
Se si assume che l'autonomia finanziaria sia essenziale all'autonomia istituzionale, e che a sua volta l'autonomia finanziaria comporti l'esistenza di robuste entrate proprie, con un'autonoma capacità impositiva e se, parimenti, si ritiene che tale capacità impositiva debba esplicarsi in correlazione all'esercizio di competenze proprie dell'Ente locale, non è facile individuare le fonti di gettito da assegnare da un lato ai Comuni e da un altro al governo di secondo livello.
Esaminiamo il problema in concreto, nella situazione italiana. Quanti sono favorevoli ad attribuire ai Comuni un'autonoma capacità impositiva, guardano, come prima, naturale, base imponibile al settore immobiliare, per diverse ragioni: vi è qui una notevole « erosione », per effetto della normativa vigente e dei meccanismi di definizione dell'imponibile (si veda lo sfascio del catasto) e di accertamento; uno sforzo fiscale degli Enti locali non ridurrebbe quindi le entrate dello Stato, ma porterebbe ad un aumento netto del gettito fiscale complessivo; i Comuni dispongono di rilevanti e penetranti competenze in campo urbanistico-edilizio e da un lato potrebbero utilizzare lo strumento fiscale per orientare lo sviluppo urbano e la stessa politica edilizia (in specie abitativa), da un altro dispongono dei mezzi tecnici per svolgere più rigorosi accertamenti.
Proprio gli effetti che una più efficace imposizione nel settore immobiliare può produrre sullo sviluppo urbano ed in genere sulle trasformazioni territoriali (48), fa sorgere molti dubbi sull'opportunità di affidare ai Comuni e non invece ad un governo di secondo livello questo strumento. Si può infatti sostenere non essere la scala comunale la più adeguata a cogliere e regolare dinamiche territoriali complesse, che debbono essere guidate ad una scala più ampia, ed inoltre una manovra fiscale più pesante o più lasca può indurre a modificazioni significative nell'assetto territoriale di una intera area, come sommatoria casuale di politiche discordanti seguite dai diversi Comuni. In relazione al fenomeno della « seconda casa » vi sarebbero poi Comuni con possi-

(48) Cfr. I. MAGNANI e G. MURARO, *Edilizia e sviluppo urbano*, Il Mulino, Bologna, 1978.

bilità di gettito sproporzionato — in eccesso — ai loro fabbisogni e questi potrebbero essere indotti, non essendo spinti da bisogni economici, a seguire indirizzi fiscali blandi, accentuando così le distorsioni negli investimenti residenziali, a favore appunto delle « seconde case » (49).

Altri argomenti ancora si potrebbero ricordare, ma già questi nel loro insieme, sono sufficienti a spiegare perché si possa proporre di spostare questa imposizione locale dal primo al secondo livello di governo, per il quale, nell'incertezza che ancora vi è sulle competenze e suoi ruoli da attribuirgli, punto fermo è invece il riconoscimento di una funzione primaria nella politica del territorio (50).

Anche questa soluzione non è per altro priva di contro-indicazioni. Intanto si privano i Comuni di una potenzialmente cospicua fonte di entrate e si riduce il loro interesse diretto all'andamento del tributo. In secondo luogo si perde il collegamento immediato tra il fenomeno tassato e spesa pubblica che esso genera e quindi è meno avvertita la « prossimità politica » dell'imposizione, che è uno dei principali elementi a favore dell'autonomia impositiva degli Enti locali. Infine, qualora ci si volgesse ad una redistribuzione del gettito dal secondo al primo livello di governo, si rischierebbe di ritornare a strutture centralizzanti e ad un ordinamento gerarchico fra i livelli di governo.

Una terza via potrebbe, ancora, essere rappresentata da un potere di co-imposizione, con aliquote autonome, una di competenza comunale ed una al secondo livello (analogamente alla *property tax* negli Stati Uniti, che finanzia sia le collettività locali, sia gli Stati).

Non è obiettivo di queste note entrare nel merito delle soluzioni, ma sollevare i problemi, e rimane allora la conclusione che non è possibile — volendo operare con razionalità ed efficienza — ristrutturare la finanza locale se non si fa chiarezza sull'articolazione e l'ordinamento del governo locale e che nel definire ruoli e competenze dei diversi livelli è essenziale scegliere contestualmente all'assetto istituzionale, l'assetto finanziario sul quale dovranno reggersi.

Il caso del tanto discusso « secondo livello » è una delle più efficaci dimostrazioni di questo principio e della necessità di un approccio

(49) Vedi al riguardo, F. REVIGLIO, « Un'imposta sulle 'seconde case'? », in *Economia pubblica*, n. 5-6, 1977, pp. 211-215.

(50) O. TARQUINIO, « Il potere autonomo impositivo e la partecipazione dei Comuni alla gestione del processo tributario », relazione presentata al Convegno nazionale dell'Anci « La nuova legge sulla finanza locale », Viareggio 29 settembre - 2 ottobre 1977.

integrato, insieme istituzionale ed economico, al grande tema della riforma delle autonomie locali.

8. Rapporti tra i diversi livelli di governo

Nei sistemi di finanza derivata, nei quali gli Enti locali non dispongono di autonomia impositiva (o ne dispongono solo in misura molto limitata) uno dei cardini della dialettica centro-periferia è dato dal giudizio di adeguatezza/inadeguatezza del sistema di trasferimento adottato, giudizio che « non può che essere quantitativo, sia in ordine alle determinanti economiche e sociali delle spese degli enti locali o, se si preferisce, della domanda di servizi pubblici da parte dei cittadini, sia in relazione alle funzioni che sono attribuite agli enti locali in genere » (51).
Anche in Italia la dialettica Stato-Enti locali si colloca all'interno di questo schema, lamentando gli Enti locali l'insufficiente volume di risorse che viene loro trasferito, inadeguato a soddisfare sia la domanda sociale, sia i compiti d'istituto, difendendosi lo Stato con le difficili condizioni della finanza pubblica e con l'eccessiva propensione alla spesa degli Enti locali.
Vi è però un secondo, non meno importante, aspetto del problema che deve essere considerato, non più di natura quantitativa, ma prevalentemente qualitativo, che inerisce agli effetti che il sistema di finanziamento esercita sulla dinamica politica ed istituzionale. Nel caso italiano, l'esame delle relazioni finanziarie intergovernative porta infatti a dire che il loro strutturarsi nel corso degli anni ha inciso profondamente sulla sostanza del rapporto politico-istituzionale fra Enti locali e Stato ed in una logica opposta a quella che ispira la Costituzione. Anche chi ritiene fuorviante parlare di « modello costituzionale » a proposito delle autonomie locali (perché astratto o di scarsa consistenza), e considera preferibile limitarsi a leggere nella Carta costituzionale alcuni « criteri organizzatori del sistema delle autonomie locali » (magari neppure del tutto coerenti fra loro), conviene su di un punto fondamentale, e cioè che il « riconoscimento » da parte della Repubblica delle autonomie locali (art. 5) e, più in generale, le disposizioni del titolo V, escludono un rapporto di dipendenza, ordinato gerarchicamente, fra i diversi livelli di governo (52).

(51) R. Artoni, « I rapporti finanziari intergovernativi: obiettivi e strumenti », in G. Pola e M. Rey, cit., pp. 187-188.
(52) G. Zagrebelsky, cit., pp. 74-79.

Nei fatti, però, l'evoluzione dei rapporti fra gli Enti locali territoriali e lo Stato si è sempre più orientata verso uno schema di dipendenza e non di autonomia. Con l'avvento delle Regioni il processo di « gerarchizzazione » ha ricevuto un'accelerazione, sicché le impostazioni di riforma dell'ordinamento locale che ritengono l'avvenire degli enti territoriali sub-regionali non poter essere « che quello di diventare sempre più enti strumentali delle Regioni riducendosi ad essere più strutture di autogoverno che di autonomia: più strutture, cioè, in grado di consentire la formazione di organi rappresentativi per lo svolgimento di attività strettamente vincolate dallo Stato e, soprattutto, dalle Regioni, che non strutture in grado di consentire ai loro organi rappresentativi di svolgere attività discrezionali scegliendo, di volta in volta ed entro margini politicamente sufficienti di opzioni, quali interessi debbano essere tutelati o perseguiti, e con quali modalità » (53), appaiono mosse da una concezione non solo — come è stato scritto — « insieme efficientistica e pessimistica » (54), ma insieme, direi, di *Realpolitik*. Se questo realismo, che non è poi altro che la rinuncia a modificare le tendenze in atto, limitandosi a razionalizzare la situazione, sia da accettare, come se si debba accettare la realtà fattuale o se invece si debba e si possa proporre un « ritorno » alla Costituzione (che non si risolva nel sonniniano *Ritorniamo allo Statuto!*), è, al momento, altro discorso, cui pure dovremo accennare.

Per ora, vediamo le cause attinenti alla finanza locale (che non sono le sole, ma neppure le ultime) dell'evoluzione che vi è stata. Alcune già sono state esaminate, trattando della struttura e della dinamica della finanza locale italiana e della sua posizione nell'ambito della finanza pubblica e sono, in ultima analisi, riconducibili alla difficoltà di far coesistere un sistema istituzionalmente autonomistico con un sistema di finanza derivata.

Pure, in teoria, la coesistenza non è impossibile, quando siano rispettate alcune condizioni e due in particolare: che i trasferimenti generici (cioè non condizionati) siano nettamente prevalenti rispetto a quelli specifici (*alias* condizionati) e che volume e ripartizione dei trasferimenti stessi fra le diverse collettività locali siano determinati in base a criteri oggettivi, predeterminati e non a discrezione del governo centrale (o di qualunque altro centro erogatore, quali le Regioni).

Queste condizioni non sono state assolte, nel loro complesso, nell'esperienza italiana: i trasferimenti condizionati hanno assunto un peso cre-

(53) F. Pizzetti, p. 20.
(54) F. Pizzetti, p. 20.

scente e sia l'ammontare del finanziamento statale, sia la sua ripartizione sono dipesi da scelte largamente discrezionali e non oggettivamente predeterminate.

L'ultima affermazione può apparire gratuita ricordando i meccanismi disposti dalla riforma tributaria per quanto concerne i contributi compensativi le imposte locali soppresse. In effetti tale quota di trasferimenti è governata da parametri oggettivi (ancorché criticabili) e predeterminati. Vi sono però diversi altri interventi dello Stato, che non sempre assumono la veste formale di trasferimenti, ma che di fatto influiscono in misura determinante sull'andamento della finanza locale e che si collocano nel campo della (più o meno assoluta) discrezionalità degli organi centrali.

Si pensi alla concessione del mutuo agevolato della Cassa Depositi e Prestiti a ripiano dei disavanzi come agli interventi del Tesoro sugli istituti di credito per l'apertura o l'ampliamento di linee di credito agli Enti locali, da utilizzare per anticipazioni a breve, al di fuori dei limiti e delle regole posti dalla legge (55).

Se gli interventi « politici » del Tesoro non sono ricostruibili in modo sistematico, una verifica empirica si può invece compiere sulle autorizzazioni ad assumere mutui concesse dalla Commissione centrale per la finanza locale. Riferendoci ai Comuni capoluoghi di Provincia nel quinquennio 1972-76 si ha una conferma della larga casualità e discrezionalità nella concessione dei mutui agevolati (56). Considerando il disa-

(55) È questa un'antica prassi italiana. Ricorda il Berselli come in occasione delle elezioni del 1874 « il Minghetti si adoprò... a facilitare un'operazione finanziaria col Banco di Napoli per risolvere le grandi difficoltà di bilancio del Municipio ». A. BERSELLI, cit., p. 351.

(56) Larga parte del disavanzo « sommerso » si è invero formata per la scelta operata da diversi Comuni di evitare di passare sotto le forche caudine della C.c.f.l., non sottoponendo il proprio bilancio ad un giudizio sommario ed arbitrario. Torino dal '72 al '75 e Milano sino al '78 presentarono bilanci preventivi in pareggio, pur sapendo (e dichiarando) che il pareggio era solo fittizio, ottenuto attraverso artifici contabili e senza nascondere quindi — sul piano politico — la realtà del disavanzo: impostazione che fu motivata proprio con la difesa dell'autonomia comunale. Si può anche dimostrare che la scelta fu positiva sul piano finanziario. Per il 1972 la C.c.f.l. « tagliò » infatti, in media, i disavanzi del 30 % e per il '73 e '74 ne ammise il ripiano (con tasso agevolato) solo per il 50 %; per di più i mutui agevolati per il 1972 vennero concessi solo alla fine del 1975. Nel caso di Torino il costo dell'operazione, in termini di maggiori tassi d'interesse, è stato di 3,490 miliardi di lire, con il vantaggio di poter realizzare investimenti per 52,437 miliardi (a prezzi correnti), investimenti che non sarebbero stati possibili — nella loro interezza — non solo per i « tagli » che avrebbe apportato la C.c.f.l., ma anche per il ritardo nelle operazioni creditizie, in un contesto inflazionistico. Bilanci formalmente corretti avrebbero significato meno investimenti e con uno scarto di tre-quattro anni.

vanzo economico « ammesso » pro-capite nel quinquennio si ha in linea generale una progressione legata alle dimensioni demografiche dei Comuni: posta uguale a 100 la media nazionale, abbiamo un indice 51,9 per i Comuni inferiori ai 50.000 abitanti, 118,5 per quelli fra i 250 ed i 300.000, 157,7 per quelli superiori al milione. Il rapporto è però discontinuo: i Comuni fra i 150 ed i 200.000 abitanti sono a quota 87,1, quelli fra i 200 ed i 250.000 hanno indice 50,6; così i Comuni fra i 450 ed i 500.000 abitanti toccano l'indice più elevato, 158,8, mentre quelli fra i 500.000 ed il milione di abitanti scendono a 153,7.

Smagliature ancora più rilevanti si riscontrano esaminando Comuni tra loro confrontabili per dimensioni e realtà socio-economica: Parma e Modena, ad esempio, hanno la stessa popolazione, si trovano in un contesto socio-economico non dissimile, hanno seguito stessi indirizzi di bilancio; eppure nel quinquennio 1972-76 Parma ha avuto un disavanzo economico « ammesso » dalla C.c.f.l. pari ad 81.357 lire pro-capite, Modena per 214.606 lire. Così Rieti e Frosinone: stessa regione, popolazione all'incirca uguale, uguale orientamento amministrativo; disavanzo « ammesso » pro-capite di 230.463 lire a Rieti, di 118.619 lire a Frosinone. Gli esempi potrebbero continuare. Se la correlazione disavanzo « ammesso »/popolazione tiene solo a larghe linee, le altre sono ancor meno consistenti. È vero che in genere nelle regioni meridionali vengono riconosciuti disavanzi pro-capite più elevati, ma anche in questo caso le eccezioni sono vistose e non è possibile cogliere un rapporto uniforme con indicatori precisi: le contraddizioni sono marcate sia nel confronto con le regioni centro-settentrionali, sia all'interno della stessa area meridionale.

In particolare, in Sardegna il disavanzo « ammesso » pro-capite annuo è stato di 38.242 lire, in Molise di 43.103, in Abruzzo di 49.208 lire, contro le 58.000 lire dei Comuni dell'Emilia-Romagna e le 80.638 lire di quelli della Toscana (dati che confermano anche essere illusorio il maggior effetto perequativo del sistema italiano rispetto ad uno fondato sull'autonomia impositiva).

Un'analisi completa del grado di discrezionalità usato dal centro dovrebbe affiancare queste cifre con i disavanzi preventivati a bilancio, ma esse rimangono comunque significativa espressione di una realtà in cui l'ottenimento del mutuo agevolato è legato essenzialmente alla forza di « contrattazione » del Comune, alla pressione politica che, direttamente e indirettamente, può esercitare sul Governo centrale.

Il rapporto di dipendenza centro-periferia viene così ad essere tempe-

rato dal sorgere di un rapporto contrattuale, nel quale la forza delle Amministrazioni locali riposa anzitutto sull'udienza che ottengono al centro i gruppi politici che ne appoggiano le richieste (o perché componenti influenti della maggioranza o perché non meno influenti componenti dell'opposizione).
La naturale dialettica fra i governi di livello, propria di ogni sistema autonomistico, tende così sempre ad esasperarsi ed a confluire nella più generale dialettica fra le forze politiche, perdendo la capacità di esprimere le proprie specifiche ragioni istituzionali, indebolendo di conseguenza quel processo di continuo rinnovamento e ammodernamento delle strutture istituzionali ed amministrative che è alimentato proprio da una corretta dialettica intergovernativa.
Volendo un'ultima prova di come il rapporto Stato-Enti locali segua le linee del rapporto fra le forze politiche, è sufficiente notare l'affievolirsi della polemica delle Amministrazioni locali verso il Governo centrale in corrispondenza con l'attenuarsi di un chiaro rapporto maggioranza-opposizione nel nostro sistema politico, pur non essendo venuti meno, ed anzi essendo per certi versi cresciuti i motivi di doglianza degli Enti locali (rinvio della riforma istituzionale e di quella finanziaria — la quale avrebbe dovuto entrare in vigore al 1° gennaio 1978 —; non adempimento da parte dello Stato di alcuni obblighi posti a suo carico dalla legge 43/78, ecc.).
La situazione che abbiamo descritto è in parte mutata con i più recenti provvedimenti, che hanno eliminato le anticipazioni a breve ed il disavanzo di parte corrente (o meglio, i mutui a copertura di tale disavanzo, trasferito integralmente a carico dello Stato), ma queste stesse misure hanno introdotto vincoli nuovi sul fronte della spesa ed è difficile quindi sostenere che abbiano ampliato i margini di autonomia degli Enti locali.
In prospettiva l'organizzazione dei trasferimenti costituisce uno dei punti nodali di ogni riforma, tanto più se si assume un'ottica autonomistica. Anche in presenza di una robusta capacità impositiva degli Enti locali, largo spazio rimane ai trasferimenti, non fosse altro che a fini perequativi ed ancor più se si ritiene, come credo realistico, che difficilmente le entrate proprie possano coprire integralmente quelle che nel nostro ordinamento sono ancora classificate come « spese obbligatorie ».
Si aprono allora i difficili problemi di individuazione dei « minimum standards », dei parametri di efficienza della spesa locale, dell'incenti-

vazione dello sforzo fiscale locale, la definizione insomma delle relazioni fondamentali fra strumenti ed obiettivi (57).
Soprattutto, in un sistema di autonomie, diventa essenziale evitare le contraddizioni fra assetto istituzionale ed assetto finanziario, evitare cioè che la componente presente di finanza derivata scalfica la sostanza dell'autonomia e per tale ragione, ancora una volta, assume un ruolo centrale il tema della separazione delle funzioni. Vi è una sintetica ed efficace asserzione del *Rapporto Layfield* sulla finanza locale inglese che può essere pari pari riproposta nel contesto italiano: « dopo molti decenni di incertezza nel campo della finanza locale, è venuto il momento della scelta sul piano della responsabilità » (58) e, come è stato rilevato « una chiara delimitazione delle funzioni tra centro e periferia diventa, per ammissione di tutti i membri della commissione Layfield, un punto di riferimento per una corretta impostazione del problema del finanziamento delle funzioni svolte localmente, includendo nel problema anche quello del reperimento di nuove entrate » (59).
Se una più netta distribuzione delle competenze fra i livelli di governo è un passaggio necessario, non è ancora sufficiente: non possiamo infatti dimenticare — pena cadere in un'angusta ed esasperata logica localistica — che una spinta oggettiva alla centralizzazione ed al depotenziamento delle autonomie locali viene dalle difficoltà a padroneggiare sul terreno locale il sistema delle interdipendenze, dalle esigenze di coordinamento fra le attività (e quindi la spesa) dei diversi enti locali, su di un piano territoriale più ampio ed a livello nazionale.
Fra una rigida uniformità di comportamento imposta dal centro (nazionale o regionale) ed un anarchico municipalismo si deve trovare un difficile punto di equilibrio, senza il quale il potere di coordinamento, oggi invocato particolarmente dalle Regioni, diventa un potere di indirizzo che svuota progressivamente l'autonomia locale di ogni suo contenuto.
Può essere questo punto di equilibrio un sistema di programmazione basato sulla co-determinazione dei diversi livelli di governo, su di un'ampia partecipazione alle scelte, su vincoli precisi per tutti i soggetti? (60). È un'indicazione ancora largamente da esplorare e ancor

(57) In relazione al dibattito inglese sui « minimum standards », vedi G. POLA, « I rapporti finanziari, ecc. », in G. POLA e M. REY, cit., pp. 278-280.
(58) Report of the Committee of Enquiry, *Local Government Finance*, London, HMSO, Cmnd 6453, 1976, p. 301; cit. in G. POLA, ult. *op. cit.*, pp. 277-278.
(59) G. POLA, ult. *op. cit.*, p. 278.
(60) In questo senso, G. ZAGREBELSKY, cit., il quale non si nasconde, per altro come in questo campo « Le tecniche giuridiche... appaiono alquanto in ritardo....

più da strutturare perché non si riduca ad un'enunciazione di principio ed in particolare non pare facile evitare che la partecipazione si traduca in un paralizzante potere reciproco di veto (61).
Un contributo ad una più chiara ed efficace delimitazione delle funzioni, in relazione all'esigenza di governare le interdipendenze, i processi territoriali e socio-economici che travalicano gli ambiti comunali, può venire da un secondo livello di governo a competenze più ampie e penetranti dell'attuale Provincia. In questo caso la riduzione del margine di autonomia dei Comuni, passaggio obbligato, sarebbe compensato dal potenziamento del nuovo soggetto, con la salvaguardia di un equilibrio complessivo fra Enti locali, Regioni e Stato.
Rimane la difficoltà di costruire un secondo livello di governo espressivo di una effettiva realtà socio-politica (il che non può dirsi della Provincia), ostacolo non irrilevante in specie nelle grandi aree urbane, nelle quali è difficile ravvisare una « comunità locale ».

9. Identità urbana, partecipazione e responsabilizzazione dei cittadini e degli amministratori locali

Sinora abbiamo posto l'autonomia finanziaria e quella politico-amministrativa degli Enti locali, come valori positivi, in base ai quali valutare quindi i processi del passato e le prospettive di riforma. Occorre ora dar conto di questa scelta, il nodo di fondo dalla cui soluzione discendono, in ultima analisi, le configurazioni da darsi all'assetto della finanza e delll'ordinamento locale.
Quanto all'autonomia finanziaria la risposta è relativamente semplice ed è in primo luogo che quest'autonomia è funzionale al pieno dispiegarsi di quella istituzionale.
Non solo. L'autonomia finanziaria, il farsi carico cioè da parte dell'Ente locale del reperimento (almeno parziale) delle entrate e dell'allocazione

proprio perché, dietro il gran polverone della programmazione, non si scorge con chiarezza una reale volontà politica di ordine programmatorio che abbia bisogno di strumenti anche giuridici per agire » e come i documenti generali di programmazione prodotti sino ad ora dalle Regioni siano spesso « poco più che dei documenti politico-programmatici, da cui scaturiscono scarsissime indicazioni capaci di costituire vincolo per l'azione successiva (per cui) il centro di potere più forte sarà in grado, caso per caso, di piegare a suo favore le decisioni successive, rendendo illusoria la caratteristica, diciamo così, garantistica dell'intero processo programmatico » (pp. 83-84).
(61) Si vedano gli esiti delle procedure « partecipative » previste per la localizzazione delle centrali termonucleari.

della spesa, è un forte incentivo all'efficienza della spesa stessa, con un beneficio che travalica i confini comunali per riversarsi sull'intera collettività nazionale.
In questo senso è un fattore di responsabilizzazione dei cittadini e degli amministratori locali: nell'esprimere la propria domanda, la propria « scala di preferenze » — in presenza di una finanza locale autonoma — i cittadini si confrontano non con astratti modelli di organizzazione sociale, ma con i costi che essi devono sopportare, con i vantaggi che possono ricevere. Tanto maggiore è la responsabilizzazione quanto più « trasparente » è il sistema fiscale; vale anche in questo caso il criterio della « prossimità politica »: un conto è sapere che il disavanzo del mio Comune, posto a carico di una generica « collettività » è di 100 miliardi, altro è sapere che a me costa 100.000 lire. Quando viene esplicitato il costo di ogni servizio e la destinazione dell'imposizione locale, con la possibilità di avere composizioni diverse nella spesa, aumenta il controllo collettivo sull'efficienza dell'attività della macchina comunale; la vita politica locale, di fronte ad alternative fra cui scegliere, acquista nuovo spessore e si creano così alcune condizioni per una più attiva partecipazione collettiva ai processi decisionali.
Allo stesso modo sono responsabilizzati gli amministratori, perché il giudizio popolare sul loro operato può essere più penetrante, perché non possono limitarsi a scaricare sul governo centrale errori ed omissioni. Occorre, a questo proposito, chiarire un equivoco ricorrente. Alcune rilevazioni empiriche (62) hanno provato a misurare il grado di deresponsabilizzazione delle Amministrazioni locali indotto dalla riforma tributaria e non avendo riscontrato brusche impennate nella spesa o improvvise, rilevanti modificazioni nella sua composizione, hanno concluso respingendo il giudizio di deresponsabilizzazione come portato della riforma. Mi sembra però che in queste analisi si tenda a trascurare che già ante-riforma le Amministrazioni locali erano scarsamente responsabilizzate, sia per il peso limitato delle entrate proprie rispetto ai trasferimenti e all'indebitamento, sia per la mancanza di incentivi a produrre un elevato sforzo fiscale, sia ancora per la valvola di sfogo del disavanzo di bilancio; parimenti si tende a trascurare che dopo la riforma sono rimasti alcuni, non indifferenti, vincoli alla spesa

(62) Vedi F. Osculati, « Determinanti della spesa comunale in Provincia di Pavia », in E. Gerelli e A. Majocchi, cit., pp. 138-216 ed in specie pp. 184-196; G. Brosio - D. Hyman - W. Santagata, *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*, Fondazione Agnelli, Quaderno 24, 1978.

(che anzi si sono fatti via via più stretti sino alla legge 43/78): le possibilità d'indebitamento con il sistema creditizio e soprattutto l'intervento della C.c.f.l. nell'« ammissione » del disavanzo al mutuo a ripiano. Per quanto marcata possa insomma essere stata la deresponsabilizzazione (da non confondersi con la leggerezza degli amministratori) difficilmente, in tali condizioni, essa può essere colta nelle variazioni della spesa negli anni a cavallo della riforma (63).

Il problema, credo, deve essere posto anzitutto in termini politici, nella responsabilizzazione degli amministratori nei confronti degli amministrati, nel rapporto tra i cittadini e i decision makers e sotto questo profilo si può dire che il grado di responsabilizzazione degli amministratori locali, già basso in passato (in specie nei grandi centri, per ragioni socio-politiche, prima che economico-finanziarie), si è ulteriormente allentato. Soprattutto gli amministratori si sono sempre più persuasi — coerenti in questo agli indirizzi della riforma — che il finanziamento delle attività locali sia incombenza dello Stato ed è anche questo atteggiamento che ha portato a politiche tariffarie (locali) sempre più blande, che hanno poi richiesto la stretta di freni della legge 43.

È dunque al complesso dei comportamento indotti (che il termine « responsabilizzazione » indica in via generale e non sempre tecnicamente corretta), oltreché al sostegno dato all'autonomia istituzionale, che deve essere riferito il valore dell'autonomia finanziaria.

Più difficile dare risposta a perché l'autonomia istituzionale. Alla base di questa scelta stanno complesse motivazioni politico-ideologiche, la convinzione che la democrazia richieda un'articolazione dei poteri e che questi debbano essere reciprocamente autonomi, che la dialettica ed il pluralismo istituzionale siano non meno necessari e fecondi della dialettica e del pluralismo delle formazioni politiche e che — tale almeno il pensiero di chi scrive, con la consapevolezza essere questa la moti vazione più discutibile — gli Enti locali sono organi di rappresentanza di una realtà socio-politica, le comunità locali, le quali hanno una propria autonoma consistenza.

(63) In questo stesso senso, F. Osculati, cit., p. 186: « È inoltre chiaro che... i mutamenti verificatisi tra i due anni (1972-74) non possono essere interamente attribuiti alla riforma del regime di finanziamento: possono aver inciso numerosi altri fattori, influenti sia sulla domanda che sull'offerta di servizi comunali, difficilmente individuabili e quantificabili ».
Credo, per altro, che la tesi della deresponsabilizzazione troverà maggiori elementi a suo favore quando sarà possibile disporre dei consuntivi relativi al 1976 ed al 1977.

A questi argomenti si possono unire valutazioni di efficienza, ritenendosi che le collettività locali siano le più idonee « a valutare correttamente le proprie necessità, sia pure limitatamente ai servizi pubblici divisibili e localizzati » (64) (uno dei giudizi posti a base del cosidetto « federalismo fiscale » americano) (65).

Ponendo però la domanda sul valore ed il significato dell'autonomia locale non in astratto, ma in specifico riferimento alla struttura politico-istituzionale italiana, la risposta più semplice può essere il richiamo alla Costituzione della Repubblica, alla logica ed alla normativa costituzionale.

Non ci si sottrae ancora, in tal modo, all'esigenza di una verifica storica dell'adeguatezza del dettato costituzionale, della sua effettuale capacità di costituire non un imperativo astratto, ma un concreto — perché agibile — punto di riferimento nella costruzione della struttura delle autonomie locali, nelle sue implicazioni istituzionali e finanziarie.

Ora, credo si debba convenire nel riconoscere che la concezione dell'autonomia locale che ispira la Costituzione — la teoria « comunitaria » (66) — era legata a, e rifletteva una, situazione socio-economica e territoriale nella quale si poteva parlare di « comunità locali », cogliendo con tale espressione non un modello teorico di organizzazione sociale, ma una realtà presente e storicamente radicata.

È noto come il concetto di comunità sia tra i più controversi — « dati gli equivoci e le ambiguità, sin dal 1931 Theodor Geiger propose di cancellare la parola dal vocabolario stesso delle scienze sociali » (67) — ma rimanendo alla sua accezione più lata, quella proposta da Hillery, di collettività i cui « membri sono legati da un forte sentimento di partecipazione » (68), di collettività consapevole della propria identità, ebbene questo concetto poteva essere applicato all'Italia di trent'anni fa, ad un'Italia nella quale metà della popolazione viveva in centri con meno di 10.000 abitanti e i due terzi in comuni al di sotto dei 30.000, nella quale le conurbazioni metropolitane erano ad uno stadio

(64) G. STEFANI, cit., pp. 178-179, n. 16.

(65) R. e P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, 1973; W. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972.

(66) Cfr. G. ZAGREBELSKY, cit.: « In sintesi, sembra di poter dire che dalla carta costituzionale risulta un sistema delle autonomie locali che, in linea di principio, pare conformarsi alla logica che si è detta comunitaria » (p. 79).

(67) G. BUSINO, « Comunità », in *Enciclopedia*, Einaudi, Torino, 1978, vol. III, p. 700.

(68) G. A. HILLERY, « Definitions of Community: Areas of Agreement », in *Rural Sociology*, XX, 1955; citato in G. BUSINO, cit.

embrionale, la rete delle interdipendenze e delle comunicazioni, fisiche e sociali, era molto più rada, e nella quale infine il modello di vita urbano da un lato non suscitava meccanismi imitativi e da un altro era ancora condizionato da una più stretta interazione città-campagna. Quell'Italia non esiste più e se di ciò siamo tutti coscienti dobbiamo trarne le conseguenze anche in ordine alla minor pregnanza interpretativa del concetto di « comunità locale », per evitare — non fosse altro — la mitizzazione (inconsapevole) della piccola comunità pre-industriale, la traduzione in italiano di quello che è il mito jeffersoniano negli Stati Uniti (69).

Senza entrare nella vasta problematica della « crisi della città », basti ricordare come la crescita urbana, il gigantismo metropolitano, riduce gli spazi di partecipazione collettiva, non solo per effetto dei meccanismi politici di formazione delle decisioni, ma in primo luogo per il progressivo sbiadirsi dell'identità urbana, del senso di appartenenza ad una specifica comunità.

Sarebbe ingenuo ridurre questo processo — in atto su scala mondiale — soltanto alle conseguenze del salto dimensionale avvenuto nelle grandi città. Certo vi è, ed è sempre più avvertito, un problema di dimensione ottimale della città (70): come un tempo si guardava soprattutto alla soglia minima (perché potesse innescarsi l'effetto-città) oggi si guarda altrettanto alla soglia massima (oltre la quale l'effetto-città cambia segno). Opera però anche una strutturazione sociale complessivamente diversa: già solo la maggiore mobilità modifica i rapporti di appartenenza, la percezione ed il modo di vivere i rapporti tra il singolo e la collettività locale in cui si trova. Operano poi processi socio-politici che possiamo definire circolari o cumulativi: lo sbiadirsi dell'identità urbana e comunitaria svuota il dibattito politico locale, lo riconduce seccamente alla dialettica su scala nazionale e ciò concorre a depotenziare ulteriormente la specificità della dimensione locale. « L'urbanizzazione — è stato scritto — è uno dei processi di modernizzazione che sposta l'orientamento politico dei cittadini da localistico a nazionale » (71) e quindi anche la partecipazione popolare viene a basarsi prevalentemente su motivazioni politico-ideologiche di ordine nazionale.

(69) Cfr. A. DETRAGIACHE, *Le città nella società industriale*, Einaudi, Torino, 1973, pp. 110-114.

(70) Sul tema della dimensione ottimale della città, vedi A. DETRAGIACHE, *Crisi dei sistemi complessi e nuove strategie di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1978, pp. 117-137.

(71) N. H. NIE, G. B. POWELL jr., K. PREWITH, « Social Structure and Political Partecipation », in *American Political Science Review*, LXIII, n. 2, 1969, p. 368.

Se queste sono la situazione e le tendenze, dobbiamo accettarle come ineluttabili o assumerle come positive e quindi incoraggiarle? Ritorna qui un giudizio di valore, un'opzione politico-culturale che deve essere esplicitata, perché è essa che giustifica ogni disegno di assetto istituzionale e finanziario degli Enti locali. Senza mitizzare il passato, la piccola comunità rurale (nella quale il forte senso di appartenenza si traduceva in strutture familistiche autoritarie, in controllo sociale e conformismo, la solidarietà in omertà, lo spirito comunitario in gretto localismo) e senza cadere in visioni di pessimismo manicheo sul presente, credo tuttavia non si possa guardare senza preoccupazione alla perdita di identità delle grandi strutture urbane e alla caduta, che ne consegue, di partecipazione politica al governo della collettività locale. Per usare le parole di Ardigò, « se frana... lo spazio della partecipazione comunitaria, localistica, anche la partecipazione politica nazionale subisce contraccolpi. Se la partecipazione locale è depressa, essa può avere effetti anche rilevanti sulla struttura della partecipazione politica nazionale, alimentando, ad esempio, stati anomici, processi sadomasochistici alla ricerca del capo autoritario, spinte partecipative secondo il modello di classe estremizzato. E ciò anche solo come reazione all'isolamento del quartiere, alle disfunzioni di servizi locali, alla crescente congestione del traffico, alla pesantezza ed alla irrazionalità burocratica dei rapporti sempre maggiori del singolo con l'ente locale. In una parola, l'apatia e la coscienza dell'alienazione a livello locale, possono forse svolgere un ruolo più pesante di quanto si creda nel determinare l'apatia e l'alienazione a livello più generale » (72).

Se si accettano queste valutazioni e la prospettiva in cui si inscrivono, il recupero di autonomia — istituzionale e finanziaria — trova allora una precisa finalizzazione: il punto di riferimento non è più soltanto la maggiore efficienza e funzionalità delle strutture pubbliche, ma anzitutto la ricostruzione della dimensione locale, della collettività locale come realtà politica e non solo statistica.

I problemi di coordinamento fra le istituzioni, della confluenza delle realtà locali nella dimensione nazionale — a cui oggi particolarmente si guarda — sono certo rilevanti, ma prima di essi vi è la necessità, e l'urgenza, di restituire significato alle comunità locali. Significato che non può venire da una astratta comunanza di interessi che annulli il conflitto sociale o ideologico (quasi ciò fosse possibile), ma ponendo

(72) A. Ardigò, « Compendio dello studio sui temi sociologici », in F. Fiorelli, cit., pp. 129-130.

una comunità di fronte ai suoi problemi e dando ad essa, in primo luogo, la responsabilità di affrontarli (73).
A questo fine debbono essere volte redistribuzione delle competenze, riorganizzazione delle strutture, responsabilizzazione finanziaria. Non solo le grandi riforme, ma sovente anche i piccoli meccanismi possono favorire o penalizzare il recupero dell'identità urbana. Un esempio di occasione perduta viene — per citare un solo caso — dalla legge istitutiva dei consigli circoscrizionali (74), la quale prevede che l'elezione di questi consigli avvenga contestualmente all'elezione dei consigli comunali. Se abbiamo presente l'elevato grado di politicizzazione che caratterizza nei grandi Comuni la contemporanea elezione dei consigli comunali, provinciali e regionali (e per politicizzazione intendo il prevalere delle tematiche nazionali su quelle locali) possiamo prevedere secondo quali linee si svilupperà il confronto elettorale per la formazione dei consigli circoscrizionali. Anche in quel momento i cittadini saranno chiamati a pronunciarsi sull'« eurocomunismo », sull'« alternativa socialista », sulla « rifondazione della Democrazia Cristiana », più che non sull'organizzazione dei servizi locali, sull'assetto urbanistico della città, sulla allocazione delle risorse.
Si noti bene che non si vuol dire con ciò che i partiti non debbano scendere in campo, in quanto tali, per le elezioni dei consigli di quartiere, ma che si deve favorire (anche attraverso mezzi banali, come il calendario elettorale) l'incentrarsi del loro confronto sulla realtà locale, per ridare vitalità alla *democrazia locale*.
Al di là di un esempio minuto, la strada maestra per la democrazia locale rimane il tema di fondo sul quale convergono tutte le problematiche considerate nelle pagine precedenti: una chiara attribuzione di responsabilità a ciascuna delle articolazioni istituzionali, una responsabilità anche finanziaria, in termini di entrata e di spese, ed in questa ottica la struttura della finanza locale può giocare un ruolo ancor più importante sotto il profilo politico che sotto quello strettamente economico.

(73) In questa linea di responsabilizzazione individuale e collettiva, che comporta anche una valorizzazione del volontariato, credo debba essere cercata una risposta e una (parziale) alternativa alla crisi economica e funzionale del *Welfare State*. Cfr. C. PARACONE, G. NICOLETTI, S. MAURINO, *Servizi sociali: autonomie locali e volontariato*, Fondazione Agnelli, Quaderno 20, 1978.
(74) Legge 8 aprile 1976, n. 278 e legge 3 gennaio 1978, n. 3.

10. Una politica della città e del governo locale

Le aree-problema che abbiamo indicato non valgono soltanto come riferimenti per una ricerca interdisciplinare più serrata e coerente, ma costituiscono anche alcune grandi coordinate per avviare una specifica « politica della città ».

È stato giustamente notato come sia necessario che il problema « città » assuma un ruolo chiave a livello della teoria come della prassi politica: « I problemi di strategia e di ordinamento urbano avranno per la prossima generazione, un'importanza paragonabile a quella che hanno avuto i problemi di produzione e di occupazione per la generazione precedente. Il motivo è che in entrambi i casi, si è generato una specie di scandalo che tocca dal vivo, nella vita quotidiana, un gran numero di persone e che, di conseguenza, costituisce un appello all'intervento politico.

Negli anni '30 il circolo vizioso era costituito da superproduzione, licenziamenti, miseria, superproduzione. Negli anni '70 il vicolo cieco è costituito dal fatto che quando la popolazione si urbanizza, si alza il livello di vita, ma nonostante il miglioramento del reddito, essa si trova a disagio nelle città che abita. Soprattutto nelle città più grandi) (75).

Se il problema urbano costituisce un nodo cruciale, la sua soluzione richiede però una fuoruscita, un superamento di una logica solo interna alla città, per cogliere in tutta la sua complessità l'intera dimensione spaziale come variabile strategica dello sviluppo economico e dell'organizzazione sociale. La politica della città diventa così in termini territoriali la politica dell'armatura urbana (76), in termini istituzionali la politica del governo e dell'autonomia locale.

Occorre, in altre parole, abbandonare lo sterile contendere, le querimoniose polemiche fra Stato e Regioni, fra Stato e Comuni e fra Comuni e Regioni, le ormai rituali lamentazioni sulla disgregazione sociale dei grandi centri urbani come sull'impotenza dei piccoli centri rurali, per porre mano alla costruzione di quello Stato delle autonomie indicato dalla Costituzione, con la valorizzazione delle responsabilità individuali e collettive.

(75) C. BRUCLAIN, « Per una dimensione della città », in *Futuribili*, n. 46, 1972.
(76) Intendendo per armatura urbana l'insieme dato dalla trama delle reti urbane (cioè l'interconnessione tra le aree di influenza di ogni città) e dall'ordinamento in scala gerarchica dei centri urbani che formano le reti stesse e ne costituiscono altrettanti poli.

Non è sufficiente a tal fine l'impegno dei giuristi, degli economisti, dei sociologi, degli urbanisti. I vari problemi che sono stati rapidamente richiamati, da quelli finanziari a quelli delle dimensioni e strutture di governo, dall'organizzazione dei servizi al secondo livello di governo, sono da anni oggetto di analisi e di indagine scientifica; è necessario un maggior coordinamento, un più costante ed intenso dialogo interdisciplinare, ma non si parte da zero.

Assai più arretrato è invece il dibattito politico, ancor più lo è la dialettica interistituzionale, che si esaurisce sovente in una nominalistica contesa sulla titolarità delle competenze, senza scendere a considerare le questioni connesse al loro esercizio e senza risalire a confrontare la ripartizione delle competenze stesse con la più generale organizzazione dei poteri e senza infine considerare in tutti i suoi risvolti il rapporto fra assetto istituzionale e assetto finanziario.

Pure un rilancio dell'autonomia locale non è un mero esercizio di applicazione della volontà politica, richiede in primo luogo l'impegno, il coinvolgimento attivo proprio dei diversi livelli ed organi di governo, passa dunque attraverso una più feconda dialettica interistituzionale, la quale deve trovare anche gli strumenti con cui svilupparsi.

Era estraneo allo spirito ed alle finalità delle considerazioni svolte in queste pagine, avanzare indicazioni specifiche in ordine alla riforma della finanza e dell'ordinamento locale, pur essendo esplicitati chiaramente gli indirizzi ed i criteri generali cui si vorrebbe che essa fosse informata: pieno dispiegarsi della concezione autonomistica della Carta Costituzionale e quindi struttura finanziaria coerente ad una robusta autonomia locale. Restituzione, dunque, agli Enti locali di un'autonoma capacità impositiva, trasferimenti dallo Stato prevalentemente in funzione perequativa, introduzione di parametri di efficienza nella spesa, responsabilizzazione degli amministratori e degli amministrati attraverso la leva tributaria e tariffaria.

Vi è però una proposta operativa da avanzare a conclusione della riflessione svolta, relativa proprio agli strumenti per una più efficace dialettica interistituzionale in ordine al governo ed all'autonomia locale: la costituzione di un organismo analogo all'ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (77) americana, cui parteci-

(77) L'ACIR venne costituita nel 1959 con atto del Congresso « to monitor the operation of the American federal system and to recommend improvements ». La Commissione è composta di 26 membri: tre esperti, tre funzionari federali, quattro governatori, tre parlamentari statali, quattro sindaci, tre funzionari elettivi di contea, tre senatori e tre membri della Camera dei Rappresentanti. L'in-

pino rappresentanti del Governo, del Parlamento, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e dotato di adeguata struttura tecnica.
Similmente all'ACIR, questa Commissione dovrebbe avere compiti di studio e di proposta in ordine a tutti i problemi di relazione e di cooperazione fra i diversi livelli di governo.
Si possono obiettare gli scarsi risultati che in genere conseguono in Italia le commissioni di studio, ma il carattere permanente che essa dovrebbe avere e soprattutto una sua composizione che sia direttamente rappresentativa dei vari organi elettivi, possono consentirle di acquisire quel « potere di persuasione » che l'ACIR ha gradualmente acquisito negli Stati Uniti in quasi vent'anni di attività.
Come organo che promuove la ricerca sui temi propri del governo locale (e, come si è detto, delle relazioni intergovernative) e che esprime politicamente i risultati dell'indagine scientifica, può infine essere lo strumento per una ricomposizione ed un coordinamento degli studi (economici ed istituzionali), dando ad essi un ruolo più incisivo nel dibattito e nell'azione politica, ed offrendo a questa una più solida piattaforma di conoscenze e di elaborazioni.

carico è biennale e può essere rinnovato. Il Presidente nomina i 20 non-parlamentari, su designazione delle associazioni rappresentative dei governi locali (Conferenza dei Governatori, Lega dei Comuni, Associazione nazionale delle contee), mentre i parlamentari (federali) sono nominati dai Presidenti delle due Camere.
L'equilibrio complessivo è dunque di nove rappresentanti il Governo federale, 14 rappresentanti dei governi locali e tre esperti indipendenti.
La Commissione si avvale di un proprio staff e della consulenza delle Università, Fondazioni, centri di ricerca e di singoli studiosi. La documentazione prodotta dall'ACIR costituisce oggi una delle principali fonti per lo studio della finanza pubblica americana.

[illegible]

QUADERNI PUBBLICATI

1. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro »,
Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.

2. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro »,
Ipotesi di un diverso regime dell'anzianità di lavoro.

3. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro »,
Ipotesi di intervento sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro.

4. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro »,
Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.
Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.

5. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro »,
I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.

6. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,
A. Viglione, S. Lombardini, G. Frignani, C. Simonelli,
Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese.

7. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,
G. Maspoli, G. Tamietto, B. Ferraris,
Il rilancio dell'agricoltura piemontese.

8. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,
R. Cominotti, S. Bajardi, A. Benadì,
L'industria piemontese, soggetto attivo e utente della programmazione regionale.

9. R. Caporale, R. Döbert,
Religione moderna e movimenti religiosi.

10. Istituto Affari Internazionali,
Prospettive dell'integrazione economica europea.

11. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,
M. Rey, A. Gandolfi, L. Passoni,
Finanza regionale e finanza locale.

12. G. Carli, G. Guarino, G. Ferri, U. Agnelli,
Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.
(Relazioni introduttive al Convegno del 17-18 giugno 1977).

13. « Regioni: verso la seconda fase »,
Sintesi di un dibattito.

14. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,
E. Gorrieri,
Il trattamento del lavoro manuale in Italia e le sue conseguenze.

15. *Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.*
Sintesi del dibattito.

16. A. Bagnasco, P. Cucchi, E. Jalla,
Organizzazione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia.

17. B. Cori, G. Cortesi,
Prato: frammentazione e integrazione di un bacino tessile.

18. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,
Luigi Firpo,
Il concetto del lavoro. Ieri, oggi, domani.

19. L. Levi, S. Pistone, D. Coombes,
L'influenza dell'elezione europea sul sistema dei partiti.

20. C. Paracone, G. Nicoletti, S. Maurino,
Servizi sociali: autonomie locali e volontariato. Un'ipotesi di lavoro.

21. R. B. Freeman,
Declino del valore economico dell'istruzione superiore nel sistema sociale americano.

22. « Il modello di Torino »,
V. Caramelli, N. Rossi, V. Siesto,
Prezzi e produzione nei settori produttori di beni commerciabili e non commerciabili in Italia: 1960-1976.

23. « Parlamento ed informazione »,
C. Macchitella,
Gli apparati informativi del Parlamento inglese.

24. G. Brosio, D. Hyman, W. Santagata,
Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale.

25. « Il modello di Torino »,
V. Caramelli,
Approcci alternativi alla bilancia dei pagamenti: alcune considerazioni sulla loro rilevanza per il caso italiano.

26. « Parlamento ed informazione »,
S. Vannucci,
Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America.

27. « Il modello di Torino »,
P. G. Motta, N. Rossi,
La funzione dei salari in Italia: una rassegna della evidenza empirica.

28. « Il modello di Torino »,
P. G. Motta,
La funzione del consumo: una breve rassegna della evidenza empirica per l'Italia.

290254

Fondazione
Giovanni Agnelli

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65

L. 1.500