

RAPPORTO SULL'ECONOMIA PUBBLICA LOCALE
IN PIEMONTE

Il rapporto è frutto di un lavoro di impostazione e di discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'IRES composto da Stefano Piperno (coordinatore della ricerca), Renato Cogno e Maurizio Maggi, con la consulenza scientifica e la collaborazione di Carla Marchese e Walter Santagata dell'Università di Torino, e del CRESA di Torino. La stesura delle diverse parti del lavoro devono essere attribuite nel modo seguente:

Introduzione:	Stefano Piperno
Parte prima:	Stefano Piperno e Renato Cogno
Parte seconda (capp. 1-6):	Stefano Piperno e Renato Cogno
Parte seconda (cap. 7):	Magda Zanoni (CRESA)
Parte terza (cap. 1):	Carla Marchese
Parte terza (cap. 2):	Maurizio Maggi
Parte terza (cap. 3):	Renato Cogno
Parte terza (cap. 4):	Walter Santagata

Si ringraziano l'URPP, l'ANCI regionale, la Lega delle autonomie locali del Piemonte, la CISPEL regionale ed il Settore Bilanci della Regione Piemonte per la collaborazione prestata nello svolgimento del lavoro.

INDICE

1	INTRODUZIONE
21	Parte prima
	IL SETTORE PUBBLICO NELL'ECONOMIA REGIONALE
21	1. <i>Il quadro generale</i>
27	2. <i>Il conto consolidato del settore pubblico locale</i>
33	Parte seconda
	LO STATO DEI POTERI LOCALI IN PIEMONTE
33	1. <i>Introduzione</i>
34	2. <i>La Regione</i>
34	2.1. L'evoluzione normativa
35	2.2. Struttura e dinamica delle entrate
36	2.3. Struttura e dinamica delle spese
39	2.4. Prospettive per gli anni '90
42	3. <i>Le Province</i>
42	3.1. L'evoluzione normativa del sistema di finanziamento
43	3.2. Struttura e dinamica delle entrate
43	3.3. Struttura e dinamica delle spese
46	3.4. Funzioni e servizi delle Province
51	3.5. Prospettive per gli anni '90
53	4. <i>I Comuni</i>
53	4.1. L'evoluzione normativa del sistema di finanziamento
55	4.2. Struttura e dinamica delle entrate
61	4.3. Struttura e dinamica delle spese
68	4.4. Funzioni e servizi dei grandi Comuni
79	4.5. Chi guadagna e chi perde?
84	4.6. Prospettive per gli anni '90
85	5. <i>Le Comunità montane</i>
85	5.1. Il quadro normativo

86	5.2. Struttura e dinamica delle entrate
88	5.3. Struttura e dinamica delle spese
91	5.4. Funzioni e servizi delle Comunità Montane
92	5.5. Prospettive per gli anni '90
93	6. <i>Le aziende speciali</i>
93	6.1. Il quadro normativo
94	6.2. I principali indicatori economici delle Aziende speciali piemontesi
105	6.3. Prospettive per gli anni '90
106	7. <i>Il comparto sanitario</i>
106	7.1. Struttura ed evoluzione della spesa sanitaria
116	7.2. I servizi sanitari in Piemonte
122	7.3. Cenni sul peso del settore privato nel sistema sanitario
126	7.4. Prospettive per gli anni '90
127	Parte terza
	ALCUNI NODI DEL SETTORE PUBBLICO LOCALE PIEMONTESE PER GLI ANNI '90
127	1. <i>Il nodo delle risorse: le risposte tariffarie alla crisi fiscale</i>
127	1.1. Introduzione
128	1.2. Le tariffe dei servizi locali
130	1.3. I risultati generali della rilevazione sui maggiori Comuni piemontesi
132	1.4. La differenziazione delle tariffe tra i Comuni
141	1.5. La discriminazione tariffaria
150	1.6. Orientamenti e previsioni
152	2. <i>Il nodo delle risorse: la tassazione ambientale</i>
152	2.1. Introduzione
153	2.2. La tassa "verde"
158	2.3. I servizi ambientali: una rete da ricucire
160	2.4. Città metropolitane e agenzie di bacino: alla ricerca di un modello per la gestione delle risorse ambientali
161	2.5. Conclusioni
164	3. <i>Il nodo della polverizzazione: il caso dei piccoli comuni della valle Stura di Demonte</i>
164	3.1. Introduzione
167	3.2. L'evoluzione della normativa sui piccoli Comuni

171	3.3. Strutture e servizi nei piccoli Comuni
183	3.4. Quali possibilità di riorganizzazione dei piccoli Comuni?
186	4. <i>Il nodo dell'efficacia: il cittadino come cliente</i>
186	4.1. Introduzione
187	4.2. La Pubblica amministrazione in ascolto: il problema della ricettività e della soddisfazione delle preferenze del cittadino-cliente
193	Allegato al capitolo 1. della parte terza
203	Allegato al capitolo 4. della parte terza

INTRODUZIONE

Premessa

Gli anni '80 hanno rappresentato un periodo ricco di contributi analitici sull'evoluzione del sistema economico piemontese. La vocazione manifatturiera dell'economia regionale ha però inevitabilmente portato a concentrare le analisi sul sistema industriale, su quello dei servizi privati ad esso complementari, e sugli effetti spaziali e sociali dei rilevanti processi di riorganizzazione ai quali esso è stato sottoposto nell'ultimo decennio.

In questo quadro il settore pubblico locale è rimasto un po' dimenticato, e comunque mai considerato nella sua globalità, cercando di cogliere le caratteristiche comuni e le differenziazioni che emergono nei vari comparti in cui esso è articolato.

L'Ires presenta questo Rapporto proprio al fine di disporre di un quadro di riferimento il più completo possibile sulle dimensioni economiche e finanziarie del Settore pubblico locale (SPL) nella nostra regione, sulla sua evoluzione negli anni'80, sulle prospettive per gli anni '90 in termini di funzionalità del suo operato. Nello stesso tempo, ci auguriamo di poter ricevere suggerimenti e proposte utili per dare una continuità al Rapporto, dopo questa edizione "sperimentale".

Nell'introduzione, dopo una breve descrizione dell'articolazione del Rapporto, viene presentata una valutazione complessiva dei risultati del lavoro, al di là dei suoi contenuti specifici, anche in termini di implicazioni per le politiche regionali.

L'articolazione del Rapporto

Il Rapporto è diviso in tre parti. La prima cerca di valutare il peso del settore pubblico nell'economia piemontese, analizzando la sua dinamica in termini di occupazione e valore aggiunto a partire dai conti economici regionali rielaborati dall'Istat sulla base di nuovi metodi. Si è poi costruito un conto consolidato di cassa delle entrate e spese del Settore pubblico locale al 1988, confrontandolo con analogo conto relativo al 1978.

La seconda parte presenta una diagnosi sullo stato dei poteri locali in Piemonte negli anni '80, descrivendo le principali caratteristiche di ciascuno dei componenti il settore pubblico locale: Regione, Province, Comuni, Comunità montane, Aziende speciali, Comparto sanitario. Esse sono state individuate nel quadro istituzionale, nella struttura e dinamica delle entrate e delle spese, e, quando possibile, in alcuni indicatori di produzione e di costo dei servizi. Anticipazioni dei risultati di questa parte del lavoro erano già state presentate nell'edizione 1990 della Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte.

La terza parte, a carattere monografico, affronta tre tematiche considerate cruciali per l'avvenire del governo locale piemontese complessivamente inteso, anche se i dati di riferimento sono riferiti solo alle amministrazioni comunali: il nodo delle risorse, il nodo della polverizzazione, il nodo dell'efficacia.

La prima è relativa ai problemi dell'autonomia fiscale delle amministrazioni comunali, ed in particolare alle politiche tariffarie dei grandi Comuni piemontesi (superiori ai 30.000 abitanti). Attraverso un'indagine diretta si sono ricostruiti il livello delle prestazioni dei servizi produttivi ed a domanda individuale, e la loro struttura tariffaria nei vari Comuni. Il quadro che è emerso presenta una significativa varietà, e offre utili indicazioni per la gestione dello strumento tariffario che diventerà sempre più rilevante nelle politiche dei servizi comunali. Si è poi svolta una simulazione degli effetti dell'introduzione di un sistema di tasse ambientali (centrali e locali) in Piemonte.

La seconda tematica è specificatamente piemontese, ed è relativa al problema della frammentazione comunale ed alle politiche che si possono proporre per eliminarne gli effetti negativi in termini di funzionalità dei servizi, rispetto alle quali la fusione tra Comuni rappresenta solo una delle alternative prospettabili.

Infine, la terza tematica è relativa al problema dei rapporti tra Comuni e cittadini, e all'identificazione di questi ultimi come "clienti" di servizi senza mercato, e quindi senza quella particolare forma di tutela del consumatore che è rappresentata dalla "exit" verso servizi concorrenziali. La possibilità di individuare forme più adeguate di tutela dei cittadini rappresenta una delle scommesse della recente riforma dell'ordinamento delle autonomie e della Le. 241/90 sul procedimento amministrativo, con la definizione degli Statuti e, attraverso questi, di strumenti più efficaci di difesa degli interessi degli utenti (difensori civici, referendum, ecc.).

Il settore pubblico nell'economia regionale

Da quali soggetti è composta l'economia pubblica locale piemontese? Il criterio seguito è stato quello della dimensione regionale degli interessi della collettività, ovverosia di tutti i soggetti pubblici aventi giurisdizione regionale e/o sub-regionale, escludendo quindi le amministrazioni periferiche dello stato, le aziende autonome e gli enti pubblici nazionali. Questo insieme di enti viene a costituire il Settore pubblico locale (SPL), ed è destinato a costituire un ordinamento politico amministrativo con sempre maggiori caratterizzazioni e specificità regionali, se il processo di regionalizzazione del nostro paese vedrà l'evoluzione che sembra emergere dalle più recenti proposte di riforma costituzionale.

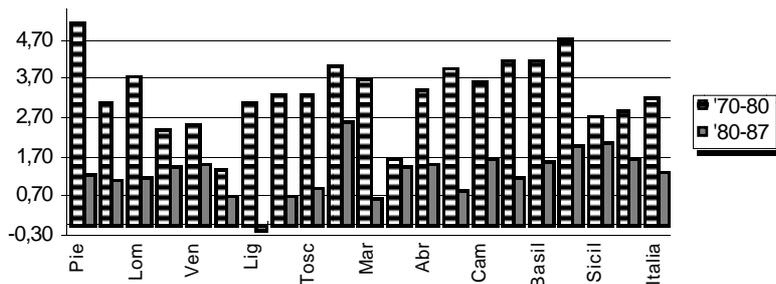
Il Rapporto offre nella prima parte un quadro di riferimento macroeconomico sull'evoluzione del SPL nella nostra regione. A livello regionale, gli unici indicatori di contabilità regionale utilizzabili sono il valore aggiunto del settore dei servizi non destinabili alla vendita, e l'occupazione nel medesimo settore misurati in unità di lavoro. Tali indicatori risultano in parte "spuri", in quanto sono relativi a tutto il settore pubblico non di mercato, comprensivo delle amministrazioni periferiche dello Stato, nonché al settore delle istituzioni sociali private e dei servizi domestici. Inoltre le serie storiche omogenee sulla base dei nuovi metodi di stima dei conti economici regionali dell'Istat sono disponibili solo a partire dal 1980, per cui ogni confronto con gli anni precedenti deve essere interpretato con cautela, specie sui valori assoluti.

Tra il 1970 ed il 1988, il peso del valore aggiunto al costo dei fattori a prezzi correnti sul valore aggiunto complessivo è salito dal 6,3% al 9,7%, mentre il peso dell'occupazione nei servizi non destinabili alla vendita sul totale dell'occupazione dal 9% al 14%.

In termini dinamici, però, il tasso medio di crescita dell'occupazione nel settore dei servizi non destinabili alla vendita in Piemonte negli anni '80 è diminuito significativamente rispetto agli anni '70, anche relativamente all'andamento nelle altre regioni (fig. I).

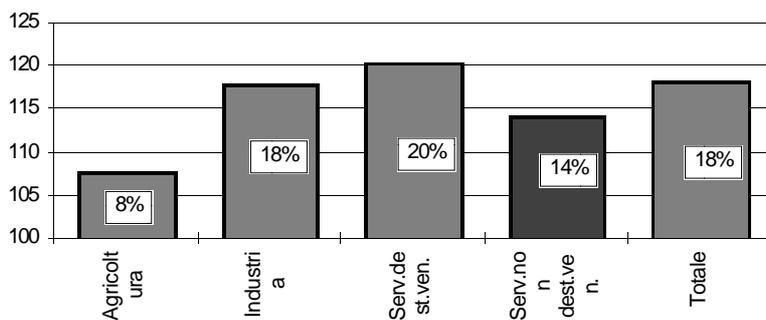
Il tasso medio annuo di crescita scende infatti dal 5,14 (1970-80) all'1,3% (1980-87). Il rallentamento -concentrato negli ultimi anni del periodo- è imputabile da un lato alle restrizioni di bilancio delle amministrazioni pubbliche sempre più stringenti a causa delle perdurante crisi della finanza pubblica, dall'altro alla ripresa economica che ha diminuito le pressioni sociali sul settore pubblico per svolgere la funzione di "datore di lavoro di ultima istanza". Più complesso svolgere valutazioni sull'andamento del valore aggiunto. In termini reali, a prezzi 1980, esso cresce del 14% circa tra il 1980 ed il 1988, in misura inferiore rispetto alla crescita del ramo dell'industria e di quello dei servizi (fig. II). Ma è l'andamento della produttività del lavoro (misurata dal valore aggiunto a prezzi costanti per

Figura I. Tassi medi annui di incremento dell'occupazione nei servizi non destinabili alla vendita nelle regioni italiane nei periodi 1970-80 e 1980-87



Fonte: Istat, Annuario di contabilità nazionale, 1986 e Istat, Conti economici regionali, 1990

Figura II. Numeri indice dell'evoluzione del valore aggiunto regionale in Piemonte per rami a prezzi '80 tra il 1980 e il 1988

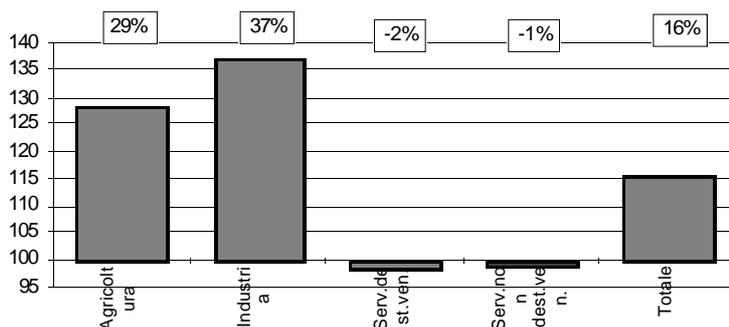


Fonte: Istat, Conti economici regionali, 1990, 1991

unità di lavoro) che evidenzia le tendenze più significative. Mentre nell'agricoltura e nell'industria si assiste ad una rilevante crescita della produttività (+7% e +18%), tra il 1980 ed il 1987, nei rami dei servizi destinabili e non destinabili alla vendita la produttività diminuisce rispettivamente del 2% e dell'1% (fig. III). Il grande ciclo di riorganizzazione produttiva degli anni '80 si è quindi concentrato nel settore agricolo ed in quello manifatturiero, mentre, almeno sino al 1987, il ramo dei servizi -a questo livello di aggregazione- non pare essere stato ancora interessato da rilevanti processi di ristrutturazione. A livello nazionale -i dati in questo caso sono disponibili sino al 1990- solo a partire dal 1985 si è assistito ad una crescita della produttività nel ramo dei servizi, comunque sempre inferiore a quella degli altri rami; tale periodizzazione sembra confermata anche in Piemonte limitatamente al periodo 1985-87 (fig. IV), anche se con andamenti differenziati nei singoli comparti.

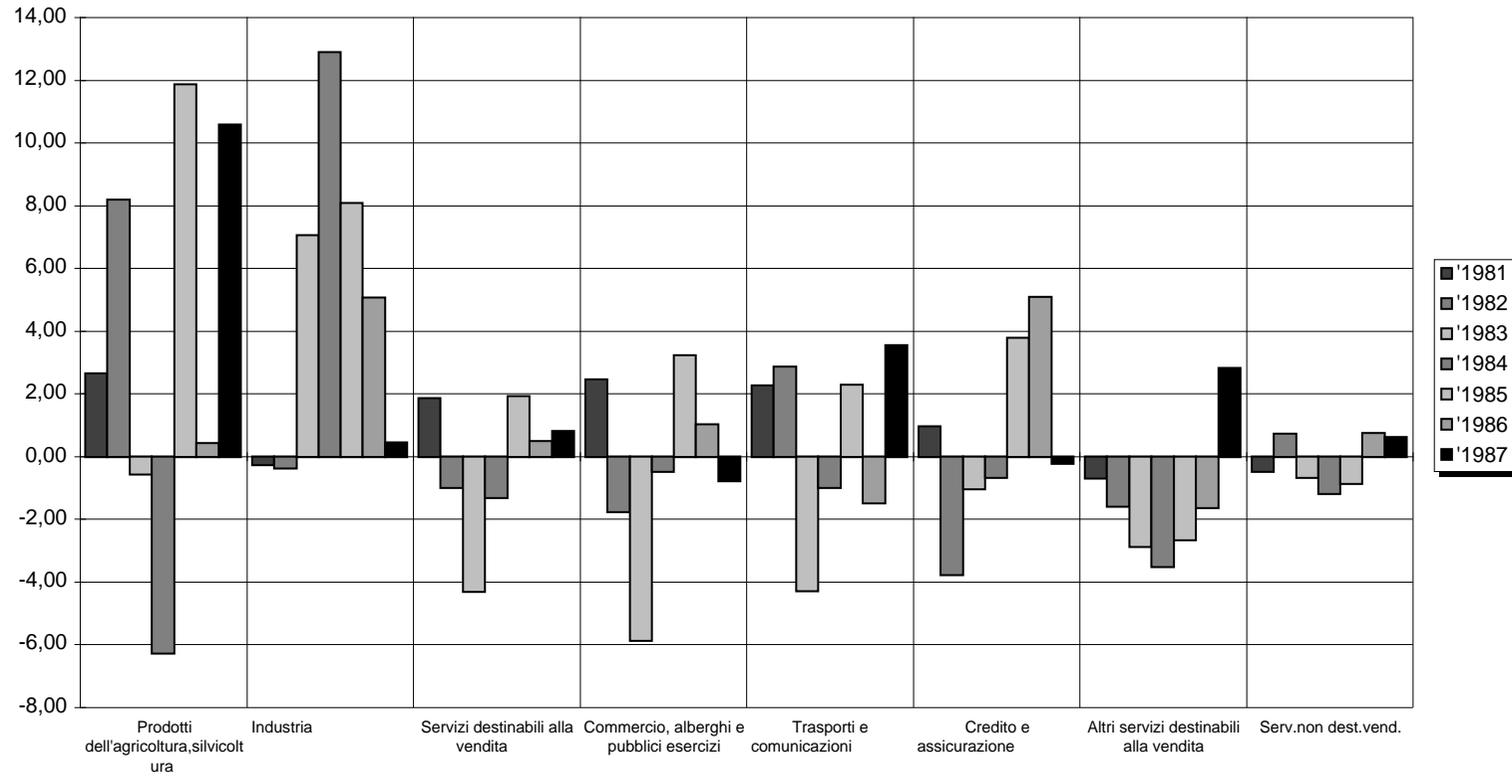
Le spiegazioni più diffuse delle ragioni che stanno alla base dei differenziali (negativi) di produttività tra industria e terziario sono riconducibili a tre principali. La prima si rifà alla nota tesi di Baumol circa alla ridotta capacità del settore terziario di introdurre innovazioni tecnologiche con conseguenti economie di scala di produzione. La seconda parte dall'ipotesi che mercato dei servizi più "banali" è prevalentemente locale, al massimo nazionale, con ridotta (o nulla) concorrenza internazionale e conseguenti scarsi stimoli all'incremento dell'efficienza produttiva, mentre per altri servizi più avanzati (trasporti e comunicazioni), la presenza di monopoli pubblici rende impossibile la concorrenza.

Figura III. Dinamica della produttività del lavoro per rami in Piemonte (1987-80). Valore aggiunto a prezzi costanti '80



Fonte: elaborazioni Ires su Istat, Conti economici regionali, 1990

Figura IV. Dinamica annua della produttività del lavoro nei principali settori di attività in Piemonte - 1981-87



Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat

La terza ragione è di natura contabilistica, ed è legata alle difficoltà di quantificazione degli output in numerosi settori terziari, soprattutto in relazione alle loro modifiche qualitative nel tempo. Non è questa la sede per svolgere una riflessione approfondita su questi aspetti ma pare di dover segnalare come le più accreditate opinioni si appuntano soprattutto sulla scarsa concorrenza in numerosi comparti del settore per spiegare il gap negativo di produttività rispetto agli altri rami. E' prevedibile che la riduzione del campo di attività dei monopoli pubblici e dei sistemi di regolamentazione delle public utilities conseguente all'Atto unico europeo darà luogo ad effetti positivi sull'efficienza produttiva.

Su un piano finanziario, in base al conto consolidato di cassa, nel 1988 il SPL ha erogato in Piemonte circa 11.000 miliardi di spese correnti ed in conto capitale, che rappresentano una percentuale pari all'11% del Pil regionale (nel 1978 il peso era pari all'8,3%). Si tratta di una cifra ragguardevole che produce rilevanti effetti economici nel sistema economico regionale. Basti pensare che recenti stime del Formez basate su matrici input-output regionali, costruite attraverso metodo indiretto e relative al 1986, indicano che un miliardo di lire di spesa pubblica attivavano mediamente 1,270 miliardi di lire di valore aggiunto e 16 occupati in Piemonte.

In definitiva, sulla base di questi indicatori, rispetto agli anni '70, gli anni '80 -specialmente la seconda metà- sembrano caratterizzarsi come anni più di stabilizzazione, che di espansione dell'attività del settore pubblico in Piemonte. Per cercare di offrire elementi più precisi in merito a questo fenomeno relativamente al settore pubblico locale il Rapporto analizza nello specifico l'evoluzione dei vari comparti che lo compongono.

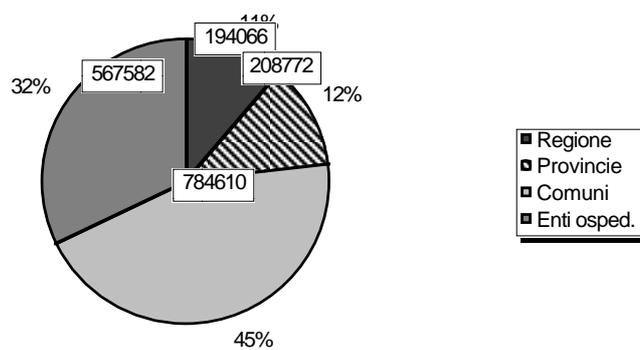
Il ciclo del governo locale piemontese negli anni '80

Gli anni '80 hanno rappresentato un periodo di trasformazioni rilevanti per il sistema di governo locale del nostro paese, culminate nella riforma dell'ordinamento autonomistico (Le. 142/90). Si tratta di modifiche istituzionali e normative che hanno interessato tutta la legislazione settoriale, da quella inerente la disciplina dei mezzi e delle risorse (finanziamento e personale), a quelle relative ai vari ordinamenti di settore (sanità, trasporti, ambiente, ecc.). In generale, la politica finanziaria del governo centrale nel corso degli anni '80 ha cercato di riportare sotto controllo l'evoluzione della spesa pubblica locale con norme sempre più stringenti, anche se gli effetti delle restrizioni hanno cominciato a farsi sentire significativamente a partire dal 1986. Più di un dubbio può essere sollevato sull'efficienza e sull'equità di tale politica, sulla base di una serie di valutazioni che vengono riportate nella seconda parte del Rapporto, soprattutto a pro-

posito dei Comuni. Emergono comunque alcune tendenze significative che possono essere così sintetizzate:

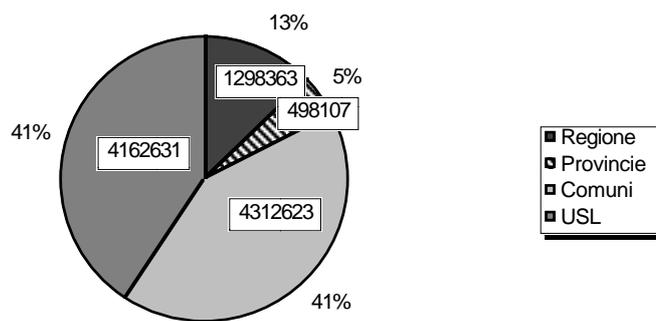
- sulla base del confronto del conto consolidato di cassa tra il 1978 ed il 1988 (figg. V-VI), aumenta il peso (in termini di spesa complessiva) della Regione e, soprattutto, del comparto sanitario, a scapito prevalentemente delle Province (per le quali nel periodo si è assistito ad una sostanziale sottrazione di competenze), mentre il peso dei Comuni diminuisce leggermente; va comunque rilevato che il comparto sanitario si configura come un erogatore quasi esclusivamente di spesa corrente;
- una significativa crescita del peso delle entrate autonome (tributarie e, soprattutto, tariffarie, comprensive dei ticket sulle prescrizioni e prestazioni sanitarie) degli enti locali e del comparto sanitario, specularmente ad una diminuzione dei trasferimenti statali in termini reali;
- uno sviluppo senza precedenti degli investimenti finali, che trova un'attenuazione nella seconda metà degli anni '80, e che dopo un'ultima impennata nel 1989, è destinato a ridursi in misura rilevante negli anni '90 a causa dei tetti imposti ai finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di un fenomeno che in certi casi ha probabilmente portato a situazioni di "sovra-capitalizzazione" degli enti locali, che, spesso, si trovano ora nell'impossibilità di gestire le opere da essi realizzate per insufficienza di risorse correnti. Questa osservazione non deve essere ritenuta in contraddizione con quanto generalmente si afferma in merito al ritardo infrastrutturale in Italia rispetto agli altri paesi, in particolare nelle grandi aree urbane: la distribuzione dei finanziamenti per investimenti infrastrutturali ha infatti privilegiato relativamente le amministrazioni locali medio-piccole, con una logica di distribuzione a pioggia che è probabilmente andata a scapito dell'efficienza degli interventi;
- la stagnazione in termini reali della spesa corrente a partire dal 1986, (mentre, viceversa, come abbiamo appena visto, gli investimenti continuano a crescere) in parallelo ad un graduale restringimento delle risorse trasferite dallo Stato, e una conseguente stasi occupazionale (fig. VII);
- in termini "culturali", l'emergere di una sempre più diffusa consapevolezza della rilevanza in termini economici che possono assumere le diverse modalità di fornitura dei servizi pubblici (direttamente, indirettamente attraverso altri soggetti pubblici, attraverso gli strumenti dell'appalto e della concessione, ecc.), in parallelo allo sviluppo, ancora a livello sperimentale e senza una grossa diffusione, di nuovi metodi di analisi della produttività e dell'efficienza dei servizi.

Figura V. Conto consolidato di cassa delle spese totali del SPL in Piemonte. 1978 (milioni di lire)



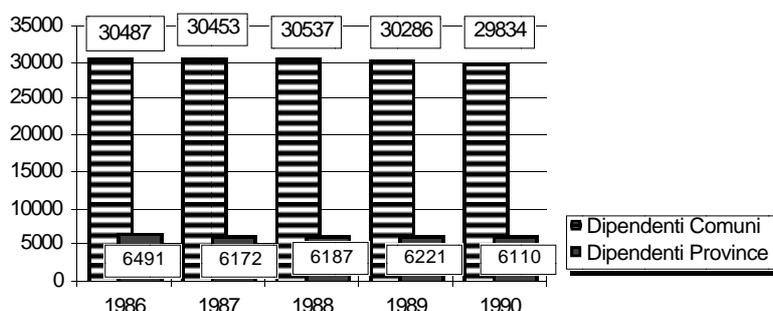
Fonte: elaborazione Ires su dati Istat

Figura VI. Conto consolidato di cassa delle spese totali del SPL in Piemonte. 1988 (milioni di lire)



Fonte: elaborazione Ires su dati del Ministero del Tesoro

Figura VII. Occupazione nelle Province e nei Comuni superiori a 15.000 abitanti in Piemonte in unità rapportate ad anno. 1986-90



Fonte: Certificati sui bilanci preventivi delle Province e di 42 Comuni 1986-90

Il quadro che ne emerge consente di delineare alcune ipotesi sulle caratteristiche distintive del ciclo del governo locale piemontese negli anni '80, rispetto ai periodi precedenti della storia repubblicana. Il riferimento è costituito essenzialmente dalle amministrazioni locali territoriali, dato che il comparto sanitario presenta delle particolarità per le quali rimandiamo allo specifico capitolo della seconda parte del Rapporto.

A partire dal dopoguerra sino alla prima metà degli anni '60 i governi locali hanno svolto un ruolo essenzialmente di approntatori di infrastrutture di base necessarie per rispondere ai processi di sviluppo urbano ed alla crescita dell'edilizia residenziale legata ai flussi migratori, oltre che di gestori dei servizi istituzionali e di quelli legati alle tradizionali public utilities (acquedotti, raccolta rifiuti, ecc.).

La fine degli anni '60 e gli anni '70, con dei trascinamenti sino al 1982-83, sono stati contrassegnati da un'esplosione di nuovi servizi, legati soprattutto alle politiche sociali di welfare (dagli asili nido all'assistenza agli anziani), intese in senso lato, con una conseguente crescita notevole del peso del SPL nell'economia regionale, ed all'interno del sistema delle amministrazioni pubbliche.

Infine, negli anni '80 l'evoluzione del governo locale piemontese è stata contrassegnata da due caratteristiche salienti. La prima è la condizione di "fiscal stress", conseguenza del taglio dei trasferimenti statali in termini reali, comune a quasi tutti i paesi europei a cavallo tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80.

In questo senso, anzi, c'è stata una certa sfasatura rispetto al ciclo europeo, dato che l'aggravamento della situazione in Italia può essere datato al biennio 1985-86. E' vero che anche negli anni '70 si era assistito ad una situazione di crisi fiscale a seguito dell'insufficiente crescita dei trasferimenti statali dopo la riforma del 1972, ma è ugualmente vero che le situazioni esplosive di deficit corrente sono state sanate ex post dallo Stato nel 1977, e successivamente, sino al 1982 è stata garantita una crescita rilevante in termini reali di risorse per i governi locali. Questa condizione ha gradualmente portato le amministrazioni locali a confrontarsi con un problema di innovazione dei processi di erogazione dei servizi pubblici più che di innovazione dei servizi (prodotti) medesimi. Anche se la teoria economica richiama sempre la difficoltà di operare chiare distinzioni tra questi due tipi di innovazione, e se esempi di ambedue possono tuttora essere trovati nell'esperienza amministrativa piemontese, l'innovazione di "prodotto", sembra aver coinvolto gli enti locali prevalentemente negli anni '70. Essa si è manifestata nei "nuovi" servizi sociali introdotti nel campo dell'assistenza scolastica, delle scuole materne, dell'assistenza sociale, agli handicappati, agli anziani, per arrivare alle attività culturali (il famoso "effimero") promosse dall'ente locale, quali lo spettacolo dal vivo, le mostre ed la promozione dei beni culturali. L'innovazione di "processo" è invece collegata alle modifiche organizzative e tecnologiche nei sistemi di erogazione di determinati prodotti e servizi, capaci di aumentare la produttività dei fattori e, conseguentemente, la competitività dei prodotti nel caso di vendita sul mercato. Da questo punto di vista, nelle amministrazioni locali, l'altra faccia delle innovazioni di processo dovrebbe essere un aumento della produttività capace di garantire una costanza (o addirittura un aumento) del livello dei servizi prestati in situazione di risorse decrescenti, o, nella migliore delle ipotesi, costanti in termini reali. L'analisi compiuta nel Rapporto -pure con i limiti dovuti agli scarsi dati disponibili- mette in luce come negli anni '80 evoluzioni positive della produttività si sono manifestate in misura limitata, ma pur sempre significativa, in alcuni dei servizi a maggior contenuto tecnologico, i c.d. servizi "reali" o a rete, gestiti tramite aziende speciali, mentre per quanto concerne i servizi personali (sociali e sanitari) non paiono emergere fenomeni di questo tipo; si conferma così in una qualche misura quanto richiamato in precedenza a proposito dell'evoluzione complessiva della produttività nel comparto dei servizi non destinabili alla vendita (nel quale, ricordiamo, non rientrano i servizi municipalizzati finanziati tramite tariffe). Se questa interpretazione è accettabile il ciclo degli anni '90 dovrà essere contrassegnato da un ulteriore innalzamento della produttività dei servizi reali, anche attraverso nuovi investimenti, e dal recupero dei più limitati margini di incremento della produttività dei servizi personali. Le esperienze di applicazione di strumenti di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici

nell'ambito degli enti locali sono comunque risultate ancora limitate, anche se a livello culturale il dibattito in materia sembra avere superato la ristretta cerchia di "addetti ai lavori" che se ne occupavano all'inizio degli anni '80. Un segnale importante in questa direzione deriva dal fatto che sembra che il controllo di gestione sia previsto in un numero elevato di Statuti comunali. Su ambedue i fronti (dei servizi reali e personali), diventerà comunque indispensabile la ridefinizione dei confini reciproci tra settore pubblico, settore privato di mercato e settore privato non di mercato, sia al fine di reperire risorse aggiuntive che di migliorare la funzionalità dei servizi.

Una seconda caratteristica saliente del ciclo degli anni '80 è riconducibile al ruolo crescente che le Amministrazioni locali possono svolgere nelle politiche di sviluppo. Numerosi studi e valutazioni di esperienze concrete nei paesi più industrializzati hanno messo in luce come proprio in un periodo di internazionalizzazione crescente dell'economia, e di conseguente maggiore mobilità dei fattori di produzione, le politiche locali di sviluppo assumono una pregnanza sconosciuta nel passato, e richiedono interlocutori autorevoli nel governo locale nei confronti dei principali attori economici già presenti, o disponibili a localizzarsi nel territorio locale. Tutto il dibattito in corso sui grandi progetti di trasformazione urbana a Torino e nelle principali città italiane è infatti incentrato sugli effetti dei piani urbanistici nei processi di sviluppo economico locale, attraverso la creazione di fattori di localizzazione delle attività economiche più pregiate. Anzi, si è sostenuto che il dinamismo delle politiche locali può essere considerato come uno dei principali "fattori invisibili" dello sviluppo locale, nel breve periodo più rilevanti dei fattori tradizionali (costo del lavoro, dei trasporti, ecc.).

Ciò implica una rideterminazione del ruolo del SPL, in particolare dei Comuni, che ne valorizzi più le capacità di indirizzo e governo complessivo, restringendo all'essenziale l'attività di erogazione diretta dei servizi che può in molti casi essere svolta con altre modalità istituzionali ed organizzative. La Le. 142/90 offre numerosi stimoli e strumenti in questa direzione.

Il nodo delle risorse: le prospettive dell'autonomia tributaria

Si è già ricordato come nella seconda metà degli anni '80 le risorse correnti trasferite dallo Stato al SPL piemontese siano gradualmente diminuite in termini reali. Parallelamente si è assistito ad una progressiva e significativa crescita dell'autonomia tributaria.

La Regione, in attesa della riforma organica della finanza regionale, ed in attuazione delle norme contenute nella Le. 158/90, ha sinora applicato solo i livelli minimi previsti per quanto concerne le addizionali all'imposta sul consumo

del gas metano ed all'imposta erariale di trascrizione nei pubblici registri automobilistici, con una previsione di introiti pari a circa 20 miliardi di lire per il 1991; l'applicazione delle aliquote massime su queste due addizionali, unitamente all'introduzione della possibile maggiorazione di 30 lire al litro sul consumo di benzina per autotrazione può portare un ulteriore introito di circa 100 miliardi nelle casse regionali. Si tratta di modifiche che se pur non ancora tali da condurre a modificazioni strutturali dell'assetto finanziario regionale, rappresentano il segnale di un'importante inversione di tendenza. E' noto che tra le ipotesi di riassetto complessivo della finanza regionale sta sempre più prendendo corpo quella di una compartecipazione al gettito riscosso regionalmente dell'Irpef e dell'Iva che sostituisca i trasferimenti del Fondo comune, sulla falsariga di quanto avviene per le Regioni a Statuto speciale; quest'ultimo diventerebbe esplicitamente un Fondo perequativo a favore delle regioni meno sviluppate, che rischierebbero altrimenti di venir penalizzate per un'insufficiente base imponibile. In attesa di una riforma globale che trasformi radicalmente l'assetto della finanza regionale, è prevedibile che alle Regioni sarà gradualmente attribuito il gettito delle tasse di proprietà sugli autoveicoli, oltre che quello derivante dall'eventuale introduzione di imposte di scopo nel settore sanitario ed ambientale, nel campo della difesa del suolo e della tutela dagli inquinamenti. Passando agli enti locali, in particolare i Comuni, il disegno di legge delega sull'autonomia impositiva prevede l'introduzione di due nuovi tributi comunali, l'ICI (imposta comunale sugli immobili) e l'ISCO (imposta sui servizi comunali). Il primo tributo colpirebbe il valore dei fabbricati e delle aree edificabili, in parallelo ad una probabile soppressione dell'Invim; il secondo sostituirebbe l'Iciap, e dovrebbe colpire gli insediamenti produttivi tenendo conto delle loro dimensioni, del tipo di attività in essi esercitata e di indici di capacità contributiva oggettivamente prefissati con l'attribuzione al Comune di una certa discrezionalità nella determinazione delle misure di imposta. Non si parla più invece di sostituzione della tassa per la raccolta e lo smaltimento rifiuti che anzi dovrebbe essere modificata al fine di trasformarla in una sorta di "tassa ambientale" correlata alla potenzialità di produzione dei rifiuti. Ciò consentirebbe anche di ovviare alla situazione di "giungla tariffaria", all'interno della quale, anche sulla base dell'analisi presentata nella terza parte del Rapporto, è difficile trovare una logica economica, nè tanto meno una logica di disincentivazione della produzione dei rifiuti. Non è facile svolgere simulazioni sugli effetti di una riforma di questo tipo. Su un piano quantitativo nel 1990 le tre più rilevanti imposte locali dei 43 maggiori Comuni piemontesi, e sulle quali dovrebbero intervenire significativi mutamenti a seguito della riforma, erano l'Invim (130 miliardi di gettito previsto), l'Iciap (122 miliardi) e la tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (168 miliardi), che insieme rappresentano il 70% delle entrate tributarie

complessive. Una manovra tributaria che volesse aumentare del 10% il peso delle entrate tributarie sulle entrate correnti necessiterebbe di un gettito aggiuntivo di circa 270 miliardi, che dovrebbero essere recuperati attraverso l'Ici e l'Isco. Ma, al di là degli effetti in termini di gettito, l'incremento dell'autonomia tributaria può innescare un percorso virtuoso di maggior coinvolgimento dei cittadini e -attraverso le imposte locali sulle attività produttive- delle imprese nelle politiche locali. La seconda componente autonoma rilevante delle entrate correnti degli enti locali è costituita dalle entrate tariffarie. Nel corso degli anni '80 il peso di tali entrate è notevolmente cresciuto, in parallelo agli obblighi di copertura minima dei costi dei servizi previsti dalle leggi statali. Tra il 1982 ed il 1990 il peso delle entrate tariffarie sul totale delle entrate correnti è infatti cresciuto dal 7% al 10%, attraverso le manovre tariffarie sui servizi produttivi e su quelli a domanda individuale che presentano notevoli differenziazioni a livello comunale, e sulle quali si cerca di offrire una spiegazione nella terza parte del Rapporto. L'utilizzo della "leva tariffaria" ha comunque contribuito a creare un'esperienza operativa negli enti locali che non si riscontra in materia tributaria e che pare promettente per il futuro, anche se il collegamento troppo rigido tra tariffe e costi a volte può portare a soluzioni inefficienti.

Il problema dell'informazione statistica di base

Nel corso di tutto il Rapporto il lettore si troverà spesso di fronte a dati spesso parziali, incompleti e sulla cui attendibilità viene regolarmente messo in guardia. L'informazione statistica di base sugli operatori pubblici locali è infatti spesso lacunosa, e viene comunque diffusa in ritardo rispetto al periodo di rilevazione. Nel Rapporto i dati di base sono riferiti ad un periodo di tempo che spazia dal 1987 al 1991; in genere i dati più "vecchi" sono anche quelli più ricchi ed attendibili, in quanto tratti dai bilanci consuntivi e con informazioni anche sui livelli produttivi dei servizi (si veda il caso delle aziende speciali e delle Province e dei Comuni), mentre i dati più recenti sono essenzialmente di carattere finanziario e derivano dai bilanci preventivi, ad esclusione di quelli relativi al comparto sanitario che sono organizzati all'interno di un sistema informativo settoriale. Il quadro che abbiamo ricostruito, a partire dal conto consolidato, consente però per la prima volta una valutazione sistematica sull'attività del SPL piemontese e costituisce una base di partenza per successivi aggiornamenti, che possano essere sempre più sistematici, completi e tempestivi. L'Osservatorio sul settore pubblico locale dell'Ires d'intesa con il servizio finanza locale della Regione Piemonte intende a questo proposito proporre nel corso del 1992 un'iniziativa pilota per valutare le possibilità di utilizzo dei Comitati regionali di controllo per l'analisi delle principali informazioni statistiche di base sull'attività degli enti locali.

Ugualmente, resta sempre aperto il problema del "colloquio" tra i sistemi informativi centrali del Ministero degli Interni, dell'Istat e della Corte dei Conti e le Regioni, al fine di consentire un efficace scambio di informazioni statistiche di base.

In generale, è maturo lo sviluppo di una "seconda generazione" di informazione statistica di base sulla finanza locale a livello regionale, capace di offrire un monitoraggio reale sui livelli di funzionalità nella prestazione dei servizi pubblici locali.

Qualche idea per le politiche regionali per gli enti locali

La Le. 142/90 ha riaperto il dibattito in merito alle politiche regionali verso gli enti locali. Non è questa la sede per ricordare i numerosi impegni legislativi ed amministrativi che attendono le Regioni per dare attuazione alle norme contenute in tale legge. Parrebbe invece più opportuno sottolineare alcuni suggerimenti in merito alle politiche della Regione verso gli enti locali che si possono trarre dall'insieme del lavoro.

Il primo ha un carattere generale, e si riferisce ai criteri di tipo economico utilizzabili per identificare un ruolo specifico della Regione rispetto ai vari componenti del SPL. La rilevanza economico finanziaria del SPL, nonché la complessità delle interazioni che si sviluppano al suo interno fanno emergere l'esigenza di un ente che svolga una funzione di indirizzo e di orientamento rispetto a questo aggregato istituzionale che gestisce una massa ingente di risorse. Tale funzione, da un punto di vista economico, è riconducibile essenzialmente alla regolazione del sistema delle economie esterne localizzative a scala regionale e delle esternalità reciproche tra enti locali. Ad esempio, la politica di pianificazione territoriale, con l'individuazione delle principali scelte di uso del territorio e, più in specifico, all'interno di essa, la promozione e la valutazione complessiva dell'impatto dei più rilevanti progetti infrastrutturali a dimensione regionale (anche con un rilancio della c.d. finanza progettuale sull'esempio del FIO), possono supportare una strategia di sviluppo regionale, indirizzando le amministrazioni comunali, e svolgendo un ruolo di "arbitro" nei loro confronti. Un'esigenza di questo tipo emerge dalla valutazione -anche sulla base di analisi recentemente compiute dalla Commissione tecnica della spesa pubblica del Ministero del Tesoro- delle procedure di finanziamento degli investimenti infrastrutturali degli enti locali negli anni '80, basate su quote capitarie uguali per tutti, senza indicazioni di priorità a livello sovra-comunale (provinciale e/o regionale), con la conseguenza di un'eccessiva frammentazione delle opere sul territorio ed una scarsa rispondenza delle opere stesse alle esigenze collettive.

Certo, per lo svolgimento di tali funzioni restano da individuare non solo i modelli più efficaci di ripartizione delle funzioni amministrative, attraverso gli strumenti del trasferimento, delle deleghe, dell'avvalimento, quanto le condizioni politico-istituzionali per una cooperazione ottimale tra Regione ed enti locali ed adeguate strumentazioni tecniche.

Il secondo suggerimento ha un carattere più specifico ed è legato al sistema dei servizi pubblici locali. Abbiamo già ricordato come vi sia, a livello informativo un vuoto conoscitivo in merito alle prestazioni fornite dai vari enti locali nella nostra, come nelle altre, regioni. Per "prestazioni" intendiamo un concetto molto lato: tipologia di servizi forniti, quantità e qualità dei medesimi, costi, prezzi (struttura delle tariffe), modalità di fornitura e processi produttivi. Tale assenza di informazione e di sua circolazione ha due ordini di conseguenze negative. La prima è rappresentata dalla scarsa trasparenza dell'efficacia delle politiche dei servizi degli enti locali con conseguenti difficoltà di valutazione delle principali politiche regionali; la seconda deriva dal fatto che comunque i cittadini non sono messi in condizione di valutare le "performances" relative dei vari enti locali. La Regione potrebbe farsi promotrice di una politica di diffusione di informazioni sul rendimento relativo delle amministrazioni locali, che oltre ad evidenti vantaggi per la programmazione regionale, garantirebbe maggiori incentivi all'efficienza da parte degli amministratori pubblici, pena non tanto la perdita di cittadini (il c.d. meccanismo del "voto con i piedi" di Tiebout) in un sistema con scarsa mobilità territoriale come il nostro, quanto la sanzione elettorale. Tale politica potrebbe anche avere il benefico effetto di diffondere le migliori innovazioni nei processi di fornitura dei servizi, con ovvie conseguenze sui livelli di funzionalità dei medesimi a livello regionale. Per lo svolgimento di questa attività la Regione può trovare ausilio in quanto prescritto negli Statuti comunali in merito alla diffusione di informazioni sui servizi prestati e sulla tutela dei diritti dei cittadini.

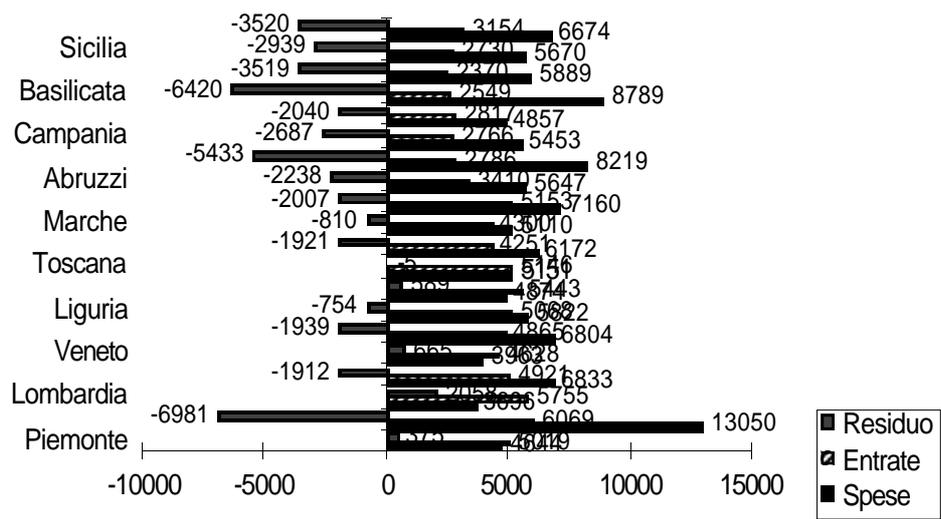
Il Piemonte nella distribuzione territoriale delle entrate e spese pubbliche: prospettive finanziarie della regionalizzazione

Una delle questioni più dibattute, ma nello stesso tempo più difficili da valutare in termini quantitativi, è la distribuzione delle entrate delle spese pubbliche tra regioni. E' noto che i movimenti autonomistici rivendicano un riequilibrio territoriale tra produzione ed impieghi delle risorse pubbliche, ovvero tra quanto lo Stato ricava attraverso il sistema fiscale da una determinata regione e quanto esso eroga in essa. Ovviamente, la componente di prelievo autonomo locale non rileva in quanto finanzia spesa pubblica locale, anche se contribuisce a determinare la pressione fiscale complessiva di una regione. Una recente ricerca

del Fornez^(*) ha per la prima volta stimato l'impatto del bilancio pubblico nella redistribuzione delle risorse prelevate nelle varie regioni, valutando il c.d. "residuo fiscale", ovvero il beneficio netto regionale che si ottiene sottraendo le spese dello Stato, val netto degli interessi passivi, dalle entrate, dopo averne stimato la distribuzione regionale con opportune metodologie. Un residuo positivo sta a significare che una regione ottiene meno in termini di spesa di quanto paga in termini di imposte, e viceversa per il residuo negativo. La distribuzione delle spese, delle entrate e del residuo fiscale per regione identifica quattro regioni come "esportatrici" nette di risorse (fig. VIII): in ordine decrescente, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte (con 375.000 lire pro-capite). La direzione di questo trasferimento non è però univoca verso le regioni meno sviluppate del Sud in quanto anche regioni ad alto livello di reddito come Valle d'Aosta, Trentino e Friuli beneficiano di significativi trasferimenti netti, così come Liguria e Toscana, se pur con valori minori. La distribuzione territoriale della spesa pubblica risente quindi oltre che degli effetti delle politiche di riequilibrio territoriale sviluppatasi nel corso degli anni anche di vincoli istituzionali (la presenza di Regioni a Statuto speciale), e fenomeni oggettivi di indivisibilità nelle spese che premiano le Regioni più piccole (certi uffici statali devono comunque essere presenti in tutto il territorio nazionale, così come determinate infrastrutture di base). Ugualmente, bisogna essere cauti nel valutare i valori dei residui come indicatori di "perdita netta" di risorse in quanto molto spesso -sempre in base ai risultati della medesima ricerca- l'attivazione diretta ed indiretta di produzione e di reddito che trae origine dalla spesa pubblica corrente finalizzata all'erogazione di consumi collettivi in una determinata regione si ripercuote maggiormente nelle regioni più sviluppate. In altre parole, le regioni più sviluppate, attraverso il saldo della bilancia dei pagamenti regionale, ricevono dalla spesa erogata nelle altre regioni un'attivazione economica (in termini di valore aggiunto ed occupazione), superiore all'attivazione ceduta. In questo quadro è evidente l'impatto economico e sociale di una riforma della finanza regionale che attribuisse i tre decimi dell'Irpef e dell'Iva riscossa regionalmente alle Regioni. Basti pensare che sulla base di una stima grossolana il Piemonte avrebbe ricevuto nel 1990 circa 2.626 miliardi di compartecipazione all'Irpef e 2.250 miliardi di compartecipazione all'Iva. Le prospettive finanziarie della regionalizzazione in Italia sono quindi collegate ad

(*) Fornez, 1990, "La distribuzione territoriale della spesa pubblica in Italia. Punti fermi e prime ipotesi", Archivio dei corsi di formazione, n. 36.

Figura VIII. Spese, entrate e residuo fiscale per abitante e per regioni al 1986 (migliaia di lire)



Fonte: Formez, 1990

una profonda re-distribuzione delle funzioni legislative ed amministrative all'interno del nostro ordinamento politico. E' evidente, infatti, che un trasferimento di risorse alle Regioni di tale portata potrebbe essere valutato solo se si potesse anche conoscere l'entità del trasferimento di funzioni amministrative e le modifiche nel sistema dei finanziamenti settoriali: basti pensare all'effetto che si potrebbe avere in seguito ad una fiscalizzazione su base regionale del finanziamento del sistema sanitario. Ma su questi temi ci sarebbe spazio per un altro Rapporto.

Parte prima

IL SETTORE PUBBLICO NELL'ECONOMIA REGIONALE

1. Il quadro generale

Da quali enti è composto il settore pubblico regionale?

Una risposta precisa a tale quesito risulta difficile, in quanto esiste una serie di enti le cui caratteristiche istituzionali presentano notevoli margini di ambiguità. Basti pensare alle partecipazioni statali costituite da imprese giuridicamente private, ma governate di fatto dall'operatore pubblico. Una prima individuazione di tali enti può essere desunta dalla Le. 468/78, che individua il c.d. settore pubblico allargato nei seguenti enti:

- Stato, Organi costituzionali ed altri enti dell'Amministrazione centrale (compresa Anas);
- Aziende autonome dello Stato (esclusi Anas e Ente Fs);
- Regioni, Province, Comuni ed altri enti dell'Amministrazione locale;
- Enti di previdenza;
- Unità sanitarie locali;
- Enti portuali, Aziende municipalizzate ed Enel.

Utilizzando sia fonti ufficiali che rilevazioni dell'Osservatorio sul settore pubblico dell'Ires, è stato possibile ricostruire una fotografia degli enti che compongono il settore pubblico piemontese a partire da tale definizione (fig. 1.1.), corredata da alcuni indicatori quantitativi relativi all'occupazione ed alla spesa. Non sono disponibili dati relativi ai dipendenti degli enti di previdenza e dell'Enel, mentre vengono compresi quelli dell'Ente Fs. I dati di spesa sono relativi ad impegni e pagamenti correnti ed in conto capitale degli enti nel 1988, limitatamente al settore pubblico locale (SPL), e saranno in parte utilizzati successivamente per la costruzione di un conto consolidato di cassa.

Nel complesso il settore pubblico centrale e quello locale si equivalgono dal punto di vista occupazionale (fig. 1.2.). Da questo punto di vista gli anni '80 non hanno visto grosse modifiche strutturali rispetto ad un quadro ormai consolidato dopo le riforme istituzionali degli anni '70 (creazione delle Regioni e riforma sanitaria).

Un secondo criterio definitorio deriva dal sistema di contabilità nazionale e regionale, che si basa sulle caratteristiche dei servizi prodotti, ed identifica il

Figura 1.1 I principali operatori del settore pubblico piemontese nel 1988: enti, dipendenti, spese (i dati di spesa sono relativi ai pagamenti 1988, espressi in miliardi)

Stato, Aziende aut., Ente FS	
	88.319 dip. civili
	12.865 dip. militari(*)
	37.528 dip. az.aut.

REGIONE	
1 ente	2.773 dip.
spese correnti	890
spese c/capitale	408

PROVINCE	
6 enti	6.077 dip.
spese correnti	424
spese c/capitale	74

COMUNI	
1.209 enti	41.701 dip.
spese correnti	3.165
spese c/capitale	1.147

Comunità montane	
45 enti	442 dip.
spese correnti (1)	35,8
spese c/capitale (1)	71,4

USSL	
76 enti	44.841 dip.
spese correnti	4.068
spese c/capitale	94

Aziende municipalizzate	
30 enti	12.132 dip.
spese correnti (2)	1.163
spese c/capitale (2)	157

Consorzi	
131 enti	782 dip.
spese correnti	n.d
spese c/capitale	n.d

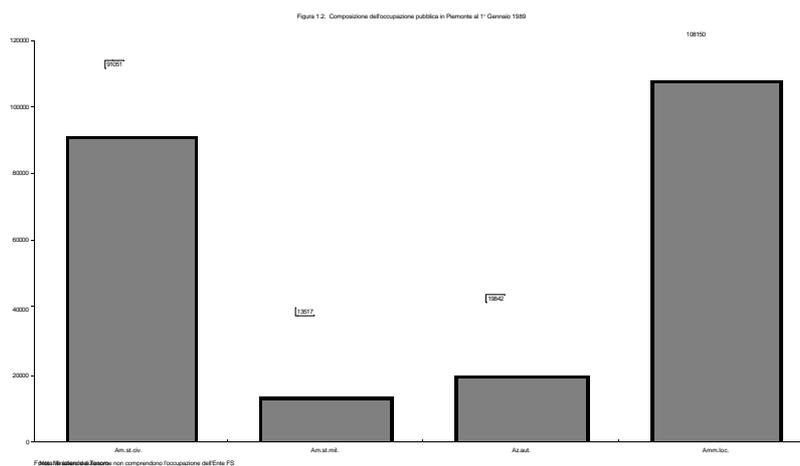
(1) : impegni 1988

(2) : costi 1987

(*) esclusi dipendenti del Ministero della Difesa

Fonte: Ministero del Tesoro, Cispel, Regione Piemonte

Figura 1.2 Composizione dell'occupazione pubblica in Piemonte al 1° Gennaio 1989



settore pubblico nel c.d. settore dei servizi non destinabili alla vendita, che comprende i servizi delle amministrazioni pubbliche in senso stretto (escluse quindi le aziende autonome, le aziende municipalizzate, gli enti portuali e l'Enel), ma anche quelli domestici e delle istituzioni sociali private (culto, convenienze private, associazioni sindacali dei lavoratori e partiti), considerati tutti come servizi finali. Quest'ultima definizione porta a sottostimare il peso del settore pubblico rispetto alla precedente, in quanto la componente privata delle istituzioni sociali risulta assai limitata, e comunque non in grado di compensare la componente di mercato della pubblica amministrazione (aziende, ente Fs, ecc.) assente da questa definizione.

Il contributo del settore dei servizi non destinabili alla vendita, alla formazione del reddito regionale risulta relativamente limitato nella nostra regione. Nel 1987 esso era pari al 9% circa del reddito, valore significativamente inferiore a quello nazionale pari all'11%.

In termini di posti di lavoro il ruolo delle pubbliche amministrazioni è però rivalutato. Il peso dell'occupazione nei servizi non destinabili alla vendita risultava nel 1987 pari a circa il 14% dell'occupazione complessiva regionale, a fronte di un 18% nazionale; le stime più recenti relative al 1988-89 vedono invariate tali quote a livello regionale e nazionale.

Anche se complessivamente il peso del settore pubblico risulta relativamente limitato, esso presenta un trend crescente nel tempo. Tra il 1971 ed il 1987 si è assistito ad una crescita di 2,7 punti nel peso del valore aggiunto a prezzi correnti (dal 6,3% al 9%), e di ben 5 punti in quello dell'occupazione (dal 9% al 14%). Va però segnalato che il peso del valore aggiunto dei servizi non destinabili alla vendita a prezzi costanti, in base alle più recenti stime dell'Ires diminuisce dal 9% del 1970 al 7% circa del 1989. Tale diminuzione merita un commento. E' noto che il valore aggiunto di questo settore è costituito per la quasi totalità dalle retribuzioni dei dipendenti pubblici, e l'Istat nelle sue stime ipotizza limitati aumenti di produttività, associati prevalentemente ad una modifica verso l'alto dei livelli medi delle qualifiche, e comunque sempre inferiori a quelli del settore privato. Con questo metodo di calcolo è sufficiente che i salari dei dipendenti pubblici aumentino in misura superiore all'aumento generale dei prezzi perchè si abbia l'effetto di una crescita superiore del deflatore settoriale. Più che una diminuzione reale del peso della "produzione" pubblica il dato viene piuttosto a segnalare una crescita dei livelli stipendiali superiore a quella dell'indice generale dei prezzi. Anche l'andamento stagnante della produttività risente in parte di questo metodo di calcolo, che comunque sconta la difficoltà di quantificazione del prodotto della pubblica amministrazione.

Uguualmente, sul fronte dell'occupazione nel ramo dei servizi non destinabili alla vendita deve essere sottolineato che la dinamica degli anni '80 (1989-81)

segna un notevole rallentamento rispetto a quella degli anni '70 (1980-70): un ritmo pari all'1,5% medio annuo rispetto al 5,1% del periodo precedente. Il Piemonte perde il primato nel tasso di crescita che aveva manifestato negli anni '70 a favore della Campania. Tra l'altro, per la prima volta dal 1970 si assiste ad una diminuzione dell'occupazione, nel 1987 e nel 1988 e, nel complesso, a partire dal 1986 l'entità dell'occupazione sembra consolidarsi sulle 280.000 unità. E' lecito ipotizzare che il miglioramento complessivo della situazione economica da un lato, che ha portato gradualmente ad una minore pressione sul settore pubblico come "datore di lavoro di ultima istanza", e dall'altro il peggioramento speculare della situazione della finanza pubblica, con le conseguenti restrizioni alle nuove assunzioni negli enti pubblici, siano alla base di questo significativo cambiamento.

In parallelo gli anni '80 hanno però visto una crescita dei redditi da lavoro dipendente per unità di lavoro, che ha probabilmente controbilanciato in termini di spesa pubblica l'effetto positivo originato dalla stazionarietà dell'occupazione. Vale la pena notare come il differenziale positivo dei redditi unitari da lavoro per il settore dei servizi non destinabili alla vendita rispetto a quelli destinabili alla vendita, a livello nazionale, continua a crescere negli anni '80, dopo una parziale flessione nella metà degli anni '70 (fig. 1.3.): parimenti diminuisce il differenziale negativo rispetto al comparto dei servizi del credito (fig. 1.4.) -tradizionalmente contrassegnato da livelli di qualifiche e retributivi medio alti- a testimonianza di una modificazione strutturale del sistema di distribuzione dei redditi a favore dei pubblici dipendenti, il cui potere contrattuale nei confronti degli amministratori pubblici ha segnato una notevole crescita.

A livello regionale le tendenze paiono analoghe (figg. 1.5.-1.6.), anche se i redditi pro-capite del settore dei servizi non destinabili alla vendita risultano sempre inferiori a quelli del settore dei servizi destinabili alla vendita.

Figura 1.3 Differenze nei redditi pro-capite da lavoro dipendente tra i servizi non destinabili alla vendita e quelli destinabili alla vendita (fatti uguale a 100) in numero indice dal 1970 al 1989. Italia

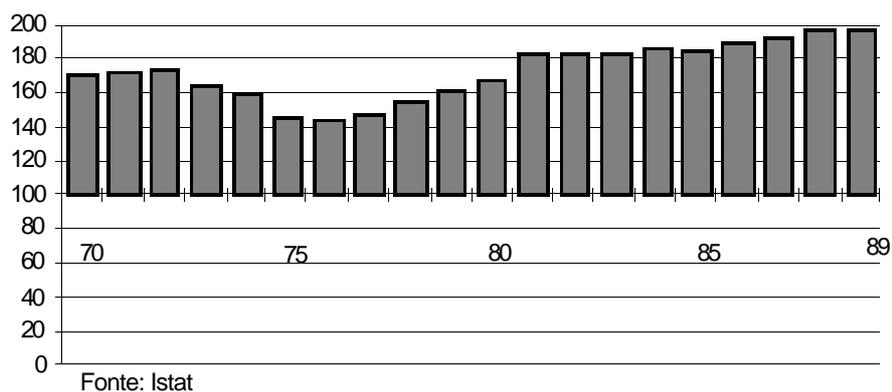


Figura 1.4 Differenze nei redditi pro-capite da lavoro dipendente tra i servizi del credito e assicurazioni e quelli non destinabili alla vendita (fatti uguale a 100) in numero indice dal 1970 al 1989. Italia

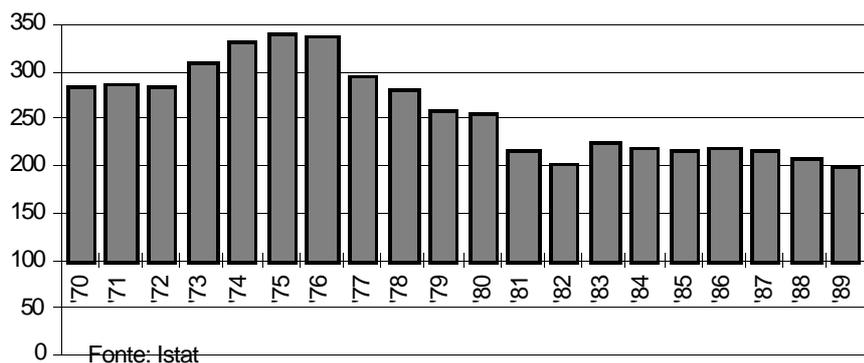


Figura 1.5 Differenze nei redditi pro-capite da lavoro dipendente tra i servizi non destinabili alla vendita e quelli destinabili alla vendita (fatti uguali a 100) in numero indice dal 1980 al 1987. Piemonte

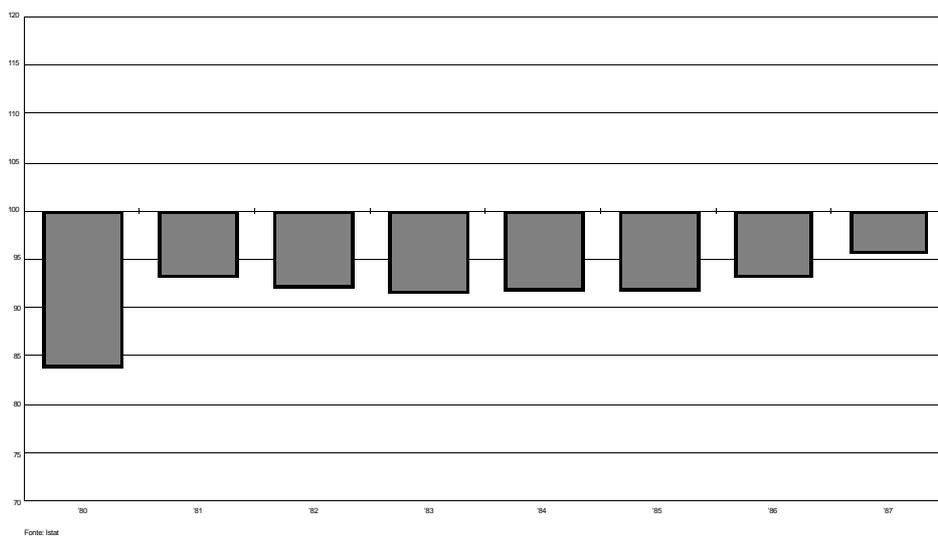
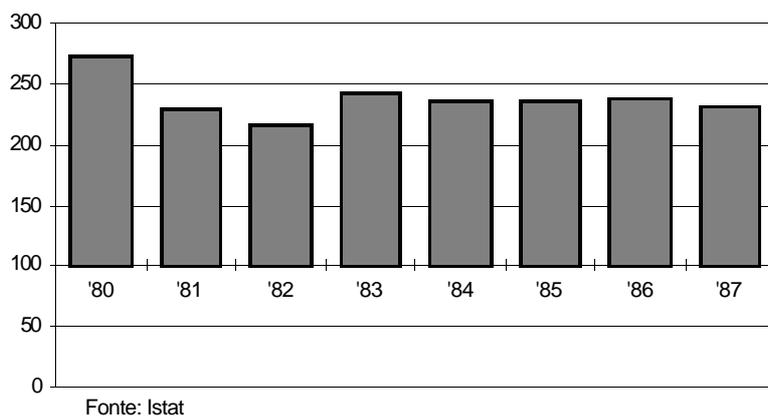


Figura 1.6 Differenze nei redditi pro capite da lavoro dipendente tra i servizi del credito e assicurazioni e quelli non destinabili alla vendita (fatti uguale a 100) in numero indice dal 1980 al 1987. Piemonte



2. Il conto consolidato del settore pubblico locale

Un profilo di analisi del settore pubblico di particolare interesse è rappresentato dal quadro complessivo delle risorse finanziarie e dei loro impieghi da parte delle amministrazioni pubbliche locali. L'esistenza di un consistente volume di trasferimenti finanziari tra i diversi livelli di governo locale richiede però il consolidamento di tali flussi, al fine di evitare duplicazioni contabili.

La disponibilità di dati del Ministero del Tesoro sugli incassi e pagamenti di Regione, Province, Comuni e Ussl, ha consentito la costruzione di un conto consolidato delle entrate e delle spese del settore pubblico locale piemontese al 1988. Un'analoga stima effettuata dall'Ires per il 1978 consente anche un interessante confronto intertemporale, anche se nel conto di tale anno, e limitatamente alle spese, il settore sanitario è rappresentato solo dagli enti ospedalieri, con una conseguente parziale disomogeneità dei dati.

Le entrate

L'esame delle entrate (tabb. 2.1.-2.2.) mette in luce il connotato derivato della finanza locale. Rispetto alla situazione del 1978 il peso dei trasferimenti dallo Stato sulle entrate correnti totali consolidate è addirittura cresciuto dall'84% all'85%. La crescita è imputabile al comparto sanitario ed alla Regione: limitandosi a Province e Comuni, infatti, il peso dei trasferimenti diminuisce dal 78% al 75%.

Misurate a prezzi costanti le entrate correnti risultano cresciute ad un ritmo del 5% medio annuo. Probabilmente si tratta di una sovrastima dovuta alle imprecisioni di calcolo del primo conto consolidato nel 1978, anno in cui il Ministero del Tesoro incominciò ad avviare le rilevazioni di cassa sul settore pubblico allargato. Anche tenuto conto di tali limiti si può però affermare che nel decennio in esame il flusso di risorse reali per il settore pubblico locale è sicuramente cresciuto. Per quanto riguarda i movimenti finanziari interni tra i comparti, a parte il grosso peso dei trasferimenti dalla Regione alle Unità socio-sanitarie locali (3.203 miliardi su 3.211 miliardi di entrate correnti), continua a risultare limitato il peso dei trasferimenti della Regione agli enti locali: nel 1988 essi erano pari a soli 63 miliardi su più di 4.300 miliardi di entrate di Province e Comuni, ovvero il 1,5%, con un'ulteriore riduzione rispetto al già basso valore del 1978, pari al 3%. L'assenza di una leva finanziaria per le politiche di programmazione regionale nei confronti degli enti locali emerge in maniera evidente.

Tabella 2.1 Conto consolidato delle entrate del SPL in Piemonte nel 1978 (val. in milioni di lire)

Entrate correnti	Regione	Province	Comuni	Entrate consolidate	Valori %
Entrate tributarie proprie	73.624	6.355	62.932	142.911	8,47
Trasferimenti da privati	971	2.216	27.937	31.124	1,84
Altre entrate correnti	8.950	6.261	84.081	99.292	5,89
Trasferimenti dal governo centrale	730.122	171.423	512.271	1.413.816	83,80
Tot. entr. corr. da fonti esterne	813.667	186.255	687.221	1.687.143	100,00
Trasferim. dalla Regione		5.160	24.837	29.997	
Trasferim. da Province e Comuni		5.140	6.007	11.147	
Entrate correnti totali	813.667	196.555	718.065	1.728.287	
Entrate in conto capitale					
Riscossioni crediti e anticipazioni		19	9.024	9.043	6,05
Trasferimenti dallo Stato	103.556	1.354	11.290	116.200	77,80
Trasferimenti da privati		167	15.891	16.058	10,75
Altre entrate		713	7.351	8.064	5,40
Tot. entr. c. cap. da fonti esterne	103.556	2.253	43.556	149.365	100,00
Trasferim. dalla Regione		6.197	14.081	20.278	
Trasferim. da Province e Comuni	1.194	205	2.738	4.137	
Entrate in c. capitale totali	104.750	8.655	60.375	173.780	
Totale entrate consolidate	917.223	188.508	730.777	1.836.508	

Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat e Ministero del Tesoro

Tabella 2.2 Conto consolidato delle entrate del SPL in Piemonte nel 1988 (val. in milioni di lire)

Entrate correnti	Regione	Province	Comuni	USSL	Entrate consolidate	Valori %
Entrate tributarie proprie	59.344	48.365	504.147	29.740	641.596	7,08
Trasferimenti da privati	17	29	1.502		1.548	0,02
Altre entrate correnti	60.696	29.477	464.562	187.650	742.385	8,19
Trasferimenti dal governo centr.	4.516.490	426.350	2.735.927		7.678.767	84,71
Tot. entr. corr. da fonti estern	4.636.547	504.221	3.706.138	217.390	9.064.296	100,00
Trasferim. dalla Regione		63.248		3.203.580	3.266.828	
Trasferim. da Province e Comur	284	8.583		7.353	16.220	
Entrate correnti totali	284	71.831		3.210.933	3.283.048	
Entrate in conto capitale						
Riscossioni crediti e anticipazior	47.540	75	157.447		205.062	15,13
Trasferimenti dallo Stato	798.322	318	46.163		844.803	62,32
Trasferimenti da privati	2	60	132.470		132.532	9,78
Altre entrate	222	4.898	168.179		173.299	12,78
Tot. entr. c. cap. da fonti ester	846.086	5.351	504.259	688.764	1.355.696	100,00
Trasferim. dalla Regione		178.150		42.342	220.492	
Trasferim. da Province e Comuni		1.004			1.004	
Entrate in c. capitale totali	846.086	688.764		42.342	1.577.192	
Totale entrate consolidate	5.482.633	509.572	4.210.397	906.154	10.419.992	

Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat e Ministero del Tesoro

Tabella 2.3 Conto consolidato delle spese del SPL in Piemonte nel 1978 (val. in milioni di lire)

Spese correnti	Regione	Province	Comuni	Enti osped.	Spese consolidate	Val. %
Spese per il personale	21.511	55.843	230.464	347.403	655.221	44,53
Spese per beni e servizi	22.146	91.048	154.299	173.111	440.604	29,95
Spese per interessi	1.480	22.548	60.073	12.140	96.241	6,54
Trasferimenti allo stato						
Trasferim. ad altri sogg. pubbl.	53.333	13.875	129.700		196.908	13,38
Trasferimenti a privati	47.756	2.389	18.315	5.631	74.091	5,04
Altre spese correnti	1.491	29	5.011	1.723	8.254	0,56
Totale spese correnti propri	147.717	185.732	597.862	540.008	1.471.319	100,00
Trasf. a Comuni, Province	29.997	1.021	8.081		39.099	
Trasferim. per la sanità	514.099				514.099	
Spese correnti totali	691.813	186.753	605.943	540.008	2.024.517	
Spese in conto cap.						
Investimenti diretti	12.864	19.682	164.477	25.463	222.486	78,42
Altre spese	33.485	3.358	22.271	2.116	62.103	21,89
Totale spese in c. cap. propr	46.349	23.040	186.748	27.579	283.716	100,00
Trasferim. a Comuni, Province	20.278	46	1.165		21.489	
Trasferim. per la sanità	10.528				10.528	
Spese in c. capitale totali	77.155	23.086	187.913	27.579	315.733	
Totale spese consolidate	194.066	208.772	784.610	567.587	1.755.035	

Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat e Ministero del Tesoro

Tabella 2.4 Conto consolidato delle spese del SPL in Piemonte nel 1988 (val. in milioni di lire)

Spese correnti	Regione	Province	Comuni	USSL	Spese consolidate	Val. %
Spese per il personale	96.746	182.073	1.280.849	1.710.647	3.270.315	38,26
Spese per beni e servizi	101.164	106.559	1.190.123	2.156.789	3.554.635	41,58
Spese per interessi	89.270	67.519	431.257	457	588.503	6,88
Trasferimenti allo stato	52.205	231	6.033		58.469	0,68
Trasferim. ad altri sogg. pubbl.	398.507	3.416	32.327	102.170	536.420	6,28
Trasferimenti a privati	142.822	41.667	159.805		344.294	4,03
Altre spese correnti	9.175	22.828	65.344	98.374	195.721	2,29
Totale spese correnti propri	889.889	424.293	3.165.738	4.068.437	8.548.357	100,00
Trasf. a Comuni, Province	63.248	2.744	5.839		71.831	
Trasferim. per la sanità	3.994.435				3.994.435	
Spese correnti totali	4.947.572	427.037	3.171.577	4.068.437	12.614.623	
Spese in conto cap.						
Investimenti diretti	49.732	69.611	883.542	94.194	1.097.079	63,66
Altre spese	358.742	4.203	263.343		626.288	36,34
Totale spese in c. cap. propr	408.474	73.814	1.146.885	94.194	1.723.367	100,00
Trasferim. a Comuni, Province	178.150	613	391		179.154	
Trasferim. per la sanità	96.111				96.111	
Spese in c. capitale totali	682.735	74.427	1.148.155	94.194	1.999.511	
Totale spese consolidate	1.298.363	498.107	4.312.623	4.162.631	10.271.724	

Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat e Ministero del Tesoro

Le spese

La spesa complessiva nel 1988 (tab. 2.4.) risulta pari a 10.271 miliardi circa, distribuiti per l'83% nelle spese correnti e per il residuo 17% in quelle in conto capitale. La spesa totale consolidata fa capo per il 13% alla Regione, il 5% alle Province, il 42% ai Comuni e per il 41% alle Ussl.

Rispetto al 1978 (tab. 2.3.) le modificazioni paiono significative. Diminuisce il peso delle Province (dal 12% al 5%) e dei Comuni (dal 45% al 42%), mentre cresce notevolmente quello delle Ussl (dal 32% al 40%), ed in misura minore quello della Regione (dall'11% al 13%). I cambiamenti vanno in buona parte ricondotti agli effetti della riforma sanitaria che ha portato ad un trasferimento di risorse dagli altri livelli di governo alle Ussl, che, rispetto agli enti ospedalieri del 1978, coprono tutto lo spettro delle funzioni sanitarie. Anche tenendo conto di queste modifiche istituzionali va comunque segnalata la rilevante perdita di peso delle Province e, parallelamente, la crescita della componente di spesa regionale che dimostra come, tutto sommato, la crisi di ruolo di questo ente non trova conferma sul fronte delle risorse, anche se queste risentono dei noti vincoli settoriali che saranno richiamati nella seconda parte di questo lavoro.

E' interessante notare come distinguendo le spese tra voci di parte corrente ed in conto capitale la distribuzione vari sensibilmente. Rispetto al 1978 il peso dei Comuni rimane stabile, passando dal 66% al 67% del totale, mentre quello della Regione cresce in misura rilevante, dal 16% al 24%. Viceversa le Province ed il comparto sanitario vedono diminuire notevolmente il loro peso. Se però consideriamo i soli investimenti diretti il ruolo della Regione si ridimensiona notevolmente, scendendo al 5%, in parallelo ad un'ulteriore crescita di quello dei Comuni all'81% (884 miliardi).

Passando all'esame della composizione delle principali categorie di spesa corrente emerge la nota differenziazione tra Regione, ente prevalentemente finanziatore, e gli altri livelli di governo caratterizzati da una prevalenza delle spese dirette rispetto a quelle di trasferimento: basti rilevare come il 63% delle entrate da trasferimenti del settore pubblico locale nel 1988 provengano dalla Regione. Per quanto concerne le altre voci, sempre nel 1988 dei complessivi 3.270 miliardi spesi per il personale più della metà (52%) è attribuibile al comparto sanitario, il 39% ai Comuni, e la residua quota si ripartisce tra Regione (3%) e Province (6%). La composizione della spesa per beni e servizi vede un peso ancora maggiore del comparto sanitario (61%), rispetto agli altri comparti. Nel complesso la spesa per beni e servizi e per investimenti finali erogata dal settore pubblico locale nel 1988 raggiungeva la ragguardevole cifra di 4.651 miliardi, circa il 5% del valore aggiunto regionale al costo dei fattori.

La dinamica della spesa complessiva in termini reali (a prezzi 1980) vede un tasso di crescita medio annuo del 7,9% per le spese correnti e dell'8,7% per quelle in conto capitale. Si tratta di una dinamica differenziata all'interno dei diversi comparti. Per le spese correnti sono nell'ordine il comparto sanitario (+13%), la Regione (+8,6%) ed i Comuni (+6%) a presentare i tassi più elevati di crescita, mentre per le Province si assiste addirittura ad una diminuzione del 3%. Per le spese in conto capitale è invece la Regione a presentare la dinamica più elevata (+17%), seguita dai Comuni (+9%) e dal comparto sanitario (+0,5%), con le Province che, ancora, mostrano una caduta dello 0,12%.

Questi andamenti fortemente positivi vanno valutati con cautela in quanto oltre alla già richiamata probabile sottostima dei dati 1978 -è il primo anno in cui si iniziano le rilevazioni sulle gestioni di cassa- essi risentono notevolmente del periodo di riferimento. Il 1978 ha rappresentato infatti il primo anno di uscita dalla grande crisi finanziaria di Comuni e Province, con ancora limitati effetti sul fronte della cassa. Ugualmente il 1978 segna l'avvio della riforma sanitaria e del trasferimento di funzioni alle Regioni a seguito del DPR 616/77, che hanno segnato una trasformazione strutturale del sistema autonomistico italiano con un rilevante trasferimento di risorse dalle amministrazioni centrali ai vari livelli di governo locale. La crescita più rilevante per le spese in conto capitale è, infine, riconducibile al grosso sforzo in termini di investimenti pubblici locali, grazie ai grossi incentivi e trasferimenti statali, avvenuto a cavallo degli anni '80. Se quindi nel decennio si è assistito indubbiamente ad una crescita del peso del governo locale, questa valutazione dovrà essere qualificata dall'esame delle tendenze più recenti dei vari comparti che segnala situazioni di notevole difficoltà, e per l'esame delle quali si rinvia alla parte seconda.

Parte seconda

LO STATO DEI POTERI LOCALI IN PIEMONTE

1. Introduzione

Nella seconda parte del rapporto viene presentata una rapida descrizione delle principali caratteristiche economico-finanziarie di ciascuno dei componenti il settore pubblico locale: Regione, Province, Comuni, Comunità Montane, Aziende speciali, Comparto sanitario.

Esse sono individuate nell'evoluzione delle entrate e delle spese e, quando possibile, in alcuni indicatori di produzione in termini di servizi. Come si avrà modo di vedere non è stato possibile stendere dei capitoli uniformi data la disomogeneità dei dati di base disponibili per ciascun comparto. Il quadro che ne esce risulta comunque sufficientemente completo, offrendo, per la prima volta nella nostra regione, una descrizione esauriente di tutto il settore pubblico locale.

2. La Regione

L'approccio di analisi più tradizionale per l'istituto regionale è quello di tipo finanziario. Mancano infatti dati significativi sul "rendimento" delle Regioni che non siano quelli finanziari, o, tutt'al più, inerenti la produzione legislativa, in termini di composizione qualitativa e di numero di leggi approvate, rinviate o respinte dal Governo. Si tratta certamente di profili significativi, ma non esaurienti per valutare appieno i risultati delle politiche regionali.

D'altro lato le caratteristiche istituzionali di tale ente, con funzioni prevalenti di programmazione, indirizzo e trasferimento di risorse ad altri soggetti, e non di gestione di servizi rendono difficili, se non impossibili in certi casi, analisi sulla produttività e sui costi del tipo di quelle che sono possibili per numerose linee di attività di Province, Comuni, Aziende speciali e Unità socio-sanitarie locali. Probabilmente l'approccio più confacente potrebbe essere individuato nell'analisi delle politiche pubbliche, attraverso il quale vengono verificati complessivamente i risultati dell'attività regionale in alcuni grandi campi di intervento nei quali si esplica la sua azione. Gli elementi di conoscenza in nostro possesso non consentono però di andare oltre un'analisi tradizionale di tipo prevalentemente finanziario.

2.1. L'evoluzione normativa

Gli anni '80 hanno segnato il consolidamento di un modello regionale abbastanza differente rispetto alle aspettative. Il ruolo di questi enti all'interno dell'organizzazione complessiva dei poteri pubblici continua a rimanere sostanzialmente ambiguo, e rischia -paradossalmente- di ripercorrere il fallimento delle esperienze comprensoriali. Le grandi riforme del periodo 1975-78 (Le. 382/75 e DPR 616/77 sul completamento del trasferimento delle funzioni amministrative, Le. 833/78 di istituzione del servizio sanitario nazionale), sono state seguite da un'evoluzione legislativa settoriale non governata da principi unitari che hanno di fatto spezzettato le funzioni e le attività dell'ente, rendendo sempre più difficili i tentativi di programmazione del sistema economico regionale.

In termini funzionali l'attività regionale risulta concentrata in quattro grandi settori: agricoltura, sanità, trasporti e formazione professionale da soli coprono circa il 85% della spesa regionale. Ciascuno di essi prevede meccanismi regolativi e di erogazione delle risorse diversi, ma tutti contrassegnati dalla presenza di una pluralità di attori pubblici e privati tra i quali la Regione opera come intermediario con il compito di ricondurre ad unità i poteri pubblici "dispersi" che operano all'interno del territorio regionale.

Le difficoltà incontrate nello svolgimento di questa funzione unitamente allo sviluppo dei movimenti autonomistici locali sono alla base della riconsiderazione complessiva del modello di Stato regionale previsto dalla Costituzione attraverso una proposta di legge di modifica costituzionale che potenzia il ruolo delle Regioni, tuttora in discussione al Parlamento.

Ugualmente importanti modifiche della legislazione ordinaria sono contenute nei disegni di legge in discussione al Parlamento "Nuova disciplina della Finanza regionale", e "Nuove norme sull'ordinamento regionale". Il ruolo delle Regioni, pur con alcune ambiguità e contraddizioni, risulta assai rivalutato alla luce delle norme della Le. 142/90, e sulle quali in questa sede non possiamo soffermarci. Va comunque segnalato che la Le. 158/1990 "Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni", che ha segnato un momento di svolta nel regime della finanza regionale, ha introdotto nuove forme di autonomia impositiva per le Regioni, in parallelo ad una ridefinizione provvisoria dei rapporti complessivi Stato-Regioni.

2.2. Struttura e dinamica delle entrate

Gli anni '80 hanno rappresentato un periodo di graduale peggioramento delle condizioni della finanza regionale. Nel 1981 è infatti scaduta la "legge ponte" (Le. 356/77) che, a partire dal 1977, aveva indicizzato la dinamica dei trasferimenti correnti del Fondo comune al tasso di crescita dell'insieme delle entrate statali, creando una situazione di relativo benessere finanziario per le Regioni. Nello stesso periodo vedevano la luce una serie di leggi pluriennali di settore ("quadrifoglio", edilizia pubblica abitativa, ecc.), che comportavano un ulteriore e rilevante flusso di finanziamenti. Viceversa, a partire dal 1982, i trasferimenti sono stati indicizzati con il tasso programmato di inflazione, risultato sempre inferiore a quello reale, mentre in parallelo si è assistito ad una crescita dei finanziamenti settoriali, in particolare di quelli per la sanità.

Se si somma questa tendenza ad una politica di spesa delle Regioni (compreso il Piemonte), che ha privilegiato gli interventi in conto interessi e quelli a carattere continuativo e ricorrente, e comunque a valenza pluriennale, rinviando parallelamente l'iscrizione in bilancio delle spese a finanziamento settoriale ci si può rendere conto delle ragioni del graduale irrigidimento del bilancio regionale che ha portato ad una situazione di disavanzo effettivo crescente, e che ha reso necessario l'elaborazione di un piano graduale di rientro a partire dall'assestamento di bilancio 1991.

La struttura delle entrate complessive della Regione Piemonte ha visto comunque crescere il peso dei finanziamenti settoriali sul totale dal 83% (1980) al 90% (1988).

La Regione Piemonte riceve oggi, come già nel 1980, circa il 9% delle risorse statali, di parte corrente, trasferite dallo Stato all'insieme delle Regioni a statuto ordinario, un peso leggermente superiore a quello della sua popolazione.

Nel complesso negli anni '80 -come si è già avuto modo di sottolineare nei commenti al conto consolidato- si è assistito ad una dinamica positiva in termini reali sia delle entrate correnti che di quelle in conto capitale. Nel periodo 1986-90 (tabb. 2.1.-2.2.), è significativo rilevare la crescita del peso delle entrate tributarie autonome sulle entrate correnti dall'1% al 3%, in parallelo alla diminuzione del peso delle entrate da trasferimento dal 97% al 95%.

2.3. Struttura e dinamica delle spese

L'analisi delle spese regionali rischia per molti aspetti di diventare speculare rispetto a quella delle entrate. Con un 90% di entrate a destinazione vincolata, le spese presentano margini di manovra settoriale spesso assai limitati, e comunque difficili da analizzare in forma aggregata. Ogni legge statale settoriale prevede infatti procedure di ripartizione dei finanziamenti diverse, con differenti margini di autonomia per il governo regionale.

Più che analisi sulla composizione settoriale della spesa (tab. 2.4.) sarebbe quindi, ancora una volta, più utile uno studio delle singole politiche, che presentano spesso risultati assai diversi. La composizione economica della spesa (tab. 2.3.) fa comunque emergere il ruolo di intermediazione finanziaria svolto dalla Regione, con il 94% delle spese correnti ed il 90% di quelle in conto capitale rappresentato da trasferimenti.

Negli ultimi cinque anni non si sono manifestate variazioni significative tra le varie componenti della spesa. La regione Piemonte ha visto una crescita degli occupati da 3.132 unità nel 1985 a 3.520 unità nel 1988, circa 8 dipendenti ogni 10.000 abitanti, anche se va segnalato che il Piemonte si colloca al penultimo posto -prima della Lombardia- per quanto concerne il numero di addetti per abitante. La spesa totale in termini reali è comunque leggermente cresciuta nel decennio. Tale andamento però risente in maniera esclusiva dell'evoluzione della legislazione settoriale. Basti pensare che se si escludono i trasferimenti per la sanità e per il Fondo trasporti, la spesa reale risulta diminuita del 13% tra il 1980 ed il 1988 (tab. 2.4.). Da un punto di vista settoriale la composizione della spesa non ha visto sostanziali variazioni nel corso del periodo, salvo la crescita

Tabella 2.1 Struttura delle entrate regionali (accertamenti di competenza - miliardi)

Entrate totali	1986	1988
	4.755,6	6.206,2
Trasferimenti per il SSN		
- correnti	3.069,8	4.120,3
- in conto capitale	113,1	134,6
Altri trasferimenti statali		
Fondo Comune	418,3	457,1
Fondo regionale di sviluppo	36,5	41,8
altri trasferimenti di parte corrente	325,3	470,9
trasferimenti in conto capitale	610,3	749,1
Trasferimenti diversi	24,3	42,4
Entrate tributarie proprie		
Ilor	9,9	11,1
tasse concessioni regionali	7,6	7,9
tassa conc.esercizio venatorio	6,8	5,3
tassa regionale di circolazione	38,5	32,2
altre	2,7	4,1
Proventi da gestione beni e servizi	11,0	33,7
Entrate da alienazioni, eredità,trasf.	1,5	1,9
Mutui e prestiti	200,0	90,0

Fonte: rendiconti della Regione

Tabella 2.2 Evoluzione delle entrate della regione Piemonte 1986-90. Incassi (miliardi)

Entrate correnti	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
Entr. tributarie	66,0	1,7	61,2	1,4	59,3	1,3	72,5	1,3	174,0	3,2
imposte dirette	9,8	0,2	10,1	0,2	11,1	0,2	11,5	0,2	20,1	0,4
altri	56,1	1,4	51,1	1,2	48,2	1,0	61,0	1,1	153,9	2,8
Redditi patrimon.	5,5	0,1	14,4	0,3	30,4	0,7	28,4	0,5	7,1	0,1
Trasfer.correnti	3.841,1	97,2	4.154,1	97,7	4.516,5	97,4	5.472,0	97,6	5.169,5	95,4
Stato	543,3	13,8	480,3	11,3	455,9	9,8	568,2	10,1	428,5	7,9
Stato FSN	3.296,7	83,5	3.673,4	86,4	4.060,2	87,6	4.903,7	87,5	4.740,9	87,5
Stato deleghe	1,0	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0				
Altri										
Altre entrate	36,9	0,9	20,8	0,5	30,2	0,7	30,9	0,6	67,6	1,2
Totale	3.949,5	100,0	4.250,5	100,0	4.636,4	100,0	5.603,8	100,0	5.418,2	100,0
Entrate c.capitale										
Riscos. crediti	1,4	0,2	23,8	2,7	47,5	4,4	6,8	0,8	19,0	1,6
Trasfer. capitali	654,2	96,3	769,9	86,5	798,5	73,8	802,5	89,1	919,4	78,5
dallo Stato	654,1	96,2	769,7	86,5	798,3	73,8	802,4	89,1	919,3	78,5
Accens. prestiti	24,0	3,5	96,0	10,8	235,4	21,8	91,3	10,1	232,9	19,9
Totale	679,6	100,0	889,7	100,0	1.081,4	100,0	900,6	100,0	1.171,3	100,0

Fonte: certificati di cassa per il Ministero del Tesoro della Regione Piemonte

Tabella 2.3 Evoluzione delle spese della Regione Piemonte 1986-90. Pagamenti (miliardi)

Spese correnti	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
Person.in servizio	78,7	2,0	86,8	1,9	95,5	1,9	103,8	1,8	127,4	2,2
Person. quiesc.	1,3	0,0	1,2	0,0	1,1	0,0	2,1	0,0	2,3	0,0
Acq. beni e servizi	83,7	2,1	87,6	2,0	101,1	2,0	118,8	2,1	119,3	2,1
Trasferimenti	3.701,3	94,3	4.200,4	94,1	4.651,2	94,0	5.352,3	94,2	5.368,3	93,7
Interessi passivi	53,9	1,4	77,3	1,7	89,2	1,8	97,4	1,7	97,3	1,7
Altre	5,7	0,1	8,9	0,2	9,1	0,2	9,1	0,2	15,1	0,3
Totale	3.924,6	100,0	4.462,2	100,0	4.947,2	100,0	5.683,5	100,0	5.729,7	100,0
Spese c. capitale										
Investimenti diretti	44,0	8,6	43,2	6,7	49,7	7,3	50,2	6,3	51,3	6,5
Trasferimenti	453,7	88,7	588,0	90,5	616,8	90,4	723,2	90,6	711,5	90,6
Partec. azionarie	8,3	1,6	7,0	1,1	5,7	0,8	6,0	0,8		
Conc. crediti	0,5	0,1	3,1	0,5	2,3	0,3	4,4	0,6	5,5	0,7
Altre spese	5,0	1,0	8,1	1,2	8,0	1,2	14,8	1,9	17,0	2,2
Totale	511,5	100,0	649,4	100,0	682,5	100,0	798,6	100,0	785,3	100,0
Sp. rimb. prestiti	6,6		24,6		15,0		20,5		22,5	

Fonte: certificati di cassa per il Ministero del Tesoro della Regione Piemonte

Tabella 2.4 Evoluzione della spesa regionale per settori (impegni di competenza in mld. di lire correnti)

	1980	%	1988	%	Variazione reale
Attività generali	89,7	4,90	202,9	3,59	-0,18
Agricoltura	152,4	8,33	252,8	4,47	-0,40
Attività secondarie e terziarie	86,7	4,74	462,9	8,19	0,94
Gestione e assetto del territorio	153,2	8,37	336,7	5,96	-0,20
Sanità e servizi sociali	1.272,4	69,51	4.219,0	74,66	0,20
Formazione e cultura	76,0	4,15	176,5	3,12	-0,16
Totale	1.830,4	100,00	5.650,8	100,00	
Spesa a prezzi 1980 al netto trasf. per la sanità e per i trasporti	609,6		531,8		-12,76
Spesa totale a prezzi 1980	1.830,4		2.302,0		25,76

Fonte: elaborazioni Ires sui conti consuntivi della Regione Piemonte

della voce assetto e gestione del territorio a partire dal 1982-83 a causa della riforma del settore dei trasporti.

2.4. Prospettive per gli anni '90

Lo scenario futuro delle Regioni è strettamente collegato a quello della riforma dell'ordinamento autonomistico locale. La legge 142/90 delinea infatti un ruolo istituzionale rilevante per l'ente Regione. In essa è previsto l'interessante principio dell'attribuzione delle funzioni dei vari livelli di governo non tanto per materia quanto per interesse prevalente (locale, sovra-locale, regionale), sulla base di leggi regionali che dovranno calibrare l'organizzazione della struttura amministrativa locale alla peculiare realtà di ciascuna regione.

Tale ruolo dovrebbe essere basato sia su una crescita delle risorse finanziarie autonomamente gestite, che soprattutto, su una più chiara identificazione delle funzioni di coordinamento delle autonomie locali e di snodo regionale delle politiche statali. I disegni di legge sulla riforma della finanza regionale e sull'ordinamento regionale prevedono alcune innovazioni rilevanti in materia. In particolare vengono previsti specifici spazi di autonomia tributaria regionale, il fondo comune ed il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo diventano gli strumenti principali di finanziamento delle Regioni, con la confluenza in essi di quasi tutti i finanziamenti settoriali, e con un rilevante allentamento dei vincoli di destinazione. La riforma della finanza regionale, tuttora in discussione, garantirebbe però una crescita significativa delle entrate solo nel caso in cui il Governo accettasse le proposte di parte regionale. Fra le ipotesi di riassetto complessivo della finanza regionale sta infatti sempre più prendendo corpo quella di una compartecipazione delle Regioni al gettito riscosso regionalmente dell'Irpef e dell'Iva (si parla di 3 decimi di tale gettito) che sostituisca i trasferimenti del Fondo comune, sulla falsariga di quanto avviene per le Regioni a Statuto speciale; il Fondo comune diventerebbe esplicitamente un Fondo perequativo a favore delle regioni meno sviluppate, che rischierebbero altrimenti di venir penalizzate per un'insufficiente base imponibile. In attesa di una riforma globale che trasformi radicalmente l'assetto della finanza regionale, è prevedibile che alle Regioni sarà gradualmente attribuito il gettito delle tasse di proprietà sugli autoveicoli, oltre che quello ipotizzabile a seguito dell'introduzione di imposte di scopo da introdurre nel settore sanitario ed ambientale, nel campo della difesa del suolo e della tutela dagli inquinamenti. Nel frattempo la già ricordata Le. 158/90 ha introdotto significative novità nel regime della finanza regionale. Essa prevede, sul lato delle entrate tributarie, oltre ad alcune innovazioni in merito alle tasse di concessioni regionali ed alle tasse automobilistiche regionali, la possibilità di istituire un'addizionale all'imposta erariale di trascr-

zione per quanto concerne i pubblici registri automobilistici, un'addizionale all'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane, ed un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, entro un limite massimo di 30 lire al litro. Per quanto concerne i trasferimenti statali alle Regioni la legge in questione ha stabilito -in attesa della riforma organica della finanza regionale- l'accorpamento dei finanziamenti di parte corrente nel fondo comune, ad eccezione del fondo nazionale trasporti e di quello sanitario; anche il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo viene distinto in una quota fissa ed in una variabile nella quale confluiscono i finanziamenti settoriali previsti per il successivo triennio dalla legge finanziaria. Si tratta in definitiva di un provvedimento importante che ha riaperto il dibattito sulla finanza regionale, da tempo limitato da una ristretta cerchia di "addetti ai lavori".

Gli effetti di questo provvedimento sulla Regione Piemonte possono essere valutati in un incremento del peso delle entrate tributarie sul complesso delle entrate (costituite dalla somma delle entrate tributarie, delle entrate derivanti dal Fondo Comune e di quelle derivanti dal Fondo Regionale di Sviluppo), dal 24% al 26%. Anche se le variazioni paiono limitate è importante sottolineare questa svolta, che se non altro ha reso più visibile l'azione regionale, attraverso l'identificazione di un nuovo "esattore" locale per tributi in gran parte connessi al consumo di un bene largamente diffuso tra la popolazione come l'auto.

La Regione ha sinora applicato solo i livelli minimi che la legge le concede per quanto concerne le addizionali all'imposta sul consumo del gas metano (anche per usi industriali) ed all'imposta erariale di trascrizione nei pubblici registri automobilistici, con una previsione di introiti per il 1991 pari a circa 20 miliardi di lire; l'applicazione delle aliquote massime su queste due addizionali, prevedibile per il 1992, unitamente all'introduzione della possibile maggiorazione di 30 lire al litro sul consumo di benzina per autotrazione può portare un ulteriore introito di circa 100 miliardi nelle casse regionali. Si tratta di modifiche che se pur non ancora tali da condurre a modificazioni strutturali dell'assetto finanziario regionale, rappresentano il segnale di un'importante inversione di tendenza.

Il ricupero di un ruolo specifico delle istituzioni regionali nell'articolazione delle politiche dovrà comunque essere collegato ad una riorganizzazione degli apparati e delle procedure dell'ente finalizzata allo svolgimento di funzioni strategiche e di programmazione più che gestionali. Individuazione di criteri di riparto di fondi, delimitazioni di aree territoriali per lo svolgimento di determinate funzioni, coordinamento interistituzionale nell'attuazione di varie politiche settoriali, valutazione dei risultati delle medesime politiche, capacità di sviluppo di progetti a rilevanza regionale, sono alcuni esempi dei compiti prevalenti che ci si può aspettare le Regioni dovranno svolgere.

Se questo è vero -e le delusioni degli anni '80 dimostrano quanto sia difficile inserire nella pubblica amministrazione italiana un ente con siffatte caratteristiche- gli anni '90 dovranno essere contrassegnati da una rinnovata qualità della capacità progettuale dell'amministrazione regionale, capace di ricuperarle prestigio, credibilità ed autorevolezza nei confronti della collettività regionale genericamente intesa.

3. Le Province

La recente riforma dell'ordinamento delle autonomie locali ha precisato l'assetto funzionale delle Province, enti sinora senza una fisionomia istituzionale ben precisa, e che, addirittura, all'inizio degli anni '80 avevano visto il loro ruolo insidiato dall'esperienza comprensoriale. Le funzioni assegnate riguardano i settori dello sviluppo economico, la tutela dell'ambiente, i trasporti, la salute e l'istruzione, oltrechè la programmazione socio-economica e territoriale. All'interno di queste materie i poteri effettivamente assegnati dipenderanno in gran parte dalla legislazione regionale di attuazione. Il Piemonte sarà anche interessato dall'istituzione di due nuove Province (Biella e Verbania), e, probabilmente, da una o due nuove Province residuali rispetto alla città metropolitana di Torino. Nel capitolo viene brevemente ricostruita l'evoluzione delle entrate e delle spese delle Province piemontesi, descrivendo le caratteristiche dei principali servizi erogati da tali enti.

3.1. L'evoluzione normativa del sistema di finanziamento

E' noto che gli anni '80 hanno rappresentato un periodo di perenne incertezza finanziaria per gli enti locali in Italia, salvo che, parzialmente, nel triennio 1983-85. In estrema sintesi il sistema di finanziamento delle Province si è basato principalmente sui trasferimenti statali distinti in contributi ordinari, basati sui finanziamenti "storici", contributi perequativi, basati su un insieme di parametri oggettivi, e contributi in conto ammortamento mutui determinati, a partire dal 1986, su base capitaria. Nel corso degli anni '80 si è assistito anche ad un progressivo incremento delle risorse autonome delle Province (tributi e proventi per beni e servizi).

Nel complesso pare di poter dire che la politica di finanziamento delle Province (e, come vedremo più dettagliatamente, anche dei Comuni) è stata caratterizzata da quattro aspetti principali:

- a) l'annualizzazione dei finanziamenti (a parte il triennio 1983-85), che ha impedito ogni possibilità di programmazione finanziaria;
- b) il superamento del sistema di finanziamento basato sulla spesa storica con quello basato sui c.d. "parametri obiettivi"; questi per le Province sono attualmente determinati:
 - per il 24% in proporzione alla popolazione residente,
 - per il 24% in proporzione alla popolazione di età compresa tra 15 e 19 anni,
 - per il 24% in proporzione alla lunghezza delle strade provinciali,
 - per l'8% in proporzione alle dimensioni territoriali delle Province,

- per il 20% in base all'inverso del reddito pro-capite provinciale; come si può vedere si tratta di parametri che non favoriscono una regione come il Piemonte caratterizzata da declino demografico ed invecchiamento della popolazione e da livelli di reddito relativamente elevati;
- c) l'incremento del peso delle entrate autonome sulle entrate correnti, dovuto in particolare all'introduzione dell'addizionale sul consumo di energia elettrica ed all'incremento delle tasse per l'occupazione di aree pubbliche, ed in misura minore alle tariffe;
- d) il finanziamento pressochè totale degli investimenti con contributi in conto oneri di ammortamento mutui, anche se, a partire dal 1986, con risorse complessive progressivamente decrescenti in termini reali.

3.2. Struttura e dinamica delle entrate

Gli anni '80 hanno visto una graduale trasformazione della struttura delle entrate correnti delle Province. Particolarmente rilevante la crescita del peso delle entrate tributarie, dallo 0,5% al 9,5% (tab. 3.1.). Questo fenomeno si è accoppiato ad una dinamica complessiva delle entrate correnti leggermente negativa in termini reali tra il 1981 ed il 1989 (-1,3%), a causa della diminuzione dei trasferimenti statali reali (-4,3%), che ha coinvolto tutte le Province piemontesi, anche se in misura leggermente differenziata (fig. 3.1.). Si assiste quindi ad una sostituzione di risorse prelevate localmente rispetto a quelle trasferite dal centro.

Le Province, al pari, come vedremo, dei Comuni, sono state quindi sottoposte nella seconda metà degli anni '80 ad una situazione di stress fiscale, con conseguenti strategie di aggiustamento che hanno comportato anche riduzioni delle spese in termini reali.

Sul fronte delle entrate in conto capitale si segnala un sensibile incremento delle accensioni prestiti, a testimonianza della forte crescita degli investimenti pubblici locali avvenuta soprattutto nel corso della prima metà degli anni '80.

3.3. Struttura e dinamica delle spese

Le spese correnti delle Province piemontesi nel 1989 in termini reali erano calate del 5,5% rispetto al 1981. L'andamento declinante di tale voce è sintomatico rispetto al "ruolo" non ben definito svolto da queste istituzioni nel periodo esaminato (fig. 3.2.).

Anche le spese in conto capitale in termini reali tendono a diminuire nella seconda metà degli anni '80. Non va comunque dimenticato che nel decennio si

Tabella 3.1 (mancante)

Figura 3.1 / 3.2 (mancanti)

sono avuti valori relativamente elevati degli investimenti finali delle Province, con una conseguente crescita dell'indebitamento che al 1° gennaio 1990 ha raggiunto il valore di 630 miliardi di lire.

In effetti le statistiche tratte direttamente dagli istituti di credito segnalano un ciclo degli investimenti ancora oggi in crescita, ma probabilmente all'interno di un trend decrescente nel medio periodo (fig. 3.3.). E'interessante comunque rilevare che le Province piemontesi hanno dimostrato una propensione più alta all'investimento rispetto alle altre regioni negli anni '80, se prendiamo come indicatore il livello dei contributi statali pro-capite per il finanziamento degli oneri di ammortamento dei mutui (fig. 3.4.).

La distribuzione per categorie economiche non vede rilevanti modifiche, nel corso degli anni '80, salvo un significativo aumento del peso della voce interessi passivi (tab. 3.2.). Nel complesso le componenti più rigide delle spese correnti, personale ed interessi passivi, rappresentano sempre circa il 55% delle spese correnti.

Da un punto di vista funzionale (tab. 3.3.) si assiste ad una crescita del peso delle spese per amministrazione generale e per gli interventi in campo economico di parte corrente, e di quelle in conto capitale per interventi nei trasporti e nelle comunicazioni.

3.4. Funzioni e servizi delle Province

Le incertezze istituzionali che hanno contrassegnato la vita delle Amministrazioni provinciali negli ultimi quindici anni, per quanto concerne il suo ruolo e le sue competenze amministrative, si sono tradotte in limitate innovazioni sul fronte dei servizi prestati.

Buona parte delle funzioni provinciali (il 51% delle spese correnti nel 1987) si esauriscono infatti nella prestazione di servizi sussidiari per l'istruzione tecnica e scientifica, e nella manutenzione delle strade; aggiungendo le attività assistenziali arriviamo al 65%. Si tratta in gran parte di servizi "tradizionali", nel senso che vengono forniti dalle Province in base a previsioni normative che si sono sedimentate nel tempo a partire dal T.U. del 1934, e le cui caratteristiche produttive non richiedono elevati livelli di specializzazione. Può essere comunque di un certo interesse l'evidenziazione di alcuni servizi innovativi, comparsi negli ultimi anni, individuabili secondo due criteri.

Il primo è riferibile alle nuove funzioni amministrative che le Province assumeranno, in base alla recente riforma dell'ordinamento delle autonomie e della legislazione regionale di delega. Il secondo è legato alle caratteristiche di novità e specializzazione di alcuni servizi già forniti da tali enti. I due criteri sono in

Figura 3.3 /3.4 (mancanti)

Tabella 3.2 (mancante)

Tabella 3.3 (mancante)

parte interrelati perchè i servizi più sofisticati sono proprio quelli per i quali il ruolo delle Province dovrà diventare più rilevante (servizi di area vasta).

Tra i servizi "innovativi" si possono individuare tre tipi principali. Il primo è relativo alle funzioni di programmazione e coordinamento degli enti locali: si tratta di un ruolo che è destinato ad espandersi alla luce dei principi della legge di riforma delle autonomie. Il secondo è relativo alle funzioni di area vasta, che comprendono attualmente i servizi di tipo ambientale, quali il ripopolamento faunistico, la rilevazione dell'inquinamento atmosferico e la vigilanza delle acque, e quelli attinenti ai trasporti, per i quali il ruolo delle Province risulta ancora limitato in attesa dell'attuazione della delega di funzioni da parte della Regione in base alla L.R. 1/86. Il terzo è relativo agli interventi rivolti all'assistenza di alcune categorie "deboli" della popolazione (ciechi, sordomuti, handicappati, disabili psichici, bambini in stato di bisogno): può sembrare strano inserire tra i servizi innovativi questo tipo di attività, ma in questo caso si possono riscontrare elementi di innovazione nelle modalità di fornitura del servizio (deistituzionalizzazione, ecc.), erogato anche attraverso convenzionamenti con i privati, ed in particolare con istituzioni non-profit (senza scopo di lucro). In prospettiva questo settore di intervento sarà comunque abbandonato dalle Province e trasferito al Servizio sanitario nazionale.

Nel complesso, nel 1987, il ruolo delle Province piemontesi nella gestione di questi servizi risultava ancora limitato. In totale essi, al netto dei trasferimenti, coprivano solo il 7,3% delle spese correnti totali, ed è ragionevole supporre che esso non sia mutato in questi ultimi anni.

Le funzioni di programmazione e coordinamento degli enti locali venivano svolte esplicitamente in tutte le Province ad esclusione di Novara. Può essere utile notare -data la rilevanza che possono avere certi servizi interni per lo svolgimento di queste funzioni- che in tutte le Province, ad esclusione di Vercelli, esisteva un centro elettronico interno, con una spesa totale di 2,8 miliardi e con 28 dipendenti. Più rilevante l'impegno negli uffici tecnici: 10,5 miliardi di spese, 265 addetti, 269 progetti interni e 231 appalti finanziati.

La spesa corrente delle Province in campo ambientale (tab. 3.4.) era pari a circa 18 miliardi, il 4% delle spese correnti. I servizi relativamente più recenti sono quelli di rilevazione dell'inquinamento atmosferico, presenti in cinque Province con complessivi 4 centri e 45 punti di rilevazione, quelli di vigilanza sulle emissioni inquinanti degli stabilimenti industriali (23 stabilimenti controllati nel 1987), presenti a Torino e Cuneo, ed altri servizi quali i corpi di guardie ecologiche volontarie. Nessuna Provincia ha avviato attività di produzione di energia alternativa. Di un certo rilievo l'attività di ripopolamento faunistico, che è ammontata nel 1987 a 138.086 capi di selvaggina liberati, su 20.939 Kmq. di terri-

torio di caccia controllato, ed a 739 quintali di ripopolamento ittico delle acque interne, con 3.825 Km. di fiumi controllati.

Più rilevante l'impegno delle Province piemontesi nell'assistenza (tab. 3.4.), 62 miliardi, cioè il 15% della spesa corrente complessiva. Va notato che buona parte della spesa (52 miliardi) si concentra nella Provincia di Torino. L'assistenza all'infanzia -3.400 assistiti- e quella a ciechi e sordomuti -446 assistiti- sono presenti nelle sei Province, l'assistenza ai malati psichici -1.500 assistiti- è presente a Torino, Vercelli ed Asti. Nelle sei Province complessivamente gli addetti a tali servizi sono quasi 400, ma c'è anche un rilevante ricorso a personale esterno (15.125 giornate lavorative). Nessuna Provincia ha intrapreso attività in favore dei tossicodipendenti.

Tabella 3.4 (mancante)

3.5. Prospettive per gli anni '90

Le Province escono potenzialmente rafforzate dalla riforma dell'ordinamento autonomistico, acquisendo un nuovo spazio operativo. Resta peraltro un difficile percorso di attuazione della riforma che richiederà tempo ed

impegno da parte della Regione e degli altri livelli di governo locale. Sono note a questo proposito le incertezze tuttora presenti circa l'attribuzione delle nuove funzioni previste dagli artt. 14 e 15 della Le. 142/90. Ugualmente la riorganizzazione delle funzioni implica una revisione profonda dei meccanismi di finanziamento ancora legati alle attività tradizionali delle Province: si pensi solo ai criteri di riparto del fondo perequativo tuttora basati sulla lunghezza delle strade provinciali e sulla popolazione in età scolastica, parametri collegati all'attuale assetto delle funzioni, che potrebbe avere notevoli modifiche con la futura legislazione statale e regionale.

Emergono comunque potenzialità notevoli per quanto concerne la programmazione socio-economica e territoriale sub-regionale e le politiche di coordinamento e supporto degli enti locali, specie di quelli di piccole dimensioni.

4. I Comuni

Il comparto delle Amministrazioni comunali rappresenta il "cuore" del settore pubblico locale in Piemonte. E' superfluo, infatti, ricordare la rilevanza istituzionale di tali enti nel nostro ordinamento, ulteriormente ribadita dalla Le. 142/90. Gli anni '80, specialmente la seconda metà, hanno rappresentato un periodo "turbolento" per queste amministrazioni, costrette ad operare in assenza di un quadro normativo definito, specie per quanto concerne il regime di finanziamento.

La riforma delle autonomie ha però ancora lasciato irrisolto il problema del nuovo ordinamento finanziario, anche se si parla dell'entrata in vigore di un nuovo regime caratterizzato da livelli relativamente elevati di autonomia tributaria a partire dal 1° gennaio 1993.

Nel capitolo viene brevemente ricostruita l'evoluzione delle entrate e delle spese dei Comuni piemontesi, con particolare attenzione agli effetti delle modifiche nel sistema di distribuzione dei trasferimenti statali. Vengono poi descritte le principali caratteristiche fisiche ed economiche di alcuni dei servizi forniti dagli 11 maggiori Comuni piemontesi, per concludere con alcune indicazioni di prospettiva.

4.1. L'evoluzione normativa del sistema di finanziamento

Gli obiettivi principali della normativa finanziaria degli anni '80 sono stati quelli di aumentare lo sforzo fiscale autonomo delle amministrazioni comunali, e di correggere gli squilibri nella dotazione di risorse tra i vari Comuni, da un punto di vista sia dimensionale che territoriale, che si erano creati successivamente alla riforma tributaria del 1972 ed ai provvedimenti di consolidamento dei debiti del 1977-78.

La politica di finanziamento dei Comuni negli anni '80 ha indubbiamente avuto degli effetti significativi sul funzionamento dei governi locali. Prima di cercare di offrire una valutazione complessiva delle trasformazioni è però necessario richiamare in forma sintetica i principali aspetti dell'evoluzione normativa del periodo, che può essere distinto in più fasi caratterizzate da modelli specifici di finanziamento.

Prima fase: 1980-82. Dopo un periodo -tra il 1978 ed il 1980- di sostanziale finanziamento "a piè di lista", la legislazione statale, abolendo il sistema dei contributi integrativi, impone gradualmente ai Comuni un maggiore reperimento locale di risorse sia direttamente, con specifici obblighi normativi, sia indirettamente, collegando la crescita dei trasferimenti statali agli incrementi tributari e

tariffari. Di fatto, però, la crescita dei trasferimenti non subisce grosse differenziazioni tra i Comuni.

Seconda fase: 1983-85. Si accentua la tendenza ad incentivare l'incremento delle entrate proprie, in sostituzione dei trasferimenti. Gli incrementi minimi dei tributi e delle tariffe locali continuano ad essere regolati per legge. Per il 1984 viene istituito un nuovo tributo locale immobiliare (SOCOF), che resterà però un'esperienza "una tantum". L'incremento dei trasferimenti statali per il 1984 ed il 1985 viene in parte differenziato per Comune sulla base di parametri oggettivi, (popolazione ponderata, inverso del reddito pro-capite, spesa pro-capite inferiore alla media delle varie classi di popolazione); si tratta di una novità importante, che sarà ripresa nella seconda metà degli anni '80. Questa fase è stata l'unica regolata da una legge triennale, pur con le varie modifiche intervenute nel biennio 1984-85, consentendo un minimo di programmazione finanziaria.

Terza fase: 1986-88. Gli incrementi minimi dei tributi e delle tariffe locali continuano ad essere regolati per legge, mentre la ripartizione dell'incremento annuale dei trasferimenti statali tra i Comuni viene determinata a partire da una formula perequativa determinata dal Ministero degli Interni sulla base di una metodologia elaborata da una Commissione di studio nel 1985. A tal fine viene creato un apposito Fondo perequativo, portando a regime l'esperienza avviata nel 1984, che si affianca ad un Fondo ordinario, nel quale vengono consolidati i trasferimenti degli anni precedenti, e ad un Fondo per il finanziamento degli investimenti, nel quale confluiscono i trasferimenti per il finanziamento degli oneri di ammortamento dei mutui per investimenti. Il 1986 rappresenta uno spartiacque nella politica di finanziamento statale degli enti locali, in quanto a partire da tale data da un lato si assiste ad una riduzione in termini reali dei finanziamenti statali correnti complessivi, dall'altro gradualmente (nel 1986 e nel 1987) quote del fondo ordinario confluiscono in quello perequativo, con una conseguente redistribuzione di risorse tra i Comuni. In questa maniera, il peso del fondo perequativo cresce, raggiungendo nel 1989 una quota pari al 45% dei trasferimenti totali statali (al netto del fondo per il finanziamento degli investimenti).

Quarta fase: 1989-?. L'ultima fase, tuttora in corso, non può avere una data finale, anche se si può ipotizzare che sia il 1992, dato che il Governo ha recentemente annunciato la sua intenzione di introdurre a regime il nuovo ordinamento finanziario locale a partire dal 1° Gennaio 1993.

Questa fase è stata caratterizzata da un'accentuazione dell'autonomia tributaria comunale attraverso l'introduzione dell'Iciap, l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, che ha subito notevoli modificazioni a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del suo primo regime di applicazione che non differenziava i contribuenti in base al reddito. Tale imposta colpisce le persone e le società che esercitano attività di impresa, arti o professioni,

con una tariffa rapportata alla superficie utilizzata nello svolgimento dell'attività produttiva, e differenziata per tipo di attività.

Per quanto concerne i trasferimenti, fino al 1989 è stata trasferita una quota del fondo ordinario in quello perequativo, mentre per il 1990 è stato garantito un livello del fondo ordinario uguale a quello del 1989 per tutti i Comuni, e per il 1991 un livello pari a quello del 1990 maggiorato del 5%. Il fondo perequativo nel 1990 è stato ripartito con i criteri del 1989, mentre nel 1991 è stato accresciuto del 5% per tutti i Comuni, e solo una quota di altri finanziamenti aggiuntivi è stata ripartita secondo il criterio perequativo del 1986.

Vanno poi ricordati due aspetti delle politiche di finanziamento dei Comuni che hanno riguardato tutto il decennio pur se con modalità via via diverse.

Il primo riguarda il regime di finanziamento differenziato per i Comuni più piccoli (in genere sono considerati tali quelli inferiori a 5.000 abitanti), che ha portato a maggiorazioni dei contributi ordinari attraverso appositi fondi, o attraverso facilitazioni speciali per gli interventi in conto capitale.

Il secondo riguarda il finanziamento degli investimenti, che sino al 1986 ha praticamente comportato il finanziamento integrale degli oneri di ammortamento dei medesimi da parte dello Stato, mentre successivamente ha garantito comunque il finanziamento pressoché totale degli oneri di ammortamento dei mutui contratti con la Cassa depositi e Prestiti, all'interno di tetti di disponibilità rapportati alla popolazione di ciascun Comune.

Si tratta, come si può intuire di misure assai incisive, che hanno caratterizzato il ciclo della finanza locale italiana negli anni '80, in maniera assai anomala rispetto alle tendenze contemporanee nei principali paesi europei. Nel corso dei successivi paragrafi si cercherà di offrire un insieme di elementi tali da consentire prime valutazioni degli effetti di tale politica.

4.2. Struttura e dinamica delle entrate

Come abbiamo visto la tendenza prevalente negli anni '80 è stata quella di un progressivo incremento dello sforzo autonomo tributario delle Amministrazioni locali.

La struttura delle entrate correnti dei Comuni piemontesi a partire dai dati di consuntivo di fonte Istat, vede una leggera crescita, dal 27% al 30%, del peso

Le statistiche sulla finanza locale

Gli anni '80 hanno rappresentato un periodo abbastanza difficile per le statistiche sulla finanza locale. Le pubblicazioni Istat hanno avuto delle interruzioni, ed hanno comunque ridotto le statistiche presentate. A partire dal 1983 la rilevazione principale è costituita dai certificati sui bilanci consuntivi che sono raccolti attraverso un modello unificato dalla Corte dei conti, dall'Istat e dal Ministero dell'Interno. Il Ministero dell'Interno raccoglie anche i certificati sui bilanci preventivi, che vengono utilizzati per alcune pubblicazioni incentrate soprattutto sull'analisi dei trasferimenti statali agli enti locali. Le pubblicazioni sono comunque disponibili con due o tre anni di ritardo rispetto all'anno di riferimento; non solo, ma le serie storiche non sono spesso confrontabili in quanto le rilevazioni coprono ogni anno un numero diverso di enti (la Corte dei Conti le limita ai Comuni superiori a 8.000 abitanti).

A livello regionale l'Osservatorio sul settore pubblico dell'Ires, grazie ad una ormai consolidata collaborazione con gli uffici della Regione Piemonte, ha consentito l'aggiornamento tempestivo dei dati contenuti nei Certificati di bilancio preventivo delle Amministrazioni provinciali e delle Amministrazioni Comunali superiori a 15.000 abitanti a partire dal 1986, oltre che analisi specifiche sui dati dei Comuni di maggiori dimensioni contenuti sui certificati sui conti consuntivi. Si tratta, peraltro, di dati non sempre omogenei con le statistiche dell'Istat, per cui non è facile ricostruire serie storiche complete.

Sono allo studio ulteriori affinamenti d'intesa con gli uffici regionali, per l'allargamento del campo di osservazione (alle Comunità Montane ed alle Aziende speciali), per l'individuazione di altre variabili finanziarie rilevanti da raccogliere (entrate tributarie e tariffarie, struttura delle tariffe, ecc.), e per l'analisi dei dati reali di produzione a partire dalle informazioni contenute nei conti consuntivi, sulla falsariga di quanto viene presentato nel par. 4.4. di questo capitolo. Sempre più emerge, infatti, come sia indispensabile per la Regione disporre di un quadro esauriente ed aggiornato delle caratteristiche produttive e finanziarie del settore pubblico locale per attuare le disposizioni contenute nella Le. 142/90.

delle entrate autonome (tributarie ed extra-tributarie) tra il 1981 ed il 1988 (tab. 4.1.).

	1981	%	1982	%	1986	%	1987	%	1988	%
Entrate correnti										
Tributarie	248.431	14,2	290.578	16,2	452.293	15,8	481.316	15,1	512.491	15,6
Trasferimenti	1.270.746	72,7	1.260.381	70,3	1.965.808	68,8	2.247.960	70,4	2.291.547	69,6
Extratributarie	228.745	13,1	242.290	13,5	439.181	15,4	462.715	14,5	487.393	14,8
Totale	1.747.922	100,0	1.793.249	100,0	2.857.282	100,0	3.191.991	100,0	3.291.431	100,0
Totale a prezzi '85	2.865.446		2.508.041		2.648.083		2.792.643		2.702.324	
Entrate c/capitale										
Alienaz., trasfer. ri	1.329.987	73,0	1.461.335	67,3	1.509.682	65,8	458.546	32,6	598.026	35,3
Assunzione prest.	492.877	27,0	711.633	32,7	784.703	34,2	948.062	67,4	1.096.061	64,7
Totale	1.822.864	100,0	2.172.968	100,0	2.294.385	100,0	1.406.608	100,0	1.694.087	100,0
Partite di giro	563.616		668.086		880.184		960.299		1.006.650	
Totale	4.134.402		4.634.303		6.031.851		5.558.898		5.992.168	
Totale a prezzi '85	6.777.708		6.481.543		5.590.223		4.863.428		4.919.678	

(*) Fino al 1986 comprensivi di prelievi nei c/c di tesoreria
Fonte: Istat

Tale crescita appare invece più accentuata se si allarga l'analisi sino al 1990. Tra il 1986 ed il 1990, limitatamente ai Comuni superiori a 15.000 abitanti, gli unici disponibili a livello regionale (tab. 4.2.), il peso delle entrate autonome (tributarie ed extra-tributarie) sulle entrate correnti è cresciuto dal 27% al 36%, grazie alla già ricordata introduzione dell'ICIAP: anche se siamo ancora lontani dalle percentuali medie dei paesi industrializzati, il percorso del quinquennio pare rilevante e segnala una modifica strutturale ormai irreversibile.

In termini reali (a prezzi 1985) le entrate correnti dei Comuni piemontesi sono diminuite tra il 1981 ed il 1988 di circa il 6%, mentre tra il 1986 ed il 1990, per i Comuni superiori a 15.000 abitanti si assiste ad una crescita del 5%, sempre in termini reali. I due andamenti non devono essere considerati contraddittori. Infatti, per quanto concerne il periodo 1981-88, il confronto risente del fatto che a partire dal 1982 i trasferimenti per il finanziamento del deficit delle aziende di trasporto, non passano più attraverso i bilanci comunali.

Se infatti prendiamo come base di partenza il 1982 -anno in cui è entrata definitivamente in vigore la riforma del sistema di finanziamento dei trasporti

Tabella 4.2. Entrate e spese per titoli di bilancio dei comuni piemontesi superiori a 15.000 abitanti 1986-90 (valori in milioni di lire)

	Prev. 1986	%	Cons. 1986	%	Prev 1987	Prev 1988	Cons. 1987	%	Prev. 1988(**)	Prev. 1988(**)	Prev. 1988	%	Cons. 1988	%	Prev. 1989	%	Cons. 1989	%	Prev. 1990	%	
Entrate																					
Tributarie	275.773	3,8	278.077	7,6	300.864	300.865	299.751	10,8	336.823	336.824	338.411	6,5	353.691	11,1	542.546	10,6	532.902	14,3	591.535	10,9	
Trasferimenti	1.457.732	20,2	1.449.806	39,7	1.568.851	1.568.852	1.585.698	56,9	1.653.211	1.653.212	1.658.109	31,8	1.652.436	51,6	1.631.378	32,0	1.638.095	43,9	1.725.497	31,7	
Extratributarie	275.880	3,8	265.989	7,3	317.199	317.200	306.381	11,0	313.203	313.204	313.947	6,0	322.242	10,1	343.361	6,7	342.755	9,2	377.034	6,9	
Alienazioni, ecc. (*)	3.778.585	52,2	1.282.304	35,1	368.356	368.357	186.755	6,7	432.727	432.728	437.036	8,4	292.014	9,1	673.221	13,2	353.545	9,5	781.503	14,4	
Assunzioni di prest	1.445.890	20,0	378.229	10,3	1.706.043	1.706.044	409.789	14,7	2.462.434	2.462.435	2.465.030	47,3	579.165	18,1	1.912.936	37,5	864.677	23,2	1.959.605	36,1	
Totale parziale	7.233.860	100,0	3.654.405	100,0	4.261.313	4.261.314	2.788.374	100,0	5.198.398	5.198.399	5.212.533	100,0	3.199.548	100,0	5.103.442	100,0	3.731.974	100,0	5.435.174	100,0	
Avanzo di amminis	18.050				89.547	89.548			93.761	93.762	94.063		-		29.771		-		27.015		
Contabilità speciali	968.912		792.386		1.071.292	1.071.293	2.766.233		1.089.138	1.089.139	1.089.893		894.667		1.170.133		1.125.474		1.219.533		
Totale generale	8.220.822		4.467.911		5.422.152	5.422.153	5.554.607		6.381.297	6.381.298	6.396.489		4.094.215		6.303.346		4.857.448		6.681.722		
Spese																					
Correnti	1.883.132	26,0	1.873.763	50,0	2.119.906	2.119.907	2.030.712	70,9	2.213.420	2.213.421	2.220.716	41,8	2.151.484	65,6	2.337.838	45,5	2.374.236	61,7	2.490.919	45,6	
Conto capitale*	5.007.125	69,1	1.591.401	42,5	1.880.992	1.880.993	630.836	22,0	2.748.597	2.748.598	2.755.574	51,9	908.696	27,7	2.448.422	47,7	1.108.103	28,8	2.598.055	47,6	
Rimborso prestiti	359.542	4,9	279.950	7,5	349.704	349.705	201.183	7,1	329.907	329.908	330.102	6,2	219.198	6,7	346.953	6,8	365.810	9,5	373.215	6,8	
Totale parziale	7.249.799	100,0	3.745.114	100,0	4.350.602	4.350.603	2.862.731	100,0	5.291.924	5.291.925	5.306.392	100,0	3.279.378	100,0	5.133.213	100,0	3.848.149	100,0	5.462.189	100,0	
Disavanzo d'ammin	2.111				258	259			235	236	235		-		-		-		-		
Contabilità speciali	968.912		792.386		1.071.292	1.071.293	2567970,0		1.089.138	1.089.139	1.089.893		894.656		1.170.133		1.125.474		1.219.533		
Totale generale	8.220.822		4.537.500		5.422.152	5.422.153	5.430.701		6.381.297	6.381.298	6.396.520		4.174.034		6.303.346		4.973.623		6.681.722		

Fonte: certificazioni di bilancio dei Comuni 1986-1990, relative a 42 comuni sino al 1988; dal 1988 serie con 43 Comuni

(*) nel 1986 sono compresi i prelevamenti e versamenti nei c/c di tesoreria

(**) dati relativi a 53 Comuni

pubblici locali- si può notare una crescita del 7% circa in termini reali, anche se tra il 1987 ed il 1988 le entrate correnti diminuiscono del 2,5% circa.

Tabella 4.3 Evoluzione di alcune variabili finanziarie dei comuni superiori a 15.000 abitanti. Preventivi 1986-90. Valori a prezzi costanti 1985

	1986	1987	1988	1989	1990
Entrate tributarie	255.582	263.223	276.311	417.995	424.112
Trasfer. Stato ordinari	792.801	744.050	668.158	563.651	524.695
Trasfer. Stato f. pereq.	64.205	135.950	175.082	212.271	218.251
Trasf. Stato per svil. invest.	400.468	402.393	420.355	393.783	375.595
Altri Stato	20.680	14.962	15.441	14.737	27.500
Totale Trasf. Stato	1.278.154	1.297.355	1.279.036	1.184.442	1.146.040
Trasferim. netti Stato	877.686	894.962	858.681	790.660	770.446
Trasfer. Regioni	63.564	63.086	60.692	57.848	61.058
Altri Trasf.	14.054	12.129	15.495	15.470	28.155
Totale Trasfer.	1.355.772	1.372.570	1.355.223	1.257.761	1.235.253
Proventi Beni e serv.	169.804	189.367	190.105	189.514	208.135
Interessi attivi	24.851	12.723	9.733	13.389	8.147
Totale extratrib.	255.680	277.514	256.934	264.865	270.721
Totale entr. correnti	1.867.034	1.913.307	1.888.468	1.940.621	1.930.086
Spese correnti					
Personale	685.103	751.800	756.929	708.974	715.179
Acquisto beni e serv.	644.840	646.778	646.521	658.288	651.893
Trasferimenti	115.406	148.493	133.496	169.631	141.606
Interessi passivi	268.037	250.285	233.632	228.931	228.802
Totale spese corr.	1.745.256	1.854.686	1.815.767	1.801.934	1.787.019
Tot. sp. corr. al netto inter.	1.477.219	1.604.401	1.582.135	1.573.003	1.558.217
Spese investimento					
Beni e opere immobiliari	1.196.735	1.318.533	1.835.203	1.481.825	1.425.758
Beni mobili	31.664	57.418	77.293	49.616	50.062
Totale inv.finali	1.228.399	1.375.951	1.912.495	1.531.441	1.475.820
Totale sp.c.capitale	4.640.523	1.645.661	2.254.796	1.889.681	1.862.867

Fonte: elaborazioni Ires su certificazioni di bilancio dei 42 Comuni superiori a 15.000 abitanti

Per quanto concerne poi il periodo più recente (1986-90), limitatamente ai Comuni superiori a 15.000 abitanti, si assiste (tabb. 4.3.-4.4.) ad una crescita delle entrate correnti del 3,5% circa tra il 1985 ed il 1989 (dati di consuntivo); all'interno del periodo, però, va notata una diminuzione in termini reali dell'1,3% tra il 1987 ed il 1988, ed una leggera diminuzione (-0,5%) tra il 1989 ed il 1990, sulla base del preventivo di quest'ultimo anno. E' bene evidenziare che la crescita in termini reali tra il 1986 ed il 1990 è imputabile, a partire dal 1987, esclu-

sivamente alle entrate tributarie e per proventi di beni e servizi, mentre i trasferimenti totali statali diminuiscono dell'11% in termini reali.

Tabella 4.4 Evoluzione di alcune variabili finanziarie dei Comuni superiori a 15.000 abitanti. Accertamenti e impegni a prezzi costanti 1985. 1985-89

	1985	1986	1987	1988	1989
Entrate corr.					
Entrate tributarie	242.106	257.716	262.248	289.469	410.309
Trasfer. Stato	1.273.337	1.269.689	1.316.084	1.279.331	1.190.865
Trasfer. Regioni	68.751	61.001	58.849	58.568	54.520
Altri Trasferimenti	22.249	12.929	12.380	13.662	17.625
Totale Trasfer.	1.364.337	1.343.618	1.387.312	1.351.562	1.263.011
Proventi Beni e serv.	170.953	174.759	183.920	198.411	203.613
Interessi attivi	36.284	17.694	11.066	10.078	8.937
Totale extratrib.	262.386	246.514	268.049	264.126	264.448
Totale entr. correnti	1.868.829	1.847.849	1.917.610	1.905.157	1.937.768
Accensioni di prestiti	264.203	238.038	343.234	468.788	572.481
Spese correnti					
Personale	712.962	688.917	748.442	751.884	769.776
Acquisto beni e serv.	657.370	659.209	646.245	647.782	669.934
Trasferimenti	111.266	110.906	117.087	104.322	141.784
Interessi passivi	280.905	256.584	242.908	229.006	224.622
Totale spese corr.	1.787.807	1.736.110	1.776.354	1.758.950	1.835.872
Tot. sp. corr. al netto inter.	1.506.902	1.479.526	1.533.446	1.529.944	1.611.250
Spese investimento					
Beni e opere immobiliari	405.943	342.407	468.060	571.126	696.886
Beni mobili	11.253	16.845	28.558	41.953	27.929
Totale inv. finali	417.196	359.252	496.619	613.079	724.815
Totale sp. c. capitale	2.564.021	1.474.885	551.734	740.624	882.139

Fonte: elaborazioni Ires su certificazioni dei bilanci di 42 Comuni superiori a 15.000 abitanti

Nel complesso emerge un equilibrio finanziario tra entrate e spese correnti, che, a meno di un'esplosione di debiti fuori bilancio, non lascia presumere diffuse situazioni di dissesto, così come stanno emergendo in altre regioni (tab. 4.5.): al 31 Dicembre 1990 solo un Comune piemontese aveva presentato il piano di risanamento ai sensi della Le. 66/90.

Tabella 4.5 Comuni che hanno dichiarato il dissesto a norma del Decreto-Legge n.66 del 1989 (situazione al 31-12-1990)

	N. complessivo di Comuni	N. di Comuni segnalanti difficoltà finanziaria	N. di Comuni dissestati ufficialm. <u>piani</u> <u>piani</u>		% dissesti sul totale dei Comuni	% dissesti sui Comuni in difficoltà
Piemonte	1.209	50	1	1	0,08	2,0
Valle d'Aosta	74	-	-	-	-	-
Lombardia	1.546	87	3	2	0,19	3,4
Trentino-Alto Adige	339	-	-	-	-	-
Veneto	582	45	6	5	1,03	13,3
Friuli-Venezia Giulia	219	9	-	-	-	-
Liguria	235	18	1	1	0,43	5,5
Emilia-Romagna	341	76	1	1	0,29	1,3
Toscana	287	93	5	5	1,74	5,4
Umbria	92	17	3	3	3,26	17,6
Marche	246	81	2	1	0,81	2,5
Lazio	375	125	10	5	2,67	8,0
Abruzzo	305	32	7	4	2,30	21,8
Molise	136	37	9	7	6,62	24,3
Campania	550	142	30	17	5,45	21,1
Puglia	257	60	25	22	9,73	41,7
Basilicata	131	78	6	5	4,58	7,7
Calabria	409	174	64	40	15,65	36,8
Sicilia	390	45	6	6	1,54	13,3
Sardegna	375	82	2	2	0,53	2,4
Totale nazionale	8.098	1.251	181	127	2,24	14,5

Fonte: Relazione sulla situazione economica del paese, 1991

4.3. Struttura e dinamica delle spese

Tra il 1982 ed il 1988 (tab. 4.6.) le spese correnti degli enti locali piemontesi sono cresciute -specularmente alle entrate- del 7% circa in termini reali. La crescita della spesa al netto degli interessi, ovvero sia della componente più direttamente manovrabile dagli enti locali e direttamente finalizzata all'erogazione dei servizi, è invece del 5,6%. Tra il 1987 ed il 1988, però, le spese correnti in termini reali diminuiscono del 2,8% circa. Tale punto di svolta è confermato anche dalla serie dei bilanci dei Comuni piemontesi superiori a 15.000 abitanti: le spese correnti al netto degli interessi diminuiscono in termini reali del 2,6%, sulla base dei preventivi, tra il 1986 ed il 1990 (tab. 4.3.).

L'analisi delle spese evidenzia alcuni fenomeni che hanno caratterizzato l'evoluzione istituzionale degli anni '80. Dal punto di vista funzionale (tabb. 4.6.-4.7.) l'evoluzione delle spese correnti segnala una crescita del peso delle spese per amministrazione generale e per interventi in campo sociale, a fronte una netta diminuzione di quelle per i trasporti, mentre la composizione funzionale della spesa per investimenti presenta andamenti variabili, collegabili alla legislazione statale settoriale di incentivazione (ad es. per l'edilizia scolastica, carceraria ecc.). I mutamenti nella composizione funzionale delle spese correnti trovano spiegazione in parte in modifiche istituzionali -la più importante è la già ricordata riforma del finanziamento delle aziende di trasporto che non passa più dai bilanci dei Comuni (Le. 151/81)- in parte alle politiche di spesa concretamente seguite; da questo punto di vista la crescita del peso delle spese di amministrazione generale potrebbe essere interpretata come un effetto del graduale restringimento delle risorse effettivamente disponibili per gli enti locali in termini reali, che tende a ripercuotersi sulle spese più discrezionali (si pensi agli interventi per la cultura ed il tempo libero), prima di intaccare le funzioni istituzionali degli enti. E' difficile sottrarsi all'impressione che gli enti locali piemontesi vedano un graduale restringimento delle loro capacità di intervento innovativo, limitandosi ad una gestione ordinaria delle strutture esistenti. L'evoluzione della spesa per categorie, limitatamente ai Comuni superiori a 15.000 abitanti, segnala una leggera tendenza all'aumento del peso delle spese per beni e servizi, ed alla diminuzione di quelle per interessi (tab. 4.8.). Le spese di investimento finale negli anni '80 hanno visto un ciclo di sviluppo senza precedenti, date le note facilitazioni concesse dallo Stato (fino al 1986, di fatto i mutui concessi agli enti locali sono stati gratuiti). Attraverso i dati degli Istituti di credito sui mutui concessi agli enti locali piemontesi, negli ultimi anni si osserva una ripresa sensibile, dopo un punto di minima raggiunto nel 1986 (fig. 4.1.), dovuto però in gran parte agli interventi di finanziamento speciale, soprattutto quelli correlati ai Campionati mondiali di calcio del 1990. Nel 1989 sono stati accesi mutui per un totale pari a circa 1.233 miliardi, portando il valore del debito residuo di tutti gli enti locali piemontesi a 4.775 miliardi di lire correnti.

In termini relativi, la propensione all'investimento dei Comuni, misurata attraverso il valore dei contributi pro-capite in conto oneri di ammortamento, colloca il Piemonte nella media italiana per quanto concerne i Comuni non capoluogo, mentre Torino si colloca al quinto posto tra i capoluoghi sulla base di tale indicatore (figg. 4.2.-4.3.).

La ripartizione dell'indebitamento per caratteristiche dimensionali dei Comuni mostra infine come la politica di incentivazione all'investimento per i Co-

Tabella 4.6. Andamento delle spese dei Comuni piemontesi 1981-88. Impegni da consuntivo

	1981	%	1982	%	1986	%	1987	%	1988	%
Spese correnti										
Amministr.gener.	292.753	19,6	364.233	22,2	604.757	22,9	675.581	23,4	715.675	23,9
Giustizia	6.160	0,4	7.759	0,5	12.322	0,5	13.303	0,5	15.137	0,5
Sicurezza pub.	61.011	4,1	71.626	4,4	117.608	4,4	138.099	4,8	151.142	5,1
Istruzione cult.	358.170	23,9	440.436	26,8	629.859	23,8	685.725	23,7	704.076	23,5
Az e interv. abitaz	15.603	1,0	17.656	1,1	32.351	1,2	31.754	1,1	31.239	1,0
Az. e interv. social	397.877	26,6	507.322	30,9	850.151	32,2	918.349	31,8	971.739	32,5
Trasporti ecomun.	289.049	19,3	141.166	8,6	278.057	10,5	316.652	11,0	293.234	9,8
Azioni e interv.ecc	20.954	1,4	24.701	1,5	64.212	2,4	54.273	1,9	51.403	1,7
Oneri non ripart.	55.239	3,7	67.755	4,1	54.175	2,0	57.870	2,0	58.316	1,9
Totale	1.496.816	100,0	1.642.654	100,0	2.643.492	100,0	2.891.606	100,0	2.991.961	100,0
Totale a prezzi '85	2.453.797		2.297.418		2.449.946		2.529.839		2.456.454	
Spese c.capitale										
Amministr.gener.	122.602	6,1	143.417	6,3	129.652	5,8	155.063	10,8	199.560	11,4
Giustizia	6.016	0,3	14.310	0,6	19.565	0,9	3.073	0,2	3.858	0,2
Sicurezza pub.	709	0,0	895	0,0	1.615	0,1	2.734	0,2	4.933	0,3
Istruzione cult.	104.502	5,2	108.869	4,8	102.364	4,5	167.343	11,6	198.369	11,3
Az e interv. abitaz	83.381	4,1	61.689	2,7	51.921	2,3	179.608	12,5	115.463	6,6
Az. e interv. social	286.826	14,2	331.983	14,7	355.663	15,8	525.176	36,4	604.760	34,5
Trasporti ecomun.	178.441	8,8	272.668	12,1	253.888	11,3	280.354	19,4	374.704	21,4
Azioni e interv.ecc	14.510	0,7	13.705	0,6	20.826	0,9	24.775	1,7	31.722	1,8
Oneri non ripart.(*	1.225.053	60,6	1.314.321	58,1	1.318.198	58,5	103.334	7,2	217.044	12,4
Totale	2.022.040	100,0	2.261.857	100,0	2.253.692	100,0	1.441.460	100,0	1.750.413	100,0
Totale a prezzi '85	3.314.820		3.163.436		2.088.686		1.261.120		1.437.121	
Sp. rimborso pres	72.907		115.241		336.871		300.531		294.537	

Fonte: Istat. Fino al 1986 comprensivi dei versamenti nei c/c di Tesoreria

Tabella 4.7. Spese correnti ed in conto capitale dei comuni piemontesi superiori a 15.000 abitanti 1986-90 preventivi - distribuzione per sezioni funzionali (valori in milioni di lire)

	Prevent. 1986	%	Prevent. 1987	%	Prevent. 1988(**)	%	Prevent. 1988	%	Prevent. 1989	%	Prevent. 1990	%
Spese correnti												
Amministrazione generale	357.323	19,0	411.635	19,4	451.956	20,4	454.164	20,5	484.897	20,7	536.414	21,5
Giustizia	11.064	0,6	11.942	0,6	12.919	0,6	12.923	0,6	14.752	0,6	15.385	0,6
Sicurezza pubblica	84.447	4,5	95.901	4,5	107.345	4,8	107.675	4,8	103.451	4,4	123.622	5,0
Istruzione e cultura	478.388	25,4	523.191	24,7	540.175	24,4	542.092	24,4	531.493	22,7	562.961	22,6
Abitazioni	33.278	1,8	31.950	1,5	32.375	1,5	32.375	1,5	33.441	1,4	35.744	1,4
Azioni in campo sociale	628.064	33,4	682.924	32,2	734.791	33,2	736.981	33,2	797.351	34,1	847.182	34,0
Trasporti	189.995	10,1	235.566	11,1	222.599	10,1	223.060	10,0	264.676	11,3	245.690	9,9
Azioni in campo econ.	41.895	2,2	41.100	1,9	43.556	2,0	43.560	2,0	46.163	2,0	47.556	1,9
Oneri non ripartibili	58.678	3,1	85.697	4,0	67.703	3,1	67.886	3,1	61.633	2,6	76.366	3,1
Totale	1.883.132	100,0	2.119.906	100,0	2.213.419	100,0	2.220.716	100,0	2.337.857	100,0	2.490.920	100,0
Spese in c. capitale												
Amministrazione generale	171.325	3,4	212.682	11,3	322.284	11,7	322.411	11,7	229.511	9,4	316.055	12,2
Giustizia	135.972	2,7	31.450	1,7	372.966	13,6	372.966	13,5	384.408	15,7	40.125	1,5
Sicurezza pubblica	1.955	0,0	5.755	0,3	9.195	0,3	9.195	0,3	9.073	0,4	9.853	0,4
Istruzione e cultura	176.150	3,5	202.726	10,8	260.782	9,5	263.262	9,6	191.047	7,8	202.633	7,8
Abitazioni	125.658	2,5	238.474	12,7	202.260	7,4	202.260	7,3	104.840	4,3	187.848	7,2
Azioni in campo sociale	434.986	8,7	635.300	33,8	812.736	29,6	815.464	29,6	659.129	27,0	641.598	24,7
Trasporti	328.012	6,6	425.732	22,6	554.563	20,2	555.196	20,1	578.089	23,6	901.295	34,7
Azioni in campo econ.	52.479	1,0	42.560	2,3	58.500	2,1	58.500	2,1	52.336	2,1	56.761	2,2
Oneri non ripartibili*	3.580.588	71,5	86.313	4,6	155.310	5,7	156.320	5,7	237.030	9,7	241.885	9,3
Totale	5.007.125	100,0	1.880.992	100,0	2.748.596	100,0	2.755.574	100,0	2.445.463	100,0	2.598.053	100,0

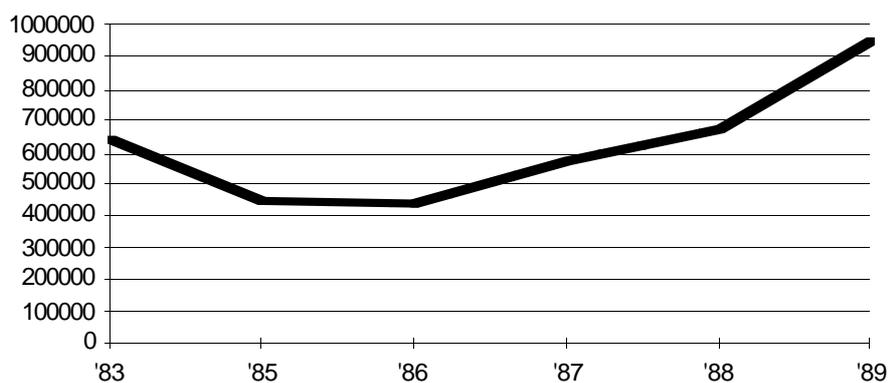
(*) nel 1986 comprensive di prelevamenti e versamenti nei c/c di tesoreria (**) dati relativi a 43 Comuni
 Fonte: certificazioni di bilancio dei Comuni 1987,1988 relative a 42 Comuni; dal 1988 serie di 43 Comuni

Tabella 4.8. Spese correnti ed in conto capitale dei Comuni piemontesi superiori a 15.000 abitanti per il 1987 e 1988 preventivi - distribuzione per categorie economiche (valori in milioni di lire)

	Prevent. 1986	%	Prevent. 1987	%	Prevent. 1988	%	Prevent. 1988(**)	%	Prevent. 1989	%	Prevent. 1990	%
Spese correnti												
Personale	739.226	39,3	859.308	40,5	922.696	41,7	926.228	41,7	920.336	39,4	997.233	40,0
Beni e servizi	695.783	36,9	739.267	34,9	788.109	35,6	790.980	35,6	854.230	36,5	908.762	36,5
Trasferimenti	124.523	6,6	169.728	8,0	162.733	7,4	162.842	7,3	219.481	9,4	196.923	7,9
Interessi passivi	289.212	15,4	286.077	13,5	284.797	12,9	285.396	12,9	296.807	12,7	318.608	12,8
Poste correttive	8.764	0,5	9.729	0,5	8.194	0,4	8.210	0,4	12.411	0,5	10.690	0,4
Ammortamenti	2.856	0,2	3.044	0,1	5.232	0,2	5.231	0,2	5.864	0,3	7.195	0,3
Somme non attribuibili	22.768	1,2	52.753	2,5	41.658	1,9	41.829	1,9	28.739	1,2	51.478	2,1
Totale	1.883.132	100,0	2.119.906	100,0	2.213.419	100,0	2.220.716	100,0	2.337.868	100,0	2.490.889	100,0
Spese in c. capitale												
Beni ed opere immobiliari	1.291.278	25,8	1.507.082	80,1	2.237.112	81,4	2.244.007	81,4	1.910.944	78,4	1.990.776	76,6
Beni mobili	34.166	0,7	65.629	3,5	94.221	3,4	94.231	3,4	64.276	2,6	69.673	2,7
Trasferimenti	18.810	0,4	77.615	4,1	92.324	3,4	92.324	3,4	115.601	4,7	230.808	8,9
Partecipazioni azionarie	99.443	2,0	160.067	8,5	209.281	7,6	209.354	7,6	151.936	6,2	121.583	4,7
Concess.cred.fin.prod.*	3.448.606	68,9	12.468	0,7	74.552	2,7	74.552	2,7	182.587	7,5	167.857	6,5
Concess.cred.fin.non prod.	22.200	0,4	-	-	100	0,0	100	0,0	300	0,0	-	0,0
Somme non attribuibili	92.622	1,8	58.131	3,1	41.006	1,5	41.006	1,5	12.780	0,5	17.359	0,7
Totale	5.007.125	100,0	1.880.992	100,0	2.748.596	100,0	2.755.574	100,0	2.438.424	100,0	2.598.056	100,0

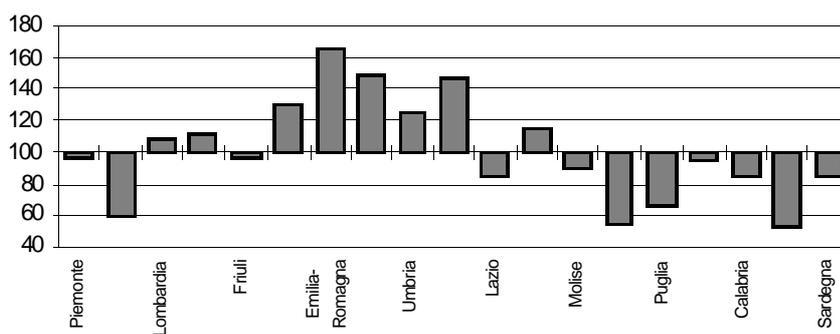
(*) nel 1986 comprensive di prelevamenti e versamenti nei c/c di tesoreria (**) dati relativi a 43 Comuni
Fonte: certificazioni di bilancio dei Comuni 1987-88, relative a 42 comuni; dal 1988 serie di 43 Comuni

Figura 4.1 Mutui accesi dai Comuni piemontesi. Valori a prezzi costanti 1985



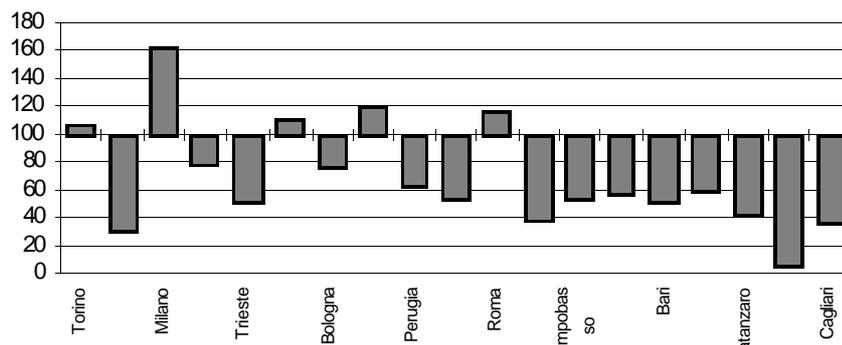
Fonte: Ministero del Tesoro-Ragioneria generale dello Stato

Figura 4.2 Numeri indice dei contributi in conto oneri di ammortamento pro-capite dei Comuni italiani (esclusi i Comuni capoluogo) rispetto alla media italiana fatta uguale a 100. 1990



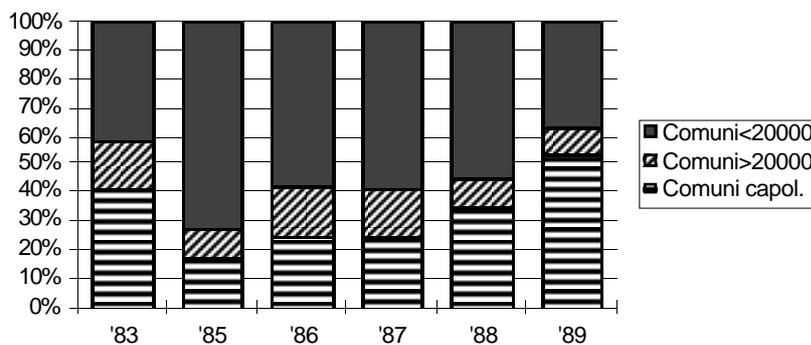
Fonte: Relazione sulla situazione economica del paese, 1991

Figura 4.3 Numeri indice dei contributi in conto oneri di ammortamento pro-capite dei Comuni capoluogo di regione rispetto alla media italiana fatta uguale a 100. 1990



Fonte: Relazione sulla situazione economica del paese, 1991

Figura 4.4 Distribuzione percentuale dei mutui assunti dai Comuni piemontesi per tipo di Comune. 1983-89



Fonte: Ministero del Tesoro-Ragioneria generale dello Stato

muni di dimensioni medio-piccole abbia raggiunto il suo apice nel 1985, anno in cui più del 70% dei nuovi mutui fu assunto dalle amministrazioni comunali con meno di 20.000 abitanti, per poi diminuire gradualmente di intensità sino al 1989 anno in cui più del 50% dei nuovi mutui è stato assunto dai Comuni capoluogo, grazie, soprattutto, alla già ricordata legislazione speciale (fig. 4.4.).

4.4. Funzioni e servizi dei grandi Comuni

La numerosità dei Comuni piemontesi rende impossibile una descrizione delle caratteristiche dei servizi riferite all'universo degli enti. La disponibilità di adeguate fonti informative consente un'analisi riferita ai dati tratti dai certificati sui conti consuntivi del 1987, trasmessi dalle amministrazioni comunali alla Corte dei Conti, al Ministero dell'Interno ed all'Istat, relativamente agli 11 Comuni maggiori con un confronto rispetto ad un'analogia rilevazione relativa al 1985. Si tratta di un insieme di città che rispetto al complesso dei Comuni piemontesi copre il 36% della popolazione, il 53% delle spese correnti ed il 32% delle spese in conto capitale. L'orizzonte di analisi risulta quindi limitato all'assetto dei servizi dei Comuni medio grandi e maggiormente urbanizzati, tralasciando tutte le importanti problematiche relative ai Comuni di dimensioni medio-piccole, che pur costituiscono una realtà caratteristica del Piemonte, e per i quali si rinvia alla terza parte del Rapporto. I servizi in questione possono essere ricondotti a quattro tipologie generali. La prima comprende alcuni servizi strumentali ed "istituzionali": centro elettronico, anagrafe e stato civile, polizia locale. La seconda è riconducibile ai servizi sociali di tipo personale: assistenza scolastica (trasporto e refezione) ed asili nido. La terza è composta dai servizi c.d. "superiori": impianti sportivi, biblioteche, teatri e musei. La quarta infine è relativa a quelli che possiamo definire come "servizi ambientali": acquedotti, depuratori, ciclo dei rifiuti, verde pubblico (per questi ultimi ad esclusione dei dati relativi a Moncalieri per il 1987). Per questi servizi sono riportati alcuni indicatori di spesa, di dotazione, di autofinanziamento e di produttività (tabb. 4.9.-4.13.). I differenziali che emergono tra i vari enti analizzati non possono però essere valutati in termini di efficienza, o tanto meno, di efficacia nella gestione dei servizi, dato che -senza dimenticare il sempre presente problema dell'attendibilità delle fonti- è nota la grande varietà di condizioni ambientali che ne condizionano la produzione.

I centri elettronici, l'anagrafe, la polizia locale

Gli undici Comuni hanno tutti un centro elettronico gestito direttamente. Rispetto al 1985 si riscontra un ulteriore sviluppo dell'automazione delle princi-

pali procedure gestionali, che vedono sempre presenti l'anagrafe, il bilancio ed il servizio elettorale (quest'ultimo nel 1985 era presente in nove Comuni su undici), mentre la bollettazione risulta presente in sei Comuni (quattro nel 1985). La spesa per abitante risulta ancora molto variabile, oscillando tra le 12.000 lire circa di Novara e le 2.000 circa di Asti, ed è correlata al numero dei dipendenti, pari in complesso a 178 unità, inferiore di tre unità rispetto al 1985.

Mediamente i Comuni considerati spendono 7.200 lire pro-capite rispetto alle 6.600 del 1985, con un incremento del 9% circa. In definitiva pare di poter dire che si è assistito ad un consolidamento del servizio senza grosse innovazioni.

Il servizio di anagrafe e stato civile è uno di quelli maggiormente toccati dall'innovazione informatica. Esso risulta rilevante anche da un punto di vista finanziario in quanto mediamente ha garantito un introito per diritti vari di quasi 30 milioni per addetto, con una crescita assai rilevante rispetto ai 10 milioni per addetto del 1985. Nonostante tale crescita la copertura delle spese del servizio scende al 29% dal 33% del 1985.

Il servizio di polizia locale copre un ampio ventaglio di attività connesse alle funzioni di polizia amministrativa dei Comuni. Non quindi solo l'attività collegata al controllo del traffico ma anche compiti più vasti in merito al rispetto dei regolamenti comunali di vario tipo (commercio, edilizia ecc.). La dotazione di questo servizio, misurata dal rapporto abitanti/personale risulta assai differenziata: la minore dotazione si riscontra ad Alessandria (6.353 abitanti per addetto) e nei quattro Comuni dell'area metropolitana (Collegno, Moncalieri, Nichelino e Rivoli). Rispetto al 1985 la graduatoria dei Comuni rimane la medesima, all'interno però di una tendenza all'accrescimento dei livelli di dotazione: l'indice medio scende da 859 a 750 abitanti per addetto.

L'assistenza scolastica e gli asili nido

Il servizio dell'assistenza scolastica si articola nel trasporto degli alunni e nella refezione scolastica. Si tratta di due settori di intervento nei quali si è indubbiamente fatta sentire la situazione di stress fiscale delle amministrazioni. Mediamente -limitandosi ai sette Comuni per i quali i dati risultano più attendibili- si è assistito ad una crescita del costo per bambino trasportato del 13% circa tra il 1985 ed il 1987 (da 537.000 lire a 611.000 lire), a fronte di una sensibile diminuzione del tasso di copertura tariffaria: dal 46% al 39%, soprattutto a causa del comportamento di Torino.

Il costo medio del pasto per la refezione scolastica è cresciuto da 4.900 lire a 5.500 lire (+12% a prezzi correnti, +7% a prezzi 1980), mentre la copertura tariffaria è salita dal 29% al 35%.

Tabella 4.9. Indicatori su alcuni servizi prestati dagli 11 maggiori Comuni piemontesi - 1985

Servizi	Collegno	Nichelino	Moncalieri	Rivoli	Torino	Biella	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessan.	Val. medio
Centro elettron.												
spesa/ab. (1)	6,0	3,1	8,7	3,0	6,7	3,3	5,4	12,0	5,8	3,0	7,1	6,6
Anagr.stato civ.												
dir/add (2)	8,8	8,5	7,9	5,0	11,2	6,6	9,1	10,2	9,9	5,6	6,2	9,6
% copert.costo	33,2	38,9	42,1	19,0	33,6	38,0	35,3	37,6	47,1	23,4	25,4	33,0
Polizia locale												
n° ab./add	1.122	1.321	1.697	1.524	719	927	791	916	1.019	971	2.933	859
spesa/ab (1)	23,5	17,3	15,9	16,9	41,3	29,2	40,7	26,8	25,1	25,9	—	35,6
Trasp.scolastico												
% al.su tot.al.	8,7	6,9	4,1	12,5	4,9	6,2	2,6	12,2	21,1	8,9	—	6,6
sp/al.tras. (1)	106	432	1.022	125	685	479	685	245	324	954	—	537
% cop.costo ser	32,2	70,6	—	49,1	43,2	12,2	—	54,9	76,1	—	—	46,8
Refezione-mensa												
spesa pasto (1)	2,8	4,8	2,7	3,5	5,0	7,5	6,9	8,3	6,7	5,6	4,2	4,9
%cop.er.costo	33,3	38,6	47,1	48,4	29,0	39,0	28,6	30,9	37,5	21,0	—	29,4
Parchi-giardini												
mq.verde/abit.	3,4	6,6	2,5	4,4	11,9	2,1	6,0	6,8	3,6	13,2	—	9,8
h.verde/addet.	3,4	15,1	1,7	1,6	3,6	11,0	4,4	2,8	1,2	3,1	—	3,4
spesa/ab. (1)	1,8	2,2	4,6	10,9	13,3	9,4	8,8	8,1	8,3	12,1	—	11,3
Asili nido												
%bam.is.su tot.	11,7	12,5	8,2	6,0	12,4	22,7	11,1	13,1	13,0	7,5	7,6	11,9
spesa/iscr. (2)	6,9	7,8	5,7	8,8	7,4	8,0	5,5	7,7	8,2	9,5	6,2	7,4
%cop.costo ser	11,6	25,8	16,6	27,3	26,7	29,7	28,3	28,4	40,6	23,8	32,5	26,9
Impianti sport.												
spesa/ab. (1)	18,1	8,1	7,6	9,4	3,3	17,4	8,4	5,2	5,8	25,4	—	6,2
%cop.costo	17,9	19,5	—	13,6	39,0	13,2	15,1	49,0	4,0	20,3	—	26,8
Cultura												
sp.bib/ab (1)	2,2	4,5	2,1	3,7	5,8	6,5	7,6	4,3	9,4	3,1	—	5,4
sp.teat/ab (1)	—	—	—	—	5,1	4,4	2,9	3,1	7,8	6,7	12,4	5,2
Acquedotti												
mc.erog/abit.	91,4	75,5	95,6	129,3	151,5	103,0	118,5	107,8	99,9	95,2	—	134,4
costo al mc (3)	267	—	75	245	257	234	323	194	107	345	—	249
%cop.costo	81,1	—	—	79,6	100,0	133,3	70,9	121,1	123,4	81,8	—	98,9

(1) Valori espressi in migliaia di lire (2) Valori espressi in milioni di lire (3) Valori espressi in lire

Fonte: elaborazioni Ires sui certificati dei conti consuntivi delle Amministrazioni comunali al 1985

Tabella 4.10. Indicatori su alcuni servizi prestati dagli 11 maggiori Comuni piemontesi (dati di spesa in migliaia di lire). 1987

Servizi	Collegno	Nichelino	Moncalieri	Rivoli	Torino	Biella	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessan.	Totale
Centro elettronico												
spesa/abitanti	8,629	5,090	8,370	6,792	7,296	2,986	8,381	12,379	6,218	2,060	7,021	7,222
Anag. st. civile												
diritti/addetti	29.000	41.667	24.333	25.667	29.210	42.000	50.750	19.813	31.000	31.000	39.000	29.624
% copert. costo	28,0	25,9	28,8	15,8	29,7	28,7	35,7	35,5	39,1	24,3	23,6	29,1
Pol. locale												
n° abit./ addetti	1.005	1.248	1.506	1.615	613	806	805	854	1.033	1.060	6.353	750
spesa/abitanti	30,495	23,456	20,901	20,531	49,043	37,467	45,357	30,312	28,975	28,241	33,278	41,719
Trasp. scolastici												
spesa/alunno trasf.	118,11	n.d	n.d	n.d	632,36	938,60	n.d	454,99	299,24	1.324,64	948,94	651,16
% copert. costo	28,89	70,70	n.d	37,86	33,86	12,15	0,00	34,09	94,00	56,13	36,55	40,88
Refez. mensa												
Spesa/pasto	2,98	4,86	n.d	3,88	5,45	7,55	6,23	7,32	7,84	6,93	3,38	5,50
% copert. costo	74,06	50,75	41,44	54,77	32,78	48,63	37,86	38,52	37,48	23,86	30,98	35,23
Asili nido												
% bamb. iscr./tot.	22,42	16,37	9,75	8,30	17,42	30,30	7,92	17,57	12,13	15,00	11,25	16,36
spesa/iscritti	5.872	8.019	8.333	8.919	9.203	9.650	12.671	8.954	10.212	10.517	6.942	9.055
% copert. costo	30,72	34,37	17,62	31,41	24,35	31,36	27,91	28,47	42,45	26,86	25,02	26,30
Impianti sportivi												
spesa/abitanti	14,42	10,68	12,08	9,98	4,78	22,13	11,93	8,88	8,57	27,63	7,27	7,97
% copert. costo	7,32	20,28	0,00	13,95	30,95	19,02	12,07	29,01	9,41	20,39	2,74	20,96
Cultura												
Sp. bibl./abitanti	2,82	4,03	3,16	5,48	6,63	8,46	7,32	4,99	11,56	3,76	3,89	6,14
Sp. teatri/abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	5,25	1,18	3,31	5,96	8,48	2,49	0,00	4,13

N.B.: Per Torino il valore degli addetti alla polizia urbana è relativo al 1988

Fonte: elaborazioni Ires sui certificati dei conti consuntivi delle Amministrazioni comunali al 1987

Gli asili nido vedono una costanza del tasso di copertura, misurato dal rapporto tra bambini in età tra 0 e 2 anni e bambini iscritti agli asili comunali, che resta del 12% circa. Aumenta invece sensibilmente la spesa per bambino iscritto da 7,4 milioni a 9,2 milioni annui, mentre resta costante la copertura tariffaria (26%). Con questa copertura nel 1987 un bambino mediamente veniva a costare alle famiglie circa 2,4 milioni annui (tra le 200.000 e le 240.000 lire al mese di servizio erogato). Si tratta di valori relativamente elevati che spiegano perchè il tasso di copertura tariffaria venga mantenuto costante, a fronte del rischio di una perdita progressiva di utenza. Il livello delle tariffe può infatti avvicinarsi ad una soglia per cui si presenta alle famiglie l'alternativa tra il costo del servizio e la rinuncia alla retribuzione conseguibile nel mercato del lavoro, specie dalla manodopera femminile, con possibili conseguenze negative sul suo tasso di attività.

Gli impianti sportivi e le attività culturali

Si tratta delle attività che hanno maggiormente caratterizzato in termini innovativi l'attività degli enti locali negli ultimi anni. Specularmente, però, essi rappresentano anche quelli dove più si ripercuoteranno in termini di "tagli" gli effetti della situazione di stress fiscale delle amministrazioni: come in un bilancio della famiglia le difficoltà economiche vanno subito a colpire i consumi superiori così accade per gli enti locali. D'altro canto non si deve dimenticare che le esternalità negative per la qualità della vita dei cittadini, connesse ad una riduzione di tali interventi, specie nelle aree maggiormente urbanizzate, possono dare origine a pericolosi fenomeni di declino urbano. Mediamente la spesa pro-capite per impianti sportivi è salita da 6.200 lire a 7.200, circa il 15% in più. Si nota però una notevole variabilità tra i Comuni esaminati con valori che oscillano tra le 5.000 lire circa di Torino e le 27.000 lire di Asti. Diminuisce rispetto al 1985 la copertura tariffaria, dal 27% al 21%. Tale diminuzione può essere spiegata con la forte elasticità dei consumi rispetto al prezzo, per cui incrementi tariffari che seguono l'evoluzione dei costi possono portare a riduzioni di entrate oltre che di utenza. Questa situazione può anche comportare il rischio di un mancato utilizzo di impianti comunali a causa dell'impossibilità di garantire il finanziamento delle normali spese di gestione. Si tratta di una tipica situazione originata dall'assenza di programmazione complessiva degli investimenti comunali, che in genere vengono decisi solo sulla base della disponibilità delle risorse necessarie alla costruzione delle opere senza tener conto dei successivi e ricorrenti fabbisogni di risorse per il loro funzionamento. Solo recentemente il legislatore statale si è preso carico di questo problema imponendo agli enti locali la predisposizione di dettagliati e realistici piani pluriennali di gestione (il c.d. "piano finanziario"), con la previsione delle fonti di copertura, oltre che degli oneri di ammortamento per

gli eventuali mutui, anche delle spese di gestione, ogni qualvolta venga deciso un investimento infrastrutturale (art. 4 Le. 155/89).

Anche la spesa per biblioteche e per teatri presenta bassi valori pro-capite, relativamente agli altri servizi comunali. Non va peraltro dimenticato che queste attività non esauriscono l'intervento comunale nel settore, che si esplica anche con varie iniziative di promozione delle attività culturali dei privati (associazioni, club, ecc.).

Gli acquedotti

Gli impianti piemontesi sono caratterizzati in genere da una certa vetustà della rete con conseguenti forti perdite, anche se la situazione in termini relativi non è delle peggiori, registrando perdite pari al 20,1% dell'acqua complessivamente addotta, contro il 25,3% dell'Italia settentrionale, ma solo il 18% della Lombardia.

Gli acquedotti dell'Italia nord-occidentale (non sono disponibili dati sul Piemonte) sono inoltre relativamente numerosi (5.037 acquedotti) rispetto all'acqua addotta (450.000 mc per acquedotto) e quasi sempre (94,9% dei casi e 57,7% dell'acqua addotta) a diffusione comunale. Nel complesso, in Italia operano invece 13.503 acquedotti (con 587.000 mc di acqua addotta ciascuno) e la maggior parte dell'acqua (57,7%, una situazione esattamente rovesciata) viene addotta da acquedotti inter-comunali, inter-provinciali o inter-regionali.

In tali condizioni si rendono necessari ingenti investimenti e un'adeguata opera di manutenzione, ordinaria e straordinaria, e quindi si impone la necessità di disporre di cospicue risorse finanziarie.

Non vanno poi sottovalutati i pericoli per la qualità dell'acqua, derivanti dal crescente impatto delle attività agricole e industriali sulle falde dalle quali avviene il prelievo. La strategia di risposta degli acquedotti sembra per il momento essere legata soprattutto alla progressiva sostituzione dei pozzi con impianti di adduzione dai bacini montani. Al di là delle ovvie considerazioni sul carattere di emergenza, e quindi non risolutivo, di tale atteggiamento, si deve sottolineare che l'estensione delle reti, conseguente all'eliminazione dei pozzi, modificherà, ed in parte ha già modificato, la natura del servizio, enfatizzandone le caratteristiche di monopolio naturale. Le attività economiche "a rete", in quanto caratterizzate da una forte incidenza degli investimenti iniziali, possono dare luogo, a seguito della "naturale" eliminazione dei produttori più deboli, ad una condizione di monopolio.

Una delle conseguenze qui rilevanti, è la probabile estensione della giurisdizione degli acquedotti, che tenderà sempre di più ad oltrepassare i confini

dei singoli Comuni per coincidere, in prospettiva, con quelli del bacino idrografico di appartenenza.

Si deve tenere presente che questo potrà prevedibilmente comportare l'apparire di strozzature istituzionali in quanto l'area giurisdizionale politica (Comune) coinciderà sempre meno con quella di competenza del servizio (bacino idrografico).

Da uno sguardo d'assieme di tutti questi elementi discende la necessità di riformare profondamente le caratteristiche degli enti preposti all'amministrazione degli acquedotti oppure di affidarne la gestione ad aziende speciali e/o enti privati che dispongano delle risorse tecniche, di scala e finanziarie sufficienti. In parte questo fenomeno è già in corso: attualmente l'Azienda Acquedotto Municipale di Torino gestisce gli impianti di numerosi Comuni dell'area metropolitana e la Società Acque Potabili (Italgas) ha assunto in affidamento l'amministrazione di molti impianti di acquedotto. E' possibile che a partire dal 1993 tali enti dovranno subire la concorrenza di società europee (francesi in particolare), attualmente già operanti in Italia tramite joint ventures e ampiamente dotate sia del know-how gestionale che delle risorse aziendali necessarie.

Le prestazioni degli enti dei principali Comuni piemontesi, misurate attraverso indicatori (tab. 4.11.), mostrano un'offerta (metri cubi all'anno per abitante) quantitativamente superiore a quella dell'Italia del Nord (81,9 metri cubi annui per abitante), soprattutto per l'effetto esercitato dal capoluogo (Torino è la decima città italiana per consumi pro-capite). Il fenomeno si nota

Tabella 4.11. Servizi di acquedotto

Comune	mc. erog.	Add.	Utenti	Km rete	mc x abit.	mc.(000) x add.	costo x mc	deficit x ab.	prez. x mc	% coper. (prez./costo)
Alessandr.	13.249	22	22.766	359	139,0	602,2	301	-7.745	245	81,5
Asti	7.343	51	9.173	754	97,6	144,0	511	-11.336	395	77,3
Biella	5.200	16	5.446	257	100,8	325,0	260	6.089	321	123,2
Collegno	5.600	7	3.367	98	113,7	800,0	210	-4.690	169	80,4
Cuneo	5.836	16	7.345	398	104,6	364,8	177	2.616	202	114,2
Nichelino	4.128	-	2.615	77	89,4	-	-	-	-	-
Novara	10.627	30	9.457	314	103,2	354,2	223	17.191	390	174,7
Rivoli	5.800	14	4.990	176	112,2	414,3	250	-2.380	229	91,5
Torino	155.676	465	55.747	1.704	151,8	334,8	304	0	304	100,0
Vercelli	5.703	19	23.100	124	112,5	300,2	411	-7.750	342	83,2
Totale	219.162	640	144.006	4.261	136,6	336,0	302	-67	301	99,8

Fonte: elaborazioni Ires sui certificati dei conti consuntivi delle Amministrazioni comunali al 1987

comunque anche rispetto alla media dei Comuni con le stesse dimensioni demografiche (69,1 metri cubi).

L'indice di produttività (mc erogati per addetto) segnala valori inferiori alla media nazionale per quasi tutti i Comuni non capoluogo, con l'eccezione di Collegno, e relativamente più elevati invece per i capoluoghi di provincia, con l'eccezione di Asti.

L'indice di concentrazione dell'utenza (utenti per metro cubo erogato) mette in evidenza una dispersione relativamente più accentuata rispetto ai valori nazionali.

Per quanto riguarda gli indicatori finanziari, il costo per metro cubo registra variazioni consistenti, in parte spiegabili con le differenti condizioni ambientali nelle quali operano gli acquedotti (Cuneo infatti, vicina alle fonti di approvvigionamento e con impianti a caduta, ossia che captano direttamente le sorgenti montane, segnala il costo minimo (177 L. per mc), mentre Asti, con i suoi vecchi impianti a sollevamento, ossia che pompano dalle falde sotterranee, occupa la prima posizione (511 L. per mc). Mediamente si registrano comunque costi unitari inferiori ai valori dell'Italia del Nord (302 L./mc nel 1987 contro 337 L./mc nel 1986).

Le tariffe nei Comuni considerati sono mediamente pari al costo unitario di erogazione (percentuale di copertura del 99,8%), anche se in alcuni casi il deficit per metro cubo erogato supera largamente i valori dell'Italia del Nord.

Nell'Italia nord-occidentale sono attualmente in attività 136 acquedotti privati. Anche se costituiscono una quota relativamente modesta sul totale (gli acquedotti sono 5.037) è interessante notare che si tratta della ripartizione geografica con l'intervento privato più consistente (nel resto d'Italia gli enti privati sono 52).

La depurazione

La situazione della depurazione delle acque presenta il nodo rilevante della scarsa affidabilità degli impianti. Si tratta per lo più di problemi legati alla mancanza di personale tecnico e/o delle risorse finanziarie adeguate ad assicurare la corretta manutenzione. In generale non deve stupire che Comuni di piccole dimensioni si trovino in tale situazione. E' lecito piuttosto domandarsi perchè si siano costruiti tali impianti, senza che vi fosse una verifica delle capacità gestionali e finanziarie necessarie ad assicurarne la manutenzione.

E' cresciuta in tal modo, all'ombra del mito della depurazione, una dotazione polverizzata di impianti, caratterizzata oltretutto da costi e livelli di tariffa fortemente variabili nello spazio, che è improprio definire "rete".

I dati disponibili sulle prestazioni degli impianti segnalano un livello di costi, ma anche di proventi per abitante, lievemente superiore rispetto a quello dell'Italia del Nord e una copertura (popolazione servita rispetto a quella residente) mediamente più elevata (75%) rispetto a quella nazionale (59,8%), ma anche a quella della ripartizione nord-occidentale (61,1%). Si deve però tenere presente che questi valori indicano una copertura teorica che andrebbe poi confrontata con i volumi d'acqua realmente trattati. E' possibile che si rintraccino valori inferiori ed anche diversamente distribuiti a causa della disomogenea efficienza dei diversi impianti.

Ciclo dei rifiuti: dallo spazzamento allo smaltimento

Lo spazzamento, ossia la rimozione dei rifiuti dalla superficie cittadina non rappresenta che il primo passo del ciclo dei rifiuti. Ad esso devono seguire la raccolta, ossia lo stoccaggio provvisorio, il trasporto ed infine lo smaltimento, ossia l'eliminazione quasi definitiva.

Il servizio sconta in modo pesante l'assenza di una tariffa vera e propria, legata al costo effettivo sopportato dalle aziende di raccolta e smaltimento e quindi legata alla quantità e pericolosità del rifiuto, come da più parti viene richiesto. In tale ottica si tratterebbe di scorporare lo spazzamento, servizio che si rivolge a tutta la collettività e che può essere finanziato da una tassa, dal resto del ciclo, dalla raccolta allo smaltimento, operazioni queste maggiormente legate alla domanda individuale e che dovrebbero essere finanziate tramite una tariffa il più possibile incentivante. Anche se al momento non è chiaro in che modo tale meccanismo incentivante possa concretizzarsi, l'esperienza e il dibattito recenti suggeriscono, come primo passo, un prelievo legato alla persona anziché alla superficie degli immobili.

Quello dei rifiuti solidi urbani è infatti uno dei campi più promettenti nei quali si pensa di applicare alcuni "nuovi" strumenti di politica come le tasse ambientali. La rilevanza di una ristrutturazione e di un adeguamento, anche quantitativo, dell'attuale contribuzione da parte dell'utente consiste sia nell'incentivo posto in tal modo sulla prevenzione (minore produzione di rifiuti), sia sulla possibilità di reperire maggiori risorse finanziarie, necessarie a quell'adeguamento tecnologico da tutti ritenuto fondamentale per l'efficacia del servizio. Non si tratta più, infatti, di effettuare operazioni a basso contenuto di tecnologia, come nell'azione tradizionale di spazzamento, ma di evacuare zone sempre più ampie, soprattutto da una vasta tipologia di polveri e di rifiuti volatili in genere. Operazioni di questo tipo sono ormai impossibili da effettuarsi senza l'uso di mezzi meccanici e di tecnologie adeguate.

Gli indicatori di produttività (quintali raccolti per addetto) sono in genere allineati ai valori degli altri centri italiani di pari dimensioni. Torino (tab. 4.12.) registra valori (1.950 q per addetto) molto vicini a quelli di Napoli (1.996) e intermedi rispetto ad altre metropoli quali Milano (2.142) e Roma (1.789).

Gli indicatori finanziari ossia costo per quintale raccolto e provento per abitante servito, mostrano, invece valori relativamente più elevati. Il costo, nei Comuni esaminati, è infatti pari a oltre 19.000 lire per quintale, contro un valore di poco meno di 14.000 lire nell'Italia settentrionale, mentre il livello dei proventi pro-capite è quasi il doppio (74.000 lire contro 35.000), cosicché anche la copertura delle spese (97%) risulta più elevata rispetto all'intera Italia settentrionale (83%).

Tabella 4.12. Servizi di igiene urbana

Comune	Quintali smalt. (000)	Addetti	Quintali x ab.	Quintali x (000) add.	Costo x quintale	Prov. x add.	% copertura
Alessandria	421	122	4,4	3,5	14.815	64	97,6
Asti	457	108	6,1	4,2	12.289	75	101,0
Biella	236	1	4,6	n.s.	16.538	74	97,4
Collegno	142	-	2,9	-	10.655	25	82,9
Cuneo	455	4	8,2	n.s.	4.068	33	98,2
Nichelino	94	-	2,0	-	28.596	36	61,4
Novara	329	128	3,2	2,6	18.891	61	100,3
Rivoli	140	-	2,7	-	10.871	28	95,6
Torino	3.734	1.919	3,6	1,9	23.947	87	99,8
Vercelli	336	95	6,6	3,5	15.420	92	90,5
Totale	6.344	2.377	4,0	2,5	19.569	74	97,2

Fonte: elaborazioni Ires sui certificati dei conti consuntivi delle Amministrazioni comunali al 1987

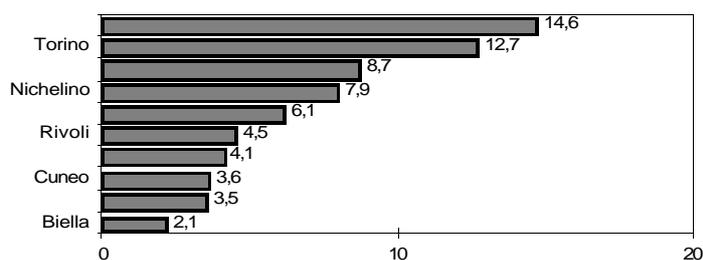
Il verde pubblico

Il connotato negativo del verde pubblico che ha maggiore incidenza sulla qualità della vita urbana è probabilmente quello di essere residuale alla crescita della città.

Oltre a ciò, la qualità dell'ambiente è quasi sempre considerata funzionale alla ricreazione e quindi il verde viene concepito per un utilizzo estraneo al tempo di lavoro e di viaggio. La conseguenza è spesso quella di avere a disposizione poco verde, dislocato in modo tale da essere raggiungibile solo in alcuni momenti, gli stessi per tutti, attivando flussi di traffico concentrati nel tempo e nello spazio.

Gli indicatori utilizzati sono superficie di verde per abitante e percentuale di verde sul territorio comunale. Essi non sono in grado di misurare tutti i fenomeni rilevanti, quali ad esempio distribuzione infra-cittadina del verde e accessibilità degli spazi verdi, ma offrono comunque una prima immagine dell'offerta di questo servizio. In base ad essa è possibile constatare (fig. 4.5.) che i Comuni esaminati godono di una dotazione di verde relativamente elevata se comparata con quella degli analoghi centri dell'Italia settentrionale, con una superficie per abitante quasi doppia (10,5 metri quadrati pro-capite contro 6,6). Ciononostante si deve sottolineare come ci si trovi ancora ben distanti dallo standard di 18 mq previsto dalle leggi in vigore, raggiunto o superato in Italia soltanto da 4 capoluoghi di provincia e da nessun centro metropolitano di dimensioni rilevanti. Torino, con quasi 13 metri quadrati pro-capite, si situa ai primi posti della graduatoria di dotazione, sostanzialmente allineato con Milano (12 mq), Bologna (14 mq), Firenze (10 mq) e Verona (9,8 mq).

Figura 4.5 . Dotazione di verde pubblico procapite nei principali Comuni del Piemonte



Fonte: elaborazioni Ires sui certificati dei conti consuntivi delle Amministrazioni comunali, 1987

Il valore relativo alla percentuale di territorio comunale coperta da verde pubblico è relativamente modesto (meno del 2%), ma è fuorviante in quanto si riferisce alla superficie dell'intero territorio amministrativo e non al solo centro abitato. Molti centri di medie dimensioni hanno una superficie amministrativa molto estesa ma non interamente ricoperta dall'abitato (Asti ed Alessandria, ad esempio, hanno una superficie comunale superiore a quella di Torino ma centri abitati meno estesi). A titolo di esempio si consideri che a Torino (dove superficie comunale e edificata sono quasi coincidenti) il verde copre circa il 10% del territorio.

Il costo di gestione (tab. 4.13.) si situa fra 1.000 e 2.000 lire per metro quadrato nella maggior parte dei casi, il che equivale ad una spesa di circa 10-15.000 lire per abitante, una cifra molto modesta se comparata con l'elevato impatto che la dotazione di verde può avere sulla qualità della vita urbana.

Tabella 4.13. Verde pubblico urbano

Comune	Spese (000 L.)	Ha verde	Costo (L/mq)	Costo (000 L/ab.)
Alessandria	662	39,0	1.697	7
Asti	1.066	110,0	969	14
Biella	759	11,0	6.900	15
Collegno	200	17,0	1.176	4
Cuneo	479	20,0	2.395	9
Nichelino	57	36,3	157	1
Novara	1.169	89,4	1.308	11
Rivoli	629	23,0	2.735	12
Torino	14.516	1.300,0	1.117	14
Vercelli	628	31,0	2.026	12
Totale	20.165	1.676,7	1.203	13

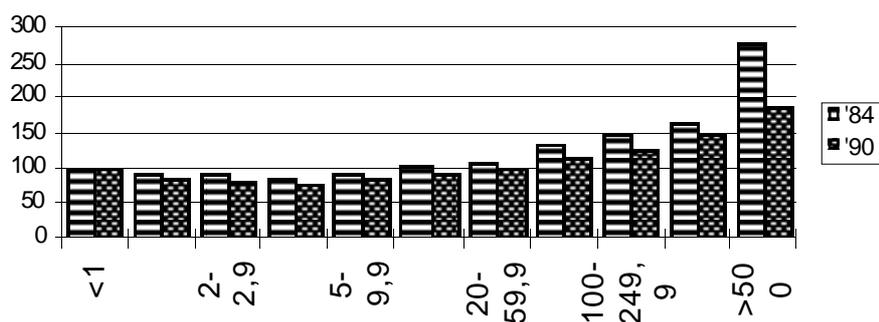
Fonte: elaborazioni Ires sui certificati dei conti consuntivi delle Amministrazioni comunali al 1987

4.5. Chi guadagna e chi perde?

Il quadro delle amministrazioni comunali delineato sinora ha messo in evidenza come gli anni '80 si siano caratterizzati come un periodo di profonde modificazioni nella dotazione relativa di risorse tra Comuni, sotto un profilo sia territoriale che dimensionale. Nel dibattito in materia però raramente è stata sviluppata una riflessione su questi aspetti, privilegiando un'impostazione secondo la quale i problemi della finanza locale sono i problemi di tutti i Comuni, nonostante le numerose differenziazioni presenti al loro interno. Alcune di esse in materia di entrate tributarie e tariffarie, di spese e di dotazione di servizi, anche tra Comuni di dimensioni simili, sono state appena richiamate, mentre altre relative alla struttura delle entrate tariffarie saranno approfondite nella terza parte di questo Rapporto, sulla base di un'indagine diretta sui principali Comuni piemontesi. Ma le più importanti differenziazioni sono quelle che derivano dalla politica dei trasferimenti statali basata sul nuovo metodo perequativo, in termini di dotazione relativa di risorse a livello territoriale e dimensionale. Le statistiche disponibili consentono un'analisi delle differenziazioni complessive a livello in-

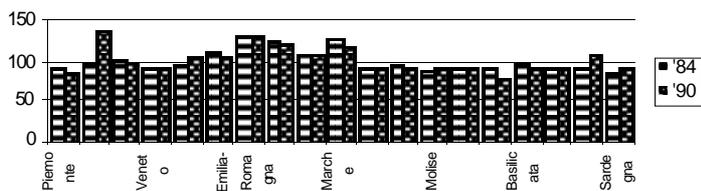
terregionale nelle dotazioni di risorse, distinguendo tra Comuni capoluogo ed altri Comuni, mentre quelle a livello dimensionale, per classi di popolazione, possono essere colte solo dai dati aggregati a livello nazionale, anche se è ragionevole supporre che esse si riproducano a livello regionale. I dati più recenti (fig. 4.6.) mostrano come la politica in oggetto abbia portato soprattutto ad una riduzione notevole nei differenziali di spesa tra i Comuni più piccoli (inferiori a 1.000 abitanti) e quelli più grandi (sopra i 100.000 abitanti), a scapito di questi ultimi, indipendentemente dalle aree territoriali di appartenenza (figg. 4.7.-4.8.): in altre parole a livello regionale ha pesato di più la struttura dimensionale media dei Comuni che le particolari facilitazioni finanziarie verso le aree del mezzogiorno (in qualche misura sempre presenti nella legislazione degli anni '80). Assumendo come misura sintetica della variabilità tra classi di popolazione e tra regioni la deviazione standard dei numeri indice delle spese correnti pro-capite, facendo uguale a 100 il valore relativo ai Comuni inferiori a 1.000 abitanti nel primo caso, ed il valore medio italiano nel secondo, si può osservare (fig. 4.9.) la drastica diminuzione di tale indicatore solo relativamente ai differenziali tra classi di popolazione. Quest'ultimo dato desta notevoli preoccupazioni per il futuro della finanza delle grandi città, in specie di quelle metropolitane, in assenza di un incremento significativo dei margini di autonomia tributaria. L'appiattimento dei valori di spesa pro-capite all'intorno dei valori corrispondenti alle classi medio piccole non può infatti essere interpretato come un risultato necessariamente positivo da un punto di vista equitativo. E'infatti sin troppo noto come diverse condizioni ambientali possano portare a diversi fabbisogni di spesa per produrre uguali quantità di servizi pubblici: basti l'esempio delle grandi città, per le quali si riscontrano notevoli diseconomie da congestione nella produzione di servizi pubblici (si pensi solo ai trasporti ed agli effetti dei deficit aziendali che continuano ad esercitarsi sui bilanci comunali), con conseguenti costi unitari relativamente più elevati rispetto ai Comuni minori, oltre che una domanda non limitata alla popolazione residente, ma che proviene da tutta la popolazione che gravita su di esse. Nello stesso tempo la politica di perequazione seguita non ha certo risolto il problema della gestione dei servizi nei Comuni più piccoli, caratterizzati spesso da diseconomie strutturali di gestione più che da carenza di adeguati livelli di risorse finanziarie pro-capite, come emergerà più in specifico nella terza parte di questo Rapporto.

Figura 4.6 Numeri indice delle spese correnti pro-capite dei comuni italiani per classi di popolazione rispetto alle spese della classe di Comuni inferiori a 1.000 abitanti fatta uguale a 100- 1984-90



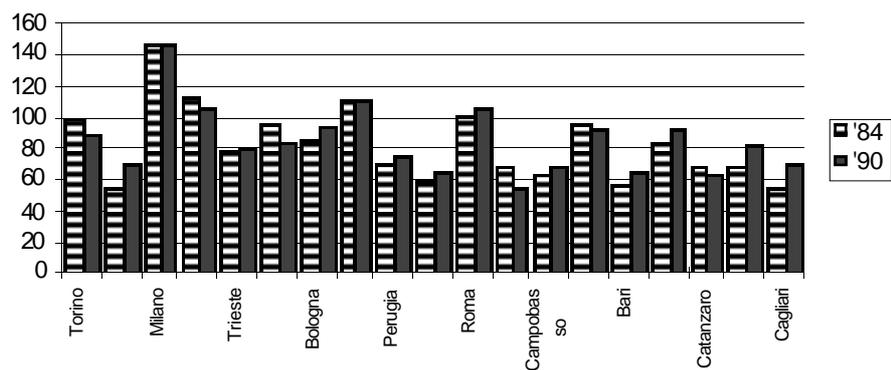
Fonte: Relazione sulla situazione economica del paese, varie annate

Figura 4.7. Numeri indice delle spese correnti pro-capite dei comuni italiani (esclusi i Comuni capoluogo) per regione rispetto alla media italiana fatta uguale a 100. 1984-90



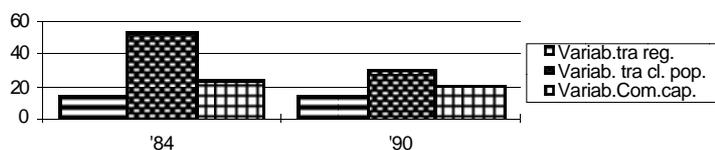
Fonte: Relazione sulla situazione economica del paese, varie annate

Figura 4.8 Numeri indice delle spese correnti pro-capite dei Comuni capoluogo rispetto alla media italiana fatta uguale a 100. 1984-90



Fonte: Relazione sulla situazione economica del paese, varie annate

Figura 4.9. Variabilità delle spese correnti pro-capite dei Comuni italiani per classi di popolazione e per regione, misurata in termini di deviazione standard rispetto ai numeri indice delle figg. 4.6., 4.7., 4.8., 1984-90



Fonte : elaborazioni Ires su dati della Relazione sulla situazione economica del paese, annate varie

Una geografia amministrativa sconosciuta: i consorzi tra enti locali

Nel panorama del governo locale piemontese raramente si richiama l'esperienza dell'associazionismo consortile. Una realtà frammentata come quella piemontese vede viceversa una rilevante presenza di queste forme di cooperazione intercomunale, che dovrebbero ovviare alle disfunzioni delle piccole dimensioni gestendo in comune servizi di vario tipo da quelli istituzionali (segretario comunale), a quelli tecnici (manutenzione infrastrutture) a quelli produttivi (acquedotti, raccolta e smaltimento rifiuti ecc.). E' in corso un'interessante rilevazione dell'Assessorato regionale agli enti locali sull'esistenza di consorzi in Piemonte che dovrebbe preludere alla definizione di un programma di fusione tra i piccoli Comuni sulla base delle disposizioni degli artt. 25 e 26 della Le. 142/90. In base a tale rilevazione in Piemonte nel 1991 risultano ben 769 consorzi, una cifra pari quasi al numero dei Comuni!

Province	Numero consorzi
Torino	230
Vercelli	109
Novara	123
Cuneo	104
Asti	76
Alessandria	127
Totale	769

Il 58% di questi Consorzi risulta costituito da non più di due enti, mentre il 32% si colloca nella fascia tra 3 e 8 enti. Il 56% dei consorzi presenta un Comune capo consorzio con popolazione inferiore a 2.000 abitanti.

Basandosi infine sull'archivio dell'Osservatorio sul settore pubblico locale dell'Ires sugli enti e sui dipendenti pubblici iscritti presso gli Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del Tesoro al 1° Gennaio 1989 -che non tiene conto di tutti i Consorzi che non possiedono personale proprio- risulterebbero 103 consorzi che svolgono funzioni effettive di gestione servizi in comune (escludendo cioè i consorzi di segreteria), con un totale di 620 dipendenti, e dei quali i più importanti risultano il Consorzio intercomunale di igiene urbana di Collegno, con 74 dipendenti, ed il Consorzio Po-Sangone di Torino, con 106 dipendenti. Si tratta di una realtà che andrebbe meglio esplorata per trarne implicazioni operative nelle politiche regionali di riorganizzazione dei governi locali.

4.6. Prospettive per gli anni '90

Il clima "costituente" che si è creato per l'attuazione della Le. 142/90, non deve far dimenticare la situazione di crisi fiscale in cui si sono venute a creare le amministrazioni comunali. Il progressivo restringimento in termini reali dei trasferimenti statali ha investito i Comuni piemontesi, che complessivamente, rispetto alle altre regioni paiono avere retto la situazione perlomeno in termini di correttezza finanziaria e contabile per quanto concerne la creazione di disavanzi di bilancio. Purtroppo le ripercussioni in termini di tagli ai servizi e/o di incrementi tributari e tariffari locali sono stati una conseguenza inevitabile, che comporterà nuovi modelli di intervento pubblico locale. Nel complesso la politica finanziaria centrale non pare aver favorito particolarmente il Piemonte, nonostante le facilitazioni che sono state date ai piccoli Comuni.

In termini prospettici l'attuazione della riforma si scontrerà inevitabilmente con una situazione di carenza di risorse che renderà più difficile un miglioramento complessivo della funzionalità del governo locale in assenza di una forte capacità innovativa nei modelli di gestione dei servizi. Politiche statali e regionali, di incentivazione dell'innovazione nei processi di produzione dei principali servizi pubblici locali paiono quindi diventare la sfida degli anni '90. In questo senso la riforma del metodo di ripartizione dei trasferimenti perequativi statali, insieme alla definizione di un organico sistema di tributi locali costituiscono un tassello fondamentale e quanto mai urgente per il completamento del disegno di riforma.

5. Le Comunità montane

Il ruolo delle Comunità montane nel nostro ordinamento è molto spesso sottovalutato. Si tratta di un ente relativamente giovane -sono entrate in funzione tra il 1971 ed il 1975-, che ha prodotto numerose innovazioni istituzionali.

Due paiono le loro caratteristiche prevalenti. Da un lato lo svolgimento di funzioni di coordinamento istituzionale, specie nei confronti dei Comuni montani. Dall'altro la differenziazione interregionale ed infraregionale sia per quanto concerne le loro caratteristiche socio-economiche che le funzioni effettivamente svolte.

La trattazione segue la falsariga di quella effettuata per gli altri comparti del governo locale, offrendo un quadro della struttura ed evoluzione finanziaria delle Comunità montane, e delle caratteristiche dei servizi prestati e delle funzioni svolte.

5.1. Il quadro normativo

L'ordinamento delle Comunità montane è regolato a livello nazionale dalla Le. 1102/71 e dalla Le. 93/81 che costituiscono le "leggi quadro". In esse si indica una funzione di programmazione economica e sociale, attraverso iniziative volte a:

- influire sulle dotazioni infrastrutturali di base dei territori montani e sull'assetto del territorio;
- favorire la valorizzazione delle risorse locali, umane ed economiche;
- migliorare le condizioni di vivibilità nei centri montani.

Tali interventi avrebbero l'obiettivo di garantire la funzione di presidio svolta dalle popolazioni montane, nonché l'assetto geomorfologico del territorio. Inoltre le Comunità montane possono essere destinatarie di deleghe di funzioni da parte delle Regioni e dei Comuni costitutivi. Ad esempio gestiscono le Ussl quando i territori coincidono.

Vi è poi una normativa settoriale, di fonte comunitaria e nazionale, che coinvolge le Comunità montane. Essa è volta soprattutto al finanziamento di: interventi infrastrutturali (Le. 352/76; reg. Cee 1760/78; reg. Cee 1401/86); interventi di rimboschimento (reg. Cee 1401/86; Piano forestale nazionale); interventi per lo sviluppo economico locale (reg. Cee 2052/88 per la val Bormida; reg. Cee 1760/78). Interventi di questo genere vengono finanziati anche attraverso i fondi FIO. Questa normativa in genere finanzia progetti presentati su iniziativa delle Comunità stesse. La Regione deve approvare i progetti ed assegnare i fondi complessivi alle varie Comunità che li richiedono: la Regione Piemonte usa generalmente il criterio della popolazione e della superficie montani.

In altri casi l'iniziativa "progettuale" è della Regione (reg. Cee 2052/88 per la val Bormida; Le. 352/76 per opere infrastrutturali).

Ancora un cenno alla normativa riguardante le indennità compensative per l'agricoltura, di fonte Cee. Questa prevede un flusso di trasferimenti correnti cospicui, dalla Cee alle Comunità montane, attraverso la Regione, ai beneficiari finali (imprenditori agricoli). Il ruolo delle Comunità è tuttavia puramente amministrativo.

A queste fonti normative settoriali va ancora aggiunta la legislazione regionale applicativa che presenta significative differenziazioni tra le Regioni. Il Piemonte ha collocato le Comunità montane nell'ambito del sistema regionale della programmazione, con l'integrazione dei piani di sviluppo socio-economico ed urbanistici intercomunali con i piani di comprensorio prima, e con i piani delle Province e delle aree programma in seguito, in base alla nuova legge 16/88. La L.R. 23/90 sui progetti speciali per la montagna ha individuato uno specifico spazio della programmazione regionale finalizzato allo sviluppo dei territori montani in stretto coordinamento con le Comunità montane.

La Le. 142/90 ha mutato questo quadro di riferimento (artt. 28-29), prevedendo che la Regione riordini le Comunità montane, con delle soglie dimensionali minime, con l'esclusione dei Comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti, e riconoscendo per la prima volta esplicitamente la qualifica di enti locali a tali soggetti. Tale riordinamento è finalizzato ad incentivare la gestione in forma associata delle funzioni comunali, sino ad arrivare all'unione e fusione dei Comuni facenti parte delle Comunità montane. Infine, i piani socio-economici e territoriali delle Comunità montane dovranno essere approvati dalle Province.

5.2. Struttura e dinamica delle entrate

La disponibilità dei certificati sui conti consuntivi relativi al 1988 e di quelli preventivi relativi al 1991 ha consentito un'analisi delle principali voci di bilancio delle 45 Comunità montane piemontesi.

I trasferimenti rappresentano il 68% delle entrate correnti delle Comunità montane piemontesi (tab. 5.1.). Di essi oltre un terzo proviene dallo Stato, attraverso un'assegnazione statale fissa per Comunità (40 milioni nel 1988) più un contributo pro-capite -per la popolazione residente montana- (poco meno di 5.000 lire nel 1988); inoltre lo Stato assegna contributi per l'ammortamento dei mutui contratti a partire dal 1987. Esistono poi una serie di altri contributi speciali (occupazione giovanile ed eventi sismici) che non vengono però attribuiti alle Comunità montane piemontesi.

Un altro terzo dei trasferimenti correnti è di provenienza Cee, attraverso le Regioni, e riguarda le indennità compensative per l'agricoltura. I restanti trasfe

Tabella 5.1. (mancante)

Figura 5.1. (mancante)

rimenti correnti provengono dalla Regione per l'esercizio di alcune funzioni e da altri enti locali, quali i Comuni e le Ussl per l'esercizio di funzioni delegate.

Infine, il 32% delle entrate correnti è costituito da entrate proprie, prevalentemente concorsi di enti locali e proventi di beni e servizi. Sono pertanto fondi a destinazione prestabilita.

Tra il 1988 ed il 1990 le entrate correnti sono diminuite del 5% circa in termini reali (fig. 5.1.). La diminuzione riguarda i trasferimenti.

Per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale, un terzo è costituito dai fondi regionali per l'attuazione dei Piani di sviluppo delle Comunità, fondi a destinazione relativamente libera; dal 1991 questo fondo viene attribuito direttamente dallo Stato.

I restanti due terzi provengono, per quote simili dallo Stato e dalla Regione; si tratta di fondi per il finanziamento dei progetti di investimento dovuti alla normativa Cee, a quella statale e regionale.

5.3. Struttura e dinamica delle spese

La spesa complessiva delle 45 Comunità nel 1990 è ammontata a 39,5 miliardi per la parte corrente, di cui il 42% per competenze al personale. Le spese in conto capitale sono state pari a 41,7 miliardi (ma erano di 71 miliardi nel 1988), per la maggior parte (64%) relative a spese per beni mobili ed immobili (tab. 5.3.).

Per valutare queste cifre si possono confrontarle con quelle analoghe effettuate dai 631 Comuni inferiori ai mille abitanti che per buona parte coincidono con quelli appartenenti alle Comunità montane (le quali comprendono 525 Comuni, di cui solo alcuni superiori ai 1.000, ed anche ai 5.000 abitanti ed una popolazione complessiva di 667.000 abitanti). Nel 1987 la spesa corrente di tali Comuni può essere stimata in 130-150 miliardi, mentre quella in conto capitale sui 100 miliardi. Come si vede il ruolo delle spese di investimento delle Comunità è molto rilevante.

I differenziali di spesa pro-capite tra le varie Comunità risultano elevati: nel 1988 si oscillava tra un minimo (Cusio Mottarone) pari a 11.400 lire ed un massimo (Alta Valle Cervo) pari a 170.000 lire. Tali differenze sono riconducibili oltre che a ragioni di tipo demografico (le Comunità Montane molto piccole hanno comunque un livello minimo di spese insopprimibili) alla "facoltatività" nella gestione di alcuni servizi di interesse sovracomunale (comunità alloggio, trasporto alunni, mensa scolastica, soggiorni di vacanza, attività ricreative), tra i quali particolare rilevanza assumono quelli sanitari qualora la Comunità Montana coincida con l'Ussl. Non va poi dimenticato che la spesa effettuata non è che un aspetto dell'attività: una Comunità che svolge un valido ruolo di supporto e

Tabella 5.2. (mancante)

Tabelle 5.3. /5.4. (mancanti)

coordinamento di alcune attività comunali e non gestisce servizi, presenta livelli di spesa relativamente bassi, ma non per questo la sua importanza risulta minore. Le Comunità sono dotate di poco più di 400 dipendenti, a fronte di circa 1.300 dipendenti dei 631 Comuni inferiori a mille abitanti.

In termini reali le spese correnti nel 1990 risultano leggermente inferiori a quelle del 1988 (fig. 5.1.).

5.4. Funzioni e servizi delle Comunità Montane

Dall'analisi dei certificati consuntivi e preventivi di due anni -il 1984 ed il 1989- è possibile rilevare quali sono le attività prevalenti delle Comunità. Esse possono essere raggruppate in cinque categorie (tab. 5.4.):

- a) spese ed interventi per l'agricoltura. Comporta, al 1989, il 18% delle spese correnti complessive delle Comunità ed il 19% di quelle di investimento. Oltre alle indennità compensative, predominanti, vi sono interventi per miglioramenti fondiari, studi, incentivazione della coltivazione di specie, assistenza contabile a cooperative;
- b) interventi di tutela del patrimonio silvo-pastorale e dell'ambiente montano. Gli interventi di forestazione e/o di rimboschimento sono presenti in 40 enti (in 25 nei due anni) e comportano il 17% della spesa in conto capitale totale. Gli interventi per la costruzione di strade forestali e per la manutenzione di strade montane sono presenti in 34 enti con il 3% delle spese correnti ed il 6% di quelle di investimento. In totale gli interventi per l'agricoltura e per l'ambiente riguardano il 42% degli investimenti complessivi;
- c) interventi per il turismo, il commercio, l'industria, l'artigianato. I più diffusi sono quelli per il turismo, assenti solo in 3 enti, e presenti nei due anni di riferimento in 33 enti. Altri interventi riguardano l'artigianato ed il commercio, ma sono diffusi in meno della metà degli enti.
- d) servizi socioassistenziali e di igiene. In 13 enti vi sono interventi per lo smaltimento dei rifiuti nei due anni ed in altre 12 per il solo 1989, con una spesa pari al 7% di quella complessiva. I servizi socioassistenziali sono presenti quasi ovunque, con una spesa pari al 12% della spesa corrente complessiva. Vanno dalle comunità alloggio ai soggiorni estivi per giovani ed anziani, ed ai servizi di trasporto scolastico;
- e) altri interventi, riguardano il 10% delle spese correnti ed il 52% degli investimenti. Sono compresi interventi molti diversi quali la predisposizione di studi e di strumenti di piano relativi al proprio territorio, l'installazione di ripetitori televisivi, la costruzione di impianti sportivi. In 18 Comunità vi sono interventi nel campo della formazione professionale.

5.5. Prospettive per gli anni '90

Risulta difficile non ripetere anche per le Comunità montane quanto detto a proposito degli altri livelli di governo locale. La Le. 142/90 apre la strada per una potenziale razionalizzazione dei compiti svolti da questi enti che hanno comunque sinora svolto un ruolo assai positivo per la valorizzazione delle zone montane e per il supporto offerto alla gestione dei servizi nei piccoli Comuni.

In un semplice confronto interregionale (tab. 5.5.), le Comunità piemontesi risultano relativamente efficienti -si veda l'alto rapporto riscossioni su accertamenti di competenza nelle entrate correnti proprie- e relativamente attive ed intraprendenti -si veda il peso dei mutui sulle entrate in conto capitale-.

Da questo punto di vista la legislazione regionale potrà trovare un notevole supporto istituzionale in questi enti per impostare un programma di razionalizzazione delle circoscrizioni comunali.

tabella 5.5. (mancante)

6. Le aziende speciali

La forma dell'azienda speciale rappresenta la principale tra le soluzioni organizzative che storicamente gli enti locali hanno utilizzato per la gestione dei servizi pubblici di particolare contenuto tecnologico. In questo senso, le aziende hanno rappresentato un tentativo di "iniezione di cultura industriale" nel mondo della pubblica amministrazione, che si è particolarmente sviluppato -a partire dagli inizi del secolo- nelle regioni del Centro-Nord.

Il Piemonte è una delle regioni italiane con più elevata presenza di aziende municipalizzate: nel 1980 erano censite dalla Cispel (Confederazione delle imprese pubbliche degli enti locali) 22 aziende su di un totale di 344 a livello italiano, ovvero il 6,3%, il che in termini relativi pone il Piemonte al quarto posto in Italia, dopo Lombardia, Toscana ed Emilia. In termini di valore degli impianti però il Piemonte saliva al terzo posto (con 462 miliardi, pari all'11,6% del totale nazionale). Nel 1987 le aziende sono salite a 25 su un totale di 369, il 6,7%, mentre al 1984 (ultimo dato disponibile) il valore degli impianti era pari a 1.108 miliardi, sempre l'11,6% del totale nazionale; in termini relativi la graduatoria del Piemonte resta quindi immutata. Considerando che alcune aziende assumono la caratteristica di aziende pluriservizio, in realtà arriviamo a 41 linee di prodotto, articolate nei settori degli acquedotti, dell'elettricità, del calore, dell'igiene urbana, dei trasporti urbani ed extra-urbani del gas e delle farmacie.

Nel capitolo viene analizzata la dinamica di alcuni indicatori economico-finanziari relativi ai principali settori di attività delle aziende speciali piemontesi. Si tratta di indicatori tratti dai certificati compilati dalle singole aziende per la Cispel nazionale, e resi disponibili per l'Ires nell'ambito delle iniziative di collaborazione con la Cispel regionale.

6.1. Il quadro normativo

L'ordinamento delle aziende speciali è regolato dal T.U. n. 2.578 del 1925 e dal nuovo Regolamento introdotto dal DPR n. 902/86. La recente riforma delle autonomie ha introdotto solo alcune novità -pur assai rilevanti- nell'attesa di una riforma complessiva sulla base del d.d.l. n. 750 tuttora in discussione al Parlamento. Nella Le. 142/90 (artt. 22-23) la forma della azienda speciale risulta solo una delle modalità possibili di gestione dei servizi, unitamente alla gestione in economia, o tramite concessione, istituzione e società per azioni. L'azienda speciale viene definita (art. 23) ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto. Sul piano finanziario le aziende speciali sono tenute al pareggio di bilancio, ad eccezione di quelle di trasporto i cui deficit sono finanziati attraverso il Fondo regionale per il

finanziamento dei disavanzi di parte corrente, fondo che viene ripartito (unitamente a quello per il finanziamento degli investimenti) attraverso parametri stabiliti dalla Regione.

Lo strumento di finanziamento autonomo delle aziende risulta quindi quello tariffario.

6.2. I principali indicatori economici delle Aziende speciali piemontesi

Le aziende municipalizzate coprono prevalentemente cinque grandi settori di intervento sui quali si concentrerà l'analisi: acquedotti, elettricità, gas, trasporti e igiene urbana (tabb. 6.1.-6.2.). Limitato appare infatti il peso delle farmacie (quattro aziende) e del calore (un servizio dell'Azienda elettrica di Torino).

Tabella 6.1. Principali indicatori economici delle aziende speciali piemontesi per settore. 1987

Settori	Impianti	Dipend.	Costi	Ricavi Totali	Fattur.	Risultato gestione	Produs.	Misure produzione
Acquedotti	108,8	579	69,3	68,0	51,7	-1,3	222.565 (000mc)	
Elettricità	453,4	1.582	254,7	270,7	168,9	16,0	1.794.603 (000KWh)	
Farmacie	0,2	52	13,3	14,1	12,1	0,8		
Gas	83,3	225	93,2	96,2	79,6	3,0	238.668 (000 mc. std.)	
Igiene urbana	49,5	2.556	139,6	137,6	116,2	-2,0	6.913 (000 ql.)	
Trasporti	507,7	7.109	555,7	276,1	138,3	-279,6	83.392 Vetture/Km.	
Calore	26,8	29	41,2	40,0	4,0	-1,2	402.416 MWh	
Totale	1.229,7	12.132	1.167,0	902,7	570,8	-264,3		

Fonte: elaborazioni Ires su certificati di bilancio delle aziende speciali piemontesi forniti dalla Cispel (valori in miliardi di lire)

N.B.: I ricavi dei trasporti sono al netto dei contributi del fondo nazionale trasporti

E' bene sottolineare come i servizi in questione presentino notevoli diversità da un punto di vista tecnologico produttivo: si pensi solo alle differenze dei processi produttivi, a partire dal mix capitale-lavoro, di un'azienda elettrica rispetto ad una di igiene urbana. L'elemento unificante è però rappresentato dalla caratteristica industriale e non erogatoria dell'attività svolta che le avvicinano a moduli di lettura di tipo privatistico per tutto quello che concerne una serie di indicatori di tipo economico produttivo di cui si farà uso.

Non è un caso che l'impianto contabile privatistico unitamente ad una più facile identificazione degli output ha favorito una maggiore sperimentazione delle analisi di efficienza e produttività rispetto a quanto avvenuto negli enti lo

Tabella 6.2. Principali indicatori economici delle aziende speciali italiane per settore. 1986*

	Impianti (mld. lire)	Investim. (mld. lire)	N. dipendenti	Costi (mld. lire)		Ricavi (mld. lire)		Risultato gestione (mld. lire)	Produzione
				Totali	Person.	Totali	Fatturato		
Acquedotti	2.133,7	171,4	8.343	1.065,9	319,3	1.015,1	735,0	-50,8	2.603 (milioni di mc di acqua erogata)
Elettricità	3.275,7	231,0	9.271	1.913,6	470,8	2.148,1	1.511,0	234,5	13.663 (milioni di kw di energia erog.)
Farmacie	35,6	19,0	1.807	455,9	77,8	473,2	414,2	17,3	---
Gas	1.584,6	213,2	7.165	2.561,4	297,6	2.650,0	2.361,3	88,6	5.070 (milioni di mc di gas erogato)
Igiene urbana	676,5	91,7	17.342	1.269,6	795,5	1.275,3	876,7	5,7	48.687 (milioni di q di rifiuti raccolti)
Latte	243,3	11,7	2.225	511,7	102,7	490,4	467,9	-21,3	6469 (migliaia di hl di latte distr.)
Trasporti	4.268,8	542,1	112.965	7.210,1	4.701,4	6.121,1	1.430,0	-1.089,0	5.410 (milioni di viaggiatori trasp.)
Totale	12.218,2	1.280,1	159.118	14.988,2	6.765,1	14.173,2	7.796,1	-815,0	

cali, anche sulla base di specifiche disposizioni normative, regolamentari e derivanti da accordi sindacali.

Nel complesso (tab. 6.1.), su un totale di 12.093 dipendenti in Piemonte il 58% è impiegato nei trasporti, ed il 21% nell'igiene urbana, mentre il residuo 21% si ripartisce tra gli altri settori; la struttura occupazionale risulta diversa rispetto ai valori nazionali (tab. 6.3.), con un maggior peso dell'occupazione nell'igiene urbana a scapito di quella nei trasporti. I costi si concentrano nei settori dei trasporti, dell'elettricità e dell'igiene urbana sia a livello regionale che nazionale. I risultati di esercizio risultano negativi nel settore degli acquedotti, e soprattutto dei trasporti. Il risultato consolidato di esercizio tra tutte le aziende risulterebbe positivo se non si tenesse conto di quest'ultimo settore nel quale si concentrano le più grosse difficoltà economico-gestionali delle municipalizzate. Questo sostanziale equilibrio di gestione fa seguito ad un decennio di riorganizzazioni produttive e tariffarie che ha radicalmente modificato la situazione precedentemente caratterizzata da deficit economici in tutti i settori. La tendenza si verifica in tutto il contesto nazionale.

In Piemonte nei nove servizi municipalizzati extra-trasporti si riscontravano, nel 1978, solo 4 gestioni attive, non tali comunque da evitare un deficit in tutti i settori, ad esclusione dell'elettricità, pari a circa 90 miliardi. Nel 1987 siamo passati ad una situazione consolidata di equilibrio se non si tiene conto del settore dei trasporti. Anche le aziende piemontesi hanno quindi risposto positivamente agli indirizzi legislativi statali che hanno ammesso la possibilità di deficit (con dei "tetti" massimi) solo nel settore dei trasporti. Le dinamiche aggregate per settore per quanto concerne il risultato di gestione non celano differenziazioni significative nelle singole aziende (tab. 6.4.); solo negli acquedotti si notano alcune performance di azienda differenziate con peggioramenti e miglioramenti di tale indicatore.

Questo andamento trova riscontro nell'analisi della dinamica di alcuni indicatori economici nei principali settori (tabb. 6.3.-6.4.). Nel complesso, ad esclusione dei trasporti, in tutti i settori si assiste ad una crescita sensibile dell'offerta di servizi, in particolare per il gas (+136%), l'igiene urbana (+24%), l'elettricità (+16%) e gli acquedotti (+6%) (fig. 6.1.). a ricordato che questi andamenti sono riferiti solo alle municipalizzate, ma si può ritenere che l'offerta sia in crescita anche per quanto concerne le gestioni in economia, in concessione e gestite tramite società dalle amministrazioni locali.

Su di un piano più strettamente economico gestionale gli indicatori utilizzati segnalano sensibili miglioramenti nell'efficienza gestionale per quanto concerne elettricità, gas ed igiene urbana: in tutti e tre i settori si assiste ad una crescita della produttività generale del lavoro (con una punta del 26% nell'igiene urbana), in parallelo ad una diminuzione dei costi unitari di produzione in termini

Tabella 6.3. Andamento aggregato di alcuni indicatori delle aziende speciali piemontesi per settore. 1980-87

	1980	1987	N.I.87
Acquedotti			
Quantità prod.	209.389	222.565	106
Utenti	117.578	124.798	106
Costi	23.176	69.315	299
Dipendenti	526	579	110
Prod.gen.lav.	398,08	384,40	97
Costi unit. (migliaia)	110,68	311,44	281
Costi unit,prezzi 80	110,64	140,92	127
Elettricità			
Quantità prod.	1.553.363	1.794.603	116
Utenti	286.575	277.701	97
Costi	105.346	254.727	242
Dipendenti	1.509	1.582	105
Prod.gen.lav.	1.029,40	1.134,39	110
Costi unit. (migliaia)	67,82	141,94	209
Costi unit,prezzi 80	67,82	64,23	95
Gas			
Quantità prod.	105.608	238.668	226
Utenti	74.945	128.608	172
Costi (milioni)	19.088	93.174	488
Dipendenti	113	225	199
Prod.gen.lav.	934,58	1.060,75	113
Costi unit. (migliaia)	180,74	390,39	216
Costi unit,prezzi 80	186,03	176,65	95
Igiene urbana(*)			
Quantità prod.	5.488,94	6.912,81	126
Utenti	1.595.663	1.506.479	94
Costi	84.857	123.267	145
Dipendenti	2.575	2.556	99
Prod.gen.lav.	213,16	270,45	127
Costi unit. (migliaia)	154,60	178,32	115
Costi unit,prezzi 80	98,48	91,39	93
Trasporti			
Quantità prod.	77.215	83.392	108
Utenti	453.080	402.930	89
Costi	193.033	555.784	288
Dipendenti	6.704	7.109	106
Prod.gen.lav.	11,52	11,73	102
Costi unit. (migliaia)	2.499,94	6.664,72	267
Costi unit,prezzi 80	2.572,22	3.015,71	117

(*) per l'igiene urbana i valori della prima colonna sono riferiti al 1984 (i costi sono parzialmente stimati), anno in cui l'AMRR ha preso in gestione il servizio per l'intera città di Torino

Tabella 6.4. Andamento dei costi, dei risultati di gestione e dell'occupazione delle aziende speciali piemontesi per settori (valori in milioni di lire)

	Sigla	Costi		Risult. di gestione		Occupazione	
		1980	1987	1980	1987	1980	1987
Acquedotti							
Alessandria	AMAG	1.093	5.001	-80	-692	19	34
Dogliani	ACAL	361	1.120	-59	0	9	12
Pinerolo	ACEA	944	3.771	-60	-183	23	30
Settimo Tor.	ASM	551	1.862	-59	0	19	19
Torino	AAM	19.328	55.216	pareg.	pareg.	444	465
Vercelli	AASSMM	899	2.345	-109	-393	17	19
Totale		23.176	69.315	-367	-1.268	526	579
Valori a prezzi 1980		23.176	31.364	-367	-574		
Elettricità							
Gattinara	AMEAP	189	522	1	18	4	6
Torino	AEM	101.569	241.241	pareg.	13.869	1.457	1.538
Vercelli	AASSMM	3.588	12.964	702	2.050	48	38
Totale		105.346	254.727	703	15.937	1.509	1.582
Valori a prezzi 1980		105.346	115.261	703	7.211		
Igiene urbana							
Alessandria	AMIU	2.791	6.734	pareg.	pareg.	114	126
Asti	ASP	4.738	6.351	pareg.	pareg.	86	110
Novara	AMSNU	2.851	7.180	pareg.	pareg.	124	133
Pinerolo	ACEA	933	3.879	pareg.	pareg.	39	43
Settimo T.	ASM	1.027	3.098	pareg.	pareg.	44	56
Torino	AMRR	28.084	98.762	pareg.	pareg.	1.357	1.895
Tortona	ASMT		2.297	pareg.	pareg.		34
Valenza	AMV		2.122	pareg.	pareg.		30
Verbania Intra	ASPAN	361	1.814	pareg.	pareg.	12	34
Vercelli	AMNU	2.175	5.394	pareg.	pareg.	101	95
Totale		42.960	139.618			1.877	2.556
Valori a prezzi 1980		42.960	63.176				

segue: tabella 6.4.

	Sigla	Costi		Risult. di gestione		Occupazione	
		1980	1987	1980	1987	1980	1987
Trasporti							
Alessandria	ATM	3195	9181	-1259	38	149	149
Asti	ASP	2.103	9.406	-1.235	pareg.	82	99
Casale M.	AMC	417	1.100	-249	-147	19	18
Novara	AMA-SUN	3.057	12.298	-1.648	pareg.	152	172
Torino	ATM	158.635	437.833	-113.565	-8.000	5.489	5.553
Torino	SATTI	21.608	73.818	-1.400	-11.578	715	1.004
Tortona	ASMT		1.716		-239		17
Valenza	AMV	304	1.776	3	-300	13	11
Verbania Intra	ASPAN	1.734	6.669	-900	-701	85	86
Totale		193.033	555.784	-118.273	-18.940	6.704	7.109
Valori a prezzi 1980		193.033	251.486	-118.273	-8.570		
Gas							
Alessandria	AMAG	4.132	18.124	100	1.033	34	38
Casale M.	AMC	1.990	9.559	pareg.	0	18	20
Novi Ligure	AMG	3.998	11.432	19	930	15	22
Pinerolo	ACEA	3.462	16.056	n.d.	164	24	46
Settimo T.	ASM	n.d.	6.540	n.d.	99	n.d.	28
Tortona	ASMT	n.d.	7.549	n.d.	465	n.d.	17
Valenza	AMV	n.d.	6.348	n.d.	55	10	17
Vercelli	AASSMM	5.506	17.566	-538	312	22	37
Totale		19.088	93.174	-419	3.058	123	225
Valori a prezzi 1980							
Farmacie							
Novara	AFM	n.d.	4.416	n.d.	443	n.d.	17
Tortona	ASMT	n.d.	2.687	n.d.	112	n.d.	12
Venaria	AMFC	n.d.	1.552	n.d.	36	n.d.	6
Vercelli	AFM	n.d.	4.614	n.d.	260	n.d.	17
Totale		n.d.	13.269	n.d.	851	n.d.	52

Fonte: elaborazioni Ires su dati Cispel

Figura 6.1. (mancante)

segue: Figura 6.1. (mancante)

reali a prezzi 1980 (tra il 5 ed il 6%). Stazionaria la produttività nel settore degli acquedotti, ove si assiste ad una crescita del 27% dei costi unitari di produzione. A livello disaggregato per azienda questa tendenza sembra generalizzata (tab. 6.5.).

L'osservatorio sulla produttività

Uno dei più interessanti esperimenti per il miglioramento dell'efficienza gestionale delle aziende è stata la costituzione da parte della Cispel di un Osservatorio sulla produttività a livello nazionale per individuare dei parametri in grado di misurare e valutare le "performance" aziendali.

Tale Osservatorio trova rispondenza a livello legislativo dall'art. 5 della Le. 28/2/86 n. 41, che ha stabilito l'obbligatorietà per le aziende municipalizzate, provinciali e consortili di predisporre annualmente indicatori di produttività sulla base di un Decreto del Ministero dell'Interno, emanato il 2/6/89. Tale decreto ha stabilito un insieme di indicatori di efficienza, di economicità e di efficacia per ogni settore delle municipalizzate. Tali indicatori devono essere rapportati con i valori medi dei medesimi riferiti al triennio precedente all'anno di riferimento, ed attestati da apposita relazione del collegio dei revisori dei conti costituito ai sensi dell'art. 27 nonies del D.L. 22/12/1981 convertito con modificazioni nella Le. 26/2/81 n. 51. Tali norme non prevedono quindi confronti con altre aziende, confronti invece che costituiscono l'oggetto dell'attività dell'Osservatorio sulla produttività della Cispel.

Essi sono condotti su gruppi di aziende omogenee dal punto di vista delle caratteristiche aziendali ed ambientali -evidenziati per il Piemonte nella tab. 6.4.- definiti a partire da alcuni parametri settoriali e attraverso tecniche statistiche avanzate (cluster analysis).

Le ultime sperimentazioni sono riferite al 1987 posto a raffronto con il 1984 e segnalano per i vari settori a livello nazionale i seguenti andamenti della produttività del lavoro, che peraltro presentano significative

Anche se gli indicatori utilizzati non sono sufficienti a verificare i livelli di efficienza tecnologica e gestionale, nè tantomeno di efficacia, dei settori interessati -sfuggono infatti tutti gli elementi di natura qualitativa del servizio- la loro evoluzione suggerisce una valutazione leggermente più ottimistica di quanto generalmente viene riconosciuto per quanto concerne le trasformazioni tecno-

logico-produttive avvenute nel periodo in esame. E' probabile che esse coinvolgeranno anche il settore degli acquedotti nel suo complesso -con riferimento alle gestioni dirette degli enti locali- garantendo un graduale miglioramento gestionale di tale servizio, a partire dal superamento della frammentazione presente nella situazione piemontese.

differenziazioni a livello aziendale. Per i servizi ad alta intensità di capitale (acquedotti, gas, elettricità), all'interno di una tendenziale stagnazione della produttività del lavoro sono le aziende più piccole a presentare le "performance" migliori, mentre per quelli ad alta intensità di lavoro (trasporti, igiene urbana), all'interno di una crescita tendenziale della produttività, sono le aziende più grandi a presentare risultati migliori.

Settori	Dinamica della produttività del lavoro (prodotto per unità di lavoro P.U.L.) N.I. 1987-84
Acquedotti	98,24
Trasporti extraurbani	100,42
Trasporti urbani	103,62
Igiene urbana	103,73
Gas	96,06
Elettricità	99,73

Fonte: Cispel - Osservatorio nazionale sulla produttività

Per quanto concerne il Piemonte le tendenze paiono simili, salvo per un comportamento migliore per gas e elettricità che mostrano un leggero incremento della produttività del lavoro.

L'indicatore produttività parziale del lavoro deve comunque essere valutato con cautela. Esso, infatti, non consente di individuare altre determinanti delle variazioni di produttività, quali il mutamento nella composizione qualitativa della forza lavoro, le variazioni dell'intensità di capitale, le economie di dimensione.

Un discorso a parte merita di essere fatto per i trasporti. Questo settore è infatti contrassegnato da un'evoluzione positiva da un punto di vista della produttività del lavoro e dei costi unitari di produzione: tra il 1980 ed il 1987, per la prima, si assiste ad una crescita dell'11%, mentre in parallelo il costo unitario di produzione in termini reali decresce del 4%.

Tabella 6.5 Andamento di alcuni indicatori economici delle aziende speciali piemontesi per settore

		Quantità prodotta		Utenti		Produtt. lavoro		Costi unit. (prezzi cost. '80)		Gruppo
		1980	1987	1980	1987	1980	1987	1980	1987	Cispel
Acquedotti										
Alessandria	AMAG	13.000	13.621	22.411	22.855	684,21	400,62	84,08	166,13	
Dogliani	ACAL	1.025	1.420	6.100	6.600	113,89	118,33	352,20	356,89	3
Pinerolo	ACEA	6.000	5.848	10.827	13.176	260,87	194,93	157,33	291,78	1
Settimo T.	ASM	5.173	5.500	3.095	3.320	272,26	289,47	106,51	153,19	1
Torino	AAM	177.363	189.043	53.737	55.747	399,47	406,54	108,97	132,16	n.d
Vercelli	AASSMM	6.828	7.133	21.408	23.100	401,65	375,42	131,66	148,76	6
Totale		209.389	222.565	117.578	124.798	398,08	384,40	110,68	140,92	2
Elettricità										
Gattinara	AMEAP	3.165	4.433	2.196	1.984	791,25	738,83	59,72	53,28	5
Torino	AEM	1.479.609	1.707.447	257.247	251.393	1.015,52	1.110,17	68,65	63,93	1
Vercelli	AASSMM	70.589	82.723	27.132	24.324	1.470,60	2.176,92	50,83	70,91	4
Totale		1.553.363	1.794.603	286.575	277.701	1.029,40	1.134,39	67,82	64,23	
Igiene urbana (**)										
Alessandria	AMIU	43.770	80.998	100.409	101.264	377,33	642,84	81,34	37,62	3
Asti	ASP	30.654	46.570	95.026	81.450	283,83	423,36	73,94	61,71	4
Novara	AMSNU	49.818	35.200	102.581	102.000	398,54	264,66	55,87	92,30	n.d
Pinerolo	ACEA	23.710	69.857	72.500	35.000	592,75	1.624,58	46,35	25,13	4
Settimo T.	ASM	15.320	17.684	53.250	50.000	294,62	315,79	66,56	79,27	4
Torino	AMRR	342.122	379.907	1.060.173	1.031.191	173,31	200,48	114,33	117,63	1
Tortona	ASMT	11.950	17.300	33.290	33.000	426,79	508,82	68,86	60,08	4
Valenza	AMV	980	8.845	23.434	21.874	39,20	294,83	813,80	108,56	4
Verbania	ASPAN	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Vercelli	AMNU	30.570	34.920	55.000	50.700	328,71	367,58	64,76	69,89	n.d
Totale		548.894	691.281	1.595.663	1.506.479	213,16	270,45	98,48	91,39	
Trasporti										
Alessandria	ATM	2.528	2.292	14.475	6.556	16,97	15,38	1.263,84	1.812,82	2
Asti	ASP	1.335	1.984	4.877	5.810	16,28	20,04	1.575,28	2.145,09	2
Casale M.	AMC	350	377	1.935	1.500	18,42	20,94	1.191,43	1.320,26	1
Novara	AMA-SUN	2.132	2.947	20.384	20.406	14,03	17,14	1.433,86	1.887,96	3
Torino	ATM	58.494	62.885	401.879	345.232	10,66	11,32	2.711,99	3.150,44	7
Torino	SATTI	10.539	10.467	5.817	18.455	14,74	10,43	2.050,29	3.191,06	5
Tortona	ASMT	n.d	351	n.d	987	n.d	20,65	n.d	2.212,17	
Valenza	AMV	330	367	319	785	25,38	33,36	921,21	2.189,70	1
Verbania Intra	ASPAN	1.507	1.722	3.394	3.199	17,73	20,02	1.150,63	1.752,41	2
Totale		77.215	83.392	453.080	402.930	11,52	11,73	2.499,94	3.015,69	
Gas										
Alessandria	AMAG	21.708	43.545	24.920	30.249	638,47	1.145,92	190,34	188,33	3
Casale M.	AMC	9.816	22.251	9.961	12.238	545,33	1.112,55	202,73	194,39	2
Novi Ligure	AMG	23.237	36.632	10.725	14.629	1.549,13	1.665,09	172,05	141,21	2
Pinerolo	ACEA	16.690	29.757	9.291	14.548	695,42	646,89	207,43	244,15	2
Settimo T.	ASM(*)	14.424	17.810	13.576	14.156	n.d	636,07	n.d	166,16	n.d
Tortona	ASMT(*)	16.402	18.772	9.253	9.742	n.d	1.104,24	n.d	181,96	n.d
Valenza	AMV(*)	6.526	13.457	7.550	8.932	652,60	791,59	n.d	213,45	n.d
Vercelli	AASSMM	31.157	56.444	20.048	24.114	1.416,23	1.525,51	176,72	140,82	3
Totale		139.960	238.668	105.324	128.608	908,04	1.060,75	186,03	176,65	

N.B.: Per le unità di misura delle quantità prodotte cfr. la tabella 6.1., salvo che per i trasporti per i quali in questa tabella vengono considerate le vetture/km.

(*) Per l'AMV valori al 1981, per ASM e ASMT valori al 1984 (**) Per l'igiene urbana i valori della prima colonna sono relativi al 1984

Fonte: elaborazioni Ires su dati Cispel

Ma mentre la quantità prodotta in termini di vetture/Km cresce del 32%, l'utenza, misurata in numero di viaggiatori, decresce dell'11%. Si tratta dell'effetto del graduale peggioramento delle condizioni di congestionamento del traffico urbano, che diminuendo la velocità commerciale del servizio e, in generale, la sua qualità complessiva ha gradualmente aumentato la concorrenzialità del mezzo privato. Il costo del servizio in termini di viaggiatori trasportati è quindi sensibilmente aumentato in termini reali, senza poter essere compensato da un aumento dei ricavi tariffari che risentono di una domanda sufficientemente elastica, anche a causa di una perdurante scarsa qualità del servizio. Il miglioramento di quest'ultima è però legato più che a modifiche negli investimenti e nella gestione delle aziende, alle politiche urbane per la circolazione ed il traffico delle Amministrazioni comunali nelle grandi città.

6.3. Prospettive per gli anni '90

Il comparto delle aziende speciali si colloca in una situazione peculiare all'interno del settore pubblico locale. Tali soggetti, infatti, svolgono un'attività di produzione, con organizzazione di tipo industriale, di beni e servizi destinati alla vendita attraverso un sistema di prezzi pubblici. Esse hanno attraversato un periodo di profondo rinnovamento -si pensi solo al nuovo Regolamento del settore introdotto con il D.P.R. n. 902/86-, culminato nella Le. 142/90 che le ha dotate di personalità giuridica sancendo ulteriormente la tendenza ad una loro progressiva autonomizzazione. L'introduzione della contabilità economica, del sistema di indicatori di produttività, dei piani programma, della revisione gestionale testimoniano come questo comparto sia quello che presenta la migliore "vocazione" per una gestione di tipo privatistico dei servizi. Tutto il processo di riorganizzazione dei servizi pubblici locali che è stato avviato dalla riforma delle autonomie vedrà coinvolti in maniera rilevante questi soggetti per quanto concerne la gestione dei medesimi. Si tratta di servizi essenziali per lo sviluppo economico regionale e metropolitano: una gestione efficace del ciclo dell'acqua, del ciclo dei rifiuti, e dei trasporti pubblici locali è notoriamente sia la condizione per un'adeguata qualità della vita dei cittadini, sia un prerequisito indispensabile per la localizzazione di attività economiche "pregiate". Il successo dell'azione del governo locale per il rilancio dello sviluppo piemontese si giocherà in misura rilevante in questi settori.

7. Il comparto sanitario

Il comparto sanitario merita un'attenzione particolare, sia per la quota di risorse che vengono investite in questo settore, sia per l'attenzione che i cittadini riservano ad un servizio essenziale come la tutela della salute.

Negli anni '80 si è data gradualmente attuazione al Servizio Sanitario nazionale sulla base della Le. 833/78 che coinvolge nel processo di pianificazione tre livelli istituzionali, lo Stato, la Regione e le Ussl. Il livello statale avrebbe dovuto approntare un Piano sanitario nazionale contenente le linee guida per l'attività programmatica regionale. A più di 10 anni dall'entrata in vigore della Le. 833/78, le Regioni, pur in carenza di indicazioni a livello nazionale, hanno svolto l'attività di programmazione prevista per il loro livello istituzionale. La Regione Piemonte ha già approvato un terzo Piano socio-sanitario (il primo risale al 1982) che indirizza l'operato delle Ussl per il triennio 1990-92.

Il capitolo si pone quattro obiettivi principali:

- fornire un quadro dell'evoluzione della spesa sanitaria nell'ultimo quinquennio;
- fornire alcune valutazioni sui principali servizi sanitari erogati;
- mettere in evidenza alcuni aspetti del rapporto utente-servizio;
- richiamare alcuni aspetti significativi del rapporto fra pubblico e privato nel mercato dei beni e servizi sanitari.

Le analisi svolte si sono basate in gran parte sul III Rapporto sui servizi sanitari della Regione Piemonte 1988-89, predisposto dalla Regione Piemonte e dal Cresa.

7.1. Struttura ed evoluzione della spesa sanitaria

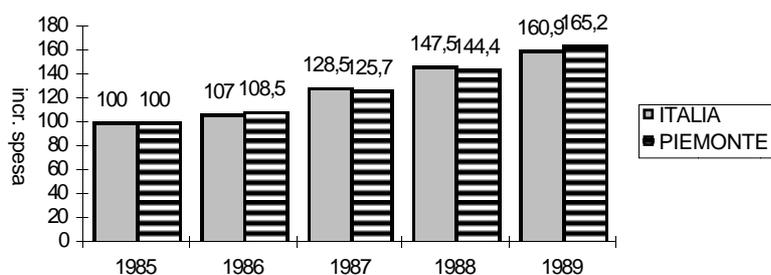
La spesa sanitaria corrente

Tra il 1985 ed il 1989 la spesa sanitaria corrente in Italia è aumentata di circa il 60%, con un'elasticità maggiore di 1 rispetto al Prodotto Interno Lordo (cioè il PIL è aumentato, nello stesso periodo, di una percentuale inferiore).

Il Piemonte ha avuto un aumento complessivo della spesa nel quinquennio appena superiore (64% circa) all'aumento nazionale; lo scarto, peraltro contenuto, è da imputarsi prevalentemente alla crescita percentuale della spesa nel 1989 (fig. 7.1., tab. 7.1.).

Dal 1985 il divario tra la spesa sanitaria corrente pro-capite al netto della mobilità ospedaliera (cioè al netto dei ricoveri dei propri residenti in altre regioni e dell'incremento dei ricoveri di pazienti provenienti da altre regioni) a livello na

Figura 7.1. Incremento della spesa sanitaria corrente (1985=100)



Fonte: SCPS

Tabella 7.1. Spesa sanitaria corrente (in miliardi)

	1985	1986	1987	1988	1989
Italia	41.916	44.873	53.864	61.821	67.447
Piemonte	3.130	3.399	3.933	4.520	5.172

Fonte: SCPS

zionale e quella piemontese si è pressochè mantenuto costante (intorno al 5% in meno per la regione).

La spesa sanitaria per abitante del Piemonte nel 1988 è non solo inferiore alla media nazionale ma, fra le regioni del nord, si colloca ai livelli più bassi insieme alla Lombardia (fig. 7.2.). La spesa piuttosto contenuta è in gran parte legata alla scarsa dotazione di posti letto del Piemonte rispetto a tutte le altre regioni del nord.

Nel periodo 1985-89 la composizione della spesa sanitaria non ha subito variazioni rilevanti (tab. 7.2.).

Resta dominante il peso della spesa per il personale dipendente dal Ssn. Esso tende ad avere a livello nazionale una leggera contrazione nel periodo considerato, mentre in Piemonte si mantiene abbastanza costante intorno al 40%. I valori relativi alla dotazione di addetti al Ssn (dipendenti) subiscono una leggera contrazione tra il 1988 e il 1989.

Per quanto riguarda la percentuale di spesa per l'acquisto di beni e servizi, essa risulta sempre più alta in Piemonte (21-23%) rispetto al dato nazionale (17-18%).

La somma delle voci di spesa per attività private convenzionate (punti 3-4-5-6 della tab. 7.2.) a livello nazionale è pari al 37-38% del totale, mentre in Piemonte è del 34-35%; lo scarto è determinato prevalentemente dal diverso peso della specialistica ambulatoriale esterna.

La percentuale di spesa destinata ai medici di medicina generale convenzionati oscilla in Piemonte tra il 6% ed il 7%, a fronte di una dotazione di medici che si mantiene pressochè costante.

La quota di spesa destinata all'acquisto di farmaci in convenzione è in costante aumento in Piemonte, e nel 1989 presenta un punto percentuale in più rispetto al dato nazionale (18,2%).

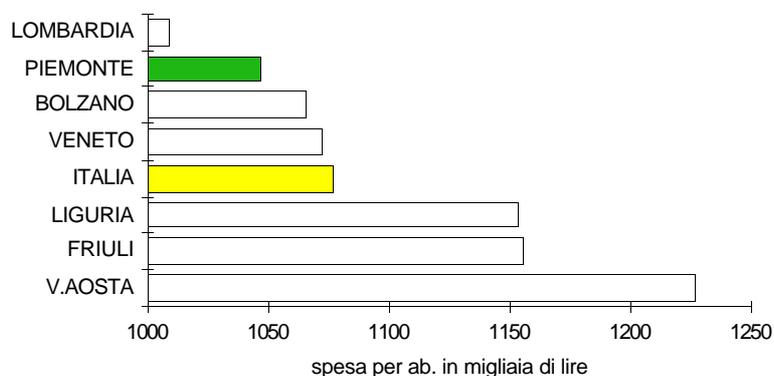
La distribuzione della spesa corrente per abitante all'interno della regione

L'indicatore spesa per abitante offre una valutazione sintetica della distribuzione delle risorse; spesso, però, esso viene erroneamente letto come un indicatore di efficienza del servizio.

In realtà, è soprattutto un indicatore che, data l'eterogenea distribuzione dei servizi tra le Ussl, andrebbe analizzato su livelli territoriali sufficientemente ampi, come la provincia.

Ciò nonostante, con qualche accorgimento nelle modalità di confronto e qualche cautela interpretativa, è possibile confrontare la spesa pro-capite anche a livello di Ussl, pur in assenza di un sistema di contabilità dei costi (che ovierebbe a molti problemi di confronti consentendo l'enucleazione della spesa per

Figura 7.2 Spesa per abitante al netto della mobilità ospedaliera 1988



Fonte: SCPS

Tabella 7.2. Composizione % della spesa sanitaria

Voci di spesa	Italia					Piemonte				
	85	86	87	88	89	85	86	87	88	89
1. Personale	40,7	40,5	40,1	39,5	38,9	39,8	38,4	39,9	40,0	39,1
2. Beni e servizi	17,6	18,3	17,3	17,1	18,0	21,6	23,9	22,3	21,8	22,1
3. Med. Gen. Conv.	6,7	6,3	6,8	6,8	6,2	6,9	6,3	7,2	6,6	5,8
4. Farmaceutica	17,7	17,2	17,5	17,5	17,4	17,5	17,8	17,9	18,3	18,2
5. Ospedal conv.	9,9	10,2	10,0	9,6	10,1	9,2	8,9	8,5	7,7	7,8
6. Specialistica ambul. est.	3,2	3,0	3,9	4,7	3,9	1,9	1,8	1,5	1,8	1,7
7. Altre	4,2	4,5	4,4	4,8	5,5	3,1	2,9	2,7	3,8	5,3
Totale	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
Somma di 3+4+5+6	37,5	36,7	38,2	38,6	37,6	35,5	34,8	35,1	34,4	33,5

Fonte: SCPS

le singole funzioni). Le Ussl sono state raggruppate per garantire una certa omogeneità, all'interno di alcuni gruppi, in base a tre criteri fondamentali:

- la presenza/assenza di istituto di ricovero;
- la dimensione della struttura ospedaliera;
- la complessità dell'attività svolta (quantità e tipologia di discipline ospedaliere presenti)¹.

I criteri utilizzati spiegano, infatti, in gran parte, l'eterogeneità di spesa fra i gruppi e, pertanto, è possibile effettuare confronti significativi all'interno del singolo gruppo. La spesa media di ogni gruppo (esclusa la spesa farmaceutica) cresce costantemente all'aumentare della dimensione e complessità della struttura ospedaliera presente nell'Ussl (fig. 7.3.).

Il primo gruppo comprende le Ussl senza ospedali. Queste Ussl hanno una spesa per abitante assai contenuta; si discosta dal comportamento medio del gruppo l'Ussl 60 Borgo San Dalmazzo, sede di un complesso termale.

Il secondo gruppo comprende Ussl con piccoli presidi e senza la divisione di pediatria. Le Ussl 42 Villar Perosa e 43 Torre Pellice si distinguono per avere i più alti livelli di spesa nel gruppo.

Il terzo gruppo comprende Ussl con almeno un presidio con 4-6 divisioni senza il Dipartimento Emergenza e Accettazione (DEA). L'Ussl 37 Lanzo ha una spesa per abitante decisamente alta rispetto alla media del gruppo, in gran parte imputabile all'elevata attività ospedaliera in convenzione, pubblica (Ospedale Mauriziano) e privata.

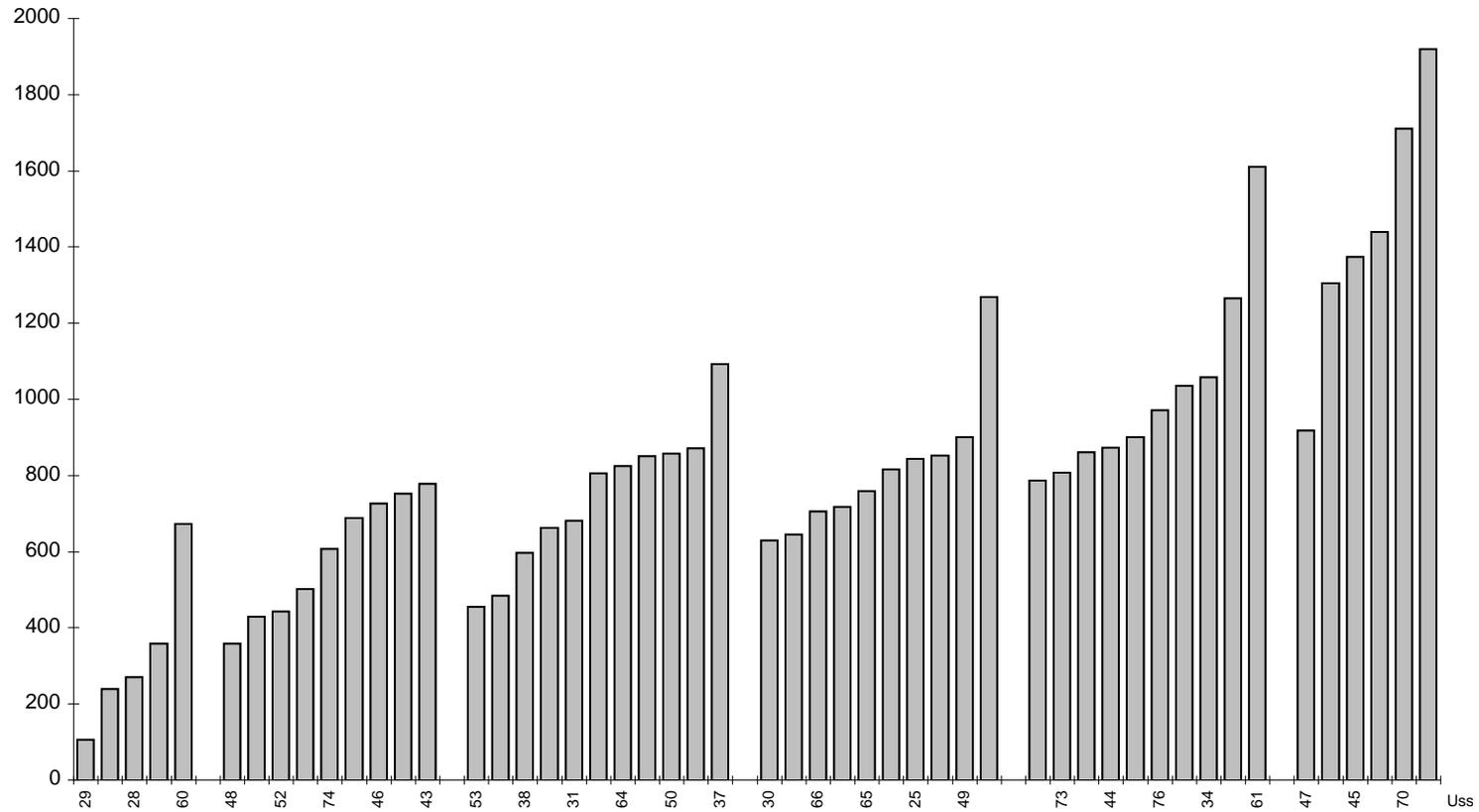
Il quarto gruppo comprende le Ussl con ospedali inferiori ai 350 posti letto sede di DEA. I presidi di questo gruppo hanno un comportamento relativamente omogeneo. L'Ussl 54 Borgomanero è sede di un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e questo determina i più alti livelli di spesa.

Un quinto gruppo comprende le Ussl con ospedale di medie-grandi dimensioni, di 350-700 posti letto, e sede di DEA. L'Ussl 55 Verbania è anch'essa sede di IRCCS, il che determina un aumento della spesa. L'alta spesa pro-capite di Savigliano può essere in parte giustificata dalla presenza dell'Ospedale Psichiatrico.

Il sesto ed ultimo gruppo riguarda le Ussl sedi di grandi ospedali con più di 700 posti letto. La spesa per abitante di Cuneo, la più alta in assoluto, è da interpretare alla luce del bacino di utenza dell'ospedale. Esso è il doppio della popolazione residente a Cuneo (mentre per le altre Ussl di questo gruppo il bacino di utenza corrisponde in linea di massima alla popolazione residente); que

¹ Per maggiori dettagli sui criteri di formazione dei gruppi di Ussl si veda il "III Rapporto sui servizi sanitari della Regione Piemonte 1988-89", Regione Piemonte-Cresa, 1990.

Figura 7.3. Spesa per abitante (escl. farm.) per gruppi di Ussl (in migliaia) - 1989



Nota: mancano i dati delle Ussl 24 e 63. Regione Piemonte - Crespa 1990

sta differenza incide notevolmente sulla spesa per abitante che comprende quella per la mobilità ospedaliera.

Al suo interno non risulta molto significativo un confronto con la spesa totale delle Ussl torinesi considerando la diversità e la complessità delle strutture presenti nel Comune di Torino.

La spesa farmaceutica convenzionata¹

In Piemonte la spesa farmaceutica convenzionata per abitante sostenuta dalle Ussl permane costantemente inferiore alla spesa media nazionale. Il confronto dei valori 1985-89 indica, però, un aumento percentuale complessivo più alto in Piemonte (67% contro il 61% nazionale), segno di un progressivo avvicinamento alla spesa media nazionale. Tra le regioni del nord, nel 1989, solo la Liguria ha una spesa pro-capite maggiore.

Stesso andamento si nota nei confronti dell'incidenza percentuale della spesa lorda (spesa sostenuta dal servizio sanitario nazionale più la quota dei ticket) sul fatturato dell'industria. Il Piemonte ha una percentuale più bassa della media nazionale e, fra le regioni del nord, viene superata solo dalla Liguria.

Dal punto di vista della quota di spesa sostenuta dai cittadini attraverso il pagamento dei ticket, l'incidenza sulla spesa lorda è del 12% a livello nazionale (1989) e del 16% in Piemonte. Un piemontese ha speso, mediamente, 35.000 lire di ticket su un consumo totale di 210.000 lire.

L'incidenza percentuale degli esenti dal ticket sul totale della popolazione presenta un'elevata variabilità. Il Piemonte, con il 9,41% di esenti, si colloca in posizione decisamente inferiore alla media nazionale e, rispetto alle regioni del nord, viene sorpassata da Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Liguria.

La distribuzione della spesa farmaceutica per abitante all'interno della regione

La spesa farmaceutica per assistibile è assai differente fra le varie Ussl. Il divario è in parte spiegato dalla diversa incidenza della popolazione anziana sui residenti, -caratterizzata da livelli relativamente più elevati di consumi farmaceutici, e della percentuale di esenti da ticket. Ove il tasso di invecchiamento

1

Le fonti da cui è possibile trarre informazioni sulla farmaceutica convenzionata sono molteplici. In questa sede, per poter effettuare confronti con i valori nazionali aggiornati al 1989, nonché per utilizzare la stessa fonte di dati per le informazioni sui ticket, si fa riferimento alla Relazione generale sulla situazione economica del paese per tutti gli anni considerati, consci dell'esistenza di altre fonti che forniscono dati utilizzabili in analisi maggiormente approfondite o per le quali la tempestività del dato è meno rilevante.

Tabella 7.3. La spesa farmaceutica

	Italia				
	85	86	87	88	89
1. Spesa sostenuta dal SSN per abit.	125.623	130.533	163.860	186.138	231.424
2. Ticket per abitante	16.236	23.577	14.188	23.986	28.111
3. Incidenza % spesa lorda (1+2) su fatturato industria	81,10	80,49	81,30	83,38	83,10

	Piemonte				
	85	86	87	88	89
1. Spesa sostenuta dal SSN per abit.	105.926	112.038	144.926	165.460	177.647
2. Ticket per abitante	16.245	25.712	15.604	26.868	35.022
3. Incidenza % spesa lorda (1+2) su fatturato industria	71,38	72,49	73,60	77,63	77,23

Fonte: relazione generale sulla situazione economica, vari anni

della popolazione è più elevato la percentuale di esenti è tendenzialmente più elevata, con più elevati consumi farmaceutici, ed una minima quota di finanziamento a carico degli utenti.

Esistono, comunque, anche Ussl con bassi livelli di spesa ed alti tassi di invecchiamento. D'altronde, sulla spesa farmaceutica influiscono anche altre variabili, quali il margine di discrezionalità del comportamento prescrittivo dei medici di base, la cultura e l'educazione sanitaria della popolazione, nonché la politica adottata dall'Ussl nei confronti dei consumi farmaceutici.

La percentuale di esenti da ticket è assai differente tra le Ussl.

La percentuale di esenti per motivi di reddito varia dal 7,63% dell'Ussl 33 Nichelino al 28,68% dell'Ussl 69 Nizza Monferrato (tab. 7.4.). Le Ussl con l'incidenza più contenuta sono quelle torinesi (I-VI) o della cintura torinese (25 Rivoli, 32 Moncalieri, 33 Nichelino). Le Ussl 63 Saluzzo e 69 Nizza Monferrato hanno, viceversa, un'incidenza di esenti assai elevata.

Negli anni 1985-87 si è assistito ad un processo di avvicinamento dei valori di spesa per abitante delle Ussl alla media regionale. Tale processo sembra però

Tabella 7.4. Esenti da ticket per motivi di reddito (al 31.12.1989) e spesa per asstibile 1988-90 in Piemonte

Ussl	% Es. ticket	1988	1989	1990
TO1	8,70			
TO2	11,82			
TO3	13,85			
TO4	14,29			
TO6	7,89	161.036	174.522	203.060
TO7	13,86			
TO8	10,06			
TO9	10,67			
TO10	14,92			
24	Collegno	372.860	698.992	176.895
25	Rivoli	125.223	139.743	157.995
26	Venaria	133.534	168.068	214.795
27	Ciriè	123.924	143.108	185.086
28	Settimo Torinese	166.167	167.043	202.961
29	Gassino Torinese	170.770	349.740	233.297
30	Chieri	140.388	150.970	181.044
31	Carmagnola	47.388	168.550	208.761
32	Moncalieri	147.399	146.174	172.717
33	Nichelino	104.898	128.383	manca dato
34	Orbassano	123.420	133.063	164.078
35	Giaveno	165.581	178.486	221.006
36	Susa	132.297	146.326	168.759
37	Lanzo Torinese	156.752	318.768	210.245
38	Cuornè	139.964	155.142	210.510
39	Chivasso	136.288	166.564	manca dato
40	Ivrea	144.177	159.627	191.753
41	Caluso	150.419	156.760	191.133
42	Perosa Argentina	169.559	179.031	211.436
43	Torre Pellice	176.396	182.516	214.176
44	Pinerolo	137.234	154.831	186.961
45	Vercelli	251.752	281.887	295.693
46	Santhià	240.486	267.811	302.321
47	Biella	150.271	180.095	236.699
48	Cossato	163.837	164.676	203.817
49	Borgosesia	197.495	227.257	255.105
50	Gattinara	141.692	149.786	182.010
51	Novara	216.735	247.184	213.678
52	Galliate	182.360	194.639	232.551
53	Arona	143.399	201.864	39.006
54	Borgomanero	179.799	207.088	239.918
55	Verbania Pallanza	111.608	191.200	224.113
56	Domodossola	147.862	164.916	189.321

segue: Tabella 7.4

segue: tabella 7.4.

	Ussl	% Es. ticket	1988	1989	1990
57	Omegna	17,79	163.926	194.503	217.580
58	Cuneo	14,12	149.386	157.184	170.846
59	Dronero	21,07	134.441	151.291	166.592
60	Borgo S. Dalmazzo	19,70	151.712	170.192	189.374
61	Savigliano	23,62	152.861	82.603	184.822
62	Fossano	25,18	180.850	152.428	166.392
63	Saluzzo	28,01	137.766	n.d.	190.372
64	Bra	13,72	161.087	172.591	180.856
65	Alba	20,45	193.119	197.855	218.445
66	Mondovì	25,81	141.301	156.544	177.556
67	Ceva	27,45	167.338	197.723	233.787
68	Asti	19,65	192.952	218.502	232.245
69	Nizza Monferrato	28,68	230.781	263.002	291.925
70	Alessandria	19,31	223.708	113.486	285.130
71	Valenza	16,58	144.894	206.958	241.893
72	Tortona	21,36	204.593	235.464	282.074
73	Novi Ligure	17,14	232.326	230.328	266.632
74	Ovada	18,92	182.590	259.998	282.402
75	Acqui Terme	20,90	166.979	402.031	261.337
76	Casale Monferrato	21,53	218.168	241.284	266.967
	Media regionale	16,06	169.113	194.182	210.382

N.B. : i dati che presentano valori molto differenti negli anni, vanno considerati non attendibili

Fonte: ISIS Informazioni Stampa Interesse Sanitario, 29 ottobre 1990, n. 4

Tabella 7.5. Confronto dei dati ospedalieri piemontesi con gli standard della L. 595/85

	L. 595/85	Piemonte 1989
Posti letto per 1.000 ab.	6,5	5,7
Ricoveri per 1.000 ab.	160	133,6
Degenza media	11 g.	10,85 g.
Tasso di occupazione dei posti letto	70-75%	69,63%

interrompersi negli anni successivi: nel biennio 1988-89 i livelli di spesa delle singole Ussl tendono nuovamente a differenziarsi.

7.2. I servizi sanitari in Piemonte

L'analisi dell'evoluzione e della distribuzione della spesa sanitaria non è sufficiente per svolgere una valutazione sul "rendimento" del sistema sanitario regionale. In questo paragrafo si forniscono alcuni indicatori per valutare a grandi linee la dotazione e la distribuzione delle risorse sanitarie reali nella regione, nonché il livello di attività svolta.

Infine, viene brevemente affrontato il problema dell'accessibilità al servizio sanitario da parte dei cittadini/utenti.

Il servizio di assistenza sanitaria specialistica

Il servizio di assistenza sanitaria specialistica comprende l'attività ospedaliera, per la quale esistono numerosi flussi informativi, e l'assistenza specialistica ambulatoriale, per la quale, a causa della carenza di flussi informativi o per l'inattendibilità di quelli esistenti, è praticamente impossibile effettuare confronti fra le diverse Ussl.

Analizzare l'attività di ricovero e cura è comunque di grande interesse, visto che per la sua erogazione viene consumata più della metà della spesa sanitaria in gestione diretta; infatti, tutti i piani sanitari della Regione hanno dedicato particolare attenzione all'organizzazione della rete ospedaliera.

Il Pssr 1990-92 ha individuato nella regione 32 aree di base, oltre a quelle del territorio metropolitano, costituite da una o più Ussl, nel cui ambito vengono assicurate tutte le attività specialistiche di base per rispondere alle più comuni ed essenziali esigenze di assistenza sanitaria della popolazione del territorio di pertinenza. Ogni area è caratterizzata dalla presenza di almeno una struttura ospedaliera sede di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA).

L'organizzazione ospedaliera influenza il modo in cui vengono raccolti e valutati i dati di spesa e quelli relativi alla dotazione di risorse e attività.

In ogni caso, per quanto riguarda l'attività ospedaliera, esiste a livello nazionale un riferimento preciso, la Le. 595/85, che individua una serie di standard ai quali gli ospedali devono adeguarsi (tab. 7.5.).

La dotazione di posti letto

Il Piemonte, con 5,7 posti letto per 1.000 abitanti, ha una dotazione ampiamente sotto lo standard¹ e sotto la media nazionale.

Il valore dipende dai pochi posti letto in strutture della rete regionale, ma anche dal ricorso assai contenuto ai posti letto in convenzione che in altre regioni alza il livello dell'indicatore.

Il Pssr 1990-92 indica in modo puntuale il riordino della rete ospedaliera e programma un aumento di posti letto prevalentemente nella zona metropolitana torinese al fine di riequilibrarne la distribuzione. La Provincia di Torino risulta infatti quella più scarsamente dotata di posti letto ogni mille abitanti, mentre le Province di Alessandria e Novara presentano i valori più elevati di tale indicatore.

Il tasso di ricovero

Il tasso di ricovero piemontese si colloca ampiamente al di sotto dello standard. Anche tenendo conto della mobilità ospedaliera, cioè dei ricoveri dei piemontesi in altre regioni, il tasso di ricovero rimane infatti costantemente più basso sia dello standard sia della media nazionale.

Soprattutto nelle strutture della rete regionale, si assiste in questi anni ad un trend discendente continuo (comune anche alle altre regioni); la riduzione del tasso di ricovero è un fenomeno di lungo periodo e generalizzato e richiederà presumibilmente una revisione degli standard nazionali.

La mobilità ospedaliera continua ad essere un problema per il Piemonte, che resta l'unica grande regione del Nord ad avere un saldo negativo dei ricoveri, cioè più ricoveri esportati che importati. Le regioni di destinazione sono prevalentemente la Liguria e la Lombardia e il fenomeno riguarda tutti i tipi di divisioni. L'esportazione verso la Liguria è probabile che sia parzialmente legata al flusso turistico e al ruolo di alcune alte specialità degli ospedali genovesi; l'esportazione verso la Lombardia è in parte legata alle Ussl di confine, che sovente raggiungono con maggiore facilità Milano e Pavia piuttosto che Torino.

L'andamento provinciale del tasso di ricovero è complessivamente analogo a quello dei posti letto. Unico elemento di sostanziale scostamento è il dato della Provincia di Cuneo che con molti meno posti letto ogni 1.000 abitanti, ma

¹

La Le. 595/85 prevede come ottimale un parametro di 6,5 posti letto per 1.000 abitanti (dato dalla somma dei posti letto pubblici più un mezzo dei posti letto in convenzione) e di 160 ricoveri per 1.000 abitanti. Il Pssr rettifica tali standard rispettivamente in 6,7 posti letto e 165 ricoveri per 1.000 abitanti, secondo le indicazioni della Commissione nazionale AIDS e in ragione della quota riservata agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

maggiormente utilizzati, di Vercelli, effettua lo stesso numero di ricoveri ogni 1.000 abitanti con una degenza media inferiore.

La degenza media

La Le. 595/85 individua un ulteriore parametro con il quale valutare complessivamente l'attività ospedaliera: la degenza media. Quest'ultimo è un indicatore che, al contrario dei due esaminati precedentemente, può essere letto e interpretato a dei livelli di disaggregazione spaziale assai analitici come la divisione.

La degenza media dei ricoveri in strutture della rete regionale è corretta: essa si colloca, infatti, appena al di sotto dello standard che è di 11 giorni. Tale risultato è anche effetto del ricorso ai ricoveri in convenzione per patologie di lungodegenza: in tali strutture la degenza media è di 24 giorni.

Il tasso di occupazione dei posti letto

L'analisi della degenza media va comunque sempre effettuata con almeno un altro parametro che valuta l'efficienza con cui vengono gestiti i posti letto: il tasso di occupazione.

In Piemonte il tasso di utilizzazione è pari, nel 1989, al 69,6% ed è ai margini dell'intervallo minimo (70-75%) previsto dallo standard nazionale. Il dato aggregato copre, però, situazioni ospedaliere e divisionali assai differenti: vi sono ospedali con tassi di occupazione eccessivamente elevati (e con probabili tempi d'attesa per i ricoveri assai lunghi) e viceversa ospedali con tassi di occupazione assai contenuti (50% o anche meno). Il riordino della rete ospedaliera previsto dal Pssr dovrebbe essere la premessa per un miglior utilizzo delle risorse complessive.

I servizi di base

L'attività di base è svolta prevalentemente da due figure, il medico di medicina generale e il pediatra di libera scelta, entrambi a regime convenzionato.

I medici di medicina generale sono ormai distribuiti in modo sufficientemente omogeneo nel territorio regionale e, per il 1989, il numero di medici per

mille abitanti è in linea con i disposti della convenzione (un medico per mille abitanti >14 anni)¹.

La distribuzione dei pediatri di libera scelta è, al contrario, ancora molto eterogenea e la dotazione complessiva di gran parte delle Ussl è fortemente al di sotto delle indicazioni della convenzione nazionale che prevede 1,4 pediatri per 1.000 bambini <14 anni; solo le Ussl di Torino e cintura (eccetto l'Ussl 25 Rivoli) hanno una dotazione vicina a quella prevista dallo standard. Ben tre Ussl non sono ancora dotate di pediatri di libera scelta (37 Lanzo, 43 Torre Pellice e 67 Ceva) e solo nell'Ussl 67 Ceva tale fenomeno è in parte compensato da un'intensa attività dei pediatri ambulatoriali.

I dati disponibili consentono di effettuare qualche considerazione sul comportamento prescrittivo dei pediatri.

Il consumo di antibiotici di rara indicazione in età pediatrica continua a rimanere abbastanza elevato, mentre la prescrizione di antipiretici potenzialmente pericolosi ha subito una forte contrazione nelle prescrizioni.

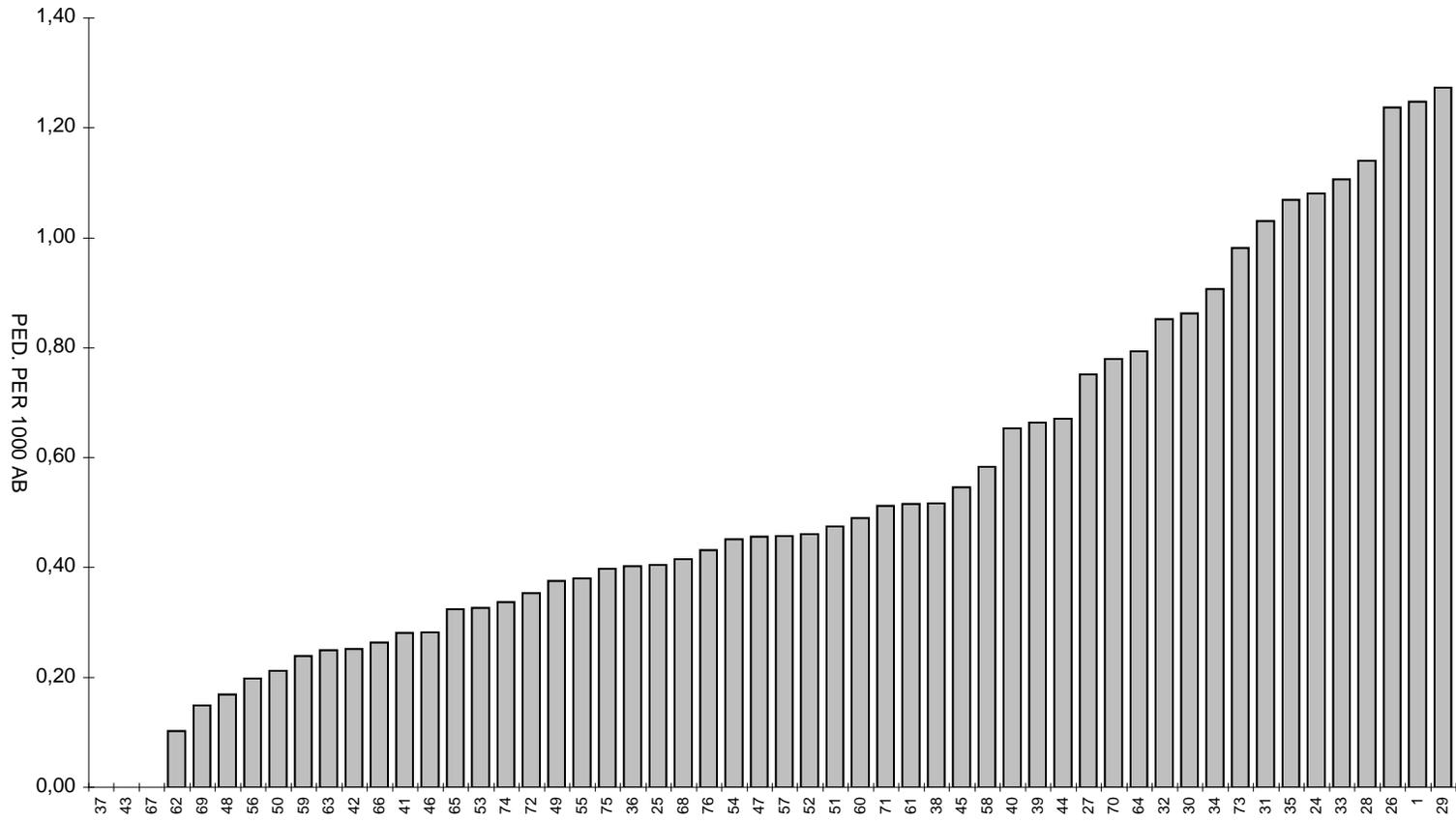
Oltre ai medici in convenzione, nel servizio di base sono comprese delle figure specialistiche che svolgono attività di base. La dotazione di tali figure è estremamente variabile nelle Ussl: per gli ostetrici ginecologi varia da 0,03 a 0,50 medici ogni mille abitanti, per i pediatri non di libera scelta da 0,03 a 0,18 ogni mille abitanti inferiori a 14 anni e per gli odontoiatri si passa da 11 ore a più di cento ore per mille abitanti.

Per quanto concerne la guardia medica, la distribuzione delle ore dei medici di guardia medica evidenzia una forte variabilità tra le Ussl; sembrano comunque smussarsi, rispetto agli anni precedenti, i picchi di alta dotazione.

Uno dei fattori che spiegano la forte variabilità dell'indicatore è costituito dalla densità della popolazione delle singole Ussl; nelle Ussl ad alta densità di popolazione risultano tendenzialmente poche le ore dei medici di guardia medica per poi aumentare man mano che la densità diminuisce. Ciò farebbe supporre, da un lato, l'esistenza di economie di scala nelle grandi Ussl e, dall'altra, una minor possibilità di accesso al pronto soccorso ospedalieri nelle Ussl territorialmente vaste.

¹ Il dato di base dei medici e pediatri è stato ponderato in base ai massimali. I confronti con gli anni precedenti al 1988 vanno effettuati con cautela a causa del cambiamento della classe di età della popolazione utilizzata al denominatore dell'indicatore.

Figura 7.4. Pediatri per 1.000 abitanti < 14 anni



L'accessibilità ai servizi ed il rapporto con gli utenti

La soddisfazione del cittadino/utente, nonché la sua possibilità di critica al sistema sanitario, sono forse gli aspetti meno rilevabili dai flussi informativi esistenti e, in generale, sono fenomeni che si prestano ad essere studiati solo con indagini specifiche.

In questa sede si vogliono affrontare alcuni aspetti di accessibilità al servizio, in altri paesi approfonditamente analizzati, come i sistemi di prenotazione, le liste d'attesa, le difficoltà burocratiche che il cittadino incontra nel suo impatto con il servizio sanitario.

Rispetto alle modalità di prenotazione la novità più rilevante è la previsione nel Pssr 1990-92 dell'attuazione del centro unico di prenotazione (CUP) "come strumento per una stretta integrazione tra attività specialistica intra ed extraospedaliera e con i servizi di base e per consentire il miglior soddisfacimento dei diritti dei cittadini in ordine alla tempestività ed accessibilità delle prestazioni".

Inoltre è prevista, nell'ambito degli obiettivi per i servizi amministrativi, la semplificazione delle procedure per gli utenti dei servizi stessi. La Le. 241/90 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" non sembra però aver provocato grandi cambiamenti in ambito sanitario.

Fenomeno che viene, altresì, analizzato con le modalità di prenotazione sono i tempi d'attesa per ricevere una prestazione e le modalità di tenuta delle liste d'attesa.

Sui tempi d'attesa nelle strutture torinesi è in corso un'indagine particolare i cui risultati porteranno anche alla definizione di una scheda di rilevazione corrente sul problema per tutta la regione. Tale proponimento è il segnale di un interesse della Regione Piemonte verso un fenomeno che influenza notevolmente l'opinione che il cittadino ha del Servizio sanitario nazionale.

Altro proponimento del Pssr è l'appoggio alle *associazioni di volontariato* per la loro partecipazione alla programmazione ed all'attività dei servizi sanitari e socio-assistenziali attraverso convenzioni per garantire flessibilità di risposte concorrenti alla promozione della salute, al miglioramento della qualità della vita e delle relazioni tra i cittadini.

Infine vale la pena di affrontare un tema dibattuto che riguarda tutti i servizi pubblici, ma che è particolarmente sentito nel servizio sanitario stante la dipendenza psicologica che si instaura tra utente e operatore sanitario. Il tema riguarda la possibilità di critica e di difesa dell'utente.

L'ufficio reclami non offre sicure garanzie di difesa dell'utente ed inoltre non è presente in tutte le strutture. Nel Ddl 4227 sul riordinamento del Ssn è

previsto uno specifico articolo, il 14, sulla partecipazione ed i diritti dei cittadini, il quale prevede, tra il resto:

- "c) la garanzia per i cittadini di poter comunicare con gli amministratori e con funzionari competenti per materia;
- d) la costituzione di comitati per la tutela dei diritti dei cittadini;
- e) la definizione, anche mediante l'armonizzazione di quelle adottate in sede locale, di carte dei diritti del cittadino malato".

Per quanto riguarda il Piemonte nel 1988 è stata predisposta la "Carta dei diritti del cittadino malato di Torino" dal Movimento Federativo Democratico, mentre il Tribunale del malato, espressione dei cittadini, trova, almeno per ora, ancora scarso spazio all'interno delle strutture pubbliche. Sono infatti pochissime in tutta la regione le Ussl che offrono ospitalità in uno spazio ospedaliero ad una rappresentanza di tale associazione.

7.3. Cenni sul peso del settore privato nel sistema sanitario

Il dibattito sulla privatizzazione dei servizi sanitari, stimolato dai progetti di riorganizzazione del settore, non può esulare da alcune precisazioni rispetto al peso relativo del settore pubblico e privato nel mercato sanitario.

Nel 1990 a livello nazionale, dal punto di vista del *finanziamento* il settore pubblico governa circa i 4/5 della spesa¹, mentre dal punto di vista della *produzione* dei servizi, solo la metà del totale risulta prodotta direttamente dal settore pubblico (tab. 7.6.); non è purtroppo possibile effettuare la medesima analisi a livello regionale.

La spesa sanitaria privata è aumentata dopo la riforma in modo elevato e l'incremento più accentuato riguarderebbe, dal 1986 in poi, prevalentemente la spesa per farmaci e per i prodotti da banco. L'elevata crescita della spesa privata sarebbe spiegata, secondo l'Istat, da forti incrementi nei prezzi delle prestazioni e da modeste (o negative) variazioni nelle quantità.

Dal punto di vista del finanziamento, in questi ultimi anni si è assistito ad una crescita nelle polizze assicurative nel ramo malattia; l'ultimo rapporto del Censis disegna un quadro preciso: oltre due milioni di italiani hanno sottoscritto una polizza negli ultimi anni con una spesa tra 400 e 800 miliardi annui.

¹

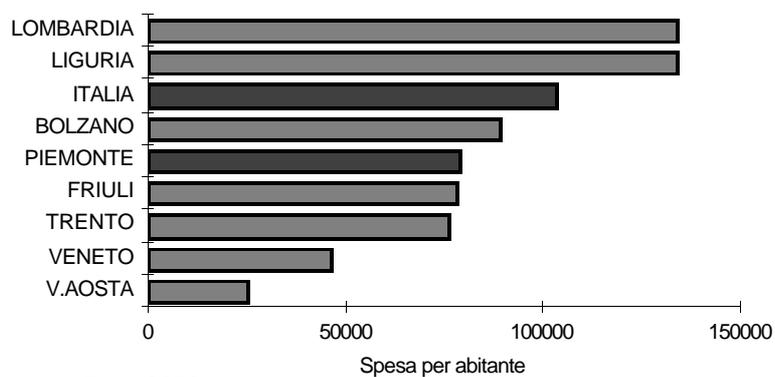
La spesa sanitaria privata comprende la spesa per farmaci e i prodotti da banco e i ticket a carico degli utenti, apparecchiature e materiali terapeutici, servizi medici e i ticket a carico degli utenti, le cliniche private.

Tabella 7.6 Finanziamento e produzione dei servizi

Prod. dei servizi %	Finanziamento della spesa %		
	Pubblico	Privato	Totale
Pubblica	48,9	0,6	49,5
Privata	30,5	20,0	50,5
Totale	79,4	20,6	100,0

Fonte: Ministero del tesoro-Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Rapporto annuale sull'attività ed i risultati conseguiti nel 1969

Figura 7.5. Spesa assistenza ospedaliera convenzionata per abitante



Dal punto di vista della produzione dei servizi sanitari, il settore privato, ha un peso molto diverso nelle regioni italiane, come si può vedere nel caso delle cliniche private convenzionate.

La spesa ospedaliera convenzionata in Italia è, nel 1988, mediamente di 103.000 lire per abitante, valore fortemente influenzato dal dato relativo al Lazio.

Il Piemonte nel 1988 spendeva meno della media, con 79.000 lire per abitante e, rispetto alle altre regioni del nord, essa si colloca ad un livello intermedio.

Il divario tra Piemonte e Italia sembra accentuarsi nel periodo considerato come è possibile constatare dalla figura 7.6.

In Piemonte, nel 1989, i posti letto pubblici erano 23.098 mentre quelli privati ammontavano a 5.268, di cui 3.442 convenzionati con il Ssn e 1.826 gestiti e finanziati dal privato. I posti letto totalmente privati, pertanto, sono meno del 7% del totale.

Il numero di posti letto in convenzione ha subito una leggera flessione in questi ultimi anni (3.730 nel 1987, 3.442 nel 1989) seguendo l'andamento dei posti letto pubblici.

Più significativo del numero di posti letto, è, però, la valutazione del numero di giornate di degenza (o di ricoveri) erogate in strutture convenzionate. I pagamenti delle Ussl avvengono, infatti, sulla base delle giornate di degenza effettivamente erogate e nessuna quota viene versata per un ipotetico numero di posti letto definiti dal piano di convenzionamento.

L'attività in convenzione, abbastanza elevata negli anni 1980-81, è stata bruscamente ridimensionata nel 1983, per poi assestarsi sul livello più basso sia di ricoveri che di giornate complessive.

Oltre la metà dei posti letto in convenzione sono in case di cura definite dall'autorizzazione regionale come Pneumotoraciche, Riabilitative, Neuropsichiatriche, Lungodegenti e Infermerie (tab. 7.7.). Nelle strutture definite polispecialistiche, i posti letto in reparti chirurgici sono circa la metà.

Le strutture convenzionate si caratterizzano anche per modelli di comportamento in genere differenti da quelli delle strutture pubbliche.

La durata della degenza media è generalmente più elevata per le strutture convenzionate in rapporto a quelle pubbliche.

Nei reparti chirurgici la degenza media è di 11,6 giorni; il confronto dovrebbe tener conto del mix dei casi, ma in questa sede è sufficiente segnalare che i reparti chirurgici nelle strutture convenzionate sono di Chirurgia generale, Ostetricia-ginecologia, Otorinolaringoiatria e di Ortopedia e solo quest'ultimo reparto dovrebbe essere connotato da degenze superiori alla media dei reparti chirurgici.

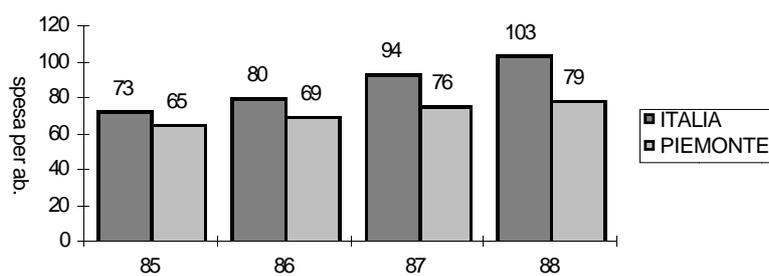
Tabella 7.7. L'assistenza ospedaliera convenzionata - 1989

Strutture	Posti letto	Ricoveri	Giornate di degenza	Degenza media
Lungodegenti (*)	1.861	16.615	640.315	38,5
Chirurgiche	115	1.364	14.644	10,7
Polispecialistiche e mediche - di cui area chirurgia	1.466	27.457	421.239	15,3 11,6
Totale	3.442	45.436	1.076.198	23,7

(*) = Pneumotoraciche, riabilitative, neuropsichiatriche, lungodegenti, infermerie

Fonte: flussi informativi SCPS, elaborazioni su HSP13 e HSP23

Figura 7.6. Spesa ospedaliera convenzionata per abitante (in migliaia di lire)



Fonte: SCPS

Dei posti letto privati solo circa la metà è in strutture che svolgono esclusivamente attività privata e la restante metà in strutture che hanno anche posti letto in convenzione.

I posti letto privati, come i convenzionati, si dividono circa a metà nelle due aree funzionali medicina e chirurgia e i reparti sono tendenzialmente quelli visti per i posti letto in convenzione (a parte sporadici casi come un reparto di cardiocirurgia di Torino).

7.4. Prospettive per gli anni '90

Nel periodo 1985-89 il Piemonte è stato caratterizzato da una spesa pro-capite, una domanda di ricoveri, una dotazione di posti letto e di personale nonché un consumo di farmaci lievemente inferiori alla media nazionale.

La Regione Piemonte, così sollecitata nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, sembra però avere dei problemi sulla competitività del servizio (un rilevante numero di ricoveri in altre regioni), e nella gestione dei posti letto (tassi di utilizzazione complessivi piuttosto scarsi, dovuti al mancato riordino della rete ospedaliera).

Il Piano socio-sanitario regionale 1990-92 prevede l'avvio di nuovi servizi o lo sviluppo di alcuni fra i servizi più innovativi (day-hospital, ospedalizzazione a domicilio, la guardia psichiatrica, ecc.) nonché un puntuale riordino della rete ospedaliera; tutto anche in previsione dell'apertura delle frontiere del 1992 che sarà la prova più ardua che il Ssn dovrà sostenere in termini di competitività.

Il settore sanitario sta per subire una nuova svolta dal punto di vista organizzativo; la "riforma della riforma" sembra essere, ormai, pronta per essere varata e prevede cambiamenti notevoli.

Il riordino del Ssn prevede infatti alcune rilevanti innovazioni:

- una maggiore responsabilità delle Regioni per la spesa;
- un ambito territoriale minimo delle Ussl più ampio;
- la trasformazione delle Ussl in aziende regionali (o para-regionali) dotate di un Consiglio di Amministrazione con compiti di indirizzo e di un Direttore Generale;
- lo scorporo di alcuni ospedali definiti aziende ospedaliere.

Parte terza

ALCUNI NODI DEL SETTORE PUBBLICO LOCALE PIEMONTESE PER GLI ANNI '90

1. Il nodo delle risorse: le risposte tariffarie alla crisi fiscale

1.1. Introduzione

I processi di trasformazione delle istituzioni di governo locale, pur inseriti in un quadro dai contorni non ancora del tutto definiti individuano fin d'ora un nodo ineludibile, destinato ad avere grande influenza sugli esiti, in termini di efficacia, della riforma in corso: il nodo delle risorse.

Si tratta di un elemento di grande rilevanza per almeno due ordini di motivi.

Innanzitutto la capacità finanziaria dei Comuni è determinante nel decidere il successo o l'insuccesso delle politiche di intervento a livello locale. La situazione di stress fiscale del governo locale delineata nella seconda parte di questo rapporto ha infatti evidenziato come qualsiasi prospettiva di riforma della finanza locale dovrà basarsi su di un ulteriore incremento della capacità di finanziamento autonomo degli enti locali, attraverso la leva tributaria e tariffaria.

In secondo luogo l'aumento dell'autonomia impositiva ed un maggiore utilizzo della leva tariffaria possono spingere gli enti ad una razionalizzazione dell'offerta di servizi.

Da questo punto di vista assumono importanza, non solo il volume del gettito complessivo locale, ma anche le modalità di raccolta delle risorse interne, ovvero la capacità degli enti di applicare in maniera efficiente l'imposizione locale e la leva tariffaria: per dirla con uno slogan, la fiscalità come strumento non solo finanziario, ma anche di governo.

Da queste premesse sono emerse due problematiche meritevoli di approfondimento.

La prima -nelle more della definizione dei nuovi tributi locali- riguarda la struttura delle tariffe pubbliche locali nei principali Comuni (quelli superiori a 30.000 abitanti), relativamente ai servizi a domanda individuale e ai cosiddetti servizi ecologici (acqua e rifiuti). Si tratta di una fotografia dell'esistente in grado di fornire preziose indicazioni sulle capacità e strategie amministrative degli enti e sui risultati cui esse hanno dato luogo.

Tabella 1.1. Entrate correnti dei grandi Comuni piemontesi. Accertamenti 1989

	>30.000 ab.	%	>15.000 ab.	%
Entrate tributarie	449.351	21	532.901	21
Contributi e trasf.	1.435.729	66	1.638.094	65
Entrate extra-trib.	290.535	13	342.755	14
Totale delle entrate correnti	2.175.615	100	2.513.750	100
Popolazione	1.957.055		2.418.488	

Fonte: elaborazioni Ires sui certificati dei conti preventivi delle Amministrazioni comunali

Le entrate correnti dei Comuni esaminati rappresentano il 62% di quelle di tutti i Comuni piemontesi, se si prendono in considerazione le entrate complessive, ma assumono un peso più rilevante, il 70%, se ci limitiamo alle entrate autonome. In termini di popolazione i medesimi Comuni coprono il 44% della popolazione regionale.

La seconda problematica (cap. 2) si riferisce in modo più specifico ai servizi a carattere ambientale con particolare riferimento ad uno degli strumenti fiscali, la tassa ambientale, forse più innovativi e sulle possibili relazioni fra questo provvedimento e le tendenze già in atto a proposito delle riforme tariffarie, in campo ambientale, nel quale l'esperienza di intervento pubblico è recente e non può contare su una tradizione consolidata.

1.2. Le tariffe dei servizi locali

L'autonomia finanziaria degli enti locali, prevista dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, ha ancora contorni piuttosto vaghi, che provvedimenti successivi dovranno precisare. Se tuttavia c'è un terreno fuori discussione su cui l'autonomia dovrà esercitarsi, questo è costituito dalle tariffe dei servizi. Già oggi del resto le tariffe sono comunemente classificate tra le entrate autonome degli enti locali, e il nuovo assetto non potrà che rafforzarne il ruolo.

Si deve ricordare a questo proposito che a partire dai provvedimenti urgenti del 1977 l'autonomia tariffaria degli enti locali è stata progressivamente ridotta, con la fissazione dal centro di percentuali obbligatorie di copertura dei costi riferite a singoli servizi o a gruppi di servizi. Questi sviluppi trovano la loro

giustificazione in un contesto in cui, avendo il governo centrale assunto il compito di finanziare pressochè totalmente gli enti locali, si attenuano per questi ultimi gli incentivi a ricercare entrate proprie. Per contenere i propri impegni il governo centrale adotta allora norme imperative che spingano gli enti locali ad utilizzare la leva tariffaria.

Un sostanziale ripristino dell'autonomia finanziaria degli enti locali cambierebbe evidentemente anche i termini del problema tariffario. In un contesto in cui gli incentivi a utilizzare entrate proprie siano ripristinati, perderebbero di senso gli obblighi di coprire i costi in percentuali date, mentre troverebbero posto dei sistemi di premio allo sforzo fiscale, indubbiamente utili in un contesto in cui i trasferimenti dal centro continuino a contribuire al finanziamento degli enti locali in misura significativa.

Il collegamento rigido ed esclusivo tra tariffe e costi, predominante nella normativa vigente, risulta in molti casi fuorviante e tale da promuovere un uso non ottimale dello strumento tariffario. In primo luogo l'individuazione dei costi prevista dalla legge e applicata nella prassi degli enti locali è spesso insoddisfacente, per i limiti delle procedure seguite per quantificare l'impiego di personale e di altri fattori destinati ai singoli servizi. Solo in alcuni settori (come quello dei trasporti urbani, che per altro non viene analizzato in questo capitolo), il problema della determinazione dei costi è stato affrontato nella legislazione in modo più approfondito.

In secondo luogo il riferimento ai costi ha fatto perdere di vista altri ruoli che le tariffe possono svolgere. Varie tariffe hanno in effetti la funzione non tanto di remunerare un servizio quanto di allocare risorse scarse, ad offerta sostanzialmente rigida. Si pensi alle tariffe dei parcheggi, dei mercati, e alle stesse tariffe per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. In quest'ultimo caso sono le possibilità di assorbimento dell'ambiente ad essere tendenzialmente rigide. Le tariffe potrebbero dunque, per servizi di questo genere, superare i costi di erogazione, per assolvere alla funzione di ripartire risorse scarse. Detto in altri termini, oltre al prezzo, inteso come corrispettivo del servizio, potrebbe esserci una componente di tassazione che svolge la funzione indicata.

Attualmente, nel caso della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti, una politica di questo genere non può essere adottata dagli enti locali poichè le tariffe non possono eccedere i costi. Nel caso degli altri servizi citati (mercati, parcheggi) la tariffa può superare e talora supera i costi. Anche in questi casi tuttavia la scelta prevalente negli enti locali, che certo si fonda sulle indicazioni di insieme della normativa e sul contesto di assenza di autonomia finanziaria, prevede importi modesti delle tariffe e un limitato ricorso allo stesso strumento tariffario nel caso dei parcheggi.

Un uso esteso delle tariffe come mezzo per regolare l'accesso ai fattori scarsi delle città è considerato efficiente dalla teoria economica. Con questo strumento in sostanza il governo locale trova un mezzo di finanziamento nelle rendite generate dalla città e previene un'eccessiva espansione delle dimensioni della città stessa. Considerazioni distributive possono naturalmente modificare queste conclusioni, ma per molti dei servizi citati esse non sembrano particolarmente rilevanti. Il settore più critico è forse quello della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti, ma anche in questo caso i problemi di giustizia distributiva perderebbero di rilievo con riferimento alle utenze diverse dalle abitazioni.

Le problematiche distributive assumono invece maggiore rilievo per i servizi sociali destinati alle famiglie, come asili e mense.

L'autonomia finanziaria degli enti locali implica naturalmente a questo proposito che la redistribuzione può essere fatta in misura diversa tra un comune e l'altro. Anche se queste differenze sono accettabili e di fatto già significativamente presenti, si pongono in questo campo problemi di coordinamento e di indirizzo a livello centrale e regionale, per evitare impulsi contraddittori provenienti dalle componenti delle politiche sociali decise ai diversi livelli.

1.3. I risultati generali della rilevazione sui maggiori Comuni piemontesi

Gli enti locali sono preparati ad utilizzare una maggiore autonomia tariffaria?

L'Ires ha promosso nella seconda metà del 1990 un'indagine presso venti Comuni piemontesi con popolazione superiore ai trentamila abitanti per studiare quale uso si fa dell'autonomia tariffaria attualmente disponibile. L'indagine ha riguardato tutti i servizi a domanda individuale nonché i seguenti tre servizi: 1) erogazione d'acqua; 2) depurazione acque; 3) raccolta, spazzamento trasporto e smaltimento rifiuti¹.

L'indagine aveva come primo obiettivo di rilevare la struttura tariffaria per i servizi in questione al 31/12/1989. Sono state rilevate anche le prestazioni effettuate (ad esempio metri cubi d'acqua erogati ecc.), nonché dati di costo e di entrata. Un esame più approfondito è stato svolto per i seguenti servizi: 1) raccolta, spazzamento, trasporto e smaltimento rifiuti; 2) scuole materne; 3) asili nido; 4) mense; 5) erogazione d'acqua; 6) depurazione acque. Per questi servizi si sono raccolte informazioni riferite anche alla qualità delle prestazioni, oltre a dati fisici e di bilancio più dettagliati. Infine sono state rivolte ai responsabili dei servizi alcune domande circa i criteri seguiti nella politica tariffaria, sul rapporto con l'eventuale concorrenza privata, sull'evoluzione prevedibile della domanda.

¹

Il questionario di rilevazione è riprodotto nell'Allegato alla parte terza.

Si anticipano qui le principali conclusioni che emergono dall'analisi. L'autonomia tariffaria è utilizzata in maniera abbastanza ampia dagli enti locali. Essa si traduce in un panorama variegato di tariffe che vengono applicate a servizi che hanno invece la stessa denominazione, e talora anche lo stesso costo unitario di produzione nei comuni considerati. Nei casi in cui l'autonomia tariffaria è più ridotta, perchè sono previste quote obbligatorie di copertura dei costi, essa tuttavia si esercita ancora all'interno del comune, con la discriminazione dell'utenza in classi secondo vari criteri. A questo proposito i criteri tariffari seguiti sono simili nei comuni considerati, ma i confini delle classi e gli importi delle tariffe applicate differiscono in misura rilevante.

Non è stato possibile svolgere in misura soddisfacente l'esame degli aspetti qualitativi della produzione e quindi verificare le relazioni prezzo-qualità del servizio. La limitata evidenza raccolta indicherebbe che tariffe inferiori si accompagnano a qualità migliore, configurando quindi una relazione di complementarità tra questi due aspetti, anzichè, come sembrerebbe più ovvio, di sostituzione.

Dal punto di vista della copertura dei costi, come già noto dall'esame dei dati di bilancio, risultano sostanzialmente raggiunti nella media gli obiettivi fissati dal centro, con pochi casi di servizi caratterizzati da eccedenza delle entrate tariffarie sui costi. Si può dunque proporre la seguente lettura d'assieme della politica tariffaria degli enti locali in Piemonte. I livelli delle tariffe sono in sostanza quelli imposti dall'esterno, a cui i Comuni si sono adeguati. Gli enti locali hanno però svolto un'opera piuttosto intensa di intermediazione tra gruppi sociali, per distribuire gli oneri, vuoi scegliendo i tipi di servizio destinati a contribuire di più e quelli destinati a contribuire di meno, vuoi discriminando tra gli utenti all'interno dei servizi. Le configurazioni che ne sono emerse differiscono piuttosto significativamente tra un Comune e l'altro, in un quadro che vede del resto in generale permanere differenze piuttosto accentuate tra gli enti locali (ad esempio in termini di spesa complessiva pro capite).

Non sempre l'uso dell'autonomia tariffaria che è stato fatto va esente da critiche, in particolare sotto il profilo del coordinamento con l'azione del governo centrale. Un sistema che prevedesse maggiore autonomia finanziaria per gli enti locali inoltre cambierebbe, come si è evidenziato, i termini del problema. E' innegabile comunque che in questo campo si è formata negli enti locali un'esperienza che manca ad esempio in materia tributaria e che sembra promettente per il futuro.

Per collocare i risultati dell'indagine nel contesto della finanza locale piemontese, la tabella 1.2. riporta alcune informazioni sui servizi a domanda individuale erogati nei comuni del Piemonte con oltre quindicimila abitanti. Nell'anno 1989 risultano attivati 354 servizi con una presenza maggiormente diffusa degli

asili, delle mense, degli impianti sportivi, delle colonie. Il ruolo di queste componenti è evidenziato anche dai dati di spesa (si veda ancora la tab. 1.2.).

L'indagine ha riguardato i comuni con oltre trentacinquemila abitanti, che pur essendo solo in numero di 20 erogano oltre la metà dei servizi considerati nella tabella 1.2.

La tabella 1.3. riporta i servizi a domanda individuale rilevati presso i comuni oggetto dell'indagine, complessivamente presenti in numero di 195. I servizi più ampiamente diffusi risultano gli asili, le mense, gli impianti sportivi (presenti in tutti i Comuni), seguiti dai mercati e dai trasporti funebri. Dei sedici tipi di servizio a domanda individuale considerati, ogni comune oggetto dell'indagine ne attiva in media 10.

Per quanto riguarda le entrate (tab. 1.4.), i flussi più rilevanti secondo l'indagine provengono nell'ordine da mense, asili nido, mercati, trasporti funebri, teatri (dove per altro il comune di Alessandria riveste un ruolo preponderante), corsi extra scolastici. Dal punto di vista dei costi (tab. 1.5.), le componenti che incidono di più sono nell'ordine mense, asili, impianti sportivi, teatri, e mattatoi. Il diverso rilievo che lo stesso servizio riveste sotto il profilo dei costi e sotto quello delle entrate conferma la scelta delle amministrazioni di applicare tassi di copertura dei costi variabili tra un servizio e l'altro, favorendo di solito i servizi più caratterizzati in senso sociale.

Per quanto riguarda il personale, gli addetti rilevati per i servizi a domanda individuale sono stati complessivamente 5.729. Va ricordato a questo proposito che si tratta di personale direttamente impegnato nell'erogazione dei servizi, mentre mancano indicazioni sulle altre componenti (personale impegnato nell'amministrazione, personale impegnato a tempo parziale, ecc.). Il maggiore assorbimento di personale risulta nell'ordine per asili, mense, impianti sportivi, corsi extra-scolastici, colonie, trasporti funebri.

1.4. La differenziazione delle tariffe tra i Comuni

Per ogni servizio esaminato si è individuata una prestazione tipica e nell'indagine si è rilevato il numero delle prestazioni effettuate nell'anno in ciascun comune. A questo proposito supporremo che le tipologie dei servizi offerti siano identificate per mezzo dei costi unitari per prestazione. Assumiamo cioè che il servizio colonie (le cui prestazioni sono individuate dal numero di giorni-utente) è catalogabile sotto un'unica etichetta a Torino e ad Alessandria se il costo unitario è uguale, anche se possono sussistere differenziali qualitativi. I due servizi sono infatti presumibilmente sostituibili l'uno all'altro, e di conseguenza si trovano in competizione, anche se non sono necessariamente omogenei. Quando i costi unitari differiscono è ancora possibile naturalmente che i

Tabella 1.2. (mancante)

Tabella 1.3. (mancante)

Tabella 1.4. (mancante)

Tabella 1.5. (mancante)

servizi siano sostituibili tra di loro e in competizione, la differenza di costo unitario essendo dovuta ad esempio semplicemente alla diversa scala con cui il servizio è prodotto. Tuttavia se i costi unitari sono diversi non si può escludere il caso in cui le differenze qualitative tra i servizi siano così accentuate da escludere la sostituibilità e da giustificare quindi l'esistenza di prezzi differenziati anche senza che vi sia l'esercizio di un potere di mercato.

Il confronto tra dispersione dei costi per prestazione -misurata attraverso il rapporto tra deviazione standard e media- e dispersione delle entrate per prestazione nei Comuni considerati è di particolare interesse per verificare se c'è, e in quale misura, una politica di differenziazione tariffaria. Con riferimento al confronto tra dispersione dei costi e dispersione delle tariffe per prestazione si possono presentare tre eventualità:

- a) il ventaglio delle tariffe corrisponde a quello dei costi (assenza di differenziazione);
- b) il ventaglio dei prezzi è più ampio di quello dei costi. In questo caso lo stesso servizio (individuato da un dato costo unitario) è venduto a prezzi diversi. Si evidenzia un certo potere di mercato dei Comuni, che possono, grazie a differenziazioni nella qualità, o per effetto dei costi di mobilità che i cittadini dovrebbero affrontare per trasferirsi, applicare tariffe differenziate;
- c) il ventaglio dei prezzi è più ristretto di quello dei costi. In questo caso, considerando i vari Comuni, si paga un prezzo identico per acquistare servizi diversi sotto il profilo del costo (o prezzi meno differenziati tra di loro di quanto non lo siano i costi medi). Una situazione di questo genere può essere spiegata da effetti di imitazione-concorrenza (un dato servizio è venduto ad un prezzo non troppo diverso da quello praticato dal Comune vicino), oppure (supponendo che ciascun Comune abbia un potere di mercato tale da consentirgli, se vuole, di praticare prezzi diversi dai vicini) da ritardi nell'adeguamento dei prezzi ai costi o da scelte precise di non adeguamento o infine da inefficienze della politica tariffaria.

Si esamineranno in primo luogo le differenziazioni tariffarie riguardanti i servizi a domanda individuale.

Considerando le tariffe per unità di servizio prestato, la dispersione tra i Comuni risulta in genere ampia (tab. 1.6.), con una deviazione standard compresa tra metà e due volte il valore medio. Ampia variabilità si registra in particolare per i trasporti funebri, i corsi extra-scolastici, le colonie. Si tratta per altro, nel caso delle colonie e dei corsi extra-scolastici, di servizi che possono presentare grossi differenziali qualitativi.

Per quanto si riferisce al confronto tra dispersione delle tariffe e dispersione dei costi per prestazione (tab. 1.7.), undici dei servizi considerati (su un insieme di 15) risultano caratterizzati da differenziazione tariffaria, ovvero hanno una dispersione delle tariffe più ampia di quella dei costi. Si tratta delle case per vacanze e colonie, dei corsi extra-scolastici, degli asili, dei teatri, dei musei, dei mercati, dei trasporti funebri. Solo per i mercati sembra ragionevole pensare che esista un qualche sfruttamento delle rendite connesse alle diverse localizzazioni, mentre negli altri casi, le ragioni della differenziazione sono presumibilmente varie (differente ruolo delle politiche sociali, differenti tipologie dei servizi, diversa capacità di governo della politica tariffaria.)

Per gli altri servizi esaminati (mense, impianti sportivi, pesa pubblica) la situazione è opposta, ovvero la dispersione delle tariffe per prestazione è inferiore a quella dei costi. Solo per la pesa pubblica si può pensare alla presenza di una maggiore mobilità dell'utenza che stimola ad uniformare i prezzi.

L'esame della correlazione tra costi e entrate tariffarie per l'insieme dei servizi segnala che i differenziali di costo restano il fattore dominante per spiegare le differenze nei prezzi medi osservate nei diversi comuni: la correlazione tra tariffe medie e costi medi è pari a 0,75.

Si vedranno ora le differenziazioni tariffarie riguardanti i servizi produttivi.

I servizi di distribuzione dell'acqua appaiono caratterizzati da limitata differenziazione tariffaria, mentre come vedremo, in questo campo è largamente praticata la discriminazione delle tariffe all'interno del Comune. La dispersione delle tariffe per metro cubo applicate in ciascun comune rispetto alla media dell'insieme dei Comuni considerati è del tutto analoga alla dispersione dei costi unitari¹. La correlazione tra costi e tariffe per l'insieme dei Comuni considerati è pari a 0,99. Contribuisce presumibilmente a questa relativa uniformità tra Comuni il riferimento a norme imperative riguardanti il grado di copertura da raggiungere nel servizio. Si attenuano di conseguenza le differenze tra un Comune e l'altro, anche se poi ciascuno al suo interno distribuisce con criteri propri gli oneri tra le diverse categorie.

Un po' più variegato risulta il comparto della depurazione delle acque. In questo caso la correlazione tra tariffe e costi scende a 0,89 e la dispersione dei costi è più ampia di quella delle tariffe applicate. Notevole uniformità di comportamento invece per i servizi di raccolta e smaltimento rifiuti. La dispersione

¹ La deviazione standard in quota del valore medio per l'insieme dei Comuni considerati è di 3,12 per i costi e di 3,11 per le tariffe unitarie.

Tabella 1.6 (mancante)

Tabella 1.7 (mancante)

delle tariffe per metro quadro di utenza è uguale a quella dei costi¹, la correlazione tra tariffe e costi è pari a 0,99.

Tra le finalità dell'indagine c'era quella di determinare in quale misura i differenziali qualitativi nella produzione contribuissero a spiegare le differenze osservate nei prezzi. Le difficoltà nella raccolta delle informazioni in questo campo sono risultate molto rilevanti. Per gli asili nido tuttavia si dispone dei dati riguardanti il numero delle ore di apertura, nonché degli addetti e assistenti per iscritto, in 17 comuni (tab. 1.8.). Queste informazioni sono state correlate a vari indicatori della struttura tariffaria (tariffa massima, tariffa della fascia centrale, differenza tra la tariffa massima e la minima, entrata tariffaria media). Le correlazioni risultano in molti casi non significative. Si osserva tuttavia una correlazione negativa tra numero di ore di apertura e indicatori tariffari, cioè tariffe più basse si accompagnano a orari più lunghi². Se le differenze qualitative contribuiscono dunque a spiegare la differenziazione delle tariffe, lo fanno in un modo alquanto controintuitivo. Si tratta comunque di una osservazione che non contrasta con altre già effettuate per i servizi locali. In uno studio sui trasporti urbani³, ad esempio, si è osservato che le aziende che raggiungono risultati migliori dal punto di vista qualitativo, lo fanno non con un aggravio di costi, ma grazie ad una maggiore efficienza.

1.5. La discriminazione tariffaria

In questo paragrafo si esamina il caso in cui per servizi che hanno uguale costo unitario (che supponiamo a sua volta uguale al costo marginale) si praticano, all'interno di ciascun Comune, prezzi diversi per diverse componenti dell'utenza. E' questo il caso tipico della discriminazione tariffaria. Ad esso saranno accostate le situazioni in cui, sempre all'interno di ciascun Comune, si affrontano costi unitari diversi per servire diverse fasce di utenza, ma le tariffe praticate non riflettono queste differenze di costo.

¹ La deviazione standard in quota del valore medio per l'insieme dei Comuni considerati è di 3,69 per i costi e di 3,67 per le tariffe unitarie.

² Correlazione tra tariffe massime e ore di apertura: -0,48 (signific. 0,05). Correlazione tra tariffa della fascia centrale e numero di addetti per iscritto: -0,41 (signific. 0,12). Correlazione tra differenza tra tariffa massima e minima e ore di apertura: -0,49 (signific. 0,05).

³ Cfr.: A. Di Majo (1984), Qualità del servizio ed efficienza nelle aziende di trasporto pubblico urbano, in "Rassegna Economica", n. 68, pp. 1247-69.

Tabella 1.8 (mancante)

La discriminazione in base al reddito

Per alcuni servizi sociali (scuole materne, asili nido, mense e talora colonie e case per vacanze) il reddito costituisce il criterio di riferimento unico o prevalente per la discriminazione tariffaria. Emerge in questo campo una "filosofia" degli enti locali nettamente diversa da quella applicata dal governo centrale per la tassazione del reddito delle persone fisiche. Il sistema prevalente presso i Comuni rilevati prevede in sostanza il cumulo dei redditi della famiglia con successivo splitting in base al numero dei componenti. Questo sistema crea, rispetto a quello previsto per la tassazione, una situazione relativamente più favorevole per le famiglie monoreddito.

Per quanto riguarda l'articolazione tariffaria, essa risulta in genere piuttosto ampia (con tariffe massime che sono spesso più che doppie rispetto alle minime, tab. 1.8.). Molto variegato anche il panorama delle classi tariffarie. Una griglia abbastanza fine da includerle tutte ne comprenderebbe 37. L'andamento delle tariffe (valore medio) per classi di reddito può essere osservato nelle figure 1.1. e 1.2. La progressività risulta più accentuata nelle prime classi (fino a 10 milioni di reddito pro capite) per le mense, mentre per gli asili nido la crescita delle tariffe è più graduale e interessa la fascia tra 0 e 20 milioni di reddito pro capite. Nel caso degli asili nido la maggior parte dei Comuni considerati prevede la gratuità per basse fasce di reddito, mentre ciò si riscontra meno frequentemente per le mense.

In media ogni Comune distingue sei classi tariffarie per gli asili nido e cinque per le mense. Il Comune di Grugliasco costituisce un caso particolare, poiché per gli asili nido applica una forma di tassazione lineare del reddito con aliquota marginale dell'1% e detrazione di tre milioni. Il Comune di Moncalieri invece pratica un'unica tariffa (senza discriminazioni per reddito) per le mense.

La struttura tariffaria è talora complicata dal fatto che alcune classi tariffarie sono applicabili solo a chi si trovi in condizioni particolari (entrambi i genitori disoccupati, mancanza di un genitore ecc.). Molto frequente è l'utilizzazione, accanto alla discriminazione in base al reddito, della discriminazione in base alla quantità, con l'applicazione di sconti per chi ha più figli che beneficiano del servizio di asilo nido o di mensa. Un ulteriore elemento che contribuisce a determinare la tariffa è costituito dagli sconti applicati in caso di assenza.

Non è stato purtroppo possibile rilevare la distribuzione delle utenze per fasce tariffarie, ma dove si è potuto determinare sia la tariffa media per prestazione riscossa nell'ambito dell'ente che la griglia tariffaria applicata (per i Comuni di Alba, Alessandria e Venaria) si è osservato che la tariffa media corrisponde alla fascia centrale delle tariffe.

Figura 1.1 e 11.2 (mancanti)

Le tariffe più elevate scattano in genere al di sopra dei 7.500.000 (nel 1989) di reddito pro capite. Le famiglie monoreddito dei lavoratori dipendenti¹ dovrebbero collocarsi in genere nelle fasce tariffarie centrali, tra i 4.500.000 e i 7.500.000. L'ingresso nel mercato del lavoro di un secondo membro della famiglia provoca presumibilmente uno scatto tariffario per i servizi in questione. Ne deriva un disincentivo al lavoro di un secondo membro della famiglia (o un incentivo al lavoro nero), che appare piuttosto paradossale con riferimento a servizi sociali creati tra l'altro per la finalità di facilitare l'accesso delle donne al mercato del lavoro.

La discriminazione in base alla quantità

Il riferimento alla quantità è applicato per la determinazione delle tariffe nella maggior parte dei servizi. Considereremo qui in particolare i casi in cui interviene una discriminazione in base alla quantità, con applicazione di tariffe crescenti o decrescenti in relazione ad essa.

Tra gli esempi più significativi figura l'erogazione d'acqua (tab. 1.9.). Per gli acquedotti la discriminazione prevede di regola un onere crescente al crescere della quantità, con finalità di conservazione ambientale. Talora essa si accompagna alla discriminazione per tipo di utenza (civile, industriale, altre).

Non mancano comunque eccezioni: Torino e Chieri applicano tariffe costanti per le utenze civili, mentre vari Comuni, tra cui Alessandria e Alba, non differenziano le utenze industriali dalle civili. Nell'ambito delle utenze civili, il ventaglio tariffario risulta ampio, con differenziali che prevedono tariffe massime di importo compreso tra cinque e dieci volte le minime.

Per le utenze industriali la discriminazione avviene spesso nel senso di collocarle nella fascia corrispondente alle tariffe massime delle utenze civili o al di sopra di esse (quest'ultimo approccio è seguito a Biella, a Torino, a Chieri, Rivoli e Verbania). Talora tuttavia alle utenze industriali sono applicate tariffe corrispondenti alla fascia intermedia di quelle civili (ad esempio a Collegno e a Novi).

Un esempio di discriminazione secondo la quantità contrapposto a quello degli acquedotti è fornito dal servizio di pesa pubblica, collocato tra quelli a domanda individuale, con un rilievo economicamente modesto. Vi si osservano infatti tariffe unitarie decrescenti al crescere del peso per ogni prestazione, secondo i canoni classici della discriminazione tariffaria in base alla quantità.

¹ Nel 1989 le retribuzioni lorde per unità di lavoro sono state di 24.213.000 (Banca d'Italia), corrispondenti a uno stipendio in busta di circa 19 milioni.

Tabella 1.9 (mancante)

La discriminazione tariffaria secondo il tipo di utenza

E' questo il criterio applicato nel campo della raccolta e smaltimento dei rifiuti (tab. 1.10.), con la distinzione di varie tipologie di utenza (abitazioni, negozi di alimentari, uffici, industrie, laboratori artigiani ecc.). L'articolazione tariffaria colloca di solito al livello più basso le abitazioni, in posizione intermedia industrie, uffici, laboratori artigiani, e nelle fasce più elevate i negozi di alimentari. Ci sono comunque eccezioni. Nei Comuni di Cuneo e di Vercelli la graduazione va dai laboratori artigiani (che pagano di più) alle famiglie, alle industrie cui viene applicata una tariffa più favorevole. Per quanto riguarda i laboratori artigiani, in quattro dei casi rilevati sono equiparati alle industrie, in cinque casi pagano una tariffa maggiore, in sei casi una tariffa minore.

La forbice tariffaria è tuttavia spesso modesta (nella maggior parte dei Comuni la tariffa massima non raggiunge il triplo della minima, anche se Torino il rapporto sale a cinque volte), mentre i differenziali in termini di costo per tipi di utenza sono presumibilmente più ampi¹. Interviene dunque una discriminazione, che prevede in vari Comuni un sussidio per alcuni tipi di utenze, che hanno peso rilevante nella creazione di rifiuti. Se si facesse invece una scelta di incentivazione filoecologica, le utenze industriali e commerciali dovrebbero essere oggetto di più forte prelievo. Le imprese infatti di regola sono in grado di aggiustare le proprie tecniche e i propri comportamenti in misura maggiore che non le famiglie.

Per quanto riguarda la depurazione delle acque, (tab. 1.11.) sembra prevalere un panorama di tariffe uniformi. Dei Comuni rilevati solo Alba e Settimo applicano una tariffa maggiore per le utenze industriali rispetto alle civili. Queste risultanze concordano con quelle (aggiornate solo al 1983) disponibili per il livello nazionale, che vedono un rapporto tra entrate tariffarie a carico delle utenze civili e entrate a carico delle altre utenze dell'ordine di 3 a 1, rapporto presumibilmente dettato dalla proporzione numerica tra i due tipi di utenza, con tariffe scarsamente differenziate. Dal punto di vista dell'impatto ambientale, la proporzione è invece rovesciata, ovvero gli usi civili vi contribuiscono in proporzione di 1 a 3 rispetto agli altri usi².

¹ Un negozio di frutta e verdura produce da dieci a venti volte i residui solidi di un'abitazione, ceteris paribus (cfr.: F. Osculati e G. Pola, "Innovare nel prelievo locale. Il necessario possibile", in A. Pedone (a cura di) *La questione tributaria*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 365-414.

² Cfr.: F. Osculati e G. Pola, cit.

Tabella 1.10 (mancante)

Tabella 1.11 (mancante)

1.6 Orientamenti e previsioni

Nel corso dell'indagine sono state rivolte ai responsabili dei servizi alcune domande riguardanti gli orientamenti della politica tariffaria.

Per quanto riguarda gli asili nido, i motivi ispiratori della discriminazione tariffaria più frequentemente indicati (nell'ambito di una lista di otto ipotesi proposte dal questionario) sono stati i seguenti: a) si vuol far pagare di più a chi è più ricco (9 risposte su 13); b) è importante non colpire alcune tipologie di utenti (9 risposte su 13). I gruppi da salvaguardare indicati nelle risposte sono le fasce sociali più deboli; viene insomma confermato l'intento redistributivo come caratteristica principale della politica tariffaria nel settore.

Entrambe le motivazioni risultano prevalenti anche nelle risposte riguardanti le tariffe applicate nelle scuole materne (riferite al servizio di mensa). In questo caso l'obiettivo di non colpire alcune tipologie di utenti è quello più frequentemente indicato (9 risposte su 13), mentre un po' meno sottolineato è l'altro motivo (far pagare di più a chi è più ricco: 5 risposte su 13).

Diversi orientamenti sono stati espressi invece per la politica tariffaria riguardante i servizi di tipo produttivo. Nel caso della raccolta rifiuti le indicazioni più frequenti (9 risposte su 20) sono da una parte che le tariffe si differenziano perchè i servizi hanno diverso costo (il che escluderebbe l'esistenza di discriminazione), dall'altra che la politica tariffaria è vincolata da leggi nazionali e regionali (9 risposte su 20). Quest'ultima indicazione è poi quella più frequente per il servizio acquedottistico (8 risposte su 13). Si è notato in effetti come in questi casi sia ridotta la differenziazione tariffaria tra un Comune e l'altro, per le indicazioni vincolanti impartite dal centro.

I Comuni non hanno in genere svolto alcuna indagine specifica sulle caratteristiche della domanda per la determinazione delle tariffe. L'offerta risulta spesso insufficiente a soddisfare la domanda nel caso degli asili nido (10 risposte su 13), mentre è prevalentemente adeguata per le scuole materne (8 risposte su 13). Capacità insufficiente viene denunciata nella metà dei Comuni considerati per quanto riguarda la raccolta rifiuti; per la distribuzione d'acqua è invece un poco più frequente l'indicazione di una capacità adeguata (7 risposte su 13).

Nel caso degli asili nido non esiste sostanzialmente alternativa nel privato nè gli intervistati prevedono che essa si sviluppi in futuro. Molto frequente è invece la presenza privata nelle materne (9 risposte su 13), che soddisfa quote dell'offerta dal 10 al 50%. Nei comparti della raccolta rifiuti e del servizio acquedottistico è frequente l'appalto a ditte private o la forma del consorzio tra comuni. Non si prevedono per altro sviluppi rilevanti del ricorso a privati.

Le tariffe comunali sono prevalentemente modificate con cadenza annuale, ma non sono infrequenti casi di tariffe ferme da due-tre anni.

2. Il nodo delle risorse: la tassazione ambientale

2.1. Introduzione

Alcune recenti proposte di riforma (ipotesi di tasse ambientali, proposta di riforma Galli degli enti acquedottistici, ddl 4228 ter) sembrano avere abbandonato l'approccio regolamentativo che ha caratterizzato alcuni decenni di intervento pubblico nel campo della tutela dell'ambiente. Questi provvedimenti sembrano prefigurare un rilevante cambiamento di rotta rispetto al passato, introducendo per la prima volta una logica dichiaratamente preventiva, rispetto a quella prevalentemente curativa delle prime generazioni di politiche ambientali. Inoltre queste proposte potrebbero avere effetti diretti sulle risorse fiscali locali, essendo probabilmente proprio questo il livello di governo competente per la riscossione della tassa "verde" e, tramite le eventuali municipalizzate, delle tariffe per i servizi ambientali.

La parola d'ordine "chi inquina paghi" sembra così avere trovato nella ventilata proposta di introduzione della tassa ambientale, un'attuazione concreta.

Anche l'adeguamento tariffario dei servizi definiti "ambientali" (ciclo rifiuti e acqua essenzialmente) va nella stessa direzione, in quanto l'obiettivo non è solo quello di limitare l'inquinamento, ma anche di moderare l'uso di risorse ambientali considerate scarse.

Le proposte più recenti sono infatti orientate all'adeguamento delle tariffe, la gestione integrata del ciclo, dall'approvvigionamento alla depurazione, il raggiungimento di dimensioni tecniche efficienti e altri provvedimenti tesi, in una logica di mercato, ad un più razionale sfruttamento del patrimonio idrico.

Prima di esaminare i possibili effetti dei nuovi provvedimenti è utile passare brevemente in rassegna le principali politiche con le quali si è fino ad ora affrontata la gestione delle risorse naturali ed in particolare i nodi che ne hanno limitato l'efficacia.

La prima fase di interventi pubblici, che abbraccia a grandi linee un decennio, dalla legge 615/66 sull'inquinamento dell'aria alla 319/76 sull'inquinamento delle acque, ha perseguito l'obiettivo di ridurre i fenomeni più vistosi di degrado delle risorse naturali. Questa sorta di "laissez-faire ambientale", giustificata dal fatto che la preoccupazione dei soggetti istituzionali allora coinvolti era principalmente rivolta alla tutela della salute umana più che all'uso razionale delle risorse naturali, si basava essenzialmente sulla emanazione di norme nazionali, con controlli e autorizzazioni decentrate a livello locale (Comuni e Province), secondo una struttura funzionale relativamente semplice, del tipo "a cascata".

L'efficacia di questo tipo di politica, pur nei suoi limiti di intervento rivolto più ai sintomi della patologia che alla patologia stessa, è stata severamente limitata fra l'altro anche dall'incapacità di mettere in campo mezzi e strutture di controllo sufficienti, specie quando il numero degli inquinanti era elevato (si pensi al traffico privato).

In seguito all'interesse principalmente sanitario se ne affiancano altri ed in particolare la salvaguardia delle risorse naturali, acqua soprattutto, al sistema di regolamentazione, che peraltro si arricchiva di aspetti nuovi (Legge Merli), seguì allora un intervento volto a realizzare opere pubbliche.

La costruzione di fognature, depuratori per le acque, impianti di smaltimento dei rifiuti solidi ha interessato, con diversa fortuna, un buon decennio di interventi pubblici nel campo dell'ambiente.

La logica di "laissez-faire ambientale" degli interventi di regolamentazione non veniva superata e questo nonostante il massiccio impegno pubblico, finanziario e organizzativo prodotto in questa fase.

L'affacciarsi sulla scena di una pluralità di interessi diversi (tutela della salute, conservazione del paesaggio, assetto del territorio, preservazione delle risorse strategiche) ha originato parallelamente il moltiplicarsi, e fatalmente il sovrapporsi, di competenze fra soggetti diversi, modificando la struttura gerarchica precedente, pur nel quadro di una ripartizione funzionale dei compiti fra programmazione, controllo e gestione-autorizzazione, ma dilatandola e intrecciandola fino a farne una ragnatela, fragile, intricata e terribilmente vischiosa.

La sorte di molti piani di intervento nel campo dello smaltimento dei rifiuti solidi ma anche della depurazione delle acque sono esempi efficaci degli effetti perversi dei vincoli amministrativi.

Scarsa capacità di conoscenza e controllo del territorio e delle sue risorse e pesante interferenza dei vincoli derivanti dalla frammentazione delle competenze sembrano dunque essere stati negli scorsi decenni i nemici più insidiosi delle "vecchie politiche" ambientali. E' utile sottolinearlo perchè essi potrebbero rivelarsi, come si vedrà oltre, altrettanto dannosi anche per le "nuove" politiche.

I nodi che occorre esaminare sono essenzialmente tre:

- possibilità pratica di attuazione ed efficacia della tassa ambientale;
- distorsioni e imperfezioni tariffarie dei servizi ambientali;
- vincoli sul piano amministrativo e politico delle riforme amministrative in atto.

2.2. La tassa "verde"

Il primo dei due quesiti è tutt'altro che accademico, se si pensa che in definitiva si tratta di una "tassa" e che questa deve essere applicata in un Paese che non è certamente un modello nè di trasparenza nè di efficienza fiscale.

Da questo punto di vista è utile esaminare tre differenti aspetti: il gettito potenziale della tassa, i vincoli che potrebbero limitarne l'efficacia ed infine la possibilità che si metta in moto un meccanismo di rimozione negativa dell'imposizione.

Quest'ultima è una prospettiva per una volta almeno non inquietante per il legislatore, in quanto costituisce, in una certa misura almeno, proprio l'obiettivo della tassa.

Le norme in tema di misure fiscali e interventi ambientali che avrebbero dovuto venire approvate dal Parlamento insieme alla Legge Finanziaria 1990 hanno individuato una serie di possibili campi di applicazione per la tassa ambientale.

Qui si sono prese in considerazione solamente quelle attività che presentano caratteristiche di generalità tali da farle ritenere di comune applicazione in buona parte del territorio e per le quali, al tempo stesso, sia stata prevista una misura, sia pure come limite massimo, che ne consenta una quantificazione. Si sono inoltre considerati i recuperi tariffari teoricamente possibili nel campo dell'acqua e dei rifiuti solidi.

Le attività considerate sono cinque:

- 1) ciclo delle acque;
- 2) raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti;
- 3) uso di sostanze chimiche in agricoltura;
- 4) allevamenti intensivi;
- 5) produzione di resine plastiche.

Ciclo dell'acqua

Il recupero consentito sulle tariffe idropotabili è di 60 £ circa per metro cubo e la quantità attualmente erogata è di 446 milioni di metri cubi. Se i consumi non diminuiscono a seguito dell'aumento tariffario il recupero finanziario è pari a circa 27,2 miliardi di lire.

Il recupero della parte depurazione, con 7-8 £ di deficit attuale e 283 milioni di metri cubi depurati è di 2,2 miliardi di lire.

Raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti

Attualmente i costi del ciclo rifiuti sono attribuibili a fasi distinte: spazzamento (47,4%), raccolta e trasporto (42,2%) e smaltimento (10,4% ammortamenti esclusi).

I costi dell'intero ciclo rifiuti per il Piemonte sono pari a circa 275 miliardi, sottostimati rispetto ai costi reali in quanto le cifre indicate dalle aziende di igiene urbana non tengono conto dell'ammortamento degli impianti, realizzati in genere tramite interventi straordinari, regionali o statali.

Di essi circa 116,6 miliardi sono imputabili alle fasi di raccolta e trasporto mentre lo smaltimento è calcolabile più opportunamente sulla base del costo a tonnellata.

La produzione attuale di rifiuti urbani in Piemonte è di circa 1,2 milioni di tonnellate annue. Il costo attuale per trasporto e smaltimento (ammortamenti inclusi) è di lire 120.000 alla tonnellata quindi si devono considerare altri 144 miliardi di lire.

Il costo complessivo delle ultime tre fasi arriva così alla somma di oltre 260 miliardi di lire.

Circa il 30% di essa si può attribuire ai rifiuti assimilabili ad urbani. Si tratta quindi di prevedere il recupero tramite una tassa incentivante di circa 78 miliardi di lire, sempre nell'ipotesi che non vi sia rimozione negativa da parte dei contribuenti, mentre i rimanenti 182 miliardi dovrebbero essere riscossi presso l'utenza civile e con modalità ancora da definirsi.

Diserbanti e allevamenti suinicoli

Il Piemonte consumava nel 1988 il 35% del totale di diserbanti venduti in Italia.

Per gli anti-parassitari nel 1988 si sono spesi 948,3 miliardi di lire in Italia e circa il 40% di tale spesa, pari a 377 miliardi, è stato destinato a diserbanti. La quota da attribuirsi al Piemonte è dunque di 132 miliardi di spesa. Si può prevedere un gettito massimo possibile pari a 75,4 miliardi per l'Italia e 26,4 miliardi per il Piemonte.

Nel 1988 in Piemonte esistevano 436.652 capi suini in aziende con oltre 200 capi ciascuna (stime Ires su dati Istat). In Italia sono 5.769.208 capi. Il gettito potenziale è di 4,3 miliardi in Piemonte e di 57,7 miliardi in Italia.

Da notare che nel 1988 il prelievo fiscale diretto sull'agricoltura è stato pari, in Italia, a 1.300 miliardi e quello indiretto a 621 miliardi. In totale il prelievo pubblico è stato pari a 4.796 miliardi (12,09% del V.A. del settore agricolo). Il nuovo prelievo comporterebbe quindi un aumento minimo del carico fiscale (+0,38% del V.A.).

Resine plastiche

La produzione (in tonn.) dei quattro tipi di resine tassabili è stata (nel 1987) la seguente:

	Italia	Piemonte
Polietileniche	768.762	36.675
Cloroviniliche	627.150	29.919
Polistiroliche	301.949	14.405
Altri polimeri	439.004	20.943

Applicando i livelli massimi previsti di tassazione si perviene ad un tributo complessivo di 10 miliardi circa per il Piemonte e 209 per l'Italia.

Per completare la stima del gettito potenziale della tassa ambientale occorre ancora approfondire due punti: l'eventuale fenomeno di rimozione negativa e gli effetti prevedibili che i nuovi introiti, verosimilmente destinati al livello locale, avrebbero sui trasferimenti dallo Stato.

Il primo è un fenomeno che è lecito attendersi in seguito all'imposizione di un tributo, ma nella fattispecie è anche in parte auspicabile, perchè il fine di questa tassa non è tanto quello di aumentare le entrate, quanto di ridurre proprio la base imponibile, ossia la produzione di sostanze inquinanti.

L'esperienza della tassa sui sacchetti di plastica è da questo punto di vista piuttosto soddisfacente: il consumo è diminuito del 40% in seguito all'introduzione della tassa (fonte Cee), orientandosi verso altri tipi di contenitori, in plastica o in carta, esenti da imposizione. In generale la disponibilità di un prodotto succedaneo sembra essere determinante per la dimensione della rimozione e dunque per l'efficacia del provvedimento.

Per quanto riguarda i diserbanti si è potuto constatare che il consumo è inversamente legato al prezzo dei diserbanti e direttamente a quello degli altri input produttivi.

Anche in questo caso ci si dovrebbe dunque attendere una consistente rimozione.

Gli allevamenti suinicoli intensivi possono invece sottrarsi all'applicazione della tassa mettendo in opera misure di vario tipo per il contenimento dell'inquinamento. Queste ultime dipenderanno fra l'altro anche dall'atteggiamento assunto dagli enti locali ed è pertanto difficile avanzare previsioni.

Per quanto riguarda il ciclo dei rifiuti sarà probabilmente la trasformazione della tassa in tariffa ed il carattere più o meno incentivante di questa anzichè il suo livello assoluto a determinarne gli esiti e dunque anche in questo caso non è possibile avanzare ipotesi.

La domanda di acqua potabile non sembra infine particolarmente sensibile al prezzo, come una breve rassegna cross-section relativa al Piemonte mette in evidenza (fig. 2.1).

Figura 2.1. Prezzi e consumi di acqua potabile (mancante)

Le risorse potenzialmente derivanti dalla tassa ambientale si possono considerare come aggiuntive rispetto a quelle già esistenti oppure, in un bilancio in pareggio, si può ipotizzare una riduzione dei trasferimenti statali che sia tale da compensare esattamente le entrate della nuova tassa. L'ipotesi più realistica è la seconda, almeno per quanto riguarda acqua e rifiuti. Le tasse sui diserbanti, allevamenti e plastiche si possono invece considerare aggiuntive.

In base ai calcoli illustrati le risorse finanziarie che potrebbero essere a disposizione degli enti locali sono pari a circa 80 miliardi derivanti da recupero tariffario e circa 40 miliardi (342 per l'Italia) derivanti dalla tassazione delle attività inquinanti. In totale si tratta di 120 miliardi, solo un terzo dei quali si possono considerare come risorse aggiuntive a tutti gli effetti nel bilancio degli enti locali piemontesi (se si applicano le aliquote massime previste e non esiste fenomeno di rimozione negativa di imposta).

Una cifra modesta in definitiva se comparata con le spese locali (5.198 miliardi in Piemonte nel 1988) e appena più consistente in rapporto alle entrate proprie (650 miliardi).

Si tratta di una cifra modesta anche quando viene valutata in rapporto alle spese private per la tutela dell'ambiente: 864 miliardi nel 1986 di cui 82,9 in Piemonte.

2.3. I servizi ambientali: una rete da ricucire

I servizi ambientali sono oggi penalizzati nella loro efficacia, oltrechè da una insufficiente attrezzatura organizzativa, come si è detto, anche da tariffe (o canoni o tasse) da più parti criticate sia per la modesta entità che per le caratteristiche non incentivanti.

La tariffa attuale dell'acqua potabile comprende una voce riguardante la depurazione. Le entrate dei consorzi sono quindi costituite dal pagamento dei canoni di allacciamento produttivi (20-25%) e dai trasferimenti degli acquedotti (75-80%). Il costo a metro cubo è di circa 142 lire, mentre i ricavi, ossia quanto viene addebitato all'utente tramite il consumo di acqua è sostanzialmente tale da coprire quasi i costi correnti (7,6 £ di deficit per metro cubo trattato) ma non certo quelli di investimento. La modestia dei canoni, che non permette interventi di manutenzione straordinaria, accoppiata a generali difficoltà di gestione degli impianti, ha avuto come risultato un funzionamento degli stessi assai al di sotto delle loro potenzialità.

E' stata da più parti sottolineata l'irrazionalità del rapporto fra entrate da depurazione di scarichi produttivi e civili. I primi contribuiscono solo per un quarto alle entrate dei consorzi di depurazione (a Torino con 4.500 miliardi su 19.500), nonostante il peso, quantitativo e qualitativo, molto più elevato. In sostanza gli scarichi civili comprendono in realtà una parte consistente di quelli industriali.

Infatti se per questi ultimi appare sensato supporre che l'uso degli impianti di depurazione sia proporzionale alla quantità, e verosimilmente anche alla qualità, di acqua consumata, questo non è vero per gli scarichi produttivi.

Inoltre gli scarichi che vanno direttamente in fognatura, laddove non esiste impianto di depurazione, non pagano alcun canone, il che, se non fosse appunto per l'esiguità dello stesso, costituirebbe un incentivo ad insediare attività produttive dove non esiste servizio di depurazione, risultato piuttosto assurdo.

Oltrechè ridisegnare una nuova tariffa, più elevata ed incentivante, tale da penalizzare maggiormente gli scarichi che hanno un impatto sull'ambiente più elevato, occorre dunque lavorare in direzione di un maggiore controllo degli scarichi produttivi, al fine fra l'altro di rendere più equa la ripartizione del carico finanziario fra le diverse categorie di utenti.

Le tariffe dell'acqua potabile sono anch'esse situate ad un livello esiguo: 329 lire al metro cubo, largamente insufficienti a coprire gli stessi costi di esercizio (61 £/mc di deficit).

Anche in questo caso la conseguenza più immediata è l'incapacità di affrontare correttamente la manutenzione degli impianti, dalle cui reti si perde oltre il 22% dell'acqua, e nel lungo periodo, un disincentivo al riciclo e al riuso dell'acqua di processo.

La rimozione rifiuti è attualmente finanziata mediante una tassa che è oggetto di critiche per il carattere non incentivante, legato non alla quantità prodotta ma, come noto, alla superficie degli immobili, e per il suo modesto livello, tale da garantire una copertura dei costi che si avvicina attualmente al 60%, senza considerare però l'ammortamento degli impianti di smaltimento.

Il ciclo dei rifiuti si può suddividere in almeno quattro distinte fasi: spazzamento, raccolta, trasporto e smaltimento, e non tutte si prestano all'applicazione del medesimo tipo di pagamento. Lo spazzamento delle strade infatti riguarda polveri ed altri tipi di inquinanti diffusi (i rifiuti derivanti dalla spazzatura stradale rappresentano mediamente appena il 6% del totale del peso raccolto e smaltito) e possiede quindi caratteristiche che lo avvicinano ad un bene pubblico, al cui finanziamento devono partecipare tutti i cittadini ed i cui costi (che rappresentano invece il 47%, escluso ammortamento impianti) dovrebbero, almeno in un primo momento, essere coperti mediante imposte.

Le rimanenti tre fasi invece, e particolarmente le ultime due, trasporto e smaltimento, sono direttamente legate alle quantità prodotte e si prestano ad una eventuale tassazione ambientale o perlomeno ad una modifica radicale delle attuali forme di pagamento che sia ispirata dalla medesima logica, che sia cioè incentivante.

La trasformazione della tassa attuale in tariffa presenta però difficoltà pratiche non irrilevanti. L'orientamento è quello di trasformare la base impositiva del prelievo attuale (superficie degli immobili) in senso personale. Se in questo modo è possibile raggiungere una maggiore equità del prelievo non è però chiaro in che modo tale forma di pagamento potrebbe essere incentivante. Se il prelievo è basato sulla persona è necessaria una misurazione della produzione personale o per famiglia dei rifiuti, cosa attualmente impossibile.

D'altra parte l'introduzione di una forma di pagamento legata ai costi effettivi rischierebbe anche in questo caso, come già in quello della depurazione delle acque, di dar vita ad un incentivo al contrario: i costi della raccolta differenziata sono infatti crescenti e superiori ai rientri derivanti dal riciclo rifiuti, il che porterebbe, se la tariffa fosse adeguata ai costi, di penalizzare chi ricicla di più.

In questo caso è forse meglio affidare una parte del recupero dei costi ad una tassa alla fonte, ossia sull'acquisto di alcuni prodotti particolarmente

"costosi" in termini di raccolta e smaltimento, il che in parte è previsto dal progetto Gerelli mediante tassazione delle resine plastiche.

La situazione è radicalmente diversa per i rifiuti assimilabili ad urbani, originati dalle attività produttive di piccole dimensioni (ristoranti, attività artigianali). Essi sono responsabili dell'immissione nel circuito dei rifiuti urbani di prodotti che per la loro qualità, per la loro quantità o per entrambi i motivi, incidono sui costi delle aziende di igiene urbana molto più di quanto non indichino le superfici dei locali in cui avviene la produzione e su cui si basa invece la determinazione dell'attuale offerta.

Questo tipo di produttori dovrebbero essere soggetti ad un'apposita tariffazione, mediante convenzioni e sulla base di standard tecnici opportunamente definiti, al fine di consentire un parziale recupero dell'attuale deficit del servizio. In questo caso, essendo le convenzioni limitate e i contenitori dei rifiuti individuabili in modo relativamente soddisfacente, si può pensare ad una tariffa di tipo incentivante, per esempio crescente al crescere delle quantità di rifiuti prodotte.

La praticabilità di questo tipo di interventi si scontra oggi con la scarsa conoscenza che gli enti preposti (aziende di igiene urbana e Regioni) possiedono sulla base imponibile (catasto dei produttori di rifiuti).

2.4. Città metropolitane e agenzie di bacino: alla ricerca di un modello per la gestione delle risorse ambientali

Nella riforma degli enti acquedottistici, ma anche nella riforma delle autonomie locali ed in particolare nell'istituzione delle città metropolitane, appare riscontrabile una spinta verso una ristrutturazione organizzativa dei principali servizi ambientali che potrebbe stravolgere l'assetto di tipo funzionale (programmazione per Stato e Regioni, controllo per le Province e gestione e autorizzazione per i Comuni) fin qui dominante nelle politiche pubbliche in campo ambientale.

In particolare questo riguarda il ciclo dei rifiuti e quello dell'acqua.

L'indirizzo prevalente sembra essere quello di racchiudere sotto la giurisdizione di un unico ente la gestione di tutte le fasi del "ciclo".

Ciò potrebbe avvenire, per quanto riguarda il ciclo dell'acqua, con l'istituzione di un apposito ente di bacino, che dovrebbe avere dimensioni tecnicamente sufficienti (da 400.000 a 2.000.000 di abitanti serviti) per raggiungere economie di scala e risorse manageriali tali da garantire una gestione ed una manutenzione delle reti all'altezza delle necessità, ma anche l'istituzione delle aree metropolitane, che allargando la competenza territoriale delle aziende di igiene urbana già esistenti, in qualche modo contribuisce alla spinta verso una organizzazione di tipo settoriale anziché funzionale.

Fermo restando che determinati compiti di programmazione rimangono di competenza dello Stato o delle Regioni, appare sempre più funzionale affidare la gestione dei cicli integrati ad enti che abbiano le dimensioni geografiche e le risorse sufficienti ad assicurare qualcosa di più dell'ordinaria manutenzione degli impianti, il che implica fra l'altro la necessità di una certa autonomia finanziaria e quindi tariffaria.

La gestione di risorse strategiche quali l'acqua o il suolo richiede d'altra parte una pianificazione nel tempo degli interventi tale da far sì che anche i compiti di programmazione non possano rimanere solo e del tutto di competenza degli enti Stato e Regione.

La stessa attività di controllo, se non vuole diventare un'onerosa partita "a guardie e ladri", deve essere finalizzata ad obiettivi predeterminati, ossia mirata e non a tappeto.

In tal modo gli enti gestori dei "cicli" finirebbero per assumere quasi necessariamente un'organizzazione verticalmente integrata, tale da raccogliere sotto la propria autorità molti dei compiti che oggi sono attribuiti ad una pluralità di enti diversi.

Si prospetta così una riorganizzazione che, come già detto, porterebbe le strutture cui si appoggiano le politiche ambientali da una gerarchia di tipo funzionale ad una di tipo settoriale.

Questo elemento va tenuto nella debita considerazione, in quanto una intera generazione di politiche ambientali è affondata proprio sul terreno malcerto della frammentazione amministrativa. Agenzie di bacino e città metropolitane, anche se non è chiaro in che modo potrebbero integrarsi, vanno nella direzione opposta, ossia verso l'accorpamento verticale di funzioni, ma proprio per questo non è così scontato che non incontrino opposizioni da parte di un tessuto amministrativo e politico la cui cultura è da sempre estranea ad organizzazioni di tipo settoriale e molto più incline o perlomeno abituata, alla mobilitazione di una pluralità di enti ad ogni livello e ad ogni passo del processo di decisione.

2.5. Conclusioni

Quanto esposto fin qui consente di avanzare alcune provvisorie considerazioni.

Vecchie e nuove politiche

Le prime politiche ambientali hanno raccolto un patrimonio, quantitativamente ingente ma spesso gestito in modo insoddisfacente, di infrastrutture pubbliche di controllo e di servizi ambientali, la cui funzionalità ed efficienza vanno migliorate e non abbandonate.

L'importanza di strumenti innovativi quali la tassa ambientale è già stata ampiamente sottolineata da molti economisti e la loro efficacia verificata in altri Paesi, ciò nondimeno non si può pensare che interventi di questo tipo possano costituire l'unico approccio alla tutela dell'ambiente.

Anzi a ben vedere l'introduzione di una tassa ambientale e la riorganizzazione gestionale e tariffaria dei servizi ambientali obbediscono alla medesima logica, che è quella, in sostanza, di razionare indirettamente l'uso delle risorse ambientali tramite intervento sui prezzi anziché direttamente tramite intervento sulle quantità.

Adeguamento tariffario per i cicli dell'acqua e dei rifiuti

Le risorse naturali sono a disposizione a prezzi irrisori o a titolo gratuito. In Italia si paga il servizio di estrazione, trasporto, distribuzione e trattamento dell'acqua, ma non si paga nulla per l'acqua in se stessa, mentre nessuno si aspetterebbe un simile favore per esempio per il gas naturale, che a costi in buona parte simili aggiunge quello del valore intrinseco della materia grezza.

Anche se è forse prematuro attendersi l'attribuzione di prezzi "ombra" alle risorse naturali, è comunque urgente adeguare perlomeno le tariffe ai costi, visto che le prime sono largamente insufficienti a coprire i secondi, penalizzando gravemente la capacità di gestione e manutenzione efficiente delle reti ambientali e vanificando in tal modo lo sforzo, in termini di costruzione di infrastrutture, realizzato dalle precedenti politiche dell'ambiente.

Capacità incentivanti delle tariffe dei servizi ambientali

Incrementarne il valore senza dotarle di una struttura che spinga ad un uso razionale delle risorse porterebbe forse, se si realizzassero contemporaneamente determinate condizioni di tipo istituzionale, ad un migliore utilizzo degli impianti a rete esistenti, ma non avrebbe effetti di tipo indiretto sulla struttura produttiva o di consumo.

Gettito della tassa ambientale

Molti economisti hanno sostenuto che le risorse derivanti dalla tassazione ambientale vanno utilizzate per spese dirette di tutela dell'ambiente mentre altri hanno sostenuto il contrario.

I dati presentati consentirebbero di superare in un certo senso il problema: se il gettito è modesto a maggior ragione la tassa deve essere incentivante perchè non bisogna attendersi grandi risultati dall'utilizzo diretto delle risorse messe a disposizione. Oltretutto buona parte dei maggiori introiti tariffari è destinata agli enti di gestione dei servizi ambientali.

Controllo e monitoraggio

Si deve poi migliorare la conoscenza dei fenomeni in gioco, ed in particolare dei soggetti coinvolti nell'uso delle risorse naturali. La grande importanza assunta dagli strumenti conoscitivi è forse la maggiore lezione che deriva dalla prima fase delle politiche ambientali.

Anche se gli approcci "command and control" tipici di quelle politiche sono da ritenersi superati, si deve sottolineare che l'uso delle risorse ambientali non è un fenomeno ben conosciuto, quindi è lecito non attendersi effetti miracolistici dall'introduzione della tassa se questa non è accompagnata da una adeguata riforma delle strutture conoscitive. E' vero che la tassa richiede in teoria un minore controllo, ma questo non significa che non sia necessario. Essa rischierebbe fra l'altro di inciampare ad uno dei primi passi, ossia quello della definizione della base imponibile.

Modelli organizzativi

Grande importanza, in particolare nel quadro delle modifiche legate alla riforma delle autonomie locali, assume infine la struttura organizzativa che dovrà gestire i servizi ambientali.

Essa si è fin qui basata su una gerarchia di tipo funzionale, ma ora sembrano emergere sintomi di un progressivo passaggio ad una divisione settoriale dei compiti. Se questo è vero si dovrà riservare una certa attenzione a questo tipo di trasformazione, poichè anche le riforme più lungimiranti possono rivelarsi inefficaci se applicate in uno scenario amministrativo e istituzionale ostile. Questa è forse la lezione più importante che discende dalla seconda fase delle politiche ambientali: prima ancora di rivelarsi insufficienti nei metodi o poco lungimiranti negli approcci complessivi di lungo periodo, i piani di smaltimento dei rifiuti solidi sono falliti di fronte ad una frammentazione amministrativa che ha tagliato loro le gambe sul nascere e le politiche di depurazione, indipendentemente dalle critiche che si possono avanzare all'efficacia degli approcci "add-on", si sono arrestate di fronte alle insufficienze gestionali prima ancora che altri limiti venissero a galla.

3. *Il nodo della polverizzazione: il caso dei piccoli comuni della valle Stura di Demonte*

3.1. Introduzione

E' noto come in Piemonte esista un gran numero di comuni di dimensioni ridotte: oltre la metà dei 1.209 comuni piemontesi ha meno di mille abitanti, e 348 comuni hanno dimensioni comprese tra 1 e 500 abitanti. All'inizio del 1990 131 comuni non raggiungevano i 250 abitanti.

Si tratta di comuni che hanno subito un forte spopolamento negli ultimi trent'anni. Il fenomeno si sviluppa con l'emigrazione dei giovani ed il progressivo invecchiamento della popolazione residente, ed è tuttora in corso. Ancora tra il 1981 ed il 1989 i 131 comuni più piccoli, già citati, hanno continuato a perdere abitanti in modo rilevante: solo 19 comuni hanno avuto variazioni positive.

L'esiguità della dimensione di molti centri abitati è accentuata dalla dispersione territoriale di molti comuni in più frazioni, un tempo di dimensioni ed importanza maggiori. Si tratta soprattutto di comuni collinari o montani, caratterizzati da isolamento e/o da una forte dipendenza dai centri della pianura.

In quanto segue si esporranno alcuni risultati di un'indagine condotta nel 1988 sui piccoli comuni della valle Stura di Demonte, che riteniamo rappresentativi dei microcomuni piemontesi, perlomeno quelli montani. L'indagine si è articolata in due fasi: 1) reperimento diretto presso i comuni della valle di dati di carattere finanziario, amministrativo e gestionale sui servizi pubblici locali, e successiva analisi; b) raccolta attraverso questionario distribuito ai consiglieri comunali della valle, di valutazioni relative a livelli quali-quantitativi dei servizi presenti, gestione dei servizi comunali, possibilità di riorganizzazione, nonché di altre informazioni.

Sembra opportuna una breve descrizione delle valle sede dell'indagine. La valle Stura è estesa ed allungata, circa 60 chilometri; vi sono presenti sia le caratteristiche del sistema collinare prealpino, che della media e dell'alta montagna.

E' composta da 11 piccoli comuni, di cui tre con oltre 500 abitanti, ed uno solo con oltre 1.000 abitanti. I comuni sono classificati come montani, ed hanno un'altitudine variabile tra i 650 metri ed i 1.700 metri; vi risiedono 5.600 persone.

Secondo il censimento del 1981 il 31% della popolazione residente attiva era occupato nell'agricoltura, il 24% nell'industria, il 12% nel commercio, ed il restante 33% nella pubblica amministrazione, o altre attività terziarie. Il settore agricolo stenta a mantenere i propri addetti: l'agricoltura della valle attraversa un momento di crisi strutturale e non è in grado da sola, di garantire lo sviluppo economico locale. Per quanto riguarda gli altri settori questa zona non ha particolare "vocazione" industriale o artigianale come altre vallate piemontesi. Rile

Tabella 3.1 (mancante)

segue: Tabella 3.1 (mancante)

vante è il pendolarismo verso alcune fabbriche situate nella pianura. Il turismo è presente e viene indicato come il settore con le prospettive di sviluppo più interessanti.

Come molte altre valli alpine la valle Stura ha subito una graduale perdita di popolazione attraverso l'emigrazione dei giovani ed un progressivo invecchiamento della popolazione. Lo spopolamento è tuttora in corso ed è probabile che la valle Stura perderà ancora abitanti nei prossimi anni.

Il progressivo invecchiamento dei residenti richiede la presenza di condizioni di vivibilità e servizi adeguati. Si tenga conto che molti abitanti -circa il 20%- risiedono nelle numerose frazioni, distanti anche parecchi chilometri dai centri, nei quali sono localizzati i servizi essenziali. Le carenze emergono in maniera evidente dalle risposte dei consiglieri comunali delle valli. Tra le infrastrutture l'acquedotto è considerato carente in 4 comuni, e così l'illuminazione pubblica. La disponibilità di esercizi commerciali (tab. 3.1.) è insufficiente: la macelleria manca in 8 comuni, il mercato ambulante è carente in 5 comuni, il parrucchiere per uomo o donna manca in 8 comuni, i distributori operanti nei 60 chilometri della vallata sono 3, e le farmacie sono due. In 9 comuni si lamenta la carenza di attività ricreative e culturali sia per giovani che per adulti, in 10 quella di cinema e di spettacolo. Anche la ricezione televisiva è insufficiente in 7 comuni.

3.2. L'evoluzione della normativa sui piccoli comuni

Prima della riforma delle autonomie locali gli interventi legislativi relativi ai piccoli comuni non hanno voluto considerare il problema della loro numerosità e delle dimensioni, nè della loro efficienza economica.

Gli anni '80 sono stati gli anni dei fondi perequativi sia per le spese correnti che in conto capitale. Fino al 1981 le spese correnti dei piccoli Comuni piemontesi, in termini procapite erano nettamente inferiori a quelle presenti nelle altre regioni italiane, a parità di classe demografica di appartenenza (tab. 3.2.). Con il 1981 il legislatore ha iniziato l'operazione di perequazione dei trasferimenti erariali ai Comuni, operazione che ha riguardato prima i comuni inferiori a 20.000 abitanti ed in seguito anche comuni maggiori. I fondi perequativi via via stanziati sono stati ripartiti tra i Comuni con spesa corrente procapite inferiore rispetto al valore medio relativo alle singole classi demografiche; le singole assegnazioni sono state in seguito consolidate. Inoltre i Comuni piccoli hanno beneficiato dei mutui perequativi, a tasso zero, per opere di urbanizzazione primaria.

Tabelle 3.2. e 3.3. (mancanti)

Tabella 3.4. (mancante)

Tabella 3.5. (mancante)

La verifica degli effetti di questi fondi è complessa. Sia la spesa corrente procapite che quella in conto capitale dei piccoli Comuni (tabb. 3.3. e 3.4.) sono cresciute di più rispetto alle medesime relative ai Comuni più grandi. La crescita è avvenuta soprattutto nei primi anni '80.

Tuttavia le difficoltà maggiori di questi enti non sono riconducibili a carenza di risorse, quanto nella antieconomicità e nei conseguenti maggiori costi di certi beni e servizi forniti da enti di dimensioni molto piccole. Infatti buona parte dei bilanci di questi Comuni viene assorbita, come vedremo, da pochi servizi base. A conferma di ciò i risultati (tab. 3.5.) della valle Stura: nonostante le entrate comunali vengano considerate unanimemente insufficienti, in pochi Comuni si sono attuate nel passato politiche autonome di adeguamento delle entrate, mentre le politiche attualmente praticabili che riscontrano qualche interesse sono il trasferimento di servizi ad altri Comuni o enti pubblici.

3.3. Strutture e servizi nei piccoli Comuni

a) Amministratori ed operatori

Nel questionario si chiedeva quali sono i soggetti che hanno maggior influenza nell'amministrazione comunale. Per la stesura del bilancio preventivo e nel proporre variazioni rilevanti di spesa o di entrata, il sindaco è stato dichiarato unanimemente il soggetto più influente in 7 casi, il segretario comunale in 6 casi. In nessun comune i consiglieri prendono parte alla stesura del bilancio preventivo. Nel proporre spese di investimento e nel curare i rapporti con le banche, con la Cassa DDPP e con la Regione per l'accensione di prestiti sono considerati soggetti influenti sindaco ed assessori. I contatti con i fornitori e la stipula dei contratti di fornitura sono invece generalmente a carico del segretario.

Così i principali protagonisti dell'azione comunale sono il sindaco ed il segretario; tuttavia sono personaggi con caratteri diversi. I sindaci risiedono nel comune o in valle, e ricoprono altre cariche politico-amministrative locali (Ussl, Comunità montana). Inoltre sei, degli otto sindaci della valle che hanno risposto, avevano una precedente esperienza amministrativa nel comune non inferiore a 16 anni, che giungeva anche a 24 anni.

Il segretario comunale, in un piccolo comune, nonostante abbia compiti "strategici" di predisposizione e stesura dei bilanci, di partecipazione alle sedute della giunta e del consiglio, di redazione delle delibere e dei verbali, è invece un personaggio più aleatorio. La sua durata in carica in un medesimo comune (tab.

3.6.) spesso non supera l'anno; inoltre vengono cumulati più incarichi di

Tabella 3.6. (mancante)

Tabella 3.7. (mancante)

segreteria anche in comuni non limitrofi o appartenenti a zone diverse. Il legame del segretario con il Comune è quindi ben diverso da quello del Sindaco.

Per la soluzione di problemi inerenti la normale attività amministrativa due terzi dei rispondenti al questionario hanno dichiarato di aver contatti occasionali con funzionari amministrativi o politici di livelli di governo superiori (per i consiglieri-assessori o sindaci il ricorso è maggiore: 7 sindaci su 8 e 27 assessori su 35). I contatti sono più frequenti con politici che con funzionari amministrativi. Viene dichiarato un maggior ricorso a deputati o senatori piuttosto che a consiglieri regionali e a consiglieri provinciali. I funzionari amministrativi contattati sono in genere quelli dell'amministrazione provinciale.

Oltre che di consiglieri e di segretari la valle Stura dispone (tab. 3.7.) di 37 addetti comunali e di 10 addetti della comunità montana; 20 addetti complessivamente per funzioni di carattere amministrativo e gestionale. Otto Comuni dispongono di un addetto amministrativo o due. In media c'è interesse per un ampliamento dell'organico, anche a tempo parziale. Per alcuni comuni la carenza di personale riguarda le attività amministrative generali.

b) I servizi amministrativi generali

Riguardano le attività di segreteria comunale, le attività amministrative di contabilità, l'approvvigionamento, i servizi anagrafici e di stato civile, i servizi di polizia urbana e commerciale, le attività connesse alla fornitura di servizi agli abitanti, e molte altre incombenze che in Comuni di questa taglia sono svolte unitariamente dagli stessi addetti. In 9 Comuni sono svolte dal segretario e da un solo addetto.

Esse comportano la porzione di spesa (tab. 3.8.) più cospicua per i bilanci comunali: il peso sulle spese correnti dei singoli Comuni, interessi esclusi, supera il 50%, anche il 70%; nei tre Comuni maggiori il peso si aggira sul 40%.

Le componenti della spesa sono essenzialmente tre. Innanzitutto lo stipendio del segretario comunale, od una quota dello stesso in caso di consorzio tra più Comuni. Si sottolinea la differenza nelle forme organizzative: in alcuni comuni operano segretari a tempo pieno, mentre altri dispongono di un segretario in consorzio, nonostante il carico di lavoro possa ritenersi simile (tab. 3.9.).

La seconda fonte di spesa sono gli stipendi degli addetti ai servizi generali. Quindi, le spese di riscaldamento e quelle di manutenzione delle sedi municipali. Le spese rimanenti concernono: consulenze e prestazioni professionali, prevalentemente architetti e geometri, che svolgono pratiche urbanistiche ed edilizie, e che a volte rivestono una funzione di consulenza tecnico-legale nei confronti dei residenti; spese per l'acquisto dei materiali d'ufficio; servizio di tesoreria, imposte patrimoniali versate allo stato, spese di assicurazione.

Tabella 3.8. (mancante)

Tabella 3.9 (mancante)

Nella prospettiva di interventi di riorganizzazione si sono chieste opinioni circa la gestione in economia, oppure consortile, oppure affidata alla comunità montana di alcuni servizi comunali.

Per l'elaborazione dei ruoli paga, la tesoreria, la contabilità generale le opinioni sono discordanti, anche tra i consiglieri dei singoli comuni. In 5 Comuni, tra cui il maggiore, si preferisce la gestione in economia; 3 Comuni sono favorevoli al consorzio ed 1 alla Comunità montana. Nei restanti 2 Comuni vi sono favorevoli sia alla Comunità montana che al consorzio. Tra i 18 rispondenti consiglieri di Comunità montana, solo 3 sono favorevoli alla gestione da parte della Comunità, 6 preferiscono il consorzio, 3 la gestione in economia. Degli 8 sindaci 4 sono per l'economia e 4 per il consorzio. Per questi servizi si nota comunque un discreto interesse per soluzioni comuni (fig. 3.1.) ad esempio maggiore di quello riscontrato tra 400 sindaci piemontesi dei piccoli Comuni, sulla base dei risultati di un'indagine della Lega delle autonomie e dell'Uncem svolta nel 1988.

In quasi tutti i Comuni non si fanno acquisti in comune con altri enti limitrofi, nè si è favorevoli a farli.

Per il trasporto degli alunni della scuola dell'obbligo (fig. 3.2.) si è più favorevoli alla gestione attraverso la Comunità montana, tuttavia molti propendono per la gestione in proprio o per il consorzio. In 9 Comuni si preferisce una soluzione comune per il trasporto pubblico, attraverso il consorzio (o la Comunità montana in un caso). In tutti i Comuni (meno uno) si

Figure 3.1 /3.2/3.3 (mancanti)

riterebbe utile la delega alla comunità montana di alcune competenze (non si sono specificate quali) di pianificazione ambientale e territoriale esercitate attualmente dall'amministrazione regionale (fig. 3.3.).

In conclusione c'è interesse per la gestione consortile dei servizi presi in considerazione; la delega alla comunità montana è considerata positivamente in alcuni campi particolari.

Il trasporto scolastico

Un esempio interessante di servizio in Comuni piccoli è il trasporto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo e della scuola materna. In genere i Comuni sedi di scuole provvedono al trasporto degli utenti, da e verso i rispettivi comuni di residenza, salvo farsi poi rimborsare dagli utenti stessi, o dai comuni beneficiari. Le modalità di esercizio del servizio, al 1985, sono molteplici; la comunità montana interviene con un'azione di coordinamento e di supporto finanziario. Demonte organizza, e paga, due corse giornaliere verso Demonte, che ospita una scuola media inferiore, effettuate dall'Ati di Cuneo. Roccasparvera gestisce tramite appalto il trasporto nella bassa valle degli utenti della scuola materna statale. Un servizio analogo era offerto da Vinadio, sede di scuola materna, ai comuni dell'alta valle: il Comune possiede lo scuolabus e paga un autista esterno. Tuttavia dal 1987 i Comuni di Aisone e Sambuco provvedono autonomamente a tale trasporto.

Tutti i Comuni si occupano inoltre dell'accesso alle scuole elementari ai propri residenti, provvedendo al trasporto di chi risiede lontano dalla sede scolastica. A Demonte gli alunni delle frazioni meno lontane vengono trasportati con uno scuolabus comunale, ed autista esterno; gli alunni residenti nelle frazioni più lontane usufruiscono di autotrasportatori privati pagati dal Comune. Anche Sambuco è dotato di un pulmino proprio.

L'esiguità della popolazione scolastica, il suo calo costante e la dispersione territoriale in alcuni comuni, fanno sì che il Comune provveda al trasporto di pochi alunni, a volte due o tre, sostenendo costi notevoli.

c) Le infrastrutture primarie

Le strade, l'acquedotto, le fognature, l'illuminazione pubblica rappresentano le infrastrutture primarie dei comuni. L'esiguo numero di abitanti serviti, la dispersione territoriale degli insediamenti abitati all'interno dei comuni, e la lontananza tra gli stessi sono fonti di diseconomie nella costruzione e nella manutenzione di opere a rete di questo genere. Inoltre le infrastrutture (tabb. 3.11. e

Tabelle 3.10. / 3.11. / 3.12. (mancanti)

3.12.) risultano deficitarie: sono necessari interventi di costruzione o miglioria dell'acquedotto in pressochè tutti i Comuni; in 3 comuni sono necessari lavori stradali; l'illuminazione pubblica è considerata insufficiente in 4 comuni. Altre infrastrutture di rilievo, e di cui si sente la necessità, sono campi e attrezzature sportive: la loro dotazione è considerata insufficiente in tutti i comuni.

In effetti queste infrastrutture primarie assorbono buona parte delle spese comunali in conto capitale e sono cresciute parecchio negli '80 (tab. 3.13.). Se negli anni 1980-81 le spese in conto capitale (opere di urbanizzazione escluse) ammontavano al 40% del totale di spese correnti ed in conto capitale, il rapporto è salito al 60% nel 1984-85, mentre nel 1986 e 1987 scende al 49%. Le spese in opere di urbanizzazione coprono il 10% delle spese in conto capitale.

La spesa corrente connessa alla gestione dei beni immobili -interessi esclusi- ammonta al 17% della spesa corrente totale comunale. Le componenti principali sono il canone pagato all'Enel per la fornitura di energia elettrica per l'illuminazione pubblica, e quella per la rimozione della neve dalle strade comunali.

Le altre spese riguardano la manutenzione periodica e straordinaria delle infrastrutture e del cimitero. Tali interventi sono affidati ad operai dipendenti o ad artigiani ed imprese locali. Presso la comunità montana operano inoltre 2 geometri. Si è proposta l'istituzione di una squadra tecnica (fig. 3.4. e tab. 3.12.) composta da uno o più operai ed un geometra, in grado di provvedere alla manutenzione generale. I rispondenti di 6 comuni sono favorevoli alla sua costituzione; 4 comuni, tra cui i due maggiori, sono invece sfavorevoli.

La raccolta rifiuti

Un altro esempio. Il servizio di raccolta rifiuti nella bassa valle (ad Argentera, Pietraporzio e Demonte) è affidato in appalto ad una ditta di Cuneo, che effettua 2 o 3 raccolte settimanali dei rifiuti solidi, e provvede al loro trasporto e smaltimento alla discarica consortile di Borgo S. Dalmazzo. La raccolta avviene nel concentrico e nelle frazioni, numerose e distanti tra loro, a Valloriate, Rittana, Demonte. Nei comuni di Demonte e Vinadio vi è anche un operaio addetto alla nettezza urbana (pulizia manuale di strade e marciapiedi). A Vinadio ed a Sambuco il servizio è gestito in modo consortile: un operaio dipendente di Vinadio effettua la raccolta e il trasporto. Aisone gestisce il servizio in economia.

In tutti i comuni, ad eccezione di Moiola e di Pietraporzio, si vede con favore una gestione consortile. Tale risultato emergeva anche dalle risposte dei 400 sindaci della già ricordata ricerca Lega delle autonomie-Uncem.

I servizi della comunità montana

La comunità montana dispone di 10 dipendenti, ed un segretario, ma la sua azione è anche caratterizzata dall'impegno, necessario, di alcuni suoi consiglieri. Dei 758 milioni di spesa corrente (nel 1985) della comunità montana 283 sono costituiti da salari e stipendi, e 154 da spese per consulenze. Un tipo di intervento che ha qualificato forse meglio l'azione di molte comunità piemontesi, è quello nel campo socio assistenziale. Esempi sono: l'assistenza domiciliare per anziani; la creazione di comunità alloggio, soggiorni al mare per anziani, centri estivi per minori, iniziative culturali. Per questo tipo di interventi la comunità montana dispone di 1 assistente sociale, 2 visitatrici sociali, e di 1 animatore culturale. La spesa corrente sostenuta nel 1985, comprensiva degli stipendi, per interventi in campo sociale ammonta a 270 milioni.

La comunità della valle opera nella pianificazione territoriale ed urbanistica, come la predisposizione del Piano Regolatore Intercomunale, del PEEP, di Piani Particolareggiati per aree artigianali; interviene nell'assetto del territorio (forestazione, manutenzione degli alpeggi, manutenzione di strade di interesse turistico-ambientale); ha predisposto interventi di restauro e piani di recupero per borgate di interesse ambientale. Altri interventi sono volti al coordinamento ed al supporto dei Comuni per la realizzazione dei singoli interventi dei piani, e per pratiche di finanziamento. Questi ultimi, nonostante comportino livelli di spesa non elevati, sono interventi molto rilevanti per lo sviluppo economico locale.

La comunità montana interviene nell'agricoltura, con la consulenza tecnica agli agricoltori attraverso l'azione di un agronomo e di 2 periti agrari. Si interessa inoltre alle altre attività economiche locali: tra i progetti la costituzione di una finanziaria di valle a capitale misto per favorire insediamenti di attività economiche.

Altri tipi di intervento sono alcune iniziative culturali e la promozione turistica, per le quali la comunità dispone di un animatore culturale.

d) La gestione del patrimonio comunale

Il patrimonio comunale della valle è rilevante e consiste soprattutto in alpeggi e boschi. Gli alpeggi vengono concessi in affitto annuale ad allevatori di

Tabella 3.13. (mancante)
Figure 3.4. e 3.5. (mancanti)

bovini ed ovini. La loro produttività dipende dalla manutenzione cui sono soggetti e dalle migliorie apportate, compiti che spettano ai Comuni proprietari. Per quanto riguarda i boschi vanno distinti quelli d'alto fusto da quelli cedui. I primi (abeti, larici, pini) sono presenti nei comuni dell'alta valle; un uso economicamente efficiente richiederebbe una gestione grande, sovracomunale. Attualmente si affidano compiti di manutenzione ad un'impresa cooperativa forestale e viene effettuato un taglio periodico, secondo i Piani di Assestamento predisposti. Il taglio dei boschi in passato era più praticato, e anche redditizio, di quanto lo sia oggi. I boschi cedui (faggi e querce) diffusi un po' ovunque, hanno ricevuto scarsa attenzione fino a pochi anni or sono, quando la Comunità montana si è fatta promotrice di un rilevante intervento di miglioramento e trasformazione del soprassuolo, finanziato da un fondo statale (Fio).

Il questionario chiedeva opinioni sull'adeguatezza dell'utilizzazione e della resa economica di beni immobili di proprietà comunale. E' considerata unanimemente inadeguata in 6 comuni, mentre in 4 vi sono opinioni contrastanti tra i diversi consiglieri.

Si è avanzata l'ipotesi (fig. 3.5.) di delegare la gestione del patrimonio fondiario alla Comunità montana, a condizione di attribuire ai comuni proprietari parte dei proventi. L'interesse risulta maggiore nei comuni d'alta valle con consistenti dotazioni di boschi e alpeggi. Tali opinioni non sono risultate legate alla resa economica di alpeggi e boschi.

Si è chiesto inoltre un giudizio sui vincoli urbanistici e ambientali operanti in valle (divieti di trasformazioni colturali, immodificabilità dei luoghi, aree protette, altri). Sono considerati molto restrittivi in 7 comuni, mentre nei 3 comuni più grandi il giudizio che prevale è invece quello di adeguatezza.

3.4. Quali possibilità di riorganizzazione dei piccoli Comuni?

Si è visto come tra gli amministratori della valle Stura ci sia consapevolezza delle difficoltà operative dei propri Comuni ed interesse per la riorganizzazione di alcuni servizi ed attività comunali, come il trasporto scolastico e la squadra tecnica di valle.

Questo però non vale per tutti i servizi: si veda il caso della rimozione della neve o dei servizi di contabilità generale. Molti consiglieri risultano anzi favorevoli ad un aumento dell'organico comunale di un addetto, anche part-time.

A conferma di ciò l'azione della Comunità montana è considerata sostitutiva di quella comunale solo in alcuni casi (come il trasporto scolastico) ma in genere la comunità montana è vista come un ente con un ruolo aggiuntivo (ad esempio: gli interventi di tipo socio-assistenziale) oppure con funzioni di coordinamento (come per la gestione del patrimonio comunale).

Non è questa la sede per discutere sull'indubbia utilità di accorpamenti intercomunali o di gestioni di servizi a livello di area e non più di microcomune, per la quale si riscontrano tuttavia timori e resistenze. Sembra però importante sottolineare la necessità di un intervento pubblico in grado di arrestare lo spopolamento e l'isolamento di molti piccoli comuni.

In queste vallate gli enti locali, piccoli o grandi che siano, hanno un primo ruolo come fonte diretta di occupazione. I dipendenti comunali rappresentano meno dell'1% della popolazione residente, ma ogni comune è fonte di occupazione aggiuntiva: la manutenzione delle opere pubbliche, e la costruzione di alcune di esse, viene affidata ad imprese locali, od a singoli artigiani (in valle Stura è probabile che queste attività siano la principale fonte di reddito per almeno 10 o 15 lavoratori). I Comuni si affidano a terzi, valligiani, per il trasporto di parte degli alunni, per la rimozione della neve, e per alcune prestazioni occasionali. Gli enti locali sono poi fonte indiretta di occupazione attraverso gli appalti concessi per la costruzione di infrastrutture, o per altro tipo di opere pubbliche: le ditte appaltatrici si avvalgono anche di manodopera locale.

Il secondo ruolo è quello di coordinamento, assistenza tecnica e finanziaria, stimolo alle attività economiche della valle. Nella valle in oggetto questo ruolo viene assunto soprattutto dalla comunità montana, anche se l'influenza effettiva esercitata sull'economia locale è stata inferiore a quella desiderata e prevista nei Piani di Sviluppo Economico e Sociale. Tuttavia nei piani si evidenziano bisogni e relative ipotesi di intervento, i quali non vengono necessariamente frustrati da realizzazioni ancora lontane, o parziali. Si pensi poi alla assistenza tecnica agli agricoltori ed alla consulenza agli stessi per l'ottenimento di finanziamenti o incentivi di provenienza extralocale. Un progetto allora in corso di realizzazione era un centro di trasformazione del legname, volto a valorizzare le risorse locali disponibili; tra quelli previsti per il futuro un consorzio per la gestione dei beni silvo-pastorali, la costituzione di una finanziaria di valle, attraverso una società a capitale privato e pubblico, e l'utilizzo turistico di un gruppo di caserme militari inutilizzate.

Un terzo ruolo deriva dalla gestione del consistente patrimonio comunale, rilevante nei comuni montani per gli alpeggi ed i boschi. Se gli alpeggi ed i boschi non ricevono l'attenzione necessaria vengono limitate le loro valenze economiche, a danno, oltre che dei Comuni proprietari, dell'economia della valle.

Un ulteriore e fondamentale ruolo da tener presente, è costituito dall'insieme di servizi ed interventi che, in qualche modo possono alleviare i normali disagi della vita in territori montani, ed offrire condizioni di vivibilità a tutti gli abitanti di questi centri. Si tratta dei normali servizi a rete (strade, fognature, ecc.), di alcuni servizi amministrativi, dei servizi sanitari e quelli socio-

assistenziali, dell'esistenza ed accessibilità di negozi o di mercati, di sportelli bancari, di trasporto pubblico, dell'offerta di attività ricreative culturali. Tale ruolo non è banale, ed è richiesto dalla funzione di presidio che si vuole assegnare alle popolazioni dei centri e delle frazioni montane.

4. *Il nodo dell'efficacia: il cittadino come cliente*

4.1. Introduzione

I rapporti delle Amministrazioni pubbliche con i cittadini sono nell'occhio del ciclone.

Anche se i maggiori e più eclatanti momenti di conflitto sono quelli contrassegnati dagli scioperi nei pubblici servizi, l'insoddisfazione tra gli utenti di gran parte dei servizi anche per quanto concerne gli aspetti "routinari" dell'attività pare considerevole.

La legislazione italiana degli enti locali ha storicamente specificato i rapporti tra cittadino ed amministrazione secondo due possibili modalità principali:

- a) il rapporto che il cittadino può avere con l'amministrazione in quanto "civis", ovvero la partecipazione alle scelte politiche generali attraverso strumenti come le consultazioni, i Consigli di quartiere, ecc.;
- b) la tutela giurisdizionale, attraverso cioè le garanzie individuali offerte dal ricorso al giudice ordinario e speciale.

Manca invece una specifica attenzione al cittadino in quanto consumatore di specifici servizi prestati, di norma, in condizione di monopolio dall'"azienda di produzione/erogazione" ente locale (Comune). Il cittadino in quanto consumatore risulta rilevante in relazione a due aspetti, tra di loro parzialmente correlati, che costituiscono l'ossatura di quello che può essere definito come marketing pubblico.

Il primo concerne l'individuazione della domanda di servizi dei cittadini (rilevazione delle preferenze).

Il secondo concerne le procedure e le tecniche previste per l'accesso ai servizi e l'informazione diffusa circa le modalità di loro svolgimento (bollettini, campagne stampa, pubblicità, ecc.); quando parliamo di procedure di accesso ai servizi intendiamo in senso lato anche tutto quello che concerne le possibili forme di protesta del consumatore diverse dal mercato (acquisto di servizi privati o pubblici concorrenti) attraverso varie forme di reclamo fino alla possibilità di delineare una sorta di Statuto dei diritti del cittadino utente sottoponibile anche a tutela giurisdizionale (in parte l'attività dei difensori civici è rivolta a questi scopi); è ovvio che in tale attività il Comune può raccogliere informazioni rilevanti anche per la definizione della domanda.

In termini di marketing il primo profilo (l'individuazione delle caratteristiche della domanda) è riconducibile sia al c.d. marketing conoscitivo che a quello strategico, alla individuazione cioè dei fabbisogni di servizi e delle migliori politiche per soddisfarli.

Il secondo profilo è invece in buona parte riconducibile al c.d. marketing operativo, quello cioè rivolto al miglioramento delle forme di comunicazione per aumentare la conoscenza dei cittadini sui servizi pubblici.

I livelli di conoscenza sistematica dell'attività degli enti locali in questo campo sono però assai limitati; al massimo abbiamo segnalazioni giornalistiche riferite a qualche amministrazione che manifesta più imprenditorialità e spirito di innovazione in materia. Alcune recenti riforme legislative ci hanno spinto ad approfondire questa tematica con un'indagine diretta presso le principali amministrazioni comunali piemontesi. La prima è la riforma delle autonomie locali, che ha aperto una nuova "era" nei rapporti tra cittadini e Comuni offrendo rilevanti possibilità di innovazione attraverso l'elaborazione degli statuti, le nuove norme sulla partecipazione, i rapporti tra politici e tecnici, ecc.; la seconda è la Le. 241/90, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", che offre una serie di innovazioni rilevanti nei procedimenti amministrativi, al fine di renderli più "snelli" e trasparenti, a garanzia dei diritti dei cittadini. Ai nostri fini non interessa tanto descrivere tecnicamente i contenuti di questi due provvedimenti, quanto offrire una prima evidenza empirica della realtà sulla quale essi vanno ad incidere, una realtà -anticipiamo- sinora non molto avanzata. Non vanno peraltro dimenticate due altre norme, poco conosciute, promulgate in anni passati: la Le. 816/85 che ha previsto il diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi degli enti locali, e la Le. 349/86 che ha introdotto il principio del diritto di accesso dei cittadini alle informazioni delle amministrazioni pubbliche in materia ambientale. Prima di passare all'esame dei risultati della nostra rilevazione è bene però sottolineare come il nuovo quadro legislativo suggerisca l'esigenza di tenere sotto osservazione a livello regionale l'evoluzione delle politiche comunali in materia. Una maggiore diffusione delle esperienze più efficaci può infatti stimolare anche le amministrazioni più riluttanti ad innovare la loro azione amministrativa per quanto concerne una maggiore informazione dei cittadini e partecipazione alle scelte in merito ai principali servizi pubblici.

4.2. La Pubblica amministrazione in ascolto: il problema della ricettività e della soddisfazione delle preferenze del cittadino-cliente

Per migliorare il livello di soddisfazione dei propri utenti la Pubblica amministrazione deve saper sviluppare una particolare sensibilità ad ascoltare il cliente.

Ascoltare significa mettersi in condizione di percepire i reclami dei cittadini. Dovrebbe diventare prassi consueta raccogliere informazioni sui gusti, le esigenze e i bisogni dei clienti, incoraggiandoli a presentare suggerimenti e cri-

tiche, che se opportunamente vagliati possono offrire indicazioni, anche operative, su come e dove migliorare il servizio. Le lagnanze acquistano una valenza positiva se vengono intese come un aspetto del monitoraggio sull'efficacia del servizio e non come un fastidioso rumore di fondo. Sia quelle scritte che quelle orali devono poter essere archiviate, classificate e messe a disposizione degli amministratori, quale supporto alle loro decisioni.

Ma ascoltare vuol dire anche cogliere i cambiamenti significativi della domanda. Mentre per i beni privati la domanda si esprime in modo palese e cambia in relazione ai prezzi, alla qualità dei beni e al valore dei bilanci familiari, nell'economia pubblica la domanda di un servizio è qualcosa di più difficile da identificare: dipende dalle preferenze personali dei cittadini e da alcuni dati strutturali di tipo socio-demografico. Sulla base dello sviluppo della popolazione e delle attività economiche locali si possono prevedere scenari a medio termine, mentre apposite tecniche -dai sondaggi, ai referendum, a procedure di misurazione indiretta- permettono di conoscere e quantificare i servizi desiderati dai cittadini in un contesto diverso dalle indicazioni delle elezioni amministrative.

L'insieme di questi aspetti realizza il concetto di ricettività, ossia la capacità di cogliere l'insoddisfazione e la richiesta di mutamento. La ricettività si concretizza attraverso una maggiore intelligibilità e accessibilità dei servizi.

Più si accresce il senso e il dovere della partecipazione, più è importante il modo in cui il servizio è presentato ai cittadini. Le informazioni e la loro diffusione sono la guida ad un uso efficiente, e spesso soddisfacente, del servizio. La cura con cui vengono predisposti i programmi permette di far conoscere gli obiettivi prefissati e rimette in discussione il modo di pensare e le abitudini di amministratori, pubblici e dipendenti e cittadini-clienti.

Lo sportello è l'interfaccia che mette in contatto i clienti (diversi per capacità e portatori di istanze differenziate) con l'organizzazione pubblica (anch'essa a volte indebolita da politiche contraddittorie). Occorrerebbe rivalutare il lavoro di "sportello", adeguare gli orari alle esigenze dei clienti e rendere più comprensibile il servizio. Una migliore efficacia dei servizi richiederebbe una revisione del sistema degli incentivi del personale e la definizione di un legame più chiaro tra l'apprezzamento dei cittadini e le regole che governano il servizio.

Per valutare in primissima approssimazione alcuni elementi del grado di ricettività dei 20 maggiori Comuni piemontesi è stata effettuata un'indagine esplorativa con i responsabili di quattro servizi: quello di polizia urbana, quello di smaltimento e raccolta rifiuti, quello di manutenzione e illuminazione delle strade e quello dei trasporti. I risultati sono esposti qui di seguito¹. L'impressione generale che se ne ricava è di poca sensibilità all'ascolto e di scarsa ricettività.

¹ Il questionario di rilevazione è riprodotto nell'Allegato alla parte terza.

Mancano le strutture organizzative, si ha una nozione quotidiana della domanda del servizio, non si diffondono i "targets" che guidano l'amministrazione e permettono un controllo da parte dei clienti e, pur a fronte di un qualche sforzo di informazione, non si hanno valutazioni ex post sull'efficacia della politica, sulla comprensione e sulla partecipazione. Di seguito vengono esposti i risultati dell'indagine per ciascun servizio esaminato.

Polizia urbana

Non sembra esservi alcuna programmazione del servizio a medio termine e in funzione dei cambiamenti di domanda, ossia delle preferenze e dei bisogni dei cittadini. Il monitoraggio della domanda avviene per mezzo dell'attività di pattugliamento e di controllo, il che implica risposte da parte dell'amministrazione assolutamente vincolate dalla struttura organizzativa in atto. Questo contesto spiega la mancata definizione e diffusione pubblica di targets relativi al servizio, sui quali il cittadino possa esercitare un minimo controllo. Ovviamente gli obiettivi non devono essere specificati in modo da favorire la loro elusione.

La medio-bassa probabilità di essere scoperto per la trasgressione di una regola amministrativa -soprattutto nei settori ambiente e viabilità- indica lo scarso grado di realizzazione degli obiettivi generali del servizio. Ovviamente, questa osservazione è tanto più corretta quanto più sono attendibili le risposte alle domande del questionario.

Probabilità di essere scoperti per la violazione di una norma. Dichiarazioni degli intervistati.

Viabilità	61,4%
Ambiente	50,0%
Mercati e annona	87,8%
Urbanistica	90,0%

Non esistono obblighi formali di risposta a un reclamo, nè, in genere, vi sono uffici amministrativi che svolgano funzione di relazioni pubbliche.

L'amministrazione non registra i reclami se non pervengono in forma scritta (protocollo generale), per cui circa il 60-70% degli interventi dei cittadini diretti a protestare contro le modalità di erogazione del servizio non vengono nè archiviati, nè gestiti collegialmente.

Modalità di reclamo da parte dei cittadini

Colloquio orale e telefonico	57,3%
Documento scritto	32,3%
Ricorso a un rappresentante	8,7%
Altro	1,7%

La gamma dei reclami vede al primo posto il problema della viabilità e dell'assenza di servizio in certi momenti o in certi luoghi; vi sono poi, con quasi eguale importanza, i problemi del controllo del rumore, della lotta alla microdelinquenza e dell'intervento in caso di liti su segnalazione dei vicini di casa. Multe e parcheggi sono oggetto di un cospicuo contenzioso tra cittadini e amministrazione.

L'amministrazione risponde ai reclami secondo modalità diverse: nel 32,3% dei casi per lettera, nel 31% dei casi a voce e nel 20% dei casi con un sopralluogo.

La politica di informazione sul servizio è abbastanza articolata, ma gli addetti non hanno valutazioni ex post sulla sua efficacia, sui suoi costi, sul numero di iniziative e sui cittadini coinvolti.

Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti

Anche per questo servizio valgono le osservazioni generali relative al servizio di Polizia Urbana. Non si fa un monitoraggio programmato della domanda.

Gli standard di riferimento e di controllo sull'erogazione del servizio esistono, ma non sono pubblicizzati. Riguardano la frequenza della raccolta, la frequenza della pulizia delle strade, numero di addetti e di mezzi meccanici in servizio, i quintali di rifiuti raccolti e smaltiti al giorno, ecc.

Non esistono obblighi formali di risposta ai reclami, anche se nella metà dei Comuni funziona un ufficio che si occupa delle relazioni esterne. I reclami più diffusi riguardano la quantità e la collocazione dei cassonetti per la raccolta dei rifiuti (circa il 60% dei casi); seguono le lamentele per la pulizia delle strade e quelle per il ritardo nella raccolta (circa 30%); un ultimo gruppo riguarda il rumore degli automezzi, la mancata raccolta di siringhe infette, le discariche abusive non rimosse e le condizioni tariffarie.

In questo settore sono minori le proteste scritte, ma più rilevanti gli interventi mediante legale, sindacato o persona nota agli uffici.

Modalità di reclamo da parte dei cittadini

Protesta orale o telefonica	62,6%
Lettera o documento scritto	21,9%
Ricorso ad un rappresentante	13,3%
Altro	2,2%

Il servizio risponde ai reclami in prevalenza oralmente (41,8%), ma anche con un documento scritto (25,8%) o con un sopralluogo (27,4%).

La politica di informazione dell'utente privilegia manifesti (29,4%), pubblicità sui giornali (32,3%) e gli opuscoli a stampa (26,5%). Altre forme di diffusione delle informazioni sono meno utilizzate. Non sono segnalate valutazioni ex post sull'efficacia delle campagne di informazione.

Servizio di illuminazione e di manutenzione delle strade

Non esistono indagini sugli utenti del servizio dirette a misurare la domanda effettiva e l'eventuale scarto rispetto all'offerta pubblica.

I reclami più diffusi riguardano la scarsa illuminazione delle strade (36%) e i ritardi e le insufficienze di manutenzione (36%). Minori sono le lagnanze per i lavori in corso, per la vetustà degli impianti, per la lentezza nella riparazione dei guasti, nella sostituzione di lampadine e nello sgombero della neve.

La ripartizione dei reclami secondo le diverse possibili tipologie e le modalità di risposta dell'amministrazione, conferma una sostanziale analogia con quanto avviene negli altri servizi.

Il servizio non pare orientato a promuovere iniziative nel campo dell'informazione, le poche effettuate prediligono gli spazi pubblicitari sui giornali locali.

Gli standard del servizio di manutenzione sono considerati di difficile valutazione per il cittadino (sono il grado di usura del manto stradale, il tempo massimo di asfaltatura, le rifiniture e l'altezza dei marciapiedi, la durata della verniciatura della segnaletica). In genere non vengono diffusi a cura del servizio.

Gli standard relativi all'illuminazione sono sostanzialmente la riparazione in giornata dell'impianto nei centri più piccoli. Non vengono pubblicizzati valori standard minimi rispetto al problema della scarsità di illuminazione.

Servizio dei trasporti pubblici

Per quanto riguarda il servizio dei trasporti pubblici vi è una rilevante differenza tra la situazione di Torino e quella degli altri Comuni esaminati. A Torino

esistono indagini sia quantitative che qualitative sulle preferenze e sulla domanda dei cittadini. Anche negli altri centri sono state effettuate indagini apposite, ma non sono ripetute in modo sistematico.

Non ci sono norme o regolamenti comunali che stabiliscano obblighi e doveri dell'amministrazione nel caso di reclami da parte degli utenti, nè esiste un archivio ufficiale dei reclami. Le principali insoddisfazioni riguardano la irregolarità dei passaggi (47%), l'insufficienza del servizio nelle periferie delle città (23,5%), i tempi di percorrenza durante le ore di punta (17,6%). Seguono lamentele sul numero inadeguato delle linee urbane e sul comportamento degli addetti, rispetto ai quali non si registrano iniziative di formazione relative alle problematiche poste dal contatto con il pubblico.

Si nota tra le modalità di reclamo da parte dei cittadini una minore frequenza dei documenti scritti.

Modalità di reclamo da parte dei cittadini

Colloquio orale o telefonico	61,6%
Documento scritto	14,7%
Ricorso a un rappresentante	8,7%
Altro	15,0%

Le modalità di risposta da parte dell'amministrazione sono in linea con gli altri servizi: risposte scritte (29,1%), risposte orali (41,4%) e sopralluoghi (24,3%).

La politica di informazione si concentra su tre strumenti: la pubblicità sui quotidiani (32,2%), la pubblicazione di materiale illustrativo a stampa (23,5%) e di manifesti (26,5%).

Gli standard di erogazione del servizio cui l'amministrazione fa riferimento nel 31% dei casi sono gli orari dei passaggi, che sono spesso esposti alle fermate. Altri standard qualitativi (il grado di affollamento massimo o la capillarità della rete dei trasporti) non sono menzionati, nè presi in considerazione.

Allegati (mancanti)