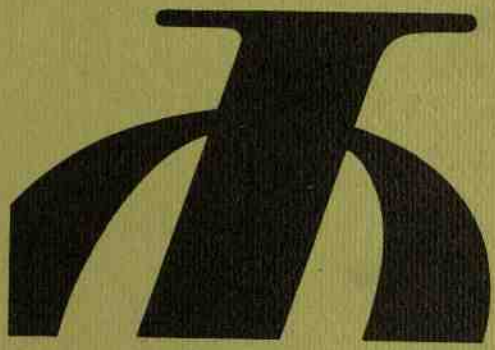
Fondazione Agnelli Quaderno 11/1977

LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE
IL CASO DEL PIEMONTE



M. REY - A. GANDOLFI - L. PASSONI

finanza regionale e finanza locale

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

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

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

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

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

Via Ormea 37 - 10125 Torino
CL 266874

MARIO REY - ALDO GANDOLFI - LUIGI PASSONI

Finanza regionale e Finanza locale

Fondazione
Giovanni Agnelli

SOMMARIO

PRESENTAZIONE

La Fondazione Agnelli ha identificato nel "Governo dell'Economia" un obiettivo fondamentale dei suoi programmi di ricerca e di studio.

In questa ottica un'attenzione particolare deve essere data alla ridefinizione del rapporto tra pianificazione e mercato e cioè al ruolo delle istituzioni politiche nel sistema economico e allo spazio che può e deve essere attribuito alle autonome iniziative e responsabilità delle imprese, dei sindacati, delle altre forze e organizzazioni sociali.

Per dare concretezza al programma non possiamo non tener conto delle precedenti esperienze sulla programmazione sia nazionale che regionale. Normalmente vengono ritenute esperienze fallimentari: si può peraltro ritenere che tali insuccessi siano imputabili solo ad *un modo* di concepire e di fare programmazione e che non mettano in dubbio l'esigenza della funzione.

Parlare di governo dell'economia significa quindi riproporre in termini nuovi e diversi anche l'attività di programmazione.

Da ciò nasce il programma "La programmazione regionale: il caso del Piemonte", che si propone di realizzare una indagine sull'esperienza concreta della nostra Regione.

Infatti, posti di fronte all'alternativa: impostare una ricerca che affrontasse le problematiche complessive della programmazione regionale con modalità tradizionali, magari estesa geograficamente a tutta Italia, ma realizzata più sui testi e sui documenti che non sulle esperienze concrete, oppure limitarla ad una sola regione, abbiamo scelto questa seconda via che ci dovrebbe permettere di coinvolgere nelle analisi e nelle proposte i soggetti direttamente interessati.

Operare diversamente avrebbe significato forse fare una ricerca tanto impegnativa quanto inutile, nel senso che si sarebbe trasformata in un *cahier de doléances* di scarsa utilità culturale e pratica.

La logica del programma risiede dunque nel tentativo di analizzare, con metodi il più possibile rigorosi, l'esperienza della programmazione in Piemonte nel presupposto che sia rappresentativa dell'intero fenomeno della programmazione regionale e che quindi possa diventare fonte di proposizioni innovative estensibili anche alle altre regioni.

Prof. Mario Rey, Docente di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario nell'Università di Torino *

1) *Rapporti istituzionali e finanziari: il caso piemontese nel caso italiano*

Lo svolgimento del tema "Finanza regionale e finanza locale", nell'ambito dei seminari promossi dalla Fondazione Agnelli sulla Programmazione regionale — il caso Piemonte, si colloca in una fase della vita della nostra comunità nazionale e regionale, nella quale vengono ad intrecciarsi e ad interagire aspetti diversi, tra i quali il momento finanziario non è che una componente strumentale e derivata.
Infatti in parallelo al dibattito in corso sulla finanza regionale e locale, altre tematiche sono affrontate a livello piemontese o nazionale, che con la prima hanno strette connessioni e complementarietà: ci riferiamo agli aspetti di modifica del quadro istituzionale in cui Regioni ed Enti locali operano. Basterà citare gli elementi più salienti di questo processo innovativo: l'attuazione della delega legislativa di cui alla legge 22-7-1975 n. 382, dettante norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione; le varie proposte avanzate o in fase di elaborazione, ma di cui si conoscono i connotati salienti, in materia di riforma del governo locale; l'attuazione da parte di molte Regioni degli enti comprensoriali, con caratteri e natura profondamente diversi nelle varie esperienze, a riprova di come la configurazione dell'ente di governo a livello intermedio o di area, costituisca uno dei punti controversi delle citate proposte di riforma dell'amministrazione locale.
Rispetto a tutti questi momenti di dibattito la struttura delle relazioni finanziarie è chiaramente consequenziale. Anche se questo punto pare non assumere piena coscienza da parte di studiosi, uomini di governo e pubblici amministratori, una determinata struttura dei rapporti istituzionali non è assolutamente neutrale rispetto alle relazioni di tipo finanziario e viceversa. Pertanto le proposte che vengono da più parti avanzate in materia di finanza locale e regionale esigono che venga esplicitato senza ambivalenze e generici verbalismi il quadro di relazioni istituzionali che le informa.
Questa richiesta di coerenza potrebbe parere ovvia. Lo è assai di meno a fronte delle esperienze compiute a partire dagli anni settanta con la riforma tributaria e la legge finanziaria regionale. Queste hanno portato alla costruzione di una mostruosa finanza di trasferimento, unica per un

---

* Si ringrazia il prof. Attilio Gaboardi per gli utili suggerimenti forniti per la stesura di questa relazione.

paese occidentale, che ha fatto parlare della "più grossa operazione di centralizzazzione della giovane Repubblica Italiana, avvenuta nel bel mezzo del processo di decentramento delle funzioni statali" (1) e aggiungerei con la consueta esaltazione delle autonomie costituzionalmente garantite.

Accanto alle interazioni tra struttura istituzionale e relazioni finanziarie tra livelli di governo, una seconda connessione, e perciò un secondo momento di coerenza, è da rinvenirsi tra l'attività finanziaria delle Regioni e degli enti locali — negli aspetti di erogazioni di spese, di provvista di entrate di varia natura — tributarie, tariffarie, creditizie — e la finanza pubblica nel nostro Paese, vista in particolare come uno dei nodi critici della presente vicenda della economia italiana. L'obiettivo di risanamento della finanza pubblica può comportare indirizzi alternativi da seguire nei vari settori di essa, tra cui quello della finanza degli enti regionali e territoriali. Si tratta per altro di avere piena consapevolezza delle conseguenze che questi indirizzi una volta assunti determinano.

Potrebbe parere che questo appproccio al tema della finanza regionale e locale in Piemonte tenda a far prevalere considerazioni di carattere troppo generale, sminuendone il riferimento al caso piemontese. In realtà nelle presenti circostanze difficilmente si può sfuggire a questa impostazione, e questo per una serie di motivazioni che si vogliono qui elencare.

In primo luogo il quadro prima delineato vuole ricordare che l'attività in generale, ed in particolare quella finanziaria delle Regioni e degli enti locali, sta per essere fortemente condizionata per gli anni futuri da provvedimenti legislativi, in fase di elaborazione o di attuazione, e da indirizzi di politica istituzionale ed economico-finanziaria assunti a livello centrale.

In secondo luogo è opinione prevalente che l'attività legislativa ed amministrativa delle Regioni si sia finora svolta con un notevole grado di coordinamento ed emulazione, tanto che in molti casi l'esperienza delle Regioni a statuto ordinario è diventata assorbente rispetto a quella delle Regioni a statuto speciale. Molti fattori possono aver concorso a questa sorta di relativo livellamento: l'assenza di modelli di comportamento preesistenti, a parte quelli statali; la ancora breve vita dell'istituto; la netta prevalenza dei finanziamenti statali a destinazione

(1) G. Mazzocchi, *Entrate e spese regionali. L'esperienza dei primi anni delle Regioni*, in "Dove vanno le Regioni?", Vita e Pensiero, Milano 1976. La citazione a pag. 135 si riferisce alla riforma tributaria, ma la legge finanziaria regionale rientra nella stessa logica.

vincolata. Tutto questo non esclude che in un futuro anche prossimo si possano presentare casi di differenziazione anche rilevante, come stanno a dimostrare le prime esperienze di riorganizzazione del governo locale ad opera delle Regioni con la citata esperienza comprensoriale, le normative in materia urbanistica, nonché i concreti comportamenti di spesa (2).

In terzo luogo, accanto agli aspetti di relativa omogeneità tra l'esperienza del Piemonte e quella delle altre Regioni, stanno le caratteristiche relative alla organizzazione degli enti territoriali ed alla struttura socio-economica del tutto tipiche e peculiari della nostra Regione. Questi elementi per altro, lungi dallo sminuirla, accentuano la portata delle tematiche di carattere generale, cui prima si faceva cenno, per gli influssi che indirizzi di politica istituzionale ed economica possono avere sulla realtà piemontese. Questi elementi possono essere così sintetizzati:

1) Il primo connotato è quello della frammentazione amministrativa. In Piemonte operano 1209 amministrazioni comunali (8066 in tutta Italia). Con una popolazione di oltre 4,5 milioni di abitanti, questo significa una dimensione demografica media per ogni comune di poco più di 3700 abitanti per comune, contro una media nazionale di oltre 6900 abitanti. Al contrario la dispersione è notevole, con la massima concentrazione tra i comuni con meno di 1000 abitanti in numero di 615. Un solo comune, quello di Torino supera il milione di abitanti. In esso si raccoglie oltre il 26% della popolazione regionale e questo è uno degli indici nazionali più elevati, essendo Torino preceduta solo da Roma (58% della popolazione regionale), Genova (il 43%) e Aosta (il 37%). Due soli altri comuni cioè Novara ed Alessandria superano di poco i 100.000 abitanti. Infine nei 53 comuni con più di 10.000 abitanti è concentrato oltre il 60% della popolazione piemontese.

La tavola I riporta la composizione delle amministrazioni comunali per classi di ampiezza demografica in numero di unità e di popolazione residente al 1975 con il confronto tra la situazione piemontese e quella italiana. I dati sono di facile lettura; come prima si diceva, in Piemonte prevalgono nettamente i comuni di piccola dimensione rispetto al dato italiano. Inoltre nel resto del Paese è molto più accentuata la tendenza a risiedere in comuni di media dimensione. Infine la distribuzione subisce una netta asimmetria con i comuni di maggiore dimensione. In

---

(2) Per un primo esame dei differenziali di spesa tra le Regioni a statuto ordinario in base ai rendiconti del 1973 si veda P. D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, in "Dove vanno le Regioni?", op. cit.

effetti, come si vedrà dal quadro sotto esposto, i problemi finanziari più indicativi saranno da riscontrarsi proprio con riferimento ai piccoli comuni e a quelli di maggiore dimensione. Questo fatto avvertibile a livello nazionale assume nella nostra regione una più marcata evidenza. Da questo quadro emergono varie conseguenze. In primo luogo, i comportamenti di entrata e soprattutto di spesa divergono in modo rilevante in relazione alla dimensione demografica comunale. In secondo luogo, come è facile immaginare, il dato di spesa globale o per abitante è scarsamente indicativo della capacità di conseguire i fini istituzionali cui le amministrazioni comunali sono chiamate. Diventano in questo quadro particolarmente avvertiti i problemi di creazione di ambiti sovracomunali di programmazione del territorio e di assetto delle attività pubbliche e dei relativi servizi, problemi questi che il grado di industrializzazione, gli squilibri settoriali e territoriali della regione e la mobilità interna ed esterna, che ne deriva, rendono più acuti. In terzo luogo diventano rilevanti, forse più che in altre situazioni, il ruolo che assume la Regione nel campo della riorganizzazione, delle competenze e dell'attività degli enti locali da una lato, e dall'altro la capacità di questi ultimi di salvaguardare un loro spazio autonomo e dialettico rispetto alle ricorrenti tentazioni di neocentralismo regionale, che la frammentazione amministrativa tende necessariamente ad incoraggiare e a giustificare.

Tavola I

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

COMPOSIZIONE PER CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA

al 31.12.1975

	Piemonte				Italia			
	n. com.	%	popol.	%	n. com.	%	popol.	%
Fino a 1000 abitanti	615	50,87	324.105	7,14	1.839	22,80	1.093.534	1,95
da 1001 a 3000	390	32,26	659.872	14,53	2.907	36,04	5.335.957	9,53
da 3001 a 10000....	151	12,49	810.782	17,85	2.402	29,78	12.733.192	22,73
da 10000 a 100000	50	4,14	1.341.798	29,55	871	10,80	20.750.647	37,05
da 100001 a 500000	2	0,17	205.366	4,52	41	0,51	7.612.912	13,53
oltre 500.001.....	1	0,08	1.199.348	26,41	6	0,07	8.487.924	15,15
Totale	1.209	100,00	4.541.271	100,00	8.066	100,00	56.014.166	100,00

2) L'articolazione del livello provinciale fa capo a 6 circoscrizioni fortemente squilibrate quanto alla loro dimensione, con la più piccola, Asti, con circa 220.000 abitanti, e la maggiore con circa 2.380.000, Torino (dati 1975). Inoltre l'ambito territoriale delle attuali circoscrizioni provinciali non ha alcun riferimento con caratteri di omogeneità o integrazione socio-economica. Al contrario in alcune di esse vi sono evidenti dualismi, come ad esempio nella provincia di Vercelli, tra il Biellese ed il Vercellese propriamente detto. Le varie ipotesi che si fanno circa il futuro dell'Ente Provinciale non potranno non tenere conto di questi elementi.

3) La frammentazione delle amministrazioni comunali e la scarsa significatività delle circoscrizioni provinciali hanno evidenziato forse più che in altre regioni lo scollamento tra l'articolazione territoriale del governo locale e lo spontaneo coagularsi delle attività private e dei servizi collettivi, come in genere delle relazioni sociali, all'interno di aree che presentano un più o meno elevato grado di omogeneità e di integrazione e che tendono a polarizzarsi intorno a centri di media dimensione.

Questo ha portato varie indagini prima (3), e poi talune proposte di riassetto del territorio regionale e schemi di riferimento istituzionale (si vedano le leggi regionali sulle sezioni decentrate del Comitato Regionale di Controllo, e sui comprensori) ad individuare aree-programma sub regionali aventi, insieme alla efficienza dimensionale, un elevato grado di integrazione e quindi di relativa autonomia delle principali funzioni pubbliche e private normalmente definite di "area".

4) La vita della regione è polarizzata intorno ad una tra le grandi metropoli industriali dell'Europa Occidentale. Essa comprende circa 1,8 milioni di abitanti e oltre 50 diverse amministrazioni comunali, qualora si assuma come termine di delimitazione la zona urbanizzata pressoché senza soluzione di continuità. Qualora come criterio di delimitazione si assuma invece il connotato di area obiettivo di programmazione, istituzionalizzato nel comprensorio, la popolazione sale a oltre 2.100.000 abitanti con un incremento dal 1951 al 1971 di oltre 830.000 abitanti (4).

---

(3) Si vedano tra le varie pubblicazioni *Le aree socio-economiche in Piemonte,* a cura di G. Tagliacarne, Associazione Piemonte Italia, Torino 1970 e gli studi dell'IRES volti ad identificare le cosiddette aree ecologiche; tra le più recenti indagini si veda *Ricerca sull'assetto dei servizi della regione Piemonte,* a cura di R. Gambino, Unione delle Camere di Commercio del Piemonte, Torino 1974.

(4) Si veda Regione Piemonte, IRES, *Linee di piano territoriale per il comprensorio di Torino,* Guida Editori, Napoli 1976.

Sotto il profilo istituzionale e finanziario il caso dell'area torinese fa emergere da un lato la tematica dei governi metropolitani, e dall'altro quella dei rapporti socio-economici e delle implicazioni finanziarie tra la città centrale e l'area satellite (5).
Ancora potrebbe parere che in questa sede non ci si voglia limitare al tema della finanza regionale e locale piemontese in senso stretto, ma che si intenda eccedere nel sottolineare i rapporti tra fenomeni finanziari e il momento della struttura istituzionale. In via generale si conviene che non tutta l'attività dei governi regionali e locali è riconducibile a fatti finanziari. Specie per quanto riguarda le funzioni del governo regionale, viste da molti come prevalentemente orientate alla programmazione, al coordinamento e all'indirizzo, largo spazio potrebbe esserci per leggi e interventi di carattere organizzativo e regolamentare. Per altro come è stato detto « non pare modificabile il giudizio, espresso fin dai primi passi dell'attività legislativa regionale, circa la decisa vocazione delle Regioni verso leggi di spesa, verso leggi cioè di erogazione di contributi, di incentivi di ausili finanziari... » Nonostante le giustificazioni che si possono apportare a questo fatto, queste non possono escludere « il giudizio negativo circa la deludente vocazione dei legislatori regionali verso leggi di erogazione, incentivazione e sovvenzione, e la scarsa propensione verso leggi che incidano sull'assetto istituzionale e normativo dei settori affidati alle loro cure » (6).
Discorso in parte diverso vale per gli enti locali. La loro attività è prevalentemente di "gestione" in senso lato e di provvista di infrastrutture e servizi, cioè di creazione di flussi reali. L'attività finanziaria diventa uno specchio significativo della loro capacità di perseguire le finalità istituzionali. Ciononostante andrebbe assai rimeditata la tendenza diventata prorompente negli ultimi anni a perseguire tali finalità attraverso la "gestione pubblica". Molti risultati potrebbero essere efficacemente perseguiti attraverso interventi di regolamentazione. Parte non lieve della presente crisi della finanza pubblica sta proprio nell'aver ridotto in primo luogo l'attività pubblica in attività di "gestione" pubblica, ed in secondo luogo nell'averla con troppa facilità "fiscalizzata" (7).

---

(5) Al riguardo si veda il nostro *La finanza locale nelle aree metropolitane*, in "La finanza pubblica di una grande città", a cura di G. Zandano, Associazione Piemonte Italia, Torino 1972.

(6) A. Barbera, *Indirizzi e procedure di spesa delle Regioni ordinarie*, in "Dove vanno le Regioni?", op. cit., citazione pagg. 6 e 9.

(7) Un tipico esempio di tali distorsioni in un campo diverso da quello in esame

In conclusione nelle presenti circostanze le attività che si traducono in fenomeni finanziari, costituiscono un sottoinsieme rilevante, se non del tutto assorbente, delle attività dei governi regionali e locali, ed inoltre diventano una chiave determinante per interpretare sia il tipo di relazioni interistituzionali, sia il tipo di relazioni tra enti di governo da un lato e gli altri enti pubblici e gli operatori privati — imprese e consumatori — dall'altro.

2) *Il quadro quantitativo: le finanze della Regione Piemonte*

Le indagini compiute sulla finanza delle Regioni a statuto ordinario (8), ancorché riferentisi a dati non recentissimi, cioè sui consuntivi 1973 ovvero sui preventivi fino al 1974, hanno fornito i connotati salienti della struttura finanziaria delle Regioni a s.o. I provvedimenti statali più recenti di maggiore rilievo, quali la legge 17-8-1974 n. 386, relativa al fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera, e la legge 10 maggio 1976 n. 356, modificativa del fondo comune, non han sortito altro risultato che confermare ed accentuare quei connotati di una finanza fondamentalmente basata su trasferimenti in entrata e trasferimenti in uscita.
Per i motivi prima delineati di omogeneità tra la struttura dei bilanci del Piemonte e quella delle altre Regioni, queste caratteristiche sono puntualmente ritrovate dalla nostra Regione.
La tavola II espone i dati relativi alle *Entrate* sulla base dei dati preventivi per gli ultimi 5 anni e precisamente il 1973, 1974, 1975, 1976 e 1977. Per i primi tre anni indicati si tratta delle previsioni iniziali corrette da dotazioni aggiuntive, anche per assegnazioni statali (previsioni definitive). Per gli ultimi due anni si tratta delle previsioni iniziali.
Il primo elemento che balza agli occhi è il forte incremento del complesso delle entrate passato nei cinque anni da poco meno di 100 miliardi ad oltre 400. Questo diventa indicativo dell'espandersi del ruolo della Regione.

---

si ha in molte normative urbanistiche regionali o comunali là dove prevedono la dismissione all'ente locale delle aree verdi o di parcheggio realizzate in ottemperanza degli obblighi connessi al rilascio di licenze o concessioni edilizie dai privati. Ma che bei regali!

(8) Si vedano, oltre al già citato saggio di P. D. Giarda, i contributi contenuti nel volume *La finanza delle Regioni e degli enti locali*, FORMEZ, Napoli 1975.

Tavola II

REGIONE PIEMONTE

ENTRATE

PREVISIONI DEFINITIVE (1973, 1974, 1975) e PREVISIONI INIZIALI (1976, 1977)

(in milioni)

		1973		1974		1975		1976		1977		Σ Entrate	
			% Σ tit. I/II/III		% Σ tit. i/ii/iii		% Σ tit. I/II/iil		% Σ tit. I/II/III		% Σ tit. I/II/III		
I	Imposte sul patrimonio e sul reddito			6.500		8.950		11.010		9.010		98.709	1973
II	Tasse e imposte sugli affari	8.200		17.700		17.700		17.700		18.550		145.033	1974
1	Entrate tributarie	8.200	11,14	24.200	18,44	26.860	7,63	28.710	6,79	27.560	7,24	472.265	1975
I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	4.037		500		300		100		50		449.516	1976
III	Imposte sulla produzione e sui consumi	49.398		51.170		63.950		82.500		92.460		422.635	1977
2	Quota di tributi erariali	53.438	72,60	51.670	39,37	64.250	18,41	82.600	19,53	92.510	24,29		
IV	Contributi, assegnazioni e trasferimenti di fondi dallo Stato	6.735		44.786		242.135		292.882		240.939			
V	Proventi dei servizi pubblici	203		535		540		2.849		1.749			
VI	Proventi di beni della Regione	3.025		8.585		12.025		12.075		14.075			
VII	Recuperi, rimborsi e contributi	50		600		550		605		605			
VIII	Partite che si compensano nella spesa	1.953		855		2.928		3.134		3.469			
3	Entrate extra-tributar.	11.967	16,26	55.361	42,19	258.179	73,96	311.544	73,68	260.838	18,47		
IX	Alienazione di beni	5		5		5		5		5			
X	Ammortamenti di beni patrimoniali	50		50		70		70		95			
XI	Trasferimento di capitali	—		—		—		—		—			
4	Alienazioni a ammort. Trasferimento di capitali a rimborso di crediti	55		55		76		75		100			
XII	Assunzione di mutui	2		6.250		108.880		17.950		26.170			
XIII	Anticipazioni	—		1.100		—		—		—			
XIV	Altre operazioni di credito	—		—		—		—		—			
5	Assunzione di prestiti. Anticipazioni a altre operazioni di credito	2		7.350		109.880		17.950		26.170			
XV	Assegnazioni e contributi speciali	12.395		137		657		8.636		16.467			
XVI	Delega di funzioni statali	10.657		6.260		12.574		—		—			
6	Centabilità speciali	23.052		6.397		13.231		8.636		15.457			

Passando alla composizione dell'entrata, gli elementi di confronto più interessanti si possono dedurre osservando il peso relativo dei primi tre titoli, cioè le *Entrate Tributarie* (cioè la larva di tributi propri), le *Quote di tributi erariali* (prevalentemente costituite dal Fondo comune ex art. 8 legge 16-5-1970 n. 281) e le *Entrate extra-tributarie*, la cui parte del leone è costituita da contributi, assegnazioni e trasferimenti di fondi dal bilancio statale.

Le Entrate tributarie, a parte il "salto" tra il 1973 e il 1974, dovuto alle previsioni relative agli introiti dell'ILOR e della Tassa regionale di circolazione, hanno subito modesti incrementi dal 1974 al 1977, portandosi da 24 a 27 miliardi. Il peso relativo sul complesso dei primi tre titoli (Entrate correnti) è calato nei quattro anni dal 18,44 per cento al 7,24 per cento.

Le Quote di tributi erariali, il cui nucleo prevalente è formato dal fondo comune, sono passate da 53,4 a 92,5 miliardi. Si tratta di una dinamica in espansione alquanto cospicua, e destinata probabilmente ad accentuarsi nei prossimi anni in relazione alle nuove disposizioni stabilite dalla legge 10-5-1976 n. 356. Essa stabilisce, come è noto, che il fondo determinato ai sensi dell'art. 8 della legge n. 281/1970 venga integrato dal 1977 al 1981 aggiungendo agli importi già stabiliti (base il 1976, per un ammontare non inferiore a 767 miliardi per tutte le Regioni ordinarie) una quota percentuale pari all'aumento delle entrate tributarie erariali (esclusi dazi, monopoli, lotto e lotterie).

Come meglio si dirà in seguito questo provvedimento conferma la logica originaria della struttura della finanza regionale, che avrebbe dovuto avere come colonna portante delle entrate il fondo comune, cioè un trasferimento non condizionato, a finalità mista di finanziamento generale per funzioni ordinarie e di perequazione, del tipo che è facile ritrovare anche in molte esperienze estere, ad esempio nel caso del *Revenue Sharing* negli Stati Uniti (9).

In realtà gli sviluppi successivi al 1974 han fatto pendere nettamente la bilancia a favore delle assegnazioni statali a destinazione vincolata. In effetti mentre la voce Quote di tributi erariali (fondo comune) pesava per oltre il 72% sul complesso delle entrate correnti (Titoli I, II e III) nel 1973, questo peso è sceso tra il 19 e il 24% negli ultimi due anni, cioè a circa un quinto, valore che potrà essere meglio verificato — come pure tutti i dati qui esposti — in sede di esame dei rendiconti del 1976.

---

(9) Si veda il nostro *Il finanziamento degli enti locali: l'esperienza del "Revenue Sharing" negli Stati Uniti*, in "Amministrazione e Società", n. 4, ottobre 1974.

Le Entrate extra-tributarie, costituite come si disse in gran parte di trasferimenti condizionati, sono salite dal 16,26% delle entrate correnti nel 1973 al 68,47 nella previsione del 1977. È stato rilevato che il tipo di condizionamento imposto da queste assegnazioni di fondi statali è assai diverso da quello imposto ai finanziamenti per le funzioni delegate (10). In questo secondo caso il controllo svolto dallo Stato è rigido, e minime sono le facoltà discrezionali lasciate alle Regioni. Nel caso invece delle assegnazioni per il fondo di sviluppo o per i fondi settoriali, tra cui il maggiore è costituito dal già citato fondo per l'assistenza ospedaliera (legge 386/1974), la discrezionalità è ben maggiore. Nel caso del fondo per i piani di sviluppo il vincolo consiste nella sua destinazione a spese in conto capitale. Nel caso di fondi settoriali, pur permanendo il vincolo della destinazione nel campo di intervento previsto dalla legge statale, la Regione « conserva piena autonomia sulle modalità tecnico-economiche della spesa, sui tempi di effettuazione della stessa, sull'individuazione del beneficiario » (11).

Tavola III

REGIONE PIEMONTE — ENTRATE

ACCERTAMENTI (Acc) e RISCOSSIONI (R)

(in milioni)

	1973		1974		1975	
	(Acc)	(R)	(Acc)	(R)	(Acc)	(R)
I Entrate tributarie	7.980	7.421	20.408	15.922	21.056	16.959
II Quote di tributi erariali	53.437	53.035	51.573	42.845	52.448	26.230
III Entrate extra-tributarie	9.631	4.862	49.496	9.565	252.539	171.518
IV Alienazioni e ammortamenti, trasferimento di capitali e rimborso di crediti	. 50	.—	.956	.956	.—	.—
V Assunzione di prestiti, anticipazioni e altre operazioni di credito	47.000	.—	23.850	.—	177.730	75.999
VI Contabilità speciali	22.003	14.852	6.397	5.331	13.232	3.837
Totale	140.101	79.991	151.725	73.665	517.005	294.595

(10) P. D. Giarda, op. cit.

(11) P. D. Giarda, op. cit., citazione a pag. 76.

Modesti in complesso sono gli importi di introiti previsti nel titolo IV delle Entrate per alienazioni e ammortamenti di beni patrimoniali, rimborso di prestiti, ecc.
Infine scarsamente significative in sede di dati preventivi sono le voci relative all'assunzione di mutui, anticipazioni ed altre operazioni di credito. Una valutazione di tali voci, data la natura di straordinarietà, può essere più opportunamente svolta in sede di rendiconti.
I risultati dei rendiconti relativi al 1973, 1974 e 1975, gli ultimi resi disponibili, sono sinteticamente riportati nella tavola III. I totali complessivi dei titoli delle Entrate sono esposti per accertamenti e per riscossioni. Come è logico attendersi non sussistono rilevanti differenze tra le previsioni definitive, cioè già corrette rispetto alle previsioni iniziali, e gli accertamenti di competenza in sede consuntiva. Marcate, invece, sono le differenze tra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza. La creazione di questi vistosi residui attivi non è da ritenersi tanto addebitabile a ritardati introiti o a versamenti dilazionati da parte dello Stato, quanto alla ritardata utilizzazione da parte della Regione (e delle Regioni) dei fondi statali. Tale scarto, cioè, è addebitabile al crearsi di rilevanti residui passivi, fatto che, come è noto, è uno degli elementi caratteristici dei primi anni di vita delle Regioni. La mancata riscossione in relazione a questo ritardo nell'impiego dei fondi nasce da quanto disposto dalla legge 10-10-1974 n. 2956, per cui i fondi regionali restano accreditati in apposito conto corrente fruttifero presso la Banca d'Italia in attesa di venire utilizzati.
Questo concorre ad alleviare le carenze di liquidità del Tesoro, a fronte delle disponibilità liquide dei governi regionali. Con riferimento ai primi tre titoli delle Entrate rispetto ad un accertamento per il 1975 di oltre 326 miliardi, la riscossione è stata di poco più di 171 miliardi, cioè poco più della metà.
Inoltre l'anno 1975 presenta una assunzione di crediti — mutui e anticipazioni — eccezionale rispetto agli anni precedenti. Si tratta in realtà di oltre 101 miliardi per mutui registrati in accertamento, ma nessuno riscosso, e di anticipazioni per circa 76 miliardi interamente introitate. I rendiconti degli anni successivi dovranno dirci se si tratta di una tendenza di una maggiore attività debitoria della Regione, oppure di una "punta" eccezionale. I dati di preventivo, che in questo campo per altro sono poco più che una indicazione pro memoria, lasciano propendere per la seconda ipotesi.
In conclusione per quanto riguarda le entrate i tre elementi più rilevanti sono da indicarsi: a) nell'essere le fonti di entrata derivanti in netta prevalenza da fondi statali; b) nell'essere tali fondi statali prevalente-

mente a destinazione vincolata sia pure con vincoli molto ampi; c) nella formazione di rilevanti residui attivi, da attribuirsi, come si disse, più alla ritardata utilizzazione che a dilazioni nei versamenti da parte dello Stato. Sul primo punto si tornerà in sede conclusiva. In merito al secondo punto non pare di dover condividere la tesi di A. Barbera per cui il vincolo di destinazione sarebbe così rigido per cui « le Regioni sarebbero relegate a organi di spesa dello Stato, con compiti limitati alla localizzazione della spesa stessa e alla individuazione dei destinatari..., mentre i consigli regionali sembrano talvolta assumere un ruolo più di amministratori che di legislatori » (12). Si è già riferito in merito il parere più calibrato di P. Giarda.

I prospetti relativi alla spesa della Regione Piemonte si riferiscono ai dati di previsione (previsioni definitive per gli anni 1973, 1974 e 1975 e iniziali per il 1976 e il 1977), esposti sia in base alla classificazione funzionale, sia in base alla classificazione economica, nonché ai dati relativi agli impegni e ai pagamenti desunti dai rendiconti del 1973, 1974 e 1975 in base alla classificazione economica.

La tavola IV riporta i dati di previsione secondo la classificazione funzionale, insieme al peso relativo di ciascuna sezione funzionale sul totale di ciascun titolo di spesa. Questo consente di vedere la dinamica dei vari settori di spesa come previsti dal legislatore regionale, anche se tali scelte sono in gran parte predeterminate dalla destinazione settoriale dei fondi statali. Questo ad esempio giustifica il fatto che gli interventi in campo sociale a partire dal 1975 costituiscano la quota più rilevante delle spese correnti, cioè circa 3/4. Rispetto ai 304 miliardi di spese correnti e ai 224 miliardi di spesa per questa sezione previsti per il 1977, oltre 172 sono dovuti all'unico capitolo dell'assistenza sanitaria-ospedaliera.

La spesa in conto capitale pare essere ad un primo sommario esame un campo di maggiore discrezionalità ed iniziativa politica da parte della Regione. Si dirà inoltre come proprio in questa sede si registrino le maggiori differenze rispetto alle altre Regioni a s.o. La quota nettamente maggiore è assorbita dalla voce azioni ed interventi in campo economico (57,80% nel 1977), che include i contributi ad enti locali per opere pubbliche o alle imprese, ed in particolare comprende gli interventi nel settore dei trasporti. Inoltre è crescente la quota relativa alle azioni ed interventi per l'assetto del territorio, il 23,60% nel 1977. Essa comprende in gran parte contributi agli enti locali per la formazione di strumenti urbanistici, per opere pubbliche di carattere

(12) A. Barbera, op. cit., citazione pag. 16.

igienico-sanitario, e per la realizzazione di impianti per il trattamento dei rifiuti solidi e delle acque reflue. Per altro l'ammontare globale delle spese in conto capitale ha subito un andamento alquanto erratico negli anni considerati, ed in ogni caso, assai di più che non le previsioni delle spese correnti, quelle in conto capitale sono indicative al più degli indirizzi del legislatore regionale, più che della fattibilità di tali programmi di intervento: come si vedrà lo scarto tra impegni e pagamenti è assai vistoso.

Passando alla classificazione economica delle spese (tav. V) si può

Tavola IV

REGIONE PIEMONTE

SPESE — CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE

PREVISIONI DEFINITIVE (1973, 1974, 1975) e INIZIALI (1976, 1977)

(in milioni)

	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%
1. Amministraz. generale	4.225	9,05	9.749	14,18	10.421	3,71	11.009	3,66	13.380	4,40
2. Istruzione, formazione e cultura	5.499	11,78	26,119	37,99	28.034	9,98	25.337	8,43	25.820	8,49
3. Azioni ed interventi per l'assetto del territorio	.332	0,71	1.755	2,55	1.999	0,71	2.651	0,88	4.469	1,47
4. Azioni ed interventi in campo sociale	18.855	40,39	11.298	16,43	212.520	75,69	217.238	72,25	224.296	73,76
6. Azioni ed interventi in campo economico	10.638	22,79	14.950	21,74	24.861	8,85	28.170	9,37	30.879	10,15
7. Oneri non ripartibili	7.132	15,28	4.891	7,11	2.953	1,05	16.281	5,41	5.261	1,73
I Spese correnti	46.681	100,00	68.761	100,00	280.788	100,00	300.687	100,00	304.105	100,00
1. Amministraz. generale.....	2.250	7,77	4.252	4,79	.916	0,50	1.630	1,17	3.640	3,58
2. Istruzione, formazione e cultura							.100	0,07	.800	0,79
3. Azioni ed interventi per l'assetto del territorio	.350	1,21	1.810	2,04	15.210	8,36	16.812	12,12	23.982	23,60
4. Azioni ed interventi in campo sociale	2.311	7,98	9.292	10,46	33.830	18,60	5.802	4,18	6.602	6,50
6. Azioni ed interventi in campo economico.....	23.907	82,51	61.951	69,72	128.016	70,38	46,485	33,50	58.727	57,80
7. Oneri non ripartibili.....	.157	0,54	11.555	13,00	3.914	2,15	67,918	48,95	7.848	7,72
II Spese in conto capitale	28.976	100,00	88.861	100,00	181.886	100,00	138.747	100,00	101.599	100,00
8. Restituzione di prestiti e di anticipazioni			.102		. 60		1.446		1.473	
9. Operazioni di credito										
III Rimborso di prestiti ed altre operazioni di credito			.102		. 60		1.446		1.473	
10. Erogazioni di fondi per conto dello Stato	23.052		6.397		13.232		8.636		15.457	
IV Contabilità speciali	23.052		6.397		13.232		8.636		15.457	
Σ	98.709		164.122		475.965		449.516		422.635	

osservare come l'Ente Regione, anche nel caso specifico del Piemonte, sia fondamentalmente un grosso intermediario di flussi finanziari. Sia nella parte corrente come in quella in conto capitale la voce dei trasferimenti è nettamente prevalente: per il 1977 vengono previsti oltre 254 miliardi di trasferimenti correnti, pari all'83,71% delle spese correnti, e 86 miliardi di trasferimenti in conto capitale, pari all'84,89% delle spese in conto capitale.
La tavola VI riporta le voci di spesa della Regione Piemonte secondo gli impegni e i pagamenti (di competenza) desunti dai rendiconti del 1973, 1974 e 1975 ed in base alla classificazione economica. Emerge in tutta la sua rilevanza il problema dibattutissimo dei residui passivi delle Regioni. Per l'ultimo anno considerato, il 1975, i pagamenti correnti corrispondono all'85% degli impegni di spesa corrente, il che può dirsi una quota del tutto soddisfacente. Ma al contrario i pagamenti in conto capitale corrispondono a circa 9,7 miliardi sul totale di impegni in conto capitale di oltre 158 miliardi, cioè appena il 6%.
Non è qui il caso di entrare in dettaglio su questo fenomeno, abbondantemente dibattuto dalla letteratura dedicata ai primi anni di vita delle Regioni (13). Basterà ricordare con il Barbera le cause "strutturali", quali la dissociazione tra decisioni legislative in materia di spesa e concrete possibilità operative, la lentezza dei centri di spesa, le complessità procedurali di talune leggi, l'effettuazione dei pagamenti successivamente al compimento delle opere, e le cause "congiunturali", quali le restrizioni di credito e gli aumenti dei costi di costruzione che, specie per gli enti locali, han costituito motivo di trattative, ricerche, rinvii le prime, e di defatiganti e spesso reiterate procedure i secondi. Con riferimento alla situazione piemontese le cause della formazione dei residui passivi settore per settore e talune direttive per la loro rimozione sono state indicate in uno specifico capitolo della Proposta della Giunta regionale per il Piano Regionale di Sviluppo 1976-80 (Parte seconda/I pag. 19 e segg.).
Un ultimo punto che ha formato oggetto di particolare attenzione riguarda i confronti interregionali (14). Una visione sintetica per alcune voci significative riferite al 1975 viene proposta nella tavola VII. Le entrate correnti della Regione Piemonte per abitante sono lievemente inferiori alla media delle Regioni a s.o., e precisamente lire 71 mila contro 81 mila. Questo è dovuto visibilmente ai correttivi di tipo pere-

---

(13) Si vedano anche sotto questo profilo i saggi citati di A. Barbera, P. D. Giarda e G. Mazzocchi in "Dove vanno le Regioni?", op. cit.

(14) Si veda sempre la ricerca di P. D. Giarda citata.

Tavola V

REGIONE PIEMONTE

SPESE — CLASSIFICAZIONE ECONOMICA

PREVISIONI DEFINITIVE (1973, 1974, 1975) a INIZIALI (1976, 1977)

(in milioni)

		1973	%	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%
I	Organi statutari	1.566	3,35	2.766	4,02	2.666	0,95	3.322	1,10	3.036	1,00
II	Personale	6.025	12,91	10.583	15,39	11.224	4,00	10.891	3,62	12.813	4,21
III	Beni e servizi	7.209	15,44	10.809	15,71	11.479	4,09	12.473	4,15	13.811	4,54
IV	Trasferimenti	24.909	53,36	39.624	57,63	251.690	89,64	247.919	82,45	254.571	83,71
V	Interessi	. 50	0,11	. 25	0,04	.681	0,24	9.710	3,23	14.482	4,76
VI	Partite correttive e compensative.....	1.998	4,28	.869	1,26	2.953	1,05	3.155	1,05	3.506	1,15
VII	Ammortamenti	. 35	0,07	. 50	0,07	. 70	0,02	. 70	0,02	. 95	0,03
VIII	Somme non attribuibili	4.899	10,49	4.036	5,87	. 25	0,01	13.147	4,37	1.791	0,59
I	Spese correnti	46.681	100,00	68.761	100,00	280.788	100,00	300.687	100,00	304.105	100,00
IX	Beni e opere	3.645	12,58	6.940	7,81	5.260	2,89	4.760	3,43	6.928	6,82
X	Beni mobili, macchine ed attrezzature	.915	3,16	.512	0,58	.581	0,32	.570	0,41	.580	0,57
XI	Trasferimenti	24.259	83,72	68.604	77,20	161.982	89,06	65.499	47,21	86.243	84,89
XII	Partecipazioni azionarie e conferim.	—	—	1.250	1,41	10,150	5,58	—	—	—	—
XV	Somme non attrib.	.167	0,54	11.555	13,00	3.914	2,15	67.918	48,95	7.848	7.72
II	Spese in c/capitale.....	28.976	100,00	88.861	100,00	181.886	100,00	138.747	100,00	101.599	100,00
XVI/II	Estinzione di mutui e di anticipazioni	—	—	.102	—	. 60	—	1.446	—	1.473	—
XVIII	Operazioni di credito	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
III	Rimborso di prestiti ..	—	—	.102	—	. 60	—	1.446	—	1.473	—
XIX	Gestioni speciali	12.395	—	.137	—	.657	—	8.636	—	15.457	—
XX	Gestione delle funzioni statali delegate.....	16.657	—	6.260	—	12. 574	—	8.636	—	—	—
IV	Contabilità speciali ...	23.052	—	6.397	—	13.231	—	449.516	—	14.457	—
	Totale	98.709	—	164.122	—	475.965	—	—	—	—	—

Tavola VI

REGIONE PIEMONTE

SPESE — CLASSIFICAZIONE ECONOMICA — RENDICONTI

IMPEGNI (I) e PAGAMENTI (P)

(In milioni)

		1973		1974		1975	
		(I)	(P)	(I)	(P)	(I)	(P)
I	Organi statutari	1.446	1.252	2.756	2.480	2.641	2.246
II	Personale	5.292	3.186	10.338	4.219	11.107	6.097
III	Beni e servizi	5.618	2.920	9.484	4.853	9.752	5.232
IV	Trasferimenti	22.880	11.443	38.048	25.505	248.763	220.405
V	Interessi	. 41	.—	. 5	. 5	.211	.211
VI	Partite corr./comp.	1.104	.409	.776	.774	1.891	.543
VII	Ammortamenti	. 35	.—	.—	.—	.—	.—
VIIi	Somme non attrib.	4.830	.—	3.450	.—	.—	.—
I	**Spese correnti**	**41.247**	**19.210**	**64.856**	**37.835**	**274.364**	**234.734**
IX	Beni e opere	3.434	1.489	6.880	3.821	5.086	.369
X	Beni mobili, macchine e attrezz.	.863	. 42	.512	.349	.463	.210
XI	Trasferimenti	22.964	1.640	68.420	4.618	140.026	9.180
XII	Partecipazioni azionarie e confer.	.—	.—	1.250	.—	10.150	.—
XV	Somme non attrib.	.157	.—	10.650	.—	2.814	.—
II	**Spese in c/capitale**	**27.418**	**3.170**	**87.712**	**8.788**	**158.539**	**9.759**
XVI/II	Estinzione mutui e anticipazioni	.—	.—	.—	.—	76.014	54.014
XVIII	Operaz.di credito	45.000	.—	16.500	16.500	.—	.—
III	**Rimborso prestiti**	**45.000**	**44.000**	**16.500**	**16.500**	**76.014**	**54.014**
XIX	Gestioni speciali	11.666	.111	.137	.—	.657	.328
XX	Gestione funzioni statali delegate	16.657	1.081	6.260	2.151	12.574	3.632
IV	**Contabilità speciali**	**22.323**	**1.192**	**6.397**	**2.151**	**13.231**	**3.960**
	Totale	**135.988**	**67.572**	**175.466**	**65.274**	**522.149**	**302.468**

quativo introdotti nei fondi statali, per cui spettano alla Regione Piemonte circa 64 mila lire per abitante contro le oltre 76 mila delle altre Regioni.

Inoltre la Regione Piemonte destina una quota inferiore della media delle altre Regioni a spese correnti, 60 mila lire pro capite contro le oltre 68 mila della media generale. In particolare la spesa per il personale risulta essere la metà della media generale. Comportamento inverso si nota nel caso delle spese in conto capitale: la Regione Piemonte risulta destinare a spese di investimento oltre una volta e mezzo l'importo pro capite rispetto alla media delle altre Regioni, cioè circa 35 mila lire contro 23,4 mila. Questo tenderebbe a confermare la tesi del Giarda per cui « le Regioni meno favorite dai criteri di distribuzione dei fondi statali hanno mediamente seguito una politica di contenimento delle spese correnti, generando avanzi di parte corrente utilizzati per il finanziamento delle spese in conto capitale » (15).

Tavola VII

PIEMONTE e REGIONI A STATUTO ORDINARIO

ACCERTAMENTI/IMPEGNI DI COMPETENZA

anno 1975

		Piemonte		Regioni a S.O.	
		milioni	pro capite	milioni	pro capite
1.	Entrate correnti	326.043	71.816	3.839.300	81.312
	di cui:				
1.1.	Entrate tributarie	21.056	4.638	150.800	3.194
1.2.	Trasferimenti dallo Stato	291.995	64.316	3.598.900	76.220
2.	Spese correnti	274.364	60.433	3.246.300	68.753
	di cui:				
2.1.	Personale	11.107	2.446	227.500	4.818
2.2.	Trasferimenti	248.763	54.794	2.855.500	60.476
3.	Spese in conto capitale	158.539	34.920	1.105.300	23.409
	di cui:				
3.1.	Beni e opere	5.086	1.120	188.900	4.001
3.2.	Trasferimenti	140.026	30.843	788.700	16.703

(15) Citazione pag. 122.

Infine il quadro dei problemi della finanza regionale in Piemonte non sarebbe completo senza un cenno alla portata della legge 19-5-1976 n. 335 in materia di bilanci e contabilità regionali. I principî stabiliti da questa legge, in particolare la formazione dei bilanci pluriennali, la articolazione tra programmazione regionale — bilanci pluriennali — e bilanci annuali, la formazione dei bilanci di cassa accanto a quelli di competenza, ed il rapporto tra leggi di spesa e bilanci, costituiscono la prima significativa applicazione nel nostro Paese di tutta una serie di nuove tecniche di gestione contabile e di formazione dei bilanci pubblici, in un'ottica che vede questi ultimi più come strumenti di efficienza e di verifica del perseguimento degli obiettivi dell'azione pubbica, che come documenti volti ad assicurare il rispetto di prescrizioni giuridico-contabili. Al riguardo le proposte della Giunta Regionale per il Piano di Sviluppo 1976-80 contengono uno schema di bilancio pluriennale, che, ancorché non raccordato con i programmi obiettivo del Piano, costituisce un primo apporto per l'applicazione della legge citata (16).

Concludendo, in merito alla struttura delle spese della Regione, si possono fissare i seguenti punti: a) l'attività di spesa della Regione è prevalentemente orientata verso gli interventi nei settori sociale ed economico in senso lato; b) l'Ente Regione è una sorta di grosso collettore di flussi finanziari: esso trae le risorse prevalentemente da trasferimenti statali, che vengono trasferiti con vincoli più o meno lati a enti pubblici e operatori privati. Questo qualifica in modo prevalente la natura dell'organismo sorto dalla più rilevante innovazione istituzionale della storia della Repubblica: se tutto questo corrisponda compiutamente al ruolo attribuito alla Regione di ente di governo, programmazione, indirizzo e controllo resta un problèma del tutto aperto; c) il divario tra spese impegnate e spese erogate, ed il conseguente formarsi dei residui passivi, specie per quelli di investimento, ripropone la questione delle capacità di spesa della pubblica amministrazione, e della sopravvivenza di procedure dettate meramente dalla preoccupazione della formale regolarità contabile. Il caso delle opere pubbliche realizzate dagli enti locali è di per sé sufficientemente eloquente; d) i sintetici elementi di differenziazione tra la spesa pro capite della Regione Piemonte rispetto alla media delle altre Regioni a s.o. — minori spese

---

(16) Oltre che le citate Proposte della Giunta regionale per il Piano Regionale di Sviluppo 1976-80 si vedano su questo tema *I Quaderni regionali* del FORMEZ n. 2 su "Bilanci regionali e programmazione", e n. 9 "Bilancio e contabilità regionale", e più recentemente A. Gaboardi, *Introduzione al bilancio pluriennale delle Regioni*, in "Amministrazione e Società", n. 10, 1976.

correnti specie per personale, e più spese in conto capitale — esigono approfondimenti in merito al ruolo giocato da vari fattori quali ad esempio, la minore dotazione di fondi statali in relazione ai meccanismi "perequativi", ed il conseguente contenimento delle spese correnti a favore di quelle di investimento; il tipo di spesa indotto da una struttura di redditi e consumi privati elevati e da una struttura produttiva avanzata; la propensione delle Regioni meno sviluppate a vedere nella spesa corrente una fonte di creazione rilevante di redditi privati, attuata mediante spese di personale o trasferimenti alle famiglie; la presenza in altre Regioni di enti specializzati abilitati alla realizzazione e/o al finanziamento di spese di investimento, ad es. la Cassa del Mezzogiorno.

3) *Il quadro quantitativo: le finanze dei comuni piemontesi*

Nel quadro quantitativo illustrato dalle pagine che seguono si farà essenzialmente riferimento ai dati di bilancio delle amministrazioni comunali. L'aver tralasciato di analizzare i dati relativi alle amministrazioni provinciali non va inteso come un'adesione alla indiscriminata crociata iconoclasta contro questo ente. In realtà occorre essere consapevoli che l'Ente Provincia va radicalmente ristrutturato al fine di renderne significativi, organici e coerenti i compiti e l'ambito territoriale. Ma pur sempre deve essere valutata positivamente la sua funzione di ente ad elezione diretta con funzioni sovracomunali, ed in questo la Provincia costituisce un punto di riferimento importante. La omissione dell'analisi dei dati finanziari in questa sede nasce dal fatto che essa avrebbe fornito elementi assai poco significativi, a parte, forse, talune indicazioni circa i volumi di spesa. La Provincia svolge prevalentemente compiti di natura settoriale — assistenza psichiatrica, istruzione superiore e viabilità — e l'esame della traduzione finanziaria di questa attività poco concorre al filone logico lungo il quale si muove questo rapporto.
Ogni analisi sui dati dei bilanci degli enti locali è inficiata dal grave ritardo con il quale essi vengono pubblicati dall'ISTAT. L'ultima pubblicazione relativa ai bilanci comunali e provinciali risale al 1972, anno cioè precedente la riforma tributaria e l'esplosione delle tensioni inflazionistiche. Inoltre tali pubblicazioni, in molti aspetti assai pregevoli e di rilevante utilità, non riportano la scomposizione delle voci finanziarie per classi demografiche di comuni a livello regionale. Per questo, sia per disporre di dati più recenti, sia per analizzare il comporta-

mento delle amministrazioni comunali in relazione alla dimensione demografica, si è fatto ricorso ad alcune recenti indagini campionarie. Accanto alla struttura socio-economica, difficilmente valutabile a livello comunale con dati attendibili e aggiornati, la dimensione demografica è certo all'origine di rilevanti differenziazioni di comportamento di entrata, di spesa e di indebitamento. Per questo l'analisi che segue si fonda essenzialmente sul confronto dei dati finanziari dei comuni distinguendoli in base alla popolazione, e limitando questa comparazione agli anni 1972, significativo per i motivi dianzi detti, e il 1975. Un utile punto di partenza può essere rappresentato dal quadro esposto nella tavola VIII. Si tratta degli accertamenti e degli impegni di competenza delle entrate correnti, delle spese correnti, delle spese in conto capitale, e delle spese per rimborso di prestiti per il 1972, in valore assoluto e pro capite, di vari aggregati, e precisamente: il comune di Torino, i totali relativi alle amministrazioni comunali del Piemonte (Torino incluso), al totale nazionale, ai 6 comuni italiani con più di mezzo milione di abitanti, ai comuni piemontesi escluso Torino.
I dati che consentono un utile confronto sono ovviamente quelli procapite. Le informazioni che la tavola ci offre possono essere così sintetizzate: l'entrata corrente dei comuni piemontesi per abitante è superiore alla media nazionale (oltre 52 mila lire contro 43 mila): si tratta ovviamente di un dato influenzato sia dai differenti livelli di reddito e di consumi che incidevano sul gettito delle entrate proprie (imposta di famiglia e sui consumi) e non corretto da compartecipazioni aventi

Tavola VIII

FINANZE DEI COMUNI

ACCERTAMENTI E IMPEGNI

	Popol.	Entrate correnti		Spese correnti		Spese c/capitale		Tot. rimborso prestiti	
	31.12.72	milioni	pro capite	milioni	pro capite	milioni	pro capite	milioni	pro capite
1972									
1. Torino	1.172.476	103.385	88.176	133.195	113.601	66.196	56.458	163.785	139.692
2. Piemonte	4.462.976	235.570	52.783	250.060	56.030	141.192	31.693	174.190	39.030
3. Italia	54.643.873	2.366.487	43.307	3.560.348	65.155	1.432.042	26.206	2.105.230	38.526
4. Comuni italiani sup. 500.000 abitanti	8.395.611	620.223	73.875	1.202.583	143.239	317.580	37.826	1.586.807	189.004
5. Piemonte (escluso Torino)	3.290.500	132.185	40.171	116.865	35.515	74.996	22.791	10.405	3.162
1975									
Italia	56014.000	3.523.900	62.911	5.842.500	104.304	2.073.400	37.015	3.407.500	60.833

Fonti: Bilanci Comunali e Provinciali - anno 1972 ISTAT - 1976

un qualche elemento perequativo, sia dalla maggiore propensione alla imposizione locale in genere dimostrata dalle regioni settentrionali (17). Analogo ragionamento vale nel confronto tra il comune di Torino e la media dei 6 maggiori comuni italiani (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova e Palermo). Si hanno 88 mila lire contro le 73 mila. I comuni grandi registrano maggiori entrate per l'accentuazione dei fenomeni prima indicati: maggiori redditi e maggiore propensione a tassare. Se poi si confronta il valore pro-capite di entrata del comune di Torino con quello degli altri comuni piemontesi, Torino escluso, il divario è assai netto: il primo valore è oltre il doppio del secondo.
Comportamenti diversi si osservano sul fronte della spesa corrente: i comuni maggiori spendono molto di più dei comuni minori (113 mila lire per abitante in Torino contro le 35 mila per il resto del Piemonte), ma i differenziali interregionali sono in questo caso rovesciati: un torinese "riceve" spese correnti nettamente inferiori alla media dei comuni con più di 500 mila abitanti (113 mila lire contro le 143 mila lire).
Sul fronte delle spese in conto capitale si registra il forte impegno del comune di Torino (oltre 56 mila lire pro capite) che è del 50% superiore a quello medio dei comuni maggiori italiani e quasi una volta e mezza l'importo dei restanti comuni piemontesi. Questo elemento va qualificato osservando le voci relative al rimborso dei prestiti: qui il divario tra comuni maggiori e minori è abissale: 139 mila lire pro capite a Torino contro le 3162 dei restanti comuni piemontesi; segno questo di una "propensione all'indebitamento" nettamente maggiore, e non solo legata alla maggiore propensione alla spesa, ma anche determinata da una maggiore capacità di utilizzazione dei canali di credito. Per altro è a sua volta nettamente superiore la quota per abitante per restituzione di prestiti del complesso dei 6 maggiori comuni. Poiché questo è un andamento rovesciato rispetto al dato della spesa in conto capitale, la maggiore quota di rimborso prestiti è in gran parte da attribuirsi all'indebitamento destinato alla copertura di disavanzi correnti.
Con riferimento alla realtà piemontese alcuni elementi di valutazione più aggiornati ed analitici possono essere desunti dalla tavola IX. Si tratta dei dati pro capite di un campione di comuni piemontesi distinti per classi di ampiezza demografica per gli anni 1972 e 1975 (18). In sintesi gli elementi di maggiore interesse possono essere così riassunti:

---

(17) Si veda al riguardo la ricerca di R. Artoni e G. Cerea, *I trasferimenti finanziari intergovernativi in Italia ed in Lombardia*, ILSES, Milano 1975.

(18) Trattasi di una nostra rilevazione iniziata per conto dell'Associazione Piemonte Italia.

Tavola IX

FINANZA COMUNALE

INDAGINE CAMPIONARIA — IMPEGNI E ACCERTAMENTI

DATI PRO CAPITE PER CLASSI DI COMUNI

	(1) Entrate tributarie		(2) Compartecipazione tributi erariali		(3) Entrate extra tributarie		(4) Totale entrate correnti		(5) Spese correnti		(6) Spese in conto capitale		(7) Rimborso prestiti	
	1972	1975	1972	1975	1972	1975	1972	1975	1972	1975	1972	1975	1972	1975
1. Comuni da 0-1000 ab.														
(n. 56 su 604)	20.257	9.811	9.790	34.872	15.795	26.311	45.843	70.994	37.599	60.356	33.397	58.346	1.079	1.035
in %su entrate correnti	44,19	13,82	21,35	49,12										
1972 = 100								151,33		156,85		170,71		93,76
2. Comuni da 1.000-3.000 ab.														
(n. 50 su 407)	16.239	6.791	8.417	29.350	11.566	16.743	36.223	52.885	24.573	41.972	16.453	38.278	1.058	1.364
in % su entrate correnti	44,83	12,84	23,24	55,50										
1972 = 100								149,26		174,62		237,84		131,79
3. Comuni da 3.000-10.000 ab.														
(n. 54 su 145)	21.682	8.732	6.337	30.857	8.105	14.082	36.125	53.671	27.302	46.045	19.735	27.106	1.452	1.298
in % su entrate correnti	60,02	16,27	17,54	57,50										
1972 = 100								150,72		171,09		139,34		90,64
4. Comuni oltre i 10.000 ab.														
(escluso Torino)														
(1972: 51/51 : 1975: 25/51)	30.582	12.313	4.904	38.245	9.675	16.950	45.161	67.510	45.629	80.429	29.414	48.285	6.897	15.102
in % su entrate correnti	67,72	18,24	10,86	56,65										
1972 = 100								152,49		177,85		136,22		224,74
5. Torino	55.148	12.725	6.552	57.874	26.475	26.318	88.176	96.917	113.501	196.531	56.458	51.319	139.692	297.341
in % su entrate correnti	62,54	13,13	7,43	59,72										
1972 = 100								112,76		177,49		0,93		218,37
6. Italia							43.307	62.911	65.155	104.304	26.206	37.015	38.526	60.833
1972 = 100								145,05		160,09		141,25		157,90

Fonte: Bilanci Comunali

* Elaborazioni condotte dall'Associazione Piemonte-Italia

nonostante la rilevante aggregazione delle voci, si registrano due tipici andamenti, a seconda del tipo di dato, al crescere della popolazione demografica: un andamento ad "U" ed un andamento rapidamente crescente di tipo esponenziale. I comuni più piccoli, sotto i 1000 abitanti, introitano e spendono di più per abitante dei comuni intermedi, pur offrendo forse minori servizi. Questo è facilmente spiegabile: sono sufficienti le poche spese, relative alle minime funzioni di istituto e alle entrate per coprirle, a far lievitare i valori medi. Spese ed entrate correnti pro capite, minime per i comuni medio-piccoli (da mille a 10.000 abitanti), risalgono rapidamente al crescere della popolazione, e le spese correnti in misura più accentuata delle entrate. Tipico andamento crescente si ha invece per la voce di rimborso di prestiti, con valori minimi per i piccoli comuni ed esplosivi per le classi superiori. La tavola riporta tre altri tipi di informazioni. In primo luogo, fatto legato alla riforma tributaria, si evidenzia di quanto si sia spostato negli anni considerati il peso delle compartecipazioni a tributi erariali (per il 1975 si tratta delle somme compensative dei tributi locali soppressi) sulle entrate correnti rispetto alle entrate tributarie (proprie). In secondo luogo si registra come i comuni con meno di 10.000 abitanti abbiano mediamente mantenuto l'equilibrio del bilancio corrente, fatto che non è più riscontrabile per i comuni superiori a 10.000 abitanti. Infine resta da chiedersi quanto di questa "rottura" del vincolo di bilancio sia da addebitarsi, come comunemente si sostiene, alla severa lievitazione dei costi dei servizi locali a fronte di somme compensative trasferite dallo Stato con incrementi largamente inferiori al tasso di inflazione. È assai difficile trarre una valutazione conclusiva in presenza di dati così sommari. Qualora fosse stata mantenuta l'autonomia tributaria locale, ci si può chiedere se avremmo assistito al prodursi di uno sforzo fiscale (e tariffario) autonomo maggiore in presenza delle maggiori pressioni di costi. Tutti i comuni, ad eccezione di quelli con meno di 1000 abitanti, registrano nei tre anni tassi di incremento della spesa pro capite di oltre il 70%, contro un incremento dei prezzi al consumo del 54% e all'ingrosso del 78%. Mancando qualsiasi possibilità di fare riferimento ad una maggiore propensione all'imposizione locale, ed in assenza di ogni vincolo di bilancio, pare non esservi stato nessun incentivo né al contenimento della spesa né ad una adeguata ricerca di altre forme di copertura, ad esempio tariffe pubbliche, che non fosse un maggiore indebitamento. Talune ricerche in corso forse potranno dare maggiori elementi di valutazione in merito. Su questo tema si tornerà più opportunamente in sede di conclusioni finali di ordine generale.

Un'ulteriore qualificazione in relazione ai diversi comportamenti di entrata e di spesa in funzione della diversa ampiezza demografica viene documentata dalla tavola X. Pure in questo caso si tratta di una rilevazione campionaria (19) anche se il numero dei comuni censiti supera la metà di quelli piemontesi. I valori si riferiscono ai bilanci preventivi del 1975, e pur tenendo in dovuto conto la minore attendibilità delle previsioni rispetto a dati desunti dai verbali di chiusura, sono pur sempre indicativi delle tendenze rilevanti in questa sede.
A conferma di quanto detto in precedenza, sarà sufficiente osservare che denotano il tipico andamento ad "U" le spese correnti pro-capite (riga 1), le spese per il personale pro-capite (riga 2), le entrate correnti pro-capite (riga 5). Analogo andamento presenta il dato del numero dei dipendenti ogni 1000 abitanti (riga 4).
Al contrario, andamento crescente al crescere della dimensione hanno le spese per l'istruzione (riga 3) e quelle relative all'onere totale (interessi più rimborso capitale) dei mutui.

Tavola X

FINANZE COMUNALI

BILANCI PREVENTIVI ANNO 1975

Indagine campionaria — Dati significativi per classi di Comuni pro capite

	1	2	3	4a	4b	4c	5	Totale
	1–1.000	1.000–3.000	3.000–10.000	10–20.000	20–100.000	100.000–1.000.000	oltre 1.000.000	
	n. 352 su 604	n. 251 su 407	n. 105 su 145	n. 19 su 23	n. 16 su 27	n. 1 su 2	n. 1 su 1	n. 715 su 1209
1. Spese correnti pro capite	48.471	41.024	42.728	56.469	82.781	112.431	270.963	135.096
2. Spese personale pro capite	20.370	17.439	17.115	22.967	28.471	42.430	55.241	34.311
3. Spesa istruzione pro capite	3.737	4.986	8.809	11.388	19.148	13.406	27.900	17.083
4. Dipendenti ogni 1000 ab.	5	4	3	4	6	7	9	6
5. Entrate correnti pro capite	57.822	49.361	48.506	59.089	70.666	67.636	96.701	71.899
6. Oneri tot. mutui pro capite	3.300	3.579	6.195	9.100	18.650	38.740	47.115	23.818

Fonti: Elaborazioni della Findata su rilevazione dell'Unione Regionale delle Province Piemontesi.

(19) Elaborazioni condotte dalla Findata su rilevazioni della Unione Regionale delle Province Piemontesi.

Si tratta di alcune sommarie indicazioni relative alla regione piemontese circa quello che è stato indicato come il problema delle diseconomie della piccola e della grande dimensione (20), che assume in Piemonte un particolare rilievo in relazione alla distribuzione dei comuni per ampiezza demografica prima riportata.
Basterà ricordare che nel nostro, come negli altri paesi, i punti critici della finanza locale si riscontrano esattamente in queste due situazioni polari: i comuni troppo piccoli e quelli troppo grandi. Nei primi i limitati volumi di entrata e di spesa sono appena sufficienti ad assicurare il minimo dei compiti di istituto. Ripartendosi per altro su di un esiguo numero di abitanti i piccoli centri registrano valori per abitante elevati pur con prestazioni inferiori. Questa constatazione ha portato in molti paesi a radicali processi di accorpamento che non sempre si sono rivelati positivi. In molti casi l'accorpamento di entità amministrative di piccole dimensioni ha causato rilevanti aumenti di spesa, non sempre motivati da un proporzionale incremento o miglioramento dei servizi prestati. Molte attività infatti che nella piccola dimensione sono assolte nella sfera dell'autoconsumo, ovvero dal mercato, vengono a dimensioni più ampie immediatamente pubblicizzate e in molti casi fiscalizzate. Inoltre non sempre la soluzione del problema in esame è riconducibile a considerazioni di efficienza economica e finanziaria. Sussistono fattori di vita civile e partecipata che non possono essere trascurati.
In termini di peso la crisi della finanza locale è soprattutto la crisi dei grandi comuni. Da un lato è nelle grandi città che si manifestano le domande sociali più vaste e più qualificate, sono le grandi città che esplicano funzioni di rilevanza regionale o nazionale, è in esse che esplodono in modo più accentuato le tensioni sociali. Dall'altro lato nelle grandi città la vita amministrativa è fortemente politicizzata. Inoltre è più forte la forza contrattuale dei suoi amministratori nei confronti di altri centri di potere politico ed economico e più facile, quindi, la tentazione di scaricare su di questi le obbiettive difficoltà finanziarie di questo "caos vagamente organizzato", come è stato definito, il grande centro urbano.
In conclusione gli elementi salienti risultanti dal quadro quantitativo possono essere così riassunti: a) anche le amministrazioni comunali a

---

(20) Con riguardo ad un'altra realtà regionale si veda G. Pola, *Economie e diseconomie di dimensione nel costo dei servizi comunali: un riesame del problema con riferimento alla situazione lombarda*, in "Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze", n. 4, 1976.

seguito della riforma tributaria ricadono nel gran mare della finanza derivata; b) le spese correnti crescono a tassi superiori a quelli delle entrate correnti e al tasso di crescita dei prezzi al consumo, e all'incirca pari alla crescita dei prezzi all'ingrosso nei tre anni considerati; c) i comuni al di sotto dei 10 mila abitanti riescono a mantenere mediamente l'equilibrio del bilancio corrente; non altrettanto i comuni di dimensione superiore; d) i comportamenti di entrata e di spesa evidenziano tendenze ad "U" per talune voci, e tendenze invece direttamente funzionali alla crescita demografica, riproponendo per la nostra regione il tema delle diseconomie di piccola e grande dimensione.

4) *Alcune osservazioni conclusive di carattere generale*

Con l'occhio attento ai risultati dell'analisi quantitativa, è opportuno trarre alcune conclusioni di carattere generale, che non pare fuori luogo proporre in questa sede per le motivazioni avanzate all'inizio di questo rapporto.

Si è detto all'inizio come negli ultimi anni si sia andato costruendo nel nostro Paese un mostruoso sistema di trasferimenti intergovernativi, per cui il bilancio dello Stato è fonte quasi esclusiva delle entrate degli enti di governo subcentrale (per non dire del sistema previdenziale e mutualistico, delle aziende autonome, ecc.). La tavola XI riporta le dimensioni di questo fenomeno con riferimento ai dati regionali, provinciali e comunali per il 1975. Il 65 e l'83% delle entrate correnti rispettivamente dei Comuni e delle Province derivano da trasferimenti. Questo valore sale al 94% per il complesso delle Regioni e delle Province autonome. A sua volta oltre l'82% delle spese correnti e il 65% delle spese correnti di questi ultimi enti sono di nuovo trasferimenti.

I caratteri prevalenti della spesa di trasferimento richiederebbero un discorso a sé: come si disse occorre domandarsi, precisamente, se la spesa di trasferimento non sia quella più connaturata al ruolo di enti di programmazione e di indirizzo e coordinamento, ovvero se questo non sia un sintomo di deteriori tendenze verso la finanza di erogazione in alternativa vuoi ad interventi di tipo regolatorio, più rilevanti dal punto di vista riformatore, ma assai meno dal punto di vista del consenso, vuoi alla creazione di flussi reali (21).

Assai più serio invece, per i molteplici effetti negativi che induce, è il

(21) In effetti la tendenza è generalizzata. Si veda da ultimo O. Castellino.

Tavola XI

COMUNI, PROVINCE e REGIONI (totali nazionali)

TOTALI e TRASFERIMENTI

ACCERTAMENTI e IMPEGNI - 1975

	Comuni		Province		Regioni e Province auton.	
	mild.	%	mild.	%	mild.	%
Entrate correnti	**3.524**	**100,00**	**793**	**100,00**	**5.171**	**100,00**
di cui:						
Trasferimenti correnti	2.309	65,52	659	83,10	4.862	94,02
Entrate conto capitale	**848**	**100,00**	**79**	**100,00**	**415**	**100,00**
di cui:						
Trasferimenti c/cap....	606	71,46	44	55,70	142	34,22
Spese correnti	**5.843**	**100,00**	**1.373**	**100,00**	**3.947**	**100,00**
di cui:						
Trasferimenti correnti	1.052	18,00	362	26,37	3.267	82,77
Spese conto capitale...	**2.073**	**100,00**	**258**	**100,00**	**2.018**	**100,00**
di cui:						
Trasferimenti c/cap. ..	23	1,11	7	2,71	1.330	65,91

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 1976

fatto che il sistema delle entrate delle Regioni e degli enti locali sia attualmente pressoché imperniato su uno schema di trasferimenti. Tale modello è stato costruito all'insegna di uno dei concetti più ambigui emersi dal dibattito di politica economica svoltosi negli ultimi anni, quello dell'"unitarietà" della finanza pubblica. Di un simile concetto non è dato trovare il benché minimo cenno in alcun contributo scientifico, proposta operativa o pubblicazione ufficiale di paesi organizzati su una molteplicità di livelli orizzontali di governo, neppure di quelli a struttura federale, dove cioè è più viva la sensibilità per una corretta impostazione delle relazioni finanziarie intergovernative. Forse riferimenti di questa idea di sospetta originalità è più facile ritrovarli in qualche trattato di finanza napoleonica, ovvero in qualche documento di sistemi economici a pianificazione burocratica centralizzata.

Questo è in definitiva il risvolto conseguente: nel nostro Paese esiste oggi un grado di centralizzazione delle fonti finanziarie che non è dato riscontrare in nessun paese occidentale. Poiché questo schema ha

trovato conferma nella legge 10-5-1976 n. 356, che detta nuove disposizioni in materia di finanza regionale, e in alcune proposte di riforma della finanza locale, ad esempio quella del Partito Comunista Italiano, è corretto chiedersi se si debba continuare a muoversi all'interno di un simile modello, ovvero domandarsi se questa impostazione non stia andando in crisi in Italia come all'estero.

Converrà osservare che la fortuna della finanza di trasferimento ha avuto il suo culmine verso la fine degli anni sessanta. Gli anni precedenti avevano rappresentato per molti paesi un periodo di sostenuta espansione economica iniziatosi fin dall'immediato dopoguerra. Questa fase di prolungato sviluppo non è rimasta neutrale rispetto alle condizioni finanziarie dei governi centrali e subcentrali. Da un lato la struttura dei moderni sistemi tributari ha privilegiato al massimo le entrate del governo centrale, in quanto legate a forme impositive piuttosto elastiche rispetto alle variazioni in aumento del reddito nazionale monetario, quali le imposte sul reddito delle persone fisiche, delle persone giuridiche, alle imposte sugli scambi, ecc.

Dall'altro lato l'espansione economica ha sollecitato processi di urbanizzazione e flussi migratori, con le note conseguenze di congestione per le zone di destinazione e di impoverimento per quelle di abbandono. La struttura finanziaria degli enti locali, specie delle città maggiori, è stata messa a dura prova. Di qui il detto che lo sviluppo economico procura allo Stato la "grana" e agli enti locali le grane. Si aggiunga la constatazione fatta in molti paesi di una difficoltà per i governi centrali a dare luogo ad un flusso di spesa pubblica sufficiente a consentire il raggiungimento della piena occupazione eliminando gli effetti recessivi del cosiddetto drenaggio fiscale. Il dibattito iniziatosi verso la metà degli anni 60 negli Stati Uniti sulla opportunità di dare vita ad un sistema di trasferimenti federali non condizionati, il ricordato "Revenue Sharing", viene precisamente innescato da quelle preoccupazioni di carattere macroeconomico.

Questa situazione si è rovesciata negli ultimi anni: la convivenza instauratasi tra inflazione e stagnazione ha creato notevoli difficoltà agli equilibri dei governi centrali. Sono aumentate le difficoltà di assicurare un flusso sufficiente di finanziamenti agli enti subcentrali. È diventato perciò del tutto esiziale legare la sopravvivenza delle autonomie regionali e locali alle vicende fortunose del bilancio statale. Rischia di venire compromessa con la negazione di un'autonomia di entrata l'autonomia tout-court. Nel caso della riforma tributaria nel nostro Paese si sta rivelando gravemente mistificante l'aver voluto scindere i due momenti dell'entrata e della spesa, pretendendo che potesse

sussistere l'autonomia della seconda senza autonomia della prima (22). Certamente molte di queste considerazioni valgono anche per il contesto italiano, anche se la loro portata va forse ridimensionata. Si concorda infatti da più parti che i fenomeni di drenaggio fiscale non siano stati molto rilevanti nel nostro Paese. In secondo luogo i fenomeni di urbanizzazione si erano agli inizi degli anni '70 già vistosamente attenuati. Con questo non si vuole escludere l'esistenza di un'ampia domanda sociale insoddisfatta, specie nei centri urbani di maggiori dimensioni, quale eredità del processo di espansione degli anni passati. Neppure si può escludere una propensione degli enti locali ad una loro politica di ridistribuzione del reddito e di sostegno alla occupazione, anche se sull'efficacia di queste operazioni vanno sollevate le più ampie riserve, domandandosi, ad esempio, se tutto questo non abbia sortito altro effetto che quello di aumentare la sfera del parassitismo e del corporativismo.

In definitiva occorre chiedersi se la costruzione di questo modello assolutamente prevalente di finanza derivata sia solo da interpretare come la traduzione nel nostro Paese di tendenze manifestatesi anche in altri paesi, ed ora in via di superamento, oppure il risultato di componenti socio-politiche del tutto endogene. In altre parole chi scrive è della convinzione che la tesi dell'unitarietà della finanza pubblica sia il risultato di una singolare convergenza di svariate componenti per un motivo o per l'altro portate ad una progressiva centralizzazione delle Regioni verso gli enti locali, e dello Stato nei confronti degli enti di governo substatali della vita istituzionale del nostro Paese.

Innanzitutto questa tentazione centralizzatrice incarnatasi nella finanza derivata è ampiamente presente nelle forze politiche. Nella Democrazia Cristiana ha certamente giocato un forte ruolo l'atteggiamento delle rappresentanze meridionali. Queste sono state dominate in primo luogo dalla preoccupazione che una forte autonomia finanziaria privilegiasse le aree più sviluppate del Paese; in realtà questa tesi ha fondamento nella misura in cui una forte finanza locale autonoma non venga integrata da una decisa caratterizzazione in senso perequativo dei trasfe-

---

(22) Si veda su questo tema A. Pedone, *Osservazioni su un progetto di riforma della legge finanziaria regionale*, in "Finanza delle Regioni e degli enti locali", FORMEZ, op. cit., e dello stesso autore, *Note sulla finanza regionale*, in "Politica ed Economia", n . 4, 1976 ed i nostri *Le prospettive della riforma della finanza locale*, in "Amministrazione e Società", n. 3, marzo 1977 e *La riforma della finanza delle Regioni, dei Comuni e delle Province*, in "Stato della finanza pubblica 1970-1974", 2ª parte - studi particolari, a cura del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1977 (ciclostilato).

rimenti statali. Qualora i trasferimenti statali assumono il carattere di finanziamento generale per la totalità degli enti, sia quelli operanti nelle regioni sviluppate sia quelli operanti nelle zone più povere, si creerebbe inevitabilmente un processo di competitività tra i primi, pressati dalla elevata domanda di spesa pubblica indotta da alti redditi e consumi, ed i secondi, sollecitati dalla necessità di innescare i processi di sviluppo e di migliorare le dotazioni di infrastrutture e servizi. In secondo luogo, hanno certamente concorso a determinare le prese di posizione di queste componenti della DC come di altri partiti, un certo secolare atteggiamento attendista e assistenziale nei confronti dello Stato, la già ricordata inferiore propensione alla imposizione, a parità di reddito pro-capite, dei comuni meridionali, ed in generale un certo clima di sfiducia esistente nel Meridione nei confronti dell'amministrazione locale. Ci sia consentito, sulla spinosa questione degli squilibri interregionali, riportare il parere di due illustri studiosi. In primo luogo il Pedone, il quale condannando la netta prevalenza di una finanza derivata nel nostro Paese, così concludeva: « la restituzione di una circoscritta, ma incisiva autonomia tributaria agli enti locali metterebbe in evidenza le responsabilità del governo centrale nel perseguire obiettivi di carattere generale in materia di stabilizzazione, redistribuzione e sviluppo del reddito, di riduzione della disparità nella prestazione dei servizi pubblici locali » (23). E ancora il Mazzocchi il quale sostiene « di non essere mai stato colpito dalla paura che una autonomia delle entrate possa ingenerare effetti cumulativi sugli squilibri regionali esistenti, soprattutto pensando alle potenzialità dell'azione redistributiva centrale e quindi alla possibilità di realizzazione di standards minimi uniformi di servizi su tutto il territorio nazionale » (24).

Più complesse sono le motivazioni che guidano il Partito Comunista Italiano. Per questo partito l'unitarietà della finanza pubblica realizzata mediante lo schema assorbente dei trasferimenti, non è che un risvolto di una visione delle relazioni tra livelli di governo viste come un involucro unitario di assemblee rappresentative coordinate. I vari livelli istituzionali non sono autonomi, anche se reciprocamente interrelati, tra loro dialettici e potenzialmente competitivi secondo una logica anglosassone di poteri contrapposti. I livelli inferiori "partecipano" ai processi decisionali degli enti di governo superiori.

---

(23) A. Pedone, *Note sulla finanza regionale*, op. cit., citazione pag. 35.

(24) G. Mazzocchi, op. cit., citazione pag. 133.

Occorre che « le Regioni partecipino al processo di determinazione del livello e della struttura del bilancio dello Stato » (Barbera). « Per gli organi nazionali governare insieme con le Regioni e con gli enti locali diviene sempre di più un passaggio obbligato » (Novelli). I comuni partecipano all'accertamento dei tributi erariali sulla base di una « politica programmata e partecipata delle entrate fondate sulla contitolarietà delle imposte da parte di tutte le istituzioni » (d.d.l. del gruppo PCI per il risanamento della finanza locale). Secondo quest'ultima proposta è indispensabile « avviare una maggiore unità e una più estesa omogeneità operativa fra le istituzioni », e ancora « le istituzioni perverranno ad un migliore ed adeguato funzionamento, contribuiranno ad un ordinato svolgimento della società civile, parteciperanno stabilmente ed efficacemente al risanamento dell'economia, nella misura in cui verrà superata quella "separazione" che spesso esiste tra istituzioni e istituzioni, che le pone spesso come corpi obiettivamente contrapposti ». E infine « del resto è proprio la vecchia logica dello Stato accentratore e burocratico e delle finanze separate che ha fatto fallimento di fronte ai problemi che lo sviluppo e la crisi hanno posto al Paese ». Questa concezione non può che altrimenti essere definita come la tomba del pluralismo istituzionale e del sistema delle autonomie, la fine di ogni capacità degli enti regionali e locali di interpretare differenti scale di preferenza, di procedere secondo linee di sperimentazione e innovazione, di cui una società evoluta necessita assai più che di processi di integrazione, di omogeneità livellatrici e sostanzialmente centralizzatrici. Queste sì han fatto fallimento così come ha fallito e sta fallendo la concezione della finanza unitaria.

Non minori responsabilità gravano su altre forze politiche. Basta ricordare il ruolo esercitato da esponenti di primo piano del PSDI e del PRI nel conferire un taglio nettamente centralizzatore alla riforma tributaria, ad esempio sopprimendo la devoluzione ai comuni della potestà impositiva dell'ultimo stadio della imposizione sugli scambi, nonostante l'opposizione di illustri studiosi quali lo Steve ed il Gerelli.

Questo orientamento, fondato su valutazioni tecnocratiche ed efficientistiche della macchina tributaria, del tutto smentite dai successivi sviluppi, si è perfettamente saldato con la tradizionale concezione accentratrice della burocrazia statale.

Altre componenti della nostra vita sociale sono confluite ad ingrossare il grosso fiume dei sostenitori della finanza unitaria: tra questi la componente sindacale ed i grandi comuni. La prima non ha poca parte nel generale clima garantista e assistenziale che si è diffuso nel Paese negli ultimi anni. Motivata soprattutto da spinte conflittual-rivendicative,

specie nelle sue componenti più corporative, ad esse non è parso vero potersi avvalere della prevalenza della finanza derivata per sindacalizzarsi contro lo Stato insieme ad amministratori regionali e locali, ormai alleviati dalla fatica e dal costo politico di confrontarsi con le proprie collettività sul come coprire l'onere delle spese da esse richieste.
Infine i grandi comuni per i motivi dianzi indicati hanno ovunque una grossa parte nell'incoraggiamento della finanza di trasferimenti. In essi la vita amministrativa è fortemente politicizzata e il potere contrattuale con i governi regionale e statale, nonché con il sistema bancario è troppo forte per non subire spesso la tentazione di scaricare su questi le tensioni interne, più che sulla ricerca di contenimenti della spesa o di maggiori introiti tariffari e tributari corrisposti dai propri cittadini.
Il risvolto negativo del concorde convergere di tutte queste componenti politiche e sociali sul modello di finanza derivata sta nella deresponsabilizzazione degli amministratori verso i propri amministrati, con tutto quello che può significare sul costume e sulla coscienza civile; nella permanente attitudine conflittuale verso lo Stato; nello scarso incentivo alla selezione delle spese pubbliche e alla ricerca delle più efficaci e, a parità di risultati, meno costose tecniche per attuarle; ed infine nella vischiosità del processo di scelta tra fonti alternative di entrata.
Ma vi è, a nostro avviso, un'ultima circostanza che mette in crisi un sistema di finanziamento degli enti locali prevalentemente di tipo derivato. Tale circostanza si identifica con il problema, critico per economie inflazionistiche, del volume delle spese pubbliche in rapporto al prodotto nazionale. In stati simili al nostro tale quota pare aver raggiunto livelli difficilmente sostenibili, per non parlare della possibilità di ulteriormente incrementarli. Il prelievo fiscale e tariffario che la spesa pubblica richiede, per non essere coperta con l'espansione della base monetaria o con ricorso al debito pubblico, trova sempre maggiori resistenze ad essere realizzato. Tali atteggiamenti si concretano o in fenomeni di evasione diffusa, ovvero là dove questo non è possibile, come sui redditi da lavoro subordinato (che costituiscono oltre il 70% del reddito nazionale nel nostro Paese), in spinte volte a mantenere inalterati i livelli salariali al netto delle imposte. Questo diventa un fattore di inflazione del lato dei costi, tanto che si parla ormai di "tax-push inflation". I fattori inflazionistici sono a maggior ragione presenti nelle forme alternative di finanziamento della spesa pubblica, debito pubblico ed emissione di moneta.
La necessità di porre vincoli, tetti ed elementi di selezione della spesa pubblica porta inevitabilmente ad un ripensamento circa la validità

di reintrodurre o accentuare quei criteri di distribuzione del costo delle spese pubbliche, in cui sia il beneficiario della spesa a subirne almeno in parte il costo. Si tende perciò a richiamare elementi che si sogliono indicare nel principio del beneficio o controprestazione della tassazione. Si pensi alle tariffe pubbliche ed alla polemica spesso assurda che su di esse è sorta in Italia, quasi che fosse possibile una corretta redistribuzione dei redditi per categorie di bisogno, e non con riferimento alla concreta situazione del reddito Il punto chiave del tema è che il pagamento dell'onere da parte del beneficiario è spesso, più che un criterio per provvedersi di risorse finanziarie, un mezzo per selezionare la spesa impedendone gli sprechi. È istruttivo per tutti il caso dei medicinali e delle spese ospedaliere in Italia.

Questo tema, la cui applicazione è assai ampia, porta inevitabilmente a suggerire che nessun reale risanamento della finanza pubblica potrà essere attuato senza un processo, che, invertendo la tendenza realizzatasi negli ultimi anni in vari settori, riporti al massimo di unificazione e corrispondenza i centri di decisione della entrata ed i centri di decisione della spesa. Questa sorta di delega in bianco a spendere conferita dallo Stato a enti locali, medici, imprenditori pubblici non è più oltre sostenibile.

La necessità di controllare gli aumenti della spesa pubblica e la conseguente rivalutazione del principio che debba pagare colui o coloro che della spesa pubblica si avvantaggiano, mette severamente in crisi lo schema di finanza derivata. Per un ente locale è sempre un grosso affare espandere la propria spesa pubblica se questa fa carico alla generalità nazionale dei contribuenti. La musica cambia se esso deve fare i conti con la propria comunità amministrata per reperire i finanziamenti mediante imposte locali e tariffe. La rivalutazione del principio del beneficio nella tassazione rivaluta altresì il ruolo di una finanza locale autonoma.

Né sarebbe concepibile il permanere di una finanza prevalentemente di trasferimenti in presenza del divieto di deliberare bilanci in disavanzo di parte corrente. Questo scatenerebbe insostenibili conflitti e continue pretese verso il bilancio dello Stato.

Questo processo alla finanza derivata che ha fatto del bilancio dello Stato la fonte quasi esclusiva delle entrate degli enti subcentrali apre per così dire la seconda fase della riforma tributaria. La riforma tributaria infatti ha inteso definire in un primo tempo un sistema organico dove a fronte del contribuente si collocava la Pubblica Amministrazione come entità unitaria, rinviando in un secondo tempo la definizione delle relazioni finanziarie intergovernative. Le considerazioni

precedenti hanno evidenziato alcuni elementi in base ai quali oggi diventa urgente la definizione dei rapporti tra Stato e gli enti substatali. Ma già si intravvedono i problemi di carattere istituzionale innanzitutto e finanziario conseguentemente che a loro volta emergono tra Regioni ed enti locali.

Al riguardo le preoccupazioni di molti studiosi sono alquanto gravi. Prevale l'opinione che "l'azione delle Regioni verso Comuni e Province è stata più nel senso di considerarli come una sorta di enti strumentali, secondo la più pura logica statualista, che non come enti realmente titolari di una posizione di autonomia, articolazioni, alla loro medesima stregua, di un ordinamento delle autonomie conforme al sistema costituzionale..." (25). A dimostrazione di ciò per quanto riguarda le modalità di erogazione dei fondi è stato constatato (26) che i rapporti tra Regioni ed enti locali sono in prevalenza caratterizzati dai seguenti tratti: a) vincolo dei fondi a interventi locali espressamente e spesso minuziosamente indicati dalla legge regionale; b) elevata discrezionalità dell'ente erogatore nella decisione di concessione; c) equiparazione dell'ente locale ad un privato richiedente finanziamenti pubblici; d) obbligo di compartecipazione pro quota dell'ente locale.

Da tutto questo può cominciare a trarsi un giudizio sui rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali? Da taluno è stato detto che oggi i Comuni sentono la Regione come un nemico più vicino. Da altri invece si sostiene che, con le Regioni, gli enti locali si sono sottratti alla sudditanza della burocrazia statale.

In realtà si deve convenire che lo Stato ha dimostrato in molte materie un notevole grado di assenteismo, più portato a controlli e verifiche formali che alla iniziativa e alla incentivazione. È quindi positivo che oggi con la Regione, nonostante le tentazioni di rinnovati centralismi, un confronto, magari più serrato e contrastato, comunque ci sia.

Al contrario in passato l'assenteismo dello Stato ha creato tra gli enti locali una divaricazione tra quelli che potevano operare quasi che lo Stato fosse un'entità inesistente, cioè spesso in forme di supplenza, vuoi perché dotati di risorse finanziarie autonome e/o di facile accesso al credito, e quegli altri centri, in particolare le grandi città e gli enti locali del centro-sud, che han visto nello Stato un ente patrigno col quale stabilire dei rapporti di tipo conflittual-assistenziale.

---

(25) F. Pizzetti, *Problemi e prospettive del sistema comunale e provinciale in Italia*, in "Amministrazione e Società", n. 12, 1976, citazione pag. 1442.

(26) S. Cassese, *I rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali*, relazione presentata al Convegno su "I nuovi compiti della Regione e l'evoluzione del sistema istituzionale", promosso dalla Fondazione G. Agnelli, dicembre 1976.

Non bisogna dimenticare che proprio con la istituzione della Regione si sia rimesso in moto nel nostro Paese il processo di innovazione istituzionale, con i conseguenti riflessi anche sulle relazioni finanziarie, anche se non si può certo dire che si sia sempre e necessariamente trattato di passi in avanti.

Un'ultima valutazione conclusiva merita la struttura della finanza derivata. Con le tesi qui espresse non si è voluto chiederne la soppressione, quanto una sua decisa caratterizzazione in senso perequativo, rispetto alla sua prevalente natura attuale di finanziamento generale. Questo esige alcuni chiarimenti di fondo: oggi esiste un notevole stato di confusione ed incongruenza negli intenti desumibili dalla struttura dei trasferimenti, specie di quelli a destinazione non vincolata. La finalità di finanziamento generale (correzione dei cosiddetti "squilibri verticali") viene commista a finalità perequative (correzione dei cosiddetti "squilibri orizzontali") senza una precisa logica. Inoltre questa finalità perequativa non viene concepita come diretta a rimediare gli squilibri tra i bisogni e le capacità fiscali potenziali autonome tra enti operanti in aree diverse.

Tali squilibri non si originano se tali enti, come le Regioni, non dispongono di una autonomia tributaria che faccia leva su differenti potenzialità di gettito. In effetti l'idea di perequazione si riconduce a quella di redistribuzione del reddito tra i cittadini, dando per scontato, cioè, che l'ente più avvantaggiato dagli elementi perequativi dei trasferimenti dia luogo a spese dotate di forti elementi redistributivi, il che è tutto da dimostrare. L'esperienza estera dimostra che è assai problematico realizzare una politica di redistribuzione dei redditi mediante trasferimenti intergovernativi.

È grave infine che esulino totalmente dall'esistente struttura dei trasferimenti intergovernativi, nonostante il peso da essi assunto in termini assoluti e relativi, elementi di incentivo di comportamenti efficienti, per cui si rischia che ad essere penalizzato sia sempre l'ente più bravo, che nell'esperienza italiana è stato quello che ha operato selezioni nella spesa, o ha fatto ricorso a risorse proprie, e privilegiato il più furbo. Se questo vale in via generale per i trasferimenti dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, incertezza e incoerenza maggiori esistono nella nascente struttura dei trasferimenti delle Regioni agli enti locali quanto ai vari elementi costitutivi di uno schema di trasferimenti (entità; automatismo o discrezionalità; vincoli generali o specifici; copertura parziale o totale; elementi di incentivazione; finalità di finanziamento generale o perequativo, ecc.).

Aldo Gandolfi, Consigliere, Regione Piemonte

La relazione di Rey offre una base di discussione di estremo interesse: i dati e le analisi quantitative che ci sono state proposte mettono in luce, in maniera significativa, gli andamenti in atto nel campo della finanza locale: da una parte abbiamo le Regioni responsabili di una spesa di 5-6.000 miliardi l'anno che hanno difficoltà a spendere e hanno accumulato residui passivi e ingenti attivi di cassa; dall'altra le Province e i Comuni che, per effetto soprattutto delle città superiori ai 30-40 mila abitanti, hanno creato livelli di indebitamento e di deficit d'esercizio patologici e ormai incompatibili con l'esigenza di arrestare l'inflazione e risanare la finanza pubblica.
La situazione può apparire paradossale se ci soffermiamo a questi primi elementi. Per arrivare alla dimensione politica dei problemi è indispensabile separare i dati rilevanti da quelli contingenti, gli elementi veramente patologici da quelli fisiologici.
Io sono convinto che la situazione messa a fuoco da Rey nel campo della finanza regionale non sia né pericolosa né patologica. I residui passivi e gli attivi di cassa si sono accumulati tra il '72 e il '76 per ragioni complessivamente fisiologiche:

— perché le cifre accreditate all'inizio dell'anno possono essere spese solo con provvedimenti legislativi quindi con iter laboriosi, che si distribuiscono naturalmente lungo tutto un esercizio;
— perché molte delle erogazioni, per loro natura, possono essere fatte solo a chiusura d'esercizio;
— perché agli inizi le Regioni hanno dovuto operare con le procedure dell'amministrazione statale, lunghe e laboriose;
— perché le difficoltà degli Enti Locali ad accedere al credito hanno determinato anche ritardi nella spesa regionale data la scelta delle Regioni di operare prevalentemente per il tramite di Comuni o Province.

Con questo non sostengo certamente che la tendenza evidenziata non abbia avuto conseguenze negative. Il mio partito tra la fine del '74 e la fine del '75, ha più volte sottolineato la necessità di rendere spedite le procedure di spesa della Regione Piemonte che, in momenti di recessione, aveva in cassa — e già impegnate — cifre che superavano i 100 miliardi e che potevano innescare investimenti tre o quattro

volte superiori. Voglio solo affermare che ci troviamo di fronte ad un fenomeno che poteva e può essere ricondotto a dimensioni accettabili mediante:

— una legislazione regionale più attenta ai modi e ai canali di spesa, tesa a snellire le procedure burocratiche e a ridurre i tempi di erogazione;
— l'abbandono della prassi dei contributi in conto interesse che, nell'attuale condizione della finanza comunale, restano in gran parte inutilizzati;
— l'acquisizione di reali capacità di programmazione della spesa, rinunciando all'iscrizione in bilancio, per pure ragioni propagandistiche, di cifre che si sa benissimo che potranno essere erogate solo negli esercizi successivi.

La finanza regionale non è quindi una malata grave. La legge finanziaria è una buona legge che ha bisogno forse di qualche ritocco, ma marginale. Il fronte delle uscite è ben disciplinato e ha un limite — l'impossibilità di coprire il deficit d'esercizio con mutui — che è di fondamentale importanza e che va mantenuto.

Sul fronte delle entrate si potrà forse lamentare l'esiguità delle disponibilità, rispetto al volume complessivo delle entrate statali, ma questo è un discorso che dobbiamo esaminare assieme a quello della finanza comunale e provinciale, che è il problema di fondo. Rey ha messo in luce molto bene la tendenza esplosiva che è andata realizzandosi nei comuni superiori ai 30-40.000 abitanti. Su scala nazionale questo significa un indebitamento di circa 35.000 miliardi, un finanziamento della spesa che è coperto per quasi il 50% con mutui o debiti a breve termine, la paralisi finanziaria delle Province e di quasi tutti i comuni, la creazione di tensioni inflazionistiche, la riduzione delle risorse destinabili al sostegno delle attività produttive.

Le responsabilità di questa situazione sono molte e complesse.

Da sinistra è stato sempre sottolineato:

— che la ripartizione delle entrate tra Stato e enti territoriali è ingiusta e troppo diversa da quella che si registra ad esempio in Svezia o in Germania;
— che lo Stato ha sempre caricato sui comuni spese di propria competenza (caso tipico quello dell'edilizia giudiziaria);
— che è mancata un'autentica volontà di decentramento.

Questo è tutto vero. Ma è anche vero che:

— la capacità dei comuni medio-grandi e delle Province di "gestire" oculatamente i bilanci è stata scarsissima, se non nulla;

— non essendoci limiti alla spesa i Comuni e le Province hanno dato luogo nei peggiori dei casi a politiche clientelari e parassitarie, nei migliori a politiche spinte di spese sociali, con effetti comunque incompatibili con la disponibilità complessiva di risorse del Paese;
— all'interno delle strutture comunali e provinciali si sono sviluppate tendenze patologiche in tema di tariffe, di organici e di politiche retributive (le aziende di trasporto ad esempio hanno costi medi per addetto che superano quelli dell'industria del 40%, del 50 e talvolta dell'80%).

Su questi elementi si è scatenata negli anni scorsi una sorta di contrapposizione e di guerra tra "stato-centrale" e "stato-periferico", tra "finanza-centrale" e "finanza-locale", sulla quale abbiamo costruito la nostra rovina, non solo finanziaria, ma anche istituzionale. Il PCI, con la pressione degli amministratori locali e l'esempio delle realizzazioni sociali dell'Emilia, ha spinto e cavalcato questa tigre, costruendoci le sue fortune elettorali. La DC e le coalizioni che si sono raccolte attorno alla DC hanno chiuso gli occhi di fronte ai problemi, non hanno innovato legislazione e concezioni e hanno preparato la crisi non solo economica ma anche istituzionale.
Ma siamo ormai ad un punto in cui la rovina di qualcuno o di qualcosa rischia di essere la rovina di tutti. Anche il PCI, con l'ampliamento delle proprie responsablità, si è reso conto della gravità di alcuni fenomeni, ha modificato le posizioni e ha oggi proposte molto vicine a quelle dei repubblicani. Siamo a un punto in cui il Paese non può sopportare né guerre civili né scontri e in cui vanno ricercati seriamente e serenamente non solo un "raffreddamento del sistema periferico" ma anche una condizione corretta, nuova ed efficiente di funzionamento delle istituzioni.

Le condizioni per questa nuova fase della politica degli Enti Locali sono, secondo il PRI, le seguenti:

1) i Comuni devono venire alleggeriti, ai limiti della sanatoria, dell'indebitamento in atto; per i debiti a breve ha già provveduto il decreto Stammati, per quelli a lungo si può provvedere con diverse "ricette" (si tratta di problemi da tecnici di politica economica e finanziaria);

2) i Comuni devono venire sollevati dalle spese che hanno carattere di interesse generale (edilizia scolastica, giudiziaria, carceraria);

3) ai Comuni deve essere impedito per il futuro di fare deficit d'esercizio e di coprirli col ricorso al credito;

4) devono essere posti limiti precisi e parametri alle spese sociali dei Comuni come anche alla possibilità di stabilire prezzi politici per i servizi pubblici;

5) deve essere eliminata l'autonomia normativa e contrattuale delle aziende speciali;

6) deve essere ripristinata una zona di potestà finanziaria dei Comuni, da utilizzare per quella che dev'essere la loro autonomia e discrezionalità.

L'ultimo punto ci vede concordi evidentemente con la proposta di Rey. Noi pensiamo, in particolare, ad una imposta sulla proprietà immobiliare sostitutiva dell'ILOR e dell'INVIM e anche a un ripristino, se le norme comunitarie lo permetteranno, di una imposta sostitutiva dell'IVA sull'ultimo passaggio delle merci dal dettaglio al consumo. Anche questo è un problema di tecnica finanziaria. In questa sede ci preme rilevare che, se si vuole consentire ai Comuni più ampi margini di autonomia, bisogna evitare di fare dei Comuni degli enti totalmente sussidiati e della finanza locale una finanza totalmente derivata. Ma giunti a questo punto il problema va visto nel suo complesso come problema di programmazione nazionale. Le quote di risorse da destinare al consolidamento dei debiti, quelle da destinare ad investimenti attraverso gli enti territoriali, quelle da destinare al funzionamento "corrente" della pubblica amministrazione, quelle da reperire in loco (e entro che limiti), vanno determinate in un'unica sede, da un'unica autorità, con una visione unitaria dei problemi. La regolamentazione deve essere fatta dal centro, ma la distribuzione e il controllo devono diventare veramente dei fatti periferici. Noi pensiamo che le Regioni possano essere gli strumenti idonei per un processo del genere; hanno già dimostrato di saperlo fare per la spesa ospedaliera: con la legge 386, attraverso l'azione di coordinamento e di controllo delle Regioni, si è riusciti ad arrestare l'esplosione della spesa ospedaliera (le Regioni definiscono i limiti di spesa degli ospedali entro "confini" di fondi regionali determinati in sede centrale).

Non vediamo perché, in forme che rispettino l'autonomia di scelta dei Comuni, un discorso analogo non lo si possa fare anche per la spesa dei Comuni. Sarebbe la strada fra l'altro per eliminare la Commissione per la finanza centrale che crea ritardi spaventosi e per instaurare forme di programmazione e controllo realmente efficaci e serie.

Ma per questo ci vuole la volontà di un accordo, la volontà di voltare pagina, di lasciarsi alle spalle sia la demagogia che l'immobilismo.

Dobbiamo avere il coraggio di scelte serie e forse impopolari anche in questo campo. Come dobbiamo avere il coraggio di incominciare a preparare la riforma senza aspettare che tutto sia definito in sede nazionale. Se c'è volontà politica, si può arrivare ad intese che già in sede regionale segnino innovazione e preparino la riforma attraverso una razionalizzazione della spesa pubblica. Lo scorso autunno la Federazione piemontese del PRI aveva lanciato agli altri partiti la proposta di fare della Regione il centro di promozione di un'azione di razionalizzazione e riqualificazione della spesa pubblica in Piemonte. La proposta non ebbe allora successo per la mancanza di condizioni per una larga intesa tra i partiti, ma riteniamo che le indicazioni allora portate all'attenzione delle altre forze politiche mantengano inalterato il loro valore. Si tratta di:

— trasferire alle nuove realtà territoriali (comprensori e distretti scolastici) risorse regionali e provinciali per evitare duplicazioni di strutture e sprechi, e per preparare l'eliminazione di enti superati quali le Province;
— rivedere l'impostazione di tutta la legislazione regionale per trasformare i contributi in conto interesse in contributi in conto capitale almeno all'80%, in modo da rimettere in moto i meccanismi di spesa dei Comuni;
— stabilire un accordo politico per orientare la spesa degli enti territoriali verso realizzazioni a basso costo di gestione (opere igienico-sanitarie ad esempio) rinunciando per un paio di anni all'espansione di servizi ad alto costo di gestione (asili nido, ecc.);
— concordare parametri di contenimento dei deficit comunali spezzando la logica della rincorsa a chi dimostra di avere più "slancio sociale";
— raggiungere livelli di tariffe per i servizi soddisfacenti ed omogenei su tutto il territorio regionale.

Ci sembra che queste cose siano alla portata delle possibilità di azione delle forze politiche e della Regione e rappresentino un passo non trascurabile per la "normalizzazione" della gestione degli enti territoriali. Insistiamo quindi anche per un'intesa politica a livello regionale e per una conseguente azione di orientamento e coordinamento della Regione: si tratta di una premessa e di un supporto alla riforma e anche la condizione per non calare la riforma su una realtà ormai completamente disastrata.

Luigi Passoni, Assessore alla Programmazione e Bilancio, Comune di Torino

Innanzitutto devo dire che come comunista non posso che essere soddisfatto che questa stagione politica che stiamo vivendo sia caratterizzata dal fiorire di iniziative che si propongono di approfondire la questione della finanza pubblica e, in particolare, della crisi della finanza locale. Soddisfatto perché ovviamente non posso non ricordare a me stesso che il mio partito, insieme alle forze di sinistra e a qualche raro isolato, sono stati per tanti anni soli nel sottolineare l'urgenza di un dibattito nazionale su questi problemi che, a nostro giudizio, coinvolgono non solo la vita dei comuni, ma riguardano in realtà la vita generale del nostro Paese.
Ma a parte questo, io penso che vada detto come sia assai difficile fare un'analisi corretta della realtà attuale della finanza locale e delle sue connessioni con la finanza pubblica, senza andare a fare, con estrema spregiudicatezza, un'analisi di quelle che sono le cause che hanno portato a quello stato di cose che oggi finalmente si vuole correggere e modificare. Il fatto che tanta gente sia stata colpita da folgorazione intorno a questi problemi è un fatto che induce, come dicevo prima, a soddisfazione, ma bisogna stare attenti che alla folgorazione si accompagni anche la volontà di approfondire quest'analisi e andare alla ricerca delle origini delle situazioni che andiamo lamentando. Diversamente c'è il rischio di prospettare rimedi sganciati da quelle che sono le cause reali dei fenomeni che denunciamo.
Io non ho la pretesa, oggi, di fare un'analisi storica delle vicende che hanno portato la finanza locale nello stato in cui si trova. Ma vorrei solo ricordare che sono cento anni che questo problema, che è di rilevenza nazionale, non trova adeguata udienza da parte dei governi che si sono succeduti nel nostro Paese.
Vorrei solo ricordarvi la relazione parlamentare che nel 1880 fu fatta dalla Commissione parlamentare quando fu preparata la prima legge comunale e provinciale, una relazione che diceva testualmente: « nel nuovo ordine di cose i comuni si sono dovuti sobbarcare a nuove e forti spese, mentre il governo, nonché aiutarli a sopperirli, ha badato innanzitutto a colmare il disavanzo, appropriandosi di una parte notevole delle loro entrate. Ne viene di conseguenza che i comuni supplirono al disavanzo con i mutui i quali, più disastrosi delle imposte

stesse, se non coprono per il momento che passa, possono renderlo in breve disastroso e irreparabile ». Sembra quasi quasi l'intervento di un amministratore comunale del 1977. Ma direi di più, che a partire da quel momento, da De Pretis, passando attraverso Minghetti, Crispi, Giolitti, il fascismo e la DC abbiamo avuto una certa continuità di linea nei confronti del movimento delle autonomie e degli enti locali in generale. Una continuità che si è manifestata naturalmente con fenomeni e manifestazioni diverse a seconda delle epoche storiche, ma che ha avuto come punto caratteristico una palpabile diffidenza nei confronti del sistema delle autonomie.

E vorrei, per completare questo breve riferimento alla situazione degli enti locali, rammentare che solo confrontando i dati attuali con i dati del 1938 sulle somme introitate dagli enti locali in generale per tributi propri o per trasferimenti, abbiamo queste cifre che ci dicono: nel 1938 esse rappresentavano il 21,66% del gettito complessivo delle entrate tributarie nazionali e locali. Tale percentuale è scesa al 17,20 per cento nel 1972, al 15,42 nel 1975 e si prevede al 12,79% per il 1977. Tradotto cioè in indici, facendo pari a uno il 1938, l'andamento delle disponibilità finanziarie degli enti locali per tributi propri e trasferimenti correnti è il seguente:

1972	enti locali	388	volte (rispetto al 1938)
	Stato	517	volte (rispetto al 1938)
1975	enti locali	522	volte (rispetto al 1938)
	Stato	789	volte (rispetto al 1938)
Previsione			
1977	enti locali	695	volte (rispetto al 1938)
	Stato	1311	volte (rispetto al 1938)

Mi pare che questo dato statistico, ricavato da fonti ufficiali, dica di per sé qual è stato l'andamento negli ultimi 40 anni nell'utilizzo e nella disponibilità di risorse da parte del sistema delle autonomie locali. Siamo cioè di fronte a un fenomeno di continua diminuzione di possibilità di disponibilità da parte del sistema delle autonomie rispetto a quello che è l'ammontare generale delle risorse prelevate attraverso le fonti tributarie statali e locali.

Ho accennato già prima al fatto che vi è stato, vi è sempre stato, nel nostro Paese uno scarto notevole tra i compiti degli enti locali e le risorse che venivano messe a loro disposizione. Bisogna dire che questo fenomeno è andato aggravandosi negli ultimi trent'anni; è suffi-

ciente guardare cos'è successo nelle grandi città italiane, confrontare, cioè, quella che era la disponibilità delle grandi città e quelle che erano le esigenze che esse dovevano affrontare per far fronte alle necessità più elementari dei cittadini.

Ma questo fatto, a mio parere, non può essere visto in modo disgiunto da quello che è il fenomeno generale dello sviluppo economico del nostro Paese, perché io credo che non si possa affrontare il discorso delle risorse a disposizione del sistema delle autonomie, siano essi enti locali o Regioni — le Regioni sono entrate in scena soltanto da pochi anni — senza considerare il problema più generale, più complesso, del tipo di sviluppo economico realizzato nel nostro Paese.

È indubbio che questa divaricazione sempre più estesa tra necessità del sistema delle autonomie e le sue possibilità finanziarie è dipesa anche dal modo come si è sviluppato il nostro Paese negli ultimi trent'anni. E qui dobbiamo mettere in discussione, se vogliamo essere corretti, se vogliamo essere coerenti, non soltanto la situazione della finanza pubblica e la situazione particolare della finanza locale, ma la politica economica del nostro Paese; dobbiamo quindi collegare il discorso del risanamento, del rilancio della finanza locale nel quadro di una finanza pubblica diversa, con il discorso sul diverso modello di sviluppo economico del nostro Paese.

È fuori discussione che il problema non è soltanto delle entità delle risorse che si mettono a disposizione dei comuni, non è soltanto quello della politica che gli stessi comuni fanno, ma è anche quello posto ai comuni, soprattutto ai grandi comuni, in questi ultimi trent'anni dalle realtà nuove di carattere sociale che devono affrontare. Realtà che sono derivate da un tipo di sviluppo al quale i comuni stessi non hanno potuto partecipare con voce responsabile, che è stato subito dalle grandi masse di cittadini e che ha comportato delle distorsioni di consumi e, diciamo pure, quelle disgregazioni di carattere sociale che sono poi a monte dei fenomeni anormali che oggi lamentiamo, tra cui quello della criminalità.

Ora io credo che se non affrontiamo il discorso in questi termini e parliamo della finanza locale in modo quasi astratto, da laboratorio, rischiamo di fare un discorso che non serve a nulla, un discorso che può consentire a qualche studente di fare la tesi di laurea, a qualche professore di ottenere la libera docenza, ma non servirà certamente a modificare sostanzialmente la realtà del nostro Paese.

Devo dire a questo proposito con estrema franchezza che non è neanche vero che a un discorso serio su questi problemi non vi sia la piena disponibilità degli amministratori locali, degli amministratori

pubblici regionali e provinciali. Direi che tutti i congressi che sono stati fatti in questi ultimi tempi con la partecipazione di tutte le forze politiche dell'arco costituzionale hanno consentito di constatare come in realtà vi sia, nell'ambito del mondo degli amministratori, una forte sensibilità intorno a questo problema e una grande disponibilità ad affrontare questi discorsi. Basta ricordare i congressi dell'ANCI, fino all'ultimo di Viareggio; basta ricordare, ad esempio, lo ricordo solo a me stesso non a Voi, in che modo a Torino abbiamo affrontato il bilancio preventivo 1977 attraverso una drastica riduzione della spesa corrente, attraverso il contenimento della spesa e una conseguente riduzione del tasso di incremento al 15%, il che vuol dire al di sotto del tasso di svalutazione della moneta.

La realtà che tutti dobbiamo valutare e di cui dobbiamo prendere atto è che il dissesto della finanza locale chiama in causa la politica generale del Paese, e la responsabilità del governo e, soprattutto, mi spiace dirlo, la DC, la quale bene o male è il partito che ha retto il governo nel nostro Paese fino a questo momento in modo quasi monopolistico. Il problema è che gran parte delle cause di questa situazione che stiamo attraversando a livello di finanza locale, derivano proprio dalla vanificazione dei presupposti della programmazione economica che pure aveva aperto tante speranze negli anni sessanta. Allora abbiamo avuto un momento in cui ci sembrava si potesse prospettare per il nostro Paese un tipo di sviluppo più equilibrato e più razionale rispondente agli interessi reali della generalità dei cittadini, e che, nell'ambito di questo sviluppo, potesse trovare il suo riconoscimento anche il ruolo del sistema delle autonomie nel nostro Paese.

Evidentemente la mancanza di una programmazione economica democratica, cioè partecipata, anzi l'assenza di qualsiasi programmazione, ha accentuato la tendenza alla centralizzazione delle risorse e quindi alla riduzione delle quote a disposizione della finanza locale per indirizzare le disponibilità verso tipi di investimento e tipi di spesa non sempre compatibili con quei presupposti programmatori che pure erano stati enunciati.

Il problema va risolto affrontando i due nodi fondamentali che sono a mio parere quelli da cui dipende una prospettiva diversa: un rovesciamento di tendenza rispetto alla situazione attuale della finanza locale e della finanza pubblica in generale.

Il primo nodo è quello della spesa pubblica; io credo che non sia assolutamente il caso di rifiutare di constatare quella che è una realtà del nostro Paese: l'andamento della spesa pubblica nel nostro Paese, e quando parlo di spesa pubblica parlo della spesa dello Stato, dei co-

muni, delle regioni e delle province, è un andamento che oggettivamente, così come si verifica, favorisce i processi inflattivi.
Si tratta in primo luogo di affrontare con serietà e con impegno un esame di ciò che va fatto per ridurre e riqualificare la spesa pubblica, soprattutto la spesa corrente. Ciò non riguarda soltanto i comuni, non riguarda soltanto le province, non riguarda soltanto le regioni, ma riguarda anche e soprattutto lo Stato.
Per quanto riguarda i Comuni essi devono andare verso un'attenta, puntuale analisi dei propri costi per valutare soprattutto la congruità dei costi stessi con i servizi che vengono dati alla cittadinanza. Questo evidentemente comporta anche una diversa politica tariffaria.
Oggi a mio giudizio è assolutamente impensabile che una politica tariffaria scarichi sulla collettività l'intero costo di determinati servizi sociali o servizi pubblici che sono erogati ai cittadini. Il problema è quello di far in modo che solo una quota di questi costi sociali siano scaricati sulla collettività, mentre più congrua deve divenire la quota da richiedere ai fruitori dei servizi.
Cosa significa dire questo? Significa forse esprimere un *concetto* che è contraddittorio con quella linea che poco fa ricordava l'amico Gandolfi e che viene definita "emiliana"?
Io ritengo che non sia affatto contraddittorio questo orientamento di rigorosa analisi dei costi, di rigoroso contenimento della spesa, di rigorosa riqualificazione delle spese stesse, con quella politica che è stata condotta, ad esempio, dai comuni emiliani negli anni sessanta. Innanzitutto perché evidentemente quella politica va collocata in un contesto economico e sociale che è profondamente diverso da quello attuale. Non dimentichiamoci che la politica emiliana dell'estensione dei servizi sociali e dell'imputazione dei costi sociali alla collettività così come era stata impostata è una politica che è stata affermata nell'epoca del boom, nel momento in cui si rendeva tra l'altro necessario contrapporre al consumismo individuale una diversa filosofia e una diversa logica dei consumi collettivi.
Ora siamo in condizioni economiche e politiche oggettivamente diverse per cui non vi è nulla di contraddittorio nel propugnare una linea che, mentre da un lato propone sempre l'estensione dei servizi sociali, fa leva, dall'altro, sull'adeguamento tariffario per consentire l'allargamento dei servizi sociali stessi.
Credo che questo debba essere un discorso che va affrontato seriamente. Ma, ripeto, un discorso che non può essere isolato all'ambito del sistema delle autonomie, ma che deve coinvolgere l'insieme del servizio pubblico nel nostro Paese, quindi deve riguardare da vicino anche e,

direi soprattutto, i servizi che sono erogati dallo Stato e molte delle funzioni che sono svolte dallo Stato.
Devo dire a questo proposito che è indubbio che il completamento dell'ordinamento regionale con il trasferimento alle Regioni delle competenze a loro spettanti ai sensi della Costituzione — vedi legge 382 — è uno degli elementi che consentirebbe di accelerare questo processo, specie se poi si tiene conto che questa estensione, questo completamento dell'ordinamento regionale, deve collegarsi a una revisione delle strutture dei ministeri e alla conseguente soppressione degli uffici statali corrispondenti alla funzione trasferita alle Regioni.
Parallelamente va affrontata la ridefinizione delle funzioni istituzionali degli enti locali a cui va riconosciuta la qualifica di soggetti aventi competenze generali di governo sul territorio, a cui va richiesto conseguentemente uno sforzo di riorganizzazione, di ristrutturazione dei propri servizi.
Infine un accenno soltanto all'altro nodo, che pure è un nodo importante, che è quello del prelievo delle risorse, da cui non possono essere esclusi evidentemente gli enti locali.
A questo processo devono essere chiamati a partecipare gli enti locali, per due ordini di ragioni: innanzitutto poiché la loro partecipazione è garanzia di democrazia, in secondo luogo perché il loro intervento in questo settore assicura una puntuale lotta contro le evasioni fiscali e l'affermazione concreta del principio della giustizia tributaria.

SINTESI DEL DIBATTITO

Il dibattito si è sviluppato lungo due filoni distinti, come del resto la natura stessa dell'argomento discusso implicitamente suggeriva:

1) I problemi della finanza regionale.

2) I problemi finanziari degli enti locali.

Sebbene tra i problemi sopracitati esistano ovvie interconnessioni e comuni punti di riferimento (si pensi ad esempio alla questione a lungo dibattuta relativa al significato dell'unitarietà della finanza pubblica), da un punto di vista schematico va rilevato che al primo argomento è stato concesso, nel corso della discussione, uno spazio nettamente più ristretto. Ciò è presumibilmente dovuto alla situazione estremamente grave in cui versa oggi la finanza locale del nostro Paese e rispetto alla quale, come ha osservato l'ing. Gandolfi nella sua relazione introduttiva, i problemi della finanza regionale sono attualmente meno urgenti, anche se certo non meno importanti.
La discussione sui problemi della finanza regionale si è incentrata sul ruolo che le regioni dovrebbero svolgere nel corso dell'esplicazione delle proprie attività finanziarie.
È comunemente parso che alle Regioni si addica non tanto un ruolo di gestione delle risorse, quanto piuttosto un ruolo di programmazione delle risorse stesse a livello territoriale, nel quadro di una finanza che dovrebbe prevalentemente rimanere una finanza di trasferimento. Ciò non significa affatto, tuttavia, che le regioni siano relegate ad una funzione meramente passiva; al contrario ad esse è richiesto un intervento sempre più solerte ed efficace, soprattutto al fine di promuovere una rapida capacità autonoma di attivazione delle spese.
La finanza regionale, inoltre, mentre da un lato dovrebbe proseguire nello svolgimento di un'attività di supporto nei confronti degli enti locali, dovrebbe altresì tendere ad un'impostazione coerente ed unitaria, coordinando il processo complessivo di erogazione dei fondi ed orientandolo al perseguimento degli obiettivi indicati nel piano regionale di sviluppo.

Sui problemi della finanza regionale si sono soffermati l'avv. Claudio Simonelli, il prof. Mario Rey ed il prof. Beppe Gatti.
Simonelli, Assessore alla Programmazione, prendendo spunto dalla relazione introduttiva del prof. Rey in cui si sottolineava che la finanza regionale è essenzialmente una finanza di trasferimento, ha ricordato che ciò è la diretta conseguenza di una scelta fatta dalle Regioni: quella di essere enti di programmazione e non enti di gestione. È per questo che le regioni prevedono non tanto di fare investimenti diretti, i quali presuppongono la creazione di strutture atte a sostenere un'attività di spesa senza intermediari, quanto piuttosto di trasferire risorse ad altri operatori, in particolare agli enti territoriali. Per questi ultimi la spesa regionale non è che un contributo, anche se nella maggior parte dei casi rappresenta una quota in percentuale molto elevata della spesa complessiva (circa l'80-90%); se poi l'ente locale non è in grado di integrare autonomamente tale contributo con la quota residua, può succedere che la spesa globalmente prevista rimanga interamente sulla carta, un fenomeno che spesso si è verificato in passato. Sempre a questo proposito — ha proseguito Simonelli — non è pensabile che la Regione possa finanziare per intero le spese in conto capitale, poiché, in tal modo, essa sperimenterebbe un esaurimento molto rapido delle proprie risorse e potrebbe realizzare un numero assai limitato di progetti. Queste considerazioni rimangono valide anche se la legge 356 ha oggi leggermente ampliato la capacità di spesa delle regioni, agganciando la loro dotazione finanziaria alla dinamica complessiva delle entrate erariali.
Il Piemonte — ha concluso Simonelli — ha fino ad ora dimostrato di essere una delle regioni che posseggono una rapida capacità di attivazione delle spese, specie di quelle in conto capitale, le quali rappresentano una delle percentuali più elevate a confronto con quelle delle altre regioni.
Il prof. Mario Rey, riprendendo le osservazioni di Simonelli, ha ribadito che una funzione essenzialmente erogatrice delle regioni è presumibilmente giustificabile se si tiene presente che le regioni svolgono un ruolo che è tipicamente di coordinamento e di indirizzo di governo, e non certo un ruolo di gestione.
Infine il prof. Beppe Gatti, Consigliere al Comune di Torino, ha osservato che è ancora da verificare se in concreto le Regioni siano riuscite ad essere enti di programmazione, poiché lo scarso uso che esse hanno fatto della delega farebbe in realtà pensare il contrario. Successivamente, egli si è chiesto fino a che punto sia corretto identificare nella finanza regionale esclusivamente una finanza di supporto nei confronti

degli enti locali, e non anche una finanza che persegua obiettivi autonomi. In passato — ha affermato Gatti — abbiamo assistito ad una forte frammentazione della spesa regionale, che veniva considerata esclusivamente una spesa di supporto nei confronti della finanza locale. Oggi, tuttavia, è necessario mutare in parte questa tendenza: la Regione deve anche essere in grado di individuare una serie di obiettivi suoi propri, anche se ciò contrasta in parte con il sostegno degli enti locali. Le funzioni generali della finanza pubblica, riequilibrio dei redditi, riequilibrio territoriale, stabilizzazione dello sviluppo, possono e devono essere trasferite, anche se non meccanicamente, a livello regionale.

Considerando ora i problemi della finanza locale, i quali, come si è detto, sono stati predominanti nel corso del dibattito, va innanzitutto rilevato come tutti i partecipanti abbiano concordato sulla necessità di affrontare questo tema muovendo da una comune premessa: la estrema gravità della situazione attuale che si caratterizza per il gigantesco indebitamento e la ormai totale paralisi finanziaria dei comuni e delle province del nostro Paese. È quindi parso a tutti che il problema della finanza locale ha raggiunto dimensioni tali per cui non è più possibile differirne la soluzione, proprio nel quadro di quella politica di risanamento del Paese, di cui tutte le forze politiche e sociali sentono la assoluta esigenza.
Nel corso del dibattito sono stati affrontati alcuni aspetti connessi ai problemi generali che la riforma della finanza locale pone nel nostro Paese. A questo proposito è stata ribadita un'indicazione operativa che Rey aveva espresso nella propria relazione introduttiva: la riforma della finanza locale deve fondarsi sul contenimento della finanza derivata e sullo sviluppo di una finanza autonoma degli enti locali.
In questo contesto sono state successivamente sviluppate alcune implicazioni relative al ripristino di un'autonomia impositiva da parte degli enti locali, nonché ai rapporti esistenti tra detta autonomia ed il concetto di unitarietà della finanza pubblica. Su questi ultimi aspetti sono emersi, come più oltre si chiarirà, alcuni punti di contrasto.
Sui problemi generali di una riforma della finanza locale sono intervenuti Gatti, Rey, Simonelli e il dr. Pralormo.
Gatti ha osservato che il problema della finanza locale viene oggi affrontato in termini nuovi rispetto al passato. Infatti, negli anni scorsi, esso era discusso con due approcci decisamente contrapposti tra loro. Da un lato si sottolineava l'esiguità delle entrate a livello locale, in rapporto al complesso di attività che gli enti locali dovevano soste-

nere. Sopprattutto il PCI ha insistito su questo aspetto, anche se i paragoni che esso proponeva tra dinamica della spesa statale e dinamica delle entrate degli enti locali erano ben poco validi sul piano scientifico, poiché ignoravano del tutto l'ampliamento dell'area di intervento dello Stato che si è avuta negli ultimi decenni.
Da un altro versante, al contrario (dr. Guido Carli), si vedeva nella crescente dinamica delle spese degli enti locali una delle cause principali del dissesto finanziario del nostro Paese. Oggi registriamo un miglioramento del dibattito sul piano qualitativo: il problema non è più visto in termini così manichei, e si cerca di risolverlo sia dal lato delle entrate che da quello delle spese. Si riconosce cioè che esiste da un lato un problema di adeguamento delle entrate dei comuni, anche se esso non può essere posto in rapporto così meccanico con l'andamento complessivo della spesa pubblica, e, d'altra parte, si concorda sulla necessità di procedere ad una certa revisione delle spese.
Il PCI — ha proseguito Gatti — ha certo modificato profondamente la sua posizione su molti problemi; restano, tuttavia, alcune aree di equivoco. Quando, ad esempio, si continua a pensare che lo strumento tariffario sia l'arma principale per ottenere una perequazione dei redditi, si persiste in una posizione erronea.
Riallacciandosi a questa osservazione di Gatti, Rey ha espresso parecchie perplesstà circa la validità di una politica redistributiva attuata con manovre tariffarie a livello locale. La politica di redistribuzione dei redditi — ha detto Rey — è un fatto essenzialmente nazionale, che una comunità locale si può permettere solo a condizione di non scaricare su altre collettività le conseguenze delle proprie scelte; ciò, d'altra parte, è possibile qualora la comunità locale abbia a disposizione delle risorse finanziarie impositive sue proprie. Nella misura in cui ciò non si verifica e, al contrario, si pratichi ad esempio una politica di disavanzo, il costo di determinati servizi sociali o di determinate politiche redistributive ricade in pratica su altre collettività locali.
In ultima analisi, il problema ruota sempre attorno ad un elemento fondamentale: la necessità, in qualsiasi modifica istituzionale, di ricondurre i centri di decisione di entrata a coincidere con i centri di decisione di spesa.
L'incertezza e la confusione che caratterizzano il dibattito attuale sulla finanza locale, giustificano — ha concluso Rey — una posizione di riforma della finanza locale fondata su tempi di intervento e di sperimentazione piuttosto lunghi.
Simonelli ha rilevato che la crisi della finanza pubblica richiama diret-

tamente in causa l'esigenza di un intervento di riforma a livello degli enti locali. Se non si riesce a promuovere una capacità di spesa degli enti territoriali, in particolare dei comuni, non sarà affatto possibile soddisfare il crescente fabbisogno sociale di servizi pubblici. Sul problema dei residui passivi, Simonelli ha osservato che il divario temporale tra il momento in cui la spesa viene impegnata e quello in cui essa viene erogata, dipende per larga parte, oltre che da alcuni problemi specifici degli enti locali, anche dagli stessi meccanismi legislativi di finanziamento di alcuni settori (agricoltura, opere pubbliche, trasporti), i quali prevedono che le somme stanziate vengano erogate a consuntivo oppure su presentazione di rendiconti. È quindi necessario mutare questi meccanismi se si vuole evitare il sorgere di residui passivi, che, attualmente, sono quasi esclusivamente rappresentati da spese in conto capitale. Infatti tutti i ritardi nell'erogazione delle spese imputabili al funzionamento dell'apparato regionale sono ormai stati annullati, perlomeno in Piemonte. In conclusione, perciò, è necessario correggere i meccanismi istituzionali di erogazione della spesa.
Il dr. Pralormo, sindaco dell'omonimo comune, ha affrontato alcuni problemi tecnico-finanziari connessi alla riforma della finanza locale. Egli ha sostenuto che la tecnica di bilancio degli enti locali è ormai antiquata e potrebbe, a lungo andare, generare pericolosi effetti negativi. Non vanno neppure trascurati alcuni macroscopici fenomeni di spreco nell'utilizzo delle risorse pubbliche, che rappresentano vere e proprie manifestazioni di un "consumismo pubblico". Sempre sotto un profilo tecnico — ha inoltre proseguito Pralormo — è necessario esaminare la questione del rapporto tra rivalutazione automatica delle entrate statali e incrementi annuali delle entrate degli enti locali. Infatti, mentre le entrate statali sono rivalutate automaticamente sulla base dell'incremento delle retribuzioni, così non avviene per gli enti locali, i quali per il momento sperimentano unicamente una rivalutazione automatica delle loro spese.
Pralormo ha infine sottolineato che, ai fini di un risanamento generale della finanza locale, sarebbe utile intensificare i controlli sulle procedure amministrative degli enti locali, poiché essi al momento attuale sono decisamente scarsi. Da quando la struttura del controllo sugli enti locali è stata trasferita dal livello statale al livello regionale, su questo fronte è stato fatto molto poco, tanto che molti comuni non osservano più nemmeno le prescrizioni legislative sulla chiusura dei conti consuntivi.
L'esigenza di un rilancio dell'autonomia impositiva degli enti locali, ed i problemi che ciò solleva in riferimento al concetto di unitarietà

della finanza pubblica, sono certo stati i temi che più hanno stimolato l'interesse del pubblico presente, contribuendo a vivacizzare notevolmente il dibattito.
La Costituzione italiana e la successiva evoluzione politico-istituzionale, concretatasi nella creazione dell'ordinamento regionale, tendono ad esaltare il ruolo delle autonomie locali, sia pure con un approccio, per certi versi ancora confuso, sia sul piano concettuale che sul piano operativo.
Ciò può contribuire a spiegare perché i problemi del decentramento e del potenziamento delle autonomie locali siano talvolta fonte di equivoci: spesso le autonomie locali sono viste come un qualcosa che si contrappone allo Stato, anziché costituirne il modo di essere.
Complessivamente va sottolineato come, nel corso del dibattito, sia emerso che i problemi finanziari possono costituire una valida occasione per approfondire e delimitare con precisione questa tematica.
Sui problemi dell'autonomia sono emerse significative convergenze; in particolare, tutti si sono dichiarati d'accordo sui seguenti punti:

— l'autonomia impositiva degli enti locali e l'unitarietà della finanza pubblica non sono affatto inconciliabili; al contrario, il conseguimento dell'autonomia può positivamente contribuire a meglio qualificare il concetto di unitarietà, che di per sé è piuttosto ambiguo;

— partendo da questo presupposto, si è comunemente riconosciuto che, affinché ciò si verifichi, sono necessari momenti di programmazione e di coordinamento tra la politica finanziaria dello Stato e quella degli enti locali, al fine di inquadrare la dinamica globale dei flussi finanziari in un contesto generale in cui vengano rispettati alcuni fondamentali criteri di compatibilità e di coerenza.

Nonostante queste convergenze sul modo di intendere il significato dell'unitarietà della finanza pubblica, sono emersi alcuni elementi di contrasto.
Negli interventi degli esponenti della DC (Gatti, Rey), infatti, è stata sollevata una polemica sul significato distorto che i comunisti avrebbero conferito al concetto di unitarietà della finanza pubblica. È stata cioè manifestata una certa preoccupazione sui rischi di una concezione organicistica e neo-centralistica che sarebbe presente nella posizione del PCI.
Il problema, comunque, non è parso senza una via di uscita: si è infatti rilevato che attualmente il PCI sembra orientarsi verso un parziale superamento di alcune precedenti prese di posizione; ciò può far

ben sperare — si è dunque concluso — che tutta una serie di equivoci derivanti dall'ambiguità del concetto di unitarietà della finanza pubblica, possano essere eliminati.
Simonelli ha affermato che oggi è indispensabile ripristinare l'autonomia impositiva degli enti locali: ciò non significa rompere l'unitarietà del sistema tributario nazionale, ma semplicemente prendere atto di come l'unicità della finanza pubblica si fondi su una serie di soggetti (Stato, Regioni, Comuni) che devono essere coordinati in una visione di insieme. L'Italia è l'unico tra i paesi industrializzati a non possedere una capacità impositiva autonoma a livello locale, in modo particolare nel settore della proprietà immobiliare e del reddito da essa derivante. L'unicità del sistema tributario non va spezzata; si tratta soltanto di articolarla in modo migliore.
Queste considerazioni — secondo Simonelli — sono rafforzate se si tiene conto degli effetti prodotti dalla riforma tributaria del 1972: le ragioni che, in tale riforma, hanno portato alla soppressione dell'autonomia tributaria locale ed all'accentramento del sistema fiscale a livello nazionale, si sono successivamente rivelate completamente infondate. L'autonomia impositiva dei comuni va ovviamente coordinata con quella dello Stato, tenendo presente che solo una parte delle necessità degli enti locali può essere coperta con tributi in proprio. Il ripristino dell'autonomia impositiva — ha concluso Simonelli — potrà inoltre generare un processo di allargamento della partecipazione e del controllo democratico di base.
Giovanni Mercandino, presidente del Comprensorio n. 1, Torino, ha sostenuto che la crisi che oggi stiamo attraversando pone il problema del superamento del ruolo subalterno che fino ad oggi il sistema autonomistico ha avuto nel nostro Paese. In questo contesto, il governo della spesa pubblica è un problema di grande importanza, poiché è necessario correggere tutta una serie di meccanismi che sono troppo vincolanti e quindi determinano un'allocazione inefficiente delle risorse. Sono indispensabili misure di integrazione e di coordinamento della spesa pubblica; in questo modo, tra l'altro, il sistema autonomistico potrà dimostrare di essere coerente con i propri discorsi, evitando sprechi e sovrapposizioni di spesa dai quali non consegue alcun incremento di produttività. Questa funzione di coordinamento della spesa pubblica, potrebbe essere svolta in modo efficace dalle unità comprensoriali, al fine di meglio recepire le istanze prioritarie che si manifestano sull'area territoriale. È proprio partendo da una dimensione comprensoriale — ha concluso Mercandino — che è possibile fornire un quadro adeguato delle risorse pubbliche disponibili e delle

necessità più urgenti, derivando così quelle priorità di intervento che in questo particolare momento dovrebbero informare le modalità di erogazione della spesa pubblica.
Gatti ha detto che sul tema dell'unitarietà della finanza pubblica è necessaria una particolare chiarezza politica che elimini ogni possibilità di equivoco.
Per la DC unitarietà non significa niente altro all'infuori di ciò che ha descritto Simonelli, cioè che Stato, Regioni, Comuni e Province fanno tutti parte di uno stesso ordinamento istituzionale e che quindi è necessario un coordinamento della dinamica dei flussi finanziari considerati nel loro complesso.
Il PCI al contrario — ha proseguito Gatti — sembra assegnare al concetto di unitarietà un significato assai più pregnante, quello cioè di un nuovo centralismo. Oggi infatti si può constatare come si stia concretamente affermando un neocentralismo regionale che soffoca fortemente l'autonomia reale degli enti locali. Esiste dunque un problema di definizione degli aspetti istituzionali, la cui soluzione è fondamentale per poi proporre delle soluzioni organiche di riforma della finanza locale.
Fino a pochi mesi fa, il PCI si dichiarava contrario ad una autonomia impositiva da parte delle amministrazioni locali, mentre negli ultimi dibattiti questa posizione sembra essersi almeno parzialmente modificata. Se questo processo si consoliderà — ha concluso Gatti — sarà possibile in futuro entrare nel vivo dei problemi: discutere su quali aree impositive si può incidere, con quali meccanismi, con quali sistemi di accertamento.
Rey ha dichiarato che il concetto di unitarietà della finanza pubblica, in Italia, si è tradotto nell'instaurazione di una finanza di trasferimento, a causa di una vasta gamma di fattori politico-sociali. Ora, se certamente è vero che unitarietà significa unitarietà degli obiettivi da perseguire, da ciò non deriva necessariamente che la finanza pubblica debba essere intesa esclusivamente come una finanza di trasferimento. La lotta all'inflazione e la selezione della spesa pubblica sono infatti nettamente in contrasto con un'impostazione di questo tipo. È quindi fondamentale — ha proseguito Rey — chiarire concettualmente il significato che si vuole attribuire all'unitarietà della finanza pubblica. Bisogna innanzitutto evidenziare che il concetto di finanza di trasferimento non trova alcun riscontro empirico nelle esperienze degli altri paesi, neppure di quelli organizzati federalmente (Canada, Stati Uniti). Se con il concetto di unitarietà si vuole giustificare una finanza di trasferimento, ci si pone quindi in un'ottica opposta rispetto ad una giusta

risoluzione dei problemi degli enti locali ed a quelli di un più generale risanamento della nostra economia e della finanza pubblica.
La posizione del PCI è piuttosto rischiosa, poiché da essa pare emergere una concezione organicistica dei vari livelli di governo. Il PCI propone che tutti i Comuni abbiano il diritto di partecipare all'accertamento dei tributi diretti; questa impostazione — ha affermato Rey — va decisamente respinta. Gli enti locali devono avere una propria area di autonomia impositiva, ma soltanto entro certi limiti, ove ciò sia realmente configurabile.
In sostanza i Comuni dovrebbero basarsi o su una finanza separata, o su un intervento di integrazione in quei settori ove essi hanno una compartecipazione finanziaria e possono quindi contribuire all'accertamento in modo positivo con una serie di elementi e di informazioni qualificanti per combattere l'evasione fiscale. Va quindi respinta la politicizzazione di ogni singolo atto di accertamento, anche se ciò non significa che spesso non si renda indispensabile un maggiore controllo tramite determinati processi di responsabilizzazione e di partecipazione che si sviluppano a livello locale.
Passoni ha sostenuto che l'unitarietà della finanza pubblica non è in contrasto con l'ipotesi di alcune aree di imposizione autonoma da parte dei Comuni. I Comuni devono partecipare al complesso delle procedure di accertamento e di prelievo tributario: questo è ciò che qualifica l'unitarietà della finanza pubblica. È altresì necessario evitare che ad un tale processo di partecipazione sia data una interpretazione riduttiva.
La politica di contenimento e di riqualificazione della spesa degli enti locali — ha proseguito Passoni — deve articolarsi in momenti di lotta, fondati sulla capacità degli enti locali stessi di verificare il modo in cui essi utilizzano le proprie risorse per una corretta organizzazione dei servizi pubblici e sociali. È tuttavia indispensabile anche un momento di verifica e di confronto tra l'entità e la composizione della spesa da un lato, e le scelte prioritarie e gli obiettivi indicati nel Piano Regionale di sviluppo, dall'altro. Il riferimento al Piano di sviluppo consente infatti una spesa coerente con indicazioni che non sono solo locali, ma abbracciano anche una sfera più ampia; a questo proposito i comprensori possono essere la sede più adatta all'interno della quale compiere delle verifiche di questo genere.
Candolfi ha dichiarato che, se si vuole veramente parlare di programmazione, è necessario un momento di decisione unitaria sui flussi di spesa della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli; in altri termini è indispensabile definire un contesto istituzionale in cui sia possibile

arrivare a decisioni organiche che tengano conto dei problemi di compatibilità derivanti dalla nostra situazione economica. Questo è il momento dell'unitarietà della finanza pubblica, concepita quindi come unitarietà di coordinamento e di programmazione.
Ovviamente con ciò non si vuole affermare che l'unitarietà debba necessariamente essere perseguita con riferimento a tutti i tipi di accertamento e di reperimento delle risorse. Del resto proprio l'esperienza di questi anni ha dimostrato che uno dei presupposti su cui si basava la riforma fiscale del '72, cioè che l'amministrazione statale potesse in definitiva perseguire più accuratamente i fenomeni di evasione, vada invece messo in discussione. Si potrebbero fare molti esempi per dimostrare come su numerosi problemi (accertamento IVA, tassazioni sulla proprietà immobiliare) esista un valido terreno per una iniziativa autonoma degli enti locali, la quale potrebbe rappresentare un'organica integrazione con l'intervento dell'amministrazione centrale, garantendo al tempo stesso una fonte aggiuntiva di entrate tale da riequilibrare la situazione complessiva della finanza locale.
Se, infatti, fossero garantiti dei cespiti di entrate proprie ai Comuni — ha rilevato Gandolfi — si potrebbe permettere loro di superare i margini di spesa stabiliti per legge, senza per questo incidere sul volume complessivo del deficit della finanza pubblica.
In sostanza — ha concluso Gandolfi — il criterio dell'unitarietà non è messo in crisi dalla gestione autonoma di alcune entrate fiscali, nella misura in cui vengano dal centro stabiliti i criteri ed i limiti entro i quali tale imposizione autonoma possa svolgersi, e operando su alcune fasce di redditi ben definite. La preoccupazione che, all'interno di una siffatta programmazione dei flussi di spesa della Pubblica Amministrazione, esista il pericolo di un neocentralismo, ha certamente un fondamento di verità. Tuttavia è presumibile che tale rischio possa in concreto essere evitato se i Comuni si abitueranno a concepire la loro autonomia come un qualche cosa che deve armonizzarsi con delle decisioni prese a livelli superiori.
I Comuni dovrebbero, in ultima analisi, abituarsi ad un'autolimitazione, partecipando a meccanismi decisionali a carattere intercomunale e comprensoriale.

EDITORIALE

ULTIMI QUADERNI PUBBLICATI

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

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

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

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

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

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

F.LLI BIAMINO-TORINO

Fondazione
Giovanni Agnelli

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