

INTRODUZIONE

Nell'assetto istituzionale italiano la finanza comunale si caratterizza per un'evidente asimmetria. Laddove ampie sono le autonomie riconosciute nel tempo sulle decisioni di spesa, ancora limitata è la responsabilità trasferita in tema di reperimento delle entrate, che in larghissima parte continuano a essere rappresentate da trasferimenti diretti dello Stato centrale.

Questa configurazione di finanza derivata pone un limite oggettivo al significato dei processi di riforma che, a partire dall'elezione diretta del sindaco, hanno interessato i Comuni italiani, modificandone le funzioni, l'organizzazione e i rapporti con i cittadini. Da una parte, esiste un problema di coerenza fra la gestione delle funzioni di spesa dei singoli Comuni e il rispetto degli obiettivi nazionali di finanza pubblica concordati in sede europea. Dall'altra, il presupposto della riconoscibilità dei comportamenti dei singoli amministratori nei confronti del proprio elettorato (*accountability*¹) può venire meno di fronte ai vincoli di finanziamento imposti dal Governo centrale.

Con riferimento al primo punto, un sistema in cui la titolarità del gettito fiscale resta in capo allo Stato, mentre le funzioni di spesa sono delegate agli Enti di maggiore prossimità col territorio, determina un problema di coordinamento dell'azione collettiva. L'eventuale indisciplina di un singolo Comune, infatti, non grava direttamente sui cittadini amministrati, ma si riflette in un aumento della pressione fiscale imposta alla collettività nazionale.

Per affrontare il problema si rendono necessari meccanismi di coordinamento interistituzionale all'interno dei quali prevenire, e nel caso sanzionare, comportamenti devianti rispetto all'obiettivo generale. In Italia, questo meccanismo di coordinamento è chiamato *Patto di stabilità interno*. Il termine rimanda direttamente al modello europeo del *Patto di stabilità e crescita* che, nell'ambito del Trattato costitutivo dell'Unione monetaria, obbliga i singoli Stati a contenere il livello dell'indebitamento pubblico al di sotto del 3% del Pil. Lo scopo del Patto di stabilità interno è appunto quello di chiamare i singoli Enti territoriali a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo fissato in sede europea.

Nelle richiamate condizioni di finanza derivata, il coordinamento fra Governo e Comuni presenta, però, alcuni fattori di complessità. In estrema sintesi, si può dire che, attraverso il Patto di stabilità interno, vengono imposti dal centro alla periferia stringenti limiti sui livelli di spesa locale, in apparente coerenza con quanto richiesto dalle regole europee, ma seguendo un processo decisionale in cui il potere contrattuale delle Amministrazioni comunali è piuttosto limitato. Questo avviene perché, di fronte al persistente disallineamento dell'Italia rispetto agli obiettivi europei, il Governo centrale ha spesso buon gioco nell'imporre agli Enti locali la sola dimensione restrittiva della manovra di bilancio.

In assenza di autonomia impositiva, ciò si traduce in una continua compressione delle capacità di spesa, che può mettere gli Enti locali nell'impossibilità di impostare politiche strategiche di medio periodo, quando non addirittura di onorare impegni pregressi. In altre parole, possono venire meno le condizioni per una ordinata programmazione di bilancio a livello locale. Aspetto ancor più rilevante quando si consideri che il Patto è stato sottoposto nel tempo a continue modifiche, per cui i Comuni si sono trovati ogni volta a dover adeguare la propria programmazione a regole sempre diverse.

L'irrompere della crisi finanziaria internazionale e lo scivolamento dell'economia nella più profonda recessione della storia moderna hanno sottoposto a ulteriori tensioni i meccanismi di coordinamento della finanza pubblica comunale. In una prima fase, nel contesto di una flessione delle entrate tributarie di dimensioni mai verificatasi nell'esperienza italiana, il finanziamento statale ha garantito la copertura di alcune spese essenziali. Il ruolo compensativo così svolto dalla finanza derivata è connesso al fatto che i flussi di fondi da trasferire sul territorio sono stati decisi *ex ante*, in base alle previsioni di gettito e alle valutazioni sullo stato dell'economia: per loro stessa natura, questo tipo di decisione può subire l'impatto di *shock* inattesi, che impediscono la realizzazione dello scenario prefigurato.

È chiaro che in tal modo si determina una questione di sostenibilità degli obiettivi di bilancio di medio periodo. Nello specifico, come rileva la Corte dei Conti, la portata inusuale della recessione «dovrebbe tradursi, da qui al 2012, in una perdita di Pil nominale di ben 130 miliardi di euro rispetto alle proiezioni di inizio legislatura. In queste condizioni può rivelarsi difficile conservare gli

obiettivi di spesa espressi in quota di prodotto, a meno che non si accetti una riduzione dei livelli assoluti della spesa stessa».

In questa direzione sembra essersi mosso il Governo quando, in una seconda fase, ha presentato il conto alle Amministrazioni locali. Con il d.l. 78/2010, poi trasformatosi nella legge di stabilità per il 2011, sono stati operati tagli ingentissimi ai trasferimenti che finanziano l'attività dei Comuni con più di 5 mila abitanti: la riduzione ammonta a 1,5 miliardi di euro per il 2011 e sale strutturalmente a 2,5 miliardi a partire dal 2012. In percentuale del totale dei trasferimenti correnti, la dimensione dei tagli è di circa l'11% il primo anno, di oltre il 15% negli anni successivi.

Venendo al secondo punto, la riforma federalista dovrebbe restituire piena riconoscibilità all'azione dei sindaci, portando sul territorio anche le funzioni di reperimento delle risorse. Invero, le informazioni al momento disponibili segnalano come l'autonomia fiscale riconosciuta agli Enti locali è probabile che resti limitata, continuando a prevalere un sistema di finanziamento gestito dal centro, volto a impedire che si determini un'eccessiva sperequazione di risorse fra territori con capacità fiscali troppo diverse. Un esito evidentemente imposto dalla natura duale della nostra economia.

Al di là delle esigenze di preservare forme di solidarietà finanziaria a favore dei territori più svantaggiati, resta il fatto che negli ultimi anni da parte del Governo centrale si sono avute decisioni in apparente contrasto con i presupposti del federalismo. La riduzione e poi la soppressione dell'Imposta comunale sugli immobili (Ici) relativa alla prima casa hanno privato i Comuni del principale strumento di gettito fiscale, comportando un drastico ridimensionamento della loro autonomia tributaria. Paradossalmente, l'avvio del federalismo si realizza così in condizioni di massima dipendenza delle finanze comunali dai trasferimenti dello Stato.

Obiettivi della ricerca

Dalle decisioni governative di abolizione dell'Ici sulla prima casa, prima parziale (Governo Prodi 2006) e successivamente totale (Governo Berlusconi 2008), nasce questo progetto di ricerca, il cui obiettivo è verificare se e come il panorama mutevole delle risorse disponibili abbia inciso sulla realizzazione dei programmi elettorali da parte dei sindaci. Lo studio cerca, in particolare, di individuare i cambiamenti indotti sulle politiche dei Comuni dalla sostituzione di una voce di entrata autonoma con un trasferimento dello Stato. Sostituzione che, pur promettendo un identico ammontare di risorse, ha modalità di erogazione e di gestione diverse da quelle proprie della riscossione dell'Ici.

Come hanno reagito i sindaci? Hanno tagliato le spese o cercato nuove entrate? In caso di tagli, in quali settori sono stati effettuati e con quale criterio? Ci sono differenze di reazione tra i Comuni di centrosinistra e quelli di centrodestra? Quali sono state le ricadute sulle comunità locali?

La ricerca vuole essere non tanto un'analisi tecnica, per addetti ai lavori, ma uno strumento a carattere divulgativo, rivolto soprattutto ai cittadini. Il Comune, infatti, rappresenta il livello territoriale in cui il rapporto tra elettori ed eletti è più diretto. Non solo per il tipo di sistema elettorale adottato dal '93, che permette ai cittadini di scegliere direttamente il proprio sindaco, ma per la stessa dimensione territoriale del Comune, che consente ai primi un maggiore controllo sull'operato del secondo.

Succede spesso, tuttavia, che allo scadere dei cinque anni il cittadino non sappia valutare l'operato dell'Amministrazione appena conclusa, se non sulla base di impressioni o del semplice «sentito dire». La maggioranza uscente normalmente si ripresenta alle urne esibendo l'elenco di quanto realizzato, ma quasi mai si spinge a confrontarlo con il programma elettorale con cui ha vinto le elezioni cinque anni prima. Il punto, invece, non è solo se il sindaco ha governato bene o male la città, ma anche se l'ha governata come aveva dichiarato di voler fare. E su questo quasi mai i cittadini hanno gli strumenti per una valutazione adeguata.

Se, infatti, si verifica di rado che un elettore abbia letto il programma elettorale della Giunta in carica, ancor più raro è che lo ricordi alla fine del quinquennio. Del resto, nonostante i buoni propositi dichiarati da tutti i partiti, i documenti programmatici continuano a risultare per lo più ostici alla lettura: talora sono troppo voluminosi (83 pagine il programma di Cagliari e 42 quello di Milano, pur a fronte delle 2 pagine di Rieti e delle 7 di Gorizia), talora troppo astratti e retorici (una sorta di «libro dei sogni»), talora invece dettagliatissimi. Anche per questo i programmi non sembrano

molto apprezzati dagli elettori, se la maggioranza del campione nel sondaggio da noi condotto (cfr. Sintesi dei risultati e parte seconda) ha dichiarato di ritenerli non determinanti ai fini del voto: per l'elettore il programma conta meno della credibilità del candidato e ancora meno della semplice appartenenza politica di quest'ultimo. Venendo spesso disattesi dagli stessi candidati una volta eletti, i programmi elettorali hanno finito per essere percepiti come non più credibili e pressoché inutili da leggere.

L'elettore che, comunque, avesse voglia e tempo di ricercare i documenti programmatici in autonomia, magari grazie a internet, finirebbe probabilmente per arrendersi: una volta concluse le elezioni, infatti, molti programmi «spariscono». In più di un caso, infatti, tra i Comuni qui analizzati la ricerca su web si è rilevata difficoltosa e talora improduttiva, costringendo a ricorrere a contatti e-mail con interlocutori pubblici stupiti, quando non increduli, della richiesta evidentemente insolita. Per tre Comuni (Torino, Grosseto, Napoli) sugli undici analizzati si è dovuto ripiegare sulle linee programmatiche – non proprio la stessa cosa – mentre per il Comune di Siena non si è riusciti a reperire alcunché, almeno non con i mezzi che un cittadino può avere a disposizione, al di fuori di un'eventuale rete di contatti personali. Soltanto un Comune (Salerno) ha pubblicato il programma elettorale direttamente sul sito web del Comune, come il cittadino avrebbe diritto di aspettarsi, mentre per tutti i Comuni di centrodestra (Milano, Varese, Gorizia, Rieti, Cagliari) il programma è stato reperito su web ma su siti non istituzionali².

Nel tentativo di vincere la nuova consultazione elettorale, la maggioranza uscente tenderà a esibire numeri, dettagliando quanto realizzato e quanto speso nelle varie attività: dagli asili nido allo sport, dall'assistenza domiciliare ai trasporti, *et cetera*. Ma i numeri in sé non bastano ai cittadini per una valutazione consapevole: i numeri devono essere comparati sulla base del loro andamento cronologico e di altre variabili, come la collocazione geo-grafica, la dimensione demografica e la ricchezza economica del Comune. In altre parole, all'abitante di Torino interessa conoscere non solo quanto il proprio Comune ha speso per la scuola, ma anche se ha speso di più o di meno degli anni passati; in presenza, poi, di una contrazione generale delle entrate, vorrebbe sapere se la propria città, governata dal centrosinistra, ha investito nel sociale di più o di meno rispetto a Milano, che è governata dal centrodestra, si trova nella medesima area geografica e in un'ordine simile di grandezza demografica e di ricchezza economica.

Poiché nella primavera del 2011 si rinnovano le Amministrazioni di molti Comuni italiani rilevanti³, tra cui Milano, Torino, Bologna, Napoli, Cagliari, l'obiettivo principale di questa ricerca è quello di contribuire ad aumentare il livello di consapevolezza dei cittadini chiamati alle urne, affinché siano in grado di esercitare al meglio un diritto importante come il voto, scegliendo da quale maggioranza essere governati sulla base di dati e non di semplici impressioni. Impressioni che talora possono essere contraddittorie, come dimostrano i risultati del sondaggio sui cittadini dei Comuni analizzati (cfr. parte seconda, cap. 5).

Il primo passo verso questo obiettivo è l'analisi dei bilanci comunali, impresa complessa anche per la farraginosità della normativa in materia di contabilità degli Enti locali: i dati verranno letti alla luce degli interventi normativi sulla finanza locale, delle interviste al personale politico, dei programmi elettorali e delle opinioni espresse dai cittadini.

Scelta del campione e nota metodologica

Per selezionare i Comuni a campione sono stati in primo luogo individuati i Comuni capoluogo di Provincia chiamati a rinnovare l'Amministrazione nel 2011 (27 su un totale di 116⁴), con l'obiettivo di scegliere tra essi almeno un Comune amministrato dal centrodestra e uno dal centrosinistra per ogni area geografica (Nord, Centro e Sud). In realtà, la selezione dei Comuni è stata, per così dire, un'autoselezione da parte dei medesimi: sono stati esaminati quei Comuni per i quali è stato possibile e veloce accedere all'intervista con il sindaco o l'assessore al Bilancio.

Dopo aver inviato una lettera di presentazione del progetto di ricerca con la richiesta di intervista al personale politico competente in materia (sindaco e assessore al Bilancio) di circa trenta Comuni capoluogo di Provincia amministrativamente in scadenza, i tempi e le tipologie di risposta che abbiamo ricevuto sono state molto significative in sé, prima ancora del contenuto delle interviste poi effettuate. Nonostante le dichiarazioni di interesse e disponibilità pressoché generalizzate, infatti, solo in pochi hanno concesso l'intervista agevolmente e in tempi rapidi. Tra

questi i Comuni di Rieti, Torino, Milano e Salerno. I Comuni che, invece, hanno richiesto più tempo e più interventi (anche dieci, tra contatti e-mail e/o telefonici e/o via fax) sono altresì quelli che non hanno concesso l'intervista, senza aver mai avanzato alcun rifiuto formale, ma semplicemente rimandando l'appuntamento a un ipotetico contatto successivo, di volta in volta posticipato. Tra questi spiccano particolarmente Palermo, Ragusa, Lecce, Reggio Calabria e Cagliari, tutti Comuni del Sud e tutti dello stesso colore politico. Ogni volta la segreteria confermava la disponibilità all'intervista, condizionandola al reinvio da parte nostra del progetto di ricerca con la giustificazione di non averlo mai ricevuto, nonostante le risposte automatiche di ricezione regolarmente pervenute. Il dato fa riflettere sulla facilità di accesso del cittadino alla principale Istituzione locale.

Inaspettata soprattutto la reazione dei Comuni amministrati dalla Lega: dei quattro contattati – Varese, Treviso, Verona e Monza – nessuno ha rilasciato l'intervista. In un caso (Varese), il sindaco si è detto, da un lato, disponibile ma non prima di alcuni mesi; dall'altro, indisponibile a delegare chiunque altro, neppure l'assessore competente. In un altro Comune leghista (Verona) l'assessore ha dichiarato di dover chiedere l'autorizzazione della Giunta prima di rispondere alle nostre domande. In conclusione, si è registrata un'indisponibilità di fatto, inattesa in un partito che fa della vicinanza al cittadino il proprio vessillo politico.

Merita sottolineare che la richiesta ai sindaci/assessori era quella di un'intervista, anche solo telefonica, della durata di venti minuti circa: non un impegno gravoso, neppure per l'agenda dei più impegnati. Il fatto che abbiano risposto prontamente sia il sindaco di Torino (che, oltretutto, è anche presidente dell'Anci), sia l'assessore al Bilancio del Comune di Milano, ma non il sindaco e l'assessore al Bilancio dei Comuni di Monza, Lecce, Varese, Verona, Ragusa, Firenze, per citarne alcuni, dimostra che i «problemi di agenda» non sono così vincolanti: è difficile pensare, infatti, che l'assessore al Bilancio di Monza sia più impegnato di quello di Milano.

Di fronte ai ritardi inizialmente incontrati nelle risposte dei Comuni, la nostra richiesta di intervista è stata allargata anche ad altri Comuni capoluogo di Provincia in scadenza non nel 2011: tra questi, ha risposto prontamente Gorizia⁵. Nessun Comune di centrodestra tra quelli interpellati ha concesso interviste al Sud (Lecce, Ragusa, Palermo, Reggio Calabria, Cagliari). È stato, pertanto, scelto discrezionalmente Cagliari: come Varese, è incluso nell'analisi dei dati di bilancio e nel sondaggio dei cittadini, ma non nelle interviste al personale politico.

Un'ultima sottolineatura merita il caso di Siena: è l'unico Comune tra quelli contattati in cui il personale politico ha espressamente delegato all'intervista il dirigente amministrativo competente e anche l'unico Comune per il quale non è stato possibile reperire né il programma elettorale né le linee programmatiche.

In totale, sono stati analizzati 11 Comuni: 5 al Nord, 3 al Centro e 3 al Sud. È da precisare che al Centro, se si eccettua Fermo, nessun Comune di centrodestra è in scadenza nel 2011⁶ e pertanto è stato inserito Rieti, che andrà a elezioni nel 2012, così come Gorizia nel Nord-Est.

Relativamente all'appartenenza politica dell'Amministrazione, non si è riusciti, per quanto detto, ad avere una distribuzione omogenea nelle interviste tra i rappresentati del centrodestra (3) e quelli del centrosinistra (6).

I nove Comuni intervistati sono stati ripartiti, oltre che per area geografica di appartenenza, per dimensione demografica, con la partecipazione di 3 esponenti di grandi Comuni (oltre 250 mila abitanti), 4 di medi Comuni (50-250 mila abitanti) e 2 di piccoli Comuni (meno di 50 mila abitanti), nonché per livello di benessere del territorio, misurato attraverso il Pil.

Relativamente a quest'ultima variabile, i Comuni intervistati garantiscono sia un buon equilibrio tra quanti si collocano sopra la media nazionale e quanti sotto (rispettivamente 5 e 4), sia un'adeguata distribuzione su un'ipotetica graduatoria nazionale (con un *range* che va dalla prima posizione occupata da Milano alla centesima di Napoli).

Le tabelle 1, 2 e 3 riassumono le principali caratteristiche dei Comuni oggetto di intervista.

La ricerca è articolata in tre parti:

- la *prima* è dedicata a una ricognizione dei dati di bilancio disponibili e riferita all'intero universo delle Amministrazioni comunali italiane dopo l'abolizione dell'Ici sulla prima casa;

- la *seconda*, con contenuti di maggiore originalità, è concentrata su un campione selezionato di undici Comuni, e, a sua volta, è suddivisa in tre parti:

- la prima raccoglie le interviste sul campo a sindaci o ad altri rappresentanti comunali con diretta competenza sulla gestione delle risorse finanziarie (assessori al Bilancio, direttori

amministrativi);

– la seconda contiene un'analisi dei dati di bilancio, aggregati e disaggregati, degli undici Comuni, finalizzata a individuarne le principali variazioni seguite alla contrazione delle entrate;

– l'ultima propone un'indagine campionaria sui cittadini degli undici Comuni, ai quali è stato chiesto di esprimere una valutazione sull'operato delle Amministrazioni comunali e dei sindaci, analizzando in particolare gli elementi fondanti dei programmi elettorali e la rispondenza a essi dell'azione di governo locale, soprattutto alla luce del mutato quadro delle disponibilità finanziarie;

• la *terza* parte, infine, è riservata a una scheda sintetica per ciascuno degli undici Comuni, contenente l'intervista politica, i principali dati di bilancio e il programma elettorale, senza commenti, in modo che il lettore non trovi un'opinione già espressa, ma semplicemente alcuni strumenti per farsene una autonomamente⁷.

In maggior dettaglio, l'universo dei Comuni italiani nella parte prima è analizzato attraverso i dati estratti dai Certificati di conto consolidato. Con essi si dà misura esatta dell'impatto finanziario collegato all'eliminazione dell'Ici. La disaggregazione dei dati per tipologie dimensionali e localizzazione geografica dei Comuni permette di valutare se l'intervento governativo abbia avuto o meno un impatto uniforme sul territorio. Tale tipo di analisi rappresenta il riferimento di base per lo svolgimento delle interviste sul campo agli amministratori locali, svolto nella parte seconda del lavoro.

Le interviste sono state realizzate attraverso l'ausilio di una traccia aperta, articolata in più punti utili per rilevare le valutazioni e le esperienze su diversi aspetti della finanza locale e dell'attività politica sul territorio. Seguendo questa traccia, gli amministratori intervistati hanno fornito importanti spunti di riflessione, in alcuni casi ampliando e arricchendo le aree tematiche inizialmente previste. Hanno, infine, dimostrato ampia disponibilità ad affrontare i temi oggetto dell'indagine, partecipando in maniera costruttiva e fornendo indicazioni di particolare rilevanza per la realizzazione dello studio.

PAOLA CAPOROSSI E GREGORIO GITTI