

COME VENGONO SPESI I SOLDI DEI CITTADINI NEI COMUNI ITALIANI

SINTESI DEI RISULTATI

Il principale dato che è emerso con chiarezza dalla ricerca è la centralità del ruolo svolto dai Comuni in Italia: essi adempiono a un compito insostituibile di difesa e sviluppo del territorio, facendo da cerniera tra comunità locale e resto del mondo, *in primis* lo Stato centrale. Le costrizioni sia normative sia finanziarie subite dai Comuni negli anni recenti non ne hanno compromesso la capacità di governo, ma anzi ne hanno testato, e messa ancor più in risalto, la crucialità nel panorama degli Enti locali.

I dati esaminati nella parte prima della ricerca evidenziano il forte impatto che gli interventi sull'Ici hanno esercitato sui bilanci comunali. Per molti versi, la vicenda dell'Ici è, anzi, paradigmatica della natura fortemente gerarchica che caratterizza il coordinamento fra Stato centrale e Amministrazioni comunali.

Per la sua natura di imposta sul patrimonio immobiliare insediato sul territorio, l'Ici costituiva il principale elemento di autonomia tributaria dei Comuni e, al contempo, il canale più immediato di rendicontabilità delle relazioni fra sindaci e cittadini. Ogni intervento su quella imposta veniva immediatamente percepito dai residenti, conseguentemente portati a valutare con grande accortezza le giustificazioni addotte dagli amministratori per le loro decisioni in materia. L'imposta sul patrimonio immobiliare era, insomma, un tipico strumento di costruzione dell'*accountability* degli amministratori sul territorio.

Il Governo centrale ha trascurato queste considerazioni ed è intervenuto d'imperio sulle modalità di imposizione dell'Ici, dapprima riducendo le aliquote legali, successivamente abolendone la riscuotibilità sulle prime case. Ma l'aspetto che più colpisce in questa vicenda è l'approssimazione, probabilmente non casuale, con cui lo Stato ha compensato la perdita di gettito subita dai Comuni a causa dell'eliminazione dell'Ici. La riduzione delle entrate comunali è stata certificata per il 2008 in circa 3,3 miliardi di euro, a fronte dei quali è stato inizialmente riconosciuto un rimborso compensativo di 2,6 miliardi. Successivamente quest'ultimo importo è stato corretto dal Governo in aumento, ma si è trattato di un riconoscimento *ex post*, che ha provocato nei Comuni una pesante indisponibilità di cassa per il 2008.

Le lunghe discussioni che hanno avuto luogo in sede di Conferenza Stato-Regioni hanno integralmente riequilibrato gli ammontari compensativi a partire dal 2009, ma la perdita di autonomia impositiva dei Comuni continua a pesare in termini dinamici. Le cifre indicate in questa ricerca evidenziano come, in media, l'aumento potenziale della base imponibile Ici, determinata dall'immissione sul mercato di nuove abitazioni, fosse ogni anno del 3,8%. Prelevare l'Ici su questo incremento di base imponibile avrebbe significato per i Comuni poter contare su un gettito aggiuntivo annuo di circa 130 milioni, una cifra alla quale le Amministrazioni hanno dovuto rinunciare. Nel complesso, si è registrata una riduzione del grado di autonomia finanziaria dei Comuni compreso fra i 6 e i 7 punti: un'evoluzione opposta a quella che si attenderebbe in un contesto generale sempre più propenso ad accettare i principi di autonomia del federalismo fiscale.

Va, inoltre, sottolineato come l'eliminazione dell'Ici si sia inserita in un più ampio percorso di riduzione delle risorse trasferite ai Comuni, che ha conosciuto momenti significativi nel d.l. 262/2006, nella legge finanziaria per il 2008, nel d.l. 112/2008 e, infine, nel già ricordato d.l. 78/2010.

Tutto ciò in un contesto caratterizzato da una continua revisione delle regole del Patto di stabilità interno, in conseguenza delle quali i Comuni hanno contribuito al rispetto degli obiettivi di riduzione dell'indebitamento pubblico in misura persino superiore a quanto programmato.

Nei fatti, il carattere stringente del vincolo di bilancio imposto ai Comuni si è rivelato più severo di quanto annunciato nei vari documenti programmatici, e le conseguenze sono state soprattutto in termini di compressione della spesa in conto capitale, che le Amministrazioni comunali hanno sacrificato, stanti le difficoltà di intervenire sulla spesa corrente, almeno nel brevissimo termine.

In particolare, la dinamica nel biennio 2007-2008 rileva un deciso freno, rispetto al passato, all'aumento sia delle entrate che delle spese, con il 2008 che registra una sostanziale stazionarietà

delle entrate, soprattutto rispetto all'anno precedente, e una ripresa delle spese ma principalmente in termini correnti. L'andamento degli investimenti, invece, è più complesso: dopo il crollo del 2007, l'anno successivo mostrano di nuovo un segno più, ma non in tutti i settori. I Comuni, infatti, hanno reagito alla minore disponibilità finanziaria tagliando le risorse su alcune funzioni e concentrandole su altre. Il quadro che esce al termine di questo processo di aggiustamento è quello di un Paese in cui, anche a seguito di azioni perequative, sembrano essersi diluiti alcuni squilibri: sia le entrate che le spese pro-capite non differiscono sostanzialmente tra Nord, Centro e Sud. Si modifica il comportamento di spesa in conto capitale del Nord: i dati 2008, infatti, mostrano che esso non investe di più, ma anzi, di meno della quota media nazionale. Si conferma, invece, il primato, ma in senso opposto, della Sicilia, che spende per investimenti la metà di quanto spende il resto del Paese in termini medi.

Di fronte a un contesto così mutato e mutante di continua compressione delle risorse, come hanno reagito le Amministrazioni? E quale è stata la percezione dei sindaci di fronte a decisioni del Governo centrale che hanno sensibilmente abbassato il loro grado di autonomia finanziaria? Nella parte seconda è l'indagine sul campo a tentare alcune risposte.

Va subito detto che la prima riforma dell'Ici varata dal Governo Prodi nel 2006 non ha incontrato alcuna protesta da parte dei sindaci e assessori intervistati, che, anzi, sottolineano come avessero già previsto nei rispettivi programmi elettorali (cfr. Milano, Salerno, Varese) misure analoghe in favore dei meno abbienti.

Più controversa, invece, la valutazione della seconda riforma Ici del 2008, operata dal Governo Berlusconi. Dalle interviste emerge, infatti, una condanna pressoché unanime delle conseguenze negative della riforma, ma non da tutti con la stessa nettezza: alcuni amministratori (cfr. Rieti e Gorizia) le riconoscono anche aspetti positivi, in grado di compensarne, a loro parere, le criticità. Il primo aspetto positivo consiste nella riduzione del contenzioso con i cittadini e il secondo nella possibilità di tornare a disporre, al proprio interno, di risorse umane non più dedicate alla gestione dell'imposta. È soprattutto il primo tipo di vantaggio a convincere alcuni amministratori della bontà della riforma, e vale sottolineare che si tratta di un vantaggio prettamente politico: restituendo allo Stato il ruolo di esattore, il Comune guadagna in consenso e i suoi amministratori in voti per le elezioni successive.

Nelle interviste, poi, emerge con nettezza un elevato livello di soddisfazione di sindaci e assessori per il mandato svolto, in considerazione, soprattutto, delle difficoltà finanziarie affrontate. Il dato può sembrare contraddittorio: tutti gli intervistati hanno lamentato l'insufficienza delle risorse a disposizione, ma nessuno, poi, ne ha denunciato le conseguenze in termini di impossibilità di mantenere le promesse elettorali fatte cinque anni prima. Ciò può spiegarsi, forse, con il fatto che è altamente improbabile per un politico ammettere di essere in difetto su quanto promesso, anche quando avrebbe i motivi per esserlo. L'impressione, tuttavia, è che dalle interviste trasparisse altro, quasi una sorta di fiera per aver saputo preservare il senso della propria missione verso la comunità locale, nonostante gli eventi oggettivamente avversi.

In questo senso, il ruolo di rilievo assunto dai sindaci nella politica nazionale, a seguito delle riforme degli anni '90, risulta tutt'altro che esaurito: si evidenzia, anzi, una loro buona capacità di lettura dei cambiamenti che nel tempo hanno interessato il territorio, e una conseguente consapevolezza di dover adattare i propri interventi alle condizioni determinatesi all'esterno, *in primis* con la crisi economica e finanziaria internazionale.

Provando a leggere le interviste con la lente dell'appartenenza politica, non si riscontrano divergenze di fondo tra le posizioni degli amministratori di centrosinistra e quelle degli amministratori di centrodestra: da entrambe le parti vengono riconosciuti cinque principali problemi derivanti dall'abolizione dell'Ici prima casa. In dettaglio:

- la minore liquidità, conseguente ai ritardi nei trasferimenti statali, che ha portato, a sua volta, ritardi nei pagamenti e quindi difficoltà per le imprese;
- il carattere statico dei trasferimenti, congelati ai dati del 2007, che causa la perdita del gettito fiscale garantito dalla dinamicità dell'imposta sugli immobili;
- la riduzione dell'autonomia fiscale locale, che diminuisce, di fatto, anche la possibilità di autonomia nella decisione politica delle Amministrazioni locali;

– l'iniquità tra i Comuni: essendo stati decisi i trasferimenti sulla base delle somme incassate nell'anno precedente l'abolizione dell'Ici, sono stati favoriti i Comuni che, in quel momento, applicavano le aliquote maggiori, a svantaggio di quelli più virtuosi, che hanno incassato meno dai trasferimenti statali.

– l'incertezza dei trasferimenti, con la sfasatura tra quanto inizialmente stanziato e quanto successivamente riconosciuto, che ha provocato un corto circuito nella programmazione comunale.

Che tutto questo lo riconosca il sindaco di Torino al pari dell'assessore di Milano o del sindaco di Salerno significa che la posizione è trasversale non solo come appartenenza politica, ma anche come collocazione geografica, coinvolgendo il Nord come il Sud. Non sembrano particolarmente discriminanti neppure la dimensione demografica e il livello di benessere economico.

Uniformità sostanziale tra i Comuni del campione si registra anche nella loro reazione al venir meno del principale tributo comunale: lo sforzo di tutti è stato non tanto di diminuire le spese, che anzi sono in alcuni casi aumentate, ma soprattutto di accrescere le entrate. Una tale reazione contraddice quanti sostengono che il taglio delle imposte costituisce il modo più efficiente per costringere gli amministratori a ridurre la spesa improduttiva. E questo è parso dipendere non tanto da una gestione disinvolta della spesa mirata al mero guadagno di consenso elettorale, quanto dal fatto che i sindaci intervistati stentano a riconoscersi nel concetto di spesa improduttiva: la loro preoccupazione è, piuttosto, quella di non privare i cittadini di servizi ritenuti fondamentali, con margini di intervento assai ridotti su presunte spese superflue.

Nel tentativo di aumentare le entrate, sono state rafforzate le azioni di contrasto all'evasione; si è fatto un maggiore ricorso ad altre fonti di prelievo comunale, come la Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu) e l'addizionale Irpef; sono state approntate operazioni di recupero di residui attivi all'interno dei bilanci e di alienazione di parti del patrimonio.

Con queste misure i sindaci hanno potuto far fronte al primo impatto, quello più traumatico, dell'abolizione dell'Ici e dell'inasprimento del Patto di stabilità, ma restano consapevoli che si tratta per la gran parte di misure a esaurimento, assolutamente non comparabili a una fonte di entrata sistematica come era l'Ici.

È per questo che lo sforzo di aumentare le entrate non ha potuto evitare ai sindaci l'intervento anche sulle spese. Il risultato è stato un taglio mirato: anziché penalizzare i servizi indistintamente, i sindaci hanno preferito applicare una maggiore selettività dei criteri di accesso e/o un aumento delle tariffe per la fruizione di essi, in tal modo operando una revisione di fatto al concetto di welfare universalista che ha a lungo caratterizzato il nostro Paese.

Le altre misure per la riduzione delle spese hanno riguardato prevalentemente la razionalizzazione delle uscite («a Milano gli assessori girano con la Punto e non con auto di lusso»¹) e la riduzione dei costi per il personale. Da notare che, su quest'ultimo aspetto, gli intervistati non hanno mostrato particolare contrarietà o preoccupazione.

Quanto emerso finora spiega la posizione dei sindaci riguardo al modello di gestione della finanza pubblica considerato ottimale: emerge con nettezza una riconosciuta positività generale del federalismo fiscale, anche se le posizioni sono difformi tra i vari Comuni. Non tanto sulla base della coalizione politica e neppure della collocazione geografica: infatti, i Comuni di centrosinistra, come, ad esempio, Torino, Salerno e Grosseto, si sono dichiarati assolutamente favorevoli all'autonomia impositiva dei Comuni, come condizione non solo per una maggiore autonomia nelle scelte politiche, ma anche per dare reale consistenza al concetto stesso di *accountability* nei confronti dei cittadini. Una posizione completamente sovrapponibile a quella di un Comune amministrato dal centrodestra come Milano. In tal modo, viene a dissolversi il luogo comune secondo cui il federalismo costituirebbe la battaglia identitaria di un solo partito politico.

Così come pare dissolversi lo stereotipo in base al quale i Comuni si opporrebbero pregiudizialmente al federalismo fiscale in contrapposizione a uno Stato che, invece, vorrebbe farne lo strumento di riordino della finanza locale: si è già visto come in molti casi, anzi, sono proprio i Comuni i più strenui sostenitori del federalismo, a differenza di un Governo nazionale che proclama di esserlo ma che, nei fatti, ha agito nella direzione pressoché opposta.

Le posizioni degli intervistati si diversificano, invece, sulla base della dimensione demografica

e, con essa, anche della ricchezza misurata in termini di Pil pro-capite, che gli è naturalmente correlata. I Comuni di *grandi dimensioni*, infatti, prediligono un modello che può essere definito «federalista in senso stretto», in quanto prevede la possibilità per gli Enti comunali di attuare una vera e propria politica fiscale all'interno di un quadro di regole definito a livello nazionale.

I Comuni di *medie dimensioni* promuovono, invece, un secondo modello, definibile «semifederalista»: esso prevede, in presenza di un elevato livello di benessere economico, un'elevata compartecipazione degli Enti locali alla riscossione del gettito statale, che vada a sostituire almeno parzialmente il meccanismo dei trasferimenti.

Infine, i *piccoli* Comuni sponsorizzano un *terzo modello* di federalismo, che continua a essere legato alla «finanza derivata», ma con richieste di maggiori risorse rispetto alla situazione attuale.

Si può dire, in sintesi, che da parte delle realtà più grandi si ha la percezione che le scelte effettuate dal Governo centrale possano essere rimodulate e, se del caso, invertite, attraverso il riconoscimento di una piena autonomia fiscale, mentre i Comuni medio-piccoli esprimono posizioni diverse. Alcuni – in genere quelli di medie dimensioni – sembrano ritenere che il livello di ricchezza del territorio possa fornire le risorse necessarie per conservare un qualche margine di autonomia rispetto al centro, mentre altri – di minori dimensioni – non ritengono di avere mezzi autonomi sufficienti a impostare politiche fiscali proprie, restando per questo strettamente dipendenti dalle decisioni del centro. Quest'ultima categoria è quella che rischia di subire i maggiori contraccolpi da uno svolgimento non ordinato del dialogo istituzionale fra Amministrazioni comunali e Governo centrale.

Quanto emerso dalle interviste mostra una tendenza che, pur non avendo valore statistico, ha comunque una significatività legata al fatto che il campione è costituito da un terzo dei Comuni capoluogo di Provincia chiamati al voto amministrativo in primavera (9 su 27).

Il campione, come già spiegato, diventa di undici Comuni² quando si passa ad analizzare i bilanci comunali tra il 2005 e il 2008³, in cui si possono rintracciare le stesse tendenze generali osservate per l'insieme dei Comuni italiani.

Innanzitutto, le entrate: complessivamente vedono una forte flessione, di oltre il 14% (circa 1,4 miliardi di euro in meno), prevalentemente riconducibile dapprima alla riduzione delle aliquote Ici e poi alla soppressione definitiva di quell'imposta sulla prima casa⁴. Alla compressione delle entrate proprie corrisponde un consistente aumento dei trasferimenti compensativi dallo Stato centrale, che per gli undici Comuni crescono, nel periodo considerato, con un incremento di 990 milioni. Lo squilibrio fra i due flussi conferma l'insufficienza iniziale dei trasferimenti aggiuntivi rispetto alle dimensioni della perdita di gettito seguita agli interventi sull'Ici.

Le minori entrate tributarie hanno comportato il ridisegno complessivo della gerarchia delle singole tipologie di entrata sulle entrate totali: aumenta, infatti, l'incidenza anche delle entrate extratributarie e da alienazioni di patrimonio.

Sul fronte della spesa, i dati di bilancio riferiti al campione confermano quanto emerso dalle interviste sulla contrarietà dei sindaci a tradurre la riduzione delle entrate in una riduzione della decisione di spesa: quest'ultima, anzi, è aumentata, seppur al moderato tasso del 2,6%, in linea con il dato generale dei Comuni. Ciò dipende, naturalmente, anche dalla rigidità dei bilanci comunali, in cui la gran parte delle spese è per amministrazione e personale.

Ma il dato importante non è tanto che la spesa invece di diminuire aumenta, quanto che essa presenta un andamento opposto nella disaggregazione tra spesa corrente e spesa in conto capitale: la prima aumenta di oltre il 6%, la seconda diminuisce quasi della stessa percentuale. Un risultato anche in questo caso in linea con le statistiche riferite all'insieme dei Comuni italiani e che trova parte della spiegazione nella maggiore comprimibilità della spesa in conto capitale.

Tuttavia, non tutte le spese correnti crescono nello stesso modo, così come non tutti gli investimenti diminuiscono. Tra le prime spicca l'aumento per viabilità e trasporti nonché per il sociale, come anticipato dalle dichiarazioni di sindaci e assessori; si nota, invece, il segno meno negli stanziamenti per la polizia locale⁵, dato che può sembrare in contrasto con lo slogan «più presidio del territorio» sbandierato da alcune parti politiche. Tra gli investimenti, invece, aumentano di oltre il 100% quelli per la giustizia e i servizi produttivi, mentre diminuiscono più sensibilmente gli

investimenti per lo sport, il sociale, l'istruzione e la cultura.

Gli scostamenti più interessanti si osservano nella disaggregazione dei Comuni per schieramento politico di appartenenza. Ad aver speso di più per sociale, cultura e istruzione pubblica sono i Comuni di centrodestra rispetto a quelli di centrosinistra⁶. Pare così infrangersi il luogo comune che attribuisce al centrosinistra l'attenzione pressoché esclusiva ai tre settori di spesa, un tempo persino identitari per quell'area politica, rendendo più sfumati i confini tra le politiche delle Amministrazioni di diversa connotazione partitica.

Anche scomponendo la spesa tra corrente e in conto capitale, le cose non cambiano in nessuno dei due aggregati. In particolare, il centrosinistra riserva al sociale il 16% della spesa corrente a fronte del centrodestra che gli riserva cinque punti percentuali in più. Dove, invece, il centrosinistra spende maggiormente rispetto al centrodestra è per la funzione amministrativa, oltretutto per viabilità e trasporti. Sul fronte opposto, a disporre di maggiori entrate da tributi risultano i Comuni di centrodestra rispetto a quelli di centrosinistra (+4%), mentre questi ultimi si indebitano di più rispetto ai primi (6%). Sembra così smentirsi lo slogan per cui con il centrodestra si pagano meno tasse e con il centrosinistra di più.

Tali dati vanno interpretati con grande cautela dal momento che, non essendo il nostro campione statisticamente rappresentativo, è forte la distorsione indotta dalla presenza di Comuni di dimensioni significativamente superiori alla media. Per correggere in parte questo fattore di disturbo, i dati sono stati ricalcolati in termini pro-capite e le analisi sono state condotte anche per singoli Comuni.

Ciò permette di osservare come, tra il 2005 e il 2008, la maggiore percentuale di riduzione nelle entrate complessive sia quella di Milano (-39%) e di Siena (-15%), nel primo caso soprattutto per la contrazione delle entrate tributarie e nel secondo per un minor ricorso al mercato finanziario. I due Comuni risultano destinatari di un maggior flusso compensativo di trasferimenti (Milano +288,9% e Siena +206,1%).

Nella composizione delle entrate Siena risalta come il Comune con la maggiore incidenza di entrate extratributarie, nel 2005 e ancor più nel 2008: il dato induce a riflettere sugli eventuali benefici che possono derivare dalla presenza in città di un'importante Fondazione bancaria.

Sul fronte delle spese totali, Siena spicca ancora per la percentuale di incremento delle risorse dedicate alla cultura, dato anch'esso plausibilmente riconducibile a quanto sopra detto.

Il Comune di Salerno, invece, è quello che più ha aumentato, in termini pro-capite, la spesa per territorio e ambiente (+146,5%), giustificata sia dall'opera di riqualificazione della città sia da una raccolta differenziata attuata in misura estesa e con successo, a differenza della vicina Napoli: con ciò pare incrinarsi un altro luogo comune, che vorrebbe l'intero Sud arretrato e indisciplinato sul fronte ambientale. Da sottolineare che entrambi i Comuni sono amministrati da Giunte di centrosinistra.

Nelle spese correnti la tendenza è quella di un aumento diffuso in tutte le Amministrazioni della spesa per viabilità e trasporti, con picchi del 20% e persino del 130% rispettivamente a Varese e Napoli.

Oltre allo schieramento politico di appartenenza, altre variabili di struttura possono influenzare la dinamica osservata nei bilanci dei singoli Comuni, come l'area geografica in cui si colloca il territorio, la dimensione della popolazione residente, la ricchezza prodotta nell'area. Tra esse, la variabile che più sembra incidere è la dimensione demografica. Anche se quest'ultima pare condizionare solo debolmente le dinamiche di spesa, è significativo il peso che assume sul fronte delle entrate: ad aver subito una riduzione maggiore del gettito risultano essere, prevedibilmente, i Comuni di maggiore dimensione, cioè quelli con una base impositiva immobiliare potenzialmente maggiore.

Il livello di ricchezza economica, invece, influenza con qualche significatività statistica la propensione a effettuare spese nel settore sociale. Il Comune di Milano, ad esempio, ha operato tagli alle voci di spesa sulla base delle risorse rimaste disponibili dopo aver provveduto agli impegni nel sociale, considerati incomprimibili in un periodo di crisi economica generale. Il Comune, in altre parole, ha svolto un ruolo di ammortizzatore sociale, prevenendo o contenendo le possibili tensioni causate dalla crisi stessa.

La correlazione tra ricchezza economica e spesa sociale è confermata anche laddove a misura della ricchezza del Comune viene considerato il gettito fiscale complessivo: maggiori sono le entrate, più elevate sono le percentuali di spesa sociale all'interno del bilancio comunale.

Venendo, infine, al sondaggio tra i cittadini residenti negli undici Comuni del campione, sono molti i risultati interessanti emersi, talora in contrasto con quelli usciti dalle interviste a sindaci e assessori.

Il primo dato di rilievo riguarda l'esercizio del voto: la maggioranza dei cittadini interpellati, come già accennato, ha dichiarato di votare non sulla base del programma politico del candidato sindaco (17,8%), né tanto sulla base della sua credibilità (21,3%): il 45% vota in base allo schieramento politico del candidato medesimo, una percentuale più che doppia rispetto a quella riscossa dalle altre due motivazioni.

Disaggregando le risposte sulla base delle variabili colore politico, collocazione geografica, dimensione demografica e ricchezza economica, si scopre che il voto in base allo schieramento politico prevale al Nord, che il programma elettorale è meno importante al Sud e che gli astenuti sono di più al Centro e meno numerosi al Nord.

La credibilità personale del candidato risulta più determinante tra gli elettori dei Comuni dove il sindaco si candida al secondo mandato rispetto a quelli in cui il sindaco si presenta per la prima volta. In questi ultimi, comprensibilmente, è considerato un po' più importante il programma elettorale. Il rapporto più stretto che si viene a creare con i cittadini laddove il sindaco è al secondo mandato spiega in parte le minori astensioni che vi si rilevano.

Lo schieramento politico orienta soprattutto gli uomini e, con una certa sorpresa, anche i giovani e i diplomati/laureati. Più prevedibilmente, invece, la credibilità personale è tenuta maggiormente in considerazione da donne e anziani, mentre le astensioni sono più frequenti tra i meno scolarizzati.

Spostando l'attenzione al programma elettorale presentato dai candidati a sindaco, si riscontra un primo paradosso: nonostante che il programma elettorale sia considerato uno strumento poco importante ai fini della scelta elettorale, più della metà degli intervistati dichiara di conoscerlo molto o abbastanza bene. Il dato, in realtà, non sorprende, in quanto generalmente le persone non ammettono volentieri in pubblico la propria ignoranza su un qualsiasi tema. E, infatti, altrettanto prevedibilmente, quando le nostre domande sul programma si sono fatte più specifiche, non pochi hanno fornito risposte generiche e talora poco pertinenti.

A fronte dei molti informati, non va trascurata l'alta percentuale di quelli che il programma non lo conoscono, pari al 45%: si capisce anche perché, poi, continuano a votare sulla base di altri parametri, come lo schieramento politico, in un circolo vizioso che non giova all'esercizio di un voto consapevole.

Sorprende al riguardo che i meno informati siano al Centro, e non, secondo taluni luoghi comuni, al Sud. Scontato, invece, che i più informati prevalgano tra i laureati e i meno informati tra le donne e i poco scolarizzati.

La scarsa conoscenza del programma elettorale si ravvisa anche in quegli intervistati che prima affermano di conoscerlo e poi indicano come centrali settori di attività in cui i Comuni hanno funzioni ridotte (lavoro, formazione e istruzione) e come marginali settori in cui la competenza dei Comuni è massima (sociale, famiglia e disagio; mobilità; politiche abitative).

Poco significativa è la disaggregazione sulla base delle quattro variabili sopra elencate. Tra gli interpellati del Sud la funzione considerata come cruciale nell'attività dei Comuni è quella del lavoro e istruzione, che prevale anche nelle opinioni dei cittadini dei Comuni più «poveri» e dei giovani. Il sociale, invece, viene indicato di più come centrale dalle donne, dagli anziani e dai meno scolarizzati.

Dove la divaricazione tra il giudizio degli amministratori e quello dei cittadini è massima è sul bilancio di mandato: mentre i primi, nell'insieme, si sono dichiarati soddisfatti per il raggiungimento degli obiettivi programmatici, i secondi denunciano, al contrario, la scarsa coerenza dell'azione del Governo locale, soprattutto nel campo del lavoro e dell'istruzione, in relazione al quale soltanto il 10% del campione è soddisfatto. Più in generale, 6 cittadini su 10 giudicano incoerente l'azione dei propri amministratori, e i più critici risultano essere nei Comuni del Centro, nei Comuni grandi e in quelli

ricchi, nonché tra i giovani e i laureati.

La causa principale dell'incoerenza dell'operato dei sindaci è l'inadeguatezza della classe politica: ne sono convinti 4 elettori su 10. Solo 2 su 10, invece, indicano come causa la mancanza di risorse e ancora meno sono quanti (1 su 10) puntano l'indice sulla crisi internazionale o sul Patto di stabilità. Sembra, insomma, che gli elettori giudichino molto severamente la propria classe dirigente, che prima scelgono sulla base della semplice appartenenza politica e che poi, alla prova dei fatti, giudicano inadatta al ruolo. D'altra parte, va anche considerato che poco meno della metà del campione ha ammesso di non sapere cosa sia il Patto di stabilità interno, e conseguentemente non è in grado di valutarne gli effetti.

Va sottolineato, tuttavia, che tra quanti hanno votato il sindaco in carica, nonostante le criticità e le incoerenze denunciate, oltre la metà lo rivoterebbe qualora si ripresentasse alle elezioni successive.

Sulle riforme che hanno portato all'abolizione dell'Ici sulla prima casa emerge un generale apprezzamento, prevedibilmente più diffuso tra quanti ne hanno direttamente beneficiato. A ciò non corrisponde una pari consapevolezza delle ripercussioni sulle finanze comunali: solo metà del campione, infatti, è convinto che l'abolizione dell'Ici abbia avuto conseguenze negative sui bilanci locali, in particolare sull'aumento delle tariffe e sull'efficienza dei servizi per i cittadini, mentre una quota leggermente inferiore non rileva alcuna conseguenza negativa. Il dato, del resto, era stato ampiamente anticipato dalle dichiarazioni dei sindaci.

Con questi ultimi i cittadini concordano sul consenso alla prima riforma dell'Ici operata dal Governo Prodi nel 2006: 8 su 10 la giudicano positivamente; 7 su 10 anche tra quanti non ne hanno ricevuto benefici diretti.

Diversa, invece, la percezione della riforma dell'Ici varata dal Governo Berlusconi nel 2008: mentre gli amministratori ne hanno criticato gli effetti in modo pressoché unanime, tra gli amministrati prevale una divisione quasi a metà tra chi concorda sulle ricadute negative (56%) e quanti invece non ne vedono (43%). I Comuni del Sud sono meno favorevoli all'abolizione dell'Ici sulla prima casa⁷; sono invece più a favore gli abitanti dei grandi Comuni e di quelli «ricchi», nonché gli anziani e i meno scolarizzati.

Colpisce che tra quanti hanno beneficiato direttamente della riforma Ici del 2008 siano più numerosi quelli consapevoli del suo impatto negativo sulla finanza locale. I più critici al riguardo sono gli abitanti di Milano e in genere quelli del Nord.

Stessa divisione a metà del campione si scopre sul fronte del federalismo: anche in questo caso i cittadini hanno opinioni diverse dai loro amministratori. Mentre questi ultimi, infatti, nel loro insieme si sono chiaramente espressi a favore del federalismo fiscale, distinguendo solo sui singoli modelli da applicare, l'orientamento dei cittadini appare sostanzialmente diviso a metà tra quanti si dichiarano favorevoli al progetto di riforma federalista dello Stato italiano (47%) e quanti si dichiarano contrari (53%).

Ma il vero dato interessante sul consenso al federalismo è la sua trasversalità in termini di collocazione geografica e dimensione demografica, che fa pensare a un'idea ormai penetrata nel Paese, al Nord come al Sud, nei Comuni grandi come in quelli medio-piccoli. La trasversalità trova conferma anche nell'uniformità di posizione per classi di ricchezza, accomunando il giudizio degli abitanti dei Comuni più poveri con quello degli abitanti di un Comune ricco come Milano.

Più complessi i risultati del sondaggio sul modello ottimale di federalismo. Oltre un terzo del campione dichiara che nessun modello si adatta al caso italiano. Tuttavia, dovendo scegliere, la prevalenza degli intervistati ritiene più consono alla peculiarità italiana il modello di federalismo «solidale», che privilegia la redistribuzione delle risorse ai territori con minore disponibilità.

In ordine di preferenza, seguono il modello «virtuoso», che assegna le risorse ai territori in base alle tasse pagate e all'efficienza della spesa, e il modello «autonomista», in cui le risorse versate dai cittadini restano per la maggior parte sul territorio.

Disaggregando sulla base della collocazione geografica, il modello «autonomista», sorprendentemente, incontra maggiori preferenze al Sud, quello «solidale» al Centro e il modello «virtuoso» al Nord.

In conclusione, il quadro che esce dalla ricerca è quello di una classe di amministratori locali con

un senso alto del proprio mandato elettivo, intenti a difendere la propria comunità non all'insegna del conservatorismo, ma della capacità di adattamento delle politiche locali agli accadimenti esterni e ancor più all'insegna dell'apertura all'innovazione e della disponibilità a vincoli normativi qualora davvero efficaci per migliorare la qualità di vita dei cittadini.

Consapevoli che l'autonomia fiscale è condizione per l'autonomia politica, i sindaci non solo non ostacolano il federalismo, ma hanno, di fatto, superato il Governo centrale nel chiedere il varo di una riforma seria in merito. Lo scontro con la controparte ministeriale, semmai, è sulla traduzione normativa del federalismo e sul rischio che, all'atto pratico, si riveli solo come l'ennesimo slogan.

Segnaliamo, in proposito, che proprio durante la correzione delle bozze del libro si ha notizia dell'imminente approvazione parlamentare del decreto attuativo della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale municipale, il quale definisce il percorso di attuazione della nuova fiscalità dei Comuni. La ricerca, del resto, non è mirata agli interventi sul federalismo, ma alla risposta politica dei Comuni all'abolizione dell'Ici prima casa: è solo al termine della ricerca che la riforma federalista si è imposta nella nostra analisi, avendo rinvenuto le tracce di un «federalismo che già c'è». Se non nei numeri di bilancio, di sicuro nella predisposizione e nel metodo di lavoro della maggior parte degli amministratori comunali.

Nel documentare come vengono spesi i soldi dei cittadini in tempo di crisi economica la ricerca ha dimostrato che quanti affermano che «i Governi di destra fanno politiche più di sinistra dei Governi di sinistra stessi», pur semplificando grossolanamente, non sono poi così lontani dalla verità. Il modo in cui i sindaci hanno reagito alla contrazione delle entrate conseguente all'abolizione dell'Ici sulla prima casa dimostra, in pratica, che il colore politico non è poi così discriminante nella performance di un Comune. In altre parole, lo schema centrodestra/centrosinistra pare superato nelle politiche messe in campo dagli amministratori locali, molto più che nelle convinzioni dei partiti e degli stessi elettori. Il rimescolamento dello scenario politico è già in atto.