

**Fondazione Agnelli Quaderno 24/1978**



**G. BROSIO - D. HYMAN - W. SANTAGATA**

**Gli enti locali fra riforma tributaria,  
inflazione e movimenti urbani  
un contributo all'analisi del dissesto  
della finanza locale**

*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.*

G. BROSIO - D. HYMAN - W. SANTAGATA

**Gli enti locali fra riforma tributaria,  
inflazione e movimenti urbani  
un contributo all'analisi del dissesto  
della finanza locale**



*Fondazione  
Giovanni Agnelli*

## SOMMARIO

Introduzione	pag. 3
1. La nuova situazione della finanza locale	6
2. L'analisi del comportamento di spesa. La metodologia statistica	18
3. I risultati	24
4. Alcuni tentativi di spiegazione	42
5. Considerazioni conclusive	52
Appendice 1	57
Appendice 2	59
Appendice 3	62
Appendice 4	63
Bibliografia	66

## **Introduzione (\*)**

La situazione della finanza dei Comuni e delle Province, uno dei punti più delicati della crisi che coinvolge l'intero settore pubblico, è giunta chiaramente ad un punto di rottura. Non solo per la generalizzazione delle situazioni di disavanzo e per l'accrescersi vorticoso della spirale dei debiti, il cui servizio assorbe ormai una quota importante delle entrate correnti, ma anche perché i provvedimenti « tampone » adottati nella primavera 1977 dal governo impediscono con il blocco delle assunzioni l'espansione ed anche il mantenimento di servizi essenziali. Le scuole, gli impianti, i centri sociali recentemente ultimati rischiano di rimanere inutilizzati per mancanza di personale. Meglio pagare gli interessi e non fornire i servizi che aggiungere nuovo debito alla mole di quello già esistente: questa è la logica dell'attuale politica governativa.

Alle richieste di intervento e alle proposte di soluzione si accompagnano le recriminazioni e le analisi del perché del dissesto.

Le interpretazioni tendono a polarizzarsi in due filoni separati. Secondo

(\*) Nel 1976 e 1977, la Fondazione ha organizzato tre incontri sui problemi del decentramento regionale e del governo locale. Nel novembre 1977, infine, ha organizzato una Tavola Rotonda sul tema della riforma della finanza locale con la partecipazione di Giorgio Brosio, Walter Santagata, Mario Rey e coordinata da Beppe Gatti. Il presente saggio, nato per iniziativa autonoma degli autori, viene pubblicato dalla Fondazione perché costituisce un notevole apporto agli interessi che la Fondazione dimostra per i problemi della riforma e della finanza locale. A questo testo altri ne seguiranno, dedicati e all'esame dell'esperienza di alcuni Paesi maggiormente significativi e a più specifiche proposte di riforma nel nostro assetto istituzionale.

Gli autori ringraziano i proff. P. V. Bondonio, F. Forte, A. Fraschini, B. Gatti e G. Pola per i suggerimenti e le critiche alla prima stesura del presente lavoro. Come ovvio, la responsabilità si divide solo fra i tre autori.

il primo, le cause del precipitare della crisi vanno primariamente ricercate nei mutamenti istituzionali avvenuti negli ultimi anni. Essi si sostanziano nell'attuazione della riforma tributaria che, abolendo l'autonomia tributaria degli enti locali, ha di fatto deresponsabilizzato il comportamento degli amministratori locali.

I vincoli posti all'espansione delle spese dalla necessità di addossarne il costo ai cittadini con un aumento delle imposte sono stati recisi, gli amministratori locali avrebbero dunque imboccato la via dell'indebitamento impegnandosi poi in un confronto rivendicativo con lo Stato per ottenere maggiori entrate.

Secondo il filone opposto, lo stato attuale della finanza locale non sarebbe altro che il punto inevitabile di arrivo della situazione di abbandono in cui sono state lasciate le autonomie locali lungo l'intera storia italiana.

In particolare, la crisi è scoppiata, secondo questa interpretazione, nel momento in cui con il rallentamento del processo di sviluppo si sono scaricate sugli enti locali — mediante un'accresciuta domanda di servizi — le pressioni e le contraddizioni del sistema economico e sociale del Paese.

Si tratta chiaramente di interpretazioni estreme che è sembrato opportuno riportare per evidenziare la vastità dei problemi, nonché il divario di opinioni.

Ad un'analisi più distaccata e attenta non può comunque non sfuggire come in ogni caso una componente essenziale della degradazione della finanza locale sia costituita dal processo inflazionistico innescato negli ultimi anni.

L'aumento dei prezzi si è infatti rivelato immediatamente superiore alle percentuali di aumento riconosciute dallo Stato sulle somme trasferite agli enti locali in sostituzione delle imposte abolite. D'altro canto, non si può non riconoscere come una politica di aumento delle tariffe sui servizi pubblici, volta a recuperare il mancato sviluppo delle altre fonti di entrata, sia politicamente impraticabile in un periodo di inflazione. Il risultato netto è stato che di fronte ad un aumento nei prezzi al minuto del 63,2 per cento e nei prezzi all'ingrosso del 96,1 per cento fra il 1971 e il 1975 le entrate correnti incassate dagli enti locali hanno avuto un incremento del solo 55,3 per cento (1). In termini reali si è avuta cioè una netta diminuzione. Ciò significa che il rispetto puntuale dei vincoli di bilancio da parte degli enti locali avrebbe avuto come conseguenza inevitabile, salvo uno strepitoso quanto improbabile

(1) Cfr. *Relazione Generale del Paese per il 1976. Parte Seconda.*

aumento della produttività della spesa, una riduzione nel volume reale di servizi prestati.

Nella crisi degli enti locali si intrecciano dunque in un quadro molto complesso tre componenti principali: mutamenti istituzionali, inflazione, e crescita della domanda di servizi locali.

L'obiettivo del presente lavoro è di recare un contributo all'approfondimento delle cause della situazione attuale di dissesto della finanza locale. In particolare, esso intende verificare — mediante l'analisi di tre campioni rappresentativi di Comuni e Province — in prima istanza se e in quale direzione sia effettivamente mutato il comportamento di spesa degli enti locali e successivamente, nella misura consentita dalla metodologia utilizzata e dalla documentazione disponibile, di individuarne le possibili cause.

Ogni proposta di riordino e di soluzione deve tener conto delle azioni e degli errori passati. Il presente lavoro vuole appunto offrire elementi di valutazione e di riflessione.

Il lavoro è diviso in quattro parti. Nella prima sono descritti concisamente i principali mutamenti avvenuti negli anni Settanta nel contesto istituzionale e socio-economico, in cui opera la finanza locale.

La metodologia utilizzata è oggetto di descrizione nella seconda parte. Nella terza vengono esposti e commentati i risultati ottenuti. Nella quarta si cercherà di interpretare le cause dei mutamenti avvenuti.

Nelle conclusioni, si cercherà infine di riassumere le indicazioni emerse nel corso del lavoro.

## 1. La nuova situazione della finanza locale

### *Le modifiche del quadro istituzionale*

L'approvazione della riforma tributaria nel 1971 e la sua graduale entrata in vigore nel 1973 e 1974 ha rappresentato — come noto — un radicale, anche se provvisorio (perlomeno nelle intenzioni), cambiamento del sistema delle entrate locali.

Le principali imposte amministrate autonomamente dai Comuni — imposta di famiglia e sul valore locativo, imposte di consumo, imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili — e le imposte reali amministrate dallo Stato al cui gettito, Comuni e Province partecipavano mediante la fissazione autonoma di aliquote proprie (le cosiddette sovrainposte su terreni e fabbricati e ICAP) sono state abolite. Il mancato gettito è stato sostituito con la devoluzione di fondi statali (« compartecipazioni ») commisurati per ogni ente al gettito incassato nell'anno precedente all'entrata in vigore della riforma. Il risultato è stata la pratica soppressione dell'autonomia tributaria locale. Nel 1972, infatti, i tributi soppressi rappresentavano per i Comuni il 92,2 per cento degli incassi per entrate tributarie; per le Province il 98,9 per cento (1). Va immediatamente chiarito che la riforma tributaria ha inciso senz'altro in misura più ridotta sulle Province, che godevano di un'autonomia considerevolmente minore, essendo limitata alla fissazione delle aliquote addizionali sulle imposte erariali, peraltro entro limiti massimi fissati dalla legge.

La discrezionalità delle Province era ulteriormente ridotta dal fatto che la loro quasi totalità aveva già da tempo raggiunto i massimali di aliquota, sotto la pressione delle esigenze di bilancio.

(1) Istat, *Annuario dei bilanci delle amministrazioni locali*, 1972.



Per i fondi sostitutivi concessi dallo Stato la legge di riforma ha — come noto — previsto incrementi annuali varianti fra il 7,5 per cento e il 10 per cento (2). Nonostante che per talune imposte la percentuale di aumento fosse ritardata di un biennio, nel complesso la dinamica degli introiti forniti dallo stato appariva inizialmente in grado di assicurare una soddisfacente espansione delle spese degli enti locali (3). L'anno di approvazione della riforma segnava infatti il punto terminale di un periodo di stabilità dei prezzi interni italiani.

L'adozione di coefficienti fissi di incremento comportava però un elemento inevitabile di rischio. In caso di inflazione, infatti, l'aumento reale delle entrate poteva diventare negativo, come infatti si è poi verificato. Il rischio è stato però pienamente accettato dagli amministratori locali.

L'approvazione documentata sia nei dibattiti parlamentari che nelle prese di posizione ufficiali delle Associazioni degli Enti Locali, di una riforma, che aboliva l'autonomia impositiva degli enti e li esponeva ai rischi dell'inflazione e a un'estenuante trattativa con lo Stato per ottenere puntualità o incrementi nei trasferimenti di fondi, può sorprendere oggi di fronte alla situazione disastrosa degli enti. Non è quindi inutile riprendere brevemente le spiegazioni dell'assenso dato dalle forze politiche, dagli esponenti locali e dagli esperti all'adozione, con la riforma tributaria, di un sistema di finanza locale poggiato interamente sui trasferimenti.

Secondo le interpretazioni correnti (vedi, fra gli altri, Pedone 1975) l'atteggiamento sarebbe stato determinato da tre considerazioni principali. In primo luogo, la riforma tributaria si presentava come un importante strumento di razionalizzazione dell'amministrazione e, più in generale, del funzionamento del sistema economico; in altre parole, come una delle poche riforme realizzate nel dopoguerra. Nelle aspettative del momento la soppressione delle imposte locali e la concentrazione dell'amministrazione dei tributi nelle mani del governo centrale avrebbe aumentato l'efficienza generale del sistema e ridotto i casi di abuso e di disegualianza.

(2) Soltanto con i provvedimenti del 1977 la percentuale di aumento è stata portata al 25 per cento, mentre nel 1976 il tasso di incremento del 7,5 per cento per i tributi comunali è stato portato al 15,5 per cento.

(3) Ancora alla fine del 1973 il Direttore per la Finanza Locale del Ministero delle Finanze, interrogato sulla adeguatezza del sistema transitorio di finanza locale sotto il profilo dell'inflazione ribadiva che gli « incrementi assicurano non soltanto la normale dinamica del flusso di entrate, ma, per l'effetto del calcolo in termini composti, compensano anche l'ordinario deprezzamento della moneta ». Cfr. « Nuova Rassegna », n. 11-12, 1973.

In secondo luogo, la concentrazione della leva fiscale nelle mani dello Stato costituiva potenzialmente un importante strumento di politica economica, e soprattutto di programmazione, cui si continuava ancora a credere seppure con minor forza.

In terzo luogo, l'adozione di un sistema di finanza locale di trasferimento appariva in linea, alla fine degli anni sessanta, con le innovazioni in corso in altri paesi industrializzati e con le posizioni teoriche più qualificate. È in questo periodo, fra l'altro, che sono state avanzate le proposte di « revenue sharing » negli Stati Uniti, che partivano però — come noto — da una situazione fiscale completamente diversa da quella italiana.

Più direttamente per gli amministratori locali, la riforma tributaria significava l'alleggerimento quasi completo delle responsabilità amministrative e politiche connesse alla gestione dei tributi, mentre il sistema previsto per la concessione dei fondi sostitutivi sembrava garantire per l'immediato una sufficiente espansione della spesa, al cui governo avrebbe potuto essere concentrata l'intera attività degli enti. Oltretutto, il sistema aveva carattere transitorio, in attesa di un definitivo riassetto del sistema delle finanze locali.

Queste erano le motivazioni generali su cui convergevano le posizioni delle varie parti politiche nell'accettare la riforma. Ad esse si aggiungevano le considerazioni specifiche di ogni singola parte.

Per la sinistra sembrava avere un peso dominante la centralizzazione del sistema tributario in vista del possibile utilizzo a fini di controllo e di programmazione. Si aggiungeva, inoltre, la scarsa popolarità delle imposte locali. Per le forze di centro e di destra, la soppressione dell'autonomia impositiva locale allontanava il pericolo dell'introduzione di un'imposta patrimoniale locale, di cui si discuteva da tempo.

Il risultato è stato che il nostro Paese ha avuto modo con la riforma tributaria di sperimentare il più vasto sistema di finanza di trasferimento finora conosciuto per gli enti locali, perlomeno nei paesi industrializzati. Esso costituisce dunque un campo preferenziale di analisi degli effetti di questo tipo di innovazioni, a condizione evidentemente di poter separare tali effetti da quelli provenienti dal contesto economico e politico.

Quantunque la trasformazione del sistema di finanziamento non sia stata sorprendentemente accompagnata da alcuna modificazione nella disciplina amministrativo-finanziaria degli enti locali, soprattutto per quanto concerne la formazione e la gestione del bilancio, il nuovo sistema di entrate ha di fatto condotto ad un certo allentamento dei vincoli posti al disavanzo.

È sufficiente considerare due casi. Il primo è che con l'abolizione dell'autonomia tributaria è stato eliminato l'obbligo per gli enti locali, che presentavano un bilancio preventivo in disavanzo, di aumentare le aliquote di taluni tributi — la cosiddetta « applicazione delle eccedenze » — prima di poter adire alle entrate straordinarie per la copertura del deficit. Si tratta di una piccola, ma significativa, aggiunta alla divaricazione fra decisioni di spesa e decisioni e responsabilità di entrata.

Il secondo è che l'abolizione dei tributi locali ha allentato il vincolo all'assunzione di prestiti derivante dalla disciplina preesistente, secondo cui solo il gettito di alcuni tributi poteva essere delegato in garanzia per il servizio dei mutui. Secondo l'interpretazione corrente, infatti, l'intero ammontare dei fondi sostitutivi è delegabile, non essendo più possibile distinguere al suo interno le quote rappresentate dai diversi tributi.

Infine, ma si tratta del fattore più importante, va chiarito che con il procedere dell'inflazione e con la generalizzazione delle situazioni di deficit e con il mantenimento da parte del governo centrale di un sistema del tutto discrezionale di aiuto alla copertura del deficit, l'intera disciplina del disavanzo ha praticamente mutato la direzione dei suoi effetti. Aniché scoraggiare il disavanzo, essa lo incoraggia.

La spiegazione è elementare. In una situazione in cui i disavanzi sono l'eccezione, il potere degli organi di controllo e la discrezionalità nella concessione dei sostegni, cioè dei contributi straordinari e dei mutui per il ripiano del bilancio a tassi agevolati, rappresentano un discreto deterrente nei confronti dei disavanzi. Ma quando le situazioni deficitarie sono generalizzate e diventano riconosciute come praticamente inevitabili la disciplina si allenta.

Gli interventi discrezionali di sostegno diventano la regola, e tendono ad essere distribuiti secondo le dimensioni delle situazioni di deficit. Il deterrente ha perso efficacia e gli enti locali sono praticamente incentivati ad ampliare il disavanzo previsto per ottenere una fetta di aiuti più cospicua. Il sistema di controllo diventa controproducente rispetto ai propri fini.

### *L'inflazione*

Gli indicatori che segnalano la presenza di un processo inflazionistico hanno registrato negli ultimi anni cifre « arroventate ».

L'aumento dei prezzi si è rivelato, come si è visto, notevolmente superiore ai tassi di aumento delle entrate sostitutive delle imposte locali, riconosciuti dallo Stato.

La situazione generalizzata, che gli enti locali hanno dovuto affrontare, è stata quella di un aumento *reale* delle entrate inferiori al livello necessario per mantenere almeno costante la quantità delle spese e quindi, a parità di altre condizioni, il livello dei servizi pubblici locali prestati. In una tale situazione, l'area decisionale degli amministratori locali è stata delimitata da due stretti vincoli: uno economico, l'altro politico. Da un lato, infatti, le amministrazioni dovevano operare tenendo conto dell'agire combinato di inflazione monetaria e rigidità delle entrate correnti; dall'altro, erano spinte dalla loro naturale attenzione ai problemi del consenso ad almeno « tenere » il precedente livello dei servizi offerti.

Tuttavia, all'interno della loro area di decisione, le possibilità di iniziativa e reazione degli amministratori locali potevano essere variamente differenziate. Esse si possono riassumere nelle alternative seguenti:

- a) aumento del deficit del bilancio comunale attraverso un maggiore ricorso al debito senza ridurre la quantità e qualità dei servizi prestati;
- b) diminuzione della qualità dei servizi prestati;
- c) variazione nelle priorità della spesa (ad es. incremento delle spese scolastiche e riduzione di quelle per gli avvenimenti sportivi) al fine di meglio distribuire le risorse disponibili;
- d) miglioramento dei livelli di produttività dell'apparato locale, al fine di continuare a produrre una quantità invariata e crescente di servizi, pur con l'utilizzo di una disponibilità minore di risorse finanziarie;
- e) ricorrere al sistema degli appalti nel caso offrano vantaggi rispetto alla qualità e ai costi dei servizi;
- f) aumento delle tariffe praticate sui servizi pubblici (ad esempio tariffe o tasse, per i trasporti urbani, per l'acqua, la raccolta rifiuti, le rette scolastiche, ecc.);
- g) stimolare l'assunzione di servizi, o il concorso nella spesa da parte di enti di governo superiori, soprattutto le Regioni;
- h) controllare i processi economici e sociali che influiscono positivamente sulla domanda dei servizi pubblici. Ad esempio, gli studi condotti sui fattori che influiscono sulle spese dei Comuni sono concordi nell'indicare che il livello di spesa pro-capite aumenta all'aumentare della popolazione; ciò significa che all'aumentare delle dimensioni della città aumenta la domanda di servizi pubblici. Di conseguenza, un ente locale, che si trovi in difficoltà finanziarie, potrebbe reagire ad esse cercando in qualche modo di contenere l'aumento di popolazione (soprattutto

quello derivante da immigrazione), ponendo ad esempio vincoli all'edilizia privata o all'espansione delle attività economiche.

È evidente che le otto alternative sono almeno in parte complementari e soprattutto che esse non possiedono lo stesso grado di realizzabilità. Soprattutto l'alternativa *h*) può essere attuata unicamente nel lungo periodo, mentre quella *f*) ha una portata limitata, sia per la generale situazione inflazionistica e per la struttura del paniere dell'indennità di contingenza che pone vincoli politici all'aumento dei prezzi pubblici. L'alternativa *d*) è ugualmente proponibile, con ragionevolezza, solo nel lungo periodo, date le rigidità esistenti nei processi produttivi delle amministrazioni pubbliche.

L'esclusione delle alternative *d*), *h*), *f*) nel breve periodo conduce ad una prima considerazione. La decurtazione reale delle entrate ha probabilmente comportato nel periodo in esame un dosaggio, più o meno ben calibrato, degli interventi di cui ai punti *b*), *c*), *e*) e *g*) soprattutto ha spinto gli amministratori nel circolo vizioso del ricorso al debito e dell'ampliamento del disavanzo.

### *I mutamenti sociali e politici*

Se le scelte degli amministratori locali sono il momento operativo, politico rispetto alla « questione del consenso », i mutamenti sociali intervenuti in questi anni ne sostanziano il contenuto nei termini di una diversa e/o maggiore domanda di servizi.

I movimenti urbani, sociali, sindacali che hanno profondamente mutato la realtà italiana, come e non meno di altri Paesi europei, hanno in varia misura sedimentato un cambiamento delle preferenze dei cittadini rispetto agli enti locali, se non nel senso di una sostituzione di consumi collettivi a consumi privati, sicuramente nel senso di una dilatazione della domanda di consumi sociali. Ciò ha contribuito ad esaltare la spinta all'aumento delle spese da parte degli enti locali.

I sintomi, facilmente rintracciabili in frammenti di cronaca di questi ultimi anni (apertura di vertenze sindacali per i servizi sociali, lotte urbane sui problemi della scuola, dei trasporti, delle zone verdi ecc.) conducono ad alcune motivazioni di fondo, che naturalmente, a loro volta, hanno radici nel più vasto contesto della crisi italiana. Vogliamo qui sottolinearne due:

*a*) « l'uscita dalla fabbrica », come si dice, del movimento sindacale che, nei primi anni '70, inizia ad affrontare nuove tematiche quali le riforme

della casa, dei trasporti, della sanità, e in generale il problema delle condizioni di vita dei lavoratori fuori dal posto di lavoro, nel tessuto urbano. Ne deriva, oltre ad un'accentuazione in senso politico della tematica rivendicativa, uno spostarsi della controparte dal terreno classico della fabbrica al governo nazionale, quale organo di sintesi e coordinamento delle scelte di politica economica. In questo coinvolgimento della controparte politica anche gli enti locali sono stati inevitabilmente, e in varia misura, investiti dall'azione rivendicativa (valgano ad esempio le numerose sollecitazioni dei consigli di zona sui temi dei trasporti, l'istituzione di consultori, ecc.);

b) su temi analoghi, ma più specifici, sorgono, in questi anni, parallelamente all'azione sindacale, movimenti e strutture spontanee a livello di territorio urbano: i comitati di quartiere.

Essi, spesso investiti da un ampio consenso della popolazione locale, ed ora in via di istituzionalizzazione, sono portatori nei confronti degli enti locali di istanze di cambiamento e di miglioramento dell'ambiente del quartiere; si chiede infatti di migliorare l'illuminazione, il servizio scolastico, di istituire mense di quartiere, di creare centri per gli anziani e per i giovani, di migliorare le linee e i collegamenti filotranviari, di destinare le aree libere e/o disponibili a zona verde, ecc.

La pressione congiunta dei due fenomeni non poteva non incidere sulla struttura di spesa dei Comuni, anche se in modo assai differenziato, tra Comuni capoluogo e non, industriali e agricoli, tra Province e Province, ecc.

Da ricordare, infine, un aspetto per più versi equivoco perché non istituzionalizzato, del ruolo delle amministrazioni locali, e cioè l'assorbimento della disoccupazione dovuto alla crisi industriale, e alla necessità di evitare tensioni sociali.

### *Ipotesi sulla dinamica della spesa locale*

L'ipotesi fondamentale, che suggeriscono le considerazioni precedenti, è che l'effetto combinato sugli enti locali dei tre ordini di fattori rappresentati dai mutamenti istituzionali, dall'inflazione e dall'accentuarsi della domanda di servizi locali sia stato quello di condurre ad una sostanziale trasformazione del comportamento di spesa.

Che tale modificazione di comportamento sia consistita, in primo luogo, in una espansione della spesa oltre i limiti posti dall'incremento delle entrate e dai vincoli di bilancio, appare una ipotesi piuttosto ovvia.

L'interesse e gli obiettivi della presente analisi vanno evidentemente più in là di tale verifica, del resto effettuabile con i semplici dati aggregati di spesa e di entrata forniti dalla contabilità nazionale.

Si intende piuttosto verificare:

a) in prima istanza se la trasformazione del comportamento degli enti locali sia stata tale da condurre ad un livello di spesa inferiore o superiore in termini reali a quello precedente i processi di mutamento esaminati, tenendo conto delle trasformazioni avvenute nel frattempo nelle variabili che determinano oggettivamente i livelli di spesa (popolazione, reddito, ecc.). Ciò equivale a valutare in quale misura l'inflazione, i vincoli di bilancio, la politica del governo centrale e la riduzione nel livello reale delle entrate abbiano contenuto l'espansione della spesa locale;

b) se l'espansione generale della spesa ipotizzata sia ascrivibile principalmente ai mutamenti che abbiamo definito come istituzionali, oppure ai fattori di tipo politico-sociale. Si tratta del punto più difficile, ma anche teoricamente più interessante nel momento in cui anche negli altri Paesi vanno diffondendosi le proposte e i provvedimenti effettivi di restrizione dell'autonomia fiscale locale e di devoluzione di fondi compensativi tratti dalle casse centrali.

Il primo passo dell'analisi è dunque quello di analizzare gli eventuali mutamenti di comportamento.

### *Un'esposizione grafica*

Le argomentazioni contenute nei paragrafi che precedono possono essere riassunte schematicamente in forma grafica.

Nella fig. 1, che si richiama ad uno schema delineato da B. Siegel (Siegel, 1969), è illustrato l'insieme dei processi, di formazione della domanda, di produzione, di costo e di finanziamento, cui è assoggettata la fornitura dei servizi pubblici. Tutti i valori riportati nella figura sono di segno positivo, indipendentemente dalla posizione degli assi.

Nel quadrante a sinistra in alto è riportata la funzione di domanda dei servizi pubblici forniti da un ente locale. La domanda, espressa in termini di unità fisiche pro-capite, è considerata funzione del reddito pro-capite disponibile. A scopo di semplificazione, si assume che i beni pubblici locali non siano né inferiori né superiori, essi aumentano dunque in proporzione costante al reddito pro-capite.

Nel quadrante a destra in alto è riportata la funzione di produzione dei

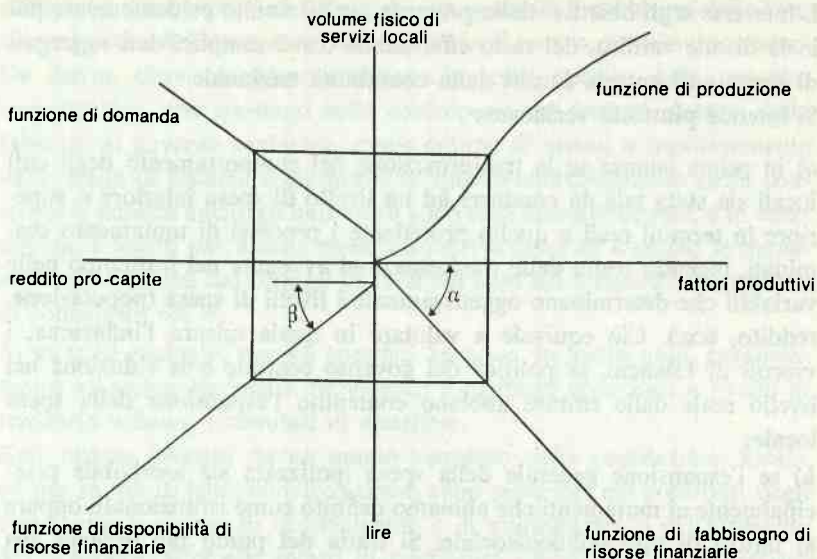


Fig. 1

servizi pubblici: ad ogni livello di servizi pubblici prodotti è associato un determinato quantitativo di fattori fisici di produzione. Data l'incertezza circa la forma della funzione di produzione dei servizi pubblici locali (cfr. Hirsch, 1971, per una rassegna generale e Pola, 1977, per una verifica delle economie dimensionali nei Comuni italiani), si assume che la funzione abbia la forma normale, sia soggetta cioè prima a rendimenti crescenti, poi decrescenti entrambi attenuati. Nel quadrante in basso a destra, la quantità di fattori necessari a produrre il livello domandato di servizi locali è tradotta in termini monetari. La funzione, che ne risulta, esprime dunque il fabbisogno di risorse finanziarie. Il coefficiente angolare della funzione può essere interpretato come il prezzo medio di ogni unità della combinazione dei fattori produttivi utilizzati. La funzione tende quindi a ruotare verso sinistra all'aumento generale dei prezzi.

Nel quadrante in basso a sinistra è riportata la funzione di disponibilità di risorse finanziarie per il pagamento dei servizi locali. Essa è espressa nuovamente in termini di reddito pro-capite. La funzione, che non parte dall'origine, è la risultante di due componenti separate. La prima è costituita dai trasferimenti dagli enti di governo superiori, commisurati a diversi parametri socio-economici. Sui trasferimenti gli enti locali non hanno quasi nessuna possibilità di azione, perciò rappresentano la costante della funzione complessiva di disponibilità di risorse. La se-



conda componente è costituita dalla capacità di finanziamento, intesa come somma del gettito delle imposte e tasse percepite dall'ente locale e delle tariffe applicate sui servizi venduti. La capacità di finanziamento è funzione del reddito, il coefficiente a questo associato esprime la pressione fiscale media.

In un sistema teorico di finanza locale, in cui gli enti sono obbligati a raggiungere il pareggio del bilancio, l'equilibrio associato ad ogni livello di spesa pro-capite desiderato viene raggiunto mediante l'azione simultanea di un aumento della pressione fiscale e tariffaria e di una riduzione della domanda di servizi pubblici originata dalla decurtazione del reddito disponibile conseguente all'aumento della pressione fiscale.

Il sistema, ora presentato, descrive con sufficiente approssimazione la situazione degli enti locali italiani prima della riforma. Esistevano, infatti, vincoli non rigidi di pareggio al bilancio cui comunque si conformava la maggior parte degli enti locali.

Nella fig. 2 è presentato il sistema di finanza locale in Italia nel periodo immediatamente successivo all'introduzione della riforma. L'unica differenza, rispetto a quello precedente, si trova nell'ultimo quadrante. In seguito alle modifiche introdotte dalla riforma tributaria, la funzione di disponibilità di risorse finanziarie si è alterata. Nel senso che è aumentato fortemente il termine costante rappresentato dai trasferimenti, mentre è diminuita l'inclinazione della funzione. Essendo ridotta l'auto-

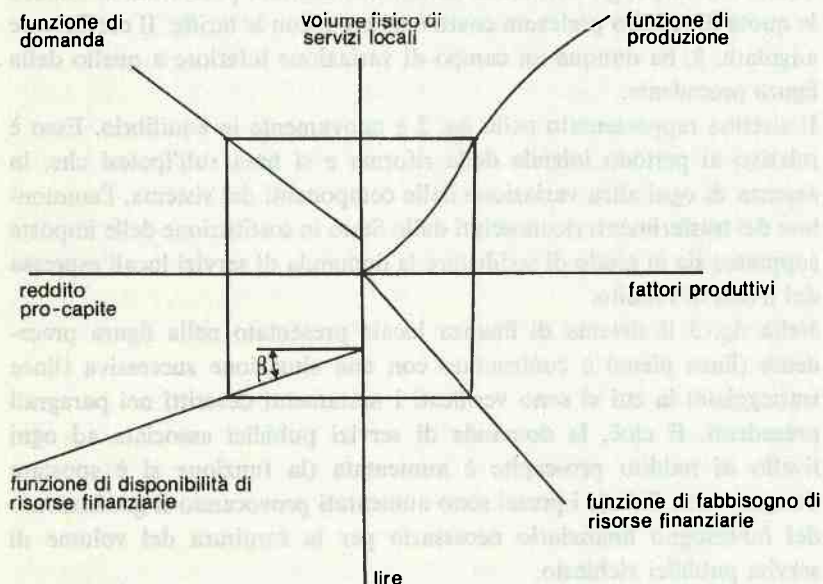


Fig. 2

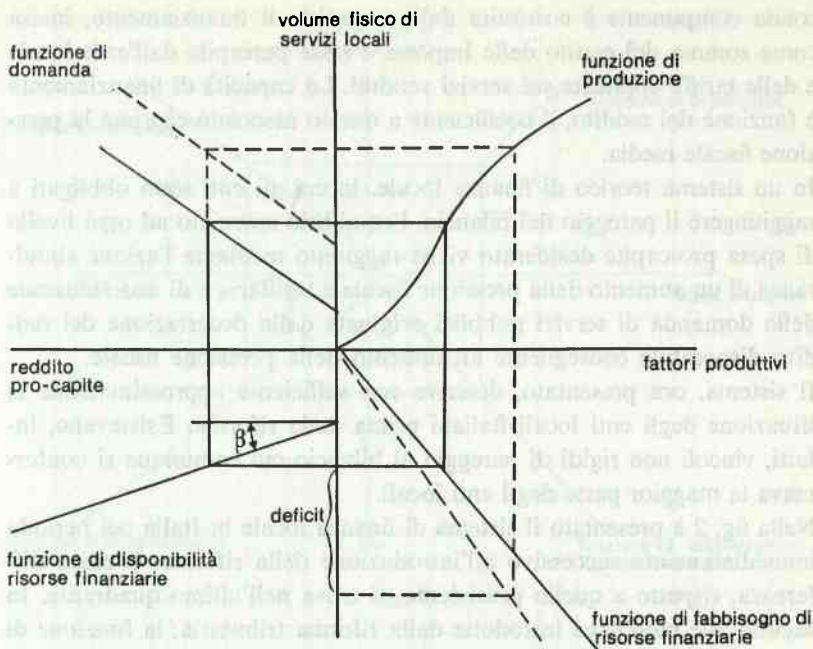


Fig. 3

nomia tributaria, gli enti locali hanno una limitata possibilità di variare la quota di reddito prelevata coattivamente o con le tariffe. Il coefficiente angolare,  $\beta$ , ha dunque un campo di variazione inferiore a quello della figura precedente.

Il sistema rappresentato nella fig. 2 è nuovamente in equilibrio. Esso è relativo al periodo iniziale della riforma e si basa sull'ipotesi che, in assenza di ogni altra variazione delle componenti del sistema, l'ammontare dei trasferimenti riconosciuti dallo Stato in sostituzione delle imposte soppresse sia in grado di soddisfare la domanda di servizi locali espressa dai livelli di reddito.

Nella fig. 3 il sistema di finanza locale presentato nella figura precedente (linee piene) è confrontato con una situazione successiva (linee tratteggiate) in cui si sono verificati i mutamenti descritti nei paragrafi precedenti. E cioè, la domanda di servizi pubblici associata ad ogni livello di reddito pro-capite è aumentata (la funzione si è spostata dunque verso l'alto); i prezzi sono aumentati provocando il gonfiamento del fabbisogno finanziario necessario per la fornitura del volume di servizi pubblici richiesto.

Il fabbisogno finanziario eccede la capacità di finanziamento. La forni-

tura dei servizi pubblici richiesti implica dunque o l'accettazione di una situazione di disavanzo di bilancio da parte dell'ente locale, indicato sulla porzione inferiore dell'asse verticale, oppure il non soddisfacimento della domanda da parte dell'ente pubblico, oppure ancora le azioni alternative ipotizzate sulla funzione di produzione (aumento dell'efficienza o diminuzione della qualità che spostano entrambe verso l'alto la funzione) e sulla domanda di servizi (azioni sui determinanti della stessa).

## **2. L'analisi del comportamento di spesa. La metodologia statistica**

Per verificare l'ipotesi che l'insieme di trasformazioni descritte nei paragrafi precedenti hanno alterato il comportamento degli enti locali, con una tendenza ad aumentare la propensione alla spesa si è proceduto alla stima, separata per ognuno degli anni scelti, di una funzione di spesa che ricalca le normali analisi dei determinanti e al confronto dei risultati ottenuti.

In particolare, il metodo è consistito nel regredire con la tecnica dei minimi quadrati le spese pro-capite correnti, sia considerate nel loro totale che per alcune funzioni principali, degli enti locali esaminati su un gruppo di variabili demografiche, socio-economiche e politiche, idonee e costituire dei determinanti significativi della variabilità delle spese locali. I dati di spesa relativi agli anni terminali (1974 e 1975 come vedremo) sono stati deflazionati con l'indice dei prezzi al consumo, per tener conto della variazione effettiva del potere d'acquisto degli enti locali. I dati deflazionati permettono quindi di verificare se gli enti locali abbiano o meno mantenuto un livello costante di spesa in termini reali. I parametri — termine costante e coefficienti — stimati nei diversi anni sono stati quindi confrontati fra loro al fine di valutare le variazioni nella propensione media e marginale alla spesa rispetto alle variabili indipendenti.

Per verificare ulteriormente l'esistenza di una variazione nella struttura delle equazioni stimate si è proceduto all'applicazione del test di Chow (vedi Appendice 1). Esso permette di accertare l'esistenza o meno di una differenza statisticamente significativa fra i vettori dei coefficienti stimati per i diversi anni.

Quantunque la tecnica utilizzata ricalchi esattamente quella seguita nelle normali analisi dei determinanti è opportuno chiarire che, a differenza di

queste ultime, la costruzione della funzione di spesa e quindi la scelta delle variabili indipendenti non è finalizzata alla massimizzazione del coefficiente di determinazione multipla ottenuto, quanto piuttosto alla necessità di tener conto di tutti i fattori suscettibili di condizionare i livelli di spesa degli enti locali.

Una volta incluse le variabili quantitative in grado di spiegare oggettivamente le variazioni nell'offerta e nella domanda di servizi pubblici e ricordando che la stima di equazioni di regressioni riferite ad anni diversi permette di tener conto delle modificazioni subite da tali variabili nel frattempo, si può concludere che ogni variazione strutturale intervenuta nelle equazioni stimate per i diversi anni va ascritta a variazioni di tipo qualitativo non comprese negli effetti prodotti dalle variabili quantitative. Lo scopo dell'analisi è cioè di misurare gli effetti delle trasformazioni istituzionali e politiche avvenute nel periodo considerato, a partire dagli spostamenti dei parametri della funzione di spesa locale. Più specificamente, l'ipotesi che sta alla base della verifica qui condotta è che le trasformazioni abbiano condotto ad uno spostamento verso l'alto della funzione di spesa e abbiano aumentato l'elasticità della spesa nei confronti delle variabili indipendenti.

I parametri delle funzioni di spesa sono stati stimati con la tecnica dei minimi quadrati, con l'assunzione, suffragata dalla precedente letteratura, di una relazione lineare fra la spesa locale e le variazioni indipendenti. L'analisi è stata limitata alle spese correnti, poiché l'elevata variabilità temporale delle spese di capitale non permette significativi confronti fra anni diversi.

Infine, poiché l'analisi è stata condotta sui dati monetari di spesa, non vi è evidentemente modo di conoscere se gli ipotizzati aumenti della propensione alla spesa degli enti esaminati si siano tradotti in un aumento della quantità di servizi effettivamente prestata. Infatti, ogni aumento di spesa può essere associato con ogni combinazione di aumenti di quantità, di aumenti di qualità o di riduzione nel livello di efficienza dei processi produttivi pubblici.

### *I tre campioni analizzati*

Al fine di tener conto del fatto che le variazioni del comportamento possono essere influenzate dalla diversa tipologia degli enti è sembrato necessario condurre l'analisi su tre campioni separati, che costituiscono nel complesso un insieme piuttosto rappresentativo e diversificato di situazioni locali.

Si tratta più precisamente:

- a) di un campione di 39 Comuni capoluogo di Provincia dell'Italia Centro-Settentrionale;
- b) di un campione di 42 Comuni della Provincia di Torino, di cui 40 appartenenti all'area metropolitana;
- c) di un campione di 30 amministrazioni provinciali dell'Italia Centro-Settentrionale.

La scelta di limitare l'indagine, per il primo e il terzo campione, alle sole amministrazioni dell'Italia Centro-Settentrionale è stata determinata dalla considerazione, peraltro avallata da altri studi (cfr. Bondonio, 1976), che il contesto istituzionale e socio-economico in cui operano le amministrazioni locali del Mezzogiorno è tale da alterare notevolmente il comportamento e quindi da non renderlo direttamente confrontabile con quelli degli enti locali del Centro-Nord. Difficoltà nel reperimento dei dati di bilancio hanno del resto impedito di approntare un campione apposito per il Mezzogiorno, la cui analisi riveste certamente estremo interesse.

La dimensione media dei comuni della provincia torinese è inferiore a quella dei Comuni capoluogo; il campione è quindi in grado di evidenziare gli eventuali differenziali di comportamento collegati alle dimensioni, e soprattutto di cogliere alcune caratteristiche attinenti alla evoluzione di un'area metropolitana.

L'inclusione delle Province, cui in generale è stata dedicata scarsa attenzione nella letteratura italiana, è motivata, oltre che da motivi di completezza dell'analisi, anche dalla considerazione della diversità, rispetto ai Comuni, della struttura del sistema di entrate.

In particolare, le amministrazioni provinciali hanno goduto anche prima della riforma di un'autonomia impositiva assai ridotta, essendo limitata alla fissazione delle aliquote addizionali sulle imposte erariali. Se ci si attende che le variazioni nel comportamento di spesa degli enti locali debbano essere primariamente ascritte ai mutamenti di tipo istituzionale, cioè alla riforma tributaria, si dovrebbe allora osservare, nel caso delle Province, variazioni di comportamento minori.

#### *Le variabili utilizzate*

La scelta delle variabili indipendenti è stata dettata per i Comuni dalla loro capacità esplicativa dimostrata in analisi italiane precedenti (cfr. Giarda, 1969; Zandano, 1972; Brosio, 1975; Bondonio, 1976) e dalla

loro disponibilità. Il riferimento dell'analisi ad anni anche diversi da quelli censuari ha notevolmente ridotto le possibilità di scelta. Normalmente, infatti, le fonti statistiche italiane non pubblicano annualmente dati disaggregati a livello comunale. Si tratta nel complesso di un insieme di 11 variabili per i Comuni capoluogo, di 10 variabili per quelli non capoluogo e di 16 variabili per le Province. A prezzo di qualche imprecisione e sovrapposizione le variabili indipendenti dei Comuni possono essere raggruppate in quattro categorie.

La prima categoria esprime le caratteristiche demografiche dei Comuni ed è composta dalla popolazione e dal suo tasso decennale di variazione e dal tasso di scolarità, riferito alla scuola dell'obbligo e alle scuole materne.

La seconda categoria comprende le variabili in grado di descrivere la struttura socio-economica degli enti. Si tratta in particolare degli occupati nei settori dell'industria e del commercio, espressi in percentuale della popolazione.

Ad essi si aggiungono, per i soli Comuni capoluoghi (per quelli minori il dato non è disponibile e forse nemmeno significativo), le presenze alberghiere per abitante ed extra-alberghiere. Si tratta di una variabile utilizzata solo di recente negli studi italiani (cfr. Brosio, 1975 e Bondonio, 1976), che ha però dimostrato un notevole potere esplicativo. Essa esprime infatti, in generale, l'esigenza degli enti locali di dimensionare i propri servizi sulla base della popolazione effettivamente presente a vario titolo e che può essere notevolmente superiore a quella residente; oltre al fatto, evidentemente, di rappresentare l'eventuale specializzazione turistica, che impone agli enti locali oneri particolari di spesa. Si sono, infine, utilizzate due variabili esprimenti il livello di reddito prodotto e percepito nelle circoscrizioni locali. Come noto, il reddito ha rilievo per le spese locali sotto due profili. Il primo è quello della domanda: poiché i servizi pubblici non sono beni inferiori, essi tendono a crescere in parallelo alla ricchezza. Il secondo è quello dell'offerta: a redditi più elevati è associata una maggiore capacità di finanziamento dei servizi.

Le due variabili sono costituite, rispettivamente, dal reddito pro-capite e dalla somma delle entrate tributarie, di quelle per compartecipazione e dei trasferimenti per funzioni specifiche, qui definita come capacità fiscale.

L'introduzione, accanto al reddito pro-capite, di questa variabile ha due motivazioni, che è opportuno chiarire. La prima è che le stime del reddito pro-capite, ottenute per correzione dei dati provinciali (vedi Appen-

dice 2) sono in grado di rappresentare solo imperfettamente il livello di ricchezza nei diversi enti.

La capacità fiscale, per contro, che è la somma del gettito di un ampio numero di imposte, commisurate a diversi indicatori di reddito e di ricchezza, e di contributi, è potenzialmente in grado, a prescindere cioè dalle differenze nei processi di accertamento e di riscossione, di rappresentare con sufficiente precisione i livelli di reddito. La seconda motivazione è che uno degli obiettivi dell'analisi consiste appunto nel verificare i cambiamenti nei comportamenti di spesa avvenuti in relazione, fra l'altro, ad un mutamento del sistema di finanziamento. È parso dunque opportuno inserire fra i determinanti della spesa il volume, deflazionato, delle risorse fiscali.

La terza categoria descrive le caratteristiche della struttura fisica e urbana dei Comuni ed è limitata a due sole variabili: la superficie e la densità. Purtroppo, non essendo disponibili dati sulla superficie urbanizzata, che è quella rilevante per le spese locali, l'indice di densità, che è riferito all'intera superficie, ha una significatività piuttosto ridotta.

La quarta categoria, infine, esprime le preferenze per i servizi pubblici quali vengono mediate dai processi di decisione politica ed è costituita dalla composizione partitica delle giunte di governo degli enti, rappresentata mediante l'utilizzo di una « dummy ».

Per le Province, il novero di variabili utilizzate è leggermente più ampio, data la maggior disponibilità di dati. Esso è composto dalle stesse variabili già utilizzate per i Comuni, cui sono state aggiunte la percentuale di popolazione attiva in agricoltura, la percentuale di popolazione abitante nel capoluogo o città maggiore, e il numero di aree di attrazione commerciale esistenti in ogni Provincia.

Infine, l'insieme è stato completato con l'aggiunta di talune variabili atte ad indicare la dimensione reale o potenziale dell'intervento, nei settori dove si concentrano le competenze delle amministrazioni provinciali. Si tratta, in particolare, della lunghezza delle strade provinciali, degli iscritti alle scuole superiori, della capacità ricettiva degli ospedali psichiatrici.

Le variabili dipendenti sono rappresentate dalle spese correnti pro-capite totali e ripartite per principali funzioni (1).

I dati di bilancio considerati sono di tipo consuntivo, essi si riferiscono

(1) I dati sono stati desunti dai bilanci degli enti. In particolare, per i due campioni di Comuni si sono utilizzati i moduli forniti all'Istat per le rilevazioni sulla finanza locale. Per le Province si è invece attinto direttamente ai bilanci ufficiali.



ciòè per le spese, agli impegni definitivi assunti e ai pagamenti effettuati (2).

Gli anni scelti per l'analisi sono il 1971 e il 1975 per i Comuni capoluoghi, gli stessi più il 1974 per i Comuni della cintura di Torino. Il 1975, che è in ogni caso l'ultimo anno per cui sono disponibili dati consuntivi di bilancio, costituisce il secondo anno di integrale applicazione della riforma; si può dunque presumere che essa abbia potuto esplicare pienamente i suoi effetti. Per le Province l'analisi è stata condotta per il 1971 e il 1974, non avendo a disposizione dati più aggiornati. Per colmare parzialmente il divario con gli altri due campioni sono stati analizzati per le Province anche i dati di previsione al 1975.

(2) L'esclusione dei dati di preventivo è stata determinata in generale dalla considerazione del loro carattere provvisorio: essi sono infatti soggetti ad aggiustamenti nel corso dell'esercizio. Inoltre, ha giocato a favore dell'esclusione la considerazione più particolare, già esposta in precedenza secondo cui gli enti locali nell'attuale situazione possono avere avuto convenienza a gonfiare le previsioni di spesa e quindi di disavanzo per procacciarsi una quota maggiore di fondi statali, cioèè contributi e mutui per il ripiano del deficit.

### 3. I risultati

#### *I Comuni capoluogo*

I risultati delle equazioni di regressione relative al totale degli impegni e dei pagamenti per spese correnti, pro-capite, riferite al 1971 e al 1975, sono riportati nella tabella 1. Nella formulazione finale sono state incluse le sole variabili indipendenti rilevatesi statisticamente significative. Va specificato al proposito che le stime effettuate utilizzando come variabile rappresentativa della ricchezza, e quindi della capacità di finanziamento delle spese, la capacità fiscale, hanno dato risultati statistici sensibilmente migliori delle stime in cui si è utilizzato il reddito pro-capite, che è stato quindi scartato nelle formulazioni finali.

L'introduzione della capacità fiscale in una funzione di spesa solleva problemi di circolarità, rappresentando essa una quota rilevante — seppure in riduzione — delle entrate locali e, di conseguenza, delle spese.

Si può rispondere, però, a questa obiezione che l'obiettivo dell'analisi non è tanto di ottenere un elevato coefficiente di determinazione multipla, quanto piuttosto quello di osservare le variazioni fra gli anni esaminati nel comportamento di spesa, tenendo conto di quei fattori, come appunto la capacità di finanziamento, che influiscono sulla spesa.

La prima considerazione generale è che i risultati dell'analisi delle spese correnti confermano l'ipotesi avanzata secondo cui le trasformazioni avvenute nel periodo esaminato hanno condotto ad un aumento della propensione alla spesa dei Comuni capoluogo, sia per gli impegni che per i pagamenti. In primo luogo, infatti, le equazioni di regressione indicano un aumento della costante fra il 1971 e il 1975.

Al fine di facilitare la comprensione delle stime ad essa relativa è necessaria una breve precisazione sulla variabile « dummy » introdotta per rappresentare la composizione partitica delle giunte.

Le giunte sono state ripartite (vedi Appendice 2) in tre categorie: centro, centro-sinistra e sinistra, cui è stato associato un valore convenzionale. Per evitare nel calcolo il problema della sovradeterminazione, le equazioni contengono unicamente le variabili relative alle prime due modalità di giunte, e precisamente la variabile,  $D_1$ , per le giunte di centro e quella  $D_2$  per le giunte di centro-destra. L'influenza sulle spese associate alle giunte di sinistra è quindi ricompresa nell'intera equazione stimata.

Le differenze fra le diverse modalità di giunta sono dunque evidenziate dai coefficienti associati alle variabili  $D_1$  e  $D_2$ .

Nella tabella 1 sono stati riportati i valori di tre costanti. Il primo è quello stimato dall'analisi di regressione e si riferisce dunque alle amministrazioni di sinistra. Il secondo e il terzo sono ottenuti mediante la semplice somma algebrica del valore precedente con quello dei coefficienti relativi alle variabili  $D_1$  e  $D_2$ . La seconda cifra rappresenta dunque il valore della costante stimata per le giunte di centro; la terza il valore per le giunte di centro-sinistra.

Dati i valori stimati per i coefficienti delle variabili indipendenti, un aumento nella costante dell'equazione può essere interpretato come un aumento nella propensione media alla spesa.

I risultati confermano uno spostamento generale verso l'alto della funzione di spesa fra il 1971 e il 1975. È assai interessante notare come la risposta dei Comuni amministrati da giunte di sinistra sia stata in generale assai più pronunciata di quella delle altre amministrazioni. Infatti, mentre l'aumento della costante per i Comuni di sinistra è stato pari a circa il 26 per cento della media delle spese pro-capite del 1971, l'aumento corrispondente per i Comuni di centro e di centro-sinistra è stato del 14 e del 15 per cento, rispettivamente. Le equazioni stimate mostrano inoltre che, in media, le amministrazioni di sinistra hanno teso a spendere fra le 10.000 e le 15.000 lire pro-capite in più di quelle di centro e di centro-sinistra nel 1971 e che questo differenziale si è allargato al 1975 da 18.000 a 25.000 lire, sempre in termini reali.

Per il complesso dei 39 Comuni capiluogo compresi nel campione, il valore medio della spesa corrente pro-capite espresso in termini reali è salito da 66.339 lire nel 1971 a 83.255 lire nel 1975, cioè del 25 per cento, circa.

Tutti i coefficienti delle equazioni stimate riportati nella tabella 1 sono significativi perlomeno al livello del dieci per cento ad eccezione di quello relativo alla variabile incremento di popolazione nell'equazione per i pagamenti, che si è rivelato insufficientemente significativo e che è stato quindi cancellato.

Considerando dapprima gli impegni, si osserva che i coefficienti associati alla popolazione, alle presenze alberghiere ed extra e alle entrate tributarie hanno il segno positivo atteso e sono aumentati fra il 1971 e il 1975, mentre quello associato alla variazione di popolazione, di segno negativo come atteso, è diminuito. Le variazioni dei coefficienti confermano dunque lo spostamento verso l'alto nella funzione di spesa, già indicato dalla costante.

La percentuale di variabilità della spesa spiegata dall'equazione si mantiene elevata. In entrambi gli anni il coefficiente  $R^2$  ha infatti un valore di 0,76.

Il coefficiente associato alla popolazione nell'equazione del 1971 indica che in quell'anno un incremento della popolazione di 100.000 unità comportava un aumento nella spesa pro-capite di 3.000 lire. In altre parole, un Comune con un milione di abitanti tendeva a spendere 27.000 lire in più pro-capite di un Comune con soli 100.000 abitanti. Nel 1975, ad ogni incremento di popolazione di 100.000 abitanti era associato un aumento nella spesa pro-capite di 3.300 lire, ciò che indica che il differenziale di spesa fra una città di 100.000 abitanti e una di un milione si è allargato, in termini reali, a 29.700 lire.

Per quanto concerne le presenze turistiche, il coefficiente stimato per il 1971 indica che l'aumento di un punto percentuale delle presenze per abitante comportava un incremento di spesa pro-capite di 652 lire. L'incremento è salito nel 1975 a 1.117 lire. Poiché la dimensione media delle visite turistiche o per altri motivi, espresse appunto come percentuale delle presenze sulla popolazione, era pari al 4 per cento nel 1975 ciò indica che nello stesso anno l'effetto complessivo provocato sulla spesa locale era di aumentarla in termini pro-capite di un importo di 4.500 lire. Più difficile è l'interpretazione del coefficiente associato alla variabile entrate tributarie, sulla quale occorre soffermarci brevemente. Il coefficiente stimato per il 1971 indica che per ogni mille lire di entrate pro-capite, le amministrazioni comunali ne impegnavano in media 600. Nel 1975, l'effetto di un differenziale di 1.000 lire di entrate era di aumentare la spesa di 700 lire.

La variazione conferma ulteriormente lo spostamento della funzione di spesa verso l'alto. Più difficile è invece la spiegazione del perché il valore stimato del coefficiente sia inferiore all'unità, ciò può indicare che se in generale all'aumento delle entrate corrisponde un aumento delle spese, tale aumento è proporzionalmente inferiore al primo. La differenza del coefficiente rispetto all'unità può essere spiegata, almeno in parte, dalla presenza dei residui. In altri termini, la loro formazione comporta che

Tabella 1 - Risultati delle analisi di regressione.

Comuni capoluogo: spese correnti pro-capite totali (impegni)

		Coefficienti di regressione delle variabili indipendenti *					Entrate tributarie pro-capite
Costante		D <sub>1</sub> **	D <sub>2</sub> ***	Popolazione	Variazione della popolazione	Presenze turistiche pro-capite	
1971	45558,91 s	-14875,97	-10789,72	0,030	-359,76	651,64	0,608
	30682,94 c	(-3,73)	(-3,14)	(4,31)	(-1,84)	(1,70)	(2,70)
	34769,19 cs						
		$R^2=0,76$					
1975	62696,43 s	-22743,04	-18344,13	0,033	-407,71	1117,06	0,694
	39951,39 c	(-3,92)	(-4,10)	(3,93)	(-1,33)	(2,32)	(2,68)
	44352,30 cs						
		$R^2=0,76$					

Test di Chow 1971, 1975:  $F_c=6,81$ .

\* I valori, tra parentesi, riportati sotto i coefficienti indicano il test t.

\*\* Variabile « dummy » indicante le giunte di centro.

\*\*\* Variabile « dummy » indicante le giunte di centro-sinistra.

Tabella 2 - Risultati delle analisi di regressione.

## Comuni capiluogo: spese correnti pro-capite (pagamenti)

	Costante	Coefficienti di regressione delle variabili indipendenti *					Entrate tributarie pro-capite
		D <sub>1</sub> **	D <sub>2</sub> ***	Popolazione	Variazione della popolazione	Presenze turistiche pro-capite	
1971	39663,61 s	-16595,25	-12496,02	0,022	—	776,53	0,55
	23068,36 c	(-4,43)	(-3,97)	(3,80)	—	(2,41)	(2,11)
	27167,59 cs						
				R <sup>2</sup> =0,71			
1975	38458,81 s	-18237,13	-17714,35	0,029	—	852,85	0,477
	40221,68 c	(-4,43)	(-4,36)	(3,80)	—	(1,96)	(2,09)
	40744,46 cs						
				R <sup>2</sup> =0,70			

Test di Chow 1971, 1975: F<sub>c</sub>=7,68

\* I valori, tra parentesi, riportati sotto i coefficienti indicano il test t.

\*\* Variabile « dummy » indicante le giunte di centro.

\*\*\* Variabile « dummy » indicante le giunte di centro-sinistra.

solo una parte delle entrate accertate o incassate venga utilizzata per gli impegni o i pagamenti dello stesso anno.

Questa interpretazione è confermata dalla constatazione che la percentuale di spese pagate in conto competenza, rispetto agli impegni, presenta un valore medio del 70 per cento, che corrisponde all'incirca alla dimensione del coefficiente stimato per le entrate tributarie.

Infine, fra il 1971 e il 1975 il coefficiente associato alla variazione di popolazione è diminuito (cioè è diventato ancor più negativo). Poiché il segno negativo di tale coefficiente indica l'esistenza di ritardi temporali nel processo di spesa — questa cioè tende a seguire con un certo ritardo l'incremento di popolazione — l'aumento del coefficiente indica che le rigidità nel processo di spesa sono leggermente aumentate.

I risultati ottenuti per i dati di cassa, cioè i pagamenti, sono leggermente meno soddisfacenti di quelli ottenuti per gli impegni. Il coefficiente di determinazione multipla è inferiore in entrambi gli anni, ma si attesta comunque ad un livello ampiamente soddisfacente. Inoltre, ad eccezione dei coefficienti associati alle entrate tributarie, le variazioni nei coefficienti fra il 1971 e il 1975 sono avvenute nella stessa direzione già osservata per gli impegni.

Si è infine calcolato il test di Chow sui residui delle equazioni stimate per i due anni, al fine di verificare l'esistenza di una differenza significativa fra i vettori dei coefficienti. Per entrambi, impegni e pagamenti, il valore di F che si è ottenuto e che è riportato nella tabella 1, indica che i due vettori sono significativamente diversi l'uno dall'altro ad un livello fiduciario dell'uno per cento. Si tratta di una ulteriore dimostrazione della variazione strutturale nella funzione di spesa locale verificatasi fra il 1971 e il 1975.

### *I Comuni della Provincia torinese*

Un'analoga analisi di regressione è stata condotta per questi Comuni, la cui popolazione media era al 1975 di 16.699 abitanti, contro una media di 176.645 per i Comuni capiluogo. Il divario di dimensioni dovrebbe quindi permettere di accertare se i cambiamenti nella struttura delle spese, osservati per i Comuni capiluogo, si estendono anche a quelli minori, in particolare a quelli delle aree metropolitane, e costituiscono dunque un fenomeno generalizzato dell'intero sistema di finanza locale.

Inoltre, i Comuni delle cinture metropolitane rappresentano uno dei punti più critici dello sviluppo urbano. Essi mostrano infatti un tasso di accre-

scimento demografico superiore a quello delle città maggiori, ormai sature. Su di essi tende quindi a scaricarsi un'accresciuta domanda di servizi locali.

I risultati, presentati nelle tabelle 3 e 4, appaiono un po' meno soddisfacenti di quelli per i Comuni capiluogo. Il coefficiente di determinazione multipla,  $R^2$ , varia infatti fra lo 0,55 per cento e lo 0,69 contro un valore 0,76 per Comuni maggiori. Tuttavia, le variazioni osservate fra il 1971 e il 1975 nei coefficienti e nella costante ripetono esattamente le tendenze già osservate per i Comuni maggiori. Inoltre, ad eccezione del confronto fra il 1971 e il 1974 per i pagamenti, il calcolo del test di Chow sui residui indica una variazione nella struttura delle funzioni di spesa statisticamente significativa ad un livello fiduciario superiore all'uno per cento.

Per questo campione di Comuni la spesa media pro-capite (impegni) è aumentata da 23.690 a 30.568 lire fra il 1971 e il 1975, sempre a prezzi costanti. Si tratta di un aumento di 29 punti percentuali, che è leggermente superiore a quello del 25 per cento osservato per i Comuni capiluogo.

Altro risultato assai interessante è la scarsa significatività dei coefficienti associati alle variabili politiche per il 1971. La differente composizione della giunta non sembra dunque avere per quell'anno un apprezzabile effetto sul comportamento di spesa. La situazione si modifica però negli anni successivi, dove i coefficienti in questione si rivelano significativi fino ad un livello di fiduciario dell'uno per cento.

Le trasformazioni intervenute hanno quindi condotto, fra l'altro, a una netta modificazione dei comportamenti a seconda del tipo di amministrazione politica. Nuovamente, i maggiori livelli di spesa sono associati alle giunte di sinistra, seguite da quelle di centro-sinistra e poi di centro. Come già per i Comuni maggiori, dal 1971 al 1974 e 1975 si osserva un rilevante aumento della costante. Per ogni dato insieme di coefficienti associati alle variabili indipendenti, la funzione di spesa si sposta quindi verso l'alto, ciò che implica un aumento generale nella propensione alla spesa.

Quanto ai coefficienti relativi alle variabili indipendenti è da notare il rilevante aumento subito, nel periodo esaminato, dal coefficiente associato alla popolazione. Per il 1971, e considerando gli impegni, la dimensione del coefficiente equivale ad un aumento nelle spese pro-capite di 150 lire per ogni aumento di popolazione di 1.000 unità. Ciò implica, ad esempio, che la differenza nelle spese pro-capite fra un Comune di 1.000 abitanti ed uno di 10.000 è di 1.350 lire.



Tabella 3 - *Tabella delle analisi di regressione.*

Comuni della cintura torinese, spese correnti pro-capite (impegni)

	Costante	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	Popolazione	Variatione della popolazione	Entrate tributarie pro-capite
1971	11697,35 s	-1721,51	-2036,15	0,15	-2945,34	0,675
	— c	(-1,12)	(-1,28)	(3,07)	(-2,18)	(5,59)
	— cs		R <sup>2</sup> =0,67			
1974	29996,71 s	-7519,53	-8134,00	0,34	-5569,11	0,26
	22477,18 c	(-3,40)	(-3,58)	(5,31)	(-2,12)	(1,74)
	21862,71 cs		R <sup>2</sup> =0,69			
1975	32339,09 s	-10361,97	-9216,83	0,299	-7048,64	0,492
	21977,12 c	(-3,59)	(-3,11)	(3,62)	(-1,97)	(3,27)
	23122,26 cs		R <sup>2</sup> =0,66			

Test di Chow 1971, 1974: F<sub>c</sub>=4,47

Test di Chow 1971, 1975: F<sub>c</sub>=6,35

Tabella 4 - Risultati delle analisi di regressione.

Comuni della cintura torinese: spese correnti pro-capite (pagamenti)

	Costante	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	Popolazione	Variatione della popolazione	Entrate tributarie pro-capite
1971	12243,82 s	-2782,95 (-1,48)	-2894,74 (-1,50)	0,131 (2,29)	-2099,81 (-1,26)	0,595 (4,29)
	— c					
	— cs		R <sup>2</sup> =0,55			
1974	23257,44 s	-4844,19 (-2,43)	-5147,82 (-2,52)	0,223 (3,81)	-4069,22 (-1,73)	0,320 (2,66)
	18413,25 c					
	18109,62 cs		R <sup>2</sup> =0,60			
1975	28209,39 s	-9301,16 (-4,17)	-7354,64 (-3,23)	0,237 (3,73)	-3289,92 (-1,17)	0,342 (2,67)
	18908,23 c					
	20854,75 cs		R <sup>2</sup> =0,66			

Test di Chow 1971, 1974: F<sub>c</sub>=0,93

Test di Chow 1971, 1975: F<sub>c</sub>=5,90

Nel 1974 e nel 1975 l'incremento di spesa pro-capite per ogni nuovi mille residenti è passato a 300 lire, sempre a prezzi costanti.

Un aumento di dimensioni analoghe si riscontra per i pagamenti.

Per le restanti variabili vi è da osservare, ripetendo quanto già osservato per i Comuni capiluogo, un aumento (equivalente ad un'ulteriore diminuzione, dato il segno negativo) del coefficiente associato alla variazione di popolazione e un coefficiente inferiore all'unità per la variabile di capacità fiscale, la cui grandezza diminuisce però leggermente fra il primo e l'ultimo anno osservato.

L'analisi condotta mostra in conclusione che la risposta dei Comuni di un'area metropolitana alle trasformazioni avvenute successivamente al 1971 è perfettamente analoga a quella data dai grandi Comuni capiluogo. Si tratta di un risultato di estremo interesse data la tesi prevalente secondo cui l'espansione della spesa locale e il gonfiamento del debito avrebbero interessato prevalentemente i grossi Comuni, impegnati nella prestazione di servizi con costi in rapida ascesa e impossibilitati a recuperarli con un aumento delle tariffe.

### *Le Province*

L'assenza di studi sui determinanti delle spese provinciali in Italia ha obbligato a sperimentare una serie di formulazioni alternative prima di operare la scelta finale, i cui risultati sono riportati nella tabella n. 5. Essa è riferita agli impegni del 1971 e 1974. Le regressioni stimate sui dati relativi alle previsioni iniziali del 1975 si sono infatti rivelate assolutamente insoddisfacenti sotto il profilo statistico; non è emersa cioè una uniformità apprezzabile di comportamento. Tale fatto confrontato con l'uniformità evidenziatasi per gli impegni, pone in qualche ombra la significatività dei bilanci preventivi e delle eventuali analisi o dei provvedimenti basati su di essi.

Il primo punto, che si evidenzia dall'analisi dei risultati, è la riduzione dal 1971 al 1974 della capacità esplicativa delle equazioni stimate. Il coefficiente di determinazione multipla passa infatti da 0,81 a 0,66 per cento. Inoltre, le variabili che risultano significativamente diverse da zero variano fra i due anni. Soltanto la percentuale di popolazione della provincia abitante nel capoluogo — una variabile che è strettamente correlata alla popolazione, ma che rappresenta anche un indicatore approssimato del grado di urbanizzazione e che comunque ha dato migliori risultati della popolazione — la percentuale di attivi in agricoltura e la variabile di capacità fiscale sono statisticamente significative, e sono in

Tabella 5 - Risultati delle analisi di regressione.

Province: spese correnti pro-capite totali (impegni)

	Costante	Coefficienti di regressione			
		D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	Popolazione di capoluogo	Variazione di popolazione
1971	33506,19 s 30511,75 c — cs	-2994,44 (-2,45)	-1513,93 (-1,34)	10112,63 (3,07)	-25217,89 (-3,54)
1974	31731,52 s — c 27911,83 cs	-1326,72 (-0,71)	-3819,69 (-2,79)	10125,14 (2,26)	-27247,76 (-2,65)

\* I valori, tra parentesi, riportati sotto i coefficienti indicano i test t.

delle variabili indipendenti \*

Presenze turistiche pro-capite	Tasso di scolarità medie sup.	Tasso di attività in agricoltura	Entrate tributarie pro-capite	Numero di aree commerciali	Lunghezza strade superficie
124,15 (2,62)	1410,79 (1,74)	-25176,07 (-1,74)	0,236 (0,75)	-142,83 (-0,63)	2353,76 (0,58)

R<sup>2</sup>=0,81

60,77 (1,01)	792,72 (0,80)	-19959,29 (-1,82)	0,68 (1,83)	317,72 (0,90)	9869,76 (1,81)
-----------------	------------------	----------------------	----------------	------------------	-------------------

R<sup>2</sup>=0,66

grado di spiegare una parte della variabilità della spesa in entrambi gli anni.

La diversità tra le variabili entrate nelle equazioni stimate rende evidentemente più difficile e meno significativo il confronto dei parametri.

Il coefficiente relativo alla percentuale di popolazione residente nel capoluogo ha valori sostanzialmente simili nei due anni. Quello associato alla variazione di popolazione ha segno negativo e aumenta in valore assoluto fra i due anni, riproponendo l'ipotesi di un incremento nei ritardi di spesa. Le presenze alberghiere hanno un effetto positivo sulla spesa nel 1971, ma diventano statisticamente poco significative nel 1974. Analogamente ha il tasso di scolarità superiore. Il tasso di attività in agricoltura si mantiene per contro significativo in entrambi gli anni; il suo segno negativo conferma che, anche per le Province, il fenomeno dell'urbanizzazione connessa all'industrializzazione, costituisce un fattore di espansione della spesa.

Per quanto concerne le variabili politiche, le differenziazioni di comportamento sono meno nette rispetto a quelle osservate per i Comuni. Per il 1971 si nota un'eccedenza della spesa delle amministrazioni guidate da giunte di sinistra rispetto a quelle di centro, che però non è statisticamente molto significativa. Per il 1974 non si osservano differenze di rilievo nella spesa fra le giunte di centro e quelle di sinistra; si osserva però una netta differenza fra entrambe e quelle di centro-sinistra, tale differenza è inoltre statisticamente significativa.

La variabile indicante la capacità fiscale non si è rivelata significativa nel 1971 (come del resto si è verificato per il reddito in una delle prime formulazioni). Essa lo diventa però nel 1974. Il fatto starebbe ad indicare che i vincoli di bilancio hanno iniziato a condizionare i comportamenti di spesa dopo il 1971.

A causa della differenza nei risultati statistici ottenuti fra i due anni — in particolare del fatto che parecchie variabili significativamente diverse da zero in un anno, non lo sono più nell'altro — non si è potuto calcolare il test di Chow.

Anche se l'analisi delle Province riveste un carattere ancora provvisorio e sperimentale, nondimeno la variazione osservata nei coefficienti stimati indica un aumento in termini assoluti della spesa che però è più ridotto che nel caso dei Comuni.

## *Analisi delle spese per l'istruzione e la cultura*

L'analisi di regressione è stata condotta anche sulle principali funzioni di spesa: amministrazione generale, intervento in campo sociale, intervento in campo economico, istruzione e cultura, e sicurezza pubblica. Le stime si sono rivelate sufficientemente significative per la sola categoria delle spese per l'istruzione.

Nelle tabelle 6 e 7 sono riportati i risultati dell'analisi di regressione per i Comuni capiluogo e i Comuni della cintura di Torino. Per i primi l'equazione stimata è in grado di spiegare circa il 50 per cento della variabilità della spesa nel '71 e il 64 per cento nel '75; la percentuale per i secondi, è rispettivamente del 67, 64, 60 per cento nel 1971, 1974 e 1975. Anche per questa categoria, la significatività statistica delle stime ottenute è inferiore di quella riscontrata per l'insieme delle spese. Ciò è probabilmente dovuto alla difficoltà di rinvenire variabili esplicative che abbiano un collegamento specifico con le spese per l'istruzione.

Il risultato più interessante dell'equazione per i Comuni capiluogo sta nel fatto che quasi tutta la variabilità è spiegata dalla composizione delle giunte. Si deve anche notare che l'effetto del colore delle giunte sulle spese pro-capite tende ad aumentare tra il 1971 e il 1975, come si rileva dall'incremento nel valore assoluto dei coefficienti delle variabili in questione nei due anni.

In aggiunta alla variabile politica, solo il coefficiente associato delle entrate tributarie si è rilevato significativamente diverso da zero, almeno ad un livello fiduciario del 10 per cento, in entrambi gli anni.

Le variabili tradizionali, invece, quali la popolazione e la variazione della popolazione sono risultate non sufficientemente significative.

Nel 1975, inoltre, i risultati indicano che i Comuni più industrializzati tendevano a spendere per l'istruzione significativamente di più degli altri. Il coefficiente suggerisce che ad ogni punto di incremento nella percentuale di lavoratori occupati nell'industria vi è un incremento di oltre 500 lire nelle spese pro-capite per l'istruzione. Il che è probabilmente dovuto alle spese che i Comuni sopportano per la gestione degli asili nido e delle scuole materne, la cui domanda è fortemente correlata con l'occupazione industriale.

Per quanto riguarda la costante, essa aumenta solo per i Comuni con amministrazione di sinistra, mentre decresce (diventa più negativa) negli altri casi.

I risultati delle regressioni per i Comuni della Provincia di Torino sono più in linea con la teoria tradizionale della domanda di spese pubbliche. La variabile popolazione, infatti, è significativamente diversa da zero in

Tabella 6 - Risultati delle analisi di regressione.

Comuni capiluogo: spese correnti pro-capite per l'istruzione (impegni)

	Coefficienti di regressione delle variabili indipendenti *			Entrate tributarie pro-capite	Tasso di attività industriale
	Costante	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>		
1971	975,42 s -3352,42 c -2887,26 cs	-4327,84 (-3,69)	-3862,68 (-3,10)	0,23 (3,69)	193,59 (1,30)
		R <sup>2</sup> =0,50			
1975	3418,07 s -5517,90 c -3843,39 cs	-8935,97 (-5,11)	-7261,46 (-4,78)	0,27 (4,22)	514,45 (7,76)
		R <sup>2</sup> =0,64			

\* I valori tra parentesi, riportati sotto i coefficienti indicano il test t.



Tabella 7 - Risultati delle analisi di regressione.

Comuni della Provincia di Torino: spese correnti pro-capite per l'istruzione (impegni)

	Coefficienti di regressione delle variabili indipendenti *				Contributi per l'istruzione	Entrate tributarie pro-capite
	Costante	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	Popolazione		
1971	— 927,96 s	—1184,24	—1041,37	0,022	381,65	0,19
	— 256,29 c	(—2,53)	(—2,16)	(1,54)	(0,85)	(5,20)
	— 113,41 cs					
				R <sup>2</sup> =0,67		
1974	3660,40 s	—3278,63	—2491,34	0,88	938,81	0,06
	— 181,77 c	(—3,84)	(—2,81)	(3,56)	(8,86)	(1,03)
	—1169,12 cs					
				R <sup>2</sup> =0,64		
1975	—1405,65 s	—2676,54	—2624,79	0,124	1917,31	0,138
	—1270,91 c	(—2,23)	(—2,16)	(3,68)	(1,30)	(2,22)
	—1219,14 cs					
				R <sup>2</sup> =0,60		

\* I valori tra parentesi, riportati sotto i coefficienti indicano il test t.

tutti i casi e la variazione della popolazione è anch'essa significativamente diversa da zero in tutti gli anni, tranne il 1971.

I risultati ottenuti per questo campione sono soddisfacenti nel complesso. Il segno della variazione della popolazione è sorprendentemente sempre positivo.

I risultati ottenuti suggeriscono, invece, che i Comuni dell'area metropolitana di Torino possono aver risposto immediatamente o addirittura anticipato l'incremento di domanda di servizi scolastici dovuto alla crescita della popolazione.

È da notare, infine, un forte incremento della costante tra il 1971 e il 1974 per tutti i Comuni, ad eccezione di quelli con amministratori di centro-sinistra, seguito da una forte diminuzione della costante per tutti i Comuni nel 1975. La discontinuità nei valori della costante è probabilmente il riflesso di un'aumentata variabilità delle spese, che si è tradotta in una minore significatività statistica delle stime. Infatti sia i valori del coefficiente,  $R^2$ , sia quelli del test  $t$  diminuiscono dal 1974 al 1975. I risultati generalmente insoddisfacenti ottenuti per le altre categorie di spesa possono essere spiegati in parte con il fatto che si tratta di categorie non omogenee in cui sono aggregati tipi diversi di servizi pubblici. Questa considerazione si applica soprattutto alle spese per interventi in campo economico e in campo sociale, in cui il peso delle aziende municipalizzate, non contabilizzate in bilancio, altera fortemente la struttura del campione dei Comuni capiluogo.

Per le altre categorie, invece, l'insufficienza delle stime è motivata dal ridotto novero di variabili indipendenti, dovuto alla insufficiente disponibilità di dati per gli anni non censuari.

#### *Alcune indicazioni generali emerse dalle funzioni di spesa*

Conviene a questo punto tentare di riassumere le principali indicazioni fornite dall'analisi statistica.

In primo luogo, le stime delle funzioni di spesa condotte per gli anni iniziali e finali, indicano un'indubbia modificazione del comportamento. Più in generale, le variazioni nei valori stimati della costante e dei coefficienti evidenziano un accrescimento generalizzato della propensione media e marginale alla spesa.

Per quanto riguarda i Comuni, l'analisi ha messo in luce una marcata analogia nella variazione del comportamento fra i Comuni capiluogo e quelli minori. Anzi, contrariamente ad una tesi piuttosto diffusa, lo spo-

stamento verso l'alto è leggermente più accentuato per i Comuni minori della Provincia torinese rispetto agli altri.

La seconda osservazione di rilievo è la forte accentuazione del potere esplicativo della variabile politica. In altre parole, la differenziazione di comportamento di spesa fra Comuni amministrati da giunte di diverso colore si è approfondita. I Comuni amministrati da giunte di sinistra hanno contribuito con maggiore intensità al processo generale di espansione della spesa.

Di più difficile interpretazione sono i risultati ottenuti per le Province. L'aumento nei livelli reali di spesa pro-capite è notevolmente più contenuto rispetto ai Comuni. Nel frattempo, però, si evidenziano mutamenti strutturali nella funzione di spesa assai più marcati, come indicato dalla diversità fra i due anni analizzati del novero di variabili esplicative, rivelatesi statisticamente significative. Sono possibili due spiegazioni alternative.

Secondo la prima il minor aumento della spesa rispetto ai Comuni convaliderebbe la tesi secondo cui lo spostamento verso l'alto delle funzioni di spesa è ascrivibile, in primo luogo, agli effetti prodotti dalla riforma tributaria. La seconda spiegazione contraddice in parte però la prima. Poiché i mutamenti di struttura delle funzioni di spesa — indicati dalla composizione delle equazioni — sono più marcati per le Province che per i Comuni, la variazione di comportamento, osservata per esse, può essere meglio spiegata da una modificazione nella domanda di servizi.

#### **4. Alcuni tentativi di spiegazione**

##### *Le ipotesi generali*

L'analisi svolta ha certamente condotto a risultati di rilievo utili a comprendere la dinamica della finanza locale, ma non è in grado di rispondere al quesito, certamente più rilevante sotto il profilo sia teorico che di politica economica, se lo spostamento verso l'alto delle funzioni di spesa sia ascrivibile ai fattori istituzionali o a quelli che abbiamo definito socio-politici.

Il problema non è certamente risolvibile in modo facile. Le funzioni di spesa, infatti, non possono essere dilatate in maniera sufficiente da comprendervi, fra i determinanti, tutti i fattori soggettivi di ordine politico e amministrativo che hanno indotto i responsabili locali a mutare il comportamento di spesa. In effetti, ciò che è necessario sarebbe ripercorrere ed esaminare tutti i processi decisionali che sono all'origine dei mutamenti osservati nella spesa, il che non è evidentemente possibile, perlomeno in questa sede. Né esso sarebbe sufficiente, dovendosi tenere in pari conto gli effetti che discendono dalle « non decisioni », spesso altrettanto cariche di significato politico-amministrativo. Anche l'effettuazione di interviste dirette agli amministratori locali non permetterebbe probabilmente di avere indicazioni conclusive. Infatti, anche assumendo una totale sincerità delle risposte, vi è comunque da tener conto del fatto che ogni decisione politica è soggetta ad un insieme di vincoli e di condizionamenti di varia natura che ne modificano i risultati rispetto alle intenzioni originarie.

In questa situazione, si è dovuto ripiegare su un metodo indiretto di analisi dei risultati sulla base di ipotesi approssimate di comportamento degli enti locali.

In particolare, si sono effettuate le seguenti assunzioni generali:

a) se l'incremento nei livelli della spesa locale è dovuto unicamente, o prevalentemente, ai fattori istituzionali, cioè alla recisione dei legami fra decisioni di spesa e decisioni di entrata, che ha in qualche modo deresponsabilizzato il comportamento degli amministratori locali, si dovrebbe osservare uno spostamento indifferenziato verso l'alto delle funzioni di spesa senza apprezzabili modificazioni negli obiettivi e nella gestione della spesa;

b) se invece l'accrescimento della spesa è determinato soprattutto dai fattori di tipo socio-politico, lo spostamento verso l'alto dovrebbe accompagnarsi ad una rilevante modificazione nella politica di spesa.

È chiaro che una simile analisi si scontra con le limitazioni, già ricordate, dei dati di bilancio, che non permettono di risalire al volume e alla qualità dei servizi prestati (1).

In via del tutto esplorativa la verifica è stata condotta sotto tre profili distinti.

Il primo consiste semplicemente nell'osservare la variazione fra l'anno iniziale e quello terminale della composizione della spesa secondo le principali funzioni. Se lo spostamento verso l'alto delle funzioni di spesa è dovuto — si è assunto — prevalentemente ai fattori istituzionali, non si dovrebbero osservare rilevanti modificazioni. Per converso, i fattori socio-politici, se rilevano, dovrebbero condurre a spostamenti apprezzabili.

Il secondo profilo è costituito dall'analisi delle spese per il personale. Se l'abolizione della riforma tributaria ha effettivamente deresponsabilizzato i comportamenti di spesa, ci si dovrebbe attendere, in primo luogo, un aumento delle spese per il personale e, in secondo luogo, che tale aumento sia dovuto prevalentemente alle maggiori retribuzioni del personale già esistente. Al contrario, il prevalere degli effetti derivanti da un'accresciuta domanda di servizi, cioè di quelli che abbiamo sinteticamente definito come i fattori socio-politici, implicherebbe la prestazione di nuovi servizi o il potenziamento di quelli esistenti; in definitiva, un maggior peso attribuibile alla variazione nella consistenza numerica nella spiegazione degli aumenti di spesa del personale.

(1) Ad esempio la riduzione della quota di spesa assorbita da una certa funzione potrebbe essersi ridotta non in seguito ad una diminuzione della quantità dei servizi prestati, ma semplicemente per effetto di una riduzione del prezzo relativo dei fattori produttivi utilizzati, o in seguito ad una modificazione delle tecniche produttive che riduce l'incidenza delle spese correnti qui considerate (questa osservazione ci è stata suggerita da G. Pola).

Il terzo profilo di indagine è consistito nel semplice raffronto, sempre fra l'anno iniziale e quello finale, del rapporto esistente fra le somme impegnate e le somme pagate in conto competenza nello stesso esercizio. L'ipotesi che giustifica tale calcolo è che se, nuovamente, l'aumento delle spese è provocato in prima istanza dalla riforma tributaria, si dovrebbe osservare una diminuzione del rapporto fra pagamenti e impegni. Gli enti locali sarebbero stati — sempre secondo la tesi della deresponsabilizzazione — incentivati ad espandere i programmi di spesa senza peraltro impegnarsi nello sforzo di erogare effettivamente i servizi e quindi di pagarli.

### *I mutamenti di composizione della spesa*

Il primo profilo d'indagine è costituito dall'osservazione degli spostamenti nella composizione, per principali funzioni, della spesa. Nella tabella 8 sono riportate le percentuali di incidenza, ai diversi anni, delle funzioni di spesa corrente sul totale. Esse suggeriscono alcune importanti osservazioni. La prima osservazione generale, cioè comune a tutti i campioni esaminati è l'incremento della quota assorbita dalle spese per l'istruzione e una riduzione di importo leggermente più consistente, di quelle per « amministrazione generale ». In cifre, per i Comuni capiluogo le spese per l'istruzione passano dal 16,2 per cento al 19,9 per cento e quelle di amministrazione dal 26,0 al 20,6 per cento. Per i Comuni minori, si passa dal 17,8 al 22,6 per l'istruzione e dal 36,3 al 32,3 per le spese di amministrazione. Per le Province, le cifre corrispondenti sono 0,8, 11,1 e 12,1, 10,8 per cento.

Si tratta, non vi è dubbio, di spostamenti abbastanza significativi, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo. Nel settore dell'istruzione sono comprese, fra l'altro, le scuole materne e gli asili nido, il cui sviluppo ha costituito una delle principali rivendicazioni dei movimenti urbani degli ultimi anni. Ed infatti le spese per questi tipi di scuole hanno avuto la massima espansione all'interno del settore dell'istruzione. La riduzione delle spese di amministrazione indica, almeno in prima istanza, un tentativo di qualificazione della spesa in direzione del soddisfacimento della domanda di servizi specifici. Occorre però al contempo riconoscere che si tratta di una funzione di spesa che presenta evidenti caratteri di rigidità, nel senso che i servizi in essa ricompresi non tendono ad aumentare sensibilmente né in relazione allo sviluppo della popolazione, né a quello del reddito. Ed in effetti la percentuale assor-

Tabella 8 - Distribuzione delle spese correnti per principali funzioni (percentuale).

Spesa	Comuni capoluogo (pagamenti)		Comuni di Torino (impegni)		Province (impegni)	
	1971	1975	1971	1974	1971	1974
Amministrazione generale	26,0	20,6	36,3	31,4	12,1	10,8
Intervento in campo sociale	27,4	25,4	27,4	28,5	44,6	43,2
Intervento in campo economico	16,3	14,8	8,8	9,9	24,0	22,4
Istruzione	16,2	19,9	17,8	23,7	9,8	11,1
Sicurezza pubblica	14,1	19,3	6,7	5,6	—	—
Altre (intervento in campo di abitaz. e oneri non-ripartibili)	—	—	—	—	9,47	11,3

bita da queste spese è sensibilmente più elevata nel caso dei Comuni minori.

Per gli interventi in campo economico e in campo sociale si registra una lievissima diminuzione per tutti e tre i campioni.

Occorre ricordarsi peraltro che si tratta di rapporti di composizione, che si inseriscono su una dinamica rapidissima della spesa complessiva.

Inoltre, la dimensione di queste spese può essere influenzata da fattori di tipo organizzativo ed amministrativo. Le spese per interventi economici riportate in bilancio, ad esempio, possono diminuire in seguito alla creazione di un'azienda municipalizzata o alla concessione di un appalto.

Di difficile spiegazione è, invece, il forte aumento delle spese per la sicurezza pubblica osservato per i Comuni capiluogo, cui si contrappone per quelli minori una lieve diminuzione.

Nel complesso, i mutamenti osservati indicano una limitata, ma abbastanza significativa (appunto perché generalizzata) variazione negli obiettivi assegnati alla spesa. In ogni caso, essi non paiono confermare l'ipotesi di un'espansione indiscriminata, stimolata dalla riforma tributaria.

### *La spesa per il personale*

Per quanto consentito dai dati disponibili si è cercato di stimare se, e in che misura, è possibile imputare gli aumenti di spesa verificatisi nel periodo 1971-1975 alle spese per il personale (2). L'analisi è limitata al campione dei Comuni capiluogo, e a quello dei Comuni della Provincia di Torino.

Tabella 9 - *Spesa personale / Spese correnti.*

	1971	1975	Var. % 1975-76
Comuni capiluogo *	0,33	0,30	— 10%
Comuni Provincia Torino **	0,38	0,36	— 6%

\* Mancano i dati di Vercelli e Siena.

\*\* Mancano i dati di Almese.

La prima constatazione, che emerge dall'esame del rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente nel 1971 e nel 1975 (vedi tab. 9) è

(2) Le spese per il personale si riferiscono al complesso degli impiegati e operai di ruolo e non di ruolo e coprono sia la remunerazione diretta che tutti gli oneri riflessi.



che la quota di spesa per il personale, diminuita del 10 per cento nel caso dei Comuni capiluogo e del 6 per cento in quello dei Comuni dell'area metropolitana torinese, non è stata un fattore di dilatazione delle spese.

Tuttavia, nonostante siano aumentate meno delle spese correnti, le spese di personale hanno registrato tra il 1971 e il 1975 un tasso di aumento in termini correnti dell'82 per cento nei Comuni capoluogo, e del 127 per cento nei Comuni della cintura di Torino. Per osservare più attentamente la politica di spesa per il personale mediamente praticata dagli amministratori locali, si sono disaggregate tali variazioni percentuali nelle due componenti dell'aumento dei costi unitari e della crescita della consistenza numerica dei dipendenti (3).

Tabella 10 - *Scomposizione dell'aumento delle spese per il personale in aumento dei costi unitari e in aumento della consistenza numerica 1971-1975.*

Comuni capiluogo 1971-1975

$$1.82 = 1.61 \cdot 1.13$$

$$\bar{S}_1 = 4836000 \quad \bar{S}_0 = 3008000$$

Comuni Provincia di Torino 1971-1975

$$2.27 = 1.32 \cdot 1.72$$

$$\bar{S}_1 = 3647000 \quad \bar{S}_0 = 2768000$$

I risultati, esposti nella tabella 10, segnalano che in entrambi i campioni l'aumento di spesa è solo in parte dovuto alla crescita dei costi unitari per addetto e che il comportamento è fortemente diverso per i due campioni. Infatti, contro un aumento del 61 per cento dei costi unitari nei Comuni capiluogo, quello dei Comuni torinesi è del 32 per cento; mentre a fronte di un aumento del 72 per cento dei dipendenti dei Comuni della Provincia di Torino, vi è un aumento del 13 per cento nei Comuni

(3) La disaggregazione è stata fatta scomponendo la variazione delle spese totali in variazione unitaria delle spese per il personale e in variazione del numero di lavoratori:

$$\frac{S_1}{S_0} = \frac{\bar{S}_1}{\bar{S}_0} \cdot \frac{L_1}{L_0}$$

dove  $S$  è la spesa totale,  $\bar{S}$  è la spesa media unitaria per dipendente,  $L$  è il numero dei dipendenti, 0 e 1 sono indici corrispondenti all'anno iniziale e a quello finale.

capiluogo. Vedremo tra poco se l'aumento dei costi unitari sia da considerare rilevante o meno; per quanto riguarda invece la diversità riscontrata, è ragionevole suggerire che il comportamento dei Comuni della Provincia dipenda dal veloce attenuarsi della tracimazione di servizi dalla città di Torino verso la cintura, dovuta sia alle crescenti difficoltà economico-finanziarie della città centrale, sia al raggiungimento da parte dei Comuni dell'area metropolitana di una soglia strutturale, che li spinge ad assumersi, in proprio, la fornitura di certi servizi nuovi ed a potenziare i vecchi (4).

Al fine di poter meglio valutare la dinamica registrata nei costi unitari per il personale si è ritenuto opportuno effettuare due tipi di confronti. Il primo è con la dinamica di tali costi nel periodo immediatamente antecedente a quello esaminato nei Comuni italiani di dimensione analoga a quello dei due campioni. Il secondo con la dinamica dei costi del lavoro nell'industria in entrambi i periodi.

I dati del confronto (5) fra la dinamica dei costi osservati nei nostri due campioni e quella verificatasi nel periodo antecedente nei Comuni di pari dimensioni sono esposti nelle tabelle 11 e 12.

I risultati mostrano, per i Comuni di grandi dimensioni, la tendenza alla riduzione della quota assorbita dalle spese per il personale, riscontrata per gli anni più recenti. Per i Comuni minori e sempre nello stesso periodo, cioè 1967-71, la quota delle spese per il personale rimane perfettamente stabile.

(4) Questa tendenza è del resto confermata dalla scomposizione della variazione della spesa di personale del Comune di Torino, i cui dati relativi ( $1.55 = 1.33 \cdot 1.16$ ) confrontati con quelli dei Comuni metropolitani indicano per questi ultimi un forte aumento dei dipendenti non riscontrabile per Torino.

(5) Il confronto è stato effettuato, per i Comuni capiluogo, con quelli italiani superiori ai 100.000 abitanti e per quelli della cintura torinese con i Comuni italiani di dimensione compresa fra 10.000 e 60.000 abitanti. Quantunque il confronto non sia perfettamente omogeneo vi è da notare tuttavia che per l'anno in comune, il 1971, le spese medie per dipendente ( $\bar{S}$ ) non danno luogo a differenze che rendono del tutto non significativo l'accostamento dei campioni. Infatti per i Comuni capoluogo, nel '71,  $\bar{S} = 3008000$  e per quelli oltre 100.000 abitanti  $\bar{S} = 3461000$ ; per i Comuni della Provincia di Torino  $\bar{S} = 2768000$  e per quelli con popolazione compresa tra 10.000 e 60.000 abitanti  $\bar{S} = 2756000$ . Dobbiamo d'altra parte rilevare, a proposito del campione di Comuni della Provincia di Torino, come il confronto con altri Comuni di dimensioni simili, ma dispersi su tutto il territorio nazionale, esalti, come abbiamo sottolineato, sia i processi di crescita urbana verificatisi nell'area torinese, sia le caratteristiche strutturali connesse alla localizzazione in un'area metropolitana.

Tabella 11 - *Quota rappresentata dalle spese di personale sul totale delle spese correnti al 1967 e al 1971 nei Comuni italiani superiori a 100.000 abitanti e in quelli da 10.000 a 60.000 abitanti.*

	1967	1971	Var. % 1967-71
Comuni con oltre 100.000 ab.	0,34	0,32	—6 %
Comuni da 10.000 a 60.000 abitanti	0,42	0,42	—

Tabella 12 - *Scomposizione variazione delle spese di personale 1967-71.*

Comuni oltre 100.000 abitanti

$$1.54 = 1.50 \cdot 1.03$$

$$\bar{S}_1 = 3461000 \quad \bar{S}_0 = 2307200$$

Comuni piccoli 10.000-60.000 abitanti

$$1.58 = 1.42 \cdot 1.11$$

$$\bar{S}_1 = 2756000 \quad \bar{S}_0 = 1936700$$

Per quanto riguarda, poi, la scomposizione della variazione della spesa di personale, si nota una sostanziale stabilità degli aumenti dei costi unitari (con una leggera diminuzione per i Comuni, di più piccole dimensioni) e il grosso balzo della variazione della consistenza del personale per i Comuni piccoli, contro una lieve crescita nei Comuni medio grandi.

Nel complesso dunque il comportamento delle spese per il personale osservato per i nostri campioni fra il 1971 e 1975 ricalca quasi perfettamente quello seguito dai Comuni italiani capiluogo nel periodo immediatamente precedente.

Diversa invece, come abbiamo visto, è la situazione per i Comuni minori.

Passando al confronto fra la dinamica dei costi del personale dei Comuni e quella dei costi del lavoro industriale per il periodo 1967-71 e 1971 e 1975 che è riportato nella tabella 13, si osserva in primo luogo che, al di là di tendenze sperequative e di sfasamenti temporali che possono caratterizzare il rapporto tra salari industriali e stipendi del pubblico impiego, il differenziale nei tassi di crescita fra addetti dei Comuni e quelli delle industrie si è notevolmente allargato a svantaggio dei primi.

Tabella 13 - *Dinamica dei costi unitari del lavoro nei Comuni e nell'industria.*

	Var. % costi unitari Comuni capiluogo e oltre 100.000 abit.	Var. % costi unitari Comuni minori e tra 10 e 60.000 abitanti	Var. % costo giornaliero del lavoro di un operaio *
1967-71	+50	+42	+ 50,50
1971-75	+61	+32	+103,63

\* Costo giornaliero di un operaio in base ai minimi contrattuali e di legge (base 1938=1).

Fonte: « Rassegna di statistiche del lavoro », 1976.

L'esame dei costi del lavoro per i Comuni può infine essere utilmente completato dall'osservazione della dinamica del costo medio in termini reali, per il periodo 1971-75. Come del resto facilmente intuibile dall'analisi precedente, il periodo in questione ha visto una netta diminuzione del costo reale del lavoro e quindi della remunerazione per gli addetti dei Comuni. Per i Comuni capiluogo si passa infatti da un costo medio di 3.008.000 lire per il 1971 ad un costo di 2.967.000 nel 1975. Per i Comuni della cintura torinese i valori corrispondenti sono 2.768.000 e 2.237.000 (6).

Infine l'analisi deve tener conto dei problemi della contrattazione collettiva. Nel periodo esaminato, infatti, è stato stipulato, a decorrere dal 1973-76, il primo contratto nazionale dei dipendenti degli enti locali. Tuttavia l'applicazione del contratto articolata su contratti integrativi regionali, ha avuto attuazione solo nel corso del 1975. Gli aumenti di spesa derivanti sono stati quindi iscritti nel bilancio 1975 solo pro-quota. Da un lato, questo fatto può limitare la significatività dell'analisi in quanto la dinamica salariale può risultare ridotta solo da uno sfasamento temporale. D'altro lato, l'aver contenuto in termini relativi gli aumenti salariali in un anno elettorale, quale il 1975, conferma l'impressione di un atteggiamento non lassista delle amministrazioni.

È evidente, anche tenendo conto dell'effetto frenante sui salari comunali esercitato dalla disciplina della legge comunale e provinciale, secondo cui tali remunerazioni devono essere strettamente collegate a quelle dei dipendenti statali di pari grado — disciplina che è peraltro contestata in sede di contrattazione nazionale — che l'esame qui condotto non pare mostrare in alcun modo una politica del personale influenzata da quel fenomeno di « deresponsabilizzazione », che si può in teoria attribuire alla riforma tributaria.

(6) I valori sono stati deflazionati utilizzando l'indice dei prezzi al consumo, 1971=100.

## *Il rapporto pagamenti/impegni*

L'ultimo profilo d'indagine è costituito dal rapporto fra pagamenti e impegni. Il mantenimento di una percentuale invariata fra pagamenti e impegni — si è assunto — dovrebbe indicare il perseguimento da parte degli enti locali di una politica di fornitura reale di servizi. Al contrario, l'abbassamento del rapporto potrebbe indicare che gli enti locali hanno approfittato dell'allentamento dei vincoli finanziari solo per l'enunciazione di programmi, indicati appunto dagli impegni, volti ad aumentare immediatamente il consenso, ma non accompagnati da paralleli impulsi sulla macchina organizzativa che ne permettano la traduzione in servizi effettivi. Occorre per contro tener conto della possibilità, reale in una situazione di difficoltà finanziarie, che gli enti locali non riescono a tenere il rapporto fra pagamenti ed impegni in seguito alle difficoltà di cassa e ai controlli delle autorità tutorie.

L'analisi è ristretta ai due campioni di Comuni; per le Province non si dispone infatti dei dati relativi ai pagamenti.

I risultati del confronto sono sinteticamente riportati nella tabella 14. Nel complesso si registra una leggera prevalenza delle amministrazioni per le quali la percentuale di pagamenti è diminuita: 43 contro 31. Inoltre, la percentuale di variazione osservata nel caso di diminuzione è maggiore di quella osservata per gli aumenti. All'interno dei due campioni si notano andamenti discordanti. Per i Comuni capiluogo i casi di diminuzione sono superiori a quelli di aumento. Il contrario si verifica per i Comuni minori. In ogni caso, poi, le percentuali di variazione del rapporto appaiono piuttosto contenute, se si pone mente al fatto che in termini monetari — il presente calcolo è appunto effettuato in tali termini — la spesa complessiva è aumentata nel periodo di circa il 90 per cento. Una percentuale di riduzione media, nei casi di diminuzione, del 12 per cento circa non appare infatti molto consistente.

Nel complesso, il confronto sembra piuttosto mettere in evidenza lo sforzo delle amministrazioni per far seguire all'aumento degli impegni di bilancio una effettiva politica di spesa.

Tabella 14 - *Variazione del rapporto fra pagamenti e impegni 1971-75.*

	Comuni capiluogo		Comuni della cintura torinese	
	Casi	Percentuale media di variazione	Casi	Percentuale media di variazione
aumento	11	+ 4,4	20	+ 7,0
diminuzione	28	-12,9	15	-10,5
Totale	39		35	

## **5. Considerazioni conclusive**

### *Riepilogo dei risultati*

L'analisi delle funzioni di spesa, in termini reali, dei Comuni ha messo in evidenza un loro spostamento verso l'alto fra il 1971 e il 1975. Si osserva cioè un aumento nella propensione media e in quella marginale alla spesa, leggermente più accentuato per i Comuni della Provincia torinese.

Vi è ancora da rilevare l'accentuato peso nella determinazione dei livelli di spesa assunto dalle variabili politiche. Le giunte amministrative da coalizioni di sinistra mostrano livelli di spesa più elevati; ed il divario si accresce nel periodo esaminato.

Per le amministrazioni provinciali lo spostamento verso l'alto nella funzione di spesa è meno accentuato. Si assiste però, fra il 1971 e il 1974, ad una modificazione di rilievo nei determinanti e quindi nella struttura della funzione di spesa, cosa che rende difficile l'interpretazione del fenomeno.

Osservando la composizione della spesa per principali funzioni si è notato una variazione sistematica a partire dal 1971, per tutti e tre i campioni considerati. La quota di spesa destinata per l'amministrazione generale è diminuita, mentre sono aumentate le spese per l'istruzione. Anche se rimane difficile interpretare in maniera inequivoca tale trasformazione, essa può essere comunque indicativa di un tentativo degli enti locali di aumentare la quantità di servizi prestati in risposta ad una accresciuta domanda di servizi pubblici, che si è diretta con particolare intensità verso il settore dell'istruzione.

L'aumento nei livelli reali di spesa degli enti locali esaminati non è stato associato ad un aumento delle retribuzioni pagate ai dipendenti. Il costo del lavoro è aumentato ad un tasso inferiore a quello dei prezzi

al consumo, determinando una perdita del potere d'acquisto reale. Piuttosto, una quota sostanziale dell'aumento delle spese per il personale è dovuta all'aumento del numero dei dipendenti. Tale aumento si è dimostrato molto più rapido per i Comuni della Provincia torinese. Si può quindi avanzare la conclusione che l'aumento nei livelli di spesa si è accompagnato ad un aumento nel volume dei servizi prestati. Si tratta evidentemente di affermazioni non sufficientemente dimostrabili con i dati di bilancio. In ogni caso, assumendo un uguale livello di efficienza per i dipendenti dei due campioni di Comuni, e che questo non si sia ridotto dopo il 1971, si deve concludere che i Comuni della cintura di Torino hanno ridotto il divario nei livelli di prestazione dei servizi rispetto ai Comuni maggiori. Nella misura in cui queste risultanze sono generalizzabili alle altre aree metropolitane, esse inducono a ritenere che al loro interno si sta assistendo ad un mutamento di tendenza.

I Comuni minori sono cioè spinti ad assumersi nuovi compiti, prima lasciati alle città centrali.

È evidentemente assai difficile isolare la causa precisa dell'aumento dei livelli reali di spesa per i Comuni. Molto probabilmente si tratta di un amalgama formato dall'accresciuta domanda di servizi locali, stimolata dai movimenti urbani, e dai mutamenti di natura istituzionale che hanno facilitato la risposta da parte degli enti alle aumentate domande di servizi dei cittadini, permettendo ai primi di non addossare immediatamente l'aumento dei costi sui secondi.

Per quanto l'analisi non abbia mostrato alcun sintomo di comportamento « deresponsabilizzato » da parte degli enti locali rispetto alla politica di spesa, vanno tuttavia tenuti presenti i possibili effetti dei mutamenti nel sistema istituzionale introdotti con la riforma tributaria. Certamente, l'aumento vertiginoso del deficit delle amministrazioni locali non può essere disgiunto dalla rottura del collegamento prima esistente, almeno parzialmente, fra l'aumento dei benefici dei servizi locali e quello dei costi corrispondenti.

### *Alcune indicazioni*

I risultati di questa indagine, possono essere interpretati e utilizzati almeno in una duplice direzione. La prima consiste in una valutazione della politica seguita dalle autorità centrali italiane nei confronti degli enti locali dall'entrata in vigore della riforma tributaria in poi. La seconda a più ampio respiro consiste nel valutare in qual modo l'esperienza italiana di questi ultimi anni può essere indicativa per i paesi

che si apprestano a introdurre nuovi sistemi di entrata degli enti locali basati su trasferimenti dai livelli di governo superiori.

Per quanto concerne l'esame della politica italiana non si possono non rilevare alcune importanti contraddizioni, così riassumibili:

— Il sistema provvisorio di entrate introdotto con la riforma è stato caratterizzato da un notevole livello di rigidità. Esso concedeva cioè agli enti locali un volume di entrate appiattito sulla situazione precedente e con un ritmo d'incremento prefissato, in termini monetari, senza alcuna relazione con l'andamento dei prezzi e senza la possibilità di tener conto delle variazioni nella situazione dei singoli enti.

— Questa rigidità era difficilmente conciliabile con il mantenimento generalizzato di una situazione di equilibrio nei bilanci locali, sia per le possibilità di inflazione, che per la probabile differenziazione nella crescita dei singoli enti.

— L'ispirazione di tipo centralistico, che ha continuato ad informare la politica governativa, ha indotto a credere che il controllo degli enti locali fosse sempre realizzabile con gli strumenti discrezionali del riconoscimento dei disavanzi e della concessione dei contributi e dei mutui per il loro ripiano.

— Lo scoppio dell'inflazione ha posto gli enti locali nella condizione di non poter rispettare i vincoli di bilancio a meno di decurtare il volume reale di servizi prestati, cosa politicamente impraticabile soprattutto di fronte ad un aumento della domanda per i servizi locali. La situazione di deficit si è generalizzata, il sistema di controllo ha finito per operare in direzione contraria a quella prevista.

— Una volta allentati i vincoli, l'espansione della spesa degli enti locali è diventata incontrollata. Come si è verificato, non si è trattato di espansione indiscriminata della spesa, ma si è trattato comunque di una crescita in termini reali superiore a quella dei periodi precedenti, che è avvenuta in un periodo di decelerazione del ritmo di sviluppo dell'economia italiana.

— Tenendo conto dell'aumentata pressione della domanda di servizi locali, si può avanzare l'ipotesi che uno degli effetti della riforma tributaria sia stato oggettivamente quello di incentivare gli enti locali in una corsa all'aumento dei servizi, al fine di evitare di pagare l'aumento dei costi dei servizi prestati dagli altri enti locali e trasmesse a tutti mediante il processo inflazionistico.

— Le azioni che tutti gli enti locali hanno svolto in direzione di questo obiettivo sono in effetti parzialmente riuscite a ottenere un trasferi-



mento delle risorse necessarie all'aumento dei servizi locali mediante la riduzione dei consumi privati e di altre categorie di spesa pubblica, provocata dal contributo dei disavanzi locali al processo inflazionistico.

Se i risultati forniti dai campioni analizzati sono estensibili all'universo degli enti locali italiani e se ancora il loro comportamento negli anni successivi, 1976 e 1977, qui non analizzati per ovvi motivi documentari non contrasta con quello qui rilevato, allora l'analisi pone in rilievo alcuni problemi nodali, che devono essere tenuti presenti in ogni proposta di riassetto delle finanze locali.

Il primo è relativo al volume complessivo di risorse nazionali da destinare agli organi di governo locale. La sua determinazione deve essere un atto necessario di programmazione, che tiene conto, da un lato, della dinamica della domanda di servizi locali e, dall'altro, della compatibilità con i prelievi sulle risorse nazionali operati dagli altri comparti del settore pubblico e da quello privato.

Il mancato controllo della dinamica della spesa locale di questi ultimi anni ha condotto, oltretutto ad aggravare i problemi inflazionistici, ad una redistribuzione del tutto erratica del peso provocato dai disavanzi locali.

Il secondo problema è relativo alla ripartizione dei trasferimenti statali. Le divergenze, che abbiamo osservato, fra i Comuni capiluogo e quelli minori, mettono in rilievo, ove generalizzate, l'assoluta insufficienza di indicatori unici e globali, quali la popolazione, ai fini delle formule di riparto e la necessità di inserire indicatori differenziati e anche a carattere dinamico, in grado di tenere conto dell'evoluzione della funzione svolta dai diversi enti (città centrali di aree metropolitane, Comuni satelliti, Comuni rurali, ecc.).

È del tutto illusorio, in terzo luogo, ritenere che la fissazione di una quota complessiva di risorse da destinare agli enti locali e delle relative formule di riparto sia sufficiente ad assicurare una crescita ordinata dei governi locali. La stessa rigida disciplina del disavanzo o l'abolizione tout court del ricorso al deficit risolve i problemi finanziari, ma non quelli del governo locale.

Assai più importanti sono le azioni, da intraprendersi sia da parte del governo centrale che collegialmente dagli enti locali, rivolte ad uniformare le condizioni in cui avviene la fornitura dei servizi e che influiscono sui costi. Ad esempio, è necessario favorire l'allineamento dei livelli salariali fra gli enti, uniformare le tariffe pubbliche, stimolare modificazioni nei processi organizzativi che aumentino la produttività della spesa locale.

Dobbiamo infine accennare alle possibili implicazioni dell'esperienza italiana per i paesi che si accingono a riformare il sistema di finanza locale riducendo l'autonomia tributaria, e a favore di trasferimenti generali. Il sistema provvisorio introdotto dalla riforma tributaria italiana rappresenta certamente un caso limite della finanza di trasferimento, dato il predominio assoluto dei trasferimenti a carattere generale.

D'altro lato, occorre riconoscere che i risultati dell'esperienza italiana sono fortemente caratterizzati dalle specificità di tipo istituzionale, quali la scarsa rilevanza dei vincoli all'assunzione dei deficit, la rigidità dei fondi trasferiti dallo Stato nei confronti delle singole situazioni locali e la fissazione di percentuali annuali di aumento in termini monetari.

Rimane il fatto che la riforma tributaria ha prodotto uno spostamento verso l'alto della funzione di spesa. Nella situazione italiana l'aumento è stato tale da contribuire significativamente all'inflazione. Negli altri paesi ci si può attendere che la trasformazione verso un sistema di trasferimenti generali, a meno che venga congegnata in maniera tale da accollare una porzione significativa dei costi delle spese pubbliche locali sui cittadini locali, aumenterà la domanda di risorse finanziarie proveniente dal settore locale. Nel caso, poi, esistano vincoli all'espansione del deficit, ci si può attendere una crescente pressione da parte degli enti locali nei confronti del governo centrale per ottenere, mediante un aumento delle imposte statali, una maggiore quota di risorse finanziarie. In effetti, l'esperienza italiana di questi ultimi anni ha mostrato come, quando l'ampliamento del deficit è stato ostacolato dalla diminuita disponibilità di credito per gli enti locali, questi si sono uniti in un'attività rivendicativa nei confronti dello Stato.

## Appendice 1

### *Il test di uguaglianza tra insiemi di coefficienti in due regressioni lineari*

Nel periodo di tempo che va dal 1971 al 1974 e al 1975, anni rispetto ai quali si è applicato nel presente lavoro la tecnica della regressione lineare multipla, importanti fenomeni, quali la riforma tributaria, un forte processo inflazionistico e intensi mutamenti politico-sociali hanno modificato alcune caratteristiche di fondo degli Enti locali. Per poter affermare che i risultati delle analisi confermano un effettivo cambiamento nella struttura del comportamento di spesa dei Comuni, e cioè, in altre parole, che riforma, inflazione e mutamenti sociali hanno provocato « effetti » significativi, è necessario « provare » che i coefficienti delle variabili indipendenti ( $\beta_1, \beta_2$ ) nei vari anni (1971-74 e 1971-75) sono statisticamente diversi.

Per i diversi anni le regressioni presentano le stesse variabili ( $K$ ) e lo stesso numero di osservazioni ( $n$ ), con  $n > K$ , il test di uguaglianza è la soluzione statistica del nostro problema. Per poter rifiutare l'ipotesi nulla ( $H_0: \hat{\beta}_1 = \hat{\beta}_2$ ) e accettare quella alternativa ( $H_1: \hat{\beta}_1 \neq \hat{\beta}_2$ ) o viceversa, si è utilizzato il test proposto da Chow (1).

Si procede nel seguente modo:

a) si raggruppano le  $n+n$  osservazioni e si stimano i coefficienti ( $\hat{\beta}$ )

(1) Gregory C. Chow, *Tests of Equality between Sets of Coefficients in Two Regressions*, « *Econometrica* », 1960. Per una esposizione più semplice, cui si è fatto qui riferimento, si veda Bruno Contini, *Introduzione alla econometria*, Il Mulino, Bologna, 1973, pp. 102-105.

con il metodo dei minimi quadrati, quindi si calcola la somma dei quadrati dei residui ( $Q_0$ );

b) si stimano i coefficienti ( $\hat{\beta}_1$  e  $\hat{\beta}_2$ ) delle equazioni strutturali dell'anno 1 e dell'anno 2 separatamente (nel nostro caso 1971 e 1975) e si sommano tra loro le somme dei quadrati dei residui delle due equazioni stimate ( $Q_1$ );

c) si costruisce il test:

$$F = \frac{(Q_0 - Q_1)/K}{Q_1/(n+n-2K)}$$

dove i gradi di libertà sono ( $K, n+n-2K$ ) con distribuzione di tipo F. Se  $F > F(\alpha)$  si rifiuta l'ipotesi nulla ad un livello di fiducia del  $100\alpha\%$ .

## Appendice 2

### *Elenco delle variabili indipendenti utilizzate*

#### *Comuni capiluogo*

- popolazione popolazione residente al 31 dicembre dell'anno di riferimento.  
Fonti: per il 1971: *10° Censimento generale della popolazione*; per il 1975: Istat, *Popolazione e movimento anagrafico dei Comuni*.
- variazione popolazione tasso decennale di variazione della popolazione residente.  
Fonti: cfr. popolazione.
- scuole percentuale degli iscritti alle scuole materne, elementari e medie sul totale della popolazione residente.  
Fonte: Istat, *Annuario statistico dell'istruzione* e dati riportati nei moduli di bilancio Istat/AP/FL/1/8.
- tasso di occupazione industriale percentuale degli addetti all'industria sulla popolazione residente.  
Fonti: 1971, *5° Censimento generale dell'industria e del commercio*, il dato del 1975 è stato stimato applicando ai dati osservati per i singoli Comuni al '71 le percentuali di aumento 1971-75 riscontrate a livello regionale da: Istat, *Occupati presenti in Italia*, anni 1970-75, Roma, 1976.

tasso di occupazione commerciale	percentuale degli addetti al commercio sulla popolazione residente. Fonte: cfr. tasso di occupazione industriale.
reddito pro-capite	reddito netto al costo dei fattori. Il dato è stato stimato direttamente a partire dai redditi provinciali calcolati da G. Tagliacarne, <i>Il reddito prodotto nella provincia italiana, 1974</i> , F. Angeli, Milano, applicando il metodo Beckerman degli indicatori non monetari.
presenze turistiche	percentuale delle presenze alberghiere ed extra-alberghiere sul totale della popolazione. Fonte: ENIT, <i>Statistiche del Turismo</i> , Roma.
densità	rapporto fra popolazione residente e superficie. Per i dati di superficie: Istat, <i>Popolazione e movimento anagrafico dei Comuni</i> .
giunta di governo	variabile <i>dummy</i> che esprime la composizione partitica delle giunte comunali e provinciali. Ha le seguenti modalità: sinistra (coalizioni fra PCI, PSI, PSIUP e indipendenti di sinistra) centro-sinistra (coalizione fra DC, PSI, PSDI, PRI e indipendenti) centro (coalizioni fra DC, PLI, PRI, PSDI e indipendenti di centro)

#### *Comuni minori della Provincia di Torino*

popolazione	cfr. Comuni capiluogo
variazione popolazione	» » »
scuole	» » »
tasso di occupazione industriale	» » »
tasso di occupazione commerciale	» » »
giunta di governo	» » »

densità per la superficie: censimenti generali della popolazione ed eventuali variazioni riportate in Istat, *Popolazione e movimento anagrafico dei comuni*, cit.

reddito pro-capite reddito netto al costo dei fattori stimato dalla Unione Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura del Piemonte, *Redditi e consumi dei Comuni e dei comprensori del Piemonte*, Torino, 1976.

Il dato del 1975 è uguale a quello del 1974, non si è comunque verificata a livello nazionale alcuna variazione.

### Province

popolazione cfr. Comuni capiluogo

variazione popolazione » » »

densità » » »

tasso di occupazione industriale » » »

tasso di occupazione commerciale » » »

attivi nell'agricoltura percentuale attivi nell'agricoltura sul totale della popolazione residente.

Fonti: per il 1971, *10° Censimento generale della popolazione*; per il 1974, stima ottenuta proiettando i dati del '71 sulla base delle tendenze rilevate a livello regionale; cfr. Istat, *Annuario statistiche del lavoro*.

numero aree commerciali Fonte: G. Tagliacarne, *Atlante delle aree commerciali d'Italia*, Milano, 1973.

letti percentuale posti letto negli ospedali psichiatrici sul totale della popolazione residente.

Fonte: Istat, *Annuario statistico sanitario*.

strade lunghezza chilometrica delle strade provinciali.  
Fonte: dati desunti dai bilanci.

### **Appendice 3**

#### *Elenco dei Comuni capiluogo (39)*

Torino, Novara, Cuneo, Vercelli, Asti, Aosta, Varese, Como, Sondrio, Milano, Cremona, Bergamo, Brescia, Pavia, La Spezia, Savona, Trento, Vicenza, Treviso, Belluno, Padova, Rovigo, Pordenone, Udine, Forlì, Ravenna, Ferrara, Modena, Bologna, Massa, Lucca, Pistoia, Livorno, Siena, Grosseto, Pesaro, Ancona, Macerata, Rieti.

#### *Elenco dei Comuni della Provincia di Torino (42)*

Settimo, Susa, Carignano, Villastellone, Pianezza, Vinovo, Trofarello, La Loggia, Leinì, Gassino, Druento, Pino Torinese, Brandizzo, Caselette, Volvera, None, Santena, Poirino, Almese, Avigliana, Alpignano, Beinasco, Caselle, Chieri, Chivasso, Cirié, Collegno, Giaveno, Grugliasco, Nichelino, Orbassano, Rivarolo, Rivoli, San Mauro, Carmagnola, Pinerolo, Piossasco, Volpiano, Borgaro, Moncalieri, Piobesi, Venaria.

#### *Elenco delle amministrazioni provinciali (29)*

Torino, Vercelli, Asti, Novara, Cuneo, Alessandria, Milano, Pavia, Sondrio, Brescia, Verona, Padova, Treviso, Vicenza, Belluno, Massa-Carrara, Pistoia, Livorno, Firenze, Siena, Genova, Savona, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara.



#### Appendice 4

*Le medie e la deviazione standard delle variabili principali.*

Variabile	Comuni capiluogo			
	1971		1975	
	Media	Std. Dev.	Media	Std. Dev.
Spese correnti pro-capite (Impegni)	65.339	17.885	83.255	22.042
Spese correnti pro-capite (Pagamenti)	59.503	14.200	73.364	18.286
Spese correnti pro-capite per l'istruzione (Impegni)	10.217	4.171	15.323	5.824
Popolazione	173.813	317.122	176.645	318.282
Variazione della popolazione	14,88	7,62	9,13	6,82
Entrate tributarie pro-capite	42.313	9.924	39.957	10.444
Presenza turistica (percent).	3,92	3,85	3,96	4,10
Reddito pro-capite	1.402.271	190.800	1.509.539	206.200

Comuni della Provincia di Torino

Variabile	1971		1974		1975	
	Media	Std. Dev.	Media	Std. Dev.	Media	Std. Dev.
Spese correnti pro-capite (Impegni)	23.690	5.696	27.869	8.821	30.568	10.841
Spese correnti pro-capite (Pagamenti)	22.332	5.970	25.311	6.979	29.197	8.451
Spese correnti pro-capite per l'istruz. (Impegni)	4.205	1.690	6.598	3.134	6.919	4.076
Popolazione	15.600	14.169	16.557	14.857	16.699	14.855
Variazione della popolazione	1,73	0,46	1,51	0,32	1,47	0,30
Entrate tributarie pro-capite	23.858	5.057	23.846	5.539	21.742	7.388
Presenza turistica (percent.)	—	—	—	—	—	—
Reddito pro-capite	11.168.300	130.650	13.213.500	177.050	13.232.400	177.270

Province

Variabile	1971		1974	
	Media	Std. Dev.	Media	Std. Dev.
Spese correnti pro-capite (Impegni)	14.103	3.434	15.948	3.886
Spese correnti pro-capite (Pagamenti)	—	—	—	—
Spese correnti pro-capite per l'istruzione (Impegni)	1.389	566	1.763	1.039
Popolazione	688.308	749.885	702.795	773.797
Variazione della popolazione	1,06	0,08	1,05	0,06
Entrate tributarie pro-capite	7.949	1.508	7.628	1.609
Presenza turistica (percent.)	6,73	8,21	7,18	9,31
Reddito pro-capite	1.057.349	140.549	1.094.596	151.009

## BIBLIOGRAFIA

A.N.C.I., *La riforma tributaria ed i suoi riflessi sulla finanza locale*, 11-12-13 dicembre 1970, Viareggio.

BONDONIO P. V., *Un aspetto del dualismo: le finanze comunali del Mezzogiorno*, in « Rassegna Economica », n. 6, 1976.

BROSIO G., *Composizione politica e comportamento di spesa degli enti locali italiani*, in « Economia Pubblica », n. 10, 1975.

GIARDA P., *Un'analisi statistica sui determinanti delle spese degli enti locali*, in « Studi sulla finanza locale », Giuffrè, Milano, 1967.

HIRSCH W. Z., *The Economics of State and Local Government*, Mc Graw-Hill, New York, 1970.

PEDONE A., *Osservazioni su un progetto di riforma della legge finanziaria regionale*, Quaderni del Formez, 1975.

POLA G., *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.

SIEGEL B. N., *On the Positive Theory of State and Local Government*, in « Public Finance and Welfare », a cura di P. L. Kleinsorge, University of Oregon Books, 1966.

ZANDANO G., *La finanza locale di una grande città*, Associazione Piemonte Italia, Torino, 1972.

1. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.*
2. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di un diverso regime dell'anzianità di lavoro.*
3. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di intervento sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro.*
4. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.*  
*Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.*
5. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.*
6. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte », A. Viglione, S. Lombardini, G. Frignani, C. Simonelli, *Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese.*
7. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte », G. Maspoli, G. Tamietto, B. Ferraris, *Il rilancio dell'agricoltura piemontese.*
8. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte », R. Cominotti, S. Bajardi, A. Benadi, *L'industria piemontese, soggetto attivo e utente della programmazione regionale.*
9. R. Caporale, R. Döbert, *Religione moderna e movimenti religiosi.*
10. Istituto Affari Internazionali, *Prospettive dell'integrazione economica europea.*
11. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte », M. Rey, A. Gandolfi, L. Passoni, *Finanza regionale e finanza locale.*

12. G. Carli, G. Guarino, G. Ferri, U. Agnelli,  
*Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.*  
(Relazioni introduttive al Convegno del 17-18 giugno 1977).
13. « Regioni: verso la seconda fase »,  
*Sintesi di un dibattito.*
14. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,  
E. Gorrieri,  
*Il trattamento del lavoro manuale in Italia e le sue conseguenze.*
15. *Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.*  
Sintesi del dibattito.
16. A. Bagnasco, P. Cucchi, E. Jalla,  
*Organizzazione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia.*
17. B. Cori, G. Cortesi,  
*Prato: frammentazione e integrazione di un bacino tessile.*
18. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,  
Luigi Firpo,  
*Il concetto del lavoro. Ieri, oggi, domani.*
19. L. Levi, S. Pistone, D. Coombes,  
*L'influenza dell'elezione europea sul sistema dei partiti.*
20. C. Paracone, G. Nicoletti, S. Maurino,  
*Servizi sociali: autonomie locali e volontariato. Un'ipotesi di lavoro.*
21. R. B. Freeman,  
*Declino del valore economico dell'istruzione superiore nel sistema sociale americano.*
22. « Il modello di Torino »,  
V. Caramelli, N. Rossi, V. Siesto,  
*Prezzi e produzione nei settori produttori di beni commerciabili e non commerciabili in Italia: 1960-1976.*
23. « Parlamento ed informazione »,  
C. Macchitella,  
*Gli apparati informativi del Parlamento inglese.*





*Fondazione  
Giovanni Agnelli*

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

289660



**Fondazione  
Giovanni Agnelli**

ASS

78A011

2 di 2

L. 1.500