



Gobbato, Onorio (1977) *Alcune considerazioni sull'autonomia finanziaria degli enti locali*. In: *L'organizzazione del territorio nelle aree in via di sviluppo: Convegno organizzato dal Banco di Sardegna, 2-4 settembre 1974, Alghero, Italia*. Sassari, Gallizzi. p. 371-390. (I dibattiti, 3).

<http://eprints.uniss.it/8724/>

# L'organizzazione del territorio nelle aree in via di sviluppo

Convegno organizzato  
dal Banco di Sardegna  
Alghero, 2-4 settembre 1974

## **I dibattiti**

Collana di studi e ricerche del Banco di Sardegna

n. 3



*Onorio Gobbato:*

## Alcune considerazioni sull'autonomia finanziaria degli enti locali

1. La mia non è una relazione e ci sono buoni motivi perchè non lo sia. Basti, tra tutti, tener conto del fatto che di finanza degli enti locali non sono un esperto. Il mio intervento, pertanto, accettatelo, almeno per la parte iniziale, come una serie di amare considerazioni fatte a voce alta da chi negli ultimi mesi, aprendo un quotidiano, spesso veniva aggiornato sulla disastrosa situazione per l'appunto della finanza degli enti locali.

Ho potuto così apprendere che:

- su 8056 comuni 3966 sono deficitari
- su 286 comuni con più di 20.000 abitanti 185 sono deficitari
- su 93 province 82 sono deficitarie.

Nel complesso gli enti locali, comuni e province, avrebbero raggiunto un disavanzo di 20 mila miliardi alla fine dello scorso anno. Si è quindi verificata una situazione che era stata definita utopistica fin dal 1966. In quell'anno, il prof. Steve, in un suo intervento in occasione di un Convegno di studi giuridici sulle regioni aveva, infatti, dichiarato che «credere di poter continuare... con un sistema di amministrazione pubblica così pesante e così inadeguato alle proprie funzioni... è veramente una utopia che rischieremmo di pagare cara a scadenza non molto lontana» (1).

Non so se siamo già sotto scadenza: il fatto è che a nove anni di distanza il disavanzo è quadruplicato ed è impressionante, an-

---

(1) SERGIO STEVE: La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie delle Regioni a Statuto speciale, sta in «Atti del V° Convegno di studi giuridici sulle regioni», Giuffrè, Milano 1966, pag. 657.

che a voler tener conto dell'erosione della lira tra le due date. Quella del prof. Steve non fu l'unica voce a sottolineare e non certo solo in occasione di quel convegno, bensì anche precedentemente, la situazione della finanza locale e l'urgenza di una riforma rinviata sulla base della principale argomentazione che la sua natura radicale avrebbe forse trovato fortissime resistenze politiche.

2. Alla situazione della finanza locale si è cercato di porre rimedio con misure che, come in altre sedi è stato chiarito e, ripeto, da voci ben più competenti della mia, solo in minima parte rientrerebbero in una politica di riforma e, aggiungerei, che di quest'ultima rappresenterebbero aspetti di natura esclusivamente tecnico-finanziaria. Riduzione di spesa o aumento di entrate possono solo essere temporanei palliativi: se generalizzati possono a volte rovesciare certe situazioni, ma non per questo ed anzi proprio per questo motivo, restano estranei ad un appropriato schema di riforma che richiederebbe, in primo luogo, una sostanziale revisione dei compiti degli enti locali.

Facciamo ancora riferimento a quel disavanzo globale recentemente valutato in 20 mila miliardi e a quelle poche cifre attinenti ai comuni e alle province in disavanzo. Ogni singolo ente, sia dato per ipotesi limite, si è trovato di fronte a problemi fondamentalmente diversi da quelli degli altri. Se i problemi sono diversi non è ammissibile che misure di carattere generale siano in grado di risolverli perchè per taluni enti locali la situazione potrà migliorare, ma per altri continuare a deteriorarsi.

Di recente, peraltro, sono intervenute disposizioni di legge che prevedono, da un lato, un meccanismo finanziario che dovrebbe consentire la progressiva eliminazione del disavanzo passato e, dall'altro, modifiche attinenti alle entrate per una gestione corrente non deficitaria degli enti locali.

E' mia intenzione svolgere una serie di considerazioni su alcuni punti delle dette recenti disposizioni. Ritengo che esse, qualunque possa essere il contenuto di una riforma circa soprattutto la ripartizione dei compiti tra l'amministrazione centrale e quelle periferiche, non siano idonee a garantire a queste ultime quell'autonomia finanziaria necessaria, a mio avviso, se si tiene per l'appunto conto delle cause e dei tempi diversi all'origine dei problemi di ciascuna amministrazione locale.

2.1. Mi sentirei di proporre, ad esempio, di raggruppare gli enti locali deficitari a seconda che il disavanzo attenga alle partite correnti o al movimento di capitale o forse, per restare più legati alla realtà fattuale, a seconda dell'importanza che il disavanzo delle partite correnti riveste sul disavanzo totale.

Una siffatta classificazione potrebbe permettere di rilevare che un forte disavanzo di parte corrente è legato in prevalenza a spese per il personale. Se i quadri di taluni enti locali sono eccessivi non pare sufficiente ricorrere a misure che comportino riduzione di spesa (già di per se stessa ridotta in altre sezioni).

Può sempre essere possibile rilevare, ad esempio, che le alternative occupazionali nell'ambito del territorio amministrato da quegli enti locali sono pressochè nulle. D'altro canto, anche aumentare le entrate significherebbe fornire i mezzi per soddisfare l'eccesso, pur sempre presente, di offerta di lavoro lasciando peraltro insoluto nel lungo periodo il vero problema in cui si dibatte quella comunità: ossia, un mancato qualsivoglia sviluppo economico. In parallelo, si registrano conseguenze immediate: impossibilità di aumentare l'offerta dei servizi o addirittura scadimento qualitativo, se non quantitativo, di quelli offerti in precedenza con il risultato di ridurre il benessere economico e di bloccare ulteriormente lo sviluppo di altre attività economiche.

Non è da escludere che anche in comuni nei quali si verificano le condizioni ipotizzate qui sopra si abbiano insediamenti di attività economiche produttive, ma detti comuni potrebbero verosimilmente risultare poco selettivi ed accettare a qualunque prezzo, ad esempio a scapito delle condizioni stesse ambientali, l'insediamento di attività industriali purchè assicurino una certa domanda di lavoro (<sup>2</sup>). E quanto detto pare valido, soprattutto, allorchè si registra contemporaneamente una perversa dinamica demografica. E' ovvio che prescindendo da casi, non escludibili a priori, in cui gli enti locali siano nelle mani di minoranze - ma non necessariamente - che si garantiscono contro evoluzioni della struttura sociale delle comunità ammini-

---

(<sup>2</sup>) A. R. KUKLINSKI: *Local governments in regional and national perspectives*, Relazione preliminare per il «Congress of the International Union of Local Authorities», Genova, March 1971, pag. 7.

strate perseguendo una politica in vario modo frenante dello sviluppo.

In base alla classificazione proposta particolari considerazioni potrebbero essere possibili anche con riferimento agli enti locali il cui disavanzo fosse prevalentemente legato alle spese di investimento.

Anzitutto ci sarebbe consentito di verificare la validità delle accuse da molti avanzate che gran parte delle spese di tale natura sono sostenute dagli enti locali che si sostituiscono all'amministrazione centrale alla quale invece spetterebbe il compito di effettuarle.

In secondo luogo, sarebbe possibile procedere all'esame di ogni altro ordine di cause che stanno all'origine del disavanzo selezionando, ad esempio, i casi in cui quest'ultimo va fatto risalire ad una politica di «sviluppo ad ogni costo». Detta politica, fra l'altro, ha lo svantaggio, sovente sotto la spinta di pressioni esterne, di far accettare iniziative che nel lungo periodo risulteranno o sono già risultate negative. Può anche valere l'esempio fatto in precedenza: i «guasti ambientali», non inclusi nella contabilità del disavanzo, permangono anche quando si riesca a trovare una soluzione di natura finanziaria idonea a ripianare il bilancio.

Cercare di sviluppare ancora altre possibili situazioni sarebbe fuori luogo.

3. Ritengo invece opportuno non omettere alcune considerazioni con riferimento alle entrate degli enti locali e alle modifiche di recente apportate, alle quali ultime ho già avuto occasione di accennare, anche e soprattutto perchè mi permetteranno di introdurre l'argomento che dovrebbe costituire l'oggetto principale di questo mio intervento.

Mi propongo qui di seguito di prendere in esame una delle principali entrate degli enti locali, ossia l'imposta di famiglia, di recente abolita.

Preciso subito che non è mia intenzione assumere un atteggiamento critico sulla abolizione stessa. Mi limito a ricordare che solo a partire dal 1964 il gettito di questo tributo è stato inferiore a quello dell'imposta complementare e per cause ben precise: aumento della quota esente che ha pesato di più sull'imposta di famiglia con aliquote la cui progressività è inferiore a quella dell'imposta complementare e aumento (dal 1962) delle aliquote stesse maggiore per

quest'ultimo tributo che per il primo. Era corretto, quindi, non considerare l'imposta di famiglia come un tributo di seconda categoria (<sup>3</sup>).

Se noi confrontiamo il tasso medio di incremento degli accertamenti dell'imponibile dell'imposta di famiglia e del reddito netto per abitante per le province sarde, per l'Isola e per tutta l'Italia otteniamo i seguenti risultati per il periodo 1963-70:

	Media incrementi %li annui	
	Accertamenti imp. fam.	Reddito netto per abitante
Sassari	11,1	10,5
Nuoro	9,8	8,3
Cagliari	7,3	9,8
Sardegna	8,4	9,7
Italia	10,0	8,5

Come si nota, l'accertamento complessivo dell'imposta di famiglia segna in Sardegna un ritmo di incremento inferiore rispetto a quello del reddito netto personale; il contrario sarebbe avvenuto con riferimento a tutto il paese. Ovviamente se potessimo dire che nel periodo, tenendo conto che si tratta di un'imposta progressiva, si è ridotta la concentrazione dei redditi in Sardegna più che non nel resto del paese i dati del prospetto sopra riportato potrebbero per certi aspetti essere confortanti. Poichè ciò non è avvenuto (<sup>4</sup>) e forse lo sta a dimostrare il contrapposto andamento nelle province di Nuoro e di Cagliari, la più povera e la più dinamica, debbono essere altre le cause dell'andamento dei tassi medi d'accrescimento che stiamo esaminando.

Allo stato attuale delle nostre conoscenze statistiche è solo possibile fare delle ipotesi. Una prima, che milita a favore del nuovo sistema di ripartizione tra i comuni di quote di un'imposta personale unica, è che parte del reddito prodotto in Sardegna, e in particolare nella provincia di Cagliari venga «esportato».

(<sup>3</sup>) F. FORTE: La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale, sta in «Atti del V° Convegno», Op. cit., pag. 767.

(<sup>4</sup>) GIUSEPPE CAMPA - VINCENZO VISCO: La distribuzione dei redditi, Franco Angeli Editore, Milano 1973. Cfr. anche Alberto Morittu: La struttura del reddito delle famiglie sarde nel 1972, in «Quaderni dell'economia sarda» 1973, n. 2, pag. 120.



Le statistiche demografiche non forniscono un grande aiuto per la verifica di questa ipotesi. Infatti, nell'arco di tempo che va dal 1961 al 1971 (ossia tra i due ultimi censimenti), la popolazione residente è aumentata più nella provincia di Cagliari e nel capoluogo che non in quella di Sassari e in Sassari capoluogo, mentre in quella di Nuoro è addirittura diminuita. Lo stesso dicasi per l'andamento della popolazione presente.

Una seconda ipotesi è che parallelamente all'aumento dell'importanza delle entrate tributarie in compartecipazione si sia avuto un rilassamento nell'azione di accertamento dei redditi imponibili ai fini dell'imposta di famiglia.

L'importanza dei tributi in compartecipazione nel 1963 e nel 1970 si desume dal seguente prospetto:

Quota % degli accertamenti dei tributi in compartecipazione sul totale degli accertamenti

	Sassari	Nuoro	Cagliari	Sardegna	Italia
1963	22,2	34,6	21,1	23,0	15,2
1970	38,8	67,3	41,8	45,9	18,4

E' inutile, credo, invitare a trarre conclusioni con molta cautela sulla scorta dei dati riportati.

Con tutta probabilità il divario tra la Sardegna e tutto il paese si attenua procedendo al calcolo delle varie incidenze dopo aver classificato i comuni per classi di ampiezza demografica. Nè, data la grossolanità delle statistiche, mi sento autorizzato a dire che l'ipotesi, ancora una volta, troverebbe l'eccezione nella provincia di Nuoro, ma la grande conferma in quella di Cagliari. Sta comunque di fatto che è probabile che l'aumento di certe entrate, nel caso presente di quelle connesse con tributi in compartecipazione, possa aver agito nel senso di rilassare un'azione di accertamento degli imponibili ai fini dell'imposta di famiglia. E' chiaro che vi possono essere altre cause quali ad esempio l'aumento di tributi erariali — maggiori aliquote o nuovi tributi — che possono avere ridotto gli amministratori degli enti locali a non incidere troppo sui redditi residui.

3.1. Ho in animo di svolgere un paio di considerazioni riferite a quanto ho esposto.

La prima riguarda le conseguenze che sul disavanzo di certi comuni possa avere avuto un ritmo, più sostenuto di quello che sarebbe stato possibile consentire, di accrescimento del reddito disponibile globale, nella misura in cui dietro quest'ultimo si celino aumento della popolazione, estensione dell'agglomerato urbano, e/o ispessimento o allargamento del tessuto industriale. Quando l'incremento del reddito personale disponibile sottintende, in tutto o in parte, questi fenomeni, allora pare difficile negare che esso sia uno dei principali fattori che determinano la domanda globale di servizi pubblici, che sono forniti per la maggior parte dagli enti locali. Questi ultimi, alla lunga, sono costretti a soddisfarli, indipendentemente da quelli che possono essere i vincoli di bilancio.

Mi pare possibile affermare che:

- a) le funzioni di domanda di servizi locali siano tali che le quantità domandate dei vari servizi, pur crescendo in modo diseguale per differenti servizi, crescono in ogni caso in modo più che proporzionale rispetto al reddito disponibile globale:
- b) la domanda alla lunga viene soddisfatta, se non altro per esigenze di sopravvivenza politica degli amministratori, con la conseguenza che il disavanzo degli enti locali, grazie anche alla indivisibilità dell'offerta di molti servizi pubblici, aumenta.

La seconda considerazione assume, forse, una ben più grave e immediata rilevanza anche perchè riguarda una disposizione che non ha esaurito di esplicare le conseguenze ad essa legate. Cito testualmente una parte dell'art. 3 del DPR 26 ottobre 1972, n. 638. Precisamente: «Per il biennio 1974-1975 ai comuni sono attribuite annualmente somme d'importo pari alle entrate riscosse nell'anno 1973 per i seguenti tributi» e tra queste è inclusa quella dell'imposta di famiglia. Quanto è risultato in precedenza circa un difforme andamento del gettito dell'imposta di famiglia rispetto al reddito per il periodo terminante al 1970, non è escluso che possa essersi verificato anche successivamente salvo recuperi *in extremis* cosicchè vi saranno dei comuni che pagheranno lo scotto di aver ridotto l'onere dell'imposta di famiglia, per colpa, ma anche eventualmente per deliberato disegno, ed è molto probabile che in tale situazione venga a trovarsi la maggioranza dei comuni del Mezzogiorno.

4. Senza troppo margine di arbitrio penso di poter concludere che le recenti disposizioni in materia di finanza locale lasceranno

insoliti, quando non aggraveranno, alcuni dei fondamentali problemi degli enti locali. E' per questo motivo che sono dell'avviso che alcune soluzioni, per continuare a far fronte agli impegni nei confronti degli amministratori, dovranno essere trovate nell'ambito locale.

Ci sono anche altre argomentazioni che possono avvalorare questa affermazione. Già alcuni comuni si stanno, ad esempio, lamentando del ritardo con il quale lo stato provvede alla erogazione delle quote di loro spettanza.

Qui potrei subito prospettare una conseguenza che troverà concordi coloro che sostengono che la spesa degli enti locali può assumere carattere stabilizzante. Detta spesa, infatti, approvata oggi, viene spesso realizzata dopo molti anni, a volte dopo due o tre anni. Se l'approvazione della spesa avviene in un periodo di espansione della attività economica, la sua ritardata realizzazione può coincidere con una fase di depressione: di qui l'azione stabilizzante, sia pure a livello locale.

C'è da chiedersi se detta azione si esplicherà anche in futuro quando si dovesse fare i conti con il ritardo nella erogazione dei fondi di spettanza dei comuni da parte della tesoreria centrale, più immediatamente sensibile all'approssimarsi di fasi di depressione, per non parlare delle vere e proprie fasi di contrazione dell'attività economica globale.

A ciò si aggiunga, e al presente aggrava di molto la situazione, ad esempio la eventuale perdita di capacità di acquisto. Va tenuto, infatti, presente che l'ammontare dei fondi è stato stabilito nel 1973. Il ritmo della riduzione del potere di acquisto della moneta accenna a diminuire, ma non è possibile trarre delle definitive indicazioni dall'andamento dei due più recenti mesi estivi.

Sono state prospettate soluzioni che non mancano di destare alcune perplessità. Qualcuno ricorderà di aver letto sulla stampa un titolo del genere: Roulette per tutti. Comuni, in specie quelli per il quale il turismo rappresenta la o una delle principali attività hanno, infatti, preso in seria considerazione l'apertura di case da giuoco. L'attività turistica subirebbe un aumento, sottrarremmo «giocatori-turisti» all'estero e potremmo incamerare più valuta pregiata. Ma quel che importa è che per alcuni comuni l'apertura di case da giuoco costituirebbe fonte di entrate. Ammettiamolo pure. Ma per tutti gli altri che non godono di speciali rendite turistiche quali soluzioni si prospettano?

4.1. Permettetemi di aprire una parentesi che mi serve anche per sgomberare il terreno da ogni dubbio che io voglia assumere un atteggiamento di condanna sul piano morale di quegli amministratori che, al fine di incrementare le entrate, ricorrono a soluzioni del tipo di quella poco sopra ricordata.

Che gli enti locali stiano studiando le vie per aumentare le entrate è fuori dubbio, ma possono dire che la spinta è venuta anche dal legislatore nazionale. E ciò per un duplice ordine di motivi. Il primo, che ha il sapore dell'ovvio, è che più aumentano le entrate meno si dovrà ricorrere «ad ogni possibile riduzione o contenimento delle spese» (art. 3 del testo coordinato dei DPR 26 ottobre 1972, n. 651 e 29 settembre 1973, n. 606); il secondo è che senza ricorrere per l'appunto a ritoccare la sezione delle spese, un aumento di entrate facilita la predisposizione di un piano per concorrere alla assegnazione delle quote (integrazioni di entrate) del fondo speciale per la progressiva eliminazione del disavanzo passato.

In altre parole, non si va a rivedere le cause di quella che viene definita come una «situazione strutturale di spareggio economico» (art. 2 del menzionato testo coordinato) che possono ben permanere e agire in maniera diversa per le varie unità amministrative locali. Ciò è verosimile anche nel caso di una precisa definizione dei compiti delle dette unità — come ho già avuto occasione di rilevare — che potranno inoltre continuare a risentire di circostanze e di comportamenti del passato.

4.2. Molti enti locali e, in particolare, i comuni si vengono quindi a trovare fra l'incudine — il disavanzo passato da ripianare — e il martello — la gestione corrente che dovrebbe oggi, come del resto nel passato, uniformarsi al criterio del «bilancio chiuso» —. Ciò non esclude il ricorso all'indebitamento ma devo intendere che la capacità di indebitamento degli enti locali continuerà a svilupparsi, o a contrarsi, in funzione dell'ammontare delle entrate delegabili. Non mi chiedo se esistono tutti i presupposti per realizzare una sana gestione di bilancio. Ritengo che quest'ultima sia sempre possibile per quanto restrittivi siano i vincoli da rispettare. D'altra parte, per rispondere a un siffatto quesito sarei anche tenuto ad affrontare una questione che esula totalmente dal campo delle mie conoscenze e cioè

quella della tutela dell'amministrazione e dei controlli nelle varie forme con gli annessi organi preposti.

Posso però chiedermi se per la realizzazione di una sana gestione sia possibile continuare a basarsi — quasi esclusivamente dello Stato come ultima istanza a favore degli enti locali in particolari gravi situazioni — sulla capacità di indebitamento intesa nel senso tradizionale.

Ritengo che la capacità di indebitamento da parte degli enti locali, senza compromettere i presupposti economico-finanziari di una sana gestione debba godere di maggiore elasticità. Potrei, ad esempio, richiamare la vostra attenzione sul fatto che mentre circostanze storiche, che qui non è il caso di ricordare, hanno indotto lo stato ad alienare gran parte del demanio fiscale, quelle stesse circostanze non hanno agito o solo in misura limitata nei confronti almeno di una parte degli enti locali il cui patrimonio, in certi casi rilevante, potrebbe costituire oggetto di garanzia per la contrazione di mutui.

Ma è forse più decisiva un'altra argomentazione a favore dell'abbandono del criterio esclusivo di commisurazione alla delegabilità di entrate della capacità di indebitamento degli enti locali. C'è da chiedersi, a mio avviso, quale è la capacità di reddito delle imprese, pubbliche e/o private, che sono responsabili di un certo ammontare di spesa degli enti locali alla quale non è dato far fronte nè con entrate correnti, nè con fondi ottenuti tramite indebitamento per delegazione o con altre garanzie di natura patrimoniale. Ora l'ente locale che venga a trovarsi in una situazione di bilancio totalmente rigida non sarà in grado di offrire, nè direttamente, nè mediatamente quei servizi che possono costituire il presupposto sufficiente all'avvio o all'incremento di determinate attività economiche. In definitiva, quegli amministratori per essere saggi e realizzare una sana gestione di bilancio, si trovano nell'imbarazzante alternativa di essere considerati il freno dello sviluppo economico. Sembra che non ci sia una scappatoia.

Credo invece che sia possibile trovarne almeno una.

Per far ciò ritengo opportuno iniziare con il chiedermi quale sia stata la logica sottostante alla creazione dell'attuale elevato numero di intermediari finanziari. Se essa si fonda, tra l'altro, sulla prassi di valutare con criteri diversi la capacità di indebitamento tenuto conto

dell'ammontare e della natura delle garanzie offerte dagli operatori economici appartenenti a varie categorie, allora trovo una possibile risposta. Precisamente, la presenza di diversi intermediari finanziari si giustifica con lo scopo di ridurre il più possibile il divario tra il fabbisogno effettivo di fondi e quello ottenibile in base alle garanzie offerte, quale si verificherebbe se i criteri di valutazione di queste ultime fossero sempre i medesimi.

I molteplici campi in cui gli enti locali sono tenuti ad intervenire, a mio avviso, fanno assumere a loro contemporaneamente la veste di diversi operatori economici nel mentre detti enti si vengono a trovare di fronte a intermediari finanziari, se si prescindono dai rapporti con le banche, che di fatto agiscono con gli stessi criteri quanto a valutazione di garanzie e a condizioni di prestito.

Questa constatazione mi induce a illustrare un progetto per la creazione di un particolare intermediario giusta la affermazione da me fatta in precedenza che talune soluzioni debbano essere realizzate a livello locale.

In altre parole, ho in animo di esaminare la possibilità che agli enti locali possa essere offerta una via per il reperimento di fondi che non debba necessariamente avere come punto di forza entrate delegabili e che al tempo stesso sia la necessaria integrazione dei meccanismi finanziari. Almeno uno, e precisamente quello legato all'azione degli enti locali nel settore dell'edilizia è stato predisposto dal legislatore nazionale, ma ha mancato di funzionare.

Se è mia intenzione fare riferimento a questo settore tipico in cui si svolge l'azione degli enti locali è perchè esso è preminente oggetto di interesse in questo convegno, senza che la validità della soluzione che ho in mente di prospettare debba essere esclusa per altri settori.

5. Come è noto, la legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni ha dato facoltà ai comuni di procedere all'esproprio per l'acquisizione di aree «per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria compresi i parchi pubblici e di singole opere pubbliche, per il risanamento, anche conservativo, degli agglomerati urbani, per la ricostruzione di edifici o quartieri distrutti o danneggiati da eventi bellici o da calamità naturali, per l'acquisizione delle aree comprese nelle zone di espansione, a termini dell'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 ... (art. 9 della L. 22 ottobre 1971, n. 865).

Detto art. 18 dispone che i comuni «hanno facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n. 2 dell'art. 7 le aree inedificate».

L'art. 7 della 1150 a sua volta riguarda i piani regolatori generali dei comuni che costituiscono l'articolazione dei piani territoriali di coordinamento per la disciplina urbanistica.

Il citato punto prescrive che il piano regolatore generale deve indicare «la divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nella edificazione».

Per l'acquisizione delle aree i comuni possono utilizzare i fondi (artt. 22 e 23 della L. n. 865):

- a) di cui dispongono per tali fini in base alle leggi vigenti (\*);
- b) propri di bilancio;
- c) anticipazioni, complessivamente per un importo di 150 miliardi di lire (fondo di rotazione), ottenibili dalla Cassa DDPP da rimborsare in un'unica soluzione, inclusi gli interessi, all'atto della riscossione del mutuo corrispondente concesso dalla Cassa medesima.

La citata legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modifiche, riprende in esame la questione delle aree che i comuni possono riservarsi di acquisire in tutto o in parte, anche mediante esproprio. La stessa legge prevede la cessione in proprietà o la concessione del diritto di superficie con riferimento a quote delle aree espropriate e, in particolare, prevede dei casi in cui «la cessione in proprietà di tali aree e la concessione del diritto di superficie sono effettuate previo esperimento di asta pubblica». La base d'asta è «pari al costo di acquisizione delle aree, nonchè al costo delle relative opere di urbanizzazione in proporzione al volume edificabile. La somma ecce-

---

(\*) I mezzi finanziari di intervento sono:

- 1) 150 miliardi per l'acquisizione di aree comprese nei piani della 167 (art. 23, legge n. 865) a valere sui quali la Cassa DDPP concede anticipazioni di pari importo (Cfr. punto c) del testo);
- 2) 300 miliardi per acquisizione di aree e urbanizzazione primaria e secondaria nei piani di 167 (art. 41, legge n. 865);
- 3) 100 miliardi per acquisizione di aree e urbanizzazione nei piani di 167 e per lo studio e redazione di piani urbanistici deliberati entro il 2 dicembre 1971 (art. 7, legge n. 291 del 1971).

Cfr. Urbanistica informazioni, n. 2, mar. 1972, pag. 11.

dente la base d'asta è destinata dal comune alla esecuzione di opere di urbanizzazione».

6. Come si è potuto rilevare la legislazione attuale lascia intravedere l'esistenza di un possibile meccanismo finanziario dal quale gli enti locali possono trarre vantaggio.

Peraltro, nell'ipotesi in cui gli enti locali per carenza di mezzi correnti o di fondi attinti con le normali forme di indebitamento non siano in grado di reperire i mezzi necessari all'acquisizione delle aree e all'esecuzione delle opere di infrastrutturazione, perdono l'occasione per garantirsi un'entrata, anche se a utilizzo condizionato, pari alla differenza tra il prezzo d'asta e l'insieme dei costi.

Una «Banca per lo sviluppo urbano», la cui natura e funzioni verranno tra breve esaminate, potrebbe raccogliere i mezzi necessari all'ente locale per avvantaggiarsi di quanto è previsto dalla 167 e successive modifiche.

6.1. Il progetto per la creazione di una banca per lo sviluppo urbano non costituisce una novità. Da un volume in cui sono raccolti gli atti della Conferenza monetaria del giugno 1970 organizzata sotto gli auspici della banca della Riserva federale di Boston cito questo passo dell'economista Peter Lewis (pag. 171): «La Banca per lo sviluppo urbano (*Urbank*) sarebbe una istituzione finanziaria che raccoglie denaro a lungo termine sul mercato delle obbligazioni non esenti da imposta e lo presta a lungo termine a organismi pubblici per progetti di investimento a tasso di interesse esente da imposta. La differenza fra l'interesse ricevuto e quello pagato viene coperta mediante fondi a valere sul bilancio federale».

Tenuto conto del diverso quadro istituzionale, le ulteriori caratteristiche di questa istituzione, sarebbero le seguenti:

- La «Urbanca» non è un intermediario dell'amministrazione statale centrale, che anzi in essa non avrebbe partecipazione alcuna. La regione e le città sarebbero i partecipanti ed eserciterebbero il controllo.
- La Urbanca concorre al finanziamento totale o parziale di quelle spese a carico degli enti locali che riguardano i seguenti principali servizi: scuole, ospedali, acquedotti, strade, parchi, trasporti pubblici e da ultima, ma non per importanza, l'edilizia residenziale.



Da osservare che nel progetto originale, al quale sto facendo riferimento, si escludeva, almeno inizialmente, il finanziamento all'edilizia sulla base della considerazione che vi erano sufficienti intermediari finanziari.

Questo non sarebbe il caso specie per l'edilizia popolare se si procede alla liquidazione degli enti che fino ad oggi hanno svolto in tale settore la loro attività (Gescal, ISES e INCIS).

La non esclusione nel nostro caso sarebbe altresì giustificata al fine di una più corretta ripartizione dell'onere per l'edilizia tenendo conto degli orientamenti e delle avvenute localizzazioni concentrate in certe aree di attività produttive, responsabili di nuovi e più densi insediamenti residenziali.

L'elenco fatto in precedenza dei settori nei quali la Urbanca dovrebbe operare non è da considerarsi esaurito.

Così, ad esempio, non è da escludere un suo intervento nel finanziamento di progetti di disinquinamento.

Una questione rilevante è costituita dalla raccolta.

Nel progetto si parla di obbligazioni non esenti da imposte. Negli U.S.A. i titoli emessi dalle autorità locali, stati e municipalità, per 123 miliardi di dollari a tutto il 1969, era detenuto nelle percentuali a fianco indicate dalle seguenti categorie di investitori:

— banche commerciali	44
— privati	32
— compagnie di assicurazione (solo oblig. municipali)	13
— altri (casse di risparmio, fondi privati e pubblici di assicurazione, etc.)	11

Le banche commerciali, peraltro, avrebbero aumentata la loro quota a due terzi del totale in questi ultimi anni.

Le aziende di credito, pertanto, potrebbero fornire anche nel nostro paese una parte cospicua dei mezzi necessari all'intermediario finanziario delle amministrazioni locali. Tra l'altro, in un programma di un più incisivo controllo selettivo del credito che l'istituto di emissione può proporre a livello regionale, potrebbe addirittura apparire appropriato un intervento da parte delle banche che operano in una determinata regione, indipendentemente dalla loro competenza

territoriale e forse anche, al limite, tramite riparto obbligatorio di certe quote di emissioni di titoli da parte della Urbanca (\*).

A quelli delle banche andrebbero aggiunti gli investimenti finanziari di altri enti e imprese pubbliche e private, nonchè degli individui in direzione dei quali non è mai stata svolta un'azione di vera e propria penetrazione. La regione e le stesse città potrebbero costituire un fondo per sostenere i titoli della specie in particolari circostanze.

6.2. La creazione di questo nuovo intermediario sarebbe in linea con il desiderio che è stato quasi generalmente espresso dagli operatori economici meridionali, per una maggiore autonomia finanziaria a livello locale. Il Prof. Tamagna qui presente, che detti desideri poté raccogliere in occasione di una sua lunga permanenza nel Mezzogiorno a fini di studio, così si esprime lo scorso anno in occasione del I° Seminario di studi sugli «Aspetti dello sviluppo economico e dell'evoluzione finanziaria nel Mezzogiorno d'Italia», tenutosi in Sassari nei giorni 27-30 ottobre: «Tutti concordano nell'individuare nello sforzo delle comunità locali il rimedio a quelle che esse considerano le inefficienze del sistema attuale ..... e si fa strada la consapevolezza che le iniziative per lo sviluppo, da un lato, e le agevolazioni finanziarie, dall'altro, sono i due aspetti interrelati del loro futuro e richiedono, pertanto, un saldo fondamento all'interno piuttosto che all'esterno del loro sistema economico e sociale».

Le conclusioni del prof. Tamagna riguardano una più articolata struttura dell'intermediazione finanziaria a sostegno dell'attività del settore privato. Non escludono, peraltro, una parallela maggiore arti-

---

(\*) Il riparto potrebbe avere come parametro la variazione dei depositi in certi periodi di tempo con il che si introdurrebbe una specie di penalizzazione agli scartellamenti a volte non estesi dalle singole aziende di credito nella stessa misura a tutto il territorio di loro competenza. La penalizzazione consisterebbe nell'imporre l'utilizzo di parte della maggiore raccolta ottenuta con l'offerta di più elevati saggi sui depositi, nell'area in cui lo scartellamento è avvenuto, circostanza, quest'ultima, che, per quanto detto sopra, può colpire fasce marginali della raccolta di talune aziende, ma che al tempo stesso implica azioni di difesa da parte di altre aziende, a competenza territoriale più limitata, che comportano maggiori costi per tutta la massa della raccolta medesima. Allo stato presente non considererei valida l'obiezione che in tal modo si penalizzerebbe anche la maggiore efficienza di una o più aziende di credito.

colazione di quella più direttamente rilevante per l'azione degli enti locali (7).

Il fatto inoltre che le argomentazioni del prof. Tamagna non si estendano oltre il Mezzogiorno sta ad indicare solo ma maggiore rilevanza che riveste per questa parte del nostro paese una più vasta gamma di opzioni finanziarie a livello locale, non che queste ultime non siano del pari auspicabili e utili anche in altre regioni.

6.3. Mi sia consentito svolgere ora alcune considerazioni da un diverso angolo visuale.

I problemi da affrontare per la creazione di una Urbanca saranno certamente gravi: basta anche solo limitarsi a quelli dei sottoscrittori dei titoli emessi e del rendimento appropriato da offrire sugli stessi. Tuttavia questi e gli altri problemi, di natura anche politica in senso ampio, a mio avviso, non sono forse gravi quanto quelli che attengono più da vicino coloro ai quali è prestato il danaro. Tra gli altri:

- a) il livello attuale di indebitamento degli enti locali mutuanti;
- b) la precisazione dello scopo per il quale i fondi sono raccolti;
- c) la misura in cui i progetti finanziati producono almeno un reddito, ove non siano auto-liquidabili;
- d) le capacità manageriali e amministrative dei responsabili delle comunità locali;

a) se il progetto o i progetti da realizzare riguardano comuni o gruppi di comuni al presente altamente indebitati, l'operazione di finanziamento si presenta più difficile.

D'altra parte, sulle entrate correnti graverebbe il solo onere di ammortamento, lasciando maggiori possibilità a detti enti di dedicarne una maggiore quota per il ripianamento del disavanzo passato senza ridurre le spese di altro genere, e concorrendo alle assegnazioni a valere sul fondo speciale in misura maggiore di quanto sarebbe a loro consentito;

b) lo scopo o gli scopi ai quali destinare i fondi presi a prestito devono, a mio avviso, essere ben precisi.

---

(7) Si vedano a questo riguardo gli interventi di STANLEY S. SURRY, FRANK E. MORRIS e ARTUR LEVITT sul tema: The case for broadening the financial option to state and local government, in: Federal Reserve Bank of Boston - Financing state and local government, Atti della «Monetary conference, June 1970».

Il prestito, infatti, non può contribuire alla copertura del disavanzo, perchè a questo scopo devono essere utilizzati i mutui contrai-bili per le vie tradizionali, ed anzi dovrebbe essere finalizzato al suo contenimento.

E' fuori dubbio che non tutti gli amministratori di enti locali potranno avere le capacità di individuare quale o quali dei vari progetti sarà opportuno finanziare con il prestito della Urbanca. Ma questo è un male al quale si può facilmente porre rimedio mentre il poter ricorrere ad alternativi sistemi di finanziamento dei progetti farà sentire tutta la sua rilevanza quando si voglia o si debba limitare il ricorso alla tassazione.

Ciò tranquillizzerebbe, tra l'altro, coloro che individuano nei diversi livelli dell'imposizione locale un freno alla mobilità dei fattori.

La corretta individuazione presuppone, a monte, un programma di sviluppo globale della comunità, o di un determinato gruppo di comuni. In questo secondo caso il problema sarebbe ancora più arduo perchè le associazioni tra comuni possono avvenire per singoli progetti e non necessariamente per tutti i progetti.

Per questo motivo la Urbanca dovrà prevedere una sezione per l'assistenza tecnica oltre che finanziaria e a titolo non oneroso;

c) il problema più delicato, però, è forse quello di valutare se il progetto o i progetti una volta ultimati saranno in grado di produrre un reddito, o addirittura saranno autoliquidabili.

Credo che una ripartizione tra le due categorie di progetti non sia facile, salvo che a ciò non sovvenga lo stesso legislatore. Ancora faccio riferimento al caso dei progetti di infrastrutturazione delle aree destinate a zona residenziale non popolare. Come ricorderete, ho già chiarito che in questo caso è possibile la vendita delle aree a prezzo d'asta. Meno facile è stabilire negli altri casi se e in che misura il progetto produca reddito.

Come è noto, la capacità o meno di produrre reddito di taluni progetti è strettamente legata alla fissazione del prezzo di vendita dei servizi che quei progetti sono in grado di produrre. Con riferimento a questo aspetto della questione non posso che limitarmi a citare in calce alcuni tra i maggiori contributi degli economisti sull'argomento (\*).

---

(\*) Si veda tra gli altri WERNER Z. HIRSCH: *Urban government services and their financing*, in «Urban life and form», New York, 1963, tradotto nel volume

Tengo a precisare che esso è talmente articolato e suscettibile di sviluppo che, ad esempio, si sta discutendo addirittura sull'esistenza o meno di un sistema di «prezzi» idoneo a garantire una ripartizione delle risorse a livello anche locale, che consenta di conseguire una posizione di ottimo (\*).

Io ritengo che, oltre ogni possibile complicazione teorica, si sia sempre in grado, pur accontentandosi di posizioni subottimali, di valutare quando un progetto è suscettibile di produrre reddito, e quanto al prezzo di vendita di un servizio esso può ben essere stimato anche con semplici sondaggi. Una serie di prezzi in corrispondenza di diverse classi di reddito degli utilizzatori del servizio può permettere di individuare un prezzo limite a partire dal quale il progetto, se realizzato, produce reddito. Faccio presente che non intendo in alcun modo escludere quei progetti la cui validità consiste nel produrre benefici indiretti misurabili, anche in termini di reddito, con il ricorso a tecniche oggi disponibili e frequentemente utilizzate;

d) e veniamo all'ultimo dei punti da me indicati, che non esauriscono, devo dire purtroppo, l'elenco dei problemi, e, precisamente, le capacità manageriali e amministrative dei responsabili delle comunità locali. E' difficile, anzi, mi è impossibile dare una qualsiasi indicazione del livello della capacità sotto il duplice profilo, manageriale e amministrativo. Non può in alcun modo essere assunto quale indicatore della stessa la situazione di pareggio del bilancio, in quanto le cause di un disavanzo sono a volta così pressanti da neutralizza-

---

«Analisi delle strutture territoriali», a cura di Bernardo Secchi, Franco Angeli Editore, Milano 1965, pagg. 400-445. Cfr. anche Steve, Mazzocchi, Stefani, Andreatta - Tariffe e costi marginali, Ciriec, Collana di studi e monografie, 1960 (fuori commercio); AA.VV. - Il finanziamento delle imprese pubbliche e il problema delle tariffe (Atti della Tavola rotonda tenutasi in Roma nei giorni 22-23 febbraio, 1965), Ciriec, Collana di studi e monografie (fuori commercio).

(\*) Cfr. PAUL A. SAMUELSON: The pure theory of public expenditure, in «The review of economics and statistics», nov. 1954, pagg. 387-389.

La validità a livello locale della tesi del Samuelson fu negata dal Tiebout: cfr. CHARLES M. TIEBOUT: A pure theory of local expenditures, in «Journal of political economy», ott. 1956 pagg. 416-424. JAMES M. BUCHANAM e CHARLES J. GOOTZ hanno recentemente confutato il Tiebout (Efficiency limits of fiscal mobility: An assesment of the Tiebout model, in «Journal of public economics», vol. I<sup>o</sup>, n. 1, apr. 1972, pagg. 25-43).

Critiche al modello di Tiebout sono state rivolte anche da DICK NETZER: Federal state and local finance in a metropolitan context, pag. 141, in «Clug: Community land use game», a cura di Allen G. Feldt, Toronto, 1972.

re qualsiasi alto livello di capacità. Non dobbiamo dimenticare che i comuni sui quali grava un pesante disavanzo sono quelli che più sono soggetti al fenomeno di inurbamento che in tutto o in parte è legato alla stessa nostra politica economica e alle scelte connesse.

Anzi, in molti casi, l'ente locale è il solo a non aver beneficiato dei risultati positivi legati alle dette scelte.

Certo è però che nel nostro paese molto si è parlato di carenze di classe imprenditoriale privata. Poche voci si sono, invece, levate a sottolineare le conseguenze della corrispondente carenza di imprenditori e amministratori pubblici. Una vera e propria scuola che si dedichi alla loro formazione, sul tipo di quella che, a quanto mi risulta, è stata realizzata in Francia, ma sicuramente anche in altri paesi, non esiste nel nostro ed è forse il caso di farne mente locale. Anche se con ritardo è bene avviare un qualche tipo di preparazione e al presente fare essenzialmente affidamento a servizi di assistenza tecnica e finanziaria esistenti nel paese.

7. Permettetemi ora di tirare le fila. Partendo da alcune notizie sulla situazione della finanza locale nel nostro paese ho cercato di richiamare la vostra attenzione sul fatto che ad essa non si può pensare di porre rimedio con le tradizionali misure. Globalmente il disavanzo è rilevante, ma esso non compete a tutti gli enti locali e, per quelli che lo registrano, può trovare origine in cause di ordine molto diverso che, da un punto di vista generale, sono spesso riconducibili a fenomeni di crescita o di declino economico e sociale. Una soluzione globale non pare quindi idonea, nè è possibile che il legislatore nazionale ne possa provvedere una che si adegui caso per caso. A quest'ultimo però riconosco, e mi trovo in buona compagnia, l'obbligo di definire in modo preciso e di ristrutturare i compiti degli enti locali.

Non esigerei una frontiera rigida tra i compiti dell'ente centrale e di quelli periferici. Ma ogni eventuale mobilità della frontiera non deve in alcun modo corrispondere al venir meno di doveri dell'una o dell'altra parte cosicchè ad una struttura funzionale dell'offerta di servizi, subentri una caotica congerie di interventi a carattere non sempre ed esclusivamente sostitutivo.

Ho avanzato, peraltro, il dubbio che i problemi presenti e futuri che assillano gli enti locali possano automaticamente essere risolti per il tramite di una semplice definizione di compiti.

Ho richiamato l'attenzione:

a) su certe eredità del comportamento passato di talune amministrazioni locali e sul peso che esse potranno esercitare sulle gestioni a venire, e

b) sul carente supporto finanziario agli enti locali, anche alla luce dei recenti provvedimenti in materia di finanza locale che hanno spinto gli enti della periferia ad una vera e propria «caccia alle entrate», in certi casi tramite soluzioni che non mancano di destare delle perplessità.

Dopo aver brevemente indicato quali sono per legge i compiti che nell'ambito dell'attività edilizia competono agli enti locali, ho cercato di porre in rilievo come una pesante situazione di disavanzo esclude gli enti stessi da alcuni vantaggi previsti dal meccanismo legislativo.

Questo mi ha fornito lo spunto per illustrare un progetto per la creazione di un nuovo intermediario finanziario, a mio parere idoneo a rimuovere gli enti locali da una situazione di stallo — che non attiene esclusivamente all'azione nel campo dell'edilizia per abitazione — e a coprire anche alcune delle lacune, in precedenza rilevate, delle recenti disposizioni di legge a favore della finanza locale.

Ho completato questo mio intervento esaminando alcuni aspetti e problemi del finanziamento della detta nuova istituzione finanziaria richiamando, peraltro, l'attenzione anche sul fatto che paiono più seri i problemi che sorgeranno dal lato dei mutuant.