

I risultati di un'indagine del CESPE sulle spese sociali dei Comuni

Le giunte di sinistra offrono più servizi ma spendono meno

Le città toscane, umbre ed emiliano-romagnole ai primi posti per la «produzione» di scuole, trasporti, verde, asili nido, assistenza agli anziani, case, cultura, sport - Il rapporto fra amministratori e amministrati Come cambia la qualità della vita Uno stile diverso

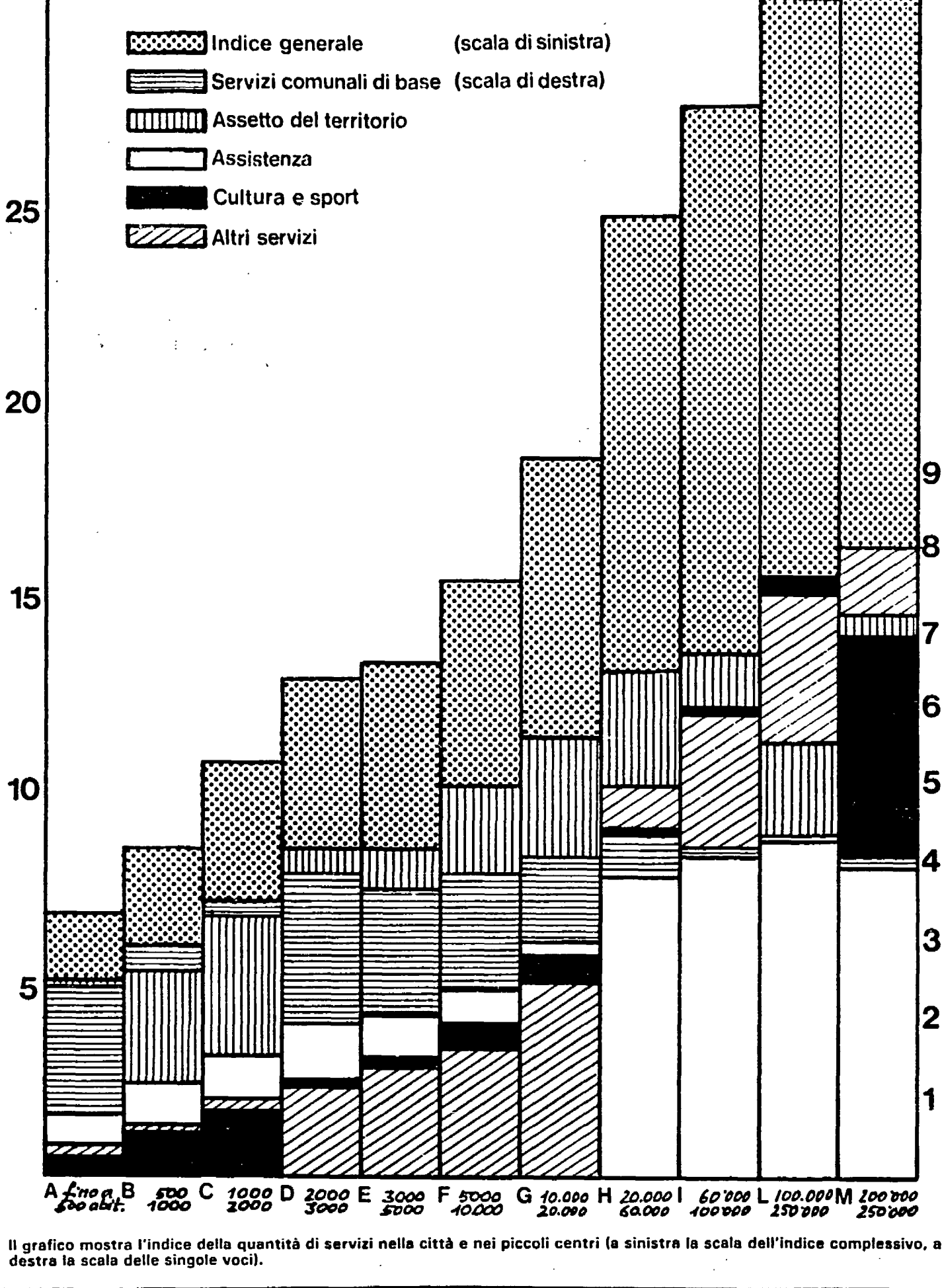
ROMA - C'è un vecchio luogo comune che suddivide gli enti locali in «frugali» e «spendaccioni», attribuendo ovviamente paternità politiche alle due categorie. Nulla però di più arbitrario, come evidenzia una ricerca del CESPE in corso di realizzazione e della quale forniamo qui i primi risultati. Consideriamo infatti la spesa complessiva per abitante come indice della quantità di risorse pubbliche utilizzate dai comuni: ebbene, quelli retti da amministrazioni di sinistra (cioè gli «spendaccioni» secondo l'impropria etichetta cucita addosso da taluni critici) non occupano certo i primi posti. In una graduatoria decrescente per regioni, troviamo i comuni emiliano-romagnoli al sesto posto, mentre quelli toscani sono al quindicesimo e quelli umbri al diciottesimo. Non solo, le città che

producono il maggior numero di servizi alle popolazioni amministrato sono proprio quelle toscane, seguite immediatamente da quelle umbre ed emiliano-romagnole. I servizi frutto di programmazione Ma esaminiamo più in dettaglio i risultati della ricerca. Essa suddivide i comuni in undici classi demografiche (la più piccola fino a 500 abitanti, la maggiore oltre i 250 mila abitanti). Un andamento marcatamente crescente, verso le classi demografiche più alte, si registra per quei servizi che più chiaramente prefigurano una scelta di indirizzo e di programmazione delle risorse da parte dell'ente locale: in particolare quelli relativi all'assetto del territorio (che comprende gli interventi di viabilità interna ed esterna e le sue forme di gestione e

manutenzione, l'esistenza e l'utilizzo di verde pubblico e verde attrezzato, l'approvazione del piano regolatore, il piano di recupero, il programma per l'edilizia economica e popolare), quelli relativi al settore assistenziale (forme di assistenza scolastica, assistenza all'infanzia, assistenza agli anziani e agli inabili al lavoro), quelli relativi alla cultura e allo sport (museo, biblioteca, pinacoteca, cinema, stadio, palestra, piscina, campo di calcio). C'è poi un livello di servizi che è poco influenzato dalla variabile demografica, cioè servizi che sono presenti in modo più o meno equivalente sia nella città sia nei piccoli centri. Si tratta dei servizi «essenziali» o «di base»: le fognature, l'acquedotto, il servizio cimiteriale, la nettezza urbana, la sicurezza pubblica. Un discorso a parte per il turismo Un discorso a parte va fatto per i servizi connessi al turismo che, caratterizzati da un andamento casuale, vengono spiegati essenzialmente da fattori estranei alla volontà delle amministrazioni locali. Il servizio «laboratorio elettronico» invece pur mostrando rispetto alla classe demografica un andamento crescente, è legato a tutti i problemi di informatizzazione della pubblica amministrazione: infatti presenta livelli molto bassi e poco significativi.

Nei piccoli centri più assistenza ma niente nidi Un'inversione di tendenza si registra invece intorno alla classe demografica che va dai 10 mila ai 20 mila abitanti. Nelle classi inferiori è limitata la presenza di servizi culturali e sportivi (nella fascia sotto i 2 mila abitanti il livello è più basso addirittura dei servizi che si possono ritenere essenziali). In queste categorie demografiche risulta, al contrario, più elevato il servizio assistenziale; notevole la presenza di forme di assistenza scolastica (in particolare nel trasporto scuola-alunni) mentre è limitato il servizio agli inabili e inesistente quello all'infanzia, come gli asili nido. Cultura e sport nelle città Elevata e crescente dalle prime classi risulta la pre-

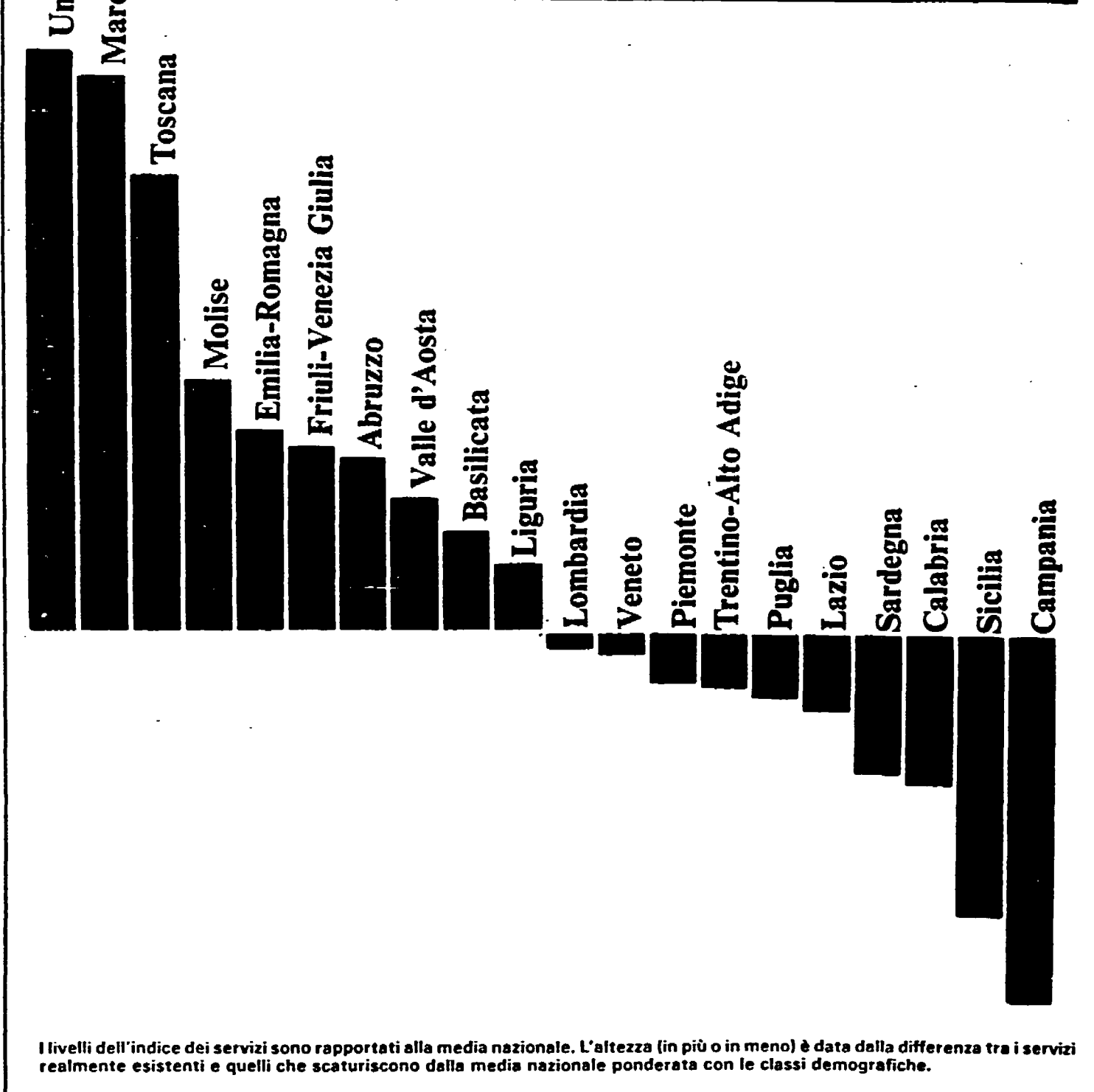
I SERVIZI NEI PICCOLI E NEI GRANDI COMUNI



Il grafico mostra l'indice della quantità di servizi nella città e nei piccoli centri (a sinistra la scala dell'indice complessivo, a destra la scala delle singole voci).

(prima fra tutte le regioni del Sud e quinta assoluta) che è speculare a quello del Piemonte. La Puglia ha infatti una struttura demografica caratterizzata dalla grande dimensione: il 70 per cento dei comuni del campione risultano superiori ai 5 mila abitanti. Molise-Basilicata tutti producono tutto (ma la qualità?) C'è poi il modello Molise-Basilicata, caratterizzato da comuni che, oltre ad essere di piccole dimensioni, sono anche notevolmente dispersi sul territorio. La conseguenza è l'affermazione di un modello del tipo «tutti producono tutto» che eleva notevolmente l'indice complessivo dei servizi. Tuttavia, una analisi dell'efficienza e dell'efficacia della loro gestione darebbe forse risultati meno rassicuranti. Quanto conta lo stile di amministrazione Abbiamo detto che ai primi posti ci sono Toscana, Umbria, Emilia Romagna e Marche. Il risultato non è casuale, considerata la notevole omogeneità politico-istituzionale che caratterizza le realtà locali di queste regioni. Ciò suggerisce l'idea che il livello di servizi prodotti dipenda, oltre che dalle variabili demografiche (e più in generale dagli ambienti in cui il comune si trova ad operare) anche da quella variabile dipendente dalla volontà di amministrati e amministratori, che è lo stile di amministrazione. È ragionevole pensare che quel servizio la cui esistenza non è riconducibile a fattori di tipo demografico. Effettuando questa depurazione, le posizioni al vertice della graduatoria vengono modificate in modo marginale. Il privato «spiazza» il comune Una strana irregolarità sembra rappresentare la collocazione in graduatoria di Liguria, Lombardia e Piemonte, le cui posizioni, sostanzialmente allineate con la media nazionale, appaiono non coerenti con le caratteristiche sociali ed economiche che contraddistinguono queste regioni. In questo caso sembra funzionare una sorta di modello di «spaziamento» del pubblico da parte del privato, che influenza le scelte dell'ente locale. Nel momento in cui determinati servizi risultano comunque garantiti sul territorio, il livello di produzione da parte dei comuni si abbassa a tutto vantaggio di scelte di economicità. Inesorabilmente una fine risultano collocate le regioni meridionali, eccetto il Molise e la Basilicata di cui abbiamo visto le caratteristiche. Esse sono aggregate probabilmente proprio dalla loro appartenenza alla stessa area geografica. La fonte della ricerca La ricerca del CESPE si basa su un'unica fonte di dati, sufficientemente estesa e tale da consentire un approccio e corretto con la realtà, cioè i dati uniti ai conti comunali, relativi al 1979, raccolti dal ministero degli Interni. Da questa rilevazione si è estratto un campione sufficientemente ampio e stratificato, in modo da risultare gradatamente rappresentativo della totalità dei comuni italiani. L'analisi della qualità L'analisi portata avanti fino ad ora (e che abbiamo visto) riguarda il censimento dell'esistenza fisica di servizi prodotti dai comuni. In altri termini, non viene considerato, in questa fase, come il servizio viene prodotto da ogni singolo comune, ma solo se viene prodotto o meno. Si rievole, in tal modo, soltanto il livello quantitativo dei servizi, e non anche quegli elementi di qualità che portano a considerazioni di efficienza e di produttività degli enti locali. Si tratta di un limite oggettivo dell'attuale fase dell'indagine. Ciò nonostante, è possibile valutare il ruolo degli enti locali, evidenziando la loro caratteristica di fabbrica di servizi, di cui si possono individuare efficienza, efficacia e produttività. Si evita in tal modo di considerare gli enti locali da una parte come propaggini politico-burocratiche della macchina pubblica e dall'altra come centri di spesa spesso incontrollabili. Si evitano così approcci alla problematica delle autonomie locali poco fecondi, perché lontani dalla percezione che degli enti locali ha il cittadino «non addetto ai lavori».

I SERVIZI IN RAPPORTO ALLA MEDIA NAZIONALE

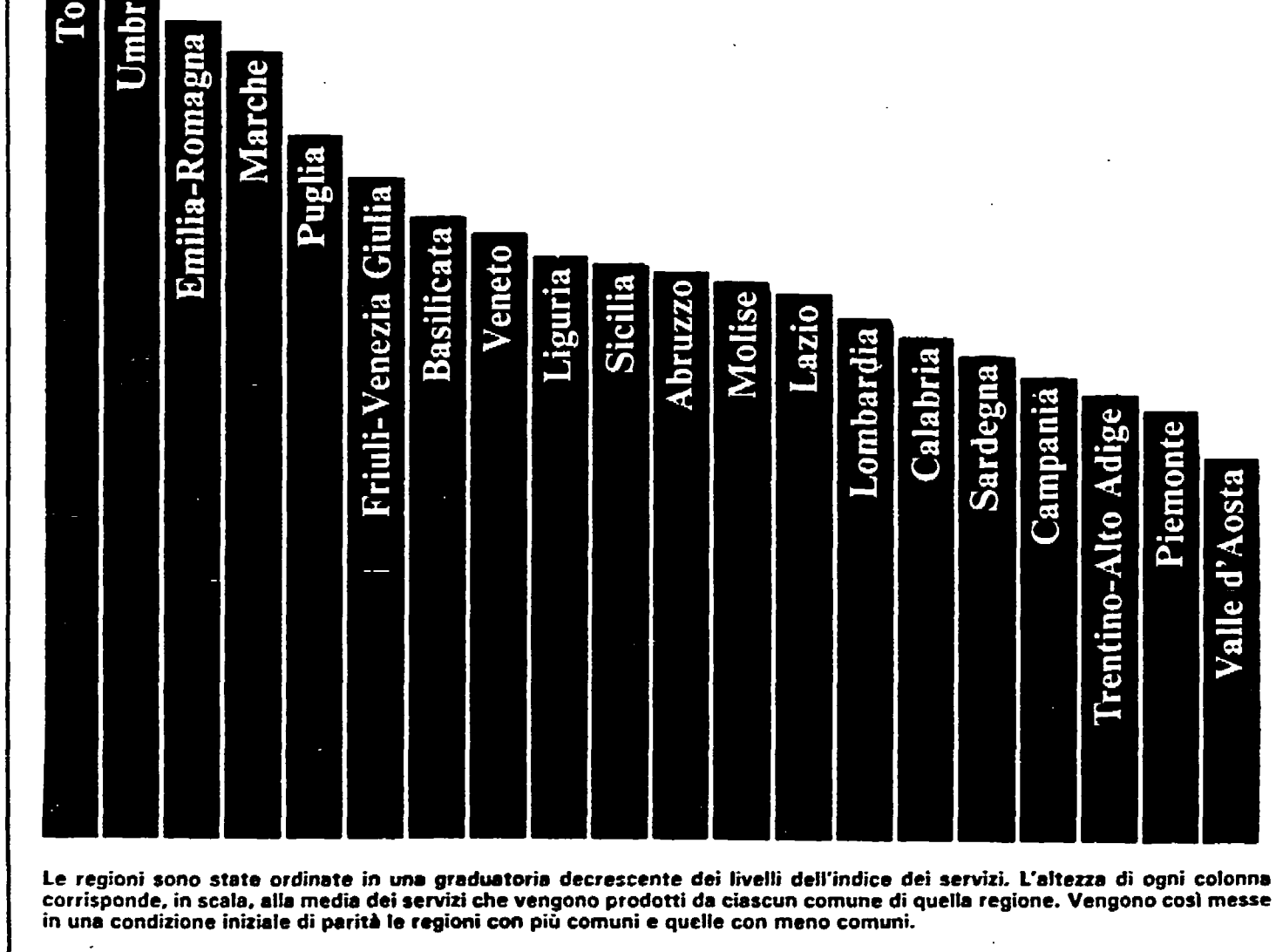


Il governo sa fare solo tagli

Quando la DC era al governo delle grandi città l'indebitamento aveva raggiunto limiti vergognosi. La spesa improduttiva era altissima e i servizi sociali molto poco sviluppati e in alcuni casi inesistenti. Relegata all'opposizione, la DC ha continuato la sua perversa battaglia contro i servizi sociali, lanciando al contempo accuse di lassismo amministrativo alle giunte impegnate su questo versante. Dal governo intanto lo scudocrociato ha dato battaglia (e bisogna dire scaramento o per nulla ostacolato dai suoi alleati). La recente legge finanziaria e il provvedimento sulla finanza locale sono emblematiche. Vediamone alcuni punti. TRASPORTI - Viene di fatto negata alle aziende pubbliche una dotazione finanziaria analoga a quella dell'anno scorso (spesa '82 + inflazione al 13%). Il versamento di que-

sto 13% è subordinato a norme inosservabili. Non sarà infatti possibile restare, come vorrebbe la legge, con la spesa entro il 13% perché lo stesso governo impone alle aziende, tramite aliquote, di sostenere aumenti di spesa gravosissimi (8% in più per i versamenti previdenziali, 4% in più per la legge sugli ex combattenti). La conseguenza sarà una forte riduzione di un servizio già in molte città insufficiente. ASILI NIDO - Bisognerà coprire il 22% del costo con le rette pagate dalle famiglie. In base a un meccanismo perverso, le zone sono economicamente e socialmente depresse, più alta sarà la retta da pagare. Un assurdo. NETTEZZA URBANA - È pronto un disegno di legge che impone la copertura del 100% del costo. Le famiglie insomma dovranno pagare tanto quanto si spende. La raccolta e lo smaltimento dei rifiuti cessano insomma di essere servizi sociali. SANITÀ - Viene superato un principio elementare già accettato alla fine dell'800 dalle società di mutuo soccorso. Si paga da sani per non pagare quando si è malati. I lavoratori invece, pagano ogni mese fino all'ultima lira (con le trattenute sulla busta paga) i contributi per la sanità, e poi tornano a pagare i tickets sulle medicine e sugli esami di laboratorio.

I SERVIZI LOCALI NELLE 20 REGIONI



Le regioni sono state ordinate in una graduatoria decrescente dei livelli dell'indice dei servizi. L'altezza di ogni colonna corrisponde, in scala, alla media dei servizi che vengono prodotti da ciascun comune di quella regione. Vengono così messe in una condizione iniziale di parità le regioni con più comuni e quelle con meno comuni.

Perché il Piemonte agli ultimi posti E veniamo al raggruppamento per regioni di tutti i dati elaborati dal CESPE. La graduatoria presenta risultati a volte sorprendenti. Ai primi 4 posti troviamo la Toscana, l'Umbria, l'Emilia Romagna e le Marche. In coda però abbiamo il Trentino, il Piemonte e la Valle d'Aosta. Perché? Intanto per le caratteristiche orografiche del territorio (sono regioni a prevalente caratterizzazione montana) e poi per la struttura demografica molto distorta verso la piccola dimensione: la maggior parte dei comuni appartenenti a queste regioni sono infatti piccoli o piccolissimi. Le due caratteristiche concorrono a determinare una scarsa presenza di servizi perché molti di essi si rilevano esclusivamente nelle classi demografiche più alte, e perché alcuni sono di carattere sovracomunale: è il caso della farmacia, del mercato, del municipio pubblico, utilizzati in modo associato da molti piccoli comuni limitrofi. Il modello Puglia Il gruppo centrale della graduatoria è contraddistinto, ad eccezione di Friuli, Veneto, Lombardia e Liguria, dalla presenza di tutte le regioni meridionali. Ma anche questo fatto si presta ad alcune considerazioni. Esiste infatti un «modello Puglia»

Il PCI: ai Comuni fondi sufficienti

Già l'anno scorso una puntuale indagine del CESPE mise in discussione, anzi cancellò del tutto, l'impropria etichetta di «spendaccione» attribuita al capoluogo emiliano. Bologna - dimostrava il CESPE - non solo eroga più servizi che qualsiasi altra città (circostanza nota e riconosciuta da tutti, tanto è vero che proprio da questo muoveva l'accusa) ma lo fa senza sperperare i soldi. Tra i sette maggiori comuni italiani, infatti, Bologna è all'ultimo posto come spesa complessiva pro capite. Non solo, ma è al primo posto nella spesa per investimenti (cioè quella produttiva, che crea ricchezza e posti di lavoro). L'altra indagine che pubblichiamo in questa stessa pagina dimostra che l'insieme dei comuni di sinistra offrono servizi più numerosi e più funzionali delle altre amministrazioni, mettendo in forte risalto l'impegno degli am-

ministratori comunisti per governi che stiano, come si dice, «dalla parte dei cittadini». E per di più senza dilapidare il patrimonio pubblico. È per questo che di fronte all'attacco centrista condotto anche contro gli enti locali, tutti gli enti locali, il PCI si è schierato con chiarezza al fianco al mondo delle autonomie chiedendo: 1) Che siano riconosciuti per l'83 fondi sufficienti a una corretta gestione (quelli erogati nell'82 più il 13% che rappresenta il tasso di inflazione programmata). 2) Che non ricada sui Comuni la responsabilità di applicare tasse e balzelli - decisi dal governo - sui servizi sociali. Se lo Stato non riesce ad impedire che alcuni suoi ministeri facciano bilanci esorbitanti e vuole applicare altre tasse, per aumentare le entrate, lo faccia chiaramente, senza ricorrere a espedienti meschini. 3) Che si vari la riforma del sistema autonomistico e della finanza locale, i soli provvedimenti in grado di assicurare entrate certe e quindi di mettere in condizione gli enti locali di fare i propri bilanci anche su scala pluriennale, programmando spese e investimenti e aumentando quindi efficienza e produttività.

A cura di GUIDO DELL'AQUILA MARCO GERI MARIELLA VOLPE