

*Recensione - Sabardi - f. 602*

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO PUBBLICO  
Anno XXI - N. 2 1971

*(Estratto)*

RIVISTA BIBLIOGRAFICA



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE

A. GABOARDI, *La finanza locale in Italia: la crisi, i problemi, le prospettive*, Milano, F. Angeli, 1971, pp. 183.

Alla necessità di valutare le norme giuridiche come espressioni di scelte politiche il giurista non può sfuggire. E poiché le scelte politiche sono dirette agli effetti dell'uso degli strumenti normativi, non possono essere comprese che nello sfondo delle loro alternative. La riflessione sulle norme, perciò, esige la consapevolezza degli effetti della loro applicazione e quella delle alternative storicamente date. Vale a dire: della prevalenza, che nell'ordinamento in concreto vigente si esprime e si realizza, di certi valori (o interessi su altri).

Il recente libro di Gaboardi intende fornire, appunto, materiale e suggerimenti per queste riflessioni critiche: lo stato della finanza locale in Italia è sinteticamente esposto e discusso come effetto della normativa che la regola; ed una normativa parzialmente diversa è suggerita al fine esplicito di contribuire alla sua riforma. Tutto ciò, con una trattazione sempre esemplarmente lucida, che dimostra nell'autore una eccezionale capacità di sintesi e di esposizione. Una citazione particolare merita il capitolo, di grande interesse, sulle gestioni previdenziali. Studi con questo taglio possono essere, e sono, utilissimi, per quanto s'è detto in principio, anche al giurista. Il quale supera facilmente il disagio che può essergli provocato dal dichiarato proposito dell'autore di trattare la materia *de iure condendo*, se avverte che il diritto « come deve essere » è pure un aspetto del diritto « come può essere », che occorre aver presente per capire il diritto « com'è ».

E tuttavia, nel corso di una lettura che non può non indurre a simpatizzare con l'autore per quanto di equilibrio nei giudizi e di impegno civile il suo lavoro manifesta, si matura via via l'impressione di una ingenuità di fondo tanto fuorviante quanto la più scaltrita operazione mistificatrice: impressione che deriva dalla prospettiva meramente tecnica in cui Gaboardi colloca le sue critiche e i suoi progetti. Non si tratta di limitatezza di orizzonti: l'importanza decisiva delle autonomie locali come suscitatrici di ampie partecipazioni all'attività amministrativa è un chiaro messaggio del libro; e le proposte riformatrici non sono mai tali da subordinare i valori dell'autonomia a contrastanti esigenze. Non manca, dunque, a Gaboardi la convinzione che le soluzioni tecniche sono strumentali al perseguimento di finalità politiche.

Ma altro è l'impegno, altra la sensibilità storica. L'ordinamento giuridico non è l'incarnazione della ragione, ma la composizione di forze antagonistiche. E ogni progetto riformatore non può prescindere dalla consapevolezza del perché gli istituti giuridici sono quelli che sono.

Gaboardi suggerisce un certo numero di « interventi onesti e giusti »: riforme che « possono esser fatte subito, perché il farle costa abbastanza poco e perché il farle subito richiede solo una certa dose di buona volontà » (p. 101). Come, ad esempio: abbandonare la prassi di procrastinare per anni i riparti delle compartecipazioni; recuperare i ritardi negli accertamenti tributari; evitare, applicando la legge sull'adozione speciale, di trattenere migliaia di bambini nei befofrosi; eliminare gli specchi dell'ONMI; sopprimere l'affidamento dell'assistenza psichiatrica alle opere pie; liberarsi, nel pubblico impiego, dall'aggiungimento delle qualifiche al titolo di studio; e così via. Tutte iniziative, certo,

« oneste e giuste »; tanto che proporle con questa aggettivazione significa denunciare che disonestà e ingiustizia sinora prevalgono. Ma a vincere la disonestà e l'ingiustizia non basta « solo una certa dose di buona volontà »: occorre anche, e prima di tutto, la consapevolezza degli interessi che di quelle disonestà e ingiustizie si avvantaggiano. E accreditare l'idea che l'inadeguatezza delle leggi e la loro mancata o difettosa applicazione dipendono da carenza di fantasia o di perseveranza, non giova certo a cambiare le cose. Chi propone, come fa Gaboardi, un piano, sia pur limitato, di interventi, di « cose da fare », e a tal fine si dà carico di informare per quanto è necessario e sufficiente ad un giudizio corretto sulla situazione in atto, manca al suo compito se suggerisce implicitamente che tale giudizio può prescindere dall'intelligenza degli interessi costituiti da cui nascono le norme e i valori dominanti. Dico che manca al suo compito, e non che lo realizza soltanto parzialmente: perché ciò che si rileva non è tanto che si dia al lettore un'informazione non esauriente (Gaboardi ha limitato consapevolmente il suo materiale al fine di offrire una trattazione chiara e accessibile della problematica essenziale) quanto che lo si ponga in una angolazione ideologica, come si ha quando si assume implicitamente che possano proporsi interventi, legislativi o amministrativi, che non hanno un costo politico; assunto il cui ineliminabile presupposto è che l'attività normativa e amministrativa sia orientata, anziché da interessi confliggenti, da un interesse pubblico sulla cui definizione non ci siano dubbi. Questo presupposto è, appunto, ideologico: dettato, cioè, da una convinzione, sulla natura e la rilevanza dell'attività normativa e amministrativa, che è imposta dall'esigenza di conservazione del sistema. D'altra parte, le proposte formulate su questo presupposto si rivelano utopiche, perché frutto di un pensiero « incapace di una diagnosi corretta della società presente » (MANNHEIM, *Ideologia e utopia*, trad. it., Il Mulino, 1965, p. 41): Gaboardi sembra sperare, infatti, che i suoi suggerimenti possano da soli sortire l'effetto di far venire alla luce una buona volontà che sinora è mancata. Ad esempio, i mezzi proposti per risanare i bilanci dei comuni deficitari (p. 111 ss.) sono, senza dubbio, ragionevoli e degni di seria riflessione. Meno ragionevole è la convinzione, implicita in quei suggerimenti, che l'eliminazione dei disavanzi dei bilanci comunali sia un obiettivo di qualcuno che abbia il potere di realizzarlo; e che perciò sia realizzabile. L'analisi (compiuta da GIARDA, *Finanza locale: gli errori del libro bianco*, in « Economia pubblica », maggio 1971, p. 37) circa « il peso che la pratica dei mutui a ripiano dei bilanci e la politica statale a riguardo dei contributi trentacinquennali hanno avuto, e hanno tuttora, nel determinare la situazione deficitaria degli enti locali », dimostra che la volontà di eliminare le situazioni deficitarie è incompatibile con la condotta del Parlamento e del Governo; che perciò dimostrano di voler mantenere quelle situazioni. E si capisce: il deficit cronico della finanza locale è ad un tempo l'effetto della stretta subordinazione di tutte le scelte locali a quelle centrali e il mezzo di questa subordinazione, che non è frutto di una volontà malvagia o di disoneste prevaricazioni burocratiche, ma riflette una scelta coerente con tutta una politica istituzionale, economica e finanziaria.

Né si tratta di una scelta seriamente contestata: non solo il progetto (n. 1528) presentato al Senato il 5 febbraio 1971 dal gruppo socialista, ma anche quello (n. 1565) presentato il 19 febbraio 1971 dal gruppo comunista, prevedono la copertura dei disavanzi economici mediante mutui a pareggio, nei

limiti delle responsabilità stabilite dal CIPE (cfr. VILLANI, *L'indebitamento degli enti locali*, Giuffrè, 1969, p. 5 ss.; e CASALENGO, *Il finanziamento degli enti territoriali*, in « Bancaria », 1970, p. 1293 ss., spec. p. 1309).

Il fatto è che alle preesistenti motivazioni dell'opportunità di limitare l'autonomia finanziaria degli enti locali (fra cui soprattutto le sperequazioni di risorse e di bisogni tra le diverse aree, con tutte le loro complesse implicazioni, e le esigenze della programmazione economica e finanziaria), sta ora aggiungendosi un'altra. La domanda esplicita di servizi pubblici cresce, da qualche anno, in misura di gran lunga superiore a quelle con cui procede l'offerta; e l'insoddisfazione per la carenza o l'insufficienza dei servizi stimola la formazione, specie nelle grandi città, di strumenti di partecipazione (comitati spontanei, assemblee di quartiere ecc.) che esercitano pressioni sui comuni. Alcuni di questi stanno cercando di ridurre le tensioni con misure di decentramento (consigli di quartiere e simili) che riescano ad imbrigliare le spinte integrando gli organismi di base in quelli istituzionali. Ma i risultati che possono ottenersi in questa direzione sono temporanei. A un certo punto, le finanze comunali esploderebbero, se gli amministratori avessero il potere di aumentare sensibilmente le spese secondo la domanda.

Senza ipotizzare una volontà politica e una tendenza istituzionale a fare degli enti locali meri strumenti di esecuzione di decisioni del potere centrale, non si spiegherebbe, fra l'altro, il disinteresse verso una possibile riforma cui Gaboardi non accenna ma che sarebbe realizzabile senza un costo apparente: la ricomposizione delle circoscrizioni comunali in modo da farle coincidere con dimensioni territoriali e demografiche tali da realizzare almeno questi effetti: a) una migliore capacità delle amministrazioni di organizzare servizi su scala adeguata, di progettare le opere e utilizzare gli interventi finanziari dello Stato (cfr. ROSINI, *Il decentramento finanziario in Italia*, Cedam, 1964, p. 176 ss.); b) una riduzione delle spese correnti *pro capite* (cfr. GIARDA, *Un'analisi statistica sui determinanti delle spese degli enti locali*, in « Studi sulla finanza locale », Giuffrè, 1967, p. 67 ss., spec. p. 133); c) un incremento della partecipazione (cfr. GERELLI, *Partecipazione ed efficienza nella costruzione delle strutture*, in « Rivista internazionale di Scienze sociali », 1969, p. 411 ss., spec. p. 423).

La constatazione, che si ricava dai dati normativi e dalla prassi amministrativa, che gli obiettivi della classe dirigente non sono quelli che gli interventi proposti da Gaboardi consentirebbero di raggiungere, induce a concludere che difficilmente il suo lavoro contribuirà, secondo il suo lodevole proposito, al riordino della finanza locale: perché « li buoni consigli... conviene naschino dalla prudenza del principe, e non la prudenza del principe da' buoni consigli ».

Però sarà ugualmente prezioso, a chi lo leggerà sagacemente: perché, dimostrando che le difficoltà della finanza locale sono tecnicamente superabili, e che i mezzi per superarli sono nelle mani del Parlamento e del Governo, distrugge molti diffusi pregiudizi ed agevola l'attribuzione delle responsabilità politiche.

EMILIO ROSINI