

Materiale didattico integrativo

**Dispensa di
Storia della Finanza Pubblica 2**

Prof. Mauro Carboni

a.a. 2006-07

La finanza locale

Nel celebre trattato *Finanza Pubblica* pubblicato nel 1963, Celestino Arena scriveva che “nel nostro Paese i rapporti tra finanza statale e finanza locale sono rimasti avvolti nell’incertezza e nell’empirismo dall’unità fino ad oggi; dominati da una costante, cioè dalle lotte per far rispondere risorse scarse alla tumultuosa sollecitazione di bisogni disparati e crescenti, lotta risoltasi sempre col sacrificio della finanza e dell’autonomia locale”.¹ A distanza di oltre quarant’anni le osservazioni di Arena non solo suonano ancora attuali, ma costituiscono una sorta di compendio delle vicende della finanza locale nella storia dell’Italia unita.

Il sistema di finanza degli enti locali territoriali (Comuni, Province e Regioni) è stato oggetto di numerosi interventi e revisioni, raramente però guidati da esigenze di semplicità e razionalità, più spesso frutto di emergenze e situazioni economiche contingenti. I passaggi principali sono stati i seguenti: autonomia finanziaria in regime di comunione dei cespiti (1865); accentramento e rigorosa separazione (1931); finanza di trasferimento zoppa (1949); finanza di trasferimento integrale o derivata (1973-74); decentramento e autonomia finanziaria (1992).

1. L’età liberale - Negli anni immediatamente successivi all’unificazione italiana furono effettuate le scelte fondamentali che determinarono non solo l’evoluzione dell’intervento pubblico ma anche il rapporto fra governo nazionale e autorità locali dal punto di vista dell’organizzazione amministrativa e finanziaria. La prima decisione fondamentale per gli assetti amministrativi del nuovo stato fu l’adozione dell’ordinamento piemontese, ossia di un modello di stato centralizzato. Il timore di una rapida disgregazione indusse i padri fondatori, con consenso peraltro larghissimo di uomini e schieramenti politici, a negare agli stati preunitari non solo uno status federale ma persino il semplice ruolo di regioni. Questa scelta ha messo in campo la burocrazia statale, inizialmente soprattutto piemontese, e ad essa ha affidato ampi poteri direzionali a livello nazionale a scapito delle rappresentanze locali. Questo indirizzo centralizzatore ha sistematicamente privilegiato le esigenze dei governi nazionali a scapito delle amministrazioni locali.

All’indomani dell’Unità accanto al problema di riordinare e uniformare la finanza statale il legislatore si trovava di fronte il compito non meno arduo di affiancare a quello un sistema finanza locale. Uno stato moderno e articolato consta infatti di molteplici enti territoriali autonomi (Comuni, Province, Regioni), cui la legge deve attribuire ambiti di intervento proprio e deve assicurare mezzi congrui all’assolvimento dei compiti assegnati.

¹ C. Arena, *Finanza Pubblica*, Torino 1963, v. II, p. 448.

La questione dei rapporti fra erario e finanza locale si rivelò una delle più intricate del periodo. Essa poteva essere risolta riservando agli enti locali tributi specifici che essi imponevano in proprio (separazione dei cespiti), oppure facendo concorrere gli enti locali alle contribuzioni statali (comunione dei cespiti). Entrambe le opzioni furono oggetto di valutazione, ma la scelta cadde su un sistema misto, dove tuttavia la promiscuità tra entrate statali e locali era prevalente.

Inizialmente il problema più grave era costituito dalla eterogeneità delle tradizioni normative in cui si trovavano ad operare gli enti locali nelle diverse regioni d'Italia. Si trattava di ridurre tanti diversi sistemi ad uno in applicazione del principio dell'uguaglianza dei contribuenti di fronte all'imposta.

In linea di massima fu la legge comunale e provinciale n. 2248 varata il 20 marzo 1865, le cui linee portanti erano peraltro state anticipate da un disegno di legge del 1862, a fissare i criteri che regolavano la finanza locale. Per garantire l'erogazione di servizi minimi su tutto il territorio nazionale e limitare la discrezionalità delle amministrazioni locali sul versante della spesa la legge imponeva ai Comuni una lunga serie di spese obbligatorie, senza peraltro vietare ulteriori spese facoltative. L'articolo 116 elencava con minuzia le prime, fra cui spiccavano per rilevanza gli obblighi relativi alla manutenzione delle strade, per il servizio sanitario, per l'istruzione elementare, per l'illuminazione, per i cimiteri, per la polizia locale e per la custodia dei detenuti.

Sul versante delle entrate la legge si preoccupava di evitare sperequazioni nel trattamento dei contribuenti, evitare la vessazione di alcune categorie a scapito di altre e prevenire abusi, fissando non solo l'ambito d'azione della fiscalità locale, ma precisando anche i criteri di applicazione e le tariffe. La legge stabiliva una ripartizione di cespiti in base alla quale attribuiva ai Comuni parte dei proventi del dazio sul consumo e i gettiti di alcune addizionali, applicati sia ai dazi che alle imposte dirette statali. Queste due voci divennero la spina dorsale delle entrate tributarie locali. C'erano altri cespiti minori, quali ad esempio la tassa sulla occupazione di spazi pubblici, la tassa sugli animali da lavoro e sui cani, ma sul loro gettito gli enti locali facevano poco assegnamento.

Dalla scelta di generalizzare l'imposta sui consumi già sorgeva una difficoltà, perché prima dell'unità le imposte sul consumo erano diffuse in Emilia, in Lombardia e nel Regno di Napoli, ma erano poco applicate in Umbria e nelle Marche, mentre erano presenti in modo frammentario in Toscana e nel Regno di Sardegna. Non era quindi difficile immaginare accoglienza e reazioni assai difformi nelle diverse regioni del Paese.

A causa delle dissestate condizioni dell'erario, i dazi sulle maggiori voci di consumo non furono tuttavia lasciati in esclusiva ai Comuni, essi anzi erano stati istituiti nel 1864 come tassa statale, su bevande e carne principalmente. Ai Comuni non era lasciata neppure autonomia applicativa: la tariffa base e i criteri di prelievo erano stabiliti dallo stato. A tal fine i Comuni furono divisi in due classi: Comuni chiusi, ossia i Comuni più piccoli, per i quali era previsto il pagamento alla cinta daziaria; e i Comuni aperti, ossia i Comuni urbani più grandi, con pagamento alla

vendita al minuto. Per finanziarsi i Comuni avevano la facoltà di imporre una addizionale sulla tariffa base, fino ad un ricarico massimo del 40%.

Alle sovrimposte sui dazi sui beni di consumi si aggiunsero le addizionali sulle imposte dirette. Anche in questo caso fu stabilito per legge un ricarico massimo del 50%, a garanzia di una applicazione equa dei diversi tipi di sovrimposta ed evitare che le maggioranze di governo nei consigli comunali facessero una politica fiscale di parte. In tal modo il governo cercava di garantire i diversi gruppi sociali, proteggendoli da oneri locali eccessivi o troppo sbilanciati: i meno abbienti erano tutelati dal limite del 40% sui consumi, possidenti e industriali erano a loro volta certi che la tassazione locale non avrebbe potuto essere eccessivamente inasprita a loro danno.

La normativa di riordino era appena stata licenziata che già nel 1866, sotto la spinta della drammatica emergenza finanziaria causata dalla III guerra d'indipendenza, fu rivista riducendo le quote a disposizione degli enti locali. Col passare degli anni prese corpo la tendenza di subordinare la finanza locale alle superiori esigenze dell'erario, da un lato allungando la lista delle spese obbligatorie dei Comuni, dall'altro avocando allo Stato alcuni cespiti inizialmente concessi ai Comuni. Sul versante delle entrate i Comuni finirono quindi per essere visti come pericolosi concorrenti dello Stato, mentre sul versante delle spese vennero percepiti come utili sostituti dello Stato.

Per fronteggiare il dissesto causato dalla guerra fra 1866 e 1868 furono sottratti ai ruoli dei Comuni la tassazione di numerosi generi di largo consumo, che fu riservata allo stato: zucchero, farine, riso, oli, grassi. I redditi derivanti dai titoli del debito pubblico furono a loro volta sottratti e sottoposti ad unica trattenuta alla fonte. Infine nel 1870 il diritto dei Comuni di imporre sovrimposte sui redditi da ricchezza mobile fu abolito del tutto. Nello stesso arco di tempo, fra 1865 e 1877 si trovano ben 42 provvedimenti governativi che trasferirono ai Comuni spese di servizi pubblici o imposero oneri aggiuntivi assai gravosi che andavano dai lavori pubblici alla sanità. La finanza locale finiva per fare da stanza di compensazione alla politica della lesina perseguita a livello statale. Infatti, come si evince dalla tabella 1, al riequilibrio della finanza statale corrispose il peggioramento dei conti degli enti locali.

Per compensare almeno in parte questa raffica di limitazioni, sottrazioni di cespiti e incremento di oneri, ai Comuni fu permesso di introdurre un congruo numero di nuove tasse locali proprie: l'imposta di famiglia, l'imposta sul bestiame, l'imposta sul valore locativo delle abitazioni, le tasse sui domestici, sulle vetture, sulle licenze e sugli esercizi commerciali. A ciò si aggiunsero proventi derivanti dal permesso di aumentare le sovrimposte su consumi, terreni e fabbricati fino al 100% dell'imposta governativa. A fronte delle perduranti difficoltà di molti enti locali a riportare i bilanci in equilibrio, nel 1874 il governo diede prova di notevole immaginazione accordando ai Comuni la facoltà di imporre una varietà di micro-imposte, dal bollo sulle fotografie all'imposta sulle insegne dei negozi.

Tab. 1 Grado di copertura della spesa statale e locale

Anno	Stato	Enti locali
	% copertura spesa	% copertura spesa
1862	58	94
1866	44	79
1870	73	79
1876	107	78
1890	99	68

Fonte: Zamagni (1990)

L'aggravarsi della situazione delle finanze locali, causata dallo stabilizzarsi di un elevato squilibrio fra entrate e spese, indusse il governo ad intervenire per sorvegliare il versante delle spese. Nel mirino finirono in particolare le spese "facoltative", ossia quelle spese che la legge del 1865 aveva lasciato alla discrezionalità degli amministratori locali. Nel 1874 una commissione d'inchiesta sottopose ad approfondito esame gli oneri di Comuni e Province, cui fece seguito l'emissione di norme volte a contenere questo genere di spese, non essenziali, imponendo una maggioranza dei 2/3 per l'approvazione, e l'obbligo di una relazione tecnica accompagnata da indicazioni di copertura per tutte gli esborsi eccedenti le 500 lire.

Nell'analisi dei bilanci comunali condotta nel 1878, Vittorio Ellena non lesinò critiche alla tendenza dei municipi di sperperare risorse in "sterili abbellimenti" e in "spese di lusso" in contrasto con le esigenze del Paese e fatte per di più contraendo prestiti o alienando il patrimonio. In quegli stessi anni il periodico "L'Economista" non esitava a chiedere un maggior controllo dei bilanci comunali da parte dei Prefetti, al fine di contrastare le spese superflue. Per quanto tali critiche non fossero del tutto infondate si deve ricordare che in realtà il sistema della finanza locale nei decenni che seguirono la sua definizione si trovò a dover assolvere un compito impossibile: fronteggiare un numero crescente di compiti con strumenti inadeguati. Dal canto loro i governi sacrificarono scientemente la finanza locale, sottraendo risorse e trasferendo oneri, per perseguire la politica di risanamento della finanza statale. Così mentre il bilancio dello stato centrava il pareggio, i bilanci degli enti locali affondavano: nel 1873 su 8.326 Comuni del Regno ben 3.415 erano indebitati per 545 milioni complessivi, nel 1877 il numero dei Comuni indebitati era salito a 3.690, per 712 milioni di lire. Il ricorso al prestito era strada facile nelle procedure, ma era la strada che portava al fallimento le amministrazioni delle grandi città: il dissesto del Comune di Firenze, costretto a sospendere i pagamenti nel 1878, assurse a caso nazionale, e ad esso seguirono i casi non meno clamorosi di Napoli, Ancona e Roma, con conseguente richiesta di intervento dello Stato.

Fin dai primi anni dopo l'unità l'espansione e l'intricata connessione fra fiscalità statale e locale divennero elementi caratterizzanti. Tale sistema era poi contraddistinto dalla tendenza dello stato a trasferire agli enti locali oneri di spesa e a regolarli rigidamente con effetti devastanti sui bilanci. La debolezza della finanza locale non fu tuttavia esclusiva responsabilità dei governi nazionali. A fronte di maggiori oneri i Comuni ricorsero a piene mani alle sovrimposte sui consumi e sulla proprietà fondiaria e ciò non solo perché avevano poche alternative, cosa non sempre vera, ma anche per praticità e calcolo politico. Le sovrimposte erano di facile riscossione e i contribuenti non le percepivano come imposte nuove. In aggiunta, trattandosi di tributi di natura erariale, il peso di questi tributi non era fonte di malcontento nei confronti degli amministratori locali. Inoltre gli enti locali mostrarono poca propensione all'autonomia e quando nel 1870 lo Stato sembrò propenso ad operare una separazione dei cespiti, cedendo i dazi ai comuni e riservando le imposte dirette all'erario, la maggioranza degli enti locali insorse per evitare un riordino che avrebbe dato più libertà di manovra, ma anche maggiore responsabilità in materia di imposizione.

In assenza della concessione di cespiti nuovi la battaglia per tenere sotto controllo i disavanzi degli enti locali poteva essere combattuta solo sul versante della spesa. Ribadendo un approccio "statocentrico", la nuova legge comunale e provinciale varata da Crispi nel 1889 cercò di portare ordine nella finanza locale affidando il controllo degli enti locali ad un nuovo organismo, la Giunta provinciale amministrativa, presieduta dal Prefetto, istituendo un controllo sulle spese facoltative e straordinarie, e fissando rapporti rigidi fra entrate comunali e spesa. L'accensione di prestiti da parte dei Comuni fu a sua volta sottoposta a condizionamenti e controlli più cogenti e fu trasferita dal settore bancario alla cassa depositi e prestiti. Gli interventi ristabilirono un equilibrio pur senza portare ad una soluzione duratura, e ciò al prezzo di notevoli inconvenienti, quale il blocco indiscriminato di tutte le spese straordinarie (incluse le opere di pubblica utilità) laddove scattasse la tagliola della legge. Nei grandi centri urbani², i più dissestati, fra 1889 e 1895, le spese per opere pubbliche subirono una contrazione dell'80%. In ogni caso il rallentamento oltre che brusco fu temporaneo, infatti la dinamica di spesa degli enti locali risalì rapidamente negli anni successivi.

Fra le novità più importanti dell'età giolittiana vanno annoverate le municipalizzazioni, autorizzate da una legge del 1903. La costituzione di aziende municipalizzate trasse origine dal movimento del cosiddetto "socialismo municipale" e si poneva il duplice compito di assicurare l'erogazione di determinati servizi primari a prezzi estremamente contenuti e di garantire una fonte supplementare di entrate ai comuni. Oggetto di municipalizzazione dovevano essere servizi di pubblica utilità, quali trasporti, elettricità, gas, acquedotti, ma potevano includere altre gestioni, come le affissioni, enti di consumo, forni, centrali del latte e le farmacie. Sul versante dell'erogazione di servizi a basso costo a favore delle fasce più deboli della popolazione l'avvento delle aziende municipalizzate ha

² Si tratta di Firenze, Genova, Milano, Torino, Roma, Napoli e Palermo.

rappresentato un capitolo importante e positivo, tuttavia gli attesi benefici economici per i bilanci degli enti locali non si sono materializzati. Il risultato economico delle municipalizzazioni è risultato infatti assai deludente. In particolare, lungi dall'aver portato risorse alle casse degli enti locali, le aziende municipalizzate italiane (a differenza ad esempio di quelle inglesi) sono state sistematicamente afflitte da bilanci in dissesto, le cui perdite hanno finito per aggravare, anziché alleviare, la situazione finanziaria degli enti locali.

Fra 1866 e 1913 gli enti locali furono il settore con l'andamento di spesa più sostenuto, con una marcata flessione fra 1889 e 1895. Nel 1876 il 77% della spesa pubblica era effettuata dallo stato, nel 1913 la percentuale era scesa al 72%. Contestualmente la quota di spesa di pertinenza degli enti locali passò dal 23% al 28%. I principali ambiti di spesa erano: istruzione (10,2% delle risorse dei Comuni nel 1876 - il 23% nel 1913); l'assistenza (il 17% nel 1876 e il 22,2% nel 1913); opere pubbliche (il 26,6% nel 1876 e il 18,4% nel 1913); amministrazione e spese generali (il 33,9% nel 1876 e il 19,6% nel 1913).

Al loro interno questi dati nascondono significative diversità fra aree geografiche. Alcuni esempi: fra 1876 e 1913 la spesa degli enti locali per opere pubbliche aumentò in Italia da 100 a 192, dato risultante da andamenti piuttosto difformi nelle diverse aree del paese: l'indice passò infatti da 100 a 243 nelle regioni del nord, da 100 a 167 nelle regioni del centro e da 100 a 162 nelle regioni del sud. Questi dati fotografano la semplice difformità di crescita senza considerare l'entità delle cifre spese. La spesa comunale pro capite per opere pubbliche nel 1875 era di 2,3 lire al nord e di 2,4 lire al sud, ma nel 1912 era salita a 5,6 lire al nord, ma solo a 3,9 lire al sud.

Le forti disparità regionali determinavano intollerabili disparità nell'effettiva erogazione di servizi primari obbligatori. Nell'ambito dell'istruzione primaria il ritardo accumulato dalle aree più arretrate del Paese nel primo cinquantennio unitario fu tale da indurre nel 1912 il governo ad intervenire avocando a sé le competenze del settore inizialmente lasciato alla cura degli enti locali. Ad esempio, nel 1908 un campione di città dell'Italia settentrionale spendeva nella scuola elementare 1,7 milioni di lire contro 966 mila lire di un analogo campione al sud. Nel 1912 le spese pro capite per l'istruzione nei principali Comuni del nord (oltre 200.000 abitanti) erano di 15,4 lire contro le 6,7 lire dei Comuni del sud appartenenti alla stessa classe.

In assenza di trasferimenti incisivi da parte dello stato a favore delle zone meno sviluppate i livelli di intervento e dei servizi essenziali - istruzione, opere pubbliche, assistenza - erano destinati a rimanere molto difformi. Non solo, la differenza stava crescendo, alimentando uno dei problemi strutturali più drammatici della storia italiana: il divario nord/sud.

2. Fra le due guerre e il fascismo - La prima guerra mondiale determinò una brusca frenata della dinamica espansiva della finanza locale, subordinata alle superiori esigenze nazionali. Il grande incremento della spesa per sostenere l'impegno bellico fu pressoché interamente competenza dello stato e ciò favorì un forte accentramento del prelievo e della spesa pubblica. In questo contesto sfavorevole l'incidenza percentuale della spesa degli enti locali si contrasse di oltre il 50%, riducendosi al 10-11% della spesa complessiva della Pubblica Amministrazione. La contrazione era tuttavia legata alla emergenza bellica e come tale risultò temporanea. Nel primo dopoguerra e nei primi anni del fascismo la spesa degli enti locali si risollevò rapidamente portandosi oltre il 30% fra 1927 e 1929, una percentuale addirittura leggermente superiore a quella documentata negli anni precedenti lo scoppio della prima guerra mondiale.

La finanza locale continuò ad essere tuttavia angustiata da un cronico squilibrio fra compiti assegnati e risorse a disposizione, appena alleviato dalla attribuzione in esclusiva con R.D. 2030 del 1923 della riscossione in esclusiva dei dazi di consumo. Nel 1930 lo Stato procedette ad un consolidamento dei debiti accumulati dagli enti locali con l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti. Contestualmente il Testo Unico della finanza locale, licenziato nel 1931, riportò drasticamente ordine nel settore stabilendo precisi criteri di autosufficienza finanziaria. Il T.U. del 1931 - successivamente incorporato dalla legge comunale e provinciale del 1934 - disponeva la netta separazione della finanza locale da quella statale, attribuiva agli enti locali potere impositivo proprio, decretava l'obbligo dell'autosufficienza finanziaria e sanciva il principio dell'equilibrio fra entrate e spese.

Si trattava di un ordinamento rigido, ma efficace dal punto di vista dell'equilibrio finanziario. L'autonomia finanziaria poteva essere esercitata infatti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili. La riforma, vincolando strettamente la spesa alle entrate, ebbe l'effetto di comprimere la capacità di spesa degli enti locali e portò ad un progressivo processo di accentramento delle decisioni di spesa, con caduta contestuale dell'incidenza della spesa degli enti locali sul complesso della spesa pubblica: fra 1930 e 1938 la percentuale della spesa degli enti locali scese drasticamente dal 30 al 20% dell'insieme della spesa delle amministrazioni pubbliche.

I settori dove gli interventi di spesa degli enti locali subirono le decurtazioni più significative riguardarono le opere pubbliche, dove la quota degli enti locali, che prima della prima guerra mondiale aveva spesso superato il 50%, nel 1939 si ridusse al 12%; e l'istruzione, dove, complice l'avocazione allo stato dell'istruzione elementare, la quota di spesa degli enti locali si ridusse dal 60 al 16% del 1939.

3. Il secondo dopoguerra - Il secondo dopoguerra è stato caratterizzato, come già il primo, da una forte ripresa del ruolo della finanza locale, soprattutto sul versante della spesa. L'espansione è stata relativamente graduale: in percentuale la spesa degli enti locali è passata dal 14% del 1948 al 30 % del 1990. Fra 1948 e 1975 la spesa degli enti locali salì di oltre 10 punti percentuali, ad una breve stasi

ha fatto seguito una ulteriore espansione a partire dal 1979-80. Nel 1970 la spesa degli enti locali costituiva circa 1/5 del totale, nel 1980 costituiva oltre 1/4, mentre nel 1990 era vicina ad 1/3.

Negli anni '50 e '60 l'incremento della spesa pubblica locale fu stimolata da tre fattori: le migrazioni interne, la progressiva urbanizzazione della popolazione, l'estensione della gamma dei servizi offerti dagli enti locali.

La nuova carta costituzionale introduceva alcune radicali modifiche alla struttura amministrativa vigente. Disponeva la creazione delle regioni entro un anno e fissava in tre anni i termini per l'adeguamento delle leggi statali alle esigenze delle autonomie locali. In realtà i tempi di realizzazione furono ben più dilatati. In questa materia la continuità col passato e la lentezza degli interventi furono specialmente evidenti. Se si escludono infatti gli statuti speciali conferiti nel 1948 a Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino (il Friuli Venezia Giulia si aggiunse nel 1963) gli orientamenti autonomistici e il decentramento previsti dalla Costituzione rimasero lettera morta. Le regioni ordinarie dovettero attendere fino al 1970 e per il completamento dell'iter ci volle fino al 1975.

La finanza locale ha continuato ad essere regolata dalla legge del 1931-1934 fino alla duplice riforma amministrativa del 1970-75 e fiscale del 1973-74. In realtà quell'assetto fu progressivamente svuotato da una serie di norme aggiuntive che integravano, sospendevano o modificavano parti del Testo Unico. Il blocco di novità più importanti fu introdotto con la legge Tupini del 1949 che reintroduceva sistemi di compartecipazione a tributi erariali in sostituzione di tributi locali aboliti o riformati. In questo modo gli enti locali sono passati da un regime di finanza autonoma ad uno di sovvenzioni statali vincolate ad impieghi specifici. Si è creata quella che è stata chiamata la "finanza di trasferimento zoppa": da un lato infatti il governo ha continuato a concepire il proprio intervento come temporaneo e straordinario (evitando di ripianare i deficit di bilancio e chiamando la Cassa Depositi e Prestiti a sopperire con mutui), dall'altro gli enti locali non hanno saputo aumentare la copertura finanziaria. Il sistema delle sovvenzioni ha finito per scoraggiare la prudenza e la responsabilità, premiando al contrario i comportamenti più indisciplinati. Si è così alimentata l'irresponsabilità degli enti locali, che si sono abituati a vivere al di sopra dei propri mezzi e hanno sostituito in maniera crescente le entrate proprie con flussi finanziari provenienti dall'erario, accompagnati da vincoli e controlli sempre più blandi.

Il decentramento amministrativo ha completato l'opera, producendo peraltro risultati a dir poco sorprendenti, ai limiti del paradosso: infatti alla creazione di strutture decentrate e autonome è corrisposta l'esautorazione fiscale degli enti locali, privati di qualsiasi potere impositivo, e la riscossione delle entrate e la loro ripartizione dal centro.

4. La riforma del 1973-74 – Il lungo e tormentato processo destinato a portare alla elaborazione di una riforma organica del sistema tributario prese le mosse dall'insediamento di una commissione di studio presso il Ministero delle Finanze nel settembre del 1962 e si concluse con l'approvazione del nuovo

ordinamento nell'ottobre 1971, dopo un iter parlamentare durato quattro anni (1967-71). L'instabilità politica e la delicata situazione economica di quegli anni consigliò di ritardare ulteriormente l'entrata in vigore della riforma al primo gennaio 1973 (riforma delle imposte indirette) e al primo gennaio 1974 (riforma delle imposte dirette). Il primo gennaio 1973 entrò in vigore anche il riordino delle entrate tributarie degli enti locali.

Improntata a principi di unitarietà, chiarezza e semplicità la riforma del 1973-74 assimilava il nostro sistema tributario a quello dei principali Paesi europei. Dal punto di vista del gettito la riforma diede lusinghieri risultati: le entrate tributarie passarono nel volgere di pochi anni dal 32 al 35% del prodotto interno lordo, nonostante il permanere di un elevato margine di evasione. Determinò inoltre un significativo spostamento del peso fiscale dalle imposte indirette alle imposte dirette: fra 1974 e 1981 il contributo delle prime al complesso delle entrate tributarie diminuì in termini percentuali dal 30% al 23%, mentre il gettito delle seconde salì da meno del 20% ad oltre il 30%.

La novità più rilevante introdotta dalla riforma fu tuttavia la completa abolizione dei tributi locali, una scelta destinata a rivelarsi assai infelice. L'effetto ultimo della riforma fu infatti l'accentramento nello Stato della funzione impositiva e la creazione di una finanza locale derivata, priva cioè di risorse proprie. In contraddizione con il contestuale decentramento di poteri alle Regioni e il concomitante potenziamento delle autonomie locali la riforma eliminò del tutto le imposte autonome degli enti locali a favore di una finanza basata sui trasferimenti. Centralizzando l'imposizione, la riforma eliminò qualsiasi imposta locale, al punto che le stesse Regioni rimasero prive di capacità impositiva propria di qualche significato. L'autonomia delle amministrazioni locali fu quindi pericolosamente circoscritta al solo versante della spesa.

Il sistema misto che si era venuto disegnando fra 1949 e 1973 fu abbandonato per una finanza di trasferimento integrale. Questo passaggio non può essere considerato responsabile di tutti i guasti e gli squilibri di una finanza locale storicamente molto eterogenea, ma ha certo contribuito alla accentuazione più che alla riduzione degli scompensi. Il governo centrale ha voluto accentuare il controllo sulle entrate, stabilendo in verità un vero e proprio monopolio, nella illusione di potere monitorare e contenere anche la dinamica della spesa. In realtà così non è stato e il ragguardevole aumento del gettito prodotto dalla riforma tributaria è stato rapidamente inghiottito da un aumento complessivamente ancora più sostenuto delle spese. La politica di *deficit spending* si affermò tanto a livello centrale quanto a livello degli organismi territoriali. In assenza di vincoli di bilancio cogenti lo Stato si rivelò del tutto incapace di controllare tanto la dinamica ascendente della spesa corrente quanto l'accumularsi dei disavanzi degli enti locali. La ripartizione delle risorse dal centro ha determinato sperequazioni e arbitrii, gli enti locali hanno perso autonomia, anziché guadagnarne, mentre l'autorità centrale ha visto ridursi la capacità di tenere sotto controllo la spesa pubblica. Lo stato è diventato così prestatore di ultima istanza degli enti locali, un ruolo che è costato carissimo a tutta

la collettività, perché finanziato in modo prevalente attraverso l'espansione del debito pubblico.

In pratica la riforma tributaria ha azzerato l'area di applicazione dei tributi locali compensandola con l'attribuzione di entrate da parte dello Stato, sostitutive del gettito degli aboliti tributi comunali. Il sistema si caratterizzava per una maggiore incertezza delle risorse, che erano derivate, e quindi della copertura delle spese. Il metodo di distribuzione dei trasferimenti non era a sua volta esente da critiche: esso si basava sul criterio della spesa storica, quale parametro di riferimento delle erogazioni statali, che in assenza di correttivi favoriva la cristallizzazione di differenze anche notevoli tra i diversi enti. Si è cercato di ovviare a questo problema con una politica perequativa attraverso l'istituzione di un apposito fondo che, senza toccare le attribuzioni storiche, sovvenzionava ulteriormente gli enti con una spesa corrente pro-capite inferiore alla media nazionale.

I provvedimenti degli anni successivi hanno potentemente contribuito al sorgere di ulteriori disfunzioni burocratiche. In assenza di vincoli di bilancio cogenti, gli sforzi compiuti nel corso degli anni '80 sono stati rivolti in prevalenza a condizionare i comportamenti di spesa frapponendo ostacoli burocratici, rendendo complesse le procedure, con l'intento di rallentarne la dinamica espansiva. A tal fine sono stati introdotti vari meccanismi: l'indicazione di tetti settoriali, il carattere provvisorio dei provvedimenti, criteri di valutazione dei progetti e vincoli alle assunzioni di personale. Il risultato complessivo è stato soprattutto di complicare l'approccio burocratico con l'estensione del grado di dettaglio delle norme, senza peraltro riuscire a contenere la lievitazione della spesa corrente. L'unico provvedimento di qualche efficacia è stata l'introduzione obbligatoria di tariffe minime a parziale copertura dei costi di alcuni servizi.

Ci si può chiedere quali vantaggi l'erario si attendesse dalla riforma del 1973-74. Studi condotti sull'andamento delle entrate statali e dei trasferimenti agli enti locali rivelano che le prime crebbero più in fretta delle seconde, di conseguenza il governo "lucrava" la differenza e aveva quindi ragione di aspettarsi un guadagno dalla trasformazione del sistema da un meccanismo ibrido di trasferimento parziale ad un meccanismo di trasferimento integrale. Nel complesso si può tuttavia affermare che il calcolo si rivelò errato perché la dilatazione della spesa annullò il beneficio di un maggior gettito. Inoltre l'accentramento delle entrate accompagnato dal decentramento delle decisioni di spesa non ha favorito il raggiungimento di un equilibrio, anzi ha favorito la deresponsabilizzazione degli enti locali. Regioni, province e comuni si sono trasformati essenzialmente in enti di spesa, privi di risorse proprie. Per afferrare il paradosso, si pensi che alla fine degli anni '80 le Regioni spendevano da sole circa il 10% del prodotto interno lordo e avevano competenza su settori cruciali quali la sanità, l'agricoltura, i lavori pubblici, l'urbanistica. L'assenza di controlli efficaci e di responsabilità impositiva ha indotto gli amministratori a spendere sempre fino al tetto massimo consentito senza

doverne rispondere, mentre la provvisorietà delle norme ha fornito un facile alibi alla mancanza di programmazione.

Lo squilibrio strutturale della finanza pubblica italiana è rivelato dall'indicatore che per definizione riassume l'accumularsi di questo squilibrio: il debito pubblico. La crescita impetuosa del debito pubblico riassume tanto le insufficienze di funzionamento del sistema politico quanto i problemi della finanza pubblica. Fra 1975 e 1994 l'incidenza del debito sul PIL è raddoppiata, passando da 63,6% a 124,7% (tab. 2). Dopo il 1995 la quota si è prima stabilizzata, poi ha cominciato a ridursi, ma al prezzo di una dura politica di austerità. Le conseguenze della forte dilatazione del debito pubblico sono stati molteplici. In primo luogo, il pagamento degli interessi è diventata una delle voci più rilevanti di spesa pubblica con un duplice indesiderabile effetto di aumentare la spesa e irrigidire la struttura. In secondo luogo, si è determinata una distorsione delle scelte di investimento, rendendo concorrenziale a famiglie e imprese la sottoscrizione di titoli del debito pubblico al posto di investimenti direttamente produttivi.

Tab. 2 - Rapporto debito pubblico/PIL

	1975	1982	1990	1995	1998	2000	2002
Italia	63,6	76,7	97,2	123,8	116,4	110,5	110,3
Unione Europea		38,0	54,4	70,2		64,1	63,0

5. L'evoluzione della finanza locale negli anni '90 - Gli anni novanta hanno rappresentato una sorta di *redde rationem* per la finanza pubblica italiana che ha visto l'avvio di cambiamenti radicali nei diversi ambiti di intervento pubblico. La finanza locale è stata oggetto di una vera e propria “rivoluzione copernicana”, con l'abbandono della finanza derivata degli anni '80. Da un lato gli enti locali sono stati resi più responsabili dei propri bilanci attraverso l'individuazione di specifiche fonti di entrata a copertura delle spese, con propri margini di manovra e assunzione di responsabilità; dall'altro lo Stato ha rivisto il proprio ruolo di concorso alle spese degli enti locali riducendo progressivamente il proprio intervento attraverso trasferimenti ad un ruolo di supplenza volto a garantire determinati livelli minimi di servizi su tutto il territorio nazionale.

La strada verso l'autonomia impositiva e la responsabilità finanziaria degli enti locali è stata imboccata sulla scorta della Carta Europea dell'autonomia locale sottoscritta dall'Italia il 30 dicembre 1989. La prima revisione delle norme che regolano la vita degli enti locali è stata effettuata con l'emanazione della legge 8 giugno 1990 n.142 "ordinamento delle autonomie locali", la quale ha fissato i criteri generali del nuovo assetto finanziario. Il decreto legislativo n.507/93 ha dato effettivo inizio al riordino della finanza locale. Questo decreto, recante la nuova

disciplina in materia di entrate ha conferito agli enti locali cespiti certi e ha garantito un certo grado di libertà d'azione e di autonomia normativa. Si tenga comunque presente che si tratta di entrate istituite con legge statale sull'intero territorio nazionale. Gli enti locali hanno assunto la competenza in merito all'accertamento e alla riscossione, i margini di manovra sono limitati alle aliquote, alle detrazioni e alle esenzioni.

Uno dei segni più tangibili di inversione di rotta in materia di finanza locale è la ricostituzione dell'autonomia delle finanze comunali, la cui chiave di volta è stata l'attribuzione nel 1993 dell'imposta immobiliare, l'ICI. Il gettito di questa imposta ha rappresentato mediamente negli ultimi anni circa un quarto delle entrate correnti dei comuni italiani. Dal 1999 si è aggiunta la possibilità di introdurre una addizionale all'Irpef. Questa facoltà ha avuto grande successo ed è stata deliberata nel 2002 da oltre 4.000 Comuni e ha riguardato più del 70% della popolazione italiana.

Dalla metà degli anni '90 le Regioni e i Comuni hanno potuto contare tanto su tributi propri quanto su addizionali su tributi governativi e compartecipazioni a imposte nazionali. A titolo esemplificativo, nel 2002 le Regioni si sono finanziate con il gettito dei seguenti tributi:

tributi propri

- imposta regionale sulle attività produttive (Irap)
- tassa automobilistica regionale
- tassa regionale per il diritto allo studio universitario
- tassa speciale sui rifiuti solidi

sovrimposte

- addizionale Irpef

compartecipazioni

- compartecipazione all'Iva
- compartecipazione all'accisa sulla benzina

Le principali fonti di finanziamento dei Comuni sono state le seguenti:

tributi propri

- tassa sui rifiuti solidi urbani (Tarsu)
- imposta sulla pubblicità e le pubbliche affissioni
- tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Tosap)
- imposta comunale sugli immobili (Ici)

sovrimposte

- addizionale Irpef

L'autonomia comporta maggiori responsabilità e l'assunzione di rischi in proprio. Col superamento del sistema di copertura statale dei disavanzi degli enti locali è emersa l'esigenza di riportare in equilibrio situazioni di grave dissesto finanziario. A partire dal 1989 la normativa ha previsto sia meccanismi di risanamento finanziario attraverso l'autofinanziamento o attraverso l'intervento

straordinario dello Stato. In un passaggio successivo, nel 1993, la procedura sul dissesto è stata assimilata al fallimento per le imprese regolate dal diritto privato con liquidazione percentuale dei debiti accumulati e risanamento della gestione finanziaria.

Dal 1994 gli enti territoriali possono emettere obbligazioni proprie, e sebbene il ricorso a questa fonte di finanziamento sia finora rimasto circoscritto a non più del 2% dei Comuni italiani, si tratta di uno strumento importante per consolidare un sistema di finanza locale autonoma.

Il susseguirsi di interventi legislativi in materia di attribuzioni e competenze dei governi locali fa sì che l'intera materia continui a presentarsi in evoluzione. Sono però chiare le linee di fondo della trasformazione in corso: l'incremento delle entrate tributarie e le riduzioni dei trasferimenti evidenziano che è stato ormai compiuto il passaggio cruciale da una finanza locale essenzialmente derivata, dominante fino all'inizio degli anni novanta, a un impianto di finanza locale autonoma e responsabile. Gli enti locali sono divenuti titolari di un numero molto elevato di tributi propri che apportano un notevole flusso di entrate attraverso le quali fronteggiare le uscite ed adempiere alle proprie funzioni. I trasferimenti erariali non sono stati aboliti ma hanno assunto una funzione compensativa e non più sostitutiva delle entrate locali. Fino all'inizio anni 90 i trasferimenti costituivano la maggiore entrata delle amministrazioni locali. Alla fine degli anni '80 i trasferimenti rappresentavano circa l'80% delle entrate complessive, mentre le entrate proprie non superavano il 10%. Nel corso degli anni '90 a seguito del riassetto della finanza locale si è verificata una forte correzione: i trasferimenti si sono progressivamente ridotti mentre le entrate tributarie proprie hanno registrato un incremento imponente, tanto che nel 2001 costituivano la voce prevalente delle entrate correnti portate a bilancio dal complesso delle amministrazioni locali (tab. 3 e Fig. 5)

Tab. 3 Conto consolidato delle amministrazioni locali (miliardi di lire)

Voci	1980	1986	1992	1997	2001
Entrate					
Entrate tributarie proprie	2.039	11.682	31.493	68.845	149.788
Trasferimento da Stato E altri enti pubblici	13.543	85.132	140.958	143.653	130.284
Altre entrate	2.413	13.469	26.761	27.466	35.341
Totale entrate correnti	17.995	108.283	199.212	240964	315.413

Fonte. Relazioni della Banca d'Italia

Bibliografia di riferimento:

- C. Arena, *Finanza Pubblica*, Torino 1963.
- G. Brosio e C. Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'unificazione ad oggi*, Bologna 1986.
- G. Brosio e G. Lepri, *Stato e Finanza*, in M. Firpo, N. Tranfaglia e P.G. Zunino (a cura di), *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, Milano 1998.
- D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, Bologna 1993.
- P. Frascani, *Finanza, economia ed intervento pubblico dall'unificazione agli anni Trenta*, Napoli 1988.
- I. Musu, *Il debito pubblico*, Bologna 1998.
- F.A. Repaci, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna 1962.
- R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988.
- S. Rossi, *La politica economica italiana 1968-2003*, Roma-Bari 2003.
- F. Volpi, *Le finanze comunali di un grande centro urbano*, Milano 1959.
- V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Bologna 1990.

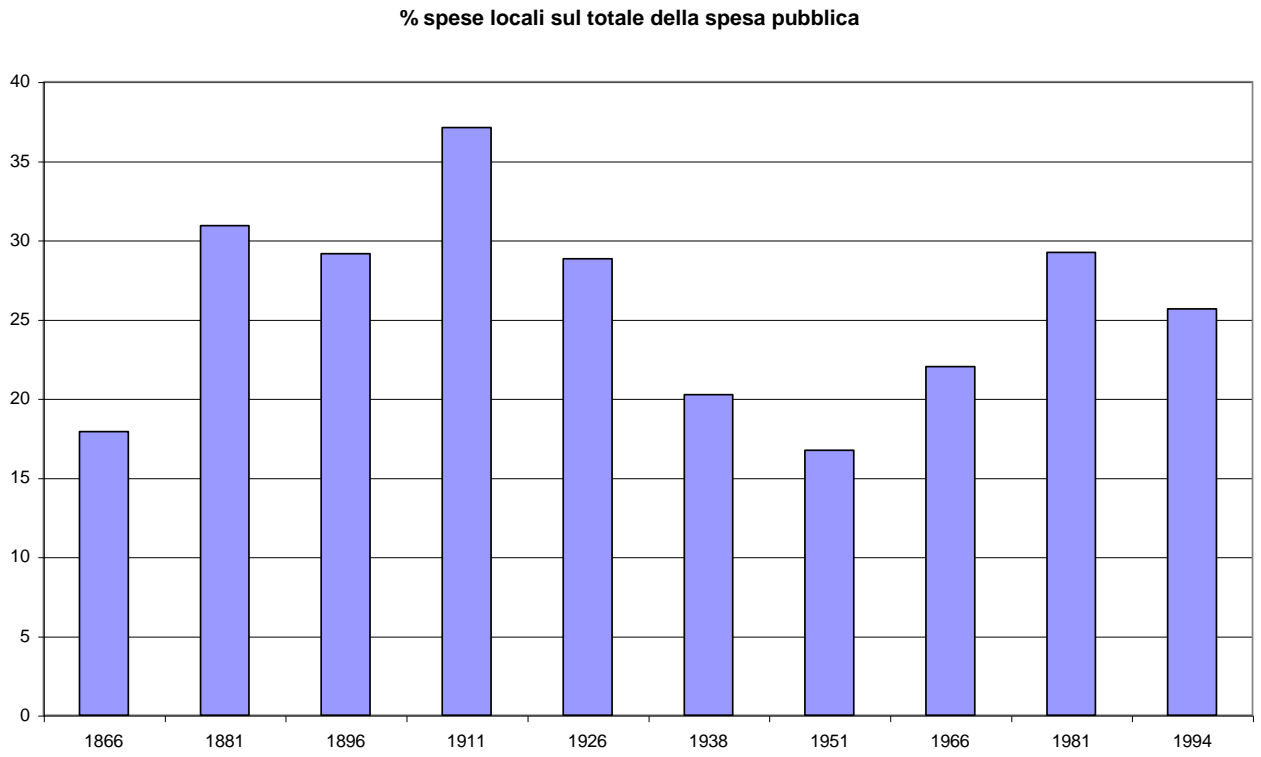


Fig. 1

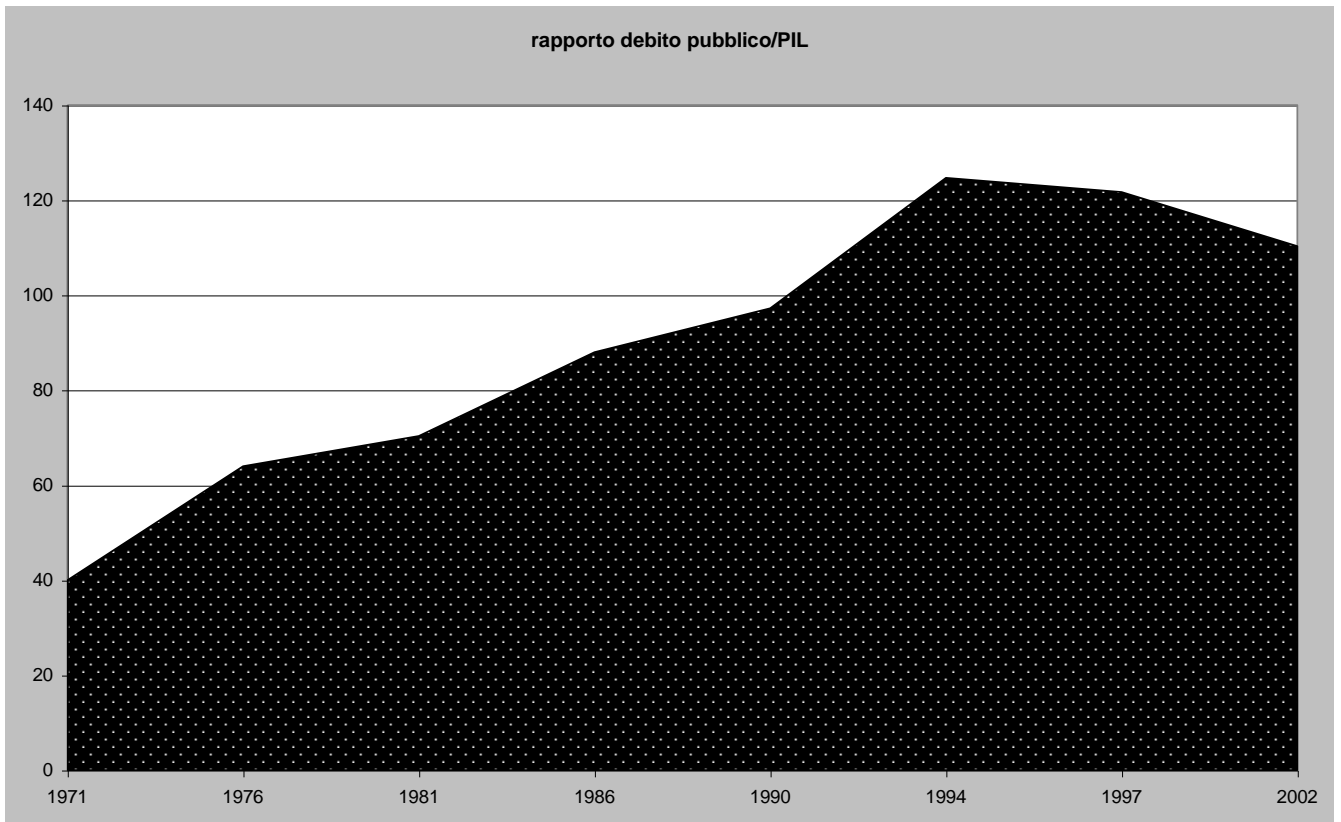


Fig. 2

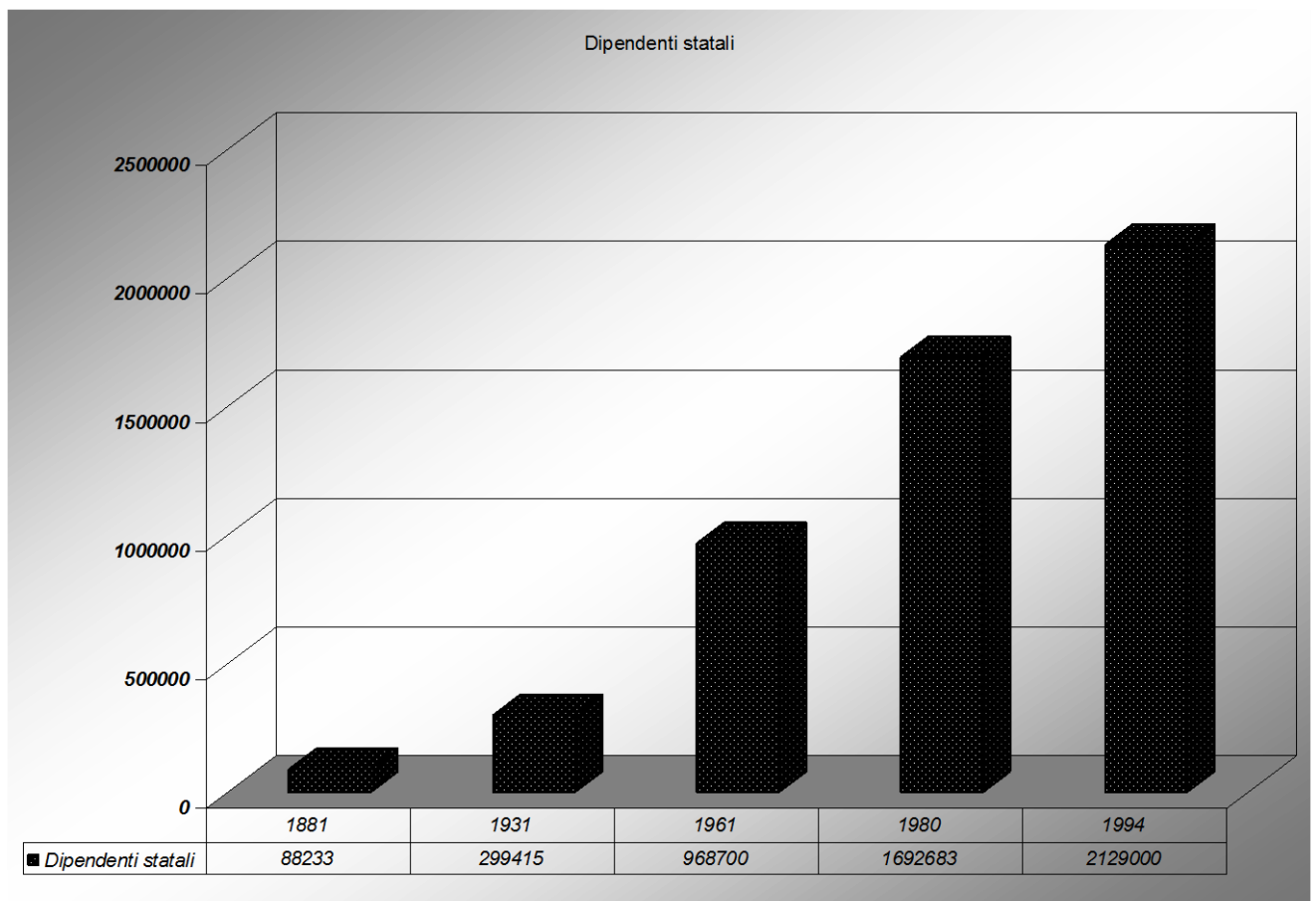


Fig. 3

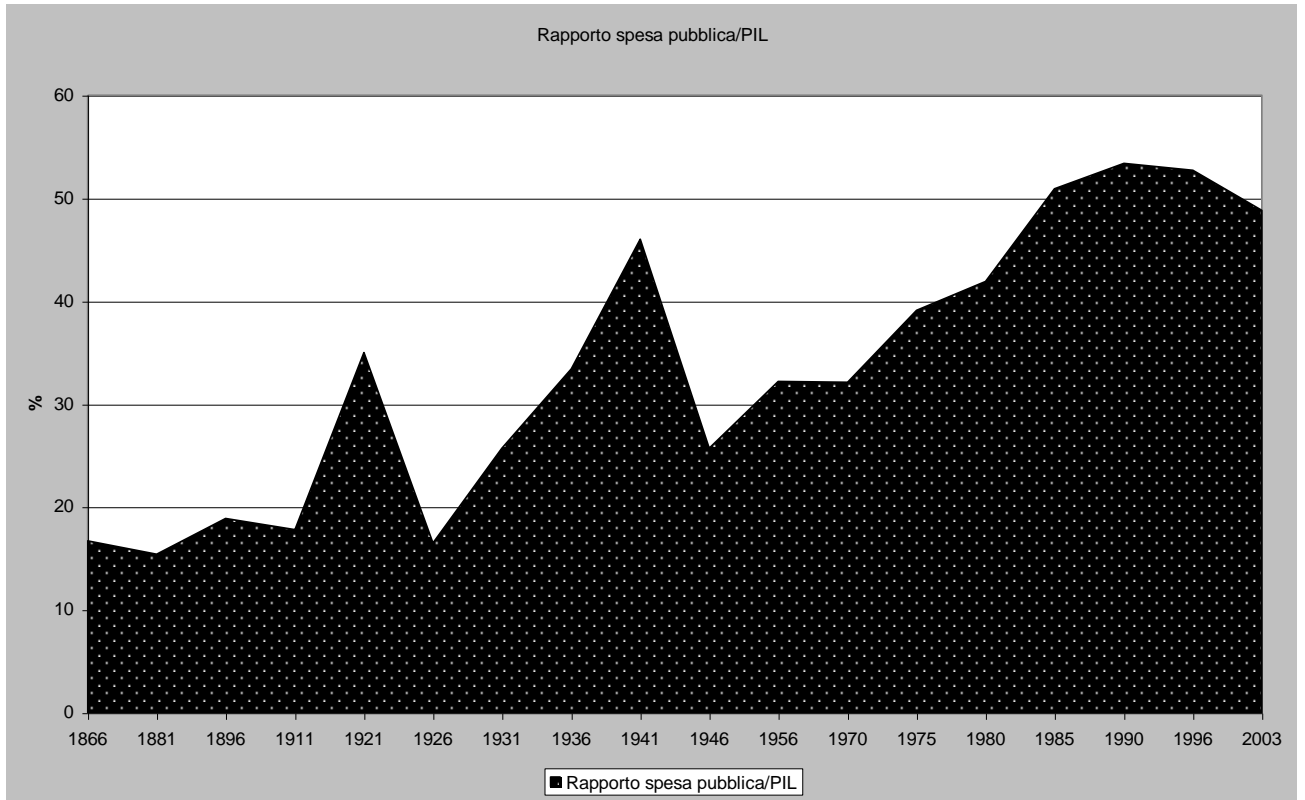


Fig. 4

Conto consolidato delle amministrazioni locali (1986-2001)

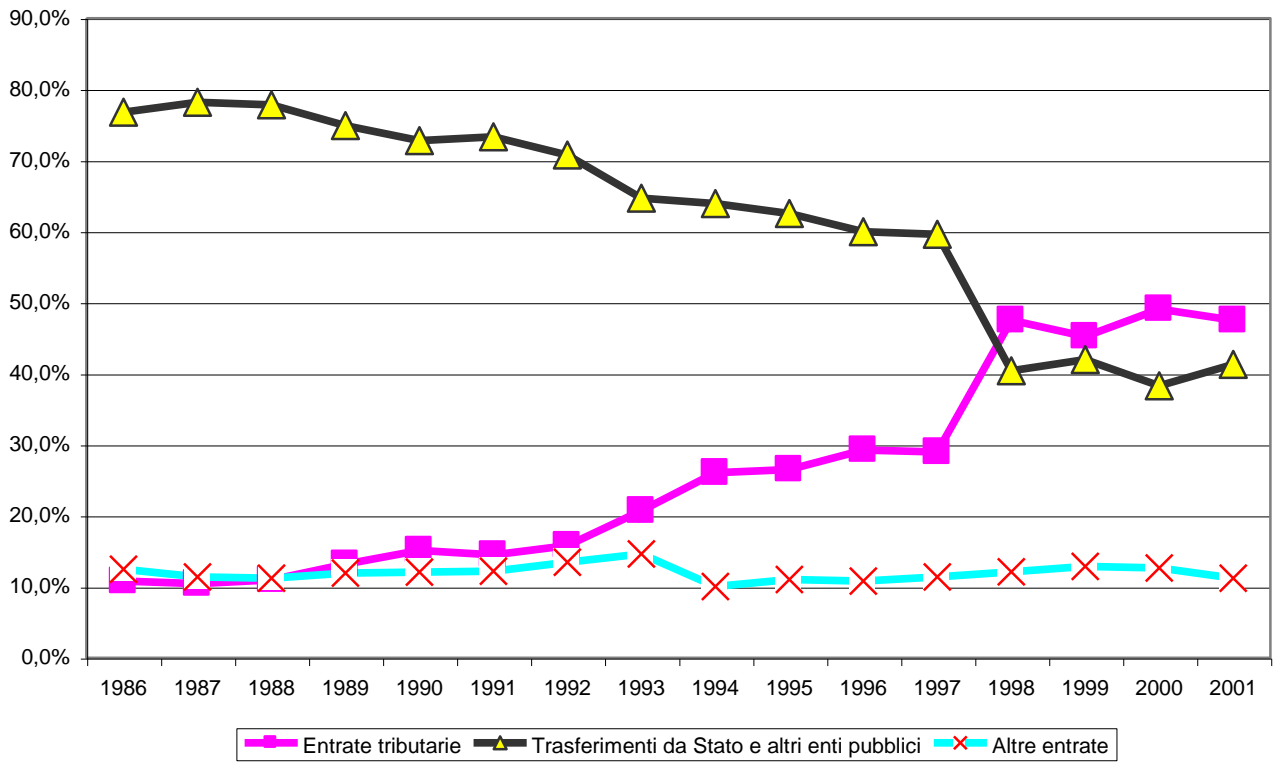


Fig. 5