



Munich Personal RePEc Archive

The positive character of the benefit theory of taxation and accountable local public finance: the thought of Sergio Steve

Paolo Liberati and Massimo Paradiso

University of Roma Tre, Department of Economica, University of Bari, Department of Economic Sciences

28. June 2012

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/43671/>

MPRA Paper No. 43671, posted 11. January 2013 07:31 UTC

**TEORIA POSITIVA DEL BENEFICIO E
FINANZA LOCALE RESPONSABILE:
IL CONTRIBUTO DI SERGIO STEVE**

Paolo Liberati (*)
Massimo Paradiso (**)

Giugno 2012

* Università di Roma Tre, Dipartimento di Economia.

** Università di Bari, Dipartimento di Scienze Economiche.

1. Introduzione

Sergio Steve è stato l'ultimo rappresentante di quella tradizione finanziaria italiana, che ebbe il suo nucleo nella concezione ideale di una finanza democratica fondata sulla corrispondenza tra le preferenze dei cittadini e le scelte di finanza pubblica: il che implicava il funzionamento di meccanismi di controllo delle decisioni finanziarie dal cui congegno e dalla cui efficacia doveva dipendere la possibilità di un assetto fiscale democratico.

In tal senso, quella per la tradizione finanziaria italiana è stata per Sergio Steve non certo celebrativa reverenza, ma adesione ad una visione in cui ricondurre la conoscenza di una realtà economica mutevole nel tempo ed osservata nella dimensione apparentemente specifica della finanza pubblica. Da questa tradizione discende il metodo di indagine di Sergio Steve, lo stesso che egli riconobbe in Luigi Einaudi, di "abitudine al controllo continuo delle ipotesi con i dati della realtà" (Steve, 1976a, rist. 1997, p. 696), cioè di costante confronto tra le ipotesi e i fatti, senza rinunciare alla revisione delle sue stesse interpretazioni quando queste fossero state smentite dall'evolversi dei fatti stessi. Da ciò discende l'insistenza di Steve sulla validità della visione di Antonio de Viti de Marco di uno stato democratico in cui le decisioni finanziarie non possono essere intese come l'esito razionale e astratto delle valutazioni individuali (Steve, 1994). Perché questo sarebbe in contrasto con la varietà delle ambizioni degli uomini ed in contrasto con l'essenza della democrazia: in cui la contrapposizione tra divergenti valori ed ideali si esercita nel controllo e nel giudizio delle decisioni finanziarie.

Ed allora la lunga fedeltà di Steve alla tradizione finanziaria italiana appare chiarirsi nella necessità per l'economista di riconoscere il buon senso di un assetto della realtà in cui, per dirla con il Montale a Steve carissimo, "occorrono troppe vite per farne una":¹ in cui cioè il contrasto e la varietà di valori che è nella vita collettiva degli uomini non può essere negato dall'adesione a schemi uniformi di razionalità. A meno di non voler assumere che l'attività finanziaria sia diretta alla realizzazione di un sistema di valori unitario e stabile. Era in ciò il richiamo più evidente al carattere positivo della tradizione italiana di scienza delle finanze, ed alla necessità di rinunciare a schemi di razionalità

¹ E' Steve stesso, citando Contini nei riguardi di Eugenio Montale, che dichiara essere quella sua nei confronti del pensiero di de Viti, una "lunga fedeltà" (Steve, 1994, rist. 1997, p. 353).

astratta a favore di una “razionalità che tenga conto degli atteggiamenti sociali, non immaginati per comodità dell’ideologo, ma studiati per quello che sono in concreto e per le possibilità effettive di modificarli” (Steve, 1986, rist. 1997, p. 39), quindi condizionato di tempo in tempo dalla variabilità degli assetti sociali e politici e dalle preferenze dei cittadini. In questo modo, la teoria economica della finanza pubblica poteva fornire un criterio insieme di razionalità e controllo delle decisioni finanziarie. Lungo questo percorso si muoverà, come argomentato nei successivi paragrafi, la concezione della finanza democratica di Steve, che egli trae dalla interpretazione dell’opera scientifica *in primis* di de Viti oltre che di Einaudi, e che gli consentirà di delineare i connotati della finanza locale come finanza responsabile.

2. Sergio Steve interprete della tradizione italiana di scienza delle finanze

Il senso della finanza democratica e del processo di decisione finanziaria è già nella interpretazione che Steve fornisce del “Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche” di Maffeo Pantaleoni (1883). L’occasione gli viene nel 1941 dalla discussione della tesi sostenuta in un volume dedicato a Pantaleoni da Nicola Pisani (1940), un giovane allievo prematuramente scomparso di Mauro Fasiani. Il Pisani aveva sostenuto che l’impostazione di Pantaleoni nella rappresentazione del processo di decisione finanziaria era individualistica, perché individuale era il calcolo delle utilità marginali compiuto nel Parlamento per il riparto della spesa pubblica. Da questa interpretazione Steve dissente (Steve, 1941).

La sua argomentazione ricalca l’interpretazione fornita da Griziotti (1925) in un articolo dedicato all’opera finanziaria di Pantaleoni: nel quale chiariva come il processo di decisione finanziaria nel Pantaleoni del “Contributo” fosse impostato su base collettiva, il cui soggetto era cioè nel Parlamento, così sottraendosi alle critiche rivolte a chi quel processo aveva invece impostato su base individuale. Mancava cioè ogni riferimento alla possibilità di conoscere le preferenze di ciascun individuo-contribuente riguardo la ripartizione delle spese pubbliche. Pantaleoni evitava, come poi anche il de Viti ricordato da Steve (1994, rist. 1997, p. 360), di cadere in quello che Barone aveva definito “uno dei maggiori perversamenti cui sia giunta la teoria dell’utilità finale”. Ma dove Steve forniva un contributo interpretativo essenziale ed originale della teoria del

riparto di Pantaleoni era nel chiarirne la natura di razionalizzazione a posteriori del processo di decisione finanziaria: rilevando come la razionalità del riparto fosse nel fatto che il riparto è quello che è, ed è già tale quando giunge in Parlamento dopo aver concluso un complesso percorso contabile ed amministrativo, che Pantaleoni stesso illustrava minuziosamente. È così che Pantaleoni spiega la condotta dei Parlamenti del suo tempo, consapevole, come Steve stesso dichiara di essere, che non fosse “possibile dare un’interpretazione del fenomeno finanziario che, ove non sia puramente ipotetica, non sia storicamente limitata” (Steve, 1941, rist. 1997, p. 64). Il Pantaleoni del 1883 aveva dunque ancora fiducia nei Parlamenti e nella democrazia liberale italiana, ed il suo antiparlamentarismo, via via sempre più antidemocratico, verrà dopo. Intanto rimane, e Steve coglie certo nel segno, che Pantaleoni si distingue dagli esponenti della teoria economica della finanza, perché a differenza di questi ultimi non si domanda quale sia il sistema di valori in base ai quali si procede alla formazione dei bilanci pubblici. Con Pantaleoni, almeno con il Pantaleoni del “Contributo”, de Viti sarà in accordo seguendone l’impostazione ed inserendola in una concezione teoricamente impeccabile dell’attività finanziaria. Dalla quale Steve trarrà la fondamentale e mai dismessa ispirazione per la sua interpretazione della teoria della finanza pubblica (Steve, 1994, rist. 1997, p. 353).

Anche in de Viti le decisioni finanziarie non sono dunque il risultato delle valutazioni individuali. E Steve (1994) ne rintraccia già l’esplicita affermazione nel “Carattere teorico dell’economia finanziaria”, pubblicato da de Viti nel 1888, nel quale è il noto svolgimento della teoria delle decisioni finanziarie nell’ambito dei due modelli contrapposti di stato monopolistico e cooperativo (de Viti, 1888). È da quest’ultimo che de Viti muove per la spiegazione della finanza pubblica del suo tempo, fino a concepirne una visione di finanza democratica, il cui cardine è l’ipotesi dello stato fattore di produzione, nel quale la funzione dell’imposta consiste nel dare allo stato la quota che gli spetta per il suo contributo alla produzione ed il godimento dei beni privati.

Da questa impostazione è stata fatta discendere - come è noto e largamente riportato nella letteratura, a partire da Musgrave (1959) - la collocazione della teoria devitiana dell’imposta nell’ambito della teoria del beneficio. Ma si tratta di un’affermazione che non si troverà negli scritti di Steve. Non vi è infatti in de Viti, e non sarebbe potuto

essere altrimenti date le premesse da lui poste alla base delle decisioni finanziarie, l'assunzione che ciascun individuo debba essere tassato in accordo con il beneficio marginale che trae dai servizi prodotti dallo stato. In de Viti, lo stato può essere inteso come una comunità di individui organizzati in forma cooperativa per il soddisfacimento di un insieme condiviso di interessi individuali e collettivi: esiste dunque un rapporto di scambio tra cittadini e stato, per il quale i cittadini versano risorse allo stato per la produzione efficiente di beni e servizi pubblici conformi agli interessi della collettività. L'imposta sarà pagata da tutti i cittadini quando tutti godono dei vantaggi del servizio prodotto dallo stato; sarà invece pagata da una parte dei cittadini quando solo quella parte gode dei vantaggi del servizio prodotto dallo stato.

Il beneficio entra dunque nella teoria devitiana dell'imposta non come principio normativo ma come principio positivo, cosicché a contare è che l'imposta sia pagata da chi gode dei servizi prodotti dallo stato². Come rileva Steve, il carattere della finanza democratica di de Viti è tutto nella premessa che sia possibile il controllo della collettività sulle decisioni finanziarie e che sia libero il confronto tra governo e opposizione, fino alla eventuale sostituzione del gruppo al potere. Solo quando questo confronto fosse negato, fiaccato o mistificato si verificherebbe il pericolo "che domandino aumento di spese coloro che non pagano imposte e che paghino imposte coloro che non domandano aumento di spese"³. Dal che discende che nella finanza democratica alla responsabilità fiscale debba corrispondere la responsabilità di spesa nei confronti di chi, in un certo tempo ed in un certo luogo, paga l'imposta per i benefici che trae da quella spesa. Nella visione di de Viti, scrive Steve, "la finanza democratica è una finanza nella quale le decisioni devono essere prese responsabilmente" (Steve, 1994, rist. 1997, p. 367). In questa visione della finanza pubblica, osserva Steve ricordando la vicinanza di impostazione di Einaudi e de Viti, "il problema della giustizia tributaria [...] passa in seconda linea rispetto alla valutazione che i singoli e la collettività fanno dello scambio tra ricchezza prelevata dalle imposte e vantaggi dell'azione dello stato" (Steve, 1974, rist. 1997, p. 318). Così le considerazioni sulla certezza dell'imposta, sulla critica al concetto di reddito imponibile, di imposta progressiva ed alla definizione di un'imposta generale assumono una parte rilevante e coerente nella tradizione finanziaria italiana e specialmente in Einaudi. Le pagine che in

² Una discussione della teoria positiva del beneficio in de Viti è in Liberati e Paradiso (2012).

³ La citazione, tratta da de Viti (1939, p. 164), è riportata da Steve (1994, rist. 1997, p. 367).

più occasioni Steve dedica a questi temi, in particolare attraverso gli scritti di de Viti ed Einaudi, sono mirabili per finezza interpretativa (Steve, 1974; 1976a; 1980; 1994).

Della teoria dell'imposta di de Viti, Steve fornirà una esposizione che impeccabilmente ne chiarisce il carattere statico (Steve, 1947a; 1994). Poiché manca nella teoria di de Viti la domanda individuale per i servizi pubblici generali, il consumo da parte dei singoli contribuenti diviene l'incognita, risolta supponendo che tutti gli individui siano consumatori dei servizi pubblici generali; e che il reddito di ciascuno di essi sia l'indicatore della domanda di tali servizi. Ne discende la nota assunzione devitiana che il consumo di servizi pubblici generali è proporzionale al reddito di ciascun cittadino; e che ogni particella di reddito prodotto "nasce gravata dal relativo debito tributario". Così de Viti, esplicita Steve (1947a; 1994), fornisce la più rigorosa definizione di reddito prodotto nei limiti di una concezione rigorosamente statica, che dunque esclude qualsiasi considerazione di elementi dinamici, di incertezza e previsione. E che pertanto entra in contrasto con la diversa impostazione fornita da Einaudi, il quale, proprio sulla base di considerazioni circa la natura dinamica del reddito, criticherà la definizione di reddito effettivo per l'implicito grado di arbitrarietà nella previsione di eventi futuri. Ed in questo argomento Einaudi troverà pure il nucleo fondamentale della critica contro la tesi, allora come oggi ricorrente, che fonderebbe la giustizia tributaria sull'impiego dell'imposta progressiva.⁴ Il che poi, ricordava Steve (1976a; 1980) contro le diffuse interpretazioni del pensiero einaudiano, non significava per Einaudi il rigetto dell'imposta progressiva ma la consapevolezza dei suoi limiti contro le ricorrenti mitologie.

La questione del carattere dinamico e variabile della definizione di reddito si affianca naturalmente a quella della possibilità di definire un'imposta che sia davvero generale. E si tratta di questioni che impegneranno molta parte della tradizione finanziaria italiana, con Einaudi e Fubini in prima fila. Di questi contributi Steve darà conto nel suo lungo articolo del 1947 sul "concetto di imposta generale" (Steve, 1947a): un articolo che nella ristampa per gli "scritti vari" definirà noioso ma tuttavia utile per l'illustrazione che fornisce dei contributi di de Viti, Einaudi e Fubini (Steve, 1997, p. 780). E comunque di lavoro noioso non si tratta; è semmai un lavoro denso sul piano sia interpretativo sia analitico. Di Einaudi, come pure di Fubini, Steve chiarisce il tentativo,

⁴ Si vedano a riguardo i saggi raccolti in Einaudi (1959).

sostanzialmente non riuscito, di fornire una interpretazione soggettiva dell'imposta generale, che implicherebbe l'inesistenza di divari tra valutazioni fiscali e valutazioni soggettive dei fatti imponibili. La conclusione cui giunge Steve è che il concetto di imposta generale può essere definito solo in un sistema impeccabilmente statico qual è quello di de Viti. Al di fuori di questo sistema, sono la concezione dinamica del reddito ed il ruolo dell'incertezza a ricondurre nella realtà il concetto di imposta generale: svuotandolo così di ogni senso pratico. La trattazione che Steve fornisce dell'incertezza nella discussione dell'imposta generale è presentata come estensione della concezione di incertezza di Knight. Si tratta di un contributo che contiene evidenti spunti di originalità, e che rimarrà al fondo della riflessione di Steve sulla inopportunità per l'economista di trattare come materia uniforme la complessità delle motivazioni e delle aspirazioni umane. E sulle considerazioni che tempo ed incertezza hanno sulle scelte individuali, Steve citerà negli "Scritti vari" (1997, pp. 781-82) - in una nota apposta alla pubblicazione nel 1997 delle lezioni su "La teoria della politica economica" risalenti al 1959 - un bellissimo passo "Del sistema che fonda l'utilità sulla morale" di Alessandro Manzoni: colui che, come Steve ebbe a dire⁵, molti indizi fanno ritenere sarebbe potuto essere tra i grandi economisti della prima metà dell'Ottocento.

L'importanza delle motivazioni umane nella trattazione della finanza pubblica, Steve la individua nell'opera di Einaudi (Steve, 1976a; 1980). Si tratta di considerazioni che saranno decisive nell'evoluzione del pensiero di Einaudi in materia di giustizia tributaria. La domanda che il teorico della finanza deve porsi non è solo il perché di una certa imposta in un certo momento storico, ma anche, scriveva Einaudi (1959, p. 275) "che cosa gli uomini sono disposti a pagare a titolo di imposta" dati certi fini e considerati i risultati della spesa pubblica, che, come ha osservato Steve (1976a), finivano in Einaudi per essere prevalenti sui fini e sui risultati della ripartizione dell'imposta. Lo stato come fattore di produzione aveva molto da fare, ed il giudizio sulla sua azione era nella capacità dei cittadini di valutare e controllare la produttività della spesa pubblica. Mancava dunque in Einaudi, come pure in de Viti, qualsiasi ipotesi di stato minimo⁶. Ad essere rilevanti erano, semmai, la corrispondenza tra

⁵ Questo è quanto Steve affermò colloquialmente, in due occasioni e con ricchezza di argomenti, ad uno degli autori del presente articolo (M. Paradiso).

⁶ Steve (1980; e nel "Colloquio" in Arena *et al.*, 2006) più volte si esprimerà in irritata ed esplicita polemica con le interpretazioni caricaturali di un Einaudi antistatalista e con "il teatro dei pupi" montato sui giudizi intorno al ruolo ed agli esiti della sua azione nella ricostruzione economica del dopoguerra. Di

prelievi e rendimenti della spesa pubblica e la capacità di controllo democratico: come cardine di una finanza democratica e responsabile.

3. Teoria positiva del beneficio e finanza locale responsabile.

Esempio limpido della visione democratica della finanza che Steve trae da de Viti è la trattazione delle questioni di finanza locale. Nella specifica materia, l'influenza di de Viti sul pensiero di Steve appare del tutto evidente nella individuazione della responsabilità come guida dell'assetto della finanza locale e delle interazioni tra questa e la finanza centrale. Il principio del beneficio è adottato da Steve nella sua accezione positiva e pienamente devitiana di principio regolatore di una finanza responsabile: dunque non riconducibile ad un meccanismo di determinazione congiunta di imposte e spese all'interno dello schema allocativo delle risorse generato dal mercato; né applicabile a livello locale quale principio necessario a non alterare una distribuzione del reddito ipotizzata ottima. Viene dunque meno il presupposto su cui si fonda gran parte della teoria dell'assegnazione dei tributi di impostazione musgraviana: ragione che anche ha spinto una parte della moderna teoria del federalismo fiscale a considerare il principio del beneficio come una possibile alternativa ai trasferimenti perequativi, in ragione della corrispondenza – a livello individuale – tra il beneficio (marginale o totale) della spesa e il peso del prelievo⁷.

quella azione Steve darà un giudizio sostanzialmente positivo. E quanto al giudizio sui principi che mossero quell'azione, da più parti individuati nel liberismo e nella sordità di Einaudi al messaggio keynesiano, la posizione di Steve sgombra il campo dai preconcetti. E' vero, era stato Einaudi a scrivere che il "suo piano" non era quello di Keynes e che, in critica a "The means to prosperity" (Keynes, 1933) e al concetto di moltiplicatore lì presentato, "senza lepre non si fanno pasticci di lepre" (Einaudi, 1933, p. 132). Ma non può trascurarsi una importante riflessione dedicata da Einaudi (1947; 1956) alla opportunità di politiche espansive. Per cui, come ha scritto Steve, egli "aveva chiara nozione che una politica di espansione, per non essere inflazionistica, chiede non l'esistenza di generica capacità produttiva inutilizzata, ma delle capacità atte a soddisfare gli aumenti delle domande specifiche indotti dall'espansione" (Steve, 1976a, rist. 1997, p. 704). E che questa sia una riflessione significativa appare evidente. Perché il giudizio critico qui deriva non da chiusure ideologiche nei riguardi della concezione keynesiana tout court, bensì da quel fine senso della realtà, che portava Einaudi a dubitare, tanto più nell'Italia del dopoguerra, che la ricetta keynesiana potesse applicarsi senza incontrare limiti nella effettiva condizione economica del paese; e per altro verso, come ha rilevato Steve, alla manovra di stabilizzazione non si può imputare di essere stata eccessiva, perché se fosse stata più blanda non "avrebbe garantito l'inversione netta delle aspettative del pubblico, dalla quale dipende in gran parte la possibilità di arresto di una inflazione spinta" (Steve, 1976a, rist. 1997, p. 699).

⁷ Una discussione critica dell'argomento è in Liberati (2011).

Negli scritti di Steve, il principio del beneficio è adottato come criterio di individuazione dei gruppi beneficiari dei servizi all'interno di una collettività. In tal senso Steve ne tratta nelle sue "Lezioni" (Steve, 1976b) al capitolo IX, quindi al di fuori della finanza locale: l'applicazione del criterio del beneficio può andare nella direzione di determinare i limiti di un gruppo che deve contribuire alla copertura del costo del servizio, indipendentemente dal fatto che al principio del beneficio in senso tradizionale si faccia poi ricorso per distribuire l'imposta tra i beneficiari. Questo aspetto si ritrova anche nel capitolo delle "Lezioni" dedicato al finanziamento della sicurezza sociale, laddove si suggerisce il mantenimento di un sistema di finanziamento per contributi (imposte di scopo), così da evitare il ricorso a tributi generali in presenza di gruppi di beneficiari identificabili (Steve, 1976b, cap. XII).

La questione dell'effettiva ripartizione del carico tributario – che invece pervade l'interpretazione tradizionale – passa in secondo piano e in questo contesto non costituisce elemento qualificante del ricorso al principio del beneficio in ambito locale. Tanto che la realizzazione pratica di questo principio può avvenire, per Steve, anche attraverso l'applicazione di imposte speciali, connotabili come imposte di scopo, la cui caratteristica è di esaltare la corrispondenza tra entrate e spese a prescindere da come il carico tributario sia effettivamente ripartito. Su questo specifico punto – e a conferma che questi strumenti siano approntati in ragione di un rafforzamento della responsabilità – aveva espresso una posizione analoga anche de Viti (1939), il quale riconosceva alle imposte di scopo la capacità di rendere possibile un controllo più rigoroso, per gruppi e regioni, della utilizzazione dei servizi pubblici. E nell'indicare le tasse come prezzo di un servizio a domanda individuale, de Viti ne evidenzia la capacità di realizzare "il controllo postumo della produttività dei servizi pubblici speciali" (de Viti, 1939, p. 61). Corrispondenza, quindi, tra entrate e spese per rafforzare la responsabilità fiscale: un concetto che pure è proprio di Steve, e di chiara ascendenza devitiana.

Ne consegue che il principio del beneficio a cui Steve si riferisce debba essere interpretato come lo strumento che meglio realizza il concetto devitiano di stato fattore di produzione ed il rapporto di scambio tra stato e cittadini, pure traslabile all'attività degli enti locali: con ciò escludendo che le decisioni finanziarie possano essere intese

come il risultato delle valutazioni dei singoli⁸, dal momento che “il nesso tra il calcolo del singolo consumatore contribuente e quello dello stato può solo trovarsi nella partecipazione e nel concorso del primo alla formazione del secondo” (de Viti, 1888, p. 158). Da questa impostazione dovrebbe anche discendere un minor “pericolo che domandino aumenti di spese coloro che non paghino imposte e paghino imposte coloro che non domandano aumenti di spesa” (de Viti, 1939, p. 164). E’ una questione che Steve ritiene fondamentale, richiamandone l’importanza per de Viti oltre che per Einaudi, e che attribuisce al principio del beneficio un carattere positivo come principio di responsabilità attraverso cui rendere visibile e valutabile il prelievo. A tal fine sarebbero dunque funzionali le imposte speciali o di scopo, ripartite su basi diverse da quelle del principio del beneficio normativamente inteso. La finanza locale di Steve è quindi – come quella di De Viti – finanza democratica e responsabile. E il contenuto della finanza democratica è tutto nella premessa che ognuno possa arrivare al potere e, arrivati, debba sottostare al sindacato continuo della collettività (de Viti, 1939, p. 12): il che implica che sia la produttività dei servizi a determinarne la remunerazione, ponendosi come criterio di razionalità e giudizio da parte del cittadino della attività finanziaria pubblica, locale non meno che centrale.

4. I connotati della finanza locale responsabile

È seguendo questa impostazione che si possono enucleare e comprendere le specifiche posizioni di Steve in materia di finanza locale: il favore per la separazione delle fonti; la delimitazione delle funzioni degli enti locali; la corrispondenza tra funzioni ed entrate autonome degli enti locali; la preoccupazione per la moltiplicazione degli enti locali e la conseguente complicazione dei sistemi di finanza locale; l’avversione per le regioni a statuto speciale.

Il favore di Steve per la separazione delle fonti è esplicito nelle sue “Lezioni” (Steve, 1976b, p. 421) in cui afferma che tale sistema “lascia il margine più ampio all’autonomia finanziaria degli enti locali, e pertanto si raccomanda a quanti desiderano il mantenimento di una vita politica locale autonoma e del senso di responsabilità delle

⁸ Steve (1994, rist. 1997, p. 360-61) chiarisce inequivocabilmente questa interpretazione del pensiero di de Viti.

amministrazioni locali”. Si tratta di un’affermazione solo in apparente contraddizione con il “Rapporto” per l’Assemblea Costituente, nel quale Steve ebbe parte rilevante⁹, e in cui la separazione delle fonti veniva indicata come metodo superato, salvo poi suggerire un meccanismo che di fatto separa le fonti di entrata sulla base del concetto della indipendenza sul piano giuridico e quindi nel reciproco funzionamento (Ministero per la Costituente, 1946). È però il caso di rilevare che in questa sede si dovette tenere in considerazione la richiesta, espressa nei questionari restituiti dagli enti locali, di modificare il precedente sistema di imposizione locale – di nuovo in apparenza fondato sulla separazione delle fonti – ritenuto manchevole sotto più aspetti. Ma ciò che rileva è che la proposta risultò significativamente fondata sulla responsabilizzazione fiscale: anche in assenza di separazione, era infatti necessaria indipendenza sul piano giuridico e del reciproco funzionamento delle imposte. E questo stesso principio è ulteriormente chiarito da Steve nel 1970, affermando che “tutte le forme di partecipazione degli enti locali a entrate del governo centrale presentano difficoltà che le rendono (oltre un limite piuttosto ristretto) incompatibili con la reale autonomia locale” (Steve, 1970, p. 662).

Altro connotato della finanza locale responsabile è nella necessaria delimitazione dell’attività degli enti locali ad un nucleo ristretto: perché al di fuori di questo nucleo ristretto diviene inevitabile il concorso delle finanze centrali, da cui si generano preoccupazioni per l’ingerenza dello stato centrale, per la perdita di autonomia e per l’allentamento delle responsabilità e quindi per la disapplicazione del principio del beneficio. Su questo tema Steve ha insistito molto, anche nell’ultima edizione delle “Lezioni” (peraltro invece non contenuto nella prima, del 1957) affermando che “si dovrebbe tener conto che l’autonomia locale vale soltanto in quanto sia piena ed effettiva. Meglio quindi lasciare agli enti locali un’area relativamente ristretta, ma nella quale abbiano piena responsabilità anche nel campo tributario [...] che affidare loro un’area più vasta nella quale tale responsabilità non ha luogo di esplicarsi per i vincoli inevitabili nel caso di pesante dipendenza finanziaria dal governo centrale” (Steve, 1976b, p. 426). Steve diffida pertanto di soluzioni permanenti basate su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Innanzitutto, egli è convinto che l’elemento di

⁹ Il riferimento è al volume sulla “Finanza”, parte del “Rapporto della commissione economica” presentato all’Assemblea Costituente. Della Sottocommissione Finanza, che redasse il volume, erano membri Nunzio Bario, Luigi Berliri, Giannantonio Micheli, Gaetano Stamatì, Ezio Vanoni e Sergio Steve. Oltre che coordinatore della sottocommissione, Steve fu autore del capitolo sul “debito pubblico” (Steve, 1946a) nel volume “Finanza”.

responsabilità possa essere fortemente indebolito dalla pratica di integrare a saldo i deficit dei bilanci locali (Steve, 1947b). Questa pratica – secondo Steve – ha limitato l'autonomia degli enti locali e non si è mostrata capace né di una efficace perequazione delle loro capacità finanziarie, né di un attivo stimolo allo sviluppo di servizi essenziali, che pure egli considera come parte preponderante nell'attività di uno Stato unitario.

Steve (1964) torna sul punto, affermando come sia necessario evitare di ritenere che l'autonomia funzionale possa essere perseguita scaricando sullo Stato, in misura crescente, il compito di provvedere alla copertura della spesa degli enti locali. Per questa via, sia il buon senso sia le esperienze storiche – afferma Steve – dimostrano l'inevitabilità di una crescente ingerenza dello stato centrale. A questo proposito, si scoraggia più volte l'impiego di integrazioni di bilancio, per la ragione che questo strumento necessiterebbe di un rigoroso sindacato di merito (Steve, 1947b, 136), che ne svuoterebbe il contenuto di autonomia. La stessa preoccupazione emerge rispetto ai contributi specifici erogati in base a quote discrezionali, poiché “la discrezionalità del contributo presuppone il sindacato di merito della spesa” (Steve, 1947b, p. 138), sindacato che potrebbe espandersi al di là dello specifico servizio sovvenzionato. D'altra parte, il contributo specifico a quote fisse “tende a ridurre il senso di responsabilità degli amministratori locali e la sensibilità degli stessi amministrati di fronte al crescere della spesa dei servizi a contributo, nella lusinga di profittare sempre più largamente del contributo statale” (Steve, 1947b, p. 139).

Un terzo connotato della finanza locale responsabile, Steve lo individua nella inopportunità di costruire modelli di finanza locale che tendano a liberare gli enti locali dall'impopolarità dell'imposta, “perché le imposte sono impopolari, mentre la spesa pubblica è popolare” (riportato in Gastaldi, 2006). È anche per questa ragione che, nel presentare nel 1988 la Relazione della Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica¹⁰, Steve raccomanda – come Commissione – di aumentare il grado di autonomia tributaria degli enti (in particolare province e regioni a statuto ordinario), al tempo intorno al 5-10% (rapporto tra entrate e spese correnti), proprio come strumento per favorire il contenimento delle spese, quindi responsabilizzare. Ne segue, che al fine di una vera autonomia, afferma Steve già nel 1962, “le entrate autonome dell'Ente locale dovrebbero essere tendenzialmente

¹⁰ Il testo della presentazione alla stampa della Relazione è rimasto inedito sino al 1997, quando è stato incluso in Steve (1997, pp. 589-606).

sufficienti a finanziare lo svolgimento delle sue funzioni autonome”¹¹. E ancora che “una reale autonomia finanziaria e una reale autonomia politica degli enti locali deve avere come presupposto un certo margine di autonomia tributaria” (Steve, 1969, p. 300).

Un quarto connotato della finanza locale responsabile Steve lo indica nella necessità di costruire un ordinato sistema di finanza locale. E qui avanza spesso il suo timore per i pericoli del regionalismo. Steve non è favorevole all'introduzione delle Regioni, ricordando di avere compreso i pericoli del regionalismo in Italia leggendo gli scritti di Giustino Fortunato (1911). Questo timore è presente fin da quando scrive un articolo molto polemico su *Civiltà Liberale* nel 1946 dopo l'approvazione dello statuto siciliano (Steve, 1946b). Nel 1953, Steve afferma che “è difficile infatti pensare che in un paese come il nostro si possano organizzare in modo ragionevole quattro ordini di enti territoriali” (Steve, 1953, p.5). Nella Commissione per la Riforma Tributaria, Steve (1964) esprimerà forti riserve sul regionalismo, come semplice aggiunta agli enti esistenti. Su questo tema egli si pronuncia anche negli anni ottanta, in seno alla Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica, relativamente “ai danni che per le decisioni e per le attivazioni degli investimenti possono derivare dalla moltiplicazione degli enti locali coinvolti nei procedimenti” (Steve, 1988, p. 133). Ma è nel 1947 che Steve aveva formulato quello che lui stesso ebbe a definire un augurio: “che la ripartizione delle funzioni tra stato, regioni ed enti minori sia studiata senza preconcetti, in modo che il necessario rinvigorimento della vita politica locale non sia realizzato a scapito dell'efficienza, dell'economicità, e dell'attribuzione dei servizi ad unità amministrative di dimensioni adeguate” (Steve, 1947b, p. 139). Inoltre afferma che un soddisfacente assetto della finanza locale non potrà raggiungersi “per via di semplici espedienti di tecnica tributaria, se prima non si affrontino decisamente quei più fondamentali problemi che investono i criteri stessi” per i quali “il finanziamento dei pubblici servizi localmente amministrati deve articolarsi nel quadro generale dell'ordinamento amministrativo-finanziario dello Stato” (Steve, 1947b, p. 131). A questo riguardo, è fondamentale per Steve, e non potrebbe essere altrimenti, la conoscenza dei fatti nella forma di una “approfondita indagine analitica dell'oggettiva situazione economica di ciascun singolo ente locale” (Steve, 1947b, p.

¹¹ L'affermazione è da ricondursi a Steve (1962, p. 438), quale componente della Commissione per lo Studio della Riforma della Legge Provinciale e Comunale e della Finanza Locale.

138). A questa mancanza di analisi, afferma Steve, debbono imputarsi “in parte non insignificante i fallimenti delle [...] riforme della finanza locale attuate in Italia” (Steve, 1947b, p. 138). Una critica di metodo, come avrà modo di ripetere anche successivamente nel 1953 (Steve, 1953, p. 3) ed ancora nel 1969 (Steve, 1969, p. 299): affermando che persino il disegno di legge delega per la riforma tributaria manifestava insufficiente preparazione. La struttura di tutta l’amministrazione locale richiede, dichiarerà Steve nel 1966, “una revisione profonda, da fare con la convinzione che si tratta di un lavoro i cui risultati sono imprevedibili e potranno creare grossi problemi politici. Ma la revisione deve essere compiuta senza porle vincoli arbitrari che la svaluterebbero in partenza. È utopistico pensare di poter continuare con un sistema di amministrazione pubblica così pesante e così inadeguato alle proprie funzioni. Un’utopia che si rischia di pagar cara a scadenza non molto lontana” (Steve, 1970, pp. 56-57). Questa esigenza viene posta da Steve soprattutto con riferimento alla coscienza che le forze di inerzia proprie di tutti gli ordinamenti amministrativi, e in particolare le espressioni del patriottismo dei singoli enti locali, riescono a bloccare anche le riforme il cui merito è meglio documentato (Steve, 1964). Un’ultima questione di contesto, ma non in ordine di importanza, è nella convinzione di Steve che “soluzioni che rispettino l’autonomia degli enti locali e che assicurino insieme il grado desiderato di omogeneità nella distribuzione in tutto il paese dei servizi pubblici e dei loro costi non sono in pratica attuabili finché sussistono disparità molto grandi nelle condizioni economiche delle diverse località di uno stesso Stato” (Steve, 1953, p. 6). Pertanto, affermerà, per non inaridire l’autonomia locale, una relativa omogeneità nella fornitura dei servizi sarà possibile “soltanto se sarà affiancata da tutta una politica diretta ad attenuare le disuguaglianze economiche e sociali tra regione e regione, tra località e località” (Steve, 1953, p. 7).

La preoccupazione per le deformazioni del regionalismo italiano, Steve la manifesta in maniera aperta ed esplicita con la sua avversione per le regioni a statuto speciale: attaccando duramente lo statuto siciliano, quale “primo rilevante frutto dell’infatuazione regionalistica che si è impadronita di tutti i partiti italiani” (Steve, 1946b, p.5). E ancora: “suscitando egoismi regionali, [...] che sull’esempio della Sicilia fatalmente si sveglieranno, si rischia di dare il via a un moto accelerato verso la distruzione o almeno l’indebolimento delle premesse economiche dell’unità politica del paese” (1946b, p.5).

E ad esse si riferisce nuovamente, nel 1988, nella Presentazione della Relazione della Commissione per la valutazione dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica, quando afferma che bisogna risolvere una anomalia della finanza delle regioni a statuto speciale: quella che “deriva dall'essere state ad esse attribuite fonti di entrata senza il trasferimento delle funzioni che tali entrate avrebbero dovuto coprire. In conseguenza una parte cospicua delle risorse attribuite alle regioni a statuto speciale è impiegata non per finanziare le loro funzioni specifiche, ma per finanziare, con molto maggiore larghezza, le stesse funzioni attribuite alle regioni a statuto ordinario” (Steve, 1997, p. 601).

5. Conclusioni

Seguendo lo stesso metodo che Steve tenne nella Prolusione al Convegno per il centenario di Luigi Einaudi (Steve, 1976a), si può trarre dai suoi scritti una lezione per il presente, senza con ciò scadere in un esercizio di fatuo precursorismo. La lezione è duplice: rispetto alla esperienza storica ed alla sorte attuale sia della finanza democratica in generale, sia della finanza locale in particolare.

Steve riteneva che la finanza democratica, come luogo di composizione di interessi contrapposti e come metodo di giudizio delle scelte finanziarie, avrebbe potuto realizzarsi entro una visione della democrazia come confronto mediato da una esigenza fondamentale di solidarietà. Quella stessa solidarietà che Steve traeva dall'insegnamento di Benvenuto Griziotti, quale premessa per il raggiungimento delle decisioni collettive: cioè condizione concreta perché i contrasti di interesse tra gruppi ed individui "si possano risolvere in decisioni collettive che non siano arbitrarie e instabili" (Steve, 1959, rist. 1997, p. 717). Questa riflessione di Griziotti influenzerà a fondo la lettura che Steve fornirà dei conflitti di interesse ricorrenti nel gioco delle forze economiche e sociali. Ma l'applicazione ragionata della solidarietà alla composizione dei conflitti di interesse gli apparirà spesso soffocata dalle pressioni corporative, al punto di dubitare del futuro della società aperta in cui, ebbe a ricordare (Steve, 1976a, rist. 1997, p. 711), Einaudi credeva, ma non meno di quanto lui stesso vi abbia creduto.

Dalla lezione di Steve in materia di finanza locale si può trarre un avvertimento fondamentale, che lui stesso ebbe ad esprimere nel 1966, per non cadere in tre illusioni. La prima illusione è che si possa avere una buona finanza locale in un sistema caotico di amministrazione locale. La seconda illusione è che il passaggio di funzioni dal governo centrale agli enti locali possa semplificare i problemi di fondo dell'amministrazione statale italiana: dirà nelle "Lezioni" che "nessuna misura praticabile di decentramento può eliminare la necessità di ricercare metodi soddisfacenti di formazione e controllo pubblico delle decisioni prese al centro" (Steve, 1976b, p. 406). Ed è pure il caso di aggiungere che, nello spirito di Steve, nessuna misura praticabile di decentramento potrebbe eliminare le differenze nella struttura economica di un paese. La terza illusione è che si possa avere una autonomia del governo locale senza la base di un'autonomia tributaria e finanziaria, a meno di non voler liberare gli enti locali dalla impopolarità

delle imposte. Dopo un quarantennio, l'aver potuto constatare che molte di queste illusioni erano rimaste praticamente intatte, lo portò a sostenere amaramente che ora “in questo povero paese tutti sono federalisti, senza sapere quello che si fanno né quello che si dicono” (Arena *et al.*, 2006, p. 32).

Riferimenti bibliografici

-
-
- Arena G., Boggetti G., Porta P.L. (2006), (a cura di) "Colloquio autobiografico di Sergio Steve", *Economia Pubblica*, 1-2, 5-66.
- De Viti de Marco, A. (1888), *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Roma, Pasqualucci.
- De Viti de Marco, A. (1939), *Principii di economia finanziaria. Edizione riveduta definitiva*, Torino, Einaudi.
- Einaudi, L. (1933), "Il mio piano non è quello di Keynes", *Riforma sociale*, XLIV, pp. 129-42.
- Einaudi, L. (1947), "Il sofisma", *Corriere della sera*, 19 ottobre, p. 1. Rist. in Einaudi L., *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*. A cura di Ernesto Rossi, Laterza, Bari 1954, pp. 335-39.
- Einaudi, L. (1956), "Risparmio e investimento. 11 marzo 1950", in L. Einaudi, *Lo scrittoio del presidente*, Einaudi, Torino, pp. 277-88.
- Einaudi, L. (1959), *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Einaudi, Torino.
- Fortunato, G. (1911), *Il Mezzogiorno e lo stato italiano*, Bari, Laterza.
- Gastaldi F. (2006) (a cura di), "Intervista col passato. Breve colloquio con il prof. Sergio Steve", in Cagiano de Azevedo R. (a cura di), *La Facoltà di Economia. Cento Anni di Storia 1906-2006*, Soveria Mannelli, Rubettino, 833-841.
- Griziotti, B. (1925), "Le opere finanziarie di Maffeo Pantaleoni", *Giornale degli economisti*, pp. 140-48. Rist. in Griziotti (1956), *Studi di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Milano, Giuffrè, pp. 449-557.
- Keynes, J.M. (1933), *The means to prosperity*, MacMillan, London.
- Liberati, P. (2011), "'Which tax' or 'which tax for what?': tax assignment in the theory of fiscal federalism", *Public finance review*, 39, pp. 365-92.
- Liberati, P. e Paradiso, M. (2012), "La teoria positiva del beneficio e la finanza democratica in una prospettiva storica", *mimeo*, Università Roma Tre.
- Ministero per la Costituente (1946), *Rapporto della commissione economica*, presentato alla Assemblea Costituente, V: *Finanza*, vol. I, *Relazione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato.
- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance: a study in public economy*, New York, McGraw-Hill.
- Pantaleoni, M. (1883), "Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche", *La Rassegna italiana*, anno III, vol. IV, pp. 25-60. Rist. con modifiche e aggiunte in Pantaleoni, M. (1938), *Studi di finanza e di statistica*, Zanichelli, Bologna, pp. 1-43.
- Pisani, N. (1940), "La teoria finanziaria di Maffeo Pantaleoni", *Annali di statistica e di economia della facoltà di economia e commercio della Regia Università di Genova*, VII-VIII, pp. 3-208.
- Steve, S. (1941), "A proposito della teoria finanziaria di Maffeo Pantaleoni", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, IV, pp. 129-32. Rist. in Steve (1997), pp. 61-6.
- Steve, S. (1946a), "Debito pubblico", in Ministero per la Costituente (1946), pp. 107-24.
- Steve S. (1946b), "Lo Statuto Siciliano", *Civiltà Liberale*, 25 maggio 1946, n. 5
- Steve, S. (1947a), "Sul concetto di imposta generale", *Giornale degli economisti*, pp. 573-626. Rist. in Steve (1997), pp. 73-132.

- Steve S. (1947b), *Il Sistema Tributario e le sue Prospettive*, Rizzoli, Milano, in particolare pp. 137-141.
- Steve S. (1953), "Prospettive della Finanza Locale", *Bollettino del Servizio Studi Economici A. de Pietri Tonelli, Laboratorio di Economia Politica*, Istituto Universitario di Economia e Commercio di Venezia, 6, pp. 1-7 [Testo del discorso inaugurale dell'anno accademico 1953-54, letto il 30 novembre 1953, ristampato in *Annuario per gli Anni Accademici dal 1952-53 al 1956-57*, Istituto Universitario di Economia e Commercio, Venezia, 1958, 3-14].
- Steve S. (1957), *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Cedam, Padova.
- Steve, S. (1959b), "Commemorazione di Benvenuto Griziotti", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, XII, pp. 3-14. Rist. in Steve (1997), pp. 713-24.
- Steve, S. (1962), "Finanza Locale e Regioni a Statuto Normale", *Rivista delle Province*, ottobre-novembre, pp. 436-450 [Documento redatto dal III Gruppo della Commissione per lo Studio della Riforma della Legge Provinciale e Comunale e della Finanza Locale, nominata dal Consiglio Direttivo dell'Unione delle Province d'Italia, di cui Steve è stato componente].
- Steve S. (1964), "La Riforma dei Tributi Locali", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, pp. 3-20. [Il testo riproduce con revisioni di forma e note quello già pubblicato con il titolo: "Il Problema della Finanza Locale", dal Doc. 28 del 20 marzo 1963, in *Stato dei Lavori della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria*, Giuffrè, Milano, pp. 311-328].
- Steve, S. (1969), "Intervento", in AA.VV., *I problemi della entrata e della spesa nella finanza degli enti locali*, Giuffrè, Milano, pp. 296-301.
- Steve S. (1970), "La Riforma della Finanza Locale come Strumento delle Autonomie delle Regioni a Statuto Speciale", in *Atti del 5° Convegno di Studi Giuridici sulle Regioni* (Palermo-Catania, 30/11 – 5/12/1966), Giuffrè, Milano, pp. 655-665.
- Steve, S. (1974), "Luigi Einaudi e il concetto di reddito imponibile", *Annali della fondazione Luigi Einaudi*, VIII, pp. 101-11. Rist. in S. Steve (1997), pp. 308-19.
- Steve, S. (1976a), "La lezione di Einaudi", in AA.VV., *Il problema della moneta oggi*, Atti dei convegni lincei, 12, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, pp. 11-24. Rist. in Steve, (1997), pp. 695-711.
- Steve, S. (1976b), *Lezioni di scienza delle finanze*, Cedam, Padova.
- Steve, S. (1980), "Miti e paradossi della giustizia tributaria", *Mondo economico*, 14 giugno, pp. 79-83. Rist. in Steve (1997), pp. 333-44.
- Steve, S. (1986), "Riflessioni sulla mia esperienza di studioso di scienza delle finanze", *Giornale degli economisti*, pp. 392-93. Rist. in Steve (1997), pp. 27-42.
- Steve, S. (1988), *Relazione della commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica*, Roma, Ministero del tesoro, Istituto poligrafico dello Stato, luglio 1988, p. 133.
- Steve, S. (1994), "La finanza di Antonio de Viti de Marco", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LIII, pp. 171-86. Rist. in Steve (1997), pp. 353-70.
- Steve, S. (1997), *Scritti vari*, Milano, Ciriec-Franco Angeli.