



**COLLANA DEL
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA**

**L'EVOLUZIONE DEI TRIBUTI LOCALI IN ITALIA
DALL'UNIFICAZIONE AL 1970: POLITICHE,
ASSETTI ISTITUZIONALI E GETTITO**

Antonio Di Majo - Elina De Simone

ISSN 2279-6916 Working papers

(Dipartimento di Economia Università degli studi Roma Tre) (online)

Working Paper n° 214, 2017

I Working Papers del Dipartimento di Economia svolgono la funzione di divulgare tempestivamente, in forma definitiva o provvisoria, i risultati di ricerche scientifiche originali. La loro pubblicazione è soggetta all'approvazione del Comitato Scientifico.

Per ciascuna pubblicazione vengono soddisfatti gli obblighi previsti dall'art. 1 del D.L.L. 31.8.1945, n. 660 e successive modifiche.

Copie della presente pubblicazione possono essere richieste alla Redazione.

**esemplare fuori commercio
ai sensi della legge 14 aprile 2004 n.106**

REDAZIONE:

Dipartimento di Economia
Università degli Studi Roma Tre
Via Silvio D'Amico, 77 - 00145 Roma
Tel. 0039-06-57335655 fax 0039-06-57335771
E-mail: dip_eco@uniroma3.it
<http://dipeco.uniroma3.it>



DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

**L'EVOLUZIONE DEI TRIBUTI LOCALI IN ITALIA
DALL'UNIFICAZIONE AL 1970: POLITICHE,
ASSETTI ISTITUZIONALI E GETTITO**

Antonio Di Majo - Elina De Simone

Comitato Scientifico:

Fabrizio De Filippis

Francesco Giuli

Anna Giunta

Paolo Lazzara

Loretta Mastroeni

Silvia Terzi

L'Evolutione dei Tributi Locali in Italia dall'Unificazione al 1970: Politiche, Assetti Istituzionali e Gettito

Antonio Di Majo

Università degli Studi Roma Tre

Elina De Simone

Università degli Studi di Napoli Parthenope

Abstract. This paper looks at the role of tax decentralization in the Italian history of Public Finance from the beginning of the Italian Unification to the years before the set-up of Regional governments. The role of the benefit principles in the local tax assignments is discussed. The analysis also includes some updated data on local public expenditures and taxes from 1861 to 1970.

JEL Codes: N930; N940; H700

Keywords: Local taxes, Fiscal decentralization, Italy, XIX-XX centuries

1. Introduzione

Il ruolo dei tributi locali, nella Finanza pubblica complessiva del nostro Paese e in quella dei suoi Comuni e delle sue Province, è stato costantemente discusso, già da prima della realizzazione dell'Unificazione, quando si contrapponevano i fautori di un ampio decentramento (anche con la possibile istituzione delle Regioni) e coloro che auspicavano un'organizzazione fortemente centralizzata, che potesse favorire l'amalgama tra territori e cittadini appartenuti a separate entità statali. Come è noto prevalse la seconda corrente, politica e culturale, e anche la Finanza pubblica fu organizzata con un assetto "centralistico". In questo ambito il rilievo dei tributi autonomamente manovrabili dagli Enti locali fu molto ridotto all'inizio della vita dello stato unitario, e tale si mantenne in seguito. Tuttavia, durante tutto il periodo di vita della monarchia costituzionale il Parlamento e le diverse forze politiche, succedutesi al governo e all'opposizione, mantennero quasi costantemente vivo il dibattito sul ruolo, più o meno autonomo (non solo dal punto di vista finanziario) degli Enti locali e, in questo contesto, dei tributi locali. Un periodo meno ricco di discussioni, ma che vide alcune novità legislative rilevanti, fu il ventennio fascista. L'epoca repubblicana, che offrì, anche in materia di Finanza locale, le approfondite analisi della Commissione Economica dell'Assemblea Costituente, non vide, fino agli anni Settanta del Novecento, modifiche molto rilevanti nel ruolo e nella disciplina dei tributi locali e la Finanza pubblica conservò fondamentalmente il carattere "accentrato", scelto più di un secolo prima.

In questo lavoro si ripercorrono brevemente le vicende politiche e normative che hanno definito le caratteristiche del sistema tributario locale in tale periodo, accennando anche alle novità immediatamente successive al 1970 (l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario e la Riforma tributaria) che avranno implicazioni, di diverso segno, sul decentramento del prelievo tributario nei decenni successivi. Rispetto alle numerose ricerche precedenti, che hanno rappresentato una

preziosa fonte di dati e informazioni utili a ricostruire diacronicamente le scelte di politica tributaria locale (Volpi, 1962; Marongiu, 2001; Locatelli, 2010; Coppola D'Anna, 1946; Répaci, 1936; Frascini, 1995), la nostra formazione di Scienza delle Finanze ci spinge a cercare riscontri, nelle scelte politiche e nei numeri del caso italiano, al rilievo assegnato ai principi economici nelle scelte tributarie locali, e in particolare al principio del beneficio, che la teoria economica *mainstream* pone a base della logica di questo tipo di prelievo; tra l'altro, la letteratura economico-pubblica e la legislazione italiana più recenti fanno costante riferimento al criterio del beneficio, o controprestazione, come principio fondante della tassazione locale sia presente sia, auspicabilmente, futura (c.d. *local tax*)¹.

La quantificazione del “peso” dei tributi locali nell'oltre un secolo preso in considerazione si presenta molto difficile. La principale e nota difficoltà deriva dalla mancanza di dati ufficiali completi sul gettito dei tributi (ma anche delle spese). In questo lavoro si intende colmare questa lacuna utilizzando dati provenienti da diverse fonti e si cercano conferme quantitative all'opinione della *stabilità* del ruolo minore svolto da questi prelievi nell'evoluzione delle Finanze pubbliche italiane. La dinamica della loro composizione può inoltre dimostrarne lo (scarso?) rilievo assunto dal criterio del beneficio, sia nei fatti sia nelle opinioni politiche e culturali alla base delle scelte compiute.

Il lavoro si articola in due parti. Nella prima parte vengono sintetizzate le principali scelte di politica tributaria insieme agli obiettivi di finanza pubblica (più o meno espliciti) durante tutto il periodo che va dall'unificazione del Regno d'Italia al dibattito precedente l'istituzione effettiva delle regioni. Nel terzo paragrafo verranno presentati i dati a supporto della precedente descrizione. Alcune riflessioni conclusive chiudono il lavoro.

2. I tributi degli Enti locali: un secolo di discussioni, progetti, legislazione e (poca) autonomia

2.1. La dinamica dei rapporti centro-periferia, in riferimento ai principi di autonomia e responsabilità degli enti locali rispetto al ruolo e alle modalità di finanziamento dello Stato centrale, caratterizzarono il dibattito politico italiano già prima della proclamazione del Regno d'Italia. Tralasciamo di illustrare nel dettaglio il contenuto di tali tesi²; è possibile solo osservare che la struttura istituzionale del neonato Regno d'Italia (nel 1864 il Regno venne diviso in 59 province, 193 circondari, 1601 mandamenti e 7719 comuni) rifletteva le esigenze economiche ed amministrative di uno stato unitario, basato su una finanza pubblica centralizzata e uniforme (con l'estensione all'intero territorio nazionale della legislazione piemontese³) e sul ruolo cardine del prefetto come rappresentante del governo plenipotenziario a livello locale. Celestino Arena, riportando le parole di Minghetti (assertore di un'estesa autonomia, prima dell'assunzione di responsabilità di governo), ricordava come, rispetto alla scelta di fare l'unità politica procedendo gradualmente nel realizzare anche quella finanziaria, si fosse preferita “la via dell'unificazione immediata, la via

¹ Cfr. art. 2, comma 2, della Legge Delega 42/2009; Petretto e Lattarulo (2015).

² Per una sintesi si rimanda a Volpi (1962), Marongiu (2001) e Locatelli (2010).

³ Come ricorda Villani: “esso si basava essenzialmente su tre grandi imposte dirette (le imposte sui fondi rustici, o sui terreni; le imposte sui fabbricati; le imposte sui redditi di ricchezza mobile) e sulle cosiddette «tasse sugli affari» (ovverosia le diverse forme di prelievo che colpivano il trasferimento della ricchezza), cui si aggiungevano, con peso inferiore, le imposte indirette sui consumi. A partire dal 1876 il più ampio ricorso a queste ultime (soprattutto imposte doganali e dazi di consumo) ne aumentò notevolmente il peso tra le entrate comunali. Cfr. Villani (2011).

dell'unificazione completa...[con l'obiettivo di] consolidare, per mezzo dell'unificazione amministrativa, la unità politica”⁴. La conseguenza fu quella di un sistema tributario degli enti locali quasi completamente asservito alle esigenze dell'ente centrale, che non esitava a sottrarre materia imponibile agli enti locali per perseguire, in primo luogo, l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio e solo secondariamente politiche volte allo sviluppo del territorio⁵. In particolare, se, come sottolineava Steve:⁶ “nel caso degli enti locali è particolarmente stretta la connessione fra il sistema delle funzioni svolte dagli enti locali e il sistema delle imposte ad essi attribuite”, la politica di accentrimento della gestione delle risorse finanziarie da parte dell'ente centrale di fatto rendeva impossibile una responsabilizzazione degli enti locali fondata sull'autonomia di spesa e di entrata, anche a causa di una struttura fiscale poco elastica rispetto alla dinamica delle spese degli enti locali⁷.

La corrispondenza tra imposte pagate e benefici della spesa pubblica è alla base del principio del beneficio (o della controprestazione) quale criterio di tassazione alternativo rispetto a quello della capacità contributiva. L'applicabilità di tale principio, se immediato nel caso di beni e servizi pubblici a beneficio individuale, risulta estremamente complicata in presenza di beni pubblici con benefici indivisibili, come avevano dimostrato Wicksell e Seligman⁸. Tuttavia, parte della letteratura tradizionale di finanza pubblica, a partire dal contributo di Lindahl, ne aveva prospettato un utilizzo quale criterio normativo di equità tributaria, per il quale i cittadini avrebbero pagato in imposte il corrispettivo dei benefici ricevuti dalla spesa pubblica⁹. Esponenti di spicco della *tradizione italiana della scienza delle finanze*¹⁰ quali de Viti de Marco, Einaudi e Steve¹¹ avevano invece criticato l'approccio normativo della teoria del beneficio basato sull'*individuo*, proponendo, invece, per una visione positiva dello stesso, come criterio di individuazione dei *gruppi* beneficiari dei servizi all'interno di una collettività, basato su qualche forma di corrispondenza ex post tra imposte e spesa pubblica. A questo proposito, un riferimento si può rintracciare nella posizione di Einaudi, il quale argomentava che, in assenza di una equivalenza tra benefici e imposte per singoli beni o servizi, si sarebbe dovuto far riferimento a una equivalenza tra il totale delle imposte pagate e il valore totale dei servizi pubblici prodotti (c.d. *equivalenza in blocco*) al fine di rispondere alle esigenze di una collettività di poter valutare l'impiego dei prelievi per il bene comune. Nonostante si registri una evidente insuccesso nell'applicazione del principio del beneficio nella storia degli enti locali, forse dovuto più alle esigenze di efficienza e controllo rispetto a quelle di *accountability* e responsabilità fiscale nei rapporti tra centro e periferia, ciò non impedisce di ricordare quei (pochi) tentativi che furono fatti per suggerire imposte basate su una qualche corrispondenza (ex post) tra imposte e spesa pubblica.

Durante i governi della destra storica funzioni ed entrate dei comuni subirono modifiche a partire dalla legislazione del 1865. Come sottolinea Locatelli¹² quest'ultima, di fatto, introduceva aspetti strutturali che sarebbero divenuti fattori di criticità per gli enti locali. La “comunione dei cespiti di imposta” fra Stato e Comuni introduceva una forte concorrenza fiscale verticale e limi-

⁴ Cit. Arena (1946, p. 326).

⁵ Cfr. Locatelli (2010).

⁶ Cit. Steve (1964, p. 316).

⁷ Cit. Locatelli (2010, p. 15).

⁸ Cfr. Seligman (1915) e Wicksell (1896).

⁹ Cfr. Musgrave (1959 e 1985).

¹⁰ Per una rassegna completa si veda Liberati e Paradiso (2014).

¹¹ Cfr. de Viti de Marco (1888); Einaudi (1916) e Liberati e Paradiso (2013). Si veda anche, più avanti, il sottoparagrafo 5 di questo lavoro.

¹² Cit. Locatelli (2010, p. 12).

tava l'autonomia impositiva dei comuni il cui esercizio di una propria potestà fiscale era subordinata al potere centrale e vincolata al caso di insufficienza delle rendite patrimoniali dell'Ente. Inoltre, l'assegnazione a questi enti di funzioni propriamente nazionali, nonché la sperequazione nella possibilità di esercizio della funzione facoltativa di spesa da parte dei Comuni, legata alla capacità fiscale dei singoli territori, rappresentavano ulteriori aspetti critici. In relazione alla comunione delle fonti tributarie nacquero numerosi conflitti di ripartizione del gettito con lo Stato centrale che determinò una progressiva crisi degli enti locali, esacerbata anche da una stringente politica di ricerca del pareggio statale a cui si tentava di giungere anche con il concorso della finanza locale, obiettivo dell'*omnibus* finanziario di Sella del 1870. Tuttavia, i principi di equilibrio, semplicità ed efficienza fissati dalla legge del 1865 furono sostanzialmente rispettati, per cui “negli anni in cui governò la Destra storica e in quelli immediatamente successivi (dei primi governi Depretis e Cairoli), pure nel quadro di uno stato centralista, e con tutte le difficoltà di un autonomismo da alcuni auspicato, da altri, i più, temuto, furono dettate e rispettate alcune regole per la salvaguardia degli equilibri fiscali fra i diversi ceti e i risultati di questo più modesto obiettivo furono soddisfacenti”¹³. Con l'avvento, nel 1876, al potere della Sinistra storica e nei decenni successivi l'equilibrio tra le fonti di entrata e nella ripartizione del carico tributario non venne più rispettato: la separazione dei cespiti non venne realizzata e venne continuamente ristretta la facoltà di sovrimposizione degli enti locali per consentire allo Stato di massimizzare il gettito delle principali imposte di sua competenza, compensando i comuni con la facoltà di istituire tributi autonomi, di fatto poco redditizi¹⁴. Le spese locali aumentarono a causa degli obblighi crescenti di fornitura di servizi pubblici di interesse generale e crebbe notevolmente il peso dell'indebitamento e dell'imposizione locale sui consumi, con le relative conseguenze in termini di sperequazione territoriale, tra comuni aperti e comuni chiusi e tra Italia meridionale e Italia centro-settentrionale.¹⁵ Commenta Marongiu che “è certamente incontestabile che a questa situazione sbilanciata e sperequata contribuirono non solo la tutela degli interessi conservatori e agrari, specie nell'Italia meridionale, ma anche obiettive difficoltà: la caduta dei prezzi agricoli, specialmente del frumento e del granturco, la guerra tariffaria e doganale con la Francia, con le negative conseguenze sulla viticoltura, l'insufficienza del credito agrario e la conseguente difficoltà nelle conversioni delle colture, e poi il peso della avversa congiuntura economica mondiale e delle misure protettive e aggressive poste in essere dalle principali potenze”¹⁶.

Dopo quelli di Crispi, i quattro governi di Rudinì non apportarono modifiche alla finanza locale, caratterizzata da spese crescenti in valore nominale e dal ruolo chiave dei dazi sui farinacei, con gravi conseguenze in termini di equità. L'istituzione di contributi di migliorìa ispirati alla logica della controprestazione (come si è ricordato, criterio del beneficio secondo gli studiosi di

¹³ Cit. Marongiu (2001, p.32).

¹⁴ Cit. Arena (1946 pp. 342, 343).

¹⁵ La distinzione tra comuni chiusi e comuni aperti, basata sulla numerosità della popolazione, comportava una differente esazione dei dazi: al momento dell'introduzione della merce nelle cinte daziarie nel primo caso mentre all'introduzione della merce nei negozi nel secondo caso. Ciò comportava una forte sperequazione nel carico tributario a svantaggio delle classi più povere (che non potevano comprare le merci all'ingrosso, nei comuni aperti). Tale effetto regressivo, unito a forti spese di riscossione, alle restrizioni al commercio tra comuni chiusi ed il resto del territorio nazionale e a notevoli fenomeni di evasione ad esso associati rendeva il tributo oggetto di forti critiche (Cfr. Répaci, 1936). Inoltre la differente distribuzione tra comuni del nord (aperti per la loro conformazione diffusa) e del Sud (più facilmente inglobabili nelle cinte daziarie) aggravava ulteriormente la sperequazione del gettito all'interno del territorio nazionale.

¹⁶ Cit. Marongiu (2001, p.69).

Scienza delle Finanze) che avrebbe garantito una maggiore giustizia tributaria e contribuito all'equilibrio di bilancio rimase tra le numerose proposte di eminenti studiosi quali Alessio, Lacava e Conigliani¹⁷. In sintesi: “sul finire del secolo scorso, tutto il sistema fiscale italiano, anche quello locale, risultava, quindi, connotato da una sostanziale immobilità e per di più dalla pesante prevalenza dell'imposizione indiretta e in particolare di quella sui consumi, compresi i monopoli, cui era più facile ricorrere”¹⁸. Mirabili, in quegli anni, le pagine di Puviani e Nitti¹⁹ sul problema della trasparenza di bilancio dal lato sia delle spese sia delle entrate, queste ultime fin troppo concentrate sui consumi di prima necessità. Il potenziamento delle imposte di famiglia e sul valore locativo, la tassazione locale della ricchezza mobiliare e l'istituzione dei contributi di miglioria al posto dei dazi comunali sulle farine e sui farinacci (sui quali incise anche la carestia del 1898, aprendo la strada a tumulti, tra cui i tragici fatti di Milano), della tassa sul bestiame e dei dazi governativi sui consumi avrebbero consentito di porre rimedio alle sperequazioni di gettito maggiormente evidenti. D'altro canto “i ministri finanziari dei governi Rudini e Pelloux avevano subordinato (e subordineranno) le promesse riforme fiscali al pareggio ma, per il cattivo governo della spesa, non erano (e non saranno) in grado di garantire l'uno e realizzare l'altra, una pur minima riforma”²⁰. Il discorso di Giolitti del 27 aprile 1899 rilanciò la necessità di una riforma del sistema tributario, soprattutto in riferimento ai dazi di consumo e alle imposte sulla proprietà, senza tuttavia trovare terreno fertile nelle decisioni politiche.

2.2. Il 1900 si aprì con una lunga serie di proposte di riforma del sistema tributario²¹ basati sull'istituzione di un tributo nuovo, generale, personale e progressivo cui non fu dato seguito, così come accadde per l'abolizione delle cinte daziarie (che sarebbero cessate solo nel 1930). Si registrò solo il successo di interventi singoli quali la municipalizzazione dei servizi pubblici, l'abolizione del dazio sui farinacci e l'istituzione dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili. Queste ultime trovavano giustificazione nel generale aumento di prezzo delle aree fabbricabili, verificatosi nelle maggiori città italiane, e nel ruolo che avevano le spese comunali nell'aumentare del valore delle aree edificate e fabbricabili. La legge n. 320 del 1904, che istituì la tassa comunale sulle aree fabbricabili, rifletteva l'adesione alla logica del beneficio, evidente anche nella definizione ivi attribuita nei lavori parlamentari (cd *tassa-stimolo*). Fortemente osteggiata dalle imprese fondiarie e speculative e dall'ambiente cattolico conservatore, essa tuttavia divenne “quasi un simbolo nella polemica politica dei nazionalisti e dei cattolici contro il blocco popolare” ed alimentò “più il contenzioso che non le casse del comune”²². Nonostante il parere favorevole di Giolitti ad un ammodernamento del sistema tributario, questo rimase, alla vigilia della prima guerra mondiale, quasi identico a quello disegnato negli anni '60 dell'Ottocento dalla destra storica. Il dibattito si era concentrato molto sulla necessità di introdurre un'imposta progressiva, cui i politici dell'epoca non diedero forma attraverso un'adeguata riforma tributaria, per l'opposizione dei rilevanti interessi contrari.

Alla vigilia della guerra il sistema tributario si mostrava inadeguato a contenere la mole crescente di spesa pubblica, soprattutto a causa di entrate pressoché stabili che scontavano l'assenza

¹⁷ Cit. (Marongiu, 2001, pp. 76-88).

¹⁸ Cit. (Marongiu, 2001, p. 91).

¹⁹ Cfr. Puviani (1903) e Nitti (1907).

²⁰ Cit. (Marongiu, 2001, p.120).

²¹ Cfr. (Marongiu, 2001, cap. 3 parr. 2 e 3).

²² Cit. (Marongiu, 2001, p.165).

di un'auspicata modifica nel regime delle imposte dirette, ancora di tipo reale, che non consentiva al gettito di seguire significativamente l'evoluzione dei redditi monetari, caratteristica ancora più rilevante per i tributi locali. Il sistema di finanza locale era infatti caratterizzato, più di quello erariale, da una sostanziale inelasticità di gettito che non consentiva di seguire l'evoluzione delle spese a valori correnti. Con l'inasprimento delle aliquote e la creazione di nuove imposte (tra cui va ricordata la sovrimposta sui redditi di ricchezza mobile) si cercò di far fronte alle esigenze di gettito dei comuni, ma senza successo anche per le sopravvenute necessità di finanziamento delle maggiori spese legate alle vicende belliche.

2.3. Le vicende successive alla conclusione della prima guerra mondiale resero prioritario il superamento della finanza bellica; inoltre la trasformazione della struttura produttiva, la diffusa richiesta di attenuazione della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza e dei redditi, la necessità di sviluppo produttivo erano questioni urgenti, che avrebbero richiesto profonde modifiche del sistema tributario sia erariale sia locale. Il disegno di legge Meda, il decreto Tedesco e il progetto Soleri tentarono di avviare azioni riformatrici, in linea con l'introduzione di un sistema di imposte ispirato alla progressività. Inoltre Soleri aveva posto l'accento, per quanto riguarda la finanza locale, sul principio della controprestazione (beneficio): "era così previsto il concorso dei proprietari di beni immobili alla spesa sopportata dai Comuni e dalla Provincie per opere pubbliche e una più generale applicazione dei contributi di miglioria e dei contributi speciali per la manutenzione di strade a carico di coloro che, in dipendenza dell'esercizio delle loro industrie e dei loro commerci, ne determinavano un più intenso logorio"²³. Alcune riforme auspiccate nel progetto Meda trovarono attenzione nel primo governo Mussolini, dal Ministro delle Finanze De Stefani il cui programma di risanamento si basava essenzialmente su "una politica di restrizione delle spese e di limitazione della libertà di imposizione degli enti locali, libertà che appariva un abuso tale da capovolgere la situazione di preminenza dello Stato e subordinare i bisogni di questo a quelli degli enti locali"²⁴. Nel 1923 De Stefani istituì, a livello erariale, un'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo sulle persone fisiche da affiancare al vigente menu di imposte reali. Nello stesso anno a livello locale i dazi interni furono trasformati in tributo unicamente locale (eliminando la precedente compartecipazione dello Stato), si istituirono l'imposta sulle industrie, i commerci e le professioni e il contributo di manutenzione stradale, nonché un'addizionale sulla nuova imposta progressiva, prevedendo l'abolizione delle imposte di famiglia e sugli esercizi. Nei fatti ciò non avvenne, e non fu sostanzialmente modificato l'assetto della finanza locale: invece fu creata un'apposita Commissione di studio le cui proposte vennero però disattese²⁵ perché giudicate non in linea con il ruolo dei governi locali nel regime fascista²⁶. Una nuova Commissione parlamentare fu istituita nel 1930 per riordinare la finanza locale. Le conclusioni delle due commissioni proponevano: una razionale revisione della classificazione degli enti locali e dei compiti che essi potevano e dovevano sostenere; il trasferimento di alcuni servizi dei comuni alle province e allo Stato; la riorganizzazione, semplificazione, unificazione, perequazione e la permanenza dell'esistente sistema tributario, con esclusione di nuove imposte; la rinuncia alla compartecipazione degli enti locali ad alcuni tributi statali (non alle sovrainposte) e la costituzione di un

²³ Cit. Marongiu (2001, p.239).

²⁴ Cit. Arena (1946, p. 329).

²⁵ Eccezione fu l'abolizione delle cinte daziarie che avvenne nel 1930; furono istituite imposte indirette su pochi generi di largo consumo.

²⁶ Cit. Marongiu (2001, p.258 e ss.gg).

fondo di integrazione per i bilanci provinciali non in pareggio; un migliore ordinamento dei bilanci e conti comunali e provinciali, e delle relative responsabilità, sotto il controllo del Ministero delle Finanze²⁷. Data i vincoli, la Commissione abbandonò la via di una riforma di larga portata e si concentrò su aspetti circoscritti quali la necessità di ridurre il carico tributario gravante sugli immobili e, in particolare, sulla proprietà fondiaria e sul vino, oltre che sull'esigenza di riordinare le sovraimposte (principale fonte di gettito insieme ai prelievi sui consumi, come si vedrà nel prossimo paragrafo). Le proposte confluirono nel testo unico della finanza locale che entrò in vigore l'1 gennaio 1932: la riduzione dei compiti legati all'istruzione dal lato della spesa e l'abolizione di alcuni tributi marginali (sebbene fu ampliata la casistica delle imposte di consumo), nonché il mantenimento dei tradizionali tributi comunali confermava il carattere non innovativo del testo unico, ad eccezione di una sistematizzazione dei contributi di miglioria, resi tributi autonomi comunali e provinciali. Questi ultimi erano distinti tra "una miglioria specifica derivante ai beni rustici e urbani (escluse le aree fabbricabili) in conseguenza di opere pubbliche e una miglioria generica frutto dell'espansione dell'abitato e del complesso delle opere eseguite dal Comune"²⁸. "In sintesi i dati della metà degli anni 30 confermeranno che, nonostante le riforme, i problemi vitali delle autonomie locali e in particolare dei Comuni non erano stati risolti: si perpetuava la situazione di disequilibrio delle loro finanze e nessun progresso era stato realizzato sul fronte dell'autonomia"²⁹ al punto che "la riforma del 1931 era l'esatta fotografia dell'esistente, così come stratificato da decenni [ossia] un sistema tributario fondato sulle imposte sul consumo e sulle sovraimposte fondiarie, così come era stato delineato nell'oramai lontanissimo 1865"³⁰. Di parere simile Celestino Arena secondo cui la riforma del 1931 non era riuscita a risolvere né i problemi legati alla congiuntura economica (principalmente l'aumento delle spese per la Difesa e la diminuzione delle entrate dovuta alla svalutazione monetaria) né quelli derivanti da una struttura della finanza locale ormai in dissesto, caratterizzata non solo bisogni crescenti e di gran lunga inferiori alle risorse totali ma anche da sperequazioni nel prelievo e nell'impiego di queste ultime³¹.

2.4. L'emanazione di un decreto luogotenenziale del marzo 1945, a guerra non ancora terminata, cercava di porre rimedio alla situazione finanziaria degli enti locali divenuta, nel frattempo, insostenibile (si ricorda l'estensione a tutti i comuni dell'imposta di famiglia al posto di quella sul valore locativo; l'ampliamento dello spettro delle imposte sul consumo e l'inasprimento delle sovraimposte). In quegli anni il Rapporto sulle amministrazioni locali, in seno ai lavori della commissione economica dell'Assemblea costituente, fornì una disamina puntuale dei difetti del sistema tributario allora vigente a livello decentrato: l'eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi, l'assoluta insufficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie, l'ingiusta sperequazione della pressione tributaria locale da ente a ente, la fragilità dell'accertamento, influenzato da interessi politici e di categoria, l'eccessiva uniformità e rigidità delle norme e l'inefficienza dei controlli.³²

L'analisi dell'evoluzione del sistema tributario degli enti locali aveva evidenziato "due tendenze contraddittorie": da un lato l'esigenza di "semplificazione e unificazione e poi verso la separazio-

²⁷ Cit. Arena (1946, p. 329).

²⁸ Cit. Marongiu (2001, p.267).

²⁹ Cit. Marongiu (2001, p.273).

³⁰ Cit. Marongiu (2001, p.274).

³¹ Cfr. Arena (1946).

³² Cfr. Commissione economica dell'Assemblea Costituente (1946).

ne dei cespiti così razionalizzati”, dall’altra “la confusione dei cespiti, in una disordinata concorrenza per la distribuzione della materia imponibile fra Stato ed enti locali, sotto l’impulso delle crescenti esigenze dell’uno e degli altri, ma nella naturale preminenza di quelle statali”³³. Tutti i progetti di riforma che si erano susseguiti senza trovare mai, di fatto, applicazione avevano evidenziato la necessità di realizzare un sistema tributario unitario e coerente al suo interno che affrontasse il problema della distribuzione dei compiti e delle risorse fra le varie unità del governo politico realizzando il “principio della responsabilità e dell’*efficienza* per cui le spese devono essere adeguate ai bisogni, condizionati dalla potenzialità economica”³⁴.

In particolare anche Arena si soffermava sulla “maggiore applicabilità del principio del beneficio nella ripartizione del costo dei servizi pubblici locali, che ha ceduto per tanto tempo il passo alle opposte non meno valide ragioni dell’uniformità contro la diversificazione”³⁵. Il ricorso al principio del beneficio era suggerito dallo studioso al fine di realizzare una “forma di separazione delle risorse, spontanea” e avrebbe potuto rappresentare “la soluzione del difficile problema della separazione, sempre arbitraria, che sia stabilita dalla legge, quanto ai rapporti di controllo meno immediato fra Stato ed enti locali” nonché porre un freno “alla dissipazione degli enti locali” stimolando il “principio della responsabilità” delle autorità locali nei confronti dei propri contribuenti³⁶.

Il Rapporto della Commissione economica presentato all’Assemblea costituente concludeva sottolineando l’esigenza di trattare il problema del riparto di funzioni e poteri fra Stato ed enti locali congiuntamente a quello del rispettivo finanziamento³⁷. I principali difetti riscontrati nell’ordinamento allora vigente riguardavano un’eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi; l’assoluta insufficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie; l’ingiusta sperequazione della pressione tributaria locale da ente a ente e l’assenza di un meccanismo di perequazione tra gli enti locali; l’inefficienza dell’accertamento rimesso agli organi locali spesso influenzati da situazioni e interessi politici o di categoria, quando non addirittura personali; l’eccessiva uniformità e rigidità delle norme previste dalla legge generale a fronte della varietà di condizioni e di risorse delle singole economie locali e infine l’inefficienza del sistema dei controlli³⁸. La direzione auspicata dalla Commissione era, tuttavia, quella di subordinare un decentramento delle finanze locali alle esigenze di unità e solidarietà nazionale³⁹. La tutela dell’interesse collettivo giustificava, nelle parole della Commissione, un superamento dello stretto principio del beneficio poiché “quei pubblici servizi che appaiono rivolti alla diretta soddisfazione dei bisogni più localizzati... in realtà al di sopra del particolare bisogno che direttamente soddisfano fanno capo

³³ Cit. Arena (1946, p. 346).

³⁴ Cit. Arena (1946, p. 334).

³⁵ Cit. Arena (1946, p. 336).

³⁶ Cit. Arena (1946, pp. 336-338).

³⁷ Cit. Commissione economica dell’Assemblea Costituente (1946, p. 125).

³⁸ Cit. Commissione economica dell’Assemblea Costituente (1946, pp.130-131).

³⁹ Si osserva che è ancora diffusa in Italia la tendenza ad associare il decentramento dei pubblici servizi ad un corrispondente decentramento finanziario. Tale tendenza grosso modo si esprime nella formula: ai servizi generali provveda lo Stato con mezzi finanziari tratti dalle risorse generali (tributi erariali a gestione centralizzata); ai servizi locali provvedano le collettività locali con mezzi finanziari tratti dalle locali risorse (tributi locali a gestione decentrata). Questa associazione tra pubblici servizi e fonti di entrata si richiama, da un lato al principio che ciascuno debba contribuire con le proprie risorse economiche alle spese dei pubblici servizi cui ha interesse, e dall’altro al presupposto che l’autosufficienza finanziaria sia condizione indispensabile di autonomia” (Commissione economica dell’Assemblea Costituente, 1946 pp. 131-132). Steve è l’estensore di questa parte del volume “Finanza” della Commissione Economica, che ne rispecchia ampiamente il pensiero.

ad un interesse generale”⁴⁰. La necessità di concorso di finanza centrale alle entrate degli enti locali si traduceva, pertanto, non in una netta separazione delle fonti, bensì una “coimposizione locale” basata sulla coesistenza dell’imposta erariale con quella locale sui medesimi cespiti, ma l’una dall’altra svincolata al fine di conciliare esigenze di stabilità e manovrabilità del sistema finanziario⁴¹.

La constatazione espressa nella Relazione della Commissione :” Torna qui il fondamentale rilievo della unicità del contribuente e della conseguente imprescindibilità che le concorrenti imposizioni risultino attentamente coordinate, sia nelle strutture sia nelle rispettive incidenze” e “...l’assenza di una ulteriore disciplina dei criteri e delle aliquote di imposizione può essere consentita solo quando il complessivo prelievo tributario rimanga praticamente lontano dai limiti della *capacità contributiva individuale* (corsivo nostro)”⁴². Si può comprendere da quanto ricordato il clima culturale favorevole a: 1) la formulazione dell’art.53 della Costituzione della Repubblica, che adotta (con certe cautele) il principio della “capacità contributiva” (non il beneficio) come regolatore generale della distribuzione dei tributi; 2) consentire un ruolo molto limitato alla gestione locale dei tributi, nel cui ambito la sovraimposizione continuava a mantenere un peso rilevante, così come la compartecipazione al gettito di tributi erariali.. La crescente spesa degli Enti locali, anche in percentuale del Pil, comunque molto più elevata del gettito dei tributi locali (Tabelle 1 e 2), fu coperta con l’indebitamento, in misura consistente accordato dalla Cassa Depositi e Prestiti (oltre che da mutui bancari) e, in certi periodi e in certi casi, con trasferimenti statali.

2.5. Nel corso degli anni cinquanta si ebbero alcuni “aggiustamenti” della Finanza locale (la cd. miniriforma Vanoni e altro⁴³), ma il problema fu nuovamente affrontato in termini generali, solo dopo un ventennio, nell’ambito dei lavori della Commissione per lo studio della Riforma Tributaria. L’idea che la riforma dei tributi locali dovesse riguardare anche le funzioni degli enti era ben evidente nelle parole di Sergio Steve per il quale “una meditata riforma dei tributi degli enti locali deve essere congiunta, nella presente situazione italiana, ad un riesame delle funzioni di tali enti e a una generale revisione delle strutture amministrative”⁴⁴. Si fa riferimento al principio del beneficio al fine di garantire la “stretta la connessione fra il sistema delle funzioni svolte dagli enti locali e il sistema delle imposte ad essi attribuite” poiché il tipo di funzione, implicando la spesa relativa, incideva sui vantaggi attribuiti ai cittadini dalle spese pubbliche⁴⁵. Ma la considerazione del principio del beneficio nella distribuzione dei tributi non è in contrasto con le scelte precedentemente effettuate in sede di Assemblea Costituente, fondate sulle ricordate analisi della Commissione Economica; infatti “Il principio del beneficio a cui Steve si riferisce (deve) essere interpretato come lo strumento che meglio realizza il concetto devitiano di Stato fattore della 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 singoli”⁴⁶; quindi “il principio del beneficio è adottato...come criterio di individuazione dei gruppi beneficiari dei servizi all’interno di una collettività” al fine di rendere visibile e valutabile il prelie-

⁴⁰ Cit. Commissione economica dell’Assemblea Costituente (1946, p.134).

⁴¹ Cit. Commissione economica dell’Assemblea Costituente (1946 p.150).

⁴² Cit. Commissione economica dell’Assemblea Costituente (1946, p.148).

⁴³ Cfr. Locatelli (2010).

⁴⁴ Cit. Steve (1964, p. 311).

⁴⁵ Cfr. Steve (1964).

⁴⁶ Cit. Liberati e Paradiso (2013, p.265).

vo (*idem*). L'obiettivo del mantenimento di una sfera autonoma della finanza locale⁴⁷ doveva essere perseguito con un maggior grado di autonomia tributaria degli enti in modo che le entrate *autonome* fossero in grado di finanziare lo svolgimento delle funzioni *autonome*. Una finanza locale democratica e responsabile, nelle intenzioni di Steve, comportava una necessaria delimitazione dell'attività degli enti locali ad un nucleo molto ristretto, per limitare il concorso delle finanze centrali, poco conciliabile con l'autonomia, incentivo all'allentamento delle responsabilità e quindi rendendo difficile l'applicazione del principio del beneficio, nella ricordata versione di Steve. Questi, pur auspicando una reale autonomia finanziaria degli enti locali, allo stesso tempo comprendeva che quest'ultima poteva realisticamente “non essere integralmente compatibile con altri obiettivi che siano perseguiti nel campo della politica tributaria” ragion per cui “il mantenimento di una finanza locale autonoma potrà richiedere l'accettazione di un certo ammontare di compromessi”⁴⁸. La limitazione dell'autonomia tributaria degli enti locali si spiegava, infatti, anche con il ruolo esclusivo dell'ente centrale nelle politiche di stabilizzazione macroeconomica, auspicato dalla Commissione per la riforma tributaria.

La legge delega del 1971 ristrutturò il quadro delle entrate comunali diminuendo la tipologia dei prelievi, attraverso l'eliminazione di molti tributi minori (ma anche le sovrainposizioni, le imposte sui consumi e la compartecipazione all'IGE, che assicuravano ancora, Tabella 4, più del 60 per cento del gettito tributario comunale), ridefinendo il sistema dei trasferimenti e istituendo nuovi tributi, che avrebbero dovuto concretizzare la “potestà tributaria locale”. In particolare, oltre all'imposta locale sui redditi (Ilor), un tributo proporzionale su tutti i redditi, esclusi quelli da lavoro, con gettito destinato ai vari enti locali (compensativo, in parte, della sparizione delle imposte di famiglia, sul valore locativo e su Industrie, Commerci, Arti e Professioni) e l'Invim (imposta sull'incremento di valore degli immobili), in qualche modo connessa con il principio del beneficio, nella versione ricordata. Tuttavia, il gettito dell'Ilor fu subito avvocato allo Stato, mentre l'Invim sopravvisse, come tributo comunale, solo per qualche anno⁴⁹.

L'abolizione di molti tributi comportò, nei bilanci degli enti, la sostituzione del gettito con trasferimenti statali. I successivi decreti Stammati, del 1977, consolidarono i debiti a breve termine degli enti locali e introdussero il criterio “provvisorio” (sarebbe durato un paio di decenni!) dei trasferimenti statali basati sulla spesa storica degli enti, impedendo una gestione autonoma del bilancio a livello decentrato e favorendo comportamenti “opportunistici” degli amministratori locali⁵⁰. Sfumò la prospettiva “di definire obiettivi che fossero espressi in termini di fornitura di servizi agli utenti o di prestazioni ai cittadini”⁵¹, che era stata delineata nella legge delega del 1971. Ne usciva “un panorama grigio e mortificante quello degli anni '70 (e anche dopo), in punto di auto-

⁴⁷ Steve suggeriva di basare la finanza locale autonoma su: a) un'imposta sulla proprietà immobiliare (agricola, edilizia, industriale e commerciale); b) l'attribuzione agli enti locali di una fase dell'imposta generale sugli scambi ad amministrazione nazionale; c) le imposte sui consumi di energia.

⁴⁸ Cit. Steve (1964, pp. 317-318).

⁴⁹ Furono abolite tra le altre: a) l'imposta comunale sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni e la relativa addizionale provinciale; b) le imposte comunali di famiglia, di patente, sul valore locativo e il contributo per la manutenzione delle opere di fognatura; c) e le sovrimposte erariali e locali alle imposte sul reddito dominicale dei terreni, sul reddito agrario, sul reddito dei fabbricati, sui redditi di ricchezza mobile e sull'imposta speciale sul reddito dei fabbricati di lusso. Per quanto riguarda le imposte comunali di consumo, il decreto istitutivo dell'imposta sul valore aggiunto abolì, a partire dal 1 gennaio 1973, le stesse imposte di consumo.

⁵⁰ Cfr. Rey (1979).

⁵¹ Cit. Marongiu (2001, p. 301).

nomia tributaria, e anzi contraddittorio nel momento in cui le funzioni, e quindi le spese degli enti locali minori, erano notevolmente ampliate”⁵².

3. L'evoluzione del “peso” tributario locale e della composizione del gettito

3.1. Nel corso del primo secolo di vita dello Stato Italiano la spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni è passata approssimativamente da un decimo a un terzo del prodotto interno lordo (Pil), in analogia con quanto avveniva nei paesi europei più sviluppati. Questo indicatore quantitativo fornisce una “misura” sintetica dell'estensione della presenza della Finanza pubblica nell'economia del paese, anche se non rappresenta un'indicazione completa, poiché non considera le diverse attività pubbliche di regolamentazione dell'economia privata⁵³. Sono aumentate corrispondentemente le esigenze di finanziamento del complesso delle spese di tutti gli enti della pubblica amministrazione, finanziamento che non può che avvenire prevalentemente attraverso i tributi, essendo divenute da tempo irrilevanti le loro entrate patrimoniali. Un ruolo variabile nel tempo, segnatamente nel nostro paese, per i diversi enti (centrali e locali) della P.A., è stato svolto dal finanziamento in disavanzo che ha alimentato la crescita del debito pubblico, anche in periodi diversi da quelli legati ad eventi bellici. In questo lavoro l'attenzione è rivolta alle entrate tributarie degli enti locali, che già a partire dagli anni settanta dell'Ottocento sono insufficienti a coprire le loro spese. Come si può notare dai dati della Tabella 1, queste si mantengono, dal 1876 fino alla seconda guerra mondiale intorno al 4 per cento del Pil (con una punta del 6 nel 1935), raggiungendo percentuali del 6-7 negli anni sessanta del Novecento⁵⁴.

Tabella 1. Spesa degli Enti Locali (Comuni e Province) in percentuale del PIL (1863-1970)

| Anni | Spese | Anni | Spese | Anni | Spese | Anni | Spese |
|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| 1863 | 2,5 | 1912 | 4,8 | 1954 | 3,9 | 1963 | 7,1 |
| 1869 | 3,0 | 1925 | 3,7 | 1955 | 4,6 | 1964 | 6,7 |
| 1876 | 4,2 | 1928 | 4,9 | 1956 | 4,7 | 1965 | 6,9 |
| 1882 | 3,9 | 1935 | 6,0 | 1957 | 5,0 | 1966 | 6,8 |
| 1885 | 4,3 | 1938 | 4,6 | 1958 | 4,9 | 1967 | 7,6 |
| 1889 | 4,7 | 1948 | 4,6 | 1959 | 5,9 | 1968 | 7,8 |
| 1891 | 3,8 | 1951 | 3,8 | 1960 | 6,2 | 1969 | 8,2 |
| 1895 | 3,4 | 1952 | 4,1 | 1961 | 5,7 | 1970 | 8,0 |
| 1899 | 3,4 | 1953 | 4,4 | 1962 | 6,1 | | |

Fonte: vedi testo

⁵² Cit. Marongiu (2001, p. 300).

⁵³ Per un'analisi delle spiegazioni della crescita della spesa pubblica avanzate dagli economisti rimando a Di Majo (1998) e Tanzi e Schuknecht (2007) che riporta anche dati sulla crescita della spesa pubblica tra la seconda metà dell'Ottocento e i giorni nostri nei paesi sviluppati.

⁵⁴ La Tabella 1 è stata costruita utilizzando, per gli anni dal 1863 al 1935 i valori delle spese effettive degli enti locali riportati in Coppola D'Anna (1946); per gli anni successivi (fino al 1966) i valori delle spese effettive sono ripresi dalle annuali Relazioni Generali sulla Situazione Economica del Paese presentata al Parlamento dai Ministri del Bilancio e del Tesoro; dalle stesse Relazioni sono presi i dati concernenti gli anni 1967-1970, che riguardano però non più le spese effettive (non più rilevate a causa della riforma della contabilità pubblica del 1964), ma le spese correnti e in conto capitale. Tutti i valori sono rapportati al prodotto interno lordo nominale come calcolato da Baffigi (2015).

Come si può notare dalla Tabella 2, il rapporto tra il gettito delle entrate tributarie locali e il Pil è stato per tutto il secolo inferiore a quello tra le spese e il Pil. Di conseguenza, i congruenti sbilanci finanziari impegnarono variamente il governo centrale, che ne regolava la copertura, in un contesto di gestione accentrata delle Finanze pubbliche. La Tabella 2, utilizzando i dati disponibili sul gettito prelevato dai comuni e dalle province, per quanto incompleti e in certa misura disomogenei⁵⁵, riporta le medie quinquennali (con qualche eccezione) dei rapporti tra prelievo tributario locale e Pil, con l'esclusione degli anni delle guerre mondiali e di quelli in cui (ad esempio il periodo 1917-1920) le Finanze pubbliche e le variazioni del Pil nominale (queste ultime a causa soprattutto delle inflazioni post belliche) erano ancora fortemente influenzate da quelle vicende.

Tabella 2 *Gettito delle entrate tributarie degli Enti Locali (Comuni e Province) in percentuale del PIL. Dati di competenza; medie quinquennali (1866-1970)*

| Anni | Comuni | Province | Totale | Anni | Comuni | Province | Totale |
|-----------|--------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| 1866-1870 | 1,6 | 0,5 | 2,1 | 1921-1925 | 1,9 | 0,4 | 2,3 |
| 1871-1875 | 1,9 | 0,5 | 2,4 | 1926-1930 | 2,4 | 0,6 | 3,0 |
| 1876-1880 | 2,2 | 0,6 | 2,8 | 1931-1935 | 2,6 | 0,6 | 3,2 |
| 1881-1885 | 2,4 | 0,7 | 3,1 | 1936-1940 | 2,6 | 0,6 | 3,2 |
| 1886-1890 | 2,5 | 0,7 | 3,2 | 1946-1950 | 1,5 | 0,5 | 2,0 |
| 1891-1895 | 2,2 | 0,5 | 2,7 | 1951-1955 | 2,1 | 0,5 | 2,6 |
| 1896-1900 | 2,1 | 0,5 | 2,6 | 1956-1960 | 2,2 | 0,6 | 2,8 |
| 1901-1905 | 2,1 | 0,5 | 2,6 | 1961-1965 | 2,1 | 0,6 | 2,7 |
| 1906-1910 | 2,0 | 0,5 | 2,5 | 1966-1970 | 1,9 | 0,6 | 2,5 |

Fonte: vedi testo

I dati consentono alcune osservazioni sintetiche sull'evoluzione del prelievo locale nel corso di più di un secolo:

a) il peso del gettito prelevato dalle Province italiane si è mantenuto quasi stabile, intorno allo 0,5 per cento del Pil per tutto il periodo (con le eccezioni di un massimo dello 0,7 negli anni ottanta dell'Ottocento e un minimo dello 0,4 nel quinquennio 1921-1925);

b) il prelievo tributario dei Comuni è sempre stato molto superiore a quello delle Province (di tre, quattro e talvolta cinque volte) e si è quasi sempre mantenuto superiore al 2 per cento del Pil (eccetto il primo decennio del Regno d'Italia e i periodi successivi a quelli che ancora risentivano in qualche misura delle vicende belliche, 1921-25 e 1946-50).

c) nel complesso, lo sforzo tributario di Comuni e Province non ha mai superato nel corso del secolo esaminato il 3,2 per cento del Pil e non è sceso al disotto del 2 per cento.

In prima approssimazione, questo *trend* fornisce una misura *quantitativa* della *stabilità* del modesto ruolo tributario attribuito agli Enti locali italiani, in un contesto di crescita di lungo periodo

⁵⁵ Per la costruzione di questa Tabella sono stati utilizzati: per il periodo fino al 1889 i dati dei preventivi di competenza dei Comuni e delle Province riportati e analizzati in Volpi (1962). Per i periodi successivi i dati riportati da Rèpaci (1936) e, quelli citati nella Commissione economica dell'Assemblea Costituente (1946), di provenienza Ministero delle Finanze, come quelli utilizzati da Coppola D'Anna (1946). Per gli anni dal 1938 al 1970 si sono presi i valori degli accertamenti delle entrate tributarie locali annualmente esposti nelle Relazioni Generali sulla Situazione economica del Paese (vari anni). Sono state effettuate stime dei dati relativi ad anni per cui non sono disponibili fonti ufficiali ai fini della possibilità di ottenere le medie quinquennali riportate. I valori del Pil sono, come per la Tabella 1, quelli ricostruiti da Baffigi (2015).

del rapporto tra la spesa delle Pubbliche Amministrazioni (compresa quella di Comuni e Province) e il Pil. *Stabilità* che è principalmente il frutto delle decisioni collettive espresse dalle normative ricordate in precedenza. I dati quantitativi confermano che le ricorrenti, e talvolta vivaci, discussioni politiche e culturali sul ruolo della Finanza locale, non hanno scalfito la costante prevalente presenza dello Stato centrale nel prelievo tributario del complesso delle Finanze pubbliche.

Tabella 3. Pressione fiscale (pressione tributaria e contributi sociali) degli Enti Locali (Comuni e Province) in percentuale del PIL (entrate tributarie dello Stato, di Comuni e Province, e, dal 1921, contributi sociali obbligatori) (1876-1970)

| Anni | Pressione tributaria Stato | Pressione tributaria locale | Contributi sociali | Pressione fiscale |
|-----------|----------------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------|
| 1876-1880 | 9,3 | 2,8 | - | 12,1 |
| 1881-1885 | 9,9 | 3,1 | - | 13 |
| 1886-1890 | 10,3 | 3,2 | - | 13,5 |
| 1891-1895 | 8,5 | 2,7 | - | 11,2 |
| 1896-1900 | 8,3 | 2,6 | - | 10,9 |
| 1901-1905 | 8,1 | 2,6 | - | 10,7 |
| 1906-1910 | 7,7 | 2,5 | - | 10,2 |
| 1911-1915 | 8,5 | 2,8 | - | 11,3 |
| 1921-1925 | 11 | 2,3 | 0,3 | 13,6 |
| 1926-1930 | 11,7 | 3 | 0,4 | 15,1 |
| 1931-1935 | 11,4 | 3,2 | 0,8 | 15,4 |
| 1936-1940 | 11,4 | 3,2 | 1,8 | 16,4 |
| 1949-1950 | 11,3 | 2 | 4,6 | 17,9 |
| 1951-1955 | 11,6 | 2,7 | 6 | 20,3 |
| 1956-1960 | 13,5 | 2,8 | 8,1 | 24,4 |
| 1961-1965 | 15,1 | 2,7 | 10,1 | 27,9 |
| 1966-1970 | 15,4 | 2,5 | 10,7 | 28,6 |

Fonte: vedi testo

Nella Tabella 3 si riportano dati di competenza (previsioni fino al 1889, accertamenti effettivi o stimati per il periodo successivo) delle entrate tributarie dello Stato e degli Enti locali, con l'aggiunta, per il periodo che inizia negli anni venti del Novecento, del gettito dei contributi sociali fornito dall'Istat⁵⁶. Si può osservare che, secondo questi dati, la pressione fiscale complessiva (di Stato e Enti locali) è cresciuta, in termini di competenza, dal 12 per cento del quinquennio 1876 fino a quasi il 29 per cento dell'ultimo quinquennio preso in considerazione (1966-1970)⁵⁷. L'aumento è in parte dovuto alla pressione tributaria dello Stato (passata dal 9 al 15 per cento), ma soprattutto alla crescente importanza della funzione redistributiva pubblica, che ha portato il gettito dei contributi sociali obbligatori (che non misura l'intero impatto redistributivo sia perché esistono interventi diversi dalla Previdenza sia perché le entrate contributive non hanno sempre

⁵⁶ I dati sui contributi sociali, per gli anni dal 1921 al 1970, sono ripresi dalle Serie Storiche pubblicate sul sito dell'Istat. Gli accertamenti delle entrate tributarie statali sono riprese da Ragioneria Generale dello Stato, Il Bilancio dello Stato Italiano dal 1862 al 1967, Roma, 1969, per il periodo dal 1862 alla fine della seconda guerra mondiale; per il periodo successivo si sono utilizzate le Relazioni annuali sulla situazione economica del Paese (Ministero del Tesoro, vari anni). Per i tributi locali i dati sono quelli della Tabella 2.

⁵⁷ Questi dati sono di natura diversa, ma si discostano in molti casi di poco da quelli riportati in Pedone (2010, p. 8), confermando il *trend* ivi rilevato.

finanziato l'intera spesa redistributiva), a passare dalla sostanziale irrilevanza nel periodo precedente la seconda guerra mondiale al 10 per cento del Pil nel 1970. In questo contesto assume particolare rilievo la stabilità della pressione tributaria locale, che riflette la ricordata mancanza di autonomia di Comuni e Province nelle decisioni sul finanziamento della loro crescente spesa.

Alla stabilità dello sforzo tributario complessivo degli Enti locali non corrisponde una *costanza* nella *composizione* dei tributi prelevati. Nella Tabella 4 abbiamo ricostruito, con ancora maggiori difficoltà e con vuoti in vari anni (non colmabili con stime basate sulle informazioni disponibili) la composizione percentuale dei tributi accertati dai Comuni italiani⁵⁸.

Tabella 4 Composizione percentuale delle entrate tributarie dei Comuni in percentuale del PIL. Medie quinquennali e singoli anni (1863-1970)

| Anni | Sovraimposte | Imposte e dazi sui consumi | Imposte di famiglia e sul valore locativo | ICAP | Compartecipazioni (IGE, spettacoli etc.) | Altri tributi |
|-----------|--------------|----------------------------|-------------------------------------------|------|------------------------------------------|---------------|
| 1863-1865 | 54,6 | 36,7 | - | - | - | 8,7 |
| 1866-1870 | 54,9 | 38,7 | 1,5 | - | - | 4,9 |
| 1871-1875 | 44,5 | 38,8 | 5,2 | - | - | 11,5 |
| 1876-1880 | 45,4 | 38 | 7,6 | - | - | 9 |
| 1881-1885 | 44,2 | 38,5 | 7,4 | - | - | 9,9 |
| 1886-1889 | 40 | 43,4 | 6,5 | - | - | 10,1 |
| 1912 | 38 | 39 | n.d. | n.d. | n.d. | 23 |
| 1921-1925 | 33,9 | 42,4 | 8 | 6 | - | 9,7 |
| 1926-1930 | 25 | 46,9 | 8 | 6 | - | 13,1 |
| 1931-1932 | 23,4 | 46 | 9 | 9 | - | 14,9 |
| 1935 | 24,1 | 45,6 | 9,3 | 8 | - | 15,1 |
| 1938 | 25 | 45 | 9,6 | 9,6 | 0,4 | 10,4 |
| 1939 | 24,5 | 45,3 | 8,7 | 7,5 | - | 14 |
| 1951-1955 | 10,5 | 42,5 | 14,4 | 8,9 | 14,6 | 9,1 |
| 1956-1960 | 11,8 | 41,1 | 14,8 | 10,5 | 15,3 | 6,5 |
| 1961-1965 | 9,9 | 35,9 | 17,6 | 11,7 | 15,9 | 9 |
| 1966-1970 | 7,3 | 37,6 | 17,7 | 10,9 | 14,8 | 11,7 |

Fonte: vedi testo

Dal 1863 alla seconda guerra mondiale il gettito viene prevalentemente assicurato da varie sovraimposte (per gran parte del periodo esclusivamente su tributi fondiari erariali) e dai prelievi sui consumi: nell'insieme il gettito di questi gruppi di tributi supera l'80 per cento nel corso dell'Ottocento e si mantiene sul 70 per cento negli anni tra le due guerre mondiali. La voce "altri tributi" comprende numerosi prelievi, singolarmente con gettito di scarsa importanza, ma che nell'insieme rappresentano, come si vede dalla Tabella 4, una quota ragguardevole delle entrate comunali⁵⁹. Nel secondo dopoguerra, mentre il gettito delle imposte sui consumi fornisce ancora

⁵⁸ Abbiamo tralasciato l'analisi della composizione dei tributi provinciali sia perché il loro peso sul Pil è meno rilevante sia perché le relative variazioni risultano nel complesso di scarsa entità.

⁵⁹ A titolo di esempio si riportano le quote percentuali attribuibili, nell'anno 1935, a buona parte dei tributi compresi nelle "altre imposte" comunali: sul bestiame 2,5; sulle insegne 0,5; sui cani 0,7; sulle vetture 0,7; sui pianoforti e i biliardi 0,4; di soggiorno e cura 0,2; tasse di circolazione e per manutenzioni stradali 0,9; contributi di miglione 0,3; altre (tra cui sovraimposte su terreni bonificati e tasse sui servizi pubblici) 8,9. Queste percentuali sono calcolate utilizzando i dati riportati da Arena (1946).

il 35-40 per cento del totale, il resto del prelievo risulta più diversificato: la caduta dei redditi fondiari (principalmente a causa della riduzione degli imponibili, non rivalutati per l'incremento dei prezzi) riduce l'importanza delle relative sovraimposte. Per mantenere il "peso" (sul Pil) del prelievo comunale ed evitare di fare ulteriormente diminuire la sua partecipazione al finanziamento delle spese locali è necessario trovare compensazioni; si ricorre principalmente alla compartecipazione al gettito dell'imposta statale sugli affari (IGE), e poi a inasprimenti dell'imposta di famiglia (sotto molti aspetti una sorta di addizionale all'imposta nazionale sui redditi personali, istituita negli anni venti come imposta complementare sui redditi) e di quella sul valore locativo.

I dati della Tabella 4 rafforzano l'evidenza quantitativa dello scarso rilievo assunto dal fisco locale nel corso di tutto il secolo. Essa mostra che i principali tributi, in termini di gettito, sono comunque soggetti alle scelte del governo centrale, il cui Parlamento, attraverso le sue leggi, determina gli *imponibili*, come nel caso delle sovraimposte (in cui coincidono con quelli delle imposte erariali), ma non solo; le leggi statali regolano, in vario modo, anche la fissazione delle *aliquote* addizionali da parte degli enti locali, da questi manovrabili, in linea di principio entro certi limiti (di solito piuttosto ristretti): in pratica, le varie "emergenze" connesse con i disavanzi, costrinsero quasi sempre a schiacciare tali aliquote sui limiti superiori, annullando così la già scarsa discrezionalità tributaria degli enti locali.

In oltre un secolo di stato unitario le Finanze locali non raggiunsero mai un rilevante grado di autonomia; come si è ricordato, la Riforma tributaria del 1971 ridusse ulteriormente la scarsa autonomia degli Enti locali. Solo nell'ultimo decennio del secolo ventesimo il peso del gettito dei tributi comunali si accrescerà notevolmente, con l'istituzione dell'ICI (poi IMU) e il ritorno alle sovraimposte sui redditi (a differenza del passato, su tutti i redditi personali, dichiarati ai fini dell'imposizione erariale), portando la copertura tributaria delle spese a percentuali simili a quelle degli enti locali dei grandi paesi europei.

4. Conclusioni

Questo lavoro aveva l'obiettivo di rivisitare la politica di finanziamento tributario degli enti locali in Italia dal 1861 al 1970. Si è partiti dal modesto percorso di decentramento politico-fiscale avviato con la legge del 1865, ben presto superato dalla costante scelta politica di una gestione centralizzata delle finanze pubbliche durante tutti i governi successivi, passando anche per il periodo fascista, fino ai primi decenni della Repubblica. Nonostante le numerose discussioni, talvolta concluse nella definizione di progetti di legge, sulle modifiche del sistema dei tributi locali, l'impianto generale del finanziamento dei Comuni e delle Province non verrà mai fortemente mutato prima della riforma tributaria generale degli anni settanta del Novecento, che anzi, insieme ai successivi decreti Stammati (e alla legislazione conseguente) ha rafforzato la centralizzazione del prelievo e della gestione dei tributi.

L'analisi diacronica ha cercato di coniugare una rassegna delle principali scelte di politica degli enti locali con un'analisi del "peso" economico complessivo dei tributi prelevati dai Comuni e dalle Province, durante un periodo storico che ha segnato la più grande espansione della spesa pubblica (in valore assoluto, ma soprattutto in percentuale del prodotto complessivo) da quando è nato il sistema capitalista, in tutti i paesi europei, e che ha interessato tutti i livelli di governo.

Nel lavoro si è cercato di verificare quanto, nelle discussioni e nelle scelte politiche concrete sia stata presente l'opzione culturale che pone il principio distributivo del beneficio a base della

individuazione del ruolo tributario degli Enti locali, anche nella versione non applicabile alla distribuzione del tributo tra i singoli contribuenti, ma come regolatore della distribuzione dei prelievi tra i livelli di governo ,nell'ambito di una finanza responsabile⁶⁰. Se il "peso" del gettito locale sul sistema economico (misurato dal suo rapporto con il Pil) mostra che esso non ha partecipato significativamente, nel corso del periodo considerato, al finanziamento dell'*espansione* della spesa pubblica nell'economia, la sua composizione conferma che anche il gettito dei tributi *propri* dei Comuni è stato condizionato da decisioni del *governo centrale* della loro struttura. La costante presenza di sovrainposte su tributi erariali si è interrotta con la Riforma tributaria degli anni settanta del Novecento, ma è ripresa un ventennio più tardi e permane, a dimostrazione della costante limitata autonomia degli Enti locali, anche nella scelta della tipologia degli imponibili. L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario ha ampliato in qualche misura la tipologia dei prelievi tributari dei livelli inferiori di governo: si pensi all'Irap (Imposta Regionale sulle Attività Produttive), anch'essa però largamente disciplinata dal governo centrale, nonostante la presenza di una *potestà legislativa regionale*. Ma qui si entra in un'altra storia.

Bibliografia

- Arena C., La finanza locale, in Commissione economica dell'Assemblea Costituente, Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, vol. V, Finanza, parte II, Roma, 1946.
- Baffigi A., Il PIL per la storia d'Italia. Istruzioni per l'uso, Collana storica della Banca d'Italia, Marsilio, Venezia, 2015.
- Commissione economica dell'Assemblea Costituente, Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, vol. V, Finanza, parte I, Roma, 1946.
- Coppola D'Anna F., La ricostruzione economica e il suo finanziamento, Rizzoli, Milano, 1946.
- de Viti de Marco A., Il Carattere Teorico dell'Economia Finanziaria, Pasqualucci, Roma, 1888.
- Di Majo A., La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica, Studi e note di economia, II, 1998, pp. 31-65.
- Einaudi L., Corso di scienza della finanza, Dattilo-litografia A. Viretto, Torino, 1916.
- Fraschini A., La finanza locale in Italia. Uno schema interpretativo, Angeli, Milano, 1995.
- Liberati P. e Paradiso M., Teoria positiva del beneficio e finanza locale responsabile: la lezione di Sergio Steve, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 3, 2013, pp. 257-274.
- Liberati P. e Paradiso M., The positive theory of benefit taxation and the Italian school of public finance, Working Paper del Dipartimento di Economia, 190, Università degli Studi Roma Tre, 2014.
- Locatelli A.M., Enti locali e fiscalità nel '900. I cattolici e l'autonomia disconosciuta, Vita e Pensiero, Milano, 2010.
- Marongiu G., Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000), CEDAM, Padova, 2001.
- Musgrave R.A., A Brief History of Fiscal Doctrine, in Auerbach A.J. e Feldstein M. (eds), Handbook of Public Economics, Elsevier, London, 1985.

⁶⁰ Cfr. Liberati e Paradiso (2013).

- Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.
- Nitti F.S., *Principi di Scienza delle Finanze*, III edizione, Napoli, 1907.
- Pedone A., *L'evoluzione del sistema tributario italiano e il ruolo di Assonime*, in Pedone A. e Gallo F., *Imposte e sviluppo economico*, vol. 3, Laterza, Bari, 2010.
- Petretto A. e Lattarulo P., *Local tax: le ipotesi a confronto*. Working paper Società Italiana di Economia Pubblica, 697, 2015.
- Puviani A., *Teoria delle illusioni finanziarie*, Palermo, 1903.
- Ragioneria Generale dello Stato, *Il Bilancio dello Stato Italiano dal 1862 al 1967*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1969.
- Répacì F.A., *Le finanze dei Comuni, delle Province e degli Enti Corporativi*, Einaudi, Torino, 1936.
- Rey M., *Agenda per la riforma della Finanza Locale*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1979.
- Seligman E.R.A., *Essays in Taxation*, Seventh Edition, MacMillan, London, 1915.
- Steve S., *Il Problema della Finanza Locale*, dal Doc. 28 del 20 marzo 1963, in Cosciani C. (a cura di), *Stato dei Lavori della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria*, Milano, 1964.
- Tanzi V. e Schuknecht L., *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze University Press, Firenze, 2007.
- Villani S., *La finanza pubblica e le imposte sui consumi (1862-1913)*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXV, 3, 2011, pp. 635-652.
- Volpi F., *Le Finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia (1860-1890)*, ILTE, Torino, 1962.
- Wicksell K., *Finanztheoretische untersuchungen*, Jena, 1896.