

CENNI STORICI SULLA FINANZA DEI COMUNI E DELLE PROVINCE DALL'UNIFICAZIONE DEL REGNO D'ITALIA AL REGIME FASCISTA

* * * * *

Prima dell'unificazione amministrativa del Regno d'Italia le entrate dei singoli Stati erano sufficienti a coprire tutte le spese: i Comuni svolgevano in Toscana e nel Lombardo-Veneto un'attività non molto inferiore a quella svolta dallo Stato; nel Regno borbonico il modesto livello delle entrate comunali si accompagnava all'entrata statale pro-capite più bassa di tutti gli altri Stati della penisola.

Nella sostanza diversi erano gli ordinamenti locali-amministrativi nei diversi Stati, così come diversamente regolate erano le entrate e le spese degli enti locali.

Nel 1859, dopo Villafranca e l'annessione della Lombardia, il Ministero Lamarmora - Rattazzi promulgò una Legge Comunale e Provinciale che più tardi venne estesa all'Emilia, alla Romagna, Marche e Sicilia. Tale legge uniformava situazioni sostanzialmente differenti e non teneva conto della eterogeneità sociologica ed economica grandissima tra i Comuni.

Nel 1859 l'Italia, economicamente, poteva essere considerata un "Paese sottosviluppato" con comunicazioni insufficienti e malsicure, con basso livello di scolarità e altissimo tasso di analfabetismo; con un sistema bancario e creditizio decisamente insufficiente alle esigenze di un Paese delle dimensioni territoriali e demografiche dell'Italia e con sistema monetario metallico che incontrava forti

resistenze all'introduzione della moneta cartacea rappresentativa. Il risparmio familiare non passava attraverso le banche ma si preferiva il "tesoreggiamento"; ed, infine, prevaleva una assoluta carenza di spirito imprenditoriale (di incentivo al rischio ed alla produzione di determinati beni).

Vasti erano quindi gli obiettivi prioritari che dovevano essere perseguiti: unificare sia l'attività amministrativa nei suoi vari servizi, che il territorio economicamente e politicamente; creare una adeguata rete stradale e ferroviaria; combattere il brigantaggio; dotare i centri urbani ed il Paese in genere delle fondamentali opere pubbliche ed anche realizzare e sostenere un certo apparato bellico.

Le spese, quindi, si mostrarono subito rilevanti e non potevano essere certo coperte attraverso le entrate tributarie ed extra-tributarie.

L'estensione della legge del 1859 portò in alcune province, specie in quelle meridionali, ad un aumento degli oneri obbligatori per i Comuni, senza alcuna concessione di nuove fonti di entrata accanto a quelle già esistenti, ma oramai inadeguate ed insufficienti.

Sostanzialmente, l'uniformità formale, introdotta dalla Legge Comunale e Provinciale, portava effettive sperequazioni: Comuni in condizioni economiche sensibilmente diverse (come ad esempio quelli piemontesi o lombardi e quelli delle province meridionali) non potevano assolutamente fornire gli stessi servizi basandosi su fonti di entrata identiche per tutti. Queste erano costituite

prevalentemente da sovrimposte sui tributi diretti erariali e non erano altrettanto redditizie nelle due parti, settentrionale e meridionale del Paese.

La legge del 1859 si mostrò subito insufficiente e parziale sotto ogni punto di vista: da ogni parte si richiedeva una nuova legislazione in materia.

Tra i progetti, il più importante fu senza dubbio quello del Minghetti (presentato alla Camera il 31-3-1861) che modificava l'ordinamento finanziario, prevedendo la completa cessione al Comune dei dazi di consumo che sarebbero diventati l'entrata comunale principale.

I Comuni, nel progetto del Ministro Minghetti, avrebbero continuato a godere dei diritti di sovrimporre alle imposte dirette erariali, ma questa entrata, in eccezione al principio dell'autonomia completa delle finanze locali rispetto a quelle statali, avrebbe avuto carattere straordinario. Il progetto però non fu approvato.

Lo stesso Minghetti, nel 1863, nel quadro di una riforma generale, propose un aggravio dell'imposta di Ricchezza Mobile; ma la Camera, ove i proprietari fondiari erano largamente rappresentati e ove dominavano come gruppo di potere, limitò la tassazione dei redditi agrari a quelli non percepiti dal proprietario del fondo rustico, esentando fiscalmente i grandi proprietari, cioè i soggetti maggiormente dotati, all'epoca, di capacità contributiva, e riducendo il "contingente" da 55 a 30 milioni.

Nel 1865 passò un progetto di legge, presentato dal Ricasoli e rifiuto dal Peruzzi nel 1863, che nella sostanza ricalcava le linee del decreto Rattazzi, modificandolo

solo superficialmente. Si tratta della Legge Comunale e Provinciale rimasta in vigore per tanti anni, con le opportune modifiche ed integrazioni.

Nessun provvedimento riguardante l'assetto amministrativo della penisola, dal 1848 al 1865, venne discusso e votato dal Parlamento: i primi due, cioè la Legge del 1859 e quella del 1861 (che tramutava la prima in legge nazionale da generale che era), furono emanati durante i pieni poteri del Governo, il terzo provvedimento del 1865 per delega concessa al Governo di pubblicare e rendere esecutivi molti ordinamenti mediante una legge di unificazione amministrativa del Regno.

Da ciò risulta evidente come la prevalenza del potere esecutivo su quello legislativo, in una materia come quella dell'organizzazione amministrativa dello Stato, venisse a soffocare, di fatto, ogni divergente opinione di stampo autonomistico che pure avrebbe potuto avere vita nell'ambito parlamentare.

Con la legge del 1865 si trasfuse nel Regno d'Italia l'apparato burocratico amministrativo del Regno Sardo. Vennero, infatti, ribaditi i precetti della legge sarda del 1859 mantenendo inalterati i controlli sulle autorità locali ed i limiti ristretti del suffragio. La fisionomia degli enti locali restò quindi immutata, così come restarono immutati i compiti ed i mezzi attribuiti ai Comuni ed alle Province. Le entrate degli enti locali continuarono ad essere basate essenzialmente su dazio di consumo e le sovrimposte.

Anche la Legge del 1865 affrontò solo superficialmente la questione dell'adeguamento delle entrate alle spese, che aumentavano notevolmente e

progressivamente ogni anno. I Governi della “destra storica” perseguirono sempre lo scopo del pareggio dei bilanci, sia statali che locali, accettando il criterio dell’indebitamento. Questo principio poteva essere valido a condizione di un incremento notevole di investimenti, cosiddetti sociali, per le infrastrutture, ma a lungo andare (l’indebitamento progressivo degli enti locali passò da 29 milioni nel 1869 a 76 milioni nel 1875) si presentarono evidenti i sintomi della bancarotta. Si tentò anche il “sistema dei compensi” al fine di un pareggio dei bilanci (proposito perseguito fermamente dalla destra storica con l’opera di Bastogi, Sella, Minghetti, Cambray-Digny, Scialoja e Ferrara), ma tale politica si rivelò incapace ad assicurare la copertura delle spese. I Comuni furono costretti a ricorrere, oltre che all’indebitamento, anche all’aumento delle sovrimposte fondiari.

Mancava una volontà politica di riforma: la carenza di razionalità nella struttura del prelievo veniva giustificata con la “immediata ed urgente necessità”. Dovevano essere aumentate le entrate, perciò si ricorreva alle imposte di consumo; la stessa famigerata “imposta sul macinato”, contro la quale numerose e violente furono le sommosse di popolo che vedeva aumentato il prezzo del suo alimento base, fu giustificata come una “dolorosa necessità”.

Nel maggio del 1865 fu emanata un’altra legge contenente un complesso di provvedimenti finanziari. Fecero poi seguito numerose leggi parziali sino a quella del 1870, disciplinante l’amministrazione comunale finanziaria.

All’epoca venne elogiata la semplicità e la relativa equità del sistema allora instaurato, però furono criticati alcuni elementi: innanzi tutto il fatto che sui

medesimi tributi partecipassero contemporaneamente Stato e Comuni; inoltre che fossero state trasferite voci di spese dallo Stato ai Comuni, solo per sgravare il bilancio statale, senza attribuzione di nuove entrate agli enti locali.

A partire dal 1865 la politica finanziaria fu impostata a regolare i rapporti tra l'imposizione diretta dello Stato ed il sistema tributario locale; essa tese alla soppressione delle sovrimposte (si riuscì ad abolire la sovrimposta di ricchezza mobile); alla concessione ai Comuni di maggiori limiti nell'applicazione dei dazi, riservando solo in esclusiva allo Stato l'imposizione su alcune merci di largo consumo mediante imposte di fabbricazione (esempio la famosa e disastrosa tassa sul macinato); alla istituzione di imposte autonome locali indirizzate sul reddito complessivo o su singole fonti di ricchezza come compensi per la perdita delle sovrimposte; ed infine verso un'ampia partecipazione dei Comuni e delle Province alle spese per opere pubbliche, specie stradali, ed un aumento degli oneri già stabiliti dalla legge del 1865 per spese amministrative e giudiziarie.

Dal 1874 in poi la politica nei confronti della Finanza Locale, dominata fino a quel momento dalla preoccupazione di sottrarre agli enti locali determinati cespiti la cui piena disponibilità sembrava indispensabile allo Stato, venne invece volta a limitare il livello globale dei bilanci comunali e provinciali per ridurre il peso gravante, a causa delle sovrimposte, sulla proprietà fondiaria e per ridurre il ritmo di aumento dei debiti.

Dopo la caduta della destra storica (1876) il problema, specie per quanto concerneva la spesa e quindi anche l'indebitamento, fu risolto ponendo il maggior

numero di limiti alle attività degli enti. Questo per un criterio generale che considerava l'attività finanziaria pubblica in genere (locale e statale) di intralcio per l'operatività di quelle leggi, che erano capaci di portare autonomamente al massimo il benessere pubblico.

Si credeva che anche investimenti e spese pubbliche destinate alle infrastrutture avrebbero negativamente inciso sulla situazione. Invece, se si fosse lasciato alla libera iniziativa una reale autonomia nell'azione, sarebbero stati certamente e ottimamente allocati i fattori produttivi.

Depretis e Magliani proposero un progetto sui mutui comunali; Depretis, in particolare, nel 1880 e nel 1882 presentò alcuni disegni per la riforma della Legge Comunale e Provinciale, con i quali si tendeva ad istituire più rigidi controlli all'indebitamento dei Comuni, a specificare dettagliatamente le spese obbligatorie ed a ridurre quelle facoltative.

Si rilevava, in tale circostanza, che il disagio delle finanze locali era un fenomeno complesso (non spiegabile solo attraverso una volontà politica dei governi nazionali di portare al dissesto i bilanci locali per sanare quello dello Stato) che aveva le radici nelle condizioni economiche arretrate del Paese e nelle conseguenti difficoltà da parte degli enti pubblici ad acquisire le entrate necessarie per gli investimenti infrastrutturali e le spese militari.

Dopo l'unificazione, paurosa era stata l'espansione della spesa effettiva, globale e pro-capite, mentre vi era stato anche uno spostamento nella composizione della spesa: incremento fortissimo per le spese di costruzione e manutenzione di opere

pubbliche nonché per la pubblica istruzione ed una riduzione delle spese generali di amministrazione. In totale, nel periodo 1870-89, le spese per investimenti effettuate dagli enti locali rappresentarono circa il 9% del totale degli investimenti fissi nazionali, nello stesso periodo.

Per quanto concerne le entrate, solo nel decennio 1880-89 queste apparvero decisamente insufficienti a far fronte alle spese; mentre paurosamente era incrementato l'indebitamento accanto ad un aggravio nelle imposte di consumo.

Nel 1888 il Governo veniva delegato a coordinare in testo unico le precedenti disposizioni emanate con la legge del 1865 e successive (ciò avvenne con il T.U. del febbraio del 1889), nonché di pubblicare le disposizioni di esecuzione e di delegare ai prefetti alcune facoltà attribuite alle amministrazioni centrali dello Stato. Rimaneva però insoluta la questione assai grave della circoscrizione amministrativa del Regno.

Nel 1894, il Ministero Crispi presentava un progetto concernente il riordinamento dell'imposta fondiaria e nuove disposizioni sulle sovrimposte comunali e provinciali. Tale progetto fu esaminato da una speciale Commissione che, approvandolo, stabilì che le Province ed i Comuni sovrimponessero ai tributi diretti sui terreni e fabbricati limitatamente a 50 centesimi per ogni lira di imposta decimale. Inoltre le GG.PP.AA. potevano autorizzare i Comuni a superare tale limite per le spese obbligatorie, mentre tale autorizzazione sarebbe stata data alle Province solo con decreto reale sentito preventivamente il Consiglio di Stato. Con tale facoltà si concedeva una certa autonomia al Comune: la Giunta Provinciale

Amministrativa, di origine elettiva e composta di cittadini del luogo, libera da ogni imposizione governativa e da ogni ingerenza burocratica, era maggiormente in grado di giudicare se per determinati bisogni, considerati dalla legge obbligatoriamente da soddisfarsi, fossero necessarie maggiori entrate e nello stesso tempo se fosse o meno opportuna la maggiorazione, se le condizioni dei contribuenti permettessero delle sovrimposte. Veniva altresì posta in luce una certa discrezionalità delle amministrazioni locali nell'ambito della legge.

Infine veniva concessa ai contribuenti la facoltà di ricorso alla G.P.A. o al Governo del Re contro le deliberazioni, rispettivamente, del Consiglio Comunale o del Consiglio Provinciale per aumento o eccedenza di sovrimposte e, rispettivamente, al Consiglio di Stato contro le decisioni della G.P.A. o contro il decreto reale.

Con questo contenuto passò la Legge n.340 del luglio 1894, che nello stesso tempo autorizzò il Governo a procedere alla pubblicazione di un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale che raccogliesse le disposizioni di legge emanate dopo il precedente testo unico.

In seguito furono emanate altre leggi, sia per provvedere all'istituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti della Sezione autonoma di credito comunale e provinciale (1898), che per regolare il credito comunale e provinciale (1900); ed infine per apportare alcune modifiche alla facoltà degli enti locali di applicare la sovrimposta sui terreni e i fabbricati (1900). In considerazione di particolari situazioni, nel 1904 fu regolata la cessione e la trasformazione dei prestiti agli enti

locali del mezzogiorno continentale. Tale legge fu, in seguito, estesa al Lazio, Umbria ed Emilia ed infine, nel 1906, a tutte le province del Regno.

Per quanto riguardava particolarmente la tassa sulle aree fabbricabili e la tassa di soggiorno, alcune leggi del 1904 e del 1907 instaurarono un regime singolare, in confronto a tutte le altre tasse comunali, circa le modalità di istituzione. Infatti, se queste non avessero presentato corrispondenza e necessità tali da far ritenere opportuno il mantenimento delle formalità speciali dell'intervento dell'autorità centrale nella loro istituzione, era opportuno evitare le pratiche che tale istituzione comportava e quindi ridurre queste tasse al regime degli altri tributi comunali.

Nel 1908 fu emanato un nuovo testo unico che raccoglieva tutte le norme riguardanti l'ordinamento comunale e provinciale. In sede parlamentare continuarono però le discussioni in materia di amministrazione locale tanto erano vive le esigenze di decentramento di attribuzioni alle autorità locali e di riforma della Finanza locale.

Una proposta interessante fu quella avanzata dal Ministro Salandra nel maggio del 1915 che riteneva accettabile far passare alla Provincia una parte del pubblico demanio, specie di quello stradale, al fine di attuare economie per far fronte alle spese della guerra. Egli non teneva, però, conto del grave peso finanziario di cui si sarebbe gravata la Provincia.

Appena finita la prima guerra mondiale la legislazione sugli enti locali divenne numerosa, se pur ispirata più a motivi contingenti che ad un organico piano di sviluppo. Alcuni decreti importanti da segnalare, riguardanti le finanze locali,

furono emanati nel 1919 per concedere la facoltà ai comuni di applicare un'imposta sui locali di ciascun residente nel territorio comunale o di ciascun ente avente il godimento a qualsiasi titolo, e di sovrimporre, anche per le province, ai redditi delle categorie B e C di ricchezza mobile; per estendere anche agli enti, autorizzati a eccedere il limite delle sovrimposte fondiari, la facoltà di sovrimporre alla medesima imposta di ricchezza mobile; ed infine per recare altri provvedimenti finanziari in favore dei Comuni.

I provvedimenti emessi sotto il regime fascista, decisamente opposti alla precedente concezione quasi democratica, portarono alla formazione di un nuovo testo unico della legge comunale, emanato, dopo la riforma della legge sulla finanza locale, nel 1934. In esso veniva inserita anche la parte concernente la finanza degli enti locali ma fu esclusa la disciplina dei singoli tributi.

Le amministrazioni comunali, specie negli ultimi anni del regime, furono gravate con oneri e funzioni spesso notevoli o comunque relativi a servizi di competenza statale.

Quanto è accaduto dopo la liberazione dell'Italia dal fascismo non è ancora storia, ma semplice cronaca. Però la materia è sempre viva e calda. Talchè, ancora oggi, si continua a parlare, sempre con grande interesse, di autonomie locali, federalismo amministrativo e decentramento fiscale.

Non vi è dubbio che il problema si presenta molto importante e complesso soprattutto per la fondamentale difficoltà di soddisfare esigenze illimitate con mezzi molto limitati e di difficile, se non impossibile, incremento.

Una politica economico-finanziaria degli enti locali può essere realizzata, oggi più di ieri, solo in relazione alla misura ed alla entità delle entrate con cui poter coprire le ingenti spese che tendono a lievitare sempre di più e non si riesce a farle diminuire.

Le attribuzioni e le funzioni dei Comuni e delle Province sono in continuo aumento, sia quantitativo che qualitativo, per cui la loro azione incide in misura sempre maggiore sulla vita economica e sociale delle comunità locali, le cui risorse risultano, purtroppo, sempre più inadeguate al fine di un efficace inserimento nella politica di sviluppo generale degli enti medesimi, della Regione di appartenenza e dello Stato.

Perciò, oggi, si discute molto sul sistema delle autonomie locali e sulle scelte politiche più appropriate che dovranno essere compiute per l'attuazione del federalismo amministrativo e suo finanziamento, alla luce delle riforme in atto, tenendo presente quello che sta accadendo a livello locale, dove una serie di ritardi e di inadeguatezze caratterizzano la mancata applicazione del decentramento e la mancata rivoluzione della macchina burocratica.

L'Italia cammina a passi da gigante, ma le riforme per l'amministrazione e lo sviluppo degli enti locali ancora non tengono il passo con i tempi e con l'Europa.

LUCIO CAUSO

BIBLIOGRAFIA

S. Sonnino: *I contadini in Sicilia*, Firenze, 1877.

L. Franchetti e S. Sonnino: *La Sicilia nel 1876*, Firenze, 1877.

- S. Jacini: *L'inchiesta agraria*, F. I. C. A., 1926.
- A. Caracciolo: *L'inchiesta Jacini*, Torino, 1959.
- G. Fortunato: *Il Mezzogiorno e lo Stato Italiano*, Bari, 1911.
- G. Volpe: *Italia moderna 1815-1915*, Firenze, 1946.
- N. Valeri: *Da Giolitti a Mussolini - Momenti della crisi del liberalismo*, Firenze, 1956.
- N. Valeri: *La lotta politica in Italia dall'unità al 1925*, Firenze, 1958,
- L. Cafagna: *Il Nord nella storia d'Italia*, Bari, 1962.
- R. Villari: *Il Sud nella storia d'Italia*, Bari, 1966.
- G. Luzzatto: *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Einaudi, 1968.
- G. Procacci: *Storia degli italiani*, Pugliese Editore, 1971.
- G. Parravicini: *La politica fiscale e le entrate effettive*, Roma, 1980
- G. De Pascale - G. Pipia: *La finanza comunale*, Torino, 1983.

* * * * *