



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Inaugurazione
anno accademico 2013-2014

Milano, 6 novembre 2013

Le dinamiche dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie locali in Italia: una prospettiva storica

Prolusione del Professor Dino Piero Giarda

Introduzione

Circa metà della spesa pubblica italiana, escludendo la spesa per pensioni e per interessi, è gestita sui bilanci delle autonomie locali: regioni, enti locali e università. Si tratta di 240 miliardi di euro, il cui finanziamento avviene per circa 100 miliardi con entrate proprie (prelievi diretti sui contribuenti), per più di 130 miliardi con finanziamenti dello Stato e per la differenza con proventi di prestiti. Il rapporto tra entrate proprie e trasferimenti statali ha pochi riscontri in altri paesi nei quali si ritrova invece un peso maggiore per le entrate proprie. L'assetto odierno è il frutto del susseguirsi di cambiamenti nella tipologia dei tributi locali e nella composizione delle fonti di finanziamento: nel tempo il peso delle entrate proprie (tributi, tariffe e rendite patrimoniali), dell'indebitamento e dell'insieme dei contributi statali è cambiato radicalmente. I cambiamenti hanno anche riguardato il sistema dei controlli statali e le regole finanziarie, per effetto della partecipazione all'Unione Monetaria e dei recenti mutamenti costituzionali.

La dimensione del settore delle Autonomie locali è andata crescendo nel tempo, accompagnando la crescita complessiva del settore pubblico. L'aumento si è realizzato con l'allargamento delle competenze, l'aumento di spesa nei settori tradizionali d'attività e l'avvio di nuovi livelli di governo, tra i quali preminente, le Regioni a statuto ordinario. Allo stesso tempo, si sono avuti anche rilevanti spostamenti di compiti dai Comuni verso lo Stato (come nel caso della scuola) e dai Comuni e dallo Stato verso le Regioni (come nel caso della tutela della salute). Nel 1861 la spesa dei Comuni era pari al 2,05 per cento del reddito nazionale, nel 1912 al 4,34 per cento e nel 2011 al 4,26 per cento. La spesa complessiva dell'insieme delle amministrazioni locali raggiunge, nel 2011, il 15,1 per cento del PIL.

All'origine della storia dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie locali c'è il modello descritto, nei suoi contenuti fondamentali, nel Libro V della Ricchezza delle Nazioni di Adam Smith, nel quale ciascun ente decentrato assume in autonomia le proprie decisioni sui beni pubblici locali da produrre e sui mezzi di finanziamento, condizionato solo dalle analoghe scelte dello Stato in tema di beni pubblici d'interesse statale; finanzia le proprie attività solo con i proventi delle tasse prelevate sui propri cittadini e con i proventi derivanti dalla cessione dei servizi che produce. Questo è un modello polare, un'organizzazione, per usare un linguaggio di metà Ottocento, di "diritto naturale". Ad esso è stata associata, nella teoria economica dell'interesse pubblico, la proprietà di agevolare la rivelazione delle preferenze individuali su come e per cosa spendere, di essere strumento di efficienza economica e, allo stesso tempo, strumento di addestramento all'esercizio delle funzioni di governo in una democrazia.

Nella versione base del modello lo Stato non interferisce con l'attività degli enti decentrati. Tuttavia, non è forse mai esistito un concreto sistema di organizzazione dei rapporti centro-periferia con questo carattere. Persino nel settecento britannico o

lombardo, le autonomie locali hanno competenze e mezzi di finanziamento che trovano la loro origine nella legge e la loro attività si svolge all'interno di forme di controllo esercitate dallo Stato. La teoria economica ha proposto ragioni che giustificano l'ingerenza dello Stato negli affari dei governi decentrati, sia per ragioni di efficienza (rimedio all'imperfetta rivelazione delle preferenze in presenza di attività che non hanno la caratteristica di bene pubblico puro), sia per ragioni distributive (come rimedio alle differenze nei servizi offerti prodotti da differenze nelle basi imponibili dei tributi locali che la comunità nazionale o le sue Costituzioni ritengono inaccettabili). L'ingerenza si manifesta in una grande varietà di forme: con gli strumenti finanziari quando lo Stato interviene con proprie risorse (trasferimenti finanziari o contributi) a sostenere specifiche attività sulle quali è dichiarata l'esistenza di un interesse nazionale e quando integra le risorse finanziarie degli enti ove più basse sono le basi imponibili dei tributi locali; con attività di regolazione indirizzate al controllo di legalità e buona amministrazione e all'ottenimento di risultati ritenuti meritori; da ultimo con il trasferimento verso lo Stato di competenze originariamente assegnate all'ente locale che risultino svolte in modo inadeguato. I diversi modi di utilizzo degli strumenti disponibili da parte dello Stato determinano diversi "sistemi di relazioni finanziarie tra centro e periferia" o, se si preferisce una più recente semantica scientifica, diversi "sistemi di federalismo fiscale" un termine che appare per la prima volta in un testo di teoria della finanza pubblica del 1959 di Richard Musgrave al quale la nostra università, circa vent'anni fa, ha attribuito la laurea *ad honorem* in economia.

Il mio intervento illustra l'evoluzione del sistema di relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie locali dal 1861 a oggi. Fa riferimento, con qualche indicazione quantitativa, soprattutto ai rapporti tra Stato e Comuni e, per il periodo più recente, anche alle Regioni, con qualche commento all'incerto sistema di regole finanziarie disegnato dal nuovo Titolo V della Costituzione riformata nel 2001.

1. All'origine dell'Italia unita

Allo incipit del processo di unificazione, l'unico livello di governo presente su tutto il territorio nazionale è quello comunale. L'ordinamento amministrativo è definito dalla legge Rattazzi e, per il settore della scuola, dalla legge Casati, entrambe del 1859. Le due leggi, insieme con i successivi lavori parlamentari che portano alla Legge Comunale e Provinciale del 1865, indicano che ai Comuni italiani è assegnato un insieme di competenze mediamente più ampio di quello previsto dagli ordinamenti degli stati pre-unitari. Si determina, come conseguenza, in molte parti del paese, una situazione di squilibrio tra i compiti da svolgere e i mezzi di finanziamento che rimangono, nei primi anni dell'unità, sostanzialmente gli stessi previsti dagli ordinamenti pre-unitari.

**Tabella 1: Tributi e spese ordinarie dei comuni nelle regioni italiane
1860, 1870 e 1876 (valori in lire pro-capite)**

territorio	valori lire per abitante					
	tributi 1860	tributi 1870	tributi 1876	sp.ord. 1860	sp.ord. 1870	sp.ord. 1876
Piemonte	5,68	5,88	6,71	7,23	7,12	6,67
Liguria	7,68	10,16	11,67	7,37	9,73	12,06
Lombardia	5,33	7,82	8,49	6,83	8,87	8,25
Emilia	6,22	8,19	9,52	5,81	7,83	7,48

Umbria	2,84	6,80	8,68	3,39	6,72	6,30
Marche	4,92	8,00	9,10	3,83	7,48	5,48
Toscana	6,34	10,37	11,97	5,61	11,31	12,84
Abruzzo e Molise	0,79	1,83	2,51	1,66	3,80	3,97
Campania	2,11	6,30	7,44	2,31	6,93	7,10
Puglia	1,95	4,07	6,21	1,72	5,35	5,61
Basilicata	0,97	2,02	2,60	1,57	3,98	4,25
Calabria	1,18	2,59	3,64	1,36	3,40	3,43
Sicilia	2,38	5,83	7,32	2,13	6,31	5,64
Sardegna	3,86	5,08	5,87	5,12	5,97	6,21
Totale Italia	4,03	6,56	8,03	4,37	7,24	7,41
Centro-Nord	5,75	7,99	9,08	6,21	8,58	8,49
Sud e Isole	1,88	4,61	5,87	2,07	5,56	5,53
Rapp.Sud/C.Nord	32,60	57,72	62,36	33,36	64,17	65,08

NB. Per omogeneità di confronto è stato escluso il Veneto

Le finanze comunali, nel 1860 si presentano con profonde disuguaglianze. Come risulta dai dati riportati da Minghetti, il prelievo tributario per abitante nei diversi comuni è molto diversificato e altrettanto dicasi per i livelli di spesa, non essendo presenti interventi finanziari dello Stato, se non per importi modestissimi nel Regno di Sardegna ed essendo il ricorso al debito pari solo a circa il sette per cento della spesa. La variabilità si rileva sui dati dei singoli comuni, ma anche sui loro aggregati a livello provinciale o regionale. Limitando, per semplicità espositiva, i riferimenti quantitativi alle due sole aree del Centro-Nord e del Mezzogiorno, risulta che il gettito delle entrate tributarie, per i Comuni del Centro-Nord, è, in media, di 5,75 lire per abitante e per i Comuni del Mezzogiorno di sole lire 1,88, con un rapporto di 3 a 1 a favore dei primi. Analoghi differenziali si ritrovano tra i livelli delle spese ordinarie che ammontano a 6,21 lire nel centro-nord ed a 2,01 lire per abitante nel Mezzogiorno, mentre differenze ancora maggiori emergono per le spese straordinarie e il ricorso al debito.

All'origine di queste differenze ci sono le diversità delle competenze attribuite ai Comuni nei diversi stati pre-unitari, una diversa tradizione municipale e un diverso sistema di controlli nei territori del Regno delle Due Sicilie. Ci sono anche le differenze nei livelli di attività economica che influenzano il gettito tributario e, di conseguenza, i livelli di spesa. Anche se i recenti sviluppi della ricerca storica sui differenziali Nord-Sud consigliano prudenza sull'utilizzo delle proposizioni tradizionali sull'argomento, le ragioni delle differenze nei livelli di attività dei comuni italiani rilevate nel 1860 e nei primissimi anni dell'unità, possono attribuirsi a minori competenze, minori controlli sull'attività e minori basi imponibili. Non ci sono entrate diverse dalle entrate proprie e l'attività di controllo è concentrata sulle aliquote delle sovrimposte fondiarie. Il ricorso al debito è soggetto a specifica autorizzazione da parte degli organi periferici dello Stato o, in qualche caso, da parte di organi dell'amministrazione centrale.

L'orientamento politico-amministrativo dei primi anni di Regno adotta il principio dell'armonizzazione della presenza pubblica sul territorio nazionale, che si attua con l'estensione delle regole e degli standard di alcuni stati del Centro-Nord al resto del paese. Si opera per l'uniformità dell'ordinamento tributario locale, dell'istruzione elementare (la scuola dell'obbligo) e della dotazione di infrastrutture. Non c'è traccia, nelle opinioni politiche del periodo, di ipotesi di coinvolgimento dello Stato nel finanziamento delle attività degli enti locali: l'aumento delle risorse finanziarie generate dal sistema tributario locale è visto come l'unico strumento disponibile. Il riassetto dei tributi locali è una priorità politica e procede in modo determinato, pur essendo le proposte e le innovazioni legislative molto criticate per l'asserita mancanza di un disegno organico di riforma.

Il sistema tributario locale si rivela, nei fatti, capace di generare gettito, anche nei territori a più basso reddito e caratterizzati da più bassi livelli di spesa locale, quali sono, tra le altre, le regioni del Mezzogiorno. Già dopo i primi nove anni, nel 1870, l'aumento di gettito è molto maggiore nei territori del Mezzogiorno (+145%) che nel resto d'Italia (+39%). In lire per abitante, l'aumento è di 2,24 lire nel Centro-Nord e di 2,93 lire nel Mezzogiorno. All'aumento del gettito tributario corrispondono aumenti della spesa ordinaria di pari importo. Il risultato è confermato alla fine dell'esperienza della destra storica: il prelievo tributario locale per abitante nel mezzogiorno che era pari nel 1860 al 32,6 per cento di quello del Centro-Nord, passa al 62,4 per cento nel 1876; di quello del Centro-Nord nel 1876. Esso finanzia la riduzione dei differenziali di spesa: la spesa dei comuni meridionali per abitante che passa, nello stesso periodo, dal 33,4 al 64,2 per cento della spesa dei comuni del centro-nord.

Non essendo intervenuti mutamenti nella composizione delle entrate, la riduzione dei differenziali di spesa è da ricondursi, per intero, all'aumento del prelievo tributario. E' difficile dire se tale aumento sia stato autonomamente perseguito dalle amministrazioni comunali del Mezzogiorno per consapevolezza del nuovo ordinamento amministrativo, anche attraverso processi d'imitazione interregionale (una magia della concorrenza applicata al comportamento amministrativo), oppure sia stato voluto dall'azione degli organi decentrati dello Stato, forzando le regole dell'autonomia. In termini generali, un percorso verso l'uniformità dei servizi degli enti decentrati che si attua attraverso l'aumento del prelievo tributario nelle aree a più basso reddito rappresenta un vero rompicapo per lo studioso di economia pubblica. Se fosse l'esito di scelte autonome dei singoli enti, indicherebbe preferenze caratterizzate da una bassa elasticità della domanda di beni pubblici rispetto al reddito; se fosse invece la conseguenza di forme di ingerenza degli organi del governo centrale, porrebbe rilevanti interrogativi sull'equità del processo.¹

¹ La storia finanziaria italiana aveva già visto un sistema di federalismo fiscale che ricercava l'uniformità delle prestazioni sul territorio avendo come variabile strumentale un'aliquota d'imposta. Nel 1804-05 ai neo-costituiti Dipartimenti della Repubblica Italiana di Napoleone e Melzi D'Eril erano assegnati target di spesa, uniformi su tutti i territori, con la libertà (o il compito) dei consigli di dipartimento di fissare l'aliquota della sovrimposta sui redditi fondiari capace di generare il gettito necessario. Dal processo, risultarono aliquote delle sovrimposte dipartimentali variabili come da 1 a 2. Il sistema di rapporti finanziari così istituito durò meno di un anno perché la differenziazione delle aliquote è più un requisito della diversità che non della standardizzazione delle prestazioni. Il Ministro Prina nella preparazione del bilancio per il 1805 (il primo anno del Regno italico) argomentò che l'assetto comportava una violazione del principio della parità di trattamento dei cittadini e risolse il problema alla radice trasferendo le attività dai dipartimenti allo Stato finanziandole con le imposte statali. I Dipartimenti, originariamente costruiti come enti di governo locale, si trasformarono in strutture amministrative decentrate dello Stato.

Tabella 2: Gettito tributario e spese per abitante dei comuni, dal 1860 al 2011: rapporto tra i valori nel Mezzogiorno e i corrispondenti valori nel Centro-Nord (valori percentuali).

	nel 1860	nel 1870	nel 1876	nel 1899	nel 1907	nel 1912	nel 1925	nel 1936	nel 1972	nel 2011
gettito tributario	32,6	57,7	62,4	73,4	62,7	53,2	47,8	48,5	40,5	54,4
spese ordinarie	33,4	64,8	64,2	82,5	63,4	60,3	65,1	51,2	91,5	81,7
spese totali			78,5	78,4	73,2	60,2	61,6	48,4	82,2	79,3

NB. La mutevole struttura dei bilanci degli enti locali non consente di costruire serie perfettamente omogenee di dati nel tempo, soprattutto sul lungo periodo. Ciò vale in particolare per la serie delle "spese ordinarie", ma anche per la serie del "gettito tributario".

Al 1876, il sistema di relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie, mantiene i caratteri esistenti al momento dell'unificazione: l'unico rilevante fattore d'integrazione finanziaria tra centro e periferia è costituito dalla condivisione delle basi imponibili dei più importanti tributi locali. Inoltre, si manifesta anche un allentamento dei controlli sull'accesso al debito che si sviluppa, con processi di imitazione delle dinamiche statali.

2. L'avvio dell'intervento finanziario dello Stato

Nel periodo che segue all'esperienza della destra storica, dal 1876 al 1912, ci sono numerose modifiche di ordinamento che riguardano i tributi locali e i compiti assegnati a comuni e province, con successive revisioni della legge comunale e provinciale². Ci sono anche numerose proposte di riforma del sistema dei tributi locali con progetti di legge preparati ma non presentati in Parlamento e con progetti presentati ma mai esaminati.³ E' diffusa un'articolata Relazione di studio in materia di spese, regole finanziarie e responsabilità degli amministratori, prototipo di altre a venire nel secolo successivo.⁴ Si discute e si legifera sul debito di comuni e province.

² La prima revisione della Legge Comunale e Provinciale del 1865 è fatta con la legge n.565 del 30/12/1888, poi il R.D. n. 164 del 4/5/1898 che compone il nuovo Testo Unico. Dieci anni dopo è approvata la legge n. .269 del 21/5/1908, a cui fa seguito il R.D. n. 554 del 19/5/1912.

³ Vedi Magliani (1887), poi Carcano-Vacchelli (1898), Carmine-Boselli (1899), Wollenberg (1901), Maiorana (1905) e Sonnino-Arlotta (1910).

⁴ Ministero dell'Interno. *Relazione della Commissione per lo studio sulla riduzione delle spese nei bilanci comunali e provinciali*. Tipografia delle Mantellate, Roma 1902. La Commissione è presieduta da G. Saredo e include, tra gli altri, B. Stringher. L'inizio della relazione conclusiva dei lavori della Commissione Saredo per la riduzione delle spese comunali e provinciali sarebbe utilizzata anche oggi da un'analogo commissione di studio: recita infatti che le spese sono cresciute "sia per i nuovi bisogni collettivi, spesso reali, talvolta fittizi, sia per la dannosa tendenza al lusso pubblico, sia anche per la debole dissipatezza degli amministratori".

Sul fronte della spesa e dell'intervento finanziario dello Stato, si avviano i primi processi di regolazione settoriale dell'attività dei Comuni a cui si accompagnano interventi finanziari, sotto forma di programmi di contributi specifici, a sostegno degli obiettivi fissati dalle leggi di riforma. I settori coinvolti sono la scuola dell'obbligo, le strade comunali, i servizi di igiene e sanità, nonché il costo del debito. Emerge anche, verso la fine dell'Ottocento, la questione meridionale, con qualche riflesso sui rapporti tra Stato e autonomie locali. Si avvia anche, con il nuovo secolo, una rottura dell'equilibrio tra Centro-Nord e Mezzogiorno che si era realizzato, come detto, nel corso dei primi quarant'anni dell'unità.

Tabella 3: Spesa dei Comuni 1861-2011: valori per abitante e quote sul PIL

anno	spesa per abitante	quote sul PIL
1861	6,89	2,05%
1871	10,78	3,00%
1876	12,63	3,53%
1881	12,76	3,26%
1887	15,09	3,84%
1895	14,05	3,59%
1899	14,63	3,54%
1907	26,58	4,94%
1912	28,62	4,34%
1925	121,81	2,89%
1928	171,89	4,39%
1936	130,26	4,50%
1939	166,89	3,91%
1952	9.675	3,66%
1972	78.197	5,31%
1980		
1993	1.245.342	4,43%
2011 lire eq	2.178.300	4,27%
2011 euro	1125,0	4,27%

Nota: Nel 1925 il PIL nominale aumenta di più del 20% rispetto al 1924.

Nel 1928 il PIL nominale diminuisce di circa il 10% rispetto al 1926-27

In materia di **opere pubbliche**, nel 1868 è approvata una legge, molto articolata e con ambiziosi obiettivi, sulle strade comunali obbligatorie. Per la sua attuazione, è effettuata, per ciascun comune, la rilevazione delle strade comunali esistenti, è valutato il fabbisogno a regime e, di conseguenza, il divario da colmare, con l'indicazione dei costi di copertura del divario e dei mezzi di finanziamento autorizzati dalla legge: nuove entrate proprie (i pedaggi sugli utenti, contributi dei confinanti, aumenti delle sovrimposte

fondiarie, prestazioni d'opera obbligatorie), un programma di contributi statali e il ricorso al debito. Un grande progetto da realizzare in decenni, minuziosamente articolato sul territorio, accompagnato da relazioni annuali al Parlamento sullo stato di attuazione, che però procedette lentamente per la modestia dei contributi statali, per le difficoltà di accesso all'indebitamento condizionato dal gettito tributario. Nemmeno l'intervento sostitutivo dello Stato, come rimedio estremo ai ritardi di avvio degli interventi programmati, diede i frutti sperati. La legge del 1868 rimane però il prototipo a cui si ispireranno leggi future, con la proposta di uno strumento (i contributi a destinazione vincolata di cofinanziamento in conto capitale) che entra nella tipologia dei trasferimenti statali ai comuni.

Il secondo settore d'intervento discende dalla **riforma sanitaria** del 1888 che tratta, tra l'altro, dell'approvvigionamento idrico, delle condizioni igieniche e dell'assistenza medica. La legge si avvia con molte prescrizioni e obblighi per i comuni (costruire acquedotti e fognature, affidamento al medico condotto dei compiti di sorveglianza igienica), ma, al pari della legge sulle strade comunali, è dotata di pochi fondi. Solo a fine secolo, il miglioramento delle condizioni economiche e delle condizioni di accesso al credito, accompagnate da programmi di contributi statali che abbattano il costo del debito, consente l'avvio dell'attuazione concreta della legge.

Il terzo settore è la **scuola dell'obbligo** regolata inizialmente dalla legge Casati del 1859, con le sue due regole auree: la prima, "l'istruzione elementare è data gratuitamente in tutti i comuni", la seconda, "questi vi provvedono in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti". In questo mandato appaiono i due termini antagonisti di ogni programma di spesa locale indirizzato dal centro, le "facoltà del comune" e i "bisogni dei cittadini", ovvero la capacità fiscale e i diritti di cittadinanza. Molti Comuni, vincolati dalla loro capacità fiscale, non sono in grado di approntare le prestazioni previste dalla legge Casati – i due cicli di scuola elementare per complessivi quattro anni. La persistenza degli elevati tassi di analfabetismo motiva la legge Coppino del 1876 (una delle prime leggi del neo-formato governo di sinistra) che rafforza l'obbligo di frequenza a carico dei genitori, riduce, senza dirlo espressamente, l'obbligo di prestazione a carico dei comuni da 4 a 2 anni di insegnamento e pone a carico del bilancio dello Stato una frazione dell'aumento dei minimi tabellari degli stipendi dei maestri, che viene pagata direttamente ai singoli maestri. Nel 1886, una seconda svolta simbolica: la legge stabilisce che lo Stato assegni ai Comuni un contributo per coprire una parte del costo del nuovo aumento dei minimi tabellari dello stipendio dei maestri. Il contributo è specifico, ma senza vincolo di destinazione. Segue, nel 1904, un provvedimento analogo per il quale l'intero aumento dello stipendio dei maestri è coperto con il contributo statale. Ancora, nel 1906 con la legge per il Mezzogiorno, sul bilancio dello stato sono stanziati somme importanti per coprire le spese di istituzione di nuove scuole, per gli aumenti di stipendio, per lo sdoppiamento delle classi, ecc. Nel 1911 si avvia il coinvolgimento diretto dello Stato nello svolgimento di compiti connessi all'istruzione dell'obbligo. È diffusa la relazione Corradini, un opus monumentale sullo stato dell'istruzione dell'obbligo in Italia. A seguire, è approvata la legge Credaro (n. 487 del 4 giugno 1911) che affida, per i comuni non capoluogo di provincia e di circondario, l'amministrazione delle scuole dell'obbligo al consiglio scolastico e porta a carico del bilancio statale tutti gli aumenti di spesa che deriverebbero dall'aumento degli stipendi dei maestri e dall'adeguamento della rete scolastica "per le scuole che siano da istituirsi per i bisogni dell'istruzione elementare". A carico del bilancio dei comuni, resta la loro spesa storica per il 1911 il cui importo è versato allo Stato come concorso nel finanziamento della spesa complessiva di gestione. L'uscita dei Comuni dalla gestione della scuola

dell'obbligo si perfezionerà poi con la riforma Gentile e con l'edizione del Testo Unico per la Finanza Locale del 1931 che lascia a carico dei Comuni le sole spese per il personale accessorio e per il funzionamento degli istituti.⁵

Il periodo 1876-2012 si caratterizza anche per una serie di **interventi a favore di specifici territori del Mezzogiorno**. Il primo di questi interventi particolari sta nel decreto del 1860, a firma Garibaldi, diretto a portare a carico dello Stato i debiti dei Comuni siciliani. A seguire, il regime speciale sui dazi di consumo nel Comune di Napoli, poi la legge speciale per Napoli e le leggi speciali per la Basilicata e la Calabria. Il primo intervento diretto all'intero Mezzogiorno è la legge Sonnino del 1905-1906 che dispone, tra i molti suoi interventi, una riduzione della base imponibile dei dazi di consumo, che causa perdite di gettito per i bilanci comunali, per compensare le quali nel 1907 sono concessi ai comuni meridionali sussidi statali per l'integrazione dei bilanci, per i due anni 1907 e 1908. Altri interventi consentono la ristrutturazione dei debiti presso la Cassa Depositi e Prestiti, finalizzati a ridurre il costo del debito; le provvidenze riguardano inizialmente, nel 1896, i comuni di Sicilia e Sardegna, si estendono in successione a tutti i comuni del Mezzogiorno, ai comuni dell'Italia Centrale, infine a tutti i comuni del Regno. Questi interventi sono accompagnati dalla costituzione di una Commissione Reale per i crediti comunali e provinciali alla quale è affidata la gestione sia delle situazioni di insolvenza sia, inizialmente, di tutte le autorizzazioni a contrarre prestiti presso la Cassa Depositi e Prestiti.⁶

3. La continuità iniziale e la svolta d'inizio Novecento

Gli interventi adottati tra il 1876 e il 1912 non sembrano, inizialmente, lasciare traccia sulle dinamiche della finanza comunale nei diversi territori. Infatti, per gli anni dal 1876 alla fine del secolo, continua l'avvicinamento dei livelli di spesa nei comuni del Mezzogiorno rispetto ai Comuni del Centro-Nord che aveva già caratterizzato i primi quindici anni dell'unità. Elemento trainante del processo è ancora la dinamica del gettito dei tributi comunali che rimane, in termini per abitante, superiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese. Per effetto della maggiore crescita percentuale del gettito (+52,7% contro il 29,7%), la capacità fiscale relativa del Mezzogiorno raggiunge nel 1899 il suo massimo, pari al 73,2 per cento del Centro-Nord, che porta a un rapporto tra le spese per abitante dello 82,5 e 78,4 per cento rispettivamente per le spese ordinarie e le spese complessive⁷.

⁵ Le spese lasciate a carico dei Comuni dal TUFL del 1931 saranno trasferite allo Stato solo nel 199-2000. Sono tuttavia mantenute, e sono vive ancora oggi, le competenze locali nella costruzione delle scuole, variamente assistite dal concorso finanziario di Stato e Regioni.

⁶ L'attività della Commissione entra in collisione con le spinte autonomiste espresse dalle neo-costituite rappresentanze del movimento municipale (l'ANCI) e, per effetto di una legge del 1906, l'azione di filtro sulle richieste di mutui alla Cassa Depositi e Prestiti viene a cessare.

⁷ Le differenze tra le due percentuali di entrate e spese complessive discende dal maggior rilievo che nei comuni del Mezzogiorno hanno le entrate straordinarie di parte capitale (proventi delle vendite di immobili) a fronte di previsione straordinaria di spesa nel settore delle opere pubbliche. Tutte le cifre si riferiscono a bilanci di previsione che meriterebbero di essere verificate sui conti consuntivi. La circostanza particolare riguarda il solo comune di Palermo.

Tabella 4. Gettito dei tributi comunali nel 1876 e nel 1899:
(valori in lire per abitante)

	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
gettito nel 1876	8,03	9,41	5,87
gettito nel 1899	10,93	12,21	8,96
Incremento	2,90	2,80	3,09
incremento %	36,1%	29,7%	52,7%

L'aumento della pressione tributaria si realizza in parte con l'aumento delle aliquote (delle sovrimposte fondiariae e dei dazi di consumo) e in parte con la diffusione sul territorio, anche e soprattutto nel Mezzogiorno, dell'utilizzo dei tributi locali minori, scarsamente utilizzati nei primi anni dell'unità. Nonostante la maggiore crescita, il prelievo tributario per abitante rimane nel Mezzogiorno, ancora nel 1899 inferiore a quello del Centro-Nord: sono 8,96 contro 12,21 lire per abitante, circa il 25 per cento in meno.⁸

Questa situazione si modifica però in modo radicale negli anni del primo periodo di accelerazione dello sviluppo industriale italiano. Già nel 1907 si rileva una perdita di capacità fiscale dei comuni meridionali e una discesa del corrispondente rapporto per le spese ordinarie.⁹ Per effetto del diverso andamento delle economie regionali, i differenziali tra le capacità fiscali e tra i livelli di spesa continuano ad aumentare. Nel 1912, l'indice relativo di capacità fiscale del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord è pari al 53,2 per cento e trascina verso il basso anche l'indice di offerta relativa dei servizi che scende al 60,3 per cento. Il peggioramento è molto forte e riavvicina i differenziali ai valori del 1860. La differenziazione nei tassi di crescita delle economie regionali ha quindi, alla vigilia della prima guerra mondiale, conseguenze che si sommano a quelle portate dai differenziali esistenti al momento dell'unità. Ciò determina un aumento dei differenziali nei livelli delle entrate tributarie e, di conseguenza, l'aumento del differenziale sulle spese ordinarie. I differenziali della spesa straordinaria sono sostenuti sia dagli avanzi di parte corrente che dalla diversa capacità di ricorso al credito. Lo Stato, che ha intensificato i

⁸ Non è facile stimare se l'aumento relativo del prelievo tributario locale nel Mezzogiorno si caratterizzi anche per un aumento della pressione fiscale (il rapporto tra gettito e capacità di pagare). Per le sovrimposte, per le quali esistono le informazioni sul gettito del corrispondente tributo statale prelevato ad aliquota uniforme, le stime dello sforzo fiscale esercitato dai comuni dei diversi territori sono inficcate dall'ignota ma variabile relazione tra l'estimo dei terreni e la redditività effettiva della terra. Sul tema, gli studiosi del tempo tendono a ritenere che, nel Mezzogiorno gli estimi fossero, in relazione alla redditività, più alti che nel Nord. L'unica certezza è quindi costituita dalla diversa dinamica nel tempo del gettito che è strumentale alla riduzione dei differenziali nei livelli di spesa per abitante.

⁹ L'indice 2007 è calcolato includendo nel gettito tributario i contributi statali sostitutivi delle perdite di gettito sui dazi comunali di consumo, causate dai provvedimenti del 1898 e del 1902 che hanno ridotto le aliquote del dazio su vari beni, inclusi i farinacei. Sulle vicende di questi due provvedimenti si veda G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, soprattutto il Capitolo 2, par. 8 e il Capitolo 3, par. 7.

suoi interventi a sostegno di materia di competenza dei comuni, non sembra percepire il cambiamento in corso nell'offerta di servizi comunali.¹⁰

Tabella 5: Gettito dei tributi comunali nel 1899 e 1912:
valori in lire per abitante e incrementi di periodo

	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
gettito nel 1899	10,93	12,21	8,96
gettito nel 1912	14,22	17,36	9,24
incremento 1912-1899	3,29	5,15	0,28
incremento %	30,1%	42,2%	3,1%

In sintesi, il periodo vede nascere i primi programmi di contributi statali destinati al cofinanziamento delle opere pubbliche, di contributi riservati al sostegno di specifici settori, di contributi (temporanei) di rimedio a perdite di gettito nei tributi locali determinati da legge statale. Vede anche nascere il circuito pubblico di finanziamento degli investimenti via prestiti da parte di istituti specializzati (la Cassa Depositi e Prestiti e sue sezioni) che erogano prestiti a costi più bassi di quelli proposti dal mercato. Sperimenta i primi passi per il trasferimento allo Stato di importanti funzioni nella sua competenza originaria. Gli importi finanziari sono modesti, ma il sistema di relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie si avvia sul percorso di una maggiore articolazione e complessità rispetto alla situazione esistente al momento dell'unificazione politica. Tutto ciò avviene però in corrispondenza a un drastico mutamento nelle condizioni relative dei comuni situati nelle diverse aree del paese, che può associarsi all'allargarsi dei differenziali territoriali di reddito associati allo sviluppo industriale del paese.

4. I trent'anni dal 1912 al 1942

Negli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale, sono discussi, in sede accademica e in sede politica, una varietà di progetti di riforma e sono adottati una varietà di provvedimenti di modifica dei tributi locali. Il periodo è percorso da istanze di riforma dell'ordinamento tributario (l'imposta unica progressiva, la tassazione dei redditi da capitale, le imposte patrimoniali) con le ovvie ricadute potenziali sui tributi locali.¹¹ La base imponibile dei dazi di consumo è ampliata (lo stato rinuncia a partecipare al gettito dei dazi nel 1923 in via provvisoria e in via definitiva nel 1930 quando i dazi sono aboliti e sostituiti dalle imposte di consumo) e ridefinita escludendo i generi di prima necessità (le perdite di gettito sono di particolare entità per gli ex comuni chiusi). Sono introdotti nuovi tributi o addizionali sulle basi imponibili che emergono per effetto dello sviluppo dell'economia (come l'imposta sulle ICAP) o delle riforme dei tributi statali (come

¹⁰ E' da notare che la diffusione delle informazioni sullo stato della finanza locale rimanga sospesa per 13 anni, dal 1899 al 1912, salvo la rilevazione per il 1907, richiesta dal Parlamento al Ministro Lacava.

¹¹ Si vedano, tra gli altri i progetti Meda (1919) e Soleri (1921)

l'addizionale all'Imposta Complementare) il cui gettito è concentrato nelle zone più ricche del paese. Una decisione molto importante è però di natura omissiva: il valore delle basi imponibili delle imposte fondiarie (sui terreni e sui fabbricati) non è adattato all'aumento dei valori immobiliari.¹²

Per effetto delle azioni e inazioni sui tributi locali, il sistema di finanza comunale si sviluppa accentuando la differenziazione tra singoli enti e tra territori. Emergono, anche nei documenti ufficiali, precise rappresentazioni delle differenze nei livelli di gettito e di spesa per abitante tra Comuni delle stesse dimensioni e caratteristiche. La crescita del gettito tributario continua, come nei primi anni del secolo, ad essere più elevata nelle regioni del Centro-Nord. L'indice relativo di capacità fiscale delle regioni meridionali va ulteriormente a ridursi: nel 1925 è pari al 47,8 per cento (era il 52,3 per cento nel 1912), mentre l'indice di offerta dei servizi rimane sostanzialmente inalterato, aumentando a compensazione il finanziamento a mezzo debito.

Tabella 6: Gettito dei tributi comunali nel 1912 e 1925
valori in lire per abitante e incrementi di periodo

	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Gettito nel 1912	14,22	17,36	9,24
gettito nel 1925	76,36	94,70	45,30
incremento 1925-1912	62,14	77,33	36,06
incremento %	437,0%	445,4%	390,4%

Nel documento preparatorio (1930) del nuovo TUFL si trova la prima proposizione esplicita sull'opportunità di assegnare ai Comuni un fondo perequativo: "non essendo la ricchezza equamente distribuita nel territorio nazionale, vi sono purtroppo comuni e province che, comunque sia ordinato il sistema tributario, non saranno mai in condizioni di sopperire adeguatamente alle proprie necessità con le sole risorse tributarie locali."¹³ L'entità del contributo concesso al singolo ente sarebbe stabilito a seguito di un procedimento presso la Commissione Centrale per la Finanza Locale (un organismo istituito nel 1925, anche in sostituzione della Commissione Reale per il credito comunale e provinciale che viene soppressa nel 1923) a condizioni particolarmente stringenti sulle spese ammesse al concorso statale e sulle aliquote dei tributi locali. Considerazioni analoghe sono proposte per il finanziamento delle attività delle Province.

¹² Le ragioni sono di politica economica e riguardano il sostegno del reddito agrario e l'esenzione dall'imposta degli immobili di nuova costruzione.

¹³ Nel 1928 è istituita una Commissione di saggi, incaricata di predisporre proposte per il nuovo Testo Unico sulla Finanza Locale. La relazione conclusiva della Commissione (presieduta da Pironti) propone una varietà di aggiustamenti all'ordinamento tributario e alle materie assegnate alla competenza di comuni e province. Si veda Commissione di Studio per la Riforma della Finanza Locale. *Volume I: Relazione*, Roma 1930, p.65.

Il Governo trasmette al Parlamento il testo predisposto dalla Commissione incaricata, dissociandosi però dal contenuto delle proposte, in esso contenute.¹⁴ Il Parlamento fa propria l'indicazione di un fondo perequativo per le province, ma esclude il fondo perequativo per i comuni. E' interessante rilevare che, sulle modalità di assegnazione del fondo perequativo, il Governo, nella relazione al Re di accompagnamento al testo del decreto delegato, informa di avere accantonato l'opzione di adottare "complicati criteri automatici di ripartizione basati sulla popolazione o sulla capacità economica dei contribuenti degli enti, o su entrambi questi dati" perché non consentono di "controllare l'erogazione dei fondi così messi a disposizione"¹⁵ e di avere, invece, adottato il criterio di una ripartizione basata sulle valutazioni del disavanzo finanziabile, da formularsi dalla Commissione Centrale per la Finanza Locale. La scelta, contraria al criterio di un riparto in base a formule, venne argomentata come la risposta del fascismo alle improprie aspirazioni di "autarchia" degli enti locali che avrebbero "ispirato le regole di finanza locale al momento dell'unità e che sarebbero state, secondo le tesi del governo, riprese negli anni dopo la fine della prima guerra mondiale.

Il TUFL del 1931 ristruttura i tributi di comuni e province, differenziando su diverse basi imponibili le fonti di entrata tributaria, completa il trasferimento della spesa per la scuola dell'obbligo dai comuni allo stato¹⁶, dispone il trasferimento di altre spese dai comuni allo stato e alle province, introduce vincoli per l'accesso al debito, dispone procedure di revisione della spesa di comuni e province da parte della Commissione Centrale per la Finanza Locale. Prevede, di fatto, l'abolizione di ogni forma di intervento finanziario statale a favore degli enti locali, salvo i regimi speciali per il Governatorato di Roma e per i Comuni di Napoli e Venezia¹⁷, nonché le provvidenze del fondo comune per le province.

Per gli aspetti finanziari, la struttura complessiva della finanza dei comuni dopo il TUFL si conferma – nonostante i distinguo ideologici sulla differenza tra autarchia e autonomia e il rafforzamento degli strumenti di controllo finanziario via Commissione Centrale per la Finanza Locale – nei suoi caratteri tradizionali. Nel 1936, il gettito pro-capite delle entrate tributarie nel Mezzogiorno è di 56,73.lire, nel resto d'Italia di lire 112,81. Il rapporto tra i due valori è del 50,2% (simile a quello del 1925) contro i valori del 33% nel 1860 e del 78% nel 1899. Per le spese ordinarie il rapporto è del 51%. Il TUFL

¹⁴ La legge 3 luglio 1930 n. 1094, delega il governo ad adottare le nuove norme sulla base del testo che sarà predisposto da una Commissione composta da 5 senatori e 5 deputati. Il testo predisposto dalla Commissione bicamerale (Si veda Commissione Parlamentare per la riforma della Finanza Locale, *Relazione e Schema di proposte*. Roma, Tipografia del Senato del dott.G.Bardi, 1931, un volume di pp.54. accetta alcune delle innovazioni proposte dalla Commissione Pironti, ma si mantiene più vicino allo status-quo.

¹⁵ Testo Unico per la Finanza Locale. *Relazione al Re del Capo del Governo Ministro dell'Interno e del Ministro per le Finanze*, Roma 1931,p.6. Il capitolo iniziale della Relazione della Commissione Peronti, fornisce un'interessante rassegna dei criteri di riparto dei fondi perequativi statali in numerosi paesi europei.

¹⁶ L'articolo 2 del TUFL trasferisce allo Stato gli oneri relativi al costo del personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari dei comuni autonomi (i comuni che, ai sensi della facoltà concessa dalla legge 487 del 1911) avevano ritenuto di mantenere nella propria responsabilità di gestione il servizio della istruzione dell'obbligo). Tuttavia l'art.331 nelle Disposizioni transitorie fissa (comma 1) il termine di due anni perché i ministeri competenti definiscano le modalità per il passaggio del servizio dell'istruzione elementare allo Stato. Nel frattempo lo Stato (comma 3) rimborserà i costi, così come rilevati nel 1930.

¹⁷ Il contributo speciale a favore del Comune di Napoli, regolato dal RDL del 25/10/1924 n. 2757, sarà poi rideterminato dall'art. 21 del RDL 5/11/1937 e dalla legge 18/10/1942 n. 1290 che lo fissa in 8 milioni di lire fino al 1946 incluso.

del 1931 che resterà in vita a lungo anche negli anni della Repubblica, riafferma la regola di non intervento dello Stato sulle fonti ordinarie di finanziamento dei Comuni, ma precisa, per le province, che le procedure per la distribuzione dei fondi saranno orientate alla valutazione discrezionale, caso per caso, dei bisogni. Secondo le affermazioni contenute nei documenti che accompagnano la riforma, si tratta dell'attuazione del principio dell'autonomia finanziaria.

Il sistema costruito nel 1931 ha una sua vita relativamente ordinata per gli anni dal 1935 al 1941. Le esigenze della finanza statale portano tuttavia all'abolizione del "fondo comune" per le province le cui risorse sono sostituite con l'accesso, guidato dalla mano della Commissione centrale per la Finanza locale, ai prestiti della Cassa DDPP. Il debito entra quindi nella vita delle province come strumento corrente di finanziamento della spesa ordinaria.

5. La svolta dei trent'anni: 1942-1972

La storia della finanza locale nel periodo post seconda guerra mondiale si svolge in un contesto di alti tassi di crescita dell'economia, di un forte aumento della spesa pubblica e della tassazione. Già nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente è affermata la necessità di un intervento integrativo dello Stato nel finanziamento delle amministrazioni locali. Nel 1949 si avvia, con la legge n.589, un importante programma di contributi a sostegno delle spese per investimenti, a contenuto più ampio di quelli adottati in precedenza perché tratta in modo indifferenziato tutte le opere pubbliche di competenza degli enti locali. Nel 1952, il Ministro delle Finanze (borsista nella nostra Università negli anni Venti), introduce il primo programma di contributi statali, di finanziamento generale, a favore di comuni e province, con la costituzione di un fondo alimentato da una quota del gettito dell'Imposta Generale sull'Entrata, che è ripartito sulla base della popolazione residente, con qualche privilegio per i comuni montani. Nel 1960 sono introdotti contributi specifici a sostegno delle spese per la scuola e sono aboliti alcuni tributi particolarmente demodé il cui gettito è sostituito con trasferimenti statali, e così via. Le decisioni e le tante proposte e gli studi che caratterizzano gli anni fino alla legge delega sulla riforma tributaria del 1971, sembrano indicare un mutamento di principio sulla separatezza delle responsabilità finanziarie, fissata dal Testo Unico del 1931. L'intervento più esplicito è di Tito Scipione che, nel 1967, propone un fondo perequativo, da ripartire in proporzione inversa al gettito del più squilibrato territorialmente dei tributi comunali, l'imposta sulle ICAP.¹⁸ Non se ne fa nulla perché le norme, originariamente adottate per l'emergenza bellica nel lontano 1942, hanno già cambiato, a partire dal 1950, l'orientamento del Governo (in particolare del Ministero dell'Interno) sulla questione della perequazione finanziaria.

Nel pieno del conflitto mondiale, nel maggio 1942, un decreto legge autorizza i comuni a indebitarsi con il Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche per finanziare i propri disavanzi di bilancio. Nei tre anni successivi l'autorizzazione, con qualificazioni e precisazioni, è prorogata.¹⁹ Nel settembre 1946, l'autorizzazione è fatta propria anche dai

¹⁸ Vedi T. Scipione in Camera dei deputati ecc. l'Indagine conoscitiva

¹⁹ La sequenza dei provvedimenti è incessante. Il R.D.L. 521 del 21 maggio 1942 (convertito con la legge n. 1000 dell'8 agosto 1942) autorizza la concessione di mutui da parte del Consorzio di credito per le opere pubbliche con un concorso dello Stato nella spesa per interessi e la concessione di contributi in capitale a carico del bilancio dello Stato. Segue il RDL 1343 del 7 novembre 1942 che estende alla Cassa Depositi e Prestiti l'autorizzazione di cui al precedente decreto. Segue il R.D.L. n. 65 dell'11 gennaio 1943 che all'art. 3 istituisce un fondo da destinare "a favore dei comuni e delle province che non sono in grado di assicurare con

governi provvisori della Repubblica e, a partire dal 1948 dai Parlamenti della Repubblica, fino all'ultima legge del 1976 che regola i mutui per il ripiano dei bilanci negli anni 1976 e 1977.²⁰ La procedura presenta due caratteristiche molto peculiari:

a – la prima è che la determinazione dell'importo ammesso al finanziamento via debito risulta, per ciascun comune, da una procedura di valutazione interattiva – protagonisti gli organi amministrativi dello Stato e la rappresentanza dei singoli enti – sulle spese da finanziare, sul gettito ottenibile dagli strumenti ordinari di finanziamento, sulla possibilità di aumento delle aliquote dei tributi locali e delle tariffe.

b – la seconda è che le rate di ammortamento (interessi + capitale) dei prestiti autorizzati fino all'anno corrente costituiranno il primo addendo nella determinazione della spesa da finanziare nel prossimo anno e quindi determinano l'importo del mutuo che dovrà essere autorizzato nel prossimo anno. Con l'aspettativa, consolidata dall'esperienza storica, che la procedura dei mutui a ripiano sarà in corso anche nel futuro, il debito di oggi diventa privo di costi, presenti e futuri: per il beneficiario, il ricavo netto del mutuo è in tutto assimilabile a un finanziamento corrente a fondo perso.

Dal suo avvio nel 1942 (il primo beneficiario già nell'agosto dello stesso anno è il comune di Roma), il numero dei comuni che accede alla procedura continua a crescere nel tempo: tocca inizialmente i comuni del Mezzogiorno, si estende ai comuni delle regioni del Centro-Italia, giunge infine ai comuni del nord; nel 1976 i comuni interessati sono più di 5000. Il Comune di Milano, difende la propria reputazione a lungo ma per il 1977 approva un bilancio di previsione in disavanzo, ottenendo l'autorizzazione a contrarre un prestito di importo rilevante. Il flusso del finanziamento annuale (valutato al netto degli interessi e degli oneri di rimborso gravanti su di essi) raggiunge nel 1972 l'importo di circa 800 miliardi di lire, pari al 20,4 per cento del totale della spesa dei comuni nell'anno.

Tabella 7: Struttura del finanziamento della spesa comunale, in vari anni 1912-1972

	1912	1936	1952	1972
entrate proprie ordinarie o correnti	64,5%	88,5%	63,1%	39,6%
entrate proprie straordinarie o capitale	8,9%	8,5%	1,5%	2,2%
contributi stato e regioni, correnti e capitale.	2,8%	1,0%	13,2%	15,1%
mutui ripiano, contributo netto	0,0%	0,0%	4,3%	20,4%
indebitamento netto	23,9%	2,0%	17,9%	22,7%
spesa totale, corrente e capitale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

mezzi ordinari il pareggio economico dei propri bilanci” e, all'art. 11 proroga i termini dei precedenti decreti del 1942. Segue il DLL n.211 del 24 agosto 1944 che proroga le disposizioni sino a “tutto l'anno solare successivo a quello della cessazione dello stato di guerra”. Segue il DLL n. 51 dell'11 gennaio 1945 che precisa le procedure per l'accesso ai mutui. Ancora, il D.leg.vo del Capo provvisorio dello Stato del 20 settembre 1946 che interviene nuovamente sulle procedure, sul ruolo delle Giunte Provinciali e Amministrative e della Commissione Centrale per la finanza Locale e dell'Intendenza di finanza. Il D.leg.vo del marzo 1948 proroga i provvedimenti per il 1948-49. In tutti questi decreti sono fatte salve le norme speciali per il Comune di Roma.

²⁰ La legge n.189 del 29/4/1976 che autorizza il ricorso ai mutui per gli anni 1976 e 1977.

Per effetto del complesso di interventi dello Stato e della dinamica delle entrate proprie, dell'indebitamento e delle spese correnti e in capitale, il sistema di federalismo fiscale del 1972 si presenta con caratteri molto diversi da quelli del 1936:

(1) Nel 1936 la copertura della spesa complessiva avviene per circa il 96% con entrate proprie, per non più del 2% con contributi specifici o particolari, per il 2% con il debito.²¹ Nel 1972 le percentuali sono radicalmente diverse: il 39,6% con entrate proprie, il 15,1% con i programmi di contributi statali, il 20,4% con i proventi netti dei mutui per il ripiano dei bilanci il 22,7% con il ricorso al debito.

(2) L'indice relativo di capacità fiscale dei comuni del Mezzogiorno si riduce al suo valore più basso nella storia italiana, attestandosi al 40,5 per cento. L'indice della capacità di spesa relativa, raggiunge il suo valore massimo pari al 91,5 per cento per le spese correnti e all'82,2 per cento per le spese complessive. Nei vent'anni dal 1952 al 1972, i comuni di tutte le regioni del Mezzogiorno realizzano tassi di crescita annui delle spese correnti al netto degli interessi che sono superiori al tasso di crescita medio nazionale (+10,5% l'anno) mentre i comuni di tutti le regioni del centro-nord, con l'eccezione della Toscana, realizzano tassi di crescita notevolmente inferiori.

(3) Come conseguenza dell'aumento differenziato delle spese, la variabilità interregionale delle spese correnti dei comuni, come misurata dal efficiente di variazione, si dimezza passando dal 41,0% nel 1936 al 19,7% nel 1972.

Il contributo finanziario dello Stato (nelle sue forme, quella tipica dei contributi erogati dal bilancio dello stato) e quella tipica (incorporata nei mutui per il ripiano dei bilanci) determinano il riequilibrio finanziario tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Il paradosso di questo massiccio intervento statale nel finanziamento della spesa corrente dei comuni (e delle province) è che, alla sua base, non c'è nessuna norma di legge o d'indirizzo politico che indichi regole e criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la determinazione della misura della nuova fonte di finanziamento²². In ogni caso, la Commissione Centrale per la Finanza Locale, un organo di amministrazione presieduto da un Sottosegretario di Stato riesce, in vent'anni e senza il supporto di una legge, laddove non erano riusciti la politica e il Parlamento nei precedenti novanta. Sarà forse possibile fornire una "interpretazione statistica" delle variabili di riferimento che hanno implicitamente guidato il processo decisionale, ma resterà sempre aperto l'interrogativo di come si sia realmente svolto tale processo.

6. I quarant'anni dal 1972 a oggi

Il quadro di cambiamenti radicali realizzati nei primi anni del secondo dopoguerra si arricchisce ulteriormente negli anni successivi. Nel 1971, la riforma del sistema tributario abolisce tutti i tributi propri degli enti locali sostituendo le perdite di gettito con

²¹ I dati del 1936 sono anomali rispetto a quelli, disponibili, dei tre anni successivi che mostrano un'incidenza del ricorso al debito pari a circa il 7 per cento del totale della spesa.

²² Oltre all'assenza di ogni indicazione legislativa sui destinatari delle risorse pubbliche che entreranno poi, nel 1978, come spese annue del bilancio statale per trasferimenti correnti ai comuni, non è nemmeno possibile ritrovare oggi, per la ricerca storica, tracce di criteri che la Commissione Centrale per la Finanza Locale potrebbe avere seguito nei 34 anni (dal 1944 al 1977) in cui si è sviluppata la pratica dei mutui per il ripiano dei bilanci delle amministrazioni comunali e nei 44 anni in cui la stessa pratica si è sviluppata per i bilanci provinciali. Al Ministero dell'Interno non c'è più traccia dell'archivio degli atti della Commissione, apparentemente andato distrutto in un incendio molti anni fa. Ci resta solo di valutare una policy sulla base dei suoi esiti anziché sulle sue motivazioni.

trasferimenti statali e fissando il 31 dicembre 1977 come termine per il governo di presentare una legge di riforma per il finanziamento degli enti locali. Nell'autunno del 1977, avvicinandosi il termine, il governo incarica una commissione di professori universitari a predisporre un progetto di finanziamento dei comuni. Il progetto è preparato, discusso con gli uffici e consegnato, con relazione illustrativa, al Ministro del Tesoro dell'epoca. Posto in qualche cassetto, diventa un potenziale documento per una futura piccola storia della finanza pubblica italiana perché, a fine dicembre 1977, il decreto Stammati-due innova profondamente le regole. Il contributo dello Stato a ogni singolo ente è determinato come finanziamento di una spesa "ammessa" per il 1978, dedotto il gettito delle poche entrate proprie rimaste dopo la riforma tributaria (meno del 9% della spesa). La determinazione della spesa ammessa è fatta proiettando le ragioni di cambiamento della spesa dell'anno precedente per il passaggio del tempo (l'adeguamento dei valori monetari) e per l'evoluzione delle attività svolte in quanto riconosciute dalla legge (l'adeguamento reale). Da questa impostazione origina l'espressione "finanziamento statale in base alla spesa storica". Il computo degli adeguamenti reali della spesa si caratterizza per il tecnicismo esasperato delle norme che lo definiscono: le strutture politico-amministrative, impreparate al nuovo corso, si trovano a fronteggiare forti e legittimi interessi della periferia. Una lotta impari, i cui esiti danno il via a un periodo di straordinaria floridezza finanziaria per comuni e province, il cui costo è pagato per intero dal bilancio statale. Nei 5-6 anni di vigenza del nuovo corso, per le diverse abilità nell'utilizzo delle tecniche, si riaprono leggermente i differenziali sulla spesa corrente tra i comuni dei diversi territori.

A partire dal 1983-4, prima timidamente, poi con maggiore forza, inizia un percorso di ricostruzione di un sistema di finanziamento degli enti decentrati basato su: (a) l'ampliamento delle fonti di entrata propria degli enti locali, (b) la predeterminazione legislativa dell'importo dei trasferimenti statali a favore di ciascun comparto del sistema delle autonomie e, (c) la definizione di formule per il riparto del fondo tra i singoli enti. In tema di maggiori entrate, sono introdotte l'imposta sugli immobili nelle sue varianti, l'addizionale all'imposta sul reddito personale, la tassa sulla raccolta rifiuti e le sue varianti; è potenziato il ruolo delle tasse e tariffe per l'accesso ai servizi a domanda individuale. Sulle formule di riparto, si passa dal mero riferimento al trasferimento dell'anno precedente, all'utilizzo di indicatori di fabbisogno, dalla popolazione ponderata a stime empiriche basate su indicatori di varia natura.

La stagione del criterio del "fabbisogno" vive una sua fase iniziale caratterizzata da una condizione macro-economica dell'economia che si sviluppa con alti tassi d'inflazione che richiedono continui incrementi dei trasferimenti statali per garantire l'invarianza dei livelli di attività degli enti locali. E' quindi in un certo senso facile argomentare che le risorse aggiuntive siano distribuite non più sulla base della spesa storica, ma in base a criteri oggettivi o di formule che fanno riferimento a indicatori di fabbisogno. Sono inizialmente le leggi finanziarie annuali che propongono indicatori di fabbisogno. Poi all'inizio degli anni Novanta, il criterio del fabbisogno entra nelle leggi di riforma dell'ordinamento locale con la legge 142 del 1990, con la riforma sanitaria nel 1992, con la riforma del finanziamento delle università statali nel 1993.²³ Si accompagna a criteri di

²³ La legge dell'8 giugno 1990 n.142 è di particolare interesse perché essa è approvata al termine di un lungo periodo di gestazione e di analisi parlamentare. Il suo articolo 54 statuisce al comma 5 che "i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi... nonché in base a una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale". Al comma 7 indica che "le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la

perequazione della capacità fiscale e alla precisazione che il criterio del fabbisogno è la regola per i “servizi locali indispensabili” (una categoria che sostituisce la categoria delle spese obbligatorie propria del vecchio ordinamento amministrativo), mentre la perequazione della capacità fiscale si applica agli altri servizi “ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità locale”. La distribuzione delle risorse statali aggiuntive si allontana quindi dal riferimento alla spesa storica, con diversa fortuna nei diversi settori per le resistenze opposte dai beneficiari che avevano goduto, nel passato, di trattamenti favorevoli.

Emerge però, nell’ambito della gestione della spesa sanitaria, una visione sull’utilizzo della nozione di “fabbisogno standard” più ampia di quella che lo utilizza per ripartire una somma stanziata nel processo di bilancio. In questa nuova formulazione, lo stanziamento di bilancio è determinato come la somma degli importi necessari per dare copertura finanziaria ai fabbisogni dei singoli enti, che definiscono le prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale. Secondo tale approccio, se una parte del finanziamento è assicurata da tributi regionali propri, la differenza necessaria a finanziare l’uniformità delle prestazioni è assicurata da trasferimenti statali. Il fabbisogno standard non è più il criterio che corregge la spesa storica, ma diventa l’obiettivo dell’ordinamento finanziario. Essendo i livelli di fabbisogno e le regole di uniformità una questione il cui merito è affidato alle Regioni e al Ministero della salute, la variabile cruciale per le scelte di bilancio non è più l’importo del contributo statale, ma il livello a cui è fissato il fabbisogno di spesa. Si sviluppano quindi, all’interno dei Governi, interessanti dialettiche tra Ministero dell’economia e Ministero della salute, su chi veramente disponga del potere di governo sulla spesa sanitaria. Con queste premesse possiamo passare brevemente sul tema della finanza regionale.

contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili.” La funzione primaria delle entrate proprie è quindi quella di finanziare i soli servizi pubblici *ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità* e di concorrere ad alimentare i fondi di finanziamento dei servizi indispensabili, che includo, in via principale i trasferimenti statali che devono essere ripartiti.....*tenendo conto degli squilibri di fiscalità locale*. In altre parole, l’effetto di differenziazione portato dalle entrate proprie nel fondo di finanziamento dei servizi indispensabili, deve essere sterilizzato dalla perequazione degli squilibri di fiscalità locale. La legge 142/1990 è l’espressione più precisa dell’impostazione che il Ministero dell’Interno ha sempre seguito in materia di finanziamento degli enti locali: i servizi indispensabili sono finanziati solo in base a criteri di fabbisogno, mentre gli altri servizi sono finanziati in relazione alla fiscalità locale. Essa rappresenta l’atto terminale di una legislazione che ha fatto seguito al decreto Stamatii² del dicembre 1977 in materia di contributi statali agli enti locali, che sarà superata dalla legislazione del 1992 in materia di tributi locali. I suoi contenuti sono però sostanzialmente ripresi dal D.leg.vo del 18 agosto 2000 n. 267 che, ai commi 5 e 7 dell’art. 149, ribadisce gli stessi concetti della legge 142/1990, utilizzando, per buona parte del testo, anche le stesse parole. Il decreto è contemporaneo (estate 2000) all’elaborazione e stesura degli articoli 117 e 119 del nuovo Titolo V della Costituzione del 2000-01. Le proposizioni richiamate sono anche l’evidente riferimento per la definizione del testo della legge 42 del 2009. La continuità tra una maggioranza DC-PSI nel 1990, una maggioranza DS, PPI, Udeur, Democratici nel 2000 e una maggioranza Forza Italia, AN e Lega nel 2009 che si trovano a seguire, su questa materia, analoghe linee ideali è un po’ sorprendente.

Tabella 8: La struttura del finanziamento della spesa comunale, dal 1972 al 2011

	1972	1980	1993	2011
entrate proprie ordinarie o correnti	39,6%	10,0%	49,7%	56,5%
entrate proprie straordinarie o capitale	2,2%	2,0%	0,5%	0,7%
contributi stato e regioni, corr. e cap.	15,1%	78,0%	54,5%	41,0%
mutui ripiano, contributo netto	20,4%	0,0%	0,0%	0,0%
indebitamento netto	22,7%	10,00%	-4,7%	1,8%
spesa totale, corrente e capitale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

NB. Nel 2012 si ha un aumento della quota delle entrate proprie e una corrispondente riduzione della quota dei trasferimenti statali.

7. Le Regioni e la nuova Costituzione del 2001

La storia delle relazioni finanziarie tra Stato e Amministrazioni locali ha una svolta all'inizio degli anni Settanta, per l'avvio delle Regioni a statuto ordinario, il cui finanziamento non pone problemi di particolare interesse prima dell'attuazione della riforma sanitaria del 1978. Tutela della salute e assistenza ospedaliera sono nella Costituzione del 1948, rispettivamente come diritto del cittadino e come materia affidata alla competenza legislativa delle Regioni, il che fa sorgere un interesse nazionale, nella politica dei trasferimenti statali alle Regioni.

Questo interesse è il motore per il ripensamento sul Titolo V della Costituzione del 1948, che porta ai primi progetti parlamentari di riforma nel 1991 con un testo non lontano, almeno per i contenuti degli articoli 117 e 119, da quelli che poi diventeranno nel 2001 il nuovo Titolo V. Nasce la proposizione, "i livelli essenziali delle prestazioni", che guida la formazione norme sul finanziamento della spesa sanitaria, diventando una sorta di prova generale per la riscrittura del Titolo V della Costituzione. Dal 1997 l'IRAP concorre al finanziamento della spesa sanitaria e il suo gettito è integrato da contributi statali la cui funzione è di coprire il costo di livelli di spesa definiti come livelli di assistenza necessari. In base a una delega del 1999, il decreto legislativo 54/2000, affianca al criterio del fabbisogno, uno schema di perequazione fiscale incompleta, per il quale le regioni ricche trattengono una quota (il 5-10 per cento) del gettito dell'IVA che alimenta il fondo, mentre la restante parte (il 90-95 per cento) è assegnata alle singole regioni sulla base di un valore che riflette i diversi fabbisogni regionali per abitante²⁴. Prima della riforma della Costituzione operano, sul finanziamento della spesa sanitaria, due idee diverse ma possono coesistere: il finanziamento in base al fabbisogno e il finanziamento correttivo della distribuzione dei gettiti regionali.

La soluzione proposta, alla fine della XIII legislatura, con la riforma del **Titolo V della Costituzione** è però radicale. L'articolo 117 al secondo comma attribuisce allo Stato, con la lettera m) la competenza esclusiva nella determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" per i diritti civili e sociali, presumibilmente nel rispetto di una

²⁴ Un'idea simile aveva caratterizzato negli intorni del 1990 l'istituzione di un fondo perequativo da distribuire tra i comuni.

regola di uniformità interregionale e, con la lettera p) la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni. L'articolo 119 definisce, nella successione dei primi quattro commi, il principio di autonomia finanziaria (con il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea), l'assegnazione di tributi propri e l'accesso a compartecipazioni al gettito di tributi erariali, la costituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, il vincolo che tali risorse consentano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Con l'approvazione del nuovo testo avrebbe dovuto avviarsi la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per tutti settori di spesa di cui alla lettera m). Ciò non è avvenuto e, in via pratica, il concetto si è applicato solo nel settore sanitario, dove era già prassi corrente nei processi di formazione delle scelte di bilancio. Il riferimento congiunto ai due criteri, fabbisogno e capacità fiscale, introdotto dal decreto 54/2000, è stato progressivamente attenuato e il finanziamento della spesa sanitaria si è sviluppato con il sostegno di una regola che gli dava preminenza rispetto agli altri settori di spesa. Non a caso la quota della sanità nella spesa complessiva per servizi pubblici è aumentata nei venti anni dal 1990 al 2010 di cinque punti percentuali, un cambiamento epocale per il nostro sistema pubblico, il cui costo è stato pagato con una corrispondente riduzione della quota della spesa per l'istruzione. Non so dire se questo fosse un esito coerente con i bisogni del paese, certamente non è mai stato oggetto di una decisione esplicita. Il punto critico della questione è che la nozione di fabbisogni essenziali è stata implementata solo per la sanità anche perché sostenuta dai soggetti, le Regioni, destinatarie del conseguente trasferimento finanziario.

I principi costituzionali del nuovo Titolo V, si sono tradotti in una legge delega (n. 42 del 2009) che ha fatto proprio il criterio della segmentazione dei criteri di finanziamento di regioni, comuni e province. Per le attività riconducibili ai diritti civili e sociali e per le funzioni fondamentali dei comuni che saranno definite dalla legge, l'insieme dei mezzi finanziari assegnati (tributi propri valutati a un'aliquota uniforme su tutto il territorio nazionale, compartecipazioni e quote di un fondo perequativo) dovrà finanziare integralmente i livelli essenziali delle prestazioni, attuativi del principio di parità di trattamento fissato dall'art. 3 della Costituzione, valutati al costo standard di produzione. E' stata cioè stabilita la connessione tra la responsabilità dello Stato di definire i livelli delle prestazioni e l'obbligo di provvedere, dati i proventi delle entrate proprie, con propri trasferimenti, al finanziamento integrale dei livelli delle prestazioni esso stesso definiti.

Tutte le altre attività degli enti decentrati saranno finanziate con entrate proprie, compartecipazioni e quote di un fondo perequativo assegnato ai territori con minore capacità fiscale, apparentemente senza che si applichi il vincolo della copertura integrale dei costi effettivi o dei costi standard indicato dal quarto comma dell'articolo 119. Negli orientamenti attuali del legislatore sembra prevalere, per le Regioni, un orientamento favorevole a uno schema di perequazione fiscale incompleta, del tipo di quello già attuato con il d.leg.vo 54/2000, mentre sono ancora incerti gli orientamenti sulle regole precise da applicare le attività non riconosciute come funzioni fondamentali per i Comuni.

Il sistema delle relazioni finanziarie centro-periferia sarà quindi regolato da un criterio di segmentazione delle proprie attività in almeno due diverse categorie di spesa: la prima regolata in via esclusiva dal criterio del fabbisogno, la seconda dal criterio della capacità fiscale. Se il gettito delle entrate proprie è elevato, come sta avvenendo nei tempi recenti, esso dovrà essere a sua volta segmentato in due componenti, una parte andrà a costituire il primo addendo di un finanziamento che sarà integrato dai contributi

statali, la parte residua sarà gestita con gli schemi della perequazione della capacità fiscale.

La legge 42/2009 ha anche introdotto due nozioni complementari, il fabbisogno standard e il costo standard. Il costo standard rimuove dalla spesa storica il peso dell'inefficienza e dei costi di produzione non necessari; il fabbisogno standard rimuove dalla spesa (depurata dall'inefficienza) il peso delle prestazioni che eccedono i livelli essenziali o riconosciuti e finanziabili dalla legge nazionale. L'esercizio dell'autonomia nella scelta delle aliquote di imposizione su singoli tributi o sulle addizionali risulta quindi destinato a pagare per l'inefficienza produttiva e/o i livelli di prestazioni più elevati rispetto ai valori standard.

Cambierà qualcosa nelle regole di finanziamento delle Autonomie locali per l'effetto dei decreti delegati attuativi della delega? Difficile a dirsi, perché negli ultimi anni è venuta meno la condizione – importi crescenti di trasferimenti finanziari dello Stato – che, nel periodo dal 1985 al 2005 aveva consentito l'applicazione di criteri del fabbisogno (del primo tipo) basato su formule, agli incrementi di risorse rispetto all'anno precedente. La politica odierna va invece nella direzione della restrizione finanziaria: la spesa pubblica è su un percorso di riduzione in termini reali o, nel migliore dei mondi, di invarianza in termini monetari, con la speranza che la crescita dell'economia produca l'aumento di gettito sufficiente a realizzare il pareggio di bilancio del settore pubblico. In queste circostanze, ed è l'esperienza degli ultimi anni, l'importo dei trasferimenti statali è in progressiva riduzione, accompagnato dall'espansione delle entrate proprie.

Per la riduzione dei trasferimenti ai comuni, negli ultimi tre anni sono state seguite tre regole diverse, la riduzione proporzionale, la riduzione in base alla capacità fiscale, la riduzione affidata alla libera scelta della rappresentanza delle autonomie. Il criterio, spesso invocato, di riduzioni commisurate alla differenza tra costi effettivi e costi standard non si ancora avviato, così come non si è avviato il ricorso alla differenza tra prestazioni effettive e prestazioni standard. Su questi ultimi aspetti è emersa la complicatissima questione se ai comuni più ricchi debba essere consentito di finanziare livelli di prestazioni nei servizi fondamentali più elevati di quelli medi di sistema senza che siano tenuti ad aumentare le aliquote di prelievo. Per la sanità, il criterio della differenza tra spese effettive e fabbisogno è oggi in pieno utilizzo, ma in sanità il processo è regolato dai commissariamenti, la forma estrema di controllo gestionale e finanziario che induce qualche commentatore a chiedersi se siano rimaste ragioni perché le Aziende Sanitarie locali riferiscano prioritariamente alle Regioni piuttosto che allo Stato.

Chiudo con un interrogativo: c'è qualcosa che possiamo augurarci sul futuro del sistema di relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie locali, ovvero qualcosa che possa divenire oggetto di suggerimenti. La risposta richiede naturalmente una ragionevole ed accettabile interpretazione del combinato disposto degli articoli 117 e 119 della Costituzione, in particolare il vero significato del punto chiave di tali articoli, il quarto comma dell'articolo 119 per il quale le risorse attribuite, a tutti i titoli, devono consentire agli enti decentrati di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Tale norma si applica, diversamente da quanto è implicitamente assunto nella legge 42/2009, indistintamente a tutte le funzioni locali, siano esse riconducibili o no alla tutela specifica dell'articolo 117. La Corte Costituzionale non ha ancora chiarito la portata ultima della locuzione "finanziano integralmente", né si è posta il problema se il finanziamento integrale e segmentato delle funzioni tutelate dall'articolo 117 vada a configurarsi, quale esso diviene dal punto di vista economico, come un contributo a destinazione vincolata, in contrasto con il comma quinto dell'articolo 119. La legge poi, non ha ancora definito le regole per la misurazione dei livelli di prestazione dei servizi oggi forniti dalle

amministrazioni pubbliche locali e centrali e nemmeno le procedure da seguire per definire i loro livelli essenziali.

Il primo passo verso una soluzione del problema dovrebbe essere il ripensamento sulla saggezza della legge che ha definito, per le materie nella competenza dei comuni, sei diverse funzioni fondamentali. Non è un obbligo costituzionale che più dell'ottanta per cento della spesa corrente dei comuni venga definito come appartenente al mondo delle funzioni fondamentali. In questo caso, se è mantenuto l'attuale orientamento – non ancora testato presso la Corte – che alla spesa per le funzioni non fondamentali non si applica il vincolo del quarto comma sarebbe possibile che la legge ordinaria si muova libera dalla pastoia, inizialmente proposta dalla legge 142 del 1990, dei servizi indispensabili e dalla procedura del finanziamento segmentato.

Un secondo passo sarebbe il prendere atto che la lettera (m) riguarda, non solo le prestazioni delle Regioni, ma anche quelle offerte dello Stato in molti e importanti servizi, dalla scuola alla giustizia, dalla sicurezza all'ambiente che oggi sono svolte, nei diversi punti del territorio nazionale, con caratteri molto diversi, non tutti riconducibili ai fabbisogni dei singoli territori e che i processi in atto per la spesa sanitaria dovrebbero in analogia applicarsi ai servizi offerti dallo Stato.

Il sistema di offerta di servizi pubblici, e con questo concludo senza riferimenti storici, dovrebbe muoversi verso un assetto nel quale il requisito dell'uniformità sia perseguito solo su un insieme limitato di servizi pubblici, siano essi nelle attribuzioni dello Stato o del sistema delle Autonomie locali. L'intervento statale ritorni di conseguenza a un ordinamento più semplice e accompagnato da vincoli rigidi sugli equilibri di bilancio, che lasci emergere, con il temperamento offerto dai programmi di contributi integrativi dello Stato, le diverse preferenze delle singole comunità.

Bibliografia (parziale)

Camera dei deputati (1967-1968). Segretariato Generale. Servizio Commissioni Parlamentari. *Esame dello stato della finanza locale in Italia. Indagine conoscitiva della II Commissione Permanente (Affari Interni)*. Indagini Conoscitive e Documentazioni Legislative n. 2. Volume I: *I resoconti stenografici*, Roma 1967. Volume II: *Relazioni finali di Arnaud e Matteotti e di Borsari*, Roma 1968. Due volumi di pp. 419 e 147.

Cavazzuti Filippo (1967). "Ricerca sulla dinamica della finanza locale in Italia", in *Studi sulla finanza locale*. Studi di finanza pubblica n. 8. Giuffrè, Milano 1967, pp. 1-66.

Ferrari Giuseppe Franco (1979). *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*. Cedam, Padova 1979, un volume di pp. 232.

Marongiu Gianni (2001). *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*. Cedam 2001, un vol. di pp. xviii, 348.

Vaccaro Rosa (2012). *I Comuni nell'Italia liberale tra debito e progresso sociale*. Cedam 2012, un volume di pp. ix, 334.

Volpi Franco (1962). *Le finanze dei comuni e delle province del Regno d'Italia 1860-1890*. Archivio Economico dell'Unificazione Italiana Serie II – Volume V. ILTE, Torino 1962.

AA.VV. *Il rapporto Centro-Periferia negli Stati pre-unitari e nell'Italia Unificata*. Atti del LIX Congresso di Storia del Risorgimento Italiano, vol. XXVIII, Roma Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 2000, un vol di pp. 302.

Tabacchi, in *Storia amministrazione costituzione ISAP* vol. IV 1996