

CAPITOLO V

ORDINAMENTO DELLA FINANZA LOCALE

Considerazioni preliminari

§ I. — *Importanza sociale e politica dell'ordinamento della finanza locale.*

Il numero e il tenore delle risposte pervenute sul questionario relativo all'ordinamento della finanza locale non lasciano dubbi sul vivo e diffuso interesse che questi problemi sollevano nel paese. Al tempo stesso le risposte mostrano come sia giustamente diffusa l'intuizione che, lungi dall'esaurirsi nell'ambito della tecnica tributaria e amministrativa, il finanziamento degli enti locali costituisce un aspetto fondamentale, sia del problema politico delle autonomie, che di quello economico-sociale della giusta ripartizione dei carichi pubblici.

Per quanto riguarda l'interferenza sul piano politico-giuridico con l'ordinamento delle autonomie locali, ci si richiama alle considerazioni già esposte nel primo capitolo della presente relazione. Merita invece qui di essere particolarmente sottolineata l'importanza del profilo propriamente economico-tributario della finanza locale.

Se, come sembra certo, i pubblici servizi localmente amministrati continueranno ad assorbire una cospicua e forse crescente parte del reddito nazionale e ad influire sensibilmente sul benessere e sul tenore di vita dei cittadini, non è dubbio che il problema del giusto riparto delle relative spese fra le varie categorie di enti minori e lo Stato, deve porsi come un problema di giustizia sociale ed interregionale fra i più attuali e gravi.

È essenziale per la stessa saldezza del sentimento di unità nazionale allontanare dall'animo degli abitanti delle singole regioni il dubbio che, attraverso un ingiusto e sperequato riparto delle pubbliche spese, possano rimanere per essi in tutto o in parte neutralizzati i vantaggi di più agevole e meglio difesa produzione del reddito che l'organizzazione statale è intesa ad assicurare.

Sicchè è da auspicare che non vada disgiunto nella discussione il problema del riparto di funzioni e poteri fra Stato ed enti locali da quello del rispettivo finanziamento. Nell'atto stesso in cui si vorranno segnare i reciproci limiti di competenza nell'esercizio delle

pubbliche funzioni, occorrerà sì enuncino altresì i criteri informativi del reparto finanziario: appunto perchè solo dal giusto coordinamento tra le soluzioni dei due problemi dipendono l'accettabilità e l'efficienza di entrambe.

L'ordinamento vigente

§ 2. — *Le entrate degli enti locali.*

Nel sistema delle leggi in vigore (1) le *entrate* degli enti locali sono costituite da:

a) *imposte autonome.*

— sui *consumi*: circoscritte a determinati generi (vini e alcolici, carni, pesci, dolciumi, latticini, gas, energia elettrica, materiale edilizio, profumerie, mobili e pelliccerie);

— sui *redditi* industriali, commerciali e professionali prodotti nel territorio dell'ente, esclusi i redditi di capitale e del lavoro alle dipendenze di altri (cat. A e C₂); in questa categoria vanno elencate principalmente *l'imposta comunale sull'industria, i commerci, le arti e le professioni* e la relativa *addizionale provinciale*, applicate entrambe sui singoli redditi delle categorie B e C₁ per la quota che gli uffici erariali delle imposte riconoscono prodotta in ciascun comune; oltre all'imposta di *patente*, di *licenza*, sulle *insegne*, e sulle macchine per caffè espresso;

— sul *bestiame* dimorante nel territorio dell'ente e così indirettamente sui *redditi agrari* ivi prodotti;

— sull'*agiatezza* personale del contribuente (dovunque siano prodotti e consumati i redditi) induttivamente e complessivamente valutata (*imposta ai famiglia*) ovvero presunta in base a determinati fatti indici (*imposta sul valore locativo*, sui *cani*, sulle *vetture* e sui *domestici*, sui *pianoforti* e sui *biliardi*);

— sulle *presenze temporanee* (*imposta di soggiorno e cura*);

b) *sovraimposte* fondiari applicate alle contribuzioni erariali sui terreni e sui fabbricati compresi nel territorio dell'ente;

c) *proventi diversi*

— *tasse* (per occupazione di spazi ed aree pubbliche, sulla circolazione dei veicoli e delle biciclette ed altre minori);

(1) T. U. per la finanza locale 14 settembre 1931 n. 1175; T. U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383; D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62.

— *diritti* (spese a misura pubblica, banchi pubblici, diritti di stato civile e di segreteria) ;

— *contributi* (di utenza stradale, di miglioria, di fognatura)

— *partecipazione ai diritti erariali* sugli spettacoli e alla tassa di macellazione dei bovini ;

d) *rendite patrimoniali (in particolare boschi e pascoli) e proventi di servizi municipalizzati* ;

e) *rimborsi e contributi dello Stato* per singole spese obbligatorie (limitati a parziali rimborsi delle spese di pochi servizi minori : manutenzione dei cimiteri di guerra, alloggio truppe) o *di altri enti* per servizi di utilità collettiva (contributi speciali alle provincie).

Per un apprezzamento dell'importanza relativa delle elencate fonti di entrate, può ricordarsi che nel 1935 — ultimo anno di finanza normale — sul totale delle entrate ordinarie degli enti locali (comuni e provincie) il gettito complessivo delle *imposte* (lett. a. e b. : imposte autonome e sovrimeposte fondiaria erariali) rappresentava il 79,5 % ; quello dei *proventi diversi* (lett. c) il 10,3 %, le *rendite patrimoniali* (lett. d.) il 9,1 % e i *rimborsi dello Stato* appena l'1 %.

Il gettito di tutte le entrate tributarie (imposte, sovrimeposte, tasse e contributi) era poi coperto per il 45,63 % dalle sole *imposte di consumo*, seguite dalle *sovrimeposte fondiaria* (24,12 %) e poi, a notevole distanza, dalle imposte sulla *agiatazza* (8,77 %) da quelle sui *redditi* industriali e commerciali (7,55 %) e da tutte le altre minori (1).

§ 3. — *Struttura predeterminata ed interdipendenza dei singoli tributi locali.*

L'*elenco* e la *struttura* dei singoli tributi sono tassativamente prefissati per legge. I singoli enti non possono applicare se non i tributi previsti e con le modalità previste. La loro autonomia può estrinsecarsi solo nel senso di applicare o non applicare questo o quel tributo (salvo l'obbligatoria applicazione di taluni tributi minori, per i quali è prevista una partecipazione dello Stato o di altri enti) e soprattutto nel determinare le aliquote entro il limite dei massimi che per ciascun tributo la legge espressamente prevede.

In pratica, peraltro, la insufficienza complessiva delle entrate

(1) I dati sono ricavati dalla pubblicazione del Ministero delle Finanze. *I bilanci dei comuni e delle provincie per l'anno 1935* (Roma, 1937).

fa sì che l'ipotesi di tributi applicati al di sotto del massimo sia assolutamente eccezionale.

Le aliquote massime sono poi — almeno per molti tributi — fortemente graduate secondo la classe dell'ente (determinata in funzione della popolazione legale) con scarti che giungono al 60 % fra le tariffe delle due classi estreme. E la difformità tra ente ed ente è poi ancora accentuata dalla possibilità di ottenere dall'autorità centrale, nei casi di necessità, l'autorizzazione a superare anche le aliquote massime previste dalla legge per i maggiori tributi (imposte sui consumi, imposte sulle industrie, commerci e professioni, imposta di famiglia e sul valore locativo) per uno scarto fino al 50 %.

Oltrechè la struttura e i limiti di aliquota dei singoli tributi sono altresì regolati per legge generale i reciproci *rapporti di interdipendenza* fra tributo e tributo. In particolare il ricorso alle *sovraimposte fondiari* (che dopo le imposte sui consumi sono, come si è visto, la maggiore fonte di entrata degli enti locali e danno da sole un gettito sensibilmente superiore a quello di tutte le altre imposte autonome sommate insieme) è condizionato alla previa applicazione di determinati altri tributi, (essenzialmente quelli che colpiscono i *consumi* e l'*agiatezza*). Di più deve essere autorizzato dalla Giunta prov. amministrativa e in ultima istanza dal Ministero dell'Interno di concerto con il Ministro per le Finanze. L'autorizzazione comporta, in ogni caso, non soltanto un discrezionale giudizio sulla necessità ed opportunità della sovraimposizione, ma altresì un *sindacato di merito* sull'intero bilancio di previsione dell'ente. Con che l'autonomia locale è già praticamente vuotata di contenuto.

A seconda poi del limite al quale debba spingersi per far fronte alle necessità del bilancio, la sovraimposta comporta:

— oltre il primo limite (il così detto *limite normale*) e fino ad un *secondo limite*, il trasferimento all'autorità centrale del potere di decidere l'applicazione e di stabilire le aliquote di tutte le altre imposte, tasse e contributi e di autorizzare o vietare tutte le spese facoltative dell'ente, da ridursi in ogni caso a misura inferiore al 10 % delle entrate effettive ordinarie;

— oltre il *secondo limite* e fino ad un *terzo limite*, la sovraimposizione va accompagnata dall'ulteriore applicazione di aliquote addizionali oltre i massimi di legge per le imposte sulla agiatezza (valore locativo e famiglia) fino al 20 % dell'aliquota normale e per l'imposta sulle industrie commerci e professioni fino al 40 e 50 %. Nel contempo le spese facoltative autorizzabili vengono ulterior-

mente ridotte entro il 5 % delle entrate effettive ordinarie. Le stesse spese straordinarie *obbligatorie* sono rinviate se non abbiano assoluto carattere d'urgenza.

§ 4. — *Le spese locali.*

A fronte del complesso di entrate così sommariamente delineate stanno le *spese*: le quali sono dalla legge distinte, come è noto, in spese *facoltative* — che cioè l'ente può liberamente decidere — e spese *obbligatorie*. Sono queste essenzialmente le spese inerenti ai pubblici servizi *obbligatori*, la cui importanza nell'economia degli enti locali è andata continuamente crescendo fino ad assorbire praticamente la più gran parte delle entrate, lasciando quasi ovunque alle spese facoltative un margine estremamente esiguo se non addirittura trascurabile.

I principali servizi obbligatori riguardano:

a) per i *comuni*: i servizi dello stato civile, l'alloggio dei carabinieri e delle truppe in transito, la formazione del catasto, gli uffici e servizi di polizia locale, gli uffici e servizi d'igiene, di vigilanza e assistenza zoiatrica, i servizi anti-incendio, la pubblica illuminazione, la costruzione e manutenzione degli acquedotti e fognature, i pubblici macelli, le fiere e mercati, la sistemazione manutenzione e pulizia delle pubbliche strade, l'istruzione elementare e la somministrazione di locali, il riscaldamento e il carico del personale di servizio delle scuole medie di Stato, l'assistenza sanitaria ai poveri e le spese di spedalità, il mantenimento degli inabili al lavoro e i servizi strumentali per il funzionamento del comune (essenzialmente personale e uffici del comune);

b) Per le *province*: accasermamento dei corpi armati di polizia, servizi di igiene e profilassi contro le malattie infettive, sistemazione e manutenzione delle strade provinciali, riscaldamento, illuminazione e servizi di segreteria per i licei scientifici, istituti tecnici e nautici, assistenza agli infermi di mente, all'infanzia abbandonata, ai vecchi e sordomuti, servizi strumentali per il funzionamento dell'ente (personale e uffici della provincia).

§ 5. — *Pareggio dei bilanci deficitari.*

Se accade — e da tempo è ormai purtroppo divenuta la regola — che, pur spingendo le aliquote e le addizionali fino ai massimi di legge, l'ente non riesca a conseguire il pareggio, il bilancio è « consolidato » per un biennio e la gestione finanziaria passa sotto il diretto controllo

dell'amministrazione statale, la quale (attraverso l'azione combinata della commissione centrale della finanza locale e dei Ministeri dell'Interno e delle Finanze) provvede con amplissime facoltà discrezionali: a comprimere le spese dell'ente fino a promuovere, ove occorra, la costituzione coattiva di consorzi o addirittura l'aggregazione dei comuni deficitari ad altri contermini; a potenziare le entrate, sia modificando i regolamenti per la gestione dei beni patrimoniali e dei servizi pubblici, sia ricorrendo all'applicazione di nuove imposte o di maggiori aliquote al di là di tutti i massimi di legge; e da ultimo a colmare il deficit residuo mediante l'assunzione di mutui sui fondi delle casse postali, o con la concessione di *integrazioni* a carico del bilancio dello Stato.

§ 6. — *Difetti dell'ordinamento vigente.*

Dalle inchieste che la sottocommissione ha condotto sull'argomento, solo otto risposte (1) hanno ritenuto scevro di seri inconvenienti l'ordinamento vigente. Tutti gli altri uffici, studiosi e pratici interpellati, sono concordi sulla necessità di un'organica riforma, pur giustificandosi storicamente l'ordinamento attuale come conseguenza delle difficoltà spesso inestricabili fra cui si è venuta costruendo la finanza italiana: caratterizzata dallo sforzo di adeguare mezzi e risorse troppo limitati a compiti troppo alti ed urgenti.

I difetti più generalmente denunciati — spesso in termini assai vivaci — sono, nell'ordine:

— *Eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi* (si troveranno pubblicate in allegato talune risposte al questionario nelle quali si citano cartelle esattoriali con 70, 80 e sino a 90 voci diverse): con conseguente squilibrio interno dell'apparato finanziario locale sperequazioni fra classi e categorie di contribuenti entro l'ambito di ciascun ente, e mancanza di giusto rapporto fra la ripartizione dei carichi e il godimento dei servizi;

— *Absoluta insufficienza delle entrate ordinarie a fronte delle spese obbligatorie*, con conseguente inevitabile indebitamento e dissesto del bilancio ordinario, che conduce alla espropriazione di ogni autonomia locale da parte degli organi di controllo;

(1) provenienti dagli uffici comunali di Caltanissetta, Castel S. Pietro d'Emilia, Ferrandina, Firenze, Grottammare, Montecatini, Montefiascone e Novara.

— Ingiusta *sperequazione della pressione tributaria locale da ente ad ente* sicchè a parità di redditi e di servizi i contribuenti delle varie località sopportano carichi assolutamente disparati, per mancanza di un meccanismo compensatore della difforme distribuzione della ricchezza da luogo a luogo ;

— *Inefficienza dell'accertamento* rimesso agli organi locali che nel ristretto ambiente del comune o della provincia paiono troppo spesso influenzati da situazioni e interessi politici o di categoria, quando non addirittura personali ;

— *Eccessiva uniformità e rigidità delle norme* previste dalla legge generale a fronte della varietà di condizioni e di risorse delle singole economie locali ;

— *Inefficienza del sistema dei controlli*, che mentre tende ad eliminare la responsabilità e l'autonomia, d'altro lato non vale a prevenire errori, imprudenze ed eccessi da parte di amministratori incompetenti o interessati.

Si può pensare che taluni dei difetti denunciati riuscirebbero in qualche modo attenuati da una analitica revisione e messa a punto del meccanismo tecnico-giuridico dei singoli tributi locali. Messa a punto cui potrà procedersi — previo un attento e preciso rilevamento delle singole situazioni locali — in sede di legislazione ordinaria, e solo dopo che si sia provveduto a sanare, la situazione di gravissimo dissesto in cui i bilanci locali sono venuti a trovarsi per le eccezionali emergenze della congiuntura.

Ma l'esperienza ormai quasi secolare di una tormentosa e pressochè continua serie di tentativi, progetti parziali, riforme ed esperimenti, sta a dimostrare che in realtà un soddisfacente assetto della finanza locale non può raggiungersi per via di semplici espedienti di tecnica tributaria, se prima non si affrontino decisamente quei più fondamentali problemi che investono i criteri stessi onde il finanziamento dei pubblici servizi localmente amministrati deve articolarsi nel quadro generale dell'ordinamento amministrativo-finanziario dello Stato.

Riparto delle entrate e perequazione finanziaria delle risorse locali.

§ 7. — Decentramento dei servizi e decentramento finanziario.

È ancora diffusa in Italia la tendenza ad associare il *decentramento dei pubblici servizi* ad un corrispondente *decentramento finanziario*: tendenza che *grosso modo* si esprime della formula: ai ser-

vizi generali provveda lo Stato con mezzi finanziari tratti dalle risorse generali (tributi erariali a gestione centralizzata); ai servizi locali provvedano le collettività locali con mezzi finanziari tratti dalle locali risorse (tributi locali a gestione decentrata). Questa associazione tra pubblici servizi e fonti di entrata si richiama, con maggiore o minore consapevolezza, da un lato al principio che ciascuno debba contribuire con le proprie risorse economiche alle spese dei pubblici servizi cui ha interesse, e d'altro lato al presupposto che l'autosufficienza finanziaria sia condizione indispensabile di autonomia.

Questo orientamento di pensiero è invece da tempo superato nell'esperienza dei paesi dove l'amministrazione decentrata dei pubblici servizi costituisce più antica e salda tradizione: e che pur mostrano in atto la tendenza verso una larga e crescente *centralizzazione finanziaria*.

In *Inghilterra* la percentuale del contributo dato dalla finanza centrale nella forma dei vari *grants* sul complesso delle entrate locali passava dal 24,5 % nel 1913 al 36,5 % nel 1925 e al 46,4 % nel 1932.

In *Germania*, nel decennio 1925-1934 - decennio che può ancora considerarsi sufficientemente normale - la percentuale delle entrate tributarie degli enti territoriali autarchici (Stati e enti minori) amministrati dal Reich oscillava tra il 39,5 % e il 45,2 %.

Negli *Stati Uniti* - dove pure la spiccata differenziazione amministrativa dei vari Stati federali fa coesistere ben 49 più o meno diversi sistemi di tassazione - la percentuale delle entrate finanziarie degli enti autarchici minori tratta da tributi locali scende dal 87,1 % del 1925 al 59 % nel 1935, mentre corrispondentemente cresce dal 12,9 % al 41 % la percentuale tratta da contributi (*grants-in-aid*) corrisposti dall'amministrazione centrale a carico della finanza generale.

Nel *Belgio*, secondo i dati raccolti nel 1930 dalla Commissione di studio per la finanza locale, il 65 % delle entrate comunali proveniva dal concorso della finanza centrale, in forma di sovvenzioni (27 %) o di partecipazioni alle imposte di Stato (38 %).

Al tempo stesso le conclusioni degli studiosi e le aspirazioni dei pratici sono, particolarmente in Inghilterra e in America, nettamente orientate verso una *ancora maggiore centralizzazione finanziaria*: e proprio come esigenza e condizione per tener fermo senza ingiustizie il maggior possibile decentramento amministrativo.

§ 8. — *Limiti ed inconvenienti del decentramento finanziario.*

In effetti questa altrui esperienza conferma il fondamentale rilievo che pure è emerso negli interrogatori di autorevoli competenti (vedansi in particolare gli interrogatori Galamini, Giordano ed Inghisso): che cioè un totale decentramento delle finanze locali è accettabile solo di fronte ad un *minimum* di decentramento dei pubblici servizi, per cui rimanga caricata alle risorse locali solo una piccola entità di servizi, di utilità *esclusivamente* locale e comunque di importanza *secondaria* e di attuazione *facoltativa*. Superato questo *minimum*, il finanziamento almeno in parte centralizzato dei fabbisogni locali diviene una esigenza tanto più evidente quanto più si spinga il decentramento amministrativo verso la zona dei servizi più importanti e generali. Diversamente, se si vuol circoscrivere entro l'ambito delle sole risorse finanziarie locali il carico di spesa dei pubblici servizi localmente amministrati ne viene che per fronteggiare una medesima spesa di pubblici servizi, a parità di popolazione, i singoli enti saranno costretti a ricorrere ad aliquote tanto più elevate quanto più povere saranno le risorse locali e più basso il livello dei redditi individuali.

D'altra parte alla maggiore povertà di risorse e al più basso livello di vita degli abitanti corrisponde di regola una tanto maggiore urgenza ed un tanto maggior costo per abitante dei servizi più necessari alla vita e all'esistenza dei cittadini (ordine pubblico, assistenza ospedaliera, istruzione dei poveri, ricovero dei vecchi, degli orfani e abbandonati, prevenzione delle malattie infettive, ecc.).

I due fattori — del più basso imponibile medio e della più elevata spesa pro capite — sommandosi fanno sì che i *medesimi servizi* (e per avventura proprio i servizi più indispensabili ed urgenti) *dovrebbero essere pagati dai contribuenti di località diverse con aliquote ingiustificabilmente sperequate a danno delle località più povere.*

Si supponga, a titolo di esempio, che in un comune povero la spesa complessiva di assistenza ospedaliera ai non abbienti risulti, in conseguenza della maggiore percentuale di malati poveri, *doppia* di quella di un comune più ricco a parità di popolazione. Si supponga ancora che il livello medio dei redditi risulti nel primo la *metà* che nel secondo. Si avrà allora che i contribuenti del comune povero dovrebbero sostenere a parità di ogni altra condizione una aliquota *quattro volte maggiore* dei contribuenti del comune ricco, per fronteggiare le spese di un identico servizio.

Questa conclusione, sopra tutto per quanto attiene ai servizi

indispensabili per un *minimum* di vita civile, sembra difficilmente conciliabile, innanzi tutto, con le esigenze di quella stessa *unità e solidarietà nazionale*, in nome della quale si sono pure indiscriminatamente chiesti a tutti i cittadini estremi sacrifici di sangue e di affetti.

Va poi subito soggiunto che quando a giustificazione del decentramento finanziario ci si richiama alla considerazione che i pubblici servizi in amministrazione locale debbono far carico ai contribuenti locali perchè rivolti alla soddisfazione di bisogni locali, si dimentica :

a) che per poco voglia attuarsi con una certa larghezza il decentramento amministrativo, si troveranno rimessi alle amministrazioni locali importanti settori di pubblici servizi volti a soddisfare bisogni che in realtà eccedono la cerchia dei contribuenti locali : e basti ricordare i servizi della viabilità, dell'illuminazione, dell'igiene, dell'ordine pubblico, che già attualmente coprono la più gran parte delle spese locali e che manifestamente giovano non solo ai residenti localmente organizzati, ma a tutti coloro che alle condizioni di transitabilità, d'igiene e di ordine del territorio nazionale sono legati da ragioni di transito, di commercio o di consumo;

b) che anche quei pubblici servizi che appaiono rivolti alla diretta soddisfazione di bisogni più localizzati - come possono essere i servizi di pubblica assistenza, di beneficenza, istruzione e profilassi - in realtà al di sopra del particolare bisogno che direttamente soddisfano fanno capo ad un *interesse generale* : l'interesse ad un più alto livello di coltura e civiltà nazionale, ed a una più sviluppata e sicura produttività nazionale resa possibile da un più alto livello di salute pubblica e da un più civile ambiente di pace e di giustizia sociale.

Ed è precisamente la presenza di questo interesse generale - il quale ovviamente trascende i limiti territoriali del comune, della provincia o della regione - che impone e che insieme giustifica l'*obbligatorietà* del servizio.

Ond'è che proprio in omaggio al principio per cui ciascuno deve contribuire alle spese dei pubblici servizi cui ha interesse, le spese di così fatti servizi vanno almeno pro-quota posti a carico della generalità dei contribuenti e perciò coperte mediante il corrispondente concorso della finanza centrale alle entrate degli enti locali.

§ 9. — *Influenza del concorso statale sulle autonomie locali.*

È da considerare l'obiezione di coloro i quali temono che l'autonomia locale rimanga menomata dalla necessità di attendere dall'amministrazione centrale il finanziamento sia pure parziale delle spese dei pubblici servizi localmente amministrati.

La Commissione osserva che — a parte quanto sarà detto più innanzi circa i naturali limiti dell'autonomia finanziaria — il fondamento e il valore dell'accennata obiezione dipende in modo decisivo dal *modo* in cui si voglia realizzare il concorso. L'esperienza degli altri paesi mostra in atto molteplici e diverse forme di regolamentazione del concorso statale, in talune delle quali la discrezionalità e il controllo dell'amministrazione centrale sono estremamente limitati, fino a sparire del tutto là dove la quota di concorso viene rigorosamente *predeterminata per legge* in base a criteri oggettivi, così da costituire un definitivo e incondizionato *diritto soggettivo* per l'ente beneficiario, completamente sottratto all'apprezzamento dell'esecutivo centrale e svincolato da qualsiasi forma di controllo o di sindacato, sul quale esso sa di poter contare alla stessa guisa che su qualsiasi altro bene o diritto patrimoniale dai quali ritrae parte delle proprie entrate. A questo punto potrebbe dunque considerarsi fuori questione ogni seria preoccupazione per l'autonomia dell'ente: salva l'opportunità di adottare adeguate garanzie formali di stabilità delle norme legislative che definiscono e determinano la quota di concorso.

Sembra quindi di poter concludere che riconosciuta l'esigenza di un parziale concorso dello Stato alle entrate locali, il problema si sposta sull'opportunità di conciliare un massimo di salvaguardia dell'autonomia locale con la desiderabile elasticità della finanza centrale oltrechè con un sufficiente rispetto del principio della responsabilità e la soluzione del problema dipende essenzialmente dal regolamento che vorrà adottarsi per la determinazione in concreto delle quote di concorso.

§ 10. — *Meccanismi tecnici di perequazione finanziaria delle riserve locali.*

I diversi meccanismi tecnici che si trovano applicati per realizzare il concorso della finanza centrale alle entrate degli enti locali possono abbastanza agevolmente raggrupparsi in quattro tipi fondamentali:

- 1) *le integrazioni di bilancio* ;
- 2) *la compartecipazione alle imposte erariali* ;
- 3) *i contributi, sia specifici (grants-in-aid) che forfetari (block-grants)* ;
- 4) *i fondi di ripartizione o fondi comuni*.

Per i fini della presente relazione sarà sufficiente riassumere le caratteristiche essenziali di ciascun sistema, posto che non certo può rientrare nei limiti della Carta costituzionale la concreta e dettagliata regolamentazione del concorso; nè d'altra parte la rapida inchiesta condotta dalla Commissione sarebbe sufficiente a formulare un tranquillante giudizio sulla soluzione che possa riuscire meglio idonea in concreto alla reale situazione del nostro paese.

§ 11. — *Le integrazioni di bilancio.*

Il sistema delle *integrazioni di bilancio*, che la nostra legge prevede come misura del tutto eccezionale, ma che negli ultimi anni ha preso notevole sviluppo sotto l'urgenza della necessità, rimette alla amministrazione centrale il compito di colmare a carico della Finanza dello Stato il *deficit* di bilancio dei singoli enti che non riescono con le proprie risorse patrimoniali e tributarie a pareggiare le entrate alle spese.

Ovviamente questo sistema presuppone un rigoroso sindacato *di merito* da parte dell'autorità centrale così sulle entrate come sulle spese degli enti che chiedono l'integrazione, la cui autonomia ne risulta quindi praticamente sospesa da quello stesso momento.

D'altra parte l'esperienza insegna che l'amministrazione centrale s'induce a concedere l'integrazione solo come *extrema ratio* e dopo esaurita ogni altra possibilità di maggiorare le entrate e di ridurre le spese. Il che, se da un lato consente di ridurre al minimo l'entità delle quote di concorso che rimangono a carico della finanza centrale, dall'altro lato riduce corrispondentemente, se addirittura non annulla, la funzione e l'efficacia perequativa del meccanismo.

§ 12. — *La compartecipazione locale alle imposte erariali.*

Il sistema della *compartecipazione alle imposte erariali* è caratteristico dell'ordinamento finanziario belga e, dal 1920, di quello tedesco.

Consiste nella parziale *redistribuzione* a favore dei singoli enti

locali del gettito di un tributo generale imposto con aliquote uniformi in tutto il territorio dello Stato, per cui ciascun singolo ente riceve una *percentuale* dell'imposta localmente riscossa dallo Stato, ma la percentuale varia da ente ad ente in funzione di determinati indici variamente rappresentativi del *bisogno* dell'Ente (per es. reddito medio pro capite, estensione della rete stradale, popolazione scolastica ecc.)

Con ciò la uniformità dell'aliquota con cui l'imposta è levata in tutto il territorio dello Stato assicura la parità di sacrificio dei contribuenti a parità di condizioni e nel contempo la diversa percentuale di redistribuzione serve a perequare più o meno incisivamente la disparità delle situazioni locali.

L'incidenza del sistema della compartecipazione sull'effettiva autonomia locale, dipende essenzialmente da ciò che la determinazione della percentuale di redistribuzione sia più o meno direttamente rimessa all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione centrale o sia invece ancorata ad elementi e criteri oggettivi rigidamente stabiliti *dalla legge*; e a seconda che, in quest'ultima ipotesi, la legge ricollegli o meno il livello della percentuale all'osservanza di determinati vincoli nell'amministrazione locale (applicazione di altri tributi autonomi col massimo dell'aliquota, riduzione delle spese facoltative entro determinati massimi e simili).

In ogni caso la nota caratteristica del sistema della compartecipazione è che la quota di integrazione percepita da ciascun ente, concretandosi nella parziale acquisizione di somme di imposta *totalmente* prelevate rimane vincolata nell'entità assoluta alla maggiore o minore produttività di determinate fonti locali d'imposta, il cui gettito potrà in estrema ipotesi essere interamente stornato a favore della finanza locale per le località meno provviste, non però in nessun caso oltrepassato. Che se invece la quota di redistribuzione venisse svincolata dal provento locale dell'imposta erariale e potesse quindi anche eccederlo, si passerebbe allora al sistema dei *fondi di ripartizione* di cui appresso.

Il principale *vantaggio* della compartecipazione è quello di ottenere con notevole semplicità di mezzi un'automatica ed elastica regolazione del peso imposto alla finanza dello Stato: nel senso che ad ogni variazione del gettito dell'imposta erariale corrisponde automaticamente la diminuzione dei contributi di integrazione ad essa rapportati *pro-quota*. Il che consente di svincolare largamente l'applicazione del meccanismo dall'apprezzamento discrezionale e quindi dall'ingerenza dell'amministrazione centrale sulle autonomie locali.

Il *difetto* del sistema sta essenzialmente nella *limitatezza* della sua reale efficacia perequativa e integratrice. L'esperienza di paesi come la Germania e l'Olanda dove pure la varietà di risorse regionali oscilla entro limiti di gran lunga più ravvicinati che in Italia, dimostra che anche spingendo fino a quote elevatissime (l'80 e 90 %) la percentuale di redistribuzione per le località più povere ed applicando la compartecipazione anche a tributi di primaria importanza non si giunge ad ottenere per le regioni più povere di risorse locali una perequazione sufficiente. E per questo motivo il sistema della compartecipazione si trova in pratica affiancato con altri strumenti di finanza centralizzata (fondi di ripartizione, contributi specifici o forfetari).

Un ulteriore difetto del sistema è poi quello di caricare sul singolo ente locale il rischio di eventuali *crisi locali* nel gettito delle particolari fonti su cui incide l'imposta base della compartecipazione.

Da ultimo, se la compartecipazione è applicata ai tributi di maggiore importanza — come è pur necessario per assicurare alla perequazione un *minimum* di efficacia — ne risulta appesantita la manovra della finanza centrale, perchè ad ogni spostamento della aliquota d'imposta si altera profondamente l'equilibrio dell'intero orientamento finanziario.

§ 13. — I contributi specifici.

Il sistema dei contributi *specifici* (grants-in-aid) è, come quello dei contributi *forfetari* col quale si trova praticamente combinato, caratteristico delle finanze anglosassoni (Inghilterra e Stati Uniti). Lo Stato si assume con esso una quota di concorso nella spesa di determinati servizi: e la quota può essere volta a volta *discrezionale* (cioè rimessa all'apprezzamento dell'amministrazione centrale) ovvero determinata dalla legge in misura *fissa* o *progressiva*, (cioè crescente col crescere della spesa).

Applicato in base a quote *discrezionali* il sistema ha essenzialmente il vantaggio di consentire il massimo adattamento ai reali bisogni dell'ente e quindi il massimo di economicità. Ha però il difetto di corrispondentemente incidere sull'autonomia dell'ente beneficiario, poichè la discrezionalità del contributo presuppone il sindacato di merito della spesa. E più o meno inevitabilmente l'amministrazione centrale tenderà poi ad estendere il sindacato anche

oltre i limiti dello specifico servizio sovvenzionato. Nè deve essere sottovalutata la difficoltà di assicurare un'assoluta imparzialità di applicazione e di evitare sperequazioni particolarmente indesiderabili in così delicata materia, in cui è in gioco la suscettibilità regionale.

Se invece il contributo sia determinato in base a quote *fisse* o *progressive* , il sistema dei contributi specifici, oltre a fare salva l'autonomia locale, risponde bene allo scopo di incoraggiare le amministrazioni locali verso un maggiore sviluppo di pubblici servizi di particolare interesse generale. Merita però di essere considerato con particolare cautela nei paesi di scarse risorse finanziarie, posto che tende a ridurre il senso di responsabilità degli amministratori locali e la sensibilità degli stessi amministrati di fronte al crescere della spesa dei servizi a contributo, nella lusinga di profittare sempre più largamente del contributo statale. Se poi il contributo copra una quota notevole della spesa — come è necessario per una seria efficacia perequativa — allora l'applicazione non può andare disgiunta da un contemporaneo sindacato di merito, con conseguente limitazione della autonomia locale nell'amministrazione del servizio sovvenzionato.

§ 14. — *I contributi forfetari.*

Nel sistema dei contributi *forfetari* (block-grants) il concorso dello Stato alle entrate dell'ente locale non è più legato alla spesa di questo o quel servizio, ma è complessivamente determinato su una formula intesa a rapportare il contributo al *bisogno* dell'ente, in base ad indici idonei (popolazione assoluta e relativa, reddito medio *pro-capite* , sviluppo della rete stradale, percentuale di disoccupazione). Il sistema riunisce i due vantaggi: di un'azione perequatrice intensa quanto si voglia e di un completo rispetto dell'autonomia locale, quando la formula per la determinazione del contributo escluda l'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione centrale, e si fondi esclusivamente (come appunto è nel sistema inglese) su dati oggettivi. Ha il difetto di una rispondenza solo approssimata alla reale graduatoria dei bisogni e delle risorse locali, sotto pena di dover ricorrere a formule eccessivamente complesse e di difficile applicazione. Inoltre, nella forma in cui il sistema è applicato nei paesi anglosassoni, l'onere imposto alla finanza centrale risulta rigido perchè l'entità dei *block-grants* è del tutto svincolata dal gettito delle imposte erariali: che anzi la formula tende a dare valori crescenti col decrescere del reddito medio

pro capite, sicchè ad una flessione del reddito nazionale (e quindi delle entrate tributarie erariali) corrisponde un aumento dell'onere di concorso alle finanze locali. Inconveniente in parte attenuato dalla coesistenza con i *blockgrants*, dei *grants-in-aid* (contributi specifici) più elastici e manovrabili (specie quelli discrezionali).

Va comunque segnalato in atto anche in Inghilterra e in America un largo dibattito con tendenza — specie in America — a restringere la zona di applicazione dei *grants-in-aid* a favore dei *block grants*. Movimento che peraltro non va disgiunto dalla contemporanea tendenza ad una progressiva estensione delle aree di produzione di taluni fra i pubblici servizi di maggiore rilievo (istruzione, manutenzione stradale) per consentire una più economica gestione e una più ampia attrezzatura d'impianto.

§ 15. — *I fondi di ripartizione o fondi comuni.*

Il sistema dei *fondi di ripartizione* o *fondi comuni*, applicato con larghezza nella finanza belga e francese, consiste nella ripartizione a favore degli enti locali, con criteri analoghi a quelli che informano il sistema dei contributi — e cioè in base ad una formula idonea a rapportare al *bisogno* dell'ente la quota di ripartizione — di fondi costituiti mediante apposite addizionali e determinate imposte erariali, eventualmente integrate da un contributo fisso a carico del Tesoro.

L'aliquota delle addizionali che stanno alla base del fondo è tendenzialmente uniforme in tutto il territorio dello Stato, allo scopo di parificare, a parità di condizioni, il sacrificio individuale dei contribuenti, laddove la quota di ripartizione varia da luogo a luogo, rapportandosi al bisogno: donde la funzione perequatrice del « fondo ». Come è chiaro si tratta in sostanza di una combinazione del sistema della compartecipazione e di quello dei contributi. Il vantaggio di questa combinazione è essenzialmente quello di rapportare elasticamente l'entità complessiva dei concorsi al gettito tributario erariale.

A questo vantaggio si contrappone il difetto di una inevitabile *limitatezza* dell'intervento perequatore (difetto qui peraltro meno accentuato che nel sistema della compartecipazione) e quello di una certa complicatezza dell'amministrazione e ripartizione dei fondi, oltre ad un appesantimento del meccanismo finanziario centrale.

§ 16. — *Sistemi combinati di concorso.*

La conclusione che può trarsi da questa sommaria disamina dei principali meccanismi tecnici per una parziale centralizzazione delle entrate locali è che difficilmente la soluzione ottima si troverebbe nella scelta di un unico sistema. Ci si dovrebbe piuttosto orientare — come d'altronde accade presso a poco dovunque — verso una opportuna combinazione di diversi sistemi.

E sembra alla Commissione particolarmente meritevole di studio la possibilità di utilizzare largamente il meccanismo dei contributi *forjetari*, introducendo però nella formula di determinazione delle quote di concorso un coefficiente che ne rapporti l'entità al complessivo andamento della finanza erariale.

Con che si combinerebbero insieme i vantaggi della relativa semplicità e del totale rispetto delle autonomie locali, propri dei *block-grants*, con quello della elasticità ed economicità propri della compartecipazione e dei fondi di ripartizione.

Il sistema andrebbe poi presumibilmente completato con un opportuno meccanismo di integrazioni di bilancio o di contributi discrezionali, per meglio sovvenire ai casi *marginali* di particolari deficienze e *deficit* di bilanci altrimenti insanabili.

§ 17. — *Enunciazione nella Carta costituzionale del principio della perequazione finanziaria.*

È sicuramente da escludere che il concreto regolamento delle quote di concorso — posto che si ammetta l'esigenza della perequazione finanziaria delle economie locali — possa trovar luogo nella stessa carta costituzionale.

E bastano a persuaderne il carattere tipicamente tecnico di un tale regolamento e la prevedibile necessità di adattarne la messa a punto alla concreta situazione del paese attraverso graduali esperienze.

Va d'altra parte segnalato il voto pressochè unanime delle amministrazioni locali interpellate (81 % delle risposte pervenute alla Commissione) perchè la delicata materia del riparto finanziario fra Stato ed enti locali sia tolta dallo stato di permanente incertezza e confusione in cui dalla fondazione del regno l'hanno mantenute le continue e alterne oscillazioni di una legislazione estremamente instabile, dominata dal conflitto tra l'amministrazione centrale e le

amministrazioni locali e quasi sempre empiricamente ispirata a valutazioni contingenti o addirittura a semplici preoccupazioni di cassa.

Nè può negarsi, in contrasto con il silenzio in argomento dello Statuto albertino, che è fra i precipui compiti della Carta costituzionale quello di definire i rapporti tra gli enti pubblici minori e lo Stato in una materia di così fondamentale importanza; come già si è ricordato nel primo capitolo della presente relazione.

Sembra dunque che per quanto in particolare riguarda il grave problema delle perequazioni finanziarie delle economie locali, la soluzione dovrebbe trovarsi nel rinviare le norme per la concreta determinazione delle quote di concorso ad una legge fondamentale per l'ordinamento della finanza locale, con carattere di *legge complementare alla costituzione* e pertanto assistita da rigorose forme per l'approvazione e le successive eventuali modificazioni; e frattanto accogliere nella Carta costituzionale l'enunciazione del principio ispiratore della materia. Il quale dovrebbe sostanzialmente affermare *il diritto di tutti i cittadini ad ottenere a parità di aggravio tributario in tutto il territorio dello Stato quanto meno i pubblici servizi obbligatoriamente rimessi alle amministrazioni locali e che corrispondono ad uno standard minimo indispensabile alla vita civile; col corrispondente obbligo dello Stato di perequare il fabbisogno finanziario locale, secondo le norme dettate dalla legge, perchè le relative spese possano essere fronteggiate a parità di aliquote.*

Delimitazione e contemperazione delle potestà tributarie dello Stato e degli enti locali.

§ 18. — *Concorrenza e limite delle diverse imposizioni.*

Si è fin dal primo capitolo della presente relazione rilevato che il problema della contemperazione delle diverse potestà tributarie, dello Stato e degli enti locali, presenta un aspetto *formale* attinente al modo in cui dovranno essere emanate e coordinate sul piano giuridico le norme regolatrici dell'imposizione erariale e locale, e un aspetto *sostanziale*, facente capo alla necessità di tener conto di ciò che l'una e l'altra imposizione vanno a concorrere sulla unica e delimitata capacità contributiva dei medesimi soggetti.

Questa necessità impone in modo perentorio una attenta coordinazione sia della *struttura* dei singoli sistemi tributari - per evi-

tare deprecabili vuoti d'imposta e inammissibili duplicazioni — sia, e forse prima ancora, della manovra delle rispettive *aliquote*.

Su questo punto, unanime è il pensiero espresso negli interrogatori e nelle risposte pervenute alla commissione, che cioè, quale sia per essere la soluzione che vorrà darsi al problema delle autonomie, debba porsi ben chiaramente alla base della delimitazione delle diverse potestà tributarie, il concetto fondamentale che unico è il contribuente, al quale contemporaneamente si dirigono gli ordini di imposta del Comune, della Provincia, della regione e dello Stato; e che unica e tutt'altro che indefinita è la sua capacità contributiva.

Dalla rilevata identità del contribuente e dalla rigidità dei limiti della capacità contributiva individuale sulla quale insieme concorrono le diverse imposizioni, discende un duplice ordine di conflitto d'interesse: conflitti *verticali* fra Stato e regione, fra regione e provincia fra provincia e comune e conflitti *orizzontali* fra regione e regione, fra provincia e provincia, fra comune e comune. Questi conflitti assumono diversa *forma* giuridica, secondo che sul piano formale il problema delle autonomie sia risolto delegando ai singoli enti una frazione del potere legislativo, ovvero riservando loro solo una più o meno ampia facoltà di ordinare e applicare in concreto singoli tributi già preordinati dalla legge generale nelle loro fondamentali caratteristiche strutturali.

Ma per il mutare della forma non mutano i termini sostanziali del conflitto: i quali si riassumono in ciò che non potendosi andare oltre determinati e non superabili limiti nell'incidenza complessiva del prelievo fiscale sulla capacità contributiva individuale, ad ogni più d'imposte assorbite dal sistema tributario centrale corrisponde un meno a disposizione dei concorrenti sistemi locali che fanno capo ai medesimi contribuenti e viceversa; e altrettanto naturalmente accade poi entro l'ambito di ciascuna singola circoscrizione minore.

Ond'è che ovviamente quei conflitti si fanno progressivamente più gravi man mano che la complessiva incidenza del prelievo fiscale si avvicina ai massimi praticamente realizzabili.

§ 19. — *Il principio della separazione delle fonti.*

Ha per lungo tempo dominato in Italia il convincimento che la soluzione dei conflitti verticali e orizzontali di imposizione potesse essere cercata solo in una per quanto possibile netta separa-

zione delle fonti: assegnando cioè a ciascun singolo sistema tributario cespiti imponibili propri e distinti da quelli di ogni altro concorrente sistema. Nè mancano tuttora convinti sostenitori di questa teoria; i quali hanno espresso l'opinione che per tale via sia possibile realizzare un massimo di autonomia locale e al tempo stesso assicurare una soddisfacente completezza nello sfruttamento di tutta la materia imponibile.

Alle quali considerazioni si è però certamente aggiunta, a determinare in passato il successo della teoria la circostanza ch'essa offriva agevole giustificazione nel vario atteggiarsi della politica finanziaria, a provvedimenti intesi a spostare verso la finanza statale una parte del gettito, escludendo o limitando la partecipazione degli enti locali ai maggiori tributi, ovvero ad aumentare la complessiva incidenza tributaria sul reddito nazionale senza inasprire le aliquote dei maggiori tributi erariali, istituendo accanto ad essi nuovi e secondari tributi da assegnarsi alla copertura dei pubblici servizi demandati con crescente larghezza agli enti locali.

Sta di fatto che nella pratica della vigente legislazione l'ossequio al principio della separazione delle fonti risulta piuttosto apparente che reale. E per vero:

a) *le sovrimposte fondiarie*, — che da sole coprono un quarto circa di tutte le entrate tributarie locali (imposte, sovrainposte, tasse e contributi) si commisurano direttamente agli imponibili accertati agli effetti delle corrispondenti imposte erariali, corrispondendo alla più tipica applicazione dell'opposto principio della *coincidenza* delle fonti.

b) *l'imposta comunale sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni*, con la relativa *addizionale provinciale* e l'imposta di *patente* (8,55 per cento del totale delle entrate tributarie) colpiscono, insieme, la medesima materia imponibile dell'imposta di ricchezza mobile di categoria *B* e *C₁*.

c) *l'imposta di famiglia* — testè estesa a tutti i comuni e sulla quale si appuntano le speranze delle amministrazioni locali, che tenterebbero a farne, insieme alle imposte sui consumi, il fulcro della finanza locale — non è che un duplicato dell'imposta complementare, come questa intesa a colpire il reddito complessivo del contribuente, sinteticamente e induttivamente valutato.

d) *l'imposta sul bestiame* — e sostanzialmente una imposta sul reddito agrario, indirettamente e irrazionalmente commisurata sul solo indice delle scorte vive.

e) le stesse *imposte di consumo*, infine, incidono su una parte della materia imponibile che più generalmente colpisce l'imposta erariale sulle entrate. E tutti concordano nella necessità di estendere da un lato l'ambito dell'imposizione locale sui consumi fino a coprire la maggior parte della spesa locale, e di correggere dall'altro lato il meccanismo dell'imposta sulle entrate fino ad ottenere che essa colpisca, a sua volta, tutta la spesa ed una volta soltanto.

Sicchè, in definitiva, le imposte che effettivamente attuano il principio della separazione delle fonti devono ricercarsi soprattutto in quella congerie di tributi minori dei quali è generalmente auspicata la soppressione, sia perchè il gettito è praticamente del tutto inadeguato alle spese di accertamento e riscossione, sia perchè nella sostanza duplicano con le imposte sull'agiatezza e sul reddito.

§ 20. — *Critiche alla teoria della separazione delle fonti.*

La larga inchiesta eseguita presso le amministrazioni locali ha dato, sull'argomento, risultati interessanti. Contrariamente a ciò che si poteva attendere il 66 % delle risposte che auspicano una sostanziale riforma del sistema tributario locale è in vario modo orientato verso una maggiore *concentrazione e coincidenza* delle fonti e solo il residuo 33 % è invece indirizzato ad una più accentuata separazione; la cui possibilità viene peraltro espressamente condizionata ad una decisa riduzione della sfera dei pubblici servizi localmente amministrati; che consenta una corrispondente contrazione del fabbisogno finanziario.

La più grave obiezione che le amministrazioni locali oppongono alla teoria della separazione delle fonti è che con essa da un lato risulta impossibile assicurare agli enti minori una finanza sufficientemente redditizia, snella e di agevole applicazione, posto che i cespiti maggiori e più appetibili vengono inevitabilmente riservati alla finanza statale, come l'esperienza dimostra - e dall'altro lato non si realizza una distribuzione della pressione tributaria fra le varie classi e categorie di contribuenti, ugualmente giusta e perequata entro l'ambito dei vari sistemi tributari.

Decisamente a favore di una radicale evoluzione nel senso della *coincidenza* delle fonti, sono risultati gli interrogatori Galamini e Giordani (di particolare interesse quest'ultimo, per la eminente posizione dell'interrogato nell'amministrazione della finanza locale).

La commissione osserva preliminarmente che, sebbene sia possibile – e probabilmente auspicabile – esonerare le amministrazioni locali da taluni servizi del tutto privi di un particolare interesse locale (servizi statistici, servizi attinenti alle forze armate), tuttavia è prevalente l'opinione che una complessiva riduzione delle spese di competenza degli enti locali non sia prevedibile, nè consona alla tendenza generale verso una costruzione più largamente decentrata dall'organizzazione statale e alle autorevoli e forti correnti d'opinione che indicano importanti zone di pubblici servizi (istruzione, assistenza sanitaria, edilizia popolare, sorveglianza dell'attività economica, ecc.) come particolarmente idonee alla gestione decentrata.

Si è quindi indotti ad assumere come ipotesi attendibile per il prossimo avvenire, piuttosto una espansione che una contrazione dei fabbisogni locali. E se anche a questa espansione potrà contrapporsi, come si auspica, una accentuata politica di perequazione finanziaria, attraverso un sostanziale apporto di contributi statali alle entrate locali, non v'ha dubbio che l'imposizione locale dovrà conservarne una funzione di grande rilievo e continuerà ad assorbire percentuali importanti del reddito locale. In queste condizioni non si saprebbe vedere come porre rimedio alla universalmente conclamata insufficienza delle entrate locali, se volesse seriamente attuarsi una effettiva separazione delle fonti, che non fosse puramente nominale ed illusoria, tale da risolversi nel colpire in definitiva la medesima materia imponibile solo con nomi diversi e con diverse regole formali (come per gran parte attualmente si verifica) accrescendo allora inutilmente le difficoltà e le spese di applicazione dei tributi, il disagio e il disorientamento dei contribuenti, la macchinosità della legislazione.

In effetti non sono molti gli indici razionali e decisivi per un giusto e agevole riparto delle pubbliche spese di un ente pubblico – sia esso lo Stato o un ente minore – fra i singoli interessati alla sua esistenza e al suo funzionamento. E tali indici sono essenzialmente il reddito, il patrimonio, il consumo. Sulla base del reddito, del patrimonio e del consumo si effettua il riparto delle spese dello Stato, e sulla medesima base, salvo il diverso ambito territoriale, dovrà in definitiva necessariamente assidersi anche il riparto delle spese della regione, della provincia e del comune. Il che spiega perchè, come si è innanzi rilevato, la separazione delle fonti risulti superata prima ancora sul piano delle realizzazioni pratiche che su quello della enunciazione teorica.

D'altra parte una appena attenta considerazione persuade a

seriamente dubitare che il sistema della separazione delle fonti realmente giovi – come dai suoi fautori si assume – sia ad eliminare i conflitti di imposizione, sia a consentire il massimo rispetto delle autonomie locali. .

Sotto il primo aspetto è difficile non riconoscere che il fatto stesso di segnare un limite fra la materia imponibile assegnata agli enti minori e quella riservata allo Stato, lungi dal ridurre moltiplica invece i conflitti fra le opposte tendenze ad ottenere in un senso o nell'altro uno spostamento del limite in sede legislativa o a diversamente interpretarlo in sede esecutiva. E l'esperienza della nostra storia finanziaria, non meno che quella dei paesi a costituzione decentrata, sembra confermare questa osservazione. Nel nostro paese, in presenza di un regime costituzionale decisamente centralizzato, il conflitto di interessi fra l'amministrazione centrale e le amministrazioni locali è sbocciato nella già lamentata instabilità della legislazione, con un pressochè continuo rimaneggiamento della struttura dell'imposizione locale: si ricordi da un lato l'« omnibus finanziario » Sella (1870) e la successiva, continua restrizione delle facoltà di sovrimposizione locale, malgrado gli ordini del giorno della memorabile discussione parlamentare del 1870 confortati dall'autorità del Pescatore; dall'altro lato lo stillicidio delle riforme approdate alla introduzione di ingombranti e poco redditizie imposte minori: sui domestici (1866), sulle vetture (1866), sul bestiame (1868), di esercizio rivendita (1870), di licenza (1870), sulle fotografie e le insegne (1874) sugli spettacoli (1874) sui velocipedi (1897 sui cani (1898) sull'occupazione di aree pubbliche (1898) sulle aree fabbricabili (1904) di soggiorno (1910) sui pianoforti e biliardi (1917), fino al recentissimo d.l.l. 8 marzo 1945, n. 62 che così gravemente investe la struttura e l'equilibrio dell'intero sistema finanziario (particolarmente con la nuova regolamentazione dell'imposta di famiglia).

Corrispondentemente, nei paesi retti da costituzioni a tipo confederale, ove la potestà tributaria degli stati minori è rimessa ai rispettivi organi legislativi, ma limitata a determinati cespiti imponibili, i conflitti orizzontali e verticali di attribuzione della potestà d'imposizione, e le duplicazioni e irrazionalità che ne derivano hanno condotto ad una situazione che viene denunciata come ormai intollerabile. E sulla base di queste esperienze pratici e teorici, in quei paesi, sembrano concordemente orientati ormai verso un deciso superamento della teoria della separazione delle fonti. Sommarmente interessante ed istruttivo, in questo senso, il rapporto pubblicato nel 1937 (« Facing the tax problem ») dal Comitato

speciale per la tassazione composto di competenti uomini d'affari e insigni studiosi americani in seno al *Twenty Century Fund*.

Sotto l'altro aspetto, della conciliabilità con un massimo di rispetto delle autonomie locali, è chiaro che la restrizione delle fonti d'imposizione locale, con esclusione di quelle riservate allo Stato — che sono inevitabilmente le più importanti e di più agevole sfruttamento — costituisce già per sé stessa una gravissima limitazione dell'autonomia locale. Nè d'altra parte l'assegnazione alle finanze locali di separati cespiti consentirebbe — a meno che non si trattasse di cespiti assolutamente secondari e suscettibili di dare un gettito rigidamente delimitato — di lasciare poi illimitata la facoltà dell'ente di imporre quei cespiti senza ulteriori vincoli di sorta per quanto attiene ai criteri e soprattutto alle aliquote dell'imposizione e quindi alla complessiva incidenza del prelievo sulla capacità contributiva individuale.

Torna qui il fondamentale rilievo della unicità del contribuente e della conseguente imprescindibilità che le concorrenti imposizioni risultino attentamente coordinate, sia nelle strutture che nelle rispettive incidenze. È impossibile considerare l'imposizione dei redditi dei terreni come affatto indipendente da quella dei fabbricati e questa da quelle dei redditi mobiliari e tutte insieme da quelle del patrimonio e della spesa; e viceversa. Ond'è che, pur concentrate le diverse potestà tributarie su diversi settori, l'assenza di una ulteriore disciplina dei criteri e delle aliquote di imposizione può essere consentita solo quando il complessivo prelievo tributario rimanga praticamente lontano dai limiti della capacità contributiva individuale. Situazione da tempo superata anche nei paesi più ricchi, dando luogo appunto a quel generale processo di revisione degli ordinamenti finanziari impostati sulla separazione delle fonti testé ricordato.

Si comprende perciò, che pur tra i fautori della separazione delle fonti, dei quali la commissione ha raccolto l'opinione, nessuno abbia mostrato di dubitare della necessità di una ulteriore delimitazione dei criteri e delle aliquote applicabili pur entro l'ambito dei singoli settori d'imposizione assegnati alle diverse potestà tributarie.

Con che peraltro il sistema della separazione delle fonti finisce a concretarsi soltanto in una ulteriore e non necessaria restrizione della autonomia dell'imposizione locale, che verrebbe in definitiva limitata *anche* nella estensione della materia imponibile.

Per queste ragioni, e per altre secondarie sulle quali sembra inutile dilungarsi, la commissione ritiene che la separazione delle

fonti debba considerarsi anche per il nostro paese uno strumento praticamente superato e non utilmente impiegabile; e che debba invece consentirsi che la imposizione locale possa fare liberamente capo, nell'ambito del territorio dell'ente, ai medesimi indici di riparto - e quindi ai medesimi fatti imponibili - sui quali si distribuisce l'imposizione erariale, con un'opportuna disciplina per il coordinamento dei criteri e delle aliquote.

§ 21. — *Sovrimposizione e coimposizione locale.*

La critica del sistema della separazione delle fonti rende imprescindibile un sia pur breve esame delle obiezioni che si muovono all'altro modo di concorso di diverse potestà tributarie, che sostanzialmente rappresenta l'alternativa della separazione delle fonti: il sistema cioè della sovra-imposizione, per cui *sugli stessi cespiti imponibili* si fa luogo al prelievo e dell'imposta erariale e dell'imposta locale.

Si fa carico a questo sistema di rendere da un lato pesante e rigida la manovra della finanza centrale e dall'altro di paralizzare l'autonomia finanziaria locale, facendo dipendere il gettito delle sovrimeposte dal gettito dell'imposta principale (erariale). E queste critiche hanno nel nostro paese trovato particolare alimento per ciò che in pratica, sotto l'urgenza delle necessità contingenti - e a dispetto della imperante teoria della separazione delle fonti - le sovrimeposte fondiari locali sono rapidamente e costantemente cresciute di importanza e di peso, fino al punto che l'entità delle addizionali è giunta a superare di 10-15 volte l'entità dell'imposta principale erariale.

Si è venuti così nella situazione in qualche modo assurda che la manovra e il gettito delle sovrimeposte fondiari - perno ormai fondamentale della finanza locale - rimane alla mercè dell'amministrazione centrale, la quale per contro ha un interesse relativamente accessorio alle sorti dell'imposizione fondiaria (e le conseguenze di questa situazione sono particolarmente evidenti nel preoccupante dilagare dell'esenzone edilizia); mentre d'altra parte la stessa amministrazione centrale si trova poi immobilizzata nella manovra delle aliquote dell'imposta principale per le macrosopiche ripercussioni che ogni variazione verrebbe a produrre sulla imposizione locale.

È però facile rendersi conto che i rilevati, e senza dubbio gravissimi inconvenienti, dipendono esclusivamente dal *modo*, con cui,

ad imitazione del sistema francese, la sovra-imposizione si trova intesa e regolata nella vigente legislazione italiana: nella quale difatti la « sovrimposta » locale è giuridicamente configurata come un accessorio dell'imposta erariale. Come tale è espressa in un determinato numero di centesimi addizionali per ogni lira di imposta: con la fondamentale conseguenza che ad ogni esenzione dall'imposta erariale corrisponde automaticamente un correlativo vuoto nella sovrimposizione e ad ogni variazione di aliquote erariali una corrispondente e proporzionale variazione della pressione e del gettito delle addizionali. Dal che appunto deriva quella rigida subordinazione della finanza locale alla manovra della finanza centrale che giustamente si depreca.

Se ne conclude che le critiche mosse alla sovra-imposizione valgono a dimostrare non già la necessità che l'imposizione locale si commisuri a cespiti diversi da quelli dell'imposizione centrale, bensì e soltanto l'opportunità che, pur commisurandosi ai medesimi cespiti, le due imposizioni siano *indipendenti sul piano giuridico e quindi nel reciproco funzionamento.*

Si tratta in altri termini di sostituire alla sovra-imposizione la *co-imposizione*; lasciando cioè coesistere l'imposta erariale e quella locale sui medesimi cespiti, *ma l'una dall'altra svincolata*; sicchè alle variazioni di aliquota dell'una non corrisponda necessariamente una variazione del gettito dell'altra: nè l'esenzione di un determinato cespite e la determinazione di un certo minimo agli effetti dell'imposizione erariale debbano automaticamente giocare anche agli effetti dell'imposizione locale e viceversa.

§ 22. — *Altre soluzioni proposte per il contemperamento delle potestà tributarie.*

Le considerazioni che precedono consentono di valutare con sufficiente tranquillità la interessante proposta di devolvere completamente agli enti locali l'imposizione reale e proporzionale sui singoli redditi fondiari e mobiliari di categoria *B* (industriali e commerciali), con esclusione di quelli degli enti tassabili in base a bilancio, insieme ad una più generalizzata imposizione del consumo da applicarsi all'atto dell'ultimo passaggio dal dettagliante al consumatore; e di riservare invece allo Stato l'imposizione personale progressiva sul reddito complessivo individuale, nonchè l'imposizione del consumo, applicata all'atto del primo passaggio dal produttore al dettagliante o dall'importatore al commerciante.

Il sistema non realizzerebbe sul piano economico il principio della separazione delle fonti: chè in definitiva ai medesimi redditi e ai medesimi consumi rimarrebbero commisurate, l'una dopo l'altra, e l'imposizione locale e quella erariale. Avrebbe invece il vantaggio di realizzare l'indipendenza giuridica delle due imposizioni.

Ma come si è innanzi rilevato non sembra necessario, per realizzare tale indipendenza, precludere allo Stato la imposizione reale sui singoli redditi fondiari e mobiliari, nè agli enti locali quella sui redditi delle società e sui redditi di capitale e di lavoro.

Per contro, la soppressione della imposizione erariale sui singoli redditi fondiari, industriali e commerciali, esigerebbe che lo Stato fondasse la propria finanza pressochè esclusivamente sulla imposta personale progressiva: il che non sembra agevole realizzare, per le ragioni ampiamente svolte nel capitolo della presente relazione dedicato al sistema tributario.

Nè certo gioverebbe all'educazione ed all'orientamento del contribuente la netta contrapposizione che verrebbe a porsi in evidenza fra le due imposizioni antitetivamente impiegate l'una esclusivamente su imposte reali e proporzionali, e l'altra prevalentemente invece su imposte personali e progressive; l'una programmaticamente escludendo dal riparto delle pubbliche spese e l'altra includendo, i redditi di capitale e quelli di lavoro sicchè l'una delle due dovrebbe necessariamente apparire al contribuente ingiusta e sperequata in un senso o nell'altro.

In conclusione il pensiero della Commissione è che, dimessa la pregiudiziale di una rigorosa separazione delle fonti, difficilmente potrà costringersi la finanza locale entro il quadro di un rigido e preconcepito schema teorico. Sicchè l'imposizione locale dovrebbe prevalentemente far capo alla *co-imposizione* dei medesimi cespiti imponibili della finanza erariale, realizzata però sulla base di una totale indipendenza giuridica delle due imposizioni; affiancata, da un lato da imposte autonome minori, che risultino particolarmente redditizie in relazione a peculiari atteggiamenti della situazione locale, e dall'altro lato da un efficiente sistema di concorso della finanza centrale con funzione perequatrice, secondo i rilievi esposti nel precedente paragrafo.

§ 23. — *Enunciazioni costituzionali sulla delimitazione delle diverse potestà tributarie.*

Riconosciuta da un lato l'imprescindibile necessità di una attenta coordinazione delle diverse potestà tributarie e dall'altro lato

l'inopportunità e l'insufficienza a questo scopo del sistema della separazione delle fonti, si pone il quesito del se e quali enunciazioni convenga accogliere in materia nella Carta costituzionale.

Si riproduce qui una situazione per molti aspetti analoga a quella già considerata a proposito dei criteri informatori del concorso dello Stato alle entrate locali.

Va cioè segnalata la viva e diffusa istanza che la delicata materia sia in qualche modo sottratta alla possibilità di troppo frequenti rimaneggiamenti, operati con criteri più o meno empirici e ispirati a ragioni spesso affatto contingenti; e nel contempo non può non riconoscersi l'estrema difficoltà di cristallizzare in poche e solenni enunciazioni rapporti così complessi e così direttamente condizionati dalla situazione economica.

Parè certo indispensabile che in particolare il rapporto di incidenza delle varie imposizioni sull'unica capacità contributiva del contribuente debba poter essere successivamente adattato all'evolversi del bilancio economico nazionale. E per contro occorre impedire che, come è troppe volte è accaduto in passato, l'intera struttura della finanza locale venga ad ogni momento sconvolta, nel solo intento di fronteggiare una transitoria necessità di bilancio o di cassa, cui ben potrebbe provvedersi con una semplice variazione delle aliquote; occorre raffrenare la naturale e tante volte dimostrata tendenza del governo centrale a presentare sotto l'aspetto di parziali riforme strutturali il sostanziale intendimento di comprimere puramente e semplicemente il gettito delle imposizioni locali; occorre infine evitare il pericolo che la discussione parlamentare rimanga polarizzata su provvedimenti parziali, presentati e deliberati fuori del quadro di una generale valutazione del complesso sistema finanziario in cui sono destinati a funzionare.

La commissione ritiene che una conciliazione delle due opposte esigenze, della *stabilità* e della adeguata *manovrabilità* del sistema finanziario, possa essere raggiunta:

a) enunciando in sede costituzionale - quale che sia la *forma* giuridica che rimarrà stabilita per l'esercizio della potestà tributaria in relazione alla soluzione che rimarrà accolta per il problema delle autonomie (su di che si richiama quanto osservato in argomento nel primo capitolo della presente relazione) - il principio che quella potestà dovrà essere esercitata in conformità ai criteri che saranno disposti nella legge fondamentale per l'ordinamento della finanza locale ai fini di realizzare l'indispensabile coordinamento tra l'imposizione centrale e le varie imposizioni locali;

b) riconoscendo a questa legge fondamentale il carattere di *legge costituzionale o di legge complementare alla costituzione* (se questa o simile gerarchia di norme si riterrà di accogliere) e come tale circondandone di particolari cautele la promulgazione e le successive modificazioni ;

c) rinviando invece alla legge ordinaria (ciò che sarà compito della legge fondamentale di cui sub b) la determinazione delle *aliquote massime* applicabili in sede di imposizione locale: materia quetsa particolarmente suscettibile di mutamento, in relazione alla contingente situazione economica del paese. La sede più idonea per queste successive variazioni di aliquote potrebbe essere la stessa legge del bilancio, se si accoglierà la proposta, riferita in altra parte della presente relazione, che appunto alla legge del bilancio siano altresì riservate le variazioni delle aliquote proprie della stessa imposizione erariale.

§ 24. — *Il principio della libera circolazione delle merci.*

In molte costituzioni straniere del tipo confederale (Stati Uniti, Svizzera, Germania) si trova enunciato il divieto di imposizioni locali dirette a colpire il transito o l'importazione o esportazione interna di merci e prodotti e comunque idonee a costituire mercati chiusi ed ostacoli alla più economica dislocazione dei centri di produzione nel territorio nazionale.

Fra le risposte pervenute alla Commissione sul quesito relativo alla opportunità di accogliere un analogo principio nella Carta costituzionale, è prevalente il giudizio — che la commissione condivide — che sebbene non sia dubbia la sostanziale bontà e l'importanza della regola in questione, essa è però lungi dall'esaurire quelli che potranno essere i criteri e principi fondamentali cui dovrà ispirarsi la struttura dell'ordinamento della finanza locale. Non ritenendosi d'altronde possibile, per le ragioni già accennate, accogliere nella stessa Carta costituzionale una codificazione sufficientemente completa e organica di quei criteri e principi, non sembra ci sia ragione di includervi la sola regola del rispetto della libera circolazione delle merci; regola, la cui preminente importanza meglio si comprendeva in atti costituzionali che volevano avere carattere di veri e propri patti di associazione fra Stati distinti e sovrani, e che peraltro è ormai riconosciuta del tutto insufficiente in quelle stesse confederazioni di Stati, Ovviamente l'esigenza di far salva la libera circo-

lazione delle merci e la più economica dislocazione dei centri di produzione e di scambio dovrà essere tenuta in adeguata considerazione nell'atto di predisporre la legge fondamentale per l'ordinamento della finanza locale che dovrà appunto segnare in concreto e con ben precise disposizioni la delimitazione e il coordinamento reciproco delle diverse imposizioni.

§ 25. — *Il principio della territorialità della imposizione locale.*

Più complessa questione è quella dell'opportunità di inserire o meno nella Carta costituzionale l'enunciazione del principio della *territorialità* delle imposizioni locali: per cui ogni ente locale può esercitare la potestà tributaria *limitatamente ai redditi, ai cespiti patrimoniali e ai consumi localizzati entro l'ambito territoriale dell'ente.*

L'importanza intrinseca del principio, e il fatto che si tratta qui di propriamente definire e delimitare il *contenuto* stesso della potestà agli enti locali, piuttosto che di stabilire una semplice regola circa il modo in cui quella potestà tributaria debba essere concretamente esercitata, sono argomenti che potrebbero pesare in favore dell'opportunità di accogliere nella stessa Carta costituzionale, anzi che rinviarla alla legge fondamentale per l'ordinamento della finanza locale, la enunciazione del principio della territorialità.

Ma ovviamente la questione dovrà essere decisa in armonia alla struttura generale della Carta, ai criteri programmatici della sua impostazione e al carattere più o meno normativo e vincolante delle sue formulazioni. Merita comunque di essere qui rilevato che nella sua pratica applicazione il principio della territorialità non lascia luogo a seri dubbi, relativamente ai cosiddetti tributi *reali*, oggettivamente e proporzionalmente rapportati ai singoli redditi, ai singoli consumi, o ai singoli cespiti patrimoniali.

Le difficoltà di accertamento che il principio comporta per i redditi di industrie, commerci e professioni la cui sfera di esercizio ecceda l'ambito territoriale del comune, della provincia o della regione, sono abbastanza agevolmente superate affidando il compito della ripartizione *pro quota* del reddito complessivo ad un organo imparziale e indipendente dalle singole amministrazioni cointeresate.

Meno chiara è invece la situazione per quanto attiene ai tributi *personali*, rapportati cioè alla capacità contributiva individuale determinata secondo indici soggettivi e in concreto applicati con ali-

quote progressive secondo il complessivo reddito, o la complessiva spesa individuale del contribuente, tenendo conto anche della sua situazione di famiglia.

È diffuso convincimento che, per cotali tributi, l'attribuzione dei contribuenti ai singoli enti locali debba essere necessariamente dominata dal criterio del domicilio o della residenza del contribuente. E si parla così di una tassazione dei *residenti* in contrapposto alla tassazione dei *possidenti*.

In realtà una meno superficiale apprensione dei veri termini del problema induce a seriamente dubitare dell'accettabilità della tassazione dei residenti, intesa come attribuzione al luogo di residenza e di domicilio *dell'intera capacità contributiva* del singolo contribuente.

Con un tale principio, per vero, la moderna tendenza alla espansione dei tributi a carattere personale e progressivo in sostituzione della imposizione oggettiva e proporzionale di singoli redditi o di singoli consumi, si tradurrebbe in un massiccio spostamento di disponibilità finanziaria a favore dei centri urbani e in particolare delle grandi città, dove risiede ormai la grande maggioranza dei contribuenti di media o alta capacità contributiva. È probabilmente per ovviare a questo manifesto inconveniente, più assai che per fare omaggio alla teoria della separazione delle fonti, che si è autorevolmente suggerito di escludere senz'altro dall'ordinamento della finanza locale i tributi a carattere personale e progressivo. Soluzione che ha indubbiamente il grande pregio della semplicità, accanto però al difetto di rinunciare, per quanto riguarda la ripartizione della spesa dei pubblici servizi locali a quei criteri di giustizia e di perequazione sociale che si ritengono invece indeclinabili a proposito dello analogo riparto delle spese dei pubblici servizi generali.

Ovviamente l'apprezzamento della gravità di questo difetto dipende in gran parte dal livello della pressione tributaria locale.

Se tale livello può mantenersi in limiti sufficientemente modesti, una imposizione locale impostata sulle sole imposte oggettive e proporzionale può essere accettata senza eccessive perplessità.

Ma quand'anche, col crescere del livello della pressione tributaria locale dovesse avvisarsi la necessità di inserire anche nel sistema della finanza locale imposte personali ad aliquota progressiva — come molte delle risposte pervenute alla Commissione hanno auspicato e come è stato già attuato nella vigente legislazione con l'imposta di famiglia — il principio della territorialità sembrerebbe pur sempre applicabile e decisivo per una giusta soluzione dei conflitti orizzon-

tali di imposizione. Dovrebbe allora determinarsi *l'aliquota* di applicazione del tributo nei confronti di ciascun contribuente in rapporto alla capacità contributiva individuale desunta dal *complessivo* reddito, dal *complessivo* patrimonio e dalla *complessiva* spesa in tutto il territorio dello Stato e dalla sua personale situazione di famiglia; ma al tempo stesso l'applicazione dell'aliquota così determinata dovrebbe rimanere limitata da parte di ciascun singolo ente locale alla *quota parte* di reddito, di patrimonio e di spesa localizzata entro l'ambito territoriale rispettivo.

Non sembra in ogni caso necessario scendere ad una più approfondita discussione di questa o quella singola soluzione tecnica. La costituzione dovrebbe difatti limitarsi, in ipotesi, ad enunciare il principio che *ciascun ente locale esercita la propria potestà di imposizione in conformità alla legge, limitatamente ai redditi prodotti, ai beni posseduti, o ai consumi localizzati entro l'ambito del rispettivo territorio*. Fissato il principio, dovrebbe poi provvedersi ad applicarlo adottando l'una o l'altra delle soluzioni testè sommariamente accennate, nell'atto di determinare in concreto con la legge fondamentale sull'ordinamento della finanza locale la struttura del sistema tributario locale.

§ 26. — *Giurisdizione sui conflitti.*

Sulla necessità che in sede di costituente sia considerata l'opportunità di prevedere il procedimento e l'organo competente per la soluzione dei conflitti verticali e orizzontali di imposizione, si fa richiamo a quanto già rilevato in proposito nel primo capitolo della presente relazione (par. 7 lett. c).

§ 27. — *Controlli.*

Rimane da accennare all'importante problema dei controlli. Il vigente ordinamento degli enti locali non soltanto sottopone a sindacato di legittimità e di merito — e cioè volto a controllare così la regolarità formale, come la sostanziale opportunità e convenienza dell'atto — da parte dell'autorità tutoria, pressochè tutti i singoli provvedimenti, atti e contratti dai quali dipendono le entrate e le spese degli enti locali, ma dispone altresì che alla appro-

vazione *vincolante* del potere statale siano assoggettati *i bilanci preventivi*: nei quali devono essere analiticamente indicate *tutte* le entrate e *tutte* le singole spese che rappresentano la competenza di ogni singolo esercizio annuale, come pure le eventuali variazioni che in corso di esercizio vengono apportate al bilancio preventivamente approvato.

Gli amministratori sono poi personalmente responsabili della puntuale applicazione del bilancio ed in particolare rispondono in proprio « se ordinano spese non autorizzate in bilancio ».

È ovvio che se queste o analoghe disposizioni dovessero essere conservate, difficilmente si potrebbe riconoscere l'esistenza di una effettiva autonomia locale.

Le risposte pervenute alla Commissione sul quesito relativo all'opportunità di mantenere o meno il controllo statale sui bilanci degli enti locali, mentre sono pressochè unanimi nel consentire il controllo di *legittimità*, inteso ad assicurare la regolarità formale delle spese e delle entrate del bilancio, presentano invece una radicale discordanza per quanto attiene al controllo di *merito*. Il 33,1 % delle risposte è per la *integrale soppressione* del controllo di merito, ritenendolo assolutamente incompatibile con il principio dell'autonomia. Il 46,5 % è invece per l'*integrale mantenimento* del sistema vigente — sia pure semplificato e sveltito nella forma — per la preoccupazione delle conseguenze cui potrebbe condurre la inesperienza, la imprudenza e lo spirito di parte degli amministratori locali lasciati liberi di agire fuori del rigoroso binario del bilancio superiormente approvato. Il residuo 20,4 % patrocina infine varie soluzioni di compromesso e cioè la limitazione del controllo di merito da circoscriversi agli enti più piccoli, o ai soli bilanci che importano un'imposizione eccedente i limiti normali, ovvero alle sole entrate e spese straordinarie, o infine alla sola ipotesi di bilanci deficitari.

La Commissione pensa che la questione del controllo dei bilanci locali è strettamente condizionata a quella del controllo dei singoli provvedimenti che comportano entrate e spese, la cui discussione esula dalla sua competenza e che rientra nel più generale problema delle autonomie.

Deve tuttavia essere qui sottolineato:

a) che se un sindacato *di merito* si vuole efficacemente attuare, sia pure limitatamente ad una determinata categoria di provvedimenti, la seria valutazione dell'opportunità di un'entrata o di una spesa postula di regola di essere inquadrata nell'esame dell'intero *bilancio* dell'ente.

b) che d'altra parte non si può parlare di effettiva autonomia di un ente, se l'approvazione del suo bilancio preventivo sia rimessa con efficacia vincolante all'apprezzamento *discrezionale* di un altro ente superiore, che attraverso il controllo del bilancio viene inevitabilmente ad assumere il controllo dell'intera gestione dell'ente sottoposto.

Da queste due proposizioni può nascere il quesito dell'opportunità di rimettere il controllo dei bilanci locali, nei limiti in cui si ritenga necessario mantenerlo, anziché agli organi dell'amministrazione centrale o di altro ente territoriale di ordine superiore, ad una *magistratura indipendente*, che dovrebbe esercitarlo nel solo interesse *degli stessi cittadini amministrati dall'ente locale soggetto al controllo*, facendo così salvo, entro limiti ragionevoli, il principio dell'autonomia locale.

Nell'incertezza della soluzione che sarà per ricevere l'ordinamento delle autonomie - e che sarà decisivo sia agli effetti della soluzione del quesito testè posseduto, sia agli effetti di valutare l'opportunità di affrontarlo o meno in sede di costituente - pare sufficiente aver qui segnalato la questione e sottolineato la grande importanza dell'argomento.

§ 28. — *Necessità di approfondite indagini economico-statistiche sulla reale situazione degli enti locali.*

Per questa stessa incertezza la Commissione non ha ritenuto che potesse a questo punto essere utilmente estesa ed approfondita l'indagine, in merito alla concreta struttura che potrà accogliersi per i singoli sistemi di imposizione locale.

Si vuole tuttavia concludere la presente esposizione, sottolineando la necessità che una organica riforma della finanza locale sia preceduta:

da un lato dal risanamento finanziario delle situazioni gravemente deficitarie in cui versano pressochè tutti i bilanci degli enti locali: senza di che nessun nuovo ordinamento riuscirebbe ad entrare efficientemente in funzione;

dall'altro lato da una approfondita indagine analitica dell'oggettiva situazione economica di ciascun singolo ente locale, onde avere sott'occhio un quadro completo della reale distribuzione delle

risorse economiche e finanziarie e dei reali bisogni localizzati per ciascun singolo comune, provincia e regione. Solo sulla base di una tale previa indagine economico-statistica, la struttura dell'ordinamento finanziario locale e il necessario meccanismo di coordinamento delle diverse imposizioni potranno poi essere disegnati con qualche seria garanzia di giungere a realizzare una giusta distribuzione e un economico impiego delle tanto scarse e perciò tanto preziose risorse finanziarie del nostro paese.