



Classificazione Decimale Dewey

— 336.01445 (23.) FINANZA PUBBLICA. LIVELLO LOCALE. Italia

Thema

— Soggetto: KFFD. Finanza pubblica e fisco

— Qualificatori: 1DST. Italia

STEFANO BIAGIOTTI

**FINANZA COMUNALE
NELL'ITALIA
CONTEMPORANEA**
AUTONOMIA FINANZIARIA,
RISCOSSIONE E SOCIETÀ IN HOUSE





ISBN
979-12-218-2917-4

PRIMA EDIZIONE
ROMA 29 SETTEMBRE 2026

INDICE

7 *Ringraziamenti*

9 *Introduzione*

15 Capitolo I

La finanza comunale e i rapporti tra Stato e Enti locali dall'Unità d'Italia alla riforma del 1974

1.1. La finanza comunale come chiave di lettura del rapporto tra centralismo statale e autonomia locale, 15 – 1.2. Dall'Unità d'Italia alla crisi dello Stato liberale: nascita del sistema comunale e limiti dell'autonomia finanziaria locale, 18 – 1.3. Il ventennio fascista: soppressione dell'autonomia comunale e centralizzazione della finanza locale, 21 – 1.4. La nascita della Repubblica e la riforma Vanoni: ricostruzione, autonomia costituzionale e primi tentativi di riordino, 24 – 1.5. La riforma del 1974 e la trasformazione della finanza locale tra perequazione, programmazione e finanza derivata, 27.

31 Capitolo II

La riforma degli anni '90, tra equità e spinta federalista

2.1. La riforma della finanza locale in Italia: tra autonomia e perequazione, 31 – 2.2. Gli strumenti perequativi introdotti negli anni '90, 32 – 2.3. La questione dei costi standard e della spesa storica, 34 – 2.4. Il dibattito politico e i movimenti di opinione su equità e federalismo, 37 – 2.5. Le conseguenze amministrative e finanziarie delle riforme, 40 – 2.6. Un bilancio critico: successi, limiti, prospettive, 43 – 2.7. Federalismo fiscale: stato di realizzazione tra Nord, Centro e Sud, 45.

49 **Capitolo III**

L'evoluzione del sistema di riscossione delle entrate degli Enti locali italiani dal 2000 al 2026: profili normativi, organizzativi, digitali e prospettive di riforma

3.1. Le origini della trasformazione: la crisi del modello tradizionale di riscossione e le riforme dei primi anni Duemila, 49 – 3.2. La centralizzazione della riscossione e la stagione di Equitalia: razionalizzazione del sistema, uniformità procedurale e nuove criticità, 52 – 3.3. Federalismo fiscale, autonomia gestionale degli Enti e nuova configurazione dei tributi locali: la riscossione come leva dell'autonomia finanziaria, 55 – 3.4. Dalla soppressione di Equitalia all'Agenzia delle Entrate-Riscossione: semplificazione, definizioni agevolate, crisi pandemica e riequilibrio del rapporto con il Contribuente, 59 – 3.5. Digitalizzazione, PagoPA, interoperabilità dei dati e intelligenza artificiale: verso una riscossione proattiva, trasparente e orientata al Contribuente, 62 – 3.6 L'Intelligenza Artificiale per la riscossione delle entrate locali in Italia: dalle trasformazioni degli ultimi venticinque anni alle strategie per superare le criticità e costruire un modello di gestione predittiva, proattiva e personalizzata per la sostenibilità finanziaria e l'equità fiscale, 66 – 3.7. La riforma del sistema tributario in discussione in Parlamento: impatti attesi su fiscalità locale, riscossione e rapporti tra Fisco e Contribuente, 69.

75 **Capitolo IV**

La gestione in *house providing* delle riscossioni degli Enti locali e il caso studio del Comune di Siena

4.1. Inquadramento sistematico dell'in house providing nella gestione delle entrate locali, 75 – 4.2. Il quadro normativo e giurisprudenziale: presupposti, limiti e condizioni dell'affidamento in house del servizio di riscossione, 81 – 4.3. Profili organizzativi, funzionali e gestionali della riscossione locale affidata a società *in house*, 87 – 4.4. Vantaggi, criticità applicative, profili di responsabilità e prospettive evolutive della gestione in house delle riscossioni locali, 93 – 4.5. Il caso studio di SI.GE.RI.CO. S.p.A. nell'esperienza del Comune di Siena, 99.

127 **Conclusioni**

133 **Bibliografia**

RINGRAZIAMENTI

Desidero esprimere il mio più profondo ringraziamento alla Prof.ssa Valentina Sgro, per la sua guida costante, la pazienza e l'incoraggiamento che mi ha offerto durante tutta la stesura del presente lavoro. La sua competenza e il suo supporto sono stati fondamentali per il completamento di questo percorso.

Un ringraziamento tutto particolare va a Francesca, la mia compagna, alla quale ho tolto molto del mio tempo ma non del mio cuore. La sua presenza, il suo affetto e la sua pazienza hanno reso indimenticabile questo viaggio e mi hanno sostenuto in ogni momento di difficoltà.

Infine, ringrazio tutti i miei amici, i colleghi la mia famiglia per il sostegno e per gli incoraggiamenti.

INTRODUZIONE

La storia della finanza locale costituisce una delle chiavi interpretative più significative per comprendere l'evoluzione economica, istituzionale e sociale dell'Italia contemporanea. Essa non riguarda soltanto la dinamica delle entrate e delle spese degli Enti territoriali, ma riflette, in maniera particolarmente evidente, i rapporti di forza tra centro e periferia, le trasformazioni del ruolo dello Stato, i processi di modernizzazione amministrativa, le disuguaglianze territoriali e la concreta capacità delle istituzioni di rispondere ai bisogni delle comunità. In questa prospettiva, la finanza comunale si presenta come un osservatorio privilegiato per analizzare non solo il funzionamento dell'apparato pubblico, ma anche le modalità attraverso cui si è costruito, nel lungo periodo, il rapporto tra sviluppo economico, organizzazione amministrativa e cittadinanza.

Nel caso italiano, tale questione assume una particolare rilevanza storica. L'unificazione nazionale non produsse infatti soltanto la nascita di un nuovo Stato, ma impose anche la necessità di armonizzare territori profondamente differenti per tradizioni amministrative, strutture economiche, sistemi fiscali e culture politiche. Fin dai primi anni successivi al 1861, il problema della finanza comunale si collocò al centro del processo di costruzione dello Stato unitario: da un lato, i Comuni continuavano a rappresentare il livello istituzionale più vicino ai cittadini e il luogo in cui si manifestavano con maggiore immediatezza le domande di servizi, infrastrutture, assistenza e regolazione della vita economica locale; dall'altro, il nuovo Stato liberale tendeva a organizzare il

territorio secondo un modello fortemente centralizzato, nel quale l'autonomia locale risultava formalmente riconosciuta ma sostanzialmente limitata da controlli, vincoli e fragilità strutturali.

L'evoluzione della finanza comunale, letta in questa lunga durata, consente di cogliere il carattere non lineare del percorso italiano verso la modernizzazione. La crescita dei Comuni come centri di governo del territorio, l'ampliamento delle loro funzioni, la trasformazione delle basi imponibili, il ricorso ai trasferimenti statali, la nascita di forme di perequazione e, più tardi, il dibattito sul federalismo fiscale, non furono fenomeni esclusivamente tecnici. Essi furono, al contrario, espressione di mutamenti economici profondi: l'industrializzazione del Nord, la persistente arretratezza di vaste aree del Mezzogiorno, l'urbanizzazione, l'espansione dei servizi pubblici, la crescita del *welfare* locale, l'emergere di nuove domande collettive e, più recentemente, l'affermazione della digitalizzazione come componente ordinaria dell'azione amministrativa. La finanza locale appare così strettamente intrecciata alla storia economica del Paese, poiché ogni trasformazione delle istituzioni fiscali locali riflette, e al tempo stesso condiziona, i modelli di sviluppo, le gerarchie territoriali e le possibilità di accesso ai servizi essenziali.

In questo contesto, la riscossione delle entrate degli Enti locali rappresenta un tema di particolare interesse, benché per lungo tempo rimasto sullo sfondo rispetto ad altri aspetti della storia della finanza pubblica. Eppure, proprio la capacità di trasformare il credito teoricamente vantato in risorsa effettivamente disponibile costituisce uno degli indicatori più rilevanti della solidità di un sistema amministrativo e della funzionalità di un assetto istituzionale. Nella prospettiva della storia economica, la riscossione non è soltanto un momento esecutivo del processo tributario, ma un fattore che incide direttamente sulla possibilità degli Enti di finanziare opere pubbliche, sostenere i servizi, garantire investimenti e affrontare le crisi. La distanza tra entrata accertata ed entrata riscossa si traduce infatti in una minore capacità di intervento pubblico, in un aumento delle disuguaglianze tra territori, nella fragilità dei bilanci locali e in una maggiore dipendenza dal centro statale. Per questa ragione, la storia della finanza comunale non può essere adeguatamente compresa senza una riflessione sulla storia delle tecniche, degli apparati e dei modelli organizzativi della riscossione.

L'analisi di lungo periodo mostra come i Comuni italiani abbiano conosciuto, nel corso di oltre un secolo e mezzo, assetti molto diversi di autonomia finanziaria e di capacità impositiva. Nell'Italia liberale, il principio dell'autonomia comunale conviveva con basi imponibili deboli, profonde disparità territoriali e un sistema di controlli prefettizi che riduceva notevolmente i margini di autogoverno. Durante il fascismo, la soppressione della rappresentanza elettiva locale e la centralizzazione della finanza pubblica produssero una drastica compressione dell'autonomia comunale, inserendo le amministrazioni locali in una logica rigidamente gerarchica e statalistica. La nascita della Repubblica e la proclamazione costituzionale dell'autonomia locale aprirono una stagione nuova, ma la concreta attuazione di tali principi fu lenta e segnata da molte ambivalenze: la ricostruzione postbellica, la debolezza di numerosi Enti, il permanere degli squilibri territoriali e il crescente ruolo dello Stato nella redistribuzione delle risorse alimentarono una lunga stagione di "finanza derivata", nella quale la dipendenza dai trasferimenti erariali limitava la reale autonomia degli Enti territoriali.

A partire dagli anni Settanta, e ancor più negli anni Novanta, il tema della finanza locale si intrecciò con le grandi trasformazioni dell'economia italiana e con il progressivo mutamento dei paradigmi di governo pubblico. La crisi dello Stato interventista, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, l'integrazione europea, il dibattito sulla sussidiarietà e il federalismo, la crescente domanda di efficienza amministrativa e di *accountability* contribuirono a ridefinire il ruolo dei Comuni e il significato stesso dell'autonomia finanziaria. La riscossione delle entrate locali assunse una rilevanza crescente, poiché la responsabilizzazione fiscale degli Enti non poteva più limitarsi al piano della previsione normativa delle entrate, ma richiedeva capacità amministrativa, organizzazione, tecnologie adeguate e strumenti efficaci di gestione del rapporto con il Contribuente.

È proprio in quest'ultimo snodo che la presente ricerca colloca il proprio oggetto principale. Se la prima parte del lavoro ricostruisce in prospettiva storica l'evoluzione della finanza comunale e dei rapporti tra Stato ed Enti locali, la parte centrale dell'indagine si concentra sul processo di trasformazione del sistema di riscossione delle entrate degli Enti locali italiani tra l'inizio degli anni Duemila e il 2026. Tale periodo

appare particolarmente significativo perché coincide con una stagione di profondi cambiamenti: la crisi del modello tradizionale fondato su concessionari esterni, la centralizzazione della riscossione con Equitalia, la successiva istituzione dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, il progressivo rafforzamento dell'autonomia gestionale delle Amministrazioni territoriali, la diffusione di modelli *in house* e, infine, l'irruzione della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale in questo settore.

Dal punto di vista della storia economica, questi processi possono essere letti come parte di una più ampia trasformazione dello Stato e delle sue modalità di governo dell'economia. La riscossione locale non è infatti soltanto un problema amministrativo, ma un elemento della capacità statale diffusa, cioè della concreta presenza delle Istituzioni nel territorio e della loro possibilità di regolare rapporti economici, redistribuire risorse e assicurare coesione sociale. La transizione verso modelli di riscossione più integrati, digitalizzati e orientati alla prevenzione dell'inadempimento riflette il passaggio da una Pubblica Amministrazione prevalentemente burocratica e reattiva a un'amministrazione che tende a fondarsi su dati, interoperabilità, profilazione del rischio e personalizzazione dei servizi. Ciò pone questioni nuove che interessano direttamente lo storico dell'economia: il rapporto tra tecnologia e capacità fiscale, tra innovazione amministrativa e disuguaglianze territoriali, tra modernizzazione degli apparati pubblici e qualità della cittadinanza fiscale.

Il testo si propone, pertanto, di indagare l'evoluzione della finanza comunale e della riscossione locale come fenomeni storici di lunga durata, in cui si intrecciano elementi economici, istituzionali e organizzativi. L'obiettivo non è soltanto descrivere successioni normative o modelli gestionali, ma comprendere come, in epoche diverse, i mutamenti del sistema delle entrate locali abbiano accompagnato e al tempo stesso condizionato i processi di sviluppo economico del Paese. In particolare, si intende mostrare come la debolezza o la solidità della capacità di riscossione abbia inciso sulla possibilità dei Comuni di esercitare funzioni fondamentali, di sostenere investimenti, di rispondere a bisogni collettivi e di ridurre – oppure aggravare – i divari tra territori.

In questa prospettiva, il lavoro si articola in quattro capitoli. Il primo capitolo ricostruisce l'evoluzione della finanza comunale dall'Unità

d'Italia alla riforma del 1974, mettendo in evidenza il nesso tra costruzione dello Stato nazionale, centralizzazione amministrativa, sviluppo economico e limiti dell'autonomia finanziaria locale. Il secondo capitolo analizza la stagione delle riforme degli anni Novanta, soffermandosi sul rapporto tra equità e federalismo fiscale, sulla nascita degli strumenti perequativi, sul dibattito relativo ai costi *standard* e alla spesa storica, nonché sulle differenti traiettorie territoriali del federalismo fiscale tra Nord, Centro e Sud. Il terzo capitolo affronta il cuore più attuale della ricerca, esaminando l'evoluzione del sistema di riscossione delle entrate locali dal 2000 al 2026 e ponendo particolare attenzione ai profili normativi, organizzativi e digitali, fino alle prospettive di utilizzo dell'intelligenza artificiale come leva di innovazione amministrativa. Il quarto capitolo, infine, si concentra sulla gestione *in house* delle riscossioni degli Enti locali e sviluppa un caso studio dedicato al Comune di Siena e alla società SI.GE.RI.CO. S.p.A., considerato come osservatorio privilegiato per comprendere, in concreto, potenzialità e limiti della gestione societaria pubblica delle entrate.

Dal punto di vista metodologico, il testo si fonda su un approccio interdisciplinare, tipico della storia economica applicata alle Istituzioni pubbliche. L'analisi delle fonti legislative e amministrative si intreccia con la ricostruzione dei contesti storici, con il confronto della letteratura economica, giuridica e storico-istituzionale e con l'attenzione agli aspetti organizzativi e ai dati relativi alla gestione delle entrate. Tale approccio appare necessario perché il tema affrontato si colloca in una zona di confine in cui i mutamenti normativi non possono essere isolati dai processi economici e sociali, né le innovazioni tecnologiche possono essere comprese senza riferimento alle strutture istituzionali che le rendono possibili o, talvolta, ne ostacolano l'efficacia.

L'ipotesi di fondo che orienta l'opera è che la storia della finanza locale italiana mostri una persistente difficoltà nel coniugare autonomia finanziaria, efficienza amministrativa ed equità territoriale. In questa tensione si riflettono, da un lato, le discontinuità storiche del processo di costruzione dello Stato e, dall'altro, le profonde differenze economiche e sociali che caratterizzano il Paese. Proprio l'evoluzione recente dei sistemi di riscossione e delle tecnologie applicate alle entrate locali suggerisce che una parte delle tradizionali fragilità della finanza comunale

potrebbe oggi essere affrontata attraverso modelli amministrativi più integrati, *data-driven* e orientati alla *compliance*, purché accompagnati da adeguate capacità organizzative, da un'effettiva cooperazione istituzionale e da una forte attenzione alla tutela dei Contribuenti e alla riduzione dei divari territoriali.

Questo testo intende offrire un contributo alla comprensione storica di un tema che si colloca al centro delle trasformazioni economiche e istituzionali dell'Italia contemporanea. Studiare la finanza comunale e la riscossione delle entrate locali significa infatti interrogarsi non solo sulle forme del prelievo pubblico, ma sulle modalità con cui si è costruita la capacità dello Stato di governare il territorio, sostenere lo sviluppo, garantire servizi e dare concretezza ai principi di autonomia e solidarietà. In una fase storica in cui la sostenibilità della finanza pubblica, l'innovazione amministrativa e la qualità del rapporto tra Istituzioni e Cittadini sono nuovamente al centro del dibattito, la ricostruzione di questo percorso appare particolarmente utile per comprendere le radici delle criticità presenti e le possibili direzioni delle riforme future.

CAPITOLO I

LA FINANZA COMUNALE E I RAPPORTI TRA STATO E ENTI LOCALI DALL'UNITÀ D'ITALIA ALLA RIFORMA DEL 1974

1.1. La finanza comunale come chiave di lettura del rapporto tra centralismo statale e autonomia locale

L'evoluzione dei rapporti tra Stato ed Enti locali in Italia, e in particolare quella della finanza comunale, è una storia complessa, che riflette sia i profondi mutamenti dell'assetto istituzionale sia le esigenze mutevoli della società italiana. La finanza locale non è mai stata solo una questione di bilancio o di tecniche contabili: dietro i numeri, le imposte, i trasferimenti, si celano visioni del potere pubblico, modelli di sviluppo, equilibri tra centro e periferia, e soprattutto la concreta possibilità per le comunità locali di esercitare un'autonomia reale.⁽¹⁾

La storia amministrativa italiana non può essere compresa se non attraverso uno sguardo attento all'evoluzione delle autonomie locali e, in particolare, della finanza comunale. Il rapporto, spesso conflittuale e oscillante, tra centro e periferia, tra Stato e Comuni, rappresenta infatti un filo rosso che accompagna l'intero percorso della modernità italiana. La struttura delle entrate e delle spese comunali, la capacità – o l'incapacità – di garantire autonomia, la dialettica tra responsabilità finanziaria e solidarietà nazionale, sono tutti elementi che raccontano non solo

(1) Ciccarelli P., *Finanza locale e autonomia comunale in Italia (1861-2020)*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 1534.

la natura delle Istituzioni, ma anche le grandi trasformazioni sociali, economiche e culturali del Paese.⁽²⁾

In Italia, la questione della finanza comunale attraversa tutta la storia unitaria, dalla formazione del Regno alle grandi riforme repubblicane. L'autonomia finanziaria, più volte affermata nei principi, è stata spesso compressa nella pratica dai vincoli del centralismo, dalle difficoltà economiche, dalle esigenze di uniformità e controllo. Viceversa, nei momenti di apertura e riforma, il tema della finanza locale è sempre stato considerato cruciale per il funzionamento della democrazia, per la partecipazione dei Cittadini e per il successo delle politiche pubbliche.⁽³⁾

In Italia, il livello comunale ha per secoli rappresentato il luogo primario dell'identità collettiva, della partecipazione politica e della sperimentazione amministrativa. L'unità nazionale, perseguita con determinazione a partire dal 1861, si è però tradotta sin dall'inizio in una tensione mai del tutto risolta tra esigenze di accentramento e richieste di autonomia. La finanza pubblica locale – fatta di imposte, tasse, trasferimenti, vincoli e controlli – è stata lo specchio di questa tensione. Nei momenti di apertura e riforma, la questione finanziaria si è posta come condizione della democrazia e della cittadinanza effettiva; nei momenti di crisi o di restaurazione, è diventata strumento di controllo e di uniformazione dall'alto. Il percorso che qui si ripercorre – dall'Unità d'Italia al fascismo, dal ventennio totalitario al secondo dopoguerra e alla grande riforma degli anni Settanta – permette di cogliere i mille volti della modernizzazione italiana, le sue contraddizioni e le sue eredità, ancora vive nel dibattito contemporaneo.⁽⁴⁾

In questo capitolo cercheremo di ricostruire l'evoluzione della finanza comunale e dei rapporti tra Stato ed Enti locali secondo le principali tappe storiche:

- dall'Unità d'Italia al Fascismo;
- durante il ventennio fascista;
- dalla nascita della Repubblica alla Riforma Vanoni;
- la riforma del 1974.

(2) Baldini M. & Rossi G., "Statocomuni: evoluzione storica dei rapporti finanziari", *Rivista di Diritto Pubblico*, n. 3 (2019): 321350.

(3) Ginsborg P., *Storia d'Italia dal 1861 al 1975*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 212235.

(4) Vitiello F., *Autonomia locale e federalismo fiscale*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 4568.

La storia della finanza comunale italiana, dall'Unità al secondo dopoguerra, dal fascismo alla Repubblica, dalle riforme degli anni Cinquanta a quelle degli anni Settanta, è una storia di tensioni irrisolte tra autonomia e centralismo, tra responsabilità e solidarietà, tra sviluppo e arretratezza. Ogni fase di questa vicenda racconta, dietro le scelte legislative e amministrative, una visione diversa del rapporto tra Stato e Cittadino, tra centro e periferia. Nel periodo liberale, l'autonomia fu riconosciuta formalmente ma fortemente limitata nei fatti: il centralismo prefettizio, la debolezza delle basi imponibili, la scarsa elasticità delle entrate e la rigidità dei controlli resero i Comuni spesso incapaci di rispondere alle nuove esigenze sociali. Il ventennio fascista cancellò ogni residuo di autogoverno, riducendo i Comuni a meri ingranaggi di una macchina amministrativa centralizzata e autoritaria, incapace di innovare e di rispondere ai bisogni reali delle comunità.

La Repubblica proclamò solennemente l'autonomia locale e la responsabilità finanziaria come principi cardine della democrazia, ma dovette fare i conti con le macerie del passato, con la frammentazione e la debolezza amministrativa, con la persistenza di antichi squilibri territoriali. Le riforme degli anni Cinquanta e Settanta rappresentarono tappe fondamentali di un percorso accidentato verso la modernizzazione: furono introdotte nuove imposte, razionalizzati i trasferimenti, rafforzata la potestà regolamentare e la cultura della programmazione. Ma la vera autonomia finanziaria restò, per molti versi, un obiettivo incompiuto: la dipendenza dai trasferimenti statali, la difficoltà di riscossione, la crescita incontrollata della spesa corrente e del debito, la complessità dei rapporti tra i diversi livelli di governo impedirono di realizzare un sistema pienamente efficiente, equo e trasparente.

Eppure, proprio in questa storia fatta di successi e di fallimenti, di aperture e di restaurazioni, si può leggere il senso profondo della vicenda italiana: la fatica di coniugare unità nazionale e pluralismo territoriale, di garantire servizi essenziali e promuovere la responsabilità locale, di costruire una cittadinanza effettiva e partecipata. La storia della finanza comunale non è solo la storia di bilanci, tributi e trasferimenti: è la storia della democrazia, dei diritti di cittadinanza, della qualità della vita nelle comunità. Solo comprendendo fino in fondo questo intreccio, si possono cogliere le ragioni delle riforme passate, le sfide presenti e le prospettive

future di una Nazione che, ancora oggi, cerca il difficile equilibrio tra centro e periferia, tra Stato e autonomie, tra solidarietà e responsabilità.

L'obiettivo di questa trattazione è dunque analizzare, in modo organico e approfondito, l'evoluzione della finanza comunale e dei rapporti tra Stato ed Enti locali, seguendo le principali scansioni storiche: l'Italia liberale e la lunga transizione ottocentesca, la cesura centralistica e autoritaria del regime fascista, la rinascita repubblicana e la stagione della ricostruzione, fino a giungere alla svolta della riforma del 1974. L'analisi si sofferma non solo sulle innovazioni legislative, ma anche sulle prassi amministrative, sulle trasformazioni della società e sulle risposte che le istituzioni hanno saputo (o non saputo) offrire ai bisogni delle comunità.

1.2. Dall'Unità d'Italia alla crisi dello Stato liberale: nascita del sistema comunale e limiti dell'autonomia finanziaria locale⁽⁵⁾

Con la proclamazione del Regno d'Italia nel 1861, il nuovo Stato nazionale si trovò di fronte a una realtà profondamente eterogenea. Le regioni che costituivano la penisola italiana erano state, fino ad allora, governate da regimi politici, sistemi amministrativi e ordinamenti giuridici assai differenti. Nel Regno di Sardegna e in Lombardia aveva già preso piede un modello amministrativo moderatamente liberale, mentre lo Stato Pontificio, il Regno delle Due Sicilie e il Granducato di Toscana avevano conosciuto regimi più accentrati, talora autoritari, e un sistema di autonomie locali assai ridotto. L'unificazione fu quindi, innanzitutto, un'impresa di uniformazione normativa e amministrativa, portata avanti con determinazione dai governi liberali, spesso a scapito delle specificità territoriali e delle tradizioni civiche locali.

Il modello scelto per l'architettura delle autonomie locali fu quello piemontese, formalizzato nella cosiddetta "Legge Rattazzi" del 1859, che fu estesa a tutto il territorio nazionale con la "Legge comunale e provinciale" del 1865⁽⁶⁾. Questa normativa stabiliva l'ossatura fonda-

(5) De Michele L., *Le autonomie locali nella prima fase dell'Italia unita*, Roma, Carocci, 2005, pp. 78102.

(6) Legge 23 luglio 1859, n. 1059 - "Legge Rattazzi", Testo ufficiale, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 150 (1859).

mentale della vita comunale per oltre mezzo secolo: i Comuni venivano riconosciuti come Enti di diritto pubblico, titolari di personalità giuridica, con propri organi rappresentativi (il Consiglio, la Giunta, il Sindaco). L'autonomia riconosciuta era fortemente limitata nei fatti da un sistema di controlli statali, esercitati dal Prefetto, figura che incarnava la presenza e la vigilanza del Governo centrale in ogni provincia. Il Prefetto aveva il potere di vigilare sugli atti fondamentali degli Enti locali, di sciogliere i Consigli in caso di gravi irregolarità o dissesto, di sostituirsi all'Amministrazione locale in caso di inadempienza.⁽⁷⁾

La struttura delle entrate comunali rifletteva questa impostazione. I Comuni potevano contare su alcune imposte dirette (imposta di famiglia, imposta sui fabbricati, imposta sulle industrie e i commerci) e su un'ampia serie di imposte di consumo, che colpivano i prodotti di largo uso, come pane, vino, carne, olio, sale. Il sistema delle imposte di consumo si rivelava particolarmente impopolare, sia per il suo carattere regressivo (gravava di più sulle fasce povere della popolazione) sia per la difficoltà della riscossione e la propensione all'evasione. Le entrate patrimoniali, provenienti dalla gestione di beni comunali (terreni, immobili, aziende municipalizzate), erano significative solo nelle grandi città, mentre nella maggior parte dei Comuni rurali, soprattutto nel Sud, la base imponibile era estremamente debole. I trasferimenti statali erano marginali e riservati a funzioni specifiche delegate dallo Stato, o a situazioni di emergenza o calamità. Il ricorso all'indebitamento era consentito, ma sottoposto a severi vincoli e autorizzazioni, e destinato quasi esclusivamente a investimenti in opere pubbliche.

Questo assetto si fondava su una concezione "autarchica" della finanza locale: i Comuni dovevano finanziare con risorse proprie le funzioni loro attribuite, ricorrendo ai trasferimenti statali solo in via residuale. Se da un lato ciò incentivava la responsabilità degli amministratori e la parsimonia nella gestione, dall'altro generava forti disparità tra territori, aggravando il divario economico e sociale tra Nord e Sud. Nei Comuni del Nord, dove la presenza di attività produttive, il dinamismo demografico e la solidità delle amministrazioni consentivano una maggiore capacità di prelievo, si svilupparono servizi pubblici moderni

(7) Legge 21 aprile 1865, n. 1855 – "Legge comunale e provinciale", Testo ufficiale, *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 210 (1865).

e innovativi; nei Comuni del Sud, invece, la povertà delle basi imponibili, la debolezza delle amministrazioni e la diffusione di pratiche clientelari e patrimonialistiche impedirono di assicurare anche solo i servizi minimi.

L'intero sistema veniva sorretto da una fitta rete di controlli statali sui bilanci, sugli atti di spesa, sulle alienazioni patrimoniali e sulle concessioni. Il bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo dovevano essere approvati dalla Giunta provinciale amministrativa e, nei casi più rilevanti, dal Ministero dell'Interno o delle Finanze. Il pareggio di bilancio era un obbligo inderogabile, e in caso di *deficit* o irregolarità il Prefetto aveva il potere di nominare un Commissario, sciogliere il Consiglio e avocare a sé la gestione straordinaria dell'Ente. Il sistema, tuttavia, si rivelava spesso inefficace: le pratiche amministrative erano lente e farraginose, le capacità di controllo effettivo limitate dalla scarsa professionalità dei funzionari statali, e numerosi Comuni finivano in situazioni di cronico dissesto, costringendo lo Stato a interventi straordinari di sostegno.

Alla fine del XIX secolo, il dibattito sulla necessità di una riforma della finanza locale si fece sempre più acceso. La crescita della domanda sociale, l'urbanizzazione, la diffusione dell'istruzione obbligatoria, la necessità di infrastrutture moderne e servizi efficienti resero evidente la crisi di un sistema basato su imposte inique e su una scarsa elasticità delle entrate. La "Legge Giolitti" del 1903 tentò una prima modernizzazione⁽⁸⁾, introducendo nuove imposte, razionalizzando i criteri di accertamento, incentivando la municipalizzazione dei servizi pubblici locali. Le aziende municipalizzate – soprattutto nei settori dei trasporti pubblici, dell'energia e dell'acqua – divennero un laboratorio di innovazione amministrativa e di gestione imprenditoriale, ma il loro sviluppo restò limitato alle grandi città e al Nord Italia. Nel resto del paese, la debolezza delle risorse e delle capacità gestionali impediva di replicare questi successi. Il sistema di finanza locale, insomma, restava fragile, esposto a squilibri, crisi ricorrenti e tentazioni centralistiche.

Il periodo tra le due guerre mondiali aggravò ulteriormente questa situazione. Le conseguenze economiche della Prima guerra mondiale, la crisi del dopoguerra, l'inflazione, la crescita della spesa pubblica e la

(8) Legge 18 marzo 1903, n. 274 – "Legge sulla municipalizzazione", Testo ufficiale, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 89 (1903).