

LA FINANZA PROVINCIALE  
NEI CENTOCINQUANTA ANNI  
DELL'ITALIA UNITA



a cura di  
Giuseppe Franco Ferrari



Quaderni / 11



## Indice

- p. IX    Introduzione  
di Giuseppe Franco Ferrari
- I. La finanza provinciale dall'Unità alla Costituente  
di Michela Barbot
- 3    1. Le Province alla vigilia dell'Italia unita (1848-1861)
- 7    2. Da dispositivo straordinario a strumento ordinario:  
la sovrimposta provinciale e la legge del 1865
- 10    3. La finanza provinciale sotto assedio (1866-1876)
- 12    4. Dalla Destra alla Sinistra storica:  
uno sguardo complessivo a partire dai bilanci provinciali (1871-1890)
- 19    5. Le finanze provinciali al volgere del secolo
- 22    6. «Gli enti provinciali [...] non si possono con un tratto di penna  
sopprimere»: le Province e le loro finanze in età giolittiana
- 25    7. «Malgrado i legislatori, malgrado gli accademici [...], la "Provincia" si  
afferma, la "Provincia" si accresce»: le finanze provinciali fra la grande  
guerra e il periodo fascista
- II. La finanza provinciale nel dibattito della Costituente  
e nell'evoluzione degli ordinamenti territoriali  
della Repubblica  
di Mauro Mazza
- 37    1. Le riflessioni in materia di finanza provinciale elaborate presso  
l'Assemblea costituente
- 47    2. La mancata riforma della finanza provinciale  
negli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso
- 50    3. La riforma tributaria realizzata nella prima metà  
degli anni settanta
- 52    4. La disciplina nei due decreti «Stammati» del 1977 e il finanziamento  
delle Province sulla base del criterio della spesa storica
- 54    5. Le critiche della dottrina e l'approvazione del nuovo ordinamento  
delle autonomie locali
- 60    6. I passaggi istituzionali rappresentati dalla legge delega n. 662 del 1996
- 62    7. La finanza provinciale negli anni novanta del secolo scorso, la riforma  
costituzionale del Titolo V nel 2001 e le prospettive del terzo millennio

III. La fiscalità delle Province tra storia, retorica e principi  
di Gianni Marongiu

- 71 1. Il sistema tributario locale allo scoppio e alla fine della seconda guerra mondiale: la sua invarianza rispetto alle scelte postunitarie
- 73 2. Il Testo unico della finanza locale del 1931 tra il rispetto delle poche recenti novità e la conferma di tutto l'esistente
- 76 3. I suoi esiti quantitativi alla vigilia della seconda guerra mondiale
- 79 4. I primi provvedimenti, nel 1945, per la finanza locale
- 80 5. L'ampliamento delle riflessioni: i suggerimenti, dell'Assemblea costituente sui rapporti tra finanza erariale e locale e il rifiuto della separazione delle fonti
- 82 6. L'affermata necessità di una legge costituzionale per la delimitazione delle diverse potestà tributarie
- 83 7. Le priorità nell'opera riformatrice di Vanoni: la valorizzazione, per un ordinamento tributario complessivo più equo, degli strumenti applicativi
- 85 8. Le diverse e importanti ragioni di un minor ruolo della fiscalità locale nei primi anni cinquanta
- 86 9. Il silenzio e l'inerzia degli anni sessanta
- 87 10. Lo stato della finanza locale alla vigilia della riforma tributaria degli anni settanta
- 89 11. Un disegno ragionato di riforma dell'autonomia tributaria degli enti locali
- 90 12. La legge delega del 1971 e l'affievolimento di siffatto progetto
- 92 13. I decreti delegati e il sostanziale svuotamento dell'autonomia tributaria locale
- 94 14. I decreti «Stammati» e il massiccio finanziamento degli enti locali con il cosiddetto criterio della «spesa storica»
- 95 15. Il consolidamento di questo criterio: le sue ragioni e i suoi limiti
- 97 16. Il modello perverso di consociativismo fiscale tra l'aumento del debito pubblico e l'irresponsabilità dei ceti dirigenti locali
- 99 17. La permanente compressione dell'autonomia impositiva
- 100 18. Le sue conseguenze negative: un pessimo sistema centralista
- 102 19. La riemersione delle ragioni degli autonomisti
- 103 20. I conseguenti progetti
- 106 21. I primi timidi e criticabili interventi legislativi: dalla Socof all'Iciap
- 108 22. La svolta del 1990: l'affermata autonomia impositiva dei Comuni e delle Province
- 109 23. La delega del 1992 per la revisione della finanza locale
- 111 24. L'ulteriore valorizzazione dell'autonomia impositiva e normativa locale nelle successive leggi finanziarie
- 113 25. Il quadro della fiscalità provinciale
- 114 26. Le Province tra la loro valorizzazione (2001) e la progettata abolizione
- 115 27. Il contributo del legislatore al disorientamento: la loro lievitazione quantitativa
- 116 28. Il cd. federalismo fiscale tra slogan e realtà
- 117 29. Il nesso imprescindibile e costituzionalmente garantito tra le articolazioni dello Stato e l'uguaglianza dei cittadini
- 119 30. La necessaria rivisitazione di tutte le istituzioni, e dei diversi privilegi, alla luce del cennato canone, dettato dal combinato disposto dall'art. 5 e dall'art. 3, comma 2, Cost.

IV. L'autonomia finanziaria della Provincia nel quadro costituzionale	
di Edmondo Mostacci	
123	1. Introduzione: gli enti locali nel rinnovato Titolo V della Costituzione
128	2. L'autonomia normativa dell'ente provinciale
135	3. L'autonomia finanziaria provinciale
138	4. Le entrate provinciali: uno sguardo d'insieme
148	5. L'ammissibilità di ulteriori forme di finanziamento delle funzioni
152	6. Il nodo dei tributi propri: la nozione
154	7. Tributi propri e potestà normativa provinciale
161	8. L'autonomia tributaria provinciale tra lo Stato e le Regioni
165	9. I limiti all'autonomia finanziaria provinciale
168	10. Considerazioni conclusive.
V. Il principio di connessione tra funzioni e risorse	
di Valerio Lubello	
173	1. Introduzione
175	2. Criteri di individuazione delle funzioni amministrative provinciali
181	3. Le funzioni provvisorie secondo quanto previsto dalla l. 42/2009 e relativi decreti attuativi
182	4. Le funzioni delle Province
184	5. Il «restyling» funzionale ex art. 23 d.l. 201/2011
187	6. La finanza provinciale dopo la legge 42/2009
191	7. Le entrate proprie e le entrate derivate alla luce del d.lgs. 68/2011
193	8. L'opportunità per un approccio unitario
VI. Le Province e il sistema di fiscalità territoriale nel quadro del «federalismo fiscale»	
di Antonello Tarzia e Filippo Colapinto	
I. Contenuti e problematiche costituzionali del federalismo fiscale	
195	1. Premessa: Costituzione e fiscalità territoriale
200	2. Nozioni e cenni comparatistici per l'analisi del cosiddetto «federalismo fiscale»
211	3. La legge delega in materia di federalismo fiscale: contenuti e profili problematici
II. La fiscalità provinciale nel decreto legislativo n. 68/2011	
224	1. L'adozione del d.lgs. n. 68/2011
226	2. Struttura del «federalismo provinciale»
250	3. L'attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle Province delle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome
255	Gli autori

Gli autori

*Michela Barbot* è ricercatrice presso il laboratorio Institutions et Dynamiques Historiques de l'Economie della Scuola Normale Superiore di Cachan.

*Filippo Colapinto* è dottore di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Pavia.

*Giuseppe Franco Ferrari* è professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università Bocconi di Milano.

*Valerio Lubello* è dottorando di ricerca in Istituzioni e politiche comparate, internazionali ed europee presso l'Università degli Studi di Teramo.

*Gianni Marongiu* è professore emerito di Diritto tributario nell'Università degli Studi di Genova.

*Mauro Mazza* è professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Bergamo.

*Edmondo Mostacci* è idoneo professore associato di Diritto pubblico comparato e insegna Diritto costituzionale presso l'Università Bocconi di Milano.

*Antonello Tarzia* è professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università Lum-Jean Monnet di Casamassima.

La recente crisi della finanza pubblica e, in particolare, di quella locale sembra mettere a repentaglio la stessa esistenza dell'ente territoriale di livello intermedio, anche sulla scorta di manovre di razionalizzazione della spesa di ispirazione sovranazionale. Tuttavia, un semplice ma non superficiale sguardo allo sviluppo del governo locale mostra che tali circostanze non sono del tutto nuove; anzi, esse riaffiorano ciclicamente durante la storia dell'Italia unita.

L'esistenza stessa della Provincia, infatti, è stata pressoché sempre in discussione. E la sua situazione finanziaria è stata spesso precaria, costruita sulla base di sovrainposte e addizionali, senza che l'obiettivo di dotare tale ente di una piattaforma finanziaria autosufficiente e ragionevolmente stabile fosse perseguito con un grado apprezzabile di coerenza. D'altra parte, l'idea che l'autonomia funzionale e quella finanziaria possano fungere da strumento di selezione del ceto politico nazionale si è fatta strada con estrema fatica, mentre il nesso tra base democratica della rappresentanza e prelievo fiscale non è apparso chiaro né a molti dei *founding fathers* né alla grande parte della classe dirigente italiana del periodo statutario.

L'analisi condotta nel volume dimostra come la finanza provinciale abbia vissuto in costante dipendenza da trasferimenti e sovrainposte, senza che sia mai sembrata possibile una sua revisione nel senso della realizzazione piena del principio autonomistico e delle sue implicazioni finanziarie. L'unico frangente in cui tale obiettivo è parso concretamente perseguibile è stato, probabilmente, quello dell'approvazione della legge n. 42 del 2009. Tuttavia, la crisi economica e finanziaria internazionale, con le sue ricadute sui debiti sovrani, ha determinato una battuta d'arresto di tale processo attuativo dell'art. 119 della Costituzione e finalmente coerente con il principio autonomistico, sancito dall'art. 5.

Il senso profondo dell'analisi condotta, quindi, è quello di soffermarsi sul crinale di una svolta epocale, per fornire al lettore una chiave interpretativa del presente che sia in grado anche di offrire indicazioni utili per il futuro, al fine di evitare gli errori già commessi, o altri potenzialmente più gravi, e con l'auspicio che si dischiudano presto prospettive meno fosche per il paese e per il suo sistema di autonomie.

---

Giuseppe Franco Ferrari è professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università Bocconi di Milano.

In copertina: Roberta Paladini, *Rosso corinzio* (capitello della Domus Imperiale, Gianicolo, Roma), acquerello, 2012.



www.donzelli.it