

I principi della delega per l’attuazione del federalismo fiscale

Commento all’articolo 2 della legge n. 42 del 2009

di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta

(di prossima pubblicazione nel Commentario ANCI sulla legge delega per il federalismo fiscale)

SOMMARIO: 1. Il federalismo fiscale strumento essenziale per la costruzione della Repubblica federale. 2. Il principio di “leale cooperazione” e il federalismo solidale. 3. La sufficienza delle risorse ai fini del finanziamento integrale delle funzioni attribuite e la standardizzazione di costi, fabbisogni, e prelievi. 4. Coordinamento e governo “condiviso” della finanza pubblica. 5. L’autonomia “di entrata e di spesa” e il principio di “responsabilità”. 6. La politica delle entrate: a) Il “contrasto all’evasione e all’elusione fiscale”. 7. La politica delle entrate: b) La manovrabilità dei tributi. 8. La formazione dei decreti delegati: un compito condiviso fra le “istituzioni della Repubblica”.

1. Il federalismo fiscale strumento essenziale per la costruzione della Repubblica federale.

L’articolo 2 costituisce il cuore della legge. Esso prevede un’ampia delega legislativa al Governo per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione e ne definisce, nei primi 2 commi, i “*principi e criteri direttivi generali*”, ulteriormente specificati nei successivi articoli: ad essi dovranno ispirarsi i decreti legislativi, “*al fine di assicurare (...) l’autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni*” (art.2/2/1).

La garanzia della autonomia finanziaria delle istituzioni territoriali (di *ciascuna* istituzione territoriale, di ciascuna Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune) è – come è noto – il “nocciolo duro” dell’articolo 119 della Costituzione. Essa costituisce nel contempo la condizione indispensabile e lo strumento imprescindibile per la costruzione di un sistema federale ben congegnato e ben

funzionante, nel quale l’autonomia e l’autogoverno delle comunità locali tramite le loro istituzioni rappresentative (secondo il principio di sussidiarietà) non vada a scapito della garanzia dei diritti costituzionali dei cittadini e dello sviluppo sostenibile di ciascun territorio, ma anzi vi concorra in modo efficace.

Come è ben noto, la sufficienza delle risorse rispetto alle funzioni e ai compiti assegnati a ciascuna istituzione territoriale (e dunque rispetto ai servizi e alle prestazioni che ad essa compete erogare ai cittadini), un adeguato livello di autonomia (e responsabilità) nella provvista di queste risorse, la certezza nel tempo delle stesse, l’effettiva autonomia di ciascuna istituzione nella loro allocazione e gestione, la conseguente indeclinabile responsabilità di fronte ai cittadini-elettori-utenti quanto al loro impiego, costituiscono i principi (ma anche, a ben vedere, i valori e i parametri) di un sistema istituzionale ispirato al modello della democrazia pluralista: di un sistema istituzionale capace – giova ripeterlo - di garantire l’universalità dei diritti dei cittadini e una crescita sostenibile delle comunità locali tramite l’autogoverno democratico di ciascuna di esse.

In questa prospettiva i principi della delega elencati nell’articolo 2 della legge delineano i criteri per individuare un paniere di tributi tale da assicurare (insieme ad eventuali quote del fondo perequativo) risorse idonee a consentire *“ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*, con un adeguato *“livello di flessibilità fiscale”*, non solo in fase di prima applicazione ma anche in prospettiva dinamica, dando così attuazione al principio cardine sancito dal quarto comma dell’articolo 119 Cost. (puntualmente richiamato dall’art. 2, comma 2, lett. e della legge),

Poiché le risorse non sono illimitate, e ciò che viene attribuito ad una istituzione è inevitabilmente sottratto alle altre, la definizione di questo paniere (e delle relative integrazioni a carico del fondo perequativo per i territori dotati di minore capacità fiscale) rappresenta un passaggio fondamentale e delicato. Una equa ripartizione delle risorse, che coniughi sostenibilità finanziaria, certezza delle risorse e sufficienza rispetto ai compiti a ciascuna istituzione attribuiti, presuppone: *a)* regole per la definizione delle funzioni, delle prestazioni e dei servizi (fondamentali e non fondamentali) a ciascuna istituzione assegnati e dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire, *b)* criteri e meccanismi adeguati per la quantificazione dei costi e dei fabbisogni di ciascuna funzione prestazione o servizio (nella prospettiva di una loro standardizzazione e di un superamento della spesa storica), e per la valutazione della effettiva capacità fiscale di ciascun

territorio, c) strumenti di verificabilità e di comparabilità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni ai vari livelli, e d) procedure per correggere deviazioni rispetto agli standard comunemente definiti.

L'orizzonte di trasformazione che emerge dai principi di delega contenuti nell'articolo 2 è tuttavia ben più ampio di quello che deriverebbe dalla semplice individuazione dei costi e dai fabbisogni, in relazione alle funzioni assegnate, e delle modalità per garantire le risorse in modo coerente con l'articolo 119 della Costituzione. In realtà attuare l'articolo 119, nel quadro del nuovo titolo V della II parte della Costituzione, implica la realizzazione di una profonda trasformazione dello Stato, forse la più radicale degli ultimi decenni. Vuol dire impegnare il vastissimo universo delle amministrazioni territoriali ad una gestione rigorosa delle risorse, all'incremento dell'efficienza e della produttività delle loro strutture di servizio, ad una oculata valutazione delle performance, alla adozione di meccanismi premiali e sanzionatori capaci di incentivare la competenza e il merito, la qualità dei servizi, gli incrementi di produttività. Vuol dire – in buona sostanza – realizzare (o, quanto meno, predisporre uno strumento essenziale per realizzare) quella rivoluzione del sistema istituzional-amministrativo che più volte è stata annunciata (e anche, in qualche modo, avviata) ma che fino ad ora non è mai stata realmente compiuta.

Proprio il rilievo che l'attuazione del federalismo fiscale assume nella trasformazione dell'architettura complessiva degli assetti di governo della Repubblica dà ragione del perché, nel medesimo articolo 2, siano regolati non solo gli obiettivi e le modalità della trasformazione, ma, insieme, anche le procedure attraverso le quali addivenire a tale significativa riforma dell'organizzazione complessiva del sistema amministrativo italiano, coinvolgendo tutte le istituzioni costitutive della Repubblica, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. Particolare rilievo hanno, di conseguenza, le norme contenute nei commi dal 3 al 6 che delineano un innovativo percorso per la definizione dei decreti legislativi, idoneo a coinvolgere in modo stringente, attraverso i rispettivi organi esecutivi e le assemblee rappresentative, tutti i livelli di governo, nazionale, regionali e locali.

Evidente è anche la correlazione con le disposizioni degli articoli 3 e seguenti, che definiscono una nuova, innovativa, disciplina degli organismi e degli strumenti di collaborazione/concertazione interistituzionale per l'attuazione del federalismo fiscale (ma, più in generale, per l'attuazione dell'ancor incompiuta riforma federale).

2. Il principio di “leale cooperazione” e il federalismo solidale

Regge la costruzione il principio di “*lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo*”, che si applica a tutta la strumentazione attuativa del federalismo fiscale, insieme al (connesso) principio del “*concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall’Unione europea e dai trattati internazionali*” (art. 2/2/b).

È un set di principi fondamentali che va letto nella più ampia prospettiva sistemica delineata dalla nuova formulazione dell’articolo 114, che ha attribuito pari dignità repubblicana ai diversi livelli di governo, dal riconoscimento della centralità del principio di sussidiarietà che scaturisce, prima che dall’esplicita disposizione dell’articolo 118, da una lettura sistematica dell’intero Titolo V, e, infine, dai vincoli di conformità ai generali principi della Costituzione, all’ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali previsti dall’articolo 117, primo comma, e dal secondo comma dell’articolo 119 della Costituzione.

Il federalismo della Costituzione italiana è, infatti, un federalismo “solidale”, nel quale la competizione virtuosa fra i territori non è una sorta di *bellum omnium contra omnes*, ma un sistema di cooperazione-emulazione-sussidiarietà, volto a creare le condizioni migliori per la effettiva tutela della universalità dei diritti dei cittadini e per la crescita sostenibile di tutta la comunità nazionale attraverso la mobilitazione delle energie e delle risorse di ciascuna comunità regionale e locale, l’adattamento delle scelte e dei meccanismi gestionali alle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna collettività, la riattivazione del circuito della responsabilità politica tra prelievo e impiego delle risorse, l’incentivazione della produttività e dell’efficienza delle strutture pubbliche, la sinergia fra iniziativa privata e intervento pubblico, nella logica della sussidiarietà orizzontale.

L’esigenza di fondare l’intero processo di attuazione della legge e, successivamente, quello di gestione del nuovo modello istituzionale sul principio di “leale cooperazione” appare evidente e incontrovertibile se si riflette, dopo la citata enunciazione generale, sulle condizioni e sui problemi di attuazione di altri “principi direttivi”. Si impone ovviamente cooperazione nella costruzione dei decreti delegati per la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. Si impone ovviamente cooperazione in materia di politiche di bilancio, nella definizione per

esse di regole “coerenti con quelle derivanti dall’applicazione del patto di stabilità e crescita”. Si impone ovviamente cooperazione nella “individuazione dei principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, nella determinazione dei “criteri predefiniti e uniformi per la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni” non a caso attribuita alla competenza della Conferenza unificata (2/2/g-h). Si impone ovviamente cooperazione nella vigilanza su eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi comuni del “patto di stabilità e crescita” e agli standard dei livelli essenziali delle prestazioni (2/2/z). Non meno rilevante appare l’esigenza di cooperazione sui temi fondamentali del “*contrasto all’evasione e all’elusione fiscale*” (2/2/d), e, correlativamente, su quelli relativi all’accertamento e alla riscossione dei tributi (2/2/u) e sul governo delle modalità di “*accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria*” (2/2/v).

Come già accennato, per la strumentazione di questa collaborazione istituzionale gli articoli 3 e seguenti della legge (più avanti commentati) definiscono una serie di organismi e procedure innovative. Dal loro funzionamento dipenderà buona parte del successo della riforma.

3. La sufficienza delle risorse ai fini del finanziamento integrale delle funzioni attribuite e la standardizzazione di costi, fabbisogni, e prelievi

Il secondo principio-guida cui i decreti legislativi dovranno conformarsi è quello del superamento della spesa storica e della commisurazione delle risorse ai compiti e funzioni a ciascuna istituzione attribuiti: dunque della standardizzazione dei costi, dei fabbisogni, dei prelievi.

Si tratta di una scelta non scontata, che supera un’impostazione tradizionale in passato largamente condivisa: la quale si fondava sulla mera assegnazione ai livelli sub statuali di governo di una quota delle entrate accertate nei rispettivi territori, con marginali correzioni degli squilibri attraverso quote di un fondo perequativo, costruito come esplicita rinuncia dei territori “con maggiore capacità fiscale per abitante” ad una parte del gettito loro spettante.

L’impostazione tradizionale, certamente incoerente con il dettato costituzionale, ed in specie con il fondamentale principio della sufficienza delle risorse al finanziamento integrale delle funzioni attribuite di cui al quarto comma dell’articolo 119 della Costituzione, era presente ancora nell’originario testo governativo oltre che in gran parte dei disegni di legge in passato presentati dalle

varie parti politiche. Essa è stata opportunamente abbandonata non solo con indicazioni generali circa l’esigenza di superamento degli equilibri di bilancio come storicamente determinatisi, ma anche, come si dirà, con puntuali modificazioni delle disposizioni in materia di titolarità del gettito tributario e di raccordo tra la “capacità fiscale per abitante”, menzionata nell’articolo 119, e le più generali disposizioni sull’assetto del sistema tributario di cui all’articolo 53 della Costituzione.

Nell’articolo 2 della legge, il principio del superamento, (inevitabilmente) “*graduale*”, del criterio della spesa storica è sancito, “*per tutti i livelli istituzionali*”, dal secondo comma, lettera *m*. La sostituzione di tale criterio con un meccanismo di commisurazione delle risorse correlato alle funzioni e ai compiti valutandone i costi sulla base di fabbisogni e costi standard “virtuosi” è viceversa previsto, dalla medesima lettera *m* del comma 2, per il solo “*finanziamento dei livelli essenziali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*”. Per le altre funzioni la medesima disposizione impone invece di sostituire il criterio della spesa storica con il criterio della “*perequazione della capacità fiscale*”.

La distinzione non ha – come è noto – fondamento nel dettato costituzionale, che impone – per tutte le funzioni attribuite alla competenza regionale o locale - di parametrare alle funzioni e ai loro costi l’ammontare delle risorse che deve essere assicurato ad ogni istituzione territoriale (in misura tale da garantirne il finanziamento “*integrale*”) e di tenere conto della effettiva “*capacità fiscale*” di ciascun territorio per valutare l’eventuale ammontare delle risorse che - ai fini del finanziamento integrale a costi standard delle funzioni attribuite – deve derivare dal fondo perequativo. Lo scostamento dal principio costituzionale è indiscutibile e sarà probabilmente rilevato se e quando la disposizione dovesse essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. La sua rilevanza in concreto è tuttavia limitata, concernendo – come si vedrà più oltre - una frazione limitata della complessiva provvista di risorse assicurata dalla legge 42

4. Coordinamento e governo “condiviso” della finanza pubblica

La realizzazione di una “standardizzazione efficiente” implica ovviamente una grande attenzione ai principi di coordinamento della finanza pubblica. I “principi direttivi” volti alla realizzazione di un simile disegno hanno una valenza politica prima che tecnica. Si tratta, infatti, di garantire, attraverso nuove regole di

contabilità pubblica, non solo una gestione dei conti della Pubblica Amministrazione coerente con gli impegni assunti in sede internazionale dall’Italia (i “*vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”, di cui all’articolo 117/1 della Costituzione) ma anche di consentire, attraverso la trasparente lettura dei conti pubblici, il controllo democratico dei cittadini, obiettivo che rappresenta la vera scommessa del Titolo V della II parte della Costituzione.

Le scelte necessarie per realizzare una così significativa riforma richiedono un quadruplice ordine di trasformazioni delle norme contabili, della legislazione sottostante, dei comportamenti degli amministratori pubblici. Occorre garantire:

- La comparabilità dei flussi di entrata e di spesa (in sede di bilancio preventivo e in corso d’opera);
- La trasparenza verso i cittadini;
- La semplificazione complessiva della legislazione
- La semplificazione dell’architettura istituzionale del sistema politico-amministrativo e la razionalizzazione e semplificazione delle ripartizione delle funzioni e dei compiti fra le diverse istituzioni territoriali.

L’Italia è un paese profondamente diviso, sul terreno della struttura dell’economia reale, del prelievo e della spesa pro capite delle Pubbliche Amministrazioni. Si tratta di differenze che nascono dalla struttura economico sociale dei diversi territori ma anche da prassi amministrative e politiche viziate da fenomeni di spreco e di assistenzialismo non giustificati (vedi la Tabella 1).

Se si vogliono salvaguardare essenziali valori di solidarietà nazionale è indispensabile utilizzare correttamente la leva del fondo perequativo, in modo da compensare gli squilibri effettivi, ma evitando di premiare inefficienze, sprechi, logiche assistenziali. Per dimensionare, e reggere politicamente, un’azione volta a “*disciplinare l’istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l’utilizzazione delle risorse aggiuntive e l’effettuazione degli interventi speciali di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese*” di cui all’articolo 1 della legge, è dunque essenziale un’esposizione dei conti pubblici che consenta una lettura articolata e puntuale dei reali flussi di bilancio dei diversi livelli di Governo.

In primo luogo gli obiettivi: per tutti i livelli di governo varrà l’esigenza di *“regole coerenti con quelle derivanti dal patto di stabilità e crescita”* (art. 2/2/g). Poi la consapevolezza che il nuovo assetto dei poteri legislativi e amministrativi (rispettivamente articoli 117 e 118 della Costituzione) sposta la gran parte delle decisioni di predisposizione e gestione delle procedure di spesa (sia sul terreno qualitativo che su quello quantitativo) dallo Stato alle Regioni.

Discende da questo nuovo assetto di poteri l’esigenza di conciliare l’ineludibile integrazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni con il rispetto della *“autonomia di entrata e di spesa”* dei livelli di Governo infrastatali prevista dalla Costituzione. Escluso, dunque, ogni centralismo, la soluzione sta nella *“redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”* (art. 2/2/h). Ai sensi della lettera aa dell’art. 2, comma 2, il mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci comporterà l’applicazione agli inadempienti delle sanzioni previste dalla lettera z del medesimo comma.

La procedura “forte” dell’intesa rende accettabile che i criteri direttivi di questa delega siano, talora, delineati in modo sommario.

Per tutti i livelli di Governo *“la registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l’osservanza del patto di stabilità e crescita”*. La verificabilità circa il rispetto di tali criteri non solo nella fase di predisposizione e di approvazione dei documenti di bilancio ma anche in fase di gestione (al fine di evitare che si venga a conoscenza di eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati quando danni gravi per la finanza pubblica si sono già determinati) sarà garantita dalla *“individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati”*, e, insieme, dalla *“previsione di sanzioni ... in caso di mancato rispetto di tale termine”*. La consapevolezza della crescente complessità e differenziazione nell’organizzazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali porta ad estendere l’obbligo (e le relative sanzioni in caso di violazioni), anche alla *“redazione ... dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati”*.

L’obiettivo del nuovo assetto di poteri è, peraltro, quello di realizzare un più penetrante controllo dei cittadini sui rispettivi livelli di Governo. Da qui la

“previsione dell’obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata” (art. 2/2/i).

Ma l’esposizione “semplificata” dei conti pubblici richiede anche che sia “semplificata” la sottostante legislazione in modo da assicurare la *“trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l’effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità”* (art. 2/2/dd) e da rendere, conseguentemente, più semplice identificare coloro che sopportano il prelievo e che sono beneficiari della spesa.

Dal lato del prelievo, e parallelamente, va assicurata la *“razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso”*, la *“semplificazione del sistema tributario”* e la *“riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti”*, la *“trasparenza del prelievo”*, la *“efficienza nell’amministrazione dei tributi”* e, nel rapporto con i cittadini, il *“rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente”* (art. 2/2/c): principi o *rectius*, obiettivi che sembrano, *ictu oculi*, incontestabili, anche se arduo sarà per il legislatore delegato trovare soluzioni che ne armonizzino le talora non sempre convergenti esigenze con la necessità di assicurare la piena efficacia degli strumenti di lotta all’evasione e all’elusione fiscale e contributiva.

In funzione della possibilità di identificare la responsabilità del prelievo, rilevante appare anche la *“esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale”* (art. 2/2/o).

Sul terreno della spesa il medesimo obiettivo di trasparenza sarà perseguito attraverso la *“tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell’imposizione di tributi propri”* (art. 2/2/p); e verrà assicurata la piena responsabilizzazione di ciascuna amministrazione in materia di definizione di apparati funzionali a un efficiente esercizio delle funzioni assegnate, grazie alla *“tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali”* (art.2/2/ii).

La conclusione di un simile processo sarà rappresentata da bilanci nei quali si sarà (dovrà essersi) determinata non solo una *“riduzione della imposizione*

fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard”, ma anche una “eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione” (art. 2/2/ee).

5. L’autonomia “di entrata e di spesa” e il principio di “responsabilità”

La “autonomia di entrata e di spesa” prevista dall’articolo 119 della Costituzione si fonda, dunque, su una definizione puntuale del “chi fa che cosa” e dei mezzi finanziari a tale attività funzionali (nel quadro di un disegno di riassetto delle funzioni e dei compiti che le leggi di attuazione del titolo V dovrebbero opportunamente semplificare e razionalizzare), e, insieme, sulla piena assunzione di responsabilità “*amministrativa, finanziaria e contabile*” (art. 2/2/a) di ciascun livello di governo.

Costi delle funzioni e tributi assegnati sono tra loro strettamente interrelati non solo perché il gettito dei cespiti assegnati “*ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni*” deve quantitativamente essere equivalente ai costi “*delle funzioni pubbliche loro attribuite*” ma anche perché, nella individuazione di tali cespiti, dovrà ricercarsi una “*tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell’imposizione di tributi propri*” (art.2/2/p). Tale equivalenza deve esistere non solo in fase di prima applicazione ma deve garantire ai livelli di governo infrastatali “*stabilità tendenziale del quadro di finanziamento*” (art. 2/2/II). La certezza e prevedibilità delle risorse non è meno importante della loro sufficienza. Come necessaria conseguenza, dovrebbe essere preclusa la strada alla reiterazione di pessimi comportamenti politico-legislativi del passato, quali la revisione annuale del quadro della finanza locale e delle regole del patto di stabilità interno nel contesto delle successive leggi finanziarie.

Le modalità attraverso le quali realizzare tale autonomia di entrata e di spesa hanno richiesto, nella definizione dei principi, innovazioni rilevanti, soprattutto in materia di entrata. In materia di spesa, infatti, si era già da tempo venuta sviluppando una legislazione che riconosceva, almeno in via di principio, un’ampia

autonomia di manovra alle leggi regionali, a partire dal collegato alla finanziaria per il 1996, con il quale il Governo Dini aveva soppresso il vincolo di destinazione per le risorse trasferite da singole leggi di spesa alle Regioni. Tale scelta era stata rafforzata, nella seconda metà degli anni novanta, dai provvedimenti in attuazione della legge delega per il federalismo amministrativo e la riforma dell’amministrazione, n.59/1997, che avevano consentito un sistematico trasferimento di competenze, accompagnate dalle relative risorse, alle Regioni e agli Enti Locali, prefigurando un indirizzo di riforma istituzionale che sarà consolidato dal nuovo articolo 118 della Costituzione.

Naturalmente non erano mancate, come non mancano tuttora malgrado la rafforzata tutela costituzionale, le invasioni di campo di una legislazione statale micro settoriale, tesa a recuperare spazi di decisione centrale. Qualche confusione deriva anche dal perdurare in materia di legislazione concorrente di conflitti interpretativi, oggetto di frequente contenzioso davanti alla Corte Costituzionale. Ma la competenza legislativa regionale, anche rafforzata da sentenze della Corte, rappresenta, da molto tempo, un punto fermo.

Ma è soprattutto in materia di provvista delle risorse che le innovazioni contenute nell’articolo 119 della Costituzione apparivano più rilevanti e richiedevano che la legge 42/2009 si muovesse con decisione sul terreno della riforma. Si tratta di un obiettivo in larga misura realizzato anche se, come si vedrà, i principi di delega della legge entrano, spesso, in conflitto con aspetti non marginali della politica fiscale dell’attuale e di precedenti governi, che renderanno assai complessa la loro traduzione in norme concretamente operative.

Nel corso degli anni '90 era iniziato un processo di sostituzione dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato con quote di compartecipazione ai tributi erariali e con tributi, definiti dallo Stato, la cui manovrabilità e il cui gettito erano integralmente assegnati alle Regioni e agli Enti Locali. IRAP e ICI, rispettivamente per Regioni ed Enti Locali, avevano fornito un canale assai rilevante di autonomia tributaria. A tali tributi, manovrabili in misura consistente, si erano aggiunte, nella seconda metà degli anni '90, consistenti compartecipazioni, in particolare all’IRPEF, all’IVA, all’accisa sugli oli minerali, che avevano irrobustito il canale del finanziamento per via fiscale del sistema delle autonomie.

L’articolo 119 della Costituzione ha introdotto, peraltro, una innovazione che ha cambiato radicalmente – come già si è notato - la qualità del finanziamento: la previsione che le entrate fiscali debbano essere, per i territori dotati oggettivamente

di maggiore capacità fiscale, sufficienti a finanziare *“integralmente”* le funzioni pubbliche attribuite. Il canale dei trasferimenti erariali (o regionali, nel caso degli enti locali), per far fronte ai costi delle funzioni ordinarie, è stato eliminato.

Il primo dei nodi da sciogliere è dunque rappresentato dalla determinazione di un mix di tributi adeguato a garantire, non solo in sede di prima applicazione ma in una prospettiva dinamica, risorse idonee a consentire, all’istituzione con maggiore capacità fiscale per ciascun livello di governo, la possibilità di *“finanziare integralmente le funzioni pubbliche ... attribuite”*. Per le istituzioni collocate in *“territori con minore capacità fiscale per abitante”* tali risorse saranno integrate con quote del fondo perequativo, istituito con *“legge dello Stato”* e assegnato *“senza vincoli di destinazione”*, commisurate in modo da rispettare, in tal modo, il vincolo costituzionale della sufficienza delle risorse per il finanziamento integrale delle funzioni attribuite.

In relazione alla quantità di funzioni assegnate ai livelli infrastatali (sul terreno legislativo ma, soprattutto, su quello amministrativo, configurandosi i costi delle funzioni da finanziare soprattutto come costi dell’erogazione di prestazioni o servizi oltre che di gestione della macchina istituzionale-amministrativa) il problema della attribuzione del gettito poneva problemi di particolare rilievo. Essi erano (e in parte restano) complicati dalla tendenza, presente nel dibattito politico-culturale, propensa ad assegnare comunque, sulla base del principio di *“territorialità”*, la titolarità sui tributi (utilizzati per finanziare le funzioni assegnate) alla competenza delle istituzioni operanti sul territorio nel quale l’accertamento del gettito era stato realizzato.

Attribuire un riferimento territoriale al gettito di tutti i tributi utilizzati per realizzare la *“autonomia di entrata”*, se si considera che lo stesso testo prevedeva il reperimento di una cospicua quota del finanziamento attraverso compartecipazioni, avrebbe significato applicare il principio di territorialità anche ai due maggiori tributi statali (IRPEF, IVA). Una simile conseguenza non solo avrebbe rappresentato una forzatura del dettato costituzionale, che attribuisce allo Stato competenza *“esclusiva”* in materia di *“sistema tributario ... dello Stato”* (art. 117/2/e), ma avrebbe avuto conseguenze rilevanti in relazione ad altri principi costituzionali. Basta pensare alla *“perequazione delle risorse finanziarie”* (art. 117/2/e), anch’essa inclusa tra le competenze esclusive dello Stato, che avrebbe dovuto necessariamente realizzarsi utilizzando il gettito di tributi che il principio di *“territorialità”* avrebbe assegnato alla competenza delle Regioni.

Nel testo del disegno di legge presentato dal Governo tale orientamento era tradotto nella formulazione della lettera z) del 2° comma dell’articolo 2 (“*territorialità dell’imposta, neutralità dell’imposizione, divieto di esportazione delle imposte*”). La transizione da questa formulazione a quella definitiva (art. 2/2/hh, “*territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall’articolo 119 della Costituzione*”), richiese un primo passaggio, al Senato, nel quale la “territorialità” era limitata ai “*tributi regionali e locali*” e ai “*gettiti delle partecipazioni*”. La formulazione finale è evidentemente più limpida e convincente.

Non minore il risultato ottenuto, nel corso della discussione parlamentare, in materia di chiarimento della valenza della disposizione costituzionale relativa alla “*capacità fiscale per abitante*”. Il testo attuale rende esplicito, tra i “principi”, che ci si riferisce non ai valori assoluti del prelievo pro capite ma ai valori che, in coerenza con l’articolo 53 della Costituzione, sono rapportati alla “*capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche*” (art. 2/2/l), cioè ai redditi disponibili di ciascun cittadino, il cui ammontare complessivo determina la ricchezza di un territorio.

6. La politica delle entrate: a) Il “contrasto all’evasione e all’elusione fiscale”

Rimarcare che la legge 42/2009 riconferma la centralità dello Stato nella definizione delle linee guida del sistema fiscale nazionale non significa, peraltro, trascurare gli importanti aspetti di novità che essa introduce.

C’è, in primo luogo, il rilevante coinvolgimento dei poteri locali nelle iniziative per affrontare uno dei nodi della politica fiscale nazionale: quello dell’evasione fiscale. Non si tratta solo di un’affermazione di principio: è previsto l’effettivo “*coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell’attività di contrasto all’evasione e all’elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale*” (art. 2/2/d); non dunque soltanto aspettative di risorse aggiuntive “*di carattere premiale*”, che potrebbero derivare dalla collaborazione dei poteri locali alle politiche nazionali di contrasto all’evasione.

Ci sono almeno due aspetti concomitanti dell’interesse comune ad un impegno per un’azione comune di contrasto dell’evasione fiscale, oltre all’ovvia condivisione dell’obiettivo di un ampliamento della provvista complessiva di risorse per l’intero sistema istituzionale. Da un accertamento rigoroso delle basi imponibili

può derivare, infatti, sia uno stabile incremento delle risorse derivanti da compartecipazioni sia una conoscenza più approfondita della realtà economico sociale con conseguente possibilità per la legislazione regionale di manovra sui cespiti non interessati da misure di prelievo nazionale. Ma una migliore definizione della realtà economico sociale di un territorio rappresenta anche la migliore base per la predisposizione di una organica politica di interventi economici. Una leale collaborazione tra i diversi livelli di governo è, dunque, la preconditione per la realizzazione di una politica pubblica caratterizzata da *“principi di efficacia, efficienza ed economicità”*.

È per questo importante che la cooperazione in materia tra i diversi livelli di governo sia sostenuta dall’accesso di tutti i soggetti istituzionali alle diverse banche dati (art.2/2/v), da certezze circa i flussi reali di entrate (art. 2/2/u), da modalità condivise sulle misure di controllo e di sanzione in caso di violazione degli impegni comunemente assunti, dalla previsione che interventi statali sui tributi regionali e locali *“sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono ... la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria ... nella Conferenza di cui all’articolo 5; se ... sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative ... la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni”* (art.2/2/t). Si tratta, del resto, di condizioni ovvie al fine del rispetto del principio cardine dettato dal quarto comma dell’articolo 119 della Costituzione circa la sufficienza delle risorse attribuite per il finanziamento integrale delle funzioni assegnate a ciascuna istituzione territoriale.

L’esercizio del potere fiscale regionale non si limita alla cooperazione con lo Stato ma prevede un rapporto dinamico con la fiscalità degli Enti Locali del rispettivo territorio, per garantir loro una più rilevante *“autonomia d’entrata”*, e la manovrabilità sia delle quote di compartecipazione che dei tributi statali il cui gettito è interamente devoluto ai poteri locali.

Sul primo terreno la legislazione regionale assume il ruolo di vero e proprio punto di snodo della fiscalità territoriale. L’art. 117, comma 3, della Costituzione riconosce infatti alle regioni potestà legislativa concorrente in materia di *“coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*; coerentemente, l’art. 2 della legge richiama tra i principi della delega per l’attuazione del federalismo fiscale quello del *“rispetto della ripartizione delle competenze*

legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (lett. n).

Tra l’altro, la legge regionale potrà, *“con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato: istituire tributi regionali e locali (e) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell’esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali”* (beninteso, limitatamente ai tributi istituiti con legge regionale) (art. 2/2/q). Con legge regionale sarà anche possibile *“istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali”* (art.2/2/s).

7. La politica delle entrate: b) La manovrabilità dei tributi

Il cuore della autonomia regionale e locale in materia di entrate è costituito dalla possibilità di manovrare i tributi. Si ipotizza, a tal fine, l’assegnazione di entrate dotate *“di un adeguato livello di flessibilità fiscale”* mediante la *“costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi”* (art. 2/2/bb).

Tale flessibilità è una delle leve che sostengono il punto forse più debole della legge delega: la previsione che le istituzioni operanti in territori con minore capacità fiscale, per far fronte integralmente al complesso delle *“funzioni pubbliche loro assegnate”*, debbano attuare sui loro cittadini un prelievo superiore a quello realizzato nei territori con maggiore capacità fiscale, pratica non coerente con il già ricordato *“principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche”* (art. 2/2/l), e più in generale con il principio cardine, enunciato dal quarto comma dell’articolo 119 Cost. - della sufficienza delle risorse di cui ai primi tre commi dello stesso articolo 119 al finanziamento *“integrale”* delle funzioni attribuite.

Due gli obiettivi da realizzare attraverso la costruzione del paniere di tributi: in primo luogo minimizzare le esigenze di perequazione attraverso l’individuazione di *“tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale”*; in secondo luogo consentire, attraverso la leva fiscale *“a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non*

riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali” (art. 2/2/cc).

Si tratta di formulazioni che, anche a prescindere dalla difficoltà, per motivi di equità e di efficienza, di attivare una pressione fiscale aggiuntiva per far fronte non a politiche aggiuntive di un singolo territorio ma alle funzioni ordinarie assegnate, ancorché non assistite dalle garanzie di cui all’articolo 117, comma 2, lettere *m)* e *p)*, si scontrano con scelte di politica fiscale nazionale, compiute nel tempo, che la legge 42/2009 ha confermato esplicitamente (art. 12/1/b).

La eliminazione dell’ICI sulla prima casa (che fa seguito alla eliminazione, dalla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche, dei redditi derivanti dalla proprietà della medesima unità immobiliare) ha reso assai complessa la definizione di un autonomo tributo volto a costituire la base manovrabile dell’autonomia fiscale degli Enti Locali. La tassazione delle altre unità immobiliari può consentire introiti di una qualche consistenza nei centri medio-grandi e, soprattutto, nelle località turistiche (scontando una qualche riduzione per le possibili pratiche elusive), ma difficilmente potrà fornire reale autonomia all’universo degli enti locali piccoli e medio-piccoli che costituiscono la maggioranza.

Il rischio è che, almeno sul versante degli enti Locali, la via fiscale del finanziamento sia limitata alla assegnazione di quote di compartecipazione all’IVA e all’IRPEF. Ma anche sul versante regionale il permanere di un’incertezza sulla attuale principale fonte di gettito (*“in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi”*, art.8/1/d) crea le condizioni perché l’asse del finanziamento tributario sia costituito dalle compartecipazioni ai grandi tributi erariali.

8. La formazione dei decreti delegati: un compito condiviso fra le “istituzioni della Repubblica”

Il complesso dei principi dettati dal secondo comma dell’articolo 2 apre dunque effettive possibilità di una reale autonomia e, conseguentemente, di una reale responsabilità dei poteri locali; ma contiene anche ambiguità che andranno sciolte (e/o attenuate nel caso del finanziamento differenziato delle funzioni) in sede di formulazione e di gestione dei decreti delegati. E’ questa la ragione principale del rilievo che assumono, inevitabilmente, i commi successivi al secondo,

che definiscono la procedura per l’adozione (e l’eventuale revisione) dei decreti delegati.

È una procedura assai complessa, destinata a coinvolgere in un sistema strutturato di collaborazione/interlocazione/concertazione il sistema delle istituzioni territoriali, dunque tutti i soggetti costitutivi della Repubblica ai sensi dell’articolo 114 della Costituzione, e a riconoscere un ruolo forte al Parlamento, pur affidando l’ultima parola al Governo, in coerenza con la struttura costituzionale della delega legislativa: il Parlamento conserva infatti, come sempre, la disponibilità dell’ “arma atomica” della revoca della delega (a condizione di provvedervi con legge, e dunque con la convergente volontà di entrambe le Camere); ma finché la delega è in vigore, il decisore finale è inevitabilmente il Governo, per volontà del legislatore delegante e in coerenza con il disposto dell’articolo 76 della Costituzione.

La collaborazione/interlocazione/concertazione interistituzionale inizia già nella fase genetica o istruttoria dei testi dei decreti delegati. Il Governo è infatti tenuto ad assicurare *“piena collaborazione con le regioni e gli enti locali nella predisposizione dei decreti legislativi”* (art. 2, comma 5). Di tale collaborazione nella fase genetica dei testi sarà strumento fondamentale la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, disciplinata dall’art. 4 della legge (si veda, più oltre, il commento a questa disposizione): essa sarà la *“sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie”*, promuoverà *“la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi”* e svolgerà *“attività consultiva per il riordino dell’ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative”*.

Il procedimento deliberativo dei testi dei decreti delegati inizia con una intesa (*rectius*, un tentativo di intesa) interistituzionale da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Governo è tenuto a sottoporre gli schemi di decreto alla Conferenza ai fini della definizione della intesa. Ma se l’intesa non verrà raggiunta entro il termine stabilito dal medesimo art. 3 del d.lgsvo 281 (trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno), il Consiglio dei Ministri potrà ugualmente procedere ad approvare lo schema di decreto da trasmettere alle Camere per il parere parlamentare corredandolo di una relazione, anch’essa trasmessa alle Camere, nella quale è tenuto a indicare *“le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta”* (art. 2, comma 3).

Se invece l’intesa sarà raggiunta, il Governo la recepirà ovviamente nello schema di decreto da inviare alle Camere per il parere: va ricordato che, del resto, ai sensi dell’art. 3 del d.lgsvo 281, l’intesa si perfeziona solo con *“l’espressione dell’assenso del Governo”*. Se tuttavia, nelle fasi successive dell’iter procedimentale, il Governo, anche a seguito dell’espressione dei pareri parlamentari, dovesse avere ragioni per discostarsi dei termini dell’intesa raggiunta in Conferenza unificata, potrà farlo; ma dovrà trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale siano *“indicate le specifiche motivazioni di difformità dall’intesa”* (art. 2, comma 4).

Gli schemi di decreto trasmessi alle Camere per il parere parlamentare dovranno in ogni caso essere corredati da una *“relazione tecnica che evidenzi gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico”*. Le Camere potranno chiedere ulteriori informazioni e dati alla Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, che è tenuta a fornirli (art. 4, comma 4).

Competenti ad esprimere il parere parlamentare saranno la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, istituita ai sensi dell’art. 3, e le *“Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario”*, dunque le Commissioni bilancio delle due Camere (art. 2, comma 3). Il termine per i pareri è di sessanta giorni, ma la Commissione bicamerale (e solo essa) potrà *“chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l’espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all’esame della Commissione”* (art. 3, comma 6) . Con la proroga del termine *“si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l’esercizio della delega”* (due anni dalla entrata in vigore della legge 42). Qualora il termine per l’espressione del parere dovesse scadere nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l’esercizio della delega, quest’ultimo sarà *“prorogato di novanta giorni”*.

Decorso il termine previsto per l’espressione dei pareri parlamentari (e le eventuali sue proroghe “tecniche”), il Consiglio dei Ministri potrà comunque procedere nella adozione dei decreti. Ma, se una o più Commissioni parlamentari avranno comunque espresso un parere, il Governo dovrà conformarsi al medesimo oppure, qualora non intendesse farlo, ritrasmettere alle Camere i testi dei decreti, con le modifiche eventualmente ad essi apportate, corredati dalle sue osservazioni;

e dovrà in tal caso “*rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera*” (art. 2, comma 4), dunque motivare la propria decisione e affrontare un conseguente dibattito parlamentare.

Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti potranno comunque essere adottati in via definitiva dal Governo; al quale resterà dunque l’ultima parola in materia (semprechè il Parlamento non revochi la delega), sia pure nell’ambito di un procedimento che lo obbliga a un confronto ampio, ben strutturato e trasparente.

La medesima procedura dovrà essere seguita per l’eventuale adozione, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, di eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi, ovviamente vincolati al rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge 42 (art. 2, comma 7).

Il termine per l’esercizio della delega è di due anni dalla data di entrata in vigore della legge 42, salvo le già accennate “proroghe tecniche” previste dall’art. 3, comma 6 (e salva, ovviamente, una eventuale proroga disposta con legge, prima della scadenza della delega).

Con una specifica disposizione a valenza transitoria, l’art. 2 comma 6 prevede tuttavia che “*almeno uno dei decreti legislativi*” sia adottato entro il primo anno dalla data di entrata in vigore della legge: si tratta di quello recante “*i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al comma 2, lettera h)*”. La ragione è intuitiva: si tratta infatti di una disciplina indispensabile per la raccolta di elementi di conoscenza e comparazione dei dati finanziari e di bilancio, del tutto necessari per la predisposizione dei decreti delegati e più in generale per l’attuazione della riforma. E’ anzi al riguardo da auspicare che il Governo provveda entro i primi mesi del prossimo autunno, senza sfruttare il più ampio termine annuale previsto dalla delega, così da dettare principi applicabili già ai bilanci delle amministrazioni pubbliche per il 2010.

Contestualmente all’adozione del predetto schema di decreto legislativo sulla armonizzazione dei bilanci pubblici, e in allegato al medesimo, il Governo dovrà trasmettere alle Camere una relazione concernente “*il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l’indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse*” (art. 2, comma 6).

Opportunamente, la disposizione parla di un “quadro *generale* di finanziamento degli enti territoriali”, di “*ipotesi* di definizione su base quantitativa della struttura *fondamentale* dei rapporti finanziari”, e dell’ “*indicazione* delle *possibili* distribuzioni delle risorse”: le parole evidenziate esprimono una giusta cautela; dati (e scelte) più precisi, dettagliati e vincolanti non potranno infatti non essere definiti che alla fine del complesso processo di attuazione della delega, per il quale i due anni previsti rappresentano già un termine a ben vedere assai breve e impegnativo.

Il termine normale dei due anni dalla entrata in vigore della delega vale invece per un altro decreto legislativo che l’art. 2, comma 7, ha voluto espressamente menzionare: quello contenente “*la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell’articolo 20*”. Non è facile identificare la portata normativa di questo richiamo. Ma forse può essere rinvenuta nella intenzione di sottolineare l’imprescindibilità e la valenza strategica di questo tassello della riforma; e dunque per escludere che una attuazione parziale della delega (sempre possibile in linea di puro diritto) possa avere luogo senza la preventiva messa in funzione dei meccanismi per la determinazione dei costi e fabbisogni standard, meccanismi necessari per una equa ripartizione delle risorse rispettosa dei principi stabiliti dall’articolo 119 della Costituzione. (*Franco Bassanini e Giorgio Macciotta*)

Tabella 1

Regione Anno	2007					Italia = 100				
	PIL pro capite	Entrate tributarie e contributive pro capite	Entrate/PIL	Spesa totale pro capite	Spesa/ entrate	PIL	Entrate	Spesa	Entrate/PIL	Spesa/ entrate
Piemonte	28.210	13.875	49,18	12.908	93,03	109,63	114,03	106,54	104,01	93,43
Val D'Aosta	33.672	15.446	45,87	20.630	133,56	130,86	126,94	170,28	97,01	134,14
Lombardia	33.133	17.344	52,35	12.589	72,58	128,77	142,54	103,91	110,70	72,90
Liguria	26.615	12.630	47,46	14.216	112,56	103,43	103,80	117,34	100,36	113,04
Trentino Alto Adige	31.951	13.993	43,79	15.634	111,73	124,17	115,00	129,04	92,61	112,21
Veneto	29.855	13.342	44,69	10.557	79,12	116,03	109,66	87,14	94,51	79,46
Friuli V. G.	28.952	13.488	46,59	15.807	117,20	112,52	110,85	130,47	98,52	117,70
Emilia R.	31.551	14.972	47,45	12.748	85,15	122,62	123,05	105,22	100,35	85,51
Toscana	28.032	13.115	46,79	12.611	96,16	108,94	107,79	104,09	98,94	96,57
Umbria	24.291	11.029	45,41	13.358	121,11	94,40	90,65	110,25	96,02	121,63
Marche	26.024	11.661	44,81	11.426	97,99	101,14	95,83	94,31	94,76	98,41
Lazio	29.978	14.581	48,64	15.009	102,93	116,51	119,84	123,88	102,86	103,38
Abruzzo	21.071	9.903	47,00	11.771	118,86	81,89	81,39	97,16	99,39	119,37
Molise	19.573	8.559	43,73	11.477	134,09	76,07	70,34	94,73	92,47	134,67
Campania	16.656	7.593	45,58	9.578	126,14	64,73	62,40	79,05	96,40	126,68
Puglia	17.250	7.284	42,23	9.693	133,06	67,04	59,87	80,00	89,30	133,64
Basilicata	18.578	7.614	40,99	11.227	147,45	72,20	62,58	92,67	86,67	148,08
Calabria	16.770	6.990	41,68	11.296	161,60	65,17	57,45	93,23	88,14	162,30
Sicilia	17.001	7.223	42,48	10.904	150,97	66,07	59,36	90,00	89,84	151,62
Sardegna	20.091	8.437	41,99	12.033	142,63	78,08	69,34	99,32	88,80	143,24
ITALIA	25.731	12.167	47,29	12.115	99,57					
CENTRONORD	30.138	14.612	48,48	12.984	88,86	117,13	120,09	107,17	102,53	89,24
SUD	17.522	7.615	43,46	10.498	137,86	68,10	62,58	86,65	91,91	138,46

Fonti: Elaborazione su dati ISTAT (PIL e Popolazione) e Conti Pubblici Territoriali (Entrate e Spese). Per quanto riguarda le entrate sono stati utilizzati solo i valori delle entrate tributarie e contributive.