

Sotto questo profilo possono incisivamente soccorrere, specie negli enti che più fanno ricorso a detta gestione per diversi servizi, sia l'attività di apposite strutture interne per pertinenti monitoraggi, sia l'attività dei rappresentanti dell'ente in seno agli organismi esterni, sia l'utilizzazione di specifici strumenti di rilevazione e rappresentazione dell'andamento delle gestioni.

Tra questi andrebbero in ogni caso effettivamente utilizzati quelli previsti dallo stesso d.l.vo n.77 del 1995 e rimessi, quanto all'applicazione, ai regolamenti locali di contabilità. Ci si riferisce, in particolare, all'art.2, comma 2, che rimette agli enti l'emanazione di norme regolamentari per "assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni costituite per l'esercizio di funzioni e servizi", ma anche all'art.72, comma 6, che prevede "la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne.

1.6 L'assetto dei controlli interni: profili generali

L'apertura dell'ordinamento degli enti locali a valori economici, oltre che finanziari, l'obbligatoria tenuta di contabilità e conti economici e il recepimento di modalità gestionali di tipo aziendalistico hanno determinato una inevitabile riconsiderazione dei controlli interni.

Contestualmente, si è registrato un ridimensionamento dei controlli esterni di sola legittimità e una rivalutazione di quelli referenti sulla gestione.

Infatti, la nuova valorizzazione e centralità dei controlli interni nasce soprattutto dall'esigenza che l'amministrazione conosca e migliori se stessa mediante taluni sensori interni, che siano idonei a misurarne l'azione, in modo che gli stessi amministratori possano avere piena consapevolezza dei diversi elementi, positivi e negativi, che incidono sulla loro attività e, perciò stesso, sui risultati complessivi della gestione.

Nel quadro normativo dei controlli interni - che coinvolge anche i consigli, in quanto organi di indirizzo e vigilanza, oltreché le giunte e gli stessi responsabili dei servizi - si enucleano, per la loro particolare connotazione di autonomia, il responsabile del servizio finanziario, il collegio dei revisori e le strutture per il controllo interno di gestione.

L'attuale configurazione giuridica delle predette figure trova il suo momento genetico nella legge n. 142 del 1990, che, però, detta la disciplina di base solo per il collegio dei revisori. Infatti, il controllo interno di gestione e il servizio finanziario vengono previsti organicamente con i decreti legislativi n. 29 del 1993 e n. 77 del 1995.

Pertanto, tali moduli di controllo sono inquadrabili in un unico sistema e, per tale loro connotazione, vengono qui globalmente considerati, rinviando, per una più analitica disamina, alla parte III della relazione.

In questa sede se ne colgono significatività e complessità sia in ragione dell'ampiezza delle funzioni (che investono l'intera attività amministrativa e gestionale nei suoi profili contabili, economico-finanziari, di efficienza, efficacia ed economicità), sia perché appaiono preordinati ad operare, oltre che nell'interesse dell'amministrazione in cui sono incardinati, nell'interesse dell'ordinamento generale.

I predetti controlli godono, nei confronti degli organi di amministrazione, di una posizione autonoma che:

- per il collegio dei revisori deriva sia dal carattere di inderogabilità dell'art. 105 del decreto n. 77 del 1995, così come riconfermato dalla recente legge n. 127 del 1997 del 1997, sia dalla circostanza che il collegio stesso è composto di soli esperti esterni;

- per il servizio finanziario si sostanzia nella procedimentalizzazione delle funzioni, nel potere interdittivo sugli atti di spesa mancanti di copertura, nell'obbligo di segnalazione nei casi di possibili squilibri di bilancio derivanti da andamenti di parte corrente non compensabili da maggiori entrate o minori spese;
- per la struttura di controllo interno di gestione (servizi di controllo interno o nuclei di valutazione), risulta esplicitamente affermata dall'art. 20, comma 3, del d.l.vo n. 29 del 1993.

Sul piano del funzionamento, l'articolato sistema dei controlli interni non è ancora entrato pienamente a regime. Stenta soprattutto, come meglio si vedrà nell'apposito capitolo della parte III, l'avvio delle strutture operative di controllo di gestione. Qui si può notare che, considerato nel suo complesso, il sistema:

- richiede l'impegno di risorse - anche per via dell'utilizzazione di esperti esterni - piuttosto rilevanti e non sempre correlate alle effettive esigenze di funzionalità degli enti di minori dimensioni;
- comporta una varietà di referti, incroci (e a volte sovrapposizioni) di attività fra le strutture di controllo interno e momenti di stretta connessione con gli organi di amministrazione attiva, con possibili rischi di alterazione dei diversi livelli di responsabilità;
- richiede attenti interventi di normazioni secondarie (statutaria e/o regolamentare) - cui non manca di rinviare il legislatore - per rendere funzionali i rapporti e relazioni degli organi considerati applicazione delle norme di contabilità.

Da ultimo, ai fini di una omogeneità di particolare interesse per l'attività delle strutture di controllo interno, si ritiene di segnalare la necessità di procedere alla verifica dei principi contabili in attuazione dell'art. 109 del d.l.vo n. 77 del 1995.

1.7 Rapporti tra regioni ed enti locali: profili particolari

Premessa

I rapporti tra regioni ed enti locali presentano alcuni aspetti problematici, che hanno indubbia rilevanza per il buon funzionamento delle amministrazioni. Ad alcuni di questi "nodi" si ritiene di dedicare qualche breve cenno, anche in considerazione delle innovazioni legislative e costituzionali al momento in preparazione.

1.7.1 L'attribuzione di funzioni agli enti locali

Gli articoli 9, 14 e 15 della legge 8.6.1990, n. 142, avevano attribuito amplissime funzioni a comuni e province, per la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Pertanto, l'art. 3 aveva stabilito anche, chiaramente, che nelle materie di loro competenza le regioni avrebbero dovuto organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, conformandosi certamente ai principi stabiliti dalla stessa legge n. 142 del 1990 in ordine alle funzioni del comune e della provincia, ma identificando in concreto "gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio".

In sostanza, secondo la legge n. 142, nelle materie previste dall'art. 117 della Costituzione doveva essere la regione a specificare le funzioni di comuni e province, in connessione anche con i fondamentali compiti di programmazione economico-sociale e territo-

riale che lo stesso art. 3 le attribuiva (cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 343 del 1991 e n. 87 del 1996).

Senonchè, è noto che almeno per quanto concerne la distribuzione delle funzioni agli enti minori l'inattuazione dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 da parte delle regioni è stata "pressochè completa" (così, testualmente, la relazione finale del 4.7.1996 del gruppo misto di lavoro al Tavolo delle Regole tra Anci, Upi, Uncem e regioni).

E questa sostanziale inattuazione è stata concordemente attribuita a varie cause: lo scarso entusiasmo delle regioni a spogliarsi di competenze e apparati, l'inadeguata capacità organizzativa e propositiva degli enti locali, gli ostacoli al trasferimento del personale e delle risorse finanziarie (cfr. l'ora citata relazione finale).

Inoltre, è stato riconosciuto che dall'inattuazione in questione è risultata maggiormente penalizzata la provincia, "il cui ruolo è, finora, in parte inespresso" (cfr. ancora la citata relazione).

Ciò premesso, va ricordato che l'assetto delle autonomie locali risulta rinnovato dalla legge 15.3.1997, n. 59, che come è noto ha attribuito al Governo un'ampia delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali (oltre che per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa): alle regioni e agli enti locali spetteranno infatti tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonchè tutte le funzioni e i compiti localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da organi dello Stato o di altri enti, con le sole esclusioni espressamente indicate (art. 1).

Peraltro, va sottolineato che nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, i previsti decreti legislativi non saranno sufficienti al concreto conferimento delle funzioni agli enti minori: dovranno essere infatti seguiti, per tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale ed entro il termine di sei mesi, da specifiche leggi regionali. Per il caso in cui la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo è poi delegato ad emanare, nei successivi novanta giorni e sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi per una ripartizione di funzioni tra regioni ed enti locali valevole fino all'entrata in vigore della prevista legge regionale (art. 4).

La legge n. 59 del 1997 presenta certo particolarità d'indubbio interesse per la necessaria razionalizzazione del delicato sistema delle autonomie locali.

In particolare, risulta chiara la valorizzazione del principio di "sussidiarietà", tra gli altri elencati all'art. 4: al fine di responsabilizzare l'"autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati", viene infatti prevista l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le loro dimensioni.

Ed al principio di sussidiarietà si fa poi espresso richiamo, per chiarire l'ampiezza del conferimento di funzioni e compiti amministrativi a regioni ed enti locali, agli articoli 1, comma 2, e 3, lettera b.

Inoltre, al principio di sussidiarietà sembrano sostanzialmente ispirarsi anche gli articoli 2, comma 2, e 4, comma 3 lettera l.

L'art. 2, comma 2 stabilisce infatti che la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento di funzioni e compiti è disposta, secondo le rispettive competenze e potestà normative, dalle regioni e dagli enti locali. E l'art. 4, comma 3 lettera l pone espressamente " il principio dell'autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti".

Per conseguenza, risulta chiaramente non solo che a comuni e province spettano tutte le funzioni e i compiti amministrativi, con la sola esclusione di quelli incompatibili con le loro dimensioni, ma anche che l'esercizio della potestà legislativa regionale deve lasciare all'autorità "più vicina agli interessati" il necessario ambito di discrezionalità nell'apprezzamento e nella soddisfazione delle concrete esigenze amministrative.

E si tratta di una precisazione legislativa non irrilevante, se solo si consideri, ad esempio, che un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 77 del 1987, aveva affermato che nelle materie di competenza regionale "l'unico limite" che l'attribuzione da parte dello Stato di funzioni agli enti territoriali minori poteva comportare alla legislazione regionale era l'impossibilità di sottrarre agli enti minori le funzioni a questi decentrate.

In definitiva, sembra auspicabile che l'impegnativo disegno organizzativo che ispira la legge n. 59 del 1997 (cfr. i numerosi e talora complessi adempimenti legislativi e procedurali prescritti dagli artt. 4, 6 e 7) venga attuato compiutamente e nei termini, peraltro già prorogati dall'art. 7 della recente legge 15.5.1997, n. 127.

Inoltre, appare opportuno che nei decreti legislativi sulla revisione dei trasferimenti statali agli enti locali e sull'attuazione dell'imposta regionale sulle attività produttive-IRAP-previsti dalla legge 23.12.1996, n. 662 (art. 1, commi 175 e segg. e art. 3, commi 143 e segg.) venga tenuto anche conto della funzione regionale di allocazione delle competenze prevista dall'ora ricordata successiva legge 15.3.1997, n. 59.

1.7.2 I piccoli comuni

La legge n. 142 del 1990 aveva considerato anche le gravi difficoltà proprie di molti dei comuni più piccoli, i c.d. comuni-polvere, spesso chiaramente inadeguati a svolgere con ragionevole efficienza i loro complessi compiti.

A questo proposito, va premesso che per l'art. 133 dell'attuale Costituzione spetta alla regione, "sentite le popolazioni interessate... istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni o denominazioni". Dal complesso della giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto (cfr. le sentenze n. 38 del 1969, n. 62 del 1975, n. 204 del 1981, n. 107 del 1983, n. 453 del 1989) risulta anche chiaramente che per la modifica delle circoscrizioni comunali, e in particolare per la fusione di più comuni, le consultazioni delle popolazioni interessate sono obbligatorie ma "non vincolanti", con la conseguenza, in sostanza, che un eventuale parere negativo delle popolazioni interessate non dovrebbe impedire la fusione.

La legge n. 142 del 1990 risulta peraltro ispirata, in questa materia, da una logica almeno in parte diversa: favorire per quanto possibile le aggregazioni spontanee. La legge richiede invero la formulazione di un programma regionale di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni da aggiornare ogni cinque anni, ma prevede anche incentivi di vario tipo: contributi straordinari dello Stato, ed eventualmente della regione; garanzie alle comunità di origine di adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi; possibilità di istituire municipi presso tali comunità con il compito di gestire i servizi di base e altre funzioni delegate; l'elezione di un pro-sindaco e di due consultori da parte dei cittadini residenti nel municipio (artt. 11 e 12). Inoltre, la legge n. 142 stabilisce che in vista di una fusione le regioni promuovano unioni di comuni "per l'esercizio di una pluralità di funzioni o servizi", e a tal fine provvedano all'erogazione di contributi aggiuntivi (art. 26).

Senonchè, per l'insufficiente iniziativa della maggior parte delle regioni, per il desiderio di rispettare secolari legami di appartenenza ad una determinata comunità, per la pre-

senza di posizioni meramente campanilistiche e per altre ragioni ancora, l'azione regionale di promozione e incentivazione finalizzata all'accorpamento dei comuni più piccoli non risulta aver avuto apprezzabile successo.

La legge n. 142 del 1990 prevede anche "convenzioni" fra comuni per lo svolgimento di "funzioni e servizi determinati" (art. 24, comma 1); "consorzi" per "la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio di funzioni" (art. 25, modificato dal d.l. n. 361 del 1995 convertito nella legge n. 437 del 1995); "accordi di programma" per opere o interventi che richiedono l'azione integrata di almeno due enti territoriali (o amministrazioni statali o altri soggetti pubblici: art. 27).

Inoltre, le stesse "società per azioni" previste dall'art. 22 della legge n. 142 del 1990 permettono in sostanza, insieme al coinvolgimento di imprenditori privati, una forma di collaborazione tra più comuni.

E nella legge n. 142 del 1990 è anche previsto il ricorso a forme vincolate di cooperazione: "convenzioni" prescritte dallo Stato o dalla regione, nelle materie di propria competenza, "per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera" (art. 24, comma 3); "consorzi obbligatori" disposti con legge dello Stato per "determinate funzioni o servizi" (art. 25, comma 7).

Orbene, anche questi strumenti di cooperazione delineati dalla legge n. 142 del 1990 risultano spesso non utilizzati dai comuni più piccoli.

Le convenzioni spontanee e gli accordi di programma si limitano infatti a coordinare azioni che vanno pur sempre svolte dagli enti competenti (v. artt. 24, comma 1 e 27, comma 1).

La costituzione di nuovi consorzi è frenata da alcune incertezze che sembrano al momento caratterizzare la figura in questione: si considerino la prevista "revisione dei consorzi" preesistenti alla legge n. 142 (v. art. 60), l'originaria formulazione dell'art. 25 della stessa legge (poi modificato dal d.l. n. 361 del 1995) che non prevedeva consorzi per l'espletamento di "funzioni"; il diffuso sfavore per uno strumento che non sempre in passato ha dato prova di soddisfacente efficienza.

Per la corretta costituzione di società per azioni, e per la conseguente adeguata gestione delle partecipazioni, occorrono poi pur sempre specifiche professionalità che possono mancare nei comuni più piccoli, e sono comunque necessari adeguati bacini d'utenza.

Le convenzioni obbligatorie costituiscono infine uno strumento non sempre gradito alle amministrazioni interessate, e comunque limitato nell'oggetto e nel tempo.

In definitiva, è sembrato un po' a tutti evidente che il "nodo" dei piccoli comuni debba essere riconsiderato.

Un primo passo in tal senso si è avuto con la recente legge 23.12.1996, n. 662, che all'art. 1, commi 175 e segg. ha disposto una delega al Governo per la revisione ed il riordino dei trasferimenti statali: tra i vari principi e criteri cui dovranno uniformarsi i decreti legislativi, sono infatti previsti non solo correttivi che tengano conto della "rigidità dei costi degli enti di minore dimensione demografica", ma anche "parametri che incentivino la gestione dei servizi in forma associata da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti".

Della materia in questione, si occupa poi anche l'A.S. 1388, attualmente all'esame del Parlamento.

Da tale disegno di legge, sembra al momento doversi evincere un orientamento favorevole sia alla previsione di ulteriori incentivi finanziari per le fusioni, sia ad un più diffuso

esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni più piccoli. Peraltro, con la precisazione (cfr. la relazione governativa al disegno di legge) che "nel rispetto dei principi di autonomia, l'iniziativa è rimessa in modo esclusivo ai singoli enti interessati".

Tutto ciò considerato, questa Sezione è dell'avviso che a beneficio dei comuni più piccoli potrebbe anche essere valorizzata quell'"assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali" che l'ordinamento già attribuisce alle province (cfr. l'art. 14 lettera l della legge n. 142 del 1990), e che però in concreto non risulta ancora sufficientemente utilizzata.

Le province potrebbero infatti non solo sopperire almeno in parte alle diffuse carenze di adeguate professionalità presso i comuni-polvere, ma anche prospettare, e poi in concreto predisporre tecnicamente, utili forme di cooperazione o associazione.

1.7.3 Le comunità montane

Per l'art. 28 della legge n. 142 del 1990, le comunità montane sono enti locali costituiti con leggi regionali tra comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, ed anche la fusione di tutti o parte dei comuni associati.

L'ente locale in questione può certo superare molte delle difficoltà amministrative proprie dei comuni montani più piccoli.

Senonchè, questi ultimi sono risultati talora restii ad affidarsi alle comunità montane, ed anche per questo aspetto può quindi dirsi che la legge n. 142 del 1990 non ha realizzato parte delle sue potenzialità.

A questo proposito, l'art. 4 della legge n. 59 del 1997 prevede espressamente che la "generalità dei compiti e delle funzioni amministrative" sia attribuita, secondo il principio di sussidiarietà, non solo a comuni e province, ma anche, all'occorrenza, alle comunità montane.

E' una possibilità, non prevista dal testo originario del disegno di legge che ha poi portato alla legge n. 59 del 1997, che sembra assai opportuna e di cui potrebbe essere fatto, ritiene questa Sezione, un congruo uso.

1.7.4 Le aree metropolitane

La legge n. 142 del 1990 aveva attribuito carattere di area metropolitana ad alcune specifiche "zone" (comprendenti in particolare i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli ed eventualmente Cagliari).

Secondo la legge n. 142, le regioni avrebbero dovuto provvedere alla concreta delimitazione territoriale delle aree; al conseguente riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana; alla ripartizione infine delle funzioni tra i comuni e la città metropolitana, che dovrebbero appunto costituire i due livelli di amministrazione nelle aree in questione (artt. 17-20). A sua volta, il Governo avrebbe dovuto provvedere, con appositi decreti legislativi e su proposta delle rispettive regioni, alla costituzione delle autorità metropolitane (art. 21).

Tutto ciò è rimasto però in massima parte inattuato, e i termini previsti per i vari adempimenti sono stati inutilmente prorogati dalla legge 2.11.1993, n. 436.

Al momento, anche questa materia risulta oggetto del già citato A.S. 1388, e sono tra l'altro all'esame del Parlamento l'ipotesi di un maggiore coinvolgimento delle province e dei comuni interessati nella realizzazione della nuova esperienza amministrativa, e la possibilità che le regioni individuino "ulteriori funzioni" da esercitare "a livello metropolitano".

oltre a quelle che verrebbero specificate dalla legge statale.

In effetti, sembra doversi ritenere che l'inattuazione delle città metropolitane costituisca un'altra "impasse" da superare, dal momento che un sostenibile sviluppo delle aree urbane e una loro adeguata collocazione in un contesto sovranazionale sempre più integrato e competitivo comportano non solo particolari esigenze nella gestione dei servizi, ma anche la necessità di una specifica configurazione e pianificazione ambientale e socio-economica.

1.7.5 Gli accordi previsti dalla legge n. 662 del 1996

I commi 203 e segg. dell'art. 2 della già citata legge n. 662 del 1996 prevedono numerosi accordi che possono in vario modo interessare regioni ed enti locali: la "programmazione negoziata" tra una o più amministrazioni pubbliche competenti e una o più parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi per un'unica finalità di sviluppo; l'"intesa istituzionale di programma" tra amministrazione centrale e regione per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati; l'"accordo di programma quadro" che amministrazione centrale e regione promuovono con enti locali ed altri soggetti per l'attuazione di una loro intesa istituzionale di programma; il "patto territoriale" tra enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati per l'attuazione di un programma di interventi per lo sviluppo locale; il "contratto di programma" che l'amministrazione statale competente stipula con grandi imprese, consorzi di imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata; il "contratto d'area" che amministrazioni pubbliche anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro ed eventuali altri soggetti promuovono con riferimento ad alcune specifiche e determinate aree di crisi.

In tal modo, le nuove disposizioni richiamano e compiutamente definiscono modalità di intervento che erano già state progressivamente previste da varie leggi (cfr. la legge n. 64 del 1986 sugli interventi nel mezzogiorno e le relative esperienze attuative; il d.l. n. 415 del 1992, la legge n. 488 del 1992 e il d.l.vo n. 96 del 1993 sulla cessazione dell'intervento straordinario; il d.l. n. 2 del 1995 e la legge n. 104 del 1995 sull'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale etc.). E tali utili strumenti, fatta eccezione per i contratti di area, sembrano anzi diventati di generale applicazione per tutto il territorio nazionale, anche indipendentemente, cioè, da una particolare situazione di crisi o depressione economica (cfr. la formulazione del comma 203 con quella del comma 206).

A questo proposito, si ritiene che per armonizzare le varie iniziative di rilievo concernenti uno stesso territorio, la programmazione socio-economica regionale prevista dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990 dovrà tener conto, tra l'altro, anche degli effetti degli interventi attuati in esecuzione delle nuove disposizioni ora richiamate.

PAGINA BIANCA

PARTE II

1. La finanza locale nel 1995. Analisi generale e profili evolutivi

Il settore della finanza locale, che rappresenta un momento essenziale per il soddisfacimento dei bisogni della collettività nazionale, resta tuttora vincolato nelle scelte operative dalle politiche pubbliche generali dello Stato e dalle misure economico finanziarie adottate dalle autorità centrali.

Per una valutazione più ponderata dei risultati consuntivi realizzati dagli enti locali appare, pertanto, opportuno accennare succintamente al quadro economico finanziario generale nel cui ambito si è svolta la gestione 1995 degli enti in esame.

Il documento di programmazione economico finanziaria per il triennio 1995 - 1997 si poneva come obiettivo principale la stabilizzazione del peso del debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo alla fine del 1995 per realizzare negli anni successivi l'inversione di tendenza ed ottenere la diminuzione dell'incidenza percentuale dell'indebitamento pubblico rispetto al prodotto interno lordo.

Contemporaneamente, il citato documento proponeva la realizzazione di avanzi primari crescenti nel triennio, in modo da assicurare successivamente la convergenza delle condizioni di finanza pubblica verso i parametri stabiliti nel trattato di Maastricht.

Per realizzare gli obiettivi programmati, si proponeva per gli anni 1995 - 1997 una manovra correttiva dell'ordine di 4,5 punti percentuali del prodotto interno lordo, pari a conclusione del triennio a complessivi 86.000 miliardi, cui si dovevano aggiungere dismissioni patrimoniali stimate in 10.000 miliardi in ciascun esercizio del triennio.

Nel 1995, per conseguire l'aumento programmato del saldo primario, e, fissando come obiettivo per l'anno un fabbisogno di 138.600 miliardi, veniva posta in essere una manovra correttiva degli andamenti del fabbisogno tendenziale dell'ordine di 48.000 miliardi, che si concentrava su interventi sulle componenti primarie del saldo atti a contenere i pagamenti a livelli di crescita inferiori al tasso programmato d'inflazione (2,5%) ed ipotizzava l'invarianza della pressione fiscale rispetto all'anno precedente.

Gli interventi suddetti venivano ripartiti in 27.000 miliardi di riduzioni di spesa e 21.000 miliardi di maggiori entrate. Era atteso un ulteriore risparmio di circa 2.000 miliardi in relazione alla tendenza alla diminuzione dei tassi d'interesse.

Il fabbisogno veniva stimato in otto punti percentuali del prodotto interno lordo ed il saldo primario intorno ai 37.000 mila miliardi (pari al 2,1 per cento del PIL).

Una particolare attenzione veniva rivolta al versante della spesa, la cui evoluzione complessiva doveva essere contenuta entro il limite del tasso programmato d'inflazione con incrementi della spesa in conto capitale, oltre tale limite da compensarsi con il contenimento a livelli inferiori di quella corrente.

Le riduzioni della spesa per 27.000 miliardi derivavano dalle disposizioni contenute nella legge 23 dicembre 1994, n. 724 (collegata alla legge finanziaria) e dall'insieme delle correzioni apportate al bilancio a legislazione vigente dalla stessa legge finanziaria 23 dicembre 1994, n. 725, incidendo per 24.100 miliardi sulle spese di parte corrente, per 2.050 miliardi sui trasferimenti in conto capitale e per 850 miliardi sulle partite finanziarie.

Già all'inizio dell'anno 1995, si intravedeva un forte aggravio del costo del servizio del debito pubblico in conseguenza della mancata discesa dei tassi d'interesse inizialmente prevista. Per tale motivo, ed altresì per accelerare il processo di diminuzione del peso del debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo, nel mese di febbraio il governo, con il decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41 convertito nella legge 22 marzo 1995, n. 85, varava una manovra aggiuntiva dell'ordine di 21.500 miliardi, articolata in un aumento del gettito tributario dell'ordine di 16.000 miliardi e in una riduzione di spesa per i restanti 5.500 miliardi.

Le linee principali dell'intervento sulla spesa, originariamente previsto, attenevano al completamento delle riforme strutturali in atto nei comparti della sanità, della previdenza, del pubblico impiego e della finanza locale.

Per quanto concerne tale ultimo comparto, che qui interessa, le misure di completamento delle riforme avviate dai decreti delegati scaturiti dalla legge di delega n. 421 del 1992, ne avrebbero dovuto rafforzare i contenuti, istituendo vincoli finanziari e meccanismi amministrativi in grado di rendere più stretto il legame tra nuove decisioni di spesa ed aumenti di entrate.

Veniva altresì ipotizzato un "decentramento in senso federalista" quale fattore di effettivo controllo delle collettività locali sulle assunzioni di spesa, sulla qualità dei servizi e sul livello desiderato di imposizione. L'attuazione di tale indirizzo sarebbe dovuta avvenire secondo un piano organico di graduale trasferimento di funzioni e capacità impositive.

Come è noto, tale piano non è stato realizzato in tempo utile per sortire effetti con riferimento all'esercizio in esame ed è tuttora in via di completamento la riforma organica delle funzioni e della finanza degli enti territoriali.

Pertanto, con riferimento alle linee programmatiche per l'esercizio 1995 si rileva che in assenza del previsto rafforzamento della riforma, volto a rendere più cogente il legame tra nuove decisioni di spesa e aumenti di entrate, si sarebbero potuti al più realizzare 1.500 miliardi previsti come conseguenza del contenimento della spesa per la finanza locale dovuto alle innovazioni all'epoca già introdotte, ma non ulteriori risparmi che la nuova normativa avrebbe potuto comportare⁴.

Sul versante dell'entrata, veniva fissato l'obiettivo di un incremento per 21.000 miliardi a fronte del mantenimento della pressione tributaria sui livelli del 1994, obiettivo questo sottoposto a revisione nella sede della manovra aggiuntiva del febbraio 1995. E' evidente che l'impostazione di partenza si fondava sull'ipotesi di una vivace crescita del prodotto interno lordo e su una più intensa attività accertativa, fattori questi in grado di produrre maggiore gettito nell'invarianza della pressione fiscale, mentre l'intervento correttivo non ha assicurato tale invarianza.

In particolare, per quanto concerne il comparto degli enti locali l'obiettivo prioritario restava quello di conferire agli stessi una maggiore capacità impositiva, onde contrarre progressivamente i flussi di risorse trasferite dall'erario.

⁴ In realtà, nei documenti di programmazione per l'esercizio in esame, pur essendo previsto l'avvio del decentramento in senso federalista, se ne prevedeva la realizzazione secondo un piano organico di graduale trasferimento di funzioni e di capacità impositiva, non stimando per l'esercizio in esame riduzioni di spesa ulteriori rispetto ai 1.500 miliardi derivanti dalla normativa all'epoca in atto.

Il fulcro di tale sistema era rappresentato dalla imposta comunale sugli immobili, nell'esercizio 1995 già a regime, al cui gettito era correlata una detrazione dall'importo dei trasferimenti erogati dallo Stato pari all'entrata conseguibile a livello di imposizione minima.

Nella sede programmatica era, come si è detto, ipotizzato un ulteriore sviluppo del livello di autonomia finanziaria degli enti, da realizzarsi attraverso la costruzione di un sistema decentrato di imposizione atto a far emergere nell'ambito delle comunità degli amministratori la correlazione tra i sacrifici imposti ed i vantaggi ottenuti in termini di erogazione di servizi pubblici. Come è noto, tali innovazioni non sono state introdotte nell'anno in esame e la struttura della imposizione locale ha subito esclusivamente modificazioni di dettaglio.

Al riguardo, va ricordato che nell'anno 1995 è andata a regime la riforma dei tributi locali avviata con il decreto legislativo n. 507 del 15 novembre 1993 relativamente alla tassa di occupazione degli spazi e delle aree pubbliche, dell'imposta sulla pubblicità esterna e della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Lo stesso decreto legislativo n. 507 del 1993 ha subito modificazioni nel corso del 1995 (da ultimo con la legge 28 dicembre 1995, n. 549 collegata alla finanziaria 1996), che hanno riguardato principalmente la "tassa" smaltimento rifiuti.

E' appena il caso di ricordare in questa sede che il riordino della fiscalità locale è stato dapprima all'esame di una commissione di studio e, successivamente con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegata alla finanziaria 1997) è stata conferita al governo una serie di deleghe in materia di riforma dei tributi propri degli enti territoriali. (v. parte I. capitolo 1).

Sul fronte dell'entrata, il programma contemplava anche la manovra tariffaria relativa ai diversi servizi pubblici, essenzialmente rivolta ad assicurare la copertura di quote ragguardevoli dei relativi costi, ponendo attenzione a contenere gli effetti inflattivi che sarebbero potuti scaturire da un generalizzato aumento delle tariffe.

Sullo sfondo di tale genere di interventi, si poneva la necessità di comprimere i costi di erogazione dei servizi pubblici, attraverso la razionalizzazione dei processi produttivi e la strutturazione in senso aziendalistico delle gestioni degli stessi.

Va considerato che la manovra di finanza pubblica acquista una particolare coerenza nei confronti degli enti locali nella quantificazione dei trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato ed allocati in particolare nella rubrica del Ministero dell'Interno.

Per quanto concerne i trasferimenti correnti era previsto un incremento del Fondo ordinario (allocato nel cap. 1601) e del Fondo perequativo (cap. 1602), mentre gli stanziamenti del Fondo consolidato erano in leggera flessione. Nel complesso, tali variazioni comportavano, sempre a livello di previsioni iniziali,⁵ un aumento complessivo del 4,6 % delle dotazioni dei fondi in esame.

Nelle previsioni definitive, si è rilevato tuttavia un non trascurabile aumento degli importi del fondo ordinario (circa 273 miliardi), mentre le previsioni relative agli altri due fondi si sono dimostrate attendibili.⁶

⁵ Gli incrementi indicati a livello di previsioni iniziali comportavano la dotazione del fondo ordinario in 18.164 miliardi, rispetto ai 17.709,7 miliardi delle previsioni assestate 1994 e la dotazione del fondo perequativo in 1.515,7 miliardi, rispetto agli 871,4 miliardi delle previsioni assestate del 1994. Come verrà meglio chiarito nel prosieguo la dotazione del fondo ordinario subirà modificazioni in aumento e verrà determinata in 18.549,3 miliardi nelle previsioni definitive per l'esercizio 1995.

⁶ Nel complesso si rilevava, quindi, a livello di previsioni definitive un incremento dei fondi trasferiti nell'ordine dei 1.435 miliardi, pari al 6,3 % in termini percentuali.

Nel corso dell'esercizio in esame, la materia dei trasferimenti agli enti locali ha trovato un primo assetto nel provvedimento collegato di finanza pubblica (legge n. 724 del 1994), successivamente integrato dalla surriferita manovra aggiuntiva (decreto legge n. 41 del 1995, convertito nella legge n. 85 del 1995). Tale ultimo intervento ha comportato una riduzione dei trasferimenti agli enti locali pari a 670 miliardi.

La manovra correttiva effettuata con il decreto legge n. 41 del 1995 ha comportato, inoltre, significative modificazioni all'ordinamento a regime dei trasferimenti erariali. I punti qualificanti di tale revisione sono costituiti dall'impiego di una metodologia di costi standard per determinare il riequilibrio dei trasferimenti, ai quali vanno raffrontate le risorse generali detenute dall'ente.

Il successivo decreto legge n. 444 del 27 ottobre 1995 (convertito nella legge 20 dicembre 1995, n. 539) è intervenuto ancora sulla materia, determinando in primo luogo la quota di trasferimenti ordinari sulla base dei gettiti ICI ed INVIM comunicati dal Ministero delle Finanze alla data del 13 luglio 1994 ed assegnando un contributo integrativo di 105 miliardi agli enti maggiormente colpiti dalle riduzioni conseguenti all'applicazione del d.l. n. 41 sopra indicato.

Tale disposizione ha sancito anche la regolazione dei conguagli connessi alla misura del gettito dell'ICI ed ha costituito la base di riferimento per la determinazione dei contributi negli esercizi successivi.

I criteri sui quali è fondata l'azione di progressivo riequilibrio dei trasferimenti dello Stato sono stati ancora sottoposti a modificazioni con la legge n. 662 del 1996 (collegata alla finanziaria 1997) che ha conferito delega al governo per porre una nova disciplina nella materia fondata sulla definizione dei fabbisogni standardizzati.

Nel settore degli investimenti la strategia governativa, quale delineata dai documenti di programmazione per il 1995, era orientata a favorirne il rilancio soprattutto attraverso la realizzazione di grandi opere, anche al fine di recuperare il ritardo registrato nel nostro Paese (in particolare nelle aree meridionali) nella dotazione di infrastrutture e promuovere la crescita economica e lo sviluppo dell'occupazione.

Conseguentemente, i sopradetti effetti riduttivi della spesa ottenuti dalla originaria manovra correttiva (per L. 27.000 mld) dovevano ricadere per la massima parte sulle spese di parte corrente (L. 24.100 mld) e per il residuo sui trasferimenti in conto capitale (L. 2050 mld) e sulle partite finanziarie (L. 850 mld); inoltre, l'evoluzione della spesa corrente sotto il limite dell'inflazione programmata, come precedentemente detto, doveva consentire aumenti della spesa in conto capitale in misura superiore.

Per quanto in particolare concerne gli investimenti degli enti locali, ribadito che gli interventi governativi di politica finanziaria si esplicano principalmente attraverso la quantificazione delle risorse da trasferire a tale titolo⁷, è possibile rilevare nel 1995 una contrazione dell'8% (-909 miliardi) rispetto al precedente anno negli stanziamenti previsti per trasferimenti in conto capitale, a conferma di una linea di lento, costante ridimensionamento. Va qui peraltro rimarcato come tale flessione dipenda essenzialmente dalla circostanza che il fondo per lo sviluppo degli investimenti, con cui lo Stato ha nel tempo contribuito all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali e che ha costituito la fonte principale

⁷ In altri termini, con la definizione delle dotazioni dei fondi (fondo nazionale ordinario, fondo nazionale speciale, fondo per lo sviluppo degli investimenti) con cui lo Stato contribuisce al finanziamento degli investimenti a livello locale.

di sostegno agli interventi di ordine strutturale, a partire dal 1993 sia diventato uno strumento finanziario ad esaurimento e non abbia dunque più usufruito di ulteriori assegnazioni.

Come, dunque, sul fronte dell'entrata corrente alla riduzione delle contribuzioni erariali ha fatto riscontro il decentramento della capacità impositiva, così, parallelamente, il progressivo "chiamarsi fuori" dello Stato dal sostegno diretto agli investimenti nel campo della finanza pubblica locale, attraverso il sistema dei trasferimenti, dovrebbe essere compensato, secondo il disegno legislativo, dal potenziamento delle capacità di autofinanziamento e di ricorso al credito da parte degli enti, nonché dalla più efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, indirettamente sostenuta dal governo centrale attraverso la provvista delle necessarie quote di cofinanziamento nazionale.

In una simile prospettiva si sono posti alcuni recenti interventi normativi, che hanno inteso dotare gli enti territoriali di una nuova strumentazione giuridico-operativa per il reperimento delle risorse da destinare alle attività di investimento (facoltà di emissione di prestiti obbligazionari, ricorso più agevole ai mutui bancari e della Cassa Depositi e Prestiti, accesso al fondo per la progettualità presso la medesima Cassa, attivazione di risorse finanziarie private attraverso il ricorso al project financing o la costituzione di società miste per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico come per la gestione servizi di pubblici).

Venendo ora a rilevare l'effettiva realizzazione degli indirizzi desumibili dalla manovra di finanza pubblica per quanto concerne il comparto degli enti locali, è bene fare un brevissimo cenno alla situazione determinatasi nell'economia del paese al termine dell'esercizio in esame.

Nel 1995 si è assistito ad una crescita superiore alle attese dell'economia italiana, pari al 3 per cento e dovuta ancora all'attività del settore industriale ed alle esportazioni, e la bilancia dei pagamenti si è chiusa con un notevole avanzo di parte corrente (pari al 2,5 % del prodotto interno lordo).

Non allineata a tale andamento è stata la crescita dei consumi, che si è rilevata contenuta e si sono evidenziate notevoli sperequazioni nei principali indicatori economici tra le regioni del centro-nord e quelle meridionali.

Relativamente alla finanza pubblica, il dato più rilevante da riportare è la riduzione del rapporto tra il fabbisogno ed il prodotto interno lordo di oltre due punti, che ha consentito l'avvio della riduzione della massa del debito in rapporto al prodotto interno lordo.

Il raggiungimento di tale obiettivo di portata strategica è stato ottenuto grazie alla manovra impostata con i provvedimenti collegati alla legge finanziaria ed alle correzioni apportate dalla manovra aggiuntiva, necessitata anche dallo sfavorevole andamento della spesa per interessi.

In tale contesto, che vedeva l'avvio di un'azione di risanamento atta a far convergere gli indicatori di finanza pubblica verso gli obiettivi fissati per la partecipazione all'area monetaria unificata europea, devono essere valutati i dati relativi alla finanza locale per verificare se anche questo comparto della finanza pubblica abbia o meno contribuito alla realizzazione dell'auspicato riequilibrio dei conti pubblici.

La direttiva fondamentale in materia di entrate permane quella dello sviluppo crescente delle entrate proprie degli enti con particolare riferimento ai comuni, anche se risultava prevedibile per l'anno in esame un aumento di modesta entità, essendo ormai stabilizzato nelle linee portanti il nuovo sistema della fiscalità locale.

Per il complesso degli enti in esame (province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane) le risultanze dell'esercizio 1995 fanno rilevare accertamenti di entrate correnti pari a 63.753,1 miliardi, con un incremento dell'1,87 % rispetto all'esercizio precedente. Più vivace si è dimostrato l'andamento della cassa con riscossioni totali pari 62.991 miliardi ed un tasso di variazione del 6,41 %.

Relativamente ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti, i cui conti consuntivi sono stati esaminati dalla Sezione, si rilevano nel 1995 accertamenti in conto competenza per entrate tributarie pari a 21.149,9 miliardi con un incremento pari al 3,35 %, mentre le riscossioni totali si attestano a 21.431 miliardi con un incremento del 15,06%.

Sempre per tale categoria di enti la pressione tributaria è passata dalle 529 mila lire alle 546 mila lire pro capite con un incremento del 3,35%, superiore quindi alla inflazione programmata, ma inferiore alla variazione effettiva dell'indice del costo della vita che si è attestata al 5,2 %.

In ordine alla spesa corrente, si rileva un aumento del 3,74 % in termini di competenza; infatti gli impegni in conto competenza del complesso degli enti esaminati hanno raggiunto i 59.495,8 miliardi a fronte dei 57.346,3 dell'anno precedente.

Anche i dati di cassa hanno subito una pari lievitazione: i pagamenti totali (residui + competenza) sono stati di 55.654 miliardi contro i 53.839,8 dell'anno precedente, con un aumento del 3,36 %.

Gli aumenti delle spese correnti sopra indicati, pur non essendo pienamente in linea con gli indirizzi programmatici (contenimento al di sotto del tasso d'inflazione programmato), sono risultati, comunque, inferiori al tasso d'inflazione registrato alla fine del 1995 (5,2 %). Nel corso di tale anno, infatti, si è interrotta la tendenza alla discesa del tasso d'inflazione verificatasi nei quattro anni precedenti e, specie nei primi mesi del 1995, si è avuta un'accelerazione dell'inflazione che ha trovato principale alimento nell'aumento delle materie prime, nella consistente svalutazione della lira e nella manovra sulle imposte indirette di inizio anno.

La verifica, sul piano operativo, degli interventi posti in essere da province, comuni e comunità montane nel campo degli investimenti consente di rilevare risultati complessivamente coerenti con gli obiettivi fissati dalle sopradette linee programmatiche, anche se gli elementi al momento disponibili non consentono un'analisi maggiormente articolata dei risultati connessi all'attuazione dei singoli strumenti innovativi, da utilizzare in modo integrato nell'ambito della programmazione e della gestione economica finanziaria di cui al nuovo ordinamento contabile introdotto dal d.l.vo n. 77 del 1995.

I pertinenti dati finanziari di consuntivo degli enti esaminati nel presente referto fanno registrare un significativo incremento sia sul fronte delle entrate, che su quello delle spese. Gli accertamenti sulla competenza delle entrate in conto capitale ammontano nel 1995 a 18.727 miliardi, con un aumento del 15,04 % rispetto all'esercizio precedente; aumentano altresì le riscossioni (8,05 %), che si attestano a 14.287 miliardi. Gli impegni complessivi per spese in conto capitale ammontano a 16.477 miliardi con un incremento del 10,49 % rispetto al 1994, come pure i pagamenti che passano all'importo di 11.026 miliardi (5,52 %).

Ciò dimostra che la tendenza alla diminuzione osservata nell'esercizio precedente si è interrotta e si è assistito all'atteso rilancio della spesa in conto capitale degli enti locali,

che dovrebbe concorrere a realizzare lo sviluppo dell'attività economica ed a produrre effetti sull'occupazione che per il 1995 non sono stati, tuttavia, rilevati.

Dai dati sin qui succintamente riportati relativi ai risultati conseguiti nell'esercizio 1995 dagli enti locali, può evincersi che tale comparto ha concorso solo in parte al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Si rileva che nell'esercizio esaminato riprende, come meglio si vedrà nei successivi paragrafi, la crescita quanto meno in termini nominali dei principali comparti della contabilità degli enti (entrate correnti + 1,87 %; spese correnti + 3,74 %; spese in conto capitale + 10,49 %).

Da tali rapporti incrementali si desume, tuttavia, che il ritmo di crescita delle spese correnti è ben più sostenuto di quello delle correlative entrate (il divario esistente è pari al 50 %) e ove tale tendenza non dovesse subire correzioni i suoi effetti non mancheranno di farsi sentire sui risultati differenziali di bilancio.

Tornando al quadro generale della finanza pubblica, si rileva che al termine dell'esercizio 1995 sono stati conseguiti i risultati programmati ed, anzi, per certi aspetti si è verificato un miglioramento rispetto alle previsioni originarie.

Il fabbisogno del settore statale è sceso a 130.200 miliardi e si è attestato in termini percentuali sul prodotto interno lordo al 7,4 %, mentre l'avanzo primario ha raggiunto il 3,6 del PIL.

Tali elementi non hanno mancato di produrre effetti sul rapporto tra il debito ed il PIL, che dopo quindici anni di crescita ininterrotta ha fatto per la prima volta registrare una flessione.

Da tale quadro della finanza pubblica che si presentava nel complesso lusinghiero rispetto agli esercizi precedenti, si è proceduto alla ridefinizione delle strategie per la successiva programmazione triennale (contenuta nel documento di programmazione economica finanziaria per il triennio 1996 - 1998) che erano orientate in primo luogo verso il rispetto del vincolo derivante dall'adesione al processo di unione monetaria dei paesi europei, in termini di stabilità del cambio e di livello dei tassi d'interesse e d'inflazione.

Si ipotizzava un rapporto fabbisogno PIL del 5,8 % nel 1996 e del 4,4% nel 1997, in modo da raggiungere nel 1998 il rapporto del 3 %.

Tra gli interventi da realizzare sulla spesa, era prevista la razionalizzazione di essa nel comparto dell'amministrazione locale. Tra le innovazioni relative all'entrata si attribuiva fondamentale rilievo al recupero degli imponibili e si prevedevano, inoltre, la razionalizzazione di aspetti problematici dei tributi locali esistenti e la concessione di maggiori ambiti di flessibilità nella loro determinazione; sempre con riferimento agli enti locali, si ipotizzava, infine, l'introduzione di incentivazioni per migliorare i livelli di copertura tariffaria dei servizi.

Nel successivo documento di programmazione economico finanziaria (triennio 1997 - 1999), si rilevava invece un peggioramento delle condizioni generali dovuto alla caduta del tasso di crescita del PIL, alla non completa attuazione della manovra per il 1996, alla crescita delle spese per interessi ed al venir meno delle condizioni favorevoli che avevano influenzato il 1995.

Nonostante tali difficoltà, non veniva rimodulato l'obiettivo di fabbisogno stabilito per il 1997 in 88.000 miliardi e ciò anche in vista della necessità di tenere il passo per il rispetto degli obiettivi da conseguire per la partecipazione all'unione economica e monetaria.

Tra gli obiettivi prioritari, vi era quello del rilancio dell'attività produttiva e della riduzione della disoccupazione, specie nel mezzogiorno.

Il complesso di tali condizioni ha reso necessaria l'attuazione di una manovra correttiva nel giugno 1996 che ha costituito una parziale anticipazione degli interventi connessi all'esercizio 1997.

In tale quadro, si prevedevano l'invarianza nominale dei settori di spesa corrente non definita da obbligazioni già perfezionate, lo spostamento del finanziamento degli investimenti sui fondi comunitari e sull'utenza.

Sul fronte dell'entrata veniva indicata tra le direttrici principali quella del decentramento fiscale a favore delle regioni e degli enti locali; specificamente per tali ultimi enti, si prevedeva la razionalizzazione di talune imposte esistenti, nonché la trasformazione di tributi in tariffe. Veniva attribuita, quindi, importanza all'affidamento a tali enti di un'ampia autonomia regolamentare nella determinazione dei tributi.

Nel contesto delle linee di modernizzazione del sistema amministrativo, veniva prevista la ridefinizione dei compiti delle amministrazioni statali con contestuale trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, programma questo che ha visto la luce con l'emanazione delle legge n. 59 del 15 marzo 1997.

Dal quadro dei programmi di risanamento della finanza pubblica riguardanti gli enti locali sin qui succintamente riportati, si desume la permanenza nel tempo delle fondamentali direttrici del contenimento della spesa corrente e dell'incremento di quella in conto capitale dal cui finanziamento, tuttavia, lo Stato intende ritirarsi progressivamente.

Altra linea portante è costituita dall'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli enti e l'affidamento ad essi di nuove funzioni secondo il principio della sussidiarietà. Queste ultime indicazioni hanno preso corpo di recente attraverso l'emanazione di una serie di deleghe normative volte alla revisione della materia dei tributi locali e dell'assetto delle funzioni pubbliche contenute rispettivamente nelle leggi n. 662 del 1996 e n. 59 del 1997.

Dal complesso di tali riforme dovrebbe emergere un assetto della finanza e delle funzioni pubbliche spinto verso maggiori livelli di autonomia, venendo così, almeno per taluni aspetti, anticipato il nuovo ordinamento dei pubblici poteri che dovrebbe essere introdotto con norme di riforma della Costituzione a seguito del completamento dei lavori da parte dell'apposita commissione bicamerale.

Le riforme in argomento non sono, tuttavia, complete, in quanto attendono tuttora di essere emanati i decreti delegati che stabiliranno le discipline concrete nelle materie oggetto di delega; per tale ragione appare difficile ipotizzare che gli effetti in termini di maggiore gettito e di riduzione della spesa statale ipotizzati potranno verificarsi sin dall'esercizio 1997.

Si rileva, infine, che il complesso delle misure adottate, sulla cui validità è prematuro esprimere valutazioni, ha carattere strutturale e quindi, una volta avviato, dovrebbe produrre effetti permanenti nel tempo.

1.1 Le linee generali della riforma della fiscalità locale

Prime considerazioni

La riforma della fiscalità locale, avviata dall'art. 3 co. 134 della legge n. 662 del 1996, che presenta come fondamentale caratteristica la modificazione del titolo di percezione di talune entrate che sono state trasformate da tasse in tariffe, ha innescato un dibattito in dottrina in ordine ai principi costituzionali che presiedono la materia tributaria e quella delle prestazioni imposte.