

In primo luogo, si rileva che nelle materie in esame sussiste la riserva di legge posta dall'art. 23 della Costituzione, a norma del quale possono essere imposte prestazioni sia patrimoniali che personali in base alla legge. Tale riserva deve intendersi come riserva relativa di legge statale, anche delegata, ed entro certi limiti anche regionale. La legge deve quindi stabilire gli elementi essenziali del rapporto tributario, lasciando alle amministrazioni un potere discrezionale esattamente delimitato.

Si pone, quindi, sotto il profilo delle fonti, la necessità di una legge generale che ponga la disciplina dell'autonomia fiscale; e poichè gli enti locali sono sprovvisti della potestà legislativa, è evidente che la loro autodeterminazione dovrà attestarsi sui limiti propri dell'attività amministrativa nella materia e riguardare aspetti applicativi in ambiti discrezionali ben delimitati.

Sostituendo tariffe, canoni e prezzi pubblici ai tributi, si pone il problema se l'esazione configuri o meno la richiesta di una prestazione patrimoniale imposta.

Nel caso in cui essa venga determinata in modo che il gettito copra anche costi diversi da quelli del servizio reso direttamente all'utente, si può considerare una prestazione imposta. Come si è detto, anche per le prestazioni patrimoniali imposte vige la riserva di legge stabilita dall'art. 23 della Costituzione: pertanto, gli aspetti individuanti della prestazione quali l'indicazione dei presupposti e dei soggetti passivi, devono essere determinati da atti normativi di fonti primarie.

E' sufficiente quindi che la legge determini criteri e principi, mentre la definizione puntuale delle fattispecie potrà essere effettuata dagli enti locali avvalendosi dello strumento regolamentare. La competenza normativa degli enti locali è delimitata dai principi posti e si estrinseca, quindi, attraverso fonti di normativa secondaria che non possono che operare in un ambito di autodeterminazione rigidamente predeterminato.

La competenza normativa degli enti locali potrebbe indirizzarsi verso la materia delle agevolazioni, purché esse siano ispirate al principio della capacità contributiva, mentre appare dubbio, in linea di principio, che esse possano essere ispirate ad una funzione incentivante, difatti in tale ipotesi si avrebbe una ponderazione dell'interesse fiscale con altri interessi non attuabile in sede regolamentare.

La disciplina dell'imponibile potrebbe essere affidata ai regolamenti purché la legge determini il presupposto d'imposta e la normativa posta si dimostri implicitamente coerente con i criteri stabiliti.

In linea generale, si osserva che i regolamenti degli enti locali, ascrivibili tra le fonti secondarie, non possono prevedere agevolazioni fiscali in deroga alla disciplina generale del tributo. Nell'attuale assetto, l'autonomia tributaria degli enti locali è circoscritta in definitiva nei limiti così tracciati.

Si potrebbero, invece, ipotizzare maggiori ambiti di azione degli enti nella gestione dei tributi locali ove si procedesse ad interventi di delegificazione che, pur nel rispetto del principio costituzionale della riserva di legge, attribuiscano maggiori facoltà di determinazione ai regolamenti degli enti locali.

Potrebbe profilarsi in tal modo l'emanazione di regolamenti delegati in sede locale, anche se allo stato non si è avuta esperienza in ordine alla possibilità di affidare a regolamenti diversi da quelli governativi la potestà di intervento su materie delegificate: tale ipotesi non trova, infatti, regolamentazione nella legge n. 400 del 1988 che disciplina la materia della delegificazione all'art. 17.

La legge di delega sembra non ignorare tale problematica, in quanto tra i criteri direttivi (indicati al comma 149) prevede, tra l'altro, l'attribuzione ai comuni e alle province del potere di disciplinare con regolamento tutte le fonti delle entrate locali, compresi i procedimenti di accertamento e riscossione nel rispetto dell'art. 23 della Costituzione per quanto attiene alle fattispecie imponibili, ai soggetti passivi e all'aliquota massima.

E' necessario chiedersi a questo punto se la defiscalizzazione di taluni cespiti di entrata possa effettivamente conferire agli enti locali maggiori facoltà di autodeterminazione dovendo comunque soggiacere ai principi costituzionali che reggono la materia tributaria.

Assume particolare rilievo pertanto la questione se le tariffe debbano o meno essere considerate prestazioni imposte e ricadere anch'esse sotto il regime di riserva di legge previsto dall'art. 23 della Costituzione.

Si è già accennato al riguardo che la tariffa può essere considerata una prestazione imposta quando non è fondata sul canone della sinallagmaticità delle prestazioni, ma si basa su altri criteri di determinazione stabiliti unilateralmente ed involgenti la valutazione di elementi estranei alla specifica prestazione resa.

Il ricadere della disciplina di ciascun canone sotto l'imperio della riserva di legge dovrà quindi avvenire in base alla valutazione dei criteri utilizzati per la sua determinazione ed in particolare valutando se il prezzo imposto sia formato addossando all'utente costi generali e oneri relativi a prestazioni diverse da quella ad esso fornita.

Se si dovesse pertanto verificare (e ciò potrà avvenire allorché verranno emanati i decreti delegati previsti nella legge collegata alla finanziaria 1997) che nelle materie nelle quali è avvenuta la trasformazione di tributi in entrate extratributarie sussistano elementi per ritenere che i canoni introdotti in sostituzione dei tributi continuino a rivestire la natura di prestazioni patrimoniali imposte verrebbe meno la principale motivazione che ha spinto a tale riforma, poichè non muterebbero essenzialmente gli ambiti di autonomia degli enti nella gestione delle entrate in esame.

Gli altri elementi che caratterizzano l'entrata extratributaria nei confronti del tributo sono per lo più svantaggiosi ai fini dell'efficacia delle procedure esattive: difatti, vengono meno l'autoritatività degli accertamenti e la sottoposizione della facoltà di proporre impugnazioni al termine di decadenza.

Si indebolisce, quindi, la posizione del comune nella fase dell'esazione dell'entrata e perde valore l'apparato sanzionatorio. Nei casi di mancata corresponsione del canone, vengono meno l'esecutorietà dell'atto di accertamento ed il privilegio fiscale, mentre si pone la necessità di adire l'autorità giudiziaria ordinaria per ottenere l'esecuzione nei confronti del contribuente debitore.

Nel valutare nell'insieme le linee portanti del nuovo assetto della fiscalità locale con particolare riferimento al passaggio alla natura di canoni di taluni cespiti di entrata, devono quindi essere soppesati i vantaggi che potrebbero derivare dalla defiscalizzazione, in termini di maggiore autonomia degli enti con l'impiego di strumenti maggiormente flessibili rispetto al tributo nella gestione dell'entrata e lo svantaggio in termini di effettiva realizzabilità dell'entrata derivante dalla perdita della posizione di supremazia nei confronti dei soggetti passivi connessa alla natura tributaria.

Tale valutazione complessiva non potrà prescindere dall'incidenza che avrà nella materia l'applicazione del principio della riserva di legge, che potrebbe limitare i vantaggi in termini di autonomia che si stima dovrebbero provenire dalla defiscalizzazione e comunque

dall'ampiezza dei limiti che si riterrà che debbano discendere dall'applicazione del principio in esame.

2. La gestione di parte corrente delle entrate

2.1 Le linee programmatiche e i riferimenti ordinamentali

In materia di entrate correnti, si è andato a consolidare negli orientamenti di politica finanziaria l'indirizzo di affrancare progressivamente gli enti locali dalla dipendenza dai flussi di entrata di provenienza erariale, sviluppando correlativamente la potestà impositiva degli stessi e le altre fonti di entrata corrente (in particolare le tariffe dei servizi pubblici).

Si è avuto occasione di rilevare che tale linea tendenziale, che trova il momento genetico nell'art. 54 della legge n. 142 del 1990, è andata dapprima a concretizzarsi attraverso l'inasprimento di tributi preesistenti e con l'introduzione dell'ICIAP (imposta comunale sulle imprese arti e professioni) ed ha quindi acquistato maggiore significatività a seguito dell'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) avvenuta con il decreto legislativo n. 504 del 1992.

E' proprio tale imposta che costituisce l'asse portante del sistema di autonomia finanziaria dei comuni ed essa reca con sé meccanismi di interazione con i trasferimenti dello Stato, che ne completano l'operatività e dovrebbero perequare l'azione del tributo.

Il sistema di autonomia così delineato dovrebbe rispondere a due fondamentali esigenze: da un lato affrancare la finanza statale, affetta dalle difficoltà croniche derivanti dal peso dell'indebitamento, da parte degli oneri provenienti dal comparto degli enti locali e dall'altro responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali attraverso la più facile visibilità da parte della comunità degli amministratori dell'impiego delle risorse prelevate.

Con riferimento al 1995, terzo esercizio di operatività della imposta comunale sugli immobili, è possibile esaminare le relazioni esistenti tra la quantificazione dei trasferimenti dello Stato e il gettito di detta imposta, per verificare se il nuovo sistema abbia comportato nel complesso un incremento delle risorse disponibili e se siano rilevabili tendenze diversificate nel territorio. Tale esame specifico viene svolto in apposito successivo paragrafo (2.6.1).

In linea generale è da rilevare, quanto ai trasferimenti dello Stato, che nel complesso si verifica un incremento di circa il 6,3 % dei fondi ordinario perequativo e consolidato a livello di stanziamenti definitivi, che trova in parte ragione nel maggiore importo previsto per il 1995 per i trasferimenti compensativi del minor gettito ICI derivante dalla rettifica degli estimi disposta dall'art. 4 del decreto legge n. 515 del 27 agosto 1994.⁸

Nell'esercizio in esame era già a regime il sistema complessivo di finanziamento introdotto dal d.l.vo. 504 del 1992, per cui la valutazione dell'andamento dei trasferimenti erariali di parte corrente non può essere operata disgiuntamente dalla rilevazione del gettito dell'ICI. In realtà gli effetti di tale imposta, separatamente considerati porterebbero a favorire gli enti nel cui territorio è dislocato un più ricco patrimonio immobiliare e, quindi, essa necessita di essere assistita da meccanismi correttivi atti a compensarne gli effetti.

Sono, difatti, previsti dalla normativa in esame strumenti di riequilibrio, da un lato rivolti alla riduzione dei trasferimenti ordinari in relazione alla maggiore entrata realizzata dai comuni corrispondente alla differenza tra gettito ICI all'aliquota minima e precedente gettito dell'INVIM e dall'altro alla istituzione di un fondo perequativo atto ad ammortizzare gli squilibri della fiscalità.

⁸ Tra gli altri trasferimenti che nel 1995 sono stati imputati al cap. 1601 destinato al fondo ordinario il più cospicuo è costituito dai 600 miliardi destinati all'integrazione conseguente alla riduzione degli estimi.

Tale fondo ha la finalità di compensare la dotazione di risorse degli enti dotati di autonomia impositiva (comuni e province) ed è rivolto a conferire trasferimenti aggiuntivi agli enti le cui basi imponibili siano inferiori alla media per abitante della classe di appartenenza.

L'assegnazione è stata disposta in prima applicazione per il biennio 1994-1995 e verrà successivamente rideterminata in base all'aggiornamento delle basi imponibili o del gettito con riferimento triennale.

Il fondo in esame, allocato nel cap. 1602 del Ministero dell'Interno, recava per il 1995 una dotazione di 1.515,7 miliardi, rispetto agli 871,4 dell'esercizio precedente.

Venendo quindi al sistema complessivo dei trasferimenti, introdotto dal d.l.vo n. 504 del 1992 e andato a regime nell'esercizio 1994, si ricorda che esso è rivolto a stabilire un sistema razionale, basato su parametri obiettivi, per provvedere al finanziamento degli enti locali.

In particolare, i trasferimenti di parte corrente vengono allocati, oltre che nel fondo perequativo di cui si è detto, in quello ordinario ed in quello consolidato.

Il fondo ordinario, che anche per la sua dotazione (stanziamenti definitivi di 18.549,3 miliardi per l'esercizio 1995)⁹ costituisce lo strumento fondamentale per il finanziamento della spesa corrente degli enti locali, viene determinato in base al complesso, delle dotazioni ordinarie e perequative e dei proventi dell'addizionale sull' energia elettrica, anche tenendo conto degli equilibri generali della finanza pubblica ed è destinato al concorso nel finanziamento dei servizi indispensabili degli enti.

La quota del fondo relativa ai comuni viene determinata detraendo una quota pari al provento dell'ICI al 4 per mille al netto della perdita del gettito INVIM.

I criteri di ripartizione del fondo sono piuttosto articolati e tengono conto da un lato delle precedenti assegnazioni del contributo ordinario e perequativo, del gettito dell'addizionale elettrica e dell'introito dell'ICI e per una quota si basano su parametri obiettivi.

Il sistema dei parametri obiettivi si fonda sulla rilevazione di elementi che costituiscono fattori determinanti della spesa per i servizi locali indispensabili e di parametri monetari relativi alla spesa media per tali servizi.

Il fondo consolidato, che interessa il complesso degli enti locali e compendia otto diverse tipologie di contributi destinati a finalità specifiche¹⁰ definite da particolari disposizioni normative, è stato dotato in sede di previsioni definitive di uno stanziamento per l'esercizio 1995 di 4.149,2 miliardi (in leggera flessione rispetto all'esercizio precedente).

⁹ Il considerevole tasso di incremento degli stanziamenti del cap. 1601 del Ministero dell'interno (10,4 % circa) potrebbe apparire non in linea con gli indirizzi programmatici di contenimento della spesa per i trasferimenti. Deve essere tuttavia rilevato che a tale capitolo continuano a confluire, seppure per una quota, non rilevante, imputazioni di spesa diverse dal fondo ordinario da ripartire tra gli enti locali, quali l'integrazione per la riduzione degli estimi, i trasferimenti integrativi per gettito ICI superiore alla riduzione INVIM che non ha consentito di operare interamente la riduzione del trasferimento, l'integrazione a favore degli enti dissestati. Inoltre nel 1995 è confluito nel capitolo in esame il provento dell'addizionale energetica relativo all'esercizio precedente.

¹⁰ Tra le quali la più rilevante è costituita dal concorso dello stato agli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva per il comparto regioni ed enti locali.

La materia della determinazione dei trasferimenti erariali per gli enti locali ha subito modificazioni che rimodulano l'impianto generale sin qui descritto ad opera del decreto legge n. 41 del 1995, art. 3, commi 1,2,4.

In base a tali disposizioni, il riequilibrio dei trasferimenti statali viene perseguito attraverso il raffronto tra il fabbisogno stabilizzato per i servizi indispensabili e le risorse generali in atto godute dagli enti. Per la determinazione del fabbisogno standardizzato, viene introdotta progressivamente nei trienni successivi a quello 1996-1998 una metodologia di costi standard (definita dal Ministero dell'Interno) in luogo di quella dei parametri monetari.

Lo stesso provvedimento determina inoltre l'aggiornamento dell'elenco dei servizi indispensabili, aggiungendo ai servizi distribuiti uniformemente tra gli enti anche quelli a prevalente diffusione territoriale. Le risorse generali da porre a raffronto con il costo dei servizi indispensabili sono costituite dai trasferimenti ordinari e consolidati e dal provento ICI (determinato con l'applicazione dell'aliquota del 4 per mille al netto della perdita di gettito derivante dalla soppressione dell'INVIM).

Il d.l. n. 41 del 1995 prevedeva, infine, che il riequilibrio del sistema dei trasferimenti sulla base del raffronto tra risorse generali e servizi indispensabili sarebbe dovuto intervenire nell'arco di sette anni a cominciare dal 1995.

Il successivo d.l. n. 444 del 1995 ha stabilito che la determinazione definitiva dei trasferimenti erariali ordinari per il 1994 è quella risultante dall'applicazione dei gettiti ICI ed INVIM comunicati dal Ministero delle Finanze in data 13 luglio 1994. Per il 1995 e gli anni successivi, i trasferimenti ordinari in tal modo determinati costituiscono la base di riferimento per l'applicazione della procedura di riduzione stabilita dall'art. 3 del d.l. n. 41 del 1995. Vengono ammesse ulteriori determinazioni dei trasferimenti ordinari per gli anni 1994 e successivi solo in presenza di particolari evenienze ivi elencate (ad es. variazione degli estimi catastali).

Il nuovo sistema introdotto dal d.l. n. 41, fondato sostanzialmente sull'ipotesi di accelerare i tempi per introdurre criteri correttivi nella determinazione dei trasferimenti erariali al fine di realizzare immediate riduzioni di spesa, aveva causato tagli sensibili per alcune categorie di enti, i cui effetti sono stati mitigati dal successivo d.l. n. 444 che, nel rivedere la determinazione dei trasferimenti dal 1994 in poi, ha assegnato contributi integrativi agli enti che hanno subito detrazioni superiori al 3% della spesa corrente con il limite di 105 miliardi.

Tutto ciò dimostra come l'ordinamento della materia introdotto dal d.l. n. 504 del 1992, che avrebbe dovuto stabilire una disciplina duratura, tanto che la normativa stessa ipotizzava il completamento dell'azione di riequilibrio in un prolungato arco di tempo, si sia rilevato nei fatti effimero, poichè ha subito modifiche sin dall'inizio della sua operatività.

In realtà, ogni nuovo assetto dell'intervento finanziario dello Stato nei confronti degli enti locali che si fondi sui criteri cardine del riequilibrio secondo parametri obiettivi e del contenimento della spesa finisce inevitabilmente per scontentare talune fasce di enti i quali attivano gli strumenti di pressione di loro pertinenza per ottenere provvedimenti a loro favore.

A cinque anni di distanza dalla introduzione del d.lgvo n. 504, il legislatore ha ritenuto di tentare una nuova impostazione del regime dei trasferimenti in esame, conferendo, con la legge n. 662 del 1996, delega al governo per la emanazione di una normativa ispirata

a nuovi criteri stimati idonei a considerare tutte le obiettive necessità degli enti che la disciplina anteriore aveva trascurato¹¹.

Sotto il profilo delle entrate tributarie, le modifiche degne di nota che riguardano l'esercizio in esame sono costituite in primo luogo dalla messa a regime della riforma dei tributi locali introdotta dal decreto legislativo n. 507 del 1993 emesso nell'esercizio della delega di cui alla legge n. 421 del 1992.

Tale riforma riguarda l'imposta sulla pubblicità esterna, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Le norme introdotte dal decreto legislativo n. 507 del 1993 hanno, tuttavia, subito successive modificazioni nel corso dell'anno in esame, da ultimo con la legge 28.12.1995 n. 549 (collegata alla finanziaria 1996).

In realtà, anche la materia della fiscalità locale minore si è dimostrata sottoposta a notevoli turbolenze ed a spinte innovatrici inserite nel quadro della realizzazione del c.d. "federalismo fiscale", che hanno prodotto di recente l'emanazione di norme di delega per il riordino complessivo e la defiscalizzazione di tali forme di entrata (legge n. 662 del 1996 - collegata alla finanziaria 1997).

Tornando alle innovazioni rilevanti per l'anno in esame, va evidenziato che la gran parte di esse ha avuto per oggetto la tassa smaltimento rifiuti, che è stata oggetto di una serie di modificazioni di dettaglio delle quali si tratterà nella parte speciale dedicata a tale tributo.

Ancora in materia tributaria, va ricordato che l'art. 2 del d.l. n. 444 del 1995 ha recato alcune modificazioni alla disciplina dell'ICI, consentendo di applicare aliquote meno elevate per le abitazioni principali (in aggiunta al regime delle detrazioni).

Per quanto concerne, infine, le entrate relative a corrispettivi di servizi pubblici per i quali è previsto un regime tariffario, si ricorda che la normativa sulla copertura del costo dei servizi di cui alla legge n. 38 del 1990 prescrive l'impiego della leva tariffaria per la salvaguardia degli equilibri in termini di efficienza e per contenere gli oneri finanziari che derivano ai bilanci degli enti dallo svolgimento di servizi pubblici a domanda individuale.

In tale materia, va ricordato da un lato che la finalità principale dell'azione degli enti è sempre rappresentata dalla soddisfazione dell'utenza e che questa non deve essere compromessa da un'eccessiva azione sui costi, ma che d'altra parte per evitare le spinte inflazionistiche che possono derivare dalle variazioni in aumento delle tariffe gli ulteriori spazi di manovra nel governare il rapporto costi ricavi dovrebbero essere ricercati in recuperi di efficienza garantendo un livello costante nella qualità dei servizi resi.

Con decorrenza all'esercizio 1994 l'art. 45 del d.l.vo n. 504 del 1992 ha affrancato gli enti locali che non vertano in situazione strutturalmente deficitarie dalle norme sino ad allora vigenti in materia di copertura del costo dei servizi.

¹¹ La legge n. 662 del 1996, collegata alla finanziaria 1997, ha ipotizzato nuovi criteri per l'assegnazione e la distribuzione dei trasferimenti statali agli enti locali, nell'ambito di un sistema progressivo di riequilibrio dei contributi ordinari basato sulla definizione dei fabbisogni standardizzati. Verranno tra l'altro considerate le condizioni di degrado socio economico, i servizi attivati e la presenza di insediamenti militari e saranno inoltre previsti incentivi per premiare corrette azioni nel campo fiscale e tariffario e la gestione di servizi in forma associata da parte dei comuni più piccoli. Lo schema di decreto legislativo predisposto da una commissione nominata dal ministro dell'Interno è stato deliberato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 16 maggio 1997 e ne è stato autorizzato l'invio all'apposita Commissione parlamentare per il prescritto parere.

In tal modo, l'osservanza delle percentuali di copertura diviene un obbligo sanzionato con la perdita di una quota del contributo ordinario solo nei confronti di un numero limitato di enti nei quali sussistono difficoltà conclamate per il raggiungimento degli equilibri di bilancio.

Fuori da tali casi, non sussistono obblighi specifici, tuttavia è evidente che la determinazione delle tariffe deve essere effettuata nell'ambito della programmazione generale dell'ente, tenendo conto delle risorse disponibili e cercando un equilibrio tra l'estensione dei servizi offerti e gli oneri sopportati.

Nel complesso, si rileva che l'attenzione degli enti a ricercare tali equilibri non sembra essere venuta meno anche quando ne è cessata l'imposizione normativa, anche perché rinunciare ad un impiego avveduto dello strumento delle tariffe per l'acquisizione di entrate correnti sufficienti ad assicurare l'equilibrio di bilancio, sarebbe una scelta sicuramente avventata e di per sé censurabile.

E' da avvertire al riguardo che la legge n.639 del 20 dicembre 1996 ha stabilito che non è configurabile una responsabilità degli amministratori comunali nei casi in cui dall'inosservanza delle prescritte percentuali di copertura minima del costo dei servizi, derivi la mancata acquisizione di una quota del fondo perequativo.

In relazione alla determinazione delle tariffe, è da notare che la loro quantificazione a livelli inferiori al costo dei servizi erogati rientra nelle determinazioni politiche degli amministratori, che non possono essere imbrigliate in parametri predeterminati; tuttavia tali scelte non devono rivelarsi come cause di dissesto degli enti e richiedere poi interventi a sostegno da parte dello Stato, addossandone gli oneri alla collettività nazionale.

2.2 Quadro complessivo delle entrate correnti

Avendo così completato l'esposizione relativa al quadro degli interventi normativi che hanno costituito per l'esercizio in esame il sistema di linee direttive e di vincoli per lo svolgimento della gestione dell'entrata corrente, si procede a riferire sui risultati conseguiti nel 1995 dagli enti sottoposti all'esame della Sezione, cercando di cogliere nella realtà gestionale gli aspetti contabili più rilevanti, anche in relazione alle proposizioni risultanti dal piano delle rilevazioni predisposto per l'esame dei consuntivi.

Prima di esporre i dati per singole categorie di enti si ritiene opportuno premettere il seguente quadro complessivo generale delle entrate correnti della totalità degli enti esaminati: 95 amministrazioni provinciali su 100, 1230 comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti su 1326 e 310 comunità montane su 345.

E' necessario altresì avvertire che la verifica degli andamenti del biennio viene effettuata comparando identici enti; per tale ragione sono stati presi in esame solo quelli per i quali si dispone di dati relativi ad entrambi gli esercizi. La relazione avente ad oggetto i comuni con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti viene svolta in paragrafo separato (II 7).

importi in milioni di lire

Accertamenti c.c.	1994	1995	Var. %
Province	8.581.470	8.861.003	3,25
Comuni	53.253.529	54.107.076	1,6
Comunità montane	748.541	785.058	4,87
TOTALI	62.583.540	63.753.137	1,87
Riscossioni c.c.	1994	1995	Var. %
Province	7.579.154	7.721.027	1,87
Comuni	39.304.318	40.439.059	2,88
Comunità montane	532.734	550.604	3,35
TOTALI	47.434.206	48.710.690	2,69
Residui c.c.	1994	1995	Var. %
Province	1.002.317	1.139.977	13,73
Comuni	13.949.211	13.668.017	-2,01
Comunità montane	215.807	234.454	8,64
TOTALI	15.167.335	15.042.448	-0,82
Accertamenti c.residui	1994	1995	Var. %
Province	2.079.002	1.921.362	-7,58
Comuni	17.448.968	19.876.811	13,91
Comunità montane	389.082	380.366	-2,24
TOTALI	19.917.052	22.178.539	11,35

importi in milioni di lire

Riscossioni c.residui	1994	1995	Var. %
Province	960.707	969.386	0,90
Comuni	10.618.652	13.103.399	23,39
Comunità montane	200.774	207.611	3,40
TOTALI	11.780.133	14.280.396	21,22
Residui dai residui	1994	1995	Var. %
Province	1.118.294	951.977	-14,87
Comuni	6.830.316	6.755.412	-1,10
Comunità montane	188.308	172.754	-8,25
TOTALI	8.136.918	7.880.143	-3,15
Residui totali	1994	1995	Var. %
Province	2.120.611	2.091.954	-1,35
Comuni	20.779.527	20.423.429	-1,71
Comunità montane	404.115	407.208	0,76
TOTALI	23.304.253	22.922.591	-1,64
Riscossioni totali	1994	1995	Var. %
Province	8.539.862	8.690.413	1,76
Comuni	49.922.971	53.542.459	7,25
Comunità montane	733.508	758.216	3,36
TOTALI	59.196.341	62.991.088	6,41

Dalle tabelle sopra riportate, si rileva che nel biennio 1994-1995 per il complesso degli enti esaminati le entrate correnti hanno avuto un incremento dell'1,87%, ben al di sotto del tasso d'inflazione e che la categoria di enti che ha effettivamente determinato tale risultato è quella dei comuni nei quali il principio di autonomia finanziaria raggiunge un valido livello di effettività. Deve comunque notarsi che la pur modesta crescita delle entrate correnti dei comuni si contrappone ad un andamento negativo rilevato nel biennio precedente (-1,27 %).

Le riscossioni in conto competenza fanno registrare nel complesso un incremento più sostenuto di quello dei correlativi accertamenti (+ 2,69 %) e dimostrano comunque un andamento positivo rispetto alla diminuzione del 5,49 % rilevata nel biennio precedente.

Nell'insieme delle tre categorie di enti, si rileva un tasso di realizzazione del 76,4, % rispetto al 75,8 % dell'esercizio 1994.

La diminuzione complessiva dei residui provenienti dalla competenza (pari allo 0,82 %) deriva esclusivamente dai comuni, che nel 1995 conseguono un risultato positivo, abbattendo di circa il 2% tali residui, in conseguenza dell'elevato tasso di realizzazione attestatosi sul 74,74%.

Dall'esame dei dati sopra riportati relativi alla gestione dei residui, si evince che il tasso di smaltimento ha un andamento crescente nel biennio, passando dal 59,14 del 1994 al 64,39 dell'esercizio successivo: questo aumento è dovuto alla notevole movimentazione delle riscossioni in esame da parte dei comuni.

I dati in argomento danno conto, inoltre, della situazione dei residui provenienti da esercizi pregressi non smaltiti nell'esercizio di competenza (pari a 7.880 miliardi) e della situazione complessiva al termine di tale esercizio (residui totali pari a 22.922 miliardi) e fanno rilevare che, pur continuando a permanere il fenomeno dell'accumulazione, in cifra assoluta ancora ingente, si manifesta un tendenza alla riduzione.

L'andamento della cassa dimostra un tasso di incremento del 6,41%, superiore a quello di inflazione e, quindi, un effettivo incremento delle risorse a disposizione degli enti in esame (62.991 miliardi nel 1995), derivante in maniera preponderante dai comuni. Anche le altre due categorie di enti fanno registrare aumenti, ma questi sono di entità inferiore e non in grado di comportare benefici in termini reali.

L'insieme dei dati esaminati per le tre categorie di enti dimostra che dopo la stasi del 1994 riprendono crescere le entrate correnti in termini di accertamenti ed in modo più evidente in termini di cassa; inoltre si avverte una generale tendenza alla riduzione dei residui la cui mole decresce al termine dell'esercizio 1995.

Per notazioni di dettaglio relative ai tre titoli di entrata ed alle diverse categorie di enti, si fa rinvio ai successivi paragrafi.

Nel complesso, si rileva conclusivamente che in molti degli aspetti contabili esaminati gli andamenti relativi alle tre categorie di enti non sono omogenei e che spesso sono i comuni a far registrare le tendenze che appaiono più aderenti agli indirizzi che dovrebbero informare la finanza locale.

2.3 Amministrazioni provinciali

importi in milioni di lire

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var. %
E. tributarie	1.063.228	1.209.102	13,71
Extratributarie	691.270	684.582	0,96
Trasferimenti	6.826.972	6.967.319	2,05
TOTALI	8.581.470	8.861.003	3,25
RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var. %
E. tributarie	873.654	1.029.839	17,87
Extratributarie	485.290	508.627	4,80
Trasferimenti	6.220.209	6.182.500	-0,60
TOTALI	7.579.153	7.720.966	1,87
RISCOSSIONI TOTALI			
	1994	1995	Var. %
E. tributarie	1.077.335	1.229.610	14,13
Extratributarie	735.226	681.445	7,31
Trasferimenti	6.727.300	6.779.357	0,77
TOTALI	8.539.861	8.690.412	1,76

L'andamento dell'insieme dei titoli dell'entrata corrente della province¹² si dimostra in aumento sia in termini di competenza che di cassa, con un tasso più elevato per gli accertamenti.

Rispetto al biennio precedente, si nota una maggiore crescita degli accertamenti (che allora aumentavano appena dello 0,38 %) ed una minore delle riscossioni (+ 2,68 % nel 1994).

L'incremento deve essere attribuito alle entrate tributarie, che tuttavia non rivestono un ruolo determinante per tale categoria di enti.

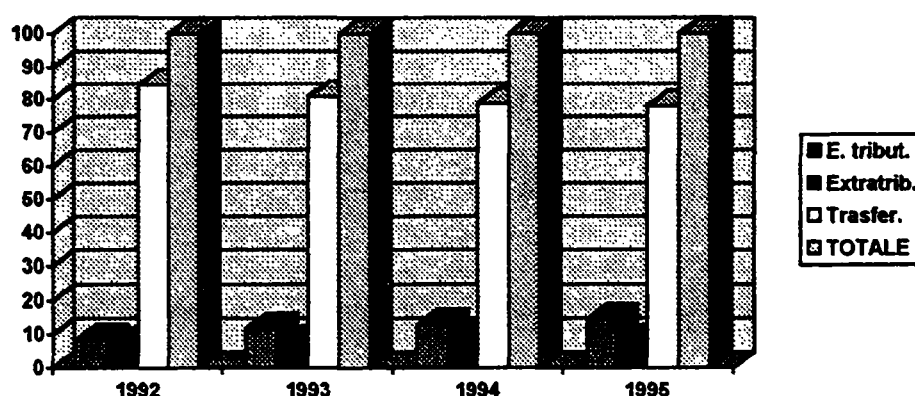
I trasferimenti riportano aumenti contenuti e comunque compatibili con gli obiettivi della manovra, mentre decrescono le entrate extratributarie.

Passando all'esame del rapporto di composizione, si rilevano i seguenti dati:¹³

Accertamenti m. c.c.	1992	1993	1994	1995
E. tributarie	8,27	11,50	12,62	14,15
Extratributarie	7,09	7,70	8,61	7,84
Trasferimenti	84,64	80,80	78,77	78,01
TOTALI	100,00	100,00	100,00	100,00

¹² Gli enti che formano l'oggetto della presente esposizione sono costituiti da 95 amministrazioni provinciali.

¹³ I dati relativi al biennio 1992-1993 sono stati tratti dalla relazione dell'esercizio 1993 (ammessa alla deliberazione n.3/1995) e riguardano le 95 amministrazioni provinciali all'epoca esistenti.



Il primo elemento che si rileva dalla tabella è la crescita non impetuosa ma costante delle entrate tributarie, cui corrisponde un' omologa riduzione dei trasferimenti che tuttavia nell'ultimo esercizio si appalesa di lieve entità. Ondivago è, invece l'andamento delle entrate extratributarie.

Il grafico mette meglio in evidenza il rapporto di composizione dell'entrata corrente delle province, facendo ben rilevare la notevole prevalenza delle entrate trasferite nei confronti di quelle proprie. Nel periodo di osservazione, le differenze si riducono lievemente, ma resta evidente la natura di finanza essenzialmente derivata del sistema di entrata delle province.

2.3.1 Entrate tributarie

Come si evince dai dati surriferiti il settore delle entrate tributarie (tit. I) risulta quello che nel corso dell'esercizio 1995 evidenzia il più significativo incremento sia in percentuale rispetto all'esercizio precedente (+ 13,71% negli accertamenti e 14,13% nelle riscossioni totali), sia in percentuale nella composizione dell'entrata (+ 1,53%).

Nel complesso gli accertamenti di entrate tributarie assommano a 1.230 miliardi provenienti quasi esclusivamente dalle imposte (categoria 1°, accertamenti c.c., 1.209 miliardi), mentre appaiono trascurabili quelli delle tasse provinciali (categoria 2°, accertamenti c.c., 28 miliardi).

Entrambe le categorie delle entrate tributarie fanno registrare incrementi in termini di accertamenti (rispettivamente 13,15% e 8,63 %) e di cassa (12,18% e 50,57 %).

Per il complesso del titolo in esame, i residui ammontano al termine dell'esercizio 1995 a 187 miliardi, decrescendo del 7,82 % rispetto all'esercizio precedente.

Si passano di seguito ad esaminare i dati relativi alle principali fonti di entrate tributarie per le province.

a) Tributo per l'ambiente.

Il tributo per l'ambiente (del quale si tratterà più specificamente in prosieguo) costituisce in termini di accertamenti in conto competenza circa il 14 % delle entrate tributarie delle province, è un'imposta provinciale che viene riscossa congiuntamente alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di pertinenza comunale dai concessionari del servizio esattoriale e da questi accreditata alle province.

In questa sede si rileva succintamente che gli accertamenti per l'anno 1995 sono ammontati a lire 201 miliardi con variazione del 39,39 % e che le riscossioni hanno raggiunto 169 miliardi con una crescita del 63,42 %.

b) Addizionale sul consumo di energia elettrica.

Rappresenta la più cospicua fonte di entrata tributaria per le province, in quanto in termini di accertamenti copre oltre il 51 % del totale.

Si tratta di una imposta provinciale il cui ammontare viene determinato in ragione dei consumi di energia elettrica che viene liquidata e riscossa con le stesse modalità dell'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica.

E' evidente che, pur essendo il tributo di spettanza provinciale, sfuggono all'ente titolare le determinazioni relative alla gestione dell'entrata in esame, per cui il suo gettito è sostanzialmente legato all'andamento dei consumi di energia elettrica, non essendo consentito alcun margine di manovra.

Nel biennio in osservazione si assiste ad una crescita moderata degli accertamenti, che passano da 618 a 624 miliardi di lire. E' da notare tuttavia che i valori della variazione non sono distribuiti uniformemente sul territorio nazionale e che ben in otto regioni si rilevano diminuzioni con la punta più elevata in Liguria (-4,34 %).

Le grandi aree ove si registrano aumenti sono il nord est (2,47 %) ed il nord ovest (2,05 %), mentre risultano in diminuzione il sud (-0,64 %), il centro (-0,47 %) e le isole (-0,41 %).

L'andamento sopra descritto potrebbe trovare spiegazione nella crescita della produzione industriale dalla quale derivano i più elevati consumi di energia elettrica registrati nelle aree settentrionali.

Si osserva quindi che dato il significato rivestito dall'oggetto dell'imposta (il consumo di energia elettrica) in termini di andamento dell'economia locale e di livello dei consumi individuali (basti pensare che la particolare scarsità dei consumi elettrici viene assunta quale indice di degrado), l'imposta ha un carattere spiccatamente discriminante, in quanto arreca i maggiori benefici in termini di gettito alle province ove sussistono le migliori condizioni economiche e sociali.

Passando a rilevare il dato relativo alle riscossioni in conto competenza si osserva che esse crescono allo stesso ritmo degli accertamenti (0,96 %) ed il tasso di realizzazione si dimostra elevato (82 %). Ciò consegue dalla semplicità dei meccanismi esattivi ed al fatto che gli adempimenti degli enti impositori sono ridotti al minimo.

In termini di cassa si rileva un lieve decremento (-1,06 %) e il complesso delle riscossioni raggiunge nel 1995 i 626,5 miliardi.

Il complesso dei residui esistenti al termine dell'esercizio 1995 ammonta a 112 miliardi e decresce dell'1,52 % rispetto all'esercizio precedente. Tale importo, che non raggiunge il 20 % degli accertamenti, appare fisiologico, in quanto legato alla rateizzazione dei pagamenti alle aziende erogatrici del servizio elettrico.

Nel complesso poichè la gestione dell'imposta è strettamente legata ai pagamenti relativi alle utenze elettriche, si ribadisce che non vi sono fenomeni particolari da rilevare, gli accertamenti si traducono in riscossioni con una notevole regolarità, i residui sono sostanzialmente connessi al pagamento delle ultime rate e non sussistono margini per l'attività accertativa degli uffici, dal momento che l'evasione difficilmente è ipotizzabile.

2.3.2 Trasferimenti correnti

Nel biennio in esame riprende la crescita, seppure contenuta, degli accertamenti relativi ai trasferimenti correnti alle province, che ammontano nel 1995 a 6967,3 miliardi con un incremento del 2,05 %.

Nel rapporto di composizione si assiste ancora ad una loro flessione, ma con una incidenza inferiore rispetto a quelle osservate nel biennio precedente.

Le tendenze in atto nella composizione delle entrate correnti delle province sono principalmente legate all'andamento dei trasferimenti, che dopo la diminuzione del 1994 fanno registrare aumenti inferiori al tasso d'inflazione.

Le province continuano ad essere, tuttavia, enti a finanza essenzialmente derivata e nell'attuale assetto delle loro entrate proprie non si intravedono spazi per l'effettiva instaurazione del principio di autonomia finanziaria.

D'altra parte il raggiungimento di maggiori livelli di autonomia non è un risultato che va perseguito senza effettuare valutazioni sulla sua convenienza; infatti, attribuire una più ampia capacità impositiva comporta necessariamente l'esigenza di dotare questi enti di uffici e di strumenti per gestire i tributi di loro spettanza e non è detto che ciò si dimostri economicamente valido.

Come si è visto, attualmente le imposte di maggior rilievo per la finanza provinciale non richiedono un notevole coinvolgimento degli uffici, nè concedono spazi significativi per le determinazioni in ordine alla loro gestione.

Tornando ai dati relativi al titolo II, si osserva come il modesto incremento rilevato nel complesso è prodotto da andamenti assolutamente non omogenei dei dati regionali.

Sei regioni fanno rilevare un andamento negativo con la punta più elevata in Sardegna (-8,69 %), mentre l'incremento più elevato si verifica in Liguria (18,09 %). (*vedansi prospetti allegati II. 3.2*).

A livello di aree geografiche, si rileva il maggiore incremento nel centro con il 5,34 % e l'unica area a decrescere è quella insulare (-2,42%).

Il tasso di realizzazione permane elevato (88,7 %), anche se si dimostra in flessione rispetto all'esercizio precedente, mentre il tasso di smaltimento dei residui è in crescita, anche se permane insoddisfacente (53,66 %).

L'andamento della cassa fa registrare un aumento modesto (0,77 %), ben inferiore a quello della competenza e la mole totale dei residui è in crescita (1,38 %) ed ammonta a 1.300 miliardi.

a) I trasferimenti dallo stato (cat. I).

L'osservazione dei dati relativi ai trasferimenti statali dovrebbe consentire di trarre considerazioni più specifiche sugli indirizzi seguiti dal centro per la distribuzione delle risorse alle province. E' da notare che questa categoria ha un significato determinante nelle entrate delle province, che sono in minima parte frutto della loro autonomia e condiziona quindi ampiamente la loro disponibilità finanziaria.

In termini di accertamenti in conto competenza i trasferimenti dallo Stato rappresentano il 78 % delle erogazioni a favore delle province ed il 61,4 % delle loro entrate correnti.

Nell'esercizio in esame, gli accertamenti hanno raggiunto i 5.444 miliardi, dimostrandosi in leggera flessione (- 0,48 %), tale diminuzione si pone in linea di continuità con l'andamento riscontrato nel biennio precedente (-0,96 %).

Molto elevato è il livello di realizzazione degli accertamenti in conto competenza, pari al 93,7 %.

Anche l'andamento della cassa è decrescente, ma con tasso più elevato di quello della competenza (- 1,49 %); le riscossioni ammontano a 5.388,5 miliardi.

Il tasso di smaltimento dei residui raggiunge il 78,7 %, dimostrandosi in netto miglioramento rispetto alle precedenti osservazioni, ma la mole dei residui al termine dell'esercizio 1995 si attesta a 419 miliardi, aumentando del 15 %.

Nell'analisi del dato degli accertamenti in conto competenza per grandi aree geografiche si rileva una diminuzione dell'1,97 % per le province delle isole, dell'1,6 % per quelle del nord ovest e dell'1,05 % per quelle del centro, mentre si verificano aumenti al sud (1,31 %) e nell'area nord ovest (0,01 %).

La regione ove si rileva il più elevato decremento è la Liguria con il 4,71%; seguono il Piemonte, la Sicilia ed il Lazio (rispettivamente -2,82%, 2,55% e -2,44 %). Gli aumenti più consistenti si rinvencono, invece, nella Calabria (2,38%), nella Campania (1,76 %) e nell'Umbria (1,37). Tutte le altre variazioni di segno positivo o negativo sono di scarsa influenza.

Nel complesso è possibile cogliere un'azione di riequilibrio a favore delle province del sud che non trova, però, riscontro nell'Italia insulare.

b) I trasferimenti dalle regioni

La seconda categoria, nella quale trovano imputazione i trasferimenti delle regioni, rappresenta in termini di accertamenti in conto competenza meno di un quinto di quella precedente. Le entrate accertate si elevano a 1.237 miliardi con un incremento del 12,96 %.

L'elevato tasso di incremento dei trasferimenti in esame lascia intravedere un'azione delle regioni volta a compensare la flessione dei trasferimenti statali. E' evidente che mentre è possibile tentare di enucleare una *ratio* unitaria dell'intervento statale ciò non è ipotizzabile per le regioni, ove le logiche possono rispondere a politiche eterogenee di settore.

Nel dato regionale prevalgono i dati in aumento e la punta massima viene fatta registrare dal Molise con il 291,49 % (si tratta di soli 2 miliardi in cifra assoluta), seguito dalla Liguria con il 115,66 %, le diminuzioni più elevate si registrano invece in Sardegna (-60,3 %) ed in Puglia (-57 %).

Il tasso di realizzazione è del 68 % e, quindi decisamente inferiore a quello dei trasferimenti dello Stato.

I residui totali discendono a 756,8 miliardi al termine dell'esercizio 1995, diminuendo del 5,7 %.

L'andamento della cassa appare soddisfacente, poichè si registra un incremento dell'11,16 % ed il livello delle riscossioni si attesta a 1.105 miliardi.

2.3.3 Entrate extratributarie

Le entrate extratributarie, che costituiscono il titolo III dell'entrata corrente delle province, si rilevano di minore entità rispetto agli altri titoli, fanno registrare in termini di accertamenti in conto competenza una lieve diminuzione (0,96 %) ed in cifra assoluta assommano a 684,5 miliardi.

Per il titolo in esame si nota per l'esercizio 1995 una leggera flessione degli accertamenti in conto competenza (0,96% - 684 miliardi di accertato c.c.) a fronte di un incremento di circa il 5 % rilevato nell'esercizio precedente

Più marcata è la flessione delle riscossioni totali (-7,31 %), che assommano nel 1995 a 681 miliardi.

Il tasso di realizzazione della competenza si attesta sul 74,29 %, con un miglioramento di oltre quattro punti rispetto all'esercizio precedente e ciò comporta una diminuzione dei residui provenienti dalla competenza del 14,57 %.

Assolutamente insoddisfacente è, invece, il tasso di smaltimento dei residui che nel 1995 raggiunge appena il 28,7 % e comporta la sostanziale invarianza dei residui provenienti dai residui che assommano a 429 miliardi.

Dal complesso di tali andamenti, deriva una riduzione dei residui totali del 4,81 % e questi assommano al termine dell'esercizio 1995 a 605 miliardi.

Si rileva in conclusione che le entrate extratributarie hanno un'influenza non determinante tra le risorse poste a disposizione delle province e che, inoltre, dimostrano un andamento in leggera flessione; i residui risalenti ad esercizi pregressi si rilevano, infine, di difficile esigibilità.

a) I proventi dei servizi pubblici (cat I)

Venendo ad esaminare i dati relativi alle categorie nelle quali si articola il titolo III si rileva che in termini di accertamenti in conto competenza i proventi dei servizi pubblici rappresentano appena il 5,57 % del totale e ciò dimostra lo scarso rilievo economico dei proventi dei servizi gestiti dalle province. D'altra parte in tale categoria di enti prevalgono i compiti di promozione e coordinamento rispetto a quelli di erogazione diretta.

Gli accertamenti per il 1995 assommano a 38 miliardi e, pur facendo rilevare un tasso d'incremento notevole (20,67 %), rimangono di limitata significatività.

Tale incremento si ripercuote interamente sulle riscossioni in conto competenza che assommano a 31 miliardi, mentre decrescono gli accertamenti in conto residui (-16,23 %) e le correlative riscossioni (-11,33 %).

I residui totali da riportare al termine dell'esercizio aumentano del 5,77 % ed assommano ad 8 miliardi; vivace è l'andamento della cassa, con un incremento del 14,53 % e riscossioni pari a 36,9 miliardi.

b) I proventi dei beni provinciali (cat. II)

I proventi dei beni provinciali costituiscono la categoria più cospicua tra quelle esaminate nel titolo III, difatti i relativi accertamenti di competenza raggiungono il 15,8 % del totale ed assommano a 108 miliardi.

Nella categoria in esame si rileva, tuttavia, una diminuzione degli accertamenti in conto competenza del 22,18 %, mentre le riscossioni totali aumentano del 14,32 %.

Il tasso di realizzazione della competenza appare modesto (36,33%), ed ancor più lo è quello di smaltimento dei residui (23,65 %).

Gli andamenti sopradescritti comportano una spiccata tendenza all'accumulazione dei residui: difatti, al termine dell'esercizio 1995 i residui totali assommano a 255,8 miliardi, con un aumento del 4,94 %. Per valutare l'entità di tali residui, è utile il confronto con il dato delle competenze, dal quale risulta che essi assommano a 2,35 volte gli accertamenti dello stesso esercizio.

Nel complesso, si rilevano quindi difficoltà nell'effettiva realizzazione dei proventi dei beni e l'accrescimento della mole dei residui, sulla cui reale esigibilità sussistono notevoli perplessità.

c) Interessi su anticipazioni e crediti (cat. III)