

Questa categoria assume dimensioni poco significative sia in termini assoluti (accertamenti pari a 11,6 miliardi), che in rapporto al totale del titolo (1,7%).

Il tasso di realizzazione raggiunge il 60,12% e quello di smaltimento dei residui l'81,93%.

I residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 assommano a 5,4 miliardi, aumentando del 24,78% rispetto all'esercizio precedente; le riscossioni totali si attestano a 10,6 miliardi con un incremento del 14,69%.

2.4 Amministrazioni comunali

Nel 1995 l'insieme dei tre titoli dell'entrata corrente dei comuni ha fatto registrare l'incremento dell'1,6 % relativamente agli accertamenti in conto competenza e del 7,25% in termini di cassa (riscossioni totali)¹⁴.

Importi in milioni di lire

Accertamenti in conto competenza			
	1994	1995	variaz. %
Entrate tributarie	20.462.832	21.149.940	3,35
Entrate extratributarie	9.264.725	9.857.032	6,39
Trasferimenti	23.525.972	23.082.104	-1,88
TOTALI	53.253.529	54.107.076	1,60

Riscossioni in conto competenza			
	1994	1995	variaz. %
Entrate tributarie	12.425.113	13.241.060	6,56
Entrate extratributarie	5.950.777	6.264.353	5,26
Trasferimenti	20.928.427	20.933.645	0,02
TOTALI	39.304.317	40.439.058	2,89

Riscossioni totali			
	1994	1995	variaz. %
Entrate tributarie	18.625.198	21.430.895	15,06
Entrate extratributarie	8.500.205	8.766.807	3,13
Trasferimenti	22.797.566	23.344.756	2,40
TOTALI	49.922.969	53.542.458	3,62

Come si rileva dai dati esposti, l'incremento del complesso delle fonti di entrata corrente dei Comuni appare più vivace in termini di cassa, piuttosto che di competenza (accertamenti in conto competenza).

¹⁴ Formano oggetto della presente esposizione 1.230 amministrazioni comunali su 1.326.

Tale generale tendenza all'incremento si pone in contrasto con quanto rilevato relativamente al biennio 1993 - 1994, nel quale si è osservata una diminuzione dell'1,27 % delle entrate correnti in termini di competenza e dell'1,74% in termini di cassa.

In tale biennio, le variazioni di maggior significato conseguivano all'entrata a regime del sistema introdotto dal d.l.vo. n. 504 del 1992 relativamente al diverso equilibrio voluto tra entrate tributarie e trasferimenti dello Stato che ha provocato notevoli tassi di variazione nelle correlative voci di entrata.

Nel biennio in esame, invece, da un lato non si rilevano sconvolgimenti nell'assetto complessivo delle entrate correnti e dall'altro si assiste ad una ripresa della tendenza ad un pur moderato incremento.

Nel complesso, può osservarsi che gli incrementi registrati in termini di competenza sono sostanzialmente in linea con gli obiettivi della manovra, che si realizzano in via immediata attraverso la determinazione dei fondi da trasferire dal bilancio del Ministero dell'Interno ed in via mediata attraverso l'azione degli enti nell'attivazione delle fonti di entrata di loro competenza.

Va notato inoltre, relativamente alla situazione di competenza, che nel complesso i tre titoli dell'entrata corrente fanno registrare un modesto incremento, peraltro inferiore al tasso di inflazione programmata, che non deriva dall'andamento di tutti i titoli, ma è imputabile all'entrata dei tributi ed a quelle extratributarie.

Difatti, i trasferimenti fanno registrare una flessione dell'1,88% mentre le entrate proprie sono in crescita. L'incremento delle entrate extratributarie, pur dimostrandosi particolarmente vivace (6,39%), raggiunge in cifra assoluta (592 miliardi) un importo inferiore a quello delle entrate tributarie (687 miliardi).

Dall'insieme degli elementi in esame, si rileva che tale sistema ha raggiunto nel complesso un notevole livello di stabilizzazione dopo le turbolenze prodotte nel biennio precedente dall'applicazione delle nuove normative, mentre è interessante notare la permanenza dell'aumento delle entrate proprie con la contestuale riduzione dei trasferimenti, diminuzione questa di importo inferiore all'incremento delle entrate proprie (444 miliardi contro i 1.279 miliardi di aumento).

Le tendenze in esame si manifestano, tuttavia, con tassi di variazione non particolarmente elevati, non essendo possibile ipotizzare brusche modificazioni in assetti che sono il frutto di innovazioni ormai andate a regime ed acquisite nella esperienza di gestione degli enti.

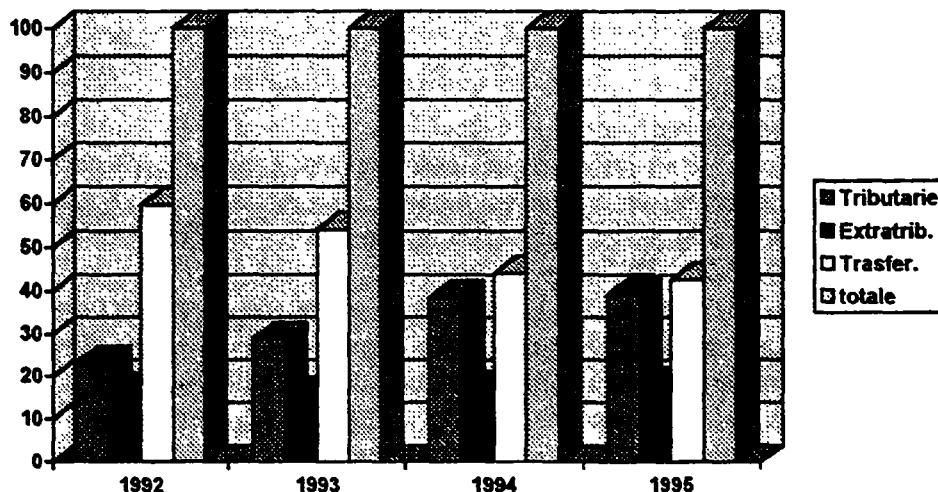
Appare significativa al riguardo l'analisi del rapporto di composizione dell'entrata esposto nella seguente tabella¹⁵.

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA				
	1992	1993	1994	1995
Entrate tributarie	23,35	28,89	38,43	39,09
Extratributarie	16,94	15,91	17,39	18,25
Trasferimenti	59,71	54,20	44,18	42,66
TOTALI	100,00	100,00	100,00	100,00

¹⁵ I dati relativi al biennio 1992 - 1993 sono stati tratti dalla relazione per l'esercizio 1993 (annessa alla deliberazione n. 3/1995) e riguardano 1.295 amministrazioni comunali.

Si coglie immediatamente dalla tabella che nel rapporto in esame l'andamento delle entrate tributarie è nel periodo considerato in costante crescita, il cui tasso subisce una notevole accelerazione nell'esercizio 1994 in corrispondenza con l'introduzione a regime dell'ICI, mentre rallenta repentinamente in quello successivo.

Più regolare è l'andamento delle entrate extratributarie che si appalesa, in termini di composizione, sempre in lieve crescita, mentre quello dei trasferimenti è esattamente speculare al primo, subendo un costante decremento con un picco nell'esercizio 1994.



Il grafico sopra riportato fa apparire chiaramente le dinamiche relative alla composizione dell'entrata corrente per i comuni, prima tra queste la tendenza all'aumento dell'incidenza del complesso delle entrate proprie, che nell'esercizio 1995 raggiungono il 57,34 %.

Appare inoltre evidente che le turbolenze in atto nel periodo di osservazione si manifestano vigorosamente nel primo biennio, mentre vanno ad assestarsi in quello conclusivo. Va ancora notato che l'unico elemento di stabilità nel quadro in esame è costituito dal titolo III e cioè dalle entrate extratributarie, il cui andamento in termini di composizione non subisce balzi considerevoli, anche perché esse non sono direttamente coinvolte dalla riforma del 1992.

Nel complesso si rileva che il *trend* del rapporto di composizione delle entrate correnti dei comuni in termini di accertamenti in c.c. appare in linea con le modificazioni normative introdotte e risponde agli indirizzi programmatici. Analoghe osservazioni possono essere effettuate analizzando lo stesso rapporto in termini di riscossioni totali, ed anzi, in

questo caso, le tendenze in atto appaiono più evidenti nell'ultimo biennio¹⁶.

RISCOSSIONI TOTALI				
	1992	1993	1994	1995
E. Tribut.	23,51	25,04	37	40,00
Extratribut.	15,59	16,58	17	16,40
Trasferim.	60,90	58,38	46	43,60
Totali	100,00	100,00	100	100,00

2.4.1 Entrate tributarie

Nel 1995 le entrate tributarie sono quelle, tra le entrate correnti, che fanno registrare il più alto incremento in cifra assoluta in termini di accertamenti c.c. (687 miliardi) e di riscossioni totali (2.806 miliardi), mentre, come si è visto, l'aumento in percentuale è rispettivamente del 3,35 % e del 15,06 %.

Nell'esame dei dati di competenza su base regionale, si rileva che gli aumenti più elevati si riscontrano in Sardegna, Basilicata, Sicilia e Toscana, ove (ad eccezione della Basilicata) si registra un notevole incremento negli enti di medie dimensioni (8°/10° classe).

Si notano, inoltre aumenti ancor più significativi, che provengono nelle regioni Basilicata e Calabria dagli enti della 5° classe demografica e probabilmente sono imputabili ad azioni di riequilibrio attraverso la manovra delle aliquote delle imposte locali, necessitate dall'endemica difficoltà finanziaria che affligge tale tipologia di enti¹⁷.

Gli incrementi di minor rilievo si realizzano nelle grandi città (11° classe) che nel complesso si attestano sull'1,54 %, mentre solo Genova fa rilevare una variazione di segno negativo. (vedi prospetto 2.4.1 del volume degli allegati).

Nello stesso esercizio, la categoria delle imposte, nella quale si colloca anche l'ICI, fa registrare 14.255,3 miliardi di accertamenti c.c., con un incremento del 2,05 % e 14.038,9 miliardi di riscossioni totali con incremento del 14,56 in termini percentuali. Si assiste quindi ad un più dinamico andamento della cassa e correlativamente ad una riduzione dei residui da riportare (3,38 %), che nel complesso ammontano al termine dell'esercizio a poco più di 9mila miliardi.

Nella categoria delle imposte comunali, gli aumenti più elevati in termini di accertamenti si verificano nei comuni più piccoli (5° classe + 4,44 %) ed in quelli medio grandi (9° classe + 3,04%), mentre le grandi città riportano il tasso di crescita meno elevato (11° classe + 0,13 %).

La regione che fa registrare l'aumento più significativo è la Basilicata (8,45 %), seguita dalla Toscana (4,19 %) e dalla Calabria (4,08 %). L'unico dato in diminuzione è quello della Valle d'Aosta (-1,78 %) e l'aumento più contenuto si registra in Trentino Alto Adige (0,39 %).

La seconda categoria della quale si compone il titolo delle entrate tributarie e cioè quella riguardante le tasse, fa registrare incrementi d'entrata in termini di accertamenti in

¹⁶ Vedi nota n.15.

¹⁷ Va notato al riguardo che gli enti di piccole dimensioni della Calabria e delle Basilicata sono la tipologia di comuni nei quali è più alta l'incidenza di enti in dissesto (si veda al riguardo il successivo capitolo dedicato all'argomento I 1.3).

conto competenza più consistenti, che si attestano nella media nazionale sul 6,63 % ed in valore assoluto ammontano a circa 350 miliardi di lire, con accertamenti nel 1995 pari a 5.660,5 miliardi di lire.

Anche in questo caso, gli aumenti più significativi provengono dai comuni più piccoli (5° classe), con le punte più elevate in Calabria, Piemonte Veneto e Campania.

Tali incrementi sono verosimilmente dovuti a difficoltà finanziarie, oppure allo sforzo volto ad ottenere maggiore disponibilità di entrate proprie (Veneto e Piemonte).

Molto più vivace appare l'andamento della cassa, ove l'incremento è del 20,77 % ed in termini assoluti raggiunge quasi i 1.100 miliardi, e le riscossioni totali del 1995 si attestano a 6.248,1 miliardi.

In questo caso, gli aumenti sono più omogenei nella distribuzione nelle classi demografiche, con la punta più elevata nella 7°; per quanto attiene invece alla distribuzione territoriale, deve notarsi che i maggiori aumenti si rilevano al sud e nelle isole.

Da ciò emerge uno sforzo volto alla realizzazione dei tributi per recuperare quote di gettito in precedenza non adeguatamente perseguite, in modo da concorrere al soddisfacimento delle esigenze di liquidità degli enti.

a) Imposta comunale sugli immobili.

L'imposta comunale sugli immobili (della quale si tratterà approfonditamente in un successivo paragrafo) rappresenta l'entrata tributaria dei comuni di maggiore consistenza: difatti, in termini di accertamenti in conto competenza il suo gettito raggiunge nel 1995 gli 11.010,7 miliardi che rappresentano il 52 % delle entrate tributarie ed il 77,23 % delle imposte.

Il tasso di realizzazione si attesta al 51,6 %, per via della rateizzazione, con un lieve aumento rispetto all'esercizio precedente, mentre è notevole il tasso di smaltimento dei residui che raggiunge il 97,46 %.

Il dato della cassa fa registrare un andamento più vivace di quello della competenza, e nel 1995 le riscossioni totali raggiungono i 10.844 miliardi.

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni.

Si tratta di un' imposta di istituzione relativamente recente, che ha come soggetti passivi persone, società ed altri soggetti che svolgono nell'ambito del territorio comunale attività imprenditoriali, arti e professioni.

Gli accertamenti in conto competenza dell'esercizio 1995 assommano a 1.647,2 miliardi con un incremento del 2,28 %; tale tendenza si contrappone al decremento fatto registrare nel biennio precedente (- 6,26 %).

Gli incrementi più significativi a livello regionale provengono dalla Sicilia (10,73 %), dalla Calabria (9,82 %) e dalla Sardegna (6 %).

Anche il dato della cassa si appalesa in aumento (1,49 %) e le riscossioni totali ammontano a 1.619,5 miliardi.

La gran parte degli accertamenti in conto competenza si realizza (95,89 %), mentre difficoltà si rinvencono nello smaltimento dei residui il cui tasso è piuttosto scarso (38,04 %).

La mole complessiva dei residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 appare, comunque di modesta entità (132,9 miliardi) e decresce dell'1,85 %.

c) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni.

L'imposta in esame, che manifestava un andamento in moderata crescita nel biennio precedente, fa registrare in quello in esame un vivace aumento: difatti gli accertamenti si attestano a 402,3 miliardi (+ 14,58 %) e le riscossioni totali a 400 miliardi (+ 18,47 %).

Tali effetti dovrebbero essere la conseguenza dell'entrata a regime delle norme introdotte dal d.lvo n. 507 del 1993 (che ha riformato la precedente disciplina dell'imposta e rimodulato il sistema tariffario), attraverso il completamento dell'emanazione da parte delle amministrazioni dei nuovi regolamenti per l'applicazione dell'imposta.

Gli aumenti più significativi in termini di accertamenti provengono per questa imposta dall'Abruzzo (38,16 %), dalla Lombardia (35,83 %) e dal Friuli Venezia Giulia (32,78 %).

Il tasso di realizzazione è piuttosto elevato, attestandosi all'89,41%, e quello di smaltimento dei residui raggiunge il 68,88 %.

I residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 assommano a 60,8 miliardi, diminuendo del 2,12 %.

d) Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Si tratta di una delle principali fonti di entrata tributaria, il cui gettito è inferiore soltanto a quello dell'ICI e rappresenta il 21,76 % degli accertamenti di entrate tributarie e l'81,32 % della categoria di appartenenza (II cat. tasse).

Gli accertamenti del tributo in esame (del quale si dirà più specificamente in apposito successivo paragrafo) assommano nel 1995 a 4.603,5 miliardi con un aumento del 5,67 %.

La cassa fa registrare un andamento in crescita accentuata con il 20,48 % e riscossioni totali pari a 5.135 miliardi.

Il tasso di realizzazione raggiunge il 70,55 % e quello di smaltimento dei residui l'84,52 %. Si tratta di valori che devono essere considerati positivamente, in quanto le complesse modalità di esazione del tributo, che avviene sulla base dell'emissione di ruoli, hanno da sempre comportato difficoltà nella tempestiva riscossione ed accumulo di residui, che a loro volta si incassano non facilmente.

A conferma di tale andamento favorevole si pone il dato dei residui che, pur essendo ancora notevole nella mole (1.701,1 miliardi), decresce del 24,36 %.

2.4.2 Trasferimenti correnti

Nel 1995 si assiste ad una leggera flessione degli accertamenti del titolo II che si attestano nel complesso a 23.082,1 miliardi (-1,88 %), perdendo ancora oltre un punto e mezzo nel rapporto di composizione delle entrate correnti che nel 1995 raggiunge per tale titolo il 42,66 %.

Le variazioni che si osservano nel 1995 sono di entità ridotta rispetto a quelle rilevate nel biennio precedente, ma dimostrano che pur essendo stata completata l'opera di revisione del sistema di entrata corrente dei comuni le tendenze allo sviluppo delle entrate proprie ed alla diminuzione di quelle trasferite continuano a rilevarsi in atto.

Contrariamente alla competenza, la cassa fa registrare un andamento positivo con 23.344,7 miliardi di riscossioni totali ed un aumento percentuale del 2,4 %.

Il tasso di realizzazione è piuttosto elevato (90,69 %), mentre meno soddisfacente appare quello di smaltimento dei residui (65,15 %), presumibilmente a causa delle somme in contestazione.

Quanto agli accertamenti in conto competenza, le regioni che fanno registrare i dati più elevati nell'esercizio 1995 sono la Lombardia con 3.343,1 miliardi, la Sicilia con 3.262,01 miliardi e la Campania con 3.094,2.

Nelle stesse regioni, il rapporto pro capite degli accertamenti di entrate trasferite si attesta rispettivamente intorno alle 608 mila lire, alle 886 mila lire (per la Sicilia, regione a statuto speciale) ed alle 746 mila lire.

a) I trasferimenti dallo Stato - cat. I.

La categoria prima, nella quale vengono allocati i trasferimenti dallo Stato, è di gran lunga la più significativa nell'ambito dei trasferimenti correnti ai comuni: difatti, nel 1995 gli accertamenti in conto competenza ammontano a 19.773,8 miliardi di lire e raggiungono, quindi, il 75 % del totale del titolo II.

Deve notarsi che la tendenza in diminuzione, già osservata nell'esercizio precedente, permane, ma si manifesta con un tasso di variazione meno elevato (-2,24 %).

Dall'analisi del dato regionale si rileva che le diminuzioni sono piuttosto diffuse e riguardano 12 regioni, mentre 6 fanno registrare aumenti ed una riporta una sostanziale invarianza (vedi prospetto II.3.6).

La regione che è destinataria dei più elevati trasferimenti erariali è la Campania con 3.030,2 miliardi, seguita dalla Lombardia con 2.554,7 miliardi. In tali regioni il dato pro capite si attesta rispettivamente intorno alle 730 mila lire ed alle 465 mila lire.

Al contrario, i livelli più scarsi si rinvencono in Molise 45,8 miliardi (circa 360 mila lire pro capite). Non si ritenengono significativi i dati della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige, regioni a statuto speciale, nelle quali i trasferimenti statali rivestono un ruolo marginale.

Anche la cassa fa registrare un andamento in lieve flessione (-0,38 %) con la punta massima in Molise¹⁸.

Il tasso di realizzazione si rileva molto elevato, attestandosi sul 95,12 %.

I residui attivi da riportare al termine dell'esercizio 1995 ammontano a 1.311,3 miliardi e decrescono del 14,84 %.

b) I trasferimenti dalle regioni - categoria II.

Nell'esercizio 1995 anche la categoria relativa ai trasferimenti dalle regioni fa registrare una lieve flessione in termini di accertamenti in conto competenza (-1,17 %) ed essi ammontano a 3.527,8 miliardi.

Si tratta, comunque, di importi largamente inferiori a quelli rilevati nella categoria I e ciò a dimostrazione del fatto che nell'assetto attuale il finanziamento degli enti locali è affidato essenzialmente allo Stato ed il canale dei trasferimenti regionali, non finalizzato comunque a coprire le esigenze generali degli enti, ma specifici programmi di attività, riveste un ruolo di marginale rilevanza.

In tale panorama generale possono, tuttavia, rilevarsi diverse tendenze dovute a non omogenei livelli di svolgimento delle funzioni di incentivazione degli enti locali da parte delle regioni.

E' appena il caso di rilevare che in questa sede è opportuno valutare il dato regionale non tenendo conto delle regioni a statuto speciale, nelle quali gli assetti statutari possono comportare delle particolarità atte a rendere il dato non comparabile.

¹⁸ Non considerando il dato della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige per le ragioni di cui si è detto.

Si rileva, quindi, che la regione nella quale si rinviene il più alto livello dei trasferimenti in esame è la Lombardia con accertamenti pari a 752,7 miliardi (137 mila lire pro capite), seguita dal Lazio con 473,3 miliardi (109 mila lire pro capite) e dalla Puglia con 69,08 miliardi (20 mila lire pro-capite).

E' da notare come, escludendo le regioni a statuto speciali (tra le quali la Sicilia si colloca al primo posto con 1.094,6 miliardi pari a circa 297 mila lire pro capite) e le prime due innanzi menzionate, in tutte le altre il livello dei trasferimenti non raggiunga i 70 miliardi e quindi si ponga su livelli piuttosto modesti.

Le regioni ove si manifestano i valori più bassi sono la Basilicata con 5,8 miliardi ed il Molise con 11,02 miliardi. Tali dati, considerando che l'attività delle regioni dovrebbe esplicarsi in gran parte attraverso gli enti locali, fa ritenere che le regioni in esame non affidino significativi compiti ai comuni.

Si rileva che il tasso di realizzazione è molto più basso di quello della cat. I e si attesta al 68,72 %. Ciò potrebbe derivare dalla maggiore complessità delle procedure di erogazione connessa al fatto che si tratta per lo più di trasferimenti finalizzati che vengono erogati a fronte dello svolgimento di specifici programmi.

L'andamento della cassa si dimostra in notevole aumento (19,53 %) e le riscossioni totali assommano a 3.650,9 miliardi nell'esercizio 1995. Ciò fa pensare ad uno sforzo dei comuni, nel momento in cui le entrate trasferite flettono, ad incassare tempestivamente le linee di finanziamento attivate.

A conferma di ciò si pone l'andamento dei residui da riportare che fa rilevare una flessione del 16,67 % e la mole dei residui si attesta al termine dell'esercizio 1995 a 1.918,1 miliardi.

2.4.3 Entrate extratributarie.

Anche per i comuni le entrate extratributarie costituiscono il titolo di entrata corrente di minore entità: difatti, per il 1995 gli accertamenti in conto competenza assommano a 9.857,03 miliardi ed aumentano del 6,39 %.

Si rileva al riguardo che si tratta del tasso di crescita più accentuato dei titoli di entrata corrente, e ciò dimostra una certa dinamicità di tali fonti di entrata, riguardo alle quali è tuttora possibile intraprendere azioni per consentirne lo sviluppo.

Il tasso di realizzazione permane basso (63,55 %), anche se aumenta di oltre un punto rispetto all'esercizio precedente. Ancora più basso è quello di smaltimento dei residui che raggiunge il 36,71 % e discende di quasi due punti.

Da tali scarsi livelli di realizzazione deriva l'aumento del 7,81 % dei residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 che ammontano a 7.908,03 miliardi.

La cassa fa registrare un aumento del 3,13 % delle riscossioni totali che nell'esercizio 1995 assommano a 8.766,8 miliardi.

Nel complesso, l'andamento del settore sotto il profilo delle efficienza delle procedure volte alla realizzazione dell'entrata appare insoddisfacente (non a causa dei proventi dei servizi pubblici, ma delle altre categorie del titolo) e si intravedono lacune nella gestione delle entrate in esame che potranno essere meglio valutate nell'esame per categoria.

a) Proventi dei servizi pubblici (categoria I).

I proventi dei servizi pubblici dei comuni costituiscono la componente più significativa delle entrate extratributarie dei comuni (oltre il 60 %) e fanno rilevare nel 1995 una

crescita del 5,56 % che si pone in continuità con l'andamento riportato nel biennio precedente.

Va notato al riguardo che tale aumento appare ancor più significativo se si tiene conto della tendenza in atto ad affidare lo svolgimento dei servizi pubblici a diversi organismi collegati all'ente, ma dotati di propria contabilità (valutazioni approfondite su tale fenomeno verranno svolte nel capitolo dedicato al controllo sulle gestioni).

Il complesso degli accertamenti ammonta nel 1995 a 5.968,2 miliardi e la regione che fa registrare il dato più elevato è la Lombardia con 1.165,8 miliardi, seguita dall'Emilia Romagna con 777,01 miliardi.

Il tasso di realizzazione si attesta sul 68,56 % diminuendo di circa mezzo punto, mentre quello di smaltimento dei residui raggiunge appena il 49,07 % diminuendo di due punti.

L'andamento della cassa è in lieve aumento (3,94 %) e le riscossioni totali raggiungono i 5.536,5 miliardi.

b) Proventi dei beni comunali.

Anche i proventi dei beni, che rappresentano appena (in termini di accertamenti) il 6,73 % del titolo III, mostrano nel 1995 un andamento in crescita, confermando così la tendenza del biennio precedente.

Gli accertamenti e le riscossioni di competenza ammontano rispettivamente a 664,08 miliardi e a 388,5 miliardi, con un tasso di realizzazione del 58,5 %.

Il tasso di smaltimento dei residui si attesta al 24,85 %, migliorando di oltre mezzo punto rispetto al 1994; si tratta di un livello molto basso significativo di difficoltà nel tradurre in entrata effettiva le somme non riscosse negli esercizi precedenti.

La mole dei residui attivi da riportare al termine del 1995 raggiunge i 794,9 miliardi, cifra questa che pur non essendo particolarmente significativa in termini assoluti è tale se considerata in relazione agli importi della categoria. Nell'esercizio in esame si rileva, tuttavia un decremento del 6,67 % dei residui totali.

L'andamento della cassa è in lieve aumento (1,14 %) e le riscossioni totali raggiungono i 560,04 miliardi; tale andamento discende dalla flessione delle riscossioni in conto residui (7,01 %) e dall'aumento di quelle in conto competenza (5,21 %).

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

Gli accertamenti della categoria relativa agli interessi su anticipazioni e crediti assommano nel 1995 a 774,6 miliardi (pari al 7,85 % di quelli del titolo III), con un aumento del 12,24 % rispetto all'esercizio precedente, le correlative riscossioni fanno registrare un aumento ancor più elevato (23,33 %) ed assommano a 127,8 miliardi.

Il tasso di realizzazione appare particolarmente scarso (16,51 %), anche se aumenta di un punto e mezzo rispetto al 1994, e ciò denota accentuate difficoltà nell'acquisizione dell'entrata.

Anche il tasso di smaltimento dei residui si attesta su livelli scarsi (26,11 %), pur dimostrandosi in aumento rispetto al valore dell'esercizio precedente (24,65 %); tale dato chiarisce che le difficoltà di riscossione non sono esclusivamente rilevabili nell'esercizio di competenza, ma permangono nel tempo e quindi che i comuni non riescono facilmente ad incassare gli interessi delle somme date in prestito.

E' da chiedersi se in presenza delle difficoltà suddette si debba ritenere che in molti casi tali crediti siano concessi senza essere accompagnati da adeguate garanzie e se analoghe difficoltà si riscontrino nel recuperare il capitale.

Le difficoltà di riscossione non possono che riverberarsi sulla mole dei residui, pari a 1643,9 miliardi, che appare ingente rispetto alla consistenza della categoria e si accresce con un tasso elevato (21,29 %).

2.4.4 Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei comuni

Proseguendo nell'indagine avviata nelle precedenti relazioni, si passa alla valutazione dei dati risultanti dall'impiego degli indicatori finanziari messi a punto dalla Sezione in materia di entrata corrente.

Come già fatto rilevare in passato, si osserva che le risultanze degli indicatori costituiscono uno strumento messo a disposizione degli enti come punto di riferimento su importanti indici di valutazione della gestione dell'entrata ai quali confrontare i risultati conseguiti.

Difatti, nelle tabelle allegate sono contenuti i valori degli indici di autonomia finanziaria, di autonomia tributaria, di pressione tributaria ed il tasso di realizzazione delle entrate proprie esposti per gli esercizi 1994 e 1995. Viene evidenziato l'andamento evolutivo, con riferimento alle classi demografiche dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti.

a) Indicatore dell'autonomia finanziaria.

L'indicatore prende in esame il rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie (tit. I e III) e quelli del complesso delle entrate correnti: esprime il livello di autonomia finanziaria raggiunto dai comuni.

Nel secondo esercizio del biennio in esame, si rileva che l'indice medio si attesta sul 57,32 % migliorando di oltre due punti e mezzo rispetto al 1994. Tale incremento deve essere valutato positivamente in quanto, pur non potendosi ripetere la crescita impetuosa dell'esercizio precedente (quasi 10 punti) dovuta alla messa a regime della normativa sull'ICI, continuano a rilevarsi incrementi non trascurabili nonostante la sostanziale invarianza delle norme.

Gli aumenti più significativi provengono ora dalla classe demografica più elevata (3,6 %) ove l'indice si attesta sul 54,85 %. Inoltre, è possibile cogliere una relazione tra l'incremento dell'indice in esame e la dimensione demografica degli enti, in quanto gli incrementi crescono con le dimensioni dei comuni e vanno dallo 0,70 % della 5° classe al 3,6 % della 11°.

Non altrettanto può dirsi in termini assoluti, in quanto il valore più elevato dell'indicatore si rinviene nella 10° classe con il 59,95%, seguita dalla 6° con il 59,94 % e dalla 7° con il 59,03%.

Deve ancora notarsi che i valori per classe vanno a livellarsi e si collocano in un arco di variazione che va dal 54,11% dell' 8° classe al 59,95 della 10°.

Tra le grandi città, spicca il dato di Roma con il 65,97%, seguita da Torino con il 59,96% e da Genova con il 56,85% (quest'ultima in flessione di oltre otto punti e mezzo); presentano dati di segno opposto Palermo con il 26,01% e Napoli con il 37,77%.

b) Indicatore dell'autonomia tributaria.

Altro rapporto significativo nella valutazione dell'entrata corrente è quello tra gli accertamenti del titolo I (entrate tributarie) e quelli del complesso dell'entrata corrente.

L'indice medio del 1995 fa rilevare un miglioramento del 0,68 % rispetto all'esercizio precedente. Anche in questo caso, il pur modesto incremento deve essere valu-

tato positivamente, in quanto discende dall'applicazione di un sistema di norme già assestato.

Anche nel 1995, l'indice più elevato è appannaggio dei comuni appartenenti alla 10° classe demografica con il 43,65 %, ed un incremento dell'1,91 %, mentre il valore più modesto si riscontra ancora nella 8° classe con il 36,33 %. Va rilevato, tuttavia, che tale classe fa rilevare un incremento del 2,45 % che è quello più elevato nel 1995.

Tra le grandi città spicca anche per questo aspetto il dato di Roma (48,52 %) unica città che riesce a coprire con i tributi quasi la metà delle entrate correnti, mentre all'opposto si collocano Palermo con il 20,33 %, Napoli con il 26,89 % e Milano con il 34,11 %.

Tutte le regioni fanno registrare aumenti tranne la Liguria (-3,89 %), il Trentino (-0,50 %) e l'Emilia Romagna (-0,12 %).

Le regioni ove si rilevano gli incrementi più elevati sono la Sardegna (7,45 %), il Lazio (4,58 %) e la Basilicata (3,69%).

c) Indicatore della pressione tributaria.

L'indicatore della pressione tributaria esprime l'importo degli accertamenti di tributi comunali gravanti su ogni cittadino (il dato della popolazione è quello risultante dall'ultimo censimento). Deve essere rilevato che tale indicatore, seppure analogo, non va confuso con quello della pressione tributaria su base nazionale che viene elaborato in base al rapporto tra entrate tributarie (incluse quelle locali) ed il prodotto interno lordo.

Venendo ai valori rilevati per l'esercizio 1995 si nota in primo luogo la continuazione della tendenza in ascesa di tale indice che si attesta mediamente sulle 546 440 lire pro capite ed aumenta del 3,35 %.

E' da rilevare che tale rapporto ha il tasso di crescita più elevato nelle isole (6,88 %), nel sud (4,13%) e nel centro (3,59 %).

A livello regionale, gli aumenti più significativi si rilevano in Sardegna con l'8,54 %, in Basilicata con l'8,08 % ed in Toscana con il 5,30 %.

La regione nella quale l'indice raggiunge il livello più elevato è la Liguria con 807.582 lire pro capite, seguita dal Lazio con 751.094 lire pro capite e dalla Lombardia con 666.492 lire pro capite.

Tutte le classi demografiche fanno registrare aumenti nel biennio con la punta massima del 5,48 % nei comuni più piccoli (5° classe).

La classe ove si riscontrano i valori più elevati dell'indicatore è la 10° con 792.385 lire pro capite seguita dalla 11° con 776.854 lire pro capite.

I valori più scarsi si registrano nei comuni più piccoli (5° classe) con 406.664 lire e l'indice cresce gradatamente con la popolazione.

Tra i comuni dell'11° classe il valore più elevato si registra a Milano (862.968 lire) seguita da Roma (892.228 lire), alle quali si contrappongono con valori inferiori Napoli (559.850 lire) e soprattutto Palermo (307.084 lire).

d) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie.

Le rilevazioni effettuate sull'entrata corrente attraverso l'impiego di indicatori finanziari si concludono con la messa in osservazione del rapporto tra accertamenti e riscossioni della competenza dei titoli I e III (tasso di realizzazione delle entrate proprie dei comuni).

Tale rapporto, che indica l'attitudine a tradurre in effettive riscossioni nel corso dell'esercizio di competenza le entrate accertate, passa in media dal 61 al 62%, con la punta più elevata nella 10° classe (68 %).

E' opportuno rilevare che il valore che l'indicatore assume è la risultanza dei dati relativi alle diverse fonti di entrata corrente, nelle quali le dinamiche di realizzazione assumono caratteristiche diverse.

Basti pensare al riguardo, a titolo esemplificativo, che l'ICI per via della rateizzazione si realizza al 51,6%, mentre i trasferimenti statali si realizzano al 95,12 %.

Le maggiori difficoltà ad incassare le entrate proprie si rinvencono nella 11° classe con il 59 %, mentre gli altri valori vanno dal 62 % della 7° al 64 % della 6° e della 9° classe.

Non tutti i dati regionali sono in aumento: nelle regioni del nord prevalgono le diminuzioni, mentre nel centro sud un valore è rimasto invariato.

L'aumento più consistente si rinviene in Basilicata che passa dal 57 al 66%, seguita dalla Puglia che passa dal 60 al 65 %.

Tra le grandi città spicca il dato di Torino con il 68 %, Milano raggiunge il 59 %, Roma il 57 %, Napoli il 53 % e Palermo il 46 %.

2.5 Comunità montane

Complessivamente i due titoli dell'entrata corrente delle Comunità montane hanno fatto registrare nel 1995 relativamente agli accertamenti in conto competenza aumenti del 4,87 % e del 3,36 % in termini di cassa.

Per consentire l'esame d'insieme dei risultati conseguiti dagli enti montani nel biennio, vengono esposte le seguenti tabelle riepilogative¹⁹.

importi in milioni di lire

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var. %
Tit. I proventi beni	132.383	167.724	26,69
Tit. II trasferimenti	616.158	617.334	0,19
TOTALI	748.541	785.058	4,87
RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	Var. %
Tit. I proventi beni	79.425	98.805	24,39
Tit. II trasferimenti	453.308	451.798	-0,33
TOTALI	532.733	550.603	3,35
RISCOSSIONI TOTALI			
	1994	1995	Var. %
Tit. I proventi beni	129.408	151.413	17,00
Tit. II trasferimenti	604.100	606.802	0,44
TOTALI	733.508	758.215	3,36

A differenza di quanto rilevato nel biennio 1993-1994, i dati ora esposti evidenziano una crescita dei proventi dei beni e servizi, un lieve aumento dei trasferimenti in termini di accertamenti ed una diminuzione di questi ultimi in termini di cassa.

¹⁹ Formano oggetto della presente indagine 310 comunità montane su 345.

Gli accertamenti e le riscossioni della competenza del titolo I sono in aumento, i primi del 26,69 % (35,3 miliardi in cifra assoluta) e le seconde del 17% (22 miliardi in cifra assoluta).

Il titolo II fa registrare maggiori accertamenti per 1,2 miliardi (0,19%), mentre si rilevano diminuzioni in termini di cassa.

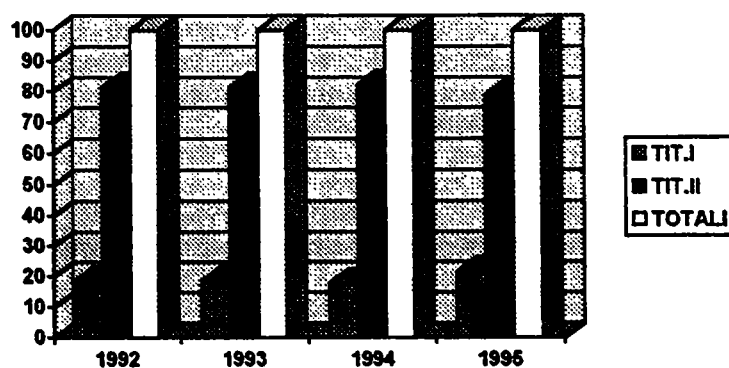
Il tasso di realizzazione del complesso dei due titoli di entrata corrente raggiunge il 70,13% nell'esercizio 1995, con un aumento di circa due punti e mezzo rispetto a quello rilevato nell'esercizio precedente (67,9%).

Il tasso di smaltimento dei residui si attesta al 54,58% nell'esercizio 1995, dimostrando un aumento di tre punti rispetto all'esercizio precedente (51,6).

Andando ad esaminare il rapporto di composizione dell'entrata corrente delle comunità montane si rilevano i seguenti dati²⁰.

ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA				
	1992	1993	1994	1995
TIT. I	18,58	18,67	17,69	21,36
TIT. II	81,42	81,33	82,31	78,64
TOTALI	100,00	100,00	100,00	100,00

L'andamento quadriennale esposto nella tabella pone in evidenza una tendenza piuttosto lineare alla diminuzione dei trasferimenti ed all'aumento delle entrate proprie derivanti dalla gestione dei beni e dalla erogazione dei servizi. Tale tendenza fa registrare tassi di variazione piuttosto limitati e subisce un momento di interruzione in corrispondenza dell'esercizio 1994, nel quale le entrate trasferite aumentano di poco più di un punto e corrispondentemente si riducono quelle proprie.



Dall'esame del grafico, risultano evidenti la notevole prevalenza delle entrate trasferite e la lentezza con la quale ci si muove verso un diverso assetto del settore. E' appena il caso di ricordare che le comunità montane sono l'unica categoria di enti in esame del tutto sprovvista di entrate tributarie e nella quale le entrate correnti sono quasi completamente derivate.

²⁰ I dati del biennio 1992 -1993 sono stati tratti dalla relazione sull'esercizio 1993 (annessa alla deliberazione n. 3/1995) e riguardano 331 comunità montane su 338 esistenti all'epoca.

2.5.1 Proventi dei beni e servizi.

Le entrate degli enti montani provenienti dalla gestione di beni e servizi (titolo I) hanno subito notevoli scostamenti nel loro ammontare rispetto all'esercizio precedente. Difatti, gli ammortamenti in conto competenza ammontano a lire 167,7 miliardi contro i 132,3 miliardi dell'esercizio precedente, con un incremento del 26,69%.

Si evidenzia un andamento positivo anche per le riscossioni totali, anche se l'incremento è meno accentuato (17%); le riscossioni raggiungono nel 1995 i 151,4 miliardi contro i 129,4 miliardi dell'esercizio precedente.

Il tasso di realizzazione della competenza raggiunge il 58,9 % e decresce di circa un punto, mentre quello di smaltimento dei residui si attesta al 61,9 % e decresce di circa due punti. Da tali rapporti, si rileva che le procedure per la riscossione dei proventi in esame tendono a protrarsi nel tempo ed a generare residui.

A tale ultimo proposito, si rileva che i residui totali da riportare al termine dell'esercizio 1995 ammontano a 101,2 miliardi e crescono del 25 % rispetto a quello precedente.

2.5.2 Trasferimenti

A differenza delle entrate proprie, i trasferimenti, che costituiscono la parte più cospicua delle entrate correnti delle comunità montane, fanno registrare aumenti contenuti in termini di competenza (0,19%) e di cassa (0,44%).

Gli accertamenti di competenza assommano a 617,3 miliardi rispetto ai 616,1 dell'esercizio precedente, mentre le riscossioni totali passano da 604,1 a 606,8 miliardi.

Il tasso di realizzazione raggiunge il 73,18 % e quello di smaltimento dei residui si attesta sul 52,47 %.

I residui da riportare al termine dell'esercizio 1995 raggiungono i 305,9 miliardi e decrescono del 5,31 %.

L'esame relativo alle entrate derivate delle comunità montane acquista maggiore specificità se condotto secondo l'analisi per categoria, in quanto possono così distinguersi le tendenze relative ai trasferimenti statali che fanno registrare un aumento, da quelle dei trasferimenti regionali che si dimostrano in lieve flessione.

a) Trasferimenti correnti dello Stato (cat. I).

E' necessario premettere che tra i trasferimenti correnti destinati alle comunità montane, a differenza di quanto avviene per le altre categorie di enti esaminati prevalgono quelli regionali.

Difatti la categoria dei trasferimenti dello Stato gli accertamenti raggiungono i 224,4 miliardi contro i 257,3 di quelli regionali.

Il tasso di realizzazione della competenza è piuttosto elevato in quanto si attesta al 93,64%, mentre quello di smaltimento dei residui raggiunge il 56,59 %.

Le riacossioni totali assommano a 230,5 miliardi ed aumentano del 2,6 %, mentre i residui totali ammontano a 29,8 miliardi e decrescono del 13,54 %.

b) Trasferimenti dalle regioni (categ. II).

E' da notare in primo luogo che nel rapporto tra la prima e la seconda categoria del titolo II si rileva una prevalenza della seconda di oltre dieci punti percentuali.

Ciò dimostra che per gli enti montani il finanziamento regionale assume livelli significativi, e potrebbero quindi riscontrarsi in essi forme di programmazione e coordinamento da parte delle regioni che nei comuni sono appena abbozzate.

Gli accertamenti in conto competenza raggiungono i 257,3 miliardi e decrescono dello 0,53 %, mentre più accentuata è la riduzione della cassa, che fa registrare riscossioni totali per 244,2 miliardi e diminuisce del 5,3 %.

Il tasso di realizzazione della competenza è meno elevato rispetto alla categoria precedente e raggiunge il 60,2% ed ancor meno lo è quello di smaltimento dei residui, che si attesta sul 58,28 %.

La meno agevole realizzazioni di questi trasferimenti, rispetto a quelli provenienti dallo Stato, è dovuta al fatto che questi sono di norma connessi allo svolgimento di specifici programmi di attività, mentre gli altri costituiscono per lo più apporti al bilancio degli enti non finalizzati.

Quanto evidenziato produce anche una tendenza all'accumulo di residui attivi che al termine dell'esercizio 1995 assommano a 166,3 miliardi pur diminuendo del 2,75 %.

Un'ultima notazione merita di essere evidenziata sul sistema dei trasferimenti alle comunità montane e cioè che anche una delle altre categorie che non vengono qui specificamente trattate conferisce un apporto non indifferente, in quanto in termini di accertamenti di competenza i trasferimenti da altri enti del settore pubblico allargato raggiungono i 126,3 miliardi.

2.6 Analisi speciali sulle entrate correnti

La Sezione ha avvertito la necessità di integrare l'esposizione dei dati relativi all'analisi finanziaria delle entrate correnti degli enti in esame con specifici approfondimenti rivolti a cogliere, nell'ambito di fenomeni osservati nel loro andamento complessivo e per grandi aggregati, anche aspetti particolari atti a far emergere specifiche fattispecie di gestione che conferiscono un carattere di concretezza al tema trattato.

Le analisi programmate per l'esercizio in esame riguardano in primo luogo il sistema generale attraverso il quale vengono attribuite le risorse di parte corrente agli enti, con specifico riferimento alle interazioni tra i trasferimenti dello stato ed il gettito dell'ICI.

Altre indagini riguardano aspetti relativi alla gestione dei tributi: prendono in esame le due più rilevanti fonti di entrate tributarie per i comuni, l'ICI, la tassa smaltimento rifiuti e l'addizionale elettrica per le province.

Tutte le analisi speciali innanzi enumerate contemplano una prima parte che inquadra l'argomento a livello normativo segue l'analisi finanziaria generale e infine vengono esaminati campioni di enti, selezionati con criteri obiettivi, nei confronti dei quali vengono svolti specifici approfondimenti.

Si è ritenuto così di rispondere all'esigenza, fatta propria dai documenti programmatici della Sezione, di spingersi oltre la semplice evidenziazione dei fenomeni finanziari, per ricercare le cause che li hanno prodotti, eventualmente rilevando anche che tali fenomeni sono la risultante di un complesso variegato di situazioni non sempre riconducibili ad un denominatore omogeneo.

2.6.1 Interazioni tra trasferimenti erariali e gettito dell'ICI

Si è dato conto nella parte generale sull'entrata dei reciproci rapporti esistenti tra la realizzazione da parte dei comuni dell'entrata tributaria costituita dall'imposta comunale

sugli immobili e la quantificazione della contribuzione ordinaria da parte del Ministero dell'Interno.

Il meccanismo introdotto dal d.l.vo n. 504 del 1992 è divenuto l'asse portante dei rapporti finanziari tra lo Stato ed i comuni e mira ad una pluralità di finalità.

Il primo obiettivo al quale esso è rivolto è evidentemente quello di alleviare gli oneri posti a carico del bilancio dello Stato derivanti dalla finanza comunale. Ma sarebbe certamente riduttivo pensare che l'introduzione dell'ICI sia rivolta esclusivamente ad una finalità di salvaguardia degli equilibri del bilancio dello Stato. Infatti, l'imposta realizza, nella misura massima sino ad oggi conosciuta il principio dell'autonomia finanziaria e comporta l'emersione a livello di comunità degli amministratori del meccanismo antagonista prelievo - beneficio.

A seguito della completa operatività dei sistemi di assestamento delle erogazioni a carico del fondo ordinario in base agli oneri derivanti dai servizi indispensabili, dovrebbe essere invero lo Stato con i suoi contributi, ai quali si aggiunge il gettito dell'ICI all'aliquota minima, ad assicurare una base di risorse per le attività indefettibili, mentre è rimesso, all'autonoma valutazione degli enti l'opportunità di spingere sulla leva del prelievo per offrire ulteriori servizi o migliorare la qualità di quelli resi.

Tutto questo dovrebbe comportare una maggiore responsabilizzazione degli amministratori per le scelte compiute, anche attraverso la trasparenza del rapporto tra i sacrifici imposti ed i benefici ottenuti, in modo da consentire ai cittadini di esprimere valutazioni più compiute sull'azione degli amministratori ai fini della loro conferma alla scadenza del mandato.

Lo sviluppo della facoltà di attuare un indirizzo politico amministrativo che soddisfi le esigenze dei cittadini è un'espressione dell'autonomia dell'ente locale che può avvenire in concreto ove sussista disponibilità di mezzi finanziari adeguati.

E' pertanto di interesse rilevare al secondo esercizio, termine del periodo di gestione transitorio dell'imposta in questione, quali effetti abbia prodotto il nuovo sistema di quantificazione della contribuzione erariale e se si possano intravedere disparità nella distribuzione dei benefici che ne dovrebbero derivare.

E' appena il caso di rilevare che se come base del sistema fosse considerato il solo gettito ICI si andrebbe sicuramente incontro ad effetti discriminanti, in quanto essendo la base imponibile costituita dal patrimonio immobiliare dislocato nel territorio comunale, questo andrebbe a premiare gli enti maggiormente dotati e che presumibilmente si trovano ad operare in un migliore contesto socio economico.

E' anche evidente che la manovra dell'aliquota offre limitate possibilità di acquisire maggior gettito in presenza di un patrimonio immobiliare di scarso valore e di condizioni di degrado socio economico. L'azione dei trasferimenti dello Stato dovrebbe quindi avere un effetto riequilibratore rispetto alle sperequazioni che sono insite nell'applicazione del tributo.

Difatti, in prima istanza si è cercato di non turbare il livello delle risorse disponibili per la gestione ordinaria degli enti operando una commutazione del titolo per il quale l'entrata viene acquisita (esazione di un tributo, piuttosto che acquisizione di un trasferimento) senza che venisse modificato significativamente l'importo e premiando gli enti in grado di applicare aliquote superiori a quella minima.