

al bilancio dello Stato delle somme riscosse a titolo di addizionale elettrica, sistema, questo superato dall'art. 4 del D.L. 27.10.1995, n. 444 (convertito nella legge 20.12.1995, n. 539).

Nell'esercizio in esame, inoltre, è stato sospeso il sistema di riequilibrio della contribuzione erariale previsto dal D.lgs. n.504 del 1992 e modificato dal D.L. n.41 del 1995¹¹³, evidentemente nell'attesa dell'avvio della nuova normativa di riordino del settore per la cui emanazione la legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997, aveva conferito delega al governo che vi ha provveduto con il D.lgs. 30 giugno 1997, n.244.

Tale ultima normativa modifica la struttura portante dei trasferimenti, anche se non travolge interamente la impostazione della riforma della 504. Peraltro non si tratta, anche questa volta, di un assetto ultimativo, in quanto esso dovrà subire condizionamenti dal conseguimento di ulteriori sviluppi di autonomia finanziaria connessi alla realizzazione del nuovo sistema tributario degli enti territoriali alla cui attuazione è condizionata la sua entrata in vigore.

Anche sotto quest'aspetto, che peraltro costituisce la componente di un sistema unitario con la revisione delle funzioni e quella dei tributi, si rileva quindi uno slittamento dei tempi per l'attuazione del programma.

Per quanto concerne i trasferimenti correnti per il 1996 nelle previsioni iniziali si rilevava un decremento del Fondo ordinario (allocato nel cap. 1601) pari al 9,5 % e un aumento del Fondo perequativo (cap. 1602) pari al 19 %, mentre gli stanziamenti del Fondo consolidato erano in leggera flessione.

Nelle previsioni definitive si è rilevato, tuttavia, un non trascurabile aumento degli importi del Fondo ordinario (circa 1.692 miliardi), mentre quelli del Fondo perequativo diminuivano di circa 131 miliardi; le previsioni relative al Fondo consolidato si sono dimostrate attendibili.¹¹⁴

Per quanto concerne in particolare il Fondo ordinario si rileva che le somme erogate agli enti (pagamenti in competenza) sono ammontate nel 1996 a 16.711,4 miliardi contro i 18.212,2 dell'esercizio precedente¹¹⁵.

La gestione del capitolo 1601 ha dimostrato, quindi, nell'esercizio in esame un rallentato andamento della cassa che non costituisce un evento fisiologico rispetto alle modalità di gestione del fondo, mentre trova fondamentale ragione nella incertezza della disciplina per il 1996 che ha trovato completamento solo ad esercizio concluso. La formazione di residui è stata pari a circa 1500 miliardi, quasi 74 dei quali da porre in relazione al sistema di riassegnazione delle entrate relative all'addizionale erariale sui consumi di energia elettrica che consente solo con notevole ritardo la esatta determinazione dei contributi da assegnare.

Il sistema attraverso il quale tali fondi venivano fatti confluire al capitolo 1601 che era incentrato sulla preventiva acquisizione dell'entrata è stato modificato dall'art. 4 del D.L. 27 10 1995, n. 444 che ha previsto l'acquisizione al bilancio dello Stato delle addizionali in parola ed attribuisce una valenza sostanzialmente previsionale alla

¹¹³ In realtà, in base alla legislazione vigente all'epoca avrebbe dovuto trovare applicazione il D.L. n. 41 del 1995 che si proponeva quale sistema a regime sostitutivo di quello della legge n.504 del 1992.

¹¹⁴ Nel complesso si rilevava, quindi, a livello di previsioni definitive un incremento dei fondi trasferiti nell'ordine dei 1.500 miliardi.

¹¹⁵ Deve essere precisato al riguardo che il cap. 1601 destinato al Fondo ordinario aveva fatto registrare nel 1995 un considerevole tasso di incremento in quanto a tale capitolo sono state imputate anche altre spese quali i contributi integrativi per la riduzione degli estimi, non ripetute nel 1996.

quantificazione degli importi che vengono imputati a tale titolo nel finanziamento del fondo ordinario.¹¹⁶

Per l'anno in esame si è registrata, nel complesso, una non trascurabile riduzione dei trasferimenti statali effettivamente erogati agli enti, non compensata contestualmente da un pari incremento della capacità di autofinanziamento, per cui si possono essere determinati negli enti fattori di squilibrio legati ad un peggioramento della loro situazione di liquidità.

Per quanto riguarda i trasferimenti erariali in conto capitale si è riscontrata nel 1996 una marcata diminuzione degli stanziamenti previsti a tale titolo a conferma ed accentuazione della linea di costante ridimensionamento del sostegno statale, già registrata in altri esercizi.

Il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (allocato nel capitolo 72) con cui lo Stato ha nel tempo contribuito all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali e che costituisce, ormai, uno strumento finanziario destinato ad esaurirsi, ha subito un'ulteriore flessione del 17,4%. Ancora più accentuata è la diminuzione del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (capitolo 7236) che si è ridotto del 56% rispetto all'esercizio precedente e le cui previsioni iniziali di stanziamento di 400 miliardi sono state, come già detto, portate a 175 miliardi con la manovra aggiuntiva varata a giugno '96 (D.L. 20.6.1996, n.323 convertito con la legge 8.8.1996, n.425).

Per quanto riguarda la spesa è da rilevare che l'esercizio 1996 è stato l'ultimo esercizio nel quale non sono state poste dalla normativa particolari restrizioni alla normale facoltà degli enti di procedere, attraverso prelevamenti sui fondi accreditati presso la tesoreria unica, ai pagamenti delle somme regolarmente impegnate sulle disponibilità di bilancio.

Infatti solo a partire dal successivo esercizio 1997, per il contenimento della spesa pubblica ai fini del raggiungimento degli obiettivi di convergenza fissati dal trattato di Maastricht, sono state introdotte una serie di limitazioni nel settore dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda gli enti locali la legge 23 dicembre 1996, n.662, a decorrere dal 1.1.1997, sottoponeva anche i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti a tutte le disposizioni riguardanti il sistema di tesoreria unica (art.1 comma 155).

La stessa legge disponeva che, per tutti gli enti soggetti al regime di tesoreria unica, gli accreditamenti delle somme trasferite dallo Stato dovevano avvenire solo previo accertamento della riduzione delle disponibilità liquide sui conti di tesoreria ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997.

Con lo stesso criterio di raggiungimento del suddetto limite di giacenza liquida potevano essere accreditate le somme delle varie successive rate dei trasferimenti dei fondi statali (art.3 comma 214).

Le citate disposizioni restrittive dei flussi di cassa, che sono state confermate sostanzialmente anche per il triennio 1998-2000 dall'art. 47 dalla legge 27.12.1997, n. 449,

¹¹⁶ La questione della esatta applicazione del nuovo sistema di assegnazione al cap. 1601 delle somme derivanti dalla devoluzione della quota erariale dell'addizionale elettrica è stata sottoposta al vaglio delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di registrazione con riserva e queste hanno ritenuto non necessaria ai fini di effettuare le necessarie variazioni di bilancio la preventiva effettiva acquisizione dell'entrata

collegata alla legge finanziaria 1998, si ripromettevano il rispetto di un obiettivo contenuto nella varie leggi di manovra della finanza pubblica del 1997 e 1998¹¹⁷. Tale obiettivo era quello di limitare i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio dagli enti locali a quelli effettuati nell'anno precedente incrementati del tasso d'inflazione programmato.

Gli effetti delle limitazioni alle disponibilità di cassa degli enti saranno verificati dalla Sezione nelle prossime relazioni, a cominciare da quella relativa all'esercizio 1997, quando si conosceranno i dati di consuntivo. Particolare attenzione sarà rivolta al fenomeno dei residui su cui prevedibilmente potrebbero ripercuotersi gli effetti delle restrizioni di cui si è detto.

I risultati del 1996

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

Nel 1996 si è assistito ad un notevole rallentamento della crescita dell'economia italiana dovuto da un lato alla mancanza di sollecitazioni da parte del settore pubblico e dall'altro al minore sviluppo economico dei Paesi dell'Europa occidentale. Tali fattori non hanno mancato di produrre conseguenze sull'attività del settore industriale, sulle esportazioni e sulla bilancia dei pagamenti.

La domanda di prodotti italiani è stata più debole delle previsioni, subendo anche gli effetti dell'apprezzamento della lira e la crescita dei consumi ha continuato a rimanere contenuta anche per via degli effetti delle manovre di finanza pubblica.

Hanno continuato ad evidenziarsi notevoli sperequazioni nei principali indicatori economici tra le regioni del centro-nord e quelle meridionali.

Relativamente alla finanza pubblica i risultati del 1996 hanno fatto registrare un rallentamento del percorso di riequilibrio rilevabile da tutti gli indicatori, dovuto da un lato al deterioramento del contesto macroeconomico e connesso dall'altro alla presenza di entrate straordinarie nell'esercizio precedente ed a misure tendenti a rallentare i flussi di bilancio e di tesoreria con forte accumulo di residui passivi.

Si è registrata, tuttavia una lieve riduzione del rapporto tra il fabbisogno ed il prodotto interno lordo (di 0,3 punti), e della massa del debito in rapporto al prodotto interno lordo (0,6).

È emersa così una parziale interruzione dell'azione di risanamento atta a far convergere gli indicatori di finanza pubblica verso gli obiettivi fissati per la partecipazione all'area monetaria unificata europea. In tale contesto devono essere valutati i dati relativi alla finanza locale per verificare il contributo che questo comparto della finanza pubblica ha offerto alla realizzazione dell'auspicato riequilibrio dei conti pubblici.

La direttiva fondamentale in materia di entrata è rimasta quella dello sviluppo crescente delle entrate proprie degli enti con particolare riferimento ai comuni, anche se risultava prevedibile per l'anno in esame un aumento di non rilevante entità, in quanto le modifiche apportate per il 1996 al sistema della fiscalità locale erano rivolte alla revisione della disciplina di taluni tributi, senza incidere profondamente sulla sostanza.

¹¹⁷ Si tratta dell'art. 8 del decreto legge 31.12.1996, n. 669, convertito con la legge 28 febbraio 1997, n. 30 e dell'art. 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Di converso dalle indicazioni delle norme poste nella materia emergeva chiaramente il rallentamento dei flussi di risorse trasferite dallo Stato.

Per il complesso degli enti in esame (province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane) le risultanze dell'esercizio 1996 fanno rilevare accertamenti di entrate correnti pari a 66.213,9 miliardi, con un incremento del 2,75 % rispetto all'esercizio precedente.

Diversa tendenza si rileva per l'andamento della cassa con riscossioni totali pari 63.351,2 miliardi ed un tasso di variazione del -0,33 %.

Relativamente ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti i cui conti consuntivi sono stati esaminati dalla Sezione si rilevano nel 1996 accertamenti in conto competenza per entrate tributarie pari a 22.723,9 miliardi con un incremento pari al 5,44 %, mentre le riscossioni totali si attestano a 21.620,3 miliardi con un decremento del -0,75%¹¹⁸.

Sempre per tale categoria di enti la pressione tributaria è passata dalle 549 mila lire alle 579 mila lire pro capite con un incremento del 5,44%, superiore, quindi alla inflazione programmata ed anche alla variazione effettiva (3,9%).

Per quanto riguarda il complesso degli enti deve notarsi che nel 1996 permane e si dilata il fenomeno della accumulazione dei residui relativi alle entrate correnti, difatti questi assommano al termine di tale esercizio a 25.653,3 miliardi e si accrescono di 2.418 miliardi (+ 10,41%).

In ordine alla spesa corrente si rileva un aumento del 4,42% in termini di competenza; infatti gli impegni in conto competenza del complesso degli enti esaminati hanno raggiunto i 62.767 miliardi a fronte dei 60.105 dell'anno precedente.

Trasponendo sul fronte della spesa le conseguenze derivanti da una situazione di stallo della dinamica della riscossione delle entrate correnti ci si dovrebbe attendere un contenimento della crescita dei pagamenti di parte corrente.

I dati di cassa hanno subito, invece, una consistente lievitazione: i pagamenti totali (residui + competenza) sono stati di 60.306,3 miliardi contro i 56.234,1 dell'anno precedente, con un aumento del 7,24 %.

Relativamente al comparto spesa deve essere notato che per il 1996, non essendo ancora state introdotte norme recanti restrizioni alle dinamiche di cassa, successivamente emanate, si è rilevato un incremento sia in termini di competenza (superiore al tasso di inflazione effettivo di circa mezzo punto) che un più rilevante tiraggio sui fondi di tesoreria per far fronte ai conseguenti pagamenti.

Gli aumenti delle spese correnti sopra indicati che non appaiono in linea con gli indirizzi programmatici (contenimento al di sotto del tasso d'inflazione programmato) sono risultati, anche, superiori al tasso d'inflazione registrato alla fine del 1996 (3,9 %). Nel corso di tale anno, peraltro, è ripresa la tendenza alla discesa del tasso d'inflazione interrottasi nell'anno precedente.

Anche nella spesa corrente del complesso degli enti esaminati è dato rilevare un fenomeno di accumulazione dei residui che permane e si amplifica anticipando andamenti che potrebbero manifestarsi in modo ancor più evidente a seguito delle restrizioni alla cassa.

¹¹⁸ Nel 1995 gli accertamenti avevano raggiunto i 21.549,8 miliardi e le riscossioni totali i 21.784,3 miliardi.

La massa dei residui passivi di parte corrente del complesso degli enti esaminati evidenzia, infatti, un incremento rispetto all'anno precedente del 4,25%; al 31 dicembre 1996 essi ammontano a 25.261,2 miliardi a fronte dei 24.207,4 del 1995.

L'aumento è da imputare prevalentemente al basso tasso di smaltimento dei residui degli anni precedenti, che si è attestato intorno al 56,4%, tenendo conto che i residui della competenza si sono mantenuti nel complesso sugli stessi livelli dell'anno precedente (+0,52%) e addirittura per i comuni sono diminuiti del 3,11%.

Il notevole importo dei residui passivi denuncia ritardi nei pagamenti che non trovano adeguata giustificazione in un comparto, quale quello di parte corrente, in cui il fenomeno dovrebbe essere di gran lunga più limitato.

La verifica, sul piano operativo, degli interventi posti in essere da province, comuni e comunità montane nel campo degli investimenti consente di rilevare risultati coerenti con la politica di forte espansione indicata nei documenti di programmazione.

I dati finanziari di consuntivo degli enti di cui alla presente trattazione fanno registrare un significativo incremento sia sul fronte delle entrate, che su quello delle spese.

Gli accertamenti sulla competenza delle entrate in conto capitale ammontano nel 1996 a 21.417 miliardi, con un aumento del 13% rispetto all'esercizio precedente (incremento che era stato nel 1995 del 15,03%); aumentano altresì le riscossioni 19% (8,05% nel 1995) che si attestano a 17.278 miliardi. Gli impegni in conto competenza per spese in conto capitale ammontano a 23.684 miliardi con un incremento del 41,5 % (10,49 % nel 1995). Aumentano del 16,18% i pagamenti che passano all'importo di 13.033 miliardi (5,52 % nel 1995).

Ciò dimostra che dopo l'inversione di tendenza verificatasi nel 1995, è fortemente proseguita nel 1996 l'azione di recupero nell'attività di investimento, anzi con una accentuazione del ritmo di crescita, soprattutto per quanto riguarda i progetti per nuovi interventi, rappresentati dagli impegni in conto competenza. Il maggiore sviluppo di questi ultimi rispetto al tasso d'incremento dei pagamenti implica che anche nel comparto degli enti locali, come per il settore statale, si verifica il già evidenziato fenomeno della costante progressiva divaricazione fra la gestione della competenza e quella della cassa.

Gli andamenti positivi suevidenziati sono un dato altamente significativo, se si considera che nel settore degli investimenti pubblici le amministrazioni locali sono tra le componenti più dinamiche: province, comuni e comunità montane da soli realizzano quasi il 50% del totale nazionale della spesa¹¹⁹.

La tendenza all'aumento osservata in modo più elevato rispetto all'esercizio precedente ha prodotto l'atteso rilancio della spesa in conto capitale degli enti locali che dovrebbe concorrere a realizzare lo sviluppo dell'attività economica ed a produrre effetti sull'occupazione che anche per il 1996 non sono stati, tuttavia, rilevati.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, si rileva che al termine del 1996 sono stati riportati all'esercizio successivo 45.228 mld di residui attivi (+ 5,6%); si tratta ancora di valori ingenti che, inoltre, tendono ad accrescersi nel tempo. È da ritenersi, pertanto, che le operazioni di ricognizione generale sulle ragioni del mantenimento in bilancio dei residui, che gli enti hanno dovuto compiere per la prima volta entro il 30.4.1996, a norma dell'art. 70, comma, del D.lgs: n. 77 del 1995 e dell'art. 8 lett. b della

¹¹⁹ Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1996.

L. n. 539 del 1995, non hanno sortito gli effetti sperati di razionalizzazione del sistema.

Dai dati sin qui succintamente riportati relativi ai risultati conseguiti nell'esercizio 1996 dagli enti locali, può evincersi che tale comparto abbia concorso solo in parte al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Si rileva che nell'esercizio esaminato riprende, come meglio si vedrà nei successivi paragrafi, la crescita quanto meno in termini nominali dei principali comparti della contabilità degli enti (entrate correnti + 1,87 %; spese correnti + 3,74 %; spese in conto capitale + 41,5 %).

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

L'evoluzione degli indirizzi di finanza pubblica

Tornando al quadro complessivo della finanza pubblica, si rileva che al termine dell'esercizio 1996 sul piano generale i risultati programmati non hanno avuto una soddisfacente realizzazione, registrandosi sul fronte delle entrate un rallentamento del gettito per la minore espansione dei consumi¹²⁰, mentre sul fronte della spesa ha inciso un maggiore tiraggio da parte degli enti decentrati.

Va ricordato al riguardo che per quanto concerne le entrate tributarie gli enti locali hanno fornito, invece, un contributo positivo in quanto si è registrato nel settore dell'imposizione locale un incremento superiore al tasso d'inflazione del 1996.

Il fabbisogno del settore statale al netto delle regolazioni debitorie si è attestato intorno ai 130.000 miliardi e si è comunque ridotto nel raffronto in termini percentuali al prodotto interno lordo al 7,0 %, mentre l'avanzo primario ha raggiunto il 3,2 del PIL. Tali ultimi risultati risentono ovviamente del modesto tasso di crescita del prodotto interno lordo (0,7%).

Tra le cause dello scostamento tra gli obiettivi programmati ed i risultati ottenuti, viene evidenziato un errore di previsione dell'evoluzione tendenziale di entrate e spese da parte degli enti decentrati che hanno operato tiraggi sulle loro disponibilità di tesoreria più marcati rispetto alle aspettative.¹²¹

Il fattore maggiormente determinante degli scostamenti sul fronte della spesa è stato, difatti, individuato nei trasferimenti destinati alle regioni ed agli enti locali.

Le misure volte a contenere la spesa del comparto degli enti territoriali si sono concretizzate nella manovra dei fondi da trasferire, senza porre limitazioni alla erogazione delle spese, per cui alla minore disponibilità di risorse affluite al bilancio di competenza gli enti hanno ovviato utilizzando senza vincoli le giacenze di tesoreria. In tal modo si è verificata una situazione opposta a quella dell'esercizio precedente e si sono concentrate nel 1996 le erogazioni di fondi dalla tesoreria anche per far fronte ad impegni allocati nel conto dei residui.

Il quadro della finanza pubblica al termine del 1996 si presentava deteriore rispetto all'esercizio precedente e richiedeva una energica ridefinizione delle strategie per la

¹²⁰ Tale fattore non ha avuto incidenza sulle imposte locali che come è noto hanno una spiccata caratteristica di tributi reali.

¹²¹ Tale diagnosi è riportata nella relazione della Corte dei conti — Sezioni Riunite — sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996 Cap. I "assetto, andamenti e tendenze della finanza pubblica".

successiva programmazione triennale (contenuta nel documento di programmazione economica finanziaria per il triennio 1997 - 1999) per riorientare il percorso di risanamento verso il rispetto del vincolo derivante dall'adesione al processo di unione monetaria dei paesi europei.

Nonostante tali difficoltà, l'obiettivo di fabbisogno stabilito per il 1997 in 88.000 miliardi è stato confermato e sono state previste misure ulteriori per 25.000 miliardi da attuare in vista della partecipazione all'unione economica e monetaria, conseguita nel 1998.

Si ipotizzava un rapporto fabbisogno/PIL del 3% nel 1997 con una ulteriore riduzione rispetto al 4,5% indicato in precedenza, in modo da anticipare di un anno il raggiungimento di tale parametro di convergenza.

Tra gli interventi da realizzare sull'entrata si attribuiva notevole rilievo all'avvio di una incisiva riforma del sistema tributario nell'ambito della quale una direttrice fondamentale era costituita dal decentramento fiscale.

Si ipotizzava, quindi, un potenziamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali unitamente alla razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario ed alla concessione di maggiori ambiti di flessibilità nella determinazione delle discipline impositive.

Sul fronte spesa permaneva l'indicazione di ridurre i trasferimenti dello Stato ed emergeva quella di raffreddare i flussi di tesoreria. L'introduzione di incentivazioni relative ai trasferimenti dovrebbe spingere gli enti a migliorare i livelli di copertura tariffaria dei servizi e ad attuare politiche di recupero degli imponderabili.

Nel successivo documento di programmazione economico - finanziaria (triennio 1998 - 2000) si rilevava, invece, un miglioramento delle condizioni generali dovuto alla ripresa del tasso di crescita del PIL (anche se inferiore alle attese), alla efficacia dei provvedimenti di attuazione della manovra per il 1997, alla diminuzione delle spese per interessi.

Tra gli obiettivi prioritari vi erano quelli della razionalizzazione dell'intervento pubblico in numerosi settori, del riordino dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale, riforma dello Stato sociale.

Rimaneva ferma la linea per il rilancio dell'attività produttiva e della riduzione della disoccupazione, specie nel Mezzogiorno.

Per quanto concerne le entrate si prevedeva una riduzione della pressione tributaria, anche in relazione al venir meno dal 1998 del contributo per l'Europa, l'intensificazione dell'attività accertativa anche per l'entrata in vigore degli studi di settore, la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

In tale quadro si prevedeva di limitare la crescita delle spese correnti al tasso d'inflazione programmata anche giovandosi della razionalizzazione dei settori di spesa, del riordino dei finanziamenti e della riforma dello Stato sociale.

Dal quadro dei programmi di risanamento della finanza pubblica riguardanti gli enti locali sin qui succintamente riportati, si desume la permanenza nel tempo delle fondamentali direttrici del contenimento della spesa corrente e dell'incremento di quella in conto capitale nel cui finanziamento lo Stato intende tornare a svolgere un ruolo attivo, specie per quanto riguarda le grandi infrastrutture.

Altra linea portante è quella dell'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli

enti e l'affidamento ad essi di nuove funzioni secondo il principio della sussidiarietà. Queste ultime indicazioni hanno preso corpo di recente attraverso il completamento delle riforme avviate nei settori delle funzioni e della finanza degli enti locali.

Una ulteriore linea che emerge è quella della più stretta integrazione dei risultati della finanza locale nell'ambito della finanza pubblica. Difatti l'art. 48 della legge 27.12.1997, n. 449 affida alla Conferenza Stato città autonomie locali (ora prevista da fonte di rango primario) il compito di assicurare il rispetto, per quanto concerne le autonomie, degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000¹²². Ove si dovessero verificare scostamenti dagli obiettivi previsti in termini di fabbisogno, la Conferenza dovrà proporre le iniziative da assumere per raffreddare le spese degli enti decentrati.

Dal complesso di tali riforme dovrebbe emergere un assetto della finanza e delle funzioni pubbliche spinto verso maggiori livelli di autonomia, venendo così, almeno per taluni aspetti, anticipato il nuovo ordinamento dei pubblici poteri che dovrebbe essere introdotto con norme di riforma della Costituzione.

Il complesso delle misure adottate, sulla cui validità è ancora prematuro esprimere valutazioni, ha carattere strutturale e, quindi una volta avviato dovrebbe produrre effetti permanenti nel tempo.

Sul piano finanziario deve essere rilevato che il decentramento delle funzioni che viene prospettato come indifferente sulla spesa complessiva, limitandosi a spostare i centri erogatori presso gli enti decentrati, potrebbe invece necessitare di ulteriore copertura per via delle diseconomie di scala che potranno essere generate dall'affidamento delle funzioni a centri gestori molto frammentati.

Se, quindi, il fabbisogno dovesse risultare accresciuto e non verranno svolte adeguate azioni di razionalizzazione nella erogazione dei servizi pubblici per comprimerne i costi, gli enti potranno incontrare difficoltà per far fronte agli oneri conseguenti dall'adeguato svolgimento dei servizi stessi o vedersi costretti ad attuare manovre tariffarie e ad elevare i prezzi pubblici.

Tornando alle linee della politica finanziaria si rileva che il documento di programmazione economica e finanziaria per il 1999-2001 emesso alla vigilia della nascita dell'Unione Economica e Monetaria, alla quale il nostro Paese è stato ammesso, ha preso atto dei grandi miglioramenti conseguiti sia sul piano economico che finanziario ed ha previsto l'adozione di una manovra correttiva notevolmente ridimensionata rispetto alle precedenti.

Tra gli obiettivi prioritari vi è quello della stabilizzazione dell'evoluzione tendenziale favorevole dei conti pubblici, portando il rapporto deficit/PIL al 1,0% entro il 2001, per conseguire successivamente il pareggio del bilancio.

Emerge nel contempo una linea volta al sostegno ed allo sviluppo dell'attività produttiva per incentivare la crescita economica e l'occupazione nelle aree depresse del Paese.

Pertanto per il triennio in esame la politica di bilancio dovrà coniugare due direttrici non antitetiche: proseguire l'opera di risanamento finanziario e destinare risorse allo sviluppo al fine prioritario di promuovere l'aumento dell'occupazione.

Per quanto riguarda in particolare il sistema delle autonomie, è previsto un loro

¹²² Al riguardo vedasi anche il capitolo relativo al quadro normativo generale inserito nella parte I della presente relazione.

maggiore coinvolgimento per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, dovendo gli enti programmare i propri saldi finanziari tenendo conto del limite di indebitamento netto previsto per i comparti generali di finanza pubblica.

In tale processo si pone la necessità di consolidare la riforma dei tributi locali già attuata ed assumere ulteriori misure per giungere ad un sistema finanziario basato sul principio della corrispondenza per il quale la forma ordinaria di finanziamento è quella derivante dal prelievo autonomo ed i trasferimenti dello Stato svolgeranno esclusivamente un ruolo di perequazione.

Di conseguenza gli enti dovranno evitare di assumere decisioni di spesa che si fondino sull'aspettativa di ripiani a posteriori e di assumere scelte politiche che si traducano in incrementi del fabbisogno non supportate da un'adeguata copertura.

Il contesto che viene a delinearsi sembra, richiedere agli enti ulteriori sforzi per far fronte allo sviluppo delle loro attività che nel prossimo futuro si evolveranno per via dell'attribuzione di nuove e più penetranti funzioni.

Un pari sforzo probabilmente dovrà essere sopportato dai soggetti amministrati che, ove non verranno realizzate consistenti economie nella gestione dei servizi si vedranno gravati di tariffe più onerose e vedranno inasprito il carico delle imposte locali.

1.1 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali: esercizio 1997

Premessa

Nella relazione relativa all'esercizio 1995 in aggiunta alle analisi e valutazioni della gestione finanziaria svolte sulla base delle risultanze dei conti consuntivi¹²³ che consentono, come è noto, una visione prospettica e completa dei fenomeni di gestione sono state svolte anche valutazioni sulla base dei dati di cassa di pertinenza della ragioneria generale dello Stato che permettono, invece di svolgere prime valutazioni sulla gestione dell'ultimo esercizio decorso¹²⁴.

Relativamente al 1996, primo esercizio nel quale si è proceduto ad analizzare i dati di cassa in esame¹²⁵ con riferimento ad un campione di 8.034 enti sul totale di 8.103, si è avuto modo di rilevare l'inizio di una tendenza all'aumento dei movimenti di cassa per pagamenti sia di parte corrente che in conto capitale non parimenti osservata sul versante dell'entrata che ha comportato la riduzione delle situazioni di liquidità degli enti.

Difatti il saldo di cassa di parte corrente poneva in evidenza l'assottigliamento degli avanzi complessivi degli enti considerati che al termine del 1996 risultavano pressoché dimezzati rispetto a quelli riportati nell'esercizio antecedente.

¹²³ La Sezione, nelle rilevazioni dedicate ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, prende in esame 1326 enti su 8.102.

¹²⁴ Tali dati vengono raccolti dalle ragionerie provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato che è integrato con quello della Corte dei conti al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del Rendiconto Generale dello Stato. Il sistema della Sezione enti locali è strutturato in modo autonomo e si fonda su dati tratti direttamente dalle scritture di consuntivo che costituiscono la fonte diretta ed ufficiale dalla quale vengono tratti i dati sulla finanza locale.

¹²⁵ Per poter utilizzare i dati di cassa della R.G.S. sono stati svolti preventivi riscontri sulla loro congruenza rispetto agli omologhi dati tratti dai conti consuntivi degli enti di pertinenza della Sezione. Il raffronto svolto su di un campione ha posto in luce scostamenti di entità trascurabile.

È da rilevare al riguardo che nell'esercizio 1996, a differenza di quelli successivi, non erano state ancora attuate misure rivolte a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni nei termini stabiliti dai parametri di convergenza in sede di accordi C.E..

I dati della relazione della Sezione relativi al 1996 hanno posto in luce, tra le cause determinanti della sostanziale invarianza del complesso delle entrate correnti in termini di cassa osservata nel 1996, che una incidenza significativa deve essere attribuita al rallentamento del flusso dei pagamenti dei contributi erariali conseguito all'incertezza della disciplina per tale esercizio.

Nel 1997, come è noto, è stata posta in essere una imponente manovra finanziaria che mirava al fondamentale intento di raggiungere l'obiettivo del fabbisogno pari al 3% del prodotto interno lordo; tale manovra che ha coinvolto anche il settore degli enti locali ha avuto una notevole attenzione proprio alle misure di cassa per via della loro incidenza sul fabbisogno.

Come è stato illustrato nella parte introduttiva al termine dell'esercizio 1996 era stata rilevata una tendenza ad un incremento del tiraggio degli enti decentrati sui conti di tesoreria che ha contribuito a determinare per tale esercizio il mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Per poter esprimere prime valutazioni relative all'ultimo esercizio della gestione dei comuni, è necessario avvalersi dei dati di cassa di pertinenza della Ragioneria Generale dello Stato.

I dati di cassa in esame vengono preventivamente testati al fine della loro confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli enti tradizionalmente impiegati dalla Sezione

Analizzando gli scostamenti con riferimento al complesso delle entrate correnti si rilevano differenze trascurabili, comparando ciascun titolo dell'entrata corrente si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso di tali entrate, ma ancora tali da non destituire di attendibilità i dati in argomento¹²⁶.

Addentrandosi, invece, in ripartizioni ulteriori si notano negli scostamenti segnalati picchi tali da non consigliare l'impiego di tali aggregati. Da quanto osservato può desumersi che nelle fondamentali ripartizioni contabili sussiste uniformità di

¹²⁶ Per svolgere le necessarie verifiche al riguardo sono stati messi a confronto i dati del 1996 relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti della 10^a ed 11^a classe demografica con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla R.G.S.

Circa la significatività del campione prescelto si segnala che questo si compone di 12 enti che in termini di popolazione raggiungono i 9.599.982 abitanti, pari al 23,71% del totale della popolazione dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti (1326 enti).

Anche dal punto di vista finanziario il campione in esame appare di apprezzabile significatività, in quanto il totale delle entrate correnti di essi raggiunge nel 1996 i 17.449 miliardi ed è, quindi pari al 32,54% dell'universo dei comuni superiori (le cui entrate correnti assommano a 53.623 miliardi).

Ponendo a confronto il totale delle riscossioni relative all'insieme delle entrate correnti per l'esercizio 1996 tratti dal sistema della Sezione con gli omologhi dati di cassa R.G.S. si rilevano scostamenti di entità trascurabile. Difatti le maggiori differenze riscontrate esaminando partitamente ciascuno di tali enti raggiungono il 3,85 % e comportano una differenza di circa 37 miliardi, mentre in tre comuni gli importi sono esattamente coincidenti. La differenza complessiva ammonta a circa 17 miliardi che rappresenta poco meno del 0,1 % del totale delle riscossioni delle entrate correnti delle 12 città in esame.

classificazione tra i consuntivi degli enti e gli schemi impiegati per la rilevazione dei dati di cassa, mentre tale univocità non si rileva nello scendere in maggiori dettagli.

I risultati di cassa del 1997

Compiuta questa breve premessa necessaria per ponderare la esattezza delle valutazioni che verranno di seguito compiute si può passare ad esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 1997.

Le analisi verranno svolte in base a due livelli espositivi il primo porrà in evidenza gli andamenti degli enti di maggiori dimensioni per i quali è stato possibile svolgere un accurato monitoraggio dell'attendibilità dei dati attraverso il confronto analitico con quelli riportati nei conti consuntivi dell'esercizio 1996 ed il secondo prenderà in considerazione per il 1997 l'universo dei comuni trattati dalla R.G.S. fornendo così una visione pressoché completa delle tendenze in termini di finanza locale.

Gli enti di maggiori dimensioni

Il totale delle entrate correnti dei 12 enti presi in esame ammonta nel 1997 a 16.645,3 miliardi, mentre nell'esercizio 1996 raggiungeva i 17.482,8 miliardi. Si desume, quindi, un andamento decrescente (-4,79 %) e minori incassi per circa 838 miliardi. Tale andamento appare in linea con quello rilevato dalla Sezione nel biennio precedente (1995/1996), nel quale si segnalava comunque la minor crescita (-1,49 %) e particolarmente negli enti di maggiori dimensioni (-5,14%).

Relativamente al primo titolo dell'entrata corrente (entrate tributarie) per gli enti del campione di raffronto si rilevano riscossioni pari a 7.259 miliardi nel 1997 contro i 7.273,9 dell'esercizio precedente. Si desume, pertanto, anche per tale titolo, un andamento decrescente con una flessione dello 0,2 % (15 miliardi in cifra assoluta) meno elevata di quella del biennio precedente.

Per gli enti della 10^a ed 11^a classe le riscossioni di trasferimenti correnti assommano nel 1997 a 4.180,8 miliardi contro i 6.907,5 miliardi dell'esercizio precedente. Notevole appare, quindi, la diminuzione per le entrate trasferite (-39,47%) che raggiunge quasi 2.727 miliardi. Tale diminuzione, che si pone in linea di continuità con quella rilevata nel 1996 e ne accentua l'andamento, potrebbe essere correlata, agli effetti sulla cassa, alla manovra attuata con la finanziaria del 1997 che, come si è visto, ha rallentato i flussi dei trasferimenti.

Le riscossioni di entrate extratributarie per le città in esame raggiungono nel 1997 i 5.205,3 miliardi e si rilevano in notevole crescita (57,67 %) rispetto all'esercizio precedente (3.301,3 miliardi); tale tendenza prosegue ed accentua quella dell'esercizio precedente (32,23%).

La spesa corrente dei 12 enti di grandi dimensioni passa da 18.015,1 miliardi a 16.483 miliardi con un decremento del 8,5 % e minori pagamenti per circa 1.500 miliardi.

Passando al versante della spesa per investimenti per le 12 grandi città si rileva che i pagamenti delle categorie I e II riguardanti gli investimenti diretti in opere pubbliche ed attrezzature assommano nel 1996 a 2.252,4 miliardi e nell'esercizio successivo ascendono a 2.676,9 miliardi con un aumento del 18,9 %.

Dal raffronto tra le entrate finali e le spese finali nel 1997 si rileva una differenza di 2.437,6 miliardi di maggiori pagamenti.

Il complesso degli enti in esame

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S. e cioè 8.053 comuni su 8.102¹²⁷ (senza distinzione di popolazione) assomma a 66.035,5 miliardi, decrescendo del 10,315 rispetto all'esercizio precedente (73.629,3 miliardi) nel quale tale importo era rimasto pressoché immutato rispetto al 1995.

Importi in milioni di lire

	Eserc. 1995	Eserc. 1996	Eserc. 1997
Titolo I	27.136.864	27.218.565	28.254.656
Titolo II	31.226.241	29.514.310	17.238.169
Titolo III	15.175.865	16.896.478	20.542.729
TOTALI	73.538.970	73.629.353	66.035.554

Nel 1997 emerge quindi chiaramente la tendenza al rallentamento dei flussi di cassa dopo la stasi del 1996, e questa deve ascriversi ad una strategia volta ad attuare un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti locali che ha visto la realizzazione in una serie di misure finanziarie di cui si è detto in precedenza.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 1997 a 28.254,6 miliardi e fanno registrare nel biennio un aumento del 3,81%, ben più consistente di quello minimo rilevato nel 1996.

Per il complesso degli enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 17.238,1 miliardi contro i 29.514,3 miliardi del 1996 e fanno registrare una flessione del 41,59% (rispetto al -5,48% del 1996) che in cifra assoluta ammonta a ben 12.276,2 miliardi.

Tale considerevole riduzione delle risorse effettivamente trasferite agli enti locali deriva interamente dai trasferimenti erariali, difatti, per tale categoria, si passa dai 25.605,0 miliardi del 1996 ai 12.923,6 dell'esercizio successivo con una riduzione in cifra assoluta di 12.681,4 miliardi pari al 49,53%.

La riduzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato deve essere posta in relazione diretta con le disposizioni introdotte relativamente all'esercizio 1997 che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un livello non superiore al 20% di quelle rilevate al 1° gennaio 1997.

Da quanto rilevato non può che constatarsi l'efficacia (forse superiore alle aspettative) delle misure introdotte, che si proponevano di determinare un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti in termini di effetti ottenuti sulla determinazione del fabbisogno per il 1997.

Resta da stabilire se le misure adottate che avrebbero dovuto essere indifferenti per l'attività di gestione degli enti (in quanto non appena se ne fosse verificata la effettiva necessità i trasferimenti sarebbero stati accreditati) abbiano prodotto un rallentamento complessivo dei flussi di cassa non solo in entrata, ma anche nella spesa.

Difatti il meccanismo innanzi descritto porta a somministrare in modo diluito nel

¹²⁷ Gli enti inadempienti per il 1996 raggiungono un livello trascurabile in termini di popolazione che rappresenta lo 0,60% del totale. Il confronto tra i dati del 1997 e quelli degli esercizi precedenti è stato effettuato sempre avvalendosi dei dati R.G.S.; è necessario avvertire al riguardo che nel biennio si rilevano pur minime modificazioni della base di dati (8.040 comuni nel 1996).

tempo i trasferimenti richiedendo, quindi, procedure ripetute e più articolate per l'accreditamento che potrebbero provocare un omologo rallentamento nella esecuzione degli ordinativi di spesa.

Pertanto, misure assunte successivamente hanno introdotto anche limitazioni ai pagamenti. Il complesso di tali interventi potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione che prima o dopo dovranno trovare disponibilità nella cassa.

Una compiuta valutazione di questo fenomeno non può essere svolta in questa sede e non può che avvenire attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui che potrà avvenire per l'esercizio 1997 con la prossima relazione. Qualche notazione di tipo induttivo potrà invece essere svolta attraverso i dati relativi ai pagamenti per lo stesso esercizio 1997.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli enti le riscossioni del titolo III nel 1997 raggiungono 20.542,7 miliardi aumentando del 21,58% rispetto ai 16.896 miliardi del 1996 e dei 15.176 miliardi del 1995 (+11,33% nel biennio 95-96). La tendenza ascendente delle entrate extratributarie riscontrata nel biennio precedente assume valori elevati e compensa, in parte, in aggiunta alla crescita meno evidente di quelle tributarie la diminuzione di cassa dei trasferimenti.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 1996 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

	1995	1996	1997
Entrate tributarie	36,90	36,97	42,79
Trasferimenti	42,46	40,08	26,10
Entrate extratrib.	20,64	22,95	31,11
TOTALI	100,00	100,00	100,00

Appare di immediata evidenza l'accelerazione nell'ultimo esercizio delle tendenze in atto ove spicca maggiormente il dato della perdita di rilevanza delle entrate trasferite e del correlativo aumento di quelle proprie. Tali andamenti sono la conseguenza delle manovre sulla cassa del 1997 e fanno intravedere in buona sostanza a quali assetti dovrà tendere in futuro la composizione delle entrate anche in termini di competenza.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti più evidenti riguardano proprio il titolo III che guadagna circa sette punti sugli altri due e supera quello relativo ai trasferimenti. Ciò dimostra lo sforzo che i comuni stanno compiendo nello sviluppo delle entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di loro competenza cercando di coprire quote crescenti di costi con tariffe che tendono ad allinearsi a quelle di mercato.

Passando al versante della spesa corrente si rileva che la tendenza in aumento che emerge dal complesso dei comuni esaminati, assume valori più moderati rispetto al 1996. Difatti nel 1996 la spesa corrente ha comportato 69.165,2 miliardi di pagamenti totali con variazione del 6,95 % rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 1997 tali pagamenti sono ammontati a 71.909,5 miliardi con un aumento del 3,97%. La cassa non fa registrare in termini di spese correnti rallentamenti analoghi a quelli delle correlative entrate, anzi aumenta con un tasso più elevato rispetto all'inflazione programmata per il 1997.

Si rileva, comunque, una flessione del tasso di crescita dei pagamenti della spesa corrente che di per sé può essere considerata in linea con il programma di contenimento dei fabbisogni.

Dall'esame del dato relativo agli impegni del 1996, rilevato dalla Sezione, si nota che questi confermano la tendenza in crescita in atto e l'aumento percentuale si attesta sul 4,42% rispetto al 3,74% dell'esercizio precedente.

Emerge così, per quanto riguarda la competenza, una tendenza costante ad un incremento seppure con livelli decrescenti e tassi non elevati. Non essendo stata introdotta alcuna restrizione alla facoltà di impegno per il 1997 ci si deve attendere una conferma di tale andamento.

Le tendenze rilevate per la cassa fanno rilevare nell'anno 1996 una crescita ben più spinta di quella osservata per la competenza e nel 1997 una decisa attenuazione di tale crescita che tuttavia rimane non indifferente (+3,97%).

Dall'insieme di tali elementi e considerando che la situazione dei residui passivi di parte corrente al termine dell'esercizio 1996 assumeva dimensioni non indifferenti può induttivamente osservarsi che pur non verificandosi nel 1997 rallentamenti nei flussi di pagamenti correnti, questi dimostrano un tasso di crescita meno vivace ed in prospettiva la situazione di accumulo dei residui endemicamente presente negli enti locali, nonostante le revisioni previste al riguardo, potrebbe accrescersi.

La categoria I (acquisto di beni e servizi) fa registrare pagamenti totali nel 1997 per 28.129,2 miliardi con un aumento del 6,77% e mostra quindi un rallentamento nella crescita che nel 1996 era stata dell'11,31%.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei comuni un andamento costante nei due esercizi con incremento del 4,98 % nel 1997 e raggiunge in tale esercizio i 24.353,2 miliardi di pagamenti totali

Per l'insieme degli enti esaminati il totale dei pagamenti delle spese in conto capitale ammonta nel 1997 a 29.630,4 miliardi contro i 28.810 miliardi del 1996 con un aumento del 2,95% e dimostra un tasso di crescita ben inferiore al 19,59 % del 1996 in cui si osservava un rilancio complessivo del comparto.

Gli investimenti diretti (opere pubbliche ed attrezzature) che costituiscono il settore traente del titolo, raggiungono, sempre in termini di pagamenti, 19.576,8 miliardi nel 1997 rispetto ai 16722,3 dell'esercizio 1996 aumentando del 17,07%. Si tratta in questo caso di una crescita più elevata di quella riscontrata nel biennio precedente.

I risultati differenziali di cassa

Con riferimento al più vasto insieme di tutti i comuni e delle province, si conclude ponendo a raffronto per il 1997 i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci¹²⁸.

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un avanzo di 1811 miliardi che si assottiglia rispetto a quello di 1.985 miliardi del 1996. Anche il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta un disavanzo di 6.067 miliardi che prosegue la tendenza al disavanzo di 4.599 miliardi dell'esercizio precedente.

¹²⁸ I dati di seguito esposti sono tratti dalla relazione sulla situazione economica del Paese per il 1997.

Dati in miliardi di lire

	1996	1997
Saldo di parte corrente	1.985	1.811
Saldo entrate e spese conto capitale	- 4.599	- 6.067
Totale	- 2.614	- 4.256

Tabella: Risultati differenziali.

Il confronto tra il totale generale delle entrate e quello delle spese ha comportato nel 1996 un disavanzo di 2.614 miliardi e nel 1997 di 4.256 miliardi.

L'ultimo differenziale sopra riportato evidenzia un dato che appare condizionato largamente dalla riduzione delle erogazioni dei trasferimenti dello Stato che nell'ultimo esercizio ha raggiunto i 12.923,6 miliardi.

Dai risultati riepilogativi innanzi indicati si rileva che dall'esercizio 1996 il confronto tra riscossioni pagamenti totali dei due fondamentali comparti del bilancio ha prodotto un saldo negativo in quanto l'avanzo di parte corrente non è stato sufficiente a compensare il disavanzo dovuto alla spesa in conto capitale; nel 1997 tale disavanzo è pressoché raddoppiato.

La situazione che si evidenzia fa rilevare che nelle dinamiche di cassa ad un rallentamento dell'entrata non corrisponde un pari ridimensionamento della spesa e ciò inevitabilmente conduce all'assottigliamento delle giacenze di cassa degli enti (sempre che vi sia capienza); si tratta tuttavia di una condizione che non può protrarsi indefinitamente, in quanto la presenza di fattori di squilibrio, una volta che tali giacenze si dimostreranno insufficienti o saranno esaurite, non mancheranno di provocare difficoltà finanziarie agli enti stessi.

2 La gestione di parte corrente delle entrate

2.1 L'evoluzione degli indirizzi ordinamentali

L'indirizzo di politica finanziaria volto ad affermare l'autonomia di entrata degli enti locali, che ha visto la prima significativa affermazione nel D.lgs. n. 504 del 1992, oltre a permanere nel tempo è andato ad arricchirsi di elementi di politica istituzionale. Difatti se al momento della sua emersione potevano trovare adeguato bilanciamento gli aspetti connessi alla riduzione degli oneri a carico del bilancio dello Stato necessitati dalle ben note difficoltà finanziarie e quelli volti all'affermazione dell'autonomia, ora i secondi si evidenziano con maggiore chiarezza.

Negli ultimi anni si è assistito, difatti, ad una accelerazione nel processo di determinazione dei livelli di decentramento della pubblica funzione, specie con riferimento agli enti locali e tale processo è venuto ad assumere una precisa coerenza a seguito della emissione dei decreti di attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997.

Tutto questo comporterà un progressivo trasferimento di funzioni agli enti locali cui è inscindibilmente connesso l'incremento delle loro esigenze di bilancio. Tale contesto nel quale si prefigura un incremento dei fabbisogni degli enti si sovrappone alla tendenza in atto che comporta l'affermazione dell'imposizione locale quale fonte primaria di finanziamento dei bilanci degli enti stessi, mentre i trasferimenti erariali vengono a configurarsi come entrate complementari rispetto a quelle proprie.

Il complesso di queste linee evolutive lascia intravedere il ruolo di crescente rilievo che dovrà assumere la fiscalità locale per poter assicurare le risorse sufficienti alla effettiva prestazione dei servizi attribuiti dal nuovo assetto di ripartizione delle funzioni agli enti territoriali minori.

Allo stato si è assistito alla costruzione di un sistema di imposizione locale fortemente ancorato all'imposta sugli immobili, alla quale è attribuito un ruolo centrale nel reperimento delle risorse degli enti locali.

Il sistema tributario locale risultava, tuttavia, in parte composto di altri cespiti di minor rilievo che in alcuni casi potevano rilevarsi di scarsa fruttuosità essendo svantaggioso il rapporto tra il gettito e gli oneri per la sua realizzazione.

Tale esigenza di razionalizzazione affiancata alla spinta della ricerca di sempre maggiori livelli di autonomia sia dal punto di vista della maggiore entrata che di quello delle potestà di influire sulla disciplina applicativa dei tributi ha originato la delega contenuta nella legge n. 662 del 1996 volta, appunto, al riordino del sistema di fiscalità locale.

In attuazione di tale delega è stato emesso il D.lgs. n. 446 del 1997 che ha configurato una effettiva autonomia tributaria nei confronti degli enti locali, attribuendo ad essi la facoltà di emanare norme regolatrici dei procedimenti di imposizione dei singoli tributi.

La innovazione di maggior rilievo introdotta da tale norma in materia di tributi degli enti territoriali è quella della istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive esercitate nel loro territorio. Tale imposta che incide notevolmente nell'assetto della finanza degli enti territoriali maggiori, sinora essenzialmente basata sui trasferimenti, comporta qualche innovazione anche nel campo degli enti locali. Ciò è in parte dovuto al fatto che contestualmente alla sua istituzione sono state soppresse l'imposta comunale per