

l'esercizio di imprese arti e professioni, e l'imposta locale sui redditi; quindi, per integrare il gettito venuto a mancare una corrispondente quota dell'I.R.A.P. viene devoluta agli enti locali.

Nel complesso emerge un disegno rivolto a conferire agli enti una maggiormente spiccata attitudine a provvedere con mezzi propri al fabbisogno finanziario che potrà risultare accresciuto per via della attribuzione ad essi di un più vasto novero di funzioni e dei conseguenti incombenti amministrativi.

Il sistema di finanza locale non ha subito una revisione esclusivamente sul fronte delle entrate tributarie; non è sfuggito, difatti, all'intervento riformatore quello della contribuzione dello Stato che, anzi, è stato modificato anteriormente, anche se l'attuazione della nuova normativa è stata condizionata nella vigenza a quella tributaria.

Non si è mancato di rilevare nelle precedenti relazioni come il settore della contribuzione erariale stentasse ad assumere un assetto soddisfacentemete equilibrato dopo la spinta innovatrice prodotta dal D.lgs. n. 504 del 1992. Anche in questo campo specularmente a quello delle entrate proprie si ripropongono i temi della tutela della finanza erariale e quello dell'autonomia delle risorse per gli enti e questi si combinano diversamente a seconda del momento.

Certamente ispirato in prevalenza alla prima di tali istanze è stato il decreto legge n. 41 del 1995 (cosiddetta manovra Dini) che, tuttavia ha inteso proporsi non come norma straordinaria di finanza, ma quale sistema destinato a permanere nel tempo. I fatti hanno smentito tale qualificazione e, per via degli squilibri che sarebbero emersi da una ripetuta applicazione della norma in esame, si è assistito per il 1996 ad un regime transitorio e di emergenza tracciato dal succedersi di una serie di decreti legge.

Veniva nello stesso tempo a delinearsi un nuovo sistema organico, anch'esso originato dalla delega contenuta nella legge n. 662 del 1996, che ha visto la luce con il D.lgs. n. 244 del 30.6.1997. Il nuovo sistema è sempre incentrato sul progressivo riequilibrio dei trasferimenti in vista della loro riduzione e si fonda sulla determinazione dei fabbisogni standardizzati.

Per la individuazione di tali fabbisogni vengono affinati i sistemi volti a stabilire le occorrenze finanziarie degli enti che, tra l'altro, prendono in considerazione le condizioni di degrado socio economico, i servizi attivati, la presenza di insediamenti militari.

Ad una più puntuale verifica delle esigenze degli enti si affianca la previsione di incentivi per premiare le azioni volte all'acquisizione di maggiori entrate nel campo fiscale e tariffario e la gestione dei servizi in forma associata da parte dei comuni più piccoli.

Il sistema dei fabbisogni standardizzati costituisce un nuovo tentativo di legare a criteri obbiettivi la determinazione degli importi dei trasferimenti dello Stato e di ottenere progressivamente la perequazione degli stessi. Il fabbisogno dovrebbe essere in grado di rappresentare la quantità di risorse delle quali gli enti devono disporre per poter rendere i servizi indispensabili e quelli maggiormente diffusi. La individuazione di tali servizi è rimessa ad un provvedimento del Ministro degli Interni.

È appena il caso di notare che la determinazione complessiva dei fabbisogni è notevolmente superiore al totale delle risorse trasferite dallo Stato. Alla loro copertura, difatti, concorrono anche le risorse proprie degli enti e di conseguenza questi devono essere decurtati per le quote coperte da tali entrate. I fabbisogni così determinati devono essere posti a confronto con le risorse generali degli enti; da tale raffronto si rileveranno enti sovra

o sotto dotati di risorse e verrà attuata la progressiva azione di riequilibrio a favore degli enti che dispongono di risorse inferiori al fabbisogno.

È evidente che tale sistema pone in antitesi le esigenze delle due categorie di enti e comportando per gli enti sovradotati la necessità di procurarsi ulteriori risorse proprie per integrare le quote di trasferimenti che verranno decurtate. Proprio per evitare che questa operazione produca lacerazioni il tempo previsto per procedere al riequilibrio è stato determinato in dodici anni e dovrebbe essere sufficiente agli enti interessati a reimpostare la politica delle entrate.

La nuova disciplina apporta un interessante elemento di novità, in quanto introduce un nesso di relazione tra la dotazione di risorse proprie ed il perseguimento di un'adeguata azione volta ad ottenere un gettito impositivo adeguato. Difatti ove al basso livello di risorse si accompagni automaticamente un più elevato livello di trasferimenti potrebbe non risultare conveniente per gli amministratori in carica spingere sulla leva fiscale per gli evidenti effetti sfavorevoli in termini di consenso.

Per queste ragioni vengono attribuiti riconoscimenti finanziari agli enti nei quali viene svolta un'azione che comporti un incremento dell'adempienza tributaria.

Deve essere segnalato che il sistema così sinteticamente descritto non ha operato neppure nell'esercizio 1997 ed attende, quindi, di essere messo alla prova.

La revisione del sistema dei trasferimenti accompagnata da quella delle entrate fiscali che configura un modello da taluni definito di federalismo tributario, avrebbero dovuto completare il quadro delle innovazioni sulla finanza locale conseguenti alla determinazione del nuovo assetto funzionale.

In realtà non è stato così. Per reperire i fondi destinati al finanziamento delle nuove funzioni è stata conferita dalla legge n. 449 del 1997 (collegata alla finanziaria 1998) delega per l'istituzione di un'addizionale IRPEF attribuita ai comuni in qualità di prelievo autonomo e facoltativo¹²⁹.

Tale innovazione non appare conseguenziale agli indirizzi che si erano andati affermando in materia di prelievo locale e che lo configuravano di natura precipuamente reale, lasciando alla Stato l'imposizione sui redditi.

Alla base di tale scelta si pone probabilmente la saturazione delle possibilità di incidere ulteriormente sugli immobili e la ricerca di altre fonti di prelievo. Non deve essere tuttavia trascurato che tale forma di imposizione non appare in linea con i fondamentali principi che caratterizzano l'imposizione locale e cioè quello del beneficio e quello della responsabilità.

Non va inoltre sottaciuto al riguardo che, contrariamente all'imposta sugli immobili per la quale, specie in virtù della nuova disciplina è prevista un'effettiva autonomia di gestione per l'ente locale, la gestione dell'IRPEF è sostanzialmente di competenza centrale, né appare ipotizzabile un suo decentramento. Va aggiunto, poi, che l'imposta sui redditi è fortemente improntata a criteri di progressività ed anche l'addizionale si innesterebbe su tale sistema, mentre la progressività è un elemento di norma estraneo all'imposizione locale.

Le modifiche che interessano il settore dei tributi locali comportano un cambiamento significativo del sistema nel segno della maggiore autonomia finanziaria ed

¹²⁹ Tale delega non è stata esercitata in tempo utile e, pertanto è stata nuovamente conferita con legge n. 191 del 16 giugno 1998 cosiddetta "Bassanini ter".

impositiva supportata da nuovi strumenti tecnici primo tra i quali la previsione di un più ampio potere regolamentare nella determinazione della disciplina dell'imposizione locale.

Nello scenario che si dischiude al termine degli anni '90 si assisterà all'abolizione dell'ICIAP e delle concessioni comunali, alla sostituzione di un canone all'imposta sulla pubblicità ed alla devoluzione ai comuni del gettito derivante dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali su atti traslativi aventi ad oggetto beni immobili.

Si afferma con evidenza la centralità del ruolo rivestito dalla tassazione sugli immobili e questa riceve una nuova disciplina da parte del D.lgs. n. 446 del 15.12.1997 che è suscettibile di essere integrata dai regolamenti comunali. Alla disciplina regolamentare posta dai comuni si aprono nuove prospettive in quanto questi possono porre norme secondarie relative alla gestione dell'imposta escludendo solamente gli aspetti connessi alla determinazione delle fattispecie imponibili, ai soggetti passivi ed all'aliquota massima. Nelle aree non coperte dalla disciplina regolamentare resta ferma l'applicazione delle disposizioni vigenti.

La riforma si muove, inoltre, nel segno della semplificazione degli adempimenti dei contribuenti che viene da un lato perseguita attraverso la soppressione di alcuni tributi e contributi con il conseguente venir meno dei connessi adempimenti e dall'altro è affidata nell'attuazione all'emanazione dei regolamenti comunali che dovrebbero anch'essi muoversi nel segno della semplificazione e della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti.

Dalla stessa determinazione dei criteri di delega è dato evincere che nel momento in cui viene attribuito ai comuni il potere di disciplinare discrezionalmente i cespiti tributari è stato posto a tale potere il vincolo di tenere in considerazione le esigenze di semplificazione.

In realtà che tale semplificazione si risolva in una maggiore linearità della disciplina complessivamente considerata è molto dubbio, in quanto l'ampliamento del potere regolamentare è proprio rivolto ad adeguare la disciplina tributaria alle esigenze locali e ciò non può che determinare un ampliamento delle discipline vigenti. Ciò comporta che i diversi regolamenti potranno rispondere al criterio della semplicità considerati singolarmente, ma nel complesso faranno sì che gli stessi tributi riceveranno una disciplina diversificata nel territorio con inevitabile aumento della sua complessità.

Un ulteriore aspetto di notevole impatto innovativo è costituito dal fatto che molti degli adempimenti rientranti nelle competenze degli uffici tributi potranno essere affidati a soggetti esterni. È consentito, difatti, l'affidamento all'esterno della procedura per l'accertamento tributario che potrà anche essere effettuata secondo forme associate di gestione. La liquidazione e la riscossione potranno essere affidate anche disgiuntamente al concessionario.

Il potere di emanazione degli atti a rilevanza esterna non può che rimanere di pertinenza esclusiva dell'ente, tuttavia nei casi in cui si dovesse fare ampio ricorso alle facoltà accordate dalla nuova normativa l'ufficio tributi verrebbe sostanzialmente svuotato di competenze operative e rimarrebbe nella potestà del comune, oltre alla fase prodromica di fissazione della disciplina regolamentare, solo quella dell'emissione dei provvedimenti (in sostanza l'apposizione del visto di esecutività sui ruoli) sulla base degli elementi istruttori acquisiti da altri soggetti.

Prevedere che altri soggetti possano sostituirsi agli uffici tributi nei compiti che vanno dal censimento dei cespiti all'attività di sportello, potrebbe apparire disincentivante nei loro confronti, proprio nel momento in cui tali uffici, stavano riorganizzandosi in un contesto normativo ed operativo non privo di difficoltà, dopo un periodo nel quale, in forza della sostanziale scomparsa dell'imposizione locale conseguita alla riforma tributaria, la loro attività era stata ridotta al minimo.

Il terreno nel quale viene esercitata tale delega di poteri impone, poi, notevole cautela, in quanto la materia tributaria è una di quelle nelle quali più spiccatamente si manifesta la criticità dell'esercizio del potere pubblico nei confronti degli amministratori. Pertanto, anche alla luce delle cautele previste in Costituzione nei confronti della materia delle prestazioni imposte, è bene che l'affidamento a gestori privati venga circondato da garanzie e svolto sotto l'attenta vigilanza e controllo dell'ente.

2.2 I riferimenti normativi e programmatici per l'esercizio 1996

L'imposta comunale sugli immobili continua a rappresentare l'asse portante del sistema di autonomia finanziaria dei comuni che prevede in correlazione un progressivo ridimensionamento delle risorse trasferite dallo Stato.

Il 1996 rappresenta il quarto esercizio di operatività dell'imposta per cui vanno a delinearsi tendenze basate su un periodo di osservazione sufficientemente ampio. Resta impregiudicata la necessità di fornire valutazioni complessive che tengano conto sia dell'andamento del gettito di tale imposta che della quantificazione dei trasferimenti dello Stato, in quanto solo attraverso tali analisi è possibile stabilire se si siano verificate nel complesso tendenze all'incremento delle risorse disponibili e se tali tendenze si manifestino uniformemente nel territorio.

Per quanto concerne il sistema delle norme che disciplinano l'imposta vigente nel 1996 si rileva che la novità di maggior rilievo è costituita dalla facoltà attribuita ai comuni di applicare aliquote differenziate, mentre non si registrano variazioni dei valori catastali posti alla base della determinazione dell'imposta¹³⁰.

Tale innovazione è in coerenza con le normative successivamente emesse ed afferma una maggiore potestà di determinazione da parte dell'ente locale nella gestione dell'imposta, in quanto nella adozione delle incentivazioni e disincentivazioni oltre alla leva delle detrazioni può essere attivata quella della differenziazione dell'aliquota.

La facoltà di procedere a differenziare le aliquote è stata accordata nell'ottica di favorire la previsione di sgravi sulle prime abitazioni. A ben vedere, tuttavia, essa amplia le possibilità di manovra da parte dei comuni e non è escluso che essa costituisca uno strumento per inasprire il carico fiscale complessivo.

In particolare si avvantaggeranno della nuova normativa i comuni turistici ove è significativa la presenza di abitazioni secondarie e che possono essere assoggettate ad aliquote più onerose. Nel caso di proprietari non residenti viene, peraltro, eluso il principio di responsabilità per la imposizione, in quanto si vengono ad incidere soggetti che non costituiscono il corpo elettorale del comune che stabilisce l'aliquota e che non hanno, quindi, possibilità di esercitare adeguata pressione sugli amministratori.

¹³⁰ Una più analitica descrizione delle innovazioni normative relative all'imposta per l'esercizio 1996 e seguenti è contenuta nella parte relativa all'analisi speciale su tale entrata.

I dati relativi all'imposta mettono in evidenza per il 1996 un incremento piuttosto significativo (4,4%) le cui origini verranno ricercate attraverso gli approfondimenti svolti nell'analisi speciale.

In linea generale può osservarsi che il fattore che ha incidenza diretta sull'andamento del gettito che traspare più evidentemente è quello della manovra dell'aliquota che in concomitanza con la possibilità di procedere a differenziazioni è stata effettuata da un numero notevole di enti.

In seconda linea si pongono le azioni volte ad estendere la base imponibile attuate dagli uffici tributi, la realizzazione di nuove costruzioni e l'adeguamento spontaneo dei contribuenti alla corretta applicazione dell'imposta.

Per quanto concerne l'altra fondamentale fonte di entrata corrente dei comuni va ricordato che il sistema introdotto dal D.lgs. n. 504 del 1992, fondato sul sistema dei parametri obiettivi ha operato per il 1994 ed il 1995, ed ha comportato in prima applicazione lo scorporo dall'ammontare dei trasferimenti di una quota di circa 8.500 miliardi per compensare l'attribuzione ai comuni del gettito ICI.

Successivamente a seguito della riduzione degli estimi catastali di alcuni comuni sono stati apportati correttivi alla disciplina in esame e, quindi con la manovra aggiuntiva contenuta nel D.L. n. 41 del 1995 è stata operata una revisione del sistema con una riduzione di spesa di 670 miliardi per il 1995, l'abbreviamento a 7 anni del periodo per il riequilibrio e l'introduzione del sistema dei fabbisogni standardizzati.

Per mitigare gli effetti di tale manovra sono stati erogati trasferimenti integrativi di 105 miliardi da ripartire tra gli enti che hanno avuto dalla manovra correttiva un taglio superiore al 3% della spesa corrente.

Per l'esercizio 1996 avrebbe dovuto trovare applicazione a regime il D.L. n. 41 del 1995 ed i trasferimenti così quantificati dovevano essere comunicati agli enti entro il mese di settembre 1996.

Dall'applicazione della normativa vigente si è rilevato, tuttavia, che sarebbero derivati effetti distorsivi penalizzanti per alcune grandi città come: Bologna Milano e Napoli e in ragione di ciò ne è stata sospesa l'applicazione in attesa della legge finanziaria.

Il sistema che avrebbe dovuto essere attuato era fondato sulla necessità di riequilibrare gli enti sovra o sottodotati di risorse, non di trasferimenti, per cui avrebbe inciso sui comuni che oltre ad avere valide entrate proprie godevano anche di notevoli trasferimenti (il raffronto era fatto sommando i trasferimenti all'ICI al 4 per mille).

Il 1996 rappresenta, quindi un anno di transizione, in quanto attraverso una serie di decreti legge sono stati attribuiti esclusivamente incrementi in percentuale sulla base della disciplina del D.L. n. 41 a regime, in attesa del riordino complessivo del sistema dei trasferimenti.

Si è assistito quindi nel 1996 alla determinazione della disciplina con una serie ripetuta di interventi normativi in corso d'anno e questo contrasta con la norma della legge n. 142 del 1990 che prevedeva la certezza di risorse e la irriducibilità dei trasferimenti nel triennio.

Come si è detto nel capitolo dedicato alle tendenze generali della finanza locale per il 1996 i trasferimenti in esame sono stati determinati da quattro decreti legge reiterati e da un ultimo non convertito. Gli effetti di tale decretazione d'urgenza sono stati fatti salvi dalla legge finanziaria (art. comma 169 della legge n. 662 del 1996), mentre il regime

definitivo dei trasferimenti per il 1996 è stato determinato con il decreto legge n. 599 del 1996 convertito nella legge n.5 del 24 gennaio 1997.

Passando all'esame relativo ai singoli fondi si rileva che a livello di previsioni definitive di competenza il fondo ordinario (cap. 1601) ha ricevuto per il 1996 una dotazione di 18.535,4 miliardi contro i 18.549,3 miliardi dell'esercizio precedente, facendo quindi rilevare una sostanziale invarianza. Va notato al riguardo che si evidenzia per il 1996 un notevole scostamento in aumento rispetto alle previsioni iniziali che erano di 16.414 miliardi che trova fondamento in una lunga serie di provvedimenti di variazione uno solo dei quali è di segno negativo¹³¹.

Gli stanziamenti definitivi di bilancio del fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale (cap. 1602) raggiungono nel 1996 in termini di competenza i 1.807,9 miliardi, mostrando quindi un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente (1.515,7 miliardi).

Sempre a livello di previsioni definitive di competenza il fondo consolidato (cap. 1603) ha ricevuto una dotazione di 4.173,9 miliardi per il 1996 contro i 4.196,6 dell'esercizio precedente, si rileva in questo caso una stabilità che è tuttavia congeniale alla natura del fondo in esame.

Per quanto concerne gli impegni si rileva che per il fondo ordinario, come di consueto, non si registrano rallentamenti nel flusso procedurale, in quanto le gran parte degli importi stanziati sono stati attribuiti agli enti locali destinatari¹³².

Si rileva, invece, qualche vischiosità in termini di cassa, infatti il flusso dei pagamenti ha subito rallentamenti in ragione della mancata definizione della disciplina dei trasferimenti per il 1996 in corso d'anno ed in parte dovuti all'applicazione della disciplina sanzionatoria che condiziona l'erogazione di rate successive all'effettuazione di determinati adempimenti¹³³.

Il fondo consolidato e quello perequativo non fanno registrare nei flussi procedurali motivi di osservazione, in quanto le somme stanziate vengono pressoché totalmente impegnate e pagate nell'esercizio di competenza.

Per quanto riguarda le entrate extratributarie (titolo III) si rileva in primo luogo la presenza di una linea volta alla ristrutturazione in senso aziendalistico degli organismi erogatori dei servizi pubblici.

Sin dalla legge n. 142 del 1990 la materia aveva trovato un'impostazione volta ad affiancare al tradizionale sistema di gestione diretta una gamma di diverse ed articolate forme di gestione.

In tale contesto che ha visto la produzione di una disciplina ulteriore con la legge n. 127 del 1997 che ha previsto tra l'altro la facoltà di trasformare le aziende speciali in società per azioni, si è andata ad affermare la tendenza al contenimento dei costi attraverso il ricorso a strutture improntate al criterio di economicità di gestione.

Tale tendenza è rivolta a superare gradualmente il sistema che si basava sulla

¹³¹ Con tale decreto di variazione è stata disposta la detrazione di 627,9 miliardi in applicazione del D.L. n.41 del 1995, successivamente reintegrata da una serie di variazioni incrementative.

¹³² Risulta impegnata nel 1996 la somma di 18.174 miliardi, mentre i pagamenti in conto competenza raggiungono i 16.711,4 miliardi.

¹³³ Come rilevato circa 1.500 miliardi di somme impegnate non sono state pagate nel corso dell'esercizio di competenza.

predeterminazione di livelli di copertura di costi di servizi pubblici che poteva per certi versi essere ritenuta lesiva delle prerogative autonomistiche degli enti.

In tale contesto generale va anche notato che nel nuovo sistema di contribuzione erariale sono previsti incentivi per gli enti che dimostrino di aver compiuto uno "sforzo tariffario".

Si tratta, quindi, di meccanismi che considerano la necessità di contenere il differenziale tra costi e ricavi nella gestione dei servizi pubblici che si rilevano rispettosi dell'autonomia delle scelte di gestione degli enti.

2.3 Quadro complessivo delle entrate correnti

Anche nel presente referto, dopo l'illustrazione delle novità di carattere normativo intervenute nel 1996, che presiedono al corretto svolgimento della gestione delle entrate correnti, ha inizio l'esame dei conti consuntivi pervenuti alla Sezione, attraverso i quali verranno focalizzati gli aspetti contabili più rilevanti, riscontrati nell'andamento gestionale.

L'esposizione dei risultati, per categoria di enti, è preceduta da un quadro di insieme delle entrate correnti che riguarda tutti gli enti esaminati: 97 province su cento, 1248 comuni, con popolazione superiore a 8000 abitanti¹³⁴ su 1326 e 301 comunità montane su 345. Il biennio oggetto di indagine verte ovviamente sui medesimi enti che hanno fatto pervenire i bilanci consuntivi del 1995 e del 1996, consentendo in tal modo il raffronto tra analoghe realtà gestionali.

Le indagini terranno conto degli interventi normativi che hanno costituito per l'esercizio in esame il sistema di linee direttive e di vincoli per la realizzazione delle entrate correnti e cercheranno di cogliere nella realtà delle gestioni gli aspetti contabili più rilevanti, anche in relazione alle proposizioni risultanti dal piano delle rilevazioni predisposto per l'esame.

Prima di esporre i dati per singole categorie di enti si ritiene opportuno premettere il seguente quadro generale complessivo delle entrate correnti:

dati in milioni di lire

accertamenti c. competenza	1995	1996	var. %
province	8.589.488	9.130.636	6,30
comuni	55.038.142	56.188.564	2,09
comunità montane	814.148	894.770	9,90
totali	64.441.778	66.213.970	2,75

riscossioni c. competenza	1995	1996	var. %
province	7.418.970	7.732.077	4,22
comuni	41.150.617	40.599.893	-1,33
comunità montane	572.687	657.956	14,88
totali	49.142.274	48.989.926	-0,32

residui c. competenza	1995	1996	var. %
province	1.170.517	1.398.558	19,48
comuni	13.887.524	15.588.671	12,24
comunità montane	241.461	236.814	-1,92
totali	15.299.502	17.224.043	12,58

¹³⁴ I risultati dell'indagine sui comuni con popolazione fino ad 8.000 abitanti vengono esposti in un successivo capitolo.

accertam. c. residui	1995	1996	var. %
province	1.832.538	2.017.126	10,07
comuni	20.118.221	20.379.238	1,29
comunità montane	402.480	394.190	-2,05
totali	22.353.239	22.790.554	1,96

riscossioni c. residui	1995	1996	var. %
province	920.046	1.093.549	18,85
comuni	13.287.719	13.023.084	-1,99
comunità montane	210.428	244.655	16,26
totali	14.418.193	14.361.288	-0,38

residui dai residui	1995	1996	var. %
province	912.491	923.577	1,21
comuni	6.830.502	7.356.154	7,69
comunità montane	192.051	149.535	-22,13
totali	7.852.044	8.438.266	7,47

residui totali	1995	1996	var. %
province	2.083.009	2.322.136	11,47
comuni	20.718.026	22.944.825	10,74
comunità montane	433.513	386.349	-10,87
totali	23.234.548	25.653.310	10,41

riscossioni totali	1995	1996	var. %
province	8.339.017	8.825.627	5,83
comuni	54.438.336	53.622.978	-1,49
comunità montane	783.116	902.612	15,25
totali	63.560.469	63.351.217	-0,33

L'esame del quadro d'insieme relativo al biennio 1995 - 1996, ove sono riportati i risultati conseguiti dalle tre categorie di enti, fa rilevare in primo luogo una ulteriore crescita delle entrate correnti in termini di accertamenti (+ 2,75%), che aumentano di un punto rispetto al precedente esercizio, con un maggiore introito di 1.772 miliardi.

Tale risultato, che risente soprattutto del dato dei comuni, il cui livello di autonomia finanziaria è in costante se pur lenta crescita, vede la presenza di ritmi di crescita molto più elevati nelle comunità montane e nelle province.

Sempre nella competenza, ma di segno opposto, è l'andamento delle riscossioni che registrano un decremento, se pur marginale (-0,32%), in confronto al trend positivo del 1995 (+2,69%).

Anche in questo caso il risultato è condizionato dal dato dei comuni ove la cassa risente della rallentata erogazione di trasferimenti dallo Stato.

Anche il tasso di realizzazione, sempre riferito alle tre categorie di enti, decresce attestandosi sul 74% rispetto al precedente 76,2%.

Dall'esame della gestione dei residui si nota un analogo andamento del tasso di smaltimento (63,01% contro il precedente 64,35%), risultato derivante da una ridotta capacità di realizzazione degli omologhi accertamenti da parte dei comuni.

L'andamento presente nei due comparti determina un maggior appesantimento dei

residui non smaltiti nell'esercizio di competenza (8.438,3 miliardi), che incide a fine esercizio sulla lievitazione dei residui totali, pari a 25.653,3 miliardi (+ 10,41%).

Si fa notare al riguardo il permanere del fenomeno dell'accumulazione dei residui, in valore assoluto di notevole entità, che dimostra nel 1996 una propensione alla crescita (+2.418,7 miliardi).

Il fenomeno della crescita dei residui attivi di parte corrente non può essere considerato fisiologico ed, anzi, va assumendo tassi elevati e lascia intravedere la permanenza di poste di difficile realizzabilità, anche dopo che molti enti hanno provveduto alla revisione dei residui.

La cassa, a sua volta, anche se in misura marginale, evidenzia una tendenza opposta (-0,33%) che riguarda in maniera esclusiva i comuni i quali rispetto all'esercizio precedente hanno la effettiva disponibilità di minori risorse pari a 815 miliardi (- 1,49%).

Le altre due categorie di enti fanno registrare incrementi di crescita delle rispettive entrate correnti, in termini di cassa, in misura più marcata.

In sintesi, per quanto riguarda le entrate correnti, emerge una ulteriore crescita degli accertamenti, la flessione di consistenza marginale della cassa e un incremento marcato dei residui totali.

L'insieme dei dati esaminati dimostra che dopo la stasi del 1994 continua la crescita delle entrate correnti in termini di accertamenti, mentre si assiste ad un rallentamento nei flussi di cassa e si avverte una generale tendenza all'aumento dei residui che verrà meglio analizzato in prosieguo.

Per concludere, dai particolari aspetti contabili esaminati, emerge una disomogeneità dei risultati delle tre categorie di enti nei quali la tendenza prevalente è determinata dai comuni nei quali si osservano, appunto, il rallentamento della cassa e l'accumulazione di residui attivi.

2.4 Amministrazioni provinciali

L'esame dell'entrata corrente delle province è preceduto dal prospetto nel quale sono esposti i risultati dei primi tre titoli, suddivisi per competenza e cassa¹³⁵

Accertamenti conto competenza

importi in milioni di lire

	1995	1996	var. %
e. tributarie	1.180.726	1.713.049	45,08
extratributarie	668.590	716.231	7,13
trasferimenti	6.740.170	6.701.355	-0,58
totali	8.589.486	9.130.635	6,30

Riscossioni conto competenza

	1995	1996	var. %
e. tributarie	999.348	1.449.618	45,05
extratributarie	494.479	495.717	0,25
trasferimenti	5.925.142	5.786.741	-2,34
totali	7.418.969	7.732.076	4,22

¹³⁵ Gli enti oggetto di indagine sono 97 su 100.

Riscossioni totali

	1995	1996	var. %
e. tributarie	1.192.227	1.635.795	37,20
Extratributarie	665.745	670.574	0,73
Trasferimenti	6.481.044	6.519.256	0,59
Totali	8.339.016	8.825.625	5,58

Le entrate correnti delle province, considerate nel loro complesso, mostrano incrementi sia nella competenza sia nella cassa.

In termini di competenza, gli accertamenti e le riscossioni delle entrate tributarie si dilatano marcatamente, in misura pressoché uguale (+45%). Crescono anche le entrate extratributarie ma in misura notevolmente inferiore +7,13% gli accertamenti e + 0,25% le riscossioni. Flettono invece i trasferimenti sia negli accertamenti (-0,58%) sia nelle riscossioni (-2,34%).

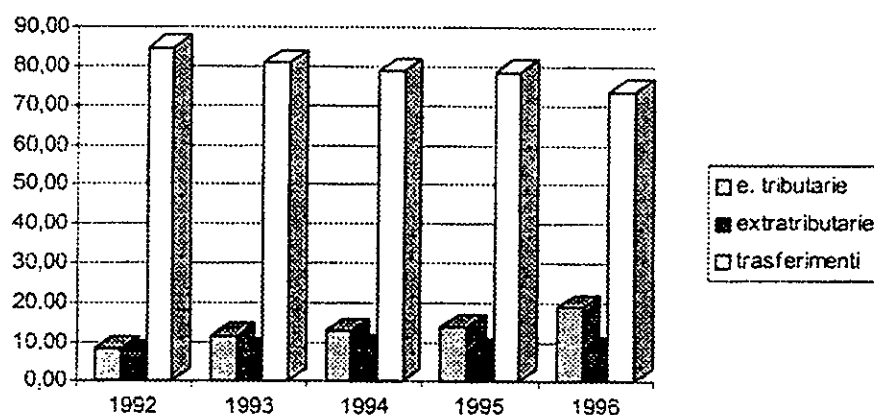
Anche nella cassa l'andamento è pressoché analogo; si registrano, infatti, aumenti delle entrate tributarie ed extratributarie, (+37,20% e +0,73%).

In questo comparto i trasferimenti evidenziano un andamento positivo anche se di modesto valore (+0,58%).

Il rapporto di composizione mostra, nel quinquennio i seguenti valori:

accertam. c.c.	1992	1993	1994	1995	1996
e. tributarie	8,27	11,50	12,62	13,75	18,76
Extratributarie	7,09	7,70	8,61	7,78	7,84
Trasferimenti	84,64	80,80	78,77	78,47	73,40
Totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Composizione delle entrate



Dall'esame dei dati sopra esposti si nota, nella composizione delle entrate correnti delle province, che la costante crescita delle entrate tributarie subisce una forte

accelerazione nell'ultimo esercizio. Rimangono sostanzialmente invariate quelle extratributarie. Si ridimensionano i trasferimenti che, comunque, rimangono ancora la componente di gran lunga più consistente.

Il grafico mostra più chiaramente, sempre nel rapporto di composizione, la netta prevalenza delle risorse trasferite rispetto a quelle proprie dell'ente, e ciò per la sua particolare natura. La provincia, infatti, potendo disporre di limitate risorse proprie, si caratterizza quale ente a prevalente finanza derivata, senza il cui apporto non sarebbe in grado di far fronte alle competenze di cui è dotata.

Entrate tributarie

Le entrate tributarie delle province (titolo I), in termini di competenza, assommano a 1.713 miliardi per gli accertamenti e a 1.449,6 miliardi per le analoghe riscossioni (1.180,7 e 999,3 miliardi nel 1995), facendo rilevare aumenti molto consistenti (+45,08 % e +45,06%).

Aumenta anche la loro incidenza nella composizione dell'entrata, considerata nel suo complesso, che si eleva al 18,75%, aumentando di circa 5 punti rispetto al 1995. Tale andamento nel biennio precedente presentava un tasso di crescita molto inferiore (1,13%).

Gli accertamenti mostrano una forte crescita nell'area nord occidentale (+55,81%) e al centro (+47,26%) e incrementi meno eclatanti al sud (+31,45%) e nelle isole (+33,27%). Tra le regioni si va dal +83,45% del Piemonte al +25,55% della Sardegna.

Rispetto al 1995, si nota un consistente aumento dei residui totali (+48,08%), con valori che passano da 188,3 a 278,8 miliardi. Il fenomeno dimostra che molti enti sono afflitti da grosse difficoltà nel tradurre in entrate effettive le somme non riscosse degli esercizi precedenti.

La categoria 1^a (imposte), mostra nella competenza una crescita notevole con variazioni accentuate sia degli accertamenti che delle riscossioni (47,21% e 46,92%).

L'andamento della cassa (+37,20%) risulta coerente con gli incrementi registrati nella competenza.

Tra le ragioni della crescita delle entrate tributarie sono da segnalare, sia la devoluzione alle province del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, sia l'istituzione dell'addizionale provinciale sulle imposte erariali sulle trascrizioni, previste dal provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996.

Di diverso segno è il risultato della 2^a categoria (tasse) che invece flette sia nella competenza, ove gli accertamenti decrescono del 22,43%, sia nella cassa (-36,56%).

Analogamente negativa risulta la gestione dei residui che determina un incremento di residui totali a fine esercizio (+17,96%).

Si prosegue con l'esame dei risultati di due delle principali fonti di gettito che vanno ad alimentare le entrate tributarie delle province.

a) Tributo per l'ambiente

Il tributo registra nel 1996 una forte crescita degli accertamenti (+21,66%) con 247,2 miliardi ed un incremento modesto delle riscossioni (+6,97%) con 182,4 miliardi.

Si conferma anche in questo caso la tendenza all'accumulo dei residui totali a fine esercizio (+84,31%).

Il fenomeno è da mettere in relazione a inadempienze dei comuni nell'emissione dei ruoli per la riscossione della tassa di smaltimento dei rifiuti, nella quale di norma va a confluire l'addizionale in trattazione.

L'apporto del tributo in termini di accertamenti (competenza), rappresenta il 14,42% delle entrate tributarie, con una diminuzione di tre punti rispetto al 1995.

b) Addizionale sul consumo di energia elettrica

Il gettito derivante dall'addizionale (accertamenti) si conferma nel 1996 di consistenza maggiore (+1,50%) pur flettendo in termini di composizione dal 55,51% al 38,27% della categoria I.

Tale andamento, dal momento che non è consentito all'ente alcun margine di manovra sul tributo, è da attribuire in gran parte all'andamento del consumo di energia elettrica.

Nella competenza, sia gli accertamenti sia le riscossioni aumentano marginalmente. I primi assommano a 619,3 miliardi, rispetto ai 610,1 miliardi, le seconde a 502,8 miliardi, rispetto a 497,6 miliardi.

Crescite di qualche consistenza si verificano nell'area nord orientale (+ 5,21%) e al centro (+2,29%), mentre frena l'area nord occidentale (-1,04%), che notoriamente è la più industrializzata del Paese. Si notano aumenti in Emilia Romagna (+12,68%) e in Calabria (+10,17%) e flessioni in Piemonte (-1,64%), in Lombardia (-1,07%), in Molise (-2,55%) e in Sardegna (-1,82%).

I risultati nel complesso stanno a indicare una sostanziale stasi dei consumi di energia elettrica che è da mettere anche in relazione al basso tasso di crescita delle produzioni rilevabile nel 1996.

Giova ricordare, al riguardo, che le province più avvantaggiate dal tributo, con introiti di una certa significatività sono quelle ubicate laddove gli insediamenti industriali risultano molto diffusi.

La gestione dei residui determina un accumulo maggiore di residui totali da riportare all'esercizio successivo (da -1,52% a +9,84%), con valori assoluti che passano, nel biennio, da 112,5 a 123 miliardi. Si tratta comunque di un fenomeno non patologico, in quanto il rapporto tra residui ed accertamenti raggiunge una percentuale inferiore al 20% che dipende, in parte, dal sistema di rateizzazione dei pagamenti.

Nei dati di cassa si nota una variazione marginale (+0,45%) con valori che si elevano da 608,3 a 611,1 miliardi.

Trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti(titolo II) rappresentano, tradizionalmente, le entrate di maggior rilevanza delle province.

Tuttavia gli accertamenti e le riscossioni della competenza flettono nel biennio (-0,57% e -2,33%) con importi che si riducono da 6.740,2 a 6.701,4 miliardi e da 5.925,1 a 5.786,7 miliardi.

Per quanto riguarda gli accertamenti, la flessione maggiore si nota nell'area nord occidentale (-4,17%), mentre insignificanti sono le variazioni rilevate nel nord est e nel centro. Crescite si verificano invece al sud (+2,50%)e nelle Isole (+2,08%).

Tra le regioni spiccano i risultati della Calabria (+32,61%) e delle Marche (+24,57%) e con un andamento opposto quelli della Lombardia (-8,77%), del Piemonte (-8,24%) e della Basilicata (-7,61%).

Gli aumenti sopra riportati potrebbero essere in alcuni casi attribuibili ai trasferimenti attribuiti alle province di nuova istituzione.

Le gestioni della competenza e dei residui evidenziano un tasso di realizzazione inferiore di un punto (86,35%), ma comunque su valori accettabili, ed un tasso di smaltimento dei residui in aumento di sei punti (58,86%).

La cassa registra una variazione di modesta crescita (+0,58%) con riscossioni totali pari a 6.519,3 miliardi.

Si osserva, infine, una flessione evidente dei trasferimenti nella composizione dell'entrata corrente che, nel biennio considerato, passa dal 78,47% al 73,40%, riprendendo la tendenza che negli ultimi esercizi si era interrotta nel 1995.

L'auspicato riequilibrio tra risorse proprie e trasferimenti correnti delle province fa registrare notevoli progressi nel 1996, tuttavia l'avvio di un sistema di effettiva autonomia finanziaria appare tuttora di difficile concretizzazione nelle province.

Tale obiettivo comporterebbe una radicale riorganizzazione e potenziamento della struttura tecnico-amministrativa (specie dell'ufficio tributi), i cui oneri fanno sorgere fondati dubbi sotto l'aspetto della validità economica.

Tutto ciò porta alla conclusione che le province permangono quali enti a prevalente finanza derivata e una loro maggiore autonomia potrà ottenersi gradualmente, attraverso l'attribuzione di gettito di addizionali su tributi amministrati da enti diversi (vedi I.R.A.P.).

a) Trasferimenti dallo Stato - cat. 1ª

Gli accertamenti in termini di competenza, per quanto attiene ai trasferimenti dello Stato, si riducono a 5.013,4 miliardi (-4,80% rispetto a -0,48%) e passano nel rapporto di composizione del titolo II dal 78% al 74%, e dal 61,4% al 54,9% del totale delle entrate correnti.

Osservando le aree geografiche, si notano riduzioni nel nord ovest (-8,94%), nel nord est (-7,19%), al centro (-6,64%) e nelle isole -8,37%.

Tra le regioni decrescono maggiormente la Lombardia (-10,22%), il Piemonte, il Veneto e la Toscana (intorno a -8%). Incrementi si verificano unicamente in Calabria (+5,60%), Basilicata (+4,48%) e Campania (+0,26%). Sempre nella competenza, si osserva la flessione delle riscossioni (-3,39%) che variano da 4.915,3 a 4.748,5 miliardi.

Il tasso di realizzazione si mantiene di elevato livello (94,71%) e così pure il tasso di smaltimento dei residui che, aumentando di cinque punti, si attesta sull'83,20%.

La gestione dei due comparti (competenza e residui) porta ad un marcato ridimensionamento dei residui totali a fine esercizio (-21,50%) con 336,4 miliardi,

b) Trasferimenti dalle regioni- cat. 2ª

Gli accertamenti in conto competenze dei trasferimenti dalle regioni rappresentano per le province il 21,70% dei trasferimenti complessivi. Essi fanno registrare un notevole aumento (+21,10%) con 1.414,2 miliardi, mentre più contenuto risulta l'incremento delle riscossioni (5,48%), con 810,9 miliardi.

Nel complesso si rileva che l'incremento vivace dei trasferimenti regionali alle province che ha caratterizzato gli ultimi due esercizi va ad assumere i connotati di una tendenza stabile. Come è noto gli interventi regionali rispondono a settori d'incentivazione diversificati e non sono riportabili ad una logica unitaria.

Le regioni con crescita di maggior peso risultano la Calabria (+570,47%), le Marche (+293,57%) e la Sardegna (+191,65%), mentre flettono la Basilicata (-22,53%), la Campania (-30,07%) e l'Umbria (-7,60%).

Per quanto riguarda tali spiccati tassi di crescita va rilevato che nella Calabria sono state istituite due nuove province che nel 1996 hanno iniziato a svolgere più pienamente le loro funzioni e che la variazione delle Marche, data l'esiguità delle somme trasferite del tit. II, non è di gran rilievo in cifra assoluta.

Il tasso di realizzazione si riduce di circa dieci punti (57,33%) determinando un divario maggiore nei confronti dei trasferimenti dello Stato. Migliora invece di oltre quattro punti il tasso di smaltimento dei residui (46,82%), che costituisce tuttavia un valore inadeguato.

In conseguenza degli esposti andamenti i residui totali alla fine del 1996 aumentano (+29,50) assommando a 964,2 miliardi.

La cassa, infine, migliora la sua consistenza (+9,75%) passando da 1.028,3 a 1.128,6 miliardi.

Entrate extratributarie

L'entità delle entrate extratributarie delle province, che trovano collocazione nel titolo III, è molto inferiore rispetto a quella degli altri due titoli che concorrono al gettito delle entrate correnti.

Nella competenza, si rileva una crescita degli accertamenti (+7,12%) e in minore misura delle riscossioni (+0,25%), con valori che si attestano su 716,2 e 495,7 miliardi.

Le variazioni verificatesi nelle aree geografiche sono prive di significatività in quanto si riferiscono a valori assoluti molto modesti.

Il tasso di realizzazione della competenza (69,21%) peggiora di oltre quattro punti, mentre il tasso di smaltimento dei residui (30,61%), pur migliorando di 1 punto, resta di entità ridotta.

L'andamento rilevato nei due settori determina un maggior appesantimento dei residui totali da riportare all'esercizio successivo (+6,50%), con un importo di 616,7 miliardi.

a) Proventi dei servizi pubblici — cat. 1ª

Gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza dei proventi della categoria aumentano entrambi (+ 14,70% e + 17,36%) assommando rispettivamente a 43,2 e a 36,7 miliardi.

I residui totali crescono anch'essi (+4,74), mentre si riscontra maggiore vivacità nell'andamento della cassa (+16,93%) con un importo di 42,6 miliardi.

Lo scarso peso che il gettito dei servizi ha per l'economia dell'ente, sostanzialmente analogo a quello del 1995, deriva presumibilmente dall'incidenza (appena il 6,03%), che essa ha sul totale delle entrate extratributarie.

b) Proventi dei beni provinciali — cat. 2ª

La consistenza della categoria è la maggiore tra quelle esaminate che fanno capo al titolo III, e infatti la sua incidenza su quest'ultimo, per quanto riguarda gli accertamenti della competenza, si attesta sul 15,3%.

L'andamento degli accertamenti e delle riscossioni è più vivace per le seconde (+3,34% e +12,51%), con importi rispettivi di 109,2 e di 43,8 miliardi.

I tassi, sia di realizzazione (competenza) sia di smaltimento (residui) anche se in leggera crescita, si attestano su livelli molto insoddisfacenti (40,07% e 29,79%).

L'andamento dei due comparti, seppure dia luogo a una diminuzione dei residui totali (-3,48%) non è sufficiente a modificare la precedente situazione, dal momento che la loro consistenza, rapportata ai valori assoluti esposti, è notevole (232,3 miliardi). Tale quadro è una conferma delle difficoltà che incontrano le amministrazioni nello smaltimento dei residui, per cui trovano giustificazione i dubbi sorti sulla reale possibilità della loro riscossione.

La cassa cresce (+18,80%) con la riscossione di 114,5 miliardi.

c) Interessi su anticipazioni e crediti- cat. 3^a

L'incidenza della categoria sul titolo III è sostanzialmente marginale (1,8%) e ciò dà la misura del suo peso in valori assoluti.

Nella competenza si è in presenza di un incremento degli accertamenti (+15,41%) e delle riscossioni (+22,78%) rispettivamente di 13,3 e di 8,6 miliardi.

I tassi di realizzazione e di smaltimento del 64,43% e del 78,47% fanno sì che i residui totali assommino a 5,9 miliardi.

Le riscossioni totali si incrementano (+23,55) attestandosi a 12,8 miliardi.

2.5 Amministrazioni comunali

L'esame dei risultati delle entrate correnti, conseguiti dai comuni nell'esercizio 1996 ¹³⁶ viene esposto nel seguente quadro riepilogativo nel quale sono riportati i dati di insieme dei tre titoli.

Importi in milioni di lire

Accertamenti in conto competenza

	1995	1996	var. %
entrate tributarie	21.549.885	22.723.924	+5,44
entrate extratributarie	10.083.379	10.705.798	+6,17
trasferimenti	23.404.877	22.758.842	-2,76
totali	55.038.141	56.188.564	+2,09

Riscossioni in conto competenza

	1995	1996	var. %
entrate tributarie	13.496.948	13.639.849	+1,05
entrate extratributarie	6.420.223	6.848.986	+6,67
trasferimenti	21.233.445	20.111.058	-5,28
totali	41.150.616	40.599.893	-1,34

¹³⁶ La presente esposizione riguarda 1248 comuni su 1326.

Riscossioni totali

	1995	1996	var. %
Entrate tributarie	21.784.316	21.620.374	-0,75
entrate extratributarie	8.973.436	9.968.936	+11,09
trasferimenti	23.680.583	22.033.666	-6,95
totali	54.438.335	53.622.976	-1,50

Da quanto esposto si delinea, già dall'esercizio in esame, una tendenza al rallentamento dei flussi di cassa che fanno registrare una non indifferente flessione, mentre sul fronte della competenza trova conferma un andamento in crescita più marcato di quello del biennio precedente.

Quanto si è verificato sul fronte della cassa va posto in relazione con la vischiosità della erogazione dei contributi erariali registrata nel 1996.

Si osserva inoltre che nel biennio in esame trovano assestamento le variazioni conseguenti all'entrata a regime del nuovo sistema di contribuzione erariale introdotto dal D.lgs. n.504 del 1992 (e successivamente fatto oggetto di ripetute modifiche), riguardante il diverso equilibrio auspicato tra entrate tributarie e trasferimenti dello Stato, che aveva a suo tempo determinato notevoli tassi di variazione nelle relative voci di entrata.

L'andamento favorevole della competenza, che tuttavia continua ad apparire inferiore al tasso programmato di inflazione, è determinato dal gettito delle entrate tributarie ed extra tributarie. Infatti, a fronte di una tendenza in diminuzione dei trasferimenti (-2,76%), si registra un aumento sia delle entrate extra tributarie (+6,17%) sia di quelle tributarie(+5,44%).

Ma, mentre l'apporto delle prime, in termini di variazione, si attesta appena su 10.705,8 miliardi, molto più consistente appare il contributo delle seconde che assomma a 22.723,9 miliardi.

Il protrarsi negli esercizi finanziari precedenti dell'andamento descritto conferma la tendenza al ridimensionamento dei trasferimenti (che decrescono di 646 miliardi), che si manifesta in misura di gran lunga inferiore agli incrementi delle entrate proprie (che aumentano complessivamente di 1796 miliardi).

Si prosegue nell'esame osservando il rapporto di composizione dell'entrata corrente, in termini di competenza, esposto nella tabella che segue¹³⁷.

Accertamenti conto competenza

	1992	1993	1994	1995	1996
entrate tributarie	23,35	28,89	38,43	39,09	40,45
extratributarie	16,94	16,91	17,39	18,25	19,05
trasferimenti	59,71	54,20	44,18	42,66	40,50
totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

¹³⁷ 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 comuni, quelli relativi al biennio 1994 - 1995 sono stati tratti dalla relazione per il 1995 (deliberazione n.1 del 1997) riguardano 1230 comuni