

1995), San Michele al Tagliamento e Macomer con il 6,38% e, rispettivamente, con il 6,34% (in leggera flessione dal 6,52% e, rispettivamente, dal 6,55% dell'anno precedente), Caorle con il 6,3% (in lieve crescita dal 6%), Cariatì con il 6% (cresciuto di un punto), Nuoro ed Isernia con 5,79% e, rispettivamente 5,67% (in lieve diminuzione, ma più accentuata per il secondo, dal 5,82% e, rispettivamente, dal 5,96%), Bastia Umbra stabile nel biennio con il 5%, Montalbano Jonico in lieve crescita con il 4,92% (dal 4,75%), Avezzano con il 4,88% (in calo di quasi un punto dal 5,71%), Brunico stabile nel biennio con il 4,6%.

Gli indici più bassi sono di Calderara di Reno (in flessione dallo 0,9% del 1995 allo 0,4%), Santa Croce sull'Arno (stabile nel biennio con l'1%), Settimo Milanese (in crescita dallo 0,6% del 1995 all'1,47%).

Il settimo settore (altro commercio al minuto) non è prevalente in alcun comune del campione. I primi sette indici del settore si collocano al secondo posto nei comuni cui si riferiscono, dei quali i primi cinque appartengono all'area meridionale ed insulare, il sesto a quella centrale ed il settimo a quella settentrionale. Si tratta di Cavallino con il 20,36% (cresciuto di poco più di un punto rispetto al 1995) e dei seguenti quattro comuni in lieve crescita, inferiore ad un punto: Isernia con 19,87% (19,6% nell'anno precedente), Macomer con 18,71% (18,47%), Cariatì con 18,3% (18%), Nuoro con 15,71% (15,07%). Vecchiano presenta un 14% (stabile nel biennio) e Mondovì ancora un con 14% (in calo di un punto).¹⁷⁷

L'ottavo settore (alberghiere, turistiche, di pubblico esercizio, altre attività di commercio) ha gli indici più elevati che sono prevalenti nei comuni di Cervia (con il considerevole 46,76%, pur se in lieve calo dal 46,86% del 1995), Caorle (con il 43% in calo di due punti), San Michele al Tagliamento (con il 29,19% in flessione di oltre un punto e mezzo dal 30,97% del 1995).¹⁷⁸

L'incidenza più bassa è segnalata nel comune di Serramanna (in lievissima crescita dallo 0,56% del 1995 allo 0,57%).

Il nono settore (professionali e artistiche; servizi vari) ha gli indici più elevati ed in crescita rispetto all'anno precedente (con due eccezioni per Alassio e Matera) indici che, per i primi 14 posti della graduatoria di settore in ordine decrescente, sono prevalenti nell'ambito dei comuni cui appartengono: si tratta dei comuni di Udine accreditato del considerevole 41% (40% nel 1995), Biella 35,92% (34,07%), Isernia 32,59% (31,54%), Belluno 32,44% (32,18%), Brindisi 31,42% (cresciuto di quasi 4 punti dal 27,52%), Avezzano 31,21% (cresciuto di oltre otto punti dal 23,11%), Nuoro 29,74% (cresciuto di oltre due punti dal 27,5%), Brunico (28%) e Mondovì (26%) cresciuti entrambi di due punti, Cavallino 25,4% (cresciuto di oltre cinque punti dal 20,27%), Alassio 25,3% (diminuito di oltre un punto dal 26,41%), Matera (stabile nel biennio con il 25%), Cariatì

¹⁷⁷ Seguono le incidenze, comprese fra il terzo ed il quinto posto nei comuni cui si riferiscono, di: Serramanna 13,51% (12,67%), Brindisi 13,4% (18,71%), Bastia Umbra 12% (stabile nel biennio), Biella 11,8% (12,06%), Belluno 11,44% (11,16%), Magione 11,20% (12,72%), Portomaggiore 11% (13%), Montalbano Jonico 10,46% (10,4%), Alassio 10% (9,42%).

¹⁷⁸ Seguono altre incidenze in ordine decrescente nei comuni di: Alassio 20% (in notevole ascesa dal 12,36%), Magione 10,58% (10,81%), Brunico 8,8% stabile nel biennio, Vecchiano 6% in calo di 2 punti, Belluno 5,89 (5,52%), Porto Sant'Elpidio 4,49% (4,75%), Brindisi 4,27% (in calo di oltre un punto dal 5,5%), Udine e Cariatì entrambi con il 4%, ma il primo stabile nel biennio ed il secondo in calo di un punto.

23% (cresciuto di quasi due punti dal 21,1%), Macomer 22,68% (cresciuto di oltre due punti dal 20,46%).¹⁷⁹

Il decimo settore (credito e servizi finanziari, assicurazioni) non è prevalente in alcuno dei comuni del campione. Gli indici più elevati del settore occupano, nei comuni cui si riferiscono, posti dal settimo al decimo. Gli indici più elevati sono dei comuni di: Isernia 4,75% (4,48% nel 1995); Brindisi 4,71% (con una crescita di quasi quattro punti dallo 0,85%); Cariatì, Mondovì ed Udine (stabili nel biennio il primo con 4,4%, gli altri due con il 4%); Macomer 3,99% (2,98%), Avezzano 3,9% (3,15%), Nuoro 3,48% (2,95%); Vecchiano con il 3% (cresciuto di un punto); Belluno (stabile nel biennio con il 2,88%); Biella 2,8% (2,58%); San Michele al Tagliamento 2,34% (2,35%); Portomaggiore, Santa Croce sull'Arno e Bastia Umbra (tutti e tre stabili nel biennio con il 2%).

2.10.5 Verifiche ed accertamenti

Divengono ogni anno più numerosi i comuni che si avvalgono di sistemi informatici nelle procedure di verifica delle dichiarazioni dei contribuenti e di liquidazione dell'imposta o di parti di esse.¹⁸⁰ Due comuni (Avezzano e Fiuggi) hanno dichiarato di essersi avvalsi di società di servizi. Si tratta, generalmente, di verifiche formali che riguardano l'impianto dell'anagrafe dei contribuenti, il calcolo dell'imposta in base agli elementi indicati nella dichiarazione, la formazione dei ruoli.

Molti comuni, alcuni dei quali si avvalgono di sistemi informatici per la gestione, anche parziale, dell'imposta, dichiarano di aver effettuato, nel biennio in esame, attività di verifica delle dichiarazioni riferita, non al medesimo biennio, ma ad anni precedenti. In tal senso, il comune di Calderara di Reno ha dichiarato che "i controlli vengono effettuati entro i termini ultimi di decadenza," per cui gli anni 1995 e 1996 non sono stati verificati; il comune di Avezzano ha segnalato di aver svolto "solo attività di controllo formale per la liquidazione delle denunce", in quanto per l'anno 1995 i dati utilizzabili per i confronti sono stati messi a disposizione del comune nel febbraio 1998, mentre per il 1996 non sono ancora disponibili gli elenchi nominativi dei contribuenti con i relativi redditi.¹⁸¹

¹⁷⁹ Seguono altri indici in ordine decrescente che, nell'ambito dei comuni che li esprimono, occupano posti dal primo (nei comuni di Vecchiano e Bastia Umbra) al terzo. Si tratta dei comuni di: Serramanna 21,27% (18,87%); San Michele al Tagliamento 20,14% (16,39%); Vecchiano, Bastia Umbra e Portomaggiore (tutti e tre con il 18%, ma il primo cresciuto di due punti, il secondo di un punto ed il terzo stabile nel biennio); Magione 15,94% (14,70%), Corridonia 15,2% (13,6%), Porto Sant'Elpidio 15,12% (14,99%), Santa Croce sull'Arno (stabile nel biennio con il 14,5%), Caorle 14% (12,4%), Settimo Milanese 13,03% (11%).

Riguarda l'attribuzione del 9° settore, effettuata dai comuni in rettifica dell'indicazione del 5° settore, proposto dai contribuenti nella dichiarazione, la controversia (ancora pendente su scala nazionale e non limitata a pochi enti) relativa alla classificazione delle attività degli agenti di assicurazione. Non mancano, tuttavia comuni che hanno classificato tale attività al 10° settore (ad es. Sezze).

¹⁸⁰ Vengono svolte con procedimento informatico le seguenti attività: controllo formale del numero di denunce presentate e del numero dei versamenti effettuati; dell'importo dichiarato confrontato con quello versato; statistiche delle denunce per anno e dei riscontri per data; riordino automatico delle denunce con riferimento al codice fiscale, al settore di attività, alla superficie, alla stagionalità; calcolo delle liquidazioni; controllo incrociato con altre banche dati; calcolo degli accertamenti in rettifica; stampa degli avvisi di liquidazione e di accertamento, rilascio di ricevute. Hanno dichiarato, in risposta al questionario, di essersi avvalsi di procedure automatizzate per la gestione dell'imposta 19 comuni e precisamente: Mondovì, Settimo Milanese, Brunico, Udine, San Michele al Tagliamento, Caorle, Calderara di Reno, Cervia, Portomaggiore, Santa Croce sull'Arno, Bastia Umbra, Porto Sant'Elpidio, Fiuggi, Sezze, Avezzano, San Giovanni Teatino, Cariatì, Taormina e Nuoro.

¹⁸¹ Il riferimento al reddito, che non è indicato dalla legge fra i presupposti dell'imposta, è contenuto in una

Non hanno effettuato sistematiche verifiche i comuni di Brindisi, Calderara di Reno, Cariati, Corridonia, Isernia, Macomer, Magione, Militello in Val di Catania, Mondovì, Montalbano Jonico, San Cipriano d'Aversa (che dispone soltanto di un dipendente per la gestione di tutti i tributi comunali), San Giovanni Teatino, San Marzano di San Giuseppe, Santa Croce sull'Arno, Serramanna, Settimo Milanese, Sezze, Udine, Vecchiano.

L'attività di accertamento presuppone controlli differenti a seconda che si tratti di accertamenti in rettifica o di ufficio.¹⁸²

Nel caso di accertamento in rettifica vengono effettuati controlli incrociati con riferimento alle diverse cause di rettifica. In particolare, vengono utilizzati: per il controllo dei redditi denunciati, l'elenco fornito periodicamente dal Ministero delle finanze; per il controllo della superficie occupata indicata nella dichiarazione, l'archivio delle denunce presentate allo stesso comune ai fini della TARSU; per il settore di attività, la tabella di corrispondenza dei codici IVA con i settori di attività ai fini dell'applicazione dell'ICIAP, allegata alla L. 22.12.1990 n. 403 nonché l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane.

Nel caso di accertamento per omessa denuncia ai fini dell'ICIAP, il controllo incrociato consiste nel confrontare gli elenchi dei contribuenti ICIAP con i prospetti forniti dal Ministero delle Finanze che riportano i redditi dichiarati ed i volumi di affari denunciati nonché con il registro delle ditte tenuto dalla Camera di commercio.

Alcuni comuni lamentano che i dati inseriti nei citati prospetti sono spesso imprecisi o addirittura errati.¹⁸³

Sono però ancora numerosi i comuni che non effettuano controlli incrociati e, tra di essi, anche alcuni con alto gettito dell'imposta, per cui è agevole considerare che l'ICIAP non ha espresso, se non in parte, le proprie potenzialità applicative: si tratta di Brindisi, Militello in Val di Catania, Mondovì, San Cipriano d'Aversa, San Giovanni Teatino, San Marzano di San Giuseppe, San Michele al Tagliamento, Santa Croce sull'Arno, Serramanna, Settimo Milanese.

Nei casi incerti, prima di notificare gli avvisi di accertamento, vengono chiesti ai contribuenti ed agli uffici competenti ulteriori dati e notizie, ma il comune di Corridonia lamenta la "scarsa collaborazione" di altri enti nel favorire il reperimento di elementi utili all'attività di accertamento.

La scarsa chiarezza delle norme applicabili - soprattutto riguardo all'individuazione del settore di attività dei contribuenti¹⁸⁴ - rende più difficile l'accertamento e le incertezze aumentano considerando i diversi orientamenti espressi dalle commissioni tributarie nelle decisioni di controversie riguardanti questioni simili.

Due comuni (Cavallino e Lendinara) hanno dichiarato di aver affidato in concessione a soggetti esterni l'attività di accertamento del tributo, con risultati presentati come differenti. Il primo comune - in situazione di dissesto finanziario - ha stipulato un contratto con una società (senza indicare come l'ha scelta) per individuare i soggetti passivi delle imposte e tasse comunali ed i relativi imponibili. I risultati non possono considerarsi

circolare ministeriale (23 maggio 1990, n. 6/1/241).

¹⁸² L'attività di accertamento è stata descritta bene, fra gli altri, dal comune di Corridonia.

¹⁸³ Così i comuni di Corridonia e Vecchiano.

¹⁸⁴ Incertezze permangono per l'inquadramento di attività nei primi due settori ed, in maggior misura, nei settori 5° e 9° per gli agenti di assicurazione (per i quali V. anche nota n. 24).

soddisfacenti per i numerosi errori del concessionario che hanno riguardato, prevalentemente, l'indicazione della superficie cui commisurare l'imposta, il riferimento al periodo di imposizione, duplicazioni dell'imposta. La concessione dell'attività di accertamento ad un soggetto terzo è stata determinata dalla situazione di dissesto del comune che non gli ha consentito di organizzare - con assunzioni in congruo numero di personale idoneo - l'ufficio tributi, cui è addetto soltanto un impiegato.

Il comune di Lendinara ha affidato in concessione le attività di controllo delle dichiarazioni presentate e di accertamento tributario per gli anni dal 1989 al 1994 ad un soggetto esterno individuato con gara di appalto. Nel mese di febbraio 1998 risultava svolta l'attività riguardo agli anni dal 1989 al 1992. L'Ufficio tributi del comune effettua un controllo a campione sull'attività del concessionario al quale restituisce gli atti ritenuti non conformi alle norme applicabili, ma non ha indicato il numero, nè la qualità delle contestazioni. Il comune segnala la proficua collaborazione con il concessionario, ma non ha ancora nominato il responsabile dell'ufficio tributi.

Alcuni comuni hanno segnalato anche casi di accertamenti per omissione di denuncia relativi ad evasori totali dell'imposta. Si tratta dei comuni di Alassio, Avezzano, Caorle, Sezze, Taormina, Terzigno, Udine.

Il comune di Alassio comunica di aver emesso, con riferimento al 1995, avvisi di liquidazione del maggior importo dell'ICIAP dovuta per errori nell'individuazione del settore di attività o di calcolo ed avvisi di accertamento (di lire 41,3 milioni) per omissione di denuncia o per tardivo versamento.

Il comune di Avezzano segnala di aver effettuato accertamenti fino al 1994 e di aver emesso, con riferimento allo stesso anno, 1.507 avvisi per complessive lire 811,5 milioni. Si tratta di 1.033 avvisi di accertamento per omessa dichiarazione notificati ad evasori totali del tributo e 432 avvisi di accertamento in rettifica delle dichiarazioni presentate. La maggior parte degli accertamenti concerne la rettifica delle superfici dichiarate, effettuata in base alle superfici denunciate ai fini della TARSU. Con riferimento al 1995 gli avvisi di accertamento sono stati 27 per lire 10 milioni e segnalano, rispetto all'anno precedente, una forte caduta dell'attività accertativa; con riferimento all'anno di imposta 1996 si nota una ripresa dell'attività di verifica (prevalentemente formale), come può desumersi dal numero degli avvisi di liquidazione. (100 per lire 16,1 milioni).

Gli avvisi di accertamento e liquidazione per denunce errate o tardive emessi dal comune di Caorle nel periodo 1989-1996 sono stati 770 (con apice di 200 avvisi nel 1989 e più bassa produzione nel 1995 con 42 avvisi). Gli avvisi di accertamento per omissione di denunce sono stati notificati a 274 evasori totali con riferimento agli anni 1989-1994.

Il comune di Belluno ha emesso avvisi di accertamento per lire 151,4 milioni con riferimento al 1995 e per lire 273,4 milioni con riferimento al 1996.

Il comune di Lerici, alla fine del 1997, ha completato il controllo delle dichiarazioni per il periodo 1991-1993.

Il comune di Nuoro sta per avviare la liquidazione dell'ICIAP relativa al 1995. Il proposito è di effettuare gli accertamenti anche con riferimento ai dati forniti dal centro informativo del Ministero delle finanze, che riguardano i soggetti tenuti alla denuncia ed al versamento dell'imposta. Operativamente, il comune intende inviare questionari ai titolari di partita IVA non compresi tra i contribuenti dell'ICIAP e confrontare i dati reddituali dichiarati con quelli forniti dal Ministero delle finanze.

Il comune di San Michele al Tagliamento comunica che dal marzo 1998 l'ufficio tributi si è attivato per completare gli accertamenti relativi agli anni 1995, 1996 e 1997, mentre nel periodo 1989-1995 ha effettuato 930 accertamenti variamente ripartiti negli anni con apice di 169 accertamenti nel 1992 e produzione più bassa nel 1995 con appena due.

Il comune di Sezze fa presente di aver emesso ruoli per il recupero dell'evasione riferita agli anni 1989 (per 196,9 milioni) e 1990 (per 98,8 milioni), mentre con riferimento agli anni 1991 e 1992 ha emesso avvisi di accertamento in numero imprecisato. Lo stesso comune nota una sproporzione tra il numero di abitanti ed il gettito dell'ICIAP e l'attribuisce alla economia prevalentemente agricola della zona (con conseguente rilevante quota di esentati dall'imposta) ed al forte pendolarismo con Roma, con conseguente utilizzazione nelle attività agricole di non residenti e stranieri (prevalentemente extracomunitari), che hanno domicilio nel territorio comunale e beneficiano di canoni di locazione dell'abitazione relativamente bassi, e comunque accessibili anche a fasce reddituali medio-basse.

Il comune di Taormina assicura di aver verificato le denunce presentate nel triennio 1989-1991, individuando 180 evasori totali nel 1989 per lire 108,98 milioni; 106 evasori totali nel 1990 per 67,15 milioni; 89 evasori totali nel 1991 per 57 milioni.

Sono stati 425 gli accertamenti di ufficio riferiti all'anno 1991 notificati dal comune di Terzigno ad evasori totali, mentre con riferimento al 1992 l'attività risulta complessivamente aumentata avendo dato luogo a 417 accertamenti d'ufficio e 317 accertamenti in rettifica.

2.11 Trasferimenti dalle regioni: analisi speciale

Trasferimenti finanziari regionali e delega di funzioni

È noto che con la legge di riforma delle autonomie locali si è proceduto ad una rivisitazione delle regole dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Con l'art.3 della legge n. 142 del 1990, si è cercato infatti di rendere più armonici i rapporti fra regioni ed enti locali, attribuendo alla regione un ruolo strategico di regia nella distribuzione tra i diversi livelli di governo, dei compiti nelle materie trasferite e delegate.

Si mirava a stabilire un circuito istituzionale funzionale, nel quale Stato, regioni ed enti locali svolgessero una funzione coordinata e non concorrenziale e, contemporaneamente, rispettosa delle autonomie.

La disposizione, tuttavia, non ha ricevuto soddisfacente attuazione, com'è stato già rilevato nella precedente relazione e com'è ribadito nella presente.

Di ciò tenuto conto, sono qui osservati i trasferimenti finanziari dalle regioni agli enti locali per la parte delle entrate correnti, una rilevante percentuale dei quali attiene al finanziamento delle funzioni delegate dalle regioni stesse alle province ed ai comuni. È noto, infatti, che la regione esercita le sue funzioni, o meglio, avrebbe dovuto esercitarle, attraverso l'avvalimento degli uffici degli enti locali o la delega.

I due istituti sono fra di loro sostanzialmente diversi.

Mentre, infatti, con il primo s'attua una forma di decentramento amministrativo, mediante l'attribuzione di compiti sostanzialmente istruttori, con la seconda si ha un coinvolgimento della responsabilità e, quindi, delle scelte dell'ente delegato che di conseguenza, dev'essere in grado di esercitarle secondo le proprie regole d'autonomia.

È invero evidente che, in questo secondo caso, l'ampiezza della delega da parte della regione può esaltare il ruolo di governo attribuito a quest'ultima e di programmazione rispetto al territorio, modulare un livello di gestione dei servizi più aderente alle esigenze della collettività e coinvolgere, in diversa misura, l'ente locale nell'indirizzo amministrativo regionale.

Una distribuzione adeguata alle caratteristiche degli enti contribuisce in ogni caso ad esaltare la loro autonomia e, contemporaneamente, adatta ad essa il governo amministrativo della Regione.

Non va inoltre sottaciuto che la Costituzione non ha previsto una delega di funzioni ai soli enti locali territoriali, ma altresì agli altri enti locali, ivi comprese le comunità montane.

Un'applicazione rispondente al dettato costituzionale, comporterebbe sicuramente una distribuzione delle competenze secondo il livello degli interessi, per condurre ad un sistema integrato e cooperante¹⁸⁵.

Dal versante dell'autonomia regionale, non sembra peraltro possa intendersi la delega come l'attribuzione integrale di un proprio potere ad un livello meno ampio, con conseguenti effetti riduttivi dei poteri di direttiva, vigilanza ed indirizzo.

Per il verso opposto, essa non si può limitare al punto da trasformarsi in una mera deconcentrazione, figura più ridotta dello stesso avvalimento, ispirata com'è ad un potere gerarchico burocratico.

Dal punto di vista dell'autonomia, la competenza a recepire l'attribuzione delle funzioni permane agli organi consiliari, cui spetta organizzare anche quelle proprie dell'ente locale.

Ruolo della regione nella distribuzione delle risorse

Si è esitato a lungo prima di imboccare l'indirizzo legislativo attuale, secondo il quale l'autonomia dell'ente territoriale può ritenersi compiuta solo se è "responsabile".

Lo stesso legislatore ha dovuto però constatare come la centralizzazione delle erogazioni finanziarie non ha consentito una diminuzione di spesa ed anzi ha concorso ad incrementarla.

Un'autonomia di spesa slegata dal reperimento delle risorse, infatti, genera un circuito vizioso, per il quale s'imputano, allo Stato e agli enti territoriali, inefficienza ed inefficacia nel generare, rispettivamente, inerzia di spesa e disavanzi di gestione¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Quello del livello degli interessi è uno tra gli argomenti più controversi nella definizione dei rapporti tra enti territoriali, essendo il contenuto di essi storicamente e geograficamente instabile. Ritenuto da parte di alcuni come un concetto in fase di progressivo declino, a causa dei processi d'omologazione dei servizi e d'intensificazione delle comunicazioni, il livello degli interessi assumendo ben altro contenuto attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà, introdotto dall'art. 4 della legge n. 59 del 1997.

¹⁸⁶ L'esigenza di aumentare sia i margini di manovra finanziaria delle regioni, sia l'autofinanziamento degli stessi enti, in presenza di una pressione tributaria elevata al punto da rendere difficile un ulteriore aumento, spiega l'orientamento attuale del legislatore di ricollocare i tributi dallo Stato alla regione agli enti locali. Ciò è avvenuto per effetto dell'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in sostituzione dell'ICIAP, per la quale si rinvia alla trattazione specifica svolta in questo referto, della tassa di concessione sugli atti e i provvedimenti comunali (dal 1° gennaio 1998), della TOSAP (dal 1° 1.1.1999), delle imposte erariali e addizionali provinciali di trascrizione ed annotazione dei veicoli al PRA (v. il D.lgs.n. 446 del 1997).

Il fenomeno stesso, viceversa, è direttamente conseguente alla sfasatura fra livelli di responsabilità di spesa e d'entrata.

In questo senso, l'indirizzo espresso prima dalle leggi di contenimento e poi da legislatore delegato (L. n. 662 del 1996 e D.lgs. n. 446 del 1997), appare innovativo e, contemporaneamente, più aderente al disegno costituzionale delle autonomie.

La scelta dell'IRAP appare dettata dall'esigenza di contemperare un livello base d'entrata con una sua graduazione riguardo all'ambito funzionale locale.

Le regioni, infatti, devono devolvere a province e comuni quote predeterminate del gettito dell'IRAP, e possono attribuirne loro altre, a titolo di compartecipazione al gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive, anche al fine di finanziare le funzioni ad essi delegate, secondo criteri stabiliti con propria legge (art.27 comma 4 del D.lgs. n.446 del 1997 come modificato dall'art.12 del D.lgs. n. 137 del 1998).

Queste scelte normative appaiono frutto del diverso orientamento sull'autonomia responsabile.

La regione può operare nei confronti dell'ente con trasferimenti generali e quindi svolgere una concreta funzione di coordinamento finanziario.

Il coordinamento può quindi valorizzare il ruolo regionale, ma accentua anche la responsabilità di tale istituzione dei confronti dell'ente locale, e di entrambi nei confronti della realtà produttiva con riferimento alla richiesta di aliquote aggiuntive.

Osservando il quadro dei trasferimenti finanziari della regione agli enti locali per gli esercizi 1995 e 1996, e analizzando i prospetti relativi esaminati nel successivo paragrafo, risulta chiaro il carattere minoritario dell'apporto finanziario delle regioni a statuto ordinario agli enti locali nell'ambito delle risorse correnti trasferite.

Inoltre, come si desume dall'analisi normativa che segue, caratteristica dei trasferimenti regionali prima delle precitate innovazioni, è la loro frammentazione, come si ricava dalla destinazione, per lo più nella forma contributiva, al finanziamento di determinate funzioni.

Trasferimenti regionali nella legislazione nazionale prima del 1997

Ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1997 n. 616, emanato in attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975 n. 382, sono attribuite alle regioni le funzioni amministrative nelle materie di cui all'art.117 della Costituzione, ancora esercitate dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali e interregionali successivamente all'entrata in vigore dei D.P.R. 14 gennaio 1972 n. da 2 a 11 e 5 giugno 1972 n. 315.

Le funzioni attribuite alle regioni sono normalmente esercitate dagli enti locali mediante la delega o l'avvalimento.

Alle stesse regioni è altresì delegato l'esercizio d'altre funzioni amministrative a norma dell'art.118, secondo comma della Costituzione, secondo le disposizioni contenute nello stesso D.P.R. n. 616.

Le regioni, a loro volta, possono emanare norme di legge con le quali è subdelegato alle province, ai comuni e ad altri enti locali, l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato "disciplinando (...) i rapporti finanziari relativi".

Gli enti locali territoriali inoltre, nelle materie rientranti nella competenza della L.R. esercitano le funzioni loro direttamente attribuite, ai sensi del primo comma dell'art.118, dai decreti del Presidente della Repubblica sopra richiamati, in quanto d'interesse esclusivamente locale.

Gli enti locali possono quindi esercitare funzioni regionali:

- I. in avvalimento da parte della regione, che conserva la titolarità delle funzioni;
- II. per delega da parte della medesima;
- III. per subdelega regionale di funzioni statali delegate a quest'ultima;
- IV. per attribuzione statale diretta, di funzioni d'interesse locale nelle materie di cui all'art. 117.

Per quanto concerne i contenuti, senza addentrarsi nell'elencazione dei gruppi di funzione previsti dal D.P.R. n. 616 del '77, il quadro delle principali funzioni il cui svolgimento è stato oggetto di trasferimenti o contributi regionali è riassunto nella tabella posta alla fine del presente capitolo, con riferimento alla situazione precedente, in ogni modo in corso di revisione nell'attuazione delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997.

Gli enti locali territoriali per gli esercizi 1995 e 1996 in esame sono altresì destinatari, insieme agli altri enti locali, delle quote aggiuntive previste dal successivo art. 133.

Al primo comma del citato articolo si dispone, infatti, che "le regioni, con proprie leggi, provvedono a determinare la quota delle entrate aggiuntive loro spettanti da assegnare agli enti locali, in relazione alle funzioni ad essi attribuite dalle regioni, assicurando agli enti medesimi l'integrale copertura dei nuovi oneri che graveranno su di essi".

Riassumendo il meccanismo dei finanziamenti prima dell'attuazione delle leggi del 1997, si ricorda che le regioni fanno fronte ai loro impegni col fondo istituito ai sensi dell'art.8 della legge n. 281 del 1970, rideterminato ai sensi dell'art.128 del D.P.R. n. 616 del 1977 ed aumentato, per ciascuna regione, dagli eventuali stanziamenti aggiuntivi previsti dall'art.130 del medesimo D.P.R., e dagli ulteriori stanziamenti per funzioni delegate alle regioni dallo Stato, ai sensi del successivo art. 131 nonché, per le spese di funzionamento, della quota forfettaria del 10% dell'ammontare delle spese operative connesse all'esercizio della delega stessa.

Le province ed i comuni, a loro volta, per le funzioni in materia legislativa regionale loro direttamente attribuite dallo Stato con il decreto attuativo della delega contenuta nella legge n. 382 del 1975, sono destinatarie dei finanziamenti posti a carico del fondo previsto dall'art.132 del sopra citato D.P.R., distribuito secondo i parametri stabiliti nell'ultimo comma del medesimo articolo (popolazione e superficie).

Le regioni, in quanto chiamate ad organizzare l'esercizio di funzioni a livello locale, hanno un potere finanziario che non si limita al finanziamento delle funzioni medesime ¹⁸⁷, ai sensi dei sopra richiamati provvedimenti, ma si estende anche alla ripartizione delle risorse previste da leggi settoriali dello Stato sulla base di programmi regionali (cfr. art.54 comma 13, della legge n. 142 del 1990) ed alla determinazione dei finanziamenti per le funzioni da esse attribuite agli enti locali in relazione al costo di gestione dei servizi, sempre sulla base della programmazione regionale.

Ne costituiscono importanti esempi:

- il fondo nazionale per la montagna, istituito con legge n. 97 del 1994, attraverso il quale sono ripartite risorse fra regioni e province autonome, che a loro

¹⁸⁷ Numerosi trasferimenti dalle regioni agli enti locali assumono la forma contributiva; l'appartenenza di questa forma di finanziamento ai trasferimenti è ritenuta dalla giurisprudenza delle Commissioni regionali di controllo. (cfr. Commissione di controllo della regione Marche 26 luglio 1980 e 18 marzo 1980)

volta provvedono ad istituire propri fondi disciplinandoli con leggi;

- il fondo per la riqualificazione dell'offerta turistica, gestito dalle regioni e previsto dalla legge n. 203 del 30 maggio 1995.

La legislazione regionale in materia di trasferimenti regionali agli enti locali

Si può desumere come, di là da fenomeni di natura strutturale, come quelli che connotano la diversa incidenza dei trasferimenti agli enti locali dalle regioni a statuto speciale rispetto ai trasferimenti erogati agli stessi enti da parte delle regioni a statuto ordinario, incidono particolarmente, sui volumi d'accertamento d'entrata, e sui tassi di realizzo e di smaltimento da parte dei singoli enti, la differente legislazione regionale ed i conseguenti provvedimenti regionali e locali.

Per questo si fornisce un quadro, esemplificativo ma rappresentativo, delle legislazioni regionali emanate e vigenti nelle materie e nelle funzioni previste dal D.P.R. n. 616 del 1977 e successive modificazioni, servendosi, per la loro illustrazione, della distinzione per settori e per funzioni prevista dallo stesso D.P.R.: si tratta, in ogni caso, di trasferimenti finanziari dalle regioni agli enti locali ascrivibili tra le entrate correnti di questi ultimi.

Servizi sociali

Polizia amministrativa e urbana

La L.R. Veneto n. 15 del 1993 prevede la concessione di contributi ai comuni singoli o associati che assumono idonee iniziative volte al coordinamento degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché degli orari d'apertura al pubblico degli uffici periferici delle pubbliche amministrazioni (art. 3); stanZIA per l'esercizio 1993 £.250.000.000 (art. 7) e prevede l'inserimento in bilancio della posta relativa negli esercizi successivi; disciplina minuziosamente i criteri cui devono attenersi i comuni nell'assumere le iniziative.

La L.R. Lazio n. 48 del 1993 prevede criteri ed incentivi regionali per l'adozione, da parte dei comuni, del piano di coordinamento degli orari dei servizi pubblici e privati nella misura massima del 60% delle spese (art.6), e criteri per l'articolazione degli orari (art.3).

Le L.R. Marche n. 20 del 1992, n. 33 e n. 22 del 1996 contemplano contributi ed interventi per la predisposizione da parte dei comuni dei piani regolatori degli orari, con la dotazione di un capitolo destinato ad attività di ricerca sull'organizzazione dei tempi, propedeutica alla definizione dei piani sopra citati.

In base alla L.R. Abruzzo n. 83 del 1997 i comuni per ragioni d'economicità ed efficienza possono gestire le funzioni di polizia municipale a carattere ricorrente, stagionale od occasionale, in modo coordinato mediante stipulazione d'apposite convenzioni tra loro. La regione incentiva tale forma di gestione coordinata contribuendo all'acquisto di mezzi e strumenti operativi nella misura massima del 30% della spesa globale documentata dagli enti locali interessati. Requisito per accedere al finanziamento è una dichiarazione del sindaco nella quale si attesti che il personale del corpo o del servizio di polizia municipale utilizza le uniformi ed i distintivi di grado. Le domande di contributo saranno esaminate in "rigoroso" ordine cronologico di presentazione e nello stesso ordine saranno concessi i benefici fino ad esaurimento dei fondi.

Beneficenza pubblica

La L.R. Toscana n. 42 del 1992 dispone la ripartizione del fondo regionale per l'assistenza sociale ai comuni a gestione autonoma ed a quelli a gestione associata.

La L.R. Marche n. 23 del 1996 prevede provvedimenti di rifinanziamento della legge n. 641 del 1978, concernente, tra l'altro, trasferimenti ai comuni per l'attuazione dell'assistenza agli orfani dei lavoratori ex ENAOLI, ONPI, ANMIL.

Analogamente, le L.R. Abruzzo n. 29 del 1993 e n. 65 del 1995 stanziavano fondi per funzionamento delle strutture ex ONPI e per quelle attribuite in uso ai comuni.

Anche la L.R. Molise n. 641 del 1978 prevede trasferimenti ai comuni per l'attuazione dell'assistenza ex ENAOLI, ONPI, ANMIL, agli orfani dei lavoratori. Le leggi regionali n. 17 del 1978 e 12 del 1979 prevedono invece ripartizioni di fondi ai comuni ai sensi dell'art. 25 del D.P.R. 616 del 1977 per le attività assistenziali e di beneficenza.

Le L.R. Lazio n. 39 e 68 del 1991 prevedono, rispettivamente, contributi ai comuni sedi d'istituti di prevenzione e pena per attività e progetti finalizzati a favorire la partecipazione della comunità esterna alla risocializzazione dei detenuti e contributi agli enti locali per interventi nel settore dell'emigrazione. La successiva legge n. 6 del 1996 prevede interventi socio-assistenziali mediante contributi ai comuni per l'assistenza economica a favore dei disagiati psichici, nonché al comune di Roma per la realizzazione di un servizio mensa e di centri d'accoglienza notturna, e contributi ai comuni per il rilascio della "carta d'argento" a soggetti titolari di pensione.

La L.R. Campania n. 47 del 1985 dispone che i contributi ai comuni singoli o associati, ed alle comunità montane, per interventi e servizi a favore dei soggetti portatori di handicap psichici e sensoriali, siano unificati in un unico capitolo del bilancio regionale di nuova istituzione con la seguente denominazione: "Fondo per le funzioni amministrative concernenti le attività che attengono alla materia beneficenza pubblica nell'ambito della sicurezza sociale ai sensi del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977";

Con regolamento della Regione Abruzzo n. 2 del 1997, sono state disciplinate le modalità d'accesso al fondo sociale regionale per l'espletamento di servizi ed interventi in materia socio-assistenziale.

Istruzione artigiana e professionale

La L.R. Piemonte n. 21 del 1995 prevede la concessione di contributi per le attività corsuali d'orientamento musicale, "allo scopo di diffondere il gusto della musica, di sviluppare tra i frequentanti personali attitudini alla conoscenza e all'esecuzione di tutti i generi musicali, di promuovere attività disciplinate di gruppo".

Analoga disposizione è contenuta nella L.R. Marche, contenente nuove norme per la promozione d'attività d'educazione permanente. Per ogni corso d'orientamento musicale, è assegnato al comune un contributo annuo di £.6.000.000; il contributo è aggiornato ogni due anni dalla L.R. d'approvazione del bilancio di previsione.

La L.R. Lazio n. 3 del 1995 prevede interventi a favore degli enti locali per il sostegno dell'occupazione, istituendo un capitolo denominato: "Contributo agli enti locali per la copertura di posti vacanti in applicazione della legge n. 236 del 1993".

La L.R. Molise n. 24 del 1995, concernente la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità ed interventi per il mantenimento dell'occupazione, prevede l'affidamento alle amministrazioni provinciali, ai comuni e/o ai loro consorzi ed alle

comunità montane, della realizzazione di cantieri scuola e di lavoro attraverso l'utilizzo temporaneo e straordinario di lavoratori disoccupati. Il consiglio regionale, nel piano annuale per l'occupazione, stabilisce la parte di spesa finanziata che non può superare il 90% del totale.

La L.R. Basilicata n. 18 del 1995 prevede contributi ai comuni ed agli altri enti locali per la realizzazione di progetti di pubblica utilità nell'ambito del programma di formazione professionale per il triennio 1994/96. Tali contributi sono destinati a copertura delle spese connesse alla fase successiva all'attività formativa, nonché per il finanziamento di piani mirati all'inserimento professionale dei giovani privi d'occupazione.

Istituzioni universitarie di diritto allo studio

La L.R. Toscana n. 41 del 1993 prevede la concessione di contributi sulla spesa corrente dei comuni per gli interventi del diritto allo studio, nonché l'istituzione di un fondo per le attività di ricerca, sperimentazione progettuale ed aggiornamento del personale degli enti locali per il diritto allo studio.

Assistenza scolastica

La L.R. Lazio n. 29 del 1992 prevede la concessione di contributi ai comuni per l'acquisto d'attrezzature per cucine e refettori scolastici.

La L.R. Abruzzo n. 1 del 1997 prevede interventi finanziari in favore delle comunità montane per il trasporto scolastico. Le comunità montane devono assumere l'impegno a carico del bilancio dell'ente per la copertura della spesa eccedente il contributo regionale.

Beni culturali

Molto parcellizzata appare la legislazione in materia di trasferimenti regionali relativi a beni culturali.

Si va dalla partecipazione della regione Toscana al funzionamento della fondazione scuola musica di Fiesole (L.R. n. 57 del 1994) al finanziamento nelle Marche dei programmi annuali di catalogazione dei beni culturali (L.R. n. 45 del 1992).

Diverse sono le leggi per contributi di funzionamento di centri culturali nel Lazio: nel comune di Trevignano per il centro di attività artistiche (L.R. n. 32 del 1993), nel comune di Atina per il centro regionale di arti e tradizioni popolari (L.R. n. 44 del 1995). Per le spese di organizzazione e svolgimento di premi letterari e storico letterari (L.R. n. 32 del 1996), i contributi in favore di enti locali possono giungere al cento per cento dell'ammontare delle spese: il numero dei premi finanziati annualmente non può essere superiore a dieci, e la ripartizione dei contributi dev'essere tendenzialmente paritetica tra le singole province.

Le leggi regionali d'approvazione di bilancio della Calabria prevedono lo stanziamento di fondi per contributi agli enti locali in ordine agli interventi di cui alla L.R. n. 17 del 1985 sulle biblioteche di enti locali o d'interesse locale, nonché contributi alle comunità montane, ai comuni ed ai consorzi di comuni per attività divulgative della cultura televisiva.

*Sviluppo economico**Fiere e Mercati*

In base alla L.R. Piemonte n. 17 del 1995, i comuni provvedono alla copertura finanziaria delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni subdelegate in materia di commercio su area pubblica, mediante trasferimenti disposti annualmente dalla giunta regionale nella misura corrispondente al 60% dell'importo introitato tramite la riscossione delle venti tasse di concessione regionale.

La L.R. Marche n. 52 del 1995, contenente la disciplina delle manifestazioni fieristiche, prevede la corresponsione di contributi ai comuni sedi di manifestazioni fieristiche per il triennio 1995-1997, disponendo che la destinazione delle quote relative a ciascuno degli anni successivi sia stabilita con legge di approvazione dei rispettivi bilanci.

La L.R. Molise n. 4 del 1997, concernente la disciplina delle funzioni regionali in materia di commercio su aree pubbliche, prevede contributi ai comuni per l'attuazione di progetti intesi ad assicurare l'adeguamento ed il miglioramento delle aree mercatali. Il commissario del governo nell'apporre il visto, ha annotato, fra l'altro, che "a fronte della delega ai comuni delle funzioni di cui alle lettere b) e c) dell'art.1 della legge n. 112 del 1991, non è stato previsto, a favore degli stessi, il correlato trasferimento dei necessari mezzi finanziari per farvi fronte."

Turismo

Risulta piuttosto nutrita la legislazione regionale che prevede trasferimenti contributivi alle regioni in materia di turismo.

La L.R. Veneto n. 9 del 1997 dispone che alle province siano rimborsati gli oneri delle spese per l'esercizio della delega dell'attività turistica.

La L.R. Toscana n. 88 del 1995, per iniziative dirette e concordate con le province, prevede la corresponsione alle stesse di finanziamenti regionali. Qualora le spese sostenute ed in regola con le norme di rendicontazione siano inferiori al costo totale ammesso a contributo, i soggetti beneficiari dovranno fornire idonea documentazione dimostrativa della funzionalità delle opere e degli interventi realizzati. In tal caso, il contributo sarà ridotto in proporzione all'importo degli interventi realizzati e rendicontati.

La L.R. Marche n. 53 del 1997, concernente l'ordinamento dell'organizzazione turistica nelle Marche, destina ai comuni compresi negli ambiti territoriali delle sopresse APT le risorse finanziarie, così come ripartite alle aziende stesse.

La L.R. Lazio n. 59 del 1993, concernente iniziative di promozione turistica della costa marina della regione Lazio, prevede contributi ai comuni, tra l'altro, per il miglioramento dell'arredo urbano e per il contenimento di fenomeni d'inquinamento marino.

La L.R. Abruzzo n. 54 del 1997, sull'ordinamento concernente l'ordinamento dell'organizzazione turistica regionale, prevede la concessione di contributi alle province per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate d'interesse turistico provinciale.

La L.R. Basilicata n. 34 del 1996, prevede che i proventi delle sanzioni amministrative applicate ai comuni in materia di classificazione, trasmissione e pubblicazione dei prezzi dei servizi delle strutture ricettive delle attività turistiche di uso pubblico gestite in regime di concessione siano ad essi devoluti a corrispettivo delle funzioni di vigilanza e controllo esercitate.

Agricoltura e foreste

La L.R. Emilia Romagna n. 15 del 1997, concernente norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura, provvede al riparto, tra province e comunità montane, dei fondi effettivamente disponibili, assumendo contestualmente i relativi impegni contabili. I fondi non utilizzati entro i termini stabiliti dalla L.R., ove non ancora erogati agli enti, costituiscono economie di spesa, mentre la mancata utilizzazione dei fondi da parte degli enti nei termini e con le modalità fissati nella legge medesima comporta la decadenza degli enti dalla possibilità di utilizzare i relativi finanziamenti e l'obbligo, per la regione, di ridurre l'assegnazione disposta all'importo effettivamente utilizzato.

Gran parte delle forme contributive in materia di forestazione, come anche quelle in materia d'agriturismo, concerne spese in conto capitale, non costituenti oggetto del presente referto.

Terreni montani

La regione Campania corrisponde annualmente alle comunità montane ed alle province le spese correnti inerenti l'esercizio delle funzioni delegate nella misura forfetaria del 2% degli stanziamenti ad esse assegnati.

Assetto ed utilizzazione del territorio

Beni ambientali

La L.R. Emilia Romagna n. 15 del 1996 prevede la promozione, l'organizzazione e lo sviluppo delle attività d'informazione e di educazione ambientale, anche mediante la concessione di contributi finanziari a enti locali in misura non superiore al 50% dell'importo complessivo. In particolare, finanzia province e comuni per la realizzazione e la divulgazione delle relazioni sullo stato dell'ambiente relative al rispettivo territorio.

La L.R. Marche n. 34 del 1991, prevede l'accelerazione dell'attuazione del piano paesaggistico ambientale regionale e il coordinamento di leggi regionali riguardanti il territorio. In particolare, prevede contributi alle province per l'attuazione del sistema cartografico informatizzato.

Caccia e tutela della fauna

La L.R. Veneto n. 50 del 1993, concernente norme per la protezione della fauna selvatica ed il prelievo venatorio, prevede che l'80% dei proventi delle tasse sulle concessioni regionali vada alle province, che dovranno provvedere alla realizzazione degli interventi ad esse demandati dalla legge. In particolare, è istituito un capitolo denominato "contributo alle province per la predisposizione dei piani faunistici venatori per la tutela delle attività agricole".

Con la successiva legge n. 17 del 1996, d'approvazione del piano faunistico-venatorio regionale, i contributi destinati alla realizzazione degli interventi da parte delle province concorrono alla costituzione del fondo per le attività dell'ambito territoriale di caccia per il piano faunistico venatorio provinciale.

Norme analoghe sono contenute nella L.R. Marche n. 7 del 1995, che prevede la ripartizione, da parte della giunta, di contributi tra le province "con riferimento, in via prioritaria, agli interventi di valorizzazione dell'ambiente e di conservazione delle specie di fauna selvatica, avuto riguardo all'estensione dei fondi rustici e agli indirizzi culturali ivi praticati"; nella L.R. Umbria n. 14 del 1994, concernente norme per la protezione della

fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio; nella L.R. Abruzzo n. 30 del 1994, concernente norme per l'attività venatoria e la tutela della fauna selvatica ed il risarcimento di danni arrecati dalla fauna selvatica; nella L.R. Molise n. 19 del 1993.

La L.R. Calabria n. 9 del 1996, prevede anche contributi alle province per l'eventuale acquisto di fauna selvatica destinata al ripopolamento, oltre che per la realizzazione di piani faunistici-venatori e di miglioramento ambientale.

Strade non statali ed autostrade

La L.R. Umbria n. 46 del 1997 prevede contributi in favore di province e comuni, volti ad incrementare la sicurezza e la fluidificazione di tutti gli elementi di traffico, nonché la realizzazione e l'adeguamento di strade comunali e provinciali, d'interesse viario e non viario.

La L.R. Calabria n. 28 del 1996 prevede la concessione di un contributo chilometrico annuo alle province per la manutenzione della rete viaria di competenza, sulla base dell'estensione della rete viaria gestita da ciascuna provincia.

Interventi a protezione della natura

La L.R. Calabria n. 2 del 1992, prevede la concessione di un contributo ordinario annuo al comune di Lagonegro per le spese di gestione e manutenzione del parco Giada.

Funzioni previste successivamente al D.P.R.n. 616 del 1977

Successivamente al decentramento operato con il D.P.R. n. 616 del 1977, agli enti locali sono state attribuite e delegate ulteriori competenze da parte delle regioni, sulla base della legislazione nazionale oggetto di trasferimenti finanziari o contribuzioni da parte delle regioni medesime.

Un settore di questi ultimi ove la legislazione regionale riguardante interventi contributivi appare particolarmente fitta è rappresentato dal seguente.

Trasporti

Nel Veneto la L.R. n. 22 del 1996 prevede in favore delle province, contributi una tantum per il miglioramento delle condizioni di servizio di trasporto per i soggetti disabili non deambulanti".

Analogamente, l'Umbria concorre, tramite contributi ai comuni e fino alla misura dell'1% delle risorse destinate al trasporto pubblico locale, all'onere derivante dall'applicazione di tariffe speciali in favore di soggetti portatori di handicap e a mobilità ridotta, nonché di categorie socialmente deboli di cittadini residenti nei rispettivi territori comunali. (L.R. n. 10 del 1995).

Nella medesima regione la giunta ripartisce le risorse disponibili per il trasporto pubblico locale fra le province di Perugia e Terni le quali, a loro volta, le ripartiscono fra aziende aventi titolo, "in modo proporzionale all'entità dei contributi d'esercizio erogati alle medesime per il 1995 e relativi ai servizi effettivamente svolti" (L.R. n. 2 del 1997).

In base ad una precedente legge del 1995, la n. 10, spetta alle province di Perugia e Terni individuare le priorità fra le linee e le corse maggiormente rispondenti all'interesse pubblico da soddisfare, anche sulla base dei piani urbani del traffico predisposti dai comuni, ai sensi del D.lgs. n. 285 del 1992, e ripartire i trasferimenti statali e regionali in modo proporzionale al numero dei chilometri.

Nella regione Toscana, la legge n. 99 del 1996 prevede che il consiglio regionale,

unitamente ai costi standard ed ai ricavi presunti per l'anno 1997, stabilisca, con deliberazione, le condizioni ed i criteri cui la propria giunta e le province debbano attenersi nell'individuazione dei servizi da ammettere a contributo regionale, nonché lo schema tipo del piano economico-finanziario. Le province, fermo restando l'ammontare complessivo dei finanziamenti loro assegnati, possono stabilire, sulla base dei precedenti consuntivi di gestione, variazioni dei ricavi presunti rispetto a quelli determinati dal consiglio regionale.

Nella precedente legge n. 53 del 1993, una quota delle risorse annualmente stanziata nel bilancio regionale per contributi d'esercizio è destinata a favore d'interventi straordinari per la qualificazione ed il potenziamento dei servizi urbani. Sono ammessi ai benefici previsti i comuni capoluogo di provincia, che approvano il piano urbano del traffico e che prevedono la realizzazione d'interventi tesi a decongestionare il centro urbano e conseguentemente a rendere più efficiente il servizio di trasporto pubblico.

La L.R. Lazio n. 28 del 1996, prevede contributi alla provincia di Latina ed ai comuni di Ponza e Ventotene per il trasporto promiscuo di merci e passeggeri. Le amministrazioni sono tenute ad inviare alla regione apposito rendiconto delle somme erogate entro il 28 febbraio d'ogni anno ed a restituire alla regione le somme non erogate.

La legge n. 20 del 1993 della regione Campania prevede contributi d'esercizio da erogarsi nei limiti dei trasferimenti del fondo nazionale trasporti, confluito nel fondo comune ex art.8 della legge n. 281 del 1970. La legge dispone, inoltre, che il deficit aziendale residuale cada a carico dell'ente proprietario.

Fusioni e associazioni di comuni

Diverse regioni prevedono contributi alla fusione dei comuni o all'esercizio associato di funzioni come, rispettivamente la L.R. Marche n. 10 del 1995 e le leggi regionali Veneto n. 25 del 1992 e n. 37 del 1997.

Quest'ultima regione ha disciplinato con leggi regionali la concessione di contributi regionali straordinari ai comuni di nuova istituzione, risultanti dalla fusione di due precedenti, come ai comuni di Porto Viro (dalla fusione di Contarina e Donada) e Due Carrare (dalla fusione di Carrara San Giorgio e Carrara S.Stefano).

I benefici economici previsti a favore dei consorzi e gli enti locali sono estesi alle Unioni di comunità montane. (L.R. n. 31 del 1991).

L'Emilia Romagna, con L.R. n. 24 del 1996, assegna ad ogni unione che ne fa richiesta un contributo straordinario iniziale, nonché contributi annuali per i dieci anni successivi. L'unione, precisa la legge, è incompatibile con il mantenimento dei consorzi costituiti tra gli stessi enti locali.

Analoghe disposizioni sono contenute nella L.R. Basilicata n. 42 del 1993.

Forme di trasferimento unificate

Con l'entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, l'intervento finanziario regionale appare più indirizzato e meno parcellizzato della legislazione emanata in base al secondo grande decentramento, operato con il D.P.R. n. 616 del 1977.

Ma più ancora anticipatrice delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 appare la legislazione che stanziava in un unico capitolo le somme destinate all'esercizio di funzioni spettanti agli enti locali, a questi ultimi attribuite in conformità a parametri oggettivi riguardanti la popolazione ed il territorio, senza vincoli di destinazione.

In tal senso prevede l'art.10 della L. R. Marche n. 46 del 1992 e, limitatamente ai criteri di distribuzione secondo parametri oggettivi senza vincolo di destinazione, la L.R. Lazio n. 4 del 1997, che peraltro conserva la distinzione della contribuzione fra enti locali in specifici capitoli.

Le assegnazioni, in quest'ultimo caso, sono maggiorate di una quota delle spese relative all'organizzazione generale della regione eliminate dal bilancio regionale in seguito all'attribuzione, alla delega o alla subdelega delle funzioni.

Analisi dei dati finanziari: trasferimenti correnti dalle regioni ai comuni e dalle province per gli esercizi 1995 e 1996.¹⁶⁸

Comuni

Il totale dei trasferimenti di parte corrente, accertati nei conti consuntivi diretti dalle regioni ai comuni per il 1995, ammonta a 3.571,4 miliardi.

Per il 1996, si scende a 3.034,4 miliardi, con una diminuzione di 536,9, pari al 15,03%.

Per quanto riguarda le province, il totale degli accertamenti della categoria II del titolo II risultante dai conti degli enti ammonta a 1.162 miliardi per il 1995 ed a 1.414,2 per il 1996, con una variazione in aumento pari a 252,1 miliardi, corrispondente al 17,83%

Tra le venti regioni si distinguono, per tale forma di finanziamento, gli enti locali delle cinque regioni a statuto speciale.

Queste regioni, per quanto riguarda i comuni, presentano una duplice particolarità:

a) i trasferimenti di parte corrente assorbono una parte generalmente più rilevante di quella delle regioni a statuto ordinario: per il Trentino Alto Adige si va dal 98,79% del totale del titolo II nel 1995 al 98,87% del 1996; per la Valle d'Aosta dal 97,53% nel 1995 al 91,53% del 1996.

La regione a statuto speciale che trasferisce di meno ai propri comuni - dai conti dei medesimi - è il Friuli Venezia Giulia, peraltro con valori in assoluto ed in percentuale (23,62% nel 1995 e 26,59% nel 1996) nettamente superiori al più elevato di quelli risultanti, per gli stessi anni, fra le regioni a statuto ordinario e appartenenti, rispettivamente, per il 1995 alla Lombardia (22,4%) e per il 1996 al Molise (20,4%).

Verosimilmente, la diversificazione in valori assoluti e in percentuale è determinata dal diverso regime normativo dei finanziamenti.

A parte la variazione sensibile del dato relativo alla Valle d'Aosta, che da 25,8 miliardi, pari al 97,53% del totale del titolo trasferimenti di parte corrente passa a 30,1 miliardi del 1996, peraltro con una diminuzione percentuale di quasi sette punti in meno rispetto al totale dei trasferimenti, i dati appaiono stabili in valori percentuali, pur differenziandosi in alcuni casi - anche non di poco - in valori assoluti.

¹⁶⁸ Dalle tabelle contenenti i dati che si commentano, relativamente agli esercizi 1995 e 1996, pubblicate nel vol. II della presente relazione, si ricavano i dati che appaiono di maggiore significato. Raggruppati per regione, per ognuna delle province per le quali i conti sono disponibili (97 su 100), e ognuno dei comuni con le stesse caratteristiche (1248 su 1268), sono stati estratti i seguenti dati, relativi alla categoria II del titolo II entrate, distintamente per la competenza e per i residui: accertamenti e riscossioni della categoria; tasso di realizzazione e tasso di smaltimento per ogni esercizio. Avvalendosi sempre del parametro regionale, si sono posti a raffronto, in un unico prospetto, gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza dei due esercizi, ricavandone le variazioni in percentuale.