

Tutte queste trasformazioni avvengono, poi in un contesto di risorse scarse e di difficoltà della finanza pubblica nelle quali emergono sempre più impellenti i vincoli derivanti dalla necessità di tenere il passo con gli impegni europei per cui si prospetta ancora l'obiettivo di un minore impegno finanziario dello Stato nel finanziamento delle attività svolte dagli altri livelli di governo.

In questo quadro in evoluzione è avvertita l'esigenza di riprendere in esame le proposte di revisione del sistema di finanziamento degli enti decentrati che avevano trovato una complessiva stesura normativa nel testo predisposto dalla Commissione Bicamerale che, come è noto non si è tradotto in atto.

Il dibattito sul modello di federalismo fiscale da adottare a Costituzione invariata è tuttora aperto e vivace anche se sussistono divergenze ed incertezze su taluni aspetti non secondari. Non può, tuttavia essere posta in discussione la necessità di un momento di coordinamento della finanza pubblica ai vari livelli di governo che rimane impregiudicata anche se non si dovesse optare per il modello di federalismo solidale.

Il federalismo fiscale tende a massimizzare il livello di controllo delle risorse di un'area territoriale da parte dell'ente di governo di quell'area e comporta la ricerca di momenti di conciliazione tra le istanze di autogoverno e quelle di unità e solidarietà tra i diversi livelli di governo.

L'instaurazione di un tale sistema comporta una serie dinamica di rapporti tra i vari livelli di governo e in particolare la definizione del livello al quale la perequazione deve avvenire atteso che comunque si pone la necessità di livellare le differenze di capacità fiscale esistenti sul territorio e di intervenire sui fabbisogni di spesa che non sono controllabili dai governi locali.

Più si farà incisivo e attuale il processo di trasferimento delle competenze e delle risorse e maggiore sarà la necessità di procedere a perequazioni, specie con riferimento alle basi imponibili.

Il sistema di imposizione locale che si è sinora delineato è fortemente ancorato all'imposta sugli immobili, alla quale è attribuito un ruolo centrale nel reperimento delle risorse degli enti locali, mentre le entrate derivanti da altre fonti di prelievo locale vanno a perdere la natura fiscale.

Un tema emergente è, quindi, quello di non limitare all'imposta immobiliare le entrate tributarie locali, prevedendo anche la compartecipazione ad un livello minimo garantito di risorse erariali commisurato ad una quota del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali.

Le compartecipazioni sembrano essere al momento la soluzione maggiormente auspicata per dare un'ulteriore spinta agli assetti finanziari nel senso del decentramento; esse possono essere considerate per certi versi una modalità particolare per distribuire risorse dal centro titolare del tributo agli enti che vi partecipano. Va rilevato, tuttavia, che il criterio in base al quale avviene questa distribuzione non è a carattere equitativo, ma le risorse vengono conferite in misura proporzionale alla consistenza degli imponibili.

L'introduzione di un sistema di entrate decentrate porta con sé la necessità di sistemi di perequazione che leniscano le differenze nella capacità fiscale e nella determinazione di fabbisogni di spesa non fronteggiabili dai governi locali.

Questa prospettiva che ha visto già nel 1998 una prima attuazione con la previsione di attribuire ai comuni una quota dell'imposta sui redditi e la facoltà di stabilirne una addizionale¹⁷ sembra costituire ormai una linea evolutiva del sistema, venendo stabilita la diretta titolarità degli enti sulle quote in esame, non attivandosi per le pertinenti occorrenze un regime di trasferimenti¹⁸.

¹⁷ L'addizionale a favore dei comuni è stata introdotta dal d.lgs n. 360 del 28.9.1998.

¹⁸ Altri elementi coerenti con tale sistema dovranno provenire dal provvedimento normativo recante "disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" tuttora all'esame del parlamento che stabilisce uno sviluppo dell'autonomia finanziaria basato sulle compartecipazioni.

Le partecipazioni ai tributi erariali costituiscono, infatti, meccanismi attraverso i quali le risorse della comunità nazionale sono destinate ad un determinato e specifico impiego e nella specie quello del finanziamento dei servizi pubblici locali.

L'attivazione della quota addizionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, pur agendo su un tributo la cui gestione e disciplina generale è al di fuori delle competenze comunali rende quantomeno visibile la scelta degli amministratori di inasprire il carico fiscale per finanziare funzioni e programmi.

L'introduzione della compartecipazione all'IRPEF ed in particolare la facoltà di stabilirne una quota addizionale ha peraltro suscitato un vivace dibattito specie sotto il profilo dell'inasprimento della pressione fiscale complessiva e tuttavia essa non può costituire un punto di arrivo in quanto le ulteriori evoluzioni del sistema non si delineano con univocità.

Ma in presenza di vincoli di pressione fiscale e di bilancio sarà veramente problematico mettere a disposizione degli enti locali maggiori risorse ed il processo di decentramento dovrà realizzarsi, come ipotizzato, a costo zero.

In effetti il necessario incremento della spesa locale non dovendo provocare inasprimenti della pressione tributaria dovrà comportare una corrispondente riduzione della spesa statale, ciò rappresenta una via virtuosa verso il federalismo che tuttavia potrebbe incontrare difficoltà nella realizzazione per via delle vischiosità del sistema di passaggio delle funzioni e delle diseconomie di scala che possono verificarsi nel decentramento a soggetti erogatori di servizi di minime dimensioni.

È evidente che ove ci si dovesse spingere oltre nel livello delle compartecipazioni si porranno nuovi problemi di perequazione in quanto non ne potranno che essere avvantaggiati gli enti che godono di un contesto economico non depresso ed a ciò deve aggiungersi che molte volte i criteri di imputazione del gettito ad un ente piuttosto che all'altro non si fondano per talune imposte sull'ubicazione geografica effettiva dell'attività quanto su fatti amministrativi, come ad esempio la sede legale delle società.

Pertanto gli aspetti critici che ne derivano consistono nel fatto che il gettito non sempre può essere suddiviso sulla base di criteri economicamente validi ed in quello che comunque da tali sistemi deriva la necessità di innescare adeguati meccanismi di perequazione. A ciò deve aggiungersi che esse non comportano un effettiva autonomia nelle decisioni relative ai tributi e al pieno impiego della leva fiscale che può essere modulata solo per stabilire il quantum delle addizionali in un ambito limitato di variazione.

Questo sistema presenta evidenti punti critici eppure va accreditandosi come quello preferibile, evidentemente le altre ipotesi che si prospettano sono ancora più problematiche, difatti in alternativa potrebbe profilarsi la istituzione di nuove imposte locali che non dovrebbero investire gli immobili in un momento in cui già sono intervenute modificazioni notevoli all'assetto dei tributi locali che devono essere ancora sperimentate.

Va aggiunto, poi, che il sistema delle compartecipazioni comporta l'assegnazione di quote in modo stabile che potrebbero avere un fisiologico incremento in caso di aumento del gettito, senza che si debba ottenere un finanziamento dal centro e se ne debba prevedere l'incremento.

In questo modo pur non trattandosi di cespiti effettivamente autonomi le compartecipazioni potrebbero assicurare un certo sganciamento dalla dipendenza dal centro, riducendo l'entità delle risorse trasferite ed ottenendo una determinazione di finanziamenti che sfugge alle decisioni statali, rispondendo, invece a meccanismi automatici.

Un assetto quale quello così ipotizzato renderebbe necessario esaltare la funzione perequativa dei trasferimenti e ciò è consono ad un modello di autonomia di entrate ove al centro spetta solo compensare gli squilibri di risorse a tutela dei territori meno ricchi.

Tuttavia anche rilevando che le compartecipazioni possano contribuire a rendere maggiormente autonome le entrate degli enti locali può ritenersi linea di principio che i tributi propri siano maggiormente idonei a realizzare la piena autonomia e responsabilità del prelievo

fiscale in quanto in questo modo vengono effettivamente avvicinati i centri decisionali della spesa a quelli dell'entrata e di conseguenza emerge in modo trasparente la responsabilità delle scelte di politica finanziaria.

Nella spinta verso maggiori livelli di autonomia finanziaria deve, poi, essere considerato che oltre alle entrate tributarie vengono in rilievo quelle derivanti dalla gestione dei beni e dei servizi locali il cui ruolo va estendendosi sia per l'ampliato novero delle fonti, che ora abbracciano cespiti che in precedenza avevano natura fiscale, che per la costante ricerca di livelli più elevati di partecipazione degli utenti ai costi dei servizi.

Questa è la soglia sulla quale si sono per ora attestate le spinte verso il "federalismo fiscale" e in questo scenario si intravede la difficoltà di ulteriori passi in avanti anche in considerazione del fatto che i comuni sono soggetti autonomi non omogenei come dimensione ed organizzazione per cui mentre l'esercizio di una politica fiscale locale è ben compatibile con quelli di dimensioni medio grandi non si vede come i più piccoli possano attrezzarsi per esercitare adeguatamente tali funzioni.

Il sistema di fiscalità locale

Il sistema di fiscalità locale, come è noto, è strettamente correlato con quello dei trasferimenti dello Stato tanto che le norme di riforma prevedono una loro contestuale messa a regime, è, quindi, evidente che ove ulteriori modificazioni venissero introdotte su uno solo di questi fronti l'equilibrio complessivo ne verrebbe turbato e sarebbe necessario intervenire anche sull'altro.

In tale ipotesi emerge la necessità di affidare ai trasferimenti dello Stato la funzione di perequare gli squilibri territoriali, limitando progressivamente i finanziamenti a carattere ordinario.

A questo riguardo va rilevato che un assetto ove ai trasferimenti dello Stato viene affidata una funzione di mero riequilibrio è stato ipotizzato nello schema di disegno di legge costituzionale rivolto alla introduzione dell'ordinamento federale della Repubblica.

Non ci si sofferma oltre sulle evoluzioni che si profilano dopo le più recenti innovazioni che hanno riguardato il sistema tributario locale rafforzando la centralità dell'imposta immobiliare e privando gli altri cespiti di minor rilievo della natura di entrate tributarie.

Il riordino del sistema di fiscalità locale operato con il d.lgs n. 446 del 1997 in esecuzione della delega contenuta nella legge n. 662 del 1996 tende alla razionalizzazione affiancata alla spinta della ricerca di sempre maggiori livelli di autonomia sia dal punto di vista della maggiore entrata che di quello delle potestà di influire sulla disciplina applicativa dei tributi ed ha configurato un modello di effettiva autonomia tributaria nei confronti degli enti locali¹⁹.

I punti nodali riguardano il superamento del sistema di finanza derivata con la istituzione di un sistema coerente di fiscalità locale, la eliminazione di alcuni tributi, la attribuzione agli enti della facoltà di emanare norme regolatrici dei procedimenti di imposizione dei singoli tributi, l'attribuzione ai comuni del gettito di talune imposte erariali.

Nel complesso emerge un sistema che consente agli enti una maggiore capacità di provvedere con mezzi propri al fabbisogno finanziario sia per quanto concerne il complesso delle risorse acquisibile che per quanto attiene alla gestione dei tributi ponendone la disciplina regolamentare. In tal modo viene a configurarsi la possibilità di svolgere una politica tributaria a livello locale.

Questa novità che appare venire incontro alle esigenze degli enti di liberarsi dalle rigidità e dai condizionamenti provenienti dalla regolamentazione posta ad altro livello, necessità di essere attuata con qualche attenzione, diversamente si potrebbe giungere ad

¹⁹ Si veda più diffusamente al riguardo la relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'esercizio 1996 allegata alla deliberazione n. 1 del 1998 (pag. 190 e ss.)

introdurre elementi di progressività nelle imposte locali che innestandosi su di un sistema di imposizione già fortemente progressivo potrebbero produrre effetti distorsivi.

Va segnalato in tema di tributi locali che nell'applicazione della riforma sono emersi dei momenti di indecisione per il passaggio alla disciplina defiscalizzata, difatti per la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche è stata affidata alla normativa regolamentare la scelta tra l'applicazione della tassa e quella del canone di concessione (art. 31 co. 20 legge n. 448 del 1998). Tale innovazione essendo stata introdotta attraverso una modifica testuale dell'art. 63 del d.lgs n. 446 del 1997 dovrebbe avere un carattere permanente.

Anche con riferimento alla TARSU si segnala che con una disposizione introdotta dal decreto legge n. 376 del 1998 sostanzialmente riprodotta dall'art. 31 co. 7 della legge n. 448 del 1998 è stata prorogata al 1999 l'applicabilità dei criteri di commisurazione della tassa adottati per il 1998, mentre è stata prevista la facoltà di sperimentare l'applicazione della tariffa da determinarsi con regolamenti non assoggettati al controllo del Ministero delle Finanze.

In sostanza anche per lo smaltimento dei rifiuti viene introdotto per il 1999 un regime misto con facoltà per gli enti di optare per l'applicazione della tariffa, si rileva che tale possibilità che viene incontro alle difficoltà che molti comuni hanno incontrato nell'attivare le misure organizzative necessarie al passaggio al regime tariffario, contribuisce a rendere meno chiara ed univoca la disciplina e comporta che per cespiti sostanzialmente uguali si possano avere diverse imputazioni al titolo di bilancio.

I contributi dello Stato

Per quanto concerne i contributi erariali si ricorda che è stato introdotto 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 e specularmente al settore 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.

Il nuovo sistema è sempre incentrato sul progressivo riequilibrio dei trasferimenti in vista della loro riduzione e si fonda sulla determinazione dei fabbisogni standardizzati che dovrebbero rappresentare la quantità di risorse delle quali gli enti devono disporre per poter rendere i servizi indispensabili e quelli maggiormente diffusi²⁰.

I sistemi volti a stabilire le occorrenze finanziarie degli enti sono maggiormente calibrati in quanto prendono in considerazione anche le condizioni di degrado socio economico, i servizi attivati, la presenza di insediamenti militari. Oltre a ciò viene incentivata l'acquisizione di maggiori entrate nel campo fiscale e tariffario e la gestione dei servizi in forma associata da parte dei comuni più piccoli.

Viene così esperito attraverso il sistema dei fabbisogni standardizzati un nuovo tentativo di ottenere progressivamente la perequazione dei trasferimenti dello Stato e di legarne a criteri obbiettivi la determinazione degli importi.

Il sistema tende a svolgere un'azione progressiva di riequilibrio a favore degli enti che dispongono di risorse inferiori al fabbisogno e pone in antitesi le esigenze degli enti sovradotati che avranno la necessità di procurarsi ulteriori risorse proprie per integrare le quote di trasferimenti che verranno decurtate, rispetto a quelli sottodotati. Per procedere al riequilibrio è stato stabilito un periodo di dodici anni in modo da consentire agli enti interessati di rimodulare gradatamente la politica delle entrate.

Tra i criteri incentivanti previsti per la determinazione delle quote è introdotto quello dello sforzo tariffario e fiscale che pone in relazione la dotazione di risorse proprie e l'attività rivolta ad ottenere un gettito impositivo adeguato. Questo criterio intende correggere la distorsione che si verifica quando al basso livello di risorse si accompagni automaticamente un

²⁰ Anche per il nuovo sistema dei trasferimenti erariali la relazione per l'esercizio 1996 fornisce maggiori indicazioni.

più elevato livello di trasferimenti. In tale ipotesi gli amministratori potrebbero non essere incentivati ad azionare la leva fiscale per evitare effetti sfavorevoli in termini di consenso.

Nell'insieme si tratta di un sistema rivolto a contemplare un più vasto novero di variabili nella determinazione della contribuzione erariale, in modo da rendere maggiormente obbiettivi e trasparenti i criteri di quantificazione ed a calibrare con maggiore finezza situazioni particolari proprie di taluni enti.

È noto che il sistema sarebbe dovuto andare a regime dall'esercizio 1999, tuttavia la legge n. 448 del 1998 all'art. 31 co. 11 ha stabilito che i trasferimenti per il 1999 di ogni singolo ente restano determinati nella misura del 1998 ed in attesa della entrata in vigore delle misure di riequilibrio del d.lgvo n. 244 del 1997 la distribuzione dell'incremento di risorse pari al tasso d'inflazione programmato per il 1999 avviene secondo i criteri dell'art. 49 della legge n. 449 del 1997.

Nel complesso si rileva che le norme non ancora sperimentate si rilevano già in parte suscettibili di revisione e ciò si ricollega alla rapidità e profondità dei cambiamenti che stanno investendo il sistema delle autonomie e che non possono che provocare conseguenze anche sugli assetti finanziari, specie in termini di spostamento del punto di equilibrio tra risorse proprie e trasferite verso livelli più avanzati in termini di autonomia.

Ulteriori innovazioni e problemi emergenti

La incertezza del quadro complessivo della struttura della imposizione locale potrebbe rendere meno agevole svolgere quelle valutazioni di ordine sistemico in base alle quali ciascun ente nell'esercizio della propria determinazione politica possa graduare funzionalmente ed equitativamente l'onere dei tributi sui diversi gruppi di contribuenti.

Dal complesso delle misure di recente adozione (abolizione dell'ICIAP e delle concessioni comunali, la sostituzione di un canone all'imposta sulla pubblicità ed la devoluzione ai comuni del gettito derivante dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali su atti traslativi aventi ad oggetto beni immobili) si conferma la centralità del ruolo rivestito dalla tassazione sugli immobili anche se a questa vengono ad affiancarsi nuove forme di compartecipazione.

Nuovi orizzonti si dischiudono alla disciplina regolamentare dei comuni e le norme secondarie relative alla gestione dell'imposta trovano limite solamente negli aspetti connessi alla determinazione delle fattispecie imponibili, ai soggetti passivi ed all'aliquota massima.

Il maggior ambito di operatività del potere regolamentare, previsto dall'art. 59 1° comma del d.lgs n. 446 del 1997, è rivolto ad adeguare la disciplina tributaria alle esigenze locali in modo da consentire agli enti di esercitare una propria politica fiscale ma per converso potrà comportare che gli stessi tributi riceveranno una disciplina diversificata nel territorio con inevitabile aumento della sua complessità.

A tale riguardo si rileva che la riforma ha innescato la produzione di un elevato numero di disposizioni regolamentari in materia tributaria da parte degli enti locali che in effetti comportano un'ampia diversificazione della disciplina negli ambiti consentiti. Va aggiunto che relativamente alle norme regolamentari -per le quali anteriormente al d.lgs n. 507 del 1993 era previsto il controllo amministrativo del Ministero delle Finanze nella forma della puntuale approvazione- è stata introdotta la possibilità di impugnazione innanzi al tribunale amministrativo regionale per motivi di legittimità, nel termine di 60 giorni dalla comunicazione al Ministero suddetto.

In tal modo si sta assistendo alla parcellizzazione della disciplina relativa alla fiscalità locale in una ampia congerie di regolamenti, tenuto conto del numero degli enti investiti della stessa potestà normativa che subisce limiti solo nella individuazione delle fattispecie imponibili dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi.

Nell'ambito della attuazione dei nuovi poteri normativi attribuiti ai comuni si è posta la questione della compatibilità delle disposizioni di cui all'art. 59 del d.lgs n. 446 norma dedicata

alla disciplina regolamentare in materia di disciplina dell'ICI nei confronti delle generali potestà regolamentari attribuita dall'art. 52 comma 1 che si configurano per taluni aspetti di minore estensione. In merito si ritiene debba escludersi che i comuni possano subire limitazioni nell'esercizio del più esteso potere regolamentare attribuito dalla disposizione specifica in materia di ICI, tanto anche in considerazione del fatto che tale imposta era contemplata tra quelle per le quali la legge delega prevedeva l'integrazione della disciplina legislativa con quella regolamentare, elencando gli ambiti di disciplina normativa suscettibili di affidamento alla fonte regolamentare²¹.

Sempre nel segno della semplificazione e dell'efficienza è stata prevista la facoltà di affidare all'esterno la 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 o ad altri soggetti.

In sostanza mentre si rafforzano gli strumenti di determinazione della disciplina ampliandosi le facoltà degli enti viene prevista la possibilità di far ricorso a strutture esterne all'amministrazione comunale per la gestione concreta del tributo. In questa rinnovata stagione dell'imposizione locale gli uffici tributi che stavano riorganizzandosi in un contesto normativo ed operativo non privo di difficoltà possono avvalersi di nuovi strumenti ed ausili, ma anche essere ridotti ad un ruolo marginale a seconda delle scelte gestionali effettuate.

Un altro settore di rilievo nell'ambito della gestione dei tributi locali che ha subito di recente notevoli innovazioni è quello della riscossione, difatti la delega conferita nella legge 28 settembre 1998, n. 337 è stata di recente recepita attraverso l'emanazione di decreti relativi alla revisione del D.P.R. n. 602 del 1973, alla eliminazione dell'obbligo del non riscosso per riscosso ed alla riforma del sistema concessorio²².

Il sistema della riscossione viene così complessivamente ridisegnato; tra le novità più interessanti si segnalano quelle relative alla riduzione a due delle tipologie dei ruoli (ordinari e straordinari), agli importi minimi iscrivibili, ai termini di pagamento e per la notifica, alla valenza della cartella notificata anche come avviso di mora, ai termini di decadenza che vengono riferiti alla normativa speciale in tema di tributi locali.

L'abolizione dell'obbligo del non riscosso per riscosso che ha effetto a decorrere dai ruoli consegnati al concessionari per l'esercizio 1999 potrà provocare difficoltà agli enti locali in termine di riduzione del flusso di cassa in entrata. Tali difficoltà saranno più incisive nei casi in cui si verificano diffuse morosità, situazione questa che riguarda gli enti delle zone meno favorite.

La nuova disciplina prevede, inoltre, spazi per l'autonomia regolamentare degli enti e l'estensione tendenziale delle disposizioni generali al comparto degli enti locali in assenza della emanazione della suddetta normativa secondaria.

2.2 I riferimenti normativi e programmatici per l'esercizio 1997

L'assetto del sistema fiscale

Il 1997 dal punto di vista della disciplina delle entrate correnti degli enti locali deve essere considerato un esercizio di transizione, in quanto anche se vengono a delinearsi gli ambiti di una riforma che abbraccia le fondamentali fonti di entrata e che si propone come sistemica, tuttavia le innovazioni che si vanno introducendo non sono ancora suscettibili di applicazione.

L'imposta comunale sugli immobili comincia ad acquisire una certa maturità essendo questo il quinto esercizio di operatività, nel corso dei quali non sono mancati aggiustamenti

²¹ In tali termini è anche l'orientamento del ministero delle Finanze sulla questione espresso con la circolare n. 296/E del 31.12.1998 che riguarda tra l'altro il collegamento del potere regolamentare generale e quello in materia di I.C.I.

²² Sul punto si veda più diffusamente il capitolo dedicato specificamente a tale argomento.

nella disciplina che la hanno resa sempre più casistica al punto da perdere talvolta l'iniziale carattere di neutralità rispetto alle caratteristiche dei contribuenti percossi. Dal punto di vista finanziario si rileva che iniziano a costruirsi serie storiche più ampie dell'imposta per cui possono delinearsi tendenze basate su un periodo di osservazione maggiormente congruo.

In tema di entrate correnti va ancora ricordato che le valutazioni relative all'andamento del gettito di tale imposta non possono che essere collegate a quelle sulla 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 1997 si rileva che la novità di maggior rilievo è costituita dall'incremento del 5 % delle rendite catastali che fa levitare corrispondentemente la base imponibile dell'imposta, resta ferma, inoltre, la facoltà attribuita ai comuni di applicare aliquote differenziate²³.

La facoltà di differenziare l'aliquota è in coerenza con l'orientamento delle normative successivamente emesse che tendono a conferire ai comuni sempre maggiori potestà di stabilire propri indirizzi nella gestione dell'imposta con la possibilità di introdurre un sistema di incentivazioni e disincentivazioni sia attraverso le detrazioni che la differenziazione dell'aliquota.

La finalità principale di tale innovazione è quella di favorire la previsione di sgravi sulle prime abitazioni, tuttavia, risultandone ampliata la possibilità di manovra da parte dei comuni la compensazione del minor gettito viene addossata agli immobili aventi diverse caratteristiche, inasprendone il carico fiscale.

I dati relativi all'imposta mettono in evidenza per il 1997 un incremento significativo (9,4%) le cui origini in parte vanno addebitate alla rivalutazione delle rendite.

In linea generale può, infatti, osservarsi che il fattore che ha incidenza diretta sull'andamento del gettito che traspare più evidentemente è quello della rivalutazione delle basi imponibili attraverso la elevazione delle rendite e, quindi quello della manovra dell'aliquota con la possibilità di procedere a differenziazioni che sin dal primo esercizio di operatività (1996) 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.

Restando al tema dei tributi locali va segnalato che con riferimento al 1997 sono state introdotte norme relative ai tributi locali minori; relativamente alla TOSAP che era inclusa tra i tributi destinati a scomparire a seguito della riforma avviata dalla legge n. 662 del 1996, l'art. 17 comma 63 della legge n. 127 del 1997 ha previsto l'applicazione opzionale della tassa e del canone concessorio. Per la TARSU, che costituisce anch'esso un tributo in via di defiscalizzazione anche se per effetto di una diversa fonte normativa (d.lgs n. 22 del 1997), sono stati modificati aspetti particolari della disciplina applicativa relativi alla imponibilità delle aree scoperte ed in ordine alle procedure di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani.

I trasferimenti dello Stato

Relativamente ai trasferimenti dello Stato che rappresentano ancora una fondamentale fonte di entrata corrente va ricordato che il sistema introdotto dal dlgs n. 504 del 1992, fondato sul sistema dei parametri obiettivi ha operato dal 1994, comportando 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, mentre sin dall'esercizio successivo con il d.l. n. 41 del

²³ Una più analitica descrizione delle innovazioni normative relative all'imposta per l'esercizio 1997 e seguenti è contenuta nella parte relativa all'analisi speciale su tale entrata.

1995, contenente la manovra aggiuntiva per tale esercizio, è stata operata una revisione del sistema.

Tale innovazione, che comportava una riduzione di spesa di 670 miliardi per il 1995, prevedeva l'abbreviamento a 7 anni del periodo per il riequilibrio e l'introduzione del sistema dei fabbisogni standardizzati.

A partire dallo stesso anno al fine di bilanciare in parte gli effetti di riduzione dei trasferimenti sono stati erogati trasferimenti integrativi di 105 miliardi da ripartire tra gli enti maggiormente colpiti (taglio superiore al 3% della spesa corrente).

Già dal 1996 è stata sospesa l'applicazione del sistema di cui al d.l. n. 41 del 1995 che era fondato tra l'altro sulla necessità di compiere la prevista azione di riequilibrio tra gli enti sovra o sottodotati di risorse, piuttosto che di trasferimenti.

Tale sistema che avrebbe, infatti, colpito i comuni che oltre ad avere valide entrate proprie godevano anche di notevoli trasferimenti ha provocato notevoli resistenze da parte degli enti che ne hanno imposto l'abbandono.

Come innanzi accennato successivamente si è posto mano ad una revisione complessiva del sistema attuata con il d.lgs n. 244 del 1997 che è condizionato quanto all'entrata a regime alla riforma dei tributi locali (prevista per il 1° gennaio 1999)²⁴. Pertanto anche per il 1997 il regime dei trasferimenti si è fondato su di una disciplina non assestata e transitoria, che sostanzialmente fa rivivere il sistema del d.lgs n. 504 del 1992, contenuta nell'art. 1 commi 156-158 della legge n. 662, integrato dall'art. 9 del d.l.n. 669 del 1996 (convertito nella legge n. 30 del 1997).

Tali norme hanno previsto per il 1997 un incremento delle dotazioni del fondo ordinario da ripartire tra i comuni e le province in modo proporzionale alle assegnazioni del 1995 ed un incremento da assegnare agli enti che hanno subito i tagli previsti dal d.l. n. 41 del 1995. Per compensare questi ed altri specifici interventi è stato ridotto in modo corrispondente il fondo perequativo.

Oltre a queste misure relative alla dotazione dei fondi va ricordato che nel 1997 sono state introdotte restrizioni alla effettiva erogazione dei trasferimenti erariali che è stata condizionata alla riduzione delle giacenze sui conti di tesoreria.

Nel complesso nella materia dei trasferimenti si segnala da un lato la difficoltà di porre a regime un sistema organico per la equa distribuzione delle risorse agli enti locali e dall'altro la effettuazione di una rigorosa manovra che condiziona l'effettivo trasferimento agli enti di tali risorse al momento della necessità di cassa, limitando le giacenze disponibili presso la tesoreria.

Per l'anno in esame si è registrata, quindi una non trascurabile riduzione dei trasferimenti statali, che non poteva essere compensata contestualmente da un incremento della capacità di autofinanziamento, per è stata indotta la necessità di avvalersi delle disponibilità detenute presso la tesoreria per far fronte alle esigenze di cassa degli enti.

Va altresì rilevato che la determinazione della disciplina anche nel 1997 è avvenuta con interventi normativi ad hoc²⁵ che in parte contengono misure atte a rallentare le erogazioni di cassa, che come si vedrà in prosieguo hanno comportato la riduzione drastica dei fondi effettivamente confluiti nel bilancio degli enti. In tal modo la normativa specifica in parola ha disatteso l'enunciazione di principio contenuta nella legge n. 142 del 1990 che prevedeva la certezza di risorse e la irriducibilità dei trasferimenti nel triennio.

Le entrate extratributarie

Relativamente alle entrate del titolo III emergono due fondamentali direttrici, la prima in conseguenza della perdita della natura fiscale di alcune entrate comporta in prospettiva la

²⁴ Termine questo che è stato ulteriormente differito in ragione delle intervenute ulteriori innovazioni al sistema fiscale locale.

²⁵ Interventi che a differenza dell'esercizio precedente sono stati completati prima dell'inizio dell'anno.

allocazione sotto tale titolo di entrate aventi caratteristiche di prestazioni imposte e l'altra derivante dalla permanenza degli indirizzi di ristrutturazione in senso aziendalistico degli organismi erogatori dei servizi pubblici con la marginalizzazione della gestione diretta.

Tali direttrici svolgono una influenza opposta sull'andamento del titolo in quanto la prima conduce all'ampliamento dei cespiti di entrate extratributarie con conseguente incremento delle stesse, mentre la seconda porta fuori dal bilancio dell'ente la gestione dei servizi e le relative entrate.

In merito alle entrate derivanti dalla gestione dei servizi che sono preminenti nel titolo va rilevato che la determinazione della tariffa riveste un ruolo centrale nella loro produzione. Anche se non può prescindersi dal ritenere che la finalità che la finalità principale nella erogazione dei servizi pubblici deve rimanere quella della soddisfazione degli utenti accompagnata dalla effettuazione di politiche sociali a favore delle fasce più deboli della popolazione, le difficoltà del momento impongono agli enti una particolare attenzione ai costi ed alle tariffe.

Va tuttavia riportato al riguardo che le direttive di programmazione economico finanziaria per il 1997/1999 richiedevano che la politica tariffaria fosse esercitata nel quadro di contenimento dell'inflazione ponendo in relazione la produttività dei servizi con il limite delle tariffe.

Già nelle precedenti relazioni è emerso che le entrate del titolo III fanno registrare tendenze allo sviluppo e vanno a conquistare spazi crescenti nella composizione delle entrate correnti. Tali tendenze sono state rilevate in modo piuttosto netto nell'analisi dei dati di cassa relativi al 1997.

Tutto ciò non può che essere il frutto di una politica tariffaria indirizzata alla ricerca di maggiori entrate. Per ottenere un gettito adeguato dall'esercizio dei servizi pubblici la determinazione delle tariffe deve essere orientata prioritariamente al finanziamento completo dei conseguenti oneri. Tale finalità dovrà essere ovviamente temperata con la verifica della capacità di contribuire degli utenti e la necessità di attuare politiche redistributive in favore dei soggetti meno abbienti.

Gli sforzi degli enti per incrementare le entrate extratributarie devono essere indirizzati alla fissazione di un'equa tariffa che rispetti le esigenze di tutela sociale delle fasce più deboli che non possono essere pretermesse dagli enti locali e nello stesso tempo salvaguardi l'equilibrio di bilancio.

Non soffermandosi oltre sul tema delle tariffe va rilevato che il settore dei servizi pubblici locali è sottoposto a notevoli spinte innovatrici che vanno dalla aziendalizzazione alla successiva privatizzazione e che comportano una sempre maggiore apertura alle regole di mercato e, in caso di affidamento ad organismi esterni, la non inclusione nel conto consuntivo dell'ente delle relative gestioni²⁶.

I prodromi di tali tendenze risalgono alla legge n. 142 del 1990 che ha introdotto una gamma di diverse ed articolate forme di gestione, successivamente la legge n. 127 del 1997 ha previsto tra l'altro la facoltà di trasformare le aziende speciali in società per azioni. In tal modo si è ipotizzato che il ricorso a strutture improntate al criterio di economicità di gestione potesse favorire il contenimento dei costi²⁷.

La necessità emergente di contenere il differenziale tra costi e ricavi nella gestione dei servizi pubblici è affidata, essendo venuto meno il sistema della predeterminazione dei livelli di copertura, all'autonomia delle scelte di gestione degli enti che potranno agire sia sul fronte dei costi che su quello delle tariffe, avvalendosi di nuovi strumenti e confidando anche sugli

²⁶ Sul punto si veda più diffusamente il capitolo dedicato alla gestione dei servizi pubblici con analisi particolare sulla operatività della aziende speciali e società miste.

²⁷ Peraltro anche le autorità comunitarie hanno messo in evidenza la necessità di avviare riforme ispirate ai principi della concorrenza, in ottemperanza ai quali sono state intraprese iniziative volte a favorire la partecipazione del capitale privato alle imprese per la gestione dei servizi pubblici locali.

incentivi previsti per gli enti che dimostrino di aver compiuto uno "sforzo tariffario" e su quelli volti ad incoraggiare la gestione associata dei servizi nei comuni di ridotte dimensioni.

Va, infine rilevato che l'attuale processo di attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali postula necessariamente che questi adeguino i loro strumenti operativi ai criteri di efficienza e di economicità, in quanto diversamente si potrebbe assistere ad un aggravio dei costi di gestione e a disfunzioni nell'esercizio delle nuove funzioni.

2.3 Quadro complessivo delle entrate correnti

Come di consueto l'esposizione dei dati desunti dai conti consuntivi degli enti oggetto di esame segue la illustrazione delle linee di carattere programmatico e delle norme poste in attuazione di tali indirizzi, in modo da poter verificare la coerenza dell'andamento gestionale degli enti con i comportamenti attesi.

L'esame dei dati è focalizzato su alcuni aspetti di particolare significatività sui quali si sono appuntate le rilevazioni della Sezione. È da precisare, tuttavia, che nell'esercizio in esame si è posto il problema della contestuale vigenza dei modelli contabili introdotti dal d.P.R. n. 194 del 1996 e di quelli anteriormente in uso, per cui le procedure di acquisizione dei dati impiegate hanno dovuto tener conto di tale particolare situazione.

Dal punto di vista delle corrispondenze tra le vecchie e le nuove voci contabili si è avuto occasione di rilevare che per il comparto delle entrate correnti, non si notano particolari differenziazioni a livello di grande aggregato, sussistendo la raffrontabilità tra i titoli e le categorie dei due modelli.

Sotto tale profilo, pertanto l'impostazione della relazione, che non si addentra nelle ripartizioni minori del conto, non avrebbe dovuto subire, almeno per la parte in esame modificazioni di rilievo. Va tuttavia riportato che ragioni connesse alla operatività del sistema informativo ed alle difficoltà, comunque rilevate, nel formare gli aggregati di dati provenienti dalle nuove e dalle vecchie contabilità è stato ritenuto preferibile soffermare l'attenzione sui titoli di spesa, salvo a compiere specifiche rilevazioni su taluni dati elementari di bilancio relativi ai tributi.

Nei termini suddetti la relazione per il 1997 si discosterà dai modelli precedenti e per certi versi si rileverà maggiormente schematica.

L'esposizione dei dati per categoria di enti è preceduta da un quadro d'insieme che fornisce i risultati complessivi relativamente alle entrate correnti di tutti gli enti esaminati che nel biennio consistono in: 87 province su 100, 1133 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e 265 comunità montane su 345. Gli enti che vengono presi in considerazione nel biennio 1996-1997 sono solo quelli per i quali sono disponibili i dati in entrambe gli esercizi, mentre gli aggregati vengono formati indistintamente senza tener conto delle differenze dei modelli contabili utilizzati.

In attuazione del piano delle rilevazioni predisposto per l'esame le indagini terranno conto degli interventi normativi e delle direttive che hanno costituito per il biennio in esame il sistema di obiettivi e di vincoli per la realizzazione delle entrate correnti e cercheranno di porre in risalto gli aspetti contabili di maggiore rilievo.

Le valutazioni di carattere generale relative al complesso delle categorie di enti trattati consentono di svolgere le prime più ampie valutazioni sull'andamento complessivo delle entrate correnti che può essere riepilogato secondo i dati indicati nel seguente prospetto:

Accert. comp.	1996	1997	Var. %
Province.	8.120.044	8.063.427	-0,70
Comuni	48.358.586	49.544.939	2,45
Comunità mont.	792.157	899.971	13,61
Totali	57.270.787	58.508.337	2,16

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riscoss. comp.	1996	1997	Var.%
Province.	6.827.321	3.661.496	-46,37
Comuni	34.852.354	28.316.172	-18,75
Comunità mont.	586.104	515.214	-12,10
Totali	42.265.799	32.492.882	-23,13

Residui c. comp.	1996	1997	Var.%
Province.	1.292.723	4.401.931	240,50
Comuni	13.506.232	21.228.767	57,18
Comunità mont.	206.053	384.757	86,73
Totali	15.005.008	26.015.455	73,38

Accert. Residui	1996	1997	Var.%
Province.	1.761.211	2.052.699	16,55
Comuni	17.409.215	18.917.884	8,67
Comunità mont.	333.816	324.824	-2,69
Totali	19.504.242	21.295.407	9,18

Riscoss. Residui	1996	1997	Var.%
Province.	952.840	1.009.215	5,92
Comuni	11.552.214	12.375.706	7,13
Comunità mont.	213.457	195.229	-8,54
Totali	12.718.511	13.580.150	6,77

Residui da res.	1996	1997	Var.%
Province.	808.371	1.043.484	29,08
Comuni	5.857.001	6.542.178	11,70
Comunità mont.	120.359	129.595	7,67
Totali	6.785.731	7.715.257	13,70

Residui totali	1996	1997	Var.%
Province.	2.101.094	5.445.414	159,17
Comuni	19.363.233	27.770.945	43,42
Comunità mont.	326.412	514.352	57,58
Totali	21.790.739	33.730.711	54,79

Riscoss. Totali	1996	1997	Var.%
Province.	7.780.161	4.670.711	-39,97
Comuni	46.404.568	40.691.878	-12,31
Comunità mont.	799.562	710.443	-11,15
Totali	54.984.291	46.073.032	-16,21

I risultati complessivamente conseguiti dalle tre categorie di enti, che emergono dall'esame del quadro d'insieme rappresentato nel prospetto fanno rilevare in primo luogo che la tendenza della crescita complessiva delle entrate correnti in termini di accertamenti prosegue anche nel 1997, il tasso di tale crescita risulta del 2,16% ed in termini assoluti si registrano circa 1.300 miliardi di maggiori accertamenti.

All'interno di tale complessivo andamento va rilevato che il tasso di crescita per i comuni si attesta su livelli maggiormente elevati rispetto alle province, in quanto in questa categoria di enti lo sviluppo autonomistico delle entrate sta raggiungendo una fase di maturità a differenza delle altre categorie dove le modificazioni per allinearsi alle tendenze emergenti si delineano meno incisivamente. Va rilevato, tuttavia che le comunità montane, pur essendo sprovviste di entrate tributarie compiono un deciso balzo in avanti nel livello di autofinanziamento, per via del favorevole andamento dei proventi della gestione di beni.

I risultati delle riscossioni in conto competenza non sono nel segno della crescita ed anzi fanno registrare una diminuzione non indifferente (-23,13%) e ciò è da connettere agli effetti delle manovre restrittive sulla cassa ed in particolare al rallentamento del flusso delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato.

Correlativamente appare in notevole diminuzione il tasso di realizzazione delle entrate correnti che si attesta al 55,54%. Tale variazione di notevole consistenza non appare fisiologica, in quanto dette entrate per la loro natura sarebbero destinate a realizzarsi largamente nell'esercizio di competenza.

Dall'esame della gestione dei residui si nota che il tasso di smaltimento fa registrare un 63,77%. I residui che derivano dall'esercizio di competenza fanno quindi registrare un andamento in crescita, passando da 15.000 md complessivi a 26.000 md circa, si denota quindi una notevole tendenza all'accumulazione di residui provenienti dalla parte corrente del bilancio dell'entrata.

Anche nell'osservazione sotto il profilo della mole complessiva dei residui, a prescindere dall'esercizio di competenza si nota il permanere e l'intensificarsi della tendenza all'accumulazione (+54,79%) che già è stata rilevata nell'esercizio precedente.

Si osserva ancora che tale fenomeno, specie rilevando la costanza della crescita ed il ritmo non indifferente della stessa, va assumendo toni non consoni ai meccanismi normali di gestione della parte corrente del bilancio e conduce ad una divaricazione marcata tra i dati della gestione di competenza ed i dati di cassa.

Tutto questo è frutto dell'azione di manovre che hanno mirato all'apposizione di vincoli di cassa senza collegarsi alla determinazione degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato, per cui si è prodotta una divergenza delle correlative gestioni delle entrate nei bilanci degli enti.

Per il 1997 si possono, quindi cogliere le seguenti linee direttrici nella gestione delle entrate correnti da parte delle tre categorie di enti esaminate:

- 1 Crescita moderata degli accertamenti in conto competenza;
- 2 Contrazione dei flussi di cassa;
- 3 Accumulazione di residui.

In conclusione dall'esame svolto nelle linee generali oltre alle fondamentali tendenze sopra enumerate si rileva che le tendenze prevalenti sono quelle che si osservano nei comuni che condizionano in parte le altre categorie e che nel complesso le altre categorie fanno registrare linee non sempre convergenti specie per le entrate extratributarie.

Amministrazioni provinciali

L'esame dei risultati delle entrate correnti delle province per il 1997 prende l'avvio con l'esposizione nel seguente quadro riepilogativo dei dati d'insieme dei tre titoli:

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1996	1997	Var. %
Entrate tributar.	1.563.385	1.718.313	9,91
Entrate extratr.	603.735	395.252	-34,53
Trasferimenti	5.952.924	5.949.862	-0,05
Totali	8.120.044	8.063.427	-0,70

Riscossioni in conto competenza

	1996	1997	Var. %
Entrate tributar.	1.328.036	1.534.671	15,56
Entrate extratr.	396.250	238.812	-39,73
Trasferimenti	5.103.035	1.888.013	-63,00
Totali	6.827.321	3.661.496	-46,37

Riscossioni totali

	1996	1997	Var. %
Entrate tributar.	1.498.180	1.771.637	18,25
Entrate extratr.	560.170	405.063	-27,69
Trasferimenti	5.721.811	2.494.011	-56,41
Totali	7.780.161	4.670.711	-39,97

Da quanto esposto si delinea in maniera evidente un rallentamento dei flussi di cassa per i titoli II e III che fanno registrare, nel complesso, una flessione molto evidente (-39,97%), ancora più netto è il rallentamento di cassa se si considera la realizzazione degli accertamenti dell'anno ove la flessione dovuta sempre ai titoli II e III raggiunge il 46,37%.

Il titolo primo, invece si dimostra in crescita sostenuta sia per quanto concerne gli accertamenti di competenza che sotto il profilo della cassa, anche se non riesce a bilanciare le flessioni derivanti degli altri due titoli.

La crescita notevole degli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie (9,91%) assume toni meno impetuosi di quelli rilevati nell'esercizio precedente allorché nuovi cespiti di entrata sono stati attribuiti alle province quali la devoluzione dell'addizionale erariale sulla tassa smaltimento rifiuti che l'istituzione di un'addizionale provinciale sull'imposta di trascrizione.

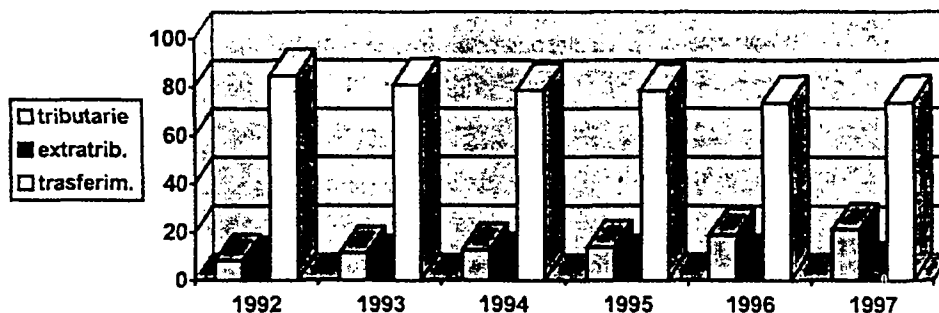
Per quanto concerne le entrate tributarie la tendenza in crescita che ha riguardato gli accertamenti si ravvisa anche ed in maggior misura nelle riscossioni in conto competenza. I trasferimenti rimangono pressoché stazionari negli accertamenti, mentre fanno rilevare una flessione molto evidente nelle riscossioni specie quelle in conto competenza.

Le entrate extratributarie decrescono in modo evidente sia per quanto concerne gli accertamenti della competenza che per le correlative riscossioni.

Il rapporto tra gli accertamenti conto competenza e le correlative riscossioni si attesta per il complesso dei tre titoli nell'esercizio 1997 sul 45,41%, valore questo piuttosto scarso se si considera la natura delle entrate in esame.

Il rapporto di composizione dell'entrata esposto in termini di accertamenti di competenza fa registrare il seguente andamento nel corso del periodo 1992-1997.

Acc. c/c	1992	1993	1994	1995	1996	1997
E.tribut.	8,27	11,50	12,62	13,75	18,76	21,31
E.Extrat	7,09	7,70	8,61	7,78	7,84	4,90
Trasfer.	84,64	80,80	78,77	78,47	73,40	73,79
Totali	100	100	100	100	100	100

Composizione delle entrate

Dal complesso di questi dati si evince la crescita costante delle entrate tributarie che dopo il picco del 1996 si riporta su tassi meno accentuati e la frenata delle entrate extratributarie nell'ultimo esercizio che interrompe una linea in lenta espansione. I trasferimenti si dimostrano in lenta discesa sino al 1996 ed in pur lieve aumento nell'ultimo esercizio, essi rimangono ancora l'entrata corrente largamente di maggior peso.

Entrate tributarie

Nel 1997 le entrate tributarie delle province si dimostrano in crescita vivace, anche se non vengono ripetuti i consistenti aumenti del biennio precedente.

La crescita non indifferente che anche quest'esercizio fa registrare deve essere imputata ad effetti di assestamento delle nuove entrate tributarie devolute alle province a partire dal 1996.

Si tratta, quindi degli effetti di azioni intraprese per spingere anche questa categoria di enti verso maggiori livelli di autonomia di entrata, azioni queste che sono tuttora in corso di consolidamento attraverso la ulteriore devoluzione di entrate tributarie alle province.

Le crescite vengono rilevate in modo pressoché costante in tutte le regioni ed in alcuni casi si rilevano particolarmente elevate.

Il livello di realizzazione della competenza appare piuttosto elevato ed in crescita rispetto al biennio precedente, attestandosi sull'89,31%.

Si nota un'azione rivolta ad ottenere maggiori riscossioni dai residui, rilevandosi la crescita notevole delle relative riscossioni (39,27%) ed inoltre si assiste ad una riduzione non indifferente dei residui totali da riportare (-20,75%) che assommano al termine del 1997 a 198 miliardi.

Nel complesso si rileva che alla crescita della competenza che ha caratterizzato gli ultimi esercizi fa riscontro un efficace movimento di cassa ed un'azione di smaltimento dei residui, per cui questo titolo d'entrata nel 1998 è stato l'elemento traente per le province a fronte delle difficoltà rilevate per gli altri due.

Trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti rappresentano da sempre l'entrata di maggiore consistenza delle province, anche se dai valori del rapporto di composizione in termini di accertamenti si rileva come la loro incidenza vada a diminuire anche se non drasticamente. Nell'ultimo biennio passano dal 73,79 % delle entrate correnti al 73,31%.

Nel biennio in esame si registra una leggera flessione degli accertamenti in conto competenza (-0,05%), flessione questa che sarebbe potuta essere più marcata se non ci si fosse trovati in presenza della fase di avvio delle nuove province, ed una contrazione della cassa di ben altre dimensioni.

Considerando le riscossioni in conto competenza la flessione è pari al 63,00%, mentre in termini di riscossioni totali si attesta al 56,41%.

Il rapporto di realizzazione degli accertamenti della competenza raggiunge un livello inusitabilmente basso: il 31,74%.

Il fenomeno del rallentamento della cassa per le entrate trasferite, come già accennato in precedenza, deriva in larga parte dalle manovre di contenimento del fabbisogno statale in termini di cassa.

Per quanto attiene alla riduzione degli accertamenti si nota che il dato regionale non si presenta omogeneo, infatti prevalgono le regioni con variazioni negative anche se ve ne sono 7 in aumento, il dato della caduta delle riscossioni in conto competenza riguarda tutte le regioni salvo il Friuli Venezia Giulia e l'Umbria.

Nel complesso si rileva che a prescindere dalle vicissitudini della cassa i trasferimenti e segnatamente quelli provenienti dall'erario continuano ad avere una valenza decisiva

nell'ambito delle entrate correnti delle province e anche la realizzazione delle recenti riforme non ha potuto scalfire tale primato.

Per un ulteriore sviluppo in senso autonomistico delle entrate delle province devono, quindi ipotizzarsi nuove fonti di entrate tributarie sia come devoluzione a tali enti di tributi già esistenti che come compartecipazioni al gettito di tributi erariali.

Entrate extratributarie

Tanto sono rilevanti i trasferimenti per le province quanto hanno un peso limitato, per tale categoria di enti, le entrate extratributarie che sono rimaste nel rapporto di composizione sempre compresse a livelli minimi, senza seguire l'evoluzione dell'altra fonte di entrate proprie.

In particolare nel 1997 si rileva una flessione di tale titolo di entrata sia a livello degli accertamenti di competenza che di cassa ed esse perdono terreno anche nel rapporto di composizione ove costituiscono la minore delle fonti di entrata e raggiungono appena il 4,90%.

Nel 1997 il calo degli accertamenti in conto competenza raggiunge il 34,53% e riguarda la gran parte delle regioni.

Anche le riscossioni sono in calo del 39,73% quelle relative alla competenza e del 27,69% quelle totali.

Il rapporto di realizzazione degli accertamenti in conto competenza raggiunge appena il 60,42%, senza che questo tipo di entrate siano interessate al rallentamento dei flussi di cassa. Ancora meno elevato è il tasso di smaltimento dei residui che raggiunge il 31,06%.

Va rilevato in ordine ai risultati sin qui esposti che la categoria di maggiore incidenza nelle entrate extratributarie provinciali è rappresentata dai proventi dei beni provinciali, per cui è probabile che le difficoltà che hanno interessato il titolo nel 1997 debbano riguardare prevalentemente gestioni di tal genere.

Amministrazioni comunali

L'esame delle entrate correnti dei comuni è preceduto dal prospetto nel quale sono esposti i risultati dei primi tre titoli secondo i dati di competenza e di cassa²⁸.

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1996	1997	Var. %
Entrate tributar.	19.908.977	20.928.358	+5,12
Entrate extratr.	9.452.207	9.990.108	+5,69
Trasferimenti	18.997.402	18.626.473	-1,95
Totali	48.358.586	49.544.939	+2,45

Riscossioni in conto competenza

	1996	1997	Var. %
Entrate tributar.	12.003.971	12.481.208	+3,98
Entrate extratr.	6.085.488	6.171.875	+1,42
Trasferimenti	16.762.895	9.663.089	-42,35
Totali	34.852.354	28.316.172	-18,75

Riscossioni totali

	1996	1997	Var. %
Entrate tributar.	19.012.711	20.176.332	+6,12
Entrate extratr.	8.898.396	9.361.576	+5,21
Trasferimenti	18.493.461	11.153.970	-39,69
Totali	46.404.568	40.691.878	-12,31

²⁸ Gli enti assoggettati all'indagine per il biennio 1996/1997 sono 1133 dei quali 599 hanno reso il rendiconto sul modello conforme al d.P.R. n. 194 del 1996.

L'andamento favorevole della competenza, che comunque si attesta su livelli non elevati, è influenzato in gran parte dalle entrate tributarie e, poi, da quelle extratributarie, mentre i trasferimenti si confermano in calo (-1,95%) anche se con un indice di variazione meno accentuato.

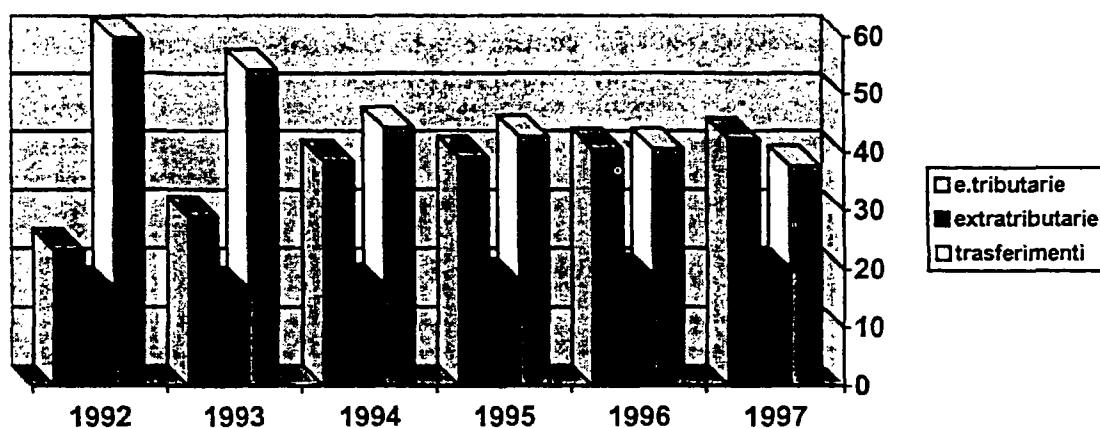
Si nota che nel 1997 l'andamento delle entrate correnti dei comuni dimostra tendenze di segno opposto se osservato dal punto di vista della competenza piuttosto che da quello della cassa; questa linea aveva visto i suoi prodromi sin dall'esercizio precedente. Difatti gli accertamenti in conto competenza fanno registrare un incremento del 2,45% che risulta superiore di circa mezzo punto a quello rilevato nel 1996, mentre le riscossioni totali si rilevano in calo del 12,31%.

La tendenza al ridimensionamento dei trasferimenti, che si protrae dagli esercizi finanziari precedenti, diventa una costante che dovrebbe permanere a fronte del ruolo che le entrate proprie vanno sempre più conquistandosi nell'assicurare comunque un andamento complessivo delle entrate correnti in linea con il tasso di inflazione.

L'andamento del rapporto di composizione dell'entrata corrente in termini di competenza viene esposto nella tabella di seguito riportata.

Acc. c/c	1992	1993	1994	1995	1996	1997
E.tribut.	23,35	28,89	38,43	39,09	40,45	42,24
E.Extrat	16,94	16,91	17,39	18,25	19,05	20,16
Trasfer.	59,71	54,20	44,18	42,66	40,50	37,60
Totali	100	100	100	100	100	100

Composizione dell'entrata



I risultati del 1997 confermano tutte le tendenze già rilevate; va notato in particolare che in questo esercizio si verifica il sorpasso delle entrate tributarie nei confronti dei trasferimenti che perdono il ruolo di prima entrata per i comuni.

Le entrate proprie nel complesso raggiungono il 62,4% con una crescita di quasi tre punti rispetto all'esercizio precedente. Si conferma in tale contesto la lenta, ma costante espansione delle entrate extratributarie.

Tutte le tendenze qui rilevate appaiono conformi agli indirizzi della programmazione che erano nel segno del minore impegno finanziario per lo Stato e lo sviluppo delle entrate proprie degli enti.

Esaminando il rapporto di composizione delle entrate in termini di cassa, secondo i dati riportati nella seguente tabella si notano modificazioni più intense e repentine.