

ancora un ruolo significativo i trasferimenti, verrà sostituito uno maggiormente fondato sui tributi propri e le compartecipazioni.

La linea di assicurare il prevalente finanziamento attraverso le entrate tributarie, che va estendendosi alla compartecipazione al gettito di tributi di pertinenza dello Stato, non può che comportare una dinamica dell'entrata più favorevole nelle zone ad alto reddito. Tale naturale tendenza del sistema necessita di essere sottoposta a correzione attraverso strumenti di perequazione, atti a ristabilire un sistema equo e a lenire le differenze.

Al riguardo va riportato, come meglio si vedrà nel prosieguo, che nel prevedere la revisione del sistema dei trasferimenti erariali, l'art. 10 della legge 133 del 1999, in tema di federalismo fiscale, evidenzia esigenze perequative da ancorarsi a quote capitarie da definire in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali. Tuttavia, viene anche ammesso, in un periodo transitorio, il riferimento ai trasferimenti storici.

Tali criteri dimostrano come tuttora sia difficile sceverare tra le situazioni, ove la scarsità di risorse proprie sia dovuta ad una situazione endemica di scarso sviluppo, che frustra l'azione della leva tributaria, da quelle in cui ciò sia dovuto ad un impiego non adeguato della stessa. Peraltro, tali situazioni potrebbero anche combinarsi e svolgere azioni sinergiche. In realtà, il corretto funzionamento di un modello autonomistico è volto naturalmente a porre delle differenze, ma è necessario, comunque, stabilire una soglia oltre la quale tali diversità non possono spingersi.

Il sistema dovrebbe assicurare un premio per lo sforzo tributario sostenuto e consentire la destinazione di maggiori risorse per il perseguimento delle finalità pubbliche locali delle comunità che hanno maggiormente sopportato l'onere tributario, ma non comportare l'ulteriore conseguenza della sottodotazione di risorse degli enti che, pur ottenendo il massimo dalla fiscalità locale, non potrebbero comunque raggiungere il livello minimo necessario di risorse.

Al riguardo va aggiunto che, con la progressiva estensione delle funzioni dei comuni nel campo degli interventi sociali, si pongono ulteriori necessità per gli enti provvisti di scarse dotazioni finanziarie che appartengono alle zone meno forti.

Il riequilibrio di questi potenziali fattori discriminanti, che sono insiti nel sistema, deve essere necessariamente affidato all'azione dei trasferimenti che dovrà sviluppare gli aspetti basati su finalità perequative e non ignorare anche la situazione concreta degli enti per quanto concerne le funzioni svolte e le necessità di intervento.

L'aspetto delle funzioni effettivamente esercitate non potrà essere trascurato nel ricercare i criteri per ristabilire l'equilibrio nella dotazione finanziaria degli enti, mentre appare appropriato il riferimento a sistemi di coordinamento per il raggiungimento di finalità comuni che trascendono il limite delle singole comunità locali.

E', quindi, auspicabile che il sistema delle autonomie locali non contribuisca ad alimentare le differenze che sempre più separano le diverse zone del Paese e giunga a calibrare le risorse in modo congruo, per assicurare lo svolgimento delle funzioni essenziali per le effettive necessità di ciascuna collettività locale.

Un altro punto che merita di essere preso in esame e che non appare contemplato nei criteri della delega, peraltro ora decaduta, attiene alle conseguenze della messa a regime della quota di compartecipazione dell'addizionale Irpef, come rimodulata dalla legge n.133 del 1999 (e cioè nella misura non inferiore ad un punto di aliquota), che potrebbe determinare i casi di enti che, attraverso l'azione combinata delle entrate proprie e dei trasferimenti ordinari, raggiungono un livello di risorse proprie superiore a quello complessivamente attribuito in precedenza, che potrebbe rilevarsi esorbitante anche alla luce dei parametri di riequilibrio e rispetto alle funzioni attribuite.

In questo caso, poiché non sono previste modalità perequative orizzontali, il meccanismo di riduzione corrispondente dei trasferimenti erariali, non sarebbe sufficiente a compensare la

crescita delle entrate proprie e l'eccedenza di queste non potrebbe essere ridistribuita a fini di perequazione.

Una stima delle situazioni che verranno a determinarsi a seguito dell'attribuzione della quota di compartecipazione dell'Irpef, potrebbe far emergere i contorni di questa vicenda con una buona approssimazione ed eventualmente suggerire strumenti correttivi da tenere presenti all'atto del rinnovamento della delega.

Il sistema di fiscalità locale

Il modello attraverso il quale si sta pervenendo all'introduzione del "federalismo fiscale" nel nostro Paese non è stato compiutamente predeterminato e, quindi, le ulteriori realizzazioni si sono succedute nel tempo secondo un approccio pragmatico.

In realtà le difficoltà che si sono frapposte ad una visione anticipata e complessiva del modello da introdurre riguardano essenzialmente la complessità della materia da trattare e la ineludibile interazione con problemi di notevole spessore, quali la limitazione dell'impatto delle novità sulla pressione tributaria, l'insorgere di elementi di sperequazione, l'aumento della complessità degli adempimenti dei contribuenti e non ultimo la necessità di evitare decrementi del gettito complessivo, in un momento nel quale è in atto un notevole sforzo di risanamento dei conti pubblici.

E' anche da rilevare che il decentramento fiscale deve essere perseguito nell'ottica dello sviluppo delle facoltà di autodeterminazione degli enti, che devono riguardare sia il momento impositivo che quello della destinazione delle risorse.

Per aversi un concreto sviluppo dell'autonomia finanziaria, deve essere consentito agli enti un effettivo ampliamento della discrezionalità nella politica tributaria, in modo che possa emergere con chiarezza la correlazione delle scelte effettuate in tale sede con quelle operate in ordine alla erogazione dei servizi pubblici. In questo modo è possibile valutare il beneficio che deriva alla collettività locale dalle decisioni assunte nella materia della fiscalità locale, in quanto sono trasparenti le politiche di entrata e di spesa svolte dal corpo politico e sono leggibili le loro relazioni.

Di conseguenza, si rafforza naturalmente il sistema della responsabilità finanziaria che investe le decisioni del governo locale e il costo politico delle decisioni di spesa viene a gravare sul livello che le ha determinate e non fatto ricadere sulla finanza generale.

I meccanismi introdotti, riportando allo stesso livello di governo le decisioni di entrata e di spesa, rendono evidenti i comportamenti irresponsabili degli amministratori e non consentono, come avvenuto in passato, l'addossamento alla collettività nazionale di oneri prodotti da interventi esperiti a vantaggio di più ristretti ambiti territoriali.

L'ampliamento del potere di autodeterminazione in campo fiscale, che le norme in materia hanno attribuito agli enti, produce il ravvicinamento dei centri decisionali di entrata e di spesa e conferisce nuovo vigore all'autonomia degli stessi enti e all'azione dei governi locali. Non appare, invece, coerente l'effetto svolto dalle più recenti innovazioni nel sistema delle autonomie locali, in quanto esse si fondano essenzialmente sulle compartecipazioni al gettito di tributi erariali o anche sulla ripartizione del gettito, tra i diversi livelli di governo.

Infatti, le compartecipazioni rappresentano un sistema di distribuzione di risorse, raccolte sulla base di un potere fiscale centrale, a livello di governo territoriale, senza che questi ultimi possano esercitare una pregnante influenza nella fase impositiva. In sostanza, esse sono provviste di alcuni caratteri propri del sistema dei trasferimenti, ma è loro estraneo l'intento perequativo che tende alla distribuzione delle risorse secondo parametri equitativi. E', anzi, da dire che le compartecipazioni presentano sotto questo profilo caratteristiche analoghe a quelle dei tributi locali, in quanto comportano sperequazioni nel gettito, che riproducono la situazione della distribuzione degli imponibili nel territorio.

E' di conseguenza evidente che la spinta verso l'estensione delle compartecipazioni, che avverrà con la messa a regime dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF, dovrà essere

accompagnata da una corrispondente spinta di perequazione, che non potrà che provenire dal sistema dei trasferimenti.

La questione posta mette ancora in evidenza le connessioni che inevitabilmente si pongono tra i due sistemi, mentre per gli enti locali è tuttora confermato il sistema della perequazione verticale, intesa come intervento posto a carico di un diverso livello di governo.

Un altro tema di fondo, riguardante l'autonomia tributaria degli enti, è costituito dal fatto che l'imposta locale di dominante rilievo è tuttora costituita dall'ICI, che ha carattere reale ed in quanto tale presenta una scarsa capacità di adattamento alla dinamica della crescita nominale dei redditi. Per tale motivo le ultime innovazioni (si veda l'addizionale IRPEF) sono state orientate verso la partecipazione al gettito di tributi che hanno insita una dinamica di crescita riferibile a quella del reddito.

In questo scenario, va poi tenuta in evidenza la questione del conferimento di funzioni in attuazione dei provvedimenti di decentramento amministrativo, difatti viene ad inserirsi una nuova variabile, che incide sul livello dei fabbisogni finanziari da attribuire a ciascun ente.

A questa necessità sono dichiaratamente rivolte le norme istitutive dell'addizionale IRPEF che, come rilevato in precedenza, è stata introdotta nel corso del 1998 per dare, attraverso la componente fissa, copertura finanziaria ai provvedimenti di decentramento amministrativo (art. 7 legge n. 59 del 1997).

L'aliquota aggiuntiva variabile, che costituisce effettivamente un'imposta addizionale, può essere deliberata dai comuni ed applicata dall'esercizio 1999 con un importo massimo dello 0,5% raggiungibile nell'arco di un triennio. La scelta di imporre o meno l'aliquota addizionale è affidata al livello locale e non è sottoposta a specifiche finalizzazioni, in questo modo essa è divenuta uno strumento aggiuntivo della politica fiscale posto in mano degli amministratori, anche se accede ad una imposta per sua natura non provvista delle caratteristiche tipiche di quella locale ed i cui meccanismi complessivi sono nella disponibilità di altri livelli di governo.

Va aggiunto che l'art. 12 della legge n. 133 del 1999, oltre ad estendere l'addizionale IRPEF alle province per la sola attuazione del decentramento, ha indicato la quota di base come aliquota di compartecipazione, in questo modo avvicinando la denominazione all'effettiva valenza del meccanismo che riduce in modo corrispettivo l'incidenza dell'aliquota erariale senza incrementare la pressione tributaria. Tuttavia anche l'aliquota di compartecipazione dovrebbe rappresentare dal punto di vista giuridico un tributo proprio dell'ente locale, seppure generato dallo scorporo di una parte dell'aliquota erariale, anche se in questo caso l'unica particolarità rispetto alla compartecipazione è costituita dall'incidenza sulla titolarità del tributo, mentre è comune l'effetto della devoluzione di parte del gettito.

Una novità di rilievo, introdotta dallo stesso art. 12 della legge n. 133, consiste nell'aver svincolato in parte l'aliquota di compartecipazione dalla destinazione al processo di decentramento e nella detrazione di tali somme dai trasferimenti ordinari ai comuni. Questo nuovo sistema incide in modo non indifferente sui termini delle questioni all'esame, in quanto in primo luogo fa perdere la natura di risorse aggiuntive ai proventi della compartecipazione, prevedendone la sostituzione ai trasferimenti, in secondo luogo perché riduce in modo significativo l'area di azione dei trasferimenti erariali che dovrebbero ridimensionarsi drasticamente nell'ammontare. Come naturale conseguenza di tale riduzione divengono superati di colpo tutti i sistemi di determinazione dei trasferimenti, che faticosamente si è cercato di mettere a regime, mentre le possibilità residue di impiego non possono che essere decisamente orientate alla perequazione.

La necessità di una ulteriore revisione del sistema dei trasferimenti erariali in funzione di esigenze di perequazione, avvertita dal legislatore della 133 del 1999, è posta alla base della delega in tal senso conferita dall'art. 10 co. 1 lettera f) della legge n. 133 del 1999, che attualmente risulta decaduta e non riattribuita.

La funzione dei trasferimenti dello Stato

Anche nel sistema dei trasferimenti erariali si sono verificati cambiamenti notevoli a partire dal 1992 con la legge n. 421 che all'art. 4 co.1 ha stabilito, tra l'altro, una delega legislativa volta ad attuare i principi indicati dall'art. 54 della legge n. 142 del 1990. Ne è seguita come principale conseguenza l'introduzione dell'ICI e la corrispondente modifica del sistema dei trasferimenti volta, da un lato a compensare in tale sede gli aumenti di entrate derivanti dall'introduzione dell'imposta e, dall'altro, ad assicurare un sistema perequativo per compensare i comuni meno dotati di base imponibile.

Le norme introdotte dal d.lgs. n. 504 del 1992, che si proponevano come sistema da valere a regime per regolare la materia dei trasferimenti, hanno tuttavia svolto effetti limitati a due esercizi, in quanto già nel 1995 con il d.l. n. 41 sono state introdotte disposizioni che correggevano l'impianto di detto sistema. Tali ultime disposizioni a loro volta hanno avuto un breve periodo di applicazione, circoscritto in questo caso al solo esercizio 1995.

Veniva a questo punto ravvisata l'esigenza di una riforma complessiva del settore da fondarsi su criteri nuovi e più articolati, anche in relazione al fatto che era stata messa in cantiere una revisione generale del sistema dei tributi locali. Di conseguenza con la legge collegata alla finanziaria per il 1997 (legge n. 662 del 1996, art. 1 co. 175) è stata conferita una nuova delega legislativa fondata su criteri che ne lasciavano intravedere la natura di riforma complessiva piuttosto che di affinamento delle normative precedenti. La delega suddetta è stata recepita ed ha prodotto il decreto legislativo n. 244 del 1997 che, tuttavia, a tre anni dalla sua vigenza, non ha svolto alcun effetto concreto, in quanto ne è stata di volta in volta rinviata la messa a regime (ora differita al 2001). In questa situazione di carenza di una norma applicabile a regime, la materia dei trasferimenti è stata di anno in anno disciplinata dai provvedimenti della manovra finanziaria, senza la pretesa di introdurre un sistema durevole, ma limitandosi ad aggiustamenti atti ad assicurare una percentuale di incremento che conservasse il valore delle somme trasferite con riferimento al tasso d'inflazione programmato.

Per il 2000 è stato sostanzialmente ancora prorogato il sistema dei trasferimenti erariali vigente per il 1999, come stabilito negli articoli 11 e 12 della legge n. 448 del 1998. Difatti, l'applicazione delle misure di riequilibrio, contenute nel d.lgs. n. 244 del 1997, è stata rinviata al 2001. Tale termine potrebbe effettivamente segnare l'inizio della attuazione della norma in esame, in quanto è decaduta la delega, conferita al governo con l'art. 10 della legge n. 133 del 1999, per attuare un nuovo sistema dei trasferimenti statali modellato sulla necessità di perequazione che verrà a determinarsi a seguito di un considerevole aumento di autonomia impositiva e di capacità fiscale relativa sia al gettito ICI che alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa.

Il legislatore aveva, comunque, stimato che la situazione determinatasi a seguito della revisione del sistema fiscale locale, operata nel 1997 con il d.lgs. n. 446, doveva considerarsi superata ai fini della armonizzazione con il sistema dei trasferimenti e di conseguenza dovrebbe permanere la necessità di rivedere il d.lgs. 244 del 1997, concepito in modo concomitante alla riforma dei tributi locali del 1997 e sinora non sperimentato.

In effetti la novità di maggiore significato, che ha generato la necessità di rimettere in discussione l'intero sistema, è costituita dall'addizionale IRPEF come modificata dalla legge n. 133 del 1999 sul federalismo fiscale e particolarmente la necessità di scorporare l'importo dell'addizionale all'aliquota base dai contributi erariali.

Questo meccanismo rompe di colpo gli equilibri che il sistema faticava a raggiungere ed impone una revisione radicale. Difatti la norma di delega finalizza tale revisione alle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa.

La spinta ulteriore verso l'autonomia finanziaria generata dall'addizionale potrebbe produrre l'effetto per molti enti di raggiungere la pressoché totale indipendenza dai trasferimenti

dello Stato e quella di affidare ai trasferimenti la sola funzione di perequazione a vantaggio degli enti con una scarsa capacità impositiva.

Va notato che, tra i criteri sui quali la perequazione deve basarsi, è prioritario quello della determinazione di quote capitarie che devono essere definite tenendo conto di una serie di fattori che ne possono rendere diverso l'ammontare. La scelta operata appare svincolata dal complesso meccanismo del raffronto tra fabbisogno standardizzato e risorse, mentre sembra optare per una semplificazione del sistema di computo riferita al fabbisogno teorico.

In realtà è proprio il sistema dei trasferimenti a porsi a chiusura delle regole per il finanziamento degli enti locali e ad esso è affidato il non semplice compito di correggere le tendenziali sperequazioni derivanti dall'azione delle entrate proprie e di calibrare opportunamente le risorse, evitando la emersione di differenze troppo marcate tra le diverse zone del Paese.

I soli criteri di delega non consentono che un'analisi sfuggente della problematica, tuttavia il protrarsi del riferimento ai trasferimenti storici può essere valutato da un lato come salvaguardia minima degli enti più deboli, oppure come perdurante insicurezza nel cammino intrapreso.

Va notato, poi, che nella determinazione delle risorse da trasferire non emerge il riferimento a sistemi che tengano in considerazione anche lo svolgimento delle funzioni ed il raggiungimento di obiettivi settoriali fissati per il complesso degli enti.

Si ritiene, difatti, che per il corretto funzionamento del sistema non può prescindersi dalla valutazione della coerenza dell'attribuzione delle risorse alle funzioni affidate e, quindi, dalla verifica dell'adeguatezza delle prestazioni rese a favore delle collettività locali.

Infine, una questione che merita di essere esaminata attentamente è quella della possibilità della maggiore rilevanza della quota di compartecipazione rispetto alla capacità di recupero attraverso i trasferimenti. Nel caso in cui si verifichi questa situazione, che non è del tutto improbabile per gli enti dotati di capacità fiscale elevata, nel cui territorio sono dislocati immobili di valore e si producono redditi ragguardevoli, il meccanismo potrebbe essere inidoneo ad effettuare la compensazione della quota di compartecipazione a carico dei trasferimenti erariali. Di conseguenza, non essendovi capienza nei trasferimenti per effettuare la detrazione, il sistema di compartecipazione porterebbe risorse aggiuntive agli enti in esame, non essendo previste diverse modalità che consentano di recuperare il maggior gettito dei comuni. Tali risorse aggiuntive verrebbero sottratte al gettito dell'IRPEF di competenza erariale. In questa ipotesi si determinerebbe, quindi, una operazione non indifferente per la finanza statale che necessiterebbe di copertura finanziaria.

In conclusione il complesso sistema della compartecipazione varrebbe nella gran parte dei casi a mutare solo la composizione del plafond di risorse attribuite, senza incidere sulla entità complessiva e, solo per gli enti ad elevata capacità fiscale, comporterebbe l'attribuzione di risorse aggiuntive.

Questi effetti forse non previsti, ma che l'attuale livello dell'aliquota di compartecipazione potrebbe determinare, sembrano condurre a conseguenze non in linea con le esigenze di perequazione che la stessa norma di delega indica come prioritarie e necessitano ove se ne dimostri la concreta possibilità di realizzazione di interventi correttivi atti a riportare la dotazione di risorse degli enti nell'alveo di parametri che non producano ulteriori sperequazioni.

2.2. Riferimenti normativi e programmatici

L'assetto del sistema fiscale

Nel 1998 si avvertono per la prima volta gli effetti della riforma dei tributi locali effettuata con il d.lgs. n. 446 del 1997, anche se si tratta ancora di realizzazioni parziali.

Il primo aspetto da prendere in considerazione, per via dell'incidenza sulle entrate del titolo I, è costituito dalla soppressione dell'ICIAP, avvenuta contestualmente all'introduzione dell'IRAP, imposta questa che ha come dirette beneficiarie le regioni. Nel primo impianto di

applicazione dell'imposta regionale era prevista una partecipazione alla stessa da parte dei comuni, anche in ragione della compensazione della perdita di gettito derivante dalla soppressione dell'ICIAP.

Pertanto nel 1998 l'effetto della riduzione delle entrate tributarie degli enti dovute alla perdita del gettito dell'ICIAP avrebbe dovuto trovare compensazione nello stesso titolo di bilancio, in quanto la compartecipazione all'IRAP riveste la medesima natura tributaria e non dovrebbe essere considerato un trasferimento da parte delle regioni. In questo senso erano le indicazioni fornite dai modelli di certificazione del bilancio, tuttavia si sono osservati comportamenti difformi da parte di alcuni enti.

Nello stesso esercizio 1998 sono venute meno le tasse di concessione comunale, anch'esse da compensare con l'attribuzione della compartecipazione all'IRAP.

Per quanto concerne la tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, va segnalato che la legge finanziaria per il 1998 ha previsto che con deliberazione consiliare è possibile determinare la tassa sulla base della totalità dei costi sostenuti per il servizio. Inoltre, in ordine alla sussistenza della tassa, si fa presente che è stata introdotta dal 1999 la facoltà per gli enti di sperimentare l'applicazione della tariffa.

Per il 1998 continua ad applicarsi la TOSAP, la cui abolizione era prevista dall'esercizio successivo, ed è attribuita ai comuni l'imposta di registro ipotecaria e catastale concernente gli immobili, che dovrà essere compensata con detrazione dai trasferimenti erariali.

Tuttavia quest'ultima devoluzione è stata successivamente eliminata per via della non prevedibilità della base imponibile, fondata sui trasferimenti immobiliari che non rispondono a stime riferibili al numero degli immobili, ma sono sensibili ad andamenti del mercato per i quali non è possibile estrapolare un ragionevole criterio di ripartizione territoriale.

Non si determinano nel 1998 neppure gli effetti delle devoluzioni di gettito a favore delle province, relativi alla imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore che decorreranno dall'esercizio successivo e comporteranno la corrispondente riduzione dei contributi dello Stato.

Va ancora riportato che dal 1998, in applicazione del d.lgs. n. 446 del 1997, gli enti hanno la facoltà di definire con regolamento i modi di gestione delle loro entrate e l'ampiezza di tale potere regolamentare è molto estesa, trovando limite, relativamente ai tributi, esclusivamente nella individuazione e definizione della materia imponibile, del soggetto tenuto al tributo e dell'aliquota massima. Tale previsione non ha una incidenza diretta sulla disciplina in atto, in quanto quella stabilita dalla legge rimane vigente sino a quando gli enti non pongono un regime diverso nella materia attraverso il regolamento.

In sostanza, dal momento in cui verrà ampiamente esercitato il potere regolamentare, non sarà più possibile avere a riferimento un quadro di norme generali sulla imposizione locale dalle quali trarre linee di indirizzo generali, ma gli andamenti del gettito saranno influenzati in modo determinante dall'attivazione del potere regolamentare e dall'esercizio che in concreto ne verrà svolto. E' da aggiungere che per il 1998, primo anno di applicazione, presumibilmente non dovrebbero essersi prodotti effetti di significativa modificazione dell'ordinamento vigente, sia per il mancato ricorso al potere regolamentare sia per l'esercizio dello stesso in modo limitato sotto il profilo delle innovazioni al sistema in atto.

Si fa presente, infine, che nel 1998 si è conclusa la vicenda della defiscalizzazione della TOSAP con il passaggio al canone prevista dall'art. 62 del d.lgs. n. 446 del 1997, in quanto l'art. 31 commi 4 e 20 della legge n. 448 del 1998 ha consentito la libera scelta del comune tra il regime tariffario e quello tributario.

I trasferimenti dello Stato

La determinazione dei fondi amministrati dal Ministero dell'interno e i criteri stabiliti per la loro gestione, costituiscono un importante momento di cerniera tra le politiche finanziarie generali e la finanza locale, che da tali scelte è tuttora ampiamente condizionata. Nel 1998 non

era ancora prevista la messa a regime delle norme per il riordino dei trasferimenti erariali introdotte con il d.lgs. n. 244 del 30 giugno 1997 e, pertanto, la determinazione è stata rimessa alla manovra annuale di bilancio nella parte riferita alla finanza locale.

La normativa suddetta ha modificato la struttura portante dei trasferimenti, anche se non ha travolto interamente l'impostazione della riforma introdotta dal d.lgs. n. 504 del 1992. Peraltro, non si tratta anche questa volta di un assetto ultimativo, in quanto esso dovrà subire condizionamenti dal conseguimento di ulteriori sviluppi di autonomia finanziaria connessi alla realizzazione del sistema tributario degli enti locali alla cui attuazione è stata condizionata la sua entrata in vigore. La realizzazione dei nuovi indirizzi di devoluzione di quote di tributi erariali agli enti locali ha prodotto, poi, un ulteriore slittamento all'attuazione del d.lgs. n. 244 del 1997.

Anche sotto quest'aspetto, che peraltro costituisce la componente di un sistema unitario con la revisione delle funzioni e quella dei tributi, si rileva quindi una dilatazione dei tempi per l'attuazione della riforma.

Nella manovra finanziaria per il 1998, è stato dedicato in particolare al sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, l'art. 49 della legge n. 449 del 1997, che pone come linea fondamentale la conferma delle modalità adottate nell'esercizio precedente realizzata rinnovando la validità delle disposizioni di cui all'art. 1 comma 164 della legge n. 662 del 1996.

La somma di 544,3 miliardi, corrispondente all'incremento per il 1998, è stata distribuita tra i fondi di parte corrente secondo diversi criteri. La quota principale di detto importo, pari a 245,3 miliardi, è stata ripartita con i criteri di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 244 del 1997, ricevendo così tale provvedimento una limitata applicazione, relativa alla disciplina transitoria.

Una quota di 134 miliardi è andata ad alimentare il fondo perequativo per la fiscalità locale, ed è stata destinata, secondo le regole che pertengono a detto fondo fissate dall'art. 40 del d.lgs. n. 504 del 1992. Infine una quota di 165 miliardi è stata devoluta al fondo ordinario e distribuita secondo i criteri propri di tale fondo (art. 36 d.lgs. n. 504 del 1992).

Lo stesso art. 49 al comma 6 ha previsto che, per gli anni 1999 e 2000, la base di riferimento per l'aggiornamento dei trasferimenti in esame è costituito, dalle dotazioni relative all'esercizio precedente dei fondi ordinario, perequativo e consolidato e che esso è determinato in misura pari al tasso d'inflazione programmato per il 1999 ed il 2000. La quota di risorse aggiuntive derivanti dall'aggiornamento verrà ripartita nei fondi con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con quello del Tesoro, sentita la conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il meccanismo introdotto ha il pregio di sottrarre al livello della normativa primaria la determinazione annuale dei fondi, creando un sistema che predetermina l'importo della variazione complessiva e rimette ad un atto amministrativo la decisione dei fondi ai quali attribuire le quote di incremento. Questa novità può essere di per sé valutata positivamente, in quanto è nel segno della semplificazione degli adempimenti per la quantificazione dei fondi e potrebbe avere un'incidenza migliorativa nei tempi di assegnazione delle risorse agli enti, tuttavia essa si coniuga con il differimento della messa a regime del nuovo sistema organico del d.lgs. n. 244 del 1997 ed in questo senso va meno apprezzata.

Peraltro risulta che la determinazione dei fondi in esame è avvenuta anche per gli esercizi 1999 e 2000 con la legge finanziaria e gli incrementi dovuti all'applicazione del tasso d'inflazione programmato sono stati in tal sede ripartiti tra i fondi privilegiandone l'attribuzione agli enti sottodotati di risorse.

La complessità e la estemporaneità delle regole che di anno in anno si avvicinano per determinare la quantificazione dei fondi sono sintomatiche della mancanza di una strategia o della difficoltà a regolare la materia secondo gli indirizzi che si erano accreditati nel proporre la revisione della riforma dell'inizio anni '90.

Ancora l'art. 49, al comma 11, ha destinato l'80 per cento delle disponibilità complessive del fondo nazionale per gli investimenti ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed alle comunità montane ed al comma 14 ha parzialmente destinato al fondo speciale per gli investimenti i proventi della casa da gioco di Campione d'Italia.

Sempre in tema di gestione delle risorse trasferite dallo Stato va ricordato che anche nel 1998 il sistema di erogazione degli stessi è stato condizionato dalle norme sulla tesoreria unica e sottoposto a limiti di giacenza, dai quali deriva la limitazione del flusso di erogazioni in rapporto all'effettiva utilizzazione dei fondi.

Si nota, quindi, come il complesso dei fondi di parte corrente per quanto riguarda gli accertamenti in conto competenza fa registrare una sostanziale stasi, difatti si registra una dotazione complessiva di 23.479 miliardi (+0,4%). Notevolmente diversa è la situazione degli stanziamenti di cassa che fanno intravedere negli ultimi esercizi brusche variazioni derivanti dalle misure di contenimento. Difatti la dotazione di cassa per il 1998 del complesso dei fondi di parte corrente subisce un incremento molto elevato (114%); la fissazione di una dotazione così elevata rispetto all'esercizio precedente trova ragione nella previsione della realizzazione di una parte della cospicua mole di residui accumulata nel 1997. Tuttavia la mole complessiva dei residui al termine del 1998 si accresce rispetto all'esercizio precedente, passando da 19.863 miliardi a 20.708 miliardi. Una prima valutazione di questo fenomeno è stata fatta nella relazione sui dati di cassa del 1998²³ in cui si è notata una ripresa decisa dei relativi flussi con aumento del 53,7% rispetto all'esercizio precedente, è stato, tuttavia, rilevato anche che il titolo II non ha raggiunto nel suo complesso, quanto a riscossioni, nel 1998 il livello del 1996, restando al di sotto di oltre 5.000 miliardi.

Le entrate extratributarie

Per quanto concerne le entrate del titolo III si rileva la permanenza della linea del loro sviluppo da connettersi da un lato alla tendenza, che già nel 1998 vedeva le prime realizzazioni concrete, di trasformare in entrate tariffarie cespiti che in precedenza avevano la natura di tributi e dall'altro alla ricerca di più elevati livelli di copertura dei costi dei servizi pubblici locali.

Nella prima linea d'indirizzo vanno collocati gli interventi di defiscalizzazione, dai quali sono, poi, stati generati dei regimi opzionali, disposti dal d.lgs. n. 446 del 1997 relativamente alla tassa di occupazione delle aree pubbliche e all'imposta sulla pubblicità. Ed infine la sostituzione di una tariffa alla tassa rifiuti, imposta dalla nuova normativa che regola la materia (d.lgs. n. 22 del 1997) che, tuttavia, ha stentato ad essere attuata ed i cui effetti non erano ancora in atto nell'esercizio 1998.

Per quanto concerne la determinazione delle tariffe va specificato che l'azione volta a determinare più elevati livelli di copertura dei costi incontra limiti negli indirizzi di programmazione economico finanziaria che permangono orientati a limitare l'esercizio della politica tariffaria nel quadro di contenimento dell'inflazione.

In ogni caso la determinazione delle tariffe rientra nelle scelte discrezionali degli enti di maggiore rilievo nell'ambito della definizione dei programmi finanziari e incontra limiti nel caso in cui ci si riferisca a prezzi sottoposti ad un regime di controllo.

Al riguardo si fa presente che gli enti locali attraverso lo strumento regolamentare possono individuare prestazioni non rientranti nei servizi pubblici essenziali per le quali è possibile richiedere la contribuzione da parte dell'utenza.

Circa i diritti attribuiti agli utenti dei servizi pubblici si segnala la legge 30 luglio 1998, n. 281 che stabilisce che l'erogazione dei servizi avvenga secondo standards di qualità e di efficienza e stabilisce condizioni di sicurezza per l'esercizio dei servizi stessi.

Va ancora ricordato che nella materia della regolazione dei pubblici servizi è intervenuta la deliberazione del CIPE del 5 agosto 1998 che, in esecuzione di una direttiva nella materia, ha disciplinato le funzioni e i compiti del Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità.

²³ Si veda al riguardo la relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'esercizio 1997 parte II, capitolo 1.3 sui risultati di cassa del 1998.

Nella materia dei servizi pubblici locali va, inoltre, riportato che il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 ha posto la disciplina per la distribuzione dell'elettricità e la legge 3 agosto 1999, n. 265 (all'art.11 comma 2) ha individuato gli ambiti ottimali per la gestione associata sovracomunale di funzioni e di servizi.

La questione di maggior rilievo nella produzione normativa nella materia all'esame, non ha tuttavia sinora trovato la definizione. Si tratta del disegno di legge governativo (n. 4014 atti Senato) di modifica degli artt. 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie.²⁴

Il modello che si intende introdurre è fondato su una concezione del servizio pubblico maggiormente improntata alla concorrenza ed al mercato, anche se in questo caso, data l'unicità del gestore, tale concorrenza si esplica esclusivamente nella fase di affidamento della gestione.

In tale modello di competitività viene preso in considerazione quale sistema di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa che dovrebbe premiare la combinazione ottimale prezzo-qualità da applicarsi in un contesto di tariffa flessibile.

La tariffa che viene considerata a questi fini è quella massima con possibilità di svolgere la comparazione sul ribasso della stessa, innescandosi, così, un meccanismo che rivolgerebbe la concorrenza a vantaggio degli utenti.

In sostanza, per quanto attiene l'aspetto che qui rileva, c'è da attendersi, dalla approvazione e dalla messa a regime della riforma, un effetto sulle tariffe nel senso del loro contenimento, cui si affiancano benefici per gli utenti derivanti dalla maggiore efficienza attesa nello svolgimento dei servizi da parte di gestori selezionati attraverso procedure concorsuali.

Va, infine, riportato che, tra le azioni suggerite per il rispetto degli obiettivi derivanti dal patto di stabilità interno, la legge n. 488 del 1999 all'art. 30 comma 8 ne prevede due che riguardano la gestione dei servizi pubblici locali e che consistono nel ridurre il ricorso all'affidamento diretto a società controllate o ad aziende speciali e a rinnovo delle concessioni di tali servizi senza il preventivo espletamento di una gara di evidenza pubblica e nel liberalizzare il mercato dei servizi pubblici, rimuovendo gli ostacoli all'accesso dei nuovi soggetti privati e promuovendo lo sviluppo dei servizi pubblici locali mediante finanziamento con capitali privati.

2.3 Quadro complessivo delle entrate correnti

La verifica della coerenza dell'andamento gestionale delle amministrazioni locali con i comportamenti attesi viene di seguito attuata attraverso l'esposizione dei dati desunti dai conti consuntivi degli enti oggetto di esame. Le linee di carattere programmatico e le norme poste in attuazione di tali indirizzi, illustrate nella parte introduttiva, costituiscono i parametri in base ai quali vengono valutati i dati contabili.

L'analisi delle risultanze dei conti consuntivi è focalizzata su alcuni aspetti di particolare significatività sui quali si sono appuntate le rilevazioni della Sezione. E' da precisare, tuttavia, che anche l'esame attuale risente ancora del problema della contestuale vigenza dei modelli contabili introdotti dal d.P.R. n. 194 del 1996 e di quelli anteriormente in uso, che si è protratto sino al 1997.

Come si è avuto già occasione di rilevare, il comparto delle entrate correnti è condizionato limitatamente dagli inconvenienti che possono derivare dalla permanenza, nel primo degli esercizi messi a confronto, dei vecchi schemi contabili, sussistendo la raffrontabilità tra i titoli e le categorie dei due modelli.

Anche per quest'anno l'impostazione della relazione non si addentra nelle ripartizioni minori del conto, e sofferma l'attenzione sui titoli di spesa, salvo a compiere specifiche rilevazioni su taluni dati elementari di bilancio relativi ai tributi.

²⁴ Di tale argomento si tratterà diffusamente nel capitolo: "I servizi pubblici locali: prospettive di riforme" nella parte I di questa relazione.

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: 91 province su 100, 1106 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti su 1.328 e 256 comunità montane su 345. Gli enti che vengono presi in considerazione nel biennio 1997-1998 sono solo quelli per i quali sono disponibili i dati in entrambi gli esercizi.

Gli aggregati vengono formati indistintamente senza tener conto delle differenze dei modelli contabili utilizzati, attraverso sistemi di riclassificazione.

Va notato che rispetto alla relazione per il 1997 il numero dei comuni esaminati è in leggera diminuzione, per cui un raffronto con i dati ivi contenuti farebbe registrare per tale esercizio limitate differenze.

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 considerazioni sull'andamento complessivo delle entrate correnti che può essere riepilogato secondo i dati indicati nel seguente prospetto:

(importi in milioni di lire)

Accertamenti c/competenza	1997	1998	Var. %
Province	8.702.942	9.028.458	3,74
Comuni	48.474.616	49.643.837	2,41
Comunità montane	871.775	948.626	8,82
Totali	58.049.333	59.620.291	2,71

(importi in milioni di lire)

Riscossioni c/competenza	1997	1998	Var. %
Province	3.753.688	3.648.077	-2,81
Comuni	27.712.900	26.826.860	-3,20
Comunità montane	496.112	541.699	9,19
Totali	31.962.700	31.016.636	-2,96

(importi in milioni di lire)

Residui c/competenza	1997	1998	Var. %
Province	4.949.254	5.380.381	8,71
Comuni	20.761.716	22.816.977	9,89
Comunità montane	375.663	406.927	8,32
Totali	26.086.633	28.604.285	9,65

(importi in milioni di lire)

Accertamenti c/residui	1997	1998	Var. %
Province	2.197.871	5.986.735	172,39
Comuni	18.552.159	26.754.365	44,21
Comunità montane	319.534	481.544	50,70
Totali	21.069.564	33.222.644	57,68

(importi in milioni di lire)

Riscossioni c/residui	1997	1998	Var. %
Province	1.043.921	3.090.314	196,03
Comuni	12.112.789	17.448.317	44,05
Comunità montane	192.419	250.655	30,27
Totali	13.349.129	20.789.286	55,74

(importi in milioni di lire)

Residui c/residui	1997	1998	Var. %
Province	1.153.950	2.896.421	151,00
Comuni	6.439.370	9.306.048	44,52
Comunità montane	127.115	230.889	81,64
Totali	7.720.435	12.433.358	61,04

(importi in milioni di lire)

Residui totali	1997	1998	Var. %
Province	6.103.204	8.276.802	35,61
Comuni	27.201.086	32.123.026	18,09
Comunità montane	502.778	637.816	26,86
Totali	33.807.068	41.037.644	21,39

(importi in milioni di lire)

Riscossioni totali	1997	1998	Var. %
Province	4.797.608	6.738.392	40,45
Comuni	39.825.689	44.275.177	11,17
Comunità montane	688.531	792.354	15,08
Totali	45.311.828	51.805.923	14,33

Le tre categorie di enti, complessivamente, hanno riportato i risultati che emergono dal quadro d'insieme rappresentato nel prospetto; dall'esame di tali dati emerge in primo luogo che la tendenza della espansione complessiva delle entrate correnti in termini di accertamenti prosegue anche nel 1998; il tasso di tale crescita (del 2,71%) risulta di poco superiore a quello rilevato nel biennio precedente e tale da consentire una lieve crescita anche in termini reali. In valore assoluto si registrano per il complesso degli enti esaminati oltre 1.500 miliardi di maggiori accertamenti.

L'andamento complessivo non si compone, tuttavia, in modo omogeneo ed il tasso di crescita per i comuni si attesta su livelli meno elevati rispetto alle altre categorie di enti, in quanto nei primi lo sviluppo autonomistico delle entrate è maggiormente compiuto a differenza delle province, dove le modificazioni per allinearsi alle tendenze emergenti assumono maggior rilievo. Si nota, inoltre, che le comunità montane, pur essendo sprovviste di entrate tributarie compiono ancora progressi nel livello di autofinanziamento, per via del favorevole andamento dei proventi della gestione di beni.

Le riscossioni in conto competenza, tuttavia, fanno registrare ancora una diminuzione (-2,96 %), seppure molto meno evidente di quella del biennio anteriore; questo effetto va posto ancora in connessione con le manovre restrittive sulla cassa (in particolare al rallentamento del flusso delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato) che nel 1998 fanno registrare un impatto meno violento.

Il tasso di realizzazione delle entrate correnti si attesta al 52,02%, livello ancora inferiore rispetto a quello conseguito nel 1997. La scarsa realizzazione delle entrate correnti, che ha caratterizzato gli ultimi due esercizi esaminati, non appare fisiologica, in quanto dette entrate per la loro natura sarebbero destinate a realizzarsi in gran parte nell'esercizio di competenza.

Inoltre le difficoltà di realizzazione non si esauriscono nella competenza; difatti, dall'esame della gestione dei residui si nota che il tasso di smaltimento fa registrare una lieve flessione attestandosi sul 62,58%. Quanto alla composizione dei residui, si nota che quelli che derivano dall'esercizio di competenza fanno registrare un andamento in crescita, meno accentuata rispetto al 1997, passando da 26.000 miliardi complessivi a 28.600 miliardi circa; si conferma quindi la tendenza all'accumulazione di residui provenienti dalla parte corrente del bilancio dell'entrata, insorta in modo repentino nel 1997.

La mole complessiva dei residui, a prescindere dall'esercizio di provenienza, continua ad accrescersi; la tendenza all'accumulazione (+21,39%) che è stata rilevata nell'esercizio precedente in modo ancora più tumultuoso rimane in atto, nonostante l'esaurirsi del primo impatto delle restrizioni sul tiraggio di tesoreria. Il livello dei residui totali al termine dell'esercizio 1998 raggiunge per il complesso degli enti esaminati la ragguardevole cifra di 41.000 miliardi, che perdurando le tendenze in atto, è destinata ad accrescersi ulteriormente.

I residui attivi di parte corrente continuano, quindi, ad accrescersi ed assumono dimensioni esorbitanti. Il fenomeno rilevato appare abnorme tenuto conto che incide sulla parte corrente del bilancio e che i dati della gestione di competenza ed i dati di cassa si rivelano largamente sperequati.

L'azione delle manovre che hanno mirato all'apposizione di vincoli di cassa senza collegarsi alla determinazione degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato ha prodotto una divergenza della gestione di cassa delle entrate nei bilanci degli enti, rispetto a quella di competenza e, specialmente, ha generato una mole di residui il cui smaltimento non appare agevole.

Le seguenti linee direttrici nella gestione delle entrate correnti da parte delle tre categorie di enti esaminate, hanno, quindi caratterizzato la gestione del 1998:

- 1) crescita moderata degli accertamenti in conto competenza;
- 2) ripresa dei flussi di cassa, ma a livelli inferiori a quelli del 1996;
- 3) accumulazione crescente di residui.

L'esame sin qui svolto attiene alle linee generali, desumibili dal complesso delle categorie di enti, e consente di individuare le fondamentali tendenze sopra enumerate, nel cui ambito un ruolo prevalente è determinato dai dati dei comuni che condizionano in parte le altre categorie le quali, singolarmente fanno registrare linee non sempre convergenti per talune tipologie di entrate.

Amministrazioni provinciali

L'esame dei risultati delle entrate correnti delle province per il 1998 viene svolto dopo aver esposto il seguente quadro riepilogativo dei dati d'insieme dei tre titoli:

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1997	1998	Var. %
Entrate tributarie	1.810.760	2.072.149	14,44
Entrate extratributarie	412.513	459.873	11,48
Trasferimenti	6.479.669	6.496.436	0,26
Totali	8.702.942	9.028.458	3,74

Riscossioni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1997	1998	Var. %
Entrate tributarie	1.618.009	1.791.297	10,71
Entrate extratributarie	246.807	250.635	1,55
Trasferimenti	1.888.871	1.606.144	-14,97
Totali	3.753.688	3.648.077	-2,81

Riscossioni totali

(importi in milioni di lire)

	1997	1998	Var. %
Entrate tributarie	1.872.040	1.980.322	5,78
Entrate extratributarie	417.661	367.400	-12,03
Trasferimenti	2.507.907	4.390.669	75,07
Totali	4.797.608	6.738.391	40,45

Dai dati esposti si nota una decisa ripresa dei flussi di cassa per il titolo II che fa registrare un incremento molto evidente (75,07%); permane, tuttavia un rallentamento di cassa se si considera esclusivamente la realizzazione degli accertamenti dell'anno ove permane una flessione del titolo II che raggiunge il 14,97%. Va notato, ancora, che la ripresa dei flussi di cassa, che riguarda particolarmente la gestione dei residui, non è tale da riportare il livello delle risorse trasferite effettivamente riscosse a quello dell'esercizio 1996.

Il titolo primo invece, si dimostra ancora in crescita sostenuta sia per quanto concerne gli accertamenti di competenza che, in modo meno evidente, sotto il profilo della cassa.

La notevole crescita degli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie (14,44%) appare più spiccata rispetto all'esercizio precedente²⁵.

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

Le entrate extratributarie riprendono a crescere in modo vivace per quanto concerne gli accertamenti della competenza e più limitato 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 1998 sul 40,41%, valore questo ancora più scarso del 45,41%, riportato nel 1997 ed incongruo, 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 1992-1998.

Accertamenti	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Entrate tributarie	8,27	11,50	12,62	13,75	18,76	21,31	22,95
Entrate extratributarie	7,09	7,70	8,61	7,78	7,84	4,90	5,09
Trasferimenti	84,64	80,80	78,77	78,47	73,40	73,79	71,96
Totali	100	100	100	100	100	100	100

Dal complesso di questi dati si evince la crescita costante delle entrate tributarie che, dopo il picco del 1996, si riporta su tassi di incremento meno accentuati e la ripresa delle entrate extratributarie nell'ultimo esercizio che riprendono una linea in lenta espansione. Per i trasferimenti riprende la tendenza in costante discesa interrotta nel 1997 da un lieve aumento; tuttavia, 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 1995/1996.

²⁵ Nel 1998 è stata attribuita alle province l'addizionale dell'IRAP, che per i comuni ha compensato tributi soppressi, mentre per le province costituisce una risorsa aggiuntiva.

La crescita non indifferente che anche quest'esercizio fa registrare deve essere da un lato imputata ad effetti di assestamento delle nuove entrate tributarie devolute alle province a partire dal 1996, ma maggiormente da ascrivere alla devoluzione, limitata al solo esercizio 1998, della compartecipazione all'IRAP inserita nel titolo I del bilancio. Al riguardo sono stati osservati alcuni comportamenti difforni con inserimento dell'addizionale tra i trasferimenti della regione.

In ogni caso le azioni intraprese per spingere anche questa categoria di enti verso maggiori livelli di autonomia di entrata, possono ancora avere sviluppo specie con riferimento all'esercizio 1999 attraverso la ulteriore devoluzione di entrate tributarie alle province.

Le crescite non vengono rilevate in modo costante in tutte le regioni ed in quattro casi si rilevano decrementi.

Il livello di realizzazione della competenza appare piuttosto elevato (86,45%) anche se in lieve flessione rispetto al biennio precedente.

La spinta rivolta ad ottenere maggiori riscossioni provenienti dai residui, rilevatasi nell'esercizio precedente, si esaurisce in quanto le relative riscossioni decrescono evidentemente (-25,59%) ed inoltre si assiste ad un aumento non indifferente dei residui totali da riportare (45,74%) che assommano al termine del 1998 a 305 miliardi circa.

Nel complesso si rileva che alla crescita della competenza, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, non sempre fa riscontro un efficace movimento di cassa e l'azione di smaltimento dei residui si dimostra inadeguata. Nel 1998, questo titolo d'entrata ha svolto ancora un ruolo traente per l'autonomia delle province e sono da attendersi ulteriori sviluppi nell'esercizio successivo.

Trasferimenti correnti

Anche se dai valori del rapporto di composizione in termini di accertamenti si rileva come la incidenza dei trasferimenti correnti vada a diminuire (anche se non drasticamente), essi rappresentano da sempre l'entrata di maggiore consistenza delle province. Nell'ultimo biennio passano dal 73,79% delle entrate correnti al 71,96%.

Gli accertamenti in conto competenza nel biennio in esame riprendono a crescere anche se con un tasso piuttosto limitato (0,26%) e ciò si contrappone alla leggera flessione del 1997. Va notato che l'andamento del titolo avrebbe potuto registrare una ancora più limitata dinamica se non ci si fosse trovati in presenza della fase di avvio delle nuove province.

Circa il movimento di cassa si nota che, considerando le riscossioni in conto competenza, si evidenzia una flessione pari al 14,97%, mentre in termini di riscossioni totali si registra un incremento del 75,07%. Pertanto l'andamento è complessivamente vivace e le difficoltà di realizzazione non investono la gestione dei residui, la cui valida dinamica si riverbera sui flussi complessivi in forte aumento.

Il rapporto di realizzazione degli accertamenti della competenza raggiunge un livello ancora più basso di quello del 1997 e cioè il 24,72%.

Il fenomeno del rallentamento della cassa per le entrate trasferite, che nel 1998 investe solo la realizzazione della competenza, deve ritenersi una conseguenza delle manovre di contenimento del fabbisogno statale in termini di cassa.

L'andamento degli accertamenti in lievissimo aumento non si presenta omogeneo nella situazione regionale, infatti prevalgono le regioni con variazioni positive anche se ve ne sono cinque in diminuzione. Le regioni nelle quali le riscossioni in conto competenza decrescono sono prevalenti anche se ve ne sono sei in aumento.

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 1998 si rileva una ripresa di tale titolo di entrata a livello degli accertamenti di competenza mentre in termini di cassa esse perdono terreno. Nel rapporto di composizione, ove costituiscono la minore delle fonti di entrata, raggiungono appena il 5,09% aumentando lievemente.

L'incremento degli accertamenti in conto competenza raggiunge l'11,48% e riguarda la gran parte delle regioni.

Per le riscossioni si nota che quelle relative alla competenza aumentano dell'1,55%, mentre sono in calo del 12,03% quelle totali.

Il rapporto di realizzazione degli accertamenti in conto competenza raggiunge appena il 54,50%, 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 25,96%.

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 gli andamenti del titolo risentono delle modalità di gestione di tali entrata.

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 cassa²⁶.

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1997	1998	Var. %
Entrate tributarie	20.582.730	21.323.390	3,60
Entrate extratributarie	9.822.123	10.005.957	1,87
Trasferimenti	18.069.763	18.314.490	1,35
Totali	48.474.616	49.643.837	2,41

Riscossioni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1997	1998	Var. %
Entrate tributarie	12.289.280	12.108.725	-1,47
Entrate extratributarie	6.057.752	6.093.650	0,59
Trasferimenti	9.365.868	8.624.485	-7,92
Totali	27.712.900	26.826.860	-3,20

Riscossioni totali

(importi in milioni di lire)

	1997	1998	Var. %
Entrate tributarie	19.860.043	20.139.168	1,41
Entrate extratributarie	9.191.769	8.990.765	-2,19
Trasferimenti	10.773.877	15.145.244	40,57
Totali	39.825.689	44.275.177	11,17

²⁶ Gli enti assoggettati all'indagine per il biennio 1997/1998 sono 1106.

[illegible]