Deliberazione n. 7/2001

Corte dei Conti

Sezione Autonomie

Composta dai magistrati:
Presidente: Fulvio BALSAMO
Consiglieri: Corrado VALVO, Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Luigi CONDEMI, Raffaele DEL GROSSO, Enrica LATERZA, Andrea LIOTTA, Guido MACCAGNO, Teresa BICA, Stefano IMPERIALI, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Carmela IAMELE.

- Visto l'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modifiche dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni ed integrazioni, secondo cui la Sezione riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle province e dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, nonché sulla gestione degli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio;

- Visto l'art. 227 del T.U. sugli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 che, riproducendo l'art. 69 del decreto legislativo n. 77 del 25 febbraio 1995, conferma la competenza della Sezione per il referto di cui al citato art. 13 del decreto legge n. 786/1981;

- Visti gli artt. 28, settimo comma, e 32, quinto comma, del sopracitato T.U. sugli enti locali che estendono alle comunità montane i principi previsti per l'ordinamento dei comuni e l'art. 227 dello stesso T.U. n. 267, il quale prevede che, ai fini del consolidamento dei conti pubblici, la Sezione potrà richiedere i rendiconti di tutti gli altri enti locali;

- Visto l'art. 3, commi 4 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e stabilisce che le relazioni della Sezione enti locali al Parlamento contengano anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni;

- Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000, che stabilisce che la Sezione enti locali, istituita con il citato art. 13 del decreto legge n. 786 del 1981, convertito nella legge n. 52 del 1981, assume la denominazione di "Sezione autonomie" ed "esercita i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali previsti dalla legge medesima e successive modifiche e integrazioni"; la medesima Sezione riferisce al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza regionale e locale anche tenuto conto dei referti delle sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle

compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato;

- Vista la deliberazione n. 4 del 28 giugno 2000, con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 2001, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame delle gestioni finanziarie degli enti locali;

- Uditi nelle adunanze del 6, 8, 20, 26 giugno e 4, 11 e 20 luglio 2001 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;

- Udita, nell'adunanza del 20 luglio 2001, la relazione finale generale del cons. Corrado Valvo;

Nell'odierna adunanza, convocata per l'esame del testo finale della relazione,

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sui risultati dei riscontri e controlli eseguiti sulle gestioni degli enti locali.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa a cura della Segreteria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deliberato nell'adunanza del 20 luglio 2001.

Il relatore
F.to Corrado VALVO

Il Presidente
F.to Fulvio BALSAMO

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 20 luglio 2001

Il Dirigente
F.to Roberto SERRA

SINTESI E CONCLUSIONI

La Relazione, cui la presente sintesi si accompagna, ha ad oggetto l'esame delle gestioni degli enti locali relativo all'esercizio finanziario 1999.

Sulla base del piano delle rilevazioni, presentato al parlamento nell'anno 2000, essa è articolata in tre parti, concernenti:

a) l'ordinamento degli enti locali;
b) profili finanziari della gestione;
c) tutela dell'equilibrio finanziario.

L'ordinamento degli enti locali

1 Come avvenuto per il passato, anche quest'anno la Sezione si è soffermata, in via preliminare, su taluni profili evolutivi della normativa di maggior rilievo riguardante i predetti enti.

E non poteva essere altrimenti, atteso che negli ultimi anni numerosi plessi legislativi hanno inciso (e continuano ad incidere) sull'attività degli enti in questione.

In proposito, sono da annoverare soprattutto la legge n. 59 del 1997 – e i decreti delegati che in essa hanno avuto il loro momento genetico – e altre leggi, alcune anche di livello costituzionale, quali la n. 1 del 1999 e la n. 2 del 2001, modificative del sistema politico regionale.

Si è, pertanto, assistito, con la predetta legge n. 59, ad una nuova impostazione dell'esercizio dei pubblici poteri, che dal centro sono stati spostati verso la periferia in una accentuata consapevolezza della centralità del cittadino nei rapporti con le amministrazioni pubbliche.

Non si è trattato di semplici provvedimenti di devoluzione di funzioni, ma di una riforma amministrativa in senso proprio, la cui finalità è stata anche – se non soprattutto – quella di introdurre principi nuovi, comportanti un ribaltamento, in una sorta di federalismo amministrativo, del vecchio criterio del riparto delle competenze, che vedeva, da un lato, lo Stato in posizione di preminenza e, dall'altro, le regioni e gli enti locali in posizione non paritaria.

Oggi il sistema "regione – enti locali" assegna a questi ultimi la titolarità delle funzioni amministrative, lasciando alla prima solo quelle che necessariamente non possono non essere di sua spettanza, data la valenza territoriale delle stesse in base al principio di "adeguatezza". Il quale si affianca a quello di "sussidiarietà", dispiegantesi sia in senso orizzontale – nei rapporti tra le istituzioni pubbliche e la società – sia in senso verticale – nei rapporti tra le istituzioni medesime.

Queste ultime sono ordinate dal basso verso l'alto, nel senso che le funzioni devono essere assegnate prioritariamente ai comuni, alle comunità montane e alle province, di guisa che alla regione restino riservate solamente quelle che per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del loro esercizio richiedono una imprescindibile dimensione, appunto, regionale.

2 Con riferimento alle prospettive di riforma dell'ordinamento contabile degli enti locali, vengono illustrate le principali differenze tra la contabilità di tali enti, disciplinata dal d.lgs. n. 77 del 1995 – ed ora dal testo unico approvato con d.lgs. n.267 del 2000 – e la contabilità dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, soggette invece ai principi della legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997, nonché della legge n. 208 del 1999 e del d. lgs. n. 76 del 2000.

In particolare, viene evidenziato come per gli enti locali siano previste una particolare classificazione delle entrate e delle spese, un'elaborazione del bilancio in termini solamente di competenza e non anche di cassa, una contabilità economica per centri di costo meramente facoltativa.

La Sezione ritiene pertanto opportuna una riconsiderazione normativa della contabilità degli enti locali.

In quest'ottica, vengono anche auspicate: una maggiore omogeneità tra la struttura della relazione previsionale e programmatica e quella del bilancio preventivo; un'articolazione dei bilanci preventivi secondo i servizi in cui sono effettivamente articolati gli enti, anziché in quelli indicati da un d.P.R. statale; una struttura del piano esecutivo di gestione approvato dalla giunta (più snella), che non irrigidisca cioè la gestione dei responsabili dei servizi con una moltitudine di capitoli.

3 Un apposito capitolo della relazione è dedicato alla revisione economico-finanziaria.Questa viene svolta dai revisori dei conti ai sensi dell'art. 239 del testo unico 267 del 2000 e dell'art. 2 del d.lgs. 286 del 1999, ed è annoverata tra le funzioni tipiche del controllo interno.

Pertanto i revisori, oltre a dover attestare la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, sono anche tenuti a fornire al consiglio dell'ente locale elementi di valutazione sulle principali attività gestorie poste in essere dalla giunta e dalla struttura permanente dell'ente medesimo. In tale loro veste essi sono organo ausiliario del consiglio, nonché qualificato osservatorio dello stesso.

Orbene, dall'esame della loro attività, desunta dalle relazioni che essi redigono per il consiglio e dai riscontri sui dati del rendiconto ed i suoi allegati, si è potuto constatare – sulla base di un campione di 52 enti, comprendente le 12 più grandi città italiane (le classi demografiche undicesima e decima al completo) e 40 comuni della classe sesta, rappresentativi di tutte le regioni d'Italia – che i revisori, pur operando su schemi standard, utili per realizzare una uniformità di comportamento, spesso omettono di approfondire fatti gestori specifici (di patologie o di buon andamento) di ciascun ente.

Tale circostanza non può consentire al consiglio dell'ente medesimo, di cui i revisori sono, nello spirito della legge, fondamentale organo di collaborazione, di avere piena contezza di come la gestione venga condotta. Restano, così, in parte frustrate due fra le più importanti attribuzioni del consiglio; vale a dire, l'indirizzo e il controllo politico amministrativo.

4 Dopo la trattazione relativa all'organo di revisione economico-finanziaria, la Relazione si interessa degli altri organi di controllo interno concernenti quello di gestione, quello della valutazione dei dirigenti e quello strategico, previsti dal d.lgs. n. 286 del 1999.

Trattasi, peraltro, anche di un aggiornamento dei dati forniti con i referti degli anni trascorsi.

Pertanto, è stato costruito un quadro generale comprendente 1785 enti (100 province, 1329 comuni e 356 comunità montane).

Da tale quadro risulta che i tre suddetti organi di controllo sono, rispettivamente, così istituiti percentualmente:

	Controllo gestione	**Valutazione.dirigenti**	**Controllo.strategico**
Province	74%	94%	29%
Comuni	56%	84%	26%
Comunità montane	52%	62%	18%

Da siffatti dati è facilmente riscontrabile che il controllo relativo alla valutazione dei dirigenti è quello maggiormente diffuso; risulta, invece, scarsamente attivato quello strategico. Ma al riguardo occorre tener presente che la sua previsione normativa è di data piuttosto recente (1999).

Comunque, un approfondimento della materia, soprattutto in relazione alle valutazioni sul funzionamento dei predetti controlli interni, sarà svolta dalla Sezione con un'apposita indagine che verrà effettuata nella seconda metà del corrente anno.

5 Un'altra parte della relazione tratta dei sistemi societari nella gestione dei servizi pubblici locali. In proposito si è constatato che è convincimento unanime che occorra procedere al traghettamento del sistema dei servizi pubblici locali dall'attuale ambito della riserva monopolista al libero mercato. Ciò, però, richiede la previa risoluzione di molte problematiche, prima fra tutte quella connessa al perdurare, e per quali tempi, degli affidamenti diretti in presenza della perdita del controllo delle gestioni da parte dei comuni per effetto di privatizzazioni sostanziali. Privatizzazioni, alle quali, per vincoli di disciplina comunitaria, sarà sempre più difficoltosa l'applicazione delle norme che hanno guidato le dismissioni delle partecipazioni dello Stato . In un prossimo nuovo mercato dei servizi pubblici locali liberalizzato e privatizzato non ci sarà bisogno di "poteri speciali" riservati all'ente pubblico quanto, piuttosto, di efficaci difese contro l'assalto di monopolisti europei e nazionali. Privatizzazioni che, allo stato, pur essendo numerose, soprattutto al nord e un po' meno al

centro, sono tali solo per mera forma, continuando gli enti locali a mantenere il controllo della proprietà e della gestione delle imprese.

6 La Sezione ha preso in considerazione anche il processo di programmazione e verifica dei risultati di un campione di enti, esaminando, con riferimento all'esercizio 1999, le relazioni previsionali e programmatiche e le relazioni delle giunte sui rendiconti dei 13 comuni maggiori, con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Alcune analisi preliminari delle relazioni previsionali e programmatiche (socioeconomiche, aziendali e finanziarie) sono risultate generiche e poco significative.

I programmi delle relazioni previsionali e programmatiche sono sembrati a volte non compiutamente definiti sotto l'aspetto amministrativo (attività previste, finalità perseguite, motivazione delle scelte etc.) e/o finanziario (spese previste per i programmi).

Soprattutto, sono state rilevate difficoltà delle amministrazioni nel procedere, nell'ambito delle relazioni delle giunte sui rendiconti, e anche in questo caso da un punto di vista sia amministrativo che finanziario, alla prescritta verifica dei risultati concretamente conseguiti per i vari programmi della relazione previsionale e programmatica. Ed è stato a questo proposito sottolineato che anche la più raffinata programmazione rischia di ridursi ad una pur pregevole esercitazione se per ogni programma non vengono poi attentamente verificate e chiarite le effettive realizzazioni.

I profili finanziari della gestione.

1 Come è noto, l'art.13 della legge n. 51 del 1982 attribuisce grande rilievo ai profili finanziari della gestione.

A tale riguardo, la Sezione, per fornire dati più recenti ed anche per completezza del quadro espositivo, ha inteso avvalersi – come è ormai prassi da qualche anno – oltre che dei dati di consuntivo 1999 anche dei dati di cassa elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato riguardanti l'esercizio 2000.

In quest'ultimo anno, oltre a perdurare le misure incidenti sul congelamento delle giacenze in tesoreria ed il regime di tesoreria unica, è continuata l'applicazione del "patto di stabilità interno", che costituiva l'intervento più consistente per il controllo dei flussi di cassa.

Per quanto concerne i dati di cassa sulle entrate correnti, si nota nel corso del 2000 una evoluzione positiva con crescita del 6,17%, ben superiore al treno d'inflazione.Va notato, tuttavia, che per la prima volta da quando ha avuto inizio il processo di incremento dell'autonomia finanziaria, le riscossioni di tributi diminuiscono di circa 5 punti; situazione, questa, che può essere dovuta al venir meno della clausola del "non riscosso per riscosso" e della defiscalizzazione dei cespiti tributari minori.

All'opposto, si nota un considerevole aumento dei trasferimenti correnti con una crescita del 13,34%. Così elevata da non poter essere esclusivamente addebitata all'esaurirsi dell'efficacia delle disposizioni che limitano gli effettivi incassi di trasferimenti erariali.

Queste linee provocano nel 2000 una ricomposizione delle entrate correnti con il passaggio al primo posto dei trasferimenti (39,96%).

Per quanto concerne i dati di cassa della spesa corrente, si è constatata nel 2000 (+ 1,59%) una crescita moderata dalla mole dei pagamenti (+1,59%),che fa rilevare l'interruzione della forte espansione del 1999.

La componente della spesa corrente che cresce più rapidamente è quella relativa all'acquisto di beni e servizi, che raggiunge ben il 45,96% della spesa corrente. Ciò è da mettere in relazione con la tendenza all'affidamento all'esterno dei servizi pubblici locali.

La spesa in conto capitale ha una tendenza in crescita piuttosto vivace nel 2000 (13,23%), tuttavia questo aumento riguarda principalmente i trasferimenti di capitali e in piccola parte la realizzazione diretta di opere pubbliche.

Nell'esame dei saldi di cassa si nota un netto miglioramento di quello di parte corrente, dovuto largamente all'aumento dei trasferimenti.

Si eleva anche il saldo attivo della gestione degli investimenti; sintomo, questo, di una elevata tempestività delle realizzazioni.

Relativamente agli elementi rilevanti per la formazione del saldo finanziario del patto di stabilità, va notata la crescita delle entrate trasferite, ben superiore a quella delle entrate proprie, e la crescita moderata dei pagamenti di spesa corrente.

2 La Sezione ha dedicato particolare attenzione al "patto di stabilità" interno, che è uno strumento volto ad assicurare, appunto, la stabilità finanziaria degli enti di autonomia territoriale nel quadro degli impegni assunti dall'Italia in ambito comunitario.

Il sistema, che ha formato oggetto di negoziazione con le associazioni rappresentative degli enti, ha dato luogo, in corso di applicazione, ad incertezze e ripensamenti, che hanno generato una serie di aggiustamenti della relativa disciplina.

Il suddetto patto ha stabilito due fondamentali azioni, tra loro convergenti, aventi lo scopo di evitare la formazione di disavanzi di gestione nel comparto degli enti decentrati.

La prima azione svolge un' incidenza diretta proprio sul saldo fissato dal patto, cioè il disavanzo, mentre la seconda tende alla riduzione dell'indebitamento per alleggerire gli oneri per interessi che vengono riversati sul bilancio.

Si tratta di linee mutuate dalla logica delle manovre finanziarie dello Stato, che probabilmente trovano impreparati gli enti locali. Tuttavia, coinvolgere questi enti nel raggiungimento dell'obiettivo del risanamento finanziario ha avuto un favorevole effetto in termini di cultura gestionale, facendo emergere il problema di correggere, anche in corso di esercizio, andamenti tendenziali sfavorevoli, senza limitarsi alla verifica degli equilibri di bilancio, che peraltro non sono espressione di valutazioni sulla cassa.

Un ulteriore aspetto positivo è dato dal fatto che la normativa ha indicato preventivamente le azioni da intraprendere nel caso in cui si dovesse profilare la possibilità di non raggiungere l'obiettivo. In tal modo gli enti vengono stimolati a compiere un'autodiagnosi confrontandosi con le varie soluzioni precostituite.

Per quanto concerne gli esiti desumibili dalle analisi effettuate, può ritenersi che il patto negli esercizi 1999 e 2000 abbia dato complessivamente esiti favorevoli.

Le verifiche svolte dal Ministero del tesoro, condotte secondo una metodologia volta a rilevare aspetti macroeconomici, hanno messo in luce che gli enti locali hanno complessivamente raggiunto nel 1999/2000 gli obiettivi assegnati e, di conseguenza, è stato loro attribuito il "premio" previsto dalle norme, consistente in una riduzione di 0,5 punti dei tassi applicati dalla Cassa depositi e prestiti sulle vecchie emissioni.

Analizzando i dati forniti dal Ministero del tesoro può notarsi che i comuni, pur avendo raggiunto l'obiettivo, vedono assottigliarsi i margini dello scarto nell'esercizio 2000.

Anche questa Sezione ha preso in esame il raggiungimento degli obiettivi con riferimento a 91 province e 994 comuni per il solo esercizio 1999. I riscontri effettuati hanno sostanzialmente confermato la situazione di diffusa adempienza attestata dal Ministero del tesoro. Tuttavia, scendendo in analisi di maggior dettaglio, hanno evidenziato una situazione non omogenea e la presenza di non pochi enti che non hanno avviato le azioni necessarie per il rispetto del patto di stabilità.

Per altro verso, le rilevazioni svolte in ordine al rapporto debito/PIL, che hanno riguardato un più ristretto campione di enti, hanno messo in luce uno scarso livello di partecipazione delle amministrazioni alla riduzione dell'espansione debitoria. Ciò conferma che l'obiettivo è stato percepito dagli enti medesimi come provvisto di minor livello di cogenza rispetto all'obiettivo riguardante il disavanzo.

Si ritiene, in conclusione, che il patto di stabilità sia uno strumento, che, è vero, ha dato luogo a qualche incertezza applicativa, ma la cui permanenza è da ritenere indispensabile in quanto non si può disattendere la necessità di costruire sistemi atti ad imbrigliare il potenziale disavanzo che potrebbe generarsi nel comparto degli enti locali quando essi acquisteranno piena autonomia finanziaria e funzionale.

3 La Sezione ha altresì dedicato particolare attenzione all'insieme delle entrate correnti degli enti, che attualmente rivestono rilievo nello sviluppo delle linee ordinamentali volte all'affermazione dell'autonomia degli enti medesimi.

Essa, dopo essersi soffermata sull'evoluzione intervenuta in materia di "federalismo fiscale", che vede, con l'instaurazione delle compartecipazioni tributarie, uno sviluppo delle entrate proprie degli enti, ha esaminato la situazione relativa al 1999, registrando, specie con riferimento alle province, una prima affermazione del predetto principio autonomistico.

Infatti, con l'attribuzione alle province del gettito dell'imposta sulla responsabilità civile ramo auto e dell'imposta sulla trascrizione al pubblico registro automobilistico ne è stata incrementata notevolmente l'autonomia tributaria.

Non altrettanto è avvenuto nei confronti dei comuni, per i quali l'applicazione dell'addizionale IRPEF, nel suo primo anno di vita, non ha potuto esplicare tutte le sue potenzialità.

Ora, sempre in materia di entrate correnti, i risultati complessivamente realizzati dalle tre categorie di enti (province, comuni e comunità montane) confermano, anche nel 1999, la tendenza, ormai ininterrotta da svariati anni, alla crescita degli accertamenti in conto competenza; questi si portano a 67.722 miliardi, con un incremento del 4,58% ben superiore a quello del 2,71% realizzato nell'anno precedente.

I trasferimenti aumentano, per i comuni, del 5,34% e, per le comunità montane, del 6,49%;diminuiscono, invece, del 36,3% per le province. Nel complesso essi salgono a 26.803 miliardi.

Le entrate extratributarie sono cresciute in tutte e tre le categorie di enti, ma soprattutto nelle province dell'11% e, nelle comunità montane, del 10,7%.

Le riscossioni totali delle entrate correnti sono aumentate complessivamente del 18,83% rispetto al 1998. Dopo tre anni di ininterrotta flessione, da porsi in relazione con le restrizioni imposte alle erogazioni dei trasferimenti statali, aumentano, nel 1999, anche le riscossioni in conto competenza (19,29%); segno, questo, di una graduale ripresa dei flussi di cassa, una volta superato il primo impatto delle predette misure di restrizione.

Per quanto riguarda la gestione dei residui attivi, si rileva, come per il 1998, una lieve diminuzione del tasso di smaltimento (dal 61% al 59,8%). Ciò nonostante, per la notevole diminuzione dei residui dalla competenza, quelli totali aumentano soltanto dell'1,1% e si stabilizzano sull'importo, pur sempre ingente, di 46.636 miliardi rispetto ai 46.125 miliardi del 1998.

In riferimento alle singole categorie di enti, per le province si rileva una notevole crescita delle entrate tributarie dell'anno (152% per gli accertamenti e 154% per le riscossioni), equivalente in valori assoluti a 3.228 miliardi di lire e imputabile all'acquisizione, a decorrere dal 1999, di due nuovi tributi: l'imposta relativa alla responsabilità civile da circolazione dei veicoli a motore e l'imposta provinciale sulle formalità di iscrizione al pubblico registro automobilistico.

Flettono, invece, i trasferimenti (-36,3%), in misura quasi esattamente corrispondente al gettito dei nuovi tributi acquisiti. Ne consegue che nel rapporto di composizione le entrate tributarie delle province acquistano per la prima volta un ruolo prevalente (52,2%) rispetto ai trasferimenti (42,9%).

Quanto ai movimenti di cassa, si nota una netta ripresa delle riscossioni totali (38,9%), ma soprattutto un notevole aumento di quelle sulla competenza (70,26%).

Per i comuni le entrate tributarie accertate aumentano soltanto dell'1%, in misura inferiore al tasso di inflazione reale, portandosi a 23.215 miliardi.

Il sistema vigente di fiscalità locale, incentrato principalmente sull'ICI, mostra dunque di aver raggiunto il pieno della sua maturità.

L'addizionale IRPEF dell'aliquota iniziale dello 0,2%, rimessa alla libera determinazione degli enti, è stata istituita nel 1999 dal 26,3% dei comuni censiti, ed ha prodotto un gettito di 279 miliardi circa.

I trasferimenti crescono in misura considerevole (5,34%), mostrando un andamento in controtendenza rispetto agli indirizzi programmatici di progressivo disimpegno dello Stato dal

finanziamento ordinario degli enti locali, nel segno della ricerca da parte degli stessi di sempre maggiori spazi di autonomia finanziaria.

Nel rapporto di composizione le entrate tributarie restano comunque la fonte primaria di approvvigionamento della parte corrente del bilancio (40,76%).

Anche per i comuni aumentano le riscossioni, sia sulla competenza (12,4%) che totali (15,9%).

E' in diminuzione l'indicatore dell'autonomia tributaria, attestatosi sulla misura del 41% rispetto al 42% del 1998; è sostanzialmente stabilizzato dal 1997, intorno al valore del 62%, l'indicatore dell'autonomia finanziaria, mentre è cresciuto di 2 punti percentuali, dal 58% al 60%, l'indicatore della velocità di realizzazione delle entrate proprie. La pressione tributaria si porta, nel 1999, a 643.000 lire per abitante, aumentando in cifra assoluta di 7.000 lire.

Per le comunità montane gli accertamenti sono aumentati del 7,29%. In particolare, sono aumentati del 6.49% i trasferimenti e del 10,71% le entrate extratributarie.

4 Sempre in materia di entrate correnti, la Sezione ha inteso svolgere, quest'anno, alcune indagini speciali aventi ad oggetto; a) l'esercizio della potestà regolamentare dei comuni in materia di fiscalità; b) l'imposta comunale sugli immobili (ICI); c) la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU); d) i trasferimenti erariali correnti.

In ordine al punto sub a), relativo, cioè, all'esercizio della potestà regolamentare dei comuni in materia di fiscalità, si fa presente che dopo il richiamo delle linee normative è stata effettuata una indagine per il periodo dal 1998 a tutt'oggi su di un campione di comuni, determinati per area geografica, regione e fascia demografica, intesa a verificare il concreto operare degli enti.

Si è pervenuti quindi alle conseguenti considerazioni e valutazioni conclusive. Via via che il legislatore allargava gli spazi per l'autonomia regolamentare, i comuni hanno utilizzato tali possibilità in ragione delle esigenze e della peculiare situazione socio-economica della popolazione, abbandonando il tradizionale ruolo passivo, allorché le imposte potevano qualificarsi locali solo perché tale era la loro denominazione.

Obiettivo primario delle manovre agevolative dei comuni risulta essere l'abitazione principale. Per l'imposta comunale sugli immobili (ICI) la stragrande maggioranza degli enti ha utilizzato in maniera differenziata ed articolata gli strumenti a disposizione (aliquota differenziata e ridotta, aumento delle detrazioni per legge, assimilazione di fattispecie ad abitazione principale).

Ma in numerosi altri settori i comuni hanno utilizzato gli strumenti che l'autonomia regolamentare consentiva: esenzione disposta in materia di aree possedute da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli; recupero di fabbricati inagibili e di interesse storico; ristrutturazione delle case nei centri storici.

Per quanto riguarda il punto sub b), concernente l'imposta comunale sugli immobili (ICI), la Sezione dopo aver effettuato, in via preliminare, una ricognizione della recente normativa ed aver indagato sull'organizzazione degli enti locali in ordine all'applicazione del tributo in questione, si è convinta che l'imponibile ICI vada collegato alle rendite catastali, in quanto l'ipotesi di parametrare l'imponibile ai valori di mercato non appare una soluzione fattualmente migliorativa, perchè ciò renderebbe più complesso l'accertamento e più numeroso il contenzioso.

Si è soffermata, quindi, sull'analisi finanziaria dei risultati, per il biennio 1998-1999, riferiti a 1169 comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti su 1329, di competenza.

Riguardo agli accertamenti in conto competenza, il dato complessivo è di 12.709 miliardi di lire, con un aumento del 3,44%; percentuale ancora vivace, ma inferiore a quella dell'anno precedente.

Il tasso di realizzazione risulta salito dal 49,54% del 1998 al 59,23% del 1999, da ritenere fisiologico tenuto conto della modalità di pagamento dell'imposta.

I residui dalla competenza risultano in apprezzabile diminuzione (-16,41%), mentre in consistente aumento i residui dai residui, il che dimostra la difficoltà di smaltimento dei residui di più antica data.

L'esame dell'andamento del gettito per classi demografiche ha messo in luce una variazione in aumento per tutte le classi demografiche ad eccezione della 11^ classe. Si distinguono le classi 5^, 6^ e 7^, che fanno registrare un aumento superiore al 6%, con la punta massima della 5^ classe.

Nella 8^, 9^ e 10^ l'aumento è sensibilmente più contenuto, confermando l'andamento del precedente esercizio.

Dall'esame dei dati regionali risulta che gli accertamenti in conto competenza conseguono crescite maggiormente significative nel Friuli Venezia-Giulia (11,50%), nella Calabria (11,30%), nella Sicilia (10,96%), in Sardegna (8,42%) ed in Campania (8.27%); altre regioni conseguono un buon risultato (Puglia, Valle D'Aosta, Umbria, Abruzzo, Basilicata e Trentino Alto-Adige), al di sopra della media nazionale del 3,44%. Unica regione dove risultano dati in decremento è la Liguria (-1,63%).

Il valore pro-capite dell'imposta nella media raggiunge le 352 mila lire. Gli importi più elevati si riscontrano nel Lazio (519 mila), in Emilia Romagna (504 mila), in Piemonte (398 mila) ed in Friuli Venezia-Giulia (346 mila). Di contro, i più modesti si rilevano in Calabria (155 mila), in Sicilia (172 mila) ed in Basilicata (179 mila).

Nel rapporto dell'incidenza dell'ICI per abitazione, si rileva che la media raggiunge le 776 mila lire. Come nell'esercizio precedente, si scostano dalla media, per eccesso, il Lazio (1.159 mila lire), seguito dall'Emilia-Romagna (1.111 mila lire) e dalla Toscana (991 mila lire); invece, si trovano sotto la media la Sicilia (348 mila lire), la Calabria (371 mila lire) e la Basilicata (434 mila lire).

Infine, sono state effettuate due indagini speciali riferite a specifici campioni di enti, ottenuti, il primo, tenendo conto della crescita elevata degli accertamenti in conto competenza (sempre per il biennio 1998-1999); l'altro, tenendo conto della significativa diminuzione degli accertamenti in conto competenza.

Alla luce dei risultati delle indagini effettuate, la Sezione è pervenuta alle seguenti considerazioni conclusive: è fondamentale che il comune persegua con metodo il potenziamento del proprio ufficio tributi, che con l'introduzione dell'I.C.I. è chiamato a svolgere un ruolo ben diverso rispetto a quando si limitava a gestire i precedenti tributi esistenti (TARSU, ICIAP, TOSAP, etc.).

Altro elemento decisivo è quello di stabilire un collegamento funzionale e continuo tra i vari uffici del comune, dall'ufficio anagrafe a quello tecnico comunale, che va utilizzato per le numerose informazioni che può fornire relativamente alle concessioni edilizie e di abitabilità, nonché agli espropri ed al condono edilizio.

Per la gestione della TARSU (punto C), l'indagine condotta sul complesso degli enti esaminati ha evidenziato che gli accertamenti in conto competenza sono stati paria a 8.427 miliardi di lire, con un aumento percentuale dello 0,58%, che segna un grave arresto del trend di crescita, che nell'anno precedente aveva fatto registrare un aumento del 7,29%.

Il tasso di realizzazione raggiunge il 54,34% e, quindi, in calo del 4,12% rispetto a quello del 1998 è che era del 58,46%.

Il tasso di smaltimento di residui risulta del 70,83%, in calo dell'8,58% in confronto del 79,41% rilevato nel precedente esercizio.

Nel complesso i due indici sopra indicati dimostrano che le difficoltà nella realizzazione della competenza e nello smaltimento dei residui, caratteristiche della gestione della tassa, si presentano più evidenti e, quindi, determinano riflessi negativi sulla cassa e sulla accumulazione dei residui.

L'esame dell'andamento del gettito per classi demografiche ha evidenziato, riguardo agli accertamenti in c/competenza, che il dato nazionale (0,58%) si allinea sostanzialmente con il risultato della classe 9° (0,56%). Viceversa, un migliore risultato si riscontra nelle prime quattro classi, le cui variazioni percentuali vanno dal 4,28% della 6° classe al 6,92% della 5°. Al contrario si riscontrano diminuzioni nella 10° e 11° classe, nella prima notevoli (- 18,40%), nella seconda contenute (- 2,98%).

Dall'esame dei dati regionali, relativi agli accertamenti in conto competenza, emerge un notevole incremento in alcune regioni ed un notevole decremento in altre. Molto elevato l'incremento della Valle d'Aosta (23,37%) e della Sardegna (19,55%); notevoli gli incrementi della Sicilia (12,5%), della Basilicata (10,39%), della Campania (10,01%) e della Toscana (9,55%). Viceversa, si riscontrano forti flessioni in Liguria (- 39,43%), in Veneto (- 15,55%) ed in Molise (- 14,49%). Molto più contenuta la diminuzione che si riscontra in Trentino Alto Adige (- 3,97%). Si registrano incrementi meno elevati nelle regioni: Puglia (5,82%), Umbria (4,78%), Abruzzo (4,74%) e Calabria (3,20%); ancora minori nelle regioni: Marche (2,15%), Lazio (2,02%), Friuli Venezia Giulia (1,99%), Piemonte (1,81%), Emilia Romagna (0,32%), Lombardia (0,01%).

Riguardo all'esame del rapporto accertamenti – popolazione, si osserva un valore medio pro – capite che si attesta sulle 157 mila lire, con un aumento rispetto all'esercizio 1998. L'indice risulta inferiore alla media per molte regioni; soltanto in Calabria seguita ad attestarsi al di sotto delle 100 mila lire. L'Emilia Romagna e la Lombardia confermano i valori più elevati (entrambe oltre le 199 mila lire), seguite dalla Toscana con oltre le 194 mila lire.

In ordine al punto sub d), relativo ai trasferimenti erariali correnti, l'indagine ha avuto ad oggetto:

a) le assegnazioni di contributi correnti da parte del Ministero dell'interno. E' stato, in particolare, esaminato l'andamento della manovra finanziaria intesa alla progressiva riduzione dei trasferimenti erariali;
b) le erogazioni da parte del Ministero dell'interno a favore di enti "*monitorati*" a tal fine dallo stesso Ministero (comuni superiori a 50 mila abitanti); erogazioni alle quali fanno riscontro, dal versante delle entrate degli enti beneficiari dei contributi, accreditamenti di somme nelle disponibilità dell'ente presso la tesoreria unica. Detta indagine ha posto in evidenza il rilevante fenomeno dei residui attivi correlato allo stesso sistema dei pagamenti.

Entrambe le indagini sono state condotte col metodo del campione di enti.

La prima di esse ha evidenziato che, in assenza di una vera e propria manovra organica intesa alla progressiva riduzione dei trasferimenti correnti erariali (sgretolamento dell'impianto del decreto legislativo 504 del 1992 e impossibilità di applicazione della nuova normativa emanata nel 1997 – legge 244 -), i trasferimenti erariali sono stati ridotti, nel 1999 e nel 2000, in applicazione di leggi non aventi natura di leggi finanziarie.

La seconda indagine, che ha posto in evidenza il fenomeno dei residui attivi in correlazione col sistema dei pagamenti seguito.

Questa indagine è destinata a proseguire in futuro per studiare l'evoluzione dei trasferimenti, non solo erariali e non solo in relazione ai fabbisogni standardizzati degli enti e ai servizi indispensabili, ma anche in relazione alle nuove funzioni che saranno attribuite o delegate agli enti. E' da prevedere che l'ammontare dei residui attivi, se sarà mantenuto l'attuale sistema dei pagamenti, è destinato a crescere.

5 Per quanto riguarda la spesa corrente, è da rilevare che l'obiettivo costante delle leggi finanziarie degli ultimi anni è stato quello del contenimento di tale tipologia di spesa. Anche il collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge 23/12/1998, n. 448), con l'art. 28, introducendo il patto di stabilità interno, prevedeva esplicitamente, fra i meccanismi per ottenere la riduzione del disavanzo, il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente, coinvolgendo gli enti locali nel risanamento della finanza pubblica.

I dati di consuntivo 1999 hanno evidenziato che il complesso delle tre categorie di enti locali esaminati ha registrato una crescita della spesa corrente del 2,91% in termini di impegni di competenza e del 7,88% in termini di cassa (pagamenti totali).

Infatti, gli impegni di competenza sono stati pari a 64.834 miliardi di lire contro i 62.997 miliardi di lire dell'anno precedente. I pagamenti totali sono passati dai 57.274 miliardi di lire del 1998 ai 61.790 miliardi di lire del 1999.