

sistema era stato, infatti, posto il raffronto tra fabbisogno standardizzato degli enti riferito ai servizi indispensabili e risorse degli enti medesimi costituite dai trasferimenti ordinari e dall'ICI all'aliquota minima a suo tempo detratta.

Il nuovo sistema era stato concepito secondo un disegno complessivo ed è stato condizionato nella messa a regime dell'applicazione della nuova disciplina sui tributi locali. Tuttavia il sistema dei trasferimenti e quello fiscale non sono stati armonizzati nell'applicazione e non è stato possibile combinarne l'azione.

Le difficoltà incontrate nel renderlo operativo derivano almeno in parte dal completamento in atto del processo rivolto al decentramento dell'amministrazione pubblica con attribuzione di maggiori funzioni agli enti locali, che ha reso necessaria la revisione complessiva dei sistemi di finanziamento.

La necessità di incrementare i fabbisogni connessa con il completamento del trasferimento delle funzioni agli enti locali potrebbe aver reso inadeguato il sistema innanzi descritto introdotto con leggi di riforma piuttosto vicine nel tempo.

Di recente sono intervenute al riguardo indicazioni da rinvenire dapprima nelle proposte della commissione bicamerale e successivamente nel disegno di legge di riforma costituzionale, che ha ricevuto l'approvazione parlamentare ma attende la sottoposizione al referendum per completare l'iter.

Ne emerge chiaramente l'esigenza che il sistema dei trasferimenti venga ancora revisionato per impostare una riforma organica che si dia anche carico di attuare i principi di perequazione e di valutare complessivamente l'azione da affidare ai trasferimenti. Queste finalità trascendono il quadro preesistente e dovrebbero superare le difficoltà ad imporsi nell'attuazione concreta incontrate dal più recente sistema di determinazione delle entrate derivate per combinarne l'azione con il nuovo sistema dei tributi locali.

La nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione prevede che le risorse economiche (patrimoniali e finanziarie) degli enti devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche che a ciascuno di essi sono attribuite. Le risorse sono composte da tributi propri che gli enti possono imporre in armonia con la Costituzione secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, da quote di gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di ciascun ente e da un fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante.

In tal modo si assiste ad una rivisitazione del principio contenuto nella legge n. 59 del 1997, in base al quale il conferimento delle funzioni deve essere sempre accompagnato dall'assegnazione delle risorse necessarie ad esercitarle, in quanto questo dapprima era calato in un sistema largamente affidato a trasferimenti ed ora ipotizza una finanza essenzialmente autonoma.

Va ancora rilevato che i sistemi di finanziamento devono essere sintonizzati con il processo di conferimento di nuove funzioni agli enti, in quanto è necessario che il sistema finanziario segua l'evoluzione di quello ordinamentale.

L'attribuzione di funzioni da parte dello Stato o dalle regioni agli enti locali comporta la necessità della dotazione finanziaria necessaria per esercitarle e della potestà normativa per la loro organizzazione; sotto il primo profilo va notato che il processo di trasferimento delle funzioni e delle risorse ha subito nel periodo recente una sensibile accelerazione. La disciplina del trasferimento delle risorse è stabilita dall'art. 7 della legge n. 59 del 1997, che ne prevede il conferimento contestuale ed effettivo all'atto dell'assegnazione delle nuove funzioni attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi entro il 31.12.2000.

Il finanziamento delle nuove funzioni deve assicurare la congruità delle risorse rispetto alle competenze, facendo riferimento alle risorse che sono allocate nel bilancio dello Stato per il finanziamento di quelle stesse funzioni. L'art. 32 della legge n. 448 del 1999 (finanziaria per il 2000)²⁸ ha contemplato la possibilità che gli stanziamenti del bilancio dello Stato da conferire si

²⁸ È da rilevare che l'art. 32 della legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria 2000) ritorna sul tema del conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali, facendo riferimento all'art. 7 della legge n. 59 del 1997, la cui applicazione nei confronti degli enti locali era stata superata dall'art. 2 del d.lgs. n. 360 del 1998 e limitata sino a quando non fosse decorso l'anno relativo al periodo d'imposta assunto a riferimento dai decreti annuali di determinazione

dimostrino insufficienti allo svolgimento delle funzioni, disponendo che le somme eccedenti siano reperite tramite riduzione di finanziamenti conservati nel bilancio dello Stato.

Nella stessa direzione si è posta la finanziaria successiva, la legge n. 388 del 23.12.2000, che all'art. 52 ha autorizzato per il triennio 2001-2003 una ulteriore spesa complessiva di oltre 7.000 miliardi di lire per il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni ed agli enti locali ed ha stabilito per il 2001 l'operatività di un fondo di 65 miliardi di lire da utilizzare in caso di esigenze sopravvenute.

L'adozione dei D.P.C.M. di trasferimento delle risorse è avvenuta attraverso un procedimento di concertazione nella sede della Conferenza Stato-regioni e conferenza unificata e, quindi, è sfociato nell'esame della commissione parlamentare.

I trasferimenti di risorse riguardano sia le regioni che gli enti locali e alcuni dei provvedimenti emessi concernono i criteri di riparto dei finanziamenti tra regioni ed enti locali; inoltre alcune erogazioni hanno carattere di "una tantum" ed altre sono a regime. Dal 2001 si prospetta, quindi, un quadro delle risorse degli enti locali sicuramente ampliato, cui fa riscontro l'assunzione di una serie di nuovi compiti. Il sistema verrà quindi completato con la messa a regime della quota ordinaria di Irpef pari al 4,5% da devolvere agli enti locali, che dovrà avvenire dall'esercizio 2002 e dovrà sostituire a regime le risorse attribuite con la prima dotazione finanziaria (art. 67, comma 3, della legge n. 388 del 2000).

Questa linea, che verrà decisamente intrapresa nel 2002 e dovrà trovare completamento nell'attribuzione da parte delle regioni di quote delle risorse a loro attribuite, porterà una decisa affermazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e correlativamente un minore impegno da parte dello Stato nello svolgimento delle funzioni amministrative e nel loro finanziamento, che costituisce una applicazione del "principio di sussidiarietà".

In questa trasformazione ha un ruolo fondamentale la devoluzione dei tributi erariali, ai quali è affidato il compito di integrare le risorse "proprie" degli enti senza gravare sul sistema tributario locale che, come rilevato nelle precedenti relazioni, ha raggiunto una fase di maturità che si è compiuta anche con l'affidamento di una adeguata potestà regolamentare, emergendo la innegabile difficoltà di trovare nuove strade, senza gravare ulteriormente sui contribuenti.

Lo sviluppo delle funzioni richiede risorse che il sistema delle entrate degli enti locali può assicurare solo attraverso apporti derivanti dal prelievo operato a livello nazionale attraverso criteri di territorializzazione degli imponibili. Infatti, le attuali spinte al contenimento della pressione fiscale e la cautela che deve operarsi nell'impiego della leva tariffaria per i connessi effetti in termini inflazionistici non fanno intravedere all'interno delle entrate correnti di stretto dominio degli enti possibilità di sviluppi di tale impeto da far fronte all'inevitabile incremento del fabbisogno che si profila.

Attraverso i meccanismi di compartecipazione si attuano sistemi che tendono a riferire ad un determinato territorio il gettito di tributi erariali gestiti a livello nazionale, in modo da trattenere una quota di risorse nelle zone nelle quali è stato operato il prelievo. Al sistema di devoluzione finanziaria da alcuni viene sottesa, anche se non sempre espressamente, la teoria della "restituzione", le cui implicazioni devono essere valutate con attenzione in quanto essa potrebbe indurre a spingere il sistema delle compartecipazioni oltre i limiti che gli sono connotati.

dell'aliquota di compartecipazione. La norma in questione prevede che, qualora la riduzione del bilancio dello Stato non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse relative alle funzioni trasferite, la differenza sia assicurata mediante riduzione delle dotazioni relative alle funzioni residue alla competenza statale. Dal complesso di questi interventi emerge che la questione dell'effettivo trasferimento di risorse si è dimostrata problematica, specie con riferimento alle affermazioni di principio che accompagnavano la riforma, stabilendone la neutralità finanziaria e, semmai, una riduzione della spesa complessiva legata al processo di razionalizzazione della amministrazione pubblica nel suo complesso. Sembra, invece, che non tutti i nodi siano stati sciolti e che lo stesso legislatore si sia dimostrato ondivago nelle scelte ed abbia incontrato difficoltà nel connettere il sistema di finanziamento delle funzioni a criteri che tengano conto dell'effettivo svolgimento delle stesse.

Infatti, il sistema complessivo deve necessariamente porre degli obiettivi condivisi per tutti i livelli di governo, mentre va necessariamente fatta salva una coerente impostazione dei poteri di coordinamento orientati ad assicurare il raggiungimento di finalità comuni, nel senso di assicurare livelli essenziali ed uniformi di prestazioni.

Le incongruenze e i trattamenti non conformi a principi di equità, che potrebbero essere prodotti da una completa applicazione del sistema di compartecipazione degli enti di autonomia, necessitano di essere contenuti attraverso un adeguato sistema perequativo.

La recente riforma costituzionale si è data carico di questi problemi ed ha ipotizzato, contestualmente alla piena espansione di sistemi di finanza autonoma per gli enti territoriali, anche l'intervento statale come regolatore di ultima istanza del sistema, al fine di lenire l'impatto che la linea di sviluppo delle entrate proprie in atto potrebbe avere sulle differenze che caratterizzano le diverse zone del Paese.

Con l'introduzione di un sistema di finanziamento in prevalenza fondato sulle compartecipazioni il tema dello squilibrio territoriale dovrà essere maggiormente considerato, in quanto la linea in atto, che vede l'espansione del finanziamento derivante dalle entrate tributarie attraverso la compartecipazione al gettito di tributi di pertinenza dello Stato, non può che comportare una dinamica dell'entrata più favorevole nelle zone ad alto reddito.

In sostanza, va a delinearsi un sistema nel quale nuovi conferimenti di risorse vengono strettamente vincolati allo svolgimento di funzioni e nel quale non può essere disattesa la salvaguardia di un interesse nazionale che travalica quello di ciascun ente e si pone a presidio dei principi di equità e di solidarietà, nonché alla individuazione di obiettivi settoriali stabiliti per il complesso degli enti, in quanto il corretto funzionamento di un modello autonomistico è volto naturalmente a porre delle differenze, ma è necessario stabilire una soglia oltre la quale tali diversità non possono spingersi.

I criteri per stabilire l'equilibrio nella dotazione finanziaria degli enti non potranno che riferirsi all'aspetto delle funzioni concretamente esercitate, ma non potrà del pari essere trascurato il riferimento a sistemi di coordinamento per il raggiungimento di finalità comuni che trascendono il limite delle singole comunità locali.

L'attuale momento di avvio di un nuovo sistema comporta innegabilmente difficoltà di valutazione, in quanto, per verificare la tendenza espansiva delle entrate proprie rispetto alle quali gli enti dispongono di concrete possibilità di manovra, si devono non considerare gli effetti delle nuove dotazioni finanziarie.

E' necessario, infatti, sceverare le situazioni di scarso sviluppo endemico che impediscono un'azione efficace della leva tributaria da quelle in cui sussistono margini per un impiego adeguato della stessa. Un corretto impiego della maggiore autonomia conseguita dovrebbe consentire la destinazione di maggiori risorse per il perseguimento delle finalità pubbliche locali delle comunità che hanno maggiormente sopportato l'onere tributario. Se è da premiare lo sforzo tributario sostenuto non può essere, invece, ammessa la sottodotazione di risorse degli enti che pur ottenendo il massimo dalle basi imponibili in loro dominio non potrebbero comunque raggiungere il livello minimo necessario di risorse.

Nell'assetto della organizzazione pubblica che si prospetta, lo Stato si ritrae progressivamente dalla gestione di alcuni rilevanti funzioni in applicazione del principio di sussidiarietà e nello stesso tempo si appresta ad attribuire quote rilevanti di risorse per lo svolgimento di queste funzioni. Ne deriverà un assetto dei pubblici poteri largamente modificato e nello stesso tempo andrà a spostarsi il baricentro della finanza pubblica verso quella delle autonomie. Questo nuovo modello pone sotto tensione il sistema delle entrate e, quindi, si profila un necessario percorso per il loro sviluppo per assicurare che il conferimento delle funzioni sia accompagnato dal reperimento delle risorse necessarie ad esercitarle, dapprima assicurato da trasferimenti e, quindi, da una finanza essenzialmente autonoma. In questo passaggio ad una finanza meno dipendente dai trasferimenti si pongono, poi, una serie di vincoli che vanno dal rispetto degli equilibri di bilancio a quello delle regole imposte dal patto di stabilità sia a livello

centrale che locale. Gli enti dovranno, quindi, essere in grado di assicurare un valido esercizio delle nuove funzioni ottenendo la piena potenzialità dal sistema delle entrate di loro pertinenza e scongiurando la formazione di disavanzi.

3.2 I riferimenti normativi e programmatici per il 1999

Nel panorama dei tributi locali l'imposta immobiliare continua a rivestire un ruolo centrale incontrastato; la razionalizzazione complessiva dei tributi, imposta dalla recente riforma, ha trovato, invece, attuazione per alcuni qualificanti aspetti, mentre per altri stenta a realizzarsi in quanto si è assistito a un susseguirsi di ripensamenti e di rinvii.

La linea di razionalizzazione rivolta alla scomparsa dei cespiti di minor rilievo ha, infatti, segnato il passo nell'attuazione per quanto concerne la perdita della loro natura da parte di alcune entrate tributarie, che erano destinate a divenire tariffarie.

Le maggiori aspettative riposte negli strumenti di entrata non legati all'imposizione, privilegiando il ruolo delle entrate extratributarie, non hanno trovato piena realizzazione. L'esigenza di razionalizzazione e di snellimento posta alla base della riforma dei tributi locali era finalizzata a far sì che l'attività degli uffici tributari degli enti si concentrasse su pochi tributi, ma affinasse gli strumenti per la loro gestione, ottenendone tutte le potenzialità di gettito.

Non appare possibile estrapolare dalla manovra finanziaria per il 1999 (legge n. 448 del 1998 art. 31) un indirizzo univoco, mentre le disposizioni in tema di entrate sembrano essere maggiormente accomunate dall'intento di meglio ponderare e rinviare la messa a regime di innovazioni già in precedenza stabilite.

Il fatto di ponderare successivamente sistemi già varati ed in attesa di produrre effetti risponde essenzialmente alla politica di concertazione perseguita, dal cui esercizio possono essere rilevate difficoltà o distorsioni applicative di norme che compongono un sistema complesso, emerse nel tempo; tuttavia non si può sottacere che questo modo di procedere è apparso invalso negli ultimi esercizi tanto da disorientare anche gli operatori più esperti.

Il rinvio di maggior rilievo, disposto per effetto dell'art. 31, comma 40, della predetta legge, riguarda l'applicazione dei meccanismi di riequilibrio e perequazione dei trasferimenti erariali previsti dal d.lgs. n. 244 del 1997²⁹. La norma è frutto di una attenta ponderazione che si proponeva per rappresentare il sistema a regime per un lungo periodo nel quale si sarebbe dovuta realizzare l'azione riequilibratrice.

Questo rinvio ha reso ancora una volta necessario un intervento contingente per la determinazione dei trasferimenti, che anche nel 1999 sono stati improntati ad un criterio incrementale, mentre è mancato un assetto nella materia ispirato a finalità di armonia del sistema che trascendano l'esercizio in corso.

Le difficoltà assumono un carattere endemico e possono trovare in parte spiegazione nell'accelerazione che si attendeva nel settore tributario attraverso le partecipazioni, che però a loro volta hanno segnato il passo.

Un altro rinvio ha riguardato la messa a regime della tariffa per lo smaltimento rifiuti introdotta dal d.lgs. n. 22 del 1997 (art. 31, co. 7). In questo caso non si assiste ad uno slittamento incondizionato della sostituzione della tassa con la tariffa, ma il mantenimento del sistema fiscale o l'avvio di quello extratributario sono rimessi alla determinazione degli enti. Questa scelta, tuttavia, non può essere assunta secondo una piena discrezionalità, ma è legata ad un complesso di fattori in parte determinati dalle disposizioni di attuazione della normativa sullo smaltimento dei rifiuti ed in parte connessi ad aspetti organizzativi degli enti e cioè alla effettiva possibilità di calibrare l'apporto tariffario da richiedere agli utenti. In effetti si è avuto occasione di rilevare sia da analisi condotte dal Ministero dell'Ambiente che da riscontri effettuati nella

²⁹ Con l'art. 53, comma 9, della legge n. 388 del 2000 l'applicazione del d.lgs. 30.6.1997, n. 244, è stata ulteriormente rinviata al 1° gennaio 2002.

sede del controllo sulle gestioni³⁰ che la diffusione della tariffa nell'esercizio in esame è stata estremamente limitata e confinata a talune zone geografiche.

La legge si spinge, poi, a chiarire in modo probabilmente pleonastico che i regolamenti emessi per l'introduzione della tariffa sono sottratti al controllo del Ministero delle finanze; tale precisazione deve essere intesa come affermazione della natura non tributaria dei regolamenti suddetti che appare, peraltro, coerente con la linea di defiscalizzazione stabilita dal d.lgs. n. 446 del 1997.

E' appena il caso di ricordare ancora che il passaggio alla tariffa dovrà comportare, anche se con effetti limitati ai pochi enti che vi hanno provveduto, l'allocazione delle relative poste nel titolo III dell'entrata, provocando correlativamente una contrazione delle entrate tributarie.

Analoga proroga ha riguardato la tassa per l'occupazione di suoli ed aree pubbliche, che era stata a suo tempo abrogata dall'art. 3, comma 143, della legge n. 662 del 1996; abrogazione ribadita dall'art. 51 del d.lgs. n. 446 del 1997. I commi 14 e 20 dell'art. 31 della finanziaria per il 1999 fanno rivivere la tassa, ma consentono ai comuni ed alle province sia di mantenere la tassa stessa che di istituire la tariffa come cespite facoltativo. Il ripensamento è ancora nel segno di non operare una scelta decisa e, semmai, di affidare agli enti la possibilità di determinare in concreto il sistema da seguire. Volendo estrapolare una indicazione da questi comportamenti si può rilevare in primo luogo che una delle linee alla base della riforma dei tributi locali, posta con il d.lgs. n. 446 del 1997, e cioè quella della defiscalizzazione dei tributi minori, che era improntata ad intenti di semplificazione e di riduzione del sistema tributario locale, non ha evidentemente ricevuto il consenso degli enti, che hanno ritenuto preferibile non abbandonare il sistema fiscale che conferisce agli stessi maggiori prerogative nella gestione dell'entrata, anche se comporta qualche elemento di rigidità.

Un altro elemento che si può trarre è che le misure di revisione seguite hanno abbandonato l'idea di un sistema prestabilito ed hanno preferito rimettere agli enti le scelte da adottare. In questo modo la possibilità di determinazione del sistema di entrata appare notevolmente accresciuta, in quanto sul fronte dei tributi va registrata l'ampliata potestà regolamentare a cui si affianca la possibilità per talune fonti di entrata di optare tra la forma fiscale e quella tariffaria. In tal modo gli enti possono improntare a criteri discrezionali fondati sulle esigenze di ciascuno di essi l'estensione del sistema tributario, tenendo conto della situazione economica e della struttura della popolazione. Queste scelte richiedono, tuttavia, di disporre della capacità di regolazione del sistema che postula una previa analisi e valutazione dei possibili scenari e dell'impatto sui contribuenti.

Un ulteriore rinvio è stato posto dai commi 16 e 18 dell'art. 31 menzionato, che hanno differito al 2000 la devoluzione ai comuni delle imposte di registro, ipotecaria e catastale applicate agli immobili; si trattava di una innovazione inserita nel solco tradizionale dell'attribuzione ai comuni delle imposte sugli immobili, che tuttavia ha suscitato perplessità applicative ed è stata definitivamente abbandonata con l'art. 12, comma 4, della legge n. 133 del 1999³¹ e con l'art. 1 del d.lgs. n. 506 del 30 dicembre 1999.

Alle disposizioni recate nella materia dalla legge finanziaria che, come si è visto, appaiono mosse da intenti contingenti e non realizzano di certo un sistema provvisto di organicità, si affiancano quelle recate dal provvedimento collegato in materia fiscale e cioè dalla legge n. 133 del 1999, che ha invece un'impostazione organica e contiene una serie di disposizioni di delega per l'instaurazione di un sistema di finanza autonoma presso le regioni e gli enti locali.

Per quanto concerne gli enti locali, rilevano principalmente due questioni: l'addizionale sul consumo di energia elettrica, attribuita ai comuni ed alle province, e la compartecipazione all'IRPEF, alla quale si connette la necessità di porre una nuova disciplina per i trasferimenti erariali.

³⁰ Rapporto della Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente e dell'Osservatorio dei rifiuti anno 1999 e Relazione al Parlamento sui risultati dei controlli della gestione di enti locali redatto da questa Sezione Autonomie.

³¹ Questa devoluzione è stata definitivamente 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.

Relativamente all'addizionale elettrica, la nuova disciplina si diversifica a seconda che si tratti di consumi domestici o da parte di altre utenze. In questo modo viene operata una distinzione tra la tipologia delle utenze, che serve a distinguere la quota addizionale di pertinenza comunale da quella provinciale. L'attribuzione alla provincia della quota relativa alle utenze diverse dalle abitazioni, che sono prevalentemente riferite ad impieghi connessi ad attività produttive, appare appropriata in quanto il riferimento ad una dimensione territoriale più ampia attenua i possibili squilibri distributivi.

Inoltre le province, a differenza dei comuni, sono state dotate della facoltà di incidere sulla applicazione del tributo stabilendo incrementi sino a circa il 20% della quota base.

Per i comuni, invece, si tratta di una mera devoluzione, non disponendo essi di alcuna possibilità di modulare la quota del tributo, che resta fissata dalla norma.

Per svolgere delle considerazioni sulla portata di questo tributo conferito ai comuni ed alle province deve essere tenuto presente che i consumi elettrici costituiscono un indicatore di benessere, per cui appare evidente, e l'analisi successiva potrà confermarlo, che il maggior gettito dovrà riscontrarsi nelle zone più sviluppate del paese. Queste valutazioni possono estendersi ai comuni ed alle province, tenendo presente che, per queste ultime, un indicatore diretto del gettito è costituito dal livello di industrializzazione del territorio provinciale.

E' da rilevare, inoltre, che questa devoluzione non dovrebbe comportare effetti sulla dotazione complessiva di risorse destinata a ciascun ente, in quanto si prevede che gli effetti prodotti verranno sterilizzati attraverso una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali.

L'art 10 della legge n. 133 del 1999 introduce, al comma 12,, una norma di salvaguardia per gli enti locali, garantendo ad essi l'accesso alle procedure di liquidazione e di accertamento delle addizionali, in tal modo ponendo in evidenza la necessità di un monitoraggio dell'attività svolta da un soggetto privato nella gestione di un tributo.

L'altro versante delle innovazioni poste dalla legge n. 133 del 1999 riguarda il sistema di finanziamento autonomo degli enti locali, che si appunta sulla introducenda devoluzione di quote dell'IRPEF. Va ricordato, al riguardo, che l'addizionale all'Irpef ha trovato la disciplina originaria nel d.lgs. n. 360 del 1998, che ha ipotizzato un sistema principalmente rivolto a rendere possibile l'effettivo trasferimento di compiti e di funzioni agli enti locali ai sensi dell'art. 7 della legge n. 59 del 1997. In tale sede si determinava una misura della compartecipazione da fissare con decreto del Ministro delle finanze in misura non inferiore all'1% del reddito imponibile oltre alla aliquota base di compartecipazione. Viene altresì prevista la facoltà per i comuni di istituire un'addizionale a questa, nella misura massima dello 0,5% nel triennio³². Si intendeva così mettere in campo un meccanismo che avrebbe prodotto la progressiva abolizione dei trasferimenti erariali, in quanto nella devoluzione di quote dell'Irpef c'è la potenzialità di coprire l'intero fabbisogno non assicurato dai vigenti tributi locali. In questa direzione si è aperta anche la valutazione sulla opportunità di assegnare anche agli enti locali, oltre che alle regioni, una quota del gettito dell'IVA.

In questo scenario è possibile svolgere qualche considerazione; infatti, considerando che il valore di un punto dell'Irpef può essere stimato intorno a 2000 miliardi di lire, la determinazione della quota di compartecipazione in 4,5 punti farebbe ottenere un apporto di grande significato e tale da raggiungere quasi l'importo del fondo ordinario³³ per il 2000. Nel complesso emerge un disegno rivolto a conferire agli enti una più spiccata attitudine a provvedere con propri mezzi al fabbisogno finanziario accresciuto per via dell'attribuzione ad essi di un maggior novero di funzioni e dei conseguenti incumbenti amministrativi.

Con l'art. 67, comma 3, della legge n. 388 del 23.12.2000 (finanziaria 2001) è stata istituita dall'anno 2000 per i comuni delle regioni a statuto ordinario una compartecipazione al gettito IRPEF 2001 pari al 4,5%, con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali.

³² Per una esposizione della disciplina IRPEF di cui al d.lgs. 360 del 1998 vedasi anche successivo paragrafo 3.3.2.

³³ La dotazione prevista nel 1999 è 14.528 miliardi di lire.

Una necessità contingente da affidare alla compartecipazione è costituita inoltre dalla compensazione di altre entrate tributarie che si intendeva devolvere agli enti locali e che sono state abolite; si tratta dell'abolizione alla compartecipazione all'IRAP, disposta dall'art. 10, comma 1 lettera o), della stessa legge n. 133 del 1999 e dall'art. 11 del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, nonché del ripensamento sull'attribuzione del gettito dell'imposta di registro, soppressa dall'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 506.

Va ricordato, al riguardo, che l'imposta regionale sulle attività produttive esercitate nel territorio, di recente istituzione, costituisce l'innovazione di maggior rilievo introdotta in materia di tributi degli enti territoriali; tale imposta, che incide notevolmente nell'assetto della finanza degli enti territoriali maggiori, in precedenza essenzialmente di trasferimento, avrebbe dovuto comportare novità anche nel campo degli enti locali. Ciò era in parte dovuto al fatto che contestualmente alla sua istituzione sono state soppresse l'imposta comunale per l'esercizio di imprese arti e professioni e le tasse di concessione comunali e, quindi, per integrare il gettito venuto a mancare, era previsto che una corrispondente quota dell'I.R.A.P. venisse devoluta agli enti locali. Oltre a ciò le regioni erano dotate della facoltà di attribuire alle province e ai comuni quote di compartecipazione al gettito dell'imposta anche al fine di finanziare funzioni delegate.

L'abolizione dal 2001 della compartecipazione comunale, che pure risponde a valutazioni congrue sulla natura del tributo da devolvere e sulla disciplina applicativa, ha generato, quindi, una necessità di compensazione delle entrate che comunque l'attivazione dell'IRAP ha fatto venire meno.

Il sistema del federalismo fiscale doveva trovare completamento nella delega contenuta nell'art. 10, comma 1 lettera f), della cennata legge n. 133 del 1999 rivolta alla revisione dei sistemi di trasferimenti erariali agli enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI, nonché alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. Questa delega non è stata esercitata dal Governo ed è decaduta³⁴.

La delega appariva sostanzialmente rivolta a riequilibrare i contributi ordinari in modo da assicurare a tutti gli enti un livello sufficiente a finanziare i servizi indispensabili e a perequare la base imponibile in modo da far corrispondere il livello delle entrate allo sforzo fiscale sostenuto, correggendo le sperequazioni dovute alla diversità degli imponibili per ottenere, a parità di aliquota, un livello comparabile dei servizi nelle zone meno avvantaggiate.

Il secondo meccanismo risultava di particolare pregnanza in considerazione del fatto che lo stesso testo normativo prevedeva un aumento impositivo e della capacità fiscale connesso allo sviluppo delle compartecipazioni.

Venendo all'esame specifico delle innovazioni che hanno riguardato il 1999, si rileva che in quell'esercizio si assiste agli effetti dell'abolizione dell'ICIAP e del passaggio al regime facoltativo della TOSAP. Si tratta di provvedimenti volti ad alleggerire il carico d'imposta sulle attività produttive, anche se nel caso della TOSAP si è assistito ad un passaggio da un regime fiscale obbligatorio ad uno nel quale gli enti possono optare per l'istituzione di un canone, ma che non realizza uno sgravio effettivo nei confronti delle imprese.

Oltre a ciò deve essere valutato l'impatto che l'applicazione del patto di stabilità può aver dispiegato in materia di entrate, in quanto tra le azioni indicate per il raggiungimento degli obiettivi vi è quella rivolta al potenziamento dell'attività di accertamento dei tributi propri al fine di aumentare la base imponibile; ma per avere effetti più immediati sul saldo determinato dal patto si sarebbe dimostrata maggiormente efficace un'azione intesa ad accelerare le riscossioni e ad assicurarne la piena realizzazione.

³⁴ Il termine accordato per l'emanazione del decreto delegato è spirato senza che si sia provveduto a tale adempimento; il rinnovo della delega, contenuto in un disegno di legge presentato al Parlamento nel dicembre 2000, non è stato effettuato entro la scadenza della passata legislatura. Il Ministro dell'interno aveva affidato all'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali l'incarico di studio per la realizzazione di un sistema di trasferimenti fondato su criteri obiettivi. Il nuovo sistema non è intervenuto neppure entro l'esercizio 2000; in base alle disposizioni della legge finanziaria, dal 2001 avrebbe dovuto avere inizio l'applicazione del d.lgs. n. 244 del 1997, termine ulteriormente prorogato.

In particolare nell'esercizio 1999 veniva offerta agli enti, che si proponevano di incrementare lo sforzo fiscale per ottenere uno sviluppo delle entrate tributarie, una duplice possibilità e cioè l'incremento delle aliquote ICI o l'applicazione della addizionale all'IRPEF.

E' da rilevare al riguardo che, contrariamente all'imposta sugli immobili per la quale, specie in virtù dell'ampliato potere regolamentare, è prevista un'effettiva autonomia di gestione per l'ente locale, le regole per la gestione dell'IRPEF restano sostanzialmente di competenza centrale, né appare ipotizzabile un decentramento della regolamentazione se non limitato ad aspetti marginali come l'applicazione di una aliquota aggiuntiva. Va aggiunto, poi, che l'imposta sui redditi è fortemente improntata a criteri di progressività, ed anche l'addizionale si innesta su tale sistema, mentre la progressività è un elemento rimasto sinora estraneo all'imposizione locale. L'introduzione della addizionale potrà ravvivare l'interesse dei comuni alla partecipazione alle attività di accertamento dell'imposta mediante comunicazione all'amministrazione finanziaria di ogni utile informazione.

La scelta dell'addizionale è apparsa, comunque, problematica in quanto, anche se la sua applicazione viene percepita in modo meno diretto rispetto ad altre imposte locali operando su un tributo non di stretto dominio dell'ente, essa inasprisce il carico fiscale sui contribuenti. I comportamenti dei comuni sono apparsi di conseguenza piuttosto prudenti al riguardo; infatti, la delibera per prevedere l'applicazione dell'addizionale, che doveva essere adottata entro il 31 marzo 1999, per quell'anno è stata emessa in solo 2435 enti sul complesso, pari a circa il 34%, ed ha dato luogo ad un gettito di circa 550 miliardi di lire.

Va aggiunto, relativamente alle province, che con l'art. 56 del d.lgs. n. 446 del 1992 è stata concessa la potestà, dal 1999, di istituire con regolamento l'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione al PRA, in sostituzione di quella erariale e della addizionale provinciale, abolite con l'art. 51 della stessa legge ed il cui gettito doveva essere esattamente corrispondente a quello dei due tributi aboliti. Dalla stessa data del 1.1.1999 è stato attribuito alle province il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile ramo auto. Il fondo ordinario spettante alle province doveva essere conseguentemente ridotto di un importo pari al gettito risultante dai predetti tributi.

Sul versante dei trasferimenti erariali va notato altresì che le norme che ne regolano l'erogazione hanno subito nel tempo una evoluzione volta ad affermare un principio di progressivo riequilibrio e la maggiore rispondenza alle effettive necessità degli enti; tuttavia dal 1996 si è abbandonata la strada così indicata e di anno in anno sono stati sostanzialmente confermati gli importi già attribuiti, in attesa dell'entrata in funzione delle misure di riequilibrio previste dal d.lgs. n. 244 del 1997. Si è già detto della sorte di tale provvedimento e della delega non attuata e decaduta.

In sostanza, in termini di competenza i fondi sono stati rideterminati di anno in anno per consentire l'incremento di risorse pari al tasso d'inflazione programmato, ed in tal senso ha operato anche l'art. 31, comma 11, della legge n. 448 del 1998 (finanziaria per il 1999).

Va ricordato altresì che, se sul fronte della competenza si è assistito ad una sostanziale stabilità del sistema con ridotte modificazioni degli stanziamenti, le erogazioni di cassa hanno subito per i trasferimenti erariali ben più evidenti variazioni a partire dal 1997, esercizio nel quale esse sono state condizionate al raggiungimento di un certo livello delle giacenze. La situazione indotta dalla stretta di cassa ha avuto macroscopiche conseguenze nel 1997 e, come rilevato nelle precedenti relazioni, si è in seguito assistito ad una progressiva normalizzazione. Tuttavia il livello del 1996 è stato raggiunto solo negli ultimi esercizi e, comunque, non si è normalizzata la situazione dei residui.

Nel quadro che si delinea al termine degli anni '90, mentre permangono e si rafforzano le spinte al conferimento di nuove funzioni, si è assistito sul fronte delle entrate all'abolizione dell'ICIAP e delle concessioni comunali, alla introduzione di un regime misto per la TOSAP e per l'imposta sulla pubblicità, mentre la devoluzione ai comuni del gettito derivante dalle

imposte di registro, ipotecarie e catastali su atti traslativi aventi ad oggetto beni immobili, è stata - come già detto - eliminata.

Rimane centrale il ruolo rivestito dalla tassazione sugli immobili, che ha ricevuto una nuova disciplina da parte del d.lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997, che esalta il ruolo dei regolamenti comunali; tuttavia dal 1999 emerge la possibilità di ottenere ulteriore gettito anche dall'applicazione di un'aliquota addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche.

Come rilevato nelle precedenti relazioni, il settore della contribuzione erariale stenta ad assumere un assetto soddisfacentemente equilibrato dopo la spinta innovatrice prodotta dal d.lgs. n. 504 del 1992.

In questo campo, specularmente a quello delle entrate proprie, si ripropongono i temi della adeguatezza delle risorse da assegnare agli enti e quello della tutela della finanza erariale, che tende sempre più a ritrarsi dal finanziamento diretto degli enti locali.

3.3 Quadro complessivo delle entrate correnti

Anche nel presente referto, come nei precedenti, attraverso l'esame dei dati tratti dai conti consuntivi pervenuti alla Sezione, viene verificata la rispondenza dell'andamento delle entrate correnti degli enti locali con gli indirizzi programmatici e le norme di attuazione degli stessi, poste in riferimento all'esercizio 1999, illustrati nei precedenti paragrafi. Vengono altresì evidenziati gli aspetti contabili più rilevanti della gestione in relazione al programma tracciato nel piano delle rilevazioni.

Per l'anno 1999 sono state sottoposte ad esame 98 province, 1169 comuni e 232 comunità montane, i cui consuntivi erano disponibili sia per il 1998 che per il 1999, in modo da poter operare confronti su dati omogenei. Nel biennio preso in considerazione i rendiconti sono stati compilati sulla base dei modelli approvati con il DPR n. 194 del 1996, entrati pienamente a regime.

Prima di procedere all'esame dei dati per categorie di enti, si ritiene opportuno illustrarli nel seguente quadro generale complessivo delle entrate correnti:

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1998	1999	Var. %
Province	9.641.460	10.422.664	8,10
Comuni	54.469.860	56.607.910	3,93
Comunità montane	691.126	741.516	7,29
Totali	64.802.446	67.772.090	4,58

Riscossioni in conto competenza

	1998	1999	Var. %
Province	3.938.036	6.704.954	70,26
Comuni	28.748.774	32.326.093	12,44
Comunità montane	350.201	378.201	8,00
Totali	33.037.011	39.409.248	19,29

Residui in conto competenza

	1998	1999	Var. %
Province	5.703.424	3.717.710	-34,81
Comuni	25.721.086	24.281.817	-5,60
Comunità montane	340.925	363.315	6,57
Totali	31.765.435	28.362.842	-10,71

Accertamenti in conto residui

	1998	1999	Var. %
Province	6.360.882	8.788.690	38,17
Comuni	30.676.686	36.225.987	18,09
Comunità montane	410.383	544.616	32,71
Totali	37.447.951	45.559.293	21,66

Riscossioni in conto residui

	1998	1999	Var. %
Province	3.190.275	3.197.764	0,23
Comuni	19.700.959	23.839.932	21,01
Comunità montane	196.947	247.887	25,86
Totali	23.088.181	27.285.583	18,18

Residui da residui

	1998	1999	Var. %
Province	3.170.607	5.590.926	76,34
Comuni	10.975.727	12.386.055	12,85
Comunità montane	213.436	296.729	39,02
Totali	14.359.770	18.273.710	27,26

Residui totali

	1998	1999	Var. %
Province	8.874.031	9.308.636	4,90
Comuni	36.696.813	36.667.872	-0,08
Comunità montane	554.361	660.044	19,06
Totali	46.125.205	46.636.552	1,11

Riscossioni totali

	1998	1999	Var. %
Province	7.128.311	9.902.718	38,92
Comuni	48.449.733	56.166.025	15,93
Comunità montane	547.148	626.088	14,43
Totali	56.125.192	66.694.831	18,83

I risultati complessivamente realizzati dalle tre categorie di enti che emergono dal quadro precedente confermano anche nel 1999 la tendenza, ormai ininterrotta da svariati anni, alla crescita delle entrate correnti sotto il profilo degli accertamenti, con un tasso di incremento del 4,58%, decisamente più elevato di quello registrato nel precedente biennio (2,71%), che corrisponde in valore assoluto a 2.970 miliardi di lire circa.

I ritmi di crescita sono comunque molto più elevati nelle province (8,1%) e nelle comunità montane (7,29%) che non nei comuni (3,93%). Conferma, questa, che le prime sono tuttora interessate da spinte espansive nel segno del conseguimento di una più ampia autonomia finanziaria, laddove invece per i comuni il processo di sviluppo autonomistico può dirsi maggiormente compiuto. Anche le comunità montane realizzano un significativo incremento, pur non avendo entrate tributarie, dovuto evidentemente, nella sostanziale invarianza dei trasferimenti, ad una proficua gestione dei beni patrimoniali e dei servizi.

Dopo tre anni di ininterrotta flessione dei flussi di cassa, le riscossioni in conto competenza aumentano, complessivamente del 19,29%, ma con un tasso d'incremento per le province addirittura del 70,26%. Ciò può essere la risultante della maggiore incidenza che stanno assumendo nel rapporto di composizione le entrate tributarie provinciali rispetto a quelle da trasferimento, che sono

sottoposte alle restrizioni di cassa; per le province, inoltre, la velocità di realizzazione delle entrate correnti può porsi in relazione con la natura di imposizione indiretta che contraddistingue i nuovi tributi ad esse devoluti (imposta sulle formalità di trascrizione al PRA; imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile da circolazione di autoveicoli).

Il tasso di realizzazione delle entrate di competenza si attesta al valore del 58% circa e, pur recuperando alcuni punti percentuali rispetto a quello conseguito nel 1998 (51%), rimane tuttavia a livelli ancora poco soddisfacenti, se si tiene conto della natura delle entrate correnti, suscettibili in gran parte di essere riscosse nella competenza.

Il miglioramento del tasso di realizzazione dell'entrata esplica i suoi effetti positivi sullo stock dei residui della competenza, che flettono del 10,71%, dopo l'anomala impennata registrata nel 1997 (73,37%) dovuta al primo impatto dei vincoli imposti al tiraggio di tesoreria.

Aumentano notevolmente anche le riscossioni in conto residui, del 18,18%, e conseguentemente quelle totali, del 18,83%.

Il tasso di smaltimento dei residui scende invece al 59,8%, rispetto al 61,7% realizzato nel 1998. I residui totali, comunque, per la compensazione operata dalle contrazioni di quelli provenienti dalla competenza, registrano il modestissimo incremento dell'1,1% rispetto al 21,4% del biennio '98-'97 e del 54,8% del 1997-1996, portandosi al valore assoluto di 46.636,5 miliardi di lire.

Pur restando sempre ingente la mole complessiva dei residui, si è comunque ridimensionato il fenomeno abnorme segnalato nei precedenti referti, in particolare per il 1997, della diversificazione tra la gestione di cassa delle entrate correnti rispetto a quella di competenza, per effetto delle manovre del governo che hanno appunto sottoposto a vincoli soltanto i flussi di cassa e non gli stanziamenti di competenza.

Per il 1999 si possono quindi cogliere le seguenti linee direttrici caratterizzanti la gestione di parte corrente delle entrate in riferimento alle tre categorie di enti del comparto:

- crescita consistente, anche in termini reali, degli accertamenti in conto competenza, a conferma di una tendenza non interrotta dal 1995;
- ripresa notevole dei flussi di cassa, anche di quelli sulla competenza, dopo la stasi registratasi nel 1997-1998;
- stabilizzazione della mole dei residui attivi.

I predetti risultati sono stati conseguiti con orientamenti convergenti delle tre categorie di enti considerati, con punte comunque di particolare vivacità che caratterizzano le province.

3.3.1 Le amministrazioni provinciali

All'esame delle entrate correnti delle province, relative ai primi tre titoli, si premette l'illustrazione in prospetti riepilogativi dei risultati conseguiti, in termini di competenza e di cassa:

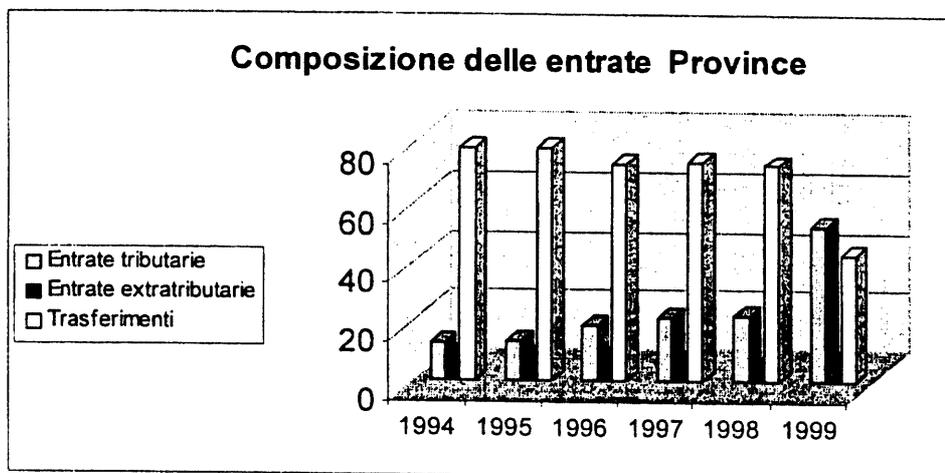
Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1998	1999	Var. %
Entrate tributarie	2.154.724	5.442.219	152,57
Entrate	457.260	507.556	11,00
Trasferimenti	7.029.476	4.472.889	-36,37
Totale	9.641.460	10.422.664	8,10

Riscossioni in conto competenza

	1998	1999	Var. %
Entrate tributarie	1.858.376	4.733.324	154,70
Entrate	265.099	313.237	18,16
Trasferimenti	1.814.561	1.658.393	-8,61
Totale	3.938.036	6.704.954	70,26



L'incidenza delle entrate tributarie sul totale di quelle correnti, che aveva registrato una costante ma lenta crescita negli anni precedenti, mostra invece nel 1999 un picco di circa 30 punti percentuali, che porta detta fonte di finanziamento a rivestire per la prima volta un ruolo preponderante (52,2%), ribaltandosi il suo rapporto con i trasferimenti.

Questi ultimi, nella linea di un costante ridimensionamento, smentito in lieve misura solo nel 1997, vengono ridotti al peso del 42,9% del totale delle entrate correnti. Tutto ciò, in piena coerenza con le politiche economico-finanziarie e con i mutamenti istituzionali degli ultimi anni, descritti nei precedenti paragrafi, che vedono lo Stato ritirarsi progressivamente dal sostegno degli enti locali, nel segno di un sempre maggior perseguimento della loro autonomia finanziaria, attraverso l'attribuzione di elevati poteri fiscali.

Rimane infine pressoché costante nel rapporto di composizione, dopo il calo subito nel 1997, il peso delle entrate extratributarie, che costituiscono un cespite ancora secondario per le province, che non erogano servizi pubblici locali.

Entrate tributarie

Le entrate tributarie delle province nel 1999, in termini di accertamenti sulla competenza, assommano a 5.442 miliardi, con un incremento in valore assoluto rispetto agli importi del 1998 di 3.287 miliardi, pari al 152,5%. Anche sul fronte delle riscossioni in conto competenza si conseguono enormi aumenti (154,7%).

Le ragioni di questo balzo in avanti vanno in buona parte imputate, come già esposto, alla devoluzione alle province, nell'anno in questione, dell'intero gettito di due tributi erariali (imposta di iscrizione al PRA e di assicurazione R.C. auto).

La crescita delle entrate tributarie interessa le province di tutte le regioni, con oscillazioni del tasso tra il 35% del Friuli-Venezia Giulia ed il 200% dell'Abruzzo.

L'indice di realizzazione delle entrate sulla competenza si attesta sull'87%, ad un valore cioè di poco superiore a quello realizzato nel 1998 (86,2%).

Rispetto all'anno precedente, si nota nel 1999 un consistente aumento dei residui, soprattutto di competenza (139%), che si portano a 709 miliardi sui 751 totali. Ciò è conseguenza, comunque, dell'enorme aumento della massa acquisibile, a sostanziale invarianza della velocità di realizzazione.

La categoria delle imposte (1[^]), che assommano per accertamenti a 5.071 mld. di lire, ricopre il 93% delle entrate tributarie ed influenza quindi con il suo peso il trend dell'intero titolo I.

La quota maggiore di gettito viene realizzata in Lombardia (1.056 mld. di lire), seguita dall'Emilia Romagna (492 mld. di lire), dal Piemonte (485 mld. di lire), dalla Toscana (420

mld. di lire). Scarso rilievo hanno invece per le province le entrate della categoria 2[^] (tasse), che nel rapporto di composizione costituiscono lo 0,6% circa del titolo.

Trasferimenti correnti

Gli accertamenti delle entrate del Titolo II, come già evidenziato, subiscono nel 1999 una flessione quasi del 37%, equivalente a 2.557 miliardi, che si colloca in posizione speculare all'enorme aumento del gettito tributario. Dall'esame del rapporto di composizione tra i diversi cespiti delle entrate correnti è emerso che per la prima volta nel 1999 i trasferimenti non costituiscono per le province l'entrata di maggiore consistenza. Diminuiscono anche le riscossioni in conto competenza, ma in misura minore (8,6%). La velocità di realizzazione dell'entrata sulla competenza rimane ad un livello basso, il 37%, anche se superiore al 25,8% realizzato nel 1998. Il fenomeno del rallentamento della cassa per le entrate trasferite, segnalato anche per i precedenti esercizi, è conseguenza delle manovre di contenimento del fabbisogno statale in termini di cassa.

La difficoltà di smaltimento dei trasferimenti, (l'indice è del 34,5%), ha riguardato anche la gestione dei contributi provenienti dai precedenti esercizi.

La mole dei residui attivi totali rimane comunque stazionaria, attestata all'importo di 7.997 miliardi per effetto dell'enorme riduzione degli accertamenti del 1999.

L'incidenza del totale dei residui sugli accertamenti di competenza nel 1999 è del 178,8%; essa è quindi aumentata rispetto al 113,7% registrato nel 1998.

L'andamento di segno negativo dei trasferimenti sulla competenza ha riguardato tutte le regioni, tranne il Friuli Venezia Giulia e la Basilicata. I cali più consistenti hanno interessato comunque la Lombardia (-81%), che ha avuto il maggior gettito tributario, il Veneto (-76%), il Lazio (-69%).

Quanto alle diverse categorie del Titolo II, un ruolo di rilievo giocano pur sempre le contribuzioni statali (cat. 1[^]) che coprono nel complesso la quota del 46% dei trasferimenti, seguita dai contributi delle regioni, con il 22% ed il 29% per le funzioni delegate.

Entrate extratributarie

Le entrate da proventi e servizi, in termini di accertamenti di competenza, registrano nel 1999 un discreto miglioramento, pari all'11%, portandosi all'importo di circa 508 miliardi. L'aumento interessa anche le riscossioni, sia dell'anno (18%), che totali (27%). Restano comunque per le province una fonte di entrata dal peso limitato (4,87%), non coinvolta dalle vivaci dinamiche che hanno contrassegnato in questo esercizio l'andamento dell'altra fonte di entrate proprie, quelle tributarie.

Il tasso di realizzazione sulla competenza è piuttosto basso (61,7%), se si considera che detti introiti non sono soggetti ad alcun vincolo di erogazione. Ancora meno elevato è il tasso di smaltimento dei residui (33,7%).

L'andamento positivo degli accertamenti non interessa gli enti di tutte le regioni. In alcune infatti (Sardegna, Veneto, Puglia, Sicilia, Friuli V.G. e Basilicata) si notano valori di segno contrastante.

Una delle categorie più consistenti di entrate per le province è quella dei proventi derivanti dall'amministrazione del patrimonio, che copre nel 1999 il 28% dell'intero titolo.

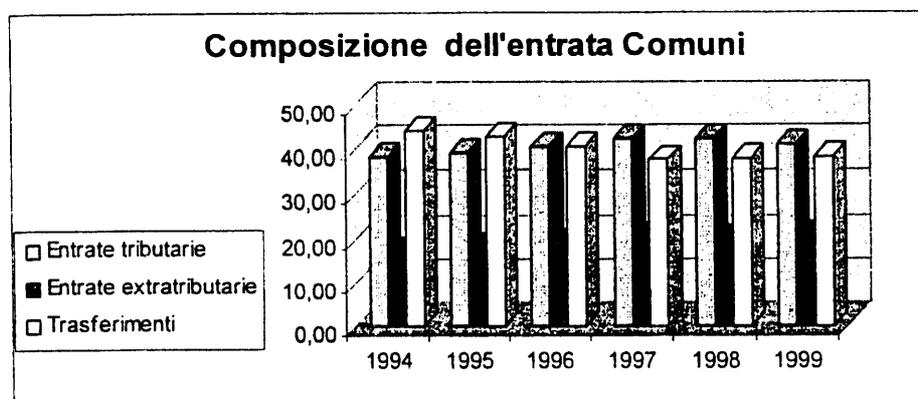
3.3.2 Amministrazioni comunali

L'esame dei risultati delle entrate correnti, conseguiti dai comuni nel corso del 1999, secondo i dati di competenza e di cassa, viene esposto nei seguenti quadri riepilogativi:

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	1998	1999	Var. %
Entrate tributarie	22.986.059	23.215.481	1,00%
Entrate extratributarie	10.851.215	11.657.181	7,43%
Trasferimenti	20.632.586	21.735.248	5,34%
Totale	54.469.860	56.607.910	3,93%



La linea di costante espansione, anche se di entità ridotta, della quota coperta dalle entrate tributarie, che aveva portato queste ultime a superare per la prima volta i trasferimenti nel 1997, subisce una battuta d'arresto, più di un punto percentuale, portandosi il peso dei tributi al 41% delle entrate correnti. Parallelamente s'interrompe, ma questo già dal 1998, il fenomeno del continuo decremento dei trasferimenti, che nel 1999 incidono sul totale per il 38,4%; e questo, in contrasto con le linee programmatiche del progressivo disimpegno dello Stato dal finanziamento ordinario degli enti locali e dello sviluppo delle entrate proprie. Ciò nonostante, le entrate tributarie restano la fonte primaria di approvvigionamento della parte corrente del bilancio.

Tendono invece a crearsi uno spazio più significativo le entrate da proventi e servizi, che coprono il 20,86% dell'importo complessivo. Le entrate proprie, comunque, per la perdita di peso dei tributi, vedono ridotta la loro incidenza al 61,6%, rispetto al 62,1% del 1998.

Il rapporto di composizione in termini di cassa viene evidenziato nel seguente prospetto:

Riscossioni totali

(in valori percentuali)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Entrate tributarie	37,00	40,00	40,33	49,59	44,49	40,76
Entrate	17,00	16,40	18,59	23,00	19,81	20,86
Trasferimenti	46,00	43,60	41,08	27,41	35,70	38,38
Totale	100	100	100	100	100	100

Sotto il profilo delle riscossioni totali i diversi cespiti di entrata mostrano dinamiche più veloci in quanto, coerentemente con gli andamenti finanziari sopra enunciati, la quota di trasferimenti sale di quasi tre punti percentuali, portandosi al 38,3%, mentre le entrate tributarie scendono al 40,76% cioè di quasi quattro punti.

Entrate tributarie

Confermandosi una linea che è ormai una costante degli ultimi esercizi, anche nel 1999 gli accertamenti in conto competenza aumentano, anche se di una misura, l'1%, decisamente inferiore ai miglioramenti conseguiti nel passato (3,6% nel 1998; 5,12% nel 1997; 5,44% nel 1996). In valore assoluto l'incremento è stato soltanto di 230 miliardi, e gli accertamenti si sono attestati a 23.215 mld. di lire.

Non essendo intervenute novità nel corso dell'anno, se si esclude l'addizionale IRPEF di cui al successivo paragrafo, il sistema di fiscalità locale, incentrato principalmente sull'ICI, mostra di aver raggiunto il pieno della sua maturità e di non avere quindi ulteriori margini di recupero, se non attraverso l'ampliamento della base imponibile.