

singolo comune della Regione Lombardia potrà adattare i criteri e indirizzi generali posti dalla regione alla propria peculiarità organizzativa e dimensionale, purchè nel rispetto dei principi fondamentali e degli istituti dichiarati inderogabili. Così ad esempio, per quanto concerne la composizione e la presidenza della commissione edilizia, i criteri e gli indirizzi si configurano non come condizione di legittimità bensì quali indicazioni di mera opportunità, rimettendo ad ogni singolo comune, nell'ambito della propria sfera di autonomia la definizione di questa delicata materia.

Altra preoccupazione di quelle disposizioni regionali è di definire la corretta funzione del regolamento edilizio rispetto al piano regolatore generale, evitando commistioni fra i due strumenti che in passato avevano comportato notevoli problemi interpretativi ed attuativi, sia per i comuni che per i cittadini.

In definitiva, la legge regionale n.23 del 1997 si segnala proprio perchè, in forza di essa, in particolare del suo art.12, i regolamenti edilizi adeguati ai criteri ed indirizzi posti dalla Regione Lombardia, saranno approvati direttamente dai comuni, senza necessità di ulteriori verifiche e approvazioni da parte della giunta regionale e realizzando, quindi, quella celerità e quella duttilità tanto auspiccate ed perseguite.

## **10 Evoluzione della normativa sui servizi di tesoreria e sulla riscossione. Analisi a campione di convenzioni di tesoreria**

### **10.1 Servizio di tesoreria degli enti locali**

#### **10.1.1 Profilo storico**

Il servizio di tesoreria necessita di un complesso di beni e personale costituiti e organizzati per l'approvvigionamento, la custodia e la movimentazione del denaro. Lo svolgimento delle relative attività, necessarie per il perseguimento dei fini propri dell'ente, richiede da parte degli operatori esercizio di attività tipicamente professionali, ed una condotta specifica ed avveduta necessaria per un efficace raggiungimento del fine. La professionalità rappresenta la condizione indispensabile per il raggiungimento dell'efficienza e del conseguente vantaggio per l'ente.

Alla professionalità vanno uniti gli elementi funzionali e strumentali per lo svolgimento dell'attività, tutti integrati in un sistema che ha come mira non solo lo svolgimento del servizio ma anche la sicurezza del personale e del bene pubblico (denaro). Gli elementi che concorrono alla produzione del servizio necessitano di impegni finanziari anche di un certo rilievo, da parte di chi è chiamato a svolgere la funzione.

L'immanenza dei fattori umani e strumentali intimamente legati tra di loro, la complessità degli adempimenti richiesti, il conseguente impegno finanziario necessario per lo svolgimento in modo sistemico di tutte le attività, si ritiene siano all'origine delle ragioni poste a fondamento della scelta del legislatore di ogni epoca, per prediligere l'affidamento del servizio di tesoreria degli enti ad organismi privati esterni (esattore, ricevitore, istituto di credito ai sensi dell' art.171 del regio decreto n. 99 del 1891). Ciò perché gli apparati e le strutture private, retti da principi fondati sull'economia di mercato, il cui fine è la realizzazione degli utili, appaiono meglio organizzati nell'esercizio delle attività, che svolgono in maniera più rispondenti e meglio proiettati all'efficienza e produttività dell'impresa.

Il conferimento a terzi del servizio di cassa e la nomina del tesoriere o dell'incaricato della riscossione di tributi speciali traggono origine da disposizioni di leggi, risalenti al lontano 1891. Lo storico richiamo normativo viene fatto per sottolineare che l'affidamento a terzi del servizio trova le sue radici nel passato.

Le peculiarità tuttavia del sistema avevano già da tempo attratto l'attenzione del legislatore sulla necessità di regolare con una disciplina minuziosa l'attività dell'affidatario del servizio, al quale erano stati posti determinati obblighi quali: l'ammontare della cauzione, la misura dell'aggio o compenso, l'obbligatorietà di tenuta del bollettario delle riscossioni,

l'ammissibilità dei titoli legali di scarico dei mandati di pagamento, il conto finanziario della gestione ecc. Altra ipotesi prevista dalla legislazione dell'epoca, che seppure con diverse finalità è stata ricalcata da quella attuale, ha riguardo ai limiti di giacenza di cassa presso il tesoriere comunale prevedendo - così l'art. 171 del r.d. n. 297 del 1911 - che "in caso di incassi straordinari per mutui, riscossioni di capitali od altro, può la Giunta provinciale amministrativa ordinare il versamento nella Cassa dei depositi e prestiti o in un Istituto di emissione o nella Cassa postale di risparmio, in nome del Comune o della Provincia, per provvedere ratealmente all'impiego dei fondi relativi. Il versamento è obbligatorio quando tali incassi, insieme con i fondi di cassa, superino l'ammontare dei due terzi della cauzione, a meno che non sia dimostrata l'imminenza dei pagamenti per somme equivalenti". Quest'ultima disposizione sembra trovasse la sua *ratio* più nell'esigenza di sottrarre, per ragioni di sicurezza dell'erario, sovrabbondante denaro pubblico alla disponibilità del tesoriere che in quella dell'ottica moderna di disciplina delle giacenze di cassa, ispirata ad una politica finanziaria caratterizzata dal principio della globalità della finanza generale ove si intrecciano stretti collegamenti tra circolazione della moneta, inflazione, debito pubblico, riduzione della spesa pubblica e della relativa programmazione, tasso di sconto.

È proprio in relazione alla stretta colleganza di detti fattori che sorse con la legge del 29 ottobre 1984 n.720 il sistema della tesoreria unica, del quale appare opportuno fare un breve cenno.

La legge poneva l'obbligo del deposito dei fondi presso la tesoreria unica da parte degli istituti ed aziende di credito, nella loro qualità di organi di esecuzione delle attività finanziarie come tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici. Agli istituti ed alle aziende di credito si imponeva di attendere alle operazioni di incasso e di pagamento per conto degli enti pubblici mediante contabilità speciali (fruttifere ed infruttifere) aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

Questa Sezione, nel referto dello scorso anno, ha già ampiamente svolto una relazione sulla tesoreria unica e sulla sua futura sopravvivenza, tendenzialmente prevista dall'art.9 del d.lgs.279 del 7 agosto 1997 fino al 31 dicembre del 2001, con una sperimentazione operativa, a partire dal 1° gennaio 1999, tendente a far affluire presso alcuni enti locali, opportunamente individuati, i trasferimenti statali e le entrate proprie direttamente ai tesorieri degli enti.

Va ricordato che modificazioni legislative, relativamente all'obbligo dell'inserimento nel circuito del sistema di tesoreria unica anche dei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, sono state introdotte con la legge del 23 dicembre 1996, n. 662, provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 e recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L'applicazione della disciplina di attuazione delle norme sulla tesoreria unica anche nei confronti dei comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti, prevista dall'art.1 comma 155 della richiamata legge n. 662 con decorrenza dall'anno 1997 è stata spostata al 1. luglio 1998 dall'art.47 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 (collegato alla finanziaria 1998), con la temporanea esclusione dei comuni, il cui servizio di tesoreria era gestito da un soggetto diverso da quello indicato dall'art.50 del d.lgs. n.77 del 1995 (banca autorizzata o concessionaria della riscossione).

Tra i due sistemi (tesoreria unica e tesoreria locale) vi sono innegabili connessioni originate da ragioni pubblicistiche coinvolgenti settori di attività che riguardano la pubblica amministrazione. Una prima ragione si fonda sulla concezione economico-finanziaria moderna mirante all'obiettivo di una più accorta programmazione delle attività e di regolazione dei flussi di cassa derivanti dai trasferimenti statali. Una seconda ragione tende ad armonizzare, attraverso processi normativi di integrazione, le diverse attività che attualmente svolgono gli organismi pubblici nazionali. Un'altra ragione è connessa al perseguimento di obiettivi di finanza pubblica generale che si propongono come scopo primario la contrazione dell'indebitamento pubblico, resa ancora più pressante dall'appartenenza dell'Italia all'U.E. e dal rispetto del patto di stabilità.

### 10.1.2 Evoluzione normativa

Il servizio di tesoreria degli enti locali, trova la sua fonte normativa primaria nel d.lgs. n.77 del 25 febbraio 1995 e successive modificazioni aventi ad oggetto l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Va ricordato a tale proposito che l'art.40 della legge 23 dicembre 1998, n.448 ha previsto che la società poste italiane spa possa effettuare "incassi e pagamenti per conto delle amministrazioni pubbliche" e l'esercizio del servizio di tesoreria per conto degli enti pubblici. Con l'intento di presentare un quadro evolutivo dei profili normativi che hanno interessato la materia ed al fine di meglio comprendere le ragioni poste alla base delle radicali modificazioni legislative intervenute nel settore, saranno richiamati quei dettati normativi precedenti che oltre a presentare profili di attualità e di coerenza col d.lgs. n. 77 del 1995 dimostrano lo sviluppo graduale normativo intervenuto nel settore. La disamina dell'evoluzione normativa prescindere dalla citazione di norme prive di ogni valore con la legislazione vigente.

Il d.P.R. n. 858 del 15 maggio 1963, avente ad oggetto il testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette, all'art.73 detta norme sull'assunzione del servizio di tesoreria comunale stabilendo che il servizio comprende: la riscossione delle entrate che non rientrano fra quelle previste nell'art.1 (esigibili con ruoli esecutivi dall'autorità finanziaria); il pagamento delle spese e le altre incombenze demandate al tesoriere da norme legislative e regolamentari. Tra gli obblighi dell'esattore vi è quello di disimpegnare, su richiesta del comune, il servizio di tesoreria comunale con l'osservanza di tutte le norme relative al servizio stesso, il cui compenso se non previsto nel capitolato, nel bando di gara è da determinarsi d'accordo con il comune, o in caso di dissenso, dal prefetto, sentito l'intendente di finanza, in base al volume delle entrate e delle spese.

L'art.50 comma 1 del d.lgs. n. 77 del 1995 (abrogato dall'art.38 della legge del 18 febbraio 1999 n.28) stabiliva che il servizio di tesoreria degli enti locali "è affidato ad una banca autorizzata a svolgere l'attività di cui all'art.10 del d.lgs. del 1 settembre 1993 n.385" (avente ad oggetto il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia); il successivo comma 2 (abrogato dall'art.9 comma 6 della legge n. 127 del 15 maggio 1997) così statuiva "in conformità all'art.32 comma 5 del d.P.R. 28 gennaio 1988 n.43, a richiesta dell'ente locale il concessionario della riscossione assume il servizio di tesoreria".

Attualmente l'art.50 del d.lgs.n.77 del 1995, recante il titolo "Servizi di tesoreria degli enti locali" risulta così formulato dall'art.38 della legge del 18 febbraio 1999, n. 28:  
« Gli enti locali di cui all'articolo 1, comma 2, hanno un servizio di tesoreria che può essere affidato:

- a) per i comuni capoluoghi di provincia, le province, le città metropolitane, ad una banca autorizzata a svolgere l'attività di cui all'articolo 10 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385;
- b) per i comuni non capoluoghi di provincia, le comunità montane e le unioni di comuni, anche a società per azioni regolarmente costituite con capitale sociale interamente versato non inferiore a lire 1 miliardo, aventi per oggetto la gestione del servizio di tesoreria e la riscossione dei tributi degli enti locali e che alla data del 25 febbraio 1995 risultavano in possesso del codice rilasciato dalla Banca d'Italia per operare in tesoreria unica. Le società di cui alla presente lettera dovranno adeguare il capitale sociale a quello minimo richiesto dalla normativa vigente per le banche di credito cooperativo entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Le convenzioni per i servizi di tesoreria, scadute e non ancora assegnate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono rinnovate alle stesse condizioni con l'obbligo di mantenere il rapporto di lavoro del personale addetto in via esclusiva al servizio ».

Nella precedente formulazione del richiamato art.50, l'affidamento del servizio di tesoreria ad un soggetto determinato appariva vincolante. Prescriveva infatti la norma che lo svolgimento del servizio "è affidato" ad una banca autorizzata a svolgere l'attività di cui all'art.10 del d.lgs. del 1 settembre 1993 n.385. Nella nuova versione normativa, mentre per le

città metropolitane, per i comuni capoluoghi di provincia, le province, il vincolo dell'affidamento del servizio di tesoreria ad una banca autorizzata rimane tuttora valido, per i rimanenti enti locali si apre invece un più ampio margine di discrezionalità nella scelta che può riguardare anche società per azioni regolarmente costituite, fermo restando che la scelta dei soggetti abilitati non potrà prescindere da procedure ad evidenza pubblica.

La fluttuazione normativa sui soggetti cui può essere affidato l'incarico dello svolgimento del servizio di tesoreria per conto degli enti locali, non appare conclusa con la riformulazione dell'art.50 del d.lgs. n. 77 del 1995 il quale avrebbe dovuto costituire finalmente per gli enti stessi la norma di riferimento sui soggetti cui far cadere la scelta per la gestione del servizio. Altre norme sono infatti sopraggiunte a modificare la disciplina del settore. Col d.lgs. n.112 del 13 aprile 1999, col quale sembra concludersi l'esercizio della delega sulla riforma della riscossione, all'art.3 ultimo comma viene stabilito che "i concessionari del servizio nazionale di riscossione possono, nel rispetto delle norme vigenti, assumere il servizio di tesoreria degli enti locali."

Oggetto del servizio di tesoreria dell'ente è il complesso delle operazioni di natura finanziaria volte alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia dei titoli e valori ed a tutti gli adempimenti previsti da leggi, dallo statuto e dai regolamenti dell'ente e dalle norme pattuite ( art.51 del d.lgs.n.77 del 1995). L'art.68 del d.lgs. n. 77 stabilisce che gli enti locali possono richiedere anticipazioni di tesoreria, previa deliberazione della giunta, nel limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente dei primi tre titoli (titolo I entrate tributarie; titolo II entrate derivanti da trasferimenti; titolo III entrate extra tributarie); per le comunità montane dei primi due titoli.

L'affidamento del servizio, che viene regolato con una convenzione deliberata dall'organo consiliare, deve avvenire attraverso procedure stabilite nel regolamento di contabilità dell'ente locale, nel rispetto comunque dei principi della concorrenza (art.52 del d.lgs. n. 77), ferma restando l'ottemperanza agli obblighi pubblicistici imposti da norme dello Stato che necessariamente prevalgono su quelli di natura negoziale (es: tesoreria unica; assoggettabilità del tesoriere, quale agente contabile di diritto, alla giurisdizione della Corte dei Conti ex art. 58 della legge 142 del 1990).

In un paragrafo successivo verranno esaminate le convenzioni di tesoreria richieste a 50 enti, distribuiti nelle diverse aree geografiche. Sarà altresì indicata la metodologia seguita in fase istruttoria sui criteri guida dell'analisi.

## **10.2 Servizio di riscossione delle entrate tributarie ed extra tributarie degli enti locali: evoluzione normativa; riscossione in forma coattiva**

### **10.2.1 Evoluzione normativa**

Il d.P.R. n. 858 del 15 maggio 1963 recante il testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette, all'art.1 annovera, tra gli agenti della riscossione delle entrate, gli esattori comunali e consorziali. Stabilisce che alla riscossione delle entrate tributarie dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, esigibili dall'autorità finanziaria con ruoli esecutivi, provvedono gli esattori comunali e consorziali ed i ricevitori provinciali in via ordinaria ed i delegati governativi, in via straordinaria. Gli stessi agenti riscuotono le entrate per le quali sono autorizzati con legge a provvedere secondo le norme stabilite per l'esazione delle imposte dirette mediante ruoli.

Occorre subito precisare che la materia dei soggetti incaricati della riscossione delle entrate dello Stato, di cui se ne farà un brevissimo cenno, è diversamente disciplinata rispetto a quella degli enti locali.

Per quanto riguarda lo Stato il d.lgs. del 9 luglio 1997 n.23, emanato in forza della legge delega del 23 dicembre 1996 n.602, reca modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari, dei quali lo stesso decreto ha previsto la soppressione. L'art.4 indica i soggetti incaricati della riscossione delle entrate dei quali fa una dettagliata elencazione

l'art.2, stabilendo che ad essa vi provvedono: il concessionario del servizio nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio finanziario competente; gli istituti di credito; l'Ente poste italiane a seguito di decreto del Ministro delle finanze di concerto con quelli del tesoro, delle poste e delle telecomunicazioni. Detto decreto emanato in data 14 dicembre 1998 dal Dipartimento delle entrate del competente dicastero di concerto con il Ragioniere generale dello Stato ed il Segretario generale del Ministro delle comunicazioni, ha affidato alle Poste italiane il compito di riscuotere le entrate. L'emanazione del decreto ministeriale è stata preceduta da intese con l'Ascotributi che ha manifestato la propria disponibilità perché il compenso spettante alle Poste italiane, per il servizio di riscossione tramite sportelli automatizzati, sia regolato analogamente a quanto previsto per il settore bancario nell'ambito della procedura di conto fiscale. In base al decreto le poste dovranno accreditare irrevocabilmente al concessionario territorialmente competente le somme riscosse, al netto della commissione spettante.

Il complesso delle disposizioni regolanti il servizio di accertamento e di riscossione di tutte le entrate degli enti locali, trova anch'esso la sua fonte primaria nella legge del 23 dicembre 1996 n.602 recante delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi per il riordino, tra l'altro, della disciplina dei tributi locali. La delega risulta attuata col d.lgs. del 15 dicembre 1997 n.446, la cui vigenza è stata fissata al 1° gennaio 1998. All'art.52 viene sancita la potestà regolamentare generale delle province e dei comuni in materia di entrate proprie anche tributarie.

Il riconoscimento agli enti locali di loro potestà regolamentare, in materia di riscossione dei tributi e delle altre entrate trova la sua naturale collocazione nel progetto di attuazione del federalismo fiscale, da effettuare nel rispetto della superiorità gerarchica dei principi generali che informano l'ordinamento unitario. Infatti il d.lgs. n. 446 del 1997 ha indicato alcuni limiti alla potestà regolamentare degli enti locali e criteri ai quali devono essere informati i relativi regolamenti.

Un primo limite attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi, e della aliquota massima dei singoli tributi. Dovranno essere rispettati i principi di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. La vigenza dei regolamenti non può rendersi concreta prima del 1° gennaio successivo alla loro approvazione.

Per i regolamenti aventi ad oggetto le entrate tributarie viene imposto l'obbligo della comunicazione degli stessi al Ministero delle finanze unitamente alla delibera comunale o provinciale, con la possibilità da parte di detto ministero di impugnativa degli stessi, per vizi di legittimità, dinanzi alla giustizia amministrativa. Si realizza in tal modo una forma di vigilanza sulla legittimità degli atti normativi derivati, che il legislatore ha intestato ad un organo statale con l'intento di porre sotto garanzia l'osservanza del principio di legalità e la tutela dei contribuenti.

In materia di accertamento e di riscossione dei tributi e delle altre entrate, il d.lgs., oltre ad indicare i criteri, fornisce riferimenti specifici per la formazione dei relativi regolamenti stabilendo che:

- a) gli enti locali potranno procedere all'accertamento dei tributi anche nelle forme associate previste dagli articoli 24 25 26 e 28 della legge 8 giugno 1990 n.142;
- b) le procedure di affidamento a terzi, anche disgiuntamente, delle operazioni di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate dovranno essere attuate secondo le norme vigenti in materia di affidamento della gestione di pubblici servizi. Lo svolgimento del relativo servizio è affidato: mediante convenzione, alle aziende speciali di cui all'art.22 comma 3 lettera e) della legge 8 giugno 1990 n.142 oppure alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale previste dall'art.22 comma 3 lettera e) della citata legge 142; alle società miste per la gestione presso altri comuni; ai concessionari di cui al d.P.R. n. 43 del 28 gennaio 1988; ai soggetti iscritti nell'albo previsto dall'art.53 del d.lgs. n. 446 del 1997, senza che ciò comporti oneri aggiuntivi per il contribuente.

L'art.53 disciplina l'albo dei soggetti abilitati all'accertamento ed alla riscossione delle entrate degli enti locali, stabilendo che detto albo è tenuto presso il Ministero delle Finanze il quale definisce con decreti le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione. L'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza della gestione sono determinate da una apposita commissione nella quale è prevista un'adeguata rappresentanza dell'ANCI e dell'UPI.

Con la presenza in commissione dei rappresentanti degli enti locali, viene posto un altro tassello nel consolidamento del principio di partecipazione degli enti locali alla propria politica finanziaria ed al rafforzamento della loro autonomia. Autonomia che non si ferma al reperimento solo delle risorse ma si estende anche nell'ambito della gestione e più in particolare in quello della riscossione per la quale sono state introdotte importanti recenti novità legislative che, come di seguito sarà detto, avranno grandi implicazioni sulle disponibilità finanziarie e quindi sui flussi di cassa degli enti.

La previsione normativa dell'inserimento dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI nella commissione appositamente costituita permette a questi organismi, che prendono parte alla formazione delle decisioni, di essere non solo portatori di istanze e partecipi delle esigenze degli enti ma di concorrere all'esame delle domande di iscrizione nell'albo, ecc. Sono questi i profili che avranno la loro diretta efficacia sulla scelta eventuale, da parte degli enti locali, dei soggetti cui affidare l'incarico della riscossione delle entrate.

In merito alla scelta del soggetto cui commettere il servizio della riscossione va precisato che essa, quantunque operata nell'ambito di una rosa di soggetti abilitati, resta pur sempre affidata all'ente locale, al quale è offerta la facoltà di commettere il servizio ad un gestore che offra caratteristiche e requisiti oggettivi e soggettivi per un migliore espletamento del servizio.

Nella fase di avvio all'attuazione delle norme dispositive, un primo interrogativo che si pone è quello di stabilire quale organo sia competente a fissare ad esempio la razionalizzazione del numero e della dislocazione degli sportelli di riscossione in un certo ambito territoriale, nel caso in cui la scelta del gestore da parte dell'ente ricada sul concessionario della riscossione dei tributi statali. Questo compito spetterebbe al Ministero delle Finanze, nella sua qualità di organo cui compete di provvedere alla cura ed all'attuazione di una disciplina comune nel settore. Competerebbe di conseguenza al Ministero di valutare ed ottimizzare il numero degli sportelli che svolgono il servizio, nel giusto temperamento degli interessi dei contribuenti con quelli del concessionario.

Va a tal punto considerato che, nelle more dell'emanazione del regolamento da parte dell'ente locale, possono essere incaricati della riscossione delle rispettive entrate quegli stessi soggetti indicati nel d.lgs. n. 446 del 1997, il quale racchiude norme di principio da attuarsi anche nel caso di mancata emanazione di norme da esso derivate.

Altro aspetto riguardante la riscossione concerne il trasferimento da parte dei concessionari dell'effettiva disponibilità delle somme riscosse per conto degli enti. Il regime del versamento agli aventi diritto delle somme riscosse dal concessionario è anch'esso regolato da apposite recenti norme. L'art.1 lettera h del d.lgs. del 19 novembre 1998 n. 422, ha apportato ulteriori modificazioni al d.lgs. del 9 luglio 1997 n. 237 già modificato dall'art.5 del d.lgs. n. 56 del 1998. Per ciò che in particolare rileva in questa sede, l'art.9 del d.lgs. n. 237 del 1997 stabilisce, nella sua attuale formulazione, che il concessionario della riscossione di somme di pertinenza di enti diversi dallo Stato, è tenuto ad accreditarle agli aventi diritto entro il 27 di ciascun mese o entro il dodici del mese successivo, secondo che alla relativa riscossione abbia provveduto rispettivamente entro il 15 dello stesso mese o dopo il 15.

Altra modificazione in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione riguarda quella attuabile mediante ruolo, introdotta col d.lgs. del 26 febbraio 1999, n. 46, la cui entrata in vigore è stata fissata al 1° luglio 1999. In detto decreto all'art.2 viene definita la figura del concessionario, inteso come il soggetto cui viene affidato in concessione il servizio della

riscossione oppure il commissario governativo che gestisce il servizio stesso; viene altresì definito il ruolo inteso come "l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario". I ruoli, dove sono iscritte le imposte, le sanzioni e gli interessi, sono a loro volta distinti in ordinari e straordinari; la formazione di questi ultimi si ha quando vi sia fondato pericolo per la riscossione.

Si impone a tal punto di delineare, se pur con breve annotazione, le implicazioni che nelle fasi della riscossione delle entrate si producono in conseguenza dell'introduzione dell'euro. Vale rammentare che il d.lgs. del 24 giugno 1998 n.213 reca "disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale". Il Ministero delle Finanze con decreto del 17 dicembre 1998 ha approvato i modelli che riguardano il versamento in lire ed in euro delle entrate già di competenza dei servizi di cassa degli uffici dipendenti dal dipartimento delle entrate e dal dipartimento del territorio e le relative modalità di riscossione. Al fine di una uniforme applicazione delle disposizioni normative riguardanti gli adempimenti fiscali, in conseguenza dell'introduzione dell'euro, lo stesso Ministero delle Finanze con la circolare del 23 dicembre 1998 n. 291/E si è adoperato a fornire precisi chiarimenti in ordine all'adozione dell'euro quale moneta di conto, agli adempimenti contabili, ai relativi documenti ecc.

L'esposizione sull'evoluzione normativa della riscossione delle entrate introduce, a suo completamento, il richiamo dell'evoluzione delle norme che presiedono alla riscossione coattiva dei tributi.

Il regime della riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza dei comuni e delle province, ha una disciplina differenziata, secondo che alla riscossione vi provveda il concessionario o altro soggetto. Dispone infatti il comma 6 dell'articolo 52 del d.lgs. n. 446 del 1997 che allorché la riscossione sia affidata ai concessionari del servizio di riscossione di cui al d.P.R. del 28 gennaio 1988 n.43, la procedura coattiva segue le norme dettate dal d.P.R. n.602 del 29 settembre 1973. Stabilisce infatti l'art.45 del d.P.R. n. 602 del 1973 che per la riscossione delle imposte non pagate nei modi e nei termini stabiliti, l'esattore procede all'espropriazione forzata in virtù del ruolo, previa notificazione dell'avviso di mora. Il successivo art.47 nel disciplinare la vendita dei beni pignorati stabilisce che essa viene effettuata a pubblico incanto, a cura dell'esattore, senza autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Rilevante novità legislativa è stata introdotta dal d.lgs. n.46 del 26 febbraio 1999 sulla riscossione delle entrate mediante ruolo. L'art.17 dispone che la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali può essere effettuata dai concessionari cui deve essere affidato il ruolo. Con tale disposizione la riscossione mediante ruolo potrà divenire mezzo comune ed ordinario sia per le entrate dello Stato che per quelle degli enti locali. Anche la disciplina della procedura coattiva delle entrate ha subito modificazioni. Detta disciplina è dettata dall'art.17 del d.lgs. n. 46 del 1999 il quale - con modalità particolari in ordine al termine per l'inizio della esecuzione, della cessazione dell'efficacia del pignoramento, della opposizione all'esecuzione - dispone che la possibilità di dare vita al procedimento coattivo è assegnata soltanto al concessionario, figura che ai sensi dell'art.35 sostituisce quelle di esattore indicata nel d.P.R. n. 602 del 1973. Poiché l'affidamento a terzi, nell'ambito dei poteri conferiti agli enti locali per la gestione delle proprie entrate, rappresenta per gli enti una facoltà e non un obbligo, qualora l'ente provveda in proprio alla riscossione, l'esecuzione forzata non potrà svolgersi con lo stesso procedimento previsto per il concessionario.

Diversa infatti è la disciplina coattiva della riscossione dei tributi e delle altre entrate allorché essa venga svolta in proprio dall'ente locale o da altri soggetti indicati dal comma 5 lettera b) dell'art.52 del d.lgs. n. 446 del 1997( aziende speciali, società miste affidatarie della gestione di servizi pubblici locali, società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico, soggetti iscritti nell'albo di cui all'art.53 del d.lgs.446), comunque diversi dal concessionario. In siffatti casi la riscossione coattiva dovrà seguire le norme indicate dal r.d. 14

aprile 1910, n.639 riguardante il testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato.

L'art.2 di detto decreto stabilisce infatti che il procedimento di coazione comincia con la ingiunzione, mediante l'ordine, emesso dal competente ufficio dell'ente creditore, di pagare entro trenta giorni, sotto pena degli atti esecutivi, la somma dovuta. Il successivo art.3 consente al debitore di produrre, entro trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione, e a norma del c.p.c, ricorso od opposizione avanti al giudice della circoscrizione in cui ha sede l'ufficio emittente, secondo la rispettiva competenza per valore.

L'atto di costituzione in mora del debitore non è più un presupposto per dar luogo all'esecuzione forzata. In tal senso stabilisce il 1° comma dell'art.50 del d.lgs. n. 467 del 1999 per la quale "Il concessionario procede ad espropriazione forzata quando è inutilmente decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, salve le disposizioni relative alla dilazione ed alla sospensione del pagamento".

Altra novità di rilevante interesse, nell'ambito delle disposizioni di settore, è stata introdotta dai commi 1 e 2 dell'art.2 del d.lgs. n.37 del 22 febbraio 1999, con i quali sono stati abrogati sia l'art.32, comma 3, del d.P.R. n.43 del 1988, sia ogni altra disposizione che impone ai concessionari della riscossione l'obbligo del non riscosso come riscosso, e sono stati esonerati i concessionari stessi dall'obbligo di effettuare i versamenti i cui termini scadono successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n.37 del 1999 ( prevista per il 26 febbraio dello stesso anno), in conseguenza dei ruoli affidati in carico prima della vigenza di detto d.lgs.

Trattasi indubbiamente di una disposizione che, come è stato sopra accennato, è destinata a creare al momento grosse difficoltà di liquidità ai comuni, per i quali l'obbligo del non riscosso come riscosso rappresentava in sostanza, una forma di anticipazione e quindi di finanziamento agli enti da parte dei concessionari. Con detto sistema i flussi di cassa agli enti erano assicurati, ed era più garantita la funzionalità economica dell'ente.

L'Asciobuti ha censito al 31 dicembre del 1997 un debito di circa 1.350 miliardi relativo a 2.269 domande di rimborso ai concessionari.

Nella fase di avvio all'applicazione della riforma sulla riscossione, la stabilizzazione e il riassetto dell'equilibrio per gli enti locali rappresenta per il legislatore un problema da risolvere.

### **10.3 Analisi comparativa a campione di convenzioni di tesoreria**

#### **10.3.1 Metodologia e scopo dell'indagine**

Per acquisire elementi di valutazione sulla conformità alle disposizioni di legge circa la costituzione e la regolazione del rapporto tra l'ente locale e l'assuntore del servizio di tesoreria, è stato inviato ai comuni di seguito elencati un questionario contenente dati, atti a ricostruire profili e modalità sui rapporti regolanti il relativo servizio tra il comune ed il gestore. Ai comuni è stata altresì richiesta una copia della convenzione di tesoreria.

Il campione costituito da 50 comuni, ritenuti più rappresentativi ad esprimere sul tema una situazione nazionale significativa, è stato prescelto nell'ambito delle diverse aree geografiche, comprese le isole, sulla base della densità demografica, media e medio- alta.

Trattasi dei comuni di: Venezia, Firenze, Bari, Brescia, Parma, Terni, Ancona, Latina, Torre del Greco, Messina, Sassari, Alessandria, Udine, Carpi, Lucca, Pisa, L'Aquila, Castellmare di Stabia, Potenza, Cosenza, Trapani, Quartu S.Elena, Fossano, Rivoli, Aosta, Legnano, S.Giuliano Milanese, Merano, Mira, Valdarno, Rapallo, Castel Franco Emilia, Montecatini Terme, Assisi, Senigallia, Civitanova Marche, Frosinone, Rieti, Velletri, Viterbo, Avellino, Marcianise, Caivano, Pompei, S.Vito dei Normanni, Gallipoli, Matera, Rende, Acireale, Olbia.

Lo scopo dell'indagine è stato, in particolare, quello di conoscere: tempi e modi del sorgere dell'obbligazione; modalità di scelta del contraente; notizie in ordine ad eventuale risoluzione anticipata del rapporto col gestore precedente; eventuali controversie insorte col



gestore attuale e loro natura; incidenza degli oneri finanziari inerenti allo svolgimento del servizio.

Va premesso che tutti gli enti, a cui è stata rivolta la richiesta, hanno fornito i dati e la documentazione relativi, ad eccezione di Bari che ha restituito il questionario compilato ma non ha ancora fatto pervenire la convenzione in corso.

È emerso in maniera del tutto generalizzata che il servizio di tesoreria viene affidato ad una banca e ciò appare conforme alle norme legislative di cui all'art.50 del d.lgs n. 77 del 1995 e successive modificazioni.

Va ricordato che il richiamato art.50, stabiliva nella precedente sua formulazione che il servizio di tesoreria degli enti locali è affidato ad una banca autorizzata a svolgere l'attività di cui all'art.10 del d.lgs. del 1° settembre 1993 n.385; inoltre il successivo comma 2 (abrogato dall'art.9 comma 6 della legge n. 127 del 15 maggio 1997) statuiva che in conformità all'art.32 comma 5 del d.P.R. 28 gennaio 1988 n.43, e a richiesta dell'ente locale il concessionario della riscossione assumeva il servizio di tesoreria che, ai sensi dell'art.31 dello stesso d.P.R., poteva essere affidato anche alle società cooperative con capitale non inferiore a lire un miliardo che, alla data di entrata in vigore della legge del 4 ottobre 1986 n. 657, erano titolari di gestioni esattoriali da almeno trent'anni. Ciò premesso non è risultato in nessun caso che il servizio di tesoreria sia stato affidato a soggetto diverso dal concessionario della riscossione assuntore del servizio di tesoreria su richiesta dell'ente locale o comunque a soggetto diverso da una banca autorizzata.

### 10.3.2 Modalità di scelta del contraente

La situazione sulle modalità di scelta del contraente, in relazione alle comunicazioni pervenute dagli stessi enti, si presenta variamente distribuita nel territorio nazionale.

Stabilito che le norme, per la scelta del contraente, prevedono di seguire la procedura ad evidenza pubblica - nella quale si comprendono l'asta pubblica, la licitazione privata, l'appalto concorso - l'indagine condotta ha dato i seguenti risultati.

Hanno comunicato di aver fatto ricorso alla procedura dell'asta pubblica i comuni di Venezia, Messina, Carpi, Lucca, l'Aquila, Potenza, Trapani, Frosinone, Rieti, S.Vito dei Normanni, Pompei.

La procedura della licitazione privata è stata seguita dai comuni di: Firenze, Bari, Parma, Terni, Torre del Greco, Pisa, Quartu S.Elena, Legnano, Assisi, Velletri, Avellino, Caivano, Gallipoli, Olbia.

La procedura della trattativa privata, attuata dai comuni di Brescia, Ancona, Sassari, Alessandria, Fossano, Rivoli, Aosta, S. Giuliano Milanese, Merano, Mira, Valdarno, Rapallo, Castelfranco Emilia, Montecatini Terme, Civitanova Marche, Viterbo, Gallipoli, Matera, Acireale - richiede una precisazione a parte che viene distinta nelle diverse tipologie di seguito indicate in A, B, C, D.

Giova precisare innanzitutto che se è vero, come già detto, che le norme prevedono il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica, occorre però anche tenere presente la vigenza di norme che consentono il legittimo ricorso alla trattativa privata. L'art. 44 della legge n.724 del 1994 consentiva infatti alla pubblica amministrazione, accertata la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse, di procedere al rinnovo dei contratti in essere, entro tre mesi dalla scadenza dei medesimi, comunicando al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione. L'art.52 del d.lgs. n 77 del 1995 consente inoltre ai comuni di procedere, quando ricorrono le condizioni di legge e per non più di una volta al rinnovo del contratto di tesoreria nei confronti del medesimo soggetto.

A) Rientrano nell'ipotesi del legittimo rinnovo della convenzione, ai sensi dell'art.52 del d.lgt 77 del 1995, i comuni di Brescia, Ancona, Alessandria, Fossano, Aosta, Castelfranco Emilia.

B) Sono pervenuti correttamente alla trattativa, a seguito di licitazione andata deserta, i comuni di S.Giuliano Milanese e Viterbo.

C) Non appare giustificato, dall'esame degli atti pervenuti, il ricorso alla trattativa privata da parte dei comuni di Merano, Acireale, Valdagno. Civitanova Marche.

Riferisce l'ultimo comune menzionato che le motivazioni del ricorso alla trattativa con la banca delle Marche per il periodo 1.1.1991 - 31.12.2000 sono legate all'assicurazione del regolare svolgimento del servizio ed alla maturata esperienza da parte della banca nel campo dell'informatizzazione nei settori di interesse dell'ente. Ha inoltre previsto la proroga tacita del contratto di anno in anno, salvo disdetta. Anche sotto quest'ultimo aspetto vi è contrasto con le norme che ne prevedono il rinnovo per una sola volta.

D) I sotto indicati comuni, pur affermando di aver fatto ricorso alla trattativa privata, hanno dato vita in sostanza alla procedura ristretta della licitazione privata mediante invito di soggetti ritenuti idonei dall'amministrazione aggiudicatrice. Trattasi in particolare dei comuni di Matera, Rivoli (unico caso di durata decennale del rapporto convenzionale), Mira, Rapallo, Gallipoli, Montecatini Terme, Marcianise.

I comuni di Latina, Senigallia, Rende hanno segnalato che il servizio di tesoreria è stato affidato al concessionario incaricato per la riscossione dei tributi. Trattasi di affidamento che trae forza giuridica dall'art.50 del d.lgs. n.77 del 1995 comma 2 (abrogato dall'art.9 comma 6 della legge n. 127 del 15.5.1997) il quale prevede che a richiesta dell'ente locale il concessionario della riscossione assume il servizio di tesoreria.

Non hanno invece fatto pervenire attuale valida convenzione i comuni di:

- Udine che ha inviato, relativamente al periodo 1°1.1991 - 31.12.1994, la convenzione stipulata con la Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone quale concessionaria della riscossione dei tributi ed incaricata, su richiesta dell'ente di svolgere il servizio di tesoreria in forza dell'art.32 del d.P.R n.43 del 1988;
- Sassari per il quale la convenzione risulta stipulata col Banco di Sardegna l'8.5.1980, per la durata di due anni, nell'ambito di un rapporto che, riferisce l'ente, risale al 1975. Risulta dalla convenzione che il comune fornisce al tesoriere il locale nel civico palazzo e si impegna a fornire anche "ove sarà necessario istituire altri sportelli, i mobili, l'illuminazione, il riscaldamento, l'acqua, il telefono, la cancelleria ed i registri e stampati di prescrizione per il normale svolgimento del servizio, con esclusione delle macchine da scrivere e delle macchine calcolatrici, delle casseforti od armadi blindati, cui dovrà provvedere il Banco tesoriere a proprio carico". Trattasi di oneri, a carico del comune peraltro indeterminati, che appaiono in contrasto con la disciplina che regola i rapporti sinallagmatici, relativamente appunto alla parte che concerne le spese attinenti al normale funzionamento del servizio di tesoreria, che dovrebbero far carico allo stesso Banco di Sardegna. Non risulta neppure dalla convenzione che il Banco di Sardegna paghi un canone di locazione per l'uso dei locali.

A questo proposito, si rileva che è anche risultato al contrario che il comune di Messina richiede un canone annuo di 30 milioni quale "affitto dei locali utilizzati ed adibiti alla tesoreria".

L'unico caso di risoluzione anticipata del rapporto convenzionale col gestore precedente venuto in evidenza riguarda il comune di Parma ed ha interessato la Rolo Banca s.p.a; le richieste ragioni in ordine a detta risoluzione sono state indicate dallo stesso comune nella "mancanza dei requisiti per la partecipazione alla licitazione" (cfr. sentenze n. 519 - 522 del 1997 del Consiglio di Stato).

Per quanto attiene alle controversie insorte con il gestore, l'unico caso segnalato riguarda il comune di Udine. Sulla natura della controversia che appare ancora irrisolta - l'ente si è così testualmente espresso: "contestazione modalità formazione commissione di gara e criteri valutazione offerte".

### 10.3.3 Oneri e contributi inerenti allo svolgimento del servizio

L'incidenza degli oneri gravanti sui comuni per la gestione del servizio di tesoreria svolto dagli istituti di credito, riguardo le anticipazioni di cassa, il rimborso delle spese vive, le spese per la gestione del servizio.

Le anticipazioni, l'analisi delle convenzioni ha evidenziato, in maniera pressoché generale, che il t.u.s (tasso ufficiale di sconto) rappresenta il parametro assunto convenzionalmente come unità di misura dell'onere da sostenersi dai comuni. Al t.u.s vengono aggiunti o tolti prestabiliti punti.

Prendendo a riferimento l'anno 1997, cui si riferisce il presente referto, vengono richiamati i provvedimenti emessi dalla Banca d'Italia. Con il provvedimento del 21 gennaio 1997 il t.u.s. è stato fissato al 6,75 per cento. Con successivo provvedimento del 27 giugno 1997 lo stesso istituto ne ha disposto la variazione al 6,25 per cento con decorrenza 30 giugno 1997.

L'incidenza degli oneri gravanti sulle anticipazioni di tesoreria, prendendo a base di valore il t.u.s. è così risultata per i comuni scelti a campione:

- Pari al valore del t.u.s. per Ancona, L'Aquila, Quartu S. Elena, Fossano, Rivoli, Legnano, Mira, Rapallo.

- Per alcuni comuni detta incidenza non risulta indicata nella convenzione, nella quale si fa rinvio all'offerta ( non allegata) presentata dall'istituto bancario. Trattasi dei comuni di Torre del Greco, Messina, Alessandria, Udine, Carpi, Castellamare di Stabia, Avellino, Marcellanise.

- Per i rimanenti comuni il tasso di interesse sui saldi a debito ed a credito è risultato oscillante entro i limiti di valore negoziati dai seguenti enti : Merano tasso debitore pari al t.u.s. meno punti 4,27 (tasso creditore più 4,70 punti rispetto al t.u.s.); Sassari tasso debitore pari al t.u.s. più 5 punti (tasso creditore " stacco non superiore al 2,50% rispetto al tasso dovuto al Banco sui saldi a debito del Comune").

Per le spese di gestione del servizio è emerso che la maggioranza degli istituti di credito svolge il servizio stesso in modo gratuito, ad eccezione di : Sassari che si è impegnata a corrispondere alla banca 3 milioni annui più IVA; Assisi che ne corrisponde 2 oltre l'IVA; Civitanova Marche che ne paga 55 più IVA; Marcellanise che paga 10 milioni più IVA; Caivano il cui compenso è stato fissato nella misura dell'1 per cento "sul gettito dei primi tre titoli dell'entrata con esclusione delle entrate riscuotibili con ruoli, e sul flusso finanziario relativo al primo titolo della spesa."; Acireale il cui compenso annuo è stato stabilito in 15 milioni compresa IVA.

Va infine evidenziato che alcuni istituti di credito, svolgenti il servizio di tesoreria, si sono impegnati ad elargire a favore del comune contributi da destinare ad attività culturali e sociali, ad opere di utilità pubblica locale, o per finalità istituzionali dell'ente. Trattasi dei comuni di Venezia, Terni, Brescia, Ancona, Carpi, L'Aquila, Castellamare di Stabia, Fossano, Rivoli, Aosta, Legnano, Mira, Rapallo, Montecatini Terme, Velletri, Viterbo, S.Vito dei Normanni. Acireale, Olbia.

La misura del contributo è risultata oscillante tra i 20 milioni di lire annue concesse ai comuni di Mira e Venezia ed i 1.120 milioni di lire annue concesse al comune di Brescia con vincolo di destinazione per interventi in conto capitale e di parte corrente nel settore assistenziale, culturale ed educativo. Anche i contributi concessi ai comuni di Parma ed Ancona si presentano di una certa consistenza. Il contributo concesso a Parma risulta pari a 611 milioni annue per il finanziamento di attività istituzionali dell'ente. Quello offerto al comune di Ancona si presenta come una proposta alternativa di 400 milioni annue IVA inclusa, a sostegno di iniziative ed attività del comune oppure di un contributo "una tantum" di 1 miliardo.

Le anomalie più significative emerse dall'indagine riguardano il mancato pagamento del canone di locazione nel comune di Sassari ed il ricorso ingiustificato, da parte di alcuni comuni, alla trattativa privata nella scelta del gestore del servizio di tesoreria. Nei comuni del centro e del sud, il tasso di interesse debitore mostra poi una tendenza superiore al t.u.s. e crescono altresì per alcuni comuni le spese di gestione del servizio, non bilanciate peraltro neppure da contribuzioni degli istituti di credito per lo svolgimento di attività istituzionali.

PAGINA BIANCA

## **PARTE II**

### **LA SITUAZIONE DELLA FINANZA LOCALE**

- 1 L'evoluzione degli indirizzi di finanza pubblica. Il patto di stabilità. La finanza locale nel 1997. I flussi di cassa 1998**
- 2 La gestione di parte corrente delle entrate**
  - 2.1 Evoluzione degli indirizzi ordinamentali
  - 2.2 Riferimenti normativi e programmatici per il 1997
  - 2.3 Quadro complessivo delle entrate correnti
  - 2.4 Imposte comunali sugli immobili (ICI)
  - 2.5 Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU)
  - 2.6 Trasferimenti erariali: analisi speciale
- 3 La gestione di parte corrente delle spese**
- 4 La gestione degli investimenti (entrate e spese)**
- 5 Grandi comuni: analisi speciale**
- 6 Risultati finali della gestione**

PAGINA BIANCA

# **1 L'evoluzione degli indirizzi di finanza pubblica. Il patto di stabilit . I flussi di cassa 1998**

## **1.1 La finanza locale nel 1997: analisi generale**

Le politiche pubbliche generali dello Stato e le misure economico-finanziarie adottate dalle autorit  centrali, specie in vista del rispetto degli obiettivi derivanti dagli accordi in sede comunitaria, hanno condizionato incisivamente la finanza locale nel 1997, richiedendo agli enti una partecipazione attiva al processo di risanamento; allo stesso tempo, sono state confermate le linee d'indirizzo che prevedevano per il settore degli enti locali un notevole sviluppo nell'ambito dell'assetto dell'azione dei pubblici poteri.

Nell'ambito di tali fondamentali direttrici, va quindi inquadrata l'attivit  degli enti locali; gli andamenti finanziari che ne derivano devono essere pertanto, valutati nel contesto economico-finanziario generale, anche nella considerazione della reciproca dipendenza tra i risultati dei bilanci di tali enti e quelli del bilancio dello Stato nella determinazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Gi  dal documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1996 - 1998, emergevano strategie orientate in primo luogo verso il rispetto del vincolo derivante dall'adesione al processo di unione monetaria dei paesi europei, in termini di stabilit  del cambio e di livello dei tassi d'interesse e d'inflazione. Si ipotizzava in tale sede una progressiva diminuzione dell'incidenza del fabbisogno sul prodotto interno lordo in modo da raggiungere nel 1998 il rapporto del 3 %.

Il quadro della finanza pubblica al termine del 1996 si presentava nel complesso migliore rispetto agli esercizi precedenti, anche se l'economia manifestava chiari segni di un rallentamento in parte connesso alle politiche di aggiustamento dei conti pubblici ed in parte conseguente all'andamento del ciclo in Europa, per cui si profilava una crescita contenuta.

Nel successivo documento di programmazione economico-finanziaria (triennio 1997 - 1999) si rilevava invece un peggioramento delle condizioni generali, dovuto alla contrazione del tasso di crescita del PIL, alla non completa attuazione della manovra per il 1996, alla crescita delle spese per interessi ed al venir meno delle condizioni favorevoli che avevano influenzato il 1995.

Nonostante tali difficolt , non veniva rimodulato l'obiettivo di fabbisogno, stabilito per il 1997 in 88.000 miliardi; corrispondenti al 4,5% del PIL, e si fissava inoltre l'obiettivo di crescita dell'avanzo primario a 105.400 miliardi (5,4% del PIL), anche in vista della necessit  di tenere il passo per il raggiungimento dei parametri previsti per la partecipazione all'Unione economica e monetaria. Veniva comunque annunciata in tal sede la possibilit  di anticipare al 1997 il raggiungimento dei criteri di convergenza. La conseguente manovra correttiva, pari a 32.400 miliardi, aumentati poi a 37.500 con la nota d'aggiornamento al documento di programmazione, prevedeva riduzioni di spesa per 25.000 miliardi e maggiori entrate per 12.500.

Successivamente, gli obiettivi programmati sono stati rivisti, anticipando al 1997 il raggiungimento del rapporto fabbisogno/PIL al 3%; in tale esercizio si sarebbe dunque dovuta realizzare una notevole ulteriore riduzione del fabbisogno che avrebbe richiesto provvedimenti aggiuntivi per altri 25.000 miliardi, costituiti in parte da misure fiscali straordinarie (es. Eurotassa), ed in parte da operazioni di tesoreria.

Il complesso di tali condizioni faceva intravedere che per il 1997 si sarebbe dovuta attuare una manovra correttiva di dimensioni imponenti (62.500 mld) dal cui esito sarebbe dipeso l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea.

Le conseguenti misure sono risultate connesse al gettito tributario ed anche a prelievi straordinari, ma anche ad interventi congiunturali sulla spesa, in parte connessi alla riduzione dei pagamenti.

Tra gli interventi programmati sulla spesa, era previsto il riorientamento dell'attività pubblica su obiettivi strategici, e la sua razionalizzazione anche nel comparto dell'amministrazione locale, che doveva essere interessato dall'avvio della riforma "in senso federalista" cui si connetteva l'attribuzione di ulteriori entrate proprie e la riduzione dei trasferimenti.

Le misure relative all'entrata si articolavano in una serie di interventi, prevalentemente sull'imposizione indiretta, tra i quali era prevista una maggiorazione delle rendite catastali del 5% che si sarebbe riverberata sin dal 1997 sul gettito ICI; inoltre si continuava ad attribuire rilievo all'azione di recupero degli imponibili, alla quale si sarebbe dovuta affiancare la revisione del sistema delle sanzioni.

Altre misure di maggior respiro proposte riguardavano l'emanazione di una legge delega finalizzata ad un ampio decentramento fiscale, alla razionalizzazione di aspetti problematici dei tributi locali esistenti e alla concessione di maggiori ambiti di flessibilità nella loro determinazione.

In materia di tariffe per i servizi pubblici, si intendeva proseguire nell'esercitare una azione deflattiva della politica tariffaria e migliorare i livelli di produttività, contenendo i costi di erogazione.

Tra gli obiettivi prioritari degli interventi da porre in essere, era previsto il rilancio dell'attività produttiva e la riduzione della disoccupazione, specie nel mezzogiorno.

In tale quadro, si prevedeva l'invarianza nominale dei settori di spesa corrente non definita da obbligazioni già perfezionate. Quanto al comparto degli investimenti pubblici, dal momento che le politiche dell'occupazione e del Mezzogiorno avevano assunto netta priorità nell'ambito dei proponenti del Governo, tra le scelte obbligate che si ponevano nel DPEF 1997-1999 v'era la dotazione di adeguate infrastrutture, materiali ed immateriali, per l'intero Paese ma soprattutto per le aree meridionali, anche al fine di superare il ritardo che sotto questo aspetto l'Italia registrava, e tuttora registra, rispetto agli standard europei. Il Governo dunque si impegnavo ad accelerare il suo impegno diretto nella realizzazione di opere pubbliche, subordinandolo alla definizione di procedure atte ad assicurare una maggiore trasparenza delle operazioni e la concorrenza delle imprese, nonché a promuovere le modifiche organizzative necessarie per incrementare l'utilizzo dei fondi comunitari e quelle legislative per favorire la partecipazione dei capitali privati agli investimenti pubblici. In questa prospettiva, punto di snodo veniva considerato il rilancio delle autonomie locali, attraverso una profonda innovazione dei rapporti tra autorità centrali e amministrazioni territoriali, in una rinnovata logica di responsabilità e partecipazione.

Coerentemente con questo disegno, il DPEF del giugno '96 concentrava gli effetti della manovra correttiva per il 1997 esclusivamente sulle spese correnti. Ciò implicava che, mentre la crescita della spesa corrente nel 1997 al netto degli interessi doveva essere contenuta nel limite dell'1% rispetto al 1996, il documento di programmazione consentiva invece l'aumento senza vincoli delle spese per investimenti, a condizione di contenerne i riflessi sul bilancio pubblico attraverso la piena utilizzazione dei finanziamenti comunitari ed internazionali ed il coinvolgimento del settore privato con lo strumento del progetto finanziario e con forme di finanziamento diretto di opere pubbliche sul mercato finanziario. Sul fronte dell'entrata, come si è detto, tra le direttrici principali degli interventi relativi agli enti locali si poneva il decentramento fiscale, accompagnato dalla razionalizzazione di talune imposte esistenti, nonché la trasformazione di tributi in tariffe; a tale misura si accompagnava la previsione di una delega per la revisione della disciplina dei trasferimenti erariali.

Nel contesto delle linee di modernizzazione del sistema amministrativo, veniva prevista la ridefinizione dei compiti delle amministrazioni statali con contestuale trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, programma questo che ha avuto avvio nell'esercizio in esame con l'emanazione della legge n. 59 del 15 marzo 1997.