

tavola seguente, riferita al solo 1995 ⁵⁴:

Ente	1 contributo maggiori oneri contrattuali 85/87	2 contributo maggiori oneri contrattuali 88/90	3 contributo per legge 285	4 contributo per gente di mare	5 contributo per grandi inva- lidi
01 Pino Torinese	68.930.395	158.097.850	0	0	0
02 Bellinzago N.	68.232.090	181.234.120	0	0	679.838
03 Pieve Emanuele	117.694.600	316.404.190	0	0	339.919
04 Garlasco	84.066.680	416.452.875	0	0	509.879
05 Arenzano	112.415.870	524.767.925	0	0	0
06 La Spezia	1.568.506.690	6.195.137.700	0	0	95.007.417
07 Porto Tolle	96.888.490	397.434.530	0	0	679.838
08 Adria	210.756.915	840.841.415	218.295.000	0	509.879
09 Calderara di R.	81.545.145	428.021.010	0	0	0
10 Reggio Emilia	1.961.101.725	7.829.965.700	0	0	10.707.455
11 Forte dei Marmi	87.784.575	643.706.345	0	0	679.838
12 Roccastrada	156.275.260	416.452.875	0	0	4.248.990
13 Corciano	111.860.600	343.414.300	0	0	0
14 Orvieto	232.809.940	941.420.535	148.418.000	0	2.379.434
15 Porto Recanati	64.577.105	312.545.600	0	0	679.838
16 San Severino M.	125.769.410	659.818.490	26.789.000	0	1.359.677
17 Santa Marinella	98.266.600	378.177.480	73.709.000	0	679.838
18 Sezze	219.424.660	671.394.255	220.974.000	0	0
19 Alba Adriatica	79.479.570	266.242.550	0	0	849.798
20 Celano	103.579.500	362.707.240	49.648.000	0	0
21 Termoli	261.055.950	1.223.042.060	868.129.000	4.560.000	1.529.636
22 Larino	68.725.415	382.000.180	488.935.000	0	509.879
23 Sorrento	177.367.990	945.443.695	881.941.000	0	0
24 Teano	132.005.640	814.162.000	1.848.521.000	0	849.798
25 Vieste	136.824.880	458.640.770	0	0	339.919
26 Sannicandro G.	208.731.785	682.970.020	262.363.000	0	509.879
27 Policoro	122.395.230	478.756.595	326.625.000	0	169.960
28 Venosa	114.460.970	478.464.870	420.700.000	0	849.798
29 Amantea	107.574.345	497.757.810	715.866.000	0	509.879
30 Bisignano	100.326.235	459.171.930	834.161.000	0	339.919

⁵⁴ Gli importi delle singole contribuzioni che costituiscono il fondo consolidato sono rimasti sostanzialmente immutati nel 1995 rispetto al 1994; la novità è costituita appunto dalla detrazione effettuata ai sensi del d.l. n. 41 del 1995, che per quanto riguarda il fondo consolidato ha però interessato solamente alcuni comuni

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ente	6 contributo per vittime del de- litto	7 totale parziale contributo con- solidato 1995	8 detrazione D.L. 41/95	9 Totale contributi 1995
01 Pino Torinese	17.979	227.046.224	- 70.066.412	156.979.812
02 Bellinzago N.	19.030	250.165.078	0	250.165.078
03 Pieve Emanuele	20.470	434.459.179	- 78.921.757	355.537.422
04 Garlasco	23.751	501.053.185	0	501.053.185
05 Arenzano	25.618	637.209.413	- 196.642.675	440.566.738
06 La Spezia	269.408	7.858.921.215	0	7.858.921.215
07 Porto Tolle	25.413	495.028.271	0	495.028.271
08 Adria	50.992	1.270.454.201	0	1.270.454.201
09 Calderara di R.	20.302	509.586.457	0	509.586.457
10 Reggio Emilia	304.391	9.802.079.271	0	9.802.079.271
11 Forte dei Marmi	24.094	732.194.852	- 318.264.037	413.930.815
12 Roccastrada	23.382	577.000.507	0	577.000.507
13 Corciano	25.969	455.300.869	0	455.300.869
14 Orvieto	53.341	1.325.081.250	0	1.325.081.250
15 Porto Recanati	17.606	377.820.149	- 49.545.701	328.274.448
16 San Severino M.	30.617	813.767.194	0	813.767.194
17 Santa Marinella	22.646	550.855.564	- 169.993.898	380.861.666
18 Sezze	46.451	1.111.839.366	0	1.111.839.366
19 Alba Adriatica	19.754	346.591.672	- 101.750.656	244.841.016
20 Celano	24.348	515.959.088	0	515.959.088
21 Termoli	53.346	2.358.369.992	0	2.358.369.992
22 Larino	18.222	940.188.696	0	940.188.696
23 Sorrento	40.432	2.004.793.117	- 519.795.215	1.484.997.902
24 Teano	33.176	2.795.571.614	0	2.795.571.614
25 Vieste	29.879	595.835.448	0	595.835.448
26 Sannicandro G.	43.797	1.154.618.481	0	1.154.618.481
27 Policoro	28.226	927.975.011	0	927.975.011
28 Venosa	27.841	1.014.503.479	0	1.014.503.479
29 Amantea	26.144	1.321.734.178	0	1.321.734.178
30 Bisignano	23.517	1.394.022.601	0	1.394.022.601

In definitiva, i quindici comuni con *maggiore incidenza dei trasferimenti statali* nella regione di appartenenza hanno accertato nel 1995 il contributo consolidato nello stesso importo dell'esercizio precedente, e non hanno subito quindi alcuna detrazione.

Per quanto concerne invece i quindici comuni presenti nel campione con *minore incidenza dei trasferimenti statali*, sette hanno parimenti accertato nel 1995 il contributo consolidato nello stesso importo del 1994⁵⁵. I rimanenti otto comuni⁵⁶ hanno invece fatto registrare diminuzioni di importo compreso tra 49.545.701 per Porto Recanati e 519.795.215 per Sorrento. Le incidenze delle predette diminuzioni rispetto al contributo 1994 sono comprese tra il 13,11% per Porto Recanati ed il 43,46% per Forte dei Marmi.

⁵⁵ Sono i comuni di Porto Tolle, Calderara di Reno, Corciano, Termoli, Vieste, Policoro ed Amantea.

⁵⁶ V. la precedente nota n. 26.

c₄) Effetti delle manovre correttive del 1995

Va precisato che già nel 1995 gli effetti della manovra attuata con il menzionato d.l. n. 41 sono stati attenuati.

Infatti, il d.l. 27 ottobre 1995, n. 444, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995, n. 539, ha attribuito agli enti locali che avevano subito una detrazione superiore al 3% della spesa corrente, ai sensi dell'articolo 3 del d.l. n. 41 del 1995, un contributo per il 1995 di pari importo, entro il limite massimo di £ 105 miliardi complessivi. Poiché la somma dei contributi di cui al menzionato d.l. n. 444 era stata superiore ai 105 miliardi del fondo, il contributo è stato in concreto riconosciuto per tutti nella misura del 94,49%⁵⁷.

c₅) Note del collegio dei revisori.

Nelle relazioni dei revisori dei conti, solo in pochi casi si fa cenno ai trasferimenti statali, e spesso i revisori si limitano a riportare il totale degli accertamenti di cui al titolo 2° categoria 1°. Si segnalano tuttavia dei casi (ad esempio Corciano e Policoro) in cui i trasferimenti statali vengono non solo considerati nella loro globalità (totale del titolo 2° categoria 1°), ma anche analizzati. In particolare, viene quantificata l'incidenza per abitante sia con riferimento ai "trasferimenti ordinari e perequativi comprensivi dei maggiori oneri contrattuali", sia al "contributo per gli investimenti".

Queste analisi dei collegi mettono altresì in luce una prospettiva più ampia, dal momento che i trasferimenti statali vengono considerati anche sotto il profilo della loro incidenza sul totale delle entrate correnti e della progressiva riduzione in vista del raggiungimento della piena autonomia finanziaria dell'ente.

c₆) Conclusioni

Il sistema dei trasferimenti erariali introdotto dal decreto legislativo n. 504 del 1992 ha subito modificazioni ad opera della manovra Dini, effettuata nel 1995 in una duplice direzione: da una parte si è cercato di redistribuire le quote da ripartire tra i comuni con "parametri obiettivi" in base al principio del *fabbisogno standardizzato*, dall'altra si è cercato di accelerare la progressiva riduzione della spesa statale nel settore.

Questa seconda finalità è stata in parte frustrata, in quanto nello stesso anno è stata posta in essere un'altra manovra di segno opposto, che ha distribuito nuove risorse finalizzate a compensare il minor gettito dovuto alla riduzione degli estimi catastali e ad integrare le risorse dei comuni maggiormente penalizzati dalle detrazioni.

Come è stato evidenziato nell'esame del campione, tutto ciò ha comportato paradossalmente, e soprattutto per i comuni ad alta incidenza dei trasferimenti erariali sul totale delle entrate correnti, un incremento del contributo ordinario per il 1995. Questo incremento ha in sostanza compensato la detrazione, e spesso l'ha anzi superata.

Se poi si tiene conto del fatto che la detrazione è stata a sua volta oggetto di una

⁵⁷ In relazione a ciò il Ministero dell'Interno ha trasmesso, limitatamente al campione di enti di cui alla presente indagine, un elenco degli enti locali che beneficiano del contributo integrativo per compensazione della detrazione di cui all'articolo 3 del d.l. 23 febbraio 1995 n. 41

Comune	detrazione D.L. 41/95	contenimento D.L. 444/95	detrazione effettiva
Sorrento	1.242.961.090	619.906.085	623.055.005
Teano	1.019.790.148	601.404.570	418.385.578
Bisignano	312.812.871	13.721.542	299.091.329

manovra di contenimento, allora si può dire che il suo effetto, almeno per quanto concerne gli enti del campione, è stato annullato dall'incremento del fondo ordinario per effetto della rideterminazione dei "parametri obiettivi" ⁵⁸.

Non molto diversamente sono andate le cose, nel 1995 rispetto al 1994, per quanto concerne il contributo perequativo, anch'esso collegato all'andamento dell'ICI: il contributo è in genere aumentato, per quanto riguarda gli enti ad alta incidenza dei trasferimenti statali, anche se il fondo perequativo è stato alleggerito della quota ICIAP.

Per quanto concerne il fondo consolidato, la detrazione ha riguardato solamente gli enti a bassa incidenza dei trasferimenti statali.

Tutto questo ha comportato, nel 1995, un'accentuazione del divario esistente tra enti ad alta incidenza dei trasferimenti statali ed enti a bassa incidenza degli stessi. Nel primo caso si è avuta in genere una tendenza all'aumento dei trasferimenti statali, nel secondo si è avuta invece una tendenza alla diminuzione di tali trasferimenti per effetto delle detrazioni.

Il sistema in atto premia per certi versi gli enti che hanno un basso gettito dell'ICI, in quanto provvede ad integrare le loro risorse con maggiori trasferimenti. Ma ciò, pur essendo apprezzabile per l'intento di venire incontro alle necessità dei comuni meno favoriti, potrebbe condurre ad erronee conseguenze ove il basso gettito fosse da mettere in relazione non tanto e non solo allo scarso valore del patrimonio immobiliare presente nell'ente quanto ad elementi di distorsione quali l'evasione fiscale e l'abusivismo edilizio. Per ovviare almeno in parte a tali storture, la legge n. 662 del 1996 ha inserito, tra i criteri di delega per la riforma dei trasferimenti statali, anche l'incentivazione delle iniziative dei comuni intese a recuperare maggior gettito fiscale.

2.7 Imposta comunale sugli immobili

2.7.1 Profili normativi

L'imposta trae origine dalla Legge delega n.421 del 23 ottobre 1992 ed è disciplinata all'art. 1 del capo primo del titolo I del successivo d.l.vo n.504 del 30 dicembre 1992.

L'accertamento e la riscossione sono affidati ai comuni, ai quali i concessionari accreditano il relativo gettito, versato dai proprietari di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, con rimesse alle Tesorerie provinciali dello Stato. Queste ultime procedono successivamente a depositare le somme riscosse, intestate a ciascun ente, presso la Tesoreria unica.

Alle amministrazioni locali è stato rimesso un margine di manovra dell'aliquota da applicare fin dalla fase transitoria che si è protratta per tutto l'anno 1993.

L'aliquota deve essere stabilita entro il 31 ottobre di ciascun anno con apposita delibera della giunta municipale, con effetto per l'anno successivo, e può essere fissata da un minimo del 4 per mille a un massimo del 6 per mille, aumentabile al 7 per mille in presenza di straordinarie esigenze di bilancio; è consentito inoltre stabilire detrazioni fino a 180 mila lire per l'abitazione principale.

⁵⁸ D'altra parte gli enti del campione sono per lo più di dimensioni medio-piccole e, pertanto, come si è notato nella parte generale, non sono tra quelli colpiti dalla manovra Dini, che ha invece inciso sugli enti di grandi dimensioni. Non a caso, tra gli enti esaminati, la più marcata diminuzione del complesso dei contributi in questione si rileva nel comune di La Spezia (- 8,49%) che appartiene alla 9ª classe demografica.

Il comma 6 dell'art. 15 della legge n. 535 del 24 dicembre 1993 ha successivamente previsto un più ampio margine di manovra a favore dei comuni, consentendo di aumentare da 180 mila lire a 300 mila lire la detrazione prevista per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazioni principali.

Il gettito dell'imposta, relativo all'esercizio 1993, è stato introitato dallo Stato, sulla base del 4 per mille, al netto della perdita di risorse derivanti dalla soppressione dell'INVM, mentre è stato riconosciuto ai comuni il maggiore introito assicurato dall'applicazione di aliquote superiori.

A far data dal 1° gennaio 1994, trascorsa la fase transitoria, l'imposta ha iniziato a operare a regime ed il gettito, a totale beneficio dei comuni, ha determinato tangibili modificazioni alla struttura delle entrate facendo registrare, per la prima volta, un capovolgimento nel rapporto tra entrate proprie e trasferimenti, a favore delle prime.

La disciplina prevista per l'esercizio 1995 non fa registrare modificazioni di rilievo, mentre la legge n. 662 del 23 dicembre 1996, in alcuni commi dell'art. 3, ha previsto un ulteriore ampliamento del margine di manovra dei comuni, consentendo sia di modulare le aliquote sia di mettere a punto nuove agevolazioni.

Il comma 53 da infatti facoltà agli enti: di elevare la quota massima ordinaria dell'aliquota al 7 per mille; di stabilire aliquote differenziate per le seconde case, gli immobili non adibiti ad abitazione e gli appartamenti non locati; di fissare nella misura del 4 per mille il carico fiscale, limitatamente a un triennio, per i fabbricati immessi sul mercato e non venduti da parte di imprese di costruzioni; di applicare aliquote agevolate a favore degli enti non aventi scopo di lucro. Il comma 55 prevede per i comuni la possibilità: di ridurre del 50% l'imposta sui fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili; di aumentare la detrazione per la prima casa da 200 mila lire a 500 mila lire, oppure di dar luogo a un abbattimento d'imposta del 50%, nel rispetto comunque dell'equilibrio di bilancio; di estendere agli immobili di proprietà di persone anziane o disabili, che risiedono in istituti di ricovero, le agevolazioni assicurate per la prima casa.

Infine, il comma 59 stabilisce la proroga di un anno dei termini di scadenza (31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione), previsti dall'art. 11, commi 1 e 2, del d.l.vo n. 504 del 1992, per la notifica degli avvisi di liquidazione e accertamento in rettifica relativi all'imposta.

2.7.2 Natura dell'imposta e questioni applicative

Il tempo ormai decorso dall'istituzione dell'ICI (imposta comunale sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili) e dalla sua entrata a regime può considerarsi sufficiente per la valutazione di alcuni elementi, ai fini di una indagine mirata e verificarne il grado di raggiungimento delle finalità, le modalità di applicazione, la razionalità dell'acquisizione.

Si ritiene che l'utilità dell'analisi derivi anche dalla constatazione tanto della qualificazione di tale imposta, come elemento di modifica del preesistente regime di finanza locale, quanto dall'entità del suo gettito. In effetti, fin dalla sua istituzione, essa ha conseguito un costante incremento e quindi ha finito con l'acquisire un ruolo preminente nell'ambito delle entrate dei comuni, dando così attuazione al processo di lenta e progressiva indipendenza di tali enti dai trasferimenti statali.

Nella relazione illustrativa al d.l.vo 30 dicembre 1992, n. 504 - in attuazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421, istitutiva dell'imposta - era messo in chiaro che l'introduzione

del nuovo tributo era determinata principalmente dal fine di realizzare, unitamente ai provvedimenti connessi, l'obiettivo del riordino delle misure fiscali gravanti sugli immobili.

In quella sede era stato però evidenziato anche un ulteriore obiettivo: quello di dare avvio in termini concreti all'autonomia impositiva a livello locale, al fine di incidere sul rapporto tra entrate riscosse direttamente dai comuni ed entrate derivate, a carico cioè della finanza statale, per ridurre l'ammontare di queste ultime.

Apparve subito chiaro ed evidente che quest'ultima esigenza risultava alfine prevalente, per cui può affermarsi, in sostanza, che l'imposta ha risposto alla finalità di rendere i comuni parte attiva nella realizzazione di questo processo. Ciò anche in aderenza, oltretutto, ai dettati costituzionali in tema di autonomia (art. 128 della Costituzione) e alle successive puntualizzazioni normative in tema di autonomia finanziaria degli enti locali (art. 54 della legge n. 142 del 1990).

In effetti, quello dell'autonomia finanziaria a livello locale è un elemento di tutto rilievo, perché costituisce per i comuni un indispensabile presupposto al libero esercizio del potere di indirizzo politico amministrativo, ove si tenga presente che la gran parte dei trasferimenti provenienti dallo Stato sono attribuiti già con l'indicazione delle finalità del loro utilizzo. E' evidente in tali casi la limitazione che l'ente locale subisce nella scelta dell'impiego di queste risorse finanziarie e dei risultati che altrimenti con essi avrebbe ritenuto preferibile conseguire. La mancanza, in misura rilevante, sia di mezzi finanziari propri sia di libertà di scelta condizionano negativamente le determinazioni operative dei livelli decentrati di amministrazione.

Fin dalla sua istituzione, l'ICI venne criticata come incostituzionale poiché colpiva il patrimonio immobiliare, quale desumibile dagli estimi catastali, piuttosto che il reddito da esso proveniente.

Altra critica derivava dal fatto che l'imposta era destinata a colpire beni, quali gli immobili che, come la maggior parte dei beni patrimoniali, hanno un valore che può essere determinato solo in maniera presuntiva e quindi con risultati inficiati da un certo grado di arbitrarietà. Le osservazioni furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale (sent. 263 del 1994) che non trovò elementi di illegittimità nel fatto che il tributo colpisse il patrimonio immobiliare e non il reddito, sia quello da esso immobile detraibile, sia quello complessivo del soggetto.

Le caratteristiche proprie dell'imposta sono ben note il che esime dal soffermarsi su aspetti, seppur interessanti, quali la titolarità dell'imposta, i soggetti passivi della stessa, le esenzioni e altri elementi puramente formali. Altri aspetti, anche alla luce di questioni sorte nel corso della sua applicazione, rivestono invece un certo interesse e meritano appropriata menzione.

Il primo riguarda la determinazione del valore dell'immobile, che è la base imponibile dell'ICI, sulla quale si calcola l'entità dell'imposta mediante l'aliquota decisa dal comune, seppur entro certi limiti. La determinazione del valore viene effettuata per i fabbricati e per i terreni agricoli con riferimento agli estimi del catasto edilizio, e per le aree fabbricabili con riferimento al valore venale in uso nel libero commercio.

Ne consegue che presupposto per un corretto uso dello strumento fiscale, in questo caso, è l'esistenza di un sistema catastale aggiornato e adeguatamente funzionale, specie nell'attività di classificazione; operazione questa mirata all'adeguamento della tariffa ordinaria in relazione alle speciali caratteristiche del singolo immobile (destinazione d'uso, tipologia, qualità costruttive) e in relazione alla sua posizione nel contesto urbano (esistenza di

infrastrutture nella zona, condizione ambientale, servizi urbani) e quindi, in ultima analisi, mirata alla valutazione della potenzialità di produzione di reddito.

Sulla "funzionalità" dell'attuale sistema catastale da più parti sono stati mossi appunti, dei quali la Sezione riferisce senza ovviamente farsene interprete.

Una lamentela diffusa in sede locale, soprattutto per quanto riguarda i fabbricati urbani, discende dalla sussistenza di distorsioni nelle classificazioni e negli accatastamenti tali da dare luogo a estesi casi di sperequazione nell'attribuzione dei valori e quindi, in ultima analisi, a ingiustizia fiscale. Senza entrare nel merito, può riferirsi che le doglianze manifestate derivano dall'attuale inadeguatezza del sistema catastale e in particolare dal continuo rinvio delle iniziative volte a una sua radicale riforma che determina l'impossibilità di avere l'esatta conoscenza del numero e dei reali valori degli immobili e dei terreni esistenti nell'ambito comunale.

Dalla supposta difficoltà, o inidoneità, del catasto di indicare i reali valori dell'oggetto dell'imposta se ne fanno discendere situazioni di sperequazione nell'applicazione della medesima, dal momento che l'imponibile non corrisponde molto spesso al valore di mercato del bene.

Al di là delle riferite lagnanze, sembra comunque acquisito che un ruolo prioritario, in questa vicenda, debba essere attribuito alla "riforma del catasto". Per la verità, interventi migliorativi sono stati apportati periodicamente, come di recente con la legge n. 549 del 1995, di accompagnamento della finanziaria per l'anno 1996, che ha introdotto il principio dell'intervento del comune nella determinazione delle tariffe d'estimo in aggiunta alla facoltà di stabilire aumenti o diminuzioni ai soli fini dell'imposta.

Si è trattato, comunque, di ritocchi marginali, giacché non sono state emanate le necessarie norme in tema di nuove tariffe d'estimo e di ridefinizione delle zone censuarie, né quelle di modifica strutturale delle procedure, né i criteri di definizione dei nuovi estimi. La carenza di adeguamenti normativi renderebbe non più attuali i dati disponibili, in assenza di nuovi criteri di riclassificazione.

Non è questa la sede per pronunciarsi sulla fondatezza o meno di quanto esposto; tuttavia non può sottacersi il fatto che la delega conferita con la citata legge di accompagnamento alla finanziaria '96 per la revisione del catasto edilizio urbano, anche in collaborazione con gli enti locali, è decaduta senza che si sia provveduto al riguardo.

Da quanto precede si evince che quella della riforma e dell'adeguamento funzionale del catasto è materia di tale rilevanza da costituire oggetto, da tempo, di diffusi dibattiti, nei quali non sono state poche le prese di posizione, anche autorevoli, che hanno sostenuto in vario modo il passaggio della gestione catastale agli enti locali.⁵⁹

Un altro ordine di considerazioni, complementare al primo, concerne il tema dell'aliquota dell'imposta.

I comuni, com'è noto, sono titolari dell'accertamento e del controllo dell'imposta (art. 11 d.l.vo n. 504 del 1992), della disponibilità del gettito riscosso (art. 4) e, soprattutto, hanno il potere di fissarne l'aliquota nell'ambito del valore minimo e di quello massimo stabiliti dalla legge (art. 6).

⁵⁹ Tra le richieste formulate dall'ANCI, in vista della manovra di finanza pubblica, per il 1997, era compreso anche il trasferimento ai comuni della gestione del catasto.

Tale potestà comporta il riconoscimento di autonomia tributaria in capo a tali enti, coerente con il principio dell'autonomia previsto costituzionalmente per gli enti locali (art. 128 della Costituzione), anche se in forma non piena in quanto, pur potendo modulare l'entità del prelievo attraverso la manovra dell'aliquota, sfugge alla loro potestà deliberativa il presupposto essenziale rappresentato dalla determinazione del valore degli immobili.

E' evidente, a questo punto, come assuma primaria importanza l'esistenza di uno scambio di dati informativi tra amministrazione finanziaria statale e comuni, e in particolare l'adeguatezza del flusso di dati rispetto ai fini che con esso si intendono perseguire.

In via di principio è necessario che da un lato i comuni forniscano all'amministrazione finanziaria le notizie e i dati relativi all'utilizzazione e alla modificazione del territorio, in modo da consentire l'adeguamento del sistema catastale: cosa questa, che comporta la responsabilità delle amministrazioni locali e il maggiore loro impegno all'adeguamento delle proprie strutture informatiche per l'aggiornamento costante sulle modifiche territoriali interessanti la valorizzazione degli immobili e delle aree fabbricabili e, dall'altro lato, sussiste per l'amministrazione finanziaria statale il compito di fornire tempestivamente ai comuni i dati per consentire l'individuazione automatica degli immobili, facenti capo a ciascun soggetto passivo di imposta, in modo da poter procedere all'accertamento prima dei termini di decadenza.

In attesa che si perfezioni il rapporto tra comuni e il Ministero delle finanze, è stata resa funzionante, nel 1994, un'anagrafe per la fiscalità locale dei soggetti passivi dell'ICI, frutto della collaborazione tra l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) e il Consorzio nazionale dei concessionari (CNC), avente lo scopo: della formazione e gestione di anagrafi dei contribuenti ICI; di assicurare dati ed elaborazioni al Ministero delle finanze; di fornire strumenti conoscitivi ai comuni per una successiva fase accertativa; di garantire informazioni utili ai contribuenti.

Questo strumento ha lo scopo, tra l'altro, di rendere possibile l'individuazione degli immobili che fanno capo a ciascun contribuente in qualunque punto del territorio nazionale, dandone comunicazione alle amministrazioni locali. Per quanto riguarda l'attività del Consorzio si sono registrate diffuse lamentele comprese, tra le altre, quelle dei responsabili degli uffici tributari di comuni.⁶⁰ Lamentele dovute al verificarsi di una molteplicità di errori verificatisi su: codici fiscali, percentuali di possesso, indicazione del comune di ubicazione dell'immobile, indicazione del versamento - in acconto o a saldo.

Sono state inoltre attribuite alla denunciata inattendibilità dei dati forniti tutta una serie di conseguenze negative, quali la necessità di più laboriosi controlli delle denunce; l'impossibilità di procedere a essi o di effettuare gli opportuni incroci dei dati - tra quelli del comune e quelli del catasto -; la insufficiente individuazione di evasori; ma soprattutto l'im-

⁶⁰ Nel convegno promosso dall'ANUTEL a Montepaone (CZ) nel novembre 1996, i responsabili degli uffici tributi dei comuni hanno denunciato l'inattendibilità dei dati forniti dal Ministero delle finanze attraverso la SOGEL e dal consorzio promosso dall'ANCI-CNR, aggiungendo tutto il loro disappunto per la mancata consegna agli enti delle dichiarazioni originarie dell'ICI, risalenti al 1993. In ciò soprattutto i responsabili delle ripartizioni tributi hanno individuato le cause che hanno impedito, nella quasi totalità dei casi, la costituzione di autonome banche dati, considerate strumenti essenziali per una efficace lotta all'evasione indispensabile per evitare alle amministrazioni rischiose procedure di liquidazione e accertamento dell'imposta per il 1994.

possibilità di svolgere tempestivamente prima dei termini di decadenza, peraltro recentemente spostati di un anno, le procedure di accertamento e liquidazione in rettifica.⁶¹

A prescindere da ogni giudizio di merito sulla fondatezza delle doglianze, è comunque da prendere atto della tendenza che si è manifestata, soprattutto tra gli enti delle classi demografiche maggiori, a costituire una autonoma banca dati fiscali a livello locale, considerata dai più come strumento necessario per la gestione del tributo in quanto in grado, almeno per il momento, di fornire dati sempre più aggiornati sull'ubicazione degli immobili e sui loro possessori.⁶²

Altri comuni, specie quelli delle classi demografiche minori, stanno operando mediante collegamenti di vario genere con società di informatica o con affidamento di incarico specifico a ditte private, dietro pagamento di un agio che evita il sobbarcarsi di spese vive.⁶³

Ma motivo di maggiore insoddisfazione da parte dei comuni è da attribuire alla mancata trasmissione, da parte dell'amministrazione finanziaria centrale, del maggior numero delle dichiarazioni iniziali, risalenti al 1993, che ha compromesso, fino ad ora, la realizzazione di autonome banche dati indispensabili per una corretta gestione dell'imposta.

2.7.3 Analisi finanziaria

L'imposta comunale sugli immobili opera a regime dal 1994, dopo una fase transitoria che ha riguardato il 1993. Ciò consente alla Sezione, per la prima volta, di dar luogo all'analisi finanziaria dei risultati degli anni 1994-1995, con la rilevazione degli andamenti biennali.

Nel valutare questi risultati è bene tener presente che il gettito dell'imposta non trova una omogenea distribuzione nel territorio, sia in ragione delle diverse aliquote applicate sia per le basi imponibili che si differenziano in modo marcato, per la qualità del patrimonio immobiliare e per il diverso grado di efficienza dello strumento catastale.

Giova ricordare, altresì, che il valore non elevato del tasso di realizzazione degli accertamenti in conto competenza, che determina un accumulo di residui di entità indub-

⁶¹ - Il Comune di Livorno, grazie all'avvenuta costituzione di una propria banca dati, che si è potuta avvalere delle informazioni provenienti dall'archivio demografico, dal centro elaborazioni dati, dall'ENEL, dal catasto elettrico, dai versamenti e dalle dichiarazioni ICI relative al triennio 1993-1995, è in procinto di evadere la quasi totalità delle pratiche di liquidazione e accertamento relative al 1994.

- Rimini risulta altresì a buon punto nell'opera di aggiornamento delle mappe del proprio territorio e della costituzione della banca dati, talché sono prossimi concreti risultati in termini impositivi.

- Anche il comune di Bologna, dopo aver constatato l'efficacia della soluzione informatica predisposta dalla Engineering-ingegneria di Roma, ha già adottato tale soluzione con ottimi risultati. Si tratta di un sistema software denominato "ICI-LINK" basato sull'incrocio automatico dei dati ICI con quelli dell'anagrafe tributaria, del catasto elettrico, di quello immobiliare, del registro delle ditte delle Camere di Commercio. La scelta di Bologna è stata fatta propria finora da altri trenta comuni, tra cui Torino, Firenze, Padova, Brescia, etc.

⁶² Tra i grandi comuni è sintomatico il caso del comune di Venezia che, avendo rifiutato richiesta esosa da parte di società informatiche, ha scelto la strada del potenziamento delle strutture del proprio ufficio tributi. L'operazione pare ben avviata tanto che per il 1997 si prevede di poter riscuotere circa 24 miliardi tra ICI e TARSU, con un costo stimato intorno al 15%, al quale concorrono l'onere per l'impiego temporaneo di circa trenta giovani e i premi elargiti al personale.

⁶³ Sono stimati al momento in circa 200 gli enti minori che hanno conferito a società informatiche il compito di far emergere quote apprezzabili di evasione.

Uno dei primi ad aver fatto questa scelta è il comune di Rivoli (TO) che in tal modo è riuscito a recuperare circa 8 miliardi con un onere corrispondente al 16% del riscosso.

biamente rilevante (intorno al 50%), non è da attribuire a carenze gestionali degli uffici tributi degli enti. La parziale realizzazione del gettito dell'imposta nell'esercizio di competenza è da imputare, invece, alle modalità del suo versamento che prevede una seconda e ultima rata con scadenza al 20 dicembre di ciascun anno. Da questo termine ha inizio un iter che trova la sua conclusione nei primi mesi dell'anno successivo. Gli uffici postali, infatti, che raccolgono la quasi totalità dei versamenti, provvedono a trasferirli in un secondo tempo ai concessionari i quali, operando il più delle volte per diversi comuni, effettuano presso le Tesorerie provinciali un unico versamento per tutte le imposte raccolte. E' compito di queste ultime attribuire le competenze a ciascun comune con accrediti nei rispettivi conti che rimangono in giacenza presso la Tesoreria unica.

Svolte queste brevi premesse sulle modalità di riscossione dell'imposta e passando all'analisi finanziaria dei dati del biennio 1994-1995 si espongono nel prospetto che segue i dati complessivi:

Imposta comunale sugli immobili

(dati in milioni di lire)

	1994	1995	var. %
Accertamenti in conto competenza	10.701.585	11.010.765	2,89
Riscossioni in conto competenza	5.578.167	5.681.907	1,86
Residui in conto competenza	5.123.418	5.328.858	4,01
Accertamenti in conto residui	3.291.759	5.230.046	58,88
Riscossioni in conto residui	3.209.777	5.162.162	60,83
Residui in conto residui	81.981	67.883	-17,20
Residui totali	5.205.400	5.396.741	3,68
Riscossioni totali	8.787.944	10.844.069	23,40

L'andamento del biennio evidenzia nella competenza un incremento degli accertamenti (11.010,8 miliardi) e delle riscossioni (5.681,9 miliardi) rispettivamente del 2,9% e dell'1,9%, con un tasso di realizzazione in leggera flessione (dal 52,1% al 51,6%).

L'incidenza del gettito dell'ICI sul titolo I (entrate tributarie) rimane sostanzialmente su valori analoghi (52% rispetto al 52,3% del 1994).

E' interessante notare come gli andamenti in esame e in particolare quello degli accertamenti siano in crescita, pur risentendo della diminuzione di gettito, che si è verificata nel 1995 per via della riduzione degli estimi catastali disposta dal d.l.vo n. 568 del 28 dicembre 1993.

Tuttavia non sono pochi gli enti che si lamentano perché la flessione del gettito di imposta non è stata adeguatamente compensata dal contributo integrativo del Ministero dell'interno. Il citato decreto è da ascrivere alle pressioni esercitate da circa 14.000 comuni, (con popolazione sia inferiore che superiore a 8.000 abitanti) e a numerosi ricorsi presentati da contribuenti - e riconosciuti poi fondati - in merito a valori troppo elevati degli estimi catastali.

Gli accertamenti presentano significativi incrementi in Basilicata (+10,9%), in Umbria (+8,3%) e in Toscana (+8,4%), ove Firenze cresce (+18,1%) a seguito dell'aumento

dell'aliquota dello 0,9 per mille intervenuto nel 1995. Flessioni si sono invece verificate in Campania (-3,3%) e in Val d'Aosta (-0,89%).

I residui provenienti dai residui, il cui tasso di smaltimento tocca valori altissimi (98,7%) flettono del 17,2 e si attestano al termine dell'esercizio su valori relativamente modesti (81,9 e 67,8 miliardi).

Il descritto andamento della competenza si riflette sulla consistenza dei residui totali da riportare all'esercizio successivo che registrano una variazione in aumento del 3,7% (5.396,7miliardi).

Anche la consistenza delle riscossioni totali (cassa), che risente anch'essa dell'andamento della competenza e dei residui, si attesta su 10.844,1miliardi con una variazione in aumento di +23,4%. (vedansi prospetti allegato, II - 2.7.3.)

Passando ad esaminare alcuni fenomeni salienti rilevabili dal dato degli accertamenti in conto competenza, che corrisponde in sostanza al gettito del settore per un esercizio, alcune considerazioni possono essere fatte dall'esame del prospetto che segue:

I.C.I. 1994-1995

INCIDENZA PERCENTUALE SUL GETTITO NAZIONALE DEGLI ENTI DELLA 10[^] e 11[^] CLASSE DEMOGRAFICA

Regione	Ente	Provincia	Classe demografica	1994 rapp. di composizione sul totale nazionale	1995 rapp. di composizione sul totale nazionale
VENETO	VENEZIA	VE	10	1,26%	1,14%
VENETO	VERONA	VR	10	1,06%	1,05%
EMIL.ROM.	BOLOGNA	BO	10	1,77%	1,72%
TOSCANA	FIRENZE	FI	10	1,81%	2,07%
PUGLIA	BARI	BA	10	1,16%	1,09%
SICILIA	CATANIA	CT	10	0,83%	0,82%
PIEMONTE	TORINO	TO	11	4,42%	4,33%
LOMBARDIA	MILANO	MI	11	6,91%	6,74%
LIGURIA	GENOVA	GE	11	3,05%	2,89%
LAZIO	ROMA	RM	11	13,89%	13,53%
CAMPANIA	NAPOLI	NA	11	2,68%	2,60%
SICILIA	PALERMO	PA	11	0,91%	0,89%
TOTALE⁶⁴				39,75%	38,87%

Si rileva dapprima che tra le grandi città, appartenenti alla 11[^] classe demografica, quella che riscuote la quota più consistente del gettito a livello nazionale, rispetto ai 1.230 comuni esaminati su 1.326, è Roma (13,53%) seguita da Milano e Torino (6,7% e 4,3%). I comuni della 10[^] e 11[^] classe registrano una generale flessione con l'eccezione di Firenze che si attesta al 2,1% (1,8% nel 1994) del totale del gettito, dovuto, come in precedenza precisato, all'aumento dell'aliquota rispetto all'esercizio precedente.

Circa il 50% del gettito dell'imposta è comunque appannaggio di sole quattro regioni: Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Lazio, mentre il sud e le isole si attestano

⁶⁴ I valori si riferiscono all'incidenza delle due classi demografiche sul gettito nazionale dell'I.C.I. .

sul 21,4%. Notevole è inoltre l'apporto delle grandi città della 11^a e 10^a classe che risulta rispettivamente del 31% e del 7,9%.

Proseguendo nell'analisi è stato possibile integrare i dati del sistema informativo della Sezione con ulteriori elementi forniti dal Ministero dell'interno (aliquote, unità immobiliari, e nuclei familiari) relativi però a un numero inferiore di comuni (1.162) con popolazione superiore a 8.000 abitanti, pari all'87,6% del totale (1.326).

Tale integrazione ha consentito di elaborare una serie di rapporti significativi. In primo luogo dall'analisi delle aliquote deliberate si nota che nel 1995 non si sono verificate variazioni nella maggior parte degli enti (900, pari al 77,4% di quelli esaminati).

La percentuale più elevata di variazione si nota al centro (25,8%) mentre le altre aree geografiche vanno dal dato modestissimo delle isole (0,9%) al 12,6% del sud, al 13,8% del nord-est e al 16,5% del nord-ovest.

Incrementi di aliquota si sono verificati in 182 comuni (15,7%), con la Toscana, la Calabria e la Basilicata, attestate rispettivamente ai valori massimi e minimi (15,6% la prima e 0,7% e 0,6% le altre). Le flessioni interessano soltanto 80 amministrazioni comunali, pari al 6,9% del totale, con valori poco significativi nella percentuale regionale.

L'indice medio, a livello nazionale, del valore delle aliquote aumenta marginalmente nel biennio (dal 5,02 al 5,10 per mille). Tra le regioni si nota ancora la migliore propensione della Toscana (+0,30 per mille) e la sostanziale invarianza del Friuli Venezia Giulia, Campania, Calabria e Sicilia (+ 0,01 per mille). Tutte le altre regioni registrano nella media incrementi di aliquota superiori allo 0,01 per mille, ma comunque di entità sempre molto modeste. (vedansi prospetti allegati, II - 2,7,3)

Passando alla valutazione della situazione abitativa, impiegando i dati dei nuclei familiari, si nota che il numero più ridotto di abitanti per immobile appartiene alla Liguria (1,57) e alla Puglia (1,97). Di contro, la maggior densità si registra in Calabria (3,59), in Sardegna (2,76) e nel Veneto (2,62). Per quanto riguarda la Campania si nota che in essa ha pesato notevolmente il valore espresso dalla 5^a classe (7,20), che raffrontato al dato della composizione dei nuclei familiari potrebbe far intravedere, pur nella difficoltà della situazione abitativa derivante da quella socio-economica, la presenza di abitazioni che sfuggono al censimento catastale.

Continuando nell'indagine sui 1.160 enti esaminati, si rilevano valori che scaturiscono dalla elaborazione di ulteriori rapporti riguardanti l'ICI (e utilizzati in seguito anche nell'indagine sulla TARSU), utili per un'analisi più specifica e anche per un confronto tra i tributi. Si fa notare che gli elementi presi a raffronto, tra i quali alcuni provengono dal Ministero dell'interno, dovrebbero essere indicativi, per certi versi, del gettito dei tributi che gravano sugli immobili.

Gli elementi presi in considerazione sono: la consistenza del patrimonio immobiliare degli enti (valutata nel complesso in 16.846.622 unità abitative), i nuclei familiari (12.320.622) e il numero degli abitanti (36.978.866).⁶⁵

Si aggiungono a questi le risultanze dell'andamento dell'accertato dell'ICI in conto competenza che nel biennio varia da 10.305,2 a 10.602 miliardi (+2,9%).

E' da notare, tuttavia, che pur arricchendosi in tal modo la possibilità di analisi, si potrà comunque rilevare un certo margine di imprecisione in quanto manca l'elemento atto a

⁶⁵ Si fa notare che la popolazione dei comuni in esame è di circa il 64% di quella nazionale.

individuare specificamente la base imponibile dell'imposta che è costituita dal valore catastale.

Passando ai vari rapporti si rileva che l'incidenza pro-capite del tributo, in media nazionale, passa da 278,7 a 288 mila lire (+3,3%).

I valori regionali più elevati nel 1995 si rinvencono in Liguria, dove passano da 453 a 456 mila lire pro-capite, e nel Lazio da 423 a 431 mila lire, mentre i più modesti si riscontrano in Calabria (da 121 a 124 mila lire), in Basilicata (da 120 a 135 mila lire) e in Sicilia (da 138 a 441 mila lire).

Si registra, comunque, un aumento diffuso dei valori pro-capite dell'ICI.

Considerando gli immobili, l'incidenza dell'ICI per unità abitativa si attesta su di una media di 629 mila lire (611 mila lire nel 1994).

I risultati di maggior peso sul piano regionale sono ancora appannaggio del Lazio (da 940 a 957 mila lire), della Liguria (da 822 a 828 mila lire) e anche della Toscana da 761 a 823 mila lire), mentre rimangono su livelli più bassi (inferiori alle 350 mila lire) la Basilicata, la Calabria e la Sicilia. E' da precisare, tuttavia, che tali ultime regioni, come si ricava da uno studio del Ministero dell'interno ⁶⁶, si posizionano agli ultimi posti della graduatoria nazionale, con 23,22 e 23 milioni di valore immobiliare per abitante, rispetto ai 111 milioni della Valle d'Aosta, i 77 milioni del Lazio e i 71 milioni della Liguria.

Anche esaminando il rapporto abitanti per immobile (media nazionale 2,20), si rileva, oltre al caso della Campania (2,72), che il maggior affollamento (2,46) risulta in Molise, Basilicata e Calabria, mentre quello minore riguarda la Liguria (1,81) e il Piemonte con 1,95. (vedansi prospetti allegati, II - 2.7.3)

L'indagine sull'ICI è stata estesa, con il raffronto degli stessi rapporti già utilizzati, a un campione molto ristretto di comuni (45), caratterizzati da una prevalente vocazione turistica. Tale campione è stato individuato scegliendo gli enti nei quali l'incidenza pro-capite del tributo supera le 350 mila lire.

In essi la consistenza del patrimonio immobiliare è di 612.972 appartamenti e di poco superiore alla metà di questi ultimi risulta il numero di famiglie (295.444). Gli abitanti per unità abitativa risultano in media sull'1,4; un valore così basso, ovviamente, deriva dal fatto che mentre la popolazione considerata è costituita esclusivamente dai residenti, le abitazioni sono spesso destinate all'uso stagionale e quindi non occupate permanentemente. I casi di minor affollamento si notano a Comacchio (0,59), a Caorle (0,79), ad Ardea (0,82) e ad Arzachena (0,84).

Gli accertamenti della competenza variano, nel biennio, da 428,7 a 442,5 miliardi (+3,2).

L'incidenza media pro-capite dell'ICI aumenta da 499,7 a 516 mila lire (+3,2%). Raggiunge valori superiori alle 800 mila lire a S. Margherita Ligure, Alassio, Comacchio, Forte dei Marmi, Ardea e Arzachena e valori inferiori alle 400 mila lire ad Abano, Montegrotto Terme, Sestri Levante, S. Remo, Ventimiglia, Albissola, Salsomaggiore, Camaiore, Lipari e Alghero.

Nel rapporto con le abitazioni, l'incidenza media dell'ICI lievita da 699,4 a 721,9 mila lire (+3,3%). Si verificano punte superiori al milione ad Abano, Arenzano, Recco, S. Margherita Ligure, Vado Ligure, Portoferraio, Forte dei Marmi, Ischia e Sorrento. Risulta-

⁶⁶ Relazione sulla distribuzione territoriale dei valori immobiliari, Roma 1992.

no invece al di sotto delle 500 mila lire Caorle, Iesolo, Comacchio, Lipari e Alghero. (vedansi prospetti allegati, II - 2.7.3)

Nel complesso i valori espressi risultano sostanzialmente molto elevati e certamente ciò è da mettere in relazione, soprattutto, con l'elevato pregio del patrimonio immobiliare dei centri a vocazione turistica, anche perché in essi l'entità delle aliquote risulta per lo più su valori non molto elevata.

2.7.4 Analisi speciale

La Sezione ha ritenuto di proseguire con un'analisi specifica dei risultati riguardanti l'imposta, riferita a un ristretto campione di comuni e limitata agli accertamenti in conto competenza riguardanti il biennio in esame (1994-1995).

Sono stati dapprima individuati alcuni indicatori finanziari e si è proceduto al raffronto dei valori da loro espressi con quelli medi nazionali e per aree geografiche, al fine di individuare taluni enti che hanno conseguito, sotto vari profili, risultati marcatamente al di sotto dei valori medi.

Gli indicatori attengono in particolare al rapporto degli accertamenti - risultanti per l'ICI dai consuntivi - con la popolazione del comune, e ai rapporti degli stessi con quelli del titolo I dell'entrata e con quelli dei primi tre titoli dell'entrata.

Tali rapporti valgono sostanzialmente a indicare se il gettito ICI sia consono alle dimensioni del comune e alle altre fonti di entrata tributaria e di entrate proprie.

In mancanza di organici dati sulla consistenza e sul valore degli immobili - che, come noto, costituiscono la base sulla quale, attraverso l'impiego delle aliquote e delle detrazioni, viene determinata la misura del tributo - non è stato possibile costruire un ulteriore rapporto che sarebbe potuto risultare di grande significatività.

Si è, quindi, impiegato il rapporto con la popolazione residente che in qualche modo dovrebbe fornire indicazioni sul numero delle abitazioni.

Per meglio ponderare i raffronti si è proceduto alla enucleazione di valori medi calcolati in base alla macro-area di appartenenza degli enti, onde avere un quadro che tenesse conto delle indubbie peculiarità territoriali presenti all'interno del Paese. Si sono così individuati i valori medi delle 5 aree geografiche: nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole.

Successivamente si è proceduto a evidenziare - nell'ambito di ciascuna area geografica - un sottocampione di enti locali i cui valori si discostavano considerevolmente da quelli dell'area di appartenenza e, nell'ambito di questi ultimi, ne sono stati individuati 19 da sottoporre all'indagine in questione.

Alle rispettive amministrazioni comunali è stato inviato un questionario al fine di acquisire elementi circa la gestione dell'ICI. Sono pervenute risposte da 17 enti, come da prospetto alla pagina seguente.

Sono state richieste notizie sulla gestione dell'imposta da parte dell'ufficio tributi (se in forma diretta o affidata a esterni), sullo stato di informatizzazione delle procedure, sulle aliquote applicate, sull'incidenza delle detrazioni rispetto al gettito d'imposta, su eventuali controlli effettuati relativamente alla base imponibile, sull'attendibilità delle dichiarazioni e sullo stato del contenzioso ove ve ne fosse.

Sono pervenuti altresì utili elementi e documentazione atti a chiarire i motivi per i quali era stata rilevata una situazione particolare per l'entrata presa in esame.

Relativamente al tipo di gestione adottato gli enti hanno dichiarato che gli uffici tributi svolgono in proprio tutte le attività inerenti all'imposta in esame salvo, ovviamente, quelle che la legge affida ai concessionari della riscossione.

Tra di essi si è rilevata una lieve prevalenza di quelli il cui ufficio tributi si avvale di sistemi informativi automatizzati per gli adempimenti relativi all'imposta (10 su 17).

I.C.I.	PR	quest. pervenut o	1:gesti in proprio	2:proc infor	3:1:C:1 1994	3:1:C:1 1995	4: verif	acc. Per immob 1994	acc. Per immob 1995
BUSCA	CN	X	X	X	4,9	4,9			
COSTA VOLPINO	BG	X	X	X	6	6		273.898	280.682
GAVARDO	BS	X			4	4		252.023	237.841
CASSANO MAGNANO	VA	X	X	X	5	5		318.970	336.461
CAMPOLONGO MAGGIORE	VE	X	X	X	5	5		367.458	386.444
CAMPONOGARA	VE	X			4	4			
CAVARZERE	VE	X	X	X	5	5		303.601	319.718
BOVOLONE	VR	X			6,5	6,5		339.026	386.229
FOLIGNANO	AP	X	X	X	4	4			
CECCANO	FR								
MONTE SAN GIOV. CAMPANO	FR	X			5	5		327.036	328.229
PONTECORVO	FR	X	X	X	4	4		210.753	176.538
CASAL DI PRINCIPE	CE	X			7	7		102.712	123.254
VILLA LITERNO	CE	X			6	6		127.677	127.677
BISIGNANO	CS	X	X	X	5	5		108.148	102.908
RAFFADALI	AG	X	X	X	4	4	X	59.310	62.592
NISCEMI	CT								
MILITELLO IN VAL DI CATAN.	CT	X	X		5	5		69.802	71.115
TORTORICI	ME	X	X	X	4	6		117.651	110.473
TOTALI		17	17	10			1		

Per quanto concerne l'aliquota, che com'è noto viene stabilita discrezionalmente dalle singole amministrazioni locali nell'ambito dei limiti stabiliti dalla legge (che oscillava dal 4 al 6 per mille con possibilità di arrivare al 7 per mille in presenza di particolari situazioni), è d'uopo precisare che essa è stata variata per 6 comuni⁶⁷ a seguito della rideterminazione degli estimi catastali di cui al d.l.vo n. 568 del 1993. Per effetto della nuova normativa vi sono state diminuzioni di gettito mediamente intorno al 30% fino ad arrivare, in alcuni casi, al 40% rispetto ai valori precedenti.

Per far fronte al conseguente minor gettito d'imposta, alcune amministrazioni comunali hanno provveduto a elevare l'aliquota del tributo nei due esercizi finanziari in esame. Nonostante la manovra il gettito proveniente dall'imposta - al netto delle detrazioni previste - è rimasto, per questi ultimi enti, ancora attestato su livelli minimi rispetto a quelli medi delle aree territoriali di appartenenza.

Ciò dimostra che l'unico strumento rimesso all'autonomia degli enti, e cioè la manovra dell'aliquota, nel caso dei comuni piccoli e con un patrimonio immobiliare non di par-

⁶⁷ Busca (CN), Costa Volpino (BG), Camponogara (VE), Bovolone (VR), Monte San Giovanni Campano (FR), Niscemi (CL).

ticolare pregio, riesce a dare risultati limitati che non incidono in modo sostanziale sul gettito.

Appare pertanto più rilevante nella ricerca di maggior gettito l'attività rivolta alla verifica, alla contestazione, al riaccertamento del quantum del tributo e all'individuazione di eventuali evasori parziali o totali.

A tale riguardo giova osservare che degli enti sottoposti all'analisi speciale solo uno ha dichiarato di aver effettuato controlli sugli immobili e di aver svolto attività accertativa e di rettifica delle dichiarazioni.

Si rileva pertanto una difficoltà generalizzata, quanto meno negli enti di piccole dimensioni, a svolgere quelle attività accertative che potrebbero far emergere ulteriore gettito. E' da notare inoltre che tale problema è stato preso in considerazione dal legislatore che ha prorogato di un anno - con la legge n. 662 del 1996 (art. 3, comma 59) - i termini per svolgere l'attività di accertamento relativamente al 1994 che si sarebbe prescritta il 31.12.1996.

Nessun ente fornisce inoltre dati relativi alla presenza di contenzioso; ciò è dovuto evidentemente al non lungo periodo di applicazione dell'imposta e alla sostanziale carenza di attività accertativa.

Sempre in tema di attività accertativa, si rileva che oltre alle risposte fornite al questionario, delle quali si è già detto, la maggior parte degli enti ha fatto pervenire ulteriori elementi valutativi.

Da tali elementi si ricava l'esistenza di diffuse difficoltà circa le procedure volte alla verifica e/o correzione dei dati relativi al tributo. I problemi più ricorrenti segnalati dai comuni attengono alla scrsa attendibilità e frammentarietà dei dati forniti dai vari organi che coordinano a livello nazionale la gestione dell'imposta. Per i dati forniti dal Ministero delle finanze (attraverso la SOGEI e la SIGAI) e dal Consorzio ANCI-CNC, si rileverebbero assenze di identificativi catastali, errori nei codici fiscali, nelle percentuali di possesso ed erronea indicazione del comune dove è ubicato l'immobile.

Altro motivo di doglianza da parte dei comuni è quello relativo alla funzionalità del sistema catastale. Difatti i dati in esso contenuti vengono ritenuti vetusti e non più idonei, quindi, a fornire elementi di piena affidabilità per la ricostruzione della base imponibile.

I comuni lamentano ancora l'impossibilità di creare proprie banche dati in quanto non sono ancora rientrati in possesso delle dichiarazioni cartacee compilate dai contribuenti nel 1993 e trasmesse al Ministero delle finanze.

Vengono, infine, rappresentate ulteriori difficoltà a procedere con incroci di loro dati con quelli di altre banche-dati, spesso a causa di software non compatibile (catasto elettrico, anagrafe residenti, dati R.S.U., archivio concessioni edilizie, condono edilizio, lottizzazioni, archivio C.C.I.A.A., archivio della Conservatoria dei rr.ii).

2.8 Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani

2.8.1 Profili normativi

La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è attualmente disciplinata dal capo III del d.l.vo n. 507 del 15 novembre 1993 (agli articoli dal 58 all'80) e successive modificazioni; decreto adottato per dare attuazione alla delega di cui all'art. 4 della legge n.421 del 23 ottobre 1992.