

Lo svolgimento del servizio è affidato obbligatoriamente ai comuni, che lo possono svolgere direttamente o per mezzo di aziende municipalizzate, oppure affidandolo in concessione a enti e imprese specializzate, autorizzate dalle regioni.

La normativa di dettaglio per la disciplina del servizio è devoluta, in base agli articoli 3 e 8 del DPR n. 915 del 1982 e all'art. 59 del citato d.l.vo n. 507, ad appositi regolamenti che sono tenuti ad adottare le amministrazioni comunali.

Il regolamento del servizio fissa: il limite delle zone entro le quali la raccolta è obbligatoria; le modalità di effettuazione della raccolta; la forma di organizzazione; le norme per la tutela igienico-sanitaria del servizio; le norme per favorire il recupero; le norme per i rifiuti urbani pericolosi e quelli tossici nocivi.

L'importo della tassa si determina in rapporto alla superficie degli immobili rilevata dalle denunce formulate dai contribuenti. Il suo gettito complessivo non può risultare maggiore del costo del servizio. I comuni sono comunque tenuti a conseguire una copertura non inferiore al 50%.

Per gli enti che versano in una situazione di dissesto è richiesta la copertura totale, mentre per quelli che presentano una situazione strutturalmente deficitaria (art. 45 del d.l.vo n. 504 del 30 dicembre 1992) il gettito non deve risultare inferiore al 70%.

I comuni sono anche tenuti ad adottare un apposito regolamento per l'applicazione della tassa o modificare, se del caso, quello vigente. Entro il 31 ottobre di ciascun anno le giunte comunali deliberano le relative tariffe, con possibilità di apportare aumenti o riduzioni delle medesime oltre il 31 ottobre. E' fatto obbligo di trasmettere sia i regolamenti sia le deliberazioni entro 30 giorni al Ministero delle finanze che può formulare rilievi di legittimità entro sei mesi. I comuni non sono obbligati a tener conto di quelli formulati tardivamente.

La tariffa unitaria può essere ridotta in misura non superiore a un terzo per abitazioni con una sola persona o utilizzate per una stagione, per locali non adibiti ad abitazione e utilizzati per uso stagionale, per abitazioni occupate per meno di sei mesi da persona che dimora all'estero; in misura non superiore al 30% per gli agricoltori che occupano la parte abitativa della costruzione rurale. Il regolamento può prevedere altresì agevolazioni che contemplino riduzioni ed esenzioni a motivo di particolari finalità sociali.

Gli importi iscritti a ruolo sono riscossi in quattro rate bimestrali, entro il 10 dei mesi di febbraio, aprile, giugno e settembre. La ripartizione del carico fiscale può essere estesa, per gravi motivi, fino a otto rate.

La normativa così succintamente esposta, è stata sottoposta in seguito ad una serie di modificazioni di dettaglio che ne hanno resa più complessa l'applicazione, facendo venir meno la unitarietà della disciplina⁶⁸.

⁶⁸ La legge n. 575 dell'11 novembre 1996 dispone la sanatoria degli effetti che si sono prodotti a carico di alcune categorie di contribuenti per norme contenute in una serie di decreti che si sono succeduti tra il 1994 e il 1996, contemplanti ciascuno una maggiore o minore estensione della privativa comunale.

Si tratta più precisamente: dell'art. 39 della legge n. 146 del 1994 - introduzione della categoria dei rifiuti speciali assimilati e divieto per i comuni di comprendere fra queste varie tipologie di rifiuti prodotti da alcune attività economiche; dell'art. 17 del decreto legge n. 274 del 1995 - soppressione della detassazione precedentemente estesa a favore della maggior parte delle attività commerciali, con l'eccezione di quelle svolte su superfici superiori a 200 mq.; del decreto legge n. 8 del 1996 - ripristino normativa prevista dall'art. 39 della legge n. 146 del 1994; del decreto legge n. 462 del 1996 - spostamento dei termini per la presentazione di denunce integrative e modificative a valere dal 1997.

Con l'emanazione del d.l.vo n. 22 del 5 febbraio 1997, in attuazione delle direttive comunitarie in materia di rifiuti, è stata rivista in modo radicale la disciplina della loro gestione attraverso una diversa definizione e una più articolata classificazione. L'ambito della competenza comunale è stato fortemente ridimensionato a seguito della scelta fatta dal legislatore di privilegiare il recupero dei rifiuti, responsabilizzando gli operatori coinvolti direttamente o indirettamente nella loro produzione e gestione.

La più radicale trasformazione introdotta riguarda la defiscalizzazione delle entrate; infatti, dall'esercizio 1999 si passerà dal regime della tassa all'applicazione di una tariffa. Le altre innovazioni previste dalla legge sono invece di immediata vigenza ad eccezione di quelle soggette all'emanazione di decreti attuativi.

Nell'ambito del nuovo disegno di ripartizione delle competenze tra stato, regioni, province e comuni è stato affidato a questi ultimi il compito di organizzare il servizio che riguarda la gestione dei rifiuti urbani e di quelli assimilati.

Il punto cardine del d.l.vo n. 22 del 1997 (art. 49) è rappresentato dalla soppressione della tassa prevista, come già accennato, per il 1° gennaio 1999 e la sua sostituzione con una tariffa.

Nella composizione di questa concorreranno essenzialmente una quota fissa formata dal costo degli investimenti e una quota variabile rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio reso e all'entità dei costi di gestione. Si mira in tal modo alla copertura totale sia dei costi di investimento, sia dei costi di servizio.

Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, sentita la conferenza permanente stato-regioni, elaborerà un metodo per definire le componenti dei costi e fissare in tal modo la tariffa di riferimento che servirà da parametro ai comuni per la determinazione della tariffa che andranno ad applicare nel loro territorio, nonché per graduare nel tempo gli aggiornamenti che l'evolversi delle situazioni renderanno necessari.

Sono consentite agevolazioni tariffarie per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata, fatta eccezione per quella proveniente dai rifiuti di imballaggi.

I comuni, in via sperimentale, possono applicare il nuovo sistema tariffario anche prima della data fissata dalla normativa, dietro determinazione ministeriale, seppur provvisoria, della tariffa di riferimento.

Un cenno meritano, infine, le novità intervenute ad opera del già citato d.l.vo n. 22 del 1997 (cosiddetto "decreto Ronchi") a seguito delle quali si è, tra l'altro, aperto un dibattito dottrinale relativamente alla nuova disciplina che modifica radicalmente la materia, specie nel mutare il titolo di percepimento dell'entrata.

Perplessità riguardano, infatti, uno dei punti cardine della riforma rappresentato dall'introduzione di una tariffa che andrà a sostituire la sopprimenda tassa. In particolare, vien fatto rilevare che la tariffa potrebbe rivestire la natura di prestazione e quindi, a norma dell'art. 23 della Costituzione, necessita di essere determinata sulla base di precisi adempimenti di legge e non può essere affidata alla autonomia regolamentare degli enti (v. più ampiamente nella parte II al punto 1.1).

Peraltro, la stessa defiscalizzazione della materia appare di dubbia legittimità in quanto questa non emerge con chiarezza tra i criteri di delega posti dalla legge n. 146 del 22 febbraio 1994 (artt. 2 e 38) che prevedeva sostanziali modifiche atte a incentivare la raccolta differenziata degli imballaggi, ma non la trasformazione della tassa in tariffa.

Altre perplessità derivano inoltre dalla imposizione dell'obbligo della copertura integrale del servizio, a motivo del maggior carico che ricadrebbe sulle utenze domestiche

(per via dell'esclusione delle categorie economiche dalla competenza comunale), ma soprattutto per le nuove componenti della tariffa (oneri per investimenti e di gestione) che andrebbero a incidere pesantemente sulla sua determinazione. I nuovi criteri contrasterebbero inoltre con l'attuale politica di contenimento delle tariffe pubbliche a fini anti-inflazionistici.

La normativa presenta inoltre delle incognite anche sotto il profilo della fattibilità, in quanto metterà alla prova la capacità dei comuni a raggiungere gli ambiziosi obiettivi legati al conseguimento di una omogenea e unitaria gestione del ciclo dei rifiuti. Si intravede, quindi, un concreto rischio che le previsioni fatte sul piano legislativo non vengano attuate o lo vengano solo parzialmente. Infatti, uno dei più qualificanti obiettivi perseguiti, rappresentato dall'attivazione della raccolta differenziata - secondo le quote prefissate negli anni a partire dal 1999 - appare realisticamente di complessa realizzazione.

Il decreto legislativo introduce comunque una grande novità rappresentata dal ridimensionamento dello smaltimento dei rifiuti e dallo sviluppo delle attività di recupero. Tale novità rappresenta una svolta radicale nel settore e allinea il nostro Paese al contesto comunitario.

Tutto ciò intende rispondere a una logica che, attuando un sistema di prevenzione, dovrebbe favorire lo sviluppo di tecnologie pulite, atte ad assicurare la maggior quantità al recupero, anche in termini di energia, mediante il riciclo, il reimpiego e il riutilizzo dei materiali di rifiuto.

Pur dovendosi valutare positivamente tali innovazioni non vi è dubbio che esse procureranno problemi di estrema complessità nella stragrande maggioranza delle amministrazioni comunali.

2.8.2. Analisi finanziaria

Prima di procedere all'analisi finanziaria dei risultati conseguiti dall'applicazione della tassa e rilevati dall'andamento del biennio (1994-1995) in esame, si riportano di seguito i dati globali più significativi⁶⁹.

TASSA SUI RIFIUTI SOLIDI URBANI

(dati in milioni di lire)

	1994	1995	var. %
Accertamenti in conto competenza	4.365.320	4.603.541	5,67
Riscossioni in conto competenza	2.655.470	3.247.987	22,31
Residui in conto competenza	1.700.850	1.355.554	-20,30
Accertamenti in conto residui	2.154.909	2.232.696	3,61
Riscossioni in conto residui	1.606.687	1.887.066	17,45
Residui in conto residui	548.222	345.629	-36,95
Residui totali	2.249.072	1.701.183	-24,36
Riscossioni totali	4.262.157	5.135.054	20,48

In valore assoluto gli accertamenti in conto competenza si sono attestati nel 1995 sui 4.603,5 miliardi e le riscossioni sono passate a 3.248 miliardi, facendo registrare un notevole incremento.

⁶⁹ I dati riportati si riferiscono a 1.230 comuni sui 1.326 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

L'incidenza del gettito della TARSU sul titolo I (entrate tributarie) è rimasto pressoché invariato (21,8)% rispetto al 21,3% del 1994.

Il dato più rimarchevole riscontrato nel biennio 1994-1995 è rappresentato dalla crescita di quasi 10 punti percentuali del rapporto tra accertamenti e riscossioni della competenza (tasso di realizzazione) che si attesta al 70,5%. Alla dilatazione non irrilevante degli accertamenti (+5,7%), si accompagna una più consistente lievitazione delle riscossioni (+22,3%).

Negli accertamenti, degno di nota è il dato della crescita registrato nelle isole (+17,3%) e inoltre appare modesto quello dell'area nord orientale (+0,8%). Spicca tra i comuni maggiori il risultato conseguito dal comune di Catania (+42,8%), con un accertamento complessivo nel 1995 pari a 36,2 miliardi, di cui 24,6 miliardi attengono all'esercizio e gli altri 12 miliardi si collegano a risultati di una particolare azione di recupero dell'evasione riferita a precedenti esercizi.

Nelle riscossioni si notano crescite superiori al 50% in Puglia, Lazio e Campania, risultati conseguiti con il concorso di tutte le classi demografiche. Tra le grandi città incrementi notevoli presentano: Roma (+61,4%), Napoli (+52,7%) e Milano (+50,2%). Difficoltà nelle riscossioni si rilevano a Trento (-54,4%) e a Novara (-46,4%), ove si sono verificati particolari ritardi nella emissione dei ruoli⁷⁰.

In forte crescita si rileva il tasso di smaltimento dei residui che si attesta sull'84,5% (dato superiore di 10 punti al valore del 1994) e una diminuzione dei residui provenienti dai residui del 36,9% (-345,6 miliardi in valori assoluti).

Gli andamenti della competenza e dei residui fin qui esposti determinano nel 1995 una netta flessione (-24,4%) dei residui passivi totali da riportare al 31.12.1995 (1.701,2 miliardi) e un incremento della cassa (+20,5%) che si attesta su 5.135,5 miliardi. (vedansi prospetti allegati, II - 2.8.2)

Nel complesso si rileva uno sforzo, specie da parte dei comuni situati nelle regioni ove in passato si sono registrate le maggiori carenze nella gestione del tributo in esame, volto a recuperare accettabili livelli di efficienza, a tradurre in effettivo gettito le entrate accertate e a perseguire una politica mirante all'ampliamento della base imponibile.

L'analisi sull'andamento della TARSU si è proseguita su un più limitato numero di comuni esaminati (1.160) come già per l'ICI, utilizzando ancora elementi forniti dal Ministero dell'interno. Dalla integrazione di tali elementi con quelli del sistema informatico della Sezione, e dalla loro elaborazione, si è pervenuti a risultati che dovrebbero essere, almeno in certa misura, indicativi del gettito del tributo in rapporto alla base imponibile. Giova, in proposito, far notare che la mancanza del dato relativo alla superficie degli immobili, sulla quale viene determinata la misura del tributo, non ha consentito di costruire un rapporto sulla base di tale elemento che sarebbe stato maggiormente significativo.

Sono stati, invece, costruiti dei rapporti fondati sugli elementi disponibili, di cui si è fatto cenno, che riguardano il patrimonio immobiliare (costituito da 16.844.620 abitazioni), i nuclei familiari (pari a 12.320.622 unità) e la consistenza della popolazione interessata (36.976 milioni di abitanti). A tali elementi vanno aggiunti i risultati conseguiti nel biennio dagli accertamenti della competenza, che aumentano da 4.195,8 a 4.443,3 miliardi.

⁷⁰ Nel caso di Trento si è potuto accertare che il ruolo principale del 1995 è stato emesso in luglio anziché a febbraio determinando lo slittamento all'esercizio 1996, in conto residui, di gran parte degli importi iscritti a ruolo.

Avviando l'esame dei rapporti si rileva che la TARSU registra un valore medio per abitante che passa da 113,5 a 120,2 mila lire (+5,9%). Le regioni con l'incidenza più cospicua risultano la Lombardia (da 166 a 172 mila lire) e la Liguria (da 155 a 161 mila lire), mentre quelle col risultato inferiore sono la Basilicata (da 65 a 69 mila lire) e la Calabria il cui valore nel biennio rimane sostanzialmente invariato (attorno alle 55 mila lire). E' da notarsi altresì che sempre al di sotto della media risultano ben 13 regioni ⁷¹.

La media della TARSU per abitazione, il cui dato è più significativo, si attesta sulle 225 mila lire (210 mila lire nel 1994). Su 18 regioni ben 12 si posizionano sotto tale valore, con la Calabria e la Sicilia che conseguono i risultati più bassi (133 e 134 mila lire). Le incidenze medie più alte sono da ascrivere alla Campania (da 272 a 302 mila lire), Lombardia (da 272 a 295 mila lire) e Toscana (da 279 a 293 mila lire).

Considerando che la TARSU, al pari dell'ICI, è un tributo che grava sugli immobili, il primo in rapporto alle superfici e l'altro sul valore catastale, si è tentato di verificare se è o meno possibile stabilire delle correlazioni, quanto meno nelle grandi linee, tra i due tributi.

Al riguardo va notato in primo luogo che l'ICI, complessivamente, produce un gettito superiore a quello della TARSU; infatti il rapporto tra i due tributi in esame si attesta nel 1995 sul 48,5%, restando sostanzialmente invariato rispetto all'esercizio precedente (48,3%).

Ciò sta a indicare che il gettito della TARSU è, di media, leggermente inferiore della metà rispetto a quello dell'ICI.

L'incidenza della TARSU rispetto all'ICI risulta maggiore nel sud e nelle isole, con l'aggiunta della Lombardia (51,5%). Si notano i risultati della Sicilia col 71%, Campania col 64%, Calabria col 61%, Puglia col 56% e con la Sardegna e la Basilicata rispettivamente al 56% e al 55%. Di contro, il valore meno elevato nel rapporto con l'ICI si registra in Molise (31%) e in Friuli Venezia Giulia col 30%. (vedansi prospetti allegati, II - 2.8.2)

Nell'analizzare i dati sopra esposti è necessario interrogarsi sul significato dei valori che si discostano dalla media e in particolare di quelli ove il rapporto è meno elevato. In tali casi si può ipotizzare che vi sia una meno incisiva azione accertativa nei confronti della TARSU oppure che questa non sia elevata essendo il servizio reso a basso costo, o non siano rispettate le percentuali di copertura.

Nell'ipotesi opposta, meno ricorrente, può verificarsi o che l'ICI sia tenuta ad aliquota bassa o che la TARSU, per varie ragioni, dia un gettito molto elevato, come nel caso di Alghero, di cui si dirà in prosieguo.

In linea di principio è da rilevare che entrambi i tributi si basano su autodenuncia e che per far emergere aree di evasione è necessaria una specifica attività di accertamento che per l'ICI appare di maggiore difficoltà.

Di ciò tenuto conto, è stato svolto un approfondimento sulla TARSU riguardante un campione molto ristretto di comuni (45), caratterizzati da una particolare connotazione turistica. Si sono utilizzati ancora i rapporti relativi alla consistenza del numero di appartamenti (612.972), al numero dei residenti (295.444), all'entità degli accertamenti in conto competenza del tributo che nel biennio aumentano da 145,3 a 162,2 miliardi (+15,7%).

La media nazionale per abitante relativamente all'accertato si attesta su valori non molto elevati (177,4 rispetto a 169,4 mila lire del 1994), con una variazione di +1,1%. Su-

⁷¹ Si tratta del Piemonte, Veneto, Friuli, e Venezia Giulia, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

perano il dato nazionale in modo marcato Comacchio (da 268 a 316 mila lire) e Forte dei Marmi (che pure flette da 410 a 387 mila lire), mentre si posizionano al di sotto delle 120 mila lire Arenzano, Cerveteri, Ladispoli, Sorrento e Porto Recanati.

La TARSU nel suo rapporto con gli immobili, che è certamente più significativo, registra una media nazionale di 248 mila lire (237 mila lire nel 1994). Si distinguono per entità modeste (inferiori alle 130 mila lire) Caorle, Arenzano, Ladispoli e Porto Recanati, mentre valori molto elevati (oltre le 400 mila lire) si notano ad Abano, Montegrotto Terme, Forte dei Marmi e Ischia.

Il rapporto tra la TARSU e l'ICI, che nella media nazionale è del 48,5%, è ovviamente più basso per i comuni in questione (34,4%). Le percentuali meno alte per la TARSU (inferiori al 20%) interessano Arenzano e Porto Recanati. Risulta che nel caso di Arenzano le tariffe sono state tenute a un livello basso, sufficiente però per la copertura minima del 50% del costo del servizio. Nel 1996 si è reso necessario provvedere a un aumento in quanto la regione ha imposto al comune di utilizzare una discarica molto più lontana, dal che sono derivati maggiori costi. Per l'ICI invece seppure l'aliquota è molto bassa (4,5 per mille) il gettito è stato influenzato anche dal livello elevato degli estimi catastali.

In altre situazioni, ove in precedenza prevaleva la TARSU, come a Forte dei Marmi, si determina invece una crescita dell'incidenza dell'ICI (dal 42% al 53%) ed una analoga flessione della TARSU. La TARSU mostra ancora un miglior rapporto in 5 comuni: Ventimiglia (53%), Isole (54%), Follonica (51%), Ischia (57%) e Alghero (62%).

Emblematico quest'ultimo caso dove il rapporto tra i tributi è da ascrivere a due eventi che si sono registrati nell'esercizio 1995. Infatti si è conseguito un forte recupero nella riscossione della TARSU - che l'amministrazione del comune prevede sia più accentuato nel 1996 - dovuto a un controllo crociato con le bollette dell'ENEL, dal quale è derivato un apprezzabile ridimensionamento dell'area di evasione. Inoltre la riduzione dell'aliquota ICI per la prima casa dal 6 al 4,8 per mille ha comportato una significativa flessione nelle entrate derivanti dalla imposta. (vedansi prospetti allegati, II - 2.8.2)

2.8.3. Analisi speciale

La TARSU, nel quadro delle entrate proprie dei comuni, ha un peso che è inferiore soltanto all'ICI. E' contraddistinta da un'area abbastanza estesa di evasione e non sono pochi quegli enti che non perseguono adeguatamente il fenomeno. A far data dal 1999 la tassa sarà disciplinata da una nuova normativa già illustrata in precedenza. Con ogni probabilità - e le previsioni più diffuse e autorevoli lo sostengono - l'adozione di una tariffa in sostituzione della tassa, tuttora operante, potrà gravare sull'utente in misura più onerosa di quanto non si verifichi al momento.

Venendo all'indagine speciale si fa presente che, come nel caso dell'ICI, si è provveduto preliminarmente alla scelta degli indicatori finanziari e al raffronto dei loro valori con quelli espressi a livello nazionale, regionale e di area geografica.

Gli indicatori prescelti si riferiscono a tre rapporti: quello degli accertamenti con la popolazione, col titolo I dell'entrata e con l'entrata corrente nel suo complesso.

Dall'esame dei dati è stato facile individuare i comuni con risultati molto modesti rispetto a quelli medi, tali da far ritenere sostanzialmente fondata l'esistenza di possibili diffuse manchevolezze di carattere gestionale.

Per tali analisi sono state prese in esame tre distinte tipologie di fattispecie.

La prima è relativa ai casi in cui nell'anno di riferimento non si è verificata, relativamente alla TARSU, alcuna riscossione in conto competenza né in conto residui.

La seconda riguarda i casi in cui non si è rilevata alcuna riscossione in conto competenza ed il livello di quella in conto residui è di scarsa significatività.

La terza prende in considerazione i casi in cui dall'applicazione degli indicatori sono emersi dati largamente inferiori alla media nazionale, che non trovano ragione nella consistenza della base imponibile.

Si è provveduto, quindi, ad inviare agli enti pertinenti questionari al fine di acquisire gli elementi indispensabili per lo svolgimento dell'indagine. Sono state richieste notizie in merito all'emanazione o meno del regolamento di cui al d.l.vo n. 507 del 1993; alla gestione della tassa (se in forma diretta o affidata ad esterni); all'esistenza o meno di sistemi informativi automatizzati; alle somme iscritte in ruolo e a quelle riscosse; al livello di copertura tariffaria del costo del servizio; all'eventuale effettuazione di controlli sugli immobili per la verifica della base imponibile (specificando se con personale dell'ente oppure estraneo); al gettito acquisito nel biennio 1994-1995; all'eventuale attività accertativa della tassa e ai suoi risultati; all'eventuale contenzioso in atto relativo al biennio.

Venendo alla prima indagine si osserva che è appena il caso di rilevare che l'assenza di riscossioni nel corso dell'esercizio 1995, è una ipotesi che denota disfunzioni di notevole rilievo in quanto viene a mancare completamente l'apporto di risorse relative al cespite di entrata in esame.

Dai riscontri effettuati attraverso il sistema informativo della Sezione si è avuto occasione di appurare che dei comuni esaminati, i cui dati erano inseriti nella banca dati, 11 si trovano nella situazione innanzi descritta. Si tratta di enti per lo più localizzati in Campania (salvo 1 in Abruzzo) e di dimensioni medie (appartengono alla 5^a e alla 6^a classe demografica), indicati nel seguente prospetto:

REGIONE	DENOMINAZIONE ENTE	PR	CL	Reg.	gesti in proprio	proc. infor	verif impon	verif dichiar azioni	con- tenz.	TARSU BIMBOB 1994	TARSU BIMBOB 1995
ABRUZZO	SPOLTORE	PE	6	SI	SI	SI	SI	50	20	215057	223136
CAMPANIA	CASAL DI PRINCIPE	CE	6	SI	SI	SI	NO	230	0	297864	283484
CAMPANIA	CASAL NUOVO DI NAPOLI	NA	7	SI	SI	NO	SI	1700	12	257350	230599
CAMPANIA	CASALUCE	CE	5	SI	SI	SI	NO	0	0		
CAMPANIA	LUSCIANO	CE	6	SI	SI	SI	SI	280	0	115023	115559
CAMPANIA	SANTARPINO	CE	6	SI	SI	SI	NO	0	0		
CAMPANIA	S.FELICE A CANCELLO	CE	6	SI	SI	SI	SI	50	0	161124	158806

Alle richieste di dati e chiarimenti formulati dalla Sezione, 7 enti hanno fornito risposte entro il 31 maggio c.a., e solo 4 (localizzati nella provincia di Caserta) non hanno provveduto a tale adempimento. Dalle risposte si rileva che la totalità dei comuni ha emana-

to il regolamento, previsto dall'art. 59 del già citato d.l.vo n.507. Risulta inoltre che tutti sono dotati di uffici tributi e 5 di essi gestiscono interamente le attività relative al tributo in esame salvo, naturalmente, la riscossione, che come è noto, ai sensi del D.P.R. n. 43 del 28 gennaio 1988 è affidata ai concessionari.

Un solo ente ha conferito all'esterno, dopo regolare gara d'appalto, l'incarico di rilevare l'adeguatezza dei cespiti, nonché di predisporre i ruoli. In tale circostanza, che risale al 1993, si è ottenuto un notevole incremento della base imponibile e la immissione nei ruoli di valori doppi rispetto alla situazione preesistente.

Quasi tutti gli enti in esame (6 su 7) hanno dichiarato che l'ufficio tributi si avvale di sistemi informativi automatizzati per gli adempimenti relativi alla tassa suddetta.

Dalle risposte in ordine alla organizzazione generale degli enti per la gestione del tributo non emergono, quindi, particolari aspetti critici ed evidentemente le ragioni di quanto rilevato in ordine alle riscossioni vanno cercate altrove.

Sotto il profilo dell'attività accertativa risulta che 4 degli enti che hanno fornito risposta, dichiarano di aver seguito controlli sugli immobili ai fini della verifica della base imponibile e, tra questi, 2 hanno utilizzato personale estraneo e 2 lo hanno scelto tra quello destinato allo svolgimento di lavori socialmente utili.

Sempre in ordine all'attività di accertamento, si rileva che 5 enti dichiarano di aver effettuato rettifiche delle dichiarazioni e/o accertamenti d'ufficio per omessa dichiarazione.

Per quanto riguarda il contenzioso si nota che solo 2 comuni su 7 denunciano casi che complessivamente sono in numero non elevato. Ciò dimostra che nella materia si evidenzia una scarsa litigiosità, forse in conseguenza della non eccessiva attivazione delle amministrazioni degli enti nel perseguire l'entrata del tributo.

Dall'osservazione dei livelli di copertura rilevabili si nota che nessun ente si pone al di sotto del limite di legge (50%).

Nel complesso, gli elementi tratti dal questionario non fanno emergere particolari disfunzioni e, comunque, non danno spiegazione delle gravi carenze rilevate nella cassa.

Per avere un quadro di elementi atti a giustificare i motivi delle rilevate carenze è stato, quindi, necessario fare riferimento ad altra documentazione e a elementi comunque forniti dai comuni.

Dall'esame di tutti questi atti si ripropongono due fondamentali tipologie di fattispecie, che ricorrono anche in altri casi esaminati in seguito, e cioè la emissione dei ruoli in ritardo ed il fallimento della società affidataria della riscossione del tributo.

Circa la prima, si rileva che mentre il semplice ritardo può spiegare lo scarso livello di riscossioni in conto competenza, non è così per quelle in conto residui che, una volta scontato il ritardo iniziale, dovrebbero intervenire in alta percentuale.

Gli enti interpellati sulle cause dei ritardi hanno addotto per lo più a giustificazione circostanze di ordine tecnico, talvolta anche addebitabili all'opera di uffici estranei all'amministrazione comunale.

In alcuni casi il fenomeno viene fatto risalire al rilevamento di ancor più gravi carenze derivanti da esercizi precedenti, per i quali si è reso necessario approntare contemporaneamente i ruoli relativi a più esercizi ed è stato, comunque, inevitabile il loro scaglionamento nel tempo.

Quanto alla seconda, si rileva che il fallimento della società affidataria delle riscossioni ha riguardato, nell'ambito del campione, gli indicati comuni della zona di Caserta.

Tale particolare situazione ha avuto, come facilmente comprensibile, conseguenze negative sulla gestione di detti e di altri enti, i quali hanno dovuto registrare ritardi e, in qualche caso, il mancato introito dei cespiti del tributo.

Uno degli enti interpellati ha fatto presente, in ordine alla situazione esposta, che sussiste un contenzioso con il concessionario di circa 3,2 miliardi in quanto le rate scadute riguardanti i ruoli degli anni 1992 e precedenti, affidate in carico con l'obbligo del non riscosso per riscosso, non sono state mai versate all'ente.

Nella relazione del collegio dei revisori di un altro ente interessato alla vicenda in esame vien fatto osservare che "pur sussistendo la ragione del credito, notevoli dubbi si pongono invece sulla concreta esigibilità" di residui derivanti da entrate tributarie "specialmente dopo la recente disavventura fallimentare del concessionario".

Da tali annotazioni si rileva come la liquidazione della società affidataria della riscossione abbia prodotto difficoltà di cassa agli enti interessati alla vicenda, sulle quali potrebbero essere effettuati ulteriori approfondimenti che si rinviino ad altra sede.

Si passa alla seconda indagine esponendo nel prospetto che segue i dati che la riguardano.

- prospetto 2 ^ indagine TARSU

REGIONE	DENOMINAZIONE ENTE	PR	CLASSE	Regolamento	Realizzo in vertenza	procedura internazionale	verifica impositiva	verifica dichiarativa	conclusione	TARSU/IMMOBILI 1994	TARSU/IMMOBILI 1995
CALABRIA	LAMEZIA TERME	CZ	8	NO	SI	NO	SI	700	85	84.800	84.800
CALABRIA	POLISTENA	RC	6	SI	SI	SI	SI	341	3	176.083	197.662
CALABRIA	S.MARCO ARGENTANO	CS	5	SI	SI	SI	NO	in corso	0	165.294	182.912
CALABRIA	TAURIANOVA	RC	6	NO	SI	NO	NO	182	38	90.912	87.809
CAMPANIA	MONTORIO INFERIORE	AV	5	SI	NO	SI	NO	50	15	149.432	144.782
CAMPANIA	ORTA DI ATELLA	CE	6	SI	SI	SI	NO	0	0	176.973	161.729
CAMPANIA	PIEDIMONTE MATESE	CE	6	SI	SI	SI	SI	350	0	250.345	252.133
CAMPANIA	S.MARIA A VICO	CE	6	SI	SI	NO	NO	0	35	129.769	142.868
CAMPANIA	S.CIPRIANO D'AVERSA	CE	6	SI	SI	SI	SI	267	0	134.858	191.549
LAZIO	SORA	FR	7	SI	SI	SI	SI	59	0	272.688	327.225
LAZIO	ISOLA DEL LIRI	FR	6	SI	SI	SI	SI	36	0	165.732	157.835
PUGLIA	UGENTO	LE	6	NO	NO	NO	SI	0	0	43.062	45.057
PUGLIA	GINOSA	TA	7	SI	SI	SI	SI	0	0	140.588	152.345
SARDEGNA	QUARTU S. ELENA	CA	6	NO	SI	NO	NO	3870	32	195.651	248.790
SICILIA	ACIREALE	CT	7	SI	SI	NO	SI	1996	5	153.699	177.563
SICILIA	AVOLA	SR	7	SI	SI	SI	SI	1008	0	75.012	76.655
SICILIA	NISCEMI	CL	7	NO	SI	SI	SI	3182	0	87.760	72.874
SICILIA	SAN GIOVANNI GEMINI	AG	5	SI	SI	NO	NO	335	0	111.661	122.630
SICILIA	TRABIA	PA	5	SI	SI	SI	NO	0	0	113.269	113.419
SICILIA	SIRACUSA	SR	9	SI	SI	SI	SI	420	10	263.766	287.062
SICILIA	VITTORIA	RG	7	SI	SI	SI	NO	1347	0	119.982	132.771

Il campione per tale indagine è stato selezionato in base al fatto che mancano le riscossioni in conto competenza e quelle in conto residui raggiungono livelli molto scarsi in relazione all'area geografica di appartenenza dell'ente. Va precisato, inoltre, che nell'area nord sono stati considerati limiti con valori superiori a zero anche nelle riscossioni in conto competenza in quanto non si riscontrano tali casi.

Dall'esame che riguarda 31 enti si notano comportamenti poco efficaci nella gestione del tributo, specie sotto il profilo dell'effettiva realizzazione del gettito.

Dal prospetto di cui sopra si rileva che dei 31 enti interpellati 10 non hanno risposto entro la data del 31 maggio c.a. e il numero più significativo di inadempimenti si localizza in Campania e in Sicilia.

Il regolamento per il tributo in esame è stato emanato nella maggior parte dei casi e soltanto 4 enti non vi hanno provveduto. In quasi tutte le amministrazioni comunali gli uffici tributi gestiscono interamente la tassa (fanno eccezione 2 enti) e anche l'impiego di sistemi informativi automatizzati per la gestione della stessa è molto diffuso (al momento ne sono privi 7 enti).

La copertura dei posti derivanti dal servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti supera, ovunque, la misura minima fissata per legge e, in alcuni casi, con valori decisamente più alti.

Per quanto attiene l'attività accertativa, le verifiche sull'adeguatezza della base impositiva e sulla esattezza delle dichiarazioni hanno interessato la maggior parte degli enti, mentre relativamente a entrambe le attività suddette non hanno svolto alcun riscontro rispettivamente 8 e 5 di essi. A riprova della già rilevata scarsa litigiosità della materia i casi di contenzioso in atto sono abbastanza limitati (8 complessivamente).

Poiché da tutti questi elementi risulta difficile comprendere i motivi di valori così poco soddisfacenti della cassa, si è proseguito con la verifica di ulteriori informazioni e chiarimenti pervenuti in aggiunta a quanto richiesto col questionario.

Anche in questa seconda indagine le giustificazioni addotte riguardano principalmente: il fallimento del concessionario preposto alla concessione del tributo e i diffusi ritardi che hanno inciso profondamente sulle riscossioni di vari esercizi. In un caso il ritardo viene giustificato con la necessità del recupero di arretrati di anni di gettito, per cui i ruoli del 1992 e del 1993 sono stati posti in riscossione, su di una unica cartella, rispettivamente col ruolo del 1994 e con quello del 1995.

Va poi riferito anche un caso particolare che riguarda un episodio di pignoramento presso l'istituto gestore del servizio che ha provocato il congelamento degli accrediti riguardanti i cespiti del tributo relativi al biennio 1991 e 1992, successivamente introitati con l'esercizio 1995. E' da notare al riguardo che nel medesimo caso il ruolo del 1994 è stato posto in riscossione dal febbraio 1996, mentre quello del 1995 è stato differito al 1997, stante la coincidenza con le scadenze del 1996.

L'esposizione si conclude con la terza e ultima indagine riguardante gli enti che, dall'applicazione di alcuni indicatori⁷², mostrano valori che sono molto inferiori alla media nazionale.

Anche in questa circostanza si è potuto selezionare, attraverso il sistema informativo, un campione di 32 comuni nei quali gli indici presi in esame hanno espresso valori molto

⁷² Si tratta del rapporto tra gli accertamenti della TARSU e il titolo I, della stessa con i primi tre titoli dell'entrata e il livello degli accertamenti pro-capite.

inferiori alle medie per area geografica. Essi appartengono per lo più alle classi demografiche minori e sono distribuiti, seppur non in modo uniforme, in tutte le aree geografiche.

I motivi addotti per spiegare le rilevate anomalie sono sostanzialmente analoghi per tutti. In genere viene sostenuto che i bassi valori conseguiti sono da mettere in relazione sia alla non estesa base impositiva e sia alla modesta entità dei livelli di imposizione che determinano un ridotto gettito dell'imposta.

Per quanto concerne il primo motivo, in molti casi gli enti affermano di adoperarsi per il conseguimento di un amaggior gettito (o si ripromettono di farlo) - direttamente o attraverso l'affidamento delle indagini accertative a soggetti estranei - attraverso operazioni di rilevamento sugli immobili e attraverso l'incrocio dei dati di cui dispongono con quelli di varie utenze (ENEL e altro).

Per il secondo, i bassi valori rilevati vengono giustificati con il contenuto costo del servizio che tuttavia in molti casi è destinato a crescere, anche in modo consistente, col suo previsto ammodernamento.

L'esame prosegue con l'esposizione del prospetto che segue:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- prospetto 3 ^ indagine TARSU

REGIONE	DENOMINAZIONE ENTE	PR	CLASSE	Regolamento	gestione in economia	procedure informizzate	verifica impostibile	verifica dichiarazioni	contenzioso	TARSU / IMMOBILI 1994	TARSU / IMMOBILI 1995
ABRUZZO	LANCIANO	CH	7	SI	SI	SI	SI	0	0	121.583	121.756
BASILICATA	FERRANDINA	MT	5	SI	SI	SI	NO	0	0	80.275	83.065
CALABRIA	BELVEDERE MAR.MO	CS	5	NO	SI	NO	NO	35	0	50.949	52.817
CAMPANIA	MIRABELLA ECLANO	AV	5	SI	SI	SI	NO	186	0	138.602	169.057
CAMPANIA	PALMA CAMPANIA	NA	6	SI	SI	NO	NO	441	0	91.113	88.565
E. ROMAGNA	MIRANDOLA	MO	7	SI	SI	SI	SI	184	0	168.826	160.953
LAZIO	MONTEFIASCONE	VT	6	SI	SI	NO	NO	0	0	102.945	105.509
LAZIO	VEROLI	FR	6	SI	SI	NO	SI	82	5	114.714	125.933
LIGURIA	ARCOLA	SP	5	SI	SI	SI	NO	0	2		
MARCHE	MONTEPRANDONE	AP	5	SI	SI	SI	NO	0	0		
MOLISE	LARINO	CB	5	SI	SI	SI	SI	243	0	98.893	99.958
LOMBARDIA	BEDIZZOLE	BS	5	SI	SI	SI	SI	119	1		
LOMBARDIA	CHIARI	BS	6	SI	SI	SI	SI	0	0	132.854	123.015
PIEMONTE	BUSCA	CN	5	SI	SI	SI	SI	0	0		
PUGLIA	MARTANO	LE	5	SI	SI	NO	SI	0	0	85.927	86.768
PUGLIA	PALAGIANO	TA	6	SI	SI	NO	NO	121	0	78.682	80.628
SARDEGNA	SESTU	CA	6	SI	SI	SI	SI	241	3	147.774	172.203
SICILIA	BAGHERIA	PA	7	SI	SI	SI	SI	120	50	80.164	80.164
SICILIA	GRAMMICHELE	CT	6	SI	SI	NO	SI	560	0	52.430	63.775
SICILIA	MILITELLO IN VAL CATANIA	CT	6	SI	SI	NO	NO	0	0	80.692	71.972
VENETO	CAMPODARSEGO	PD	6	SI	SI	SI	SI	0	0	90.800	81.484
VENETO	S. MARTINO DI LUPARI	PD	6	SI	SI	SI	SI	1173	0	122.527	129.575
VENETO	ROSA'	VI	6	SI	SI	SI	NO	0	1	147.831	150.135
VENETO	TAGLIO DI PO	RO	5	SI	SI	SI	NO	5	0	107.468	109.625

Dai dati contenuti nel prospetto si rileva che la totalità dei comuni interessati ha adottato il regolamento e dispone di un ufficio tributi, che in 16 casi gestisce i vari adempimenti attinenti il tributo avvalendosi di un proprio sistema informativo.

Anche la copertura del costo del servizio risulta nella generalità dei casi superiore al limite di legge e si attesta addirittura al di sopra del 65% in ben 15 enti, mentre in soli tre casi non supera il 55%.

Ciò dimostra che i livelli non elevati del gettito pro-capite e per abitazione sono per lo più da mettere in relazione ai costi contenuti del servizio.

Difatti si è potuto constatare che, a differenza dell'ICI, nella quale il rapporto tra base imponibile e gettito non è influenzato da altre variabili se non dalla determinazione delle aliquote e delle detrazioni, per la TARSU hanno rilievo fondamentale aspetti non fiscali legati all'efficienza e all'economicità della gestione del servizio. Per quest'ultima, infatti, se il basso gettito trova ragione nella capacità dell'ente di erogare un servizio soddisfacente a basso costo, tale comportamento non può che essere valutato positivamente.

Un'ulteriore analisi meriterebbe di essere condotta a tale riguardo - e cioè la verifica all'interno degli enti che rendono il servizio a basso costo - volta a discriminare i casi in cui ciò sia dovuto a uno scarso livello qualitativo e organizzativo dello stesso (come nei casi in cui la raccolta avviene saltuariamente), oppure a una efficiente gestione delle risorse.

Una valutazione di tal genere coinvolge tuttavia la verifica di elementi di notevole complessità quali ad esempio: la situazione orografica del territorio, la presenza di quartieri storici, la situazione della circolazione stradale etc., che non possono essere svolte in questa sede.

Verifiche dirette sugli immobili sono state effettuate dagli uffici tributi in 12 casi e l'attività accertativa è stata estesa da 14 comuni anche all'esame delle dichiarazioni. Da tutto ciò è derivato un contenzioso di ridotta entità che riguarda infatti soltanto 6 enti su 24; per cui anche in questa sede valgono le considerazioni fatte nelle precedenti indagini.

Dall'esame di ulteriori elementi, forniti dai comuni interessati emergono profili, di cui si fa breve cenno, che hanno inciso nella determinazione dei valori modesti dei tre indicatori utilizzati.

Nelle osservazioni trasmesse in risposta al questionario gli enti insistono ricorrenemente sui ridotti costi di esercizio, ai quali fa riscontro la non elevata determinazione della tassa. Tale affermazione trova supporto in una serie di esempi come l'ubicazione della discarica non lontana dal centro abitato, oppure la limitata frequenza della raccolta dei rifiuti.

L'ente che afferma di aver effettuato il servizio di raccolta con scadenza limitata a due giorni la settimana, fa altresì presente che successivamente il servizio è stato esteso a tutti i giorni feriali ed affidato in concessione, con indubbio miglioramento della qualità del servizio, ma con costi quasi raddoppiati anche per via dell'utilizzo di un inceneritore. L'ente, che si ripromette una copertura delle spese per il servizio intorno al 75% prevede, per quanto riguarda gli indicatori, di poter raggiungere un valore molto vicino a quello delle medie nazionali.

3. La gestione di parte corrente delle spese

3.1 Riferimenti economico-finanziari

Nell'azione di risanamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa nei confronti degli enti locali si fondava essenzialmente sull'auspicata razionalizzazione del sistema della finanza locale in attuazione delle numerose riforme del settore emanate negli ultimi anni (legge n. 142 del 1990, legge n. 421 del 1992, d.lvo n. 504 del 1992, d.lvo n. 77 del 1995).

L'entrata a regime delle riforme avrebbe dovuto assicurare un aumento dell'autonomia finanziaria degli enti, un recupero in termini di risultati finanziari oltre che una maggiore efficienza ed efficacia nell'impiego delle risorse per contrastare le tendenze espansive della spesa.

Sulla base di tali aspettative, con il citato decreto-legge n. 41 del 1995 convertito nella legge n. 85 del 1995 veniva diminuita la capacità di spesa degli enti locali: infatti dai trasferimenti erariali per l'anno 1995 veniva detratta la somma complessiva di 670 miliardi (70 miliardi per le province e 600 miliardi per i comuni) in parte successivamente recuperata attraverso il contributo integrativo di 105 miliardi assegnato agli enti dal decreto legge 444 del 1995 convertito nella legge 539 del 1995.

La linea di rigore, adottata dal Governo centrale, si ripercuoteva pertanto anche nel settore degli enti locali le cui gestioni venivano coinvolte dalla citata diminuzione dei trasferimenti e dovevano affrontare l'alea del gettito delle nuove imposte riconosciute come tributi propri degli enti in connessione con la loro autonomia.

Tra l'altro è da tenere presente che, nell'anno 1995, sulla spesa corrente degli enti locali hanno gravato:

- da una parte, i primi limitati effetti del rinnovo del contratto collettivo di lavoro del comparto del personale Regioni-Autonomie locali, sottoscritto tra le confederazioni sindacali e l'ARAN, autorizzato con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 aprile 1995, i cui effetti economici si estendevano agli anni 1994 e 1995 mentre la durata della parte normativa era prolungata fino al 1997;
- dall'altra, l'esclusione degli enti locali, non in stato di dissesto, dall'applicazione delle norme restrittive in materia di divieto di nuove assunzioni e di mobilità del personale in esubero, previste dall'articolo 22, comma 11°, della legge collegata alla finanziaria n. 724 del 1994.

Nel quadro economico-finanziario, sopra succintamente descritto, si è svolta, nel corso del 1995, la gestione della spesa corrente degli enti locali i cui dati si espongono di seguito.

3.2 Quadro complessivo delle spese correnti

Per consentire una prima sommaria visione d'insieme dei risultati conseguiti, nel comparto della spesa corrente, dalla totalità degli enti locali, prima di soffermarsi sui dati di ciascuna categoria di enti, si ritiene utile premettere i sottoindicati quadri complessivi delle spese correnti di tutti gli enti esaminati (n. 95 province su 100 pari al 95%, n. 1230 comuni su 1326 con popolazione superiore a 8.000 abitanti pari al 92,76%, n. 310 comunità montane su 345 pari al 89,86%).

*Impegni in conto competenza**(Importi in milioni di lire)*

	1994	1995	Variazione %
Province	7.707.884	7.893.087	2,40
Comuni	48.968.688	50.891.450	3,92
Comunità montane	669.822	711.285	6,19
TOTALI	57.346.394	59.495.822	3,74

*Pagamenti in conto competenza**(Importi in milioni di lire)*

	1994	1995	Variazione %
Province	5.387.888	5.620.659	4,32
Comuni	36.697.869	38.218.091	4,14
Comunità montane	489.027	528.821	8,13
TOTALI	42.574.784	44.367.571	4,21

*Residui in conto competenza**(Importi in milioni di lire)*

	1994	1995	Variazione %
Province	2.319.995	2.272.427	-2,05
Comuni	12.270.819	12.673.359	3,28
Comunità montane	180.794	182.463	0,92
TOTALI	14.771.608	15.128.285	2,41

*Impegni in conto residui**(Importi in milioni di lire)*

	1994	1995	Variazione %
Province	3.369.015	3.317.360	-1,53
Comuni	16.469.845	16.612.574	0,86
Comunità montane	282.069	295.991	4,93
TOTALI	20.120.929	20.225.925	0,52