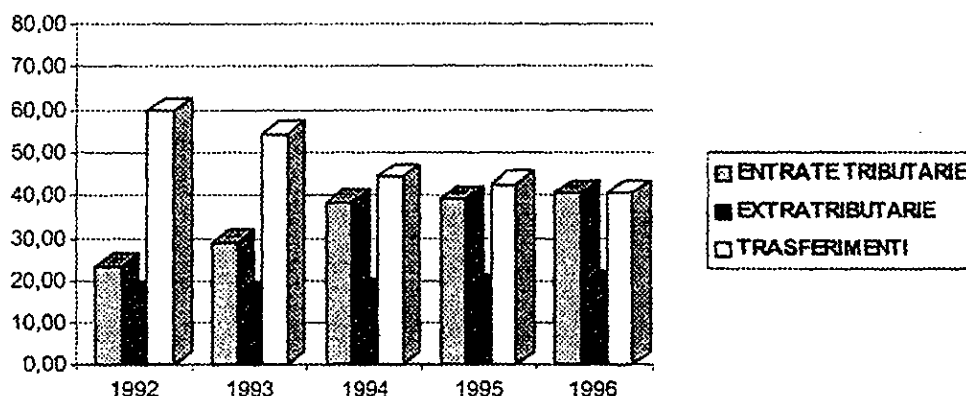


Andamento delle imposte nel quinquennio



In essa trova conferma l'assestamento della crescita delle entrate tributarie, il cui gettito ha sostanzialmente raggiunto la consistenza dei trasferimenti; questi ultimi si distinguono invece per un andamento altrettanto poco vivace, ma di segno opposto.

Si nota inoltre, nella composizione, che la componente meno consistente rappresentata dalle entrate extra tributarie procede in una lenta ma costante espansione.

Il grafico evidenzia più incisivamente le modificazioni avvenute nel quinquennio nella composizione dell'entrata corrente dei comuni. In essa l'incidenza delle entrate proprie si attesta ormai intorno al 60%.

È da rilevare, inoltre, che le entrate extra tributarie, anche se in lenta crescita tendono a crearsi uno spazio sempre più significativo.

Il rapporto di composizione delle entrate correnti dei comuni conferma un andamento che è in consonanza con gli indirizzi della programmazione nazionale.

Riscossioni totali

	1992	1993	1994	1995	1996
entrate tributarie	23,51	25,04	37	40,00	40,33
extratributarie	15,59	16,58	17	16,40	18,59
trasferimenti	60,90	58,38	46	43,60	41,08
totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Passando all'esame, sempre in termini di composizione, del comportamento della cassa, si rilevano variazioni più accentuate, specie nell'esercizio 1996, dovute in parte al rallentamento delle riscossioni dei trasferimenti erariali.

Entrate tributarie

Le entrate tributarie (tit. I) conseguono nel 1996 un incremento (+5,44%) superiore di oltre due punti rispetto a quello dell'esercizio precedente per quanto riguarda gli accertamenti della competenza che assommano a 22.723,9 miliardi (+1,174 miliardi). Anche le riscossioni in conto competenza aumentano, ma in misura molto ridotta (+1,05%). Una leggera flessione si verifica nella cassa con minori riscossioni totali (-0,75%), che determinano un introito inferiore di 164 miliardi.

Negli accertamenti, su base regionale, si notano aumenti consistenti in Trentino Alto Adige ed in Emilia Romagna, nella quale si evidenzia il dato di Bologna (+19,40%). Incrementi molto significativi si verificano, inoltre, nei comuni di 8ª classe della Sardegna e delle Marche, e in quelli della 7ª classe del Trentino e Alto Adige.

Nell'11ª classe, si nota la flessione di Genova (-3,55%), mentre conseguono aumenti di valore insignificante tutte le altre grandi città.

Procedendo nell'esame del titolo, si osserva che il gettito delle imposte, che trova collocazione nella categoria 1ª aumenta nella competenza sia in termini di accertamenti (+3,12%), con 14.977 miliardi sia di riscossioni (+2,33%), con 8941 miliardi.

Anche le riscossioni totali evidenziano un andamento in aumento (+2,73%), con 14.671,7 miliardi.

Dalle gestioni della competenza e dei residui deriva una dilatazione molto consistente dei residui totali da riportare a fine esercizio (+5,54%), che si attestano a 6.346,1 miliardi.

Osservando le classi demografiche, il maggiore incremento degli accertamenti si riscontra nella 9ª (+6,43%), mentre l'11ª flette (-0,57%) coinvolgendo nella tendenza tutte le grandi città, fatta eccezione per Palermo (+2,13%).

L'andamento più positivo nelle regioni appartiene all'Emilia Romagna (+11,78%), con Bologna a +20,90%, mentre flettono la Val D'Aosta e la Basilicata.

Passando all'esame della gestione delle tasse (cat. 2ª) si osserva, nella competenza, una crescita degli accertamenti (+11,36%) ben più sostenuta cui si contrappone una flessione modesta delle riscossioni (-1,48%), con valori assoluti che si attestano rispettivamente a 6.420,9 miliardi (+655 miliardi) e a 4.166,1 miliardi (-62 miliardi).

La classe demografica con l'aumento più consistente risulta la 6ª (+15,51%), ove si distinguono particolarmente il Friuli Venezia Giulia il Trentino Alto Adige e la Sardegna.

Si segnalano infine i risultati di Napoli (+21,17%) e di Torino (+19,64%).

Una variazione opposta a quella della competenza si determina nella cassa (-10,03%), con riscossioni che assommano a 5.699,9 miliardi (-636 miliardi).

I residui totali a fine esercizio si dilatano notevolmente (+36,61%) e si attestano a 2.645,9 miliardi. Il risultato poco apprezzabile rilevato per la gestione dei residui conferma il persistere di notevoli difficoltà nelle amministrazioni a concretizzare in effettive riscossioni una quota apprezzabile di residui che, in gran parte hanno limitate possibilità di recupero.

a) Imposta sugli immobili

L'entrata tributaria più cospicua è da ascrivere all'imposta comunale sugli immobili (della quale è svolto un più approfondito esame in altro paragrafo).

Nella competenza, gli accertamenti e le riscossioni aumentano sostanzialmente nella stessa misura (poco più del 4%). I primi raggiungono la consistente somma di 11.757,8 miliardi, con una incidenza del 52% sull'entrate tributarie e del 78,50% sulle imposte.

La rateizzazione dell'ICI penalizza nell'esercizio le riscossioni di competenza non consentendo elevati tassi di realizzazione, mentre si conferma un altissimo tasso di smaltimento dei residui (97,83%).

Nella cassa l'incremento delle riscossioni totali è modesto (+4,11%), con un valore assoluto di 11.521,4 miliardi.

b) Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni.

L'imposta (della quale una analisi approfondita si trova in altro paragrafo) registra flessioni sia nella competenza sia nella cassa.

Nel 1996 gli accertamenti si attestano sui 1.669,4 miliardi (-1,29%), e così pure le riscossioni totali (-0,82%) che assommano a 1.647,3 miliardi.

La crescita dei residui totali a fine anno (+11,53%), con 150,7 miliardi, è una diretta conseguenza dell'andamento della gestione dei residui, il cui tasso di smaltimento, inferiore di cinque punti percentuali a quello del 1995, risulta di un livello insoddisfacente (+31,10%).

c) Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni.

Dopo la vivace crescita del 1995 (+14,58%), l'imposta sulla pubblicità mostra un andamento negativo. Nella competenza, accertamenti e riscossioni arretrano con -3,77% e -5,14%, assommando rispettivamente a 394,6 e a 348,4 miliardi.

Il tasso di realizzazione è elevato (88,30%), mentre la gestione dei residui determina un tasso di smaltimento del 60%.

I residui totali a fine esercizio ammontano a 70,6 miliardi (+15,05%).

d) Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani

La tassa rappresenta per i comuni una fonte di entrata che è seconda soltanto a quella dell'ICI. Costituisce, in termini di accertamenti il 23,51% delle entrate tributarie e il 83,22% del gettito della cat. 2^a.

Il tributo (del quale si tratta più approfonditamente in altro paragrafo), registra nel 1996 un incremento degli accertamenti (+13,65%), con 5.344 miliardi.

Un andamento opposto si verifica tuttavia nella cassa (-10,14%) che si attesta a 4.688,2 miliardi.

Trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti dei comuni (tit. II) mostrano, anche nel 1996, un trend in flessione nella competenza, sia negli accertamenti (-2,76%) che nelle omologhe riscossioni (-5,28%) con valori rispettivamente di 22.758,8 e 20.111,1 miliardi. Anche nel rapporto di composizione delle entrate correnti i trasferimenti vedono ridurre la loro incidenza (di circa due punti) al 40,50%.

Nelle entrate correnti dei comuni trova conferma l'andamento che fa registrare, seppur con variazione ridotta, un aumento delle entrate proprie ed una corrispondente diminuzione delle risorse trasferite.

La cassa evidenzia una flessione ben più marcata (-6,95%), con riscossioni totali che assommano a 22.033,7 miliardi.

Il livello abbastanza elevato riscontrato nella realizzazione dell'accertato (88,36%) risulta anche nel 1996 non in consonanza con quello registrato per il tasso di smaltimento dei residui che con una diminuzione di ben otto punti percentuali, si attesta ad un livello ben inferiore.

Per quanto attiene gli accertamenti, gli importi più elevati a livello regionale si riferiscono alla Sicilia, con 3.234,3 miliardi ed alla Campania, con 3.163,7 miliardi.

Trasferimenti dallo Stato - cat. 1^a

I trasferimenti correnti dallo Stato rappresentano per i comuni la componente più

significativa dei trasferimenti nel loro complesso. L'andamento della competenza si conferma con una marginale flessione degli accertamenti (-0,66%), passando a 19.476,4 miliardi che corrispondono all'85,57% del titolo II. Analogo andamento manifestano le riscossioni (-1,52%).

Tra le classi demografiche si nota il lieve miglioramento dell'8^a e la flessione dell'11^a, mentre le altre fanno registrare scostamenti di scarso significato.

I trasferimenti erariali più consistenti riguardano ancora la Campania (3.105 miliardi) e la Lombardia (2.546,9 miliardi).

Gli accertamenti realizzati nella competenza sono piuttosto elevati (94,30%) e così pure lo è il tasso di smaltimento dei residui (74,53%).

Sia la cassa sia i residui totali a fine esercizio flettono rispettivamente (-2,14% e -8,43%).

Trasferimenti dalle regioni - cat.2^a

I trasferimenti regionali a favore dei comuni, nell'esercizio in esame registrano un forte ridimensionamento nella competenza sia per gli accertamenti sia per le riscossioni che flettono rispettivamente del 15,03%, con 3.034 miliardi e del 34,16% con 1.618,9 miliardi.

È opportuno limitare il confronto alle regioni a statuto ordinario, in quanto quelle a statuto speciale godono normalmente di trasferimenti ben più consistenti.

Tra le altre regioni quella che mostra trasferimenti più consistenti risulta il Lazio (450,8 miliardi) e, con netto distacco, la Lombardia (163,1 miliardi). Di contro, gli importi più bassi si notano nel Molise (11,6 miliardi), in Abruzzo (15,4 miliardi), e in Umbria (17,3 miliardi). Si nota altresì che tutte le altre regioni non superano singolarmente la consistenza di trasferimenti, gli 85 miliardi.

Le particolari e complesse procedure che presiedono all'erogazione di risorse regionali a favore dei comuni - risorse che di norma non vengono trasferite nell'arco dell'anno a cadenza fissa - fanno sì che questi, effettuati di volta in volta per far fronte alla realizzazione di specifici programmi concordati, dimostrino un tasso di realizzazione non elevato.

La riduzione verificatasi nel tasso di realizzazione (ridotto di 15 punti percentuali) e del tasso di smaltimento dei residui (ridotto di 13 punti), con valori rispettivi del 53,35% e del 46,71%, non hanno potuto che influenzare negativamente gli andamenti sia della cassa che dei residui totali.

Di conseguenza flettono marcatamente le riscossioni totali (-32,77%), che assommano a 2.484,6 miliardi, mentre i residui totali incrementano altrettanto marcatamente (+24,48%), attestandosi a 2.403,1 miliardi.

Entrate extra tributarie

Le entrate extra tributarie dei comuni (tit.III) mostrano nel 1996 un andamento in crescita, e confermano una tendenza che si protrae ormai da diversi esercizi, lasciando intuire la possibilità di un ancora maggiore apporto di risorse.

Nella competenza gli accertamenti migliorano (+6,17%) assommando a 10.705,8 miliardi e così pure migliorano le riscossioni (+6,67%), con 6.849 miliardi.

Si nota una conferma del livello insoddisfacente del tasso di realizzazione (63,97%) e così pure del tasso di smaltimento (39,87%) che portano ad una crescita dei residui totali (+6,63%).

La cassa, a sua volta, migliora l'andamento (+11,09%) con riscossioni che assommano a 9.968,9 miliardi.

a) Proventi dei servizi pubblici - cat. 1^a

Continuano a incrementarsi, nel 1996, le entrate comunali provenienti dai servizi pubblici che, con una incidenza del 60,7% sul gettito del titolo III, costituiscono la componente di maggior peso delle entrate extra tributarie.

Nella competenza si nota, infatti, un pressoché analogo aumento degli accertamenti (+6,01%) e delle riscossioni (+6,48%). In valori assoluti si attestano a 6.505,1 e a 4.475,2 miliardi.

Si tratta di un risultato apprezzabile che deve essere valutato anche alla luce dell'orientamento ormai prevalente nelle amministrazioni di svolgere parte dei servizi avvalendosi di aziende ed altri organismi dotati di propria contabilità.

Gli accertamenti registrano una forte crescita in Lombardia (1.270,3 miliardi) e in Emilia Romagna (941,3 miliardi) e, con valori inferiori nel Veneto e nel Lazio.

Percentualmente si segnalano i valori registrati a Genova (+24,17%) e a Roma (+20,12%) e la flessione di Torino.

Tanto il tasso di realizzazione quanto il tasso di smaltimento dei residui si attestano su livelli non elevati (68,79% e 48,64%).

L'insieme dei due risultati determina una lievitazione dei residui totali (+8,30%) che a fine esercizio assommano a 3.759,7 miliardi.

La cassa fa registrare un aumento del 7,52% pari a 6.113,9 miliardi.

b) Proventi dei beni comunali - cat. 2^a

Le entrate derivanti dai proventi dei beni sono in aumento e fanno registrare un apprezzabile incremento degli accertamenti (+16,36%) con 788,2 miliardi e delle riscossioni (+17,10%) con 463,4 miliardi. L'incidenza della categoria sul titolo III rimane comunque sempre molto modesta (7,36%).

L'andamento della gestione dei residui, pur migliorando nell'esercizio in esame, conferma un tasso di smaltimento molto basso (27,96%), che porta ad un incremento dei residui totali al 31.12.1996, la cui consistenza si attesta a 888,2 miliardi (+10,58%).

L'incremento della cassa (+19,41%) determina riscossioni totali pari a 682,1 miliardi.

c) Interessi su anticipazioni e crediti - cat. 3^a

Anche i proventi della categoria non sono molto significativi ed incidono sul titolo III soltanto per il 7,52%.

Alla modesta crescita degli accertamenti (+3,38%) con 805,9 miliardi si contrappone quella ben più consistente delle riscossioni (+34,20%) con 173,2 miliardi.

Tanto il tasso di realizzazione (21,48%) che quello di smaltimento dei residui (35,51%) risultano particolarmente bassi.

Ovviamente, ciò si è ripercosso sui residui totali che, a fine esercizio, aumentano (+2,81%) con un valore assoluto di 1.694,1 miliardi. La consistenza del dato è da considerare troppo elevata soprattutto se raffrontata col gettito della categoria.

Trovano così conferma le difficoltà degli enti nella realizzazione degli accertamenti di competenza, e nel tradurre in riscossioni effettive i residui di precedenti esercizi, sulla cui esigibilità si nutrono fondati dubbi.

2.6 Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei comuni

Prosegue, anche nel presente referto, l'impiego degli indicatori finanziari, già utilizzati allo scopo di esprimere valutazioni sintetiche sui fondamentali aspetti della gestione e mettere a disposizione dei comuni elementi idonei per il confronto dei loro risultati con gli andamenti generali.

Si tratta di quattro indicatori in grado di far conoscere gli indici di autonomia finanziaria, tributaria, di pressione tributaria, nonché della capacità di realizzazione delle entrate accertate. L'andamento esposto si riferisce al biennio 1995-1996.

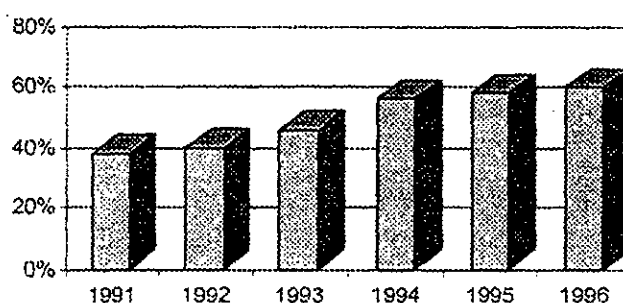
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
autonomia finanziaria	38%	40%	46%	56%	58%	60%
autonomia tributaria	21%	23%	30%	38%	39%	40%
pressione	258.000	298.000	415.000	526.000	549.000	579.000
realizzazione entrate proprie	65%	67%	61%	62%	62%	61%

a) Indicatore dell'autonomia finanziaria

L'indicatore fornisce il livello di autonomia finanziaria dei comuni, attraverso il rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie (titolo I e III) e le entrate correnti nel loro complesso.

Nel biennio in esame, l'indice medio di autonomia si incrementa 2 punti e raggiunge il valore del 59,49%. Il rilevato aumento, che conferma un trend in atto da alcuni esercizi, è da considerare apprezzabile, anche se di mezzo punto inferiore rispetto al biennio precedente.

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato

I livelli più spinti di autonomia si rilevano nelle classi demografiche 6^a (61,99%), 10^a (61,54%) e 5^a (61,26%), mentre le variazioni più vistose si notano nell'11^a (+6,52%) e nella 5^a (+4,11%).

Nell'11^a classe si evidenzia la conferma di Roma (66,55%) e i miglioramenti di Milano (66,40%), Genova (62,72%) e Torino (61,96%).

Di contro si rileva la flessione di Palermo (-4,19%) e il valore ancora non elevato di Napoli (38,87%) che pur aumenta del 2,91%.

b) Indicatore della autonomia tributaria

Passando all'esame del secondo rapporto, che è quello tra gli accertamenti del titolo I (entrate tributarie) e l'entrata corrente nel suo complesso, si registra un miglioramento dell'indice medio (40,44%) con un incremento di +1,29%.

Si tratta di un risultato che deriva da un tasso di crescita leggermente più elevato di quello del biennio precedente (0,68%).

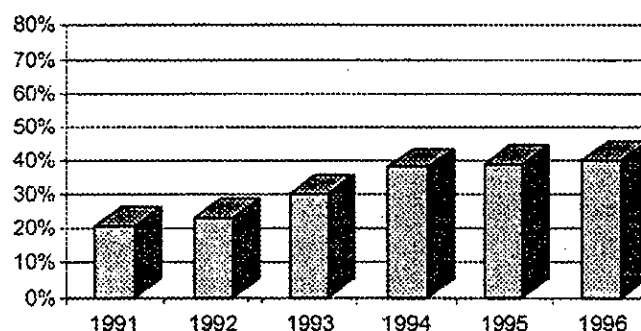
I valori espressi dalle classi demografiche tendono a livellarsi intorno al 40%. Si discostano da tale valore la 10ª (45,22%) e l'8ª con un più modesto 37,24%.

Anche in questo rapporto il risultato migliore appartiene a Roma (49,56%), seguita da Torino e Milano (43,14% e 41,85%), mentre trovano conferma i risultati non elevati di Palermo e Napoli (20,23% e 27,82%).

Rispetto al dato medio nazionale la maggiore crescita si nota nell'11ª classe (+4,87%) che registra, però, le flessioni di Torino e di Palermo (-3,55% e -0,49%).

Tra le regioni si evidenziano le flessioni della Val d'Aosta e la Basilicata (-10,04% e -0,40%).

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato.

c) Indicatore della pressione tributaria

Tale indicatore fornisce la misura di quanto gravino i tributi comunali, sempre in termini di accertamenti, su ciascun cittadino. L'indice medio nel 1996 si eleva del 5,44% con un aumento di oltre 2 punti, raggiungendo in valore assoluto l'importo di 578.618 lire pro capite.

Si tratta di una crescita superiore al tasso d'inflazione rilevato per il 1996 di circa un punto e mezzo.

Tra le aree geografiche l'incremento maggiore (+9,58%) lo si nota nel nord-est, mentre tutte le altre si posizionano intorno a crescite del 4%.

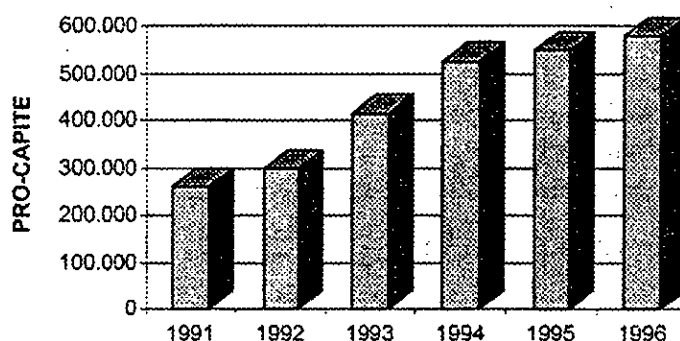
Per quanto riguarda le classi demografiche, il livello di crescita è compreso tra il 6,07% della 9ª e il 7,43% della 6ª. Si discosta dall'andamento esposto l'11ª classe (+2,02%). In valori assoluti il maggior carico pro capite si nota nella 10ª ed il meno elevato nella 5ª.

Tra le grandi città il primato spetta a Milano (973.030 lire pro capite), seguita da

Roma (910.792 lire), mentre il valore più modesto si riferisce a Palermo (308.360 lire). Anche nella 10ª classe si notano importi molto elevati, come a Firenze (952.376 lire) e a Bologna (942.968 lire).

La tendenza in crescita del dato in esame potrebbe attenuarsi o interrompersi nei prossimi esercizi, allorché taluni tributi perderanno tale natura e le relative entrate saranno imputate al titolo III. Ciò tuttavia non farà venir meno il carico sui contribuenti e pur variando il titolo di esazione potrebbe risultare più elevato.

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato

b) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie

L'indagine, con l'impiego degli indicatori finanziari, si conclude esaminando il rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza, relativi ai titoli I e III, che dà la misura della capacità degli enti a tradurre l'accertato in effettive riscossioni.

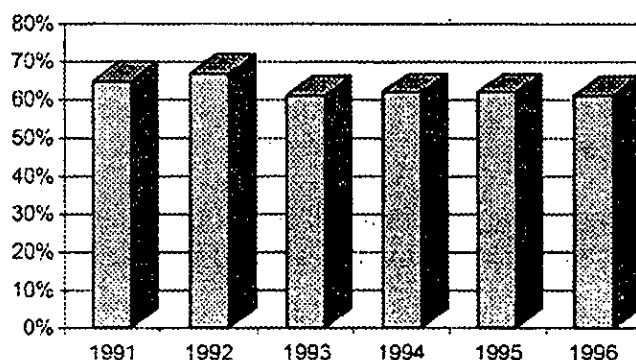
Il valore medio nazionale del rapporto si riduce di un punto (61%).

Il tasso di realizzazione più modesto si nota nell'11ª classe (58%), mentre nelle rimanenti classi oscilla tra il 60% della 8ª e il 67% della 10ª. Su base regionale si va dal 72% del Veneto e del Trentino Alto Adige, al 44% della Calabria e al 41% della Sardegna.

L'entità del tasso nel 1996 si riduce in tutte le classi, passando da -1,47% della 10ª a -3,22% dell'8ª. Tra le grandi città il valore più elevato lo raggiunge Torino (65%) ed il più basso Palermo (45%). Si segnala Bologna il cui tasso è il più elevato (71%).

Quanto esposto, evidenzia che le difficoltà degli enti nel concretizzare in gettito effettivo percentuali soddisfacenti di accertamenti sono in aumento. Al riguardo è comunque bene fare osservare che i tassi di realizzazione mostrano andamenti diversi a seconda del tipo di entrata. Emblematico al riguardo il caso dell'ICI la cui seconda rata non va ad incidere sull'esercizio di competenza.

Andamento dell'indicatore



Negli esercizi considerati si rilevano differenze non significative dei comuni su cui il dato è calcolato

2.7 Comunità montane

Anche l'esame della gestione finanziaria delle comunità montane¹³⁸ viene preceduto dall'esposizione dei dati globali dei primi due titoli dell'entrata registrati nell'esercizio 1996.

Importi in milioni di lire

Accertamenti conto competenza

	1995	1996	Var. %
tit. I proventi beni	165.114	197.565	19,65
tit. II trasferimenti	649.034	697.205	7,42
totali	814.148	894.770	9,90

Riscossioni conto competenza

	1995	1996	Var. %
tit. I proventi beni	96.409	120.580	25,07
tit. II trasferimenti	476.278	537.376	12,82
totali	572.687	657.956	14,88

Riscossioni totali

	1995	1996	Var. %
tit. I proventi beni	148.599	187.596	26,24
tit. II trasferimenti	634.517	715.016	12,68
totali	783.116	902.612	15,25

Come può notarsi, sia gli accertamenti sia le riscossioni aumentano, le prime del 9,90% (oltre il doppio del precedente esercizio), le seconde del 14,88% (oltre il triplo) e così pure la cassa che passa dal 3,36% al 15,25%.

¹³⁸ L'indagine si riferisce a 301 comunità montane su 345.

Anche nel biennio 1995 – 1996, al pari del precedente, si registra un aumento più marcato dei proventi dei beni e servizi.

Il titolo I evidenzia, nella competenza, incrementi negli accertamenti (+19,65%) e nelle riscossioni (+25,07%), con valori assoluti di 197,6 e 120,6 miliardi.

Anche la cassa manifesta un analogo andamento, con un sensibile aumento delle riscossioni totali (+26,24%).

Il titolo II, seppur con valori molto inferiori, mostra anche esso un andamento in crescita sia nella competenza, con accertamenti e riscossioni a +7,42% ed a +12,82%, sia nella cassa (+12,68%).

Nei due titoli, si sottolinea il miglioramento di entrambi i tassi (realizzazione e smaltimento); il primo con un incremento di 3 punti (73,53%) e il secondo con 10 punti (62,07%).

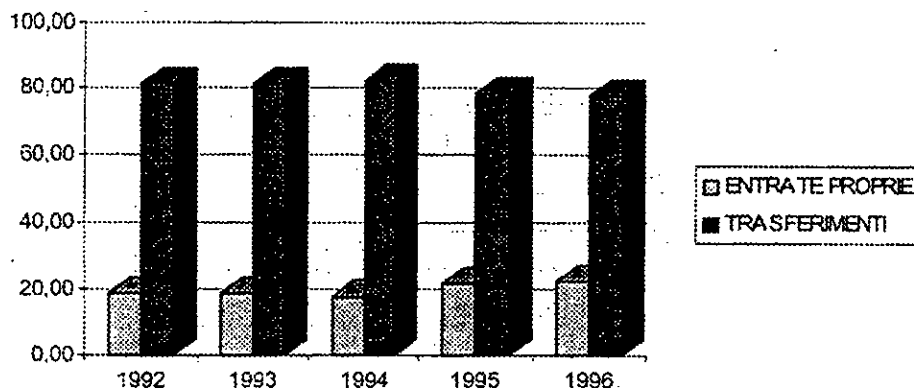
Si passa ora ad esaminare il rapporto di composizione delle entrate correnti delle comunità montane, sulla base dei dati di seguito indicati :

Accertamenti conto competenza

	1992	1993	1994	1995	1996
tit. I	18,58	18,67	17,69	20,28	22,08
tit. II	81,42	81,33	82,31	79,72	77,92
totali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Dai dati del quinquennio si evidenzia una tendenza alla crescita delle entrate proprie, ad eccezione del 1994, e un andamento in diminuzione dei trasferimenti.

Andamento delle entrate proprie e dei trasferimenti nel quinquennio



Il grafico esposto mette maggiormente in risalto il persistente assetto delle entrate correnti degli enti montani nelle sue componenti, che si caratterizzano per la limitata disponibilità di risorse proprie e la quasi assoluta prevalenza di trasferimenti

Proventi dei beni e servizi

La gestione dei beni e dei servizi degli enti (tit.I) registra nella competenza una notevole crescita degli accertamenti, con 197,6 miliardi (+19,65) e delle riscossioni, con 120,6 miliardi (+ 25,07).

I residui totali frenano la loro crescita, con una diminuzione di circa 20 punti percentuali, a seguito del miglioramento del tasso di realizzazione e del tasso di smaltimento dei residui.

Molto vivace l'andamento della cassa con riscossioni che ammontano a 187,6 miliardi.

Trasferimenti

L'esame del titolo II, che riguarda le entrate più significative degli enti montani evidenzia nel 1996 una crescita maggiore sia della competenza sia della cassa.

La prima passa infatti dallo 0,19% al 7,42%, la seconda dallo 0,44% al 12,68%.

Tale risultato non ha tuttavia impedito un miglioramento dell'incidenza delle entrate proprie degli enti montani nel rapporto di composizione delle entrate correnti.

Gli accertamenti passano da 649 a 697,2 miliardi e le riscossioni da 476,3 a 537,4 miliardi, con un tasso di realizzazione del 77,1% (+3,69).

Il contemporaneo miglioramento del tasso di smaltimento dei residui col 59,67%, (+9,99%) determina una flessione dei residui totali da riportare al 31.12.96 (-15,94%) che passano da 333 a 279,9 miliardi.

La cassa cresce (+12,68%) con valori che si attestano da 634,5 a 715 miliardi.

a) Trasferimenti correnti dello Stato - cat. 1^a

I trasferimenti dallo Stato a favore delle comunità montane, contrariamente a quel che avviene nelle altre due categorie di enti, risultano di consistenza inferiore rispetto alle risorse trasferite dalle regioni.

Gli accertamenti e le riscossioni della competenza crescono, nel biennio, marginalmente (+1,16% e + 0,88%), con valori assoluti che passano da 226,3 a 228,9 miliardi e da 212 a 213,8 miliardi.

Il tasso di realizzazione si conferma a livelli elevati (93,42%) e anche il tasso di smaltimento, seppur in crescita di cinque punti, si attesta su di un valore molto inferiore (58,80%).

Ad una flessione soddisfacente dei residui totali al 31.12.1996 (-10,33%) che si attestano sui 28,5 miliardi, si contrappone un andamento in crescita, di entità minima, delle riscossioni totali (+0,42%), con 233 miliardi.

b) Trasferimenti correnti dalle regioni -cat.2^a

L'apporto dei trasferimenti correnti di provenienza regionale a favore delle comunità montane supera, nell'incidenza sul titolo II, quello di provenienza statale.

Gli accertamenti e le riscossioni (competenza) lievitano rispettivamente da 293,1 a 314,5 miliardi (+7,30%) e da 180,8 a 224,8 miliardi (+24,30%), con un tasso di realizzazione (71,47%) che migliora di quasi 10 punti.

Poiché anche l'andamento della gestione dei residui è di segno positivo, con un miglioramento del tasso di smaltimento di oltre 13 punti (+62,31), ne consegue una consistente flessione dei residui totali, da riportare all'esercizio successivo, che assommano a 155,6 miliardi (-26,73%).

La cassa, al pari della competenza, mostra un marcato andamento in crescita (+20,8%) passando da 276,2 a 333,6 miliardi.

Nel 1996, nonostante il carattere particolare dei trasferimenti regionali che sono erogati di norma su stati d'avanzamento per la realizzazione di specifici programmi, non si è manifestata la tendenza all'accumulo dei residui attivi, dimostrando gli enti montani una maggiore efficienza nelle procedure di attuazione dei programmi che beneficiano di tali contributi.

2.8 Imposta comunale sugli immobili

2.8.1 Profili normativi

Come risulta dall'esposizione relativa alle entrate correnti dei comuni, il gettito dell'ICI è andato ad assumere un ruolo di notevole consistenza nell'ambito dell'autonomia finanziaria di tali enti.

Le entrate derivanti dall'imposta in esame hanno superato nel 1996 il 20% delle entrate correnti e contribuiscono a compensare la tendenza in flessione delle risorse trasferite, che a loro volta si attestano in tale anno sul 40%.

Tali considerazioni danno la misura del valore che assume per le amministrazioni l'attività di acquisizione di risorse - quali la riscossione delle imposte in genere e dell'ICI in particolare - che richiede un crescente grado di efficienza da parte degli uffici preposti, che dovrebbe riguardare in primo luogo la fase dell'accertamento.

Difatti, l'entità del gettito deriva in misura non irrilevante dall'attività svolta dagli uffici per recuperare imponibili non denunciati.

Già nella relazione dello scorso anno si era rilevato che in molti casi gli enti hanno incontrato difficoltà nello svolgimento di tali azioni anche a causa della non ottimale efficienza del sistema catastale, la cui funzionalità costituisce essenziale presupposto per il corretto svolgimento della fase di accertamento. Tale fase a sua volta rappresenta la base su cui poggia tutta la struttura dell'imposta e che ne condiziona la gestione, ponendo in luce alcune delle più appariscenti disfunzioni.

La revisione del sistema catastale dovrebbe, inoltre, darsi carico di ovviare a rilevate disomogeneità di valutazione degli immobili e soprattutto di fornire un supporto a disposizione degli uffici tributari per eliminare sacche di evasione che appaiono tuttora diffuse.

L'aumento di gettito che ne potrebbe derivare consentirebbe ai comuni di disporre di maggiori risorse proprie, non assoggettate ai vincoli di destinazione che talora caratterizzano le risorse trasferite.

Oltre a ciò, l'innovazione dell'affidamento della gestione del catasto agli stessi comuni dovrebbe sortire effetti positivi per una migliore conoscenza delle problematiche connesse al territorio.

Dal punto di vista delle innovazioni normative degli ultimi anni, si è assistito ad un evoluzione complessiva del sistema di fiscalità locale non disgiunta da una riconsiderazione delle stesse funzioni degli enti.

Nell'ambito di tali riforme, viene di fatto riconsiderata anche la gestione dell'ICI.

Il decentramento amministrativo, la revisione delle rendite catastali, il riordino della finanza locale e la lotta all'evasione rappresentano fondamentali direttrici del nuovo sistema.

Nell'ambito del decentramento delle funzioni, in attivazione della delega contenuta

nella legge n. 59 del 15.3.1997, va segnalata la devoluzione ai comuni di compiti inerenti alla gestione del catasto.

Infatti, con il D.lgs. 31.3.1998 n. 112 sono state attribuite ai comuni competenze sulla gestione e conservazione del catasto e dei registri immobiliari.

Il decreto ha disposto il decentramento di tali competenze, conservando però all'amministrazione centrale le funzioni d'impulso, indirizzo, controllo e governo, per un coordinamento operativo che consenta l'utilizzo dei dati a tutte le pubbliche amministrazioni. La gestione del nuovo catasto sarà difatti svolta da un organismo tecnico con la partecipazione delle amministrazioni statali e dei comuni.

Un altro aspetto innovativo che qui rileva è rappresentato dalle determinazioni assunte a livello ministeriale in materia di revisione ed aggiornamento delle procedure catastali.

Si tratta del D. M. del 2.2.1998 n. 28, che reca il regolamento per la revisione del catasto, volto alla eliminazione delle attuali incoerenze presenti nel sistema tecnico-estimale, che a volte si è dimostrato non in grado di esprimere il valore effettivo dei beni, con conseguenti effetti pregiudizievoli sul prelievo.

Gli strumenti previsti consistono da un lato nella individuazione da parte dei comuni di microzone, ossia di aree in cui gli immobili hanno un valore omogeneo e dove sussistono caratteristiche simili dal punto di vista urbanistico e socio-ambientale, e dall'altro lato nella revisione degli estimi secondo il principio che le unità saranno classificate sulla base delle superfici.

L'imposta sarà quindi calcolata su una diversa base di valutazione che determinerà effetti sulla formazione del gettito. Ciò avverrà a seguito di un complesso processo di rideterminazione delle rendite in base ai nuovi criteri che ne consentirà l'applicazione dal 1° gennaio del 2000¹³⁹.

Il decreto in esame conferisce ai funzionari degli uffici del territorio la facoltà di accedere alle proprietà per svolgere le operazioni di formazione e conservazione del catasto dei fabbricati.

Venendo più specificamente alle variazioni normative in materia di ICI, vanno ricordate le rilevanti modificazioni introdotte dal D. lgs. n. 446 del 1997, sul riordino del sistema di fiscalità locale.

Tra queste, l'eliminazione dell'obbligo di presentare denunce di variazione e la facoltà di elevare la detrazione per l'abitazione principale al di sopra del tetto massimo delle 500.000 lire (art. 58 comma 3) sino alla concorrenza della base imponibile.

Si ricorda ancora, tra l'altro, la limitazione della concessione delle agevolazioni relative ai terreni agricoli solo a coltivatori diretti iscritti all'assicurazione, l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle deliberazioni di modificazione delle aliquote, la previsione della fissazione di valori per le aree fabbricabili oltre i quali non effettuare l'accertamento, la riduzione sino al 50% per i fabbricati non utilizzabili ed inagibili, l'eliminazione dei controlli formali sulle liquidazioni e l'assegnazione del termine di cinque anni per le operazioni di controllo, accertamento o accertamento in rettifica.

La normativa in esame, inoltre, amplia notevolmente la potestà regolamentare degli enti, specie con riferimento ai procedimenti di accertamento che dovrebbero seguire il

¹³⁹ La riforma degli estimi riguarderà oltre 40 milioni di unità immobiliari.

criterio dei controlli sostanziali eliminando quelli formali ed all'autonomo potenziamento delle attività di controllo mediante collegamenti tra banche di dati.

In tal modo, si è inteso anche fornire strumenti che gli enti possono calibrare secondo le loro esigenze per fronteggiare più incisivamente il fenomeno dell'evasione, che in alcune aree appare ancora non irrilevante.

Relativamente alle procedure, va riportato che con decreto del Ministro delle finanze si è previsto che i dati relativi ai versamenti degli anni 1996 e 1997 devono essere trasmessi direttamente dai concessionari ai comuni destinatari dei versamenti.

Viene così semplificata la precedente procedura, che prevedeva un passaggio dei dati dai concessionari al Ministero delle finanze e da questi agli enti tramite il consorzio ANCI-CNC.

Si instaura così un rapporto diretto concessionario- comune funzionale per una gestione dell'imposta operata direttamente dai comuni, secondo quanto in più occasioni auspicato da tali enti.

Va segnalato che la nuova procedura non interrompe il flusso dei dati verso il Ministero delle Finanze ed il consorzio.

Tutto ciò lascia intravedere la minore rilevanza che verrà ad assumere l'anagrafe dei contribuenti ICI gestita dal consorzio, tanto che molti comuni avevano già messo in cantiere realizzazioni informatiche per gestire autonomamente la banca dati dei contribuenti.

Sempre in materia di collegamento tra le banche di dati, si segnalano gli effetti che dovranno scaturire dall'attuazione delle norme poste dall'art. 3, commi da 153 a 156, del provvedimento collegato alla finanziaria del 1997 (Legge n. 662 del 1996), relativamente all'istituzione di un sistema di collegamento informatico tra l'amministrazione centrale e gli enti locali in vista della creazione di un'unica banca centrale in grado di fornire informazioni in tempo reale.

Altro fronte nel quale sono state introdotte innovazioni è quello dell'aggiornamento del censimento degli immobili nel quale si erano rilevati ritardi.

Difatti la L. 27.12.1997 n. 449 (collegato alla finanziaria 1998) ha previsto uno stanziamento per realizzare un piano straordinario di recupero.

Un'altra novità nella disciplina dell'ICI è stata inoltre introdotta dalla stessa legge n. 449 del 1997; si tratta della possibilità per i comuni di fissare aliquote agevolate dell'imposta anche inferiori al 4 per mille a favore dei proprietari che eseguano interventi volti al recupero di unità immobiliari inagibili.

Va, infine, ricordato che la L. 29.11.1987 n.410 (art. 6-ter) ha prorogato al 31.12.1998 i termini per la notifica degli avvisi di liquidazione relativi agli anni 1994 e 1995; ciò conferma che il sistema per provvedere a tali adempimenti si è dimostrato complesso e che i comuni hanno trovato difficoltà a rispettarne le scadenze temporali.

Con decreto interministeriale del 24 febbraio 1998, sono stati prorogati anche i termini per la trasmissione dei dati delle riscossioni dell'ICI dovuta per l'anno 1996 e 1997 ai sensi dell'art. 10 comma 2 del D.lgs. n. 504 del 1992.

Venendo alla disciplina specifica relativa all'esercizio 1996 oggetto dell'analisi che segue, va ricordato che questa ha comportato l'ampliamento del margine di manovra dei comuni nella disciplina dell'imposta consentendo di differenziare le aliquote e di concedere ulteriori agevolazioni.

Infatti, è data, facoltà agli enti di elevare l'aliquota massima sino al 7 per mille, e di differenziare inoltre le aliquote per le seconde case, gli immobili non adibiti ad abitazione e gli appartamenti non locati.

Viene prevista la facoltà di elevare la detrazione per la prima casa da 200 a 500 mila lire, oppure di abbattere l'imposta del 50%, sempre però rispettando l'equilibrio di bilancio. Altre agevolazioni vengono concesse in favore delle persone anziane o disabili che risiedono in istituti di ricovero.

Le novità del 1996 apparivano piuttosto significative rispetto a quelle degli esercizi precedenti ed erano nel segno di ampliare la facoltà di gestione dell'imposta degli enti locali, direttrice questa che ha visto più pregnanti realizzazioni nelle successive norme di riforma.

Analisi finanziaria

Nel valutare i risultati conseguiti dall'imposta comunale sugli immobili, relativi al biennio 1995-1996, è necessario considerare che il gettito dell'imposta non è distribuito omogeneamente nel territorio. Ciò deriva, in primo luogo, dalla diversa consistenza del patrimonio immobiliare e quindi dalle molteplici variabili rimesse alla determinazione degli enti nella determinazione della imposta quali l'aliquota da applicare e le detrazioni.

Le analisi che seguiranno cercheranno di evidenziare se le differenze di gettito nelle diverse aree del Paese siano esclusivamente la conseguenza dei minori valori e dell'applicazione della disciplina discrezionalmente stabilita dagli enti o possano in parte derivare da un non puntuale adeguamento all'obbligo tributario.

Dall'analisi finanziaria relativa ai comuni oggetto delle rilevazioni¹⁴⁰, si evidenziano per il biennio i dati esposti nel seguente prospetto:

(dati in milioni di lire)			
	1995	1996	var. %
Accertam. competenza	11.252.660	11.757.759	+4,48
Riscoss. competenza	5.817.053	6.104.369	+4,93
Residui da competenza	5.435.607	5.653.390	+4,00
Accertam. residui	5.317.133	5.536.908	+4,13
Riscossioni residui	5.249.371	5.416.991	+3,19
Residui da residui	67.762.	119.917	+76,96
Residui totali	5.503.369	5.773.307	+4,90
Riscossioni totali	11.066.424	11.521.360	+4,11

Nel complesso, si rileva che gli accertamenti nel 1996 fanno registrare un incremento del 4,48% e raggiungono l'importo di 11.757,8 miliardi. Analogamente l'andamento delle riscossioni in conto competenza che fanno registrare un incremento del 4,93% assommato a 6.104,4 miliardi, con un tasso di realizzazione sostanzialmente stabile (51,9% rispetto al 51,7% dell'esercizio 1995).

Si rileva che tali valori, che potrebbero apparire sintomo di disfunzioni nella gestione del tributo, sono quasi interamente da ascrivere al sistema di rateizzazione

¹⁴⁰ Si tratta di 1346 amministrazioni comunali.

dell'imposta che prevede una seconda rata con scadenza al termine dell'esercizio destinata ad essere riscossa nel conto residui.

L'incidenza del gettito ICI sulle entrate tributarie non si discosta dal valore del 1995 e raggiunge il 51,7%.

Prosegue la crescita degli accertamenti, che fa registrare un tasso superiore a quello del 1995 (2,9%) e si eleva oltre il tasso d'inflazione del 1996.

Tale crescita assume toni più elevati nell'area nord est (11,2%) e, per quanto riguarda le regioni, in Basilicata (18,3%) in Emilia Romagna (15,7%) ed in Friuli Venezia Giulia (12,2%). Flessioni, invece, si verificano in Abruzzo (-1,9%) ed in Molise (-0,6%).

Si nota, relativamente al risultato di cassa, un notevole rallentamento della crescita (da 23,4% del 1995 a 4,11% del 1996), con riscossioni totali che si attestano a 11.521,4 miliardi; peraltro, gli aumenti relativi all'esercizio in esame non si discostano sostanzialmente dai valori della competenza (+4,48%).

I valori attuali, tuttavia, dimostrano un andamento consono ai dati della competenza, notandosi uno scarto di circa un punto solo tra accertamenti e riscossioni in conto residui.

Venendo ai residui, il cui tasso di smaltimento, pur rimanendo su valori molto elevati perde un punto rispetto al 1995 (attestandosi nel 1996 al 97,8%), si nota che quelli provenienti dalla gestione dei residui sono più che raddoppiati rispetto al 1995, assommando a 119,9 miliardi (+79,6 %).

Tale andamento si riflette ovviamente sui residui totali da riportare all'esercizio successivo che aumentano del 4,9% e sono pari a 5.773,3 miliardi.

Il dato della gestione dei residui mostra andamenti non soddisfacenti, specie per quelli risalenti ad esercizi pregressi. Va notato, tuttavia, che il fenomeno relativo a tali residui, che fanno intravedere qualche difficoltà di realizzazione, riguarda importi di scarsa significatività se rapportati ai dati della gestione dei tributi.

Le analisi sull'imposta proseguono su un più limitato numero di comuni¹⁴¹, con l'utilizzo di ulteriori elementi utili per la verifica di fenomenologie legate alla gestione di natura non esclusivamente contabile, che consentono puntuali considerazioni nell'arco del triennio.

Nel valutare l'andamento dell'imposta con riferimento al territorio, può essere utile tener conto anche del rapporto abitante per immobile, dal quale possono trarsi elementi induttivi sulla consistenza del patrimonio abitativo. Tale rapporto nella media nazionale (calcolata sugli enti superiori) è di 2,19%, mentre in alcune regioni si rileva una maggiore tensione abitativa con 2,72 abitanti per immobile in Campania, 2,47 in Calabria e 2,46 nel Molise. Al contrario, l'indice di minore affollamento si rinviene in Liguria (1,81) ed in Piemonte (1,95).

¹⁴¹ Si tratta di 1130 comuni, per i quali si dispongono dati relativi al triennio 1994-1996.