

In questo caso non si confermano le tendenze rilevate nell'esercizio 1997, in quanto si assiste alla ripresa della quota di riscossioni dovute ai trasferimenti che ora raggiunge il 34,21%, aumentando di quasi 7 punti, tuttavia si nota che tale incremento non vale a riportare il titolo II al livello del 1996.

### **Entrate tributarie**

Nel 1998 si conferma per le entrate tributarie l'andamento in crescita che costituisce una costante degli ultimi esercizi. Gli accertamenti aumentano nel 1998 del 3,6%, con un tasso di crescita ridotto rispetto all'esercizio precedente. Va rilevato che le riscossioni in conto competenza fanno segnalare un andamento opposto, con tasso di variazione negativo (-1,47%).

Di segno positivo, ma con una crescita meno accentuata di quella della competenza è la variazione delle riscossioni totali (1,41%).

Si rileva, inoltre, un livello di realizzazione degli accertamenti in conto competenza non particolarmente elevato (56,79%) ed in diminuzione di circa tre punti rispetto all'esercizio precedente, che deve essere in parte messo in relazione alle modalità di pagamento di taluni tributi che prevedono scadenze anche nell'esercizio successivo. Più elevato è, invece, il livello di realizzazione degli accertamenti in conto residui che raggiunge l'86,41%. Il complesso dei residui da riportare al termine dell'esercizio conferma la tendenza all'accumulazione che risulta accresciuta rispetto al 1997, in quanto questi aumentano dell'11,33% e, cioè, di oltre 1.000 miliardi in cifra assoluta.

Riprendendo in esame il dato degli accertamenti di competenza attraverso l'analisi su base regionale si nota che non tutte le variazioni sono di segno positivo in quanto in quattro regioni<sup>27</sup> si registrano diminuzioni. Va notato che tra queste sono comprese tre regioni a statuto speciale. Tra i dati in aumento non è possibile rinvenire un andamento connesso alla dislocazione territoriale. Gli incrementi più elevati si rilevano nell'Umbria con l'11,44% e nella Sicilia (10,62%), quello minimo in Veneto con lo 0,51%, seguito dalla Lombardia (1,55%).

Anche sul fronte della cassa l'analisi regionale fa registrare risultati divergenti, in quanto, rispetto al biennio precedente, vi è un maggior numero di regioni che riportano decrementi; quelli più elevati si rilevano in Calabria, con il -8,97% e in Umbria, con il -6,64%. Tale decremento può essere messo in relazione ai provvedimenti assunti in relazione agli eventi sismici di tale anno. I valori rilevati sono meno omogenei di quelli relativi alla competenza e anche qui non distribuiti secondo un criterio geografico. L'aumento più elevato si verifica nel Molise (17,15%) che aveva fatto registrare il valore più elevato di crescita della competenza nel 1997. Un'altra sola regione ha riportato un aumento superiore al 10% (la Sardegna con il 13,52%). Crescite minime si notano in Trentino (0,52%), nelle Marche (1,21%) e in Piemonte (1,28%).

L'andamento della cassa (riscossioni totali) è meno vivace di quello degli accertamenti di competenza (3,6%); si nota, infine, un aumento dei residui da riportare al termine dell'esercizio pari all'11,33%.

Per quanto riguarda i dati finanziari relativi all'imposta comunale sugli immobili e la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani che, come è noto, costituiscono i due cespiti tributari di maggiore rilievo per i comuni, si fa rinvio alla specifica trattazione svolta in prosieguo con riferimento ad un insieme di comuni più esteso.

### **Trasferimenti correnti**

Per le entrate del titolo II si rileva che nel 1998, per quanto attiene alla competenza, si interrompe la tendenza in flessione registrata negli esercizi precedenti, mentre si rileva un valore in moderata crescita in sintonia con l'andamento inflattivo in atto (+1,35%), mentre la crescita assume livelli ben più consistenti se esaminata in termini di cassa (+40,57%).

<sup>27</sup> Si tratta della valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige, della Sardegna e della Basilicata

In opposta tendenza si evidenzia il dato delle riscossioni in conto competenza che permangono in diminuzione, decrescendo del 7,92%.

La tendenza osservata relativamente alla competenza conferma sostanzialmente la linea di limitazione delle risorse trasferite che si accompagna al costante sviluppo di quelle proprie degli enti, anche se sotto questo aspetto nel 1998 si registra una sostanziale stasi. Per la cassa si nota ancora che le tendenze rilevate devono essere riferite in particolare ai trasferimenti dello Stato e sono la conseguenza di specifiche politiche di riduzione del fabbisogno che hanno esplicato effetti non indifferenti nell'esercizio 1997 e in quello successivo registrano una fase di assestamento.

Va notato che l'incidenza di tale fenomeno in termini di realizzazione delle entrate del titolo si acuisce nel 1998, in quanto il livello del correlativo tasso decresce al 47,09% dopo essersi abbattuto drasticamente nel 1997. Si tratta di livelli molto lontani da quelli fisiologici che facevano rilevare una pronta riscossione delle risorse trasferite.

Il tasso di smaltimento dei residui fa, invece registrare una dinamica ben diversa elevandosi al 63,78% dovuto ad un aumento tumultuoso delle correlative riscossioni. Dal complesso di tali andamenti per il 1998 si desume una ripresa dei flussi di cassa relativi ai trasferimenti dovuta alla gestione dei residui che tuttavia non è tale da ripristinare i livelli di entrata del 1996.

Dall'esame di questi elementi si rileva che trova decisamente conferma la tendenza all'accumulazione di residui che provengono maggiormente dall'esercizio di competenza, ma anche da quelli precedenti. A riprova di ciò è il dato relativo al complesso dei residui attivi da riportare che si accresce ancora nel 1998 del 29,79%.

La crescita molto accentuata dei residui relativi alle entrate trasferite, che tradizionalmente non presentavano la tendenza all'accumulazione di accertamenti in attesa di essere riscossi, trova fondamentale motivo nei meccanismi introdotti relativamente ai trasferimenti dello Stato di cui si è detto.

#### **Trasferimenti dello Stato ( categoria 1<sup>a</sup> )**

Anche nel 1998 i trasferimenti dello Stato rappresentano la componente preponderante dei trasferimenti correnti dei comuni e una parte ancora consistente delle risorse di parte corrente dei comuni.

Per l'anno 1998, come indicato nella parte generale la disciplina relativa al settore è stata posta con disposizioni specifiche del collegato alla finanziaria relative a tale esercizio che hanno richiamato la disciplina anteriore al d.lgs. n. 244 del 1997.

Infatti, l'art. 49 della legge 449 del 1997 ha previsto, il rinnovo della validità delle disposizioni poste per il 1997 dell'art.1 comma 164 della legge n. 662.

E' stato, così, disposto un incremento del fondo ordinario di 165 miliardi, mentre una quota di 245,3 miliardi è stata ripartita secondo i criteri di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 244 del 1997 e l'incremento di 134 miliardi del fondo perequativo della fiscalità locale.

E' stato confermato nel 1998 l'intervento da ripartire tra gli enti che hanno subito la riduzione dei trasferimenti nel 1995 ad opera del d.l. n. 41 dello stesso anno.

Nell'esercizio 1998 perdurava per i trasferimenti erariali la particolare disciplina di erogazione dei fondi in esame, nell'ambito delle misure adottate per il raffreddamento dei flussi di cassa del bilancio dello Stato. La cadenza di erogazione dei fondi è quadrimestrale ed è stato istituito un sistema di anticipazioni da parte delle sezioni di tesoreria con successivo reintegro da parte del Ministero dell'Interno.

La effettiva erogazione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato che è vincolata all'avvenuta accertamento della riduzione delle giacenze sui conti di tesoreria ad un livello predeterminato.

In tal modo la regolazione del flusso comporta che le erogazioni avvengano in rapporto alla effettiva utilizzazione delle somme. Il criterio di quantificazione del limite delle

disponibilità di tesoreria, tuttavia, non appare ispirato alla verifica delle effettive necessità degli enti, mentre si affida ad un elemento casuale ed in sostanza consente un più ampio respiro proprio agli enti che detenevano maggiori giacenze, mentre riduce drasticamente la liquidità di quelli che avevano una gestione fluente della cassa o crisi di liquidità.

L'analisi dei dati per l'esercizio 1998 viene di seguito effettuata sulla base delle risultanze dei capitoli di bilancio dello Stato relativi alla gestione dei fondi di parte corrente<sup>28</sup>.

Esaminando nell'insieme i trasferimenti correnti per l'anno suddetto attraverso l'analisi dei dati di bilancio del Ministero degli interni si rileva che il complesso dei fondi di parte corrente gli stanziamenti sono in lieve aumento (+0,4%), le dotazioni di cassa si notano, invece in aumento notevole, raggiungendo i 25.373 miliardi. La ragione di tale incremento, come si vedrà in prosieguo, è connessa alla ripresa del flusso di cassa dopo la notevole limitazione delle erogazioni a favore degli enti registrata nel 1997.

Si nota, inoltre, una tendenza all'accumulazione dei residui che investe nel complesso i fondi trasferiti, che al termine del 1998 assommano a 20.708 miliardi, aumentando del 4,25%.

Il fondo ordinario registra una lieve flessione degli stanziamenti in conto competenza (-1,76%) pari a 309 miliardi in cifra assoluta, mentre per converso ricevono un cospicuo incremento gli stanziamenti di cassa (+101%).

Per il fondo ordinario va notato che, raffrontando il dato previsionale, si rileva una minima riduzione, mentre dall'esame del più significativo andamento degli impegni emerge nel 1998 un aumento in termini di competenza, con impegni che passano da 15.168 miliardi a 17.159 (circa 2.000 miliardi di maggiori impegni con aumento del 13,12 %).

Per quanto concerne gli altri fondi amministrati dal Ministero degli interni, si rileva che il fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale (cap. 1602) fa registrare un aumento in termini di stanziamenti di competenza, passando da 1.797 miliardi a 2.176 e gli impegni sono corrispondenti all'intero stanziamento.

Anche il fondo consolidato fa registrare un lieve aumento negli stanziamenti (4.136 miliardi) e gli impegni per il 1998 raggiungono i 4.127 miliardi.

Va, peraltro, riportato che il contributo integrativo di 105 miliardi introdotto per mitigare gli effetti dei tagli per il 1995 è stato ancora corrisposto anche per il 1998<sup>29</sup>.

L'aspetto che ha caratterizzato il 1998 nella gestione dei trasferimenti erariali agli enti locali è ancora costituito dal rallentamento della procedura nella fase del pagamento che pur se non comporta le evidenti variazioni registrate nell'esercizio precedente, non è ancora ricondotto alla normalità.

Con riferimento al fondo ordinario, che è il principale strumento per la destinazione di risorse trasferite ai bilanci degli enti locali, si nota che le erogazioni, a valere sugli stanziamenti di competenza, sono passate da 2.565 miliardi a 1.919 miliardi con una diminuzione prossima ai 646 miliardi di minori risorse erogate agli enti locali, riduzione questa ben limitata rispetto a quella rilevata nel 1997 che ascendeva a circa 14.500 miliardi.

Le erogazioni di competenza nel 1998 si sono attestate nel complesso dei tre fondi per i trasferimenti di parte corrente a 2.729, rispetto ai 3.464 miliardi del 1997, livello questo ben lontano dai 22.660 miliardi del 1996.

Il fenomeno del rallentamento della cassa permane, quindi, ed investe in modo evidente tutti i capitoli destinati ai trasferimenti correnti, tuttavia l'andamento di cassa in raffronto a

<sup>28</sup> Va precisato al riguardo che i dati di bilancio esaminati si riferiscono alla totalità degli enti interessati alla gestione dei vari capitoli senza distinzione di popolazione. Non viene svolta la consueta analisi sulla base dei dati di consuntivo, in quanto non effettuabile per motivi tecnici.

<sup>29</sup> Si segnala al riguardo che la legge n. 448 del 1998 collegata alla finanziaria 1999 ha stabilito che tale contributo può essere corrisposto sino all'esercizio 1998; in precedenza il Consiglio di Stato, investito della questione della reiterabilità di tale erogazione nella sede consultiva, aveva ritenuto più corretta la posizione del Ministero del Tesoro che considerava tali somme dovute per il solo esercizio 1995, stante la loro natura di reintegrazione *una tantum*.

quello del 1997 fa rilevare diminuzioni che non appaiono dirompenti, ciò in quanto la tendenza alla regolazione dei flussi di cassa si manifesta in entrambe gli esercizi.

La manovra restrittiva sulla cassa, che nel primo esercizio si è dimostrata efficace oltre le previsioni<sup>30</sup>, continua quindi a svolgere i suoi effetti e si assiste ad una fase di normalizzazione dei flussi a livelli ridotti.

#### **Entrate extratributarie**

Si ravvisa ancora la tendenza in ascesa delle entrate extratributarie dei comuni, anche se perde il slancio, difatti nel 1998 la crescita si attesta a un livello meno elevato (1,87%) rispetto all'esercizio precedente (5,69%).

Mentre la competenza è in ascesa, le riscossioni totali registrano un decremento del 2,19%.

Alla base della tendenza allo sviluppo delle entrate extratributarie si pone anche la ricerca di un equilibrio tra entrate e spese nella gestione dei servizi pubblici, ottenuto attraverso la manovra della leva delle tariffe.

Dal punto di vista dei flussi procedurali, si nota che il livello di realizzazione degli accertamenti in conto competenza raggiunge il 60,90, livello appena inferiore rispetto a quello rilevato nel 1996, mentre il tasso di smaltimento dei residui si attesta sul 40,03 perdendo quasi 6 punti rispetto all'esercizio precedente.

Nel complesso tali valori appaiono comunque inadeguati e fanno emergere la presenza di difficoltà di realizzazione dell'entrata che perdurano anche oltre l'esercizio di competenza.

Quanto osservato non manca di produrre effetti sul totale dei residui da riportare che aumenta del 10,45% (percentuale ben superiore a quella rilevata nel 1997) con una mole di 8.253 miliardi per gli enti esaminati.

#### **Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei comuni**

Come di consueto, per esprimere valutazioni sintetiche sui fondamentali aspetti della gestione e per mettere a disposizione dei comuni elementi di raffronto con gli andamenti generali vengono utilizzati alcuni indicatori finanziari.

Si tratta di indicatori dei quali la Sezione fa uso già da tempo e che ora consentono la elaborazione di serie storiche di ampio respiro.

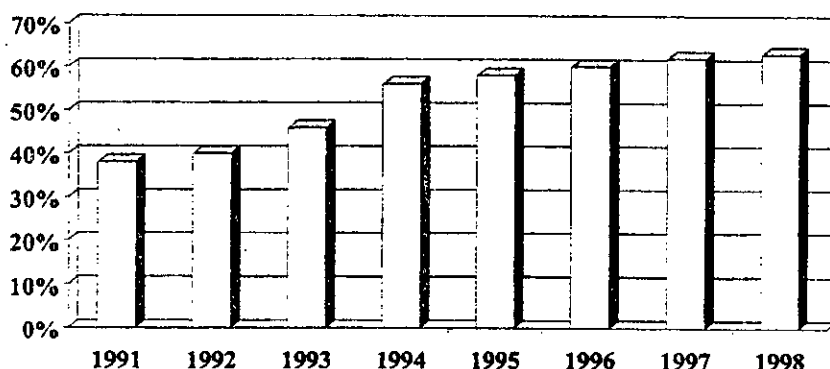
|             | <b>Autonomia finanziaria</b> | <b>Autonomia tributaria</b> | <b>Realizzazione entrate proprie</b> | <b>Pressione tributaria</b> |
|-------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| <b>1991</b> | 38%                          | 21%                         | 65%                                  | 258.000                     |
| <b>1992</b> | 40%                          | 23%                         | 67%                                  | 298.000                     |
| <b>1993</b> | 46%                          | 30%                         | 61%                                  | 415.000                     |
| <b>1994</b> | 56%                          | 38%                         | 62%                                  | 526.000                     |
| <b>1995</b> | 58%                          | 39%                         | 62%                                  | 549.000                     |
| <b>1996</b> | 60%                          | 40%                         | 61%                                  | 579.000                     |
| <b>1997</b> | 62%                          | 42%                         | 60%                                  | 608.000                     |
| <b>1998</b> | 63%                          | 43%                         | 58%                                  | 630.000                     |

<sup>30</sup> Le stime di cassa per il 1997 prevedevano per i cap. 1601, 1602 e 1603 pagamenti pari rispettivamente a: 9.132 miliardi; 647 miliardi; 2057 miliardi, mentre come si è rilevato i pagamenti complessivi relativi ai fondi di parte corrente si sono attestati per tale esercizio intorno ai 3.507 miliardi.

a) *Indicatore dell'autonomia finanziaria*

L'indicatore che viene calcolato raffrontando gli accertamenti in conto competenza delle entrate proprie (titoli I e III) con quelli delle entrate correnti nel loro complesso stabilisce il livello di autonomia finanziaria.

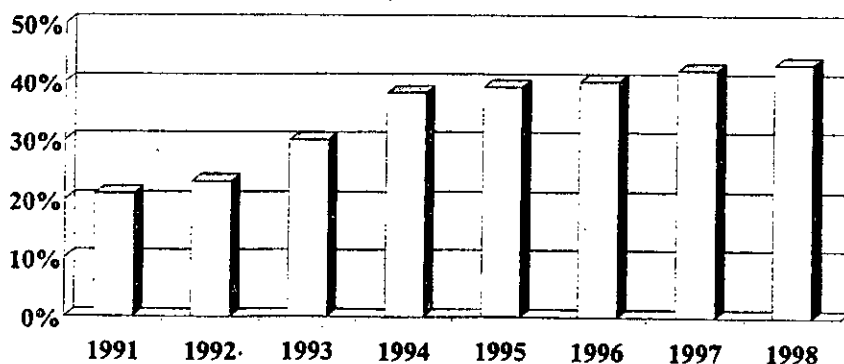
Il risultato del 1998 è in linea con le tendenze già in atto ma con una crescita meno accentuata, infatti negli ultimi esercizi si è verificato un aumento costante pari a circa due punti percentuali, mentre nel 1998 l'aumento è di un solo punto. Dopo il deciso balzo in avanti del 1994 la marcia in ascesa dell'autonomia di finanza dei comuni non si è mai interrotta, ma è proseguita con un costante livello sino all'ultimo esercizio in esame nel quale la crescita si dimezza. Per una crescita più impetuosa si attendono le novità che dal 1999 verranno portate dalla quota addizionale all'IRPEF.



b) *Indicatore della autonomia tributaria*

Il secondo rapporto che viene esaminato è quello tra gli accertamenti del titolo I (entrate tributarie) e quelli complessivi delle entrate correnti e fornisce la misura nella quale i tributi comunali concorrono nel reperimento dei mezzi ordinari di finanziamento.

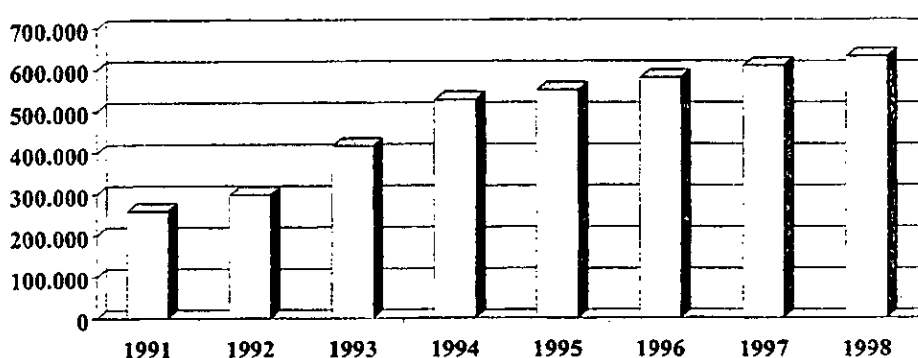
L'indicatore fa registrare per il 1998 il valore del 43% con un incremento di circa un punto rispetto all'esercizio precedente. Si nota in questo caso come l'aumento, che conferma una tendenza già consolidata, sia dimezzato rispetto a quello rilevato nel 1996. Questo fa intravedere che il ruolo delle entrate derivanti dai tributi nello sviluppo dei livelli di autonomia dei comuni ha perso parte del suo vigore.



c) *Indicatore della pressione tributaria*

Questo indicatore viene utilizzato per rilevare la misura dei tributi comunali gravanti su ciascun abitante, tenendo conto degli accertamenti in conto competenza.

La misura dell'indicatore si eleva nel 1998 a 630.000, aumentando in cifra assoluta di circa 22.000 lire: si tratta di aumento che segue la tendenza in atto ed è inferiore a quello rilevato nel 1997. La crescita registrata è superiore anche per quest'anno al tasso d'inflazione programmato e ciò fa rilevare che lo sviluppo delle entrate tributarie dei comuni anche se meno vivace conserva valore anche in termini reali.



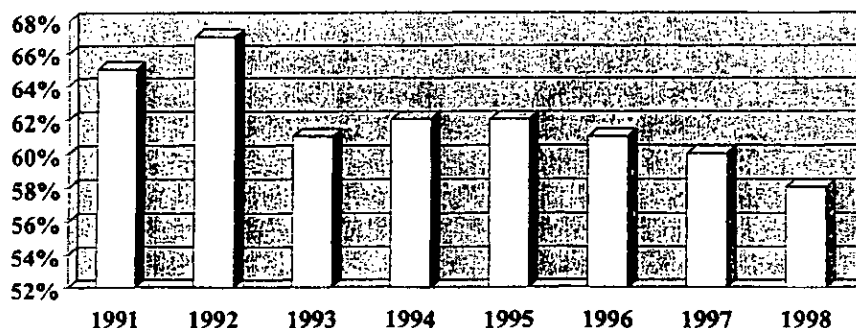
d) *Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie*

L'ultimo degli indicatori impiegati è quello volto a verificare il rapporto intercorrente tra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza relativi ai titoli I e III dell'entrata; tale rapporto fa rilevare la quota di accertamenti di competenza che si traduce in effettive riscossioni nel corso dell'esercizio stesso.

Il valore medio nazionale si attesta al 58,10% e fa registrare una riduzione di due punti rispetto all'esercizio precedente. Questa linea è conforme a quanto rilevato nel biennio antecedente nel quale l'indicatore si era tuttavia ridotto di un solo punto.

Da quanto rilevato si osserva che alla crescita degli accertamenti di competenza dei titoli delle entrate proprie degli enti non consegue un effetto corrispondente sulle omologhe riscossioni, in quanto una parte di questi in lenta crescita attende esercizi successivi per transitare alla cassa.

Questo fenomeno potrebbe essere sintomatico di difficoltà di realizzazione delle entrate o semplicemente derivare dall'espandersi di talune di esse (quali l'ICI e la TARSU) che hanno sistemi di riscossione che rendono normale la riscossione di una parte consistente del tributo in conto residui.



**Comunità montane<sup>31</sup>**

La gestione finanziaria delle comunità montane viene esaminata, facendo precedere l'esposizione dalla indicazione delle risultanze relative ai primi due titoli dell'entrata per il biennio 1997/1998.

**Accertamenti conto competenza**

(importi in milioni di lire)

|                                  | 1997           | 1998           | Var. %      |
|----------------------------------|----------------|----------------|-------------|
| <b>Entrate per trasferimenti</b> | 694.646        | 719.936        | 3,64        |
| <b>Entrate extratributarie</b>   | 177.130        | 228.691        | 29,11       |
| <b>Totali</b>                    | <b>871.776</b> | <b>948.626</b> | <b>8,82</b> |

**Riscossioni conto competenza**

(importi in milioni di lire)

|                                  | 1997           | 1998           | Variaz. %   |
|----------------------------------|----------------|----------------|-------------|
| <b>Entrate per trasferimenti</b> | 395.028        | 394.187        | -0,21       |
| <b>Entrate extratributarie</b>   | 101.084        | 147.512        | 45,93       |
| <b>Totali</b>                    | <b>496.112</b> | <b>541.699</b> | <b>9,19</b> |

**Riscossioni totali**

(importi in milioni di lire)

|                                  | 1997           | 1998           | Variaz. %    |
|----------------------------------|----------------|----------------|--------------|
| <b>Entrate per trasferimenti</b> | 521.367        | 579.869        | 11,22        |
| <b>Entrate extratributarie</b>   | 167.164        | 212.485        | 27,11        |
| <b>Totali</b>                    | <b>688.531</b> | <b>792.354</b> | <b>15,08</b> |

Per quanto riguarda i dati relativi alla competenza delle entrate correnti delle comunità montane, si nota che sia le entrate per trasferimenti che le entrate extratributarie hanno registrato un incremento, difatti le prime sono aumentate di circa il 3,6% rispetto al 1997, mentre le seconde dimostrano una crescita più spinta, pari a circa il 29%. E' stata, quindi, confermata la tendenza del biennio precedente, tuttavia nel 1997 le entrate per trasferimenti erano aumentate in misura sostenuta (15,12%), mentre le extratributarie avevano registrato una crescita meno vivace (8,08%), rispetto a quella attuale. Nel complesso, dal punto di vista della competenza, le entrate correnti delle comunità montane aumentano in maniera meno sostenuta (8,82%).

Nel 1998 si nota, inoltre, che la cassa dimostra un andamento coerente con quello della competenza, ma con tasso di variazione più elevato sia con riferimento alle riscossioni in conto competenza che a quelle totali, entrambe in aumento.

Il rapporto di realizzazione degli accertamenti in conto competenza per il complesso dei titoli di entrata corrente raggiunge il 57,10%, livello questo molto prossimo a quello rilevato nel 1997 e comunque non elevato in considerazione della natura delle entrate.

Analizzando tale rapporto per ciascuna voce di entrata, si nota che i trasferimenti raggiungono il 54,75%, livello questo che non appare inadeguato in relazione alle restrizioni nelle erogazioni dei trasferimenti statali, mentre per le extratributarie il livello si attesta sul 64,50, migliorando rispetto al 1997 e risultando tuttavia non pienamente soddisfacente in relazione al fatto che tali entrate non hanno subito nel 1997 le limitazioni alla riscossione, che hanno riguardato i trasferimenti.

<sup>31</sup> Va precisato, che per quanto riguarda l'esercizio '97 potevano essere utilizzati diversi modelli di contabilità; per i conti compilati secondo la vecchia modulistica la denominazione dei titoli non varia rispetto al '96 e contempla i trasferimenti al titolo II, mentre nei conti conformi al d.P.R. 194/96, le entrate per trasferimenti sono allocate nel titolo I e viceversa le entrate extratributarie nel titolo II.

Passando all'esame del rapporto di composizione delle entrate correnti delle comunità montane, si nota una tendenza all'aumento delle entrate proprie rispetto all'ultimo esercizio, con una correlativa crescita di quelle extratributarie.

| Acc.c/c  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Trasfer. | 81,42 | 81,33 | 82,31 | 79,72 | 77,92 | 79,62 | 75,89 |
| E.Extrat | 18,58 | 18,67 | 17,69 | 20,28 | 22,08 | 20,38 | 24,11 |
| Totali   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |

#### Entrate Extratributarie

La gestione dei beni e dei servizi delle comunità fa registrare un deciso aumento nella competenza, con una crescita degli accertamenti pari al 29,11%. Detta crescita si registra, in misura ben superiore, per le riscossioni in conto competenza dello stesso titolo che aumentano del 45,93% ed in misura corrispondente per le riscossioni totali (27,11%). Nel complesso, si rileva che all'incremento degli accertamenti si verifica una pronta risposta della cassa, specie con riferimento alle riscossioni totali, mentre quelle in conto competenza fanno registrare un livello di realizzazione non elevato (64,50%).

La migliore attitudine alla realizzazione, tuttavia, non produce effetti idonei ad incidere sul totale dei residui che al termine del 1998 aumentano del 17,62%, superando i 118 miliardi.

L'insieme delle tendenze rilevate potrebbe indurre a ritenere che tra le somme accertate siano state inserite anche partite di dubbia realizzabilità che stentano a trasformarsi in effettive riscossioni.

#### Trasferimenti

I trasferimenti rappresentano ancora la fonte più significativa di entrata corrente per le comunità montane, tuttavia, nel 1998 essi perdono terreno nel rapporto di composizione, sebbene aumentino moderatamente in termini assoluti.

L'aumento per il 1998 non riguarda solo il comparto della competenza con circa il 3,6%, ma si estende alla cassa, che in termini di riscossioni totali aumenta di una percentuale ben più elevata (11,22%). Solo le riscossioni in conto competenza si rilevano in calo molto limitato (0,21%). E' da dire che anche le comunità montane sono interessate per il 1997 alle vicissitudini di cui si è ampiamente detto in materia di riscossione dei trasferimenti dall'erario - non riferibili ai trasferimenti delle regioni -; ma sembra che per questa categoria di enti la situazione di cassa abbia subito una più rapida normalizzazione. Va notato, infatti che le riscossioni in conto competenza decrescono nel 1998 in maniera minima, a differenza di quanto rilevato nelle altre categorie di enti.

Tuttavia i residui da riportare al termine dell'esercizio 1998 dimostrano ancora una tendenza all'aumento (29,18%), anche se in misura molto inferiore rispetto al biennio precedente, raggiungendo in cifra assoluta circa 519 miliardi.

### **3 I tributi propri**

#### **3.1 Imposta Comunale sugli Immobili**

##### **Profili normativi**

L'imposta comunale sugli immobili, attraverso la quale, con la riforma dei primi anni '90, è stato conferito un notevole impulso all'autonomia finanziaria dei comuni, è andata, attraverso modificazioni successive, a mutare in parte la propria struttura ed in particolare si è passati, negli ultimi anni, da un sistema di regole piuttosto uniforme sull'intero territorio nazionale ad una disciplina che può essere differenziata e flessibile a seconda delle esigenze dei comuni.

Le modificazioni più recenti riguardano, infatti, l'incremento dei poteri regolamentari in tema di gestione delle entrate proprie, le innovazioni delle procedure di riscossione delle stesse e, infine, la modificazione di talune procedure e la possibilità di stabilire detrazioni superiori al limite fissato con legge<sup>32</sup>.

Lo sviluppo delle facoltà di autodeterminazione dei comuni è dovuto al d.lgs. n. 446 del 15.12.1997 che, all'art. 52, prevedeva l'attribuzione agli enti locali di un decisivo potere regolamentare, in base al quale l'ente è posto in grado di determinare le concrete modalità di gestione delle entrate proprie ed in particolare di quelle tributarie, che soggiace a limitazioni minime derivanti dal rispetto della riserva di legge in materia di prestazioni imposte. Pertanto, la possibilità di determinare autonomamente la disciplina dell'ICI risulta aumentata in modo significativo, in quanto trova limiti solo in quelli posti dalla potestà regolamentare generale (art.59 del citato d.lgs. n. 446/1997)<sup>33</sup>.

L'ampliamento del potere attribuito agli enti locali, di disciplinare attività aventi riflessi impositivi, con proprio autonomo regolamento, costituisce indubbiamente un fatto di grande rilievo nell'evoluzione del sistema della finanza locale. Si tratta di uno strumento potenzialmente in grado, se opportunamente utilizzato, di svolgere una politica tributaria calibrata sulle esigenze del singolo ente e di esercitare influenza anche sul connesso settore della politica abitativa.

Attraverso i poteri di autodeterminazione dei comuni in materia di ICI, gli enti sono posti così in grado di ottenere la massima potenzialità di gettito del tributo, in quanto le modalità applicative possono essere adattate al meglio alle caratteristiche del patrimonio immobiliare ed alle condizioni socio-economiche della popolazione residente. Si verifica, tuttavia, la conseguenza che la responsabilità nella determinazione della disciplina dell'imposta ricada, quasi esclusivamente, sugli amministratori locali ed ogni possibile ampliamento del gettito comporta i suoi costi in termini di consenso.

In questo scenario, nel quale non è dato più prevedere linee di tendenza uniformi in ordine ai risultati di gettito dell'imposta se non quelle legate ad una possibile elevazione dei valori immobiliari, non possono essere individuate previsioni d'insieme, in quanto queste vengono ampiamente condizionate dalla disciplina regolamentare propria di ciascun ente.

In linea generale, va osservato che l'imposta immobiliare ha di per sé caratteristiche di scarsa elasticità, per cui una volta che saranno assestate le regole che ne governano il sistema, c'è da attendere incrementi di gettito dallo sviluppo dell'edilizia, dal recupero dell'evasione e, soprattutto, dalla revisione dei valori immobiliari.

La fase di maturità che l'imposta comunale sugli immobili sta raggiungendo ne limita, presumibilmente, salvo quanto detto in precedenza, le capacità di vivaci incrementi, tant'è che il legislatore nel ricercare nuovi spazi di espansione dell'autonomia degli enti, ha optato per la

<sup>32</sup> Tali modificazioni sono state introdotte con il d.lgs. n. 446 del 15.12.1997, con il d.lgs. n. 449 del 27.12.1997, con la legge delega n. 337 del 28.9.1998 e con il d.lgs. n. 37 del 22.2.1999.

<sup>33</sup> L'amministrazione finanziaria centrale, tenuto conto della delicatezza delle questioni gestionali, ha ravvisato la necessità di raccordare il potere regolamentare dei comuni con quello specifico in materia di ICI e, a tal fine, è intervenuta con la circolare n.296/E del 31.12.1998, che reca un modello di regolamento standard da sottoporre all'approvazione dei consigli comunali.

compartecipazione ai tributi sul reddito (IRPEF), anche in ragione della migliore capacità che questi hanno ad adattarsi all'andamento dell'economia e a conservare il valore reale del gettito attribuito.

Le innovazioni più recenti, che sono state introdotte con la legge n. 488 del 23.12.1999 (finanziaria 2000), riguardano i rapporti intercorrenti tra amministrazione e contribuenti, relativamente a determinati aspetti del rapporto tributario. Si tratta delle modalità da seguire per l'attribuzione della rendita catastale, dei termini per la notifica degli atti di accertamento e della disciplina tributaria delle pertinenze. Innovazioni, la cui rilevanza riveste un ruolo di ulteriore completamento dell'ampio quadro delle riforme che hanno interessato la fiscalità locale negli ultimi anni.

Le modifiche alla disciplina del tributo, recate dalla finanziaria 2000, svolgono la funzione di sostanziale adeguamento ai nuovi principi comportamentali nel rapporto amministrazione - contribuente. In particolare, le norme contenute nel punto 11 dell'art. 30 sanciscono la introduzione, in tema di ICI, del principio del riconoscimento del diritto del contribuente di ricevere a domicilio la notifica dell'attribuzione o della modifica della rendita catastale. Principio, questo, estremamente innovativo rispetto al sistema, finora vigente, di considerare come notificato quanto affisso nell'albo pretorio del comune. L'introduzione di questo nuovo indirizzo normativo interessa una moltitudine di casi, relativi agli immobili non tempestivamente censiti, per i quali in precedenza era ammesso il sistema della rendita presunta. In questi casi, ora, ove la rendita presunta risultasse inferiore a quella attribuita, il conseguimento della data certa nella notifica fissa il momento di inizio del decorso del termine per sanzioni ed interessi.

Nello stesso art. 30 sono state adottate altre determinazioni in tema di notifiche di avvisi di liquidazione e di accertamento (d'ufficio ed in rettifica) che avranno l'effetto pratico di prorogare i termini per le annualità 1993 e 1994, dal momento che quelle successive possono essere tuttora contestate dai comuni in vigenza del termine di decadenza quinquennale.

Data la portata della nuova normativa, l'amministrazione finanziaria ha ritenuto di indicare talune direttive interpretative al riguardo con l'apposita circolare n. 23/E dell'11.2.2000.

Quanto ai servizi del catasto, che rivestono grande rilevanza nell'applicazione dell'imposta, deve rilevarsi che l'avviata razionalizzazione non ha progredito in misura apprezzabile verso la soluzione indicata dalla riforma impostata con i provvedimenti del 1998. Tuttavia, va rilevato che ogni intervento sul regime dell'ICI non è in grado di svolgere la sua piena potenzialità, se non è supportato da una valida attività di valutazione della rendita catastale delle unità immobiliari.

Con il d.m. n.28 del 2.2.1998, è stato posto il regolamento per la revisione del catasto; la disciplina introdotta si basa sui principi della individuazione da parte dei comuni di micro zone, ovvero aree in cui si ritenga che gli immobili abbiano valore omogeneo e della revisione degli estimi, volta a collegare la rendita catastale al reale valore di mercato dell'immobile, sulla base della superficie dell'unità immobiliare e non più sul numero dei vani.

Il successivo d.lgs. n. 112 del 31.3.1998, all'art. 6, ha stabilito un parziale decentramento dei servizi del catasto, con l'attribuzione ai comuni di alcune competenze in materia di gestione e conservazione delle scritture catastali e dei registri immobiliari.

E' apparso subito evidente che la realizzazione di queste riforme avrebbe comportato tempi lunghi, in quanto esse vanno ad incidere ad ampio raggio in una materia complessa e presuppongono la revisione generale di tutto il patrimonio immobiliare e la sua conseguente riclassificazione.

Infatti, a tutt'oggi, benché l'entrata in vigore della riforma fosse stata fissata per il gennaio 2000, le realizzazioni sono state sostanzialmente modeste.

Risultano, difatti, insediate le commissioni censuarie provinciali e la commissione centrale per la definizione delle linee programmatiche di intervento, ma mancano ancora provvedimenti concreti. Non può non rilevarsi come il ritardo nell'attuazione della riforma

provochi dei pregiudizi a danno dei comuni che riponevano aspettative, in termini di gettito e di equità fiscale, nella messa a regime della nuova disciplina. Inoltre, appare ancora incompleta l'opera di realizzazione di banche dati comunali sui patrimoni immobiliari.

Infine, la capacità di funzionamento tecnico sia degli uffici del catasto che delle strutture dei comuni, incaricate della tenuta dei dati concernenti gli immobili e i terreni, a volte non è adeguata ad una gestione ottimale dell'imposta, in quanto si verificano situazioni che non consentono una tempestiva attribuzione dei valori.

#### ICI – Analisi finanziaria

L'esposizione relativa all'imposta prosegue, dopo aver tracciato il quadro della normativa più recente, dedicandosi all'analisi finanziaria dei risultati del biennio 1997-1998, riferiti ai comuni oggetto delle rilevazioni che corrispondono ora al complesso dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti di competenza della Sezione, ad eccezione del solo comune di Sarno, in quanto colpito dai noti eventi alluvionali. Si tratta, quindi, di 1.327 comuni, i cui dati complessivi sono contenuti nel prospetto che segue:

#### ICI 1997/1998

| 1327 ENTI                 | 1997               | 1998               | VAR. % |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------|
| Accertamenti c/competenza | 12.845.540.983.343 | 13.420.609.364.466 | 4,48%  |

La competenza registra anche nel 1998 una tendenza in crescita, con andamento degli accertamenti meno accentuato (4,48%) rispetto all'esercizio precedente. Nell'esercizio 1997 la variazione era maggiormente accentuata (6,98%) per via della rivalutazione degli estimi catastali, mentre nel 1996 presentava il valore del 4,9% e, quindi, si presentava leggermente superiore a quella ora rilevata.

La ragione fondamentale del rallentato incremento degli accertamenti deve essere ricercata nel fatto che nel 1997 si è avuto un aumento del 5% delle rendite catastali, che ha influito per la prima volta, in tale esercizio, sulla base imponibile, mentre non ha prodotto nuovi incrementi nel 1998. L'aumento dell'ultimo esercizio deve essere, quindi, attribuito prevalentemente all'azione di accertamento volta al recupero dell'imponibile che, come si vedrà in prosieguo, impegna un numero sempre maggiore di amministrazioni.

#### ICI 1998

| 1327 ENTI                     | 1998                      |
|-------------------------------|---------------------------|
| Stanziamanti dai residui      | 6.716.038.322.138         |
| Stanziamanti dalla competenza | 13.514.739.484.531        |
| <b>Stanziamanti totali</b>    | <b>20.230.777.806.669</b> |
| Riscossioni c/residui         | 6.400.777.333.815         |
| Riscossioni c/competenza      | 6.667.499.651.079         |
| <b>Riscossioni totali</b>     | <b>13.068.276.984.894</b> |
| Residui dai residui           | 266.994.994.750           |
| Residui dalla competenza      | 6.753.109.716.387         |
| <b>Residui attivi totali</b>  | <b>7.020.104.711.137</b>  |
| Accertamenti c/residui        | 6.667.772.328.565         |
| Accertamenti c/competenza     | 13.420.609.364.466        |
| <b>Accertamenti totali</b>    | <b>20.088.381.696.031</b> |

Dai dati relativi al solo esercizio 1998, riportati nella tabella che precede, possono compiersi considerazioni in ordine ai flussi procedurali relativi all'imposta. Nella competenza si nota il livello di realizzazione che raggiunge il 49,70%, valore questo che si conferma fisiologico rispetto ai sistemi di pagamento dell'imposta, in base ai quali la seconda rata viene generalmente riscossa nell'esercizio successivo, dando luogo alla formazione di residui. Di conseguenza, la formazione di una mole notevole di residui dalla competenza appare non patologica. I dati relativi agli stanziamenti fanno emergere un limitato errore di previsione, in quanto gli importi appaiono non sostanzialmente difformi da quelli degli accertamenti, ciò in quanto sono prevedibili le modalità di gestione della competenza e della formazione dei residui. In particolare, lo stanziamento dei residui dalla competenza risulta facilmente stimabile, in ragione di un livello di realizzazione che si attesta ordinariamente intorno al 50%.

Venendo ai dati sulla gestione dei residui, si nota che quelli provenienti dal conto residui raggiungono un livello piuttosto limitato, con ciò dimostrando che l'imposta, pur essendo per una quota ragguardevole riscossa nel conto dei residui, tende a realizzarsi quasi completamente, non rimanendo, se non nel breve periodo, importi notevoli in attesa di essere riscossi.

Nei prospetti che seguono vengono riportati i dati complessivi per classe demografica ed il rapporto di composizione relativo alla medesima:

**I.C.I. anni 1997-1998. Accertamenti in c/competenza. Raffronto tra 1.327 identici enti**

| Classi demografiche | I.C.I. 1997               | I.C.I. 1998               | VAR. %       |
|---------------------|---------------------------|---------------------------|--------------|
| 05                  | 609.586.339.619           | 652.662.710.788           | 7,07%        |
| 06                  | 2.017.438.709.955         | 2.149.309.573.662         | 6,54%        |
| 07                  | 3.110.855.563.645         | 3.273.731.885.208         | 5,24%        |
| 08                  | 983.413.090.104           | 1.021.256.878.929         | 3,85%        |
| 09                  | 1.659.370.150.504         | 1.697.212.167.818         | 2,28%        |
| 10                  | 929.804.419.177           | 952.859.487.090           | 2,48%        |
| 11                  | 3.535.072.710.339         | 3.673.576.660.971         | 3,92%        |
| <b>Totale</b>       | <b>12.845.540.983.343</b> | <b>13.420.609.364.466</b> | <b>4,48%</b> |

**I.C.I. anni 1997-1998. Accertamenti in c/competenza. Raffronto tra 1.327 identici enti.**

**Rapporto di composizione di ogni singola classe demografica sul totale**

| Classi demografiche | I.C.I. 1997    | I.C.I. 1998    |
|---------------------|----------------|----------------|
| 05                  | 4,75%          | 4,86%          |
| 06                  | 15,71%         | 16,01%         |
| 07                  | 24,22%         | 24,39%         |
| 08                  | 7,66%          | 7,61%          |
| 09                  | 12,92%         | 12,65%         |
| 10                  | 7,24%          | 7,10%          |
| 11                  | 27,52%         | 27,37%         |
| <b>Totale</b>       | <b>100,00%</b> | <b>100,00%</b> |

Si conferma la tendenza in crescita continua degli accertamenti, alla quale si è assistito nel periodo '94-'98, che ha fatto registrare una variazione complessiva del 19,6%. Come si è detto, nel 1998 gli accertamenti si attestano a 13.420,6 miliardi, con un incremento del 4,48% sull'esercizio precedente e con la più marcata incidenza di quelli dei comuni maggiori (classe 11<sup>a</sup>) che raggiungono, nel complesso, 3.673,6 miliardi, crescendo del 3,92%.

Le classi demografiche minori si distinguono, nel periodo in esame, per la crescita costante e di entità notevole nella misura massima del 7,07% nella 5<sup>a</sup> classe. Esse guadagnano terreno anche nell'incidenza percentuale sul gettito dell'imposta e si attestano rispettivamente al

4,86% nella 5<sup>a</sup>, al 16,01% nella 6<sup>a</sup> e al 24,40% nella 7<sup>a</sup>, raggiungendo un valore complessivo del 45,30% che determina un incremento di quasi tre punti.

Un andamento opposto si nota, invece, nelle due classi intermedie, ove si registra una flessione marginale nell'incidenza che determina, nel 1998, valori del 7,61% per l'8<sup>a</sup> e del 12,65% per la 9<sup>a</sup>; nel complesso le due classi pesano per il 20,21%.

La 11<sup>a</sup> classe, alla quale appartengono le città di maggiore dimensione, riprendendo l'andamento negativo degli esercizi precedenti, riporta un decremento marginale dell'incidenza (27,37%), che rappresenta sempre il risultato più significativo sul gettito dell'imposta. Nel complesso, per il 1998 va notato il sempre più consistente apporto assicurato dagli enti minori.

La quota di gettito proveniente dai comuni di maggior dimensione, come si è detto, conferma una continua flessione dell'incidenza negli anni esaminati; tuttavia, a ciò corrisponde un minor valore assoluto solo nel caso di Milano (-0,88%), mentre negli altri enti dell'11<sup>a</sup> classe la maggior crescita si rileva a Roma con il 7,88%.

L'analisi sull'ICI, ancora riferita a 1.327 enti, prosegue relativamente al biennio '97-'98, con l'esame dei valori regionali<sup>34</sup>.

Si nota che gli accertamenti, a livello regionale conseguono crescite maggiormente significative nell'Umbria (10,8%), nel Lazio (7,26%), nella Basilicata e in Emilia Romagna (entrambe oltre il 5%); si notano, altresì, le crescite marginali della Sicilia e del Trentino Alto Adige ove gli aumenti sono di entità modesta (al di sotto dell'1%). Non si rilevano, invece, risultati in decremento.

Dall'analisi congiunta per classe demografica e regione, si notano gli aumenti più elevati nella 9<sup>a</sup> classe dell'Umbria (17,31%) e nella 6<sup>a</sup> classe della Liguria e della Puglia (intorno all'11%). Le maggiori diminuzioni si riscontrano a Bolzano (-5,90%) e a Reggio Calabria e Cagliari (superiori a -3,5%).

Ulteriori elementi appaiono rilevanti per valutare la gestione dell'imposta esercitata dai comuni nel 1998; si tratta dell'aliquota applicata, della consistenza del patrimonio immobiliare (18.407 milioni di unità) e del numero degli abitanti (40.876 milioni)<sup>35</sup>.

Tali elementi, infatti, possono meglio rendere comprensibili gli andamenti dei dati relativi agli accertamenti in conto competenza che incrementano, come si è visto, del 4,48%, assommando nel 1999 a 13.420,6 miliardi. La variazione dell'aliquota ordinaria è destinata, tuttavia, a perdere di significatività, in quanto rientra nella potestà regolamentare stabilire aliquote differenziate per diverse situazioni, per cui, nei casi in cui si faccia ampio ricorso a tale facoltà, l'aliquota ordinaria potrebbe riguardare una parte non determinante degli immobili.

Nel 1998, si nota complessivamente che la variazione delle aliquote ordinarie si è dimostrata abbastanza frequente, interessando quasi il 20% degli enti, mentre esse sono rimaste invariate in 1.074 comuni. Si rilevano aumenti in 233 enti e diminuzioni solo in 20 enti. Nel complesso, si rileva che le variazioni propendono per un inasprimento dell'aliquota, in quanto le classi di aliquota più elevate e cioè, dal 6,1 al 6,5 e dal 6,6 al 7 per mille, aumentano rispettivamente del 75 e dell'84%. Si osserva, per converso, che le maggiori flessioni si notano nelle classi di aliquota meno elevate (dal 4 al 4,5 per mille -22% e dal 4,6 al 5 per mille -18%).

Gli incrementi di aliquote interessano principalmente gli enti della Lombardia (42), Toscana e Puglia (24).

Tra il 1997 e il 1998, l'aliquota media continua la crescita costante rilevata in precedenza (dal 5,44 al 5,59 per mille) con una variazione del 0,15%. Gli incrementi maggiori si verificano in Liguria (0,29 per mille), in Toscana (0,21 per mille) ed in Abruzzo (0,20 per mille), consentendo a queste regioni, nel 1998, di attestarsi ad un livello superiore alla media (5,59 per

<sup>34</sup> I relativi dati analitici sono contenuti nel volume degli allegati.

<sup>35</sup> I dati riguardanti il patrimonio immobiliare sono riferiti al censimento del 1991, mentre quelli relativi alla popolazione sono forniti dall'ISTAT, con aggiornamento al 1998. Per rilevare elementi più aggiornati sulla situazione degli immobili, sono stati raccolti dati sulle unità abitative dei comuni delle classi superiori, che potranno essere utilizzati in successive indagini.

mille), con il 5,87, il 6,00 ed il 5,72 per mille. Si posizionano al di sotto del valore medio tutte le regioni a statuto speciale, la Puglia (5,26 per mille), il Molise (5,43 per mille) e il Veneto (5,56 per mille).

Passando all'esame dei rapporti, si nota un aumento generalizzato dei dati in quello relativo al valore pro-capite dell'imposta che nella media raggiunge le 328 mila lire. Va notato, a questo proposito, che le valutazioni in esame sono state compiute su dati della popolazione più recenti (aggiornati allo stesso 1998) rispetto alle analisi svolte negli anni precedenti, per cui i rapporti relativi all'esercizio 1998 potrebbero far rilevare andamenti non del tutto coerenti con quelli dei passati esercizi.

Gli importi più elevati si riscontrano in Liguria (507 mila), Lazio (506 mila), in Emilia Romagna (474 mila lire) ed in Toscana (406 mila); di contro, i più modesti si rilevano in Calabria e in Sicilia, il primo inferiore a 140 mila lire ed il secondo pari a 152 mila lire.

Dall'esame dei valori per classi demografiche, si rileva che i più alti si collocano negli enti della 10<sup>a</sup> ed 11<sup>a</sup> classe.

Tra le città il dato più elevato è dato da Bologna con 672 mila lire; seguono Roma e Firenze con 656 e 635 mila lire. Il risultato più modesto lo si riscontra, invece, a Palermo con 148 mila lire.

Esaminando il rapporto dell'incidenza dell'ICI per abitazione, si nota che la media raggiunge 729 mila lire, rispetto alle 697 mila lire del 1997.

Si scostano per eccesso dalla media, in particolare, il Lazio (1.133 mila lire), seguito dall'Emilia Romagna (1.024 mila) e dalla Toscana (oltre 960 mila lire). Invece solo in Calabria e Sicilia, regioni nelle quali i valori immobiliari per abitante sono ai livelli più bassi. L'indice risulta inferiore a 330 mila lire.

Tra le città appartenenti alle due classi demografiche maggiori, si posizionano su di un valore superiore al milione Firenze, Bologna, Venezia e Verona, mentre Roma si colloca al livello più alto con 1388 mila lire. Anche in questo rapporto Palermo e Catania registrano il dato più modesto, con 328 e 535 mila lire.

Da quanto esposto, in relazione all'aumento di gettito dell'imposta comunale sugli immobili, si può concludere che il tasso di crescita si è ormai sostanzialmente stabilizzato, in quanto su di esso possono incidere ormai soltanto le variazioni dell'aliquota ordinaria e l'apporto delle nuove costruzioni accatastate.

Novità di grandi rilievo si verificheranno, invece, non appena entrerà in funzione il nuovo catasto, nella cui gestione saranno coinvolti anche i comuni. Da parte di questi ultimi, sarà allora auspicabile una particolare misura e prudenza, nell'affrontare lo spinoso e delicato problema che si porrà con l'adeguamento degli estimi catastali al valore commerciale degli immobili.

L'indagine sull'ICI viene estesa, utilizzando i medesimi rapporti, ad un limitato numero di comuni (12), classificati di eccezionale rilevanza turistica. La scelta è caduta su quelle località dove l'incidenza pro-capite dell'importo degli accertamenti ICI risulta superiore a 450 mila lire. Si attestano al di sotto di tale soglia soltanto Senigallia e Riva del Garda.

La consistenza degli elementi presi in considerazione anche in questa indagine è la seguente: 1.039.752 appartamenti e 698.852 abitanti. A questi si aggiungono gli accertamenti di competenza del campione che, nel 1998, aumentano da 166,1 a 173,9 miliardi, registrando una variazione in aumento (4,7%), sostanzialmente analoga alla media generale rilevata in tale esercizio.

Gli accertamenti di competenza sono cresciuti in modo marcato a Loano (32,5%), e in misura più modesta a Isole e Cervia che superano di poco il 13%. Scostamenti marginali interessano Ischia e Riva del Garda, mentre flettono Sestri Levante (-6,9%) e Viareggio (-2,9%).

L'aliquota media nei centri turistici in esame è passata dal 5,65 al 5,98 per mille. Gli enti che hanno registrato il maggior incremento del gettito di imposta, variando l'aliquota ordinaria, sono Loano, Isole e Cervia. L'aliquota ordinaria, in tali casi, è passata rispettivamente dal 5,25

al 6,9 per mille, dal 6 al 7 per mille e dal 5,7 al 7,9 per mille. Laddove si sono verificate flessioni negli accertamenti, le aliquote sono rimaste invariate.

Passando, anche in questo caso, all'esame dei singoli rapporti, si nota che l'incidenza pro capite dell'ICI ammonta nel 1998 a 698 mila lire rispetto alle 650 mila lire del 1997.

Forte dei Marmi e Santa Margherita Ligure con oltre 1.000 mila lire conseguono il dato più elevato, mentre Senigallia con 315 mila lire e Riva del Garda con 383 mila lire, mostrano i valori più modesti.

L'incidenza media dell'ICI per abitazione incrementa, passando da 989 a 1.039 mila lire del 1998.

Rispetto a tale indice, si discostano dalla media, con valori superiori al milione sei comuni<sup>36</sup>, mentre il livello più modesto appartiene a Iesolo e Senigallia che si attestano intorno alle 700 mila lire.

Si richiama l'attenzione, in proposito, che i valori elevati riscontrati nel rapporto, sono da mettere in relazione al grande pregio che contraddistingue, in molti casi, il patrimonio immobiliare delle località turistiche.

I comuni in esame, fatta eccezione per Ischia e Senigallia, si caratterizzano anche per il modesto affollamento per abitazione, che nel 1998 è inferiore a quello nazionale (2,20). Gli indici di minore affollamento si notano a Loano (1,01) e a Iesolo (1,08) dove evidentemente il rapporto tra popolazione e villeggianti è notevolmente sbilanciato. Ciò dipende dal fatto che un numero molto elevato di appartamenti viene utilizzato soltanto nei periodi di villeggiatura.

Le maggiori intensità abitative riguardano invece Ischia (2,40) e Senigallia (2,20), con valori che sono superiori o pari alla media nazionale.

#### **Analisi speciali**

L'esame sull'imposta prosegue con indagini più approfondite, riferite ad un ristretto numero di comuni, rilevando taluni aspetti relativi agli accertamenti di competenza registrati nel 1997-1998.

Per la prima indagine, sono stati utilizzati due indicatori finanziari, idonei a verificare la congruità del gettito in rapporto al patrimonio immobiliare di ciascun ente, le cui risultanze attingono all'incidenza del gettito dell'imposta per immobile e per abitante.

Dal raffronto con i dati medi regionali, ottenuti dall'applicazione di detti indici, è stato selezionato un campione formato da 16 enti che presentavano valori notevolmente inferiori a quelli medi espressi nella regione di appartenenza.

Una volta stabilito il campo d'esame dell'indagine, si è provveduto ad inviare un questionario per l'acquisizione di elementi atti a verificare il grado di efficienza raggiunto e le difficoltà incontrate nella gestione dell'imposta.

Sono state chieste notizie in ordine all'attività dell'ufficio tributi, all'attività di informatizzazione delle procedure, alle verifiche sull'imponibile e sulle dichiarazioni e all'eventuale entità del contenzioso in atto.

Dalle risposte pervenute dai 13 enti ottemperanti, 12 hanno provveduto ad emanare il regolamento relativo all'imposta, in base alle disposizioni che hanno conferito una più ampia discrezionalità nella regolamentazione della disciplina in materia; tali regolamenti risultano, difatti, emessi in un periodo compreso tra il 1998 e il 2000, con maggiore frequenza nell'anno intermedio.

La manovra dell'aliquota ha interessato un numero ristretto di enti (3), in quanto in prevalenza questa è rimasta immutata. Le variazioni dell'aliquota ordinaria sono state tutte in aumento. Le detrazioni per la prima casa fissate da quasi tutti gli enti (11) a 200.000 lire, non hanno subito variazioni nel 1998.

<sup>36</sup> S. Margherita Ligure, Riccione, Cervia, Forte dei Marmi, Viareggio e Ischia.

Si è appreso, inoltre, che una parte consistente degli enti (6 su 13) nel 1998 ha affidato a terzi l'attività di gestione dell'imposta, mentre 7 comuni continuano a svolgerla direttamente attraverso il proprio ufficio tributi. Va notato che questo risultato rappresenta una conferma della tendenza rilevata nelle analoghe indagini degli anni precedenti.

Nell'ambito del campione, risulta ancora non molto diffusa l'informatizzazione degli uffici che è stata adottata, infatti, soltanto in 5 casi, mentre i rimanenti dichiarano di non avervi provveduto.

Esaminando nell'insieme questi risultati, sembra che i comuni preferiscano avvalersi di ausili esterni, piuttosto che razionalizzare, attraverso l'informatizzazione, la propria struttura.

L'attività accertativa appare molto estesa. La sua diffusione si è rilevata anche nelle indagini precedenti in progressiva espansione. Risulta, infatti, che le verifiche sulla base imponibile e sulle dichiarazioni sono state intraprese da tutti gli enti interpellati. Per quanto riguarda l'attività di liquidazione, si sono distinte le amministrazioni di Suzzara con 1200 avvisi e di Agira con oltre 800.

Una parte degli enti, sottoposti a quest'indagine, attribuisce la riscontrata insoddisfacente attività prevalentemente alla inadeguatezza della propria organizzazione amministrativa, derivante in parte dalla mancanza di personale qualificato, dalla carenza degli strumenti informatici e dall'incompletezza della pianta organica.

Come rilevato in precedenza, si nota una maggiore propensione da parte delle amministrazioni ad affidare all'esterno il compito di coadiuvare gli uffici in questa delicata materia. I contratti stipulati con ditte esterne specializzate prevedono l'attribuzione di svariati incarichi: il censimento del patrimonio immobiliare del proprio territorio, la sistemazione dell'anagrafe tributaria, la formazione di banche dati finalizzate al controllo degli accertamenti, delle liquidazioni e delle riscossioni.

Per l'attività svolta da tali ditte, tendente a far emergere vaste sacche di evasione, viene riconosciuto, generalmente, un compenso commisurato al gettito recuperato, come comunicato ad esempio dal comune di Casoria, che conferisce il 23,50% sulle maggiori entrate procurate, mentre il comune di Agira compensa la collaborazione tecnico professionale, per lo svolgimento di attività propedeutiche alla liquidazione, con una somma commisurata al numero dei versamenti effettuati.

Le manovre sull'aliquota ordinaria hanno interessato tre degli enti sottoposti alla prima indagine e tutte ne hanno comportato l'aumento. Si è in presenza, quindi, di una sostanziale staticità, per quanto riguarda l'aliquota (invariata in 7 comuni), mentre si segnala che è univoca la direzione dei cambiamenti dell'aliquota nel segno dell'inasprimento.

In relazione alle osservazioni mosse relativamente alla gestione dell'entrata — sempre in termini di accertamenti — sono pervenute risposte non sempre atte a chiarire i fenomeni rilevati. Al riguardo, va notato che taluni enti negano la presenza di un reale problema di inadeguatezza del gettito, in quanto addebitano le carenze rilevate allo scarso valore del patrimonio, alla situazione socio-economica locale ed in taluni casi all'abbassamento degli estimi catastali. Altri enti, invece, riconoscono la sussistenza di difficoltà e fanno presente di aver intrapreso iniziativa per migliorare la gestione dell'imposta. Dal complesso delle risposte si evince, comunque, che è avvertito il problema della ricerca di ricondurre a tassazione un più ampio novero di imponibili, attraverso l'azione di verifica che, prevalentemente, viene affidata a soggetti estranei alla struttura comunale.

Si riferiscono, di seguito, gli elementi di maggior rilievo tratti dalle risposte, riportando gli argomenti addotti dalle amministrazioni a giustificazione di quanto rilevato e circa le azioni intraprese per porvi rimedio.

Il comune di Suzzara (MN) fa presente che la scarsità del gettito, più che derivare da comportamenti poco solerti dell'ente, è causata dal fatto che la rilevazione compiuta non ha tenuto conto della composizione del patrimonio immobiliare dislocato nel territorio, che è censito in categorie catastali in prevalenza di scarso valore. Fa presente, inoltre, che il fenomeno