

dell'immigrazione ha provocato un notevole sovraffollamento nelle abitazioni, inficiando così il rapporto tra popolazione e gettito. Oltre a ciò, l'ente riferisce che l'ufficio tributi sta conducendo un'attività di controllo, mirante all'allargamento della base imponibile e conseguente recupero del tributo, anche per gli esercizi 1997 e 1998, avvalendosi di un collegamento telematico al sistema informativo del Ministero delle Finanze.

Sedriano (MI) fa notare che la modesta entità del gettito di imposta trova riferimento nella bassa presenza nel territorio di fabbricati industriali che consentono, laddove esistenti, notevoli apporti di gettito. Fa riferimento, inoltre, alla mancanza di rendite catastali per quasi il 70% dei fabbricati, per i quali i contribuenti si sono basati su rendite presunte.

La realizzazione della rete informativa dell'ufficio tributi e la concomitante collaborazione avviata con una ditta esterna hanno consentito, finalmente, di avviare attività per liquidazioni, rettifiche ed accertamenti a partire dagli anni d'imposta dal 1993 al 1995.

Salzano (VE) in dissesto fino al 1997, fa risalire le cause dello scarso gettito sia al modesto valore del patrimonio immobiliare, che aveva portato all'abbassamento del 10% delle rendite catastali, sia all'impossibilità di dotare l'ufficio tributi di un adeguato organico e di un sistema informatico indispensabili per la gestione dell'imposta. Risolti i due problemi, anche con l'ausilio di una ditta esterna, le azioni di controllo ed accertative concluse nel 1998 hanno fatto emergere una estesa area di evasione dovuta, principalmente, al mancato assoggettamento all'imposta di terreni edificabili. I risultati conseguiti fino al 1999 hanno consentito un incremento del gettito pari al 19,3%.

Anche il comune di Agira (EN) imputa la scarsità del gettito alla composizione del patrimonio immobiliare, che è costituito da fabbricati di piccole dimensioni, in parte derivati dalla trasformazione di stalle, che sono stati accatastati singolarmente e, in aggiunta, alla riduzione degli estimi catastali avvenuta nel 1993. Riconosce, tuttavia, l'inadeguatezza dell'ufficio tributi, ragion per cui ha stipulato una convenzione con una ditta per l'avvio di attività propedeutiche all'acquisizione dell'imposta per gli anni 93-95 che proseguirà negli esercizi successivi.

Seravezza (LU) attribuisce la modestia del gettito ai livelli molto modesti dei valori immobiliari determinati dagli estimi catastali. Tale situazione ha indotto il comune a stipulare una convenzione con il Ministero delle Finanze per l'adeguamento di tali valori. In previsione dei risultati che conta di ottenere con tale accordo, ha intrapreso una iniziativa congiunta con il consorzio ANCI-CNC per le operazioni di liquidazione ed accertamento conseguenti alla determinazione dei nuovi valori di estimo.

Il comune di Fossombrone (PS) non contesta i rilievi ed attribuisce la scarsità del gettito a possibili fenomeni di evasione che ritiene di contrastare, non disponendo di un ufficio tributi attrezzato, attribuendo ad una ditta l'incarico di predisporre, entro il 2000, l'avvio di tutte le attività di accertamento.

Ruffano (LE) fa notare che le abitazioni principali incidono notevolmente sul complesso degli immobili e che comunque prevalgono gli immobili di scarso valore catastale. Oltre a ciò, informa che l'aliquota è stata stabilita a livelli molto bassi. Aggiunge, altresì, di aver affidato l'attività accertativa all'esterno, i cui effetti si sono fatti sentire già sul gettito del 1999 e, nello stesso tempo, di aver riorganizzato l'ufficio tributi.

Il comune di Caulonia (RC) fa osservare di aver avuto difficoltà di gestione dell'imposta, in quanto i dati relativi alle dichiarazioni iniziali, inviati dal Ministero delle Finanze, si sono dimostrati inutilizzabili. Inoltre, mentre le abitazioni preesistenti forniscono uno scarso apporto, lo sviluppo immobiliare sul territorio, localizzato in una frazione costiera, ha dato il maggior impulso alla crescita del gettito. La mancanza di dati certi sui valori immobiliari ha indotto il comune ad affidare, sin dal 1999, ad una ditta specializzata l'incarico di censire l'intero territorio.

Cortona (AR) non dà particolare rilievo al fenomeno della inadempienza all'obbligo fiscale e fa risalire le cause delle modeste incidenze, relative all'imposta, all'estensione del proprio territorio agricolo, sul quale insistono numerosi fabbricati rurali esenti dall'imposta, e al

livello molto scarso delle rendite catastali che sono state ridotte nel 1994. Il comune, comunque, informa che ha avviato una collaborazione con una ditta esterna per lo svolgimento dell'attività accertativa e che sono in corso di ultimazione i riscontri relativi al 1993-1995 ed in via di predisposizione quelli per il periodo successivo.

Il comune di Terralba (OR), invece, riconosce la modestia dei risultati e ne individua la causa nell'estesa evasione. Per tale ragione, ha provveduto ad affidare ad una ditta l'incarico dell'espletamento del servizio di accertamento, controllo e verifica delle procedure ICI dal 1993 al 1996. Alla luce dei risultati ottenuti ha motivo di ritenere che per gli esercizi 1997 e 1998 il gettito ulteriore potrebbe modificare sensibilmente i dati riportati nei consuntivi ora all'esame.

Si rileva che tra le cause della inadeguatezza del gettito, agli altri valori posti a confronto, è necessario operare una ripartizione fondamentale, tra quelle connesse a fattori obiettivi della consistenza dell'imponibile e quelle, invece, dovute alla gestione effettuata. Tra le prime rientrano le caratteristiche del patrimonio immobiliare (scarso valore, prevalenza di prime case soggette sia alla detrazione che all'aliquota inferiore, fabbricati rurali e immobili vetusti) che, avendo carattere obiettivo, difficilmente possono essere rimosse. Le cause riconducibili alla seconda categoria sono dovute essenzialmente alla circostanza che i comuni non hanno a disposizione elementi certi per la gestione dell'imposta e devono affidarsi a banche dati non di loro pertinenza, a volte non del tutto affidabili e a difficoltà organizzative (scarsa informatizzazione, personale non qualificato ed altro) tuttora rilevabili nell'attività di alcune amministrazioni. Si nota, nel complesso, anche tra gli enti che non riconoscono la fondatezza dei rilievi mossi, un notevole sviluppo delle attività volte al ridimensionamento dell'area di evasione.

Ente	Unità abitative	Regolamento	Gestione in economia	Procedure informatiche	Verifiche imponibili	Verifiche dichiarazioni	Contenziosi	Aliquota 97 1^ abitazioni	Aliq. 97 altre abitazioni	Aliquota 98 1^ abitazione	Aliquota 98 altre abitazioni	Detrazione 1^ casa 97	Detrazione 1^ casa 98
AGIRA	5947	1998	SI	NO	NO	NO	0	4,0	4,0	4,0	4,0	200.000	200.000
CASORIA	37129	2000	NO	SI	NO	NO	0	5,0	6,0	6,0	6,0	200.000	200.000
CAULONIA	2650	1999	SI	NO	NO	NO	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC
CICCIANO	10215	2000	NO	NO	SI	NO	0	5,5	6,5	5,5	6,5	200.000	200.000
CITTANOVA	NC	NC	NO	NO	NO	NO	0	5,0	5,0	5,0	5,0	NC	NC
CORTONA	15000	2000	NO	NO	NO	NO	0	4,8	5,5	4,5	6,2	200.000	200.000
FOSSOMBRONE	4759	1999	SI	NO	NO	NO	0	5,3	5,5	5,3	5,5	200.000	200.000
LIMBIATE*													
PONTECORVO*													
RUFFANO	4740	1999	NO	SI	NO	NO	0	4,0	4,0	4,0	4,0	200.000	200.000
SALZANO	NC	1998	SI	SI	NO	SII	4	5,5	5,5	5,5	5,5	200.000	200.000
SEDRIANO	3811	1998	NO	NO	NO	NO	0	4,5	5,5	4,5	5,5	200.000	200.000
SERAVEZZA	NC	2000	SI	SI	NO	NO	0	4,5	4,5	4,5	6,0	200.000	200.000
SUZZARA	6305	1999	SI	SI	NO	NO	0	4,5	4,5	4,5	5,1	200.000	200.000
TERRALBA	3688	1999	SI	NO	NO	NO	0	4,0	4,0	4,0	4,0	200.000	200.000
TRENTOLA DUCENTA*													

*Comuni che non hanno risposto

La seconda indagine riguarda un ridotto numero di comuni (10), distribuiti piuttosto uniformemente nel territorio, che nel biennio in esame hanno registrato un evidente decremento dell'imposta, per quanto attiene gli accertamenti in conto competenza, pur in presenza di un incremento dell'aliquota ordinaria, o di variazioni della stessa giudicate non rilevanti.

In relazione alle gestioni in esame, attraverso gli elementi acquisiti nell'indagine, si è cercato di trovare una spiegazione atta a dimostrare quali fattori abbiano concorso a determinare l'accaduto. Anche in questo caso la gran parte degli enti sottoposti all'indagine ha provveduto ad emanare il regolamento relativo all'imposta in base alle recenti disposizioni, emettendolo in un periodo compreso tra il 1999 e il 2000.

Va rilevato al riguardo che tra gli enti interpellati, due non hanno risposto, quattro hanno lasciato invariata l'aliquota, tre l'hanno variata in diminuzione ed uno aumentata. In ogni caso le variazioni in diminuzione, per lo più di modesta entità, non giustificano del tutto i rilevati decrementi. Le detrazioni per la prima casa sono state fissate da quasi tutti gli enti. Tra questi, cinque le hanno confermate a 200.000 lire, uno le ha confermate a 250.000 lire, uno le ha elevate a 250.000, ed uno le ha diversificate in base a criteri patrimoniali.

Ciascuna delle amministrazioni ha fornito spiegazioni in ordine ai fenomeni menzionati che non sempre si sono dimostrate esaurienti.

Per quanto riguarda la gestione dell'imposta si nota che 4 enti del campione che hanno fornito la risposta svolgono attraverso la propria struttura tutte le attività di competenza connesse alla gestione dell'imposta, mentre gli altri si avvalgono di forme miste, coinvolgendo anche organizzazioni esterne.

Attualmente 6 enti su 8 utilizzano le proprie strutture informatiche.

Tutti gli enti interpellati hanno dichiarato di svolgere attività accertativa sia direttamente che avvalendosi di ausili esterni. Il comune di Porto Tolle (RO) attribuisce il decremento del biennio '97 - '98 alla diversa valutazione di un cespite riguardante uno stabilimento industriale, accatastato nel 1997 nella cat. D, la cui rendita per il 1998 è stata determinata in base alla proposta presentata, ai fini dell'annotazione negli atti catastali, in misura notevolmente inferiore a quella degli anni precedenti. Sulla vicenda sono in corso due vertenze, tra l'ufficio tecnico erariale e la società proprietaria e tra quest'ultima ed il comune. In primo grado è stata ritenuta congrua l'entità della rendita proposta dall'UTE, che è notevolmente superiore a quella dichiarata dal contribuente per il 1998, il quale, tuttavia, continua a versare l'imposta ridotta in attesa della decisione definitiva. Le valide spiegazioni fornite dall'ente, considerato l'impatto della vicenda esposta sul gettito complessivo, sembrano sufficienti, solo in parte, a dar conto esaurientemente della perdita rilevata, che appare comunque superiore all'importo ricavabile da quell'immobile. Il comune aggiunge di aver stipulato una convenzione con il concessionario, per lo svolgimento delle attività propedeutiche alla liquidazione dell'imposta per le annualità dal 1993 al 1996 e che ha ottenuto dal Ministero dell'Interno un contributo, ai sensi dell'art. 31 co. 3 della legge n. 448 del 1999, per compensare il mancato gettito ICI.

Analoga situazione si rileva a Vado Ligure (SV), ove gli immobili di due società sono stati accatastati nella cat. D, attribuendo valori che l'ente contesta, ritenendoli inadeguati. Anche in questo caso, l'amministrazione ha ricevuto un contributo a compensazione del minor gettito ed ha, inoltre, affidato ad una ditta l'incarico della rilevazione generale del proprio territorio e del censimento di tutte le unità immobiliari esistenti. A seguito di tale attività, che viene compensata in ragione del 33% sulle maggiori somme accertate e riscosse, l'ufficio tributi ha dato corso all'emissione di avvisi di liquidazione e di accertamento.

Il comune di Opera (MI) imputa la causa della diminuzione al fatto che nel 1997 si è verificata un'entrata eccezionale, dovuta alla risoluzione della vertenza in corso con un ente pubblico che risaliva all'esercizio 1994. Fa presente, inoltre, che pur restando ferma l'aliquota ordinaria, nel 1998 è stata diminuita quella per le abitazioni principali.

Il comune di Palagonia (CT) fa rilevare, in primo luogo, che nel 1998 si è proceduto ad una variazione di aliquota di segno negativo, riconoscendo inoltre l'esistenza di una estesa area

di evasione, per porre rimedio alla quale l'ufficio tributi ha effettuato il controllo sulle dichiarazioni e i versamenti dal 1993 al 1999. Ciò ha dato luogo all'emissione e notificazione di 4.000 avvisi di accertamento e liquidazione. La gestione degli accertamenti è stata svolta direttamente dall'amministrazione che dal 1998 si è dotata di mezzi informatici adeguati ed ha ricostruito integralmente l'anagrafe tributaria, al fine di evitare che l'invio di avvisi basati su dati non attendibili potesse dar luogo ad un consistente contenzioso.

Mascali (CT) precisa che in sede di redazione ed approvazione del consuntivo del 1998 si è verificato un errore materiale nella iscrizione nel rendiconto dei dati relativi all'accertamento dell'imposta, per cui l'esatta determinazione delle somme avrebbe fatto registrare un incremento di gettito.

In conclusione, da queste analisi emerge che i comuni, talvolta, non sono organizzati adeguatamente per ottenere il gettito atteso dall'imposta; tuttavia, si nota uno sforzo maggiore e più diffuso per recuperare livelli di funzionalità amministrativa indispensabili per una adeguata gestione dell'imposta. Infatti, sono sempre più ricorrenti i casi in cui si fa ricorso a ditte esterne, per affidare loro parti rilevanti della procedura tributaria. Modalità, questa, ammessa dalla legislazione più recente. Una nota particolare va dedicata alle attività per il recupero delle aree di elusione ed evasione, in quanto le pratiche di liquidazione ed accertamento dell'imposta si sono dimostrate nel 1998 estremamente diffuse, notandosi la loro effettuazione in quasi tutti gli enti interpellati. Dagli elementi esaminati emerge, quindi, un quadro di maggior efficienza ed efficacia nel recuperare sempre maggiori cespiti da sottoporre a tassazione. Quest'impegno spiega anche la continua crescita del gettito anche in termini reali, mentre il sistema delle regole sulla gestione dell'imposta non comporterebbe di per sé variazioni apprezzabili in aumento.

Ente	Unità abitative	Regolamenti	Gestione In economia	Procedure Informatiche	Verifiche Imponibili	Verifiche dichiarazioni	Contenziosi	Aliquote 97 1^ abitazione	Aliquote 97 altre abitazioni	Aliquote 98 1^ abitazione	Aliquote 98 altre abitazioni	Detrazioni 1^ casa 97	Detrazioni 1^ casa 98
BAREGGIO	6570	1999	NO	SI	SI	NO	0	5,25	7	5,25	6,5	250.000	250.000
BATTIPAGLIA*													
MASCALI	8815	1999	SI	SI	NO	NO	0	6	6	5,5	5,5	200.000	250.000
MONTEMURLO	16684	1999	SI	SI	SI	SI	0	4	4,5	4	4,5	200.000	200.000
OPERA	9635	1999	NO	SI	SI	SI	0	6	6	5,5	6	200.000	200.000
PAGANI	14039	1998	NO	SI	SI	SI	0	5	5,5	5	5,5	200.000	200.000
PALAGONIA	11488	2000	SI	SI	NO	NO	0	5,5	5,5	4,5	4,5	200.000	200.000
PORTO TOLLE	4890	2000	SI	NO	NO	NO	1	4	6	4	7	progres.	progres.
SAN GIOVANNI GEMINI*													
VADO LIGURE	3966	NC	NO	NO	NO	NO	0	5,2	6,5	5,3	6,7	200.000	200.000

*Comuni che non hanno risposto

3.2 Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Le esigenze di tutela dell'ambiente che hanno ispirato le direttive comunitarie³⁷, hanno imposto conseguentemente l'armonizzazione dell'ordinamento nazionale, avvenuta con il d.lgs. n. 22 del 5.2.1997 e le successive disposizioni contenute nel d.P.R. n. 27 del 1999. In tal modo sono state introdotte radicali innovazioni in tutto il sistema normativo che disciplina il settore della raccolta e della gestione dei rifiuti solidi urbani.

Gli obiettivi posti dalla nuova disciplina sono fondamentalmente rivolti: alla realizzazione di condizioni tecnologicamente più avanzate e di efficienza, indispensabili per eliminare abusivismi ed illegalità; al miglioramento della tecnica degli impianti destinati al riciclaggio; all'attività di pianificazione strategica; al totale autofinanziamento degli enti gestori del servizio anche attraverso il riutilizzo delle materie prime presenti nei rifiuti.

Per il finanziamento del servizio viene previsto il passaggio dal sistema della tassa, sostanzialmente commisurata alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa, che tiene conto anche della quantità di rifiuti effettivamente prodotti.

Da questi obiettivi si desume che il problema della gestione dei rifiuti viene affrontato con nuovi approcci che cercano di offrire soluzioni per un impiego dei rifiuti che tenga conto del fatto che nel nostro Paese, come in quelli più industrializzati, la produzione dei rifiuti è in continuo aumento sia sotto il profilo quantitativo, sia della loro composizione che sta variando con una diminuzione della componente organica ed una forte crescita delle materie recuperabili.

Pertanto la riforma è stata impostata su tre direttrici principali, tendenti ad una maggiore salvaguardia dell'ambiente e delle risorse idriche, attraverso la riduzione alla fonte dei rifiuti, il riciclo ed il recupero di materie e di energia e la riduzione in maniera drastica delle quantità da smaltire in discarica o incenerite.

La riforma coinvolge a livello amministrativo gli enti territoriali, tuttavia sono particolarmente i comuni quelli che svolgono un ruolo di effettiva operatività che si estrinseca nell'attività di raccolta, di smaltimento e di recupero ambientale. Tra i compiti del comune rientra anche la bonifica delle zone compromesse da discariche abusive e specialmente l'avvio di sistemi di raccolta idonei a favorire il recupero dei materiali riciclabili. Oltre a ciò compete ai comuni l'organizzazione economica del servizio e la riscossione delle relative entrate che possono tuttora avere la duplice natura tributaria o tariffaria. In sostanza, l'onere dell'applicazione della nuova normativa cade quasi esclusivamente sui comuni, che sono chiamati a gestire con criteri imprenditoriali una complessa attività di gestione che li sottopone ad una serie di vincoli, non ultimo quello di trovare nelle entrate tariffarie del servizio le risorse per far fronte agli oneri complessivi che ne scaturiscono.

Realizzare questi obiettivi comporta, oltre alla capacità imprenditoriale, la attivazione di forti investimenti per rimodulare completamente le varie componenti del servizio per il raggiungimento di nuove finalità. Ma l'aspetto forse ancor più delicato è costituito dalla commisurazione della tariffa che deve finanziare completamente il servizio stesso, per cui l'ente che intendesse applicare la nuova normativa potrebbe trovarsi nella necessità di imporre oneri ben più gravosi sugli utenti, con la duplice conseguenza di provocare un incremento tariffario contrario agli indirizzi generali di contenimento e di sopportare oneri in termini di consenso.

Anche per questi motivi, a distanza di tre anni dall'emanazione del d.lgs. n. 22 del 1997, la riforma risulta ancora solo parzialmente realizzata e non sono mancati problemi applicativi e operativi, derivanti soprattutto dalla sua obiettiva complessità e dalla molteplicità dei settori ad essa interessati.

L'Osservatorio nazionale dei rifiuti, previsto dall'art. 26 del d.lgs. 22 del 1997, e successivamente istituito con decreto ministeriale del 31.7.1997, svolge, tra molteplici funzioni, anche quella di verificare l'efficienza ed economicità della gestione dei rifiuti, degli imballaggi

³⁷ Direttive CEE n. 91/156 sui rifiuti, 91/689 sui rifiuti pericolosi e n. 94/62 sui rifiuti degli imballaggi.

e dei rifiuti di imballaggio, e predispone, annualmente, un rapporto su tale gestione per conto dell'amministrazione statale.³⁸

All'osservatorio, in base all'art. 9 del regolamento emanato con d.P.R. n. 158 del 27.4.1999, i comuni sono tenuti ad inviare, a far data del 30 giugno 1999, copia del piano finanziario del servizio con connessa relazione, nonché i dati relativi alle componenti della tariffa.

Il Conai, Consorzio nazionale imballaggi, previsto dagli art. 38, comma 2, e 41 del d.lgs. n. 22 del 5.2.1997, ha lo scopo di garantire il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio e il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata effettuata dalle pubbliche amministrazioni. Lo statuto che lo disciplina è stato approvato con l'art. 1 del decreto ministeriale del 30.10.1997.

Il consorzio, costituito dalle imprese produttrici ed utilizzatrici di imballaggi, può stipulare un accordo di programma quadro con l'ANCI, su base nazionale, per l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori ed utilizzatori d'imballaggi e la pubblica amministrazione. Inoltre, può operare in via di sostituzione della pubblica amministrazione, quando questa risulti inadempiente, effettuando direttamente la raccolta differenziata sul suolo pubblico.

Il consorzio elabora il programma generale per il recupero degli imballaggi, sottoposto al parere dell'osservatorio dei rifiuti ed approvato con decreto interministeriale sentita la conferenza Stato - regioni, nonché l'ANCI.

Il catasto dei rifiuti è stato istituito ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 397 del 9.9.1988, convertito, con modificazioni, nella legge n. 475 del 9.11.1988. Detta norma all'art. 4, commi 3 e 4, ha imposto ai soggetti che svolgono attività di raccolta e di trasporto di rifiuti di comunicare annualmente al catasto le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti. Anche i comuni, o loro consorzi, e le comunità montane sono tenuti a comunicare annualmente dati sulle quantità di rifiuti urbani raccolti; i soggetti gestori dei rifiuti; i costi di gestione e di ammortamento finanziario degli investimenti; i dati relativi alla raccolta differenziata.

Sul fronte della raccolta differenziata, che è uno dei presupposti per l'attuazione della riforma, dal momento che la tariffa a regime sarà conteggiata anche sulla base dei rifiuti effettivamente prodotti, va registrato un continuo aumento del numero dei comuni che hanno provveduto a realizzare impianti attrezzati per selezionare ab origine i rifiuti, stante l'obbligo di attivare adeguate modalità di raccolta a decorrere dal 2000, anche in vigenza della tassa.

Analisi svolte da istituti specializzati sui dati regionali sulla raccolta differenziata, mostrano l'esistenza di un sensibile divario fra le aree settentrionali e meridionali del Paese³⁹. Nelle prime risultano già numerosi gli enti che svolgono il servizio con idonei sistemi gestionali, pervenendo a risultati che poco si discostano dagli obiettivi che si prefigge la riforma, mentre nelle seconde i risultati mostrano una scarsa propensione delle amministrazioni a dare impulso a valide iniziative; iniziative che per affermarsi presuppongono il verificarsi di un profondo cambiamento culturale e di costume e nello stesso tempo il superamento di carenze strumentali e organizzative.

A fronte di risultati parziali nell'attuazione della riforma, ma in via di evoluzione, va ricordato che il quadro normativo iniziale è stato nel tempo modificato e molte delle innovazioni sono state proprio rivolte a venire incontro alle difficoltà incontrate dagli enti nella sua attuazione.

Al riguardo si ricorda che le innovazioni più recenti,⁴⁰ contenute nella legge n. 488 del 1999 (finanziaria 2000), differiscono ancora, limitatamente ad alcuni suoi aspetti, i termini dell'entrata in vigore del nuovo sistema, e introducono misure tendenti a rendere più graduale il passaggio dal regime della tassa a quello della tariffa, almeno per quanto attiene alla ricaduta dei

³⁸ Si tratta dei Ministeri dell'Ambiente, dell'Industria e della Sanità.

³⁹ Cfr. *Ambiente Italia 2000* a cura dell'associazione Legambiente.

⁴⁰ Per le modifiche attuate in precedenza si fa rinvio al capitolo sulla tassa rifiuti contenuto nelle precedenti relazioni.

costi sugli utenti nel periodo transitorio⁴¹. Per effetto della nuova normativa, contenuta nella finanziaria 2000, la soppressione della tassa e la contemporanea operatività della tariffa non hanno una decorrenza unica per tutti gli enti, ma diversificata a secondo del grado di copertura dei costi del servizio di smaltimento raggiunto.

Di conseguenza, le date di entrata in vigore della tariffa al momento sono fissate al 1 gennaio del 2003, del 2005 e del 2008, in base al grado di copertura raggiunto nel 1999 a partire dai comuni che hanno superato l'85% di entrate rispetto ai costi⁴².

In ogni caso, i comuni hanno la facoltà di deliberare l'introduzione anticipata della tariffa rispetto alla scadenza del periodo transitorio, determinata in base al livello di copertura dei costi.

Altra modifica riguarda le modalità di determinazione della base imponibile della tassa, tuttora vigente, che deriva dalla omessa reiterazione nella legge n. 488 del 1999 di norma analoga a quella contenuta nell'art. 31, comma 7, della legge n. 448 del 1998 (finanziaria 1999). Per effetto di questa omissione risulta di fatto ripristinato l'obbligo, per i comuni ancora interessati a mantenere in vita la tassa, di deliberare entro il termine del 29.2.2000 la misura della tassa stessa commisurandola, secondo i criteri prescritti dall'art. 65 del d.lgs. n. 507 del 1993 (come modificato dall'art. 3, comma 68, della legge 549 del 1995), non più alle sole superfici utilizzate da imprese e privati, ma anche alla quantità e qualità media dei rifiuti per unità di superficie e imponibile.

Per i comuni con popolazione inferiore ai 35.000 abitanti le istruzioni ministeriali⁴³ ritengono che per la determinazione della misura della tassa sia applicabile il criterio alternativo dettato dallo stesso art. 65 del d.lgs. 507 del 1993, con la conseguente possibilità per questi enti di commisurare la tassa in base a tariffe rapportate alla produzione effettiva dei rifiuti ed al loro costo di smaltimento.

Gli indirizzi ministeriali ritengono inoltre applicabili i criteri derivanti dal metodo normalizzato, in quanto il suddetto sistema di determinazione tariffaria è sostanzialmente conforme alla disciplina dettata dal citato art. 65 in tema di misura della tassa.

Per quanto riguarda la determinazione del costo di esercizio del servizio, si è proceduto con lo stesso criterio normativo, non inserendo nella finanziaria 2000 una norma analoga a quella contenuta nell'art. 31, comma 23, della precedente finanziaria, con la quale era stata data facoltà agli enti di far rientrare l'intero costo della raccolta dei rifiuti solidi urbani nell'ammontare complessivo dal costo di esercizio del servizio gestito in regime di privativa comunale. Conseguentemente, a differenza di quanto previsto per il 1999, i comuni devono dedurre da tale onere un importo variante tra il 5 e il 15% a titolo dei costi sostenuti per lo spazzamento dei rifiuti, di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 22 del 1997. Tale misura è da determinarsi, entro i limiti di cui sopra, in sede di stesura di ogni singolo regolamento comunale.

La decisione di eliminare queste ultime spese dal computo del costo complessivo del servizio di nettezza urbana, procrastinando i termini entro i quali, con l'adozione della tariffa, dovrà essere coperto integralmente, risponde alla finalità di rendere graduale, durante il rimanente periodo transitorio, l'incremento della tassa fino a livelli simili a quelli della subentrante tariffa, con il risultato di mantenere una tendenza di crescita dell'onere più lenta e sopportabile per i cittadini e rispondente anche all'esigenza di evitare possibili spinte di carattere inflazionistico.

Le varie modifiche normative via via introdotte mostrano come la riforma sia passata da una prima impostazione, che era apparsa alquanto astratta ed ideale, ad una stesura più aderente alla reale entità dei problemi ed alla capacità di risposta delle amministrazioni comunali e, quindi, in definitiva, a ciò che può praticamente essere realizzato in modo progressivo.

⁴¹ L'art. 33 della citata legge n. 488 ha posto l'effetto dello slittamento dell'entrata in vigore delle nuove norme abrogando, l'art. 11 del d. P.R. n. 158 del 1999 ad eccezione del primo comma del quale ha fatto venir meno solo il secondo periodo della lettera d).

⁴² Le altre scadenze riguardano rispettivamente gli enti con i livelli di copertura tra il 55 e lo 85% e inferiori al 55% o quelli con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti.

⁴³ Si tratta della circolare del Ministero delle Finanze n. 25/E del 17.2.2000.

La sensibile dilatazione dei tempi di completamento della riforma sembra andare in tal senso, apparendo adeguata sia a dar tempo agli enti ritardatari di recuperare situazioni precarie, sia a far fronte a taluni problemi interpretativi, applicativi e operativi ancora irrisolti.

TARSU — Analisi finanziaria

L'indagine relativa alla TARSU prosegue, dopo aver illustrato le innovazioni contenute nel d.lgs n.22 del 1997 e lo stato attuativo di tale normativa, con l'esame dei conti consuntivi di 1.327 comuni, complesso di enti corrispondente a quello esaminato nell'indagine sull'ICI.

La tassa risulta tuttora uno dei tributi di maggior peso nel quadro delle entrate tributarie dei comuni, anche se ne prevede il ridimensionamento e, quindi, la soppressione con il graduale passaggio al regime tariffario.

I risultati che si riferiscono all'andamento registrato nel biennio 1997-1998, risentono molto limitatamente della riforma, in quanto, essendo tuttora non agevole l'applicazione della tariffa, i casi di passaggio al regime defiscalizzato sono stati di minima entità.

Si riportano, quindi, nel prospetto che segue i dati complessivi degli accertamenti di competenza relativi al biennio in esame:

TARSU 1998

1327 ENTI	1997	1998	VAR. %
Accertamenti c/competenza	5.757.598.631.109	6.177.228.007.632	7,29%

La competenza fa rilevare anche nel 1998 una tendenza in crescita, con andamento degli accertamenti più accentuato (7,29%) rispetto all'esercizio precedente, il tasso di crescita si eleva, difatti, dell'1,80% circa rispetto al 1997.

In effetti, lo sviluppo di quest'entrata si pone su tassi di crescita piuttosto elevati che potrebbero considerarsi prodromici al passaggio al regime tariffario, nel quale si porrà la necessità della integrale copertura degli oneri del servizio.

1327 ENTI	1998
Stanziamenti dai residui	2.770.832.090.114
Stanziamenti dalla competenza	6.257.565.882.693
Stanziamenti totali	9.028.393.972.807
Riscossioni c/residui	2.130.637.936.326
Riscossioni c/competenza	3.561.563.612.388
Riscossioni totali	5.692.201.548.704
Residui dai residui	600.666.426.276
Residui dalla competenza	2.615.664.395.244
Residui attivi totali	3.216.330.821.520
Accertamenti c/residui	2.731.304.362.592
Accertamenti c/competenza	6.177.228.007.632
Accertamenti totali	8.908.532.370.214

I dati riportati nella tabella che precede, relativi al solo esercizio 1998, consentono di formulare alcune considerazioni in ordine ai flussi procedurali riguardanti la tassa.

Il rapporto che viene all'esame è quello del livello di realizzazione della competenza che raggiunge il 57,65%, in calo rispetto a quello del 61,4% registrato nel 1997. Il tasso di

smaltimento dei residui si attesta, invece, al 78,01% dimostrandosi anch'esso in calo rispetto al 86,2 % rilevato nell'esercizio precedente.

Nel complesso, i due indici presi in esame dimostrano che le difficoltà nella realizzazione della competenza e nello smaltimento dei residui, che da sempre hanno caratterizzato la gestione della tassa, si presentano più evidenti e, quindi, non possono che determinare riflessi sulla gestione di cassa ed accumulazione di residui. Va ancora detto che la tendenza ora rilevata si oppone a quella degli esercizi precedenti nei quali i rapporti in esame andavano a migliorare.

Gli stanziamenti risultano sostanzialmente coerenti con i dati della gestione di competenza e si rileva una lieve sovrastima del tutto fisiologica.

L'esame dei dati sulla gestione dei residui fanno emergere un livello piuttosto elevato di quelli provenienti dalla gestione dei residui, con ciò dimostrando che la tassa, al di là del rallentamento dei flussi di competenza, tende a trascinare una quota non indifferente di accertamenti risalenti ad esercizi pregressi, in attesa di essere riscossi.

Ciò si contrappone all'andamento dei due comparti riportato nel 1997 che ha comportato riflessi positivi sia sui residui totali da riportare a fine esercizio, la cui crescita ha segnato un notevole rallentamento, sia sulle riscossioni totali. Gli andamenti del 1998 assumono particolare rilievo in rapporto alla tassa in esame, per la quale in esercizi pregressi sono state più volte rilevate difficoltà di concretizzare le entrate.

Seguono i prospetti relativi alla esposizione dei dati complessivi degli accertamenti nel biennio 1997/1998 distinti per classe demografica e il rapporto di composizione relativo alle medesime.

T.A.R.S.U. anni 1997-1998. Accertamenti in c/competenza. Raffronto tra 1327 identici enti

Classi demografiche	T.A.R.S.U. 1997	T.A.R.S.U. 1998	VAR. %
05	267.111.949.849	293.181.519.066	9,76%
06	925.494.017.428	999.721.756.452	8,02%
07	1.450.418.201.232	1.591.489.177.769	9,73%
08	511.532.862.477	553.261.587.958	8,16%
09	773.876.637.645	829.148.644.952	7,14%
10	368.569.103.766	396.538.713.147	7,59%
11	1.460.595.858.712	1.513.886.608.288	3,65%
Totale	5.757.598.631.109	6.177.228.007.632	7,29%

T.A.R.S.U. anni 1997-1998. Accertamenti in c/competenza. Raffronto tra 1327 identici enti. Rapporto di composizione di ogni singola classe demografica sul totale

Classi demografiche	T.A.R.S.U. 1997	T.A.R.S.U. 1998
05	4,64%	4,75%
06	16,07%	16,18%
07	25,19%	25,76%
08	8,88%	8,96%
09	13,44%	13,42%
10	6,40%	6,42%
11	25,37%	24,51%
Totale	100,00%	100,00%

La tendenza in crescita degli accertamenti di competenza, che nell'esercizio 1998 si è manifestata in modo più evidente rispetto a quello precedente, riguarda tutte le classi demografiche che sono anch'esse in aumento. Sono gli enti di maggiori dimensioni quelli che fanno registrare un tasso più contenuto (3,65%), mentre tutte le altre classi si attestano su valori

omogenei, pari ad oltre il doppio di quello della 11^a classe. In esse l'andamento supera l'8% fino a raggiungere il 9,76% della 5^a.

In valori assoluti, gli accertamenti assommano a 6.177,2 miliardi rispetto a 5.757,6 miliardi del 1997 (+ 7,29%), con una variazione superiore al biennio precedente (5,54%), mentre la crescita ininterrotta del periodo 1994 — 1998 porta una variazione complessiva di quasi il 33%.

L'esame prosegue sui dati del rapporto di composizione degli accertamenti, ripartiti per classi demografiche, che fanno emergere variazioni piuttosto limitate rispetto all'esercizio precedente. Flettono soltanto la 9^a e 11^a classe che si attestano rispettivamente al 13,42% e 24,51%. Si nota al riguardo che la classe demografica che produce il più elevato livello di accertamenti in conto competenza rimane sempre l'11^o; tuttavia, come rilevato relativamente all'imposta sugli immobili, questa classe perde terreno nel rapporto di composizione.

Nell'incidenza percentuale sul gettito nazionale, la diminuzione del peso delle grandi e medie città è stata rilevata anche nel periodo 1994/1997. In tale periodo, infatti, l'indice ha subito una costante flessione con valori che sono passati dal 38,0% del 1994 al 35,1% del 1997.

Tra le grandi città spicca il dato del comune di Napoli che registra una flessione del 25,9% degli accertamenti in conto competenza, mentre Palermo fa rilevare una crescita del 16,32%.

A livello regionale si nota un forte sviluppo degli accertamenti nella Valle d'Aosta con il 27,94% e nel Friuli Venezia Giulia con il 17,60%; si attestano poco oltre il 15% di incremento il Lazio, l'Umbria e l'Abruzzo.

Il maggior decremento lo si osserva in Campania con -7,59%, dato questo evidentemente influenzato dal risultato registrato a Napoli; flessioni si verificano anche nel Trentino Alto Adige (-3,96%), Sardegna (-1,21%) e in Basilicata (-0,06%).

La valutazione dei risultati conseguiti dagli enti nella gestione della tassa necessita di essere svolta alla stregua di ulteriori elementi, quali la consistenza del patrimonio immobiliare e il numero degli abitanti. Tali elementi, tuttavia, sono da considerarsi indicativi del gettito della tassa in rapporto alla base imponibile, non essendo disponibile il dato della superficie degli immobili che riveste grande significatività.

Gli elementi cui si è fatto cenno sono i medesimi utilizzati per l'indagine sull'ICI. Riguardano il numero degli immobili, la popolazione e gli accertamenti registrati nel 1998, che assommano a 6.177,2 miliardi.

Dal primo rapporto preso in considerazione, si osserva per la TARSU un valore medio pro-capite più alto che passa nel 1998 da 140 a 151 mila lire (7,3%); un andamento in crescita (5,5%) ha caratterizzato anche il precedente biennio.

L'indice risulta inferiore alla media in molte regioni, e nei soli casi della Calabria e Sicilia continua ad attestarsi addirittura al di sotto delle 100 mila lire, anche se queste regioni fanno registrare crescite tra l'8 e il 6%. La Liguria e la Lombardia confermano i valori più elevati (211 e 198 mila lire), seguite dall'Emilia Romagna con 196 mila lire.

Tra le grandi città, il valore di gran lunga più elevato è quello di Milano, con 592 mila lire, seguita da Venezia e Firenze con 299 e 240 mila lire. Valori appena superiori alle 200 mila lire si rilevano a Roma, Bologna e Genova, mentre il rapporto raggiunge livelli molto modesti a Catania (108 mila lire), Napoli e Palermo con poco più di 145 mila lire.

L'incidenza media nel rapporto tra la TARSU e gli immobili, che come detto riveste maggiore significatività ai fini dell'esame, raggiunge le 335 mila lire rispetto alle 312 mila lire del 1997. In questo rapporto l'andamento positivo caratterizzava anche il biennio precedente.

Incidenze inferiori alla media si notano in numerose regioni: Piemonte, Val d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Sardegna, con la Calabria e la Sicilia che si attestano al livello più basso (al di sotto delle 200 mila lire). Di rilievo i risultati della Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Lazio che si posizionano oltre le 400 mila lire.

Tra le città appartenenti alle due classi demografiche maggiori, registra il valore più elevato Verona, con 666 mila lire, seguita da Firenze e Milano, con 504 e 493 mila lire. Catania e Palermo si attestano al livello più basso, con 230 e 327 mila lire.

Dall'esame della tassa, si rileva un costante andamento in crescita del gettito, dovuto, in parte, alle attività di controllo e di accertamento condotte da un numero sempre maggiore di comuni, tendente al ridimensionamento dell'aria di evasione, ma soprattutto allo sforzo sostenuto dagli stessi al fine di raggiungere una copertura sempre maggiore dei costi del servizio, in vista della programmata entrata in vigore della tariffa, prevista dalla riforma del settore.

Un esame particolare sulla TARSU viene dedicato ai comuni (12) classificati di eccezionale rilevanza turistica.

Anche in questo caso, si è ricorso all'impiego dei medesimi indicatori attinenti al rapporto tra accertamenti, abitanti e immobili.

L'entità degli elementi presi in considerazione è la seguente: 698.852 abitanti, 1.039.752 immobili e gli accertamenti in conto competenza che, relativamente al campione, hanno registrato nel 1998 una variazione in crescita del 5,4%, passando da 64,1 a 67,6 miliardi.

Gli accertamenti hanno registrato gli incrementi maggiori a Viareggio (21%), a Forte dei Marmi (18%) e a Loano (15,2%). Di contro, si è verificata una flessione di notevole entità ad Ischia con -22,2%, seguita da Santa Marinella con -9,7%.

Passando all'esame del primo rapporto, si notano, nel biennio, i medesimi incrementi e flessioni percentuali esposti trattando degli accertamenti.

In valori assoluti, il dato pro-capite più elevato lo si nota a Forte dei Marmi (572,6 mila lire), seguita da Cervia e da Riva del Garda, che si attestano a poco più di 300 mila lire. Si posizionano al disotto delle 200 mila lire Iesolo, Santa Marinella e, con poco più di 100 mila lire Senigallia e Sestri Levante.

Nel secondo rapporto, che è quello che riveste maggior significato, si registra una sostanziale invarianza a Santa Marinella, Ischia e Riva del Garda; crescite modeste a Senigallia e Santa Margherita Ligure, e un notevole balzo a Loano (32,4%), a Cervia e a Iesolo con poco più del 13%. L'unica flessione ha riguardato Viareggio con -2,9%.

In valori assoluti, si attestano al di sopra del milione di lire Riccione, Santa Margherita Ligure, Viareggio e Ischia, mentre lo supera di molto Forte dei Marmi (1736 mila lire). Il dato più modesto riguarda Iesolo, con 691 mila lire.

Analisi speciale

Passando all'esame degli aspetti di carattere gestionale della tassa, si è provveduto, come in precedenza per l'ICI, ad individuare comuni con sintomi di particolari carenze e a formare campioni significativi, individuati anche attraverso l'impiego di indicatori finanziari. Gli enti prescelti hanno fatto emergere, nei dati relativi all'imposta, valori modesti se confrontati alla media nazionale e alle medie delle regioni di appartenenza di ciascun ente.

Sono state prese in esame tre distinte tipologie di fattispecie riferibili ad alcuni casi sottoposti ad analisi speciali. La prima riguarda i modesti risultati sia del tasso di realizzazione degli accertamenti di competenza, sia di quello di smaltimento dei residui; la seconda relativa ai casi in cui non si è verificata alcuna riscossione di competenza e il tasso di smaltimento dei residui si è attestato su valori molto bassi; la terza che riguarda quegli enti nei quali il valore degli accertamenti per immobile e per abitante risulta notevolmente inferiore a quello medio della regione di appartenenza.

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

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

Nella prima indagine sulla tassa, relativa alle difficoltà di cassa, sono compresi i comuni che nel 1998 hanno registrato risultati inadeguati nella realizzazione della competenza e nello smaltimento dei residui.

Su 26 comuni interpellati 20 hanno ottemperato a quanto richiesto.

Dagli elementi forniti, si è appreso che il regolamento è stato emanato nella maggior parte dei casi, tuttavia i regolamenti di recente emanazione, dal 1998 in poi, riguardano solo cinque enti mentre tutti gli altri sono stati emessi in applicazione della normativa del 1994. Gli uffici tributari (12), in prevalenza, gestiscono direttamente tutti gli adempimenti di competenza relativi alla tassa. Più diffusa risulta la dotazione del sistema informatico che riguarda 17 enti. La gestione del tributo, in 3 casi, è affidata a ditte esterne.

L'attività accertativa per le verifiche dell'imponibile è svolta da 15 comuni, con ciò rilevandosi anche per la tassa sui rifiuti uno sviluppo delle attività volte alla ricerca di nuovo imponibile.

Molte amministrazioni si sono distinte per la mole dell'attività svolta e principalmente, i comuni di S.Elpidio a Mare, Maddaloni e Montelupo Fiorentino, il primo con oltre 3.000 verifiche svolte, il secondo con oltre 2.400 accertamenti d'ufficio per omessa dichiarazione e l'ultimo con 1.400 avvisi di accertamento emessi a seguito di verifiche sugli immobili. Il contenzioso in atto risulta ancora di entità piuttosto ridotta anche se se ne può presagire un incremento a seguito dell'impulso dato all'attività di verifica.

Le amministrazioni interpellate attribuiscono le rilevate carenze a molteplici cause e, comunque, appare prevalente il ritardo nella emissione dei ruoli. Tale ritardo comporta il verificarsi del rallentamento del flusso delle riscossioni, con l'aggiunta che in molti casi anche la riscossione derivante dalla gestione dei residui incontra difficoltà.

Il comune di Castellamonte (TO), fa presente che nel 1997 è stato emesso un ruolo suppletivo derivante dall'esito degli accertamenti compiuti. La riscossione dei recuperi, attraverso vari ruoli suppletivi, è slittata nel tempo allo scopo di non appesantire i contribuenti, consentendo loro maggior tempo per il pagamento degli arretrati. Per il 1998, il ritardo della emissione dei ruoli è stato causato dall'attesa dell'attivazione e verifica della procedura d'informatizzazione da parte della ditta incaricata. Il comune allo scopo di recuperare quote di evasione degli esercizi 1997 e 1998, ha dato incarico ad una ditta di costituire una banca dati di tutti gli immobili ubicati nel territorio. Queste attività, tuttavia, hanno inciso sfavorevolmente sulla tempestività della emissione dei ruoli per tali esercizi. L'ente afferma che la gestione dei residui si è andata normalizzando nel 1999.

Il comune di Peschiera del Garda (VR) imputa la tardiva emissione e riscossione dei ruoli, per il biennio in esame, al fatto che è stato affidato ad un professionista l'incarico per la costituzione e l'informatizzazione dell'anagrafe tributaria del patrimonio immobiliare. L'attività in questione ha consentito l'invio di avvisi di accertamento per il 1997 e il 1998 e la richiesta di conguagli per le annualità dal 1994 al 1996.

Treviso (TV) ha fatto presente, inoltre, che la scarsa realizzazione della competenza è dipesa dalla emissione del ruolo nel mese di luglio e dalle scadenze dovute alla rateizzazione che si è protratta anche nell'esercizio successivo. Ha fatto, inoltre, presente che l'ufficio tributi è stato potenziato nella dotazione di apparecchiature informatiche, mentre rimane carente l'organico.

Taggia (IM) imputa i modesti volumi delle riscossioni ai ritardi nella iscrizione a ruolo degli articoli dell'attività di controllo effettuata. L'effettuazione del censimento di tutti i cespiti tributari è stata affidata ad una ditta esterna. Le operazioni di accertamento della TARSU, relativa al periodo 1994-1997, si è conclusa alla fine del 1997. Le riscossioni del ruolo principale del 1998 e di quelli suppletivi degli anni precedenti si sono protratte nell'esercizio

successivo. Precisa, altresì, che le previsioni basate sugli avvisi di accertamento non definitivi non si sono realizzate, almeno in parte per rettifiche o annullamenti resisi necessari.

Il comune di Ospitaletto (BS) fa riferimento al notevole ritardo nella emissione dei ruoli 1997-1998, che giustifica con la concomitante attività di rilevamento delle superfici da assoggettare al tributo, svolta da una ditta che si è aggiudicata tale incarico in relazione ad una offerta vantaggiosa nel rapporto qualità-prezzo. Tale attività ha consentito un notevole recupero di gettito, anche se si sono verificati ritardi nella riscossione.

Anche Fiume Veneto (PN) imputa la scarsa acquisizione dell'entrata alla tardiva emissione dei ruoli determinata, in questo caso, dalla sostituzione del programma informatico con uno più potente, capace di consentire una gestione più efficiente della tassa.

Il Comune di Montelupo Fiorentino (FI), negli esercizi in esame, è stato impegnato in un'azione di verifica delle superfici di tutto il patrimonio immobiliare, dalla quale è emersa un'evasione stimata complessivamente in 100.000 mq. I ruoli relativi al recupero delle somme evase sono stati emessi nel 1998 e riscossi nel 1999 e nel 2000, mentre i ruoli principali 1997 e 1998 sono stati emessi nell'anno di competenza con riscossione di due rate negli esercizi successivi.

Il comune di Ceprano (FR), individua quale unica causa dello scarso flusso di cassa l'esistenza di un'estesa area di evasione. Questa spiegazione non appare del tutto esaustiva, in quanto la scarsità del flusso di cassa non è posta in relazione a valori assoluti, ma comparata ai dati di competenza, a loro volta di norma formati sulla base dei ruoli. Per cui l'eventuale presenza di aree di evasione non può essere rilevata in questi termini, mentre semmai possono avere incidenza l'insolvenza e specialmente i ritardi procedurali. In ogni caso l'ente fa presente di operare per il recupero di imponibili, avendo già sottoposto a verifica le superfici dichiarate dal 25% dei contribuenti.

Come si è potuto notare, molti comuni giustificano la modestia dei valori della cassa, sia con il fenomeno dell'evasione, che con ritardi nell'emissione dei ruoli. In effetti, come l'esperienza precedente ha dimostrato, il ritardo in esame è in genere la causa predominante della inadeguatezza del flusso di cassa, quantomeno di quello riferito alla competenza. Questo comportamento appare ancora presente, anche se non particolarmente esteso. E' emblematico il caso di Cervinara (AV) che dal 1984 ha prodotto ritardi nell'emissione dei ruoli e che da allora, al fine di evitare che nello stesso anno vengano rimosse due annualità di imposta, ha sempre continuato a rinviare la riscossione all'esercizio successivo.

Il comune di Maddaloni (CE) individua le cause del fenomeno nella parziale indisponibilità dei contribuenti ad adeguarsi all'obbligo tributario, per via della precarietà della situazione economica e nel servizio insoddisfacente reso dal concessionario che, tra l'altro, avrebbe comunicato all'ente solo di recente i risultati negativi dei pignoramenti riferiti agli anni dal 1994 al 1996.

Il comune di Quarto (NA) ha fatto anche notare che il venir meno dell'obbligo del non riscosso per riscosso ha comportato una maggiore difficoltà di realizzazione degli accertamenti, connessa all'esito per lo più negativo delle procedure di recupero forzoso. Si nota che questi problemi affliggono le zone del Paese con situazioni di disagio socio-economico. Lo stesso comune di Quarto ha fatto presente di aver compensato con parte degli accertamenti del biennio in esame i rimborsi richiesti relativamente ad esercizi pregressi.

Nel complesso, un elemento ricorrente, che gli enti hanno richiamato per spiegare lo scarso flusso di cassa, è costituito dall'intralcio che l'attività di accertamento ha comportato a quella ordinaria di emissione del ruolo principale; si tratta, comunque, di motivi che denotano un atteggiamento più attento nella gestione dell'imposta rispetto a quello inerte notato nelle precedenti indagini.

Ente	Unità abitative	Regolamento	Gestioni in economia	Procedure informatiche	Verifiche imponibili	Verifiche dichiarazioni	Contenziosi	Date emissioni ruolo 1997	Date emissioni ruolo 1998	Tassi di realizzazione 97 %	Tassi di realizzazione 98 %
ASTI	37.631	1999	NO	SI	SI	SI	53	settembre	settembre	75,35	57,90
AVIGLIANO	3.832	1994	NO	SI	SI	SI	2	luglio 98	luglio 99	65,51	76,63
BATTIPAGLIA*											
CAPUA	10.000	1995	SI	SI	\	SI	\	gennaio	febbraio	59,00	63,00
CASORIA	23.272	1995	NO	SI	SI	NO	21	aprile	aprile	70,00	70,00
CASTELLAMONTE	5.581	1998	NO	SI	SI	\	1	febbraio	luglio	69,10	68,64
CATANIA	152.000	1997	NO	SI	SI	SI	379	settembre	settembre	51,52	53,36
CEPRANO	3.037	1994	NO	NO	SI	\	\	dicembre	dicembre	90,08	82,14
CERVINARA	2.475	1994	NO	SI	NO	NO	0	settembre 98	settembre 99	62,15	54,98
FIUME VENETO	3.950	1996	SI	SI	SI	SI	0	luglio 98	settembre 99	81,10	91,10
GIUGLIANO IN CAMP.*											
MADDALONI	N.C.	1994	SI	SI	NO	SI	72	dicembre	dicembre	47,95	60,21
MONTELUPO FIOR.	4.704	1994	SI	SI	SI	SI	0	febbraio	febbraio	92,49	96,53
OSPITALETTO	4.308	1995	SI	SI	SI	SI	0	febbraio 98	novembre	89,21	84,32
PESCHIERA DEL GAR.	8.586	1998	SI	SI	SI	SI	1	settembre 98	settembre 99	99,00	99,00
QUARTO	11.000	1994	SI	SI	SI	SI	5	settembre 98	settembre	88,00	53,00
RIPOSTO	6.800	1996	SI	NO	SI	SI	0	settembre	dicembre	98,47	100,00
ROSSANO*											
S.ARCANGELO DI ROM.	13.164	1999	NO	SI	SI	SI	9	luglio	settembre	91,48	91,20
S.ELPIDIO AL MARE	4.268	1995	SI	SI	SI	SI	1	luglio	luglio	76,97	73,96
SESSA AURUNCA*											
TAGGIA	8.694	1999	SI	SI	SI	SI	0	febbraio	settembre	53,00	77,00
TERRACINA											
TRECATE	12.000	1994	SI	SI	NO	NO	0	n.c.	n.c.	85,53	73,66
VASTO	14.677	1991	SI	NO	NO	NO	0	febbraio 98	novembre	78,59	61,55
VIETRI SUL MARE*											

*Comuni che non hanno fornito risposta