

affini entro il 2° grado. Per l'abitazione principale veniva prevista la detrazione per legge elevata per il 1999 a lire 240.000. Per il 2001 è stata prevista l'esenzione dal pagamento dell'I.C.I. per l'abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/3, A/4, A/5, A/6 per i cittadini rientranti nelle condizioni economiche del nucleo familiare come individuato con i criteri di cui al d.lgs n. 109 del 31.03.1998 ed al D.P.C.M. n. 221 dello 07.05.1999.

E' d'interesse segnalare che sono state previste dal 1999 una aliquota ridotta del 5 per mille per immobili inagibili o di interesse storico-architettonico per i quali i proprietari avevano effettuato interventi di recupero ed una del 4 per mille per immobili per i quali erano stati effettuati interventi volti all'abbattimento di barriere architettoniche.

Infine il regolamento (art. 7) dispone, oltre alle esenzioni previste per legge (art. 7 d. lgs n. 504/92), l'esenzione per gli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dagli altri Comuni, dalle Comunità montane, dai Consorzi fra detti enti, dalle Aziende unità sanitarie locali anche se non destinate esclusivamente a compiti istituzionali.

Il Comune di Palma Campania ha previsto per il periodo considerato (1998-2001) per l'abitazione principale la detrazione minima stabilita per legge (lire 200.000) e l'aliquota unica del 5 per mille.

Il Comune di Locorotondo ha esteso la detrazione per gli immobili adibiti ad abitazioni principali (lire 200.000) ai cittadini italiani residenti all'estero, a condizione che l'immobile risulti non locato. E' stata prevista una detrazione di lire 500.000 relativamente all'anno 1998 e successivi per i cittadini disabili che sono obbligati all'utilizzo di carrozzella con l'onere di una dichiarazione di parte in cui si attesti l'esecuzione dei lavori per l'abbattimento delle barriere architettoniche (ex legge 27.04.1978 n. 384).

Dall'anno 2000 la detrazione è stata riconosciuta anche per le abitazioni concesse in comodato a parenti entro il 4° grado. Riguardo all'aliquota essa è stata determinata nella misura unica al 4 per mille.

Va infine segnalato che riguardo all'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. a) del d. lgs 504/92 essa è stata estesa analogamente a quanto previsto dal Comune di Penne.

Per il Comune di San Ferdinando di Puglia va segnalato che è stata disposta l'esenzione triennale dall'imposta I.C.I. per le case ristrutturate nel centro storico (a decorrere dalla data di inizio dei lavori) al fine di favorire interventi tesi a rivitalizzare tale zona.

E' stata prevista una detrazione unica per l'abitazione principale di lire 300.000 conservata dall'anno 2000 solo per particolari categorie disagiate; per le rimanenti situazioni la detrazione è quella fissata per legge.

Anche il Comune di Rosarno ha predisposto agevolazioni a favore dei proprietari che eseguono interventi di recupero su immobili inagibili o inabitabili di interesse storico o architettonico ubicato nel centro storico, prevedendo dal 2000 un'aliquota ridotta del 3 per mille.

E' stata inoltre disposta la riduzione di un punto dell'aliquota ordinaria per le abitazioni principali, (art. 11 regolamento) con assimilazione alle fattispecie rappresentate dalle abitazioni concesse in uso gratuito ai figli, per le abitazioni locate a soggetti che le utilizzano come abitazione principale, per le abitazioni possedute da soggetto che risiede in altro Comune per ragioni di servizio purché la sua famiglia la occupi.

Il Comune di Menfi ha inteso limitare le esenzioni e le agevolazioni al fine di evitare riflessi negativi sull'andamento del gettito derivante dall'applicazione dell'imposta e pertanto ha previsto un'aliquota unica del 4 per mille con detrazione di lire 200.000 per l'abitazione principale, elevata a lire 300.000 per il 2001. Da quest'ultimo anno sono state assimilate alle abitazioni principali le unità immobiliari concesse in uso gratuito ai parenti in linea retta o collaterale sino al secondo grado di parentela a condizione che esse siano abitate a titolo di abitazione principale (art. 7 bis regolamento). E' stata inoltre prevista l'aliquota del 7 per mille per gli immobili in disponibilità del soggetto passivo e non locati situati nel centro storico e per i quali non risultano essere stati registrati contratti di locazione da almeno un anno.

Il Comune di La Maddalena in aggiunta alle fattispecie considerate tali per espressa previsione legislativa, ha equiparato all'abitazione principale, ai fini dell'aliquota ridotta e della detrazione d'imposta, l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziano o da disabile che abbia acquisito la residenza in istituto di ricovero o sanitario, a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata; due o più unità immobiliari contigue occupate ad uso abitazione del contribuente e dai suoi familiari, a condizione che venga comprovato che è stata presentata all'U.T.E. (ora Ufficio del Territorio) la richiesta di variazione ai fini della unificazione catastale della unità medesima.

Riguardo alle aliquote è stata prevista una aliquota ordinaria unica per il 1998 del 6 per mille, elevata per gli anni successivi al 7 per mille mentre risulta determinata per l'abitazione principale una aliquota ridotta al 4 per mille per il 1999 ed al 6 per mille dal 2000. La detrazione per tutto il periodo considerato è quella prevista per legge (lire 200.000).

Passando a considerare i Comuni appartenenti alla VII fascia demografica, va rilevato che tutti gli enti oggetto dell'indagine hanno adottato il regolamento di disciplina I.C.I.

Gli strumenti forniti dall'autonomia regolamentare sono stati, in particolare, utilizzati dal Comune di San Giuliano Milanese per contrastare il disagio abitativo esistente nel territorio comunale.

E' stata così prevista l'aliquota maggiorata del 7 per mille (anni 1998-1999) e dal 2000 del 9 per mille per gli immobili non locati per i quali non risultano essere stati registrati contratti di locazione da almeno 2 anni.

E dal 2000 l'aliquota veniva ridotta al 2 per mille per gli immobili dati in locazione come abitazione principale in base ai c. d. accordi locali.

Per l'abitazione principale è stata prevista l'aliquota ridotta del 4,8 rispetto all'aliquota ordinaria del 6 per mille (1999), elevata a 6,5 per mille dal 1999; la detrazione risulta determinata come per legge in lire 200.000.

Il Comune di Montecatini Terme ha segnalato di aver limitato le agevolazioni a poche fattispecie sia per motivazioni di ordine economico (già dall'anno 1995 era stata applicata l'aliquota ordinaria massima del 7 per mille e quella ridotta del 5,75 per mille per l'abitazione principale) sia per motivazioni di ordine pratico, al fine di rendere possibili ed efficaci i controlli.

Le agevolazioni attengono a: n. 1 pertinenza destinata a *garage* o posto auto Cat. C/6 o C/7 con aliquota ridotta del 5,75 per mille come per l'abitazione principale (art. 3 regolamento); unità immobiliari concesse in uso gratuito a parenti di 1° grado in linea retta, per le quali sono previste l'aliquota ridotta del 5,75 per mille come per l'abitazione principale e la detrazione di lire 200.000 (art. 4 regolamento). L'aliquota ridotta è prevista anche per le abitazioni degli anziani o dei disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente.

La detrazione per l'abitazione principale è stabilita come per legge (lire 200.000).

Il comune di Rieti ha assimilato ad abitazione principale ai fini dell'aliquota agevolata e della detrazione le seguenti fattispecie: abitazione di proprietà di cooperativa edilizia a proprietà indivisa; alloggio assegnato dall'Istituto autonomo per le case popolari; abitazione posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da soggetto anziano o disabile che acquisti la residenza in istituto di ricovero o sanitario; due o più proprietà contigue a condizione che sia stata presentata richiesta di variazione all'U.T.E. (ora Ufficio del Territorio) ai fini della unificazione in una unica unità abitativa; abitazione concessa in uso gratuito dal possessore ai suoi familiari fino al primo grado.

Infine sono state assimilate all'abitazione principale le relative pertinenze relativamente ad un *garage* o posto auto e una cantina o ripostiglio.

In particolare l'aliquota ridotta è stata fissata al 5,9 per mille rispetto a quella ordinaria rappresentata dal 6 per mille negli anni 1998 e 1999 ed elevata al 6,6 per mille dal 2000.

Una maggiore detrazione (lire 250.000) risulta stabilita per categorie di soggetti in situazioni di particolare disagio economico-sociale.

Il Comune di Marcianise ha esteso le agevolazioni per l'abitazione principale alle pertinenze (art. 5 regolamento) ed ha assimilato ad abitazione principale: gli immobili di cooperative edilizie o indivise; gli alloggi assegnati dall'Istituto autonomo per le case popolari; gli immobili di anziani disabili residenti in istituti di ricovero; le unità immobiliari possedute da cittadini residenti all'estero, a condizione che non siano locate né concesse in uso gratuito (art. 6 regolamento).

In ordine alle agevolazioni applicate è stata fissata una detrazione generale per l'abitazione principale in lire 200.000. Riguardo alle aliquote è stata determinata una aliquota generale al 5,5 per mille; a partire dal 1999 tale aliquota rimane solo per l'abitazione principale, mentre è prevista una aliquota ordinaria al 6,5 per mille.

Anche il Comune di Gallipoli ha esteso le agevolazioni previste per l'abitazione principale alle pertinenze di essa, il detto ente ha poi assimilato ad abitazione principale gli immobili concessi in uso gratuito a parenti entro il primo grado e le unità immobiliari di anziani o disabili residenti in istituto di ricovero (art. 5 regolamento).

In ordine all'applicazione delle agevolazioni la detrazione è di lire 300.000 per l'abitazione principale per il 1998 elevata a lire 400.000 a partire dal 1999.

In ordine alle aliquote, per il 1998 è stata prevista una aliquota unica generalizzata al 6 per mille. Successivamente le aliquote risultano diversificate, prevedendosi una aliquota ridotta al 5,5 per mille per l'abitazione principale ed una ordinaria al 7 per mille.

Dal 2000 l'aliquota è stata ridotta al 5 per mille per l'abitazione principale e al 6,75 per mille quella ordinaria.

Risulta infine codificata l'esenzione dal tributo per gli immobili dello Stato e degli enti territoriali, ancorché non destinati a compiti istituzionali.

Il Comune di Acireale, estende l'agevolazione prevista per l'abitazione principale ad una sola pertinenza. Assimila, poi, all'abitazione principale: le unità immobiliari di soci di cooperative edilizie; gli alloggi assegnati dall'Istituto autonomo per le case popolari; gli alloggi concessi in uso gratuito a parenti fino al secondo grado ed affini fino al primo grado; le unità immobiliari appartenenti ad anziani e disabili residenti in istituti di ricovero.

La misura della detrazione è unica come per legge (lire 200.000). Riguardo alle aliquote sono state previste: una aliquota ridotta del 4 per mille per l'abitazione principale ed una ordinaria del 5,8 per mille per gli anni 1998-1999. Dal 2000 sono state fissate una aliquota ridotta al 5 per mille ed una ordinaria al 6 per mille.

E' da segnalare la previsione di una aliquota minima del 4 per mille per 3 anni per i fabbricati non venduti realizzati da imprese di costruzione e di una aliquota inferiore al 4 per mille per i proprietari che svolgono interventi di recupero di immobili inagibili o di interesse artistico.

Infine è disposta l'estensione dell'esenzione agli immobili dello Stato e degli enti territoriali, ancorché non destinati a compiti istituzionali.

Passando ai Comuni delle fasce demografiche superiori, il Comune di Potenza (art. 10 regolamento) equipara all'abitazione principale le unità immobiliari contigue occupate come abitazione principale, purché sia stata fatta richiesta di variazione all'U.T.E. ai fini dell'unificazione catastale di tali unità. Equipara inoltre all'abitazione principale le unità immobiliari possedute a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili residenti in istituti di ricovero o sanitari, purché non locate, nonché le abitazioni concesse in uso gratuito nel numero massimo di due unità a parenti in linea diretta o collaterale fino al secondo grado che nelle stesse hanno stabilito la propria residenza (per tali fattispecie viene applicata la sola aliquota ridotta con esclusione della detrazione prevista per l'abitazione principale).

L'aliquota relativa all'abitazione principale per il 1998 è stata del 5,25 per mille rispetto all'aliquota ordinaria del 7 per mille.

Negli anni successivi, rimanendo invariata l'aliquota ordinaria, l'aliquota ridotta per l'abitazione principale è stata portata al 5 per mille per il 1999 ed al 4,75 per mille per il 2000 ed il 2001.

L'aliquota ridotta prevista per l'abitazione principale (non la relativa detrazione) è estesa anche alle pertinenze purché classificate nelle categorie catastali C2 o C6 e nel limite massimo di tre unità (un garage, una soffitta e una cantina).

La detrazione per l'abitazione principale è di lire 200.000 per il 1998 e 1999, elevata a lire 300.000 per i nuclei familiari con almeno 4 persone e reddito inferiore a 50 milioni annui (previsione quest'ultima di cui all'art. 11 bis del regolamento).

Ai fini di favorire la realizzazione degli accordi di cui all'art. 3 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, è prevista dal 1999 l'aliquota del 2 per mille per gli immobili locati secondo tali accordi e la stessa aliquota è stabilita anche per gli immobili locati a studenti universitari per almeno un anno.

Viceversa è prevista l'aliquota maggiorata al 9 per mille per gli immobili non locati per i quali non risultano essere stati registrati contratti di locazione da almeno due anni a partire dal 2000.

Per l'art. 11 ter, i fabbricati facenti parte di condomini o cooperative edilizie che provvedono a proprie spese alla gestione delle aree verdi circostanti di uso pubblico godono di una riduzione d'aliquota rapportata alla superficie di tali aree (la riduzione prevista non può superare lo 0,5 per mille).

Riguardo alle esenzioni va segnalata la disposizione (art. 2 reg.) in materia di aree possedute da coltivatori diretti, secondo la quale non sono considerati fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli che vi esplicano la loro attività a titolo principale. E' richiesto ai fini dell'agevolazione che il soggetto passivo ed i componenti il nucleo familiare prestino una quantità di lavoro corrispondente al 60% del reddito complessivo imponibile.

Per gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali l'esenzione è limitata ai fabbricati che, oltre ad essere utilizzati, siano anche posseduti a titolo di proprietà o di diritto reale di godimento o in qualità di locatario finanziario di tali enti (art. 3 reg.).

L'art. 6 del regolamento estende infine l'esenzione anche agli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle Comunità montane, dai Consorzi tra detti Enti, dalle Aziende unitarie sanitarie locali non destinati a compiti esclusivamente istituzionali, purché non utilizzati per fini commerciali.

Il Comune di Parma ha stabilito per il 1998 la detrazione di lire 200.000 per l'abitazione principale, e tale misura è stata mantenuta anche per gli anni successivi. Il regolamento considera come abitazione principale anche l'abitazione di anziano o disabile residente in istituto di ricovero nonché l'abitazione concessa in uso gratuito a parenti di primo grado.

Le agevolazioni in materia di I.C.I. vengono applicate alle pertinenze rappresentate dalle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, destinate ed effettivamente utilizzate in modo durevole a servizio dell'abitazione principale.

E' stata fissata per l'abitazione principale l'aliquota ridotta al 5 per mille rispetto a quella ordinaria del 5,4 per mille per il 1998 e per gli anni successivi. Viceversa è stata introdotta l'aliquota maggiorata al 7 per mille per gli alloggi non locati, intendendosi per tali quelli non adibiti ad abitazione principale e non occupati o a disposizione o privi di contratto registrato.

Per l'anno 2000, al fine di favorire la realizzazione degli accordi di cui al comma 3 dell'art. 2 della l. 9 dicembre 1998, n. 431, è stata introdotta l'aliquota del 2 per mille per gli immobili concessi dai proprietari in locazione a titolo di abitazione principale.

Riguardo poi agli immobili posseduti da enti non commerciali, ai fini della esenzione è presupposto il requisito oltre che del possesso (a titolo di proprietà o diritto reale di godimento o in qualità di locatario finanziario) anche dell'utilizzazione dell'immobile da parte dell'ente.

Nella disciplina sulle agevolazioni adottata dal Comune di Firenze appare evidente lo stretto collegamento tra le varie misure utilizzate.

Per il 1998 la detrazione per l'abitazione principale è stata portata rispettivamente a lire 250.000 e a lire 300.000 in dipendenza del reddito dei proprietari (a secondo che sia inferiore ai

60 milioni od ai 18 milioni), con la previsione di una aliquota ridotta al 5,7% rispetto alla aliquota ordinaria del 6,8%.

Per il 1999, in tema di detrazioni, è stata aggiunta la previsione di lire 500.000 per l'abitazione principale di disabili in maniera totale con reddito inferiore ai 40 milioni annui, ferme rimanendo le aliquote ridotte stabilite per l'anno 1998.

Per il 2000 le situazioni che nell'anno precedente prevedevano la detrazione di lire 300.000 sono state portate a lire 500.000, ferma rimanendo l'aliquota ridotta al 5,7% mentre l'aliquota ordinaria è stata aumentata al 7%.

Per il 2001 la detrazione e l'aliquota ridotta sono state estese anche alle unità immobiliari di anziani o di disabili in casa di riposo.

Vanno anche segnalate le manovre sull'I.C.I. adottate dal Comune di Firenze, ricompreso tra quelli ad alta tensione abitativa, con provvedimenti che intervengono in maniera sempre più ampia nel settore della carenza abitativa.

Per il 1998 è stata prevista l'aliquota maggiorata a 7% per i proprietari di unità immobiliari destinate a civile abitazione tenute sfitte.

A partire dal 1999 (a seguito della l. n. 431 del 9 dicembre 1998) sono state introdotte disposizioni volte a disincentivare la presenza sul territorio di alloggi risultanti non locati ai sensi di legge con l'applicazione di una aliquota del 9 per mille, in deroga alla aliquota massima, per le unità immobiliari ad uso abitativo tenute sfitte durante l'anno 1999 e per le quali risultino da almeno due anni alla data di scadenza del versamento dell'imposta non essere stati registrati nei termini di legge contratti di locazione.

Viceversa, al fine di incoraggiare la conclusione di affitti attraverso i cosiddetti patti concordati (art. 2 della citata legge n. 431), è stata prevista per i proprietari che affittano alloggi con tale contratto l'aliquota agevolata del 5,7 per mille.

Di rilievo è anche la previsione di aliquote agevolate nel settore commerciale ed artigianale; è stata prevista l'aliquota diversificata (6,5 per mille) a partire dal 1998 per le unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali C/1 (negozi e botteghe), C/3 (laboratori per arti e mestieri), C/6 (autorimesse), che costituiscono per il soggetto passivo le uniche proprietà rientranti nelle dette categorie e siano utilizzate dallo stesso per svolgere direttamente ed esclusivamente la propria attività commerciale, artigianale o di autorimessa pubblica. Dal 1999 è stata adottata una aliquota agevolata del 5,7 per mille in favore delle persone fisiche e giuridiche per tutte le unità immobiliari accatastate C/1 e C/2 (magazzini e locali di deposito) e C/3, utilizzate esclusivamente per attività di esercizio commerciale o artigianale definito dal Comune "storico" o "tipico" ed inserito nell'apposito albo.

Passando infine alle esenzioni, l'art. 9 del regolamento rinvia all'art. 7 del d. lgs 504/92, precisando che ai fini dell'esenzione gli immobili utilizzati da enti non commerciali devono essere anche posseduti a titolo di proprietà o di diritto reale di godimento o in qualità di locatario finanziario dell'ente utilizzatore.

Per il Comune di Palermo va in particolare segnalata la manovra agevolativa messa in essere per contrastare il disagio abitativo esistente nel territorio comunale. A partire dall'anno 2000 è prevista l'aliquota ridotta di 1 punto rispetto a quella minima applicata e quindi al 4%, essendo l'aliquota ridotta per l'abitazione principale al 5% (così come per terreni agricoli e aree fabbricabili), per i proprietari che concedono in locazione, a titolo di abitazione principale del conduttore, immobili ad uso abitativo alle condizioni previste dagli accordi di cui all'art. 2, comma 3, della l. 431 del 1998.

Viceversa per gli immobili non locati ad uso abitativo ai quali si applicano le disposizioni dell'art. 2, l. 431 del 1998 e per i quali non risultano essere stati registrati contratti di locazione da almeno due anni, l'aliquota I.C.I. è aumentata del 2 per mille rispetto all'aliquota massima applicata nel Comune di Palermo e quindi maggiorata al 7,2 per mille, essendo stabilita l'aliquota del 5,2 per mille per la categoria "altri fabbricati".

In punto ancora di agevolazioni, a partire dal 1998 la detrazione per l'abitazione principale è aumentata da 200.000 a 300.000 per le categorie di soggetti in situazione di disagio economico-sociale (anziani a basso reddito, ciechi assoluti, famiglie con un disabile a basso reddito) e dal 1999 con spettanza solo agli anziani con basso reddito.

4.1.3 Considerazioni e valutazioni conclusive

Questa parte finale del lavoro è dedicata a considerazioni e valutazioni conclusive.

Emerge che, via via che il legislatore allargava gli spazi per l'autonomia regolamentare di che trattasi, i Comuni hanno utilizzato tale possibilità in ragione delle esigenze e della peculiare situazione socio-economica della popolazione.

Pur entro i limiti tracciati dall'ordinamento giuridico di cui nella parte iniziale si sono richiamate le linee essenziali, il Comune abbandona il ruolo passivo avuto fino ad oggi, quando le imposte potevano qualificarsi locali solo perché tale era la loro denominazione, ma che restavano disciplinate interamente dalle leggi statali, dove gli spazi riservati alle autonome determinazioni dei Comuni erano veramente trascurabili.

Viceversa l'esercizio della potestà regolamentare, in particolare in materia di I.C.I., consente ora al Comune di influire sull'adeguamento della politica fiscale alla realtà economico-sociale del proprio territorio ed alle esigenze di bilancio; e ciò in un settore di particolare rilevanza quale è quello della casa e delle aree fabbricabili.

L'abitazione principale rappresenta un obiettivo primario delle manovre agevolative dei Comuni. Tale indirizzo di politica fiscale locale rientra e trova riscontro in quello nazionale che, con la l. 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria 2001), ha previsto la detassazione I.R.P.E.F. per l'abitazione principale. Infatti l'art. 2, comma 1, lett. a, modificando l'art. 10, co. 3 bis, del D.P.R. 917/1986, ha previsto la non imponibilità ai fini I.R.P.E.F. dei redditi derivanti dal possesso dell'abitazione principale e relative pertinenze.

I Comuni nella stragrande maggioranza, ai fini della realizzazione delle misure agevolative per l'abitazione principale, hanno utilizzato, in maniera differenziata ed articolata, gli strumenti a disposizione rappresentati dall'uso di una aliquota differenziata e ridotta, dall'aumento della detrazione prevista per legge, con una ulteriore opzione di maggiore detrazione per categorie di soggetti in situazioni di particolare disagio economico-sociale.

Nella scelta e nella individuazione delle fattispecie ritenute degne di tutela emerge come il Comune per la prossimità agli amministratori, rappresenti il più attendibile sensore delle esigenze della cittadinanza.

Altra modalità per allargare le agevolazioni di che trattasi è l'assimilazione di altre unità immobiliari ad uso abitativo all'abitazione principale nell'ambito delle fattispecie indicate dalla legge.

Ed anche nell'ambito della graduale scelta delle fattispecie, cui attribuire le agevolazioni previste da ogni singolo ente per le abitazioni principali, emerge come le scelte vengono effettuate sulla base della situazione economico-sociale quale in concreto esistente nelle singole realtà locali.

E' il caso ora di precisare che la manovra agevolativa per l'abitazione principale, fondata sull'aumento della detrazione e sulla determinazione dell'aliquota ridotta, trova precisi limiti da un verso nell'equilibrio di bilancio e dall'altro nella condizione che il gettito complessivo previsto sia almeno pari all'ultimo gettito realizzato.

Il rispetto di tali limiti ha determinato la necessità di altre manovre correttive come l'innalzamento dell'aliquota ordinaria, il che appare più evidente in grandi Comuni con una problematica molto complessa, ma tutti i Comuni non si sono potuti sottrarre ad operare comunque delle scelte.

Va a questo punto rilevato che operare delle scelte, vieppiù se esse hanno riflessi finanziari diretti sulla comunità amministrata implica, da parte dei Comuni una assunzione di responsabilità e va ribadito che anche nei limiti prima precisati il Comune ha abbandonato quella posizione passiva sul piano finanziario allorché, in una situazione in cui le risorse

finanziarie erano pressoché totalmente erogate dal centro, l'ente locale si limitava a formulare "richieste" o a presentare il conto "a pié di lista".

Funzione di stimolo non irrilevante ha svolto l'autonomia regolamentare dei Comuni sul versante della carenza di disponibilità abitativa esistente sul territorio comunale per contrastare appunto il disagio abitativo.

Già nel 1998 alcuni Comuni in cui particolarmente grave era tale disagio disponevano l'aliquota maggiorata per i proprietari di unità immobiliari destinate a civile abitazione non locate (San Giuliano Milanese e Firenze al 7 per mille).

A seguito della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) ed in particolare delle disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 2 di tale legge, volta a favorire gli accordi di cui al comma 3 del detto articolo (accordi definiti in sede locale), vengono introdotte disposizioni al fine di disincentivare la presenza sul territorio di alloggi non locati con l'applicazione di una aliquota maggiorata rispetto alla massima e viceversa ad incoraggiare la conclusione dei patti concordati, con l'applicazione di una aliquota agevolata.

Anche nel campo della promozione dell'attività economica i Comuni hanno utilizzato gli strumenti che l'autonomia consentiva. E' il caso di ricordare l'agevolazione prevista dal Comune di San Mauro Pascoli per le nuove imprese, con la riduzione per le stesse dell'imposta (I.C.I.) al 50 per cento per i primi tre anni a favore dei fabbricati a destinazione artigianale-industriale nonché la previsione del Comune di Firenze di aliquote agevolate a favore di particolari categorie di immobili adibiti ad attività commerciali ed artigianali.

Va ancora ricordata la esenzione disposta in materia di aree possedute da coltivatori diretti, secondo la quale non sono considerati fabbricabili i terreni posseduti e condotti da coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli che esplicano la loro attività a titolo principale, a condizione che la quantità di lavoro prestata dal soggetto passivo e dai componenti il nucleo familiare non sia inferiore ad una determinata percentuale (60 per cento prevista dal Comune di Potenza).

Altro settore nel quale i Comuni sono intervenuti utilizzando l'autonomia regolamentare è quello volto a favorire: il recupero dei fabbricati inagibili e di interesse storico; la ristrutturazione delle case nei centri storici; la eliminazione delle barriere architettoniche.

Gli strumenti agevolativi utilizzati sono: esenzione transitoria dell'imposta I.C.I. (Comune di San Ferdinando di Puglia); riduzione dell'aliquota a favore dei proprietari che provvedono al recupero dei descritti immobili.

Infine è di interesse la misura adottata in materia di gestione del verde pubblico: una disposizione del regolamento (I.C.I.) del Comune di Potenza prevede una riduzione d'aliquota per i condomini o cooperative edilizie che provvedono a proprie spese alla gestione delle aree verdi circostanti di uso pubblico.

E' il caso di chiudere ricordando che quella descritta è una situazione che, pur rappresentando un apprezzabile inizio di autonomia regolamentare in materia tributaria e della correlata assunzione di responsabilità da parte dei Comuni, è destinata ad essere completamente superata.

Come si diceva all'inizio, il quadro costituzionale è in grande mutamento e lo scenario che si prefigura è che i Comuni assumeranno una generale autonomia normativa per il governo delle proprie comunità. I limiti, più che imposti da leggi generali, saranno di carattere oggettivo e scaturiranno dall'incompatibilità derivante dalle dimensioni territoriali dell'ente con l'esercizio di una autonomia normativa generale.

COMUNE	FASCIA	ALIQUOTE								DETRAZIONI							
		(per mille)								(importi in lire)							
		1998		1999		2000		2001		1998		1999		2000		2001	
		ordinaria	ridotta (abitazione principale)	ordinaria	ridotta (abitazione principale)	ordinaria	ridotta (abitazione principale)	ordinaria	ridotta (abitazione principale)	generale	maggiorata*	generale	maggiorata*	generale	maggiorata*	generale	maggiorata*
Tirano (So)	V	5		5		5,50		5,50		200.000		200.000		200.000		200.000	
Silea (Tv)	V	5,80	4,80	5,80	4,80	5,80	4,80	5,80	4,80	200.000	320.000	200.000	320.000	200.000	320.000	200.000	500.000
San Mauro Pascoli (Fo)	V	6,40	5,40	6,40	5,40	7	5,40	7	5,40	200.000	320.000	200.000	320.000	200.000	320.000	200.000	320.000
San Gennaro Vesuviano (Na)	V	6		6		6,50	5,50	6,50	5,50	200.000		200.000		200.000		200.000	
Cagnano Varano (Fg)	V	5		5		5		5		200.000		200.000		200.000		200.000	
Casalpusterlengo (Lo)	VI	5		5		5		5		200.000		200.000		200.000		200.000	
Rovato (Bs)	VI	6	4	6	4	6	4	6	4	200.000		200.000		200.000		200.000	
Arenzano (Ge)	VI	4,80	4,30	5	4,30	6,80	4,30	6,80	4,30	200.000	240.000 300.000	200.000	240.000 300.000	200.000	240.000 300.000	200.000	240.000 300.000
Riva del Garda (Tn)	VI	5	4	7	4	6	4	6	4	500.000		700.000		900.000		900.000	
Dueville (Vi)	VI	5		5,50		5,20		6	4,90	220.000	350.000	220.000	350.000	230.000	350.000	230.000	350.000
San Martino Buon Albergo	VI	5,30		6	5,30	6,50	5,30	6,50	5,30	200.000		250.000		250.000	500.000	250.000	500.000
Cervignano del Friuli (Ud)	VI	5,20	5	5,20	5	5,20	5	5,20	5	200.000	500.000	200.000	500.000	200.000	500.000	200.000	500.000
Codigoro (Fe)	VI	5,70		6,10		6,10		6,10		200.000	500.000	200.000	500.000	200.000	500.000	200.000	500.000
Vinci (Fi)	VI	6	4,50	6	4	6,50	4	6,50	4	200.000	350.000	200.000	350.000	200.000	400.000	200.000	300.000 400.000
Priverno (Lt)	VI	6,50	5,50	6,50	5,50	6,50	5,50	6,50	5	200.000		200.000	300.000	200.000	300.000	200.000	300.000
Penne (Pe)	VI	6		6		6		6	**	200.000		240.000		240.000		240.000	
Palma Campania (Na)	VI	5		5		5		5		200.000		200.000		200.000		200.000	
Locorotondo (Ba)	VI	4		4		4		4		200.000	500.000	200.000	500.000	200.000		200.000	500.000
S. Ferdinando di Puglia (Fg)	VI	5		5		5		5		300.000		300.000		200.000	300.000	200.000	300.000
Rosarno (Rc)	VI	6	5	6	5	6	5	6	5	200.000		200.000		200.000		200.000	300.000
Menfi (Ag)	VI	4		4		4		4		200.000		200.000		200.000		200.000	
Barrafranca (En)	VI	5		5		4		4		200.000		200.000		200.000		200.000	
La Maddalena (Ss)	VI	6		7	4	7	6	7	6	200.000		200.000		200.000		200.000	
San Giuliano Milanese (Mi)	VII	6	4,80	6,50	4,80	6,50	4,80	6,50	4,80	200.000		200.000		200.000		200.000	

COMUNE	FASCIA	ALIQUOTE								DETRAZIONI							
		(per mille)								(importi in lire)							
		1998		1999		2000		2001		1998		1999		2000		2001	
		ordinaria	ridotta (abitazione principale)	ordinaria	ridotta (abitazione principale)	ordinaria	ridotta (abitazione principale)	ordinaria	ridotta (abitazione principale)	generale	maggiorata*	generale	maggiorata*	generale	maggiorata*	generale	maggiorata*
Montecatini Terme (Pt)	VII	7	5,75	7	5,75	7	5,75	7	5,75	200.000		200.000		200.000		200.000	
Rieti (Ri)	VII	6	5,90	6	5,90	6,60	5,90	6,60	5,90	200.000	250.000	200.000	250.000	200.000	250.000	200.000	250.000
Marcianise (Ce)	VII	5,50		6,50	5,50	6,50	5,50	6,50	5,50	240.000		240.000		240.000		240.000	
Gallipoli (Le)	VII	6		7	5,50	6,75	5	6,75	5	300.000		400.000		400.000		400.000	
Acireale (Ct)	VII	5,80	4	5,80	4	6	5	6	5	200.000		200.000		200.000		200.000	
Potenza (Pz)	VIII	7	5,25	7	5	7	4,75	7	4,75	200.000		200.000		200.000	300.000	200.000	300.000
Parma (Pr)	IX	5,40	5	5,40	5	5,40	5	5,40	5	200.000		200.000		200.000		200.000	
Firenze (Fi)	X	6,80	5,70	6,80	5,70	7	5,70	7	5,70	200.000	250.000 300.000	200.000	250.000 300.000	200.000	500.000	200.000	500.000
Palermo (Pa)	XI	5,20	5	5,20	5	5,20	5	5,20	5	200.000	300.000	200.000	300.000	200.000	300.000	200.000	300.000

* La detrazione maggiorata viene applicata a categorie di soggetti in situazioni di particolare disagio economico-sociale

**L'Ente ha introdotto per il 2001 l'esenzione per l'abitazione principale delle categorie catastali A/3, A/4, A/5, A/6 e per nuclei familiari con reddito individuato con i criteri stabiliti dal D. Lgs. N. 109/1998

4.2 L'Imposta comunale sugli immobili (ICI)

4.2.1 Profili normativi

Appare di grande rilievo la recente legge 21 novembre 2000, n. 342 recante "Misure in materia fiscale", il cosiddetto "collegato" alla legge finanziaria per l'anno 2000 approvato dopo circa un anno di gestazione parlamentare.

Per effetto del comma 1 dell'art. 74 della citata legge 342, l'attribuzione o la modificazione delle rendite catastali si considerano efficaci solo a decorrere dalla notifica da parte del competente Ufficio del territorio ai soggetti intestatari della partita catastale (modificando quanto previsto dall'art. 30, comma 11, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 legge finanziaria 2000)⁴¹

La norma riporta in termini di correttezza procedimentale il rapporto tra Amministrazione e contribuente, cui era invece prima addossato l'onere di verificare quotidianamente le pubblicazioni dell'albo pretorio. Ma la conseguenza è che fino alla notifica vi è la completa inefficacia delle modificazioni della rendita catastale, e quindi il comune non può ancora pretendere alcuna imposta né tantomeno alcuna sanzione o interesse afferente le annualità precedenti alla notifica stessa a titolo di differenza tra l'imposta effettivamente pagata e quanto invece sarebbe stato dovuto in base alla rendita poi attribuita.

Ora, per evitare che la disposizione produca effetti negativi per i comuni (e comunque per tutti i soggetti attivi dell'obbligazione tributaria), è necessario anche per questo verso che il servizio catastale funzioni al meglio, per poter far fronte convenientemente agli adempimenti richiesti.

E' ben noto che la funzione del catasto è decisiva, essendo l'imponibile I.C.I. collegato alle risultanze catastali. D'altra parte, va considerato che l'ipotesi di parametrare l'imponibile ai valori di mercato non appare una soluzione fattualmente migliorativa, in quanto ciò renderebbe più complesso l'accertamento e più ampio il contenzioso.

Di decisiva importanza per il buon funzionamento del servizio catastale appare poi il coinvolgimento dei comuni, con il conferimento ad essi di funzioni amministrative già di esclusiva competenza statale. E nella direzione dell'avvio di un concreto parziale trasferimento ai comuni della gestione del servizio catastale si muove il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2000, che a seguito degli accordi definiti con la conferenza unificata fra Stato-città ed autonomie locali del 1° giugno 2000 ha dato attuazione all'art. 7, comma 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Con tale decreto, vengono individuate le modalità di trasferimento ai comuni delle risorse umane ed economiche per l'esercizio delle funzioni in materia di catasto, presupposto indispensabile per il graduale decentramento del servizio.

Dopo aver richiamato la normativa che trova riferimento nella precedente legge finanziaria, va dato conto della legge 27 luglio 2000, n. 212 che presenta "disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente".

Quest'ultima legge contiene disposizioni di principio destinate ad incidere in maniera sostanziale nei rapporti tra Fisco e contribuenti, e l'applicazione di tali principi viene estesa alla fiscalità locale (art. 1, comma 4). Gli enti locali sono tenuti, entro sei mesi, ad adeguare i rispettivi statuti e gli atti normativi da essi emanati ai principi previsti dalla legge n. 212.

Si richiamano i principi generali di maggior rilievo, che interessano i tributi comunali ed in particolare l'I.C.I..

Alcune di tali disposizioni hanno come destinatario il legislatore: viene fissato il principio della irretroattività della legge tributaria (art. 3, comma 1), salvo che non sussistano delle situazioni di carattere eccezionale, con la possibilità di adottare norme interpretative solo con legge ordinaria.

Non possono essere previsti termini di prescrizione e di decadenza più lunghi di quelli ordinari stabiliti dal codice civile (art. 8, comma 3) termini di questo tipo relativi agli accertamenti d'imposta non possono subire proroghe (art. 3, comma 3).

⁴¹ Circolare del Ministero delle Finanze 13 marzo 2001, n. 4/FL.

Ora, come è noto, più volte il legislatore è intervenuto per disporre la proroga dei termini per la liquidazione e l'accertamento dell'I.C.I., per evitare il rischio di prescrizione dell'imposta in quanto le condizioni in cui era stata avviata la gestione dell'I.C.I. da parte dei comuni (vedi altra parte della relazione) non potevano non determinare un notevole arretrato nell'esame delle posizioni fiscali da parte dei comuni.

Va osservato che nel campo dei tributi locali si rinvengono frequentemente disapplicazioni dei detti principi a tutela del contribuente, e purtroppo anche la legge finanziaria per il 2001 contiene diverse violazioni dello Statuto (di cui si dirà in seguito).

Peraltro, l'inserimento del principio della irretroattività della legge tributaria nello Statuto rappresenterà per il futuro una remora forte per il ricorso sistematico alle proroghe e garantirà che il rapporto Fisco-contribuenti si svolga nell'alveo della certezza del diritto e della correttezza.

Altre prescrizioni destinate ad incidere sul comportamento e sull'attività dell'ente locale sono quelle riguardanti la chiarezza e la motivazione degli atti.

Va segnalato anche che, lo Statuto dei diritti del contribuente ha prescritto che nel provvedimento (art. 7, comma 1) vanno indicati i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, aggiungendo che non è più possibile effettuare nella motivazione il semplice rinvio *per relationem* ad altri atti, poiché questi devono essere sempre allegati al provvedimento che li richiama.

E' il caso di segnalare, poi, le prescrizioni (art. 7, comma 2) secondo cui sia gli atti dell'ente impositore che gli atti dei concessionari della riscossione nonché quelli dei soggetti che esercitano l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi debbono contenere: le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale ai quali potere ricorrere nonché l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto, l'indicazione del responsabile del procedimento ed ancora l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela.

Quindi, è opportuno ribadirlo, il comune anche in conseguenza delle riferite prescrizioni è tenuto ad attrezzare i propri uffici con strutture adeguate alla gestione dell'I.C.I., tenendo conto dei compiti sempre più complessi che i principi previsti dallo Statuto, propri di una società democratica matura, impongono.

Con riferimento poi alla legge 23 dicembre 2000, n. 338 (finanziaria per l'anno 2001), si rileva che il comma 2 dell'art 18, intervenendo sull'art. 30, comma 12, della citata legge n. 448/1999, estende a tutto l'anno 2000 la norma che limita l'applicazione dell'aliquota agevolata alla sola abitazione principale, nei casi in cui il comune non abbia specificato di volerla estendere anche alle pertinenze.

Il comma 4 dello stesso articolo stabilisce il differimento al 31 dicembre 2001 dei termini per la notificazione degli avvisi di liquidazione e di accertamento dell'I.C.I. scaduti il 31 dicembre 2000 con riferimento alle annualità d'imposta 1995 e successive.

La disposizione, di cui al comma 1 del ripetuto art. 18, cambia i criteri per il calcolo dell'acconto I.C.I., che deve essere pari alla metà dell'imposta calcolata sulla base dell'aliquota e delle detrazioni dei dodici mesi dell'anno precedente. Il saldo è pari all'imposta dovuta per l'intero anno detratto l'acconto versato.

Il nuovo sistema di pagamento intende facilitare al contribuente il computo dell'I.C.I. almeno nella fase del versamento dell'acconto, quando cioè potrebbero non essere ancora conosciute l'aliquota e le detrazioni deliberate dal comune per l'anno in corso.⁴²

Ulteriore innovazione è recata dal comma 3 del medesimo art. 18: con applicazione dal 1° gennaio 2001, nel caso di concessione su aree demaniali soggetto passivo dell'I.C.I. è il concessionario.

Infine, la disposizione di cui all'art. 64, 1° comma, ha accordato, a decorrere dall'anno 2000, un aumento dei trasferimenti erariali destinato a compensare i comuni che hanno conseguito un minore gettito dell'I.C.I. rispetto alle annualità precedenti, a seguito all'attribuzione della rendita catastale ai fabbricati classificati nel gruppo catastale D effettuata

⁴² Circolare del Ministero delle Finanze, Direzione centrale per la fiscalità locale, 7 marzo 2001, n. 3.

dallo stesso contribuente attraverso l'autodeterminazione delle rendite secondo la procedura informatica DOCFA (documenti catasto fabbricati).

4.2.2 ICI - Analisi finanziaria

L'analisi finanziaria si riferisce ai risultati per il biennio 1998-1999 riferiti a 1169 comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti su 1329, i cui dati complessivi sono contenuti nel prospetto che segue:

ICI 1998-1999

1169 ENTI	(importi in milioni di lire)		
	1998 ⁴³	1999 ⁴⁴	VAR. %
Accertamenti c/competenza	12.286.916	12.709.776	3,44%

Per l'anno in esame si registra una tendenza in crescita, pur con una variazione in aumento (3,44%) meno accentuata rispetto a quella dell'anno precedente. Va considerato che l'imposta si avvia ad una fase di assestamento, per cui non sono immaginabili variazioni elevate, almeno a valore di rendita catastale immutata.

Non va trascurato che con l'anno 1999 la potestà regolamentare di cui agli artt. 57 e 59 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 viene diffusamente utilizzata dai comuni. L'estensione delle esenzioni e delle agevolazioni. Fra le altre: aliquota agevolata ed aumento della detrazione per l'abitazione principale, nonché adozione di misure agevolative nei confronti di particolari categorie di soggetti, iniziano ad avere influenza sui risultati finanziari.

In conclusione, è da ritenere che l'incremento derivi principalmente dall'attività di accertamento per il recupero della base imponibile, portata avanti dalla stragrande maggioranza delle amministrazioni comunali

ICI 1998/1999

1169 ENTI	(importi in milioni di lire)		
	1998 ⁴⁵	1999 ⁴⁶	Var. %
Stanziamenti dai residui	6.172.185	6.520.901	5,65%
Stanziamenti dalla competenza	12.379.225	13.041.792	5,35%
Stanziamenti totali	18.551.411	19.562.694	5,45%
Riscossioni c/residui	5.870.110	6.050.155	3,07%
Riscossioni c/competenza	6.086.269	7.526.745	23,67%
Riscossioni totali	11.956.380	13.576.901	13,55%
Residui dai residui	253.925	417.032	64,23%
Residui dalla competenza	6.200.646	5.183.030	-16,41%
Residui attivi totali	6.454.572	5.600.062	-13,24%
Accertamenti c/residui	6.124.036	6.467.187	5,60%
Accertamenti c/competenza	12.286.916	12.709.776	3,44%
Accertamenti totali	18.410.952	19.176.964	4,16%

Dall'esame del prospetto che precede, nel raffronto tra i dati relativi agli stanziamenti rispetto a quelli relativi agli accertamenti, sempre in c/competenza, si rileva uno scostamento per il 1999 che non si distanzia molto da quello che è il normale andamento previsionale dell'imposta.

Va segnalato il dato del tasso di realizzazione, salito dal 49,54% del 1998 al 59,23 del 1999, dato fisiologico tenuto conto delle modalità di pagamento dell'imposta, che in parte viene

⁴³ Gli importi sono stati arrotondati al milione.

⁴⁴ Vedi nota n. 43.

⁴⁵ Vedi nota n. 43.

⁴⁶ Vedi nota n. 43.

generalmente riscossa nell'esercizio successivo dando luogo alla formazione dei residui. A proposito di questi ultimi, va rilevata la notevole diminuzione dei residui dalla competenza (-16,41%), mentre si nota un consistente aumento dei residui che denota la difficoltà di smaltimento dei residui di più antica data.

Si riportano nei prospetti che seguono i dati complessivi per classi demografiche ed il rapporto di composizione relativo alle medesime:

ICI anni 1998-1999. Accertamenti in c/competenza. Raffronto tra 1169 identici enti.

(importi in milioni di lire)

Classi demografiche	ICI 1998 ⁴⁷	ICI 1999 ⁴⁸	Variatz. %
5	610.292	652.186	6,86%
6	1.971.009	2.099.247	6,51%
7	2.860.944	3.037.031	6,15%
8	928.344	958.332	3,23
9	1.289.889	1.333.845	3,41%
10	952.859	974.566	2,28%
11	3.673.576	3.654.566	-0,52
TOTALE	12.286.916	12.709.776	3,44%

**ICI anni 1998-1999. Accertamenti in c/competenza. Raffronto tra 1169 identici enti.
Rapporto di composizione di ogni singola classe demografica sul totale.**

(importi in percentuale)

Classi demografiche	1998	1999
5	4,97%	5,13%
6	16,04%	16,52%
7	23,28%	23,90%
8	7,56%	7,54%
9	10,50%	10,49%
10	7,76%	7,67%
11	29,90%	28,75%
TOTALE	100,00%	100,00%

Dall'esame comparato emerge una variazione in aumento per tutte le classi demografiche, ad eccezione della 11^a classe.

All'interno delle classi demografiche in crescita, si distinguono le classi 5^a, 6^a e 7^a, che fanno registrare un aumento superiore al 6% con la punta massima nella 5^a classe, confermando un andamento già registrato nello scorso anno. Nelle classi 8^a, 9^a e 10^a, l'aumento è sensibilmente più contenuto, ed anche tale andamento era già stato registrato nel precedente esercizio.

Gli andamenti descritti hanno conseguentemente riflessi sull'incidenza percentuale del gettito dell'imposta, per cui le classi 5^a, 6^a e 7^a aumentano l'incidenza: attestandosi, rispettivamente, al 5,13%, al 16,52%, al 23,90%, raggiungono una percentuale complessiva del 45,55%.

Viceversa le classi 8^a, 9^a e 10^a fanno registrare per il 1999 una flessione marginale sulla incidenza percentuale.

Per la 11^a classe, che per l'esercizio precedente aveva fatto registrare un marginale decremento nell'incidenza percentuale dell'imposta, nell'anno 1999 si evidenzia per la prima volta una variazione negativa negli accertamenti in conto competenza (anche se marginale: -0,52%).

⁴⁷ Gli importi sono stati arrotondati al milione.

⁴⁸ Vedi nota 47

Tale variazione si riflette nel calo dell'incidenza percentuale dell'imposta, che scende dal 29,90% al 28,75%. Tale ultimo dato rappresenta comunque l'apporto più consistente, come valore assoluto, nella formazione del gettito dell'imposta.

I risultati dell'esame relativo all'andamento del gettito delle varie classi demografiche inducono a considerare che i maggiori spazi di incremento del gettito riguardano soprattutto i comuni delle classi demografiche inferiori.

Ciò, d'altra parte, è coerente con la storia e con le modalità di applicazione dell'I.C.I..

Infatti, sono stati in generale i comuni minori a trovarsi in maggiori difficoltà nella organizzazione iniziale della gestione dell'imposta.

L'analisi dell'I.C.I., ancora riferita a 1169 enti, e con riferimento al biennio 1998-1999 presenta poi i seguenti dati regionali:

Accertamenti in c/competenza

(importi in milioni di lire)

REGIONE	1998 ⁴⁹	1999 ⁵⁰	VAR. %
Piemonte	998.858	1.022.513	2,37%
Valle D'Aosta	11.123	11.850	6,53%
Lombardia	2.096.945	2.143.577	2,22%
Liguria	635.429	625.079	-1,63%
Trentino Alto Adige	53.350	55.097	3,27%
Veneto	985.291	1.024.761	4,01%
Friuli V. Giulia	218.175	243.272	11,50%
Emilia Romagna	1.172.495	1.211.911	3,36%
Toscana	1.085.371	1.116.784	2,39%
Umbria	102.505	108.473	5,32%
Marche	274.053	280.408	2,32%
Lazio	2.184.985	2.193.951	0,41%
Abruzzo	198.147	208.707	5,33%
Molise	39.070	40.255	3,03%
Campania	766.231	829.599	8,27%
Puglia	620.791	663.585	6,89%
Basilicata	32.921	34.191	3,86%
Calabria	145.005	161.396	11,30%
Sicilia	476.597	528.836	10,96%
Sardegna	189.563	205.523	8,42%
TOTALE	12.286.916	12.709.776	3,44%

Si rileva che gli accertamenti, a livello regionale, conseguono crescite maggiormente significative nel Friuli Venezia-Giulia (11,50%), nella Calabria (11,30%), nella Sicilia (10,96%), in Sardegna (8,42%) ed in Campania (8,27%). Altre regioni conseguono un buon risultato (Puglia, Valle D'Aosta, Umbria, Abruzzo, Basilicata e Trentino Alto-Adige), al di sopra della media nazionale del 3,44%. Unica regione dove risultano dati in decremento è la Liguria (-1,63%).

Dall'analisi congiunta per classe demografica e regione, si notano gli aumenti più elevati nella 7^a classe della Calabria (30,08%), nella 10^a classe della Sicilia (21,01%) e nella 7^a classe della Sardegna (18,64%). Le maggiori diminuzioni si riscontrano nella 7^a classe e nella 11^a classe della Liguria, rispettivamente con il 7,86% ed il 6,18%, e nella 9^a classe della Calabria (6,81%).

Le variazioni dell'incidenza percentuale di ogni singola regione sulla composizione del totale nazionale, sempre per gli anni 1998-1999, sono poi le seguenti:

⁴⁹ Gli importi sono stati arrotondati al milione.

⁵⁰ Vedi nota 49.

**ICI 1998/1999 - RAPPORTO DI COMPOSIZIONE DEGLI ACCERTAMENTI IN
C/COMPETENZA REGIONALI SUL DATO NAZIONALE**

(importi in milioni di lire)

REGIONE	1998 ⁵¹	RAPP. su TOT	1999 ⁵²	RAPP. su TOT
PIEMONTE	998.858	8,13	1.022.513	8,05
VALLE D'AOSTA	11.123	0,09	11.850	0,09
LOMBARDIA	2.096.945	17,07	2.143.577	16,87
LIGURIA	635.429	5,17	625.0794	4,92
TRENTINO ALTO ADIGE	53.350	0,43	55.097	0,43
VENETO	985.291	8,02	1.024.761	8,06
FRJULI VENEZIA GIULIA	218.175	1,78	243.272	1,91
EMILIA ROMAGNA	1.172.495	9,54	1.211.911	9,54
TOSCANA	1.085.371	8,83	1.116.784	8,79
UMBRIA	102.505	0,83	108.473	0,85
MARCHE	274.053	2,23	280.408	2,21
LAZIO	2.184.985	17,78	2.193.951	17,26
ABRUZZO	198.147	1,61	208.7079	1,64
MOLISE	39.070	0,32	40.255	0,32
CAMPANIA	766.231	6,24	829.599	6,53
PUGLIA	620.791	5,05	663.585	5,22
BASILICATA	32.921	0,27	34.191	0,27
CALABRIA	145.0058	1,18	161.396	1,27
SICILIA	476.597	3,88	528.836	4,16
SARDEGNA	189.563	1,54	205.523	1,62
TOTALE COMPLESSIVO	12.286.916		12.709.776	

Si nota la diminuzione dell'incidenza percentuale delle due regioni che hanno il maggior peso percentuale in assoluto: il Lazio che passa dal 17,78% al 17,26% e la Lombardia che passa dal 17,07% al 16,87%. Va notato che tutte le regioni che superano la percentuale dell'8% sono in regresso (Piemonte e Toscana), con l' eccezione del Veneto che sale dall'8,02% all'8,06% e dell'Emilia-Romagna la cui posizione rimane invariata.

Delle regioni del Nord, oltre al Veneto, l'altra regione in aumento è il Friuli-Venezia Giulia che va all'1,91% dall'1,78%, mentre la posizione del Trentino-Alto Adige e della Valle D'Aosta rimane invariata. In regresso la Liguria. L'unica regione del centro che presenta una percentuale in aumento è l'Umbria che varia dallo 0,83% allo 0,85%. In diminuzione le Marche.

In aumento la gran parte delle regioni meridionali Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria e va segnalato il dato della Campania che passa dal 6,24% al 6,53%. Rimane invariata la posizione del Molise e della Basilicata.

In aumento anche le regioni insulari, con la Sicilia che passa dal 3,88% al 4,16% e la Sardegna che passa dall'1,54% all'1,62%.

Altri elementi da prendere in considerazione per un esame più dettagliato della gestione dell'imposta nel 1999 sono sia la consistenza del patrimonio immobiliare (16.369.910 unità) che il numero degli abitanti (36.085 milioni pari al 63,53% della popolazione nazionale).

Dall'esame dei rapporti, si nota un aumento generalizzato dei dati; il valore pro-capite dell'imposta raggiunge nella media le 352 mila lire. Tali valutazioni sono compiute su dati della popolazione più recenti (aggiornati al 1998). Gli importi più elevati si riscontrano nel Lazio

⁵¹ Gli importi sono stati arrotondati al milione.

⁵² Vedi nota 51.

(519 mila), in Emilia Romagna (504 mila), in Piemonte (398 mila) ed in Friuli Venezia-Giulia (346 mila). Di contro, i più modesti si rilevano in Calabria (155 mila), in Sicilia (172 mila) ed in Basilicata (179 mila).

Esaminando il rapporto dell'incidenza dell'I.C.I. per abitazione si rileva che la media raggiunge le 776 mila lire. Come nell'esercizio precedente, si scostano dalla media per eccesso il Lazio (1.159 mila lire), seguito dall'Emilia-Romagna (1.111 mila lire) e dalla Toscana (991 mila lire). Invece, si trovano sotto la media la Sicilia (348 mila lire), la Calabria (371 mila lire) e la Basilicata (434 mila lire).

4.2.3 Analisi Speciali

Al fine di esaminare in concreto l'operare dei comuni nella gestione dell'imposta sono state effettuate due indagini riferite a specifici campioni di enti.

La prima indagine fa riferimento ad un campione di comuni ottenuto tenendo conto della crescita elevata degli accertamenti in conto competenza per il biennio 1998-1999. Il campione riguarda 34 enti distribuiti pressoché su l'intero territorio nazionale. Sono state richieste informazioni in ordine alla gestione dell'Ufficio tributi, all'impiego o meno di sistemi informativi automatizzati, all'attività accertativa effettuata, all'affidamento o meno a terzi di procedure impositive, all'adozione o meno del regolamento per la disciplina dell'imposta.

Dalle risposte fornite da 33 enti,⁵³ si è rilevato che tutti si sono avvalsi della potestà loro concessa e hanno adottato il regolamento sulla disciplina dell' I.C.I ai sensi degli artt. 52 e 59 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

Riguardo alla manovra della variazione delle aliquote, è risultato che per il 1999 10 comuni hanno disposto la variazione dell'aliquota per l'abitazione principale, per 5 casi in diminuzione; 15 comuni hanno cambiato la aliquota ordinaria e sempre in aumento tranne che in un caso; 5 comuni hanno effettuato un cambiamento della detrazione per l'abitazione principale con prevalenza per l'aumento (vedi prospetto).

Si rileva quindi una maggiore vivacità nel cambiamento della aliquote rispetto all'anno precedente, il che sta a significare che i comuni hanno assunto un ruolo più attivo nell'intervenire sulla politica fiscale per adeguarla alla realtà economico-sociale del proprio territorio nonché alle esigenze di bilancio.

Riguardo alla informatizzazione degli Uffici, a differenza di quanto risultava per gli anni trascorsi, risulta che nell'ambito del campione esaminato la netta maggioranza dei comuni ha informatizzato le proprie strutture e solo 8 enti risultano ancora privi della strumentazione informatica.

E' poi risultato che poco più della metà dei comuni (18 su 33) ha affidato a società esterne specializzate lo svolgimento di attività di collaborazione nei vari segmenti della gestione dell'imposta, in particolare nell'impianto di una affidabile banca dati. Il compenso a tali società risulta diversificato e nelle modalità e nel *quantum*.

Appare ora opportuno indagare le ragioni dei risultati favorevoli conseguiti nonché individuare gli strumenti utilizzati per determinarli.

Vengono quindi riportate le risposte dei comuni, da cui emergono precisi elementi ai fini dell'indagine.

Il comune di Alessandria ha spiegato così le ragioni dell'incremento: l'aumento della aliquota ordinaria, dal 5 per mille al 6,5 per mille, ha determinato un maggior gettito per tutti gli immobili non compresi nella categoria abitazione principale. Aumenti si sono riscontrati anche in quest'ultima categoria per effetto di nuove attribuzioni di rendita. Inoltre, il detto ente ha precisato che l'attività accertativa è stata svolta secondo due criteri: 1) esame dei registri inviati dall'U.T.E contenenti le rendite catastali definitive attribuite nel 1998/99 a seguito di variazioni catastali; 2) controllo degli immobili appartenenti alla categoria D oggetto di attribuzione di rendita catastale.

⁵³ Non ha dato risposta il comune di Pontecorvo.