



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 4/2012

November 2012

Uso del suolo e ruolo dei tributi locali a livello regionale: primi risultati di una verifica empirica per lo scorso decennio, con particolare riferimento al Mezzogiorno

Aurelio Bruzzo

Quaderni DEM, volume 1

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

**USO DEL SUOLO E RUOLO DEI TRIBUTI LOCALI A LIVELLO REGIONALE:
PRIMI RISULTATI DI UNA VERIFICA EMPIRICA PER LO SCORSO DECENNIO,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL MEZZOGIORNO (*)**

Aurelio Bruzzo (**)

**LAND USE AND ROLE OF LOCAL TAXES AT REGIONAL LEVEL:
FIRST RESULTS OF AN EMPIRICAL VERIFICATION FOR THE PAST DECADE,
WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE MEZZOGIORNO**

Abstract

This study aims to achieve some originality about the link between land use for both residential and productive purposes and the role played by some specific local taxes related to the territory, including the urbanization costs. More specifically, in the paper a methodological approach, partially borrowed by ISTAT, has been used in conducting an analysis at the regional level to highlight the possible relationship between the number of building permits issued by municipalities and the corresponding amount of tax revenue established during the period 2000-2010.

JEL: R51; R52; R53; R58

Keywords: Land Use and Other Regulations; Public Facility Location Analysis; Finance in Urban and Rural Economies; Public Investment and Capital Stock; Regional Development Planning and Policy

(*) This paper is an extended version of the report presented by the author to the workshop: "Per un Mezzogiorno possibile. Nuove opportunità di sviluppo a 150 anni dall'unità", organized by the Faculty of Political Sciences and the Department of Analysis and Dynamics of the Environment and Territory (DADAT) of the University of Naples Federico II and held on 18-19 October 2012 in Naples.

(**) Dipartimento di Economia e Management – Università di Ferrara (bruzzo@economia.unife.it).

INDICE

1. Introduzione: presupposto, obiettivo e contenuto del <i>paper</i>	1
2. L'urbanizzazione del territorio e i principali fenomeni connessi: la posizione delle regioni meridionali nel quadro nazionale	2
2.1 <i>Il fenomeno della conversione urbana dei suoli in Italia</i>	2
2.2 <i>La distribuzione regionale del patrimonio immobiliare e del suo valore</i>	5
3. Il ruolo svolto dagli Enti locali nel decennio scorso mediante la concessione di permessi a costruire	7
3.1 <i>Aspetti metodologici della rilevazione e risultati sul numero dei permessi</i>	7
3.2 <i>I risultati circa la superficie autorizzata</i>	9
4. I rapporti tra espansione urbana e finanza locale: una prima verifica a livello regionale	11
4.1 <i>Le entrate comunali provenienti dall'urbanizzazione nel decennio scorso</i>	11
4.2 <i>La relazione esistente a livello regionale fra entrate e spese connesse all'urbanizzazione: in che misura le prime coprono le seconde ?</i>	12
5. Conclusioni	14
Appendice grafica	15
Riferimenti bibliografici	28

1. Introduzione: presupposto, obiettivo e contenuto del paper

Finora sembra essere stata prestata una limitata attenzione, da parte sia di singoli studiosi sia dei centri di ricerca operanti nel Mezzogiorno, al duplice fenomeno dell'urbanizzazione e dell'espansione edilizia registrato nelle regioni meridionali durante gli ultimi decenni, se si escludono ovviamente alcune parziali eccezioni¹. Ad esempio, nel capitolo dedicato al territorio del volume di statistiche elaborato dalla SVIMEZ in occasione del centocinquantesimo anniversario dell'unità d'Italia (SVIMEZ, 2011a) si fa riferimento alla questione dell'uso del suolo e alla rilevazione delle dinamiche della sua trasformazione nel tempo, presentando però solo alcune tabelle e mappe desunte dal noto progetto *Corine Land Cover*², la cui realizzazione però presenta un andamento discontinuo³. È stata prestata maggiore attenzione, invece, alla cosiddetta questione urbana, per la quale si riportano numerose informazioni statistiche, molte delle quali si riferiscono all'area metropolitana di Napoli. Anche nell'ultima edizione del Rapporto della SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno (SVIMEZ, 2011b) si manifesta piuttosto particolare preoccupazione per l'assenza di una rete di aree urbane tale da dar luogo ad un assetto urbano di tipo policentrico, a favore del quale si propone di realizzare efficienti infrastrutture logistiche⁴.

D'altro canto, però, autorevoli studiosi di finanza pubblica anche recentemente hanno lamentato il fatto che le Amministrazioni locali (dalle Regioni ai Comuni) operanti nelle regioni meridionali dispongono di una limitata autonomia tributaria a causa della ridotta base imponibile a loro disposizione, la quale ovviamente ne condizionerebbe l'attività volta a promuovere lo sviluppo socio-economico del territorio di competenza (Pica e Villani, 2011).

Di conseguenza, nel presente studio che costituisce un'anticipazione dei primi risultati ottenuti per un progetto inter-disciplinare di ricerca (coordinato dal Prof. A. Maltoni dell'Università di Ferrara) sulla tutela della concorrenza nella realizzazione delle opere pubbliche, tuttora in corso di svolgimento nell'ambito di un PRIN 2009⁵, si adotta un approccio metodologico parzialmente mutuato dall'ISTAT (ISTAT, 2009 e Costanzo, 2010), al fine di evidenziare il legame fra l'uso del suolo, a fini sia residenziali che produttivi, e il ruolo – presumibilmente limitato – esercitato da alcuni specifici tributi locali connessi al territorio, tra cui gli oneri di urbanizzazione. Più specificamente, in questo contributo si conduce un'analisi a livello regionale, tendente a delineare la relazione che dovrebbe sussistere tra il numero dei "permessi di costruire" rilasciati dalle Amministrazioni comunali durante lo scorso decennio e l'ammontare di gettito tributario derivante dal loro rilascio.

Tale indagine è stata condotta alla luce in particolare delle seguenti constatazioni, tra loro solo apparentemente contrastanti (ISTAT, 2012): i) rispetto agli altri paesi europei, l'Italia attualmente presenta livelli di consumo di suolo compatibili con le sue caratteristiche demografiche ed economiche, ma anche alcune specificità negative nell'uso del territorio (per

¹ Una prima serie studi che si pongono il problema della sostenibilità dello sviluppo urbano avvenuto in alcune aree meridionali, come l'area vasta partenopea e il sistema urbano salernitano, sono rintracciabili nel libro curato da La Foresta (2007), tra cui merita di essere menzionato per la sua maggiore ampiezza e sistematicità quello introduttivo di D'Aponte (2007). Una seconda e più recente eccezione è costituita, invece, da una relazione di alcuni studiosi di scienze regionali (Romano, Zullo, Rollo e Iezzi, 2011).

² Come noto, nell'ambito del progetto CLC, menzionato nel testo, è stato realizzato un *database* geografico per il rilevamento e il monitoraggio delle caratteristiche di copertura e uso del territorio, con particolare attenzione alle esigenze di tutela ambientale.

³ La sua prima realizzazione, infatti, risale al 1990 e il suo primo aggiornamento si riferisce all'anno 2000, mentre l'ultimo aggiornamento disponibile – predisposto per l'Italia dall'ISPRA (l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) – è stato effettuato con riferimento all'anno 2006.

⁴ Mediante queste infrastrutture, infatti, si dovrebbe favorire l'integrazione tra produzione/distribuzione e trasporto plurimodale, così da far ripartire un processo di sviluppo economico nel Mezzogiorno.

⁵ Il PRIN in oggetto s'intitola "Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale" ed è diretto dal Prof. P. Urbani dell'Università di Chieti-Pescara.

fini sia residenziali sia produttivi), che in effetti appare relativamente poco parsimonioso nella destinazione di tale risorsa scarsa; ii) nel decennio scorso la spinta al consumo di suolo non è stata omogenea su tutto il territorio nazionale, giacché la superficie urbanizzata, in generale, è stata più elevata nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno valori superiori alla media si riscontrerebbero solo in Campania; iii) tuttavia, il confronto delle “basi territoriali”⁶ tra i due ultimi censimenti (2001 e 2011) mette in evidenza una forte spinta all’edificazione nelle aree del Paese interessate da significativi fenomeni di urbanizzazione, come alcune del Mezzogiorno, in cui l’estensione delle località abitate risulta più pronunciata. In particolare, quest’ultimo fenomeno si registra in regioni caratterizzate da ampi spazi agricoli e rurali, dove tradizionalmente l’incidenza del tessuto urbanizzato era relativamente debole. Di conseguenza, appare realistico ipotizzare che questa nuova pressione dell’urbanizzazione rischi non solo di alterare lo storico equilibrio fra il paesaggio e gli insediamenti, ma anche di compromettere l’aspetto qualitativo di un eventuale, quanto auspicabile processo di sviluppo socio-economico all’interno di questa circoscrizione territoriale.

Se poi si aggiunge il noto quanto poco misurato fenomeno dell’abusivismo edilizio, sembra di poter anticipare una considerazione conclusiva secondo cui un più intenso ricorso agli strumenti finanziari già disponibili da parte delle Amministrazioni locali meridionali consentirebbe, da un lato, di favorire un più corretto ed efficiente uso del territorio da loro gestito e, dall’altro, di affrontare in modo più efficace il processo di espansione e di sviluppo delle attività produttive che comunque intendono localizzarsi nelle regioni meridionali.

2. L’urbanizzazione del territorio e i principali fenomeni connessi: la posizione delle regioni meridionali nel quadro nazionale

2.1 Il fenomeno della conversione urbana dei suoli in Italia

Il “consumo di suolo” è un concetto multidimensionale, di cui attualmente – secondo il Presidente dell’ISTAT – non esiste una definizione univoca (ISTAT, 2012). Tuttavia, i suoi più evidenti elementi sono individuabili, da un lato, nell’espansione delle aree urbane e, dall’altro, nell’impermeabilizzazione delle superfici naturali (*soil sealing*) la cui consistenza, in Italia come in altri paesi europei, negli ultimi decenni è aumentata assai più rapidamente di quella della popolazione.

L’insieme di queste forme di consumo del suolo, assieme ad altre di origine più naturale (come l’erosione e la desertificazione) non può non destare estrema preoccupazione perché, oltre a determinare la perdita – nella maggior parte dei casi permanente e irreversibile – di suolo fertile, si riflette nella frammentazione del territorio, nella riduzione della biodiversità, in alterazioni del ciclo idrogeologico, nonché in modificazioni microclimatiche.

Il principale punto di riferimento conoscitivo in materia – in un certo senso paradossalmente perché l’iniziativa è stata assunta dal livello istituzionale più lontano dal territorio – è rintracciabile in ambito europeo ed è costituito dall’Indagine sull’uso e la copertura del suolo, denominata LUCAS che è condotta direttamente dall’Eurostat⁷.

Dall’analisi comparata a livello europeo emerge che il nostro Paese si conferma relativamente poco parsimonioso nella destinazione della risorsa scarsa rappresentata dal territorio, anche in seguito all’affermarsi di modelli urbanistici riconducibili al cosiddetto “*sprawl* urbano”⁸, che

⁶ Si precisa che le basi territoriali sono le partizioni minime impiegate dall’ISTAT in sede di Censimento per la diffusione delle informazioni statistiche.

⁷ L’indagine LUCAS consente di comparare le caratteristiche generali di copertura e uso del suolo al 2009 in 23 Paesi europei (tutti i membri dell’Unione Europea tranne Bulgaria, Romania, Malta e Cipro), nonché tra le diverse regioni del nostro paese, grazie all’osservazione diretta di punti selezionati sul territorio mediante una griglia spaziale alquanto fine.

⁸ La dispersione urbana è un problema che è già stato affrontato anche da alcuni studiosi italiani di pianificazione urbanistica e territoriale, i quali hanno cercato di contrapporsi a tale fenomeno, non solo evidenziando i

sono andati consolidandosi negli anni più recenti, soprattutto in alcune regioni del nostro paese.

Ponendo poi a confronto la mappatura delle perimetrazioni delle località abitate⁹ individuate dall'ISTAT ai fini dell'aggiornamento delle basi territoriali per il censimento del 2011 rispetto a quello precedente del 2001, è possibile quantificare le variazioni del numero di località abitate e della superficie territoriale inclusa al loro interno che sono intercorse nell'intervallo intercensuario.

L'estensione delle località abitate italiane, che rappresenta una sottostima dell'estensione delle aree effettivamente urbanizzate, ammonta a poco più di 20mila km quadrati, pari a quasi il 7% della superficie totale nazionale. Rispetto alla situazione registrata nel 2001, l'incremento complessivo di suolo urbanizzato è stato pari a oltre 1.600 kmq che equivale a un aumento percentuale di poco inferiore al 9%. Tale crescita si è sviluppata a svantaggio delle aree prevalentemente formate da "case sparse", cioè di quelle aree dove i fenomeni di antropizzazione sono residuali, se non addirittura assenti, e dove esiste una netta prevalenza di aree agricole o naturali. Inoltre, degli oltre 20mila km quadrati utilizzati dal complesso delle località abitate, più di 17mila sono occupati dai centri abitati, la cui superficie è cresciuta di oltre il 7% rispetto al 2001; la restante superficie comprende insediamenti abitativi di piccole dimensioni o aree destinate a usi produttivi e infrastrutturali, che – seppur quantitativamente meno rilevanti – rispetto al 2001 sono rispettivamente cresciute del 17% e del 29% circa.

Attraverso l'analisi dei risultati della rilevazione statistica sui permessi di costruire svolta dall'ISTAT si possono fornire alcune informazioni sull'evoluzione complessivamente fatta registrare dalla pressione edificatoria sul territorio tra il 1995 e il 2009¹⁰. In questi quindici anni i Comuni italiani hanno complessivamente rilasciato permessi di costruire per una volumetria pari a 3,8 miliardi di metri cubi, che possono essere così articolati: più dell'80% per la realizzazione di nuovi fabbricati e la percentuale rimanente per l'ampliamento di fabbricati esistenti, mentre in termini di tipologia solo poco più del 40% dei permessi ha riguardato l'edilizia residenziale, giacché la parte prevalente concerne i fabbricati destinati alle attività produttive. All'origine degli andamenti della domanda totale di edificazione e della sua composizione viene solitamente posta l'influenza esercitata da fattori demografici, da decisioni politiche (in particolare, i condoni edilizi del 1994-1995 e del 2004), nonché dagli andamenti ciclici attraversati dal sistema economico e dal settore delle costruzioni.

Dal punto di vista dell'andamento temporale, si osserva che per la componente non residenziale, il numero massimo nelle autorizzazioni è stato raggiunto all'inizio dello scorso decennio, mentre in seguito la domanda attribuibile alle attività produttive si è mantenuta sostanzialmente stabile, mostrando una caduta netta solo nel 2009, molto probabilmente in seguito alla crisi economica. Per la componente residenziale, invece, la fase di espansione si è interrotta nel 2005, dopo di che la domanda "legale"¹¹ di edificato residenziale si è

principali caratteri negativi assunti dalla progressiva trasformazione del territorio rurale nel nostro paese ma anche sottolineando la possibilità di avvalersi di adeguate politiche di contenimento, nonché degli appositi strumenti legislativi ed amministrativi, esistenti a livello sia regionale che locale, per governare la cosiddetta "città diffusa". In merito si veda, tra gli altri, Gibelli, Salzano (2006), nonché Cittalia (2009) dove si sottolinea come uno dei principali effetti negativi derivanti dalla dispersione urbana sia costituito dall'aumento delle esigenze di mobilità, sia dentro le città che tra le città, da parte della popolazione e delle imprese e, di conseguenza, anche da un maggior livello d'inquinamento atmosferico.

⁹ Si tratta di porzioni di territorio, conosciute con un nome proprio, su cui sono presenti case raggruppate in centri abitati (dove sono presenti dei servizi) e nuclei abitati, case sparse, o località produttive extraurbane.

¹⁰ Si avverte che questa fonte è la medesima che verrà utilizzata nel successivo paragrafo 2.3 per determinare il ruolo svolto dai Comuni in fatto di urbanizzazione nel nostro paese tra il 2000 e il 2010.

¹¹ Il riferimento alla domanda di tipo legale impone ovviamente di ricordare l'esistenza anche di quella soddisfatta in modo illegale, vale a dire il fenomeno dell'abusivismo edilizio che purtroppo è anch'esso molto diffuso nel nostro paese, sebbene non si disponga di dati precisi circa la sua effettiva consistenza, né tantomeno della sua distribuzione territoriale.

gradualmente ridotta fino al 2009, quando l'approvazione da parte di alcune Regioni delle norme connesse al cosiddetto "piano casa" sembra aver contribuito a contenere la caduta d'attività nel comparto residenziale e, nel contempo, a favorire un aumento della quota dei permessi rilasciati dai Comuni per l'ampliamento di fabbricati esistenti..

È interessante notare in quale misura la domanda di abitazioni rifletta l'effettivo cambiamento demografico in atto: negli anni compresi tra il 2001 e il 2009, i permessi per nuove abitazioni sono cresciuti del 6,7%, mentre la popolazione è aumentata solo del 5,3%; nello stesso periodo, tuttavia, il numero di famiglie è cresciuto dell'11,5%, con un contributo sostanziale da parte della popolazione straniera. In altre parole, ciò significa che la domanda di nuova edificazione è sostenuta non tanto, o non più, dalla crescita demografica, quanto dalla moltiplicazione dei nuclei familiari, e cioè dalla trasformazione strutturale in atto ormai da molti anni nella popolazione e nella società italiana (ISTAT, 2009, p. 152).

Poiché l'ISTAT, nell'ambito della contabilità ambientale, provvede anche alla stima dell'edificazione in senso stretto (considerando unicamente le superfici coperte dagli edifici), è possibile evidenziare un progressivo rallentamento dell'espansione delle superfici coperte nel periodo tra il 1980 e il 2009, giacché questa è passata dai circa 4.000 ettari/anno dei primi anni Ottanta fino a un livello medio di poco superiore ai 2.000 ettari/anno nella seconda metà dello scorso decennio, con un'ulteriore contrazione negli ultimi due anni sempre per effetto della crisi economica. Quindi, la molto maggiore estensione delle superfici delle località abitate va intesa proprio come indicativa di una tendenza all'aumento relativo del consumo di suolo per unità di superficie edificata.

L'analisi dei dati delle basi territoriali censuarie, poi, rivela come la spinta al consumo di suolo non sia stata omogenea su tutto il territorio nazionale, sia per questioni strettamente legate alla morfologia di quest'ultimo, sia per ragioni parzialmente indotte dalle diverse disponibilità economico-finanziarie e, in parallelo, dalla presenza di seconde e terze case. La superficie urbanizzata è, in generale, più elevata nel Centro-Nord (dove sfiora il 13% del totale regionale in Veneto e Lombardia), mentre nel Mezzogiorno, valori superiori alla media si riscontrano solo in Campania, col 9,5%; all'altro estremo, valori sotto il 2% si registrano in Valle d'Aosta e Basilicata.

Il confronto delle basi territoriali tra il 2001 e il 2011 mette in evidenza la forte spinta all'edificazione nelle aree del paese interessate da significativi fenomeni di urbanizzazione. Da questo particolare punto di vista, l'estensione delle località abitate risulta più pronunciata nelle regioni meridionali e, in particolare, in Basilicata, Molise e Puglia. Di converso, in alcune regioni italiane il consumo di suolo e la crescita dell'estensione delle località abitate sono state molto più contenute: è il caso della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige la cui crescita rallentata sembra poter essere ricondotta a più efficaci politiche di governo del territorio, mentre in Liguria (quinta regione per consumo di suolo) l'espansione dell'edificato risulta "bloccata" da evidenti barriere morfologiche.

Considerando i risultati provvisori del Censimento della popolazione italiana al 2011 risulta che, rispetto al 2001, il complesso delle località e dei centri è cresciuto in misura modesta per effetto dell'espansione delle località esistenti e dell'elevato numero di fusioni tra località intervenute nel decennio. Anche questi dati, disaggregati a livello regionale, evidenziano alcune particolarità dello sviluppo urbano: al centro-nord, infatti, il consumo di suolo si è principalmente concretizzato attraverso l'espansione di località esistenti o per fusione tra località contigue¹², mentre in alcune regioni del Mezzogiorno è prevalsa la tendenza alla creazione di nuove località abitate. L'edificazione di nuovi agglomerati risulta particolarmente rilevante in regioni come Puglia, Sicilia e Sardegna, caratterizzate da ampi

¹² La fusione di località esistenti che è molto rilevante in alcune regioni del Centro-Nord, evidenzia una modalità di consumo di suolo che, spesso, ha finito per annullare i vuoti interstiziali che consentivano di interrompere il *continuum* spaziale dell'urbanizzato.

spazi agricoli e rurali, dove tradizionalmente l'incidenza del tessuto urbanizzato era relativamente debole. Di conseguenza appare realistico ipotizzare che questa nuova pressione dell'urbanizzazione rischi di alterare un equilibrio storico fra paesaggio e insediamento.

Le località abitate italiane, d'altra parte, restano in prevalenza di piccole dimensioni territoriali e seguono chiaramente, seppure con qualche eccezione, un modello insediativo prevalentemente disperso e frammentato sul territorio. L'estensione dei centri abitati italiani, infatti, ha una superficie media di appena 0,81 kmq, risultando significativamente elevata solo in alcune regioni del Centro-Sud. A tale modello, conosciuto con la denominazione della "città sparpagliata", si contrappone il policentrismo (o decentramento concentrato) che, invece, si manifesta attraverso un'urbanizzazione in direzione dei centri minori, ma con processi insediativi compatti e la formazione di regioni urbane policentriche.

A questo riguardo va infine osservato che la dispersione insediativa costituisce un modello relativamente meno sostenibile dal punto di vista sia ambientale sia socio-economico, con implicazioni negative anche per la spesa pubblica (Fregolent e Tonin, 2011). In effetti, sotto il profilo puramente ambientale, esso tende a consumare una risorsa (il suolo) che in Italia è particolarmente scarsa; dal punto di vista dei cittadini, invece, riduce l'accessibilità individuale ai servizi e alle opportunità offerte da centri urbani di dimensioni medio-grandi. Su entrambi i versanti, il costo relativo della fornitura di infrastrutture e servizi indotti dalla crescente domanda di mobilità sembra essere destinato ad aumentare, determinando al tempo stesso congestione sulle reti e costi esterni ambientali, tanto più elevati quando la domanda di mobilità è prevalentemente soddisfatta attraverso i mezzi di trasporto privati.

2.2 La distribuzione regionale del patrimonio immobiliare e del suo valore

Uno degli elementi che finora risultava poco noto in Italia era costituito dall'ammontare del valore dello *stock* immobiliare e dalla sua distribuzione territoriale, nonostante che esso risulti di fondamentale rilievo ai fini di una consapevole gestione dell'autonomia impositiva da parte degli Enti locali, dal momento che questa – come ampiamente noto – grava in gran parte sul patrimonio immobiliare e sulla destinazione d'uso. Recentemente, però, l'Agenzia del Territorio ha istituito l'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) che è diventato un importante punto di riferimento non solo per gli operatori del mercato immobiliare, ma anche per gli studiosi che hanno interesse a questo tipo d'informazioni, grazie alla loro diffusione (Agenzia del Territorio, 2010 e Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio, 2010). Infatti, i dati resi disponibili dall'OMI che sono divenuti una fonte ufficiale sempre più completa, puntuale e più facilmente comparabile, si prestano a molteplici analisi e studi che permettono di migliorare l'interpretazione dei fenomeni territoriali¹³. Tra questi studi anche quello sulla distribuzione dello *stock* immobiliare esistente nelle regioni italiane, al fine di mettere in risalto le disparità regionali rinvenibili anche da questo punto di vista.

Sulla base dei dati riportati nella terza edizione della rilevazione in questione, presentata nel 2011, è stata condotta dallo stesso Direttore dell'OMI un'analisi della loro distribuzione territoriale, tenendo presente che i dati desumibili dalle diverse fonti disponibili¹⁴ non solo non sono completamente omogenei tra loro, ma non consentono neppure elaborazioni incrociate. Per questo motivo appare particolarmente interessante presentare qui di seguito i risultati delle elaborazioni e delle stime effettuate partendo dai dati diffusi dalle varie fonti disponibili e riguardanti l'articolazione per regioni dei dati sullo *stock*, sui valori catastali e sui valori di mercato disaggregati per tipologie immobiliari (Guerrieri, 2012).

¹³ In particolare l'OMI diffonde i dati sulle quotazioni immobiliari a un livello di aggregazione territoriale addirittura sub-comunale.

¹⁴ Si tratta dell'archivio del Catasto, gestito dall'Agenzia del Territorio e riguardante tutte le tipologie immobiliari, e del Censimento ISTAT che invece riguarda le sole abitazioni.

Nella seguente tabella compare la distribuzione per regioni del valore complessivo delle abitazioni di proprietà delle persone fisiche (escluse le pertinenze) e del Valore Imponibile Potenziale (VIP), che rappresenta il valore calcolato su base catastale. Inoltre, nella colonna centrale della stessa tabella sono riportate le differenze tra i valori percentuali delle due distribuzioni regionali, da cui risulta che per sette regioni – tra cui la Campania – la quota del valore di mercato del loro patrimonio abitativo sul totale nazionale è superiore a quella corrispondente basata sui valori catastali; per altre dodici regioni, invece, tra cui la Lombardia, la quota del valore di mercato pesa di meno di quella ottenuta col VIP.

Tabella 1: Distribuzione regionale del valore delle abitazioni e del VIP abitazioni al 2009

Regioni	Distribuzione regionale valore abitazioni (%)	Distribuzione regionale VIP abitazioni (%)	Differenze Valore - VIP	Valore pro capite valore (in euro)	Valore pro capite VIP (in euro)
Piemonte	7,28	8,08	- 0,80	95.716	29.356
Valle d' Aosta	0,45	0,40	+ 0,04	203.540	51.062
Lombardia	15,40	17,21	- 1,81	91.596	28.291
Liguria	5,09	4,76	+ 0,33	184.252	47.578
Veneto	8,00	8,42	- 0,42	95.161	27.690
Friuli V.G.	1,81	2,34	- 0,53	85.616	30.648
Emilia-R.	8,35	8,31	+ 0,05	111.515	30.644
Toscana	9,11	6,70	+ 2,42	142.805	28.997
Umbria	1,23	1,34	- 0,11	79.920	23.989
Marche	2,53	2,18	+ 0,35	93.829	22.312
Lazio	14,30	14,12	+ 0,18	147.103	40.125
Abruzzo	1,71	2,05	- 0,34	74.788	24.737
Molise	0,32	0,44	- 0,12	58.331	22.168
Campania	9,11	7,18	+ 1,92	91.374	19.916
Puglia	4,81	5,55	- 0,73	68.899	21.944
Basilicata	0,51	0,57	- 0,05	50.944	15.520
Calabria	1,75	1,95	- 0,20	50.990	15.687
Sicilia	5,75	5,92	- 0,16	66.689	18.946
Sardegna	2,47	2,48	- 0,02	86.168	23.995
Italia	100,00	100,00	---	98.538	27.230

Fonte: Guerrieri (2012)

Le differenze tra le due serie di valori d'incidenza percentuale, essendo uguali le “quantità fisiche”, dipendono unicamente dalle variazioni dei prezzi degli immobili intervenute in due decenni, cioè tra il 1989 –l'anno precedente all'ultimo in cui sono stati rivisti gli estimi – e il 2009. In altre parole, i differenziali appena sottolineati dipendono dai differenti plusvalori generatisi nel periodo 1989-2009, in seguito ai diversi prezzi medi fissati dal mercato.

Ne consegue che la “capacità fiscale”, connessa alla base imponibile territoriale, presenta significative variazioni.

Nelle due ultime colonne della stessa tabella sono riportati invece i dati pro capite del valore delle abitazioni e del VIP. Da essi emerge, oltre al fatto che i dati riguardanti le regioni

meridionali sono tutti inferiori a quello medio nazionale, anche che il rapporto tra il dato massimo (Valle d'Aosta) e quello minimo (Basilicata) è di ben 4 volte; un po' inferiore, ma comunque anch'esso molto elevato, è il dato ottenuto dal medesimo rapporto calcolato su base catastale, dal momento che risulta pari a 3,3 volte. Per un efficiente funzionamento del sistema dei tributi sugli immobili, ancor più se parzialmente decentrato a livello comunale come quello italiano, si pone con evidenza un problema in merito alla distribuzione territoriale delle basi imponibili, giacché dovrebbe esservi coerenza tra esse al fine di evitare sia iniquità di trattamento tra cittadini, sia distorsioni nella connessa allocazione territoriale delle risorse finanziarie. In altri termini, non può essere ammessa una divergenza così ampia tra le basi imponibili che fanno riferimento ai prezzi di mercato e quelle che si basano sulla determinazione catastale.

In conclusione, la scontata differenziazione territoriale delle basi imponibili inerenti gli immobili – inevitabile in un sistema ancora fortemente dualistico come quello italiano – è purtroppo ulteriormente alterata dall'elevato divario esistente tra le diverse basi imponibili dei tributi istituiti e applicati ai vari livelli di governo. Sarebbe quindi fortemente auspicabile una riduzione di un simile divario, al fine di armonizzare le basi imponibili dei tributi erariali e di quelli locali.

3. Il ruolo svolto dagli Enti locali nel decennio scorso mediante la concessione di permessi a costruire

3.1 Aspetti metodologici della rilevazione e risultati sul numero dei permessi

Se s'ipotizza che i permessi di costruire (o autorizzazioni a costruire)¹⁵ siano scambiati su un mercato come qualsiasi altro "bene economico", si potrebbe sostenere che finora ci si è occupati solo del versante della domanda, vale a dire della quantità di domanda avanzata dai proprietari (popolazione e imprese) dei terreni al fine di ottenerne la trasformazione della destinazione d'uso. In altre parole, finora non ci si è mai occupati del versante dell'offerta, cioè della quantità di autorizzazioni che vengono effettivamente rilasciate a questo medesimo fine da parte delle competenti Amministrazioni comunali, la cui attività risulta certamente ancora più interessante ai fini dell'indagine che si sta qui conducendo.

In questo paragrafo, pertanto, ci si occuperà proprio di tale aspetto, in modo d'acquisire la maggiore quantità possibile d'informazioni circa il contributo che, più o meno consapevolmente, le Amministrazioni pubbliche maggiormente responsabili della funzione di pianificazione urbanistica e territoriale, cioè quelle comunali, hanno fornito nello scorso decennio al processo dell'urbanizzazione e dei connessi fenomeni (dispersione urbana, consumo di suolo, ecc.) che di solito vengono negativamente valutati.

Prima di entrare nel merito dell'illustrazione dei risultati ottenuti mediante le elaborazioni condotte, pare opportuno soffermarci su alcuni aspetti di metodo, giacché quello qui adottato si discosta abbastanza nettamente da quello solitamente più diffuso. Infatti, si è deciso di avvalersi di una fonte ufficiale di documentazione statistica, elaborata e diffusa dall'ISTAT¹⁶,

¹⁵ Secondo la definizione ufficiale "il permesso di costruire è l'autorizzazione onerosa alla realizzazione o trasformazione di manufatti edilizi rilasciata dal Sindaco dietro presentazione di progetto".

¹⁶ Ci si riferisce a ISTAT (anni vari), nella quale viene precisato che "la rilevazione dei permessi di costruire ha cadenza mensile e copertura totale; essa raccoglie informazioni sui progetti di fabbricati nuovi, residenziali e non residenziali, e sugli ampliamenti di fabbricati preesistenti, per i quali sia stato ritirato regolare «permesso di costruire» presso gli uffici comunali di competenza. Le trasformazioni e le ristrutturazioni di fabbricati già esistenti, che non comportano variazioni di volumi degli stessi, non rientrano nel campo di rilevazione. L'unità di analisi è costituita dalla singola opera, rappresentata da un intero fabbricato nuovo, anche se demolito e interamente ricostruito, o dall'ampliamento di un fabbricato preesistente. Poiché non tutte le amministrazioni comunali collaborano alla rilevazione, le informazioni raccolte sono sottoposte a una procedura di integrazione delle mancate risposte che rende possibile la costruzione di stime riferite all'universo teorico dei rispondenti".

i cui dati però sono stati impiegati in modo diverso rispetto all'approccio utilizzato ai fini della loro illustrazione da parte dello stesso Istituto di statistica. Più precisamente, il metodo qui adottato si differenzia per alcuni aspetti al fine di renderlo simile a quello seguito dall'OMI per determinare il valore del patrimonio immobiliare disponibile nelle varie regioni del nostro paese:

i) innanzi tutto, il metodo qui adottato si caratterizza per un maggior livello di aggregazione nel condurre l'analisi dei fabbricati, giacché si è rinunciato alla distinzione per tipologia tra fabbricati residenziali e quelli non residenziali;

ii) inoltre per non aver considerato come criterio di misurazione la loro cubatura, bensì la superficie;

iii) infine, l'analisi che si sta per presentare tende a individuare i caratteri strutturali dei fenomeni che emergono nel lungo periodo, anziché essere di tipo congiunturale come quella condotta dall'ISTAT, anche per il semplice motivo che l'interesse dell'Istituto è prevalentemente rivolto a cogliere ed evidenziare l'andamento del settore delle costruzioni, quale componente del complessivo sistema produttivo nazionale¹⁷.

In ogni caso, le elaborazioni condotte riguardano due variabili, costituite per la precisione dal numero totale dei nuovi fabbricati (residenziali e non) e dalla superficie dei nuovi fabbricati e degli ampliamenti di quelli esistenti; per tali variabili si è determinata la consistenza assunta nel periodo compreso tra il 2000 e il 2010, privilegiandone in questa sede la distribuzione regionale e cercando di metterla in relazione con altre variabili (totale della popolazione residente e totale della superficie), ritenute utili per valutarne l'effettiva rilevanza.

In estrema sintesi, i principali risultati che si ritiene opportuno evidenziare sono i seguenti.

A prescindere dall'andamento temporale fatto registrare nel periodo considerato, dal punto di vista della distribuzione regionale dei permessi concessi, questa risulta concentrata – come ci si poteva immaginare – nelle più grandi e sviluppate regioni settentrionali, quali Lombardia e Veneto, dove le numerose Amministrazioni comunali ivi presenti hanno rilasciato nel complesso poco più di un quarto del totale nazionale dei permessi. Tutte le altre regioni, con esclusione dell'Emilia-Romagna e della Sicilia, seguono ovviamente a notevole distanza.

Ancor più significativa, però, è la distribuzione territoriale del numero dei permessi rapportato alla popolazione residente in ciascuna regione (grafico1), in base alla quale la graduatoria cambia radicalmente rispetto alla precedente, giacché ai primi due posti si collocano la Sardegna e il Trentino-Alto Adige, cioè due regioni molto diverse tra loro da vari punti di vista tra cui anche quello geografico: una è un'isola, mentre l'altra è addirittura una regione alpina. Esse però sono accomunate dalla loro indiscutibile vocazione e specializzazione in campo turistico, per cui il valore per loro ottenuto che è più che doppio rispetto alla media nazionale, va molto probabilmente attribuito alle licenze rilasciate per la costruzione sul loro territorio di numerose case di vacanza, nonché delle altre strutture ricettive (alberghi, *residence*, ecc.), ritenute evidentemente necessarie per ospitare un numero crescente sia di turisti italiani, provenienti dalle altre regioni, sia di quelli stranieri. Seguono altre due regioni, altrettanto diverse dal punto di vista morfologico e geografico (il Molise e la Valle d'Aosta), sebbene anche in questo caso possa essere individuato un elemento comune nelle loro piccole dimensioni (sia dal punto di vista demografico che territoriale), rispetto alle quali i permessi

(ISTAT, 2011, p. 416). La segnalazione della possibilità di mancate risposte da parte di un certo numero di Comuni fa presumere che i dati rilevati in merito alle nuove costruzioni siano in qualche misura sottostimati e che la sottostima sia prevalentemente attribuibile ai Comuni di piccola dimensione ubicati nelle regioni meridionali, giacché si presume che tale fenomeno si differenzi anche per la dimensione demografica e per la posizione geografica dei comuni non rispondenti.

¹⁷ Lo stesso ISTAT sostiene che "l'importanza delle informazioni derivanti dai dati sui permessi di costruire è legata alla loro capacità di fornire segnali anticipatori dell'attività edilizia". Infatti, le nuove abitazioni previste e la relativa superficie utile abitabile indicano l'evoluzione dell'attività di una parte importante del settore delle costruzioni.

concessi hanno prodotto un patrimonio immobiliare sovradimensionato rispetto al numero dei residenti, anche se per finalità produttive diverse (non solo turistiche, ma anche produttive). All'estremo opposto, si trovano due regioni costiere, una settentrionale (Liguria) e l'altra meridionale (Campania), con valori vicini alla metà del dato medio nazionale. Mentre nel caso della Campania il fattore interpretativo molto probabilmente è quello esattamente opposto del precedente, cioè il permanere dello squilibrio fra la quantità di popolazione residente e quella del patrimonio immobiliare disponibile, nel caso della Liguria si ritiene di dover attribuire la limitata disponibilità di fabbricati, residenziali e produttivi, alla materiale quanto oggettiva impossibilità di individuare ulteriori appezzamenti di terreno da destinare alla fabbricazione, a causa della particolare situazione morfologica della regione.

3.2 I risultati circa la superficie autorizzata

Prima di passare a considerare la superficie dei fabbricati ai quali è stato concesso il permesso di edificazione, vanno ricordati alcuni fenomeni tra loro connessi, sebbene siano ampiamente noti: vale a dire la progressiva contrazione della dimensione dei fabbricati costruiti, a causa sia della minore disponibilità finanziaria degli acquirenti/proprietari, sia dei maggiori costi che le imprese costruttrici devono sostenere, sia infine della contrazione dell'ampiezza delle famiglie.

Questi fattori, infatti, tendono a riflettersi anche sull'incidenza sul totale nazionale della distribuzione territoriale della superficie autorizzata, sia per i nuovi fabbricati soltanto, sia anche per gli ampliamenti (grafici 2 e 3), dal momento che essa risulta mediamente ancora più concentrata, rispetto a quella del numero dei permessi, in tre sole regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), che – oltre ad essere le più sviluppate del paese o, comunque, più sviluppate dal punto di vista economico e reddituale rispetto a quelle del Mezzogiorno – sono anche quelle che dispongono di una struttura produttiva maggiormente in grado di far fronte alle gravi difficoltà incontrate nella seconda metà del decennio scorso.

Rapportando la superficie autorizzata per la costruzione di soli nuovi fabbricati oppure anche degli ampliamenti alla superficie totale della corrispondente regione (grafici 4 e 5), tornano a prevalere le regioni settentrionali della Lombardia e del Veneto, seguite a una certa distanza da regioni distribuite in tutte le tre grandi ripartizioni territoriali, quali l'Emilia-Romagna, il Lazio e la Campania, dove è discretamente aumentata la superficie delle nuove costruzioni progettate. All'estremo opposto della graduatoria si collocano le due regioni già menzionate della Valle d'Aosta e del Molise, questa volta accompagnate dalla Basilicata, in cui invece la superficie dei nuovi fabbricati da edificare risulta estremamente contenuta.

Per cercare di giungere a conclusioni univoche si è provveduto a calcolare un semplice, quanto originale indice, denominato "indice di concentrazione edilizia", in quanto i suoi valori sono ottenuti mediante il rapporto fra la superficie e il numero dei fabbricati, nuovi e ampliati, che sono stati autorizzati nel decennio ormai concluso. In effetti, appare del tutto convincente il grafico 6 dove sono rappresentati gli indici medi di concentrazione per ciascuna regione. Il valore più elevato di tutti è ovviamente quello della Lombardia che è anche l'unico a superare i 1.000 mq per ciascun fabbricato autorizzato nel complesso del periodo considerato; valori inferiori a questo, ma superiori alla media nazionale sono poi evidenziati in ordine decrescente dalle regioni Emilia e Marche, nonché da Veneto, Lazio e Piemonte.

Come si può constatare le regioni nelle quali è stata autorizzata la costruzione e l'ampliamento di fabbricati, residenziali e produttivi, di maggiori dimensioni, sono tutte regioni del Centro-Nord, dove evidentemente ogni fabbricato, sia esso destinato a usi residenziali che produttivi, risulta più grande della media nazionale (pari a meno di 800 mq), ma soprattutto del fabbricato tipo che è stato autorizzato dalle Amministrazioni comunali operanti in tutte le regioni meridionali, in almeno due delle quali (Sicilia e soprattutto

Sardegna) i fabbricati risultano in media di dimensione nettamente inferiore alla già menzionata media nazionale.

Per quanto finora rilevato sembra di poter affermare che i permessi a edificare o ampliare fabbricati risultino essere stati rilasciati in modo più concentrato nelle regioni centro-settentrionali rispetto a quelle meridionali del nostro paese. Ciò appare in linea, del resto, con la morfologia prevalente dei loro territori che – come emerge dai dati riportati nella tabella 2 – sembra assumere così il ruolo di fattore determinante ai fini del manifestarsi dei fenomeni finora trattati.

Tabella 2: Composizione % della superficie delle regioni per zone altimetriche

Regioni	Pianura	Collina	Montagna	Collina + Montagna
Piemonte	26,44	30,31	43,26	73,56
Valle d'Aosta	0,00	0,00	100,00	100,00
Lombardia	47,05	12,42	40,53	52,95
Trentino-A. Adige	0,00	0,00	100,00	100,00
Veneto	56,38	14,48	29,14	43,62
Friuli-V. Giulia	38,13	19,33	42,54	61,87
Liguria	0,00	34,91	65,09	100,00
Emilia-Romagna	47,78	27,09	25,13	52,22
Toscana	8,39	66,51	25,10	91,61
Umbria	0,00	70,72	29,28	100,00
Marche	0,00	68,83	31,17	100,00
Lazio	19,90	53,99	26,10	80,10
Abruzzo	0,00	34,89	65,11	100,00
Molise	0,00	44,66	55,34	100,00
Campania	14,66	50,77	34,57	85,34
Puglia	53,26	45,26	1,48	46,74
Basilicata	8,04	45,12	46,85	91,96
Calabria	8,98	49,19	41,83	91,02
Sicilia	13,85	62,23	23,92	86,15
Sardegna	18,93	67,09	13,98	81,07
ITALIA	23,16	41,63	35,21	76,84

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

In altre parole, la semplice descrizione delle rappresentazioni grafiche dei risultati delle elaborazioni effettuate porterebbe a supporre che in regioni settentrionali (come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) in cui la parte prevalente del loro territorio è costituita da pianura le città tendono di norma ad espandersi in modo progressivo e tendenzialmente continuo, accentuando la congestione che solitamente si nota nelle grandi aree metropolitane. Invece, nelle regioni centro-meridionali in cui la parte prevalente, se non addirittura la totalità del loro territorio non è pianeggiante, bensì collinare e montana, e dove il territorio si articola magari in vallate non comunicanti tra loro – è inevitabile trovarsi di fronte a una distribuzione sia delle abitazioni che delle aziende più frammentata e distanziata, con un conseguente aumento sia della dispersione dei fabbricati sia della mobilità (pubblica e privata) degli individui¹⁸.

¹⁸ Ovviamente, le immagini descritte nel testo per le varie regioni possono trovare delle eccezioni, sia al Nord, dove Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige sono totalmente montane, sia al Sud, dove la Puglia risulta invece prevalentemente pianeggiante; in quest'ultimo caso, però, la struttura urbana che è tendenzialmente costituita da

città di media dimensione, si differenzia da quella del resto del Mezzogiorno, andando in tal modo a confermare la regolarità della relazione evidenziata.

4. I rapporti tra espansione urbana e finanza locale: una prima verifica a livello regionale

4.1 Le entrate comunali provenienti dall'urbanizzazione nel decennio scorso

Trattando di finanza pubblica a livello locale connessa col territorio appare particolarmente opportuno condurre l'analisi a scala regionale, al fine di verificare se il comportamento tenuto dalle varie Amministrazioni comunali italiane nell'accompagnare il processo di urbanizzazione sia differente a seconda della regione in cui queste operano, sempre alla luce della situazione di profondo squilibrio socio-economico e reddituale tuttora esistente all'interno del nostro paese.

Pertanto, in questo capitolo si esaminano i dati riguardanti i proventi comunali derivanti dall'espansione urbana, cioè i contributi di costruzione, così come rilevati dalla fonte ufficiale di documentazione costituita dall'ISTAT (anni vari) e poi elaborati¹⁹. Per stabilire l'importanza relativa fatta registrare da tale voce di entrata comunale si sono calcolate, per ciascuna regione, l'incidenza media sulle entrate totali, l'incidenza media sul totale nazionale e infine l'incidenza media sul rispettivo PIL (Grafici 7-9).

Anche se lo si poteva immaginare, soprattutto sulla base del ruolo rivestito da tale regione nel panorama economico-produttivo nazionale, quella che si staglia rispetto a tutte le altre è la Lombardia, giacché – rappresentando da sola un quarto del totale nazionale dei contributi di costruzione – evidenzia i valori più elevati: poco più del 12% per quanto riguarda l'incidenza sul totale delle entrate delle Amministrazioni comunali e lo 0,65% circa per quanto concerne l'incidenza dei proventi comunali sul corrispondente PIL regionale.

Quello che era difficile da immaginare è la distanza che separa la Lombardia da tutte le altre regioni, ivi comprese anche le altre del Centro-Nord. Infatti, le regioni che si collocano dopo la Lombardia in tutte e tre le graduatorie sono l'Emilia-Romagna, il Lazio e la Toscana, i cui valori di incidenza relativa sono sempre tutti inferiori alla metà di quelli lombardi. Pertanto, il divario che separa la Lombardia da queste tre regioni è nettamente superiore rispetto a quello rilevabile per la loro dimensione demografica e geografica. Di conseguenza, sembra di poter fin d'ora avanzare la supposizione secondo la quale le Amministrazioni comunali lombarde si siano avvalse di questa fonte d'entrata in misura decisamente superiore rispetto a quella delle altre regioni, poggiando su di essa la notevole espansione urbana che era stata colta in precedenza, vale a dire in sede di analisi dei permessi di costruire sia per i fabbricati residenziali sia per gli altri fabbricati. In altre parole, i Comuni lombardi, a differenza certamente di quelli piemontesi, hanno sviluppato una ben precisa strategia finanziaria sui contributi di costruzione. Inoltre, invece di aver subito l'urbanizzazione in seguito all'ingresso o al sorgere sul loro territorio di nuove famiglie e imprese, l'hanno piuttosto accompagnata, avvalendosi per gli aspetti positivi che questa comportava, ma anche senza forse rendersi pienamente conto delle connesse implicazioni negative (in termini di congestione, inquinamento, ecc.) che l'aumento dell'estensione del territorio urbanizzato avrebbe comportato nel medio-lungo periodo.

All'estremo opposto della graduatoria si trovano invece regioni appartenenti a tutte e tre le circoscrizioni territoriali, talvolta aventi in comune tra loro la ridotta dimensione (Valle d'Aosta al Nord, Umbria al Centro, Basilicata e Molise al Sud), ma anche regioni non particolarmente piccole, come il Friuli V.G., l'Abruzzo e la Calabria. Presumibilmente anche in queste ultime regioni la ridotta applicazione dei contributi di costruzione da parte delle Amministrazioni comunali ha rispecchiato una strategia analoga a quella della Lombardia, avvalendosi però di tariffe (o costi di costruzione) più basse, al fine di non ostacolare o

¹⁹ Come per le variabili trattate nel precedente paragrafo, anche per quelle affrontate nel presente sono allegate solo le rappresentazioni grafiche dei risultati delle elaborazioni effettuate per il periodo 2000-2010.

addirittura favorire l'edificazione sul loro territorio di nuovi fabbricati o l'ampliamento di quelli già esistenti.

Poiché in seguito al passaggio dai valori correnti a quelli costanti (Grafico 10) non emergono sostanziali variazioni nella graduatoria già sommariamente descritta²⁰, si può passare a considerare i valori pro capite, vale a dire quelli rapportati alla popolazione residente (Grafico 11). In questo caso, il quadro cambia radicalmente, giacché sebbene la Lombardia resti al vertice – con un valore di circa 60 euro per abitante – essa viene affiancata da Emilia-Romagna e Toscana²¹. Inoltre, essa viene avvicinata da altre regioni settentrionali, che precedentemente non avevano evidenziato valori particolarmente elevati; trattandosi, però, di regioni montane come Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige è facile presumere che gli elevati valori dei proventi dei contributi di costruzione che sono stati riscossi riguardino la costruzione di seconde case di vacanza, magari occupate da persone residenti in regioni diverse. Per altre regioni, sia del Nord (Friuli V.G.) che del Sud (Campania, Calabria e Sicilia), i valori pro capite rimangono poco elevati, presumibilmente perché si tratta in genere di regioni densamente abitate, dove però l'ammontare dei contributi riscossi deriva dall'adozione di tariffe alquanto modeste²².

Se, infine, i valori dei proventi vengono rapportati alla superficie autorizzata – anziché alla popolazione residente – si ottiene un'immagine ancora notevolmente diversa dalla precedente, ma che si ritiene particolarmente significativa (Grafico 12). Infatti, in questo caso i valori più elevati dei contributi di costruzione per unità di superficie (mq) autorizzata²³ sono appannaggio di regioni finora abbastanza trascurate, come la Liguria e la Toscana, seguite a una certa distanza dal Lazio e dalla Valle d'Aosta. Evidentemente in queste regioni a un ammontare relativamente elevato di proventi si affianca una superficie autorizzata relativamente limitata: a nostro avviso non tanto perché nello scorso decennio si sia seguito un approccio consapevole e sensibile nei confronti dell'impiego del suolo, quanto perché le superfici rimaste ancora disponibili ai fini dell'ulteriore espansione urbana stavano ormai scarseggiando, anche per fattori di natura morfologica del territorio: si pensi a città come Genova e Roma, oppure a coste prospicienti il mare Tirreno come quelle liguri e laziali.

4.2 La relazione esistente a livello regionale fra entrate e spese connesse all'urbanizzazione: in che misura le prime coprono le seconde ?

Se si consultano sia le statistiche sulla finanza comunale diffuse dalle fonti ufficiali (ISTAT, ecc.) sia direttamente i bilanci dei Comuni purtroppo non risulta possibile ottenere le informazioni circa i costi che sono stati sostenuti da queste Amministrazioni per le trasformazioni urbane da loro autorizzate (a scopo sia residenziale che produttivo).

²⁰ Il tasso che è stato applicato per deflazionare i valori correnti, infatti, è unico per l'intero paese e, pertanto, anche uguale per tutte le regioni.

²¹ Agnoletti e Ferraina (2010) hanno effettuato un'elaborazione del tutto analoga, sebbene riferita al più breve periodo 2001-2006, i cui risultati appaiono del tutto analoghi ai nostri, sia per quanto riguarda i valori medi, sia per quanto riguarda la graduatoria regionale; pertanto, si ritiene che la situazione qui presentata possa essere considerata sostanzialmente "strutturale" e, di conseguenza, anche non suscettibile di rilevanti variazioni nel prossimo futuro.

²² Purtroppo si deve trascurare di considerare il fenomeno dell'abusivismo, giacché su di esso – come si è già accennato – non si dispone di informazioni ufficiali e quelle esistenti, sebbene recenti, sono molto limitate, riguardando soltanto alcune regioni settentrionali; cfr. Legambiente (2012).

²³ Nel già citato lavoro di Agnoletti e Ferraina (2010) viene valutato il costo per unità di metro cubo, rapportando le entrate derivanti dal contributo di costruzione alla volumetria complessivamente autorizzata, sempre per il più breve periodo 2001-2006. Ciò nonostante, i risultati ottenuti sono perfettamente coincidenti con quelli conseguiti mediante il rapporto proventi/superficie, dal momento che l'entrata unitaria più elevata risulta proprio per Toscana, Liguria e Lazio. Anche in questo caso, dunque, siamo di fronte ad un fenomeno che può essere considerato ormai consolidato.

Poiché non sembra che tale grave lacuna conoscitiva circa l'ammontare delle spese per le opere di urbanizzazione sostenute dalle Amministrazioni comunali nel nostro paese possa trovare una soddisfacente soluzione entro un tempo ragionevole, e poiché si ritiene opportuno determinare in qualche modo l'incidenza fatta registrare dagli oneri di urbanizzazione sulle corrispondenti spese nel decennio scorso, si può pensare di ricorrere a una soluzione di *second best*. Tale soluzione consiste nel calcolare non l'incidenza dei soli oneri di urbanizzazione sulle corrispondenti spese, bensì quella dei contributi di costruzione sul totale delle spese di investimento effettuate dai Comuni, nella consapevolezza che si tratta di una soluzione che consente di determinare in via solo approssimativa l'incidenza che interessa.

Del resto, ad una soluzione simile sono già ricorsi altri studiosi, come Agnoletti e Ferraina (2010), assumendo appunto il rapporto tra contributi di costruzione e spese d'investimento come *proxy* della quantità di risorse provenienti dall'attività edilizia e destinate dalle Amministrazioni comunali all'infrastrutturazione delle nuove porzioni di territorio urbanizzate²⁴. Pertanto, si è ritenuto opportuno anche in questa sede di limitarci al calcolo del rapporto più semplice e grossolano, cioè quello fra i contributi di costruzione e le spese in conto capitale, tanto più che le opere di urbanizzazione primaria e secondaria interessano quasi tutti i settori d'intervento di competenza comunale.

I risultati di tale elaborazione sono raffigurati nel grafico 13 dal quale emergono informazioni di notevole interesse, soprattutto se confrontate con i corrispondenti valori pubblicati nel già più volte citato lavoro di Agnoletti e Ferraina (2010). Al di là di una comprensibile, quanto limitata discordanza fra i due insiemi di valori²⁵, relativamente al periodo comune (cioè il sessennio 2001-2006) i principali aspetti degni di essere sottolineati sono i seguenti:

- innanzi tutto, il fatto che – nonostante i dati sovrastimati riportati sia al numeratore che al denominatore del rapporto – i valori ottenuti a livello nazionale sono discretamente elevati, tanto che il valore medio per l'intero periodo qui considerato sfiora l'11%, a ribadire la rilevanza anche da un punto di vista strettamente quantitativo tuttora rivestita dai contributi di costruzione come quota delle entrate comunali destinate a sostenere almeno parte delle loro spese d'investimento;

- in secondo luogo, l'analisi per regioni porta in evidenza due regioni su tutte, cioè Emilia-Romagna e Toscana, con valori percentuali doppi rispetto alla media nazionale. Seguono poi regioni dell'Italia centrale, come Marche e Lazio, e regioni settentrionali, come Veneto e Piemonte, con valori d'incidenza che rimangono al di sotto del 15%. Le uniche regioni meridionali che presentano valori almeno vicini alla media nazionale sono Puglia, Sicilia e Abruzzo; per le altre cinque regioni meridionali l'incidenza dei contributi sugli investimenti è decisamente inferiore, collocandosi vicine alla metà del valore medio e decisamente lontane invece da quelli più elevati. Tali risultati, ovviamente, potrebbero essere ricondotti sia al limitato valore assunto dai contributi, sia all'elevato valore assunto dagli investimenti, ma si tende a propendere per la prima ipotesi, dopo quanto emerso dall'analisi precedentemente condotta.

In definitiva, appare sufficientemente chiaro che se anche in alcune regioni meridionali per vari motivi ci si trova di fronte a fenomeni di espansione urbana quantomeno disordinata, se non addirittura caotica, e comunque di livello qualitativo del tutto insoddisfacente per la congestione del traffico, la carenza di numerosi servizi pubblici, le varie forme di inquinamento, la deturpazione del paesaggio, ecc.), così come da tempo si lamenta da parte di

²⁴ Anche questi studiosi hanno motivato una simile soluzione sostenendo che non è stato loro possibile individuare in modo univoco – all'interno dei corrispondenti capitoli di spesa – le voci afferenti alla realizzazione delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria).

²⁵ Infatti, i motivi dell'accennata discordanza, dovrebbero essere costituiti dal fatto che i ricercatori dell'IRPET non si sono avvalsi di dati di fonte ISTAT, bensì di fonte ISAE, istituto che potrebbe aver considerato dati difforni da quelli qui impiegati (dati di cassa, anziché di competenza, ecc.).

vari studiosi (come, ad esempio, Pirani e Galimberti, 1996), tutto ciò va anche ricondotto ad una gestione dei vigenti strumenti pianificatori, amministrativi, economici e fiscali estremamente carente. Infatti, senza ritenere indispensabile una riforma fiscale di stampo ecologico (come quella suggerita da Pileri, 2009), sarebbe sufficiente che le Amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno si avvalessero – nonostante alcuni vincoli oggettivi, tra cui il minore valore dei fabbricati – in misura più adeguata delle numerose e variegata misure già a loro disposizione, che vanno da un'avanzata pianificazione territoriale esercitata a livello di area vasta, alla connessa perequazione finanziaria (Bruzzo e Zimmer, 2006) e a quella urbanistica (Micelli, 2011), fino ai più convenzionali contributi di costruzione dei quali esse devono stabilire e tenere aggiornate le tariffe. In tal modo, infatti, si potrebbero probabilmente ottenere centri urbani di dimensione ragionevole e di maggior livello qualitativo, nonché aree produttive compatibili dal punto di vista ambientale e territoriale, così come quelli che sappiamo esistere nelle città delle regioni del Nord-Est che – secondo la più recente indagine (Colombo, Michelangeli e Stanca, 2012) – possono vantare il più elevato livello di qualità di vita nel nostro paese.

5. Conclusioni

Trattandosi di un lavoro ancora provvisorio, giacché alcuni dati necessari per completare le elaborazioni non sono ancora disponibili, non sembra opportuno formulare delle vere e proprie conclusioni. Al più si possono formulare alcune ipotesi di considerazioni conclusive che potranno essere riprese e verificate quando appunto saranno disponibili tutte le informazioni quantitative previste dal piano di lavoro che si sta portando avanti per l'anno in corso, nell'ambito del più ampio programma di competenza dell'unità ferrarese coinvolta nel progetto di ricerca d'interesse nazionale menzionato all'inizio del presente quaderno.

Le principali impressioni che si percepiscono nell'attuale fase di lavoro sono dunque le seguenti:

- innanzi tutto, che da alcuni anni – anche a prescindere dalla crisi economico-finanziaria causata dai dubbi circa la sostenibilità dei debiti pubblici di alcuni paesi aderenti all'UEM – l'attività edilizia nel nostro paese sia andata progressivamente rallentando più o meno in tutte le regioni italiane, proprio per la natura strutturale della crisi che tende a ricadere su tutto il territorio nazionale in modo alquanto uniforme;
- in secondo luogo, che l'espansione edilizia si è concentrata in alcune regioni, tra cui anche qualcuna appartenente al Mezzogiorno, soprattutto in seguito alla proliferazione delle strutture ricettive, singole o collettive, destinate all'attività turistica. Gli altri possibili fattori causali, come l'espansione numerica delle residenze e delle imprese, sembra aver inciso in misura alquanto limitata nel periodo considerato, durante il quale il più generale processo di sviluppo socio-economico è proceduto a ritmi molto contenuti, quasi nulli;
- in questo panorama alquanto piatto, tuttavia, due regioni meridionali sembrano emergere per una più intensa iniziativa assunta dalle loro Amministrazioni comunali, sia nel concedere permessi di costruire, sia nel riscuotere i contributi di costruzione col cui gettito si dovrebbero finanziare le opere necessarie per rendere sostenibile l'espansione urbanistica: si tratta della Campania e della Puglia, anche se la prima emerge maggiormente per la concessione delle licenze rispetto alla seconda che invece tende a prevalere per un ricorso più consistente ai contributi da parte dei proprietari dei nuovi fabbricati che sono stati costruiti;
- si tratta anche di due regioni con dimensioni territoriali e demografiche certamente cospicue, dove è particolarmente elevata la densità demografica, favorita anche dalla conformazione del territorio che risulta più pianeggiante rispetto alle altre regioni meridionali;
- infatti, questo fattore naturale sembra risultare in definitiva quello maggiormente determinante ai fini dell'espansione edilizia, più dello stesso processo di sviluppo economico.

Appendice grafica

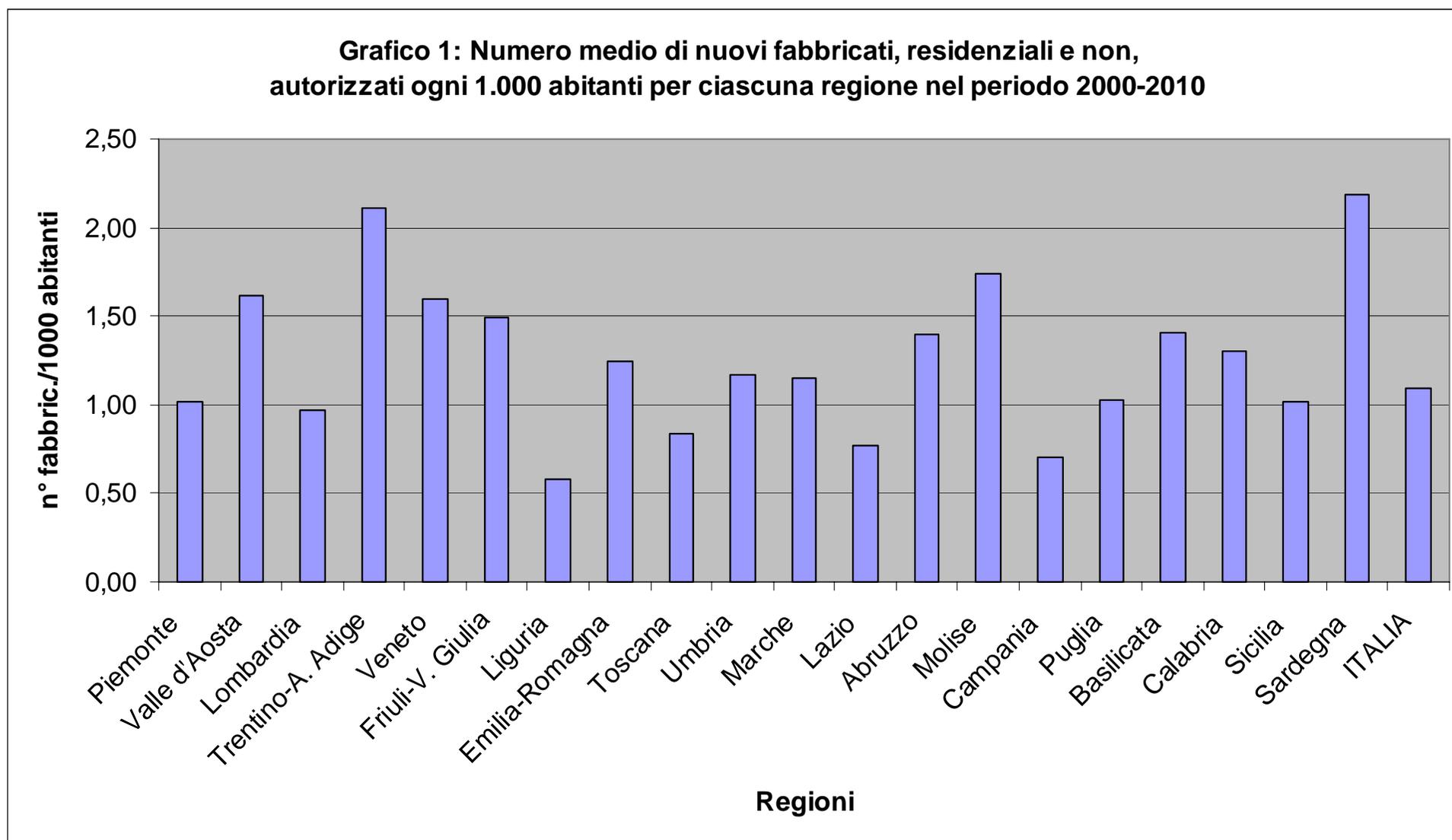


Grafico 2: Valore medio annuo della superficie autorizzata (in mq.) dei nuovi fabbricati, residenziali e non, per regione nel periodo 2000-2010

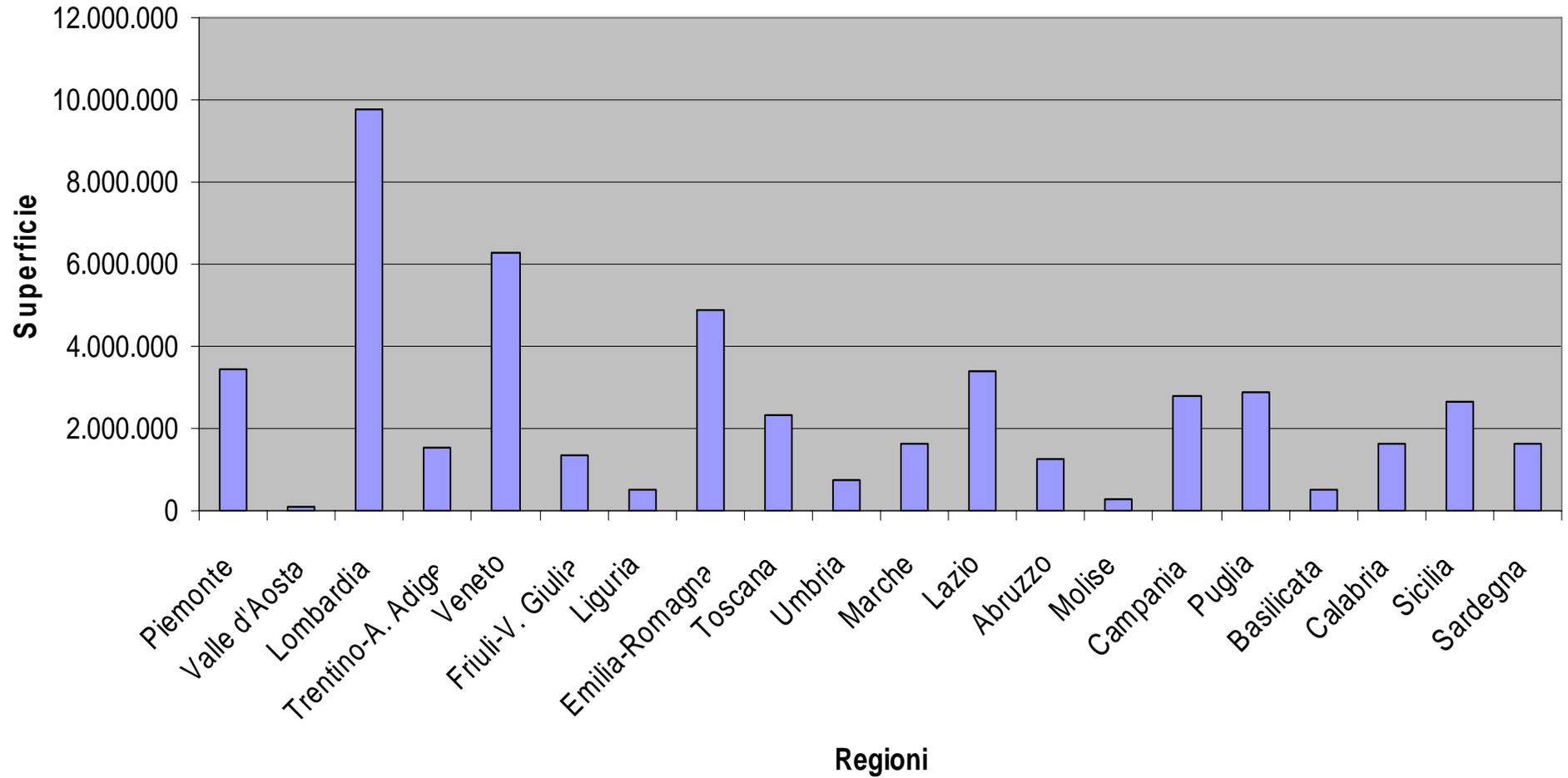


Grafico 3: Valore medio annuo della superficie autorizzata (in mq.) dei nuovi fabbricati e degli ampliamenti, residenziali e non, per regione nel periodo 2000-2010

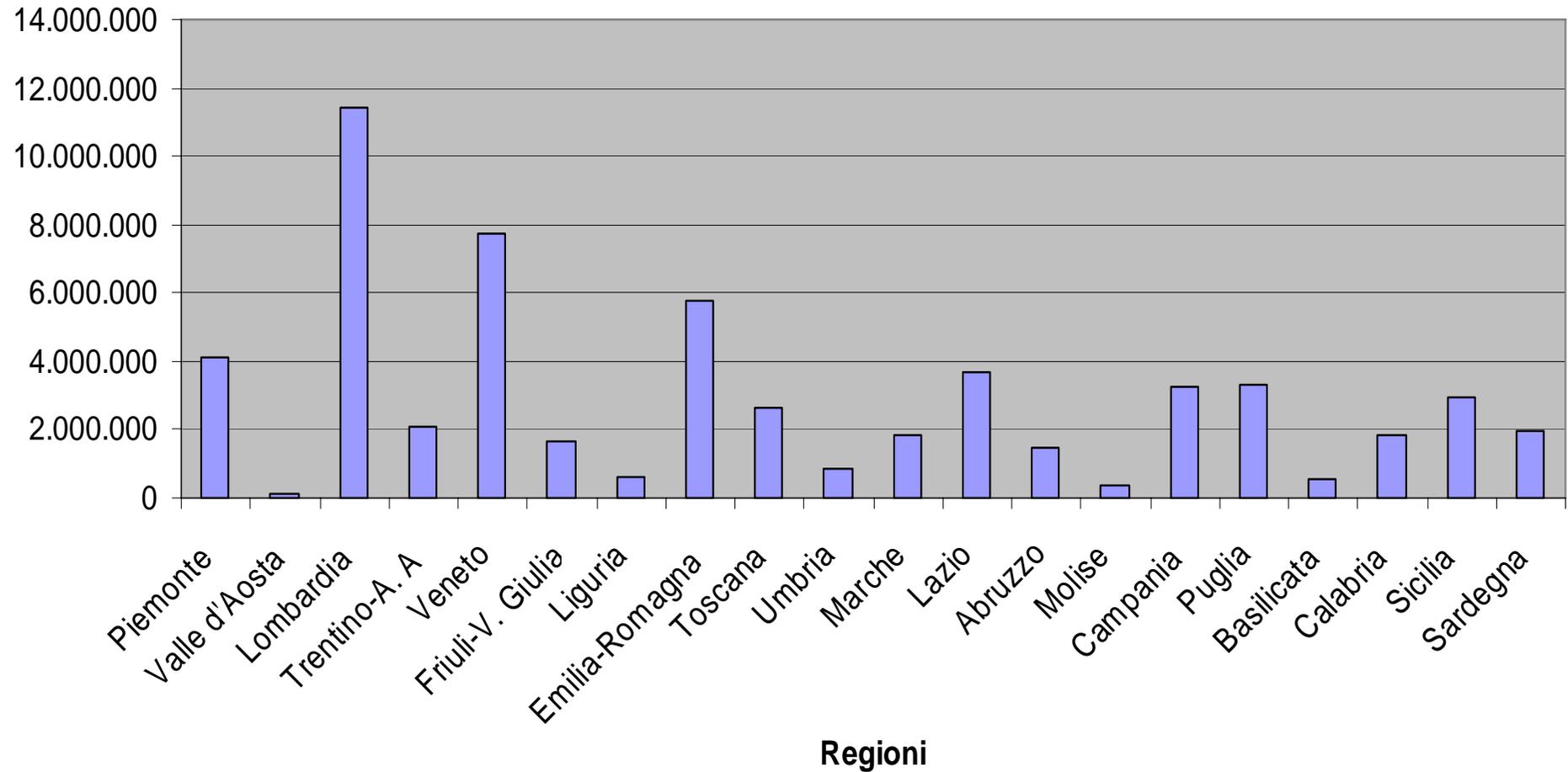


Grafico 4: Incidenza media della superficie complessivamente autorizzata per nuovi fabbricati, residenziali e non, su quella totale per regioni nel periodo 2000-2010

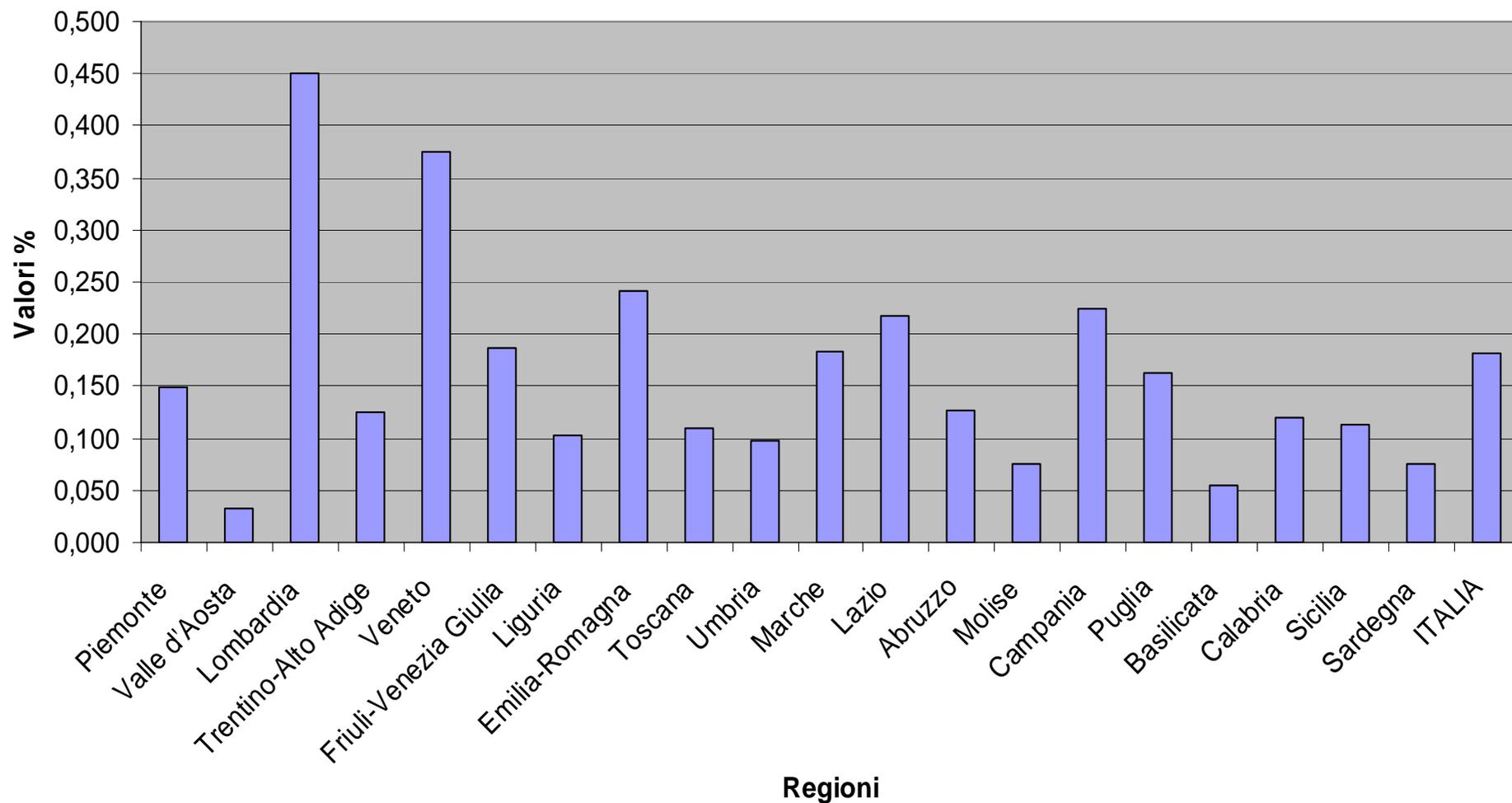


Grafico 5: Incidenza media % della superficie complessivamente autorizzata per nuovi fabbricati e ampliamenti, residenziali e non, su quella totale per regioni nel periodo 2000-2010

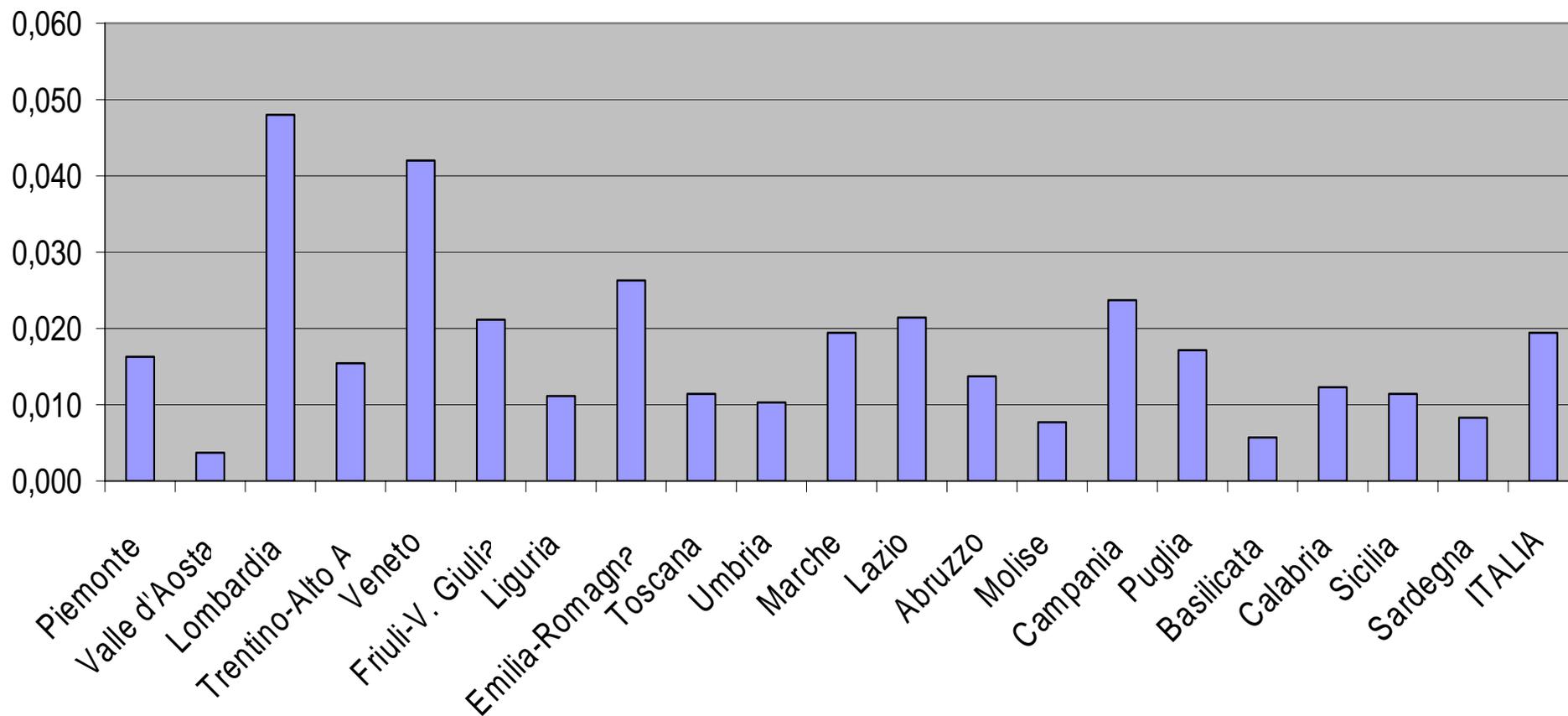


Grafico 6: Indice di "concentrazione edilizia" dei nuovi fabbricati, residenziali e non, autorizzati per regioni nel periodo 2000-2010

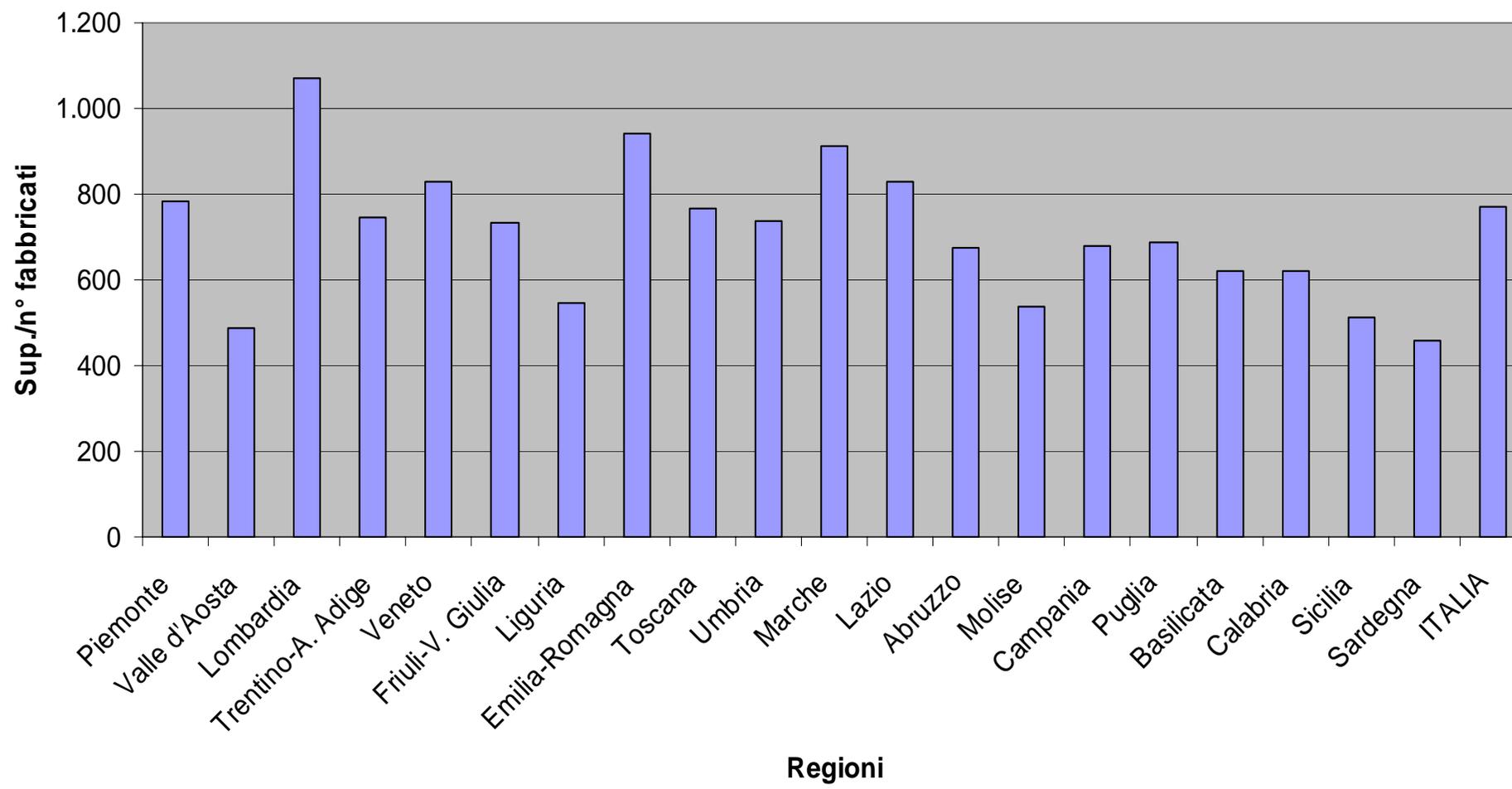


Grafico 7: Incidenza % media dei proventi comunali per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche sulle entrate totali dei Comuni per regioni nel periodo 2000-2010

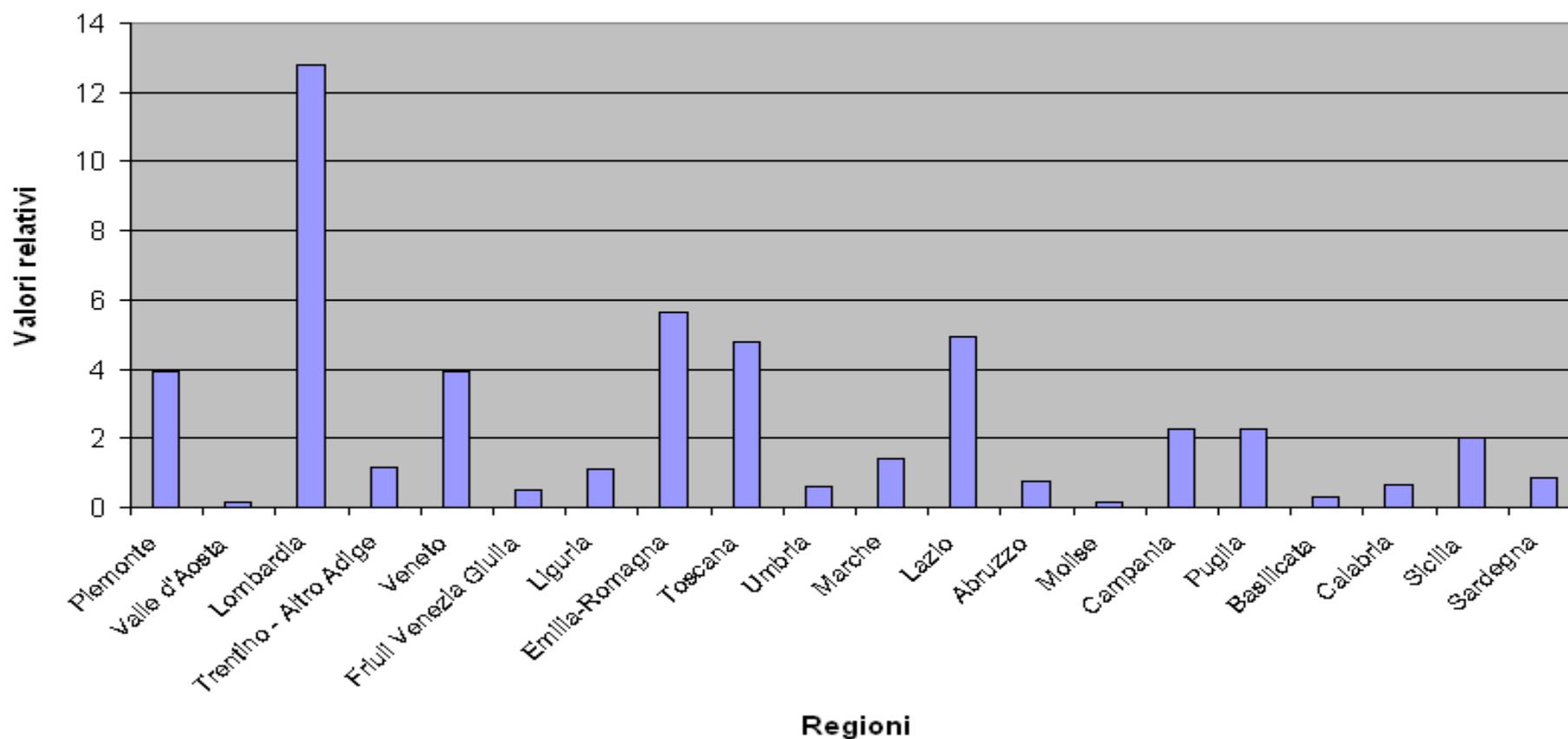


Grafico 8: Incidenza media dei proventi comunali per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche di ciascuna regione sul totale nazionale nel periodo 2000-2010

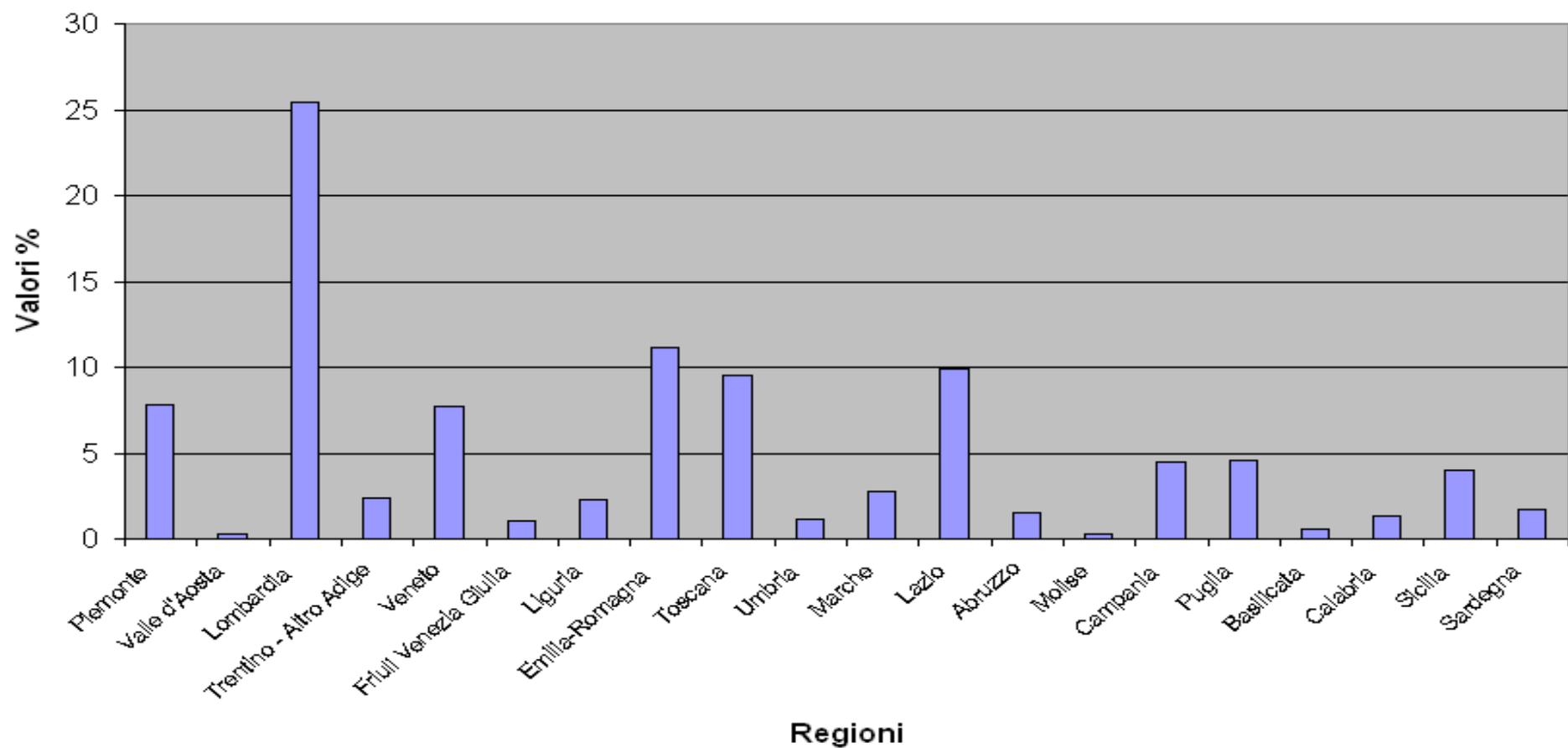


Grafico 9: Incidenza media dei proventi comunali per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche di ciascuna regione sul rispettivo PIL nel periodo 2000-2010

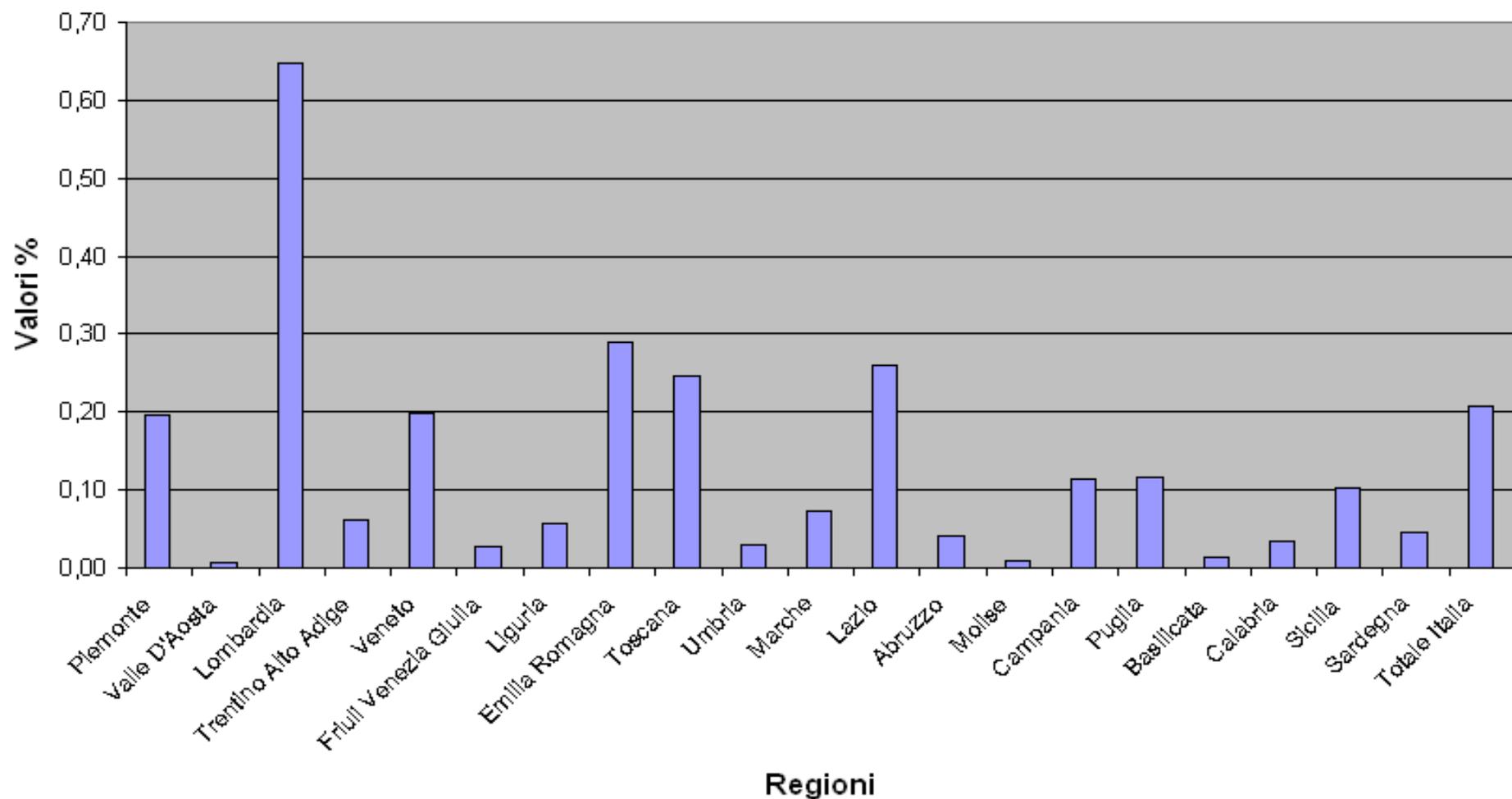


Grafico 10: Proventi comunali per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche per regioni nel periodo 2000-2010 (val. medi annui in migliaia di euro a prezzi costanti)

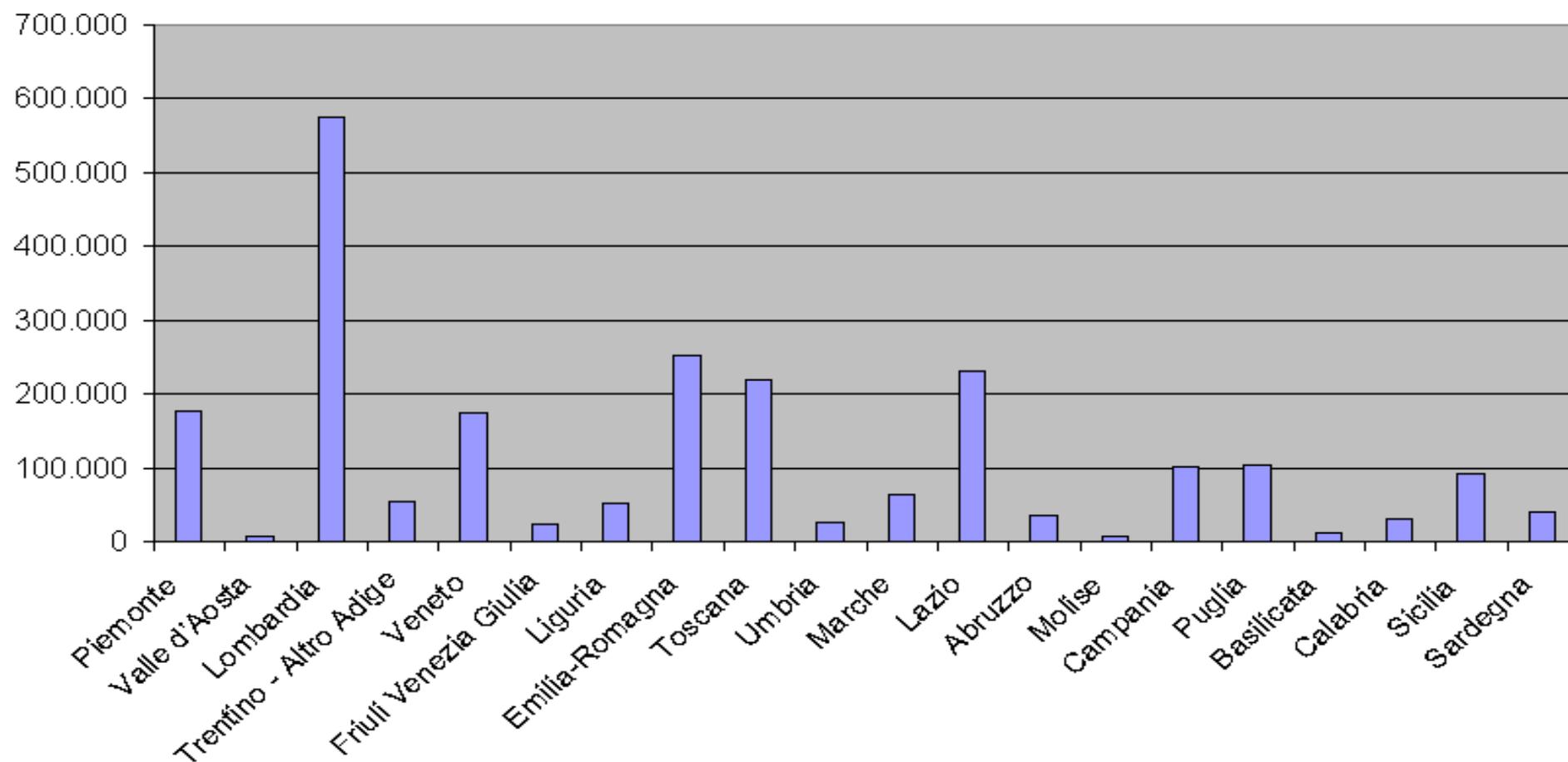


Grafico 11: Valori pro capite dei proventi comunali per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche per regioni nel periodo 2000-2010 (val. costanti in euro)

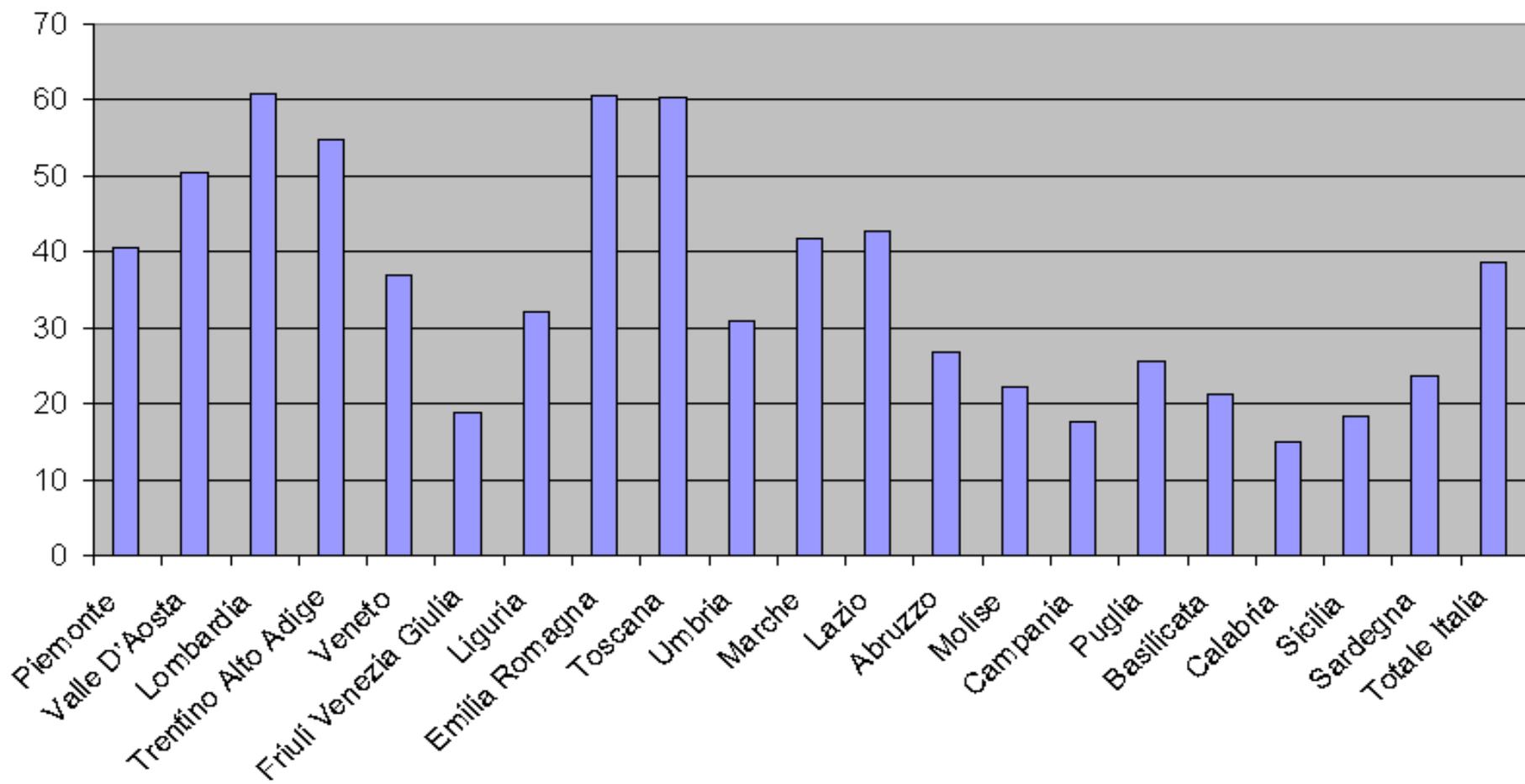


Grafico 12: Valori medi per unità di superficie complessivamente autorizzata dei proventi comunali per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche nel periodo 2000-2010 (valori per mq in euro a prezzi costanti)

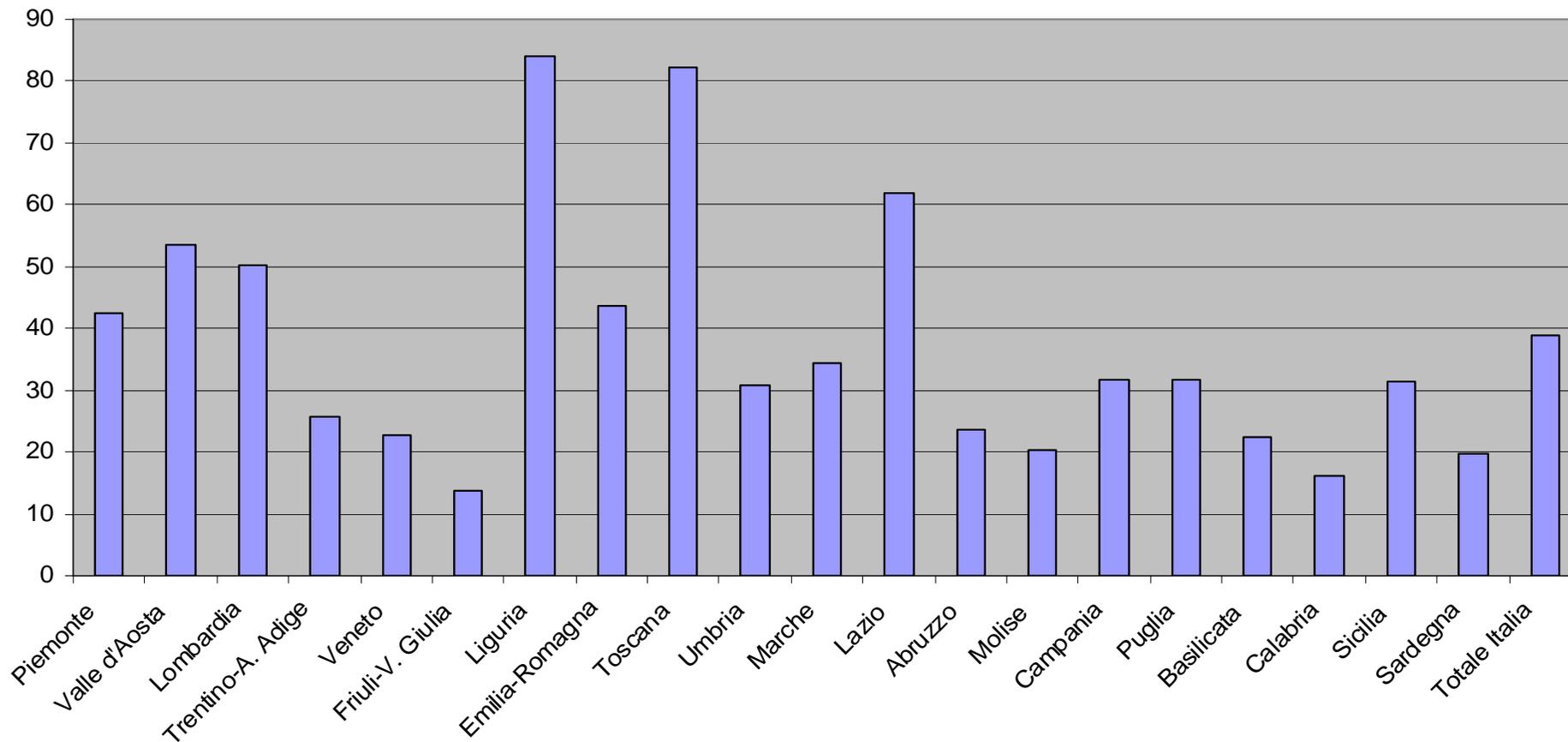
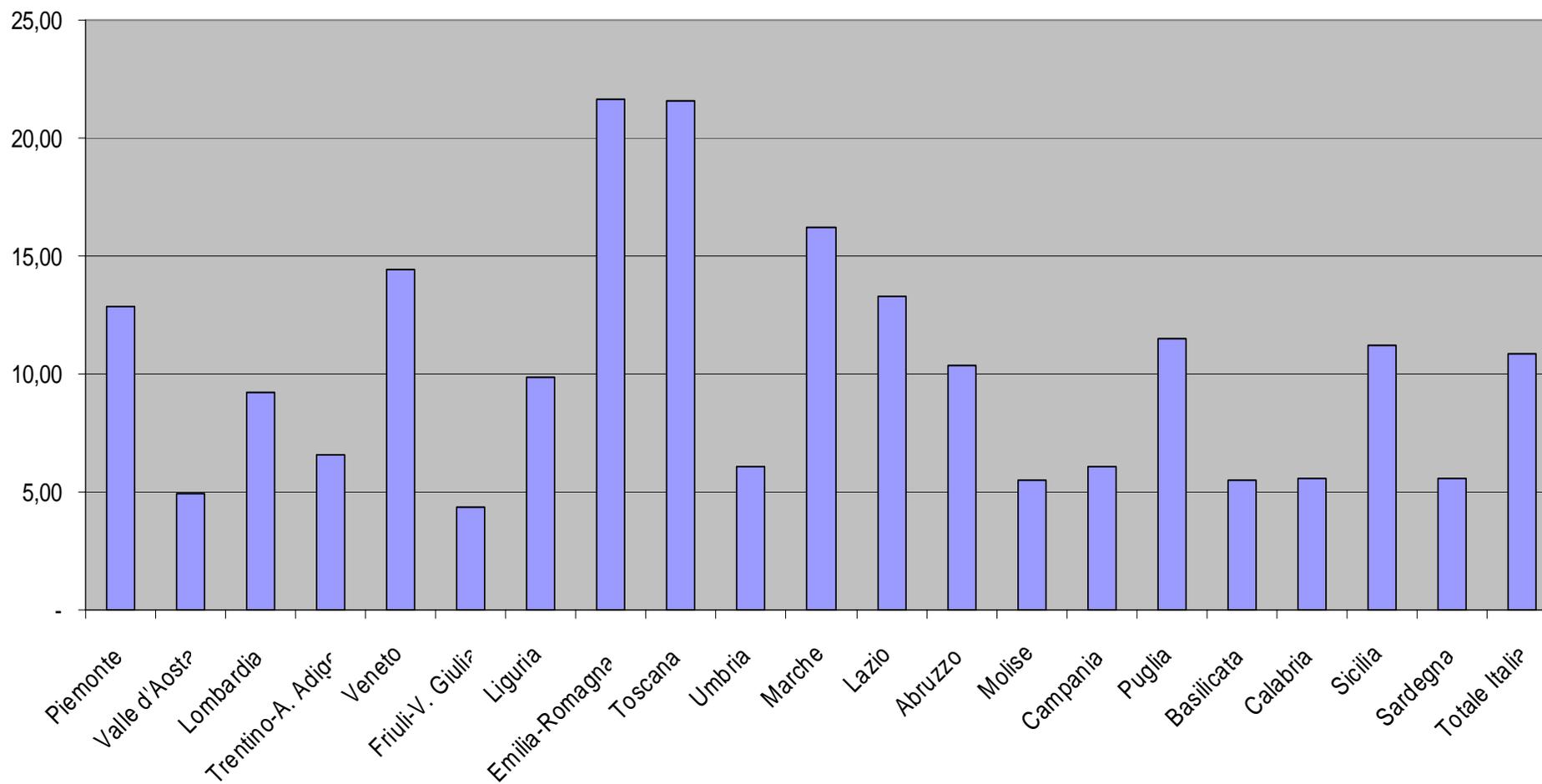


Grafico 13: Incidenza dei proventi comunali per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche per regioni sulle corrispondenti spese in conto capitale nel periodo 2001-2010 (valori %)



Riferimenti bibliografici

- Agenzia del Territorio (2010). *Statistiche Catastali. Catasto Edilizio Urbano*, consultabile sul sito www.agenziaterritorio.it
- Agnoletti C., Ferraina G. (2010), “Il «contributo di costruzione» nel finanziamento della città pubblica. Il caso dell’area fiorentina”, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, ISAE, IRES Piemonte, IRPET, SRM, IRER, Franco Angeli, Milano, pp.172-191
- Bruzzo A., Zimmer E.K. (2006), *La perequazione territoriale*, Cleub, Bologna
- Cittalia (2009), *Rapporto Cittalia 2009. Città mobili*, a cura di W. Tortorella e V. Andreani, Roma
- Colombo E., Michelangeli A. e Stanca L. (2012), *Città italiane in cerca di qualità. Dove e perché si vive meglio*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Costanzo L. (2010), *Aspetti della nuova urbanizzazione italiana: tendenze dell’insediamento e impatto sul territorio*, relazione al Convegno ISTAT-AISRe “L’informazione statistica per la conoscenza del territorio e il supporto alle decisioni”, Roma, Giugno
- D’Aponte T. (2007), “Introduzione. Considerazioni geografiche sulle dinamiche evolutive dei sistemi territoriali e degli ecosistemi urbani”, in La Foresta D. (a cura di), *Scenari Territoriali del Governo della Sostenibilità e dello Sviluppo Urbano*, Aracne, Roma, pp.19-37
- Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio (2010). *Gli Immobili in Italia. Distribuzione del patrimonio e dei redditi dei proprietari*, consultabile sul sito www.agenziaterritorio.it
- Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio (2011), *Gli immobili in Italia. 2011*, Roma, www.agenziaterritorio.it/?id=9461
- Fregolent L., Tonin S. (2011), “Lo sviluppo urbano disperso e le implicazioni sulla spesa pubblica”, *Economia e società regionale*, n. 112 (1), pp. 41-60
- Gibelli M.C., Salzano E. (a cura di) (2006), *No Sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea, Firenze
- Guerrieri G. (2012), “Il patrimonio immobiliare urbano in Italia e la sua distribuzione territoriale: dati e analisi”, in IRES, IRPET, SRM, Éupolis, IPRES, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, Franco Angeli, Milano, pp.177-213
- ISTAT (anni vari), *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*, Roma
- ISTAT (anni vari), *Statistiche sui permessi di costruire*, Roma
- ISTAT (2009), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2008*, Roma
- ISTAT (2011), *Annuario statistico italiano. 15. Costruzioni*, Roma
- ISTAT (2012), *Le problematiche connesse al consumo di suolo*, Audizione del Presidente E. Giovannini alla Commissione XIII “Territorio, Ambiente e Beni ambientali” del Senato della Repubblica, Roma, febbraio
- La Foresta D. (a cura di) (2007), *Scenari Territoriali del Governo della Sostenibilità e dello Sviluppo Urbano*, Aracne, Roma
- Legambiente (2012), *Cemento Spa. Mafie, corruzione e abusivismo edilizio: numeri, storie e misfatti di chi sta saccheggiando il Nord*, Genova, marzo
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio Editori, Venezia.
- Pica F., Villani S. (a cura di) (2011), *Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni*, Quaderno SVIMEZ n. 30.
- Pileri P. (2009), “Suolo, oneri di urbanizzazione e spesa corrente. Una storia controversa che attende una riforma fiscale ecologica”, *Territorio*, n. 51, pp. 88-92
- Pirani A., Galimberti G. (1996), *Qualità urbana e territorio: costo di urbanizzazione e contributo di concessione*, intervento al XXVI Incontro di studio Ce.S.E.T., “la riqualificazione delle aree metropolitane: quale futuro?”, Milano, ottobre
- Romano B., Zullo F., Rollo P., Iezzi C. (2011), *Conversione urbana dei suoli in Italia centro-meridionale. Analisi dagli anni ’50 ad oggi in un campione di regioni italiane*, relazione alla XXXII Conferenza italiana di Scienze regionali, Torino, settembre

- SVIMEZ (2011a), Centocinquantanni di statistiche italiane. Nord e Sud 1861-2011, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2011b), *Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.