



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

## Quaderno DEM 19/2014

November 2014

**I Progetti di legge in materia di governo del territorio: una prima analisi critica alla luce delle recenti tendenze in materia di finanza pubblica**

Aurelio Bruzzo - Vittorio Ferri

**Quaderni DEM, volume 3**

**ISSN 2281-9673**

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

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



**I PROGETTI DI LEGGE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO: UNA PRIMA ANALISI CRITICA ALLA LUCE DELLE RECENTI TENDENZE IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA <sup>(\*)</sup>**

Aurelio Bruzzo<sup>(a)</sup> e Vittorio Ferri<sup>(b)</sup>

**Abstract**

**The draft law of the territorial government: a first analysis in the light of recent trends in public finance**

In recent years, the issues of the territorial governance, in particular the so-called loss of land, and the local finance are central to the debate and the public agenda

This paper analyzes the main proposals of the law of parliamentary and governmental initiatives, submitted by the middle of 2014, in the matter of governance of the territory limited to fiscal and financial aspects.

In order to make a comparison and an overall assessment of these bills has been carried out a survey of recent trends in legislation in the field of public finance, finance of municipalities and ways of financing the metropolitan cities, and a review of the main experiences Italian and foreign taxation in urban development.

The proposals analyzed taking joint objectives of disincentive the use of new building areas and to incentives the use of brownfield sites and the built heritage and involve the use of different tools of fiscal and financial position.

From all of the proposals emerging awareness of the scarcity of financial resources currently available to local governments, the attention focused on the costs of urbanization and the need to use tools equalization or compensation to supra-municipal level with the participation of the regions.

However, compared with the fiscal and financial instruments offered by the theoretical contributions and emerging from experiences foreign and domestic, further space for innovation emerge from the application of the extraordinary contribution to the urban transformation hypothesised for the financing of Metropolitan Cities.

JEL Classification: R51 (Local public finance), R52 (Land use), R54 (Urban planning)

Keywords: Local public finance, Territorial governance, Legislative reforms

Ferrara, novembre 2014

---

<sup>(\*)</sup> Il presente Quaderno prende spunto dalla relazione presentata al Convegno su “Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale”, che si è svolto presso la Facoltà di Architettura dell’Università di Chieti-Pescara il 18 e 19 giugno 2014 a Pescara, a chiusura del PRIN 2009 sul tema.

<sup>(a)</sup> Dipartimento di Economia e Management - Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it)

<sup>(b)</sup> Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto Pubblico dell’Economia, Università di Milano Bicocca (vittorio.ferri@unimib.it)

## 1. Introduzione

I contributi delle diverse discipline interessate al governo del territorio hanno evidenziato i fenomeni connessi all'incremento dell'utilizzo dei suoli a scopo edificatorio, ma solo di recente la crisi economica, del sistema produttivo e del mercato immobiliare, nonché le difficoltà finanziarie incontrate dai Comuni hanno fatto emergere l'ineguale dipendenza dei loro bilanci dalle trasformazioni urbanistiche e, in particolare, dalle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione. Il dibattito pubblico che si è sviluppato sul cosiddetto – seppur impropriamente – consumo di suolo<sup>1</sup> ha alimentato numerose iniziative di associazioni, governi locali e regionali, nonché l'azione di alcuni ministeri. Questi temi e problemi del governo del territorio sono stati trattati in alcune proposte di legge, che – come spesso avviene in Italia – giungono tardive in quanto già dalla metà del decennio scorso le trasformazioni urbanistiche hanno subito un rallentamento (Bruzzo, Ferri, 2014).

Ciò nonostante, lo scopo del presente lavoro è proprio quello di analizzare gli strumenti di tipo fiscale e finanziario contenuti nei diversi progetti di legge d'iniziativa parlamentare e governativa in materia di governo del territorio presentati nella legislatura in corso, contestualizzandoli però all'interno delle più recenti tendenze evidenziate dalla finanza pubblica (centrale e locale) italiana, con particolare riferimento al finanziamento dei Comuni e dei processi legislativi collegati, da un lato, e alle più significative esperienze nazionali e straniere in materia di tassazione dello sviluppo urbano, dall'altro. Delle proposte di legge in parola sarà effettuata un'analisi e una valutazione complessiva al fine di verificarne la congruenza logica rispetto ai principali contributi teorici – ad esempio, la tassazione di scopo e gli oneri di miglioria – nonché alle esperienze nazionali e straniere ritenute di maggiore interesse in materia di tassazione dello sviluppo urbano e di finanziamento dei Comuni. Non saranno esaminate le leggi regionali in materia di “consumo di suolo.”

Al fine di conseguire i principali obiettivi prefissati e qui sommariamente descritti, il presente studio si articola nelle seguenti tre parti:

i) innanzi tutto, s'illustrano le tendenze recentemente evidenziate dalla legislazione italiana in materia di finanza pubblica, con particolare riferimento agli Enti locali, tra cui le istituende Città metropolitane;

ii) in secondo luogo, si espongono le più significative ed utili soluzioni fiscali sperimentate in alcuni paesi europei in materia di tassazione locale dello sviluppo urbano;

iii) infine, nella terza parte – anziché avanzare proposte proprie di riforma della tassazione italiana in campo immobiliare – si conduce una sommaria analisi delle principali proposte di legge recentemente presentate in Parlamento da vari esponenti politici in materia di “governo del territorio”, al fine di verificare in quale modo essi intendono affrontare e risolvere i problemi di natura urbanistico-territoriale cui si è fatto cenno in sede iniziale.

## 2. Le recenti tendenze della legislazione in materia di finanza pubblica locale

### 2.1 Le linee generali della finanza pubblica

Poiché la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, relativa al cosiddetto pareggio di bilancio, ha modificato l'articolo 81 della Costituzione, il testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 collega l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e l'eventuale ricorso all'indebitamento all'andamento del ciclo economico; inoltre, conferma la norma precedente riguardante i vincoli per nuove o maggiori spese derivanti da nuove leggi.

In armonia con il nuovo articolo 81 della Costituzione, il comma 150 della legge n. 56 del 2014 istituisce una clausola di salvaguardia per lo Stato, già utilizzata nei processi legislativi relativi ai rapporti tra livelli di governo negli anni successivi alla modifica del Titolo V, apportata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Tuttavia, l'esclusione di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, disposta dal comma 150, presenta numerosi rischi di aggravii in sede di attuazione

---

<sup>1</sup> Si coglie l'occasione per segnalare che in quella parte del dibattito scientifico finora condotto nell'ambito della disciplina urbanistica che adotta un approccio anche economico, ritiene preferibile utilizzare – al posto del termine “consumo” – quello di “impiego”, che presenta senza dubbio una valenza più ampia rispetto all'altro, che è più diffuso non solo nel dibattito politico, ma anche nell'attività di legiferazione; cfr., ad esempio, Moroni (2013).

della legge con particolare riferimento al trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative dalle Province alle Città metropolitane. Inoltre, in base al comma 150 bis tali enti territoriali, per il triennio 2014-2016, assicureranno un contributo alla finanza pubblica pari a 229 milioni di euro che saranno recuperati con successivi provvedimenti (Ferri, Hinna, 2014)<sup>2</sup>.

Un rilevante elemento di contesto a livello comunitario è costituito dal trattato del 2 marzo 2012 relativo al Patto di bilancio europeo (*fiscal compact*) a seguito del quale, in ciascun ordinamento statale, sono stati recepiti clausole o vincoli riconducibili all'obbligo di perseguimento del pareggio di bilancio, all'obbligo di non superamento della soglia del deficit strutturale, superiore allo 0,5% del PIL, alla significativa riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL, ed infine all'impegno a coordinare i piani di emissione del debito al livello europeo.

Ulteriori elementi di contesto a livello nazionale sono costituiti dal coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario<sup>3</sup>, dal Patto di stabilità interno (introdotto dalla legge finanziaria per il 1999, la n. 448/1998), dalle azioni dei diversi governi in materia di revisione della spesa pubblica che hanno trascurato i vantaggi derivanti da una revisione generale della ripartizione delle politiche pubbliche tra i vari livelli di governo. In particolare, il decreto n. 95 del 2012 (*spending review*) ha posto all'attenzione l'efficienza complessiva del sistema delle Autonomie locali, la necessaria ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico, introducendo un nuovo centralismo nei rapporti tra Stato e governi territoriali (Petretto, 2014) che è proseguito anche nei successivi provvedimenti<sup>4</sup>.

In definitiva, le recenti tendenze della finanza pubblica e dei processi legislativi, evidenziano un superamento del percorso successivo alla revisione costituzionale del Titolo V del 2001, che in estrema sintesi – in coerenza con le teorie del federalismo fiscale – assegnava ad ogni livello di governo competenze e funzioni proprie, associate a risorse finanziarie e fiscali proprie e, pertanto, Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni potevano manovrare le aliquote dei tributi propri e finanziare le proprie politiche.

Sotto quest'ultimo profilo, va ricordato che la legge n. 56 del 2014 ridisegna l'assetto delle Province, titolari di funzioni fondamentali, configurandole come enti territoriali di secondo livello, e pertanto non più eletti direttamente, che però mantengono la capacità impositiva, determinando così una lesione del noto principio *No taxation without representation* (Turturiello, 2014, p. 327).

Infine, ma comunque di particolare rilievo, va ricordato che il disegno di legge del Governo relativo alla legge di stabilità per il 2015 prevede "contributi" pluriennali a carico delle Regioni, delle Province e delle Città metropolitane, e a queste ultime la già citata legge n. 56 ha assegnato funzioni fondamentali senza però fare cenno alcuno alle modalità di finanziamento di tali funzioni.

## **2.2 La finanza comunale e gli oneri di urbanizzazione**

La legge n. 10 del 1977 denominata "Norme per l'edificabilità dei suoli" (c.d. Bucalossi), all'art. 3 prevede la corresponsione di un pagamento commisurato all'entità e alla funzione delle opere edilizie da realizzare, a fronte del rilascio della concessione edilizia. Il contributo si compone di una parte legata ai costi di urbanizzazione primaria e secondaria<sup>5</sup> e di una parte legata al costo di costruzione. I Comuni potevano utilizzare le entrate derivanti dall'onerosità della concessione edilizia per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (strade parcheggi e fognature, ope-

<sup>2</sup> A questo proposito vale la pena di ricordare che l'art. 28 della legge n. 42 del 5 maggio 2009, relativo alle clausole di salvaguardia finanziaria, precisa (al comma 1) che l'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita, e (al comma 4) che dalla legge e da ciascuno dei decreti legislativi non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

<sup>3</sup> L'articolo 117 della Costituzione prevede che la funzione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che si può declinare in coordinamento statico e quello dinamico, sia di tipo concorrente tra Stato e Regioni. È opportuno ricordare che il disegno di legge costituzionale n. 1429 Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario (...) e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione all'art. 26, relativo alle modifiche all'articolo 117, al comma 2 lettera b) attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

<sup>4</sup> Ci si riferisce alla legge 7 aprile 2014, n. 56 e alla già citata riforma costituzionale del Titolo V.

<sup>5</sup> In ciascun Comune della Regione Lombardia almeno l'8 per cento delle somme riscosse ogni anno per oneri di urbanizzazione secondaria viene accantonato in un apposito fondo, destinato alla realizzazione delle attrezzature e dei servizi di interesse religioso (LR 11-03-2005, n. 12, capo III, art. 70-73), giacché anche tali attrezzature e servizi sono considerate opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto (art.71, comma 2).

re a rete, parchi scuole, infrastrutture pubbliche, e così via) nonché per il risanamento di complessi edilizi dei centri storici e per l'esproprio delle aree destinate ai programmi pluriennali di attuazione, secondo l'art. 12, abrogato dall'art. 136 del DPR 380/2001.

In particolare, l'articolo 12, dedicato alla destinazione dei proventi delle concessioni, poneva il vincolo di destinazione sui proventi dei contributi, impedendo così l'utilizzo delle risorse per il finanziamento della spesa corrente, vincolo che sarà indebolito a partire dal 2004<sup>6</sup>, determinando così una grave lesione al necessario collegamento tra nuova edificazione, aumento del carico urbanistico e finanziamento di opere, infrastrutture e servizi, oltre ad indebolire il legame con il principio del beneficio.

La legge, inoltre, conferiva alle Regioni la possibilità di definire alcune fattispecie del tributo, per classi di Comuni, in relazione all'ampiezza, all'andamento demografico e alle caratteristiche geografiche dei Comuni; le Regioni invece hanno messo in atto dei provvedimenti con cui venivano dati ampi spazi di manovra ai Comuni.

Occorrerà attendere le innovazioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2007, comma 145 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, che ha introdotto l'imposta di scopo a favore dei Comuni "destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche", indicate dal comma 149, per avere un'ulteriore fonte di finanziamento in materia di opere comunali (Ferri, 2007)<sup>7</sup>.

Dunque, fin dal 1977 gli oneri di urbanizzazione hanno rappresentato, seppur nella forma *una tantum*, il primo tributo proprio dei Comuni e costituito il primo nucleo dell'autonomia fiscale, anticipando di circa quindici anni il primo provvedimento in materia di federalismo fiscale a favore dei Comuni, costituito dall'istituzione dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI).

Infatti, nel 1993 è stata istituita l'ICI gravante su immobili, terreni agricoli e aree edificabili, mentre nella versione precedente del 1992 il gettito dell'ISI (Imposta Straordinaria sugli Immobili) era stato andato a beneficio dello Stato per affrontare l'emergenza dei conti pubblici.

Rispetto alle numerose modifiche recenti della tassazione immobiliare locale che sono state introdotte, a partire dai provvedimenti a favore della prima casa fino all'IMU e alla TASI, si richiama l'attenzione sull'opportunità di introdurre l'approccio del "consumo" utilizzato per limitare l'uso edificatorio dei suoli. Si tratterebbe di una nuova imposta a favore dei Comuni che dovrebbe colpire non tanto il possesso degli immobili, quanto il loro uso. Come osservato da Baldini (2010, p. 202), essa dovrebbe gravare sui soggetti che hanno la disponibilità degli immobili – proprietari e inquilini – "(...) e dipendere da parametri che riflettano il consumo dei servizi resi agli immobili, ad esempio il numero dei residenti e la dimensione della casa". Si tratterebbe a ben vedere di una modalità di tassazione molto simile alla tassa d'abitazione francese<sup>8</sup> che da molti decenni costituisce la più importante entrata dei governi locali e che presenta l'importante caratteristica di coniugare il principio del beneficio con quello della capacità contributiva (con particolare riferimento agli affittuari).

### **Box 1. Evoluzione del quadro normativo degli oneri di urbanizzazione e della finanza dei comuni**

- 1977, introduzione degli oneri di urbanizzazione che hanno rappresentato il primo tributo proprio dei Comuni .

- 2001, il nuovo T.U. dell'edilizia (DPR 380/2001) ha eliminato il vincolo di destinazione delle entrate da oneri di urbanizzazione ed è stato eliminato il conto corrente vincolato presso la tesoreria del Comune dove i proventi affluivano.

- 2004, per gli anni 2005 e 2006 la legge finanziaria (l.30 dicembre 2004 n. 311) ha consentito di destinare le entrate derivanti dall'attività edilizia e dall'onerosità della concessione che confluiscono nel titolo IV - permessi di costruire e relative sanzioni - alle spese correnti anziché di investimento rispettivamente nella misura del 75% e de 50%.

- 2005, per l'anno 2007 la legge 27 dicembre 2006 n. 296 ha consentito di destinare tali entrate per una quota non superiore al 50% al finanziamento delle spese correnti (titolo I) e per una quota

<sup>6</sup> Si rinvia al box n. 1 riportato nel testo.

<sup>7</sup> Si rinvia al paragrafo 4.2 per un'analisi dell'imposta di scopo.

<sup>8</sup> Si consenta il rinvio all'appendice dedicata alla tassa d'abitazione contenuta in Ferri (2007, pp.47-49).

non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per le spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale, anche se comprese nelle spese correnti all'interno del bilancio.

- 2007, per gli anni 2008, 2009 e 2010 la legge 24 dicembre 2007, n.244 e per gli anni 2011, 2012, la legge 26 febbraio 2011, n. 10 hanno consentito di destinare tali entrate alle spese correnti sino al 50%, oltre ad un massimo del 25% destinabile alle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio culturale.

- 2008, introduzione dell'esenzione Ici sulla cosiddetta prima casa con la conseguente riduzione dell'autonomia dei comuni che ricevono una compensazione finanziaria da parte dello Stato.

- 2010 il "decreto mille proroghe" di fine anno ha confermato per gli anni 2011 e 2012 la possibilità di utilizzare i contributi di costruzione nella misura massima del 75% per finanziare la spesa corrente.

- 2011, i provvedimenti del federalismo municipale hanno rafforzato la fiscalità immobiliare comunale con la devoluzione dei tributi erariali collegati ai trasferimenti immobiliari e della componente Irpef dei redditi da fabbricati.

- 2014, il provvedimento "Sblocca Italia" del Governo Renzi, (d. l. 12 settembre 2014, n.133) al capo V "Misure per il rilancio dell'edilizia", art. 17 "Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia", contiene numerose azioni con leve fiscali per il rilancio dell'edilizia. In particolare, si evidenziano le seguenti: i) è data facoltà ai Comuni di deliberare costi di costruzione inferiori a quelli per le nuove costruzioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia.; ii) specifiche norme relative al costo di costruzione e alle opere di urbanizzazione a carico dei privati per gli interventi di trasformazione urbana complessi; iii) per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al 20% rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni; iv) introduce il permesso di costruire convenzionato che tra le fattispecie oggetto di convenzione inserisce la realizzazione di opere di urbanizzazione e consente l'attuazione della convenzione per stralci funzionali e collega questi ultimi agli oneri e alle opere di urbanizzazione da eseguire. Il testo precisa che dall'attuazione dell'articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ma di fatto – come hanno successivamente osservato molti Sindaci – ai Comuni potranno derivare minori entrate.

### **3. Alcune significative soluzioni sperimentate all'estero nel campo della tassazione dello sviluppo urbano**

#### ***3.1 L'esperienza francese in materia di tassazione delle superfici commerciali: la Tascom***

La finanza dei governi locali francesi, oltre ai trasferimenti finanziari dello Stato, è stata per molti decenni fondata sulle quattro vecchie imposte dirette: la tassa d'abitazione, a carico degli occupanti degli immobili, le imposte fondiari sulle proprietà costruite e non costruite, a carico dei proprietari, e la *taxe professionnelle* (TP), a carico delle imprese e delle attività produttive<sup>9</sup>, sostituita di recente dalla CET (Contributo Economico-Territoriale) a carico delle attività industriali, artigianali, commerciali, professionali, nonché delle società e associazioni a fini di lucro.

Il principale carattere delle imposte locali francesi è costituito dalla pluralità di governi beneficiari (Comuni, Istituzioni intercomunali, Dipartimenti, Regioni) di quote di gettito della stessa imposta della quale concorrono a determinare l'aliquota, scegliendo entro valori minimi e massimi stabiliti dal Parlamento con le leggi finanziarie. Ciò è avvenuto, e avviene tuttora, per tutte le imposte dirette sopra citate. All'interno delle garanzie costituzionali di cui godono i governi locali francesi, ad esempio in materia di autonomia fiscale, negli ultimi anni sono state introdotte significative innovazioni relative alle imposte locali (TP e CET) e al concorso finanziario dello Stato a favore dei governi locali. Tra queste, rispetto agli obiettivi di questo lavoro, merita particolare attenzione la nuova tassazione delle attività commerciali.

L'articolo 99 della legge n. 2008-776 del 4 agosto (relativa alla modernizzazione dell'economia) ha modificato, a partire dal 1 gennaio 2009, la legge 13 luglio 1972 n.72-657 in materia di Tassa per l'aiuto al commercio e all'artigianato (Taca), istituendo la Tassa sulle superficie

<sup>9</sup> Si tratta dell'IRAP francese, condivisa dai governi locali e regionali, ma non destinata al finanziamento della sanità in quanto in Francia è di competenza dello Stato.

commerciali (Tascom) che a partire dal 1 gennaio 2011 è stata trasferita ai governi locali, a titolo di compensazione della soppressione della TP.

La Tascom si applica alle attività commerciali con superficie di vendita al dettaglio superiore a 400 mq, che realizzano un volume d'affari superiore a 460.000 €.

Le modalità di tassazione variano a seconda del tipo di attività, della superficie occupata e della cifra d'affari a mq, con significative differenziazioni relative al commercio di prossimità, incluso l'alimentare (tassazione bassa) ed alle attività commerciali che necessitano di grandi superfici, ad esempio vendita di carburanti (tassazione alta).

Particolari agevolazioni sono riservate alla tassazione delle superfici destinate alla vendita di mobili, materiali da costruzione, macchine agricole e a quelle localizzate nelle zone urbane sensibili, mentre la vendita di carburanti all'interno di attività commerciali risulta particolarmente incisa dal tributo, così come le attività gestite dai grandi marchi delle reti di distribuzione commerciale se la superficie utilizzata è maggiore di 4.000 mq.

Inoltre, una maggiorazione del 30% della tassa è dovuta per le strutture con superficie superiore a 5.000 mq e cifra d'affari annuale superiore ai 3.000 euro a metro quadro (al lordo delle imposte).

A seguito delle determinazioni dell'art. 77 della legge finanziaria per il 2010, a partire dall'anno 2011 il gettito della Tascom, pari a circa 8 milioni di euro nel 2011, può essere condiviso dal comune che ospita le superfici di vendita e dalle Istituzioni della cooperazione intercomunale (EPCI) alla quale esso appartiene, oppure queste ultime possono sostituire il Comune nella regolazione del tributo e nella disponibilità del gettito. Per quanto riguarda la tassazione ambientale è appena il caso di ricordare che risulta debole l'applicazione del noto principio "chi inquina paga".

### ***3.2 La tassazione delle grandi superfici di vendita nelle esperienze spagnole***

In Spagna le Comunità (Regioni) di Aragona, Asturie, Catalogna e della Navarra tassano le grandi superfici di vendita, compresi i parcheggi e i magazzini<sup>10</sup>. Il presupposto generale del tributo è costituito dalle esternalità negative che questi insediamenti determinano in termini di mobilità, viabilità e congestione del traffico automobilistico. Inoltre, le grandi superfici di vendita ed espositive sono oggetto della concorrenza territoriale tra i Comuni, in particolare all'interno delle aree metropolitane, per l'attrazione di basi imponibili immobiliari.

Nel caso, ad esempio, della Comunità catalana, il presupposto dell'imposta è costituito dall'utilizzazione di grandi superfici con finalità commerciali (> di 2500 mq) in ragione delle esternalità negative che quelle provocano al territorio, all'ambiente, nonché al locale tessuto commerciale. E' configurato sia come tributo di scopo (destinazione del gettito a sostegno del commercio al dettaglio e all'infrastrutturazione delle aree dei grandi centri commerciali), sia come tributo paracommutativo<sup>11</sup>.

Nel caso della comunità di Aragona le superfici incise dal tributo sono quelle maggiori di 500 mq, comprendenti le superficie di vendita, quelle a parcheggio e destinate ad altro uso, con tariffe variabili da 12 a 19 euro a mq. Sono infine previste differenziazioni ed esenzioni per particolari settori commerciali.

### ***3.3 Altre forme di tassazione dello sviluppo urbano nell'esperienza francese***

La *Taxe spéciale d'équipement* (TSE) destinata al finanziamento dei lavori del programma infrastrutturale della Regione Ile de France e l'imposta speciale per le infrastrutture applicata dal 1986 nel Dipartimento della Savoia, in occasione dei Giochi Olimpici invernali del 1992, hanno costituito una modalità di finanziamento degli investimenti pubblici in ambito metropolitano e per i grandi eventi. Nel primo caso si tratta di una sovrainposta alle tre tasse immobiliari locali, mentre nel secondo di un aumento del tributo sui permessi di costruire.

<sup>10</sup> Decreto legislativo n. 1 del 18 settembre 2007 del Parlamento dell'Aragona, legge del Parlamento delle Asturie n. 15 del 27 dicembre 2002, legge del Parlamento Catalano n. 16 del 29 dicembre 2000, legge del Parlamento della Navarra n. 23 del 27 dicembre 2001 (Rozas Valdés, 2010).

<sup>11</sup> Un tributo para-commutativo è una tassa, perché non c'è uno scambio giuridico, non c'è sinallagmaticità, però apparentemente c'è equilibrio tra le prestazioni, perché il criterio di ripartizione è il beneficio individuale.

A partire dal 1° marzo 2012 la Taxe locale d'équipement è stata assorbita nella nuova Taxe d'aménagement (TdA) che ha sostituito altri tributi minori: la tassa complementare per l'Ile de France, la tassa dipartimentale per il finanziamento dei Consigli di architettura ed urbanistica, la tassa dipartimentale sugli spazi naturali e sensibili, la tassa speciale per le infrastrutture stradali della Savoia, ed altri tributi minori.

Le attività incise dal tributo sono la costruzione, la ricostruzione e l'ampliamento degli edifici e tutti i lavori che necessitano di un permesso di costruzione o di un autorizzazione.

La TdA è calcolata moltiplicando la superficie della costruzione, il valore a mq, (pari a 660 € per tutti i Comuni, 748 € per quelli della regione Ile de France) per le aliquote determinate dai Comuni (variabili dall'1 al 5%), dai dipartimenti (minori del 2%) e dalle Regioni (minore dell'1% in Ile de France). Particolari agevolazioni ed esenzioni sono previste nel caso di ricostruzione di edifici che mantengono immutati i loro canoni strutturali, edifici rurali, costruzioni all'interno di zone d'aménagement concertato, edifici residenziali finanziati dallo Stato, edifici industriali, nonché attività commerciali inferiori a 400 mq.

Il progetto dedicato alla realizzazione di infrastrutture, predisposto dal governo francese e denominato Grande Parigi (confermato anche dopo l'istituzione della Métropole di Parigi), tra i numerosi strumenti di investimento, prevede:

- l'utilizzo della "cattura" dei plus valori immobiliari generati dalla realizzazione della nuova rete di trasporto metropolitano (che è costituita da un anello della lunghezza di 140 km).
- una ridefinizione della tassazione annuale sugli immobili ad uso ufficio e commerciale in prossimità delle nuove stazioni mediante l'aumento delle aliquote o l'applicazione di un'addizionale, per un gettito stimato in 500 milioni di euro annui;
- una rivalutazione delle basi imponibili (valori locativi) delle imposte sugli immobili a favore dei governi locali, limitata a quelli interni al perimetro entro il quale si manifestano le esternalità positive dopo la realizzazione delle infrastrutture (il gettito annuo stimato è dell'ordine di 10 milioni).

Nella prima fonte citata – la “cattura” dei plus valori – che costituisce la maggiore novità, il legislatore francese ravvisa la necessità di riportare all'attivo del bilancio pubblico una quota del costo degli investimenti sostenuti, in quanto le tradizionali forme di tassazione urbanistica non si sono rivelate efficaci, neppure in Francia. La suddetta "cattura" avverrebbe attraverso la tassazione sull'incremento di valore degli immobili imputabile alla realizzazione delle infrastrutture di trasporto collettivo. A questo proposito il Rapporto 2009 della Direzione Infrastrutture della Regione Ile de France ipotizzava: un contributo forfettario variabile da 0 a 100 euro/mq di nuova superficie costruita, da modulare in relazione alla domanda di mercato per l'area, al tipo di attività prevalente, alla destinazione d'uso, alla distanza dalla stazione del trasporto pubblico, con un gettito stimato di 500 milioni di euro distribuito nei 10-20 anni di realizzazione (Ferri, Pola, 2010).

## **Box 2 . Le istituzioni fondiari pubbliche**

La legge relativa alla Solidarietà ed al rinnovamento urbano, del 13 dicembre 2000, ha riproposto e ridefinito le istituzioni pubbliche fondiari (EPF) nella versione locale o statale, la cui finalità è di promuovere e realizzare l'azione pubblica nel settore fondiario a scala vasta e addirittura nazionale. L'art. 28 offre un nuovo quadro giuridico alle EPF locali e introduce come membro di diritto le Istituzioni della cooperazione intercomunale, competenti in materia urbanistica a seguito della delega dei Comuni, senza escludere le Regioni e i Dipartimenti. Sono dotati di autonomia finanziaria e fiscale, in quanto possono istituire la Tassa speciale d'infrastrutturazione (TSE), vale a dire un'addizionale non obbligatoria alle già menzionate quattro tasse dirette locali (tassa professionale, tassa fondiaria sulle proprietà costruite e non costruite, tassa d'abitazione).

## **4. Alcune significative soluzioni recentemente sperimentate in Italia nel campo della tassazione dello sviluppo urbano**

### **4.1 L'esperienza del contributo perequativo per la città pubblica in corso presso il Comune di Parma**

Sulla base della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 20 del 2000 (articolo 7 dedicato alla perequazione urbanistica), il Comune di Parma ha integrato, con una delibera assunta nel settembre 2010, gli oneri di urbanizzazione con un onere aggiuntivo denominato "contributo perequativo per la città pubblica", rispetto a quanto previsto dal regolamento urbanistico edilizio vigente<sup>12</sup> che disciplina gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione.

L'Amministrazione comunale ha inoltre individuato le aree assoggettate al contributo perequativo per la città pubblica con specifica cartografia.

L'attuazione degli interventi relativi alle aree assoggettate al "contributo perequativo per la città pubblica" è subordinata alla sottoscrizione di accordi tra gli attori privati e il settore pianificazione territoriale dell'Amministrazione, che stabiliscono la quantificazione e le modalità del versamento rateizzato, diversificato per le aree assoggettate a permesso di costruire convenzionato o piano urbanistico attuativo. Per le restanti aree gli interventi sono subordinati all'approvazione dello schema di accordo da parte della Giunta.

Il contributo perequativo è dovuto inoltre anche per gli interventi sul tessuto urbano consolidato (ma le varianti in centro storico non sono assoggettate al contributo per la città pubblica) senza il ricorso ad accordi con gli attori privati.

Il contributo perequativo per la città pubblica deve essere calcolato in base alla superficie lorda utile effettivamente attivata e l'importo è ottenuto attraverso la differenza tra il valore del contributo per la città pubblica relativo alla classificazione urbanistica finale e quello del valore iniziale.

Va ricordato che contro il contributo per la città pubblica i principali soggetti del locale mercato delle costruzioni nel 2013 hanno presentato ricorso al TAR contestando la legittimità del provvedimento. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile, senza entrare nel merito del contenuto della norma, in quanto, secondo i giudici, non era dimostrato che i ricorrenti avevano interesse diretto nel contestare il contributo, il quale è dovuto solo nelle aree individuate nella cartografia approvata. Dunque, i giudici non sono entrati nel merito della norma e della congruenza con la citata legge regionale n.20/2000.

Una sommaria analisi dei principali dati della finanza del Comune di Parma<sup>13</sup> nel periodo 1998-2012 evidenzia la riduzione delle entrate (titoli I, II, III e IV) a partire da 2008, pur in presenza di un forte aumento dell'IMU nel ultimo anno osservato<sup>14</sup> (). Particolare interesse presenta l'evoluzione dei proventi per concessioni edilizie in forte crescita, più che raddoppiati, fino a raggiungere i 25 milioni di euro, nel periodo 1998-2005, con una riduzione nella seconda parte del periodo che li ha portati a circa 8 milioni di euro alla fine del periodo, al di sotto del valore iniziale. Inoltre dal grafico n. 2, riportato anch'esso in appendice, emerge un andamento simile tra proventi per concessioni edilizie e ICI/IMU fino al 2008, con un andamento divergente nell'ultima parte del periodo considerato. Pur in presenza di condizioni particolari del caso in esame, il forte incremento delle trasformazioni urbanistiche e della realizzazione di infrastrutture pubbliche<sup>15</sup> registrato negli anni 2000, va sottolineata l'instabilità del gettito derivante dalle concessioni edilizie e dunque la necessità di non fondare il bilancio su questo tipo di entrata. In particolare, dal grafico n. 3, riportato in appendice, emerge, oltre alla variabilità delle entrate da contributi e trasferimenti da altri enti, che nel periodo considerato 2003-06 questi ultimi erano inferiori ai proventi per concessioni edilizie. Anche se la spesa del Comune di Parma meriterebbe analisi approfondite che esulano dagli obiettivi di questo lavoro, in merito al grafico n. 4, riportato in appendice, vanno sottolineate la variabilità della spesa in conto capitale e la tendenziale crescita degli investimenti per la funzione ge-

<sup>12</sup> Il testo della norma del Regolamento edilizio del comune di Parma è il seguente: Art. 1.2.9 Contributo perequativo alla città pubblica, comma 1. Allo scopo di dare attuazione alle dotazioni territoriali previste nel territorio comunale, gli interventi introdotti successivamente all'adozione del presente RUE, devono contribuire in proporzione alla loro nuova potenzialità edificatoria alla costruzione della città pubblica. I valori economici delle indennità perequative e delle opere pubbliche di interesse collettivo e le modalità di contribuzione saranno stabiliti da atto convenzionato definito fra le parti secondo le modalità dell'accordo pubblico-privato.

<sup>13</sup> Nel periodo considerato la popolazione residente è aumentata da 167.165 a 190.522 unità (dati Ministero dell'Interno).

<sup>14</sup> Si veda il grafico 1 riportato in appendice.

<sup>15</sup> Si ricorda il progetto per la realizzazione della locale metropolitana e la recente crisi finanziaria subita dal Comune di Parma.

stione del territorio e dell'ambiente (compresa la voce urbanistica), un fabbisogno che non può essere finanziato dai soli proventi per concessioni edilizie.

In estrema sintesi, la particolarità del caso di Parma evidenzia la variabilità di quest'ultima fonte di entrate, nonché la necessità di fonti aggiuntive per il finanziamento delle spese derivanti dai processi di trasformazione urbana. Da questo punto di vista, dopo avere ricordato che il Comune non si è avvalso dell'imposta di scopo, va osservato che l'introduzione del contributo per la città pubblica va accolta con favore, in attesa di verificare i risvolti quantitativi.

#### **4.2 L'esperienza del Comune di Rimini di applicazione dell'imposta di scopo**

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), all'art. 1, comma 145 e seguenti, ha previsto per i Comuni la facoltà d'istituire una nuova imposta denominata "Imposta di scopo", destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche<sup>16</sup>. I Comuni, attraverso il regolamento istitutivo (comma 146), possono individuare l'opera pubblica da realizzare, lettera a), determinare l'ammontare della spesa da realizzare, lettera b), l'aliquota dell'imposta, lettera c), l'applicazione delle esenzioni, riduzioni o detrazioni in favore di determinate categorie di soggetti, lettera d), ed infine le modalità di versamento degli importi dovuti, lettera e) (Ferri, 2007).

L'imposta è coerente con il principio del beneficio in quanto i proprietari si avvantaggiano delle nuove opere e dei servizi collettivi ad esse collegate, ed è determinata applicando alla base imponibile dell'ICI un'aliquota aggiuntiva nella misura massima dello 0,5 per mille. Dunque si tratta in sostanza di un'addizionale. Successivamente, a seguito delle modifiche apportate, è stata attribuita ai Comuni la potestà di individuare anche altre categorie di opere pubbliche ed è stato aumentato il periodo di applicazione. Nel caso di mancata esecuzione delle opere, i Comuni sono obbligati al rimborso dei versamenti effettuati dai contribuenti (Urbani, 2011, p. 17).

Con regolamento approvato con delibera n. 25 del 15/03/2007 e successive modificazioni ed integrazioni, il Comune di Rimini ha istituito tale imposta già dal 2007, utilizzando in maniera molto ampia e mirata lo strumento dell'esenzione. Infatti, i soggetti passivi sono i proprietari di fabbricati, aree fabbricabili, terreni agricoli, situati nel territorio del Comune di Rimini, o titolare di diritto di usufrutto, uso, abitazione, superficie, enfiteusi, ma, ai sensi dell'art. 5 del regolamento, sono esenti dall'imposta gli immobili, delle categorie abitative da A/1 ad A/9<sup>17</sup> - come di seguito specificati -, e gli immobili adibiti ad abitazione principale del soggetto passivo, intendendosi per tale, quella di residenza anagrafica;

- l'abitazione di proprietà di cooperativa edilizia a proprietà indivisa, adibita ad abitazione principale del socio assegnatario; Sono, altresì, esenti dall'imposta gli immobili di cui all'art. 7 del D. Lgs n. 504/1992 (tra essi gli immobili pubblici e di culto) e sono considerate parti integranti dell'abitazione principale le relative pertinenze, anche se distintamente iscritte in Catasto, classificate nelle categorie C/2, C/6, C/7, limitatamente ad un garage o posto auto e una cantina o ripostiglio. L'ammontare dell'imposta viene determinato applicando alla base imponibile dell'ICI un'aliquota dello 0,5%. Poiché l'art. 1, comma 150, della legge istitutiva impone che il gettito complessivo dell'imposta non deve superare il 30% dell'ammontare della spesa per le opere pubbliche da realizzare, la parte residua è stata finanziata con risorse di bilancio e il ricorso a prestiti.

Nel periodo di applicazione dell'imposta (2007-12) il Comune di Rimini ha beneficiato di un gettito di circa 2.500.000 euro annui, pari al 5% delle entrate totali annue. Le opere parzialmente finanziate con il gettito dell'imposta in parola (pari al 39% dell'investimento complessivo) sono le seguenti:

- opere di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica;
- opere viarie con l'esclusione della manutenzione straordinaria ed ordinaria delle opere esistenti;
- opere di restauro del teatro Galli;
- opere viarie con l'esclusione della manutenzione.

<sup>16</sup> Si consenta il rinvio a Ferri (2007) per un'analisi economica della norma istitutiva (legge finanziaria 2007), che è stata successivamente integrata dal d.lgs. 14 marzo 2011, n.23, Disposizioni in materia di federalismo municipale, in attuazione della legge n. 42 del 2009.

<sup>17</sup> Individuati dall'art. 8, commi 2 e 4, del D. Lgs. n. 504/1992 istitutivo dell'ICI.

Con riferimento ai soli settori delle opere relative alla viabilità ed ai trasporti ed all'edilizia scolastica, l'importo della spesa da cofinanziare con l'imposta di scopo supera i 40 milioni (Brugnoli, 2010, p. 49).

A seguito dell'introduzione dell'IMU il Comune di Rimini ha abrogato l'addizionale per evitare un eccesso di pressione fiscale sugli immobili.

Nel periodo 1998-2012 l'analisi delle entrate del comune di Rimini<sup>18</sup> evidenzia una sostanziale stabilità del gettito derivante da permessi di costruire, a fronte di una tendenza alla riduzione del totale delle entrate dai titoli I,II,III, IV<sup>19</sup>. Il confronto tra gli andamenti del gettito ICI/IMU, dei permessi di costruire e dell'imposta di scopo evidenzia un andamento sostanzialmente simile tra le prime due fonti di entrata (esclusi gli ultimi anni del periodo che presentano un andamento divergente di crescita per l'IMU e di riduzione dei permessi) con un andamento pressoché costante dell'imposta di scopo, che fornisce un gettito significativo rispetto a quello dei permessi di costruire, peraltro variabile (grafico n. 6). Per quanto riguarda le entrate da contributi e trasferimenti di altri enti e quello dei proventi per concessioni edilizie, dopo aver ricordato l'assenza di quest'ultimo dato per l'anno 2005, emerge la forte variabilità dei trasferimenti da altri enti riscossi dal Comune, tale da rendere difficile la politica di bilancio e la programmazione della spesa e delle opere pubbliche, mentre i proventi per concessioni presentano un andamento di crescita nella prima parte del periodo e di riduzione nella seconda parte che ha portato il gettito dell'ultimo anno a un livello inferiore a quello del 1998 (grafico n. 7).

Dal grafico n. 8, riportato in appendice, emerge il forte decremento della spesa in conto capitale nella seconda parte del periodo considerato, a fronte di una riduzione della spesa per la gestione del territorio e dell'ambiente negli anni 2000. Entrambi gli andamenti sembrano giustificare la scelta dell'istituzione dell'imposta di scopo.

#### ***4.3 La finanza comunale, il patrimonio edilizio e la pianificazione d'area: il caso dei Comuni della Conca Presolana in provincia di Bergamo<sup>20</sup>***

Il ruolo del patrimonio immobiliare risulta significativo per le entrate fiscali dei Comuni, per gli aspetti territoriali ed urbanistici nonché per la distribuzione del reddito tra la popolazione dei comuni. Infatti, tra i 7 Comuni della Conca della Presolana in Provincia di Bergamo, se consideriamo i comuni di Castione e di Rovetta, entrambi con popolazione compresa tra 2.000 e 3.000 abitanti, il reddito Irpef pro capite, derivante dai soli redditi immobiliari risulta molto squilibrato in ragione della diversa dotazione di patrimonio immobiliare. Nel caso del Comune di Castione il valore pro capite dell'Irpef per i soli redditi immobiliari risulta doppio rispetto a quello del comune di Clusone che dispone del doppio della popolazione (si veda la tabella n.1 riportata in appendice).

La tassazione degli immobili è una fonte di entrata molto rilevante per i comuni turistici che registrano una consistenza elevata di seconde case e di immobili ad uso turistico. Il gettito è molto differenziato tra quelli turisticamente più "ricchi" e con consistente patrimonio edilizio (ad esempio Castione della Presolana) rispetto agli altri più deboli.

Dalla recente riconfigurazione dell'imposta comunale sugli immobili emerge come l'imposta municipale unica-IMU, introdotta dal governo Monti, ha determinato un significativo incremento della tassazione per i proprietari di immobili che emerge dal confronto tra il gettito fiscale IMU 2012, con il gettito ICI 2011 (si veda la tabella n. 2 riportata in appendice).

In particolare, con riferimento all'IMU 2012, emergono significative differenze di gettito pro capite tra i comuni in ordine alla composizione del patrimonio immobiliare in termini di abitazione principale e di altri immobili, oltre all'aumento della tassazione nel passaggio dall'ICI all'IMU. Emerge una forte variazione dell'incidenza del gettito fornito dalla categoria altri immobili rispetto

<sup>18</sup> Nel periodo considerato la popolazione residente è passata da 130.165 a 146.606 unità (Dati ministero Interno).

<sup>19</sup> Si veda il grafico n.5 riportato in appendice.

<sup>20</sup> Questo paragrafo riprende parte del contenuto del Rapporto di accompagnamento al percorso di formazione del Piano territoriale d'area Valli Alpine, progettista responsabile dott. arch. Maurizio Federici, DG Territorio, deliberato e pubblicato nel 2014 dalla Regione Lombardia al quale ha collaborato Vittorio Ferri per Eupolis Lombardia nel novembre 2013.

a quello dell'abitazione principale, particolarmente evidente nel caso del Comune di Castione<sup>21</sup> (si veda la tabella n. 3 riportata in appendice).

Dunque la consistenza del patrimonio immobiliare è strettamente correlata alla significativo squilibrio nella distribuzione di abitazioni per vacanza, di altri immobili rispetto alle abitazioni principali. Tale patrimonio edilizio è distribuito in modo molto differenziato nei comuni e può determinare disvalore sotto il profilo della qualità paesaggistico-ambientale e un indebolimento dell'offerta turistica quando tale segmento risulta oltremodo preponderante rispetto all'offerta delle strutture alberghiere.

Rispetto al tributo sul patrimonio immobiliare - IMU - l'opzione attivabile in sede di Piano territoriale regionale d'area è quella di introdurre misure di perequazione territoriale (compensazione finanziaria alimentata da quote della tassazione immobiliare) che riguardano proprio il patrimonio di "seconde case".

Una prima ipotesi percorribile è quella di differenziare la destinazione di quote della tassazione comunale connessa al patrimonio edilizio:

- il gettito IMU derivante dalla prima casa potrebbe rimanere per intero ad alimentare le entrate del comune di riferimento;
- il gettito IMU derivante dalle seconde case (e quote di altro patrimonio immobiliare) potrebbe essere destinato a un fondo di compensazione a favore dei Comuni svantaggiati, finalizzato alla promozione turistica e socio-economica a livello intercomunale. Le risorse derivanti dalla quota gettito IMU sulle seconde case potrebbero concorrere a sostenere, ad esempio, opere di infrastrutturazione turistica a livello territoriale.

Una seconda ipotesi, da attivare dopo il superamento dell'attuale regime IMU ipotizzando un livello di tassazione simile all'ICI (con eventuale esclusione della prima casa), potrebbe riguardare l'applicazione dell'imposta di scopo a favore dei comuni, destinata alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, in sintonia con il principio del beneficio, così come avvenuto nel caso del Comune di Rimini.

Dunque, sulla base delle considerazioni precedenti esistono buone ragioni anche a favore dell'introduzione di meccanismi di perequazione territoriale a livello di Unioni di comuni, giustificati dai divari nella dotazione e nella composizione del patrimonio immobiliare e di conseguenza delle risorse fiscali disponibili, nonché dalla propensione dell'opinione pubblica (locale) ad una maggiore tassazione delle "seconde case", i cui proprietari di solito sono contribuenti non votanti.

## **5. Principali problematiche emergenti**

### ***5.1 La necessità di ridefinizione degli oneri urbanistici***

Recentemente il dibattito sul governo del territorio ha fatto registrare una crescente attenzione verso il cosiddetto consumo di suolo agricolo, i rischi concreti di esaurimento della risorsa suolo edificabile, i fenomeni di concorrenza territoriale e di ulteriore squilibrio tra territori urbani e rurali, e dunque anche verso gli oneri di urbanizzazione che rappresentano in modo emblematico lo stretto legame che connota economia, territorio e finanza dei Comuni. In pratica, l'esigenza della riforma degli oneri di urbanizzazione non è emersa dal dibattito sul federalismo fiscale municipale, nonostante che la salute dei bilanci dei Comuni dipenda in buona parte da questa forma di gettito *una tantum*, utilizzata in maniera impropria per finanziare la spesa corrente anziché d'investimento, e dunque dall'andamento ineguale delle trasformazioni urbanistiche.

Il nesso tra i permessi di costruire e la politica di bilancio dei Comuni è stato rafforzato direttamente dai provvedimenti del governo nazionale e indirettamente dall'avvio del processo di riforma delle normative regionali che disciplinano il governo del territorio.

---

<sup>21</sup> Infatti, tra i Comuni considerati, quello di Castione, al 30 giugno 2008, presentava la seguente composizione del patrimonio immobiliare: disponeva di 1.066 UIU A7, abitazioni in villini (+11 rispetto al dicembre 2007), pari a 7.536 vani, 49 UIU A8 abitazioni in ville, 5.132 UIU C6 stalle scuderie, rimesse e autorimesse, (+91 rispetto al dicembre 2007 a fronte di un aumento di tutte le categorie catastali di 204 unità nello stesso periodo), 0 A6 abitazioni di tipo rurale e 2 UIU D10 fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole, su un totale di 14.008 UIU.

Pertanto, anche i contributi di costruzione finanziano in modo indistinto le spese dei Comuni, segnando così il loro passaggio da strumento della politica urbanistica a quella di bilancio.

Da un lato, in molte regioni italiane, si è avviato il processo di revisione delle leggi di governo del territorio improntate alla limitazione del consumo di suolo e, quindi, al contenimento della nuova edificazione, dall'altro, di fronte alla minore disponibilità di risorse fiscali, non tutte le Amministrazioni comunali dispongono delle medesime possibilità di alimentare le entrate di natura immobiliare, seppure in maniera *una tantum*, derivanti dall'espansione urbana. Non solo: i Comuni dotati di maggiore accessibilità hanno talvolta innescato meccanismi di concorrenza territoriale particolarmente evidenti nel caso dell'edilizia a destinazione commerciale e produttiva.

Dunque, la salute finanziaria degli 8.100 Comuni dipende e dipenderà non solo, o non tanto, dalla ristrutturazione normativa in materia di finanza comunale, che è continuamente oggetto di modificazioni, ma sempre più dall'estensione, dalla composizione e dalla possibilità d'incrementare in maniera selettiva il patrimonio immobiliare (scegliendo tra prime e seconde case, immobili a destinazione produttiva, commerciale e così via e quindi ampliando le basi imponibili immobiliari) ed in larga misura dalle possibilità, in realtà ineguali, di coprire con i proventi degli oneri di urbanizzazione una quota parte delle spese.

Va tuttavia osservato che i costi complessivi d'infrastrutturazione del territorio, connessi alle trasformazioni urbanistiche – si pensi agli investimenti riconducibili all'aumento della popolazione – non possono essere addossati ai soli oneri nella loro attuale formulazione e pertanto, oltre alla loro revisione, sono necessari nuovi strumenti finanziari e fiscali per il sostegno degli investimenti in opere pubbliche dei Comuni. Infatti, se al momento della loro introduzione erano stati intesi come una “una specie di tassa ambientale sul consumo della terra”, oltre alle modifiche apportate nei decenni successivi e discussi in questo lavoro, essi risultano “fra l'altro di importo troppo contenuto per raggiungere l'obiettivo”<sup>22</sup> (Cipollina, 2010, p. 106).

E' dunque necessaria, da un lato, una riflessione più ampia sui costi d'infrastrutturazione del territorio in relazione ai costi della città pubblica da attribuire ai diversi soggetti beneficiari e/o coinvolti (proprietari, costruttori, contribuenti e utilizzatori).

### **5.2 Criteri generali di ridefinizione del contributo per il permesso di costruzione (oneri urbanistici)**

L'art. 16 della legge n. 10 del 1977 prescriveva che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del Consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di comuni in relazione: all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni; alle caratteristiche geografiche dei comuni; alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti.

Senza modificare questo impianto normativo che assegna spazi di autonomia ai Comuni, sarebbe opportuno in primo luogo il ritorno alla natura originaria del contributo, ovvero come fonte di finanziamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sostenuti dai Comuni (Buratti, 2010). Sarebbe inoltre desiderabile:

- il ritorno del vincolo di destinazione sulla totalità del gettito al finanziamento delle spese di investimento;
- l'estensione delle categorie di opere da finanziare, ad esempio il verde pubblico e le opere di riqualificazione urbana;
- come proposto da Osculati (2008), il contributo dovrebbe essere differenziato nel territorio comunale: più elevato nelle aree periferiche di nuova urbanizzazione ed agevolato in aree centrali o già urbanizzate;

---

<sup>22</sup> Se consideriamo quattro voci, costi del terreno e di costruzione, oneri finanziari, costi di gestione e commercializzazione, nonché i contributi di costruzione, una stima riferita alle edificazioni nelle principali aree metropolitane indica che, in buon sostanza, valgono circa il 10% del costo totale. Si può distinguere tra le diverse tipologie, ma in pratica valgono circa quanto gli oneri finanziari e poco di più dei costi di gestione e di commercializzazione, mentre i costi del terreno e di costruzione incidono per l'80% circa (Adobati, Ferri, 2011).

- definire forme specifiche più elevate del contributo, o in forma aggiuntiva<sup>23</sup>, per le grandi superfici di vendita, in relazione alle esternalità negative indotte e alle classi di superficie occupata, compresa quella per i parcheggi e all'uso del suolo agricolo;
- definire forme specifiche del contributo, o in forma agevolata, nel caso di riutilizzo delle aree dismesse o da riqualificare, che tengano conto dei costi di bonifica;
- definire forme specifiche del contributo nei casi di interventi di riqualificazione edilizia, compresa la ricostruzione di parti di città.

In questo modo il contributo, da un lato, tornerebbe a finanziare solo la spesa d'investimento e, dall'altro, diventerebbe uno strumento di governo delle trasformazioni territoriali. Tuttavia, pur in presenza di una situazione di prolungata crisi del mercato immobiliare, come sostenuto da numerosi studiosi, ogni ipotesi di ridefinizione del contributo non deve cedere alle tentazioni di ridurne il peso<sup>24</sup>.

Ulteriori ipotesi da verificare nella ridefinizione complessiva della tassazione dello sviluppo urbano riguardano:

- la reintroduzione di forme di imposizione (tipo l'IVAF e gli oneri di miglioria) ispirate ai contributi di miglioria nel caso di investimenti pubblici (in particolare, infrastrutture di trasporto pubblico) che determinano incrementi di valore "immeritati" di beni immobili, aree edificabili e/o patrimonio edilizio privato;
- il ricorso a strumenti di perequazione territoriale e a forme d'incentivazione da utilizzare per ridurre la concorrenza territoriale nell'uso della risorsa suolo agricolo a fini edificabili (finita ed esauribile) per migliorare il governo del territorio mediante forme di azione intercomunale<sup>25</sup>;
- l'eliminazione delle opacità relative alle pratiche negoziali tra comuni e attori privati sotto forma di nuove opere a compensazione nel caso di grandi trasformazioni;
- l'attribuzione di incentivi finanziari ai Comuni che non consumano suolo.

Dunque, in assenza di una struttura fiscale (oltre che tariffaria) in grado di imputare correttamente i costi pubblici dello sviluppo urbano (edificazione delle cinture via via esterne) emergono i crescenti costi dei servizi pubblici generati dai processi di espansione. L'aumento della dimensione della città entra in conflitto con l'obiettivo di realizzare un tipo di sviluppo urbano e di governo del territorio da minimizzare i diversi costi pubblici e ambientali (Magnani, Muraro, 1978). Pertanto la ridefinizione del contributo per il permesso di costruire deve tener conto del nuovo contesto territoriale rispetto a quanto disposto nel 1978 e in parte indebolito negli ultimi anni.

Più in generale occorre sottolineare che la ridefinizione del contributo va accompagnata con ulteriori provvedimenti per il governo del territorio con particolare riferimento all'uso del suolo. Esistono numerose esperienze di tassazione a livello territoriale-ambientale che assumono come presupposto gli usi considerati non desiderabili del suolo. In particolare negli Stati Uniti sono numerose le esperienze di utilizzo della leva della tassazione, anche con molte modalità diversificate nel tempo e nei singoli Stati (Greco, 2010). Non solo: esistono anche casi di acquisto di terreni da parte degli attori pubblici per sottrarli all'edificazione<sup>26</sup>.

Va ricordato inoltre che in Spagna esistono da lungo tempo forme di tassazione della mancata utilizzazione dei terreni agricoli, a beneficio delle autonomie regionali che assumono non tanto finalità ambientali quanto di politica agraria<sup>27</sup> (Rozas Valdés, 2010). Considerato l'aumento prima dei terreni incolti e poi delle superfici boscate registrato negli ultimi anni in Italia, queste esperienze possono essere materia di riflessione.

<sup>23</sup> Si veda il caso del contributo straordinario del Comune di Roma e del contributo perequativo per la città pubblica introdotto dal Comune di Parma (sommariamente trattato in questo lavoro).

<sup>24</sup> Infatti, dalla ricostruzione storica dell'andamento registrato nei due decenni a cavallo dell'inizio dell'attuale secolo non sembra che l'introduzione dell'ICI abbia prodotto effetti recessivi; cfr. Bruzzo, Ferri (2014).

<sup>25</sup> Si rinvia alla successiva analisi dei progetti di legge in questo lavoro.

<sup>26</sup> Per una trattazione delle esperienze internazionali di applicazione di strumenti fiscali nel governo del territorio si rinvia a Bandarin (1989) e Curti (1999). Questi lavori, seppur datati, evidenziano il divario tra la numerosità degli strumenti disponibili e sperimentati al livello internazionale e quelli utilizzati in Italia.

<sup>27</sup> Si veda la legge del Parlamento delle Asturie n. 4 del 21 luglio 1989 di riordino agrario e sviluppo rurale.

### 5.3 *L'auspicabile reintroduzione degli oneri di miglioria e la sottovalutazione dell'imposta di scopo*

I passaggi principali del processo legislativo in materia di contributi di miglioria sono strettamente connessi alla storica debolezza della fiscalità fondiaria e immobiliare nel recuperare parte degli incrementi di valore realizzati attraverso le trasformazioni urbane (Camagni, 1999, p. 325).

La legge 246/1963<sup>28</sup> attribuiva l'applicazione anche ai Consorzi di Comuni su tutta l'area che essi coprono e precisa le caratteristiche del beneficio e del contributo di miglioria specifica: “[...] è tassabile ogni beneficio che sia conseguenza diretta o indiretta di singole opere pubbliche, servizi, varianti di piano regolatore”. Il contributo di miglioria specifica “[...] può colpire solo benefici che derivino distintamente, da singole opere, servizi o varianti di piano regolatore e non benefici che derivano da un complesso di opere, servizi e programmazioni urbanistiche.” (Forte, 1963, pp. 231-232).

La soppressione dei contributi di miglioria ad opera della legge istitutiva dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) è avvenuta – come ricorda Camagni (1999, p. 329) – “[...] nella errata convinzione che quest'ultima li sostituisse”.

Più recentemente, il decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n.504, di riordino della finanza locale ed istitutivo dell'ICI, ha soppresso dal 1° gennaio 1993 l'INVIM; tuttavia ne era prevista l'applicazione, con le aliquote massime e l'acquisizione del gettito all'erario dello Stato, per i presupposti di imposta che si sarebbero verificati nel decennio successivo al 31 dicembre 1992.

Tutte queste forme di prelievo in Italia sono state applicate in maniera circoscritta.

I casi più significativi di applicazione dei contributi di miglioria (IVAF, imposta sull'incremento di valore delle aree edificabili per finanziare le infrastrutture urbane sono riconducibili alla costruzione della linea 1 della metropolitana di Milano (Camagni, 1999, p. 329) e all'applicazione del contributo di miglioria generica effettuata dal comune di Torino (Forte, 1963, p. 231). In effetti l'applicazione di questa forma di tassazione dei benefici generati dai processi di trasformazione urbana e finalizzati al finanziamento delle infrastrutture e della riqualificazione della città pubblica è stata occasionale e non sistematica. Le principali ragioni d'insuccesso sono riconducibili, in generale, alle difficoltà incontrate dall'azione dei Comuni con scarse capacità tecnico-amministrative e, in particolare, alla determinazione della base imponibile. Tale insuccesso ha determinato il trasferimento dei costi dell'infrastrutturazione della città pubblica (una posta in gioco molto alta) dai beneficiari privati ai bilanci dei governi locali.

Pur in presenza di difficoltà nell'applicazione di queste forme di tassazione, esse non riducono l'importanza di questi strumenti dal punto di vista della partecipazione dei privati alla costruzione della città pubblica, del sostegno al finanziamento delle infrastrutture di trasporto e dell'equità fiscale.

Più recentemente i contributi di miglioria sono riapparsi in forma volontaria e negoziale. Ad es., il finanziamento del prolungamento della linea 2 (della metropolitana di Milano verso il comune di Assago, 6 km di cui 2,5 nel comune di Assago) è così composto: 1,5% Comune di Milano, 38% Comune di Assago, 60% Ministero dei trasporti, 0,5% Regione Lombardia e Provincia di Milano. La composizione del finanziamento evidenzia due aspetti significativi:

i) il Comune di Milano, responsabile del procedimento e molto influente in qualità di azionista di riferimento in ATM e Metropolitana milanese, non aveva alcun interesse a sovvenzionare (attraverso l'infrastruttura) i cittadini del comune vicino;

---

<sup>28</sup> Come osservato da Magnani e Muraro (Magnani, Muraro, 1978, pp. 69-72): “la legge 5 marzo 1963 n. 246 introduceva l'imposta sull'incremento di valore delle aree edificabili in sostituzione del contributo di miglioria generica ed apportava altresì modifiche al contributo di miglioria specifica (...) e rinunciò ad attribuire alle imposte i numerosi obbiettivi extrafiscali attorno ai quali era pur ruotato tutto il dibattito che l'aveva preceduta. (...) Sei anni dopo il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643 sopprime i contributi di miglioria, trasformò l'imposta nell'Invim estendendola a tutti gli immobili, e concluse quell'iter storico che doveva condurre l'imposizione del suolo nell'ambito dei più generali principi del sistema tributario, facendole perdere quei connotati che le peculiarità della base imponibile e del mercato delle aree dettavano”.

ii) il Comune di Assago dichiarava di finanziare il 38% della linea utilizzando il gettito dell'ICI, degli oneri urbanistici e degli oneri di miglioria volontari negoziati e versati dai proprietari delle aree edificabili servite dalla nuova linea.

Le argomentazioni proposte sostengono la possibilità di un riutilizzo più trasparente degli oneri di miglioria, così come avviene per i contributi di bonifica, per recuperare una parte dei costi di infrastrutturazione della città pubblica. Il riutilizzo di questa forma di tassazione evidenzia quanto meno tre significativi vantaggi indiretti:

- una maggiore responsabilizzazione finanziaria dei governi locali;
- la riduzione della dipendenza dalla discrezionalità politica dei trasferimenti da altri livelli di governo per il finanziamento di scelte autonome imputabili ai governi locali;
- il concorso dei beneficiari privati all'investimento pubblico.

Occorre ricordare che i Comuni italiani di fronte, da un lato, al gettito incerto nel tempo (anche in seguito alla crisi economica e a quella del mercato immobiliare) o addirittura episodico, e dall'altro all'esigenza di finanziare investimenti in opere pubbliche, non hanno accolto con favore l'opportunità di applicare l'imposta di scopo per finanziare opere pubbliche che consente il parziale finanziamento pluriennale di opere diverse da quelle sostenute dagli oneri<sup>29</sup>.

### Quadro 1: Tipologie di opere finanziabili con oneri di urbanizzazione e imposte di scopo

<b>Opere di urbanizzazione primaria</b>	<b>Opere di urbanizzazione secondaria</b>	<b>Imposta di scopo</b>
Pubblica illuminazione	Scuole	Opere per il trasporto pubblico urbano
Strade	Asili	Opere viarie con esclusione della manutenzione ordinaria e straordinaria
Spazi di verde attrezzato	Chiese	Opere di arredo urbano
Spazi di sosta o di parcheggio	Centri civici	Opere in aree destinate a parchi e Giardini
Fognature e impianti di depurazione	Parchi urbani	Opere di realizzazione di parcheggi pubblici
Rete idrica	Impianti sportivi	Opere di restauro
Rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas	Parcheggi pubblici	Opere di conservazione dei beni artistici e architettonici
Strutture cimiteriali		Opere relative a nuovi spazi per eventi e attività culturali
		Opere di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica
		Altre categorie di opere individuate dai comuni

Fonte: elaborazione sulla base di Brugnoli (2010)

Si tratta di una modalità sostanzialmente coerente con il principio del beneficio e dunque che potrebbe essere accolta senza l'ostilità da parte dei soggetti passivi – residenti e votanti – in virtù delle maggiori opere pubbliche che nel lungo periodo, in condizioni normali del mercato immobiliare, si capitalizzano nell'aumento di valore degli immobili. Attualmente questa forma di imposizione è di fatto improponibile di fronte all'aumento della tassazione determinata dall'IMU rispetto all'ICI. Infatti, in precedenza i Comuni, anche se sostanzialmente non si sono avvalsi di questa opportunità, potevano manovrare sull'ammontare dell'ICI, mantenendo al minimo le aliquote, ed applicare l'imposta di scopo in forma di addizionale, ma probabilmente non è risultato gradito il vin-

<sup>29</sup> Si veda il Quadro 1 qui riportato e il paragrafo 4.2 dedicato all'applicazione nel Comune di Rimini.

colo di destinazione del gettito al finanziamento delle opere pubbliche. In pratica, l'applicazione molto indebolita della Tasi, rispetto alle ipotesi di *service tax*, desiderabile dal punto di vista economico come forma di imposizione sui servizi indivisibili dei quali beneficiano gli utilizzatori degli immobili, unita al fallimento dell'imposta di scopo, ha contribuito a mantenere l'attenzione dei Comuni sugli oneri urbanistici.

Più in generale altre forme di tassazione di scopo per finanziare opere pubbliche sono previste dalla legge n. 42 del 2009, ad esempio per il finanziamento degli oneri connessi alla mobilità urbana e ai flussi turistici. (art.12 comma 1, lettera d).

#### ***5.4 Il contributo straordinario per le trasformazioni urbane e il finanziamento delle Città metropolitane***

Il documento dal titolo "Principi in materia di politiche territoriali e trasformazione urbana", curato dalla segreteria tecnica del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e presentato nel 2014, all'art.14 comma 1, ripropone l'applicazione del contributo straordinario, istituito per il Comune di Roma, nella misura massima del 66%, in funzione del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, per il finanziamento delle Città metropolitane<sup>30</sup>. Il contributo straordinario era stato introdotto dall'art.16 comma f) della legge 30 luglio 2010 n. 122 (conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, con particolare riferimento al Comune di Roma Capitale).

Secondo quanto riportato nel comma f) ai fini dell'applicazione del contributo straordinario sono da considerare le rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale.

Detto contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento, e può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche a servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione del contributo straordinario già assunti dagli operatori privati in sede di accordo o di atto d'obbligo a far data dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente.

Per il finanziamento delle Città metropolitane il comma 4, dell'art. 14 sopra citato, prevede un'eventuale (e opportuna) differenziazione delle aliquote del contributo straordinario, da determinare con leggi regionali, che devono tener conto degli interventi che comportano consumo di nuovo territorio, (sottoposti ad aliquote massime) rispetto a quelli virtuosi dal punto di vista energetico e ambientale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2014).

Va osservato che secondo la legge 7 aprile 2014, n. 56 le Città metropolitane disporranno solamente delle entrate delle ex Province, costituite essenzialmente dalla compartecipazione provinciale all'Irpef (pari allo 0,60% del gettito riferito al proprio territorio), dall'imposta provinciale di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli iscritti al pubblico registro (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni-responsabilità civile auto, la cui aliquota standard è stabilita nella misura del 12,5%, con discrezionalità di variazione in aumento o diminuzione di 3,5 punti percentuali<sup>31</sup>.

A seguito dell'approvazione della legge in parola, un quadro molto generale del finanziamento delle Città metropolitane emerge dall'Accordo raggiunto tra Governo e Regioni ((ai sensi del

<sup>30</sup> Si consenta di ricordare che l'utilizzo del contributo straordinario come fonte di finanziamento della Città metropolitana è stata avanzata da Vittorio Ferri nella relazione presentata il 12 dicembre 2012 nella sessione sulla costruzione della Città metropolitana di Milano, gli aspetti finanziari e funzionali e i confronti internazionali, del seminario promosso dal Consiglio della Regione Lombardia "Gli effetti ordinamentali della Spending Review per la Lombardia", nonché in altri contributi relativi all'individuazione delle fonti di finanziamento delle Città metropolitane. Tra questi si rinvia a Ferri (2014b).

<sup>31</sup> Il collegamento tra la provincia in cui avviene l'immatricolazione, il pagamento dell'imposta provinciale di trascrizione e le differenze tra le normative ha determinato un fenomeno riconducibile al "voto con i piedi", costituito da flussi di immatricolazione attivati dai principali operatori del settore alla ricerca delle condizioni di tassazione più vantaggiose. Nel periodo 2011-13 le principali province interessate da questo fenomeno sono state quelle di Aosta, Bolzano, Firenze, Roma, Torino e Trento.

comma 91 dell'art.1 della legge n. 56/2014) e sancito in sede di conferenza unificata nel settembre scorso (Sterpa, 2014).

Pertanto, l'autonomia finanziaria e fiscale e la manovrabilità delle entrate delle Città metropolitane risultano molto limitate rispetto ai fabbisogni di spesa corrente e soprattutto di investimento – nonché molto maggiori rispetto a quelli standard delle ex Province – determinati dalle funzioni fondamentali, con particolare riferimento a quelle per la mobilità e viabilità e lo sviluppo economico e sociale. Il finanziamento di queste ultime e l'attuazione di politiche e progetti, congruenti anche con la programmazione regionale, dovrà pertanto fare riferimento anche a specifici strumenti finanziari, comprese le forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) e di *project financing*.

Inoltre, occorre sottolineare che negli ultimi anni le Province hanno subito un significativo ridimensionamento del loro bilancio, dovuto alle restrizioni finanziarie<sup>32</sup> e alla revisione della spesa.

Dunque, se da un lato il finanziamento delle Città metropolitane, sulla base delle entrate delle ex Province, può soddisfare gli obiettivi generali di escludere nuovi o maggiori impatti per la finanza pubblica, dall'altro può pregiudicare l'effettivo esercizio delle nuove funzioni fondamentali assegnate, nonché la predisposizione di politiche e di progetti a dimensione metropolitana (Ferri, Hina, 2014).

Ora considerata l'assenza di risorse finanziarie e fiscali proprie delle Città metropolitane, non assegnate dalla legge n. 56 del 2014 contestualmente alle funzioni fondamentali, il contributo straordinario attribuito per la prima volta al comune di Roma capitale, potrebbe costituire una fonte di finanziamento molto utile anche per le Città metropolitane. Non solo. Il contributo straordinario di fatto implica il riconoscimento dell'insufficienza degli oneri di urbanizzazione rispetto ai costi pubblici generati dalle grandi trasformazioni urbanistiche, (in assenza di strumenti fiscali adeguati per catturare gli incrementi di valore immobiliare derivanti da investimenti pubblici) e la necessità di ridefinire gli oneri urbanistici (si rinvia al paragrafo 2.4).

## **6. Prima analisi delle principali proposte di legge in materia di governo del territorio, limitatamente agli aspetti fiscali e finanziari**

### **6.1 Premessa**

Poiché dalle precedenti indagini dei cui principali risultati si è finora dato brevemente conto, sono emersi elementi che, nella loro eterogeneità, per vari motivi non sembra di poter valutare in modo del tutto soddisfacente, con particolare riferimento all'ammontare di risorse finanziarie messe a disposizione dei Comuni per dotare le loro nuove aree urbanizzate di tutte le necessarie infrastrutture e servizi, qui di seguito s'illustrano sommariamente le principali proposte di legge in materia di governo del territorio, di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana, limitatamente agli aspetti strettamente fiscali e finanziari di nostra competenza, che sono state presentate in Parlamento (Camera dei Deputati), nel corso della corrente legislatura (la XVII)<sup>33</sup>.

La seguente analisi è finalizzata, da un lato, a valutare criticamente la parte di tali PdL relativa alle norme di carattere economico-finanziario e, dall'altro, a individuare almeno alcuni istituti in esse contenuti da segnalare in via propositiva come strumenti di soluzione dei principali problemi emersi sede descrittiva, anche alla luce delle recenti proposte di ulteriore modifica dell'assetto isti-

<sup>32</sup> A partire dal 2012 il d.l. n. 95 ha ridotto la quota delle risorse stanziare a favore delle Province sia per il fondo sperimentale di riequilibrio, che per il fondo perequativo

<sup>33</sup> Per completezza si è considerata anche la proposta di legge n. 3465, Cosenza, presentata l'11 maggio 2010: Delega al Governo e altre disposizioni per aumentare gli spazi destinati al verde pubblico e migliorare la qualità della vita nei centri urbani, il cui art. 2 è dedicato al cofinanziamento di progetti comunali per l'aumento della superficie destinata al verde pubblico. Per finanziare piani o loro modifiche finalizzati ad aumentare la quota parte della superficie del territorio comunale destinata al verde pubblico, si prevede l'istituzione nel bilancio del Ministero dell'Ambiente – in via sperimentale per gli anni 2011 e 2012 – di un fondo di cofinanziamento, con dotazione di 10 milioni di euro per ciascun anno. A parte il fatto che nel caso i Comuni non utilizzino le somme messe a disposizione sono tenuti alla loro restituzione, questa modalità di finanziamento che non prevede in modo esplicito il ricorso a strumenti di natura fiscale, appare di difficile attuazione sulla base della tendenza prevalente nei più recenti provvedimenti legislativi a non consentire nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, al fine di contenere al massimo sia il deficit che il debito pubblico.

tuzionale (riforma della Costituzione, trasformazione delle Province, ecc.), nonché degli analoghi istituti adottati in altri contesti nazionali.

Nel condurre tale analisi si è cercato di seguire un ordine meramente cronologico basato sulla data di presentazione delle proposte di legge, presumendo tale aspetto in qualche misura indicativo di una possibile evoluzione nel dibattito politico all'interno di tale ramo del Parlamento. In realtà, così non sembra essere, dal momento che le proposte di legge più ricche di spunti degni di particolare interesse ai nostri fini sono proprio le prime, anziché quelle successive<sup>34</sup>.

Inoltre, prima di entrare nel merito dei risultati di tale analisi, pare opportuno sottolineare come in quasi tutte le proposte esaminate, invece, non solo si faccia riferimento al governo del territorio in senso lato – e, pertanto, anche ai livelli di governo operanti a scala sovra-comunale – ma si faccia anche esplicito riferimento al contrasto al consumo di suolo, privilegiando piuttosto la rigenerazione e la riqualificazione del suolo già urbanizzato, nonché la protezione dell'ambiente anche extra-urbano.

Di conseguenza, nell'analisi che segue non ci si è limitati a cogliere i riferimenti alla sola fiscalità immobiliare e a quella connessa alla espansione urbanistica, per considerare anche gli altri strumenti eventualmente prospettati nei testi considerati e ritenuti di maggiore interesse ai fini della definizione di un quadro normativo tendenzialmente completo ed organico.

## ***6.2 Analisi delle proposte di legge d'iniziativa parlamentare***

### *6.2.1 Proposta di legge n. 70, Realacci et al., presentata il 15 marzo 2013: Norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana*<sup>35</sup>

L'articolo 2, ai commi 1, 2, 3 e 4, prevede un contributo *aggiuntivo a quelli esistenti* (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione) per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana per le attività di trasformazione urbanistica che occupano suoli liberi dall'edificato. L'entità del contributo aggiuntivo è pari a tre o due volte a quelli esistenti in relazione alle diverse tipologie di suoli utilizzati, ma tale contributo non è dovuto nel caso di interventi su aree edificate e può essere sostituito "con una cessione compensativa di aree da destinare a verde". I proventi del contributo afferiscono a un apposito fondo, destinato a interventi di bonifica, riqualificazione, demolizione ecc., ma nel caso di insediamenti che producono esternalità sovra-comunali i proventi del contributo devono essere versati in un fondo intercomunale.

L'articolo 3, comma 1, dà facoltà ai Comuni d'individuare ambiti di rigenerazione e riqualificazione urbana, con possibilità di associare alle procedure urbanistiche ben precisi incentivi fiscali. I commi 3 e 4 prevedono la possibilità per i Comuni di definire un regime fiscale agevolato per un periodo massimo di dieci anni, compensazioni e incentivazioni attraverso l'attribuzione di diritti edificatori, ed agevolazioni estese ai trasferimenti immobiliari.

Il comma 5, invece, introduce un nuovo strumento finanziario creato dalla Cassa Depositi e Prestiti Spa, anche garantito da beni demaniali, per favorire l'accesso al credito da parte dei proprietari di immobili, compresi negli ambiti di rigenerazione urbana, da utilizzare per particolari investimenti.

L'articolo 4, comma 4, prevede le condizioni per applicare la perequazione territoriale al fine di garantire un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i diversi comuni interessati da ambiti di trasformazione di rilevanza sovra-comunale.

L'articolo 6, comma 5, prevede la possibilità da parte dei comuni di elevare l'aliquota dell'IMU

<sup>34</sup> Tra le proposte di legge più recenti, invece, figura quella dell'on. Morassut, la quale – come si verificherà fra poco – presenta in compenso aspetti di grande interesse in materia di governo del territorio, con particolare riferimento però agli strumenti di pianificazione (art. 2), ai meccanismi di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche (art. 3), di perequazione territoriale (art. 4) ed alle responsabilità della legislazione regionale (art.5), mentre le altre proposte di legge concentrano la loro attenzione sull'azione condotta al livello solo comunale.

<sup>35</sup> Si precisa che questa proposta di legge presenta, in primo luogo, contenuti analoghi al Pdl n. 5658 presentato il 18 dicembre 2012, primo firmatario La Loggia *et al.*, (compreso Realacci) e, in secondo luogo, contenuti che consistono in una mera riproposizione di quelli della successiva Proposta di legge n. 150, Causi *et al.*, presentata il 15 marzo 2013: Norme per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana, come rivela del resto il suo stesso titolo, perfettamente coincidente.

per le unità immobiliari mantenute non occupate per un triennio.

L'articolo 8, comma 1, stabilisce che ai fini dell'applicazione dell'IMU sono da considerare edificabili *solamente* quelle oggetto di conformazione edificatoria da parte degli strumenti urbanistici.

Il comma 2 fissa i vincoli di destinazione del gettito derivante da oneri e costo di costruzione (opere di urbanizzazione, risanamento, acquisizione di aree e manutenzione del patrimonio comunale entro un massimo del 30% del totale).

E' prevista anche la fiscalità di scopo (comma 3) la quale dovrà finanziare particolari politiche, programmi e progetti a favore di una serie di infrastrutture pubbliche.

Il comma 5 prevede che i trasferimenti di immobili collegati a modalità perequative e compensative siano soggetti a imposta di registro in misura ridotta e a quelle ipotecarie e catastali in misura fissa.

### *6.2.2 Proposta di legge n. 392, Morassut, presentata il 21 marzo 2013: Principi generali in materia di governo del territorio nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche*

Tale proposta non sembra prevedere alcun strumento fiscale o finanziario, se non quelli di cui all'art. 5, il quale, al comma 3, introduce: i) contributi all'elevazione delle dotazioni di servizi pubblici maggiori di quelli ordinariamente prescritti; ii) maggiori contributi monetari "per oneri di urbanizzazione e per realizzazione di opere pubbliche primarie e secondarie anche in misura maggiore di quanto stabilito dalle specifiche deliberazioni degli enti competenti, nonché contributi, anche in forma di cessione gratuita di aree o di porzioni concordate di edilizia libera realizzata, alla soluzione dei problemi di edilizia residenziale pubblica".

L'art. 4, sulla perequazione urbanistica, prevede generiche forme di compensazione e l'attribuzione di premialità con il trasferimento di edificabilità al fine d'incentivare interventi di riqualificazione urbana, rinnovo urbano e di edilizia sociale, nonché per risolvere precedenti problemi. Lo stesso articolo 4, al comma 1, invece, prevede nei diversi strumenti di governo del territorio di competenza dei vari enti meccanismi di perequazione territoriale "al fine di attuare interventi di interesse sovra-comunale volti a conseguire il coordinato assetto dei territori, avendo cura di garantire un'equa ripartizione tra le diverse comunità interessate dei vantaggi e degli svantaggi che tali interventi comportano". Inoltre, nel comma 2 si legge: "Le leggi regionali disciplinano la perequazione territoriale garantendo, per gli ambiti di trasformazione individuati di rilevanza intercomunale, la ripartizione tra i comuni interessati degli oneri e dei contributi dovuti e del gettito della fiscalità comunale in misura differenziata in ragione degli impatti ambientali e delle diverse implicazioni per i bilanci comunali"<sup>36</sup>.

### *6.2.3 Proposta di legge n. 1050, De Rosa et al., presentata il 24 maggio 2013: Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio*

L'articolo 6, commi 5 e 6, sancisce che le costruzioni nelle nuove aree edificabili sono soggette ad un contributo addizionale rispetto agli obblighi di pagamento connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, la cui misura è stabilita dai Comuni in un importo pari a cinque volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione. Gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione non possono subire diminuzioni rispetto agli anni precedenti. I proventi sono sottoposti a destinazione vincolata in quote fino al 20% del totale alla bonifica dei suoli, al recupero e alla riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, alla riduzione del rischio idrogeologico, all'acquisizione e manutenzione di aree verdi, nonché per la demolizione e acquisizione di immobili realizzati abusivamente.

Al successivo art. 7, invece, si prevede che i Comuni destinino i proventi derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi, compreso il contributo addizionale di cui all'articolo 6, comma 5, della presente legge, nonché dall'applicazione delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al DPR n. 380 del 2001, alla realizzazione del-

---

<sup>36</sup> In proposito sembra di dover segnalare che soluzioni e strumenti del tutto analoghi a quelli qui prospettati erano stati configurati e sottoposti a verifica sperimentale in alcuni nostri lavori risalenti alla prima metà del decennio scorso, vale a dire una decina circa d'anni fa; cfr. – tra gli altri lavori – quello più organico, costituito da Bruzzo, Zimmer (2006).

le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico e sismico, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio.

*6.2.4 Proposta di legge n. 1128, Latronico et al., presentata il 3 giugno 2013: Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative*

L'articolo 1 introduce un principio che esula dalle finalità di questo lavoro, ma che merita almeno un breve cenno. Tra gli interventi dello Stato destinati a rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, sono comprese le azioni di rilocalizzazione degli insediamenti esposti ai rischi naturali e di riqualificazione ambientale di territori danneggiati, nonché la compensazione tra comuni limitrofi dei costi sociali generati dalla realizzazione di opere pubbliche (art.2).

L'art. 3 delega il Governo ad adottare decreti per adeguare il regime fiscale urbanistico e immobiliare prevedendo un duplice regime premiale: nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

I principi della delega al governo previsti da tale legge sono i seguenti:

- a) previsione di forme d'incentivazione di interventi di rigenerazione urbana e di riutilizzo degli immobili e delle aree urbanizzate esistenti;
- b) introduzione di un regime volto a favorire la perequazione o la compensazione territoriale a carattere intercomunale;
- c) semplificazione, armonizzazione e selettività delle imposte relative al ciclo di trasformazione urbanistica;
- d) riordino degli incentivi previsti dall'articolo 1 della legge n. 449/1997, e seguenti modificazioni, in materia d'interventi di recupero del patrimonio edilizio e degli incentivi di analoga finalità;
- e) revisione dei criteri di formazione del contributo di costruzione, al fine di consentire la promozione del recupero edilizio e urbanistico e il riuso delle aree dismesse e degradate, nonché di favorire il processo di sostituzione edilizia e di determinare i costi esterni di natura ambientale, infrastrutturale e territoriale delle trasformazioni urbanistiche;
- f) introduzione di un regime premiale, in funzione dei risultati ottenuti o sanzionatorio in caso di ritardo o inadempienza, nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla già citata legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale, in favore delle Regioni e degli Enti territoriali che adottino misure volte alla riduzione del consumo dei suoli liberi, anche con riferimento alle modifiche del codice dei beni culturali di cui al decreto legislativo n. 42/2004, e alle altre disposizioni previste dall'articolo 4.

*6.2.5 Proposta di legge n. 1322 Zaratti et al. presentata l'8 luglio 2013: Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo*

Gli articoli 9, 10 e 11 sono dedicati alla fiscalità urbanistica con l'obiettivo di rendere più gravoso l'utilizzo di suoli non urbanizzati mediante l'introduzione di un nuovo contributo, aggiuntivo rispetto a quelli vigenti, (art. 9) calcolato con riferimento all'impatto determinato dagli interventi sulle risorse non rinnovabili (danno ecologico, ambientale e paesaggistico) e sulla qualità dei suoli resi artificiali.

I proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo e degli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente e sono destinati al finanziamento di opere di riqualificazione, recupero, riuso e bonifica. Il versamento del nuovo contributo non può essere eluso mediante il ricorso a strumenti di urbanistica convenzionata, ma può essere sostituito, in tutto o in parte, dalla cessione compensativa di aree ai comuni vincolate ad uso pubblico e naturalistico.

L'articolo 10 determina una riduzione o l'esclusione degli oneri di urbanizzazione nel caso di interventi edilizi in aree degradate o sottodotate di servizi, di completamento di aree già urbanizzate, di recupero, riqualificazione, riutilizzazione e di ricostruzione a seguito di demolizione.

Gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione. In ogni caso non possono essere destinati al finanziamento della spesa corrente.

I Comuni possono concedere l'esenzione dal pagamento dell'IMU per tre anni nei casi di recupero o riutilizzo del patrimonio immobiliare esistente, ed elevare l'aliquota applicata sui fabbricati inutilizzati o rimasti incompiuti per oltre cinque anni, fino ad massimo dello 0,2% per mille.

Le maggiori entrate così ricavate alimentano un fondo comunale per l'acquisizione di aree dismesse o inutilizzate, il recupero e la riqualificazione, la realizzazione di aree verdi.

### **6.3. Analisi delle proposte di legge d'iniziativa governativa**

*6.3.1 Disegno di legge n. 3601, ministro dell'Agricoltura Catania ed altri<sup>37</sup>, presentato al Senato l'11 dicembre 2012: Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo.*

Questa iniziativa legislativa assume l'obiettivo generale di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo. A questo proposito vale la pena di ricordare che l'art. 3 prevede la fissazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, mentre l'art. 4 stabilisce che "le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti europei non possono essere destinate ad uso diverso da quello agricolo per almeno cinque anni dall'ultima erogazione".

L'art.5 attribuisce la priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali ai Comuni e alle Province che avviano azioni concrete per localizzare le previsioni insediative nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali.

L'art. 7, relativo alla destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi, dispone che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle relative sanzioni sono destinati esclusivamente "(...) alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico. La Conferenza unificata nella seduta del 23 ottobre 2012 ha espresso parere favorevole, condizionato all'accoglimento di alcuni emendamenti e raccomandazioni, che non rilevano per gli articoli 5 e 7 di interesse per il presente lavoro.

Dunque, il disegno di legge vietava il finanziamento della spesa corrente con i proventi dei titoli abilitativi (concessioni edilizia) ed estende l'uso delle risorse ad altre fattispecie rispetto alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. A seguito della mancata conversione in legge, il progetto di legge è stato ripresentato dall'ex ministro Catania.

### *6.3.2 La più recente proposta del ministro Lupi*

"Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana" è il titolo di un progetto curato da un gruppo di lavoro denominato "Rinnovo urbano" per conto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, segreteria tecnica del Ministro.

L'articolo 7 dedicato alla Pianificazione territoriale di area vasta e comunale, al comma 4, dopo aver richiamato al comma 2 lettera b) la distinzione tra la pianificazione di carattere programmatico e quella di carattere operativo nell'ambito della pianificazione comunale dispone che l'imposizione fiscale immobiliare si applichi al momento dell'approvazione di quel documento che presenta i caratteri del piano operativo<sup>38</sup>. Al comma 9 si attribuisce alle Regioni la responsabilità di incentivare la pianificazione urbanistica intercomunale, con l'approvazione di piani urbanistici che si estendono al territorio di più Comuni. Questo comma non dispone incentivi di tipo finanziario o fiscale per favorire la collaborazione tra comuni, in quanto delegate alla regioni, e non fa riferimento alle Unioni di comuni e alle funzioni oggetto di Gestione associata obbligatoria, tra le quali figu-

<sup>37</sup> Ministro per i beni e le attività culturali Ornaghi, ministro delle infrastrutture e dei trasporti Passera, di concerto con i ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport Gnudi e con i ministro dell'economia e delle finanze Grilli.

<sup>38</sup> Si rinvia alla successiva analisi del comma 7 per una prima verifica delle importanti implicazioni ad esso connesse.

ra anche la pianificazione. La previsione di piani urbanistici intercomunali regionali, potrebbe favorire di fatto la definizione di ambiti ottimali della pianificazione/cooperazione intercomunale che andrebbero a sovrapporsi a Unioni e GAO e alla geografia volontaria della collaborazione tra comuni.

Il capo II, intitolato “Principi e strumenti a garanzia del trattamento unitario ed equo della proprietà privata e della fiscalità immobiliare”, presenta numerose norme di notevole interesse:

- l'articolo 9, dedicato alla fiscalità immobiliare, al comma 2 dispone che le leggi in materia di tributi propri dei Comuni garantiscono agli stessi una adeguata flessibilità per favorire il perseguimento delle politiche territoriali di cui alla presente legge. Questa norma, seppur generale, appare in linea con i principi sanciti dalla legge n. 42/2009, ma risulta tuttavia sostanzialmente discordante con i recenti provvedimenti relativi alla finanza locale e al coordinamento della finanza pubblica, che hanno ridotto l'effettiva manovrabilità dei tributi comunali e, in definitiva, anche del loro bilancio. Inoltre, non precisa i limiti della flessibilità che ovviamente dovranno essere oggetto di altri provvedimenti fiscali;

- il comma 3 dispone che le agevolazioni fiscali per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale siano prioritariamente previste nella disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, mentre il comma 4 attribuisce all'IRPEF la funzione di assicurare la deduzione dal reddito dei canoni di locazione per le suddette unità immobiliari, anche per i contratti diversi da quelli di cui alla legge n. 431/1998<sup>39</sup>;

- il comma 5 dispone che le imposte locali sugli immobili e sui servizi indivisibili afferenti gli immobili, in attuazione del principio del beneficio, siano commisurate anche all'indice di densità edilizia di cui al comma 6 dell'art. 5 della stessa legge, con una progressiva riduzione per le zone di maggiore densità edilizia. Ebbene, quest'ultimo comma attribuisce alle Regioni la definizione delle densità edilizie ottimali di riferimento per la pianificazione urbanistica;

- il comma 6 dispone che tributi o entrate proprie dei Comuni, collegati a servizi indivisibili, siano applicabili a soggetti non titolari di immobili nel territorio comunale e dunque – come avviene da tempo per la *taxe d'habitation* francese – agli utilizzatori degli immobili, compresi gli affittuari, assumendo pertanto che il beneficio dei servizi indivisibili resi (ad esempio, la pulizia delle strade), non sia collegato e limitato agli immobili ed alla loro rendita e dunque non debba gravare solo sui proprietari. Pur nella complessità della tassazione immobiliare locale definita negli ultimi anni, la tassazione dei servizi indivisibili rappresenta un' importante innovazione.

Se i contenuti fiscali delle norme previste dai commi precedenti presentano aspetti di generalità che potrebbero trasformarsi in fattori di debolezza di fronte alla specificità delle norme sulla finanza comunale e sulla fiscalità in generale, il comma 7, qui in esame, è di grande interesse per la fiscalità urbanistica. Infatti, il comma in parola dispone che la disciplina dei tributi diretti ed indiretti tenga conto dell'eventuale assenza di efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali dello strumento di pianificazione urbanistica comunale, come stabilito al comma 2 *sub a*) e al comma 4 dell'art.7<sup>40</sup>. Dunque, la tassazione delle aree edificabili può essere attivata solo dopo l'approvazione degli strumenti attuativi. Ne consegue che la funzione di riduzione dei tempi di attesa di edificare e quella di recupero della rendita, proprie della tassazione delle aree edificabili, risultano molto indebolite. Ciò conferma ancora una volta la debolezza della tassazione delle aree edificabili nell'ordinamento italiano, anche se sono numerosi gli aspetti economici (ed urbanistici) che rendono desiderabile un utilizzo più incisivo di questa forma di tassazione, rispetto - ad esempio - a quella riguardante i terreni agricoli (IMU).

Il comma 8, dispone agevolazioni per le locazioni e la cessione di fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali, senza precisarne le modalità e l'entità.

<sup>39</sup> Il riferimento ai canoni di locazione delle unità immobiliari adibite a locazione meriterebbe un approfondimento che però esula dai già ampi scopi di questo lavoro.

<sup>40</sup> Vale la pena di ricordare che il comma 2 lett. a) precisa che il Comune esercita la pianificazione urbanistica del proprio territorio, che si articola in una pianificazione di carattere programmatico, a efficacia conoscitiva e ricognitiva, mentre il comma 4 del medesimo articolo 7 dispone che per i Comuni dotati di strumentazione urbanistica generale, nelle more della ridefinizione del contenuto dei piani secondo quanto stabilito dal comma 2, l'imposizione fiscale immobiliare si applica al momento dell'approvazione del piano che abbia i caratteri del piano operativo di cui al comma 2, lett. B.

Il comma 9 precisa che le leggi in materia di tributi immobiliari garantiscono la deducibilità degli stessi dalle imposte sui redditi e dall'IRAP in capo alle imprese e agli enti commerciali e la loro non applicabilità a carico degli immobili destinati alla vendita o alla rivendita che non siano utilizzati. Questo comma – oltre a non precisare i tributi immobiliari in questione, ad esempio quelli comunali – mediante la loro deducibilità potrebbe determinare una forte riduzione delle entrate per numerosi livelli di governo e generare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, sia centrale che regionale. Inoltre, posto che anche gli immobili sfitti non producono reddito, emerge un trattamento premiale per quelli posti sul mercato rispetto a quelli sfitti.

Il comma 10 conferma quanto disposto dalle normative vigente circa l'esclusione dalla tassazione per gli immobili soggetti a vincoli di interesse generale.

L'articolo 10 dedicato alla perequazione, al comma 5 attribuisce alle Regioni la fissazione di criteri di perequazione territoriale intercomunale. Questa norma, però, non fa riferimento a forme di redistribuzione tra i Comuni degli oneri di urbanizzazione e di quote della fiscalità immobiliare (che potrebbero confluire in un fondo di perequazione). La disponibilità di tali risorse costituirebbe infatti un forte incentivo per il ricorso alla perequazione territoriale e alla conseguente riduzione delle esternalità e della concorrenza tra Comuni per l'attrazione di basi imponibili della fiscalità immobiliare, collegate a grandi trasformazioni territoriali, ad esempio nel caso di particolari attività produttive (logistica, ecc.) e di grandi superfici di vendita. L'attivazione di questi meccanismi finanziari e fiscali è desiderabile per un uso più razionale del suolo (riduzione del cosiddetto "consumo di suolo"), nonché per la riduzione della duplicazione degli investimenti pubblici tra Comuni contermini, con particolare riferimento anche alla promozione e realizzazione delle dotazioni territoriali, di interesse sovra-comunale, di carattere ambientale, infrastrutturale e per le attrezzature ed i servizi citati nel comma medesimo. Dunque, il testo del comma non fa assolutamente riferimento ad alcune virtuose esperienze regionali in materia di perequazione territoriale, ad esempio quella oramai decennale della Regione Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda i contenuti dell'art. 12, in materia di trasferibilità e commercializzazione dei diritti edificatori non si rilevano disposizioni relative a incentivi fiscali o finanziari, analogamente ai commi 1 e 2 dell'articolo 13 relativo alle premialità per gli interventi di interventi di riqualificazione edilizia, urbana e ambientale. Invece, il comma 3, dispone che tali premialità, seppur non definite per modalità ed entità, possano trovare applicazione anche nel caso di richiesta da parte del Comune di oneri aggiuntivi rispetto al contributo di costruzione per la realizzazione di opere pubbliche. Su questo punto va osservato che la norma al comma 2 definisce il campo di applicazione della premialità<sup>41</sup>, senza però precisarne i contenuti e, dunque, non è possibile prevederne gli effetti sui processi delle trasformazioni urbanistiche

I contenuti dell'art 14, in materia di contributo straordinario per le trasformazioni urbane presentano aspetti di grande interesse. Infatti, il comma 1 ripropone l'applicazione di un contributo straordinario nella misura massima del 66%, in funzione del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, già introdotto nei provvedimenti speciali per Roma capitale<sup>42</sup>, di cui però al momento non sono noti gli esiti applicativi. Alle Regioni è affidato il ruolo di graduare la percentuale di detto contributo straordinario in relazione alle caratteristiche economiche e territoriali dei luoghi.

Il comma 2 prevede il vincolo di destinazione per le risorse generate dal contributo di cui al già illustrato comma 1, alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale<sup>43</sup>. Questo contributo straordinario va accolto con favore in ordine all'aumento del contributo nel suo complesso, ri-

<sup>41</sup> Infatti la premialità trova applicazione nella riqualificazione urbanistica, ambientale ed edilizia delle parti degradate della città, negli interventi di recupero e riqualificazione paesaggistica nello sviluppo dei servizi e delle dotazioni urbanistiche e ambientali di carattere comunale e sovra comunale, e nella messa a disposizione di immobili per l'edilizia residenziale sociale in tutte le sue forme.

<sup>42</sup> Si veda il comma f) e successivi della legge n. 122/2010, relativa al comune di Roma capitale (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).

<sup>43</sup> "(...) anche per la bonifica ambientale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede e può essere in parte volto anche a finanziare la progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse pubblico e generale, nonché alle attività di riqualificazione urbanistica, ambientale e di servizio del territorio, per le quali l'Amministrazione comunale provvede a darne pubblicità nei confronti dei cittadini". Art. 14 comma 2.

spetto alla debolezza dei “normali” contributi previsti per alcune tipologie di trasformazioni che generano impatti territoriali e costi pubblici, nonché alla destinazione delle risorse.

Per le Città metropolitane<sup>44</sup> il comma 4 prevede un’opportuna differenziazione delle aliquote relative all’applicazione del contributo di cui al comma 1. Alle Regioni è demandata la fissazione delle aliquote le quali devono tener conto degli interventi che comportano consumo di nuovo territorio, (aliquote massime) rispetto a quelli virtuosi dal punto di vista energetico e ambientale.

I commi 5, lettere a) e b), e 6 precisano alcune modalità di calcolo e di applicazione relative al contributo commisurato sul costo di costruzione e di quello straordinario.

L’articolo 17, dedicato al rinnovo urbano, dispone che le imposte che gravano sugli immobili siano commisurate all’indice di densità edilizia di cui all’art 5 comma 6, con una progressiva riduzione per le zone di maggiore densità edilizia, al fine di incentivare interventi di rinnovo urbano. Va osservato che non sono specificate le imposte in questione e che le zone di maggiore densità edilizia devono essere definite dalle Regioni.

L’articolo 20, dedicato all’edilizia residenziale sociale, al comma 3 dispone che “(...) al fine di garantire l’equilibrio economico-finanziario delle iniziative, il sistema di edilizia residenziale sociale, può avvalersi di specifiche modalità operative di sostegno ai promotori, coerentemente con quanto già previsto all’art 11, comma 5 del legge n. 133/2008”. Tra le modalità precisate alle lettere a-l del comma 3, le seguenti risultano di particolare interesse per questo lavoro:

- b) riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri connessi al permesso di costruire;
- e) esenzione o riduzione delle tasse comunali sugli immobili;
- f) esenzione dal contributo commisurato al costo di costruzione, equiparando tali interventi a quelli di edilizia residenziale pubblica nell’ambito dei Piani di zona di cui alla legge n. 167/62;
- g) applicazione di un’aliquota forfettaria ridotta sulla base imponibile dei redditi derivanti dai canoni degli alloggi in affitto;

Tali disposizioni, in linea generale, vanno accolte con favore in quanto, per la prima volta, si fa riferimento a varie azioni effettive, costituite - ad esempio - da esenzioni, esoneri ed aliquote forfettarie che segnano un’utilizzo più ampio degli strumenti fiscali rispetto alle altre proposte qui analizzate. Va tuttavia ricordato che l’applicazione delle azioni contenute in questa proposta dovrebbe fare i conti con il principio “dall’applicazione della norma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”, che di fatto condiziona l’attività del legislatore da alcuni anni.

#### **6.4 Valutazione complessiva**

Come si può chiaramente constatare sia dall’analisi precedente che dal prospetto riepilogativo qui allegato, gli strumenti di natura fiscale e finanziaria previsti dalle proposte di legge considerate<sup>45</sup> sono molto numerosi, nonché tra loro alquanto diversi e, pertanto, tali da meritare senza dubbio uno studio molto più approfondito ed articolato di quello che si può effettuare in questa sede, anche perché alcuni di essi sono di nuova istituzione. Tali strumenti sono sostanzialmente finalizzati, da un lato, a rendere più oneroso l’impiego di ulteriori aree edificabili e, dall’altro, a incentivare processi di rigenerazione urbana, riutilizzo di aree dismesse e riqualificazione del patrimonio costruito.

Una prima caratteristica degli strumenti che dovrebbero essere aggiunti ai due che sono stati esaminati nel presente lavoro (ICI-IMU e oneri di urbanizzazione), è che essi s’inseriscono in un contesto territoriale che travalica quello strettamente comunale, nella consapevolezza che i problemi di varia natura che si possono rilevare all’interno di un ambito urbano sono in qualche modo connessi al contesto circostante, se non addirittura causati in tale più ampio contesto. Ne consegue che s’individua nell’area sovra-comunale – che nei casi di maggior dimensione potrebbe addirittura essere un’area metropolitana – quella più adeguata per affrontare e risolvere i problemi risentiti dal-

<sup>44</sup> Si consenta di ricordare che l’utilizzo del contributo straordinario era stato indicato da V. Ferri come fonte di finanziamento per le Città metropolitane in diversi contributi. Si veda Ferri e Hinna (2014), Ferri (2014a, b), Ferri e Sterpa 2014.

<sup>45</sup> Si avverte che qui non sono state considerate due proposte di legge, non tanto perché presentate in modo anomalo, cioè anonimo e senza data, quanto per il fatto che una sola di esse presenta un contenuto analogo a quelle esaminate nel dettaglio, mentre l’altra attiene a questioni in campo ambientale di carattere ancora più generale.

le città, giacché queste non possono essere considerate delle aree chiuse in se stesse, tanto da esercitare molto spesso il ruolo di poli di attrazione sia nei confronti delle imprese che delle famiglie. In tal modo al loro interno e/o nel loro contorno si crea una forte domanda sia di aree da destinare alle attività produttive, sia di abitazioni su un territorio dove l'ulteriore suolo da urbanizzare in genere è ormai scarso.

Una seconda caratteristica che contraddistingue questi nuovi strumenti è il tentativo di porre rimedio alla tendenza a dar luogo ad un fenomeno di carattere cumulativo, in cui talune aree continuano ad essere meta di fattori produttivi che si spostano da altre aree, magari contermini, con la ovvia conseguenza che le prime tendono ad "arricchirsi" a scapito delle seconde. Si tratta di strumenti di carattere perequativo o compensativo che sono destinati ad operare a livello sovramunicipale e che ovviamente si aggiungono a quelli che si collocano in un contesto urbano e che sono già oggetto di una apposita normativa (perequazione urbanistica).

In terzo luogo, si attribuisce un ben preciso ruolo alle Amministrazioni regionali nello svolgimento delle funzioni perequative e compensative di cui si è appena fatto cenno, che risulta particolarmente opportuno nel momento in cui si prevede entro breve tempo la trasformazione delle Province a cui alcune Regioni avevano delegato un compito in materia nell'ambito della predisposizione del PTCP, in enti di secondo livello.

Inoltre, in queste proposte emerge chiaramente la consapevolezza che le risorse finanziarie attualmente disponibili per le Amministrazioni locali risultano per vari motivi insufficienti, nonostante la recente adozione della normativa che introduce la IUC (articolata in ben tre tributi), per realizzare tutte le infrastrutture pubbliche conseguenti l'espansione urbana e, pertanto, si esprime una chiara volontà politica affinché aumenti il contributo recato dai soggetti privati (proprietari e/o sviluppatori) con cui concorrere al finanziamento della realizzazione di tale opere di urbanizzazione.

Infine, si osserva che tutti i progetti d'iniziativa parlamentare sono stati presentati in un periodo di pochi mesi, successivi all'inizio dell'attuale legislatura, a testimonianza del forte e diffuso interesse nutrito da varie forze politiche affinché s'intervenga mediante l'emanazione di nuovi strumenti legislativi in una materia – quella dell'urbanizzazione e della connessa fiscalità – che nei due decenni precedenti è stata gestita in modo poco organico e negli ultimi anni anche in modo contraddittorio, proprio nel periodo in cui prendeva avvio la "grande recessione" che invece avrebbe dovuto essere affrontata con strumenti d'intervento molto più risoluti e consistenti, anche in considerazione del ruolo trainante svolto dal settore dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche nei confronti del resto del sistema produttivo nazionale.

Più o meno contestualmente a quando si è interrotta la presentazione di tale serie di proposte parlamentari, si presume che abbia avuto inizio un'attività di studio e di confronto da parte di esperti ministeriali che ha visto recentemente la sua conclusione nel progetto di legge governativo che si è dettagliatamente esaminato nel precedente paragrafo. Senza ripercorrerne i suoi principali contenuti, qui, in sede conclusiva, è sufficiente sottolineare come esso faccia propria almeno una parte degli elementi innovativi contenuti nelle proposte di legge parlamentari, cercando forse di giungere ad una sorta di testo in cui gli elementi accolti tendono a fondersi in modo coordinato e semplificato, così da favorirne sia il recepimento da parte delle stesse forze politiche promotrici, sia la successiva applicazione da parte delle competenti Amministrazioni pubbliche. In altre parole, si è di fronte al risultato di un'elaborazione sul piano normativo certamente da non trascurare, che a nostro avviso merita di essere ulteriormente discusso, affinato, ed eventualmente anche integrato in modo da portarlo alla conclusione del suo iter di approvazione in tempi ragionevoli.

Senza contare la novità prevista dalla legge n. 23/2014, riguardante la "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita". Si tratta del provvedimento di Riforma fiscale che si prefigge, in primis, lo scopo di correggere alcuni aspetti critici del nostro ordinamento tributario per renderlo "più equo, trasparente ed orientato alla crescita economica". Si ricorda che tra i principi fondamentali della Legge in esame vi è quello di dare maggiore certezza al sistema tributario italiano e migliorare i rapporti Fisco-contribuenti. A ciò si aggiunge la volontà di proseguire nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e nel riordino dei fenomeni di erosione.

L'aspetto qui più rilevante è rappresentato dalla riforma del catasto dei fabbricati, mentre, per quanto riguarda la crescita, particolare attenzione va data alla revisione della fiscalità ambientale. Sul punto, l'articolo 15 delega il Governo ad introdurre nuove forme di fiscalità al fine di preserva-

re e garantire l'equilibrio ambientale ("*green taxes*"), in raccordo con la tassazione già vigente a livello regionale e locale e nel rispetto del principio della neutralità fiscale. Inoltre, il gettito derivante dall'introduzione della cosiddetta "*carbon tax*" sarà destinato, prioritariamente, alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare, sul lavoro generato dalla "*green economy*", ed al finanziamento delle tecnologie a basso contenuto di carbonio, nonché alla revisione del finanziamento dei sussidi alle fonti di energia rinnovabili. Al fine di non penalizzare, sotto il profilo della competitività, le imprese italiane rispetto a quelle europee, l'entrata in vigore delle disposizioni riguardanti la fiscalità ambientale sarà coordinata con la data di recepimento della disciplina armonizzata decisa a livello europeo.

In definitiva, se i propositi del governo troveranno la prevista ed auspicata concretizzazione, entro breve tempo il quadro complessivo della fiscalità immobiliare sarà destinato ad essere profondamente, quanto nuovamente modificato, al fine di coordinarlo con tutte le nuove norme che verranno emanate in materia fiscale, rendendo anche più facilmente realizzabile l'intento di costruire una "città pubblica" valida dal punto di vista quali-quantitativo.

**Quadro 2: Riepilogo degli istituti economico-finanziari e fiscali rinvenibili nelle proposte di legge in materia di governo del territorio e di riduzione del consumo di suolo presentate alla Camera dei Deputati all'inizio della XVII legislatura**

<b>Proposte di legge</b>	<b>Oneri di urbanizzazione</b>	<b>Nuovi contributi (da privati)</b>	<b>IMU</b>	<b>Incentivi e agevolazioni fiscali</b>	<b>Istituzione di fondi specifici per l'uso delle risorse</b>	<b>Altri</b>
Proposta di legge Cosenza						
Proposta di legge Realacci et al.		X	X	X	X	Fiscalità di scopo
Proposta di legge Causi et al.		X	X	X	X	Fiscalità di scopo
Proposta di legge Morassut	X			X (forme di compensazione e attribuzione di premialità)		Ulteriori contributi per servizi pubblici + cessione di aree
Proposta di legge De Rosa et al.	X (e loro aumento))					Destinazione dei proventi rilascio titoli abitativi
Proposta di legge Latronico et al.						Regime premiale nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi
Proposta di legge Zaratti et al.	X (loro esclusione o riduzione)	X	X	Esenzione e variazione aliquota IMU	X	
Proposta di legge Catania	X					
Proposta di legge Lupi	X	X (contributo straordinario trasformazioni urbane)	X	X (agevolazioni locazioni e cessione fabbricati, per le imprese)		Fiscalità immobiliare, Irpef, tassazione servizi indivisibili.

## 7. Conclusioni

Se, da un lato, alcune delle questioni irrisolte circa gli oneri sostenuti dalle Amministrazioni pubbliche locali in seguito allo sviluppo urbano sono riemerse in maniera indiretta nelle proposte di legge che cercano di trattare i problemi del cosiddetto consumo di suolo, dall'altro la questione della tassazione degli immobili e della crisi economica sono emersi a seguito dei problemi della finanza pubblica centrale e locale.

A oltre un trentennio dalla legge Bucalossi, la crisi del mercato immobiliare, delle trasformazioni urbanistiche e della finanza dei comuni hanno evidenziato come i costi complessivi di infrastrutturazione del territorio, connessi alle trasformazioni urbanistiche, non possano essere finanziati dai soli oneri, peraltro *una tantum*. Pertanto, oltre alla loro revisione, è necessaria l'introduzione di nuovi strumenti finanziari e fiscali per il sostegno degli investimenti in opere pubbliche effettuati dai Comuni, con vincoli di destinazione e in collegamenti con gli strumenti di programmazione pluriennale delle opere pubbliche.

In questa direzione, pur in quadro di difficoltà determinato dalla complessità e dall'eccesso di tassazione immobiliare locale, sarebbe desiderabile, anche per i contribuenti, l'applicazione delle aliquote minime dell'IMU e la contestuale applicazione dell'imposta di scopo per vincolare la spesa dei comuni al finanziamento di nuove opere.

Va ricordato che il nuovo centralismo che si è affermato durante gli ultimi anni nei rapporti tra Stato e governi territoriali non solo in materia di finanza pubblica, ma anche per il governo del territorio (si veda la riforma del Titolo V), non va accolto con favore in quanto soluzioni uniformi rispetto a problemi così diversificati presenti nelle varie porzioni del Paese. L'analisi dei progetti di legge ha evidenziato che il punto di partenza delle proposte di riforma è costituito dal problema del cosiddetto consumo di suolo, che è entrato nell'agenda pubblica in ritardo rispetto agli effetti del fenomeno, piuttosto che ad una revisione delle forme di tassazione dello sviluppo urbano.

Rispetto alla letteratura e alle esperienze internazionali, nonché alle poche *best practices* emerse in Italia in questi anni, i progetti di legge presentano una complessiva debolezza, in quanto risultano troppo condizionati dal consumo di suolo, forse considerato utile alla costruzione del consenso, e poco attenti invece alle questioni della finanza dei Comuni ed alla connessione tra le entrate e le spese di questi ultimi e lo sviluppo urbano.

In particolare, come evidenziano le esperienze internazionali di tassazione delle grandi superfici di vendita, risultano praticabili forme di tassazione aggiuntiva delle grandi trasformazioni territoriali su suoli liberi, realizzate facendo ricorso anche a meccanismi di tipo negoziale. Tali forme dovrebbero inoltre mirare a ridurre le pratiche opache delle opere di compensazione-donazione realizzate da parte degli sviluppatori privati che spesso non forniscono garanzie in termini di concorrenza e di trasparenza.

Tuttavia, occorre sottolinearlo, anche i Comuni non hanno utilizzato strumenti messi a disposizione da tempo dalle normative vigenti, con particolare riferimento all'imposta di scopo. I casi analizzati evidenziano gli effetti sulla finanza dei Comuni della diversa consistenza, composizione e distribuzione del patrimonio immobiliare, con particolare riferimento alla dotazione di prime e seconde case.

Tra gli istituti economico-finanziari e fiscali proposti nei diversi progetti di legge non emergono particolari innovazioni né dal lato dei principi (teoria del beneficio, chi inquina paga, tassazione dell'uso/non uso del suolo, rispetto al solo possesso, capacità contributiva), né dal lato dei soggetti coinvolti nel finanziamento dei costi pubblici delle trasformazioni territoriali (proprietari, costruttori, contribuenti, utilizzatori della città) né da quello degli strumenti. Emerge inoltre la mancata attenzione alla tassazione delle aree edificabili come strumento per ridurre i tempi di attesa per l'edificazione e la rendita. L'assenza di tali innovazioni va ricondotta alla debolezza delle relazioni tra politiche dei suoli, politiche urbanistiche, politiche territoriali e politica economica nell'esperienza italiana, ed in particolare allo scarso utilizzo degli strumenti di fiscalità ambientale, che potrebbero finanziare progetti di manutenzione del territorio e delle città.

Va tuttavia riconosciuta una sostanziale differenza tra la "proposta Lupi" e gli altri progetti di legge, in quanto la prima si propone obiettivi più ampi, di riforma del sistema di governo del territorio e non solo di trattamento del problema del consumo del suolo. In particolare, oltre ai numerosi strumenti fiscali indicati, va ricordato il contributo straordinario per il finanziamento delle Città metropolitane, precedentemente istituito per il Comune di Roma. Inoltre, è appena il caso di ricordare che il recente

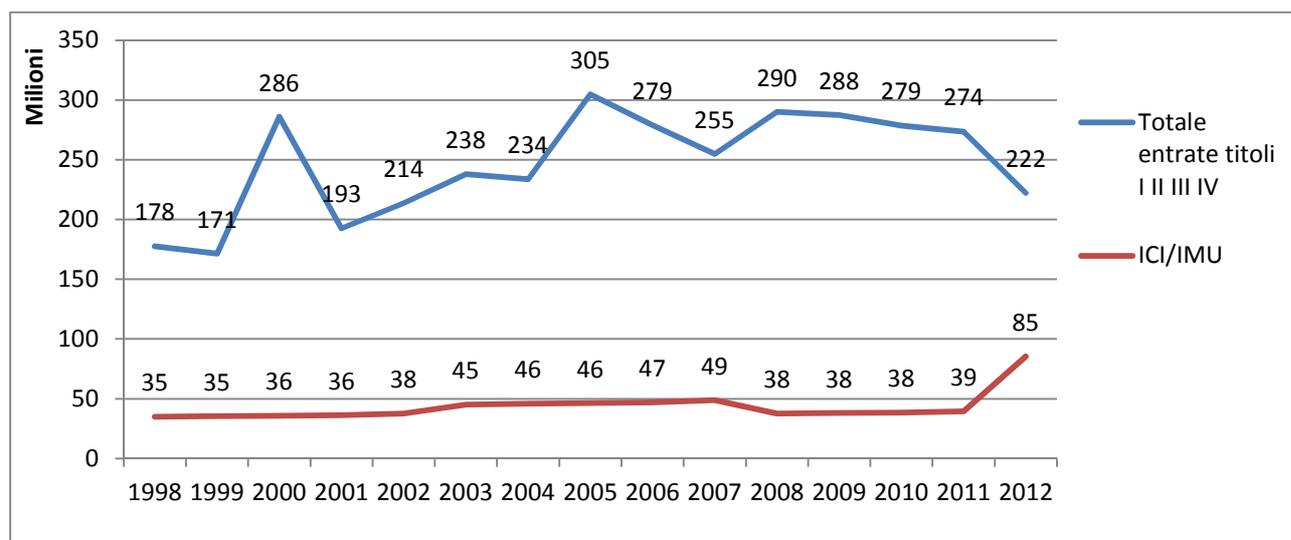
provvedimento Sblocca Italia del Governo ha fatto un ampio ed incisivo utilizzo della fiscalità urbanistica per il rilancio dell'edilizia.

In presenza di una situazione di crisi del mercato immobiliare che alimenta la crisi economica in quanto il settore dell'edilizia è una componente importante nel sistema produttivo nazionale, i temi ed i problemi della tassazione degli immobili e della finanza dei Comuni assumono particolare rilevanza, ma la necessità di far ripartire gli investimenti del settore non dovrebbe indurre il legislatore e gli amministratori locali a ridurre il peso degli oneri di urbanizzazione.

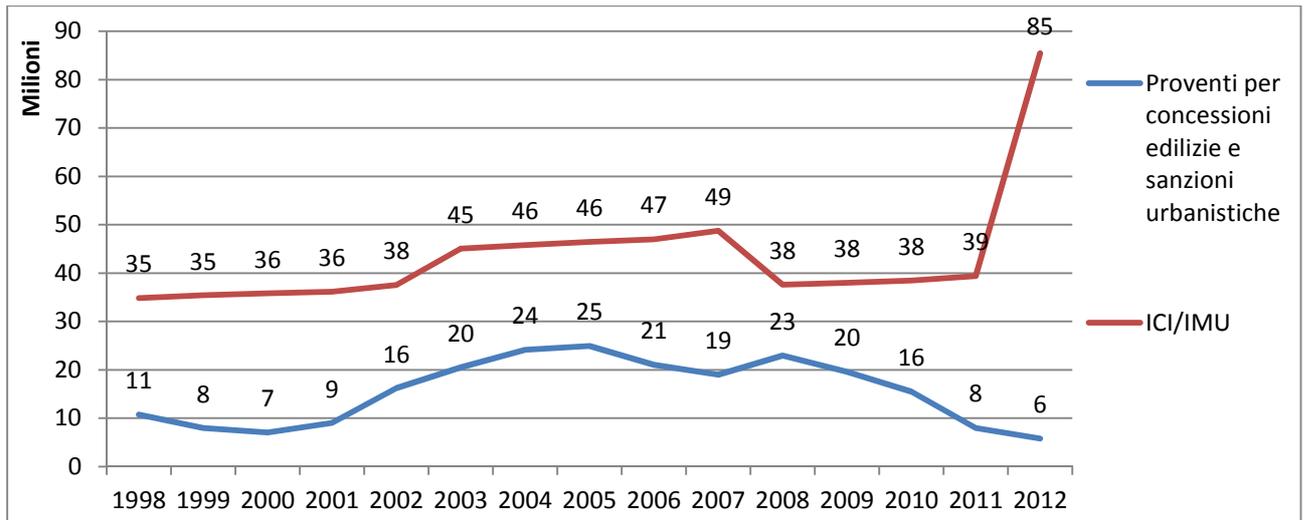
Dopo aver riconosciuto ai progetti di legge il merito di aver portato all'attenzione del legislatore temi e problemi di grande interesse pubblico, va sottolineata la necessità di una revisione profonda delle imposte comunali, delle tariffe e degli oneri di urbanizzazione in grado di modificare e alleggerire il carico fiscale sugli immobili e ridurre i costi pubblici collegati agli interventi di sviluppo urbano, più o meno desiderabili, ed aumentare gli oneri per i privati nel caso di utilizzo a scopo edificatorio di suoli liberi, in modo da riequilibrare le entrate e le spese dei Comuni.

## Appendice grafica e statistica

**Grafico n. 1: Andamento del totale delle entrate e dell'ICI/IMU del Comune di Parma. Anni 1998-2012, valori in milioni di euro**

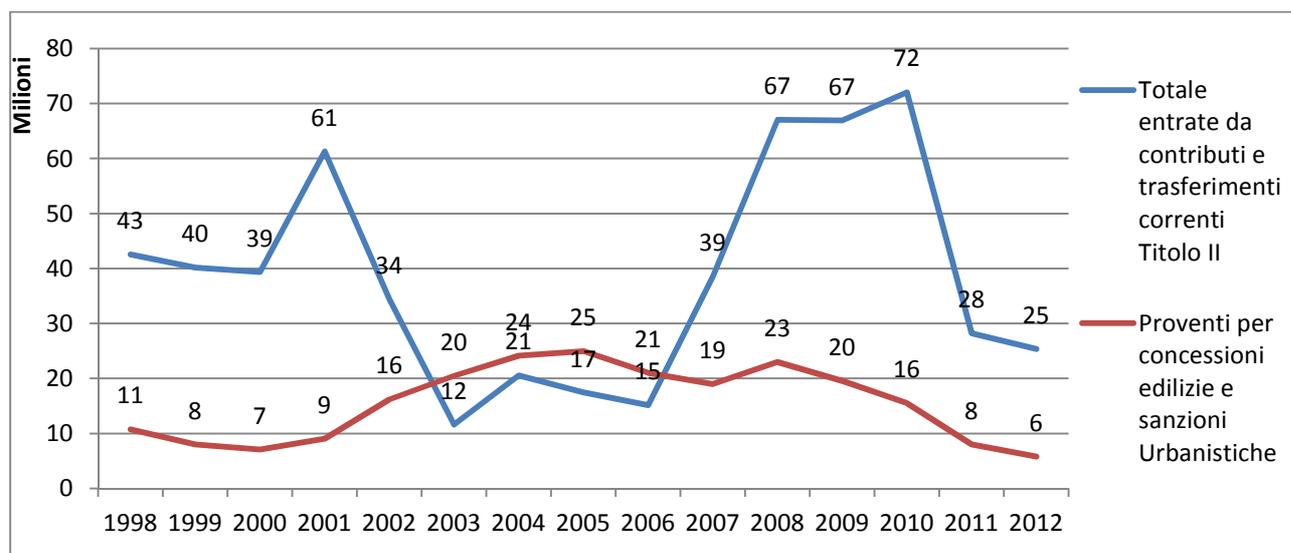


**Grafico n. 2: Andamento dei proventi per concessioni edilizie e della tassazione immobiliare comunale del Comune di Parma. Anni 1998-2012, valori in milioni di euro**

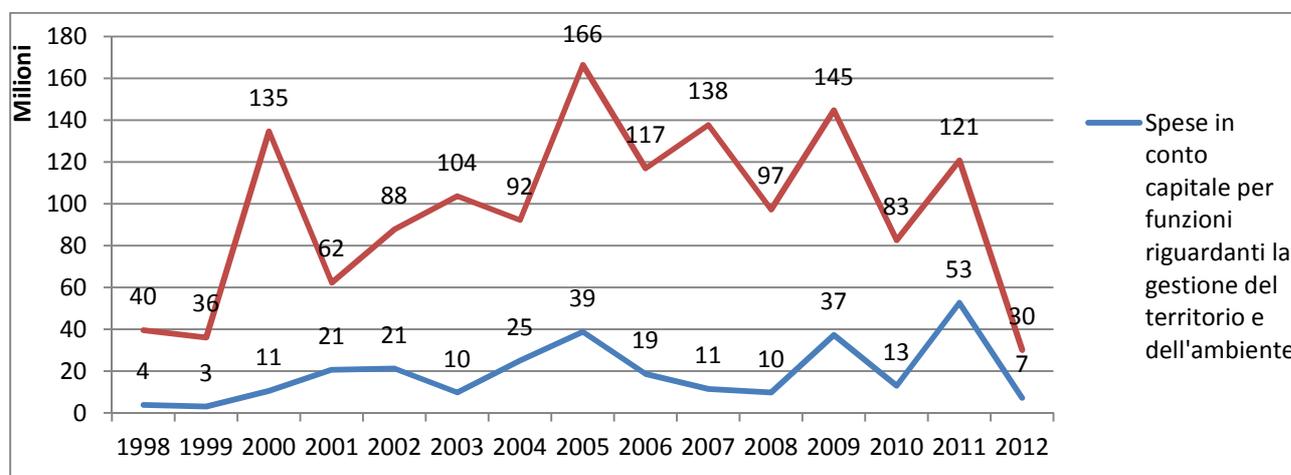


Fonte: ns. elaborazioni su dati di accertamento del Ministero dell'Interno, desunti dai certificati consuntivi.

**Grafico n. 3 Andamento delle entrate da contributi e trasferimenti e dei proventi per concessioni edilizie del Comune di Parma. Anni 1998-2012, valori in milioni di euro.**

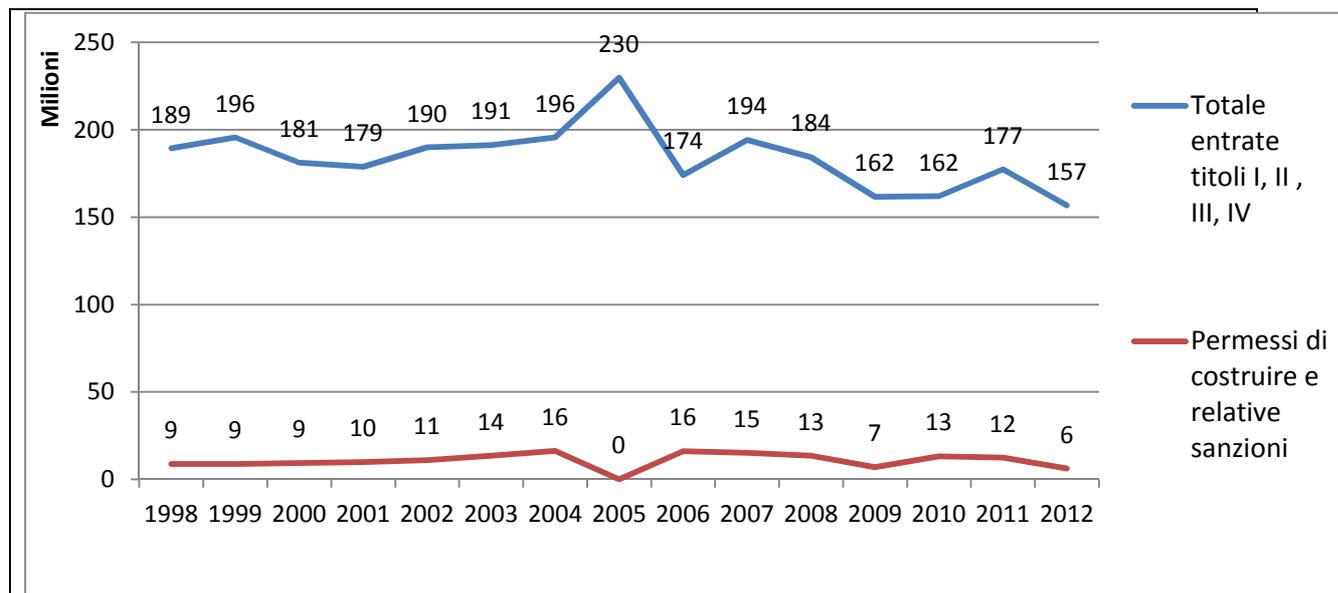


**Grafico n. 4: Andamento della spesa in conto capitale e della spese per la funzione gestione del territorio e dell'ambiente del Comune di Parma. Anni 1998-2012, valori in milioni di euro.**



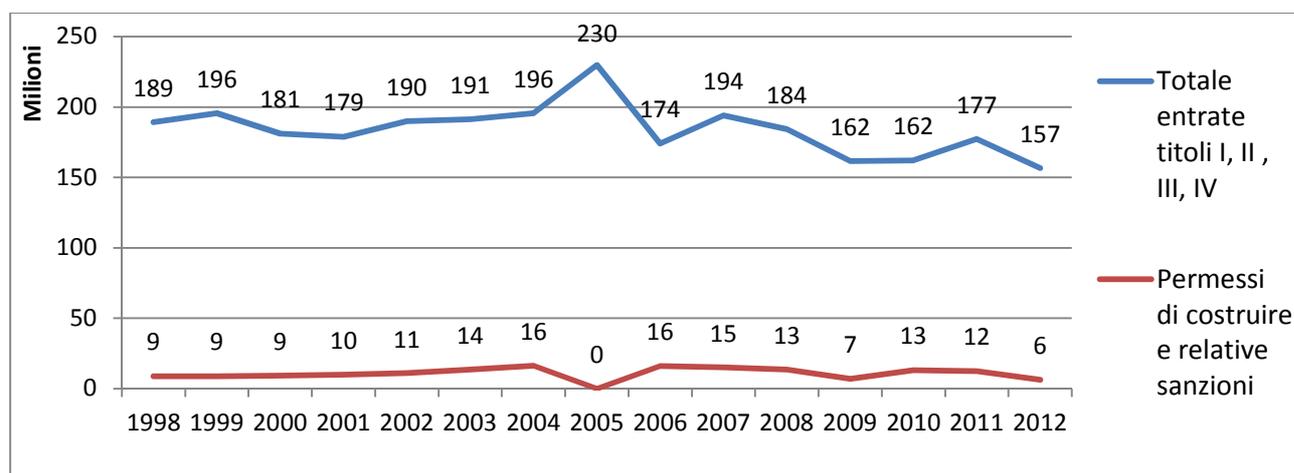
Fonte: ns. elaborazioni su dati di accertamento del Ministero dell'Interno, desunti dai certificati consuntivi.

**Grafico n. 5: Andamento delle entrate totali e dell'ICI/IMU del Comune di Rimini. Anni 1998-2012, valori in milioni di euro.**



Note: i dati relativi al gettito dei permessi di costruire dell'anno 2005 non sono disponibili.

**Grafico n. 6: Confronto tra i gettiti dell'ICI/IMU, dell'imposta di scopo e dei permessi di costruire del Comune di Rimini. Valori in milioni di euro**

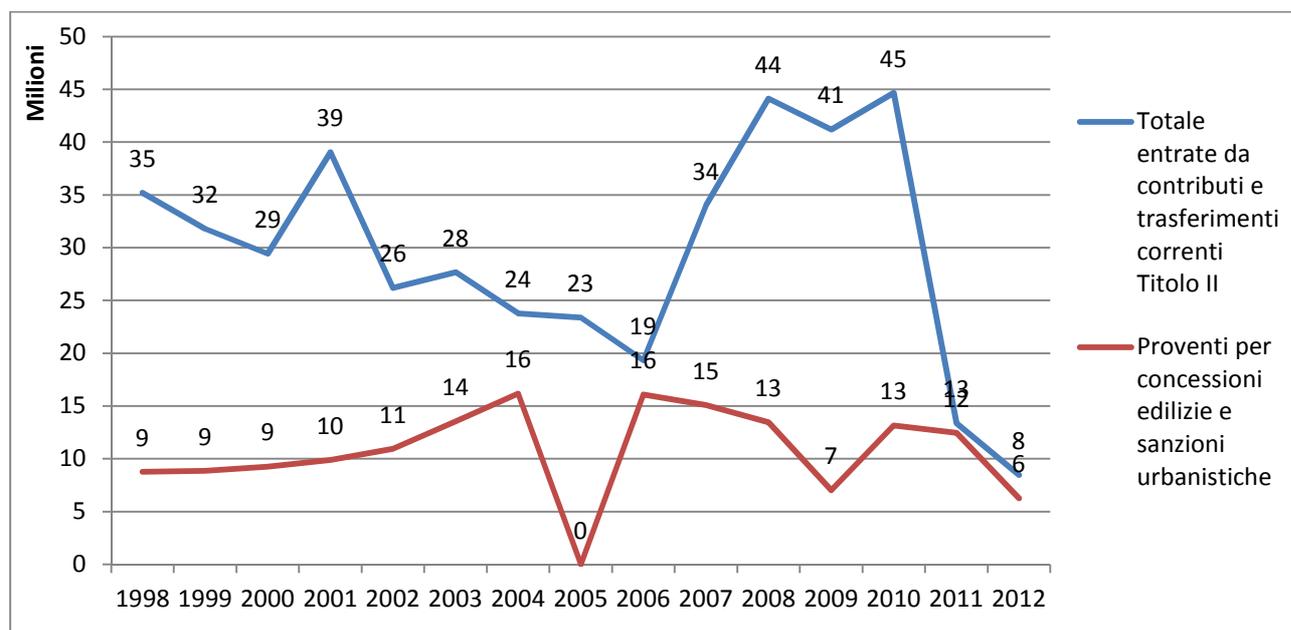


Note: i dati relativi al gettito dei permessi di costruire dell'anno 2005 non sono disponibili.

Fonte: ns. elaborazioni su dati di accertamento del Ministero dell'Interno, desunti dai certificati consuntivi.

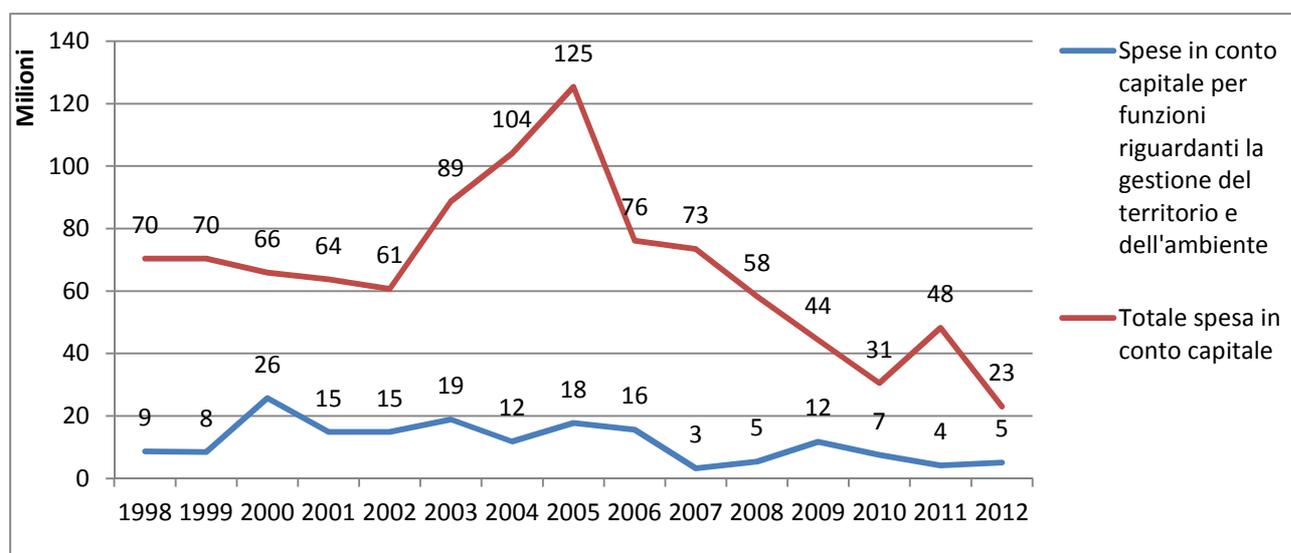


**Grafico n. 7: Andamento delle entrate da contributi e trasferimenti e dei proventi per concessioni edilizie del Comune di Rimini. Anni 1998-2012, valori in milioni di euro.**



Note: i dati relativi al gettito dei permessi di costruire dell'anno 2005 non sono disponibili

**Grafico n. 8: Andamento della spesa in conto capitale e della spesa per la funzione gestione del territorio e dell'ambiente del Comune di Rimini. Anni 1998-2012, valori in milioni di euro.**



Fonte: ns. elaborazioni su dati di accertamento del Ministero dell'Interno, desunti dai certificati consuntivi.



**Tabella n. 1 Incidenza reddito da fabbricati e reddito dominicale sul reddito imponibile ai fini Irpef per l'anno 2008 e confronto tra i valori procapite dell'Irpef totale e dell'Irpef derivante da redditi immobiliari, anno 2009, valori in €**

Comuni	Popolazione residente 2009	Irpef 2008 (A)	Imponibile reddito di fabbricati e reddito dominicale anno 2008 (B)	Incidenza (B/A)	Irpef pro capite 2009	Irpef pro capite soli redditi immobiliari 2008 (popolazione anno 2009)
CASTIONE DELLA PRESOLANA	3.482	35.033.649	4.486.495	12,80%	10.107	1.288,48
CERETE	1.642	17.757.074	nd	-	10.533	-
CLUSONE	8.784	108.930.567	5.437.434	4,99%	12.399	619,01
FINO DEL MONTE	1.159	11.673.393	387.987	3,32%	10.249	236,28
ONORE	798	9.611.560	632.478	6,58%	12.400	777,95
ROVETTA	3.889	44.779.374	1.687.833	3,76%	11.822	432,88
SONGAVAZZO	698	7.657.418	446.959	5,83%	10.298	640,34

Fonte: elaborazioni su dati Copaff e MEF

**Tabella n. 2 Confronto IMU 2012 e ICI 2011 valori in euro**

Comuni	IMU totale 2012**	IMU Pro capite	ICI 2011*	ICI Pro capite
CLUSONE	3.372.601	383	1.772.748	201
CASTIONE DELLA PRESOLANA	4.466.197	1.282	2.064.802	592
CERETE	676.216	411	298.762	182
FINO DEL MONTE	460.190	397	206.991	178
ONORE	873.411	1.074	384.606	473
ROVETTA	1.796.608	461	758.392	194
SONGAVAZZO	491.244	704	266.000	381

Fonte: elaborazioni su dati MEF e Ministero Interno

Note: \*gettito totale a beneficio dei comuni \*\*gettito condiviso tra Stato e Comuni . I valori pro capite sono calcolati con la popolazione 2009.

**Tabella n.3 Ripartizione del gettito IMU 2012 tra abitazione principale e altri immobili e incidenza del gettito delle abitazioni principali sugli altri immobili. Valori in euro**

<b>Comuni</b>	<b>Abitazione principale Importo (A)</b>	<b>Altri immobili Importo (B)</b>	<b>Importo totale</b>	<b>Incidenza % (A/B)</b>
CLUSONE	302.138	3.070.463	3.372.601	9,84
CASTIONE DELLA PRESOLANA	184.484	4.281.713	4.466.197	4,30
CERETE	66.160	610.056	676.216	10,84
FINO DEL MONTE	56.275	403.915	460.190	13,93
ONORE	47.307	826.104	873.411	5,72
ROVETTA	260.763	1.535.845	1.796.608	16,97
SONGAVAZZO	21.903	469.341	491.244	4,66

Fonte:Elaborazioni su dati MEF

### Riferimenti bibliografici

- Adobati F., Ferri V. (2011), *Oneri di urbanizzazione, crescita urbana e debito pubblico di domani*, relazione presentata alla XIV Conferenza della Società italiana degli urbanisti, pubblicata sul sito [www.planum.net](http://www.planum.net)
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Iommi S. e Lattarulo P. (2013), “Il prelievo fiscale sul patrimonio immobiliare”, in IRPET, *La finanza pubblica in Toscana. Rapporto 2012 – 2013*, Firenze
- ANCE (2013), *Ritardati pagamenti PA: il quadro aggiornato della situazione in Italia e nei lavori pubblici*, Roma
- Bandarin F. (1989), *Le politiche dei suoli urbani*, Edizioni Lavoro, Roma
- Baldini, M. (2010), *La casa degli italiani*, il Mulino, Bologna.
- Bimonte S., Stabile A. (2013), “Veni, vidi, ICI. Esiste un trade-off tra pianificazione urbanistica e finanza locale?”, *Politica economica*, n. 2, pp. 215-235
- Bordignon M., Monticini A. (2011), *The Importance of the Electoral Rule: Evidence from Italy*, CE-SIFO Working Paper N° 3347, February
- Brugnoli A. (a cura di) (2010), *Finanziamento delle infrastrutture e cattura di valore*, IReR, Guerini e Associati Milano.
- Bruzzo A., Ferri V. (2014), *L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistica. Gli oneri di urbanizzazione per la costruzione della città pubblica*, Quaderno DEM vol. 3, n° 17, October.
- Bruzzo A., Zimmer E. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, Bologna, CLUEB
- Buoncompagni A., Momigliano S. (2013), *Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili*, Commissione 6° del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro), Roma, 13 giugno
- Buratti C. (2010), “La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale”, in Antonini L.(a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Jovene Napoli pp. 113-142.
- Camagni R. (1999), “Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo”, in Curti A., a cura di, *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Rimini, pp.321.342
- Cipollina S. (2010), “Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale”, in Antonini L. (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Jovene Napoli pp.
- Curti F. (a cura di) (1999), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Rimini
- Ferri V., (2007), “L'imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un'analisi economica”, *La finanza locale*, n. 7-8, pp. 30-49.
- Ferri V. (2014b) *Le funzioni della Città metropolitana di Milano e il loro finanziamento: un confronto con la métropole di Lione*. Relazione presentata alla XXXV Conferenza scientifica dell' AISRe, Padova, settembre.
- Ferri V., Hinna A. (2014a), “Commento al comma 150 della legge 7 aprile 2014 n. 56”, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, c.d.Legge Delrio*, Jovene Napoli, pp. 318-326.
- Ferri V., Pola G. (2010), “Il ritorno dell'IVAF in versione francese per finanziare la Grande Parigi”, *Federalismo in Toscana*, anno V, numero 1.
- Ferri V., Sterpa A. (2014), *Il ruolo delle Regioni Lazio, Ile de France, Lombardia e Rhone Alpes nel governo delle capitali e delle metropoli*, Relazione presentata alla Conferenza internazionale “Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France Italie”, Université Paris-Diderot, 10 e 11 aprile. Programma de l'Ecole française de Rome, Re-compositions territoriales du local à l'Europe.
- Forte F. (1963), “Politiche strumenti per l'attuazione dei piani intercomunali nelle aree metropolitane industrializzate”, in *Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali*, X, 3, pp. 215-48.
- Greco A. (2010), “La nuova frontiera della tutela ambientale: la leva fiscale a servizio delle environmental policy. Principi e riflessioni dall'ordinamento americano”, in Antonini L. (a cura di) *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Jovene Napoli, pp. 195-236.

- Gori G., Lattarulo P. (2013), *Opere pubbliche: l'effetto della crisi sulla scarsità di risorse e sull'efficienza del mercato*, IRPET, Firenze
- ISTAT (2014), *Noi Italia 2014. 5 Permessi di costruire*, Roma
- Magnani I., Muraro G. (1978), *Edilizia e sviluppo urbano*, il Mulino Bologna
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2014), *Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*, segreteria tecnica del ministro, gruppo di lavoro "Rinnovo urbano", Roma
- Moroni S. (2013), Relazione al convegno su "Il consumo del suolo; falsi problemi e vere emergenze", ANCE La Spezia, 5 dicembre
- Osculati F. (2008), *Abolizione Ici prima casa: le questioni che si aprono*, in IFEL, La manovra finanziaria 2008.
- Pellegrino S., Piacenza M., Turati G. (2010), "Le conseguenze in termini distributivi dell'eliminazione dell'ICI sulla prima casa", in ISAE-IRES-IRPET-SRM-IRER, *La finanza locale in Italia – Rapporto 2009*, F. Angeli, Milano pp. 158-171
- Pellegrino S., Piperno S. (2012), *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: "L'albero è più dritto?"*, Research Paper Centro Studi sul Federalismo, luglio.
- Petretto A. (2014), "Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita", in Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A., *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, Website "Scienza Regionali, (www.rivistasr.it) pp. 207-214
- Rozas Valdes J.A. (2010), "La tassazione ambientale in Spagna", in Antonini L. (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Jovene Napoli pp. 153-176
- Sterpa A. (a cura di)(2014),*Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014*, n. 56, c.d. legge Delrio, Jovene, Napoli.
- Turturiello A., (2014), "Il nuovo assetto delle Province e la correlata autonomia finanziaria", in Sterpa A.(a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, c.d.Legge Delrio*, Jovene Napoli, pp.327-328.
- Urbani P. (2011), "Le opere pubbliche degli enti locali e il loro finanziamento", in Ferrari G. F., Galeone C. (a cura di), *Le opere pubbliche locali in Europa*, Il Mulino, Bologna, pp.11-48.

## Indice

1. Introduzione	p.	1
2. Le recenti tendenze della legislazione in materia di finanza pubblica locale	p.	1
2.1 <i>Le linee generali della finanza pubblica</i>	p.	1
2.2 <i>La finanza comunale e gli oneri di urbanizzazione</i>	p.	2
3. Alcune significative soluzioni sperimentate all'estero nel campo della tassazione dello sviluppo urbano	p.	4
3.1 <i>L'esperienza francese in materia di tassazione delle superfici commerciali: la Tascom</i>	p.	4
3.2 <i>La tassazione delle grandi superfici di vendita nelle esperienze spagnole</i>	p.	5
3.3 <i>Altre forme di tassazione dello sviluppo urbano nell'esperienza francese</i>	p.	5
4. Alcune significative soluzioni recentemente sperimentate in Italia nel campo della tassazione dello sviluppo urbano	p.	6
4.1 <i>L'esperienza del contributo perequativo per la città pubblica in corso presso il Comune di Parma</i>	p.	7
4.2 <i>L'esperienza del Comune di Rimini di applicazione dell'imposta di scopo</i>	p.	8
4.3 <i>La finanza comunale, il patrimonio edilizio e la pianificazione d'area: il caso dei Comuni della Conca Presolana in provincia di Bergamo</i>	p.	9
5. Principali problematiche emergenti	p.	10
5.1 <i>La necessità di ridefinizione degli oneri urbanistici</i>	p.	10
5.2 <i>Criteri generali di ridefinizione del contributo per il permesso di costruzione (oneri urbanistici)</i>	p.	11
5.3 <i>L'auspicabile reintroduzione degli oneri di miglioria e la sottovalutazione dell'imposta di scopo</i>	p.	13
5.4 <i>Il contributo straordinario per le trasformazioni urbane e il finanziamento delle Città metropolitane</i>	p.	15
6. Prima analisi delle principali proposte di legge in materia di governo del territorio, limitatamente agli aspetti fiscali e finanziari	p.	16
6.1 <i>Premessa</i>	p.	16
6.2 <i>Analisi delle proposte di legge d'iniziativa parlamentare</i>	p.	17
6.3 <i>Analisi delle proposte di legge d'iniziativa governativa</i>	p.	20
6.4 <i>Valutazione complessiva</i>	p.	23
7. Conclusioni	p.	27
Appendice grafica e statistica	p.	28
Riferimenti bibliografici	p.	37

