

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Adobati F., Ferri V. Oneri di urbanizzazione, crescita
urbana e debito pubblico di
domani**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

XIV Conferenza Società italiana di urbanistica

Torino, 24-25-26 marzo 2011

ABITARE L'ITALIA: TERRITORI, ECONOMIE, DISUGUAGLIANZE

Atelier di riferimento: 5. Mercati immobiliari ed economie urbane

Oneri di urbanizzazione, crescita urbana e debito pubblico di domani.

Autori: Fulvio Adobati*, Vittorio Ferri**

* Università degli Studi di Bergamo – Centro Studi sul Territorio “Lelio Pagani”, Piazza Vecchia, 8, 24129 Bergamo, fulvio.adobati@unibg.it.

**Università di Milano Bicocca, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali –DiSEA - Edificio U7, via Bicocca degli Arcimboldi, 8, 20126 Milano; vittorio.ferri@unimib.it.

Parole chiave: fiscalità urbanistica, rigenerazione urbana, governo del territorio

Sommario

La riflessione muove dalla constatazione, evidente per gli addetti ai lavori, di scarsa consapevolezza dell'attuale modalità di calcolo e di utilizzo degli oneri di urbanizzazione da parte delle amministrazioni comunali. L'utilizzo dei proventi da oneri negli ultimi anni, sganciato da un utilizzo vincolato allo scopo originario, ha alterato lo sguardo degli amministratori locali, rendendo appetibile la risorsa oneri per il riequilibrio di bilancio a fronte della nota e costante riduzione dei trasferimenti finanziari statali e di altre forme di entrata¹. Ciò ha contribuito² a determinare una crescita urbana, per funzioni “redditizie” sempre più sganciata da un fabbisogno rilevato o da un disegno equilibrato di sviluppo territoriale. La stessa recente rivisitazione in aumento degli oneri operata da gran parte dei Comuni mantiene una scarsa incidenza degli stessi rispetto al costo finale degli immobili³ e delle spese effettive di infrastrutturazione e di manutenzione sostenute nel tempo.

Il nostro paese da sei anni ha introdotto nuovi gradi di libertà nell'utilizzo degli oneri di urbanizzazione⁴ che ne allontanano il senso originario di tassazione di scopo; la prospettiva di revisione della legge nazionale di governo del territorio, incompiuta da anni, dovrà operare una disciplina che ne ristabilisca il ruolo di contributo alla infra-strutturazione di servizi connessi al carico insediativo. In questo senso utile operare una ricognizione mirata delle diverse posizioni che informano le leggi regionali.

1

Si fa riferimento alla traiettoria di riduzione dei trasferimenti dal livello centrale, alla quale si è aggiunto la riduzione del gettito ICI (per abolizione contributo ICI su prima casa operato con L. 126/2008)

² Come fattore di “gradimento” del soggetto pubblico rispetto a scelte degli operatori privati tendenti a investimenti nel settore immobiliare, generate dall'incerto andamento dei mercati finanziari, da misure fiscali (de-fiscalizzazione mirata) e dall'azione di sostegno finanziario del settore bancario.

³ Specie se, in particolare per il bene casa, si confronta ad esempio l'incidenza degli oneri di urbanizzazione (versati nella prima edificazione e negli interventi di ristrutturazione) in rapporto al peso delle mediazioni immobiliari che accompagnano i passaggi di proprietà nella vita dell'immobile.

⁴ Dal 2004 con L. 311/2004 è stata introdotta la possibilità di utilizzare fino a 75% dei proventi da oneri per la copertura della spesa corrente; la 244/2007 ne conferma la possibilità fino al 2010.

Peraltro la positiva sperimentazione in atto di forme di perequazione delle scelte urbanistiche alla scala intercomunale trova nella distribuzione degli oneri una componente rilevante.

La ridefinizione delle modalità di calcolo degli oneri costituisce una leva potenzialmente efficace nella regolazione dello sviluppo urbano, specie in ambiti metropolitani ancora attraversati da dinamiche insediative dispersive e de-strutturanti gli equilibri territoriali e paesistico-ambientali.

In particolare si segnalano tre questioni:

- a) la modalità di attribuzione degli oneri legata alla destinazione urbanistica risulta insufficiente a ponderare l'effettivo carico indotto in termini di servizi; se sovente si sostengono con tariffe ridotte le trasformazioni in centro storico, permane una sostanziale indifferenza tariffaria per le localizzazioni nel rimanente tessuto consolidato rispetto a opzioni localizzative in ambito periurbano o non urbano;
- b) la necessità di ridefinire la voce oneri entro gli equilibri della negoziazione pubblico-privata (diffusasi con la diffusione di strumenti di programmazione negoziata) nelle trasformazioni urbanistiche;
- c) l'opportunità di attribuire agli oneri un ruolo di riequilibrio territoriale-ambientale alla scala territoriale sovracomunale, destinando una quota del gettito a sostenere la qualificazione degli spazi aperti⁵ (ad uso agricolo, di fruizione ambientale, ...) esposti alla crescita insediativa, come opzione di riequilibrio e qualificazione di lunga durata nel disegno urbano e territoriale.

⁵

Di interesse in questo senso la definizione di misure di “compensazione ecologica preventiva”, come forme di riequilibrio e premessa per opzioni di lunga durata nel disegno urbano e territoriale. In particolare si segnala lo strumento Piano Naturalistico comunale, che adotta il meccanismo dell'Ecoconto (sul modello della Germania).

1. Introduzione: presupposti e obiettivi del lavoro

Il presupposto di questo lavoro è costituito dal rilievo assunto in anni recenti del rapporto diretto tra destinazione d'uso dei suoli e finanza locale; Tale relazione è stata resa più incisiva in quanto nella gestione del patrimonio territoriale, i comuni, a partire dal 1993, oltre ai proventi delle concessioni edilizie, hanno beneficiato del gettito dell'ICI in sostituzione di trasferimenti erariali. Recentemente diversi provvedimenti (abolizione Ici prima casa, imposta municipale IMU in fase di discussione parlamentare) aumentano progressivamente l'impatto delle densità (delle popolazioni, dei servizi, del costruito) sui bilanci dei governi locali.

La questione centrale del lavoro è legata alle modalità di calcolo e di utilizzo degli oneri di urbanizzazione⁶ connessi alle attività di trasformazione edilizia; in particolare il nodo problematico risiede nell'effetto distorsivo generato dal bisogno finanziario degli enti locali sulle politiche urbanistiche e sulle scelte di trasformazione e infrastrutturazione dei contesti urbani.

Tale attenzione, già richiamata a più riprese in iniziative a livello nazionale, assume anche l'evidenza di molta letteratura internazionale che documenta come i governi locali siano sempre più finanziati con imposte immobiliari; importante quindi verificare se gli strumenti utilizzati sono efficienti e quali esternalità siano riconducibili al rapporto tra le trasformazioni territoriali e le entrate/spese di bilancio dei comuni.

2. Le politiche pubbliche locali e le politiche dei suoli

Come è noto le politiche di definizione degli usi dei suoli e di regolazione delle trasformazioni sono tradizionalmente al centro di un complesso intreccio di relazioni che coinvolgono numerosi attori privati e livelli di governo .

Se assumiamo la schematizzazione di tali relazioni proposta in Bandarin (1989, p. 31), che poneva le politiche dei suoli al centro di un reticolo comprendente quelle territoriali, urbanistiche, economiche e fiscali, quest'ultime considerate come relative ai beni immobili, tale rappresentazione ha subito significative modificazioni. Attualmente le politiche dei suoli sono al centro di una costellazione che comprende le politiche infrastrutturali, ambientali, della casa, della finanza locale, la politica agricola e la politica territoriale e urbana dell'Ue.

Tuttavia, pur in presenza di una significativa letteratura in materia, (Bandarin, 1989; Boracchia et al., 1988; Boscacci e Camagni 1994; Boscacci, 1996; Magnani e Muraro, 1978) negli ultimi anni la pianificazione urbanistica e territoriale ha in parte trascurato i temi fiscali connessi alla destinazione d'uso dei suoli e le connessioni con le altre politiche, e mostrato una certa difficoltà nella costruzione strumenti di pianificazione in grado di limitare e migliorare l'uso della risorsa suolo.

La questione del "consumo di suolo" agricolo o verde è oggetto di un recupero di attenzione relativamente recente; le iniziative praticate negli ultimi anni hanno avuto il merito di rappresentare le dimensioni (preoccupanti) del fenomeno e sollecitare l'attenzione (temporanea) dei media e dei policy makers; la parte propositiva si è però spesso limitata a pur lodevoli istanze di carattere culturale, volte alla contestazione del modello di sviluppo urbanistico corrente, "drogato" dalla finanza immobiliare e dalle necessità di bilancio degli enti locali. Più raramente si sono proposte iniziative strutturate di definizione di strumenti tecnico-amministrativi atti a governare il fenomeno e a sottrarre le politiche urbanistiche dagli effetti distorsivi denunciati (in particolare: Curti, 2004).

3. Destinazioni d'uso dei suoli e finanza locale

I processi di urbanizzazione sono fenomeni complessi, ma lo sono altrettanto le valutazioni dei diversi tipi di costo implicati, (costi iniziali d'investimento, costi di urbanizzazione: viabilità di lottizzazione, infrastrutturazione primaria e secondaria, maggiori spese amministrative, costi ricorrenti d'esercizio, tecnici e di manutenzione) in quanto si presentano differiti nel tempo e variabili nello spazio.

Circa la distribuzione dei costi complessivi di urbanizzazione sui tributi e sui contribuenti locali, (essa dipende evidentemente dal sistema di finanziamento dei comuni, nel quale una parte rilevante è

⁶ Si rammenta infatti che dal 2004, con L. 311/2004, è stata introdotta la possibilità di utilizzare fino a 75% dei proventi da oneri per la copertura della spesa corrente; la 244/2007 ne conferma la possibilità fino al 2010; il "decreto mille proroghe" in fase di approvazione prevede l'estensione della misura straordinaria, sempre nella misura massima del 75%, per gli anni 2011 e 2012.

rappresentata dagli oneri urbanistici e dall'ICI, in futuro dall'IMU) va rilevato che una quota del costo totale d'urbanizzazione sarà imputato alle nuove popolazioni e alle nuove imprese insediate nei comuni che rappresentano i beneficiari diretti dello sviluppo urbano. Se dal punto di vista teorico sarebbe giustificato differenziare le aliquote della tassazione tra nuovi e vecchi residenti (Guengant, 1993, p.103), dal punto di vista giuridico però questa soluzione costituirebbe una discriminazione dei soggetti passivi. Posto che ai residenti (i quali possono subire una riduzione del valore immobiliare dei beni a seguito della realizzazione di nuovi edifici a destinazione residenziale, nonché dall'aumento della tassazione) non dovrebbero essere imputati gli aumenti della pressione fiscale per finanziare i costi di urbanizzazione dovuti alle maggiori spese per i nuovi residenti, dal punto di vista economico sarebbe desiderabile un aumento della tassazione di ingresso, ovvero della fiscalità urbanistica a tantum (oneri urbanistici e contributo sul costo di costruzione) e delle aliquote ICI sulle aree edificabili⁷ per contribuire ai costi di manutenzione delle infrastrutture già realizzate.

Dunque alle nuove imprese e ai nuovi residenti occorrerebbe chiedere un contributo più ampio degli oneri urbanistici, comprensivo di tutti i nuovi costi generati e di una quota per i servizi già in essere (si veda il caso del Contributo per la città pubblica introdotto dal comune di Parma, trattato in seguito). Vista l'impossibilità giuridica dell'istituzione di una tassazione a copertura delle spese totali d'urbanizzazione imputabili ai nuovi residenti, tipo diritto d'entrata, oppure di una tassa speciale locale d'infrastrutturazione, in pratica possiamo utilizzare solo una forma molto indebolita di tale tassazione teorica, ovvero il ricorso all'inasprimento degli oneri di urbanizzazione.

Tuttavia, i governi locali possono cercare di modificare la domanda di suoli edificabili, oltre che una più attenta valutazione delle politiche di sviluppo locale e dei loro impatti edificatori, agendo sulla leva fiscale per ottenere la modificazione delle preferenze insediative degli investitori.

La logica di fondo dell'azione incentivante/disincentivante dovrebbe essere quella di dare segnali al mercato dei terreni, delle aree edificabili e degli edifici modificando in qualche misura le convenienze degli attori economici, privilegiando non la tassazione del possesso ma dell'uso del suolo, giustificabile perché l'alcune fattispecie di questo ultimo possono comportare un costo sociale ed ambientale.

⁷In Italia la tassazione delle aree edificabili ha sempre costituito una questione rilevante dal punto di vista urbanistico e tributario ma ha avuto alterne fortune ed un percorso legislativo e interpretativo contrastato, secondo solo alle vicende dell'esproprio per fini di pubblica utilità.

Va ricordato che solo poco meno di un secolo fa la formulazione della prima legge Giolitti dell'8 luglio 1904 n. 320 disponeva considerava aree edificabili gli appezzamenti di terreno compresi in una rete stradale in istato di viabilità e di circolazione o alla medesima attigui, i quali non siano in modo stabile adibite ad uso agricolo o industriale, o che non siano accessorio di edifici esistenti, come ville o giardini, e saranno escluse dalla tassazione oltre che le aree possedute dal comune, come quelle dello Stato, della provincia e degli enti di pubblica beneficenza. La tassa non potrà eccedere la misura dell'uno per cento sul valore delle aree medesime.

La seconda legge Giolitti dell'11 luglio 1907 n. 502, aumentava la tassa sulle aree fabbricabili dall'1 al 3 per cento definendole come tutte quelle comprese nel perimetro del nuovo piano regolatore della città ed il valore dell'area risultava dalla dichiarazione del proprietario valida per 25 anni. Tale valore costituiva il riferimento in caso di esproprio.

La legislazione tributaria poi si è limitata a rimandare genericamente agli strumenti urbanistici vigenti per l'accertamento della edificabilità dei terreni (ai fini della determinazione della base imponibile nel caso di tassazione per compravendita) trascurando così le particolari procedure del diritto urbanistico. Così nella determinazione della base imponibile la genericità del rinvio del diritto tributario al diritto urbanistico hanno reso incerta la tassazione dei terreni agricoli e delle aree fabbricabili, per la diversità delle definizioni utilizzate e delle finalità degli ordinamenti, dove il primo mira all'acquisizione del gettito, il secondo alla regolazione dell'uso dei suoli.

4. Esperienze straniere

Interessante avvicinare l'esempio francese, dove l'azione fondiaria è considerata una finalità dell'azione pubblica ed è posta in capo a Istituzioni fondiarie pubbliche (EPF).

La legge relativa alla Solidarietà ed al rinnovamento urbano del 13 dicembre 2000, ha riproposto e ridefinito le istituzioni pubbliche fondiarie (EPF) nella versione locale o statale. L'art. 28 offre un nuovo quadro giuridico agli 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 ed i dipartimenti. Sono dotati di autonomia finanziaria e fiscale in quanto possono istituire la Tassa speciale d'infrastrutturazione (TSE) una addizionale non obbligatoria alle quattro tasse dirette locali, (tassa professionale, tassa fondiaria sulle proprietà costruite e non costruite, tassa d'abitazione). Altre forme di tassazione urbanistica sono

- la tassa locale d'équipement
- il Versamento per il superamento del plafond legale della densità
- la Partecipazione per la non realizzazione di parcheggi
- la Partecipazione per la creazione di nuove strade e reti

Negli Stati Uniti, come osservato in Magnani e Muraro, (1978, p. 167) ,va ricordato l'atteggiamento radicalmente negativo che da tempo si manifesta nei confronti di qualunque incentivo ad una conversione prematura del suolo nell'uso edilizio, atteggiamento motivato dall'importanza attribuita alla perdita del terreno agricolo e di spazi liberi ed all'inefficienza ed al costo sociale di uno sviluppo urbano in molti contesti connotato dai noti fenomeni di sprawl .

In particolare va rilevato con favore che i problemi della dispersione insediativa delle città e quello delle destinazioni d'uso del suolo sono tradizionalmente le principali questioni di dibattito pubblico nelle elezioni locali e dove lo Stato del New Jersey ha acquistato 400 000 ettari nel 1998 (circa il 20% della superficie dello Stato) per sottrarlo all'urbanizzazione finanziando la spesa con nuove imposte approvate da un referendum locale (Cavailhès, 2004, p. 160).

5. Governo del territorio e oneri di urbanizzazione

La legge n.10 del 1977, istituendo l'onerosità della concessione, ha di fatto introdotto il primo tributo locale, l'avanguardia dell'autonomia fiscale dei comuni.

Il ruolo degli oneri di urbanizzazione risulta particolarmente rilevante, in quanto rappresenta in modo emblematico lo stretto legame che connota economia, territorio e finanza dei Comuni (Agnoletti, 2008). La centralità che viene loro attribuita deriva dalla correlazione crescente tra attività edilizia e fragilità finanziaria delle amministrazioni locali, ma essa è esposta ai rischi derivanti dai cicli dell'economia ed in particolare del mercato immobiliare, oltre a quelli della concorrenza territoriale e dell'esaurimento della risorsa suolo edificabile. Non solo. Vedremo in seguito come il loro utilizzo risulti condizionato dalle decisioni del Governo centrale di fronte ai rischi di indebitamento dei Comuni.

Dal punto di vista urbanistico l'inadeguatezza degli oneri concessori risulta evidente nel catturare gli effetti delle trasformazioni urbanistiche di grandi dimensioni ed i costi per la collettività (congestione del traffico, inquinamento, parcheggi, esternalità negative.....) in quanto trovano fondamento sulla previsione dello sviluppo residenziale e sulla nozione di opere di urbanizzazione più che sul carico urbanistico.

In particolare occorre rilevare come la necessaria ridefinizione tecnico urbanistica ed economica degli oneri concessori (opere di urbanizzazione, valori, parametri, tabelle) deve essere collegata alla valutazione delle esternalità dei progetti di trasformazione territoriale per individuare i maggiori costi distribuiti nel tempo (di infrastrutturazione, di congestione....) e non solo le maggiori entrate una tantum per le Amministrazioni. Di fronte alla necessità di ridefinizione, le regioni, dopo la legge 537/93 sostanzialmente si sono limitate ad adeguare il costo base di costruzione in sostituzione del Ministero dei lavori pubblici, senza modificare le tabelle parametriche. Attualmente la ridefinizione degli oneri urbanistici non sembra una priorità a fronte della loro cospicua azione legislativa in materia di norme per il governo del territorio.

Se quindi da un lato, ormai 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 la minore disponibilità di risorse delle Amministrazioni locali e la possibilità di superare l'ostacolo attingendo ai contributi di costruzione, hanno talvolta innescato meccanismi contraddittori rispetto ai principi ispiratori del processo di rinnovamento legislativo a livello regionale (Agnoletti 2008).

Nell'attuale contesto di crescenti disparità finanziarie tra i governi locali, dovute alla diverse dotazioni di risorse economiche, ambientali, territoriali disponibili ed accentuate dal maggior livello di autonomia tributaria, il rapporto tra le densità insediative (di residenze e di attività produttive) e la finanza locale è diventato sempre più rilevante. E' quindi necessario riflettere non tanto, o non solo, sulla valutazione degli effetti della pianificazione territoriale in relazione ai suoi obiettivi, ma anche sulla valutazione degli impatti determinati sui bilanci dei vari Comuni e sulla finanza locale in generale (Ancillotti, 2007).

Inoltre, va evidenziato che ogni comune non può ignorare le scelte di quelli vicini ad esempio nella scelta del mix tra aree residenziali, produttive, di conservazione ambientale, e poiché il settore immobiliare è unico e rilevante anche per l'economia locale, dovrebbe valutare in maniera approfondita gli effetti dell'espansione urbana, concentrando ad esempio le aree produttive, commerciali, o logistiche laddove l'accessibilità è maggiore, quindi teoricamente anche al di fuori del proprio territorio attraverso il ricorso a forme di pianificazione intercomunale.

5.1 Le innovazioni introdotte nella legislazione della Regione Lombardia

La legge 11 marzo 2005 n. 12 della Regione Lombardia all' art. 44 comma 1 precisava che gli oneri di urbanizzazione (...) "sono determinati dai Comuni in relazione alle previsioni del piano dei servizi e a quelle del programma triennale delle opere pubbliche". Di particolare interesse, ai fini della nostra trattazione rileva il comma 19: qualora gli interventi previsti dalla strumentazione urbanistica comunale presentino impatti significativi sui Comuni confinanti, gli oneri di urbanizzazione possono essere utilizzati per finanziare i costi di realizzazione di eventuali misure mitigative o compensative.

Rispetto alla riduzione del consumo di suolo, l'art. 43, comma 2-bis, introdotto dalla legge regionale 14 marzo 2008 n. 4, prevede che "gli interventi di nuova costruzione che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto sono assoggettati ad una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, determinata dai Comuni entro un minimo del 1,5 ed un massimo del 5% da destinare obbligatoriamente a "interventi forestali di rilevanza ecologica e di incremento della naturalità".

Successivamente il D.g.r. 22 dicembre 2008 n. 8/8757 ha definito le linee guida per la maggiorazione del contributo di costruzione. In particolare, per il finanziamento di interventi estensivi delle superfici forestali, i Comuni devono individuare:

- le aree agricole nello stato di fatto e loro rappresentazione;
- la maggiorazione del contributo di costruzione entro un minimo dell' 1,5% ed un massimo del 5%;

La gestione della maggior risorsa economica percepita è in capo al Comune che agisce localmente promuovendo forme di utilizzo mediante opzioni progettuali nel proprio territorio o in accordo con altri enti territoriali per realizzare opere di valenza sovra locale.

Con successivo provvedimento la Giunta regionale provvederà alla creazione di un fondo regionale finalizzato al perseguimento delle finalità della normativa in oggetto. Il fondo sarà alimentato da:

- risorse regionali proprie;
- proventi delle maggiorazioni dei contributi di costruzione
- proventi delle maggiorazioni in argomento che il Comune decida autonomamente di destinare a tale fondo;
- altre risorse.

Per quanto riguarda la determinazione del costo medio degli oneri esso è funzione di una pluralità di variabili: destinazione d'uso, tipologia d'intervento, eventuale scomputo in relazione alla realizzazione diretta delle opere. Il gettito fornito dagli oneri si ottiene dalla tariffa deliberata moltiplicata per volume lordo (uso residenziale) o per superficie lorda (altri usi).

Le entrate degli oneri urbanistici in Lombardia e nelle regioni italiane

Tra le Regioni italiane è la Lombardia a far registrare l'entrata più consistente (oltre 3 miliardi e mezzo di euro negli anni 2000-2005. Fatto 100 le entrate italiane derivanti da ex oneri concessori, la Lombardia nel corso dei cinque anni considerati non scende mai al di sotto dei 20 punti, con un contributo massimo nel 2003 pari a 27 punti. Il rapporto con la popolazione fornisce una graduatoria che nel 2005 ha posto ai primi posti Emilia Romagna, Toscana e Lazio.

Nel 2004, primo anno di vigenza dell'eliminazione del vincolo di destinazione sull'uso del gettito dei contributi di costruzione, il dato nazionale ha fatto registrare un incremento del 30%. In particolare, Lazio, Sicilia, Valle d'Aosta e Campania hanno fatto registrare un aumento superiore al 50%, Emilia Romagna, Calabria, Marche e Trentino tra il 50 ed il 35%. Va tuttavia ricordato che il 2004 è stato anche l'anno del condono edilizio, e dunque l'aumento sul 2003 comprende anche i contributi delle concessioni in sanatoria.

Fonte: Agnoletti 2008

6. La ristrutturazione della finanza municipale

Posto che dal punto di vista della teoria economica le risorse dei comuni derivano necessariamente dalla tassazione dei beni immobili, proprio in quanto tali, dalla formulazione in atto del cosiddetto "federalismo municipale" si rileva che la ristrutturazione della finanza dei comuni aumenta la dipendenza dal patrimonio immobiliare (prima casa, seconda casa immobili a destinazione commerciale o produttiva) e dal mercato immobiliare (volume delle compravendite, dinamiche del mercato degli affitti) che risulta da tempo catturato da quello finanziario per le nuove trasformazioni urbane.

Ciò che fa problema è che le soluzioni previste sono uniformi a fronte di significative differenze tra la struttura dei Comuni (dai comuni holding a quelli polverati), la ineguale distribuzione del patrimonio edilizio costruito e delle opportunità di trasformazione urbana (in ragione delle dinamiche a scala regionale/territoriale, dell'accessibilità infrastrutturale e di altri fattori di attrazione localizzativa). Altri elementi di criticità riguardano: (i) la ineguale distribuzione dei servizi che gli immobili ricevono dai Comuni (differenze in pratica non internalizzate dalle rendite catastali e si ripercuote nel valore ma non nella tassazione); (ii) il fatto che i gettiti dei tributi immobiliari per i Comuni maturano in tempi diversi (una tantum per gli oneri, annuale l'ICI-IMU, fino all'incertezza delle imposte collegate alla compravendita); (iii) la mancata considerazione della popolazione non residente come indicatore integrativo rispetto alla popolazione residente (si pensi ai comuni urbani e metropolitani); (iv) la possibilità (da verificare) di utilizzare l'imposta di scopo nell'accezione originaria dei contributi di migrazione e dell'Ivaf applicata per un breve periodo a Milano nei decenni scorsi.

Rispetto alle prime ipotesi circolate dopo la legge n. 42/2009 non risulta quindi attuata la svolta costituita dall'istituzione di una tassazione immobiliare che rappresenti il corrispettivo dei servizi che gli immobili ricevono in misura diversa nel territorio comunale (trasporto pubblico, parcheggi, reti di comunicazione, impianti sportivi, scuole e così via) che potrebbero essere rilevati dalle microzone catastali. In questa prospettiva di service tax la tassazione perderebbe il suo carattere patrimoniale a favore del collegamento tra servizi e utilizzatore dell'immobile, sia esso affittuario o proprietario, sul modello della taxe d'habitation francese (che prevede robusti meccanismi per tener conto del basso reddito degli utilizzatori).

7 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

⁸ In sede di discussione del cosiddetto federalismo municipale sono stati presentati numerosi emendamenti e modifiche al testo di legge per tener conto della situazione dei piccoli Comuni montani. Ricordiamo, al momento in cui si scrive, la maggiorazione del 5% sulla compartecipazione al gettito dell'Irpef, la cosiddetta cedolare secca per la montagna, l'attribuzione ai Comuni di una quota del valore di mercato dell'energia prodotta nei territori montani, la facoltà di istituire l'imposta di soggiorno.

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 del cosiddetto (seppur in maniera impropria) FF municipale, nonostante la salute dei bilanci dei Comuni dipende in buona parte da questa forma di gettito una tantum e dunque dall'andamento del mercato immobiliare, variabile e con effetti ineguali tra le diverse tipologie di Comuni.

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.

Infatti, con l'abrogazione disposta dal nuovo T.U. dell'edilizia (DPR 380/2001) è cessato il vincolo di destinazione a favore della politica urbanistica dei contributi di costruzione ed è stato eliminato il conto corrente vincolato presso la tesoreria del Comune dove i proventi affluivano. Inoltre, dal 2004, con L. 311/2004, è stata introdotta la possibilità di utilizzare fino a 75% dei proventi da oneri per la copertura della spesa corrente; la 244/2007 ne conferma la possibilità fino al 2010; il "decreto mille proroghe" in fase di approvazione⁹ prevede l'estensione della misura straordinaria, sempre nella misura massima del 75%, per gli anni 2011 e 2012. 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 hanno le 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 della finanza comunale in corso di approvazione, ma sempre più dall'estensione, dalla composizione e dalla possibilità di 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 una quota parte delle spese con i proventi degli oneri di urbanizzazione.

Di fronte a questi rischi¹⁰, il Governo, constatata la reale minaccia costituita dalla voce –straordinaria- degli oneri di urbanizzazione per la stabilità dei bilanci comunali, ha valutato una riduzione della libertà di utilizzo degli oneri fino al 25% da effettuare gradualmente nei prossimi anni per ridurre i rischi di fallimenti dei bilanci dei comuni troppo esposti alle crisi del mercato immobiliare. Il cosiddetto decreto mille proroghe nelle sue diverse versioni ha ribadito una pratica consolidata da anni, vale a dire la possibilità per i Comuni di utilizzare ancora per gli anni 2011 e 2012 fino al 75% delle entrate da oneri di urbanizzazione per finanziare le spese correnti, "salvando" così i bilanci di numerosi Comuni.

8. Spunti da esperienze: Parma, Milano, Emilia Romagna

8.1 L'esperienza in corso di Parma: il "contributo perequativo per la città pubblica"

Le principali grandezze del bilancio del Comune di Parma, rappresentate nel box evidenziano l'incidenza dell'Ici sulle destinazioni produttive e commerciali degli immobili, quella dei permessi di costruire e la connessa rilevanza della quota da destinare alla spesa corrente anziché ad investimenti nel bilancio 2010, a seguito del decreto mille proroghe.

Dopo il fallimento di un rilevante progetto di trasporto pubblico di massa, e la presumibile caduta delle aspettative del mercato immobiliare, il mantenimento dei livelli di gettito attuali della voce permessi di costruire sembra presentare concreti rischi di crisi fiscale-immobiliare per i bilanci a venire.

Il caso del Comune di Parma

⁹ Alla data del febbraio 2011

¹⁰ si rimanda per una trattazione dei rischi al paragrafo successivo dedicato al Comune di Parma

Dai certificati preventivi per il 2010:
 Permessi di costruire: 18.000.000 euro
 Ici su abitazione principale per fattispecie non esenti 145.380 euro
 ICI su fattispecie diversa da abitazione principale 39.354.620 euro
 Addizionale irpef 12.500.000 euro
 Compartecipazione Irpf 3.600.000 euro
 COSAP 4.900.000 euro
 Trasferimenti di capitali dallo Stato 17.003.000 euro
 Trasferimenti di capitali dalla Regione: 7.003.000 euro

**Evoluzione delle entrate da ICI e oneri del Comune di Parma
 Anni 1998-2010, valori in euro. Fonte:certificati consuntivi min. interno.**

	oneri	ICI	Di cui ab. Princ.	Di cui altri fabbricati	Di cui aree fabbricabili	Di cui terreni agricoli
1998	10.1017.989					
1999	7.983.989					
2000	7.072.800					
2001	9.034.668					
2002	16.204.624					
2003	20.447.018	45.045.442				
2004	24.121.499	45.802.290				
2005	24.955.595	46.426.059				
2006	21.004.461	47.010.699	12.692.852	31.026.971	2.350.665	940.211
2007	18.997.39521	48.789.440	12.700.110	31.548.468	3.572.976	967.886
2008	22.961.586		221.825	37.386.618 su fattispecie diverse da prima abitazione		
2009	22.500.000	240.000	Ici su fatt. diversa da ab princ. 39.760.000			
2010	18.000.000	145.380	39.354.620			

Note: i dati degli anni 2009 e 2010 riguardano i certificati preventivi

Con delibera n. 1240/63 del 23 settembre 2010, il Comune di Parma ha integrato gli oneri di urbanizzazione con un onere aggiuntivo denominato “contributo perequativo per la città pubblica” rispetto a quanto previsto dal regolamento urbanistico edilizio vigente, che disciplina gli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, oggetto di una variante recente approvata il 20 luglio 2010. In precedenza l’Amministrazione comunale aveva individuato le aree assoggettate a contributo perequativo alla città pubblica.

L’attuazione degli interventi relativi alle aree assoggettate al “contributo perequativo per la città pubblica” è subordinata alla sottoscrizione dei un apposito accordo con il settore pianificazione territoriale dell’Amministrazione con il quale verrà stabilita la quantificazione e le modalità del versamento:

per le aree assoggettate a Permesso di costruire convenzionato o piano urbanistico attuativo l’accordo è stipulato mediante convenzione urbanistica;

per le restanti aree, lo schema di accordo dovrà essere presentato contestualmente agli elaborati di progetto (nella forma di atto unilaterale d'obbligo) ed il rilascio del relativo titolo edilizio sarà subordinato all'approvazione dello schema di accordo da parte della Giunta.

I valori economici del "contributo perequativo alla città pubblica sono oggetto di rivalutazione secondo l'indice Istat del costo di costruzione o al verificarsi di variazioni consistenti dei valori di riferimento.

Il contributo perequativo per la città pubblica è dovuto per particolari aree identificate su base cartografica, e deve essere calcolato in base alla superficie lorda utile effettivamente autorizzata; la quantificazione è ottenuta attraverso la differenza tra il valore del contributo per la città pubblica relativo alla classificazione urbanistica finale ed iniziale.

Nel caso ad esempio di un area non edificata con superficie fondiaria di 1000 mq, con destinazione previgente a uso produttivo Uf 0,6 e destinazione finale residenziale Uf 0,5 l'extra onere dovuto è di 36 € a mq.

Nel caso di un area già edificata con destinazione previgente residenziale e Uf 0,5 e con slm di 500 mq e destinazione finale commerciale/direzionale con uf 0,7 e slm edificabile di 700 mq, l'extra onere dovuto risulta dalla differenza tra (170€ a mq x 700) - (126 € a mq x 500 mq), pari a 56.000 €.

La norma del Regolamento edilizio del comune di Parma

Art. 1.2.9 Contributo perequativo alla città pubblica

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.

2 Il presente regolamento individua sugli elaborati cartografici le aree interessate dall'applicazione del presente articolo, secondo le modalità stabilite dal precedente comma. Tale contributo, laddove specificato nella scheda tecnica allegata, è inoltre dovuto per gli interventi delimitati cartograficamente dal perimetro di Permesso di Costruire Convenzionato(PCC), laddove indicato nella Scheda tecnica.

3 E' ammessa la possibilità di definire successivamente all'approvazione del RUE la sottoscrizione di accordi ai sensi della Legge 241, al fine di specificare le modalità di versamento del contributo o di realizzazione di opere pubbliche in sostituzione del contributo.

Dopo il fallimento del progetto di trasporto pubblico di massa, e la presumibile caduta delle aspettative del mercato immobiliare, il mantenimento dei livelli di gettito attuali della voce permessi di costruire sembra presentare concreti rischi di crisi fiscale-immobiliare per i bilanci a venire.

8.2 L'esperienza di revisione degli oneri di Milano: l'incidenza (secondo i diversi attori implicati) degli oneri di urbanizzazione sui prezzi degli immobili

Rispetto al dibattito intorno agli oneri di urbanizzazione esemplare (per evidenza, ma corrisponde a situazioni analoghe in molte realtà) il dibattito sviluppatosi in Milano negli anni 2005-2007. L'Amministrazione Comunale ha dato corso a una verifica per l'aggiornamento delle tabelle relative agli oneri di urbanizzazione, ferma al 1991.

L'ipotesi avanzata dall'amministrazione è stata immediatamente accusata, da più parti nel mondo d'affari immobiliare, di essere fonte di rincaro del "bene casa". La relazione dell'Assessorato a fronte di un clima preconcepito di critica alla "tassa", ha posto in premessa l'opportunità di rivedere gli oneri: (i) perché è trascorso molto tempo dall'ultimo aggiornamento (15 anni); (ii) perché la legge prevede siano aggiornati ogni 5 anni; (iii) ma soprattutto perché gli oneri "non sono una imposta ma un mutuo patto tra il costruttore e il Comune perché chi abita i quartieri di nuova realizzazione non vi trovi solo la casa ma un ambito adeguatamente infrastrutturato e servito, attrezzato contestualmente alla costruzione delle case".

Nel robusto adeguamento praticato sono state introdotte misure di incentivazione per la residenza convenzionata (50%) e per costruzioni attente al risparmio energetico (fino al 33%), come descritto nelle due slides a seguire.

Milano



Comune di Milano

Revisione oneri di urbanizzazione

Qual'è il risultato dell'aggiornamento

il risultato ottenuto mediante l'applicazione delle tabelle:

- Residenza da € 79,86 a € 185,97 al metro quadrato.
- Industria da € 58,32 a € 186,08 al metro quadrato
- Alberghi da € 82,66 a € 225,94 al metro quadrato
- Terziario da € 171,58 a € 346,40 al metro quadrato

• Risultati ai quali vanno detratti gli sconti per l'edilizia convenzionata e il risparmio energetico

Milano



Comune di Milano

Revisione oneri di urbanizzazione

Qual'è il risultato dell'aggiornamento

nel caso di edilizia residenziale convenzionata si tratterebbe di passare

- da € 79,86 a € 93 al metro quadrato, quindi con un incremento del 16%

• nel caso di edilizia realizzata secondo i migliori parametri di risparmio energetico si tratterebbe di

- Residenza da € 79,86 a € 123,80 al metro, quindi con un incremento del 55%
- Industria da € 58,32 a € 121,05 al metro, quindi con un incremento del 107%
- Alberghi da € 82,66 a € 150,62 al metro, quindi con un incremento del 82%
- Terziario da € 171,58 a € 230,93 al metro, quindi con un incremento del 34%

Ma l'elemento di maggiore interesse risiede nel rappresentare l'effettiva incidenza degli oneri di urbanizzazione (e di loro incremento) rispetto al costo di produzione dell'immobile e, ancora più importante, rispetto al prezzo di vendita dell'immobile (che evidentemente contiene tutti gli altri costi, a partire dal costo dell'area). Emerge qui come in un contesto con oneri di urbanizzazione

elevati per il contesto italiano (ben diverso in esempi europei, cfr. Camagni, 2007) che l'incidenza degli oneri arriva a un massimo del 15% (per edifici senza elementi qualitativi sui parametri di risparmio energetico), e arriva a un massimo del 3-4% sul prezzo di acquisto dell'immobile¹¹. Da rilevare che introducendo attenzione ai parametri di rendimento energetico (pratica ormai diffusa per imposizioni di legge e per livello qualitativo dell'immobile da porre nel mercato immobiliare, oggi saturo) si giunge a un massimo del 10% del costo di costruzione e a un massimo del 2,5% del prezzo d'acquisto dell'immobile.

Milano	
 Comune di Milano	<h3 data-bbox="300 712 869 745">RICADUTE SUL MERCATO DEGLI ALLOGGI</h3> <ul data-bbox="292 779 1251 1288" style="list-style-type: none">• Per quanto riguarda i possibili effetti sul mercato degli alloggi si deve considerare che attualmente il costo di realizzazione di un fabbricato residenziale è di circa 1200/1300 €/mq e gli oneri incidono mediamente per 79,86 €/mq.• Con l'incremento massimo gli oneri passerebbero a 186 €/mq con un aumento quindi di € 106,14 pari al 8,49% del costo di realizzazione se invece si applicano i parametri di risparmio energetico inciderebbe solo per un 3,38%• Se invece si considerano i valori di mercato delle case i prezzi oscillano tra un minimo di 2500 €/mq per l'edilizia convenzionata ed un valore medio di 4500/5000 €/mq. per il libero mercato. L'incidenza dell'incremento oneri varierebbe quindi tra il 4,25% e il 2,12% andando quasi a scomparire in caso di applicazione dei parametri di risparmio energetico

8.3 Quattro esperienze di Perequazione territoriale in Emilia Romagna

Il tema della perequazione alle scale urbanistica e territoriale rappresenta un tema particolarmente dibattuto a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso. Pare interessante per delineare opzioni possibili di rivisitazione dei meccanismi di calcolo e di gestione tecnico-amministrativa delle attività edilizie e degli oneri di costruzione connessi, proporre esempi praticati di perequazione alla scala territoriale (la più difficile e la più pertinente per molti casi) in Emilia Romagna.

Il numero relativamente limitato dei casi, e il livello di approfondimento (e di attenzione effettiva) in materia da parte degli amministratori e dei funzionari tecnici dei comuni suggerisce questa strada come opzione di lavoro di rilevanti potenzialità.

¹¹ Si pensi, senza intenzione alcuna di disconoscere la professionalità della categoria dei mediatori immobiliari, che un compenso per mediazione di acquisto/vendita oscilla tra il 2 e il 3% per entrambe le parti del prezzo di acquisto dell'immobile, quindi approssimativamente tra il 4% e il 6%.

Associazioni/Unioni di Comuni	Strumenti istituzionali	Insediamenti	Composizione del fondo di compensazione finanziaria		
			Contributi costo di costruzione	ICI aree	Ulteriori contributi
<i>Associazione</i> Valle dell'Idice 3 Comuni 55.000 abitanti	A.T. riguardante tutti gli ambiti produttivi PSC in forma associata	Modifiche alla disciplina urbanistica degli insediamenti realizzati in tutte le aree oggetto dell'A.T.	100%	100%	Da altri enti pubblici
<i>Associazione</i> Cinque Castelli 5 comuni 45.000 abitanti	A.T. di modifica all'ambito territoriale san Carlo	Fase 2: 2005 nuovi insediamenti localizzati nei Comuni	100%	5% dal 2007	5% del valore della SF ceduta al Comune + contributo una tantum
<i>Unione</i> Terre di Pianura 4 comuni 45.000 abitanti	A.T. per tutti gli ambiti territoriali dell'associazione PSC in forma associata	Nuovi insediamenti ovunque localizzati compresi i residui PRG	80%	80%	Da definire nel regolamento del fondo
<i>Unione</i> Reno Galliera 8 comuni 53.000 abitanti	A.T. per tutti gli ambiti produttivi	Nuovi insediamenti sovra comunali (esclusi i residui PRG)	70%	30%	Da definire nel regolamento del fondo

Fonte: Ferri 2010. Relazione presentata alla Commissione Territorio della Regione Lombardia, 2 dicembre 2010

Note: Riferimenti legislativi Legge RER n. 20/2000;

Strumenti: accordo di territoriale (A.T.) + fondo di compensazione finanziaria;
Piano strutturale comunale (PSC) in forma associata

9. La sovrainposta ICI

In attesa di conoscere l'ampiezza delle modifiche alla sovrainposta comunale nella nuova finanza municipale, vale la pena di fare qualche considerazione su quella vigente.

Nel caso di applicazione della sovrainposta, ICI (Ferri 2007), di cui peraltro i Comuni italiani non si sono avvalsi, l'incremento del gettito fiscale ottenuto sarà vincolato alla realizzazione di opere pubbliche previste dal comma 149. Dal punto di vista dell'efficienza della spesa pubblica locale, il vincolo di destinazione va accolto con favore, ma rispetto ai nostri scopi fa osservare che si limita alla manutenzione del patrimonio pubblico costruito.

Ora, attraverso una modificazione della normativa statale, oltre alle due categorie di opere indicate nel comma 149 di tipo puntuale¹² e a rete¹³, si potrebbe introdurre una nuova categoria di opere, o di interventi, ad es. quella di riduzione del consumo di suolo agricolo, di destinare il gettito ad interventi di tipo ambientale o alla costituzione di riserve fondiarie.

¹² Rientrano in questa categoria le opere indicate nel comma 149 lettera d) di risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini; f) di restauro; g) di conservazione dei beni artistici e architettonici, h) relative ai nuovi spazi per eventi e attività culturali, allestimenti museali e biblioteche; i) di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica (tutte generalmente localizzate/localizzabili nelle aree centrali dei comuni), e) le opere di realizzazione di parcheggi pubblici e c) le opere particolarmente significative di arredo urbano e di maggior decoro dei luoghi (entrambe generalmente localizzate/localizzabili nelle aree periferiche dei comuni);

¹³ Fanno parte di questa categoria le opere indicate nel comma 149 lettera a) per il trasporto pubblico urbano; e lettera b) le opere viarie, con l'esclusione della manutenzione straordinaria e ordinaria delle opere esistenti, generalmente localizzabili nelle aree periferiche.

Per quest'ultima finalità, si tratterebbe di destinare una quota del gettito delle addizionali Irpef e della sovrimposta ICI alla acquisizione di aree agricole sensibili da parte dei comuni per favorire la costruzione di riserve fondiari, per aree a vocazione edificabile (per le infrastrutture, i servizi di interesse comunale e intercomunale per le esigenze future del territorio e che non sono prevedibili (Pompilio 2007) e non edificabile da destinare alla produzione di valori ambientali e di amenità.

Analogamente a quanto avviene in alcune società private, dove le risorse proprie sono utilizzate per acquistare le proprie azioni, oppure nel mercato immobiliare dove gli investitori acquistano aree ed attendono la localizzazione delle funzioni più convenienti, anche i comuni potrebbero valorizzare il proprio patrimonio acquistando aree agricole per ridurre il consumo di suoli agricoli e per localizzare opere pubbliche future.

10. Il desiderabile riutilizzo degli oneri di miglioria

Prima di avanzare qualche prospettiva per riutilizzo degli oneri di miglioria è necessario fare un cenno alle vicende legislative che hanno condotto allo svuotamento dei contributi di miglioria.

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 del 1963¹⁴ 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, p. 231-232).

La soppressione dei contributi di miglioria ad opera della legge istitutiva dell'Invim (L. 363/1991) 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'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (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 verificano nel decennio successivo al 31 dicembre 1992.

I casi più significativi di applicazione dei contributi di miglioria 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 di insuccesso sono riconducibili, in generale, alle difficoltà dell'azione dei comuni con scarse capacità tecnico-amministrative, ed in particolare alla individuazione della base imponibile. Tale insuccesso

¹⁴ Come osservano (Magnani e Muraro, 1978, p.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.”

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.

Più recentemente i contributi di miglitoria sono riapparsi in forma volontaria e negoziale. Ad es. il caso del 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 ha alcun interesse a sovvenzionare (attraverso l'infrastruttura) i cittadini del comune vicino;

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

Le argomentazioni proposte sostengono la possibilità di un riutilizzo più trasparente degli oneri di miglitoria, 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 almeno due vantaggi indiretti significativi:

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.

In senso più generale poi, l'assunzione di dispositivi di "cattura del valore" nelle trasformazioni urbane, di facile intuizione a partire dalle opere infrastrutturali, consente di integrare la fiscalità derivante dagli oneri di urbanizzazione (che deve finanziare il carico urbanistico aggiuntivo) e quella gravante sullo stock immobiliare esistente, consentendo di perequare in modo ampio il carico fiscale sui beneficiari dell'intervento e concorrendo al finanziamento delle opere. Le esperienze più recenti (TaxIncrement Financing -TIF negli Stati della California e dell'Illinois; Development Impact Fees negli Stati della Florida e dell'Illinois; il tronco di linea della metropolitana Jubilee Line Extension (JLE) di Londra) evidenziano un contributo modesto dei proventi per gli ingenti costi di realizzazione delle opere, ma offrono ampi margini di riflessione sulla messa a punto dello strumento.

11. Criteri di ridefinizione degli 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:

- a. all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;
- b. alle caratteristiche geografiche dei comuni;
- c. alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti

demandando alle regioni il compito di emanare norme di attuazione.

Assumiamo a titolo di esempio il disposto normativo in materia della Regione Lombardia, approvato con leggi 60-61 del 1977. I punti essenziali sono:

- la determinazione dei costi effettivi delle opere di urbanizzazione in funzione:
 - 1) del livello di urbanizzazione generale;
 - 2) del livello di dotazione dei servizi pubblici comunali;
 - 3) delle caratteristiche geomorfologiche del territorio;
 - 4) dell'andamento demografico della popolazione;
 - 5) del valore delle aree determinato secondo i valori medi di espropriazione aumentati del cinquanta per cento.
- I costi effettivi delle opere di urbanizzazione determinati dai comuni ai sensi del comma precedente non possono comunque essere inferiori ai costi base regionali previsti in tutte le tabelle con possibili riduzioni progressive inversamente proporzionali all'ampiezza demografica, o riservate a destinazioni funzionali (insediamenti artigianali)

Giova ricordare che L'art. 12 della legge 10 del 1997 (modificato dall'art. 16 bis della legge 1986 n.488 e dalla L. 380/2001) poneva il vincolo di destinazione sui proventi dei contributi:

- alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- al risanamento di complessi compresi nei centri storici;
- all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali;
- nonché, nel limite massimo del 30%, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

L'originario vincolo di destinazione appare opportuno per effettuare un collegamento tra nuova edificazione e finalità dell'azione amministrativa. In questo senso il quadro normativo lombardo prevede (LR12/2005, art. 44, c.1), una previsione di oneri strettamente relazionata alle previsioni del Piano dei Servizi e del Piano Triennale delle Opere Pubbliche.

Tale ridefinizione, potrebbe ad esempio dare facoltà di differenziare l'applicazione all'interno del territorio comunale, predeterminare gli oneri e le nuove categorie di interventi e lasciare ampio margine discrezionale ai Comuni, così come avviene per le aliquote Ici, mantenere e specificare meglio la destinazione vincolata del gettito, includendo la compensazione degli interessi sacrificati.

Per un proseguimento della ricerca potrebbero essere sviluppati alcuni punti:

- Il superamento della forma *una tantum*;

- la reintroduzione di forme di imposizione ispirate ai contributi di miglioria/cattura del valore, connesse a importanti operazioni di dotazione di servizi;
- il progressivo consolidamento di misure di compensazione ambientale (dotazioni verdi, Ecoconto, Piano Naturalistico Comunale) finalizzate al riequilibrio territoriale degli ambiti densamente urbanizzati e alla progressiva definizione di disegni urbani di lunga durata;
- ridefinizione degli oneri di urbanizzazione (in relazione non solo alle tipologie degli interventi residenziali, produttivi, commerciali ma con meccanismi incentivanti e disincentivati a seconda dei casi desiderabili: di demolizione e ricostruzione, edificazione in prossimità alle infrastrutture di trasporto locale e aree dismesse; ed indesiderabili: utilizzo di nuove aree edificabili, edificazione in periferia), validi a livello nazionale, e verificare la loro influenza sulla nuova finanza comunale;
- indicare gli strumenti e le forme di 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 raccordo intercomunale
- ridurre alla fonte la necessità di trasferimenti finanziari perequativi da parte dei governi regionali e centrale per garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni nei casi di insufficienza del gettito dei tributi immobiliari comunali.
- Nuovi strumenti appropriati per spostare il prelievo dal patrimonio edilizio esistente a quello di nuova edificazione e per finanziare le spese di infrastrutturazione del territorio. In questa direzione sembra utile riconsiderare le forme di tassazione degli incrementi di valore immeritati degli immobili derivanti da investimenti pubblici (tipo IVAF) oneri di miglioria più che la sovrainposta a venire.
- Individuare forme di collegamento e interazione tra oneri urbanistici, pianificazione dei servizi e programma triennale delle opere pubbliche.

Riferimenti bibliografici

- Adobati F., 2010, "La compensazione ambientale: una chance per la qualificazione paesistica degli spazi aperti" in Zerbi M.C., Ferlinghetti R., (eds.), *Metamorfosi del paesaggio*, pp. 69-80, Guerini, Milano.
- Ancilotti A. (2007), *Gli oneri di urbanizzazione: dalla politica territoriale alla politica di bilancio*, in *Tributi in Toscana*, n. 1
- Agnoletti, C., (2008), *La fiscalità su base immobiliare nei Comuni: problematiche ed evoluzione*, in *Tributi in Toscana*, n. 2.
- Bandarin F., (1989), *Le politiche dei suoli urbani*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Blanc, (2003) *Finances locale set aménagement du territoire : libre propos*, in A.A .VV. *Finances locales et aménagement du territoire*, Datar, Paris,
- Boscacci, F., Camagni, R., (1994), a cura di, *Tra città e campagna. Periurbanizzazioni e politiche territoriali*, il Mulino, Bologna.
- Boscacci, F., (1996), a cura di, *Il territorio conteso*, il Mulino, Bologna.
- Borachia, V., Moretti, A., Paolillo, P.L., e Tosi, A. (1988), a cura di, *Il parametro suolo: dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Brescia, Grafo.
- Camagni R., (1994), *Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane: dal conflitto alla cooperazione fra città e campagna*, in Boscacci F. Camagni R., (1994), *Tra città e campagna*, il Mulino, Bologna, pp. 13-88.
- Camagni R. (2007), *Perchè i prezzi delle case non cresceranno*, articolo su « Repubblica », 17 febbraio 2007, Milano.
- Cavailhès J., (2004) *L'exstension des ville et la périurbanisation*, in *Ville et économie* p. 157-183
- Cresme ricerche, (2010) *Annuario 2010*, Roma.
- Curti F., (2004), *Valutazione dei progetti e fiscalità urbanistica*, intervento al convegno 25 settembre 2004, "Temi emergenti del governo del territorio: obiettivi, strumenti, attori" Provincia di Bologna, Bologna.
- Ferri, V., (2007), *L'imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un'analisi economica*, in *La finanza locale*, n.7-8, pp. 30-49.
- Ferri, V. (2007) *Destinazioni d'uso dei suoli, finanza locale e governo del territorio*. Relazione presentata al Convegno "Limitare il consumo di suolo & costruire ambiente" organizzato da Legambiente e Politecnico di Milano, Milano 7 novembre 2007
- Guengant, A., (1993) *Les coouts de la croissance periurbane*, Aedf, Paris.
- Magnani, I. Muraro, G., (1978), *Edilizia e sviluppo urbano*, il Mulino Bologna,
- Marinosci I., Bonora N., Martellato G. Munafò M., Santonico D.,
- Oliva F., (2008), *ICI, oneri di urbanizzazione e scelte territoriali strategiche*, intervento al convegno del 9 luglio 2008 "Il Lodigiano che vogliamo. Dalle vocazioni alle strategie territoriali", Lodi.
- Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo-ONCS (2009), *Primo Rapporto 2009*, Maggioli Editore, Rimini
- Pileri P. (2007) *Compensazione ecologica preventiva*, Carocci Editore, Roma
- Pileri P., (2009), *Suolo, oneri di urbanizzazione e spesa corrente. Una storia controversa che attende una riforma fiscale ecologica*, *Territorio*, n. 51, pp. 88-92
- Pompilio M., (2007), *Il consumo di suolo nelle esperienze nelle esperienze di pianificazione lombarde*, in *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini*, n. 9-10, pp. 215-218.

Spaziante A., Carbone M., Murano C., (2009), *Il consumo di suolo come indicatore sintetico per la valutazione dell'impatto di politiche territoriali su una risorsa primaria*, AISRe-XXX Conferenza Scientifica Nazionale, Firenze.