

# RAPPORTO SUL TERRITORIO

## GLI IMPATTI ECONOMICI E DISTRIBUTIVI DELL'INTERVENTO PUBBLICO SUL TERRITORIO

*Gli strumenti fiscali e le politiche internazionali  
per l'estrazione della rendita immobiliare*



Il rapporto di ricerca è stato coordinato da Patrizia Lattarulo, all'interno dell'Area Territorio, istituzioni e finanza pubblica, che ne ha curato l'impostazione e la revisione finale.

I capitoli sono da attribuirsi come segue:

- Premessa: Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 1: Sabrina Iommi, Donatella Marinari e Chiara Bocci;
- Capitolo 2: Chiara Agnoletti e Luis Marchetti;
- Capitolo 3: Sabrina Iommi e Stefano Caspretti, il § 3.5 è stato curato da Luca Nespolo;
- Capitolo 4: i §§ 4.2 e 4.3 sono stati curati da Chiara Agnoletti, Chiara Bocci, Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo, i §§ 4.1 e 4.4 sono stati curati da Sabrina Iommi.

Editing a cura di Elena Zangheri.

ISBN 978-88-6517-043-4

IRPET, Firenze - 2012

# INDICE

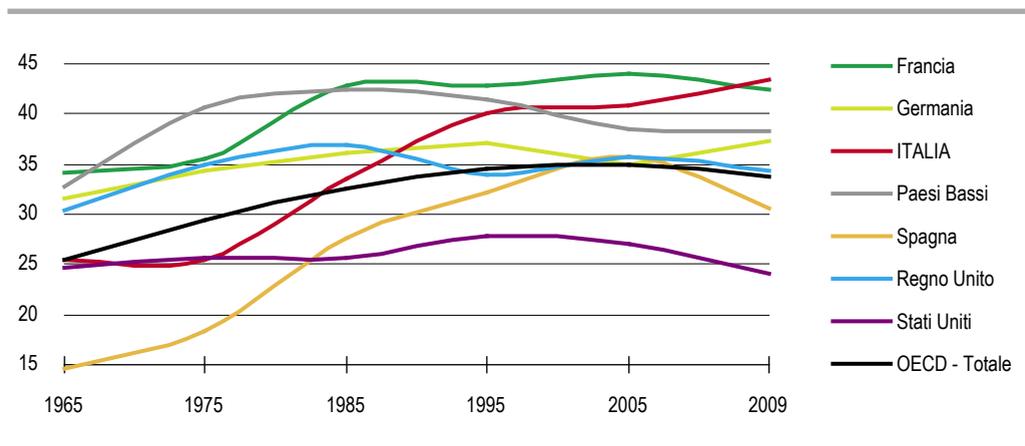
---

PREMESSA	5
1.	
EVOLUZIONE DEGLI INSEDIAMENTI E DINAMICHE LOCALIZZATIVE	9
1.1 I fattori di localizzazione di famiglie e imprese	9
1.2 Il metodo di analisi utilizzato	13
1.3 La distribuzione territoriale delle residenze	15
1.4 La distribuzione territoriale delle attività produttive	20
1.5 Una modellizzazione delle scelte residenziali	25
1.6 Caratteristiche salienti del mercato immobiliare e dinamica recente	29
1.7 Intervento pubblico, dinamiche insediative e impatto sui valori immobiliari	32
2.	
GLI EFFETTI ECONOMICI E DISTRIBUTIVI DEGLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E INFRASTRUTTURALI	35
2.1 La nozione di qualità urbana	36
2.2 Gli approcci quantitativi	38
2.3 Metodi di valutazione e di quantificazione degli effetti di trasformazione urbanistica, che incidono sulla qualità urbana e sulla variazione dei valori del mercato immobiliare	39
2.4 Il recupero di un'area dismessa: area ex Fiat di Firenze	42
2.5 La realizzazione di una nuova infrastruttura puntuale: la nuova stazione ferroviaria di Lastra a Signa	54
2.6 La riqualificazione del centro storico di Cascina	68
3.	
<i>LAND VALUE CAPTURE</i>	85
3.1 Investimenti pubblici e risorse private	85
3.2 Esperienze internazionali	90
3.3 Il finanziamento delle infrastrutture urbane	101
3.4 Infrastrutture urbane e imposizione di scopo	109
3.5 Politiche di tutela ambientale e controllo dei valori immobiliari nei paesi anglosassoni	114
4.	
IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE E SULL'ATTIVITÀ EDILIZIA	117
4.1 Prelievo fiscale e governo del territorio	118
4.2 Il contributo di costruzione	124
4.3 L'imposta municipale propria (IMU)	131
4.4 La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale	140
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	149

## 4. IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE E SULL'ATTIVITÀ EDILIZIA

Ad una lettura dinamica emerge come dagli anni '60 ad oggi l'incidenza del gettito fiscale sul PIL dei diversi paesi sia complessivamente molto cresciuta (Graf. 4.1), mentre la struttura si è spostata progressivamente verso un maggior peso dei contributi sociali, specialmente in alcuni paesi, tra cui figura in primo luogo l'Italia. Tale assetto dell'imposizione fiscale è giudicato da un numero crescente di esperti poco favorevole ad obiettivi sia di crescita economica che di equità sociale (Tab. 4.2). L'eccesso di tassazione gravante sul reddito da lavoro spiazza infatti le decisioni degli individui di investire in nuove attività produttive, mentre l'imposizione sui consumi risulta fortemente regressiva, gravando soprattutto sulle fasce di reddito più basse, ed esercita un effetto depressivo sul sistema economico (Ceriani, Franco 2011; Johansson *et al.* 2008). Molti studi arrivano pertanto alla conclusione che, a parità di gettito complessivo, lo spostamento dell'onere del prelievo dal reddito al patrimonio potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e in sostanza alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale visto il ruolo della ricchezza patrimoniale nel determinare il tenore di vita complessivo. Non di minore importanza, infine, è il fatto che il patrimonio sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali, con benefici anche in questo senso per i paesi che soffrono di un alto livello di evasione fiscale.

Grafico 4.1  
INCIDENZA % DEL GETTITO FISCALE COMPLESSIVO SUL PIL IN ALCUNI PAESI A ECONOMIA AVANZATA. 1965-2009



Fonte: elaborazione su dati OECD Revenue Statistics

Tabella 4.2  
 COMPOSIZIONE % DEL GETTITO FISCALE COMPLESSIVO IN ALCUNI PAESI A ECONOMIA AVANZATA. 2009

	Imposte su redditi, profitti e plusvalenze	di cui su redditi e profitti delle persone fisiche	di cui su plusvalenze delle persone fisiche	Contributi sociali	di cui a carico del datore di lavoro	Imposte sul patrimonio	di cui imposte ordinarie sugli immobili	di cui imposte di successione e donazione	di cui imposte sui capitali
Francia	20,7	17,2	0,0	39,3	26,7	8,0	5,7	0,9	1,0
Germania	28,9	25,3	0,0	38,7	18,2	2,3	1,2	0,5	0,5
ITALIA*	32,7	27,0	0,0	31,7	21,6	6,2	1,4	0,1	2,6
Paesi Bassi	28,1	22,8	0,1	36,1	12,8	3,9	1,8	0,8	1,3
Regno Unito	38,6	30,5	1,6	19,7	11,4	12,2	10,2	0,5	1,5
Spagna	30,0	21,7	0,0	39,4	27,9	6,4	2,6	0,8	2,6
Stati Uniti	40,6	33,6	1,2	27,2	13,6	13,7	12,9	0,8	0,0
TOTALE OECD	33,5	24,7	0,3	26,6	15,1	5,5	3,3	0,4	1,3

	Imposte sui consumi	di cui su produzione e vendita di beni e servizi generali	di cui su produzione e vendita di beni e servizi specifici	Altre imposte	TOTALE
Francia		25,1	16,8	6,9	100
Germania		29,7	20,1	0,4	100
ITALIA*		24,3	13,1	5,1	100
Paesi Bassi		30,7	18,3	1,2	100
Regno Unito		29,0	16,6	0,5	100
Spagna		23,2	13,0	1,0	100
Stati Uniti		18,5	8,4	0,0	100
TOTALE OECD		32,5	20,0	1,9	100

\* Solo per il 2009 si rileva un'incidenza dell'1,8% di imposte straordinarie sulla proprietà e una dell'0,3% di altre imposte ordinarie sulla proprietà  
 Fonte: elaborazione su dati OECD *Revenue Statistics*

## 4.1 Prelievo fiscale e governo del territorio

Tradizionalmente il prelievo fiscale è di competenza del governo centrale, cui spettano sia l'erogazione dei beni pubblici puri (sicurezza, difesa) che di importanti servizi di *welfare* (previdenza, istruzione, sanità), sia compiti di redistribuzione della ricchezza. Storicamente, tuttavia, la titolarità di alcune funzioni e la conseguente competenza sulla entrate necessarie per il loro svolgimento sono riconosciute ai livelli inferiori di governo, in particolare al livello locale. L'evoluzione in senso federalista sperimentata recentemente anche da molti contesti istituzionali in origine a struttura decisamente centralistica, come l'Italia, tende ad ampliare gli spazi di manovra affidati al livello di governo più basso.

Nella scelta dei tributi da assegnare agli enti decentrati devono comunque essere rispettate delle indicazioni di massima sulla natura delle diverse tipologie di imposte e sui loro possibili effetti indesiderati.

In primo luogo è sconsigliata l'assegnazione al livello locale di imposte che gravano su basi imponibili molto mobili o distribuite in maniera molto disuguale sul territorio nazionale per evitare fenomeni indesiderati quali la concorrenza fiscale, la disparità orizzontale di trattamento, l'esportazione fiscale. Le imposte e le tasse locali devono rispettare cioè il principio di neutralità territoriale, ovvero non devono determinare

scelte di localizzazione dei fattori produttivi diverse da quelle che sarebbero state effettuate in presenza di un *mix* efficiente di spese e tasse locali. In secondo luogo, è da evitare l'assegnazione al livello di governo locale di imposte che richiedono forti spese di accertamento e di gestione, la cui incidenza per il governo centrale potrebbe invece risultare minima grazie alla realizzazione di forti economie di scala (Giarda 2004).

Ne segue che nella pratica le diverse tipologie di imposte sono di solito così distribuite:

- a) le imposte sul reddito sono assegnate prioritariamente al governo nazionale per ragioni connesse ai costi di gestione del prelievo e al rispetto del principio di equità di trattamento tra i contribuenti. Ai governi regionali e locali viene di solito riconosciuto il potere di applicare proprie aliquote aggiuntive, autonome e differenziate nell'ambito di un *range* stabilito a livello centrale;
- b) le imposte sui consumi sono di solito assegnate al livello di governo centrale, per il fatto che prelievi differenziati per territorio provocherebbero un eccesso di spostamenti attraverso i confini delle diverse giurisdizioni;
- c) le imposte sul patrimonio immobiliare o sul reddito dei cespiti immobiliari hanno invece una lunga tradizione di affidamento ai governi locali, sia in Italia che in altri paesi. Tale tipologia di imposta ha infatti tutte le caratteristiche ideali per essere assegnata al livello locale: grava su una base imponibile molto ampia, territorialmente ben distribuita e immobile; è potenzialmente progressiva potendo essere commisurata al valore di mercato del bene; risponde molto bene al principio della controprestazione, per il fatto che il valore degli immobili, almeno nella componente di rendita di posizione o rendita differenziale, è direttamente correlato alla dotazione di beni e servizi pubblici locali; contribuisce infine a responsabilizzare i politici locali secondo il principio dell'*accountability*, avvicinando il momento del prelievo delle risorse con quello del loro impiego. L'attribuzione di tale tipo di imposizione al livello di governo locale, tuttavia, può avere alcuni effetti negativi, tra cui quello di accrescere le disparità territoriali fra zone a patrimonio immobiliare di pregio e non e, soprattutto, quello di incentivare l'urbanizzazione allo scopo di accrescere il gettito fiscale e di spingere per lo stesso motivo verso la concorrenza tra enti locali per l'aggiudicazione degli insediamenti più remunerativi;
- d) esiste, infine, un'ultima categoria di prelievo fiscale tradizionalmente attribuita ai governi locali, costituita dalle esazioni sullo sviluppo immobiliare, ovvero gli oneri di varia natura (concessori, di urbanizzazione primaria e secondaria, di impatto territoriale e ambientale) che vengono imposti ai soggetti privati che chiedono di edificare. Il principio giuridico alla base di tale forma di imposizione sta nel fatto che la crescita e la trasformazione dell'area urbanizzata comporta una domanda aggiuntiva di beni e servizi a carico dell'ente pubblico; l'attribuzione della titolarità di tali strumenti impositivi al livello locale, invece, risponde semplicemente ad un principio di coerenza delle funzioni: dato che l'ente locale è tradizionalmente titolare della funzione di pianificazione territoriale, esso regola anche il sistema di attribuzione dei costi dell'esercizio di tale funzione, pur nell'ambito di un quadro normativo fissato a livello del governo centrale.

- *Prelievo fiscale e modalità insediative*

L'intensità del legame fra prelievo fiscale e caratteristiche degli insediamenti territoriali (forma e densità degli insediamenti, destinazione d'uso, grado di infrastrutturazione, livello di offerta di servizi, ecc.) dipende dalla struttura dell'imposizione fiscale e

dall'attribuzione dei diversi strumenti fiscali ai differenti livelli di governo, nonché dalle regole del processo di pianificazione. Semplificando, si può senz'altro affermare che quanto più l'imposizione fiscale è spostata verso le componenti patrimoniali (in particolare di tipo immobiliare), quanto più spinto è il grado di decentramento del potere impositivo e di controllo della spesa pubblica, quanto maggiore è la coincidenza fra potere impositivo e potere decisionale in merito all'uso del suolo, tanto più stringente diventa il legame tra entrate fiscali e caratteristiche degli insediamenti territoriali. In assenza di vincoli esterni, quali ad esempio un vincolo di destinazione del gettito o la presenza di strumenti di pianificazione sovraordinati, tale legame può spingere gli enti locali ad un eccesso di edificazione finalizzato all'incremento delle risorse disponibili.

Come già anticipato, il peso delle imposte patrimoniali sul complesso del prelievo fiscale nei paesi a sviluppo maturo è andato costantemente diminuendo. Le imposte patrimoniali, tuttavia, sono costituite da un insieme molto vario di prelievi che insistono sul patrimonio, nella sua forma mobile e immobile<sup>55</sup>. Storicamente, le tre tipologie più diffuse di prelievo patrimoniale sono state le imposte sul patrimonio netto di persone fisiche e giuridiche, le imposte sui trasferimenti a titolo gratuito e le imposte sui patrimoni immobiliari. Attualmente, al termine di una fase in cui si è assistito al declino di importanza di tale tipo di imposizione e al progressivo indebolimento delle ragioni teoriche su cui si fonda<sup>56</sup>, il prelievo ordinario annuale sul patrimonio immobiliare resta la tipologia di imposta patrimoniale più diffusa. Essa è di solito di competenza dei governi locali.

In paesi come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna tale tipo di imposizione, detta comunemente *property tax*, rappresenta un'importante fonte di entrata per il sistema fiscale degli enti locali, ma anche in Italia, dove il tributo è stato introdotto in tempi relativamente recenti<sup>57</sup> ed è stato oggetto di provvedimenti contrastanti, al 2010 assicurava un gettito pari a oltre il 50% del totale delle entrate tributarie dei comuni (Tab. 4.3).

Nel 2012 le necessità finanziarie del settore pubblico, aggravate dalla pesante crisi economica in corso, hanno portato alla reintroduzione del prelievo sulla casa di residenza che era stato abolito nel 2008 e ad altre modifiche con la creazione dell'IMU (Imposta Municipale Propria). La crisi recessiva, tuttavia, ha causato solo l'anticipazione temporale e la modifica di un provvedimento che comunque era già stato previsto nel processo di costruzione del federalismo municipale (D. Lgs. 23/2011), proprio per il forte legame esistente tra tale tipo di prelievo e il potere decisionale dei governi locali. Come si vedrà meglio più avanti, nel disegnare la nuova imposta municipale, però, si è indebolita la rispondenza al principio della controprestazione, prevedendo che una quota significativa del gettito sia destinata alle casse dello Stato invece che a quelle degli enti locali (cfr. Lattarulo *et al.* 2011). Tale assegnazione è stata però rivista a favore dei comuni con la legge di stabilità per l'anno 2013 (tutto il gettito ai comuni con la sola eccezione per i fabbricati produttivi di categoria D).

<sup>55</sup> In relazione all'ampiezza della base imponibile, le imposte patrimoniali possono essere generali, applicabili cioè a tutti i cespiti patrimoniali, o specifiche, come quelle gravanti sulla sola proprietà immobiliare. In relazione alla cadenza temporale di applicazione si distingue invece tra imposte ordinarie (annuali), straordinarie (usate in situazioni di emergenza) e saltuarie, che si applicano cioè al verificarsi di uno specifico evento (donazione e successione).

<sup>56</sup> Di norma la giustificazione di tale tipo di imposizione attiene a tre finalità: a) garantire l'equità orizzontale, in considerazione del fatto che il possesso di patrimonio accresce il vantaggio economico rispetto alla sola percezione di reddito; b) limitare la distorsione degli investimenti, spingendo verso l'impiego del risparmio in attività più produttive; c) ridurre l'evasione fiscale attraverso il controllo incrociato di reddito e patrimonio.

<sup>57</sup> L'ICI è stata introdotta in forma ordinaria nel 1993, dopo essere stata prevista in forma straordinaria nel 1992 per far fronte ad una fase di grave crisi finanziaria dello Stato.

Tabella 4.3  
IMPOSTE DIRETTE, IN CONTO CAPITALE E INDIRETTE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI. 2010  
Milioni di Euro

	Milioni di euro			Composizione %		
	Amm.ni centrali	Amm.ni locali	Di cui Comuni	Amm.ni centrali	Amm.ni locali	Di cui Comuni
Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)	150.311	12.557	411*	42,8	13,2	2,5*
Addizionale regionale e comunale sull'IRPEF	0	10.928	2.761	0,0	11,5	16,9
Imposte sul reddito delle imprese (IRPEG/IRES)	32.583	1.771	0	9,3	1,9	0,0
Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale	5.814	382	0	1,7	0,4	0,0
<i>Imposta comunale sugli immobili (ICI) solo aree edificabili</i>	0	550	550	0,0	0,6	3,4
Tasse auto pagate dalle famiglie (Regione)	11	4.3360		0,0	4,6	0,0
<b>Totale imposte dirette</b>	<b>194.973</b>	<b>31.080</b>	<b>3.722</b>	<b>55,6</b>	<b>32,7</b>	<b>22,8</b>
Imposte sulle successioni e donazioni	461	24	0	0,1	0,0	0,0
<b>Totale imposte in conto capitale</b>	<b>3.368</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Imposta sul valore aggiunto (IVA)	89.562	5.578	0	25,5	5,9	0,0
Imposta sugli oli minerali e derivati (Regione)	18.796	3.977	0	5,4	4,2	0,0
Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province	0	1.556	705*	0,0	1,6	4,3*
Imposta di registro e sostitutiva	5.237	422	0	1,5	0,4	0,0
Pubblico registro automobilistico (PRA) (Provincia)	0	1.146	0	0,0	1,2	0,0
Imposta sulle assicurazioni Rc auto (Provincia)	0	1.982	0	0,0	2,1	0,0
<i>Contributi concessioni edilizie</i>	0	2.607	2.607	0,0	2,7	16,0
Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni	0	391	391	0,0	0,4	2,4
<i>Imposta comunale sugli immobili (ICI) escluso aree edificabili</i>	0	8.643	8.643	0,0	9,1	53,0
Tasse auto pagate dalle imprese (Regione)	246	1.035	0	0,1	1,1	0,0
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)	0	31.899	0	0,0	33,5	0,0
<b>Totale imposte indirette</b>	<b>152.472</b>	<b>64.021</b>	<b>12.586</b>	<b>43,5</b>	<b>67,3</b>	<b>77,2</b>
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>350.813</b>	<b>95.125</b>	<b>16.308</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Dato stimato

Fonte: ISTAT, Conti e Aggregati economici delle amministrazioni pubbliche

Tornando al legame tra imposizione fiscale e modalità insediative, in un contesto a forte decentramento delle responsabilità di decisione e di spesa, i due canali principali di finanziamento dei governi locali sono necessariamente costituiti dalla fiscalità patrimoniale immobiliare e dalla fiscalità urbanistica, gravante cioè sulle trasformazioni dell'uso del suolo. Rimandando ai capitoli successivi per un approfondimento sui due temi, ciò che qui interessa rilevare sono le caratteristiche generali dei due tipi di imposizione.

Entrambe rispondono bene, almeno in termini teorici e a prescindere dal disegno operativo delle imposte, al principio della controprestazione; l'imposizione immobiliare perché grava su un valore economico che in larga parte è frutto dell'investimento pubblico e delle scelte collettive; quella urbanistica perché è pensata proprio come contributo ai costi che l'intervento edificatorio privato impone alla collettività. Proprio per rispettare il principio della controprestazione, l'uso del gettito derivante da tali forme di imposizione è di solito vincolato, nella prassi se non anche in forma legale. Tipicamente, ad esempio, in paesi in cui il peso della *property tax* è rilevante come negli USA, il gettito relativo serve a finanziare i servizi pubblici locali e in particolar modo l'istruzione di base, i trasporti pubblici locali e le relative infrastrutture, i servizi di emergenza come l'antincendio, i beni pubblici di uso locale come parchi, biblioteche, aree sportive e altri servizi ricreativi. Parallelamente, il gettito da fiscalità urbanistica è vincolato alla realizzazione delle infrastrutture o degli interventi di

mitigazione degli impatti per cui esso viene richiesto. Per rimanere all'esempio degli Stati Uniti, dove le esazioni sulle trasformazioni del suolo hanno assunto importanza crescente in seguito al ridursi dei finanziamenti erogati dal governo centrale per la spesa infrastrutturale e all'emergere di nuovi bisogni<sup>58</sup>, i contenzioni legali promossi dai soggetti sottoposti al prelievo hanno indotto a definire in maniera molto stringente le categorie di attrezzature finanziabili, a introdurre degli specifici test, detti *linkage tests*, per verificare la congruità tra l'entità dei contributi richiesti e dei costi aggiuntivi imposti dall'intervento, nonché a rafforzare il vincolo di destinazione del reddito introducendo limiti temporali definiti per il suo reimpiego (Curti 1999). In Italia, invece, gli ultimi provvedimenti in materia hanno indebolito proprio l'ultimo aspetto, consentendo agli enti locali di utilizzare una quota molto importante del gettito derivante dalla fiscalità urbanistica per finanziare la spesa corrente, indebolendo così il principio della controprestazione e, soprattutto, esponendo le scelte pianificatorie alla subordinazione alle esigenze di cassa di breve periodo.

Le due categorie di imposizione presentano poi vantaggi e svantaggi differenziati in termini di esiti di uso del suolo. Agendo sul patrimonio già esistente, il prelievo immobiliare garantisce all'ente locale un gettito di solito di dimensioni molto più cospicue rispetto a quello derivante dagli oneri di urbanizzazione, tendenzialmente stabile e duraturo nel tempo, che risulta essere una buona base per il finanziamento della spesa corrente in servizi e per il mantenimento di modesti flussi di investimento. Tale gettito, inoltre, essendo legato allo *stock* presente, non richiede l'aumento del livello di edificazione e risulta pertanto preferibile per contesti a sviluppo maturo, già ampiamente urbanizzati e in cui è in crescita una domanda collettiva di qualità insediativa. Al confronto, la fiscalità urbanistica appare uno strumento più debole e con effetti meno desiderabili. Secondo Curti (1999 e 2007), il gettito ricavabile da quest'ultima, almeno con i parametri vigenti, è assai minore di quello legato alla tassazione della proprietà, soggetto a forti oscillazioni nel tempo e soprattutto sproporzionato rispetto ai costi politici e amministrativi di raccolta. L'aspetto più interessante di questo tipo di prelievo è la possibilità che esso offre di guidare la crescita urbana, modificando la struttura dei costi e benefici a carico degli operatori privati e inducendoli così a preferire modalità insediative più compatibili con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria. Per raggiungere tale obiettivo occorre, però, che i prelievi siano differenziati in base al tipo di intervento previsto e che ci sia dunque una capacità da parte del soggetto pubblico di stimare con precisione i costi collettivi attribuibili alle diverse modalità insediative.

I due tipi di prelievo, infine, differiscono in relazione agli effetti sull'equità impositiva. Da questo punto di vista la fiscalità sullo sviluppo immobiliare appare più controversa per due motivi principali, perché trasferisce i costi di dotazione del capitale fisso sociale dalla totalità dei beneficiari all'insieme più circoscritto dei nuovi residenti e perché, essendo legata alla tipologia di intervento invece che alla capacità contributiva del beneficiario potrebbe avere effetti regressivi, con effetti socialmente indesiderabili per il fatto che il maggiore costo dell'intervento tende a scaricarsi sull'acquirente finale. Non di rado, essa viene paragonata nel contesto americano ad una tassa di *club*. Sugli effetti sociali della fiscalità connessa allo sviluppo edilizio

<sup>58</sup> Inizialmente le esazioni sulle trasformazioni del suolo, non a caso definite *impact fees*, miravano a recuperare in mano al soggetto pubblico le risorse necessarie a compensare i maggiori costi imposti dallo sviluppo edilizio per la dotazione di infrastrutture di base, come strade locali, reti idriche, fognarie ed elettriche. Nel corso del tempo si sono aggiunte numerose altre categorie di beni pubblici quali edilizia sociale, edilizia scolastica, altra edilizia di uso pubblico, spazi verdi, impianti di igiene ambientale e di produzione di energia alternativa.

vi sono però evidenze contrastanti, dipendenti anche dal tipo di infrastrutture che si decide di finanziare con tale sistema, dai bacini territoriali di utilizzazione dei servizi, dal grado di elasticità della domanda al prezzo. Di solito le *impact fees* sembrano essere più adeguate per il finanziamento delle infrastrutture di base, dei servizi ad uso prevalentemente locale e con bassa elasticità della domanda al prezzo (cfr. Altshuler e Nelson, in Curti 1999). Di contro, il prelievo sulla proprietà immobiliare, se sembra confliggere meno con il criterio dell'equità verticale per il fatto che la sua entità è commisurata al valore dell'immobile, pone il problema di gravare su un bene di prima necessità, nel caso sia previsto anche sulla casa di residenza. Non a caso, è prassi comune a molti paesi prevedere un trattamento agevolato per l'abitazione principale, in particolar modo a favore delle famiglie a basso reddito.

Il reale funzionamento delle due tipologie di prelievo è determinato, tuttavia, dal modo concreto in cui esse sono disegnate, dunque in base a quelli che sono i valori economici di riferimento, le modalità di stima delle esternalità e di ripartizione del loro onere tra pubblico e privato, nonché da quelli che sono i confini e le competenze degli enti locali.

Come verrà esaminato in maniera più estesa successivamente, un'efficace tassazione della proprietà immobiliare richiede buone capacità di stima e di aggiornamento dei valori immobiliari, che spesso invece sono ricavati in maniera incongrua da archivi di natura amministrativa (i catasti immobiliari); perché essa sia inoltre una buona imposta locale, connessa al principio di controprestazione occorre che il gettito resti prevalentemente nella disponibilità dell'ente locale piuttosto che venir trasferito all'erario nazionale; caratteristiche critiche entrambe riscontrabili nel contesto italiano. Al contempo, un'efficace tassazione dello sviluppo immobiliare richiederebbe a monte la capacità del soggetto pubblico di stimare con precisione i costi connessi ai diversi tipi di intervento. I due errori più rilevanti da evitare in proposito sono, da un lato la standardizzazione del prelievo a prescindere dal contesto e dalle modalità insediative con cui avviene (si pensi, ad esempio, che gli insediamenti a bassa densità di solito impongono costi maggiori di infrastrutturazione) e il suo mancato aggiornamento, dall'altro l'affidamento di tale tipo di imposizione a procedure negoziali in mancanza di strumenti informativi e linee guida a favore degli enti pubblici, che spesso si trovano così in posizione di estrema debolezza nei confronti dei promotori finanziari<sup>59</sup>. Altro elemento fortemente critico per quest'ultimo tipo di imposizione è rappresentato dal disegno dei confini istituzionali. Lo scollamento crescente fra ambiti territoriali in cui si manifestano i fenomeni socio-economici e ambiti di governo degli enti locali, unita alla situazione di crescente ristrettezza finanziaria incoraggia infatti un comportamento concorrenziale dagli esiti collettivi negativi, in cui le scelte di pianificazione rischiano di venire subordinate esclusivamente alle esigenze di cassa, in deroga ad ogni principio di sostenibilità degli insediamenti e di strategie di area (Curti 2004).

---

<sup>59</sup> Il principale difetto delle esazioni negoziate sullo sviluppo immobiliare, in assenza di linee guida di riferimento, è individuato dalla letteratura nella eccessiva variabilità e incertezza degli esiti. Esse dipendono troppo, secondo i pareri più critici, dalle capacità di contrattazione dei soggetti e quindi vanno di solito a danno di quelli economicamente più deboli. Ciò implica incertezza per gli sviluppatori privati con minore peso contrattuale, che non sanno quali condizioni riusciranno a spuntare per la realizzazione dell'intervento, ma anche e soprattutto rischio per gli operatori pubblici, di solito non in grado di valutare esattamente gli impatti dell'intervento e molto esposti al rischio di condizionamento da parte dei soggetti economicamente più forti. Tra i più critici sull'incapacità degli amministratori pubblici locali di tassare adeguatamente la rendita urbana si veda ad esempio Camagni 2011 e 2012.

## 4.2

### Il contributo di costruzione

- *La natura economica*

Gli aspetti finanziari sono indubbiamente centrali in un contesto come quello italiano in cui è crescente la necessità di autofinanziamento degli enti locali e in cui la disponibilità di risorse pubbliche è fortemente debitrice dell'imposta comunale sugli immobili, che grava sul patrimonio insediativo esistente e dai contributi di costruzione, legati all'incremento del carico urbanistico.

Il contributo corrisposto in occasione del permesso di costruire<sup>60</sup> -contributo di costruzione- si compone di due quote, l'una riferita alle opere di urbanizzazione -i cosiddetti oneri di urbanizzazione<sup>61</sup>- e l'altra relativa al costo di costruzione. Mentre la prima quota può essere considerata come una sorta di rimborso che il privato offre alla Pubblica Amministrazione per la realizzazione delle opere che assicurano la funzionalità dell'intervento, la seconda si rapporta al costo di edificazione e sembra rispondere a finalità più generiche. Tenendo sullo sfondo la duplice finalità attribuita a queste quote, proponiamo una riflessione sull'adeguatezza dei criteri con i quali si determinano oltre ad una valutazione sulla loro effettiva capacità di rispondere alle esigenze di finanziamento della città pubblica.

A tal scopo, si ritiene utile precisare che il modello fiscale adottato dovrebbe consentire al governo locale di riappropriarsi di una parte delle spese sostenute per la città e di riportare al contempo in mano pubblica una quota del plusvalore immobiliare conseguente alle scelte di pianificazione territoriale<sup>62</sup>. Partendo infatti dall'assunto secondo cui lo spazio urbano è un bene collettivo definito da investimenti e decisioni sia pubbliche che private (Camagni 2008), ne consegue l'opportunità di recuperare una parte dell'incremento dei valori immobiliari derivante anche dalle decisioni di pianificazione e/o dalla realizzazione di importanti opere pubbliche.

Proprio a tal scopo nel nostro Paese furono introdotti nella prima metà degli anni sessanta i "contributi di miglioria" (Imposta sui Valori delle Aree Fabbricabili, IVAF istituita con la L. 246/1963) che consentiva agli enti locali di richiedere contributi sul plusvalore di immobili derivanti dalla esecuzione di opere pubbliche e dall'introduzione di pubblici servizi. Tuttavia a seguito dei diversi contenziosi amministrativi impugnati contro la discrezionalità con cui il Comune poteva stabilire i cespiti da tassare e di conseguenza il *quantum* da corrispondere, nei primi anni settanta quest'arma fiscale venne sostituita dall'Invim (DPR 63/1972).

Questo nuovo tributo si caratterizzava, però, per una natura concettuale molto diversa e per certi versi complementare rispetto alla questione fiscale fin qui affrontata,

<sup>60</sup> Il Permesso di costruire è un provvedimento amministrativo rilasciato dall'Amministrazione comunale, che autorizza -in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica- l'attività di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, dietro pagamento di un contributo di costruzione. Introdotto nell'ordinamento nazionale dal DPR 380/2001 -Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia- questo strumento ha sostituito i precedenti istituti della Concessione Edilizia (L. 10/77, cosiddetta "Bucalossi") e dell'Autorizzazione Edilizia (L. 457/78).

<sup>61</sup> Sono opere di urbanizzazione primaria: strade residenziali, spazi di sosta e parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato e cimiteri. Sono opere di urbanizzazione secondaria: asilo nido e scuole materne, scuole dell'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie, compresi gli impianti dei rifiuti.

<sup>62</sup> A titolo esemplificativo, si ritiene interessante sottolineare il risultato a cui perviene un recente contributo della letteratura economica (Camagni, 2008) sul confronto tra le *performance* di Monaco di Baviera e Milano. Gli esiti mostrano come l'Amministrazione comunale tedesca -grazie anche al supporto offerto da una solida cornice normativa- riesca a catturare più o meno il triplo delle risorse private catturate dal Capoluogo lombardo.

dal momento che la sua base imponibile si riferiva ad un incremento generalizzato e generico dell'intero patrimonio immobiliare, lasciando invece irrisolta l'istanza relativa alla cattura fiscale degli incrementi di valore generati da migliorie apportate dall'azione pubblica.

Oggi, caduta anche l'INVIM, il contributo di miglioria potrebbe essere riproposto come strumento fiscale per finanziare la città pubblica anche sulla scorta dell'analogo imposta spagnola (IVTNU, *Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*) che finanzia le spese dei municipi appartenenti alle aree metropolitane<sup>63</sup>.

In questa prospettiva appare interessante la proposta di revisione della legge svizzera sulla pianificazione del territorio che introduce la tassa sul plusvalore immobiliare. Come è noto, quando ad un terreno viene attribuita una certa capacità edificatoria, il suo valore aumenta considerevolmente. La nuova legge prevede che i Cantoni prelevino almeno il 20 per cento di tale plusvalore al momento in cui si realizza il guadagno. Il fondo costituito con queste entrate verrà in parte impiegato per finanziare le indennità che devono essere corrisposte per ridurre le previsioni edificabili e in parte a sostegno della città pubblica<sup>64</sup>.

Tornando al panorama italiano, a partire dalla seconda metà degli anni '70 (L. 10/1977) il legislatore ha condizionato ogni attività che comporta una trasformazione urbanistica o edilizia al pagamento del contributo concessorio, ora denominato contributo di costruzione (DPR 380/2001). La legge regola distintamente la contribuzione per l'edificazione in base alla destinazione funzionale dell'edificio. Per l'edilizia residenziale, turistica, commerciale e direzionale è previsto il pagamento di un contributo articolato nelle due quote prima richiamate<sup>65</sup>, mentre per le attività industriali ed artigianali si fa riferimento alla sola incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie allo smaltimento dei rifiuti e, ove necessarie, alla sistemazione dei luoghi alterati nelle loro caratteristiche.

Per la determinazione del contributo di costruzione il legislatore affida alla Regione il compito di redigere apposite tabelle parametriche; in particolare, per la quota riferita alle opere di urbanizzazione la normativa nazionale individua i criteri per la definizione delle classi di comuni -caratteristiche demografiche e geografiche, destinazione di zona, limiti e rapporti minimi previsti per le diverse zone territoriali omogenee- mentre per quella relativa al costo di costruzione (variabile dal 5% al 20%) si prevede una periodica determinazione di quest'ultimo da parte dell'ente regionale.

Rispetto a queste indicazioni normative di valenza nazionale, le Regioni hanno individuato ulteriori criteri all'interno delle rispettive leggi che disciplinano l'attività edilizia, con lo scopo di differenziare territorialmente l'ammontare del tributo. In alcuni casi appare più esplicito il tentativo di allineare i costi dell'edificazione al valore delle singole aree (cfr. Lombardia), mentre in altri contesti i criteri sono correlati alle sole caratteristiche demografiche e geografiche degli ambiti comunali (cfr. Veneto e Toscana). Piuttosto differenziato si rivela anche lo spazio di manovra impositiva concesso ai Comuni per la definizione del costo unitario degli oneri di urbanizzazione rispetto ai costi medi inizialmente stabiliti a livello regionale: si passa, ad esempio, dal 10% dell'Emilia Romagna -ma solo per particolari situazioni del mercato edilizio- al 70% della Toscana.

<sup>63</sup> L'IVTNU consiste in un prelievo sull'incremento di valore subito dalla proprietà immobiliare per effetto di successivi miglioramenti inglobati nel prezzo di cessione dell'immobile e quindi applicato al momento del trasferimento o della costituzione di un diritto reale sull'immobile.

<sup>64</sup> La tassa sul plusvalore prevista dalla modifica della legge sulla pianificazione del territorio ricalca una prassi consolidata in diversi Cantoni: Basilea Città, Neuchâtel, Ginevra e Turgovia prevedono già questo strumento.

<sup>65</sup> Si precisa che per gli interventi a destinazione turistica, commerciale e direzionale la quota del prelievo commisurata al costo di costruzione non può superare il 10%.

Le quote che costituiscono il contributo di costruzione, pertanto, sembrano rispondere a due diverse e distinte finalità fiscali. La prima funzione, assolta dalla quota per le opere di urbanizzazione, è di tipo compensativo e risponde al principio della controprestazione, secondo cui il privato ripaga la Pubblica Amministrazione dei costi sostenuti per la fornitura delle opere di urbanizzazione. Si tratta dunque di una forma di prelievo una *tantum*, che viene corrisposto nel caso in cui l'attività edilizia comporti un incremento del carico urbanistico<sup>66</sup>. La necessità di questo tributo emerse dagli esiti prodotti dalla consistente crescita edilizia degli anni '60, che in assenza di specifiche regole urbanistiche determinò diversi casi di edificazione priva dei requisiti minimi di fruibilità e di qualità urbana. Almeno originariamente, dunque, il contributo commisurato alle opere di urbanizzazione -a differenza di quello relativo al costo di costruzione- era coerentemente finalizzato a sostenere le spese che ne costituivano i presupposti per la riscossione (Tab. 4.4), perseguendo specifiche e coerenti finalità<sup>67</sup>. Le recenti modifiche normative hanno invece depotenziato il ruolo di questo tributo nella costruzione della città pubblica, consentendone un parziale impiego per il finanziamento della spesa corrente<sup>68</sup>.

Tabella 4.4  
REQUISITI E CRITERI PER VALUTARE LA CONNOTAZIONE FUNZIONALE DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE

Requisito/criterio	Obiettivo funzionale
Necessità	L'intervento edilizio richiede uno specifico potenziamento dello stock di infrastrutture e servizi
Proporzionalità	Il contributo deve essere rapportato agli investimenti necessari allo scopo
Congruenza	I tributi devono essere riscossi per scopi congrui con il tipo di sviluppo immobiliare tassato
Reimpiego vincolato	Le entrate ottenute devono essere spese per gli interventi che giustificano la riscossione
Spese di investimento	I proventi vanno impiegati a copertura di spese in conto capitale
Modo di pagamento	La contribuzione può avvenire in natura e/o in moneta, comunque nel rispetto del criterio della proporzionalità

Fonte: Curti (1999)

Oltre che per la sua originaria natura compensativa, quest'arma impositiva potrebbe caratterizzarsi -almeno secondo alcune posizioni rilevate in letteratura- come un effettivo strumento di politica fiscale e territoriale in grado di condizionare le scelte insediative di iniziativa privata.

A tal fine occorrerebbe privilegiare un prelievo maggiormente selettivo, capace di disincentivare sul piano finanziario le iniziative di trasformazione urbana che comportano incrementi dei costi collettivi (Camagni, Gibelli, Rigamonti 2002) ed elevate diseconomie di scala nella fase di fornitura di servizi e infrastrutture (Tab. 4.5).

<sup>66</sup> Dal pagamento degli oneri di urbanizzazione sono invece esclusi -totalmente oppure in via parziale- gli operatori che optano per lo strumento della "lottizzazione convenzionata", attraverso il quale si accollano la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la correlata cessione -a titolo gratuito- delle relative aree. Si parla in tal caso di "opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione".

<sup>67</sup> I contributi concessori potevano essere destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, al risanamento di complessi edilizi dei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare ed in parte alle spese di manutenzione del patrimonio comunale. I proventi erano dunque soggetti ad un vincolo di destinazione e non potevano essere impiegati diversamente dalle possibilità offerte dalla normativa.

<sup>68</sup> Il procedimento per la riscossione dei contributi di costruzione è mutato in seguito all'abrogazione dell'articolo 12 della legge 10/1977, disposta dall'articolo 136, commi 1 e 2, del DPR 380/2001, con decorrenza dal 30 giugno 2003 (ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 122/2002, convertito con la Legge 185/2002). Le leggi finanziarie successive hanno reiteratamente definito il limite massimo di entrate legate al contributo di costruzione da destinare alla spesa corrente fino al recente decreto "mille proroghe" che prevede per il 2011 e il 2012 che i comuni possono utilizzare fino ad un massimo del 75% delle entrate collegate ai permessi da costruire per il finanziamento della spesa corrente. Dal 2013, salvo diversa indicazione, le entrate derivanti da oneri di urbanizzazione dovranno essere destinate, per intero, solo al finanziamento di investimenti,

Infine, altre finalità potrebbero essere opportunamente soddisfatte sul lato dell'equità sociale e territoriale, favorendo ad esempio sul piano fiscale interventi di edilizia residenziale pubblica o di recupero urbano.

Tabella 4.5  
POSSIBILI STRATEGIE FISCALI RELATIVE ALL'IMPLEMENTAZIONE DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE

Base imponibile	Ratio fiscale	Obiettivo fiscale
Destinazione funzionale	Prelievo correlato all'aumento del carico urbanistico dovuto alla caratteristica funzionale dell'insediamento	Internalizzazione delle esternalità
Zona di urbanizzazione	- Prelievo basso/nulla per aree urbane sottodotate o degradate - Prelievo contenuto per completamento di aree già urbanizzate - Prelievo alto per aree di nuova urbanizzazione	Incentivo per comportamenti insediativi efficienti e sostenibili, contro fenomeni di dispersione insediativa
Tipologia edilizia	- Assenza di prelievo per interventi di edilizia popolare - Prelievo basso per restauro o ristrutturazione edilizia - Prelievo inversamente correlato all'indice di fabbricabilità in caso di nuova edificazione	- Equità sociale - Incentivo per comportamenti insediativi efficienti e sostenibili, contro fenomeni di dispersione insediativa
Superficie dell'insediamento	Prelievo direttamente correlato alla dimensione dell'immobile	Progressività dell'imposta

Fonte: adattamento da Nelson in Curti (1999)

La seconda componente del contributo di costruzione è invece proporzionale al costo sostenuto per l'edificazione, quindi indirettamente -almeno secondo le intenzioni del legislatore- al suo valore di mercato. La sua istituzione appare pertanto giustificata dalla presenza della rendita fondiaria urbana e dalla connessione esplicita tra valori immobiliari ed azioni collettive. È nota infatti la relazione tra dotazione di attrezzature e di servizi pubblici e valori di mercato immobiliari e fondiari. Ne consegue che l'obiettivo fiscale di questa componente può essere individuato nel recupero di una parte della redditività correlata all'intervento autorizzato<sup>69</sup>. Tuttavia, collocato all'interno di questo preciso ruolo tributario, da sempre il contributo relativo al costo di costruzione manifesta una *performance* piuttosto deludente rispetto alle finalità fiscali perseguite<sup>70</sup>.

A questo si aggiunga che questo tipo di contributo si configura come *una tantum*; ne consegue che gli oneri finanziari che ne derivano riguardino solo il carico urbanistico aggiuntivo mentre non sono in grado di catturare il plusvalore generato dagli interventi di trasformazione urbana sul patrimonio esistente.

- *Attività edilizia e oneri di urbanizzazione*

I permessi di costruzione rilasciati nell'arco del 2010, indicano a livello nazionale una diminuzione della volumetria pro capite autorizzata rispetto al 2000 che coinvolge sia le funzioni residenziali che quelle non residenziali. La contrazione registrata, da attribuire agli interventi di nuova edificazione e agli ampliamenti, può essere considerata l'esito di almeno due fattori. Il primo riguarda il progressivo consolidamento della cultura del recupero e della riqualificazione urbana che sposta una quota degli interventi di nuova edificazione verso quelli di riuso del patrimonio esistente e in parte alla crisi economica che ha rallentato anche l'attività edilizia.

<sup>69</sup> A tal proposito si ricorda che, secondo una recente ricerca ANCAB svolta sulle principali città metropolitane italiane, la ripartizione tra le voci che costituiscono i costi complessivi di edificazione è la seguente: il costo del terreno e i costi di costruzione coprono entrambi una quota pari al 39%, gli oneri finanziari il 9%, i costi di gestione e commercializzazione il 4%, mentre il 9% spetta infine ai contributi di costruzione.

<sup>70</sup> Pur limitato ad alcune città italiane, il confronto tra i prezzi delle abitazioni nel corso degli ultimi 20 anni evidenzia la forte crescita di questa variabile a partire dal 2000; per contro, a livello regionale la dinamica del costo base di costruzione residenziale si lega esclusivamente al relativo adeguamento definito dall'ISTAT.

Tabella 4.6  
PERMESSI DI COSTRUZIONE. 2000 E 2010  
M<sup>3</sup> pro capite

REGIONI	2000			2010		
	M <sup>3</sup> pro capite non residenziali	M <sup>3</sup> pro capite residenziali	M <sup>3</sup> totali pro capite	M <sup>3</sup> pro capite non residenziali	M <sup>3</sup> pro capite residenziali	M <sup>3</sup> totali pro capite
Piemonte	2,5	1,6	4,0	2,1	1,0	3,1
Valle d'Aosta	1,8	1,3	3,1	2,6	1,2	3,8
Lombardia	3,2	2,1	5,3	2,5	1,2	3,6
Trentino Alto Adige	5,9	3,0	8,9	4,4	2,7	7,1
Veneto	6,0	3,0	9,1	2,4	1,4	3,8
Friuli Venezia Giulia	5,8	2,3	8,1	2,4	1,1	3,5
Liguria	0,9	0,5	1,3	0,4	0,5	0,9
Emilia-Romagna	4,6	2,6	7,2	3,1	1,0	4,2
TOSCANA	2,3	1,2	3,5	1,5	0,6	2,1
Umbria	2,3	2,0	4,3	2,0	1,0	3,0
Marche	3,8	1,9	5,7	2,0	0,9	2,8
Lazio	1,2	1,3	2,5	0,5	0,9	1,4
Abruzzo	2,9	1,8	4,7	0,8	1,3	2,1
Molise	5,8	1,6	7,4	1,0	0,9	1,8
Campania	1,3	0,8	2,1	0,8	0,6	1,3
Puglia	1,9	1,5	3,4	0,7	1,1	1,7
Basilicata	3,2	1,4	4,6	2,6	0,7	3,3
Calabria	1,7	1,6	3,3	0,6	1,1	1,6
Sicilia	1,0	1,1	2,1	0,6	0,8	1,4
Sardegna	2,3	1,9	4,2	1,6	1,0	2,6
ITALIA	2,7	1,7	4,4	1,6	1,0	2,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Nel tempo, la Toscana si è collocata tra il gruppo di regioni che hanno autorizzato, in termini volumetrici pro capite, la minore quantità di nuovi fabbricati. Per contro sono Trentino, Emilia-Romagna, Veneto, Valle d'Aosta e Lombardia ad aver rilasciato un numero più elevato di permessi a edificare.

Guardando invece all'entità dei contributi di costruzione, possiamo evidenziare come la Toscana, dopo la Liguria, sia la regione che sia nel triennio 2003-2005 che in quello 2007-2009 abbia registrato un valore medio per unità di volume autorizzato più elevato rispetto alle altre regioni italiane. Questo confronto ci induce ad affermare che in Toscana gli oneri siano più costosi rispetto alla media italiana e alle altre regioni. Questa interpretazione tuttavia può includere una approssimazione la cui entità non è quantificabile in quanto il rapporto analizzato, ovvero oneri su volumetria autorizzata con i permessi, non include i cosiddetti oneri a scomputo ovvero quella parte di opere pubbliche la cui realizzazione è a carico del privato e che determinano una riduzione o un'esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione.

Un altro aspetto di assoluta rilevanza riguarda il peso che il gettito legato all'attività edilizia assume rispetto alle entrate totali dei bilanci comunali ovvero il contributo di questo cespite al bilancio comunale. A tal scopo proponiamo un confronto tra il 2000 e il 2009, l'ultimo anno disponibile, allo scopo di evidenziare le differenze che emergono tra i due periodi. Nel 2000 le entrate totali comprendevano anche l'ICI sulla prima casa e il contributo di costruzione aveva ancora il vincolo di destinazione d'uso. Nel 2009, al contrario, le entrate sono complessivamente ridimensionate in seguito all'abolizione dell'ICI sulla prima abitazione e una quota del contributo di costruzione può essere utilizzata per il finanziamento della spesa corrente. La combinazione dei fattori appena

richiamati, ha determinato un aumento del peso delle entrate legate all'attività edilizia in tutte le regioni italiane, con poche eccezioni. A livello nazionale il contributo di costruzione sulle entrate complessive, passa dal 2,6 al 3,5%, in Toscana dal 3,9 al 5 %, raggiungendo dopo la Lombardia la quota più elevata.

Tabella 4.7  
CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE PER UNITÀ DI VOLUME AUTORIZZATO. 2003-2005 E 2007-2009

	Media 2003-2005	Media 2007-2009
Piemonte	10,4	10,1
Valle d'Aosta	11,8	13,4
Lombardia	14,1	15,4
Trentino Alto Adige	6,2	6,9
Veneto	6,0	7,2
Friuli Venezia Giulia	4,3	3,9
Liguria	23,0	23,2
Emilia-Romagna	10,5	12,6
TOSCANA	19,9	22,6
Umbria	9,0	8,5
Marche	8,9	10,1
Lazio	14,6	15,2
Abruzzo	7,2	8,4
Molise	4,6	4,3
Campania	5,9	7,0
Puglia	9,2	11,3
Basilicata	4,9	5,5
Calabria	8,1	9,4
Sicilia	7,4	8,1
Sardegna	6,6	9,5
ITALIA	10,2	11,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 4.8  
CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE SULLE ENTRATE TOTALI. 2000 E 2009  
Valori %

	2000	2009		2000	2009
Piemonte	3,5	4,1	Marche	2,8	4,0
Valle d'Aosta	2,1	1,9	Lazio	1,9	2,1
Lombardia	3,2	5,6	Abruzzo	2,8	2,8
Trentino Alto Adige	0,0	2,2	Molise	4,4	1,4
Veneto	3,3	3,4	Campania	1,0	2,0
Friuli Venezia Giulia	1,7	1,1	Puglia	2,4	2,8
Liguria	2,3	3,0	Basilicata	1,3	2,0
Emilia-Romagna	5,5	4,5	Calabria	1,1	1,7
TOSCANA	3,9	5,0	Sicilia	1,3	1,7
Umbria	1,4	2,8	Sardegna	1,9	1,8
			ITALIA	2,6	3,5

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Come è già stato ricordato, la possibilità di utilizzare una quota cospicua delle entrate legate ai permessi che abilitano l'attività edilizia per il finanziamento della spesa corrente in una fase di forte fragilità finanziaria delle amministrazioni, può alimentare logiche poco virtuose che implicano un utilizzo del territorio poco razionale. Confrontando a livello toscano il gettito proveniente dai permessi a costruire, nei due trienni che corrispondono rispettivamente il primo (2001-2003) alla presenza del vincolo

di destinazione d'uso, il secondo (2008-2010) alla rimozione del vincolo, indica una sostanziale stabilità complessiva di questa tipologia di entrate, quindi i comuni toscani non sembrano aver approfittato largamente di questa fonte di entrata per destinarla alle spese correnti. Guardando invece all'interno delle province toscane, evidenziamo dei comportamenti abbastanza differenziati. A Livorno così come emerge dai certificati consuntivi di bilancio comunali, nel periodo più recente le entrate legate all'attività edilizia sono aumentate mentre nelle province metropolitane di Firenze, Prato e Pistoia il gettito complessivo si è ridimensionato.

Tabella 4.9  
CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE. PROVINCE TOSCANE. 2001-2010  
Valori assoluti in euro costanti 2001 e valori medi

	2001	2002	2003	2008	2009	2010	Media 2001-2003	Media 2008-2010
Massa	7.737.257	8.464.358	9.467.539	8.498.746	8.037.081	8.044.596	8.556.385	8.193.474
Lucca	25.072.925	43.921.444	39.856.608	39.161.447	35.367.278	29.308.350	36.283.659	34.612.358
Pistoia	17.606.752	19.200.708	19.358.401	17.155.312	14.136.385	12.702.095	18.721.954	14.664.597
Firenze	53.381.002	58.186.229	58.811.252	55.890.182	42.780.169	38.570.629	56.792.828	45.746.993
Livorno	19.899.328	26.509.017	23.849.547	25.367.601	23.558.258	34.768.793	23.419.297	27.898.217
Pisa	20.177.243	28.112.620	36.281.451	34.471.763	26.802.592	24.845.794	28.190.438	28.706.716
Arezzo	21.554.440	25.172.565	28.838.302	24.150.725	20.561.710	18.048.132	25.188.436	20.920.189
Siena	18.595.650	23.681.801	27.858.051	25.484.240	22.240.333	17.619.423	23.378.501	21.781.332
Grosseto	14.158.803	16.228.857	19.135.480	16.821.054	13.773.451	16.240.976	16.507.713	15.611.827
Prato	10.214.560	14.515.836	19.938.039	11.626.547	17.301.113	10.112.067	14.889.478	13.013.242
TOSCANA	208.397.961	263.993.435	283.394.668	258.627.616	224.558.370	210.260.854	251.928.688	231.148.946

Fonte: nostre elaborazioni su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

Guardando al peso che le entrate correlate all'attività edilizia hanno assunto nel tempo sulle entrate totali, evidenziamo come complessivamente sia cresciuto ovunque seppur con alcune differenze nei vari territori. In particolare nel 2010 le entrate conseguenti all'attività edilizia assumono il peso maggiore nelle province della costa e della Toscana interna e meridionale (Livorno, Grosseto, Arezzo). È evidente come il legame tra attività edilizia e salute finanziaria degli enti locali sia stato rafforzato dall'abolizione del gettito ICI sulla prima abitazione.

Tabella 4.10  
CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE SULLE ENTRATE TOTALI NELLE PROVINCE TOSCANE. 2000 e 2010  
Valori %

	Oneri/entrate 2000	Oneri/entrate 2010
Massa	1,5	3,1
Lucca	3,7	5,1
Pistoia	4,9	4,6
Firenze	2,8	3,4
Livorno	3,5	8,2
Pisa	3,8	5,2
Arezzo	4,1	5,3
Siena	3,8	5,0
Grosseto	3,5	5,5
Prato	4,4	4,0
TOSCANA	3,5	4,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

Gli spunti di riflessione fino a qui emersi rafforzano la diffusa convinzione secondo la quale la fiscalità urbanistica appare un campo aperto al perfezionamento, sia in direzione di una sua maggiore incisività nel recuperare risorse da destinare alla città pubblica sia nella sua capacità di rapportarsi coerentemente al processo di riforma del governo territoriale avviato a livello regionale.

### 4.3

#### L'imposta municipale propria (IMU)

A partire dal 2012, con due anni di anticipo rispetto a quanto stabilito nel decreto istitutivo del federalismo municipale (Dlgs. 23/2011) prende il via, seppur in forma sperimentale, la nuova imposta municipale. L'introduzione del nuovo tributo, che accorpa al suo interno anche l'Irpef sui redditi fondiari, presenta numerose similitudini con l'ICI. In primo luogo l'oggetto dell'imposta, che coincide totalmente con quello del vecchio tributo comunale. In secondo luogo la base imponibile, identica a quella ICI con l'eccezione non di poco conto dei coefficienti di moltiplicazione delle rendite che con l'IMU risultano sensibilmente rivalutati (per le abitazioni passano da 100 a 160). Le novità principali riguardano invece la reintroduzione della tassazione dell'abitazione principale, che dal 2008 era esentata dall'ICI, e la circostanza che una parte dell'imposta (la metà di quella liquidata sui beni diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali strumentali e calcolata all'aliquota base dello 0,76%) deve essere destinata allo Stato.

Anche l'aliquota di base è sensibilmente più elevata rispetto a quella ICI, in relazione al fatto che con la nuova imposta viene assorbita l'Irpef fondiaria. Dallo 0,4% si passa infatti allo 0,76% ma i Comuni possono predisporre variazioni positive o negative fino ad un massimo del 0,3%: in altre parole la *range* entro cui può essere collocata l'aliquota di base varia dal valore minimo delle 0,46% a quello massimo dell'1,06%. Va detto però che la disciplina IMU prevede alcune eccezioni alla regola generale sull'assorbimento dell'Irpef per i redditi fondiari: in particolare stabilisce che le imposte sui redditi dovranno essere comunque pagate in caso di immobili locati, di immobili dei soggetti Ires e sui beni d'impresa, prevedendo tra l'altro, per queste categorie di beni, la possibilità da parte dei comuni di introdurre agevolazioni facoltative.

Nel caso dell'abitazione principale<sup>71</sup> e delle sue pertinenze l'aliquota si abbassa allo 0,4%, ma i comuni possono modificarla -in aumento o in diminuzione- fino ad un massimo di 0,2 punti percentuali. Sempre in merito all'abitazione principale, la normativa prevede anche la possibilità di introdurre una detrazione di 200 euro su ogni proprietà e di ulteriori 50 euro in corrispondenza di ciascun figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale (questa ultima detrazione non può superare l'importo massimo di 400 euro). I comuni infine possono predisporre, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, l'innalzamento della detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta: in tal caso, il comune che ha adottato questa ulteriore agevolazione, non può stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari diverse dall'abitazione principale.

<sup>71</sup> Per individuare un'abitazione principale occorre che il suo possessore vi dimori "abitualmente" e vi risieda "anagraficamente". A differenza del passato, quindi, i requisiti per la tassazione agevolata si fanno più stringenti poiché è necessario che il contribuente dimostri di dimorare abitualmente (e effettivamente) nell'abitazione in questione e di essere iscritto formalmente alle liste anagrafiche del Comune in cui è collocato l'immobile.

• *Il patrimonio immobiliare*

Sulla base dei dati catastali<sup>72</sup>, in Toscana lo *stock* immobiliare<sup>73</sup> al 31 ottobre 2011 risulta superiore a 3,7 milioni di unità: di queste circa il 55% è rappresentato da abitazioni, il 36% da pertinenze delle abitazioni, il 3% da negozi e botteghe e il restante 6% da immobili di diversa natura (uffici, uso produttivo, altro uso). Esprimendoci in termini pro capite, si rileva che il possesso dell'abitazione è prerogativa di oltre un toscano su due, mentre un cittadino su 3 detiene la proprietà di un garage o di una cantina. Rispetto alla natura del proprietario, invece, appare immediatamente evidente la superiorità numerica delle persone fisiche rispetto a quelle giuridiche (enti, società, istituzioni, ecc.), queste ultime risultano proprietarie solo del 13% degli immobili toscani. Naturalmente la quota proprietaria delle persone fisiche varia molto tra le diverse categorie catastali ed infatti è massima per le abitazioni (91%), compresa tra l'80% e il 90% per le pertinenze e per i negozi mentre è inferiore per gli immobili ad uso produttivo (36%).

Complessivamente, al patrimonio immobiliare toscano, corrispondono oltre 314 miliardi di euro di valore catastale imponibile ai fini IMU, ottenuto applicando alla rendita rivalutata del 5% i moltiplicatori previsti dall'art. 13, comma 4 del Dlgs. 201/2011 (cfr. Box 4.1). Anche in questo caso ben oltre la metà (64%) della base imponibile deriva dalle abitazioni, mentre un ulteriore 13% viene determinato dagli immobili ad uso produttivo, questi ultimi evidentemente poco numerosi ma di dimensioni cospicue e con rendite catastali elevate.

Tabella 4.11  
LE UNITÀ IMMOBILIARI E IL VALORE CATASTALE PER TIPOLOGIA. 2011  
Valori assoluti in migliaia, in milioni di euro e valori %

Categoria	Unità immobiliari		Valore catastale	
	Numero	Val. %	Val. assoluti (mln euro)	Val. %
Abitazioni (Gruppo A escluso Cat. A10)	2.053.023	54,9	205.026	65,2
Pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	1.330.069	35,6	25.475	8,1
Uffici e studi privati (Cat. A10)	49.284	1,3	7.911	2,5
Negozi e botteghe (Cat. C1)	125.808	3,4	15.135	4,8
Uso produttivo (Gruppo D)	85.694	2,3	35.958	11,5
Altro uso (Gruppi B e E e Cat. C3, C4 e C5)	93.441	2,5	24.963	7,9
TOTALE	3.737.319	100,0	314.468	100,0
<i>Di cui di proprietà di Persone fisiche</i>	3.234.918	-	231.928	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

L'analisi per provincia delle sole abitazioni fornisce una rappresentazione piuttosto precisa circa il legame tra il patrimonio abitativo e il valore imponibile. Se infatti da un lato le abitazioni -principali e non- si distribuiscono complessivamente in modo non necessariamente proporzionale alla popolazione residente o a quella presente su un determinato territorio (il valore di Lucca, ad esempio, è determinato evidentemente dell'attrattività turistica dei comuni delle Versilia), dall'altro la distribuzione della base imponibile riflette solo in parte quella dello *stock* poiché risulta influenzata, e in

<sup>72</sup> Le categorie catastali, formulate alla fine degli anni Trenta, sono spesso contraddistinte da una significativa promiscuità. In particolare, per le pertinenze delle abitazioni, le categorie di appartenenza (C2 e C6) incorporano anche magazzini, depositi e autorimesse di natura commerciale.

<sup>73</sup> In questo paragrafo si utilizza il termine "immobile" per indicare solo l'universo dei fabbricati, denominati in catasto come unità immobiliari urbane. Sono pertanto escluse dal calcolo i terreni agricoli e le aree edificabili.

misura non minore, anche dai differenziali nel livello medio delle rendite catastali. Solo per chiarire questo aspetto si prenda ad esempio la provincia di Firenze: in questa area si concentra quasi il 30% del valore imponibile complessivo regionale e questo fatto è determinato sicuramente da un'alta concentrazione di abitazioni (il 25%) ma anche da più alti valori catastali medi. Al contrario alla provincia di Pistoia, a cui è associato l'8% del patrimonio abitativo, corrisponde solo il 5% dell'imponibile in virtù di rendite catastali assai inferiori rispetto a quelle di altre province. A questo proposito è importante sottolineare che i differenziali sulle rendite determinano inevitabilmente una diversa "capacità fiscale" connessa alla base imponibile immobiliare. Una misura di questa distanza può essere individuata dal rapporto tra i valori imponibili medi più alti (quelli delle province di Livorno, Firenze, Pisa e Prato i cui valori si posizionano intorno ai 110mila euro) e quelli più bassi (Arezzo e Pistoia). Tale rapporto è pari a 1,5 e questo significa che le province più ricche, a parità di condizioni impositive, possono contare su un base imponibile, e quindi su un gettito, superiore del 50% rispetto a quelle delle aree più povere. È vero, analogamente, che queste differenze si trasferiscono sulla pressione fiscale che ricade sui cittadini dei diversi territori. Naturalmente tali differenze si amplificano se dall'analisi provinciale si passa a quella comunale ed infatti, su questa scala territoriale, il rapporto max/min è addirittura superiore a 10.

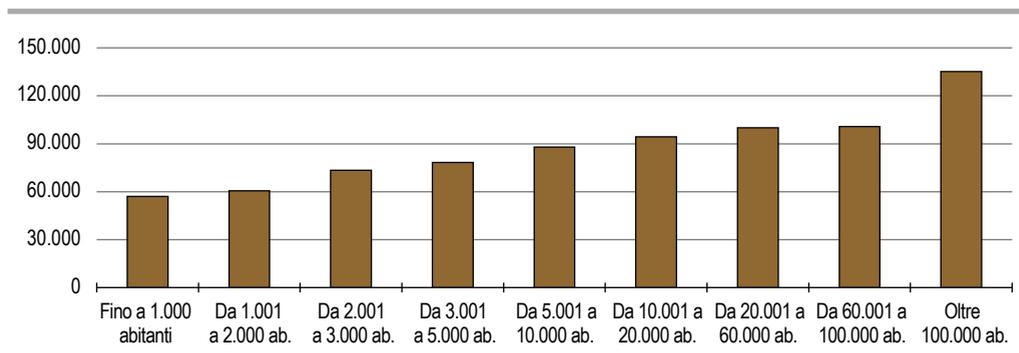
Tabella 4.12  
NUMERO E VALORE CATASTALE DELLE ABITAZIONI. 2011  
Valori assoluti

	Numero (.000)	Valore Catastale (mln di euro)	Valore catastale medio (.000 euro)
Massa Carrara	130	10.894	84,1
Lucca	230	22.509	97,8
Pistoia	154	10.802	70,0
Firenze	501	56.642	113,1
Livorno	208	23.887	114,7
Pisa	214	23.734	110,8
Arezzo	184	13.643	74,1
Siena	155	16.703	107,7
Grosseto	168	14.304	85,3
Prato	108	11.906	109,8
TOTALE	2.053	205.026	99,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Per avere un'idea ancora più chiara circa le differenze espresse in termini di "capacità fiscale" immobiliare si prende in considerazione anche la dimensione demografica e, a tale scopo, si mettono a confronto i valori imponibili medi degli immobili. Come risulta evidente dal grafico 4.13, il valore catastale presenta un andamento crescente rispetto alla popolazione. Ne consegue che, al netto degli effetti prodotti dalle diverse scelte impositive su aliquote o detrazioni, la base imponibile immobiliare di riferimento di ciascun comune stabilisce uno svantaggio, almeno iniziale, per gli enti più piccoli dove le basi imponibili risultano inferiori a causa di due fattori: la minore diffusione di abitazioni nelle categorie catastali più remunerative e le più basse rendite catastali degli immobili.

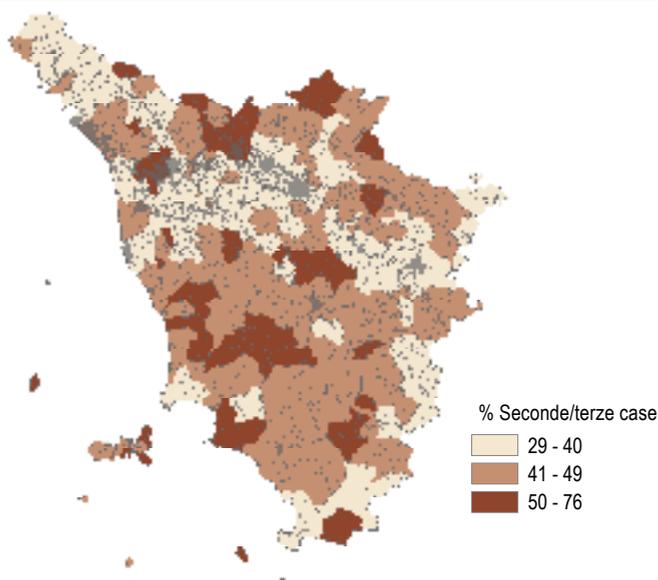
Grafico 4.13  
VALORE CATASTALE MEDIO DELLE ABITAZIONI PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA. 2011  
Valori in euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

È evidente che la misura della “capacità fiscale” di ciascun ente si esprime in funzione non solo della dimensione della base imponibile ma anche della diversa articolazione del patrimonio immobiliare, a cui corrisponde una diversa imposizione fiscale. Pertanto, se si considerano le sole abitazioni, il differenziale espresso in termini di gettito recuperato sarà in qualche modo legato anche alla maggiore o minore diffusione di abitazioni non destinate all’uso principale che, come noto, non vengono sottoposte all’imposizione agevolata. Da questo punto di vista, le aree che risultano avvantaggiate dalla più alta percentuale di seconde e terze case sono sicuramente quelle costiere delle province di Livorno e Grosseto, le aree turistiche del senese e della montagna pistoiese e alcune zone interne alla provincia di Lucca.

Figura 4.14  
DIFFUSIONE DELLE ABITAZIONI AD USO DIVERSO DALL’ABITAZIONE PRINCIPALE. 2011  
Valori % sul numero totale abitazioni



Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

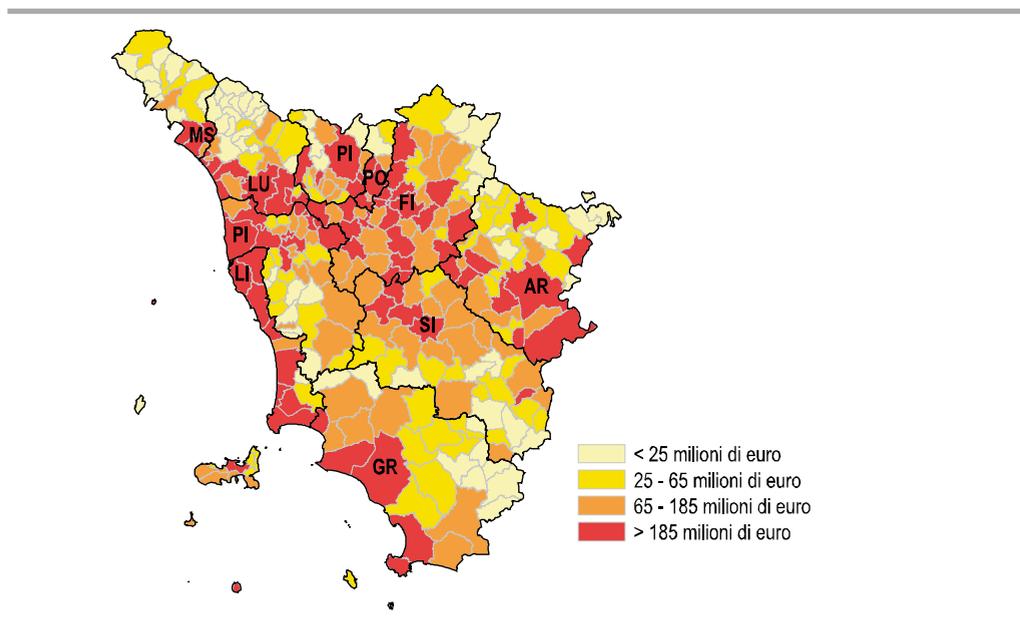
Come già considerato, solo una parte minoritaria del patrimonio è di proprietà delle persone giuridiche, pari al 14% delle unità immobiliari ma ben al 26% del valore catastale. A parte quanto di proprietà della pubblica amministrazione e degli enti non commerciali, il 17% del valore catastale è nelle disponibilità di imprese e attività economiche.

Tabella 4.15  
PATRIMONIO IMMOBILIARE PER CATEGORIA DI PROPRIETARIO. 2011

	Unità immobiliari	Valore catastale
Persone fisiche	86 %	74 %
Pubblica Amministrazione	3 %	7 %
Enti non commerciali	1 %	2 %
Altre persone giuridiche	10 %	17 %

Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Figura 4.16  
DIFFUSIONE DEL PATRIMONIO A FINI COMMERCIALI E PRODUTTIVI. 2011  
Escluso Pubblica amministrazione e enti non commerciali. Valore catastale



Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *Il gettito IMU*

Nel 2012, anno di prima applicazione -molto contrastata- dell'IMU il gettito complessivo in Toscana è stato di 1.738 milioni di euro. Attraverso semplici elaborazioni è possibile riportare il gettito complessivo alla parte destinata alle casse dei comuni (1.181 milioni), mentre la parte restante è stata destinata allo Stato. È interessante osservare che il gettito complessivo derivante dall'applicazione delle aliquote standard sarebbe stato pari a circa 1.407 milioni di euro (di cui 850 ai comuni). L'extragestito di 331 milioni di euro, derivante dalle manovre dei comuni sulle aliquote, è tutto destinato alle casse comunali.

Tabella 4.17  
GETTITO IMU PER CATEGORIA CATASTALE. 2012  
Valori assoluti in milioni di euro e %

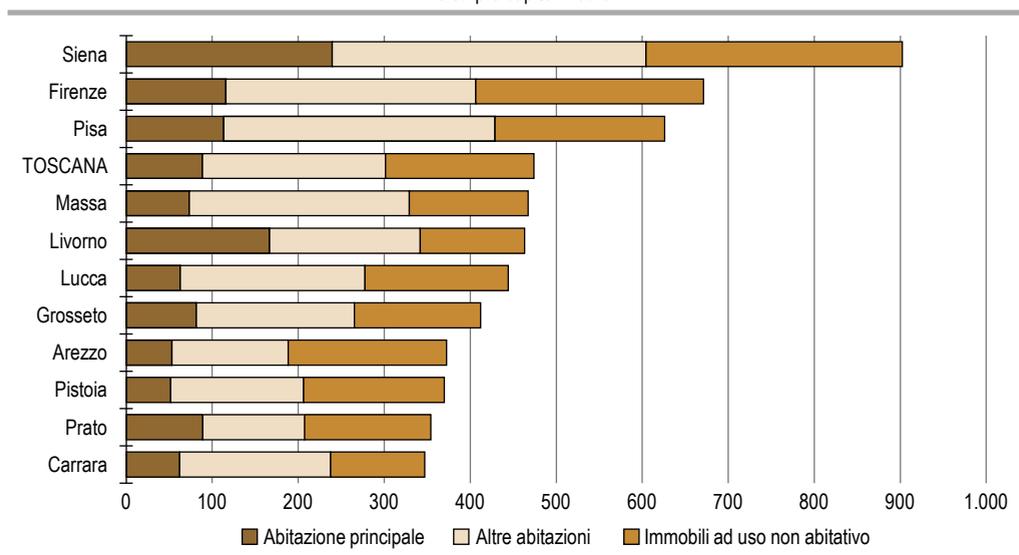
	Valori assoluti	Valori %
Abitazione principale	273,2	15,7
Pertinenze dell'abitazione principale (Cat. C2, C6 e C7)	51,9	3,0
Altre abitazioni possedute da Persone Fisiche	629,1	36,2
Abitazioni possedute da Persone non Fisiche	150,9	8,7
Altre pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	105,8	6,1
Uffici	65,3	3,8
Negozi e botteghe (Cat. C1)	122,0	7,0
Usò produttivo (Gruppo D)	279,0	16,0
Altro uso (C3, C4 e C5)	61,3	3,5
Totale Fattispecie diversa da abitazione principale	1.413,4	81,3
TOTALE	1.738,5	100,0
<i>Di cui di proprietà di Persone fisiche</i>	<i>1.204,1</i>	<i>69,3</i>

Fonte: nostra elaborazione su gettito IMU 2012 fonte MEF (dati aggiornati alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Nel complesso, la quota più significativa di gettito viene pagata dalle persone fisiche (69%) e questo si conferma sia per le abitazioni che per le pertinenze e i negozi. Il gettito proveniente dalle persone giuridiche, al contrario, risulta prevalente sia negli immobili ad uso produttivo (di cui pagano l'85% del gettito) che negli uffici e studi privati (56%).

Rispetto al 2011, e cioè all'ultimo anno di applicazione dell'ICI, si stima<sup>74</sup> che i cittadini toscani abbiano pagato circa 1.191 milioni di euro in più che corrispondono a una media pro capite di 325 euro aggiuntivi, a seguito della reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale, della rivalutazione della base imponibile e dell'aumento delle aliquote d'imposta.

Grafico 4.18  
GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA. 2012  
Valori pro capite in euro



Fonte: nostra elaborazione su gettito IMU 2012 fonte MEF (dati aggiornati alle deleghe del 5 febbraio 2013)

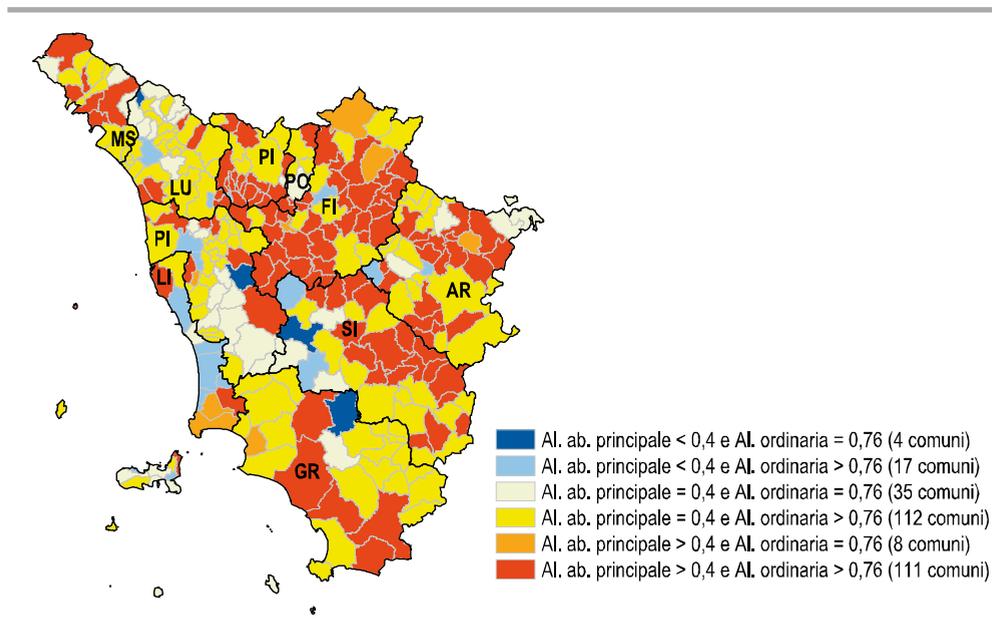
<sup>74</sup> Per quanto riguarda il confronto ICI-IMU, i gettiti a cui ci si riferisce vengono stimati a partire dalla banca dati catastale una volta applicate, alla base imponibile stimata, le relative aliquote e le detrazioni comunali. Ne consegue che il confronto tra le due tassazioni rileva esclusivamente differenze nel calcolo dell'imposta (aliquote, detrazioni e esenzioni applicate) e non nel numero o nella tipologia degli immobili sottoposti a tassazione.

Osservando la distribuzione del gettito IMU nel territorio toscano, si nota che tra i capoluoghi il gettito pro capite più elevato è a vantaggio dei comuni di Siena, Firenze e Pisa, in larga parte proveniente dalle seconde case e dagli immobili ad uso non abitativo, effetto congiunto del valore del patrimonio immobiliare e delle aliquote comunali.

Tra i comuni che percepiscono un gettito pro capite più elevato dalla prima casa si collocano alcuni capoluoghi (Siena e Livorno) e alcuni comuni turistici (Forte dei Marmi, Viareggio, Capoliveri). Il gettito pro capite complessivo premia a maggior ragione i comuni turistici, tanto più quelli che hanno applicato politiche fiscali particolarmente gravose a carico delle seconde case (Abetone, Forte dei Marmi, Castiglione della Pescaia, i comuni dell'Elba, ...).

L'analisi dell'azione dei comuni sulle aliquote fa emergere le diverse strategie locali: quella di "far cassa" imponendo aliquote uniformemente elevate; quella di alleggerire il carico sui residenti, godendo della possibilità di gettito proveniente dai non residenti (tra questi molti comuni turistici); molti hanno, infine, lasciata invariata l'aliquota sull'abitazione principale intervenendo solo sul prelievo sull'abitazione diversa da principale (tra questi molti comuni capoluogo)<sup>75</sup>.

Figura 4.19  
DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE ALIQUOTE IMU DELIBERATE DAI COMUNI TOSCANI. 2012



Fonte: MEF

- *Archivio catastale e stima del gettito IMU*

La disponibilità di dettaglio sul patrimonio immobiliare proveniente dall'archivio catastale rende possibile calcolare una stima del gettito IMU. Consente, quindi, di proporre analisi delle politiche locali e simulazioni di gettito ed è strumento di monitoraggio della rispondenza tra gettito stimato e gettito effettivo, utile ad incentivare dunque strategie locali di contrasto all'evasione. Naturalmente le stime del gettito dipendono dalle ipotesi

<sup>75</sup> Per approfondimenti si rimanda a IRPET Rapporto sull'economia pubblica toscana in corso di stampa.

di identificazione della prima casa e sulle conseguenti detrazioni e a quelle stabilite circa gli immobili esenti, che ancora non risultano completamente identificati neanche con il DLgs. 201/2011 (cd. Decreto Monti). In questo lavoro, per il calcolo del gettito pagato da ciascuna unità immobiliare si prendono a riferimento le aliquote e le detrazioni deliberate dagli enti comunali e si individuano gli immobili completamente esenti dall'imposta prendendo a riferimento l'art.9, comma 8, del Dlgs 23/2011 che definiva l'istituzione dell'IMU<sup>76</sup>. Rispetto all'ICI, risultano soggetti al pagamento dell'imposta municipale coloro che posseggono un fabbricato rurale ad uso strumentale nei comuni non montani o parzialmente montani, anche se per loro è prevista una aliquota agevolata dello 0,2%.

L'attribuzione della caratteristica di "abitazione principale" è stata effettuata tramite un confronto tra dati fiscali e dati catastali. Nei casi in cui non è stato possibile utilizzare tali informazioni, per ogni individuo è stata indicata come principale l'abitazione con la rendita catastale più elevata rispetto a tutte le altre eventualmente in suo possesso, considerando prima quelle non collocate in comuni turistici per evitare un'attribuzione eccessiva di "abitazioni principali" in comuni che tendenzialmente presentano rendite catastali più elevate.

Date tutte le ipotesi appena elencate, in Toscana il gettito stimato IMU risulta di 1985 milioni di euro: di questi, 309 milioni (16%) attribuibili a proprietari di abitazione principale mentre i restanti 1676 milioni (84%) a proprietari di altri immobili.

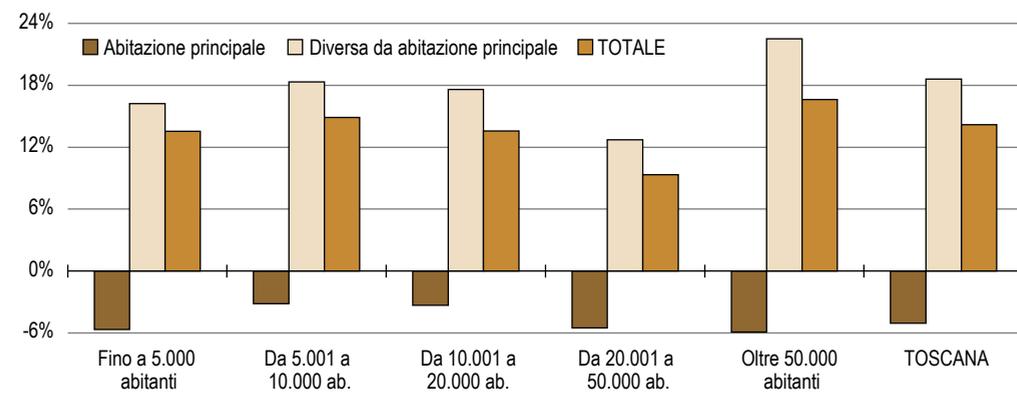
La differenza riscontrabile tra dati stimati e di gettito è in parte attribuibile ad inevitabili approssimazioni nei processi di stima, conseguenza delle ipotesi operative utilizzate, ma può anche essere interpretabile come indizio di una possibile mancata corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto dovuto (*fiscal gap*). Un indizio, dunque, che può sollecitare un approfondimento di indagine da parte dell'ente locale, il solo in grado di valutare correttamente la capacità di gettito del territorio.

Il grafico di seguito riportato evidenzia, in generale, una sottostima del dato relativo al gettito da abitazione principale e una sovrastima del gettito da "patrimonio diverso da abitazione principale". La lettura congiunta dei due valori, al di là di quanto attribuibile a eventuali errori di stima, è indizio di una possibile elusione sulla abitazione principale e ad un'evasione sul patrimonio complessivo per una percentuale di fiscal gap pari al 14% del totale.

In definitiva è possibile considerare che entrambe le tipologie di imposizione fiscale considerate -le entrate finanziarie correlate all'attività edilizia (contributi di costruzione) e al patrimonio edilizio esistente (imposta municipale propria)- contribuiscono solo in parte ad attenuare le condizioni di fragilità finanziaria delle amministrazioni locali e risultano poco efficaci dal punto di vista della gestione delle città e del territorio. Questo perché la prima tipologia di entrata, i cosiddetti oneri di urbanizzazione, può essere utilizzata in modo improprio ovvero per il finanziamento della spesa corrente a discapito del finanziamento delle opere di investimento che sostanziamo la città pubblica. Mentre l'altra, l'IMU, perché i comuni ne godranno in modo parziale, dato che una quota significativa di tale gettito è destinata allo Stato centrale, e differenziato, poiché dipende dalle caratteristiche del patrimonio edilizio e dal relativo valore catastale. D'altra parte però, al di là dei risultati immediati, l'introduzione dell'IMU dovrebbe garantire nel lungo periodo la realizzazione di una strategia di più ampio respiro (Lattarulo *et al.* 2009).

<sup>76</sup> Nel dettaglio, si considerano esenti gli immobili posseduti da Stato, Regioni, Enti Locali e dagli enti del servizio sanitario nazionale (se appartenenti alla categoria B), i fabbricati destinati ad uso culturale, all'esercizio del culto o appartenenti a organizzazioni internazionali, gli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività culturali, assistenziali, sanitarie, didattiche o sportive purché senza fini di lucro, in definitiva tutti gli immobili appartenenti alla categoria B.

Grafico 4.20  
 DIFFERENZA TRA STIME DEL GETTITO IMU E GETTITO OSSERVATO. 2012  
 Variazione percentuale per dimensione demografica dei comuni



Fonte: nostre stime su dati Catasto Edilizio Urbano

#### Box 4.1

#### L'USO DEI DATI CATASTALI PER LE POLITICHE DEL TERRITORIO

La banca dati del Catasto Edilizio Urbano può essere utilizzata per rispondere a molteplici quesiti di ricerca, in particolare costituisce un utile strumento sia per simulare i gettiti fiscali correlati al patrimonio edilizio esistente, sia per quantificare e qualificare tale patrimonio e le relative proprietà. Infatti questo tipo di archivio contiene i dati censuari individuali dei beni immobili edificati (unità immobiliari urbane) nonché l'evoluzione delle variazioni avvenute sia nella struttura delle unità immobiliari (frazionamento, ampliamento, ecc) che nella loro proprietà (compravendita, donazione, ecc.). L'intero archivio catastale, quindi, conserva ogni cambiamento intervenuto fino ad oggi sui singoli immobili, riportando di volta in volta, in corrispondenza di ciascuna modifica, le caratteristiche del fabbricato, dell'unità immobiliare, della tipologia di variazione realizzata e del proprietario. La sequenza storica con la quale vengono dettagliate le informazioni costituisce senza dubbio una caratteristica assai preziosa della banca dati, la cui ricchezza informativa consentirebbe addirittura di valutare l'evoluzione nel tempo e nello spazio del patrimonio immobiliare. Allo stesso tempo è anche evidente che l'archivio storico rappresenta uno strumento molto complesso da gestire. Ai fini della nostra elaborazione, si è deciso di selezionare le osservazioni in modo tale da rappresentare una fotografia dei beni immobili all'ultima data disponibile, cioè il 31 ottobre 2011. Nello specifico sono state estratte dalla banca dati del Catasto Edilizio Urbano le unità immobiliari produttive di redditi e cioè quelle a destinazione ordinaria (gruppi A, B e C e cioè le abitazioni, gli uffici privati e pubblici, le scuole, le biblioteche, i negozi e i laboratori artigiani), quelle a destinazione speciale (gruppo D, cioè gli opifici o in genere gli immobili costruiti per particolari esigenze di una attività industriale e commerciale che non possono essere destinati ad una funzione diversa se non dopo una trasformazione radicale) e infine quelle a destinazione particolare (gruppo E, cioè le unità immobiliari che per la singolarità delle loro caratteristiche non sono raggruppabili in classi) presenti sul territorio toscano alla data prestabilita. Per ciascuna unità immobiliare, le informazioni a disposizione riguardano: (a) i dati identificativi dell'unità immobiliare costituiti dai riferimenti cartografici (comune, foglio e particella catastale); (b) la categoria catastale che individua la destinazione d'uso dell'unità immobiliare di riferimento in relazione alle caratteristiche di costruzione e al loro ordinario utilizzo; (c) la consistenza catastale che rappresenta la dimensione dell'unità immobiliare e che viene espressa in vani equivalenti per le abitazioni e gli uffici, in metri quadrati per le categorie C (negozi, laboratori artigiani, magazzini, stalle, scuderie e autorimesse) e in metri cubi per le categorie B (collegi, case di cura, uffici pubblici, prigioni, scuole e biblioteche); (d) i soggetti titolari, identificati con codice fiscale (persone fisiche) o partita IVA (persone giuridiche) e le quote di possesso dell'unità immobiliare.

La rendita catastale -variabile indispensabile per la valutazione della consistenza del patrimonio immobiliare e del suo valore imponibile potenziale- è direttamente indicata per gli immobili di categoria D e E, mentre si calcola a partire dalle tariffe d'estimo comunali per le categorie A, B e C. Nello specifico: (a) per le unità immobiliari di categoria ordinaria e cioè appartenenti alle categorie A, B e C, la rendita si determina attraverso la moltiplicazione della consistenza catastale con la tariffa d'estimo corrispondente alla classificazione catastale<sup>77</sup>; (b) per le unità immobiliari di categoria D ed E la rendita viene determinata attraverso attribuzione diretta da parte delle agenzie territoriali.

Per poter procedere con la stima del gettito IMU, è necessario distinguere le abitazioni e le pertinenze possedute da persone fisiche in due categorie: "abitazione principale" o "altra abitazione". Poiché tale informazione non è direttamente desumibile dal Catasto, si è proceduto ad attribuire la caratteristica di "abitazione principale" tramite un confronto tra dati fiscali e dati catastali. Nei casi in cui tale confronto non si è rivelato utile, per ogni individuo è stata indicata come principale l'abitazione con la rendita catastale più elevata rispetto a tutte le altre eventualmente in suo possesso, considerando prima quelle non collocate in comuni turistici per evitare un'attribuzione eccessiva di "abitazioni principali" in comuni che tendenzialmente presentano rendite catastali più elevate.

Una volta classificate tutte le abitazioni e le pertinenze in principali e non, è possibile calcolare il gettito IMU derivante da ciascun immobile e per ciascun proprietario, sia utilizzando le aliquote standard stabilite dallo Stato, sia le aliquote deliberate dai singoli comuni.

---

## 4.4

### La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale

Per fiscalità immobiliare si intende l'insieme delle imposte che gravano sui beni immobili, quindi edifici e suolo, all'interno di una certa circoscrizione giuridica. L'imposta più significativa per entità del gettito è quella che grava sulla proprietà, tuttavia essa non è l'unica forma prevista, anzi fino ai primi anni '90 il sistema italiano non prevedeva la presenza proprio di quest'ultima; nel periodo 2008-2011 l'applicazione della *property tax* (ICI) è stata significativamente indebolita con l'introduzione dell'esenzione assoluta per l'abitazione di residenza, mentre dal 2012 il prelievo è stato modificato e reintrodotta anche per la prima casa per dare sostanza al processo di federalismo fiscale e dunque garantire un gettito agli enti locali, ma soprattutto per far fronte alla grave crisi recessiva in corso (IMU).

Gli immobili sono di solito soggetti a tre ambiti di tassazione: il valore patrimoniale, il reddito prodotto annualmente e il valore realizzato in occasione di transazioni e trasferimenti<sup>78</sup>. Spesso poi si differenzia in funzione dei soggetti titolari del bene, distinguendo tra famiglie e imprese e in funzione della natura degli immobili (terreni, fabbricati produttivi, fabbricati residenziali), con un trattamento agevolato per l'abitazione di residenza.

<sup>77</sup> Per le unità immobiliari di categoria ordinaria, i dati che classificano un immobile e quindi individuano la tariffa d'estimo da utilizzare ai fini del calcolo della rendita sono: il Comune, la zona censuaria catastale, la categoria e la classe. La zona, ove presente, suddivide il territorio comunale in zone con differente valore estimale e serve a diversificare, a fronte della stessa categoria, classi e tariffe differenti.

<sup>78</sup> Le imposte sugli immobili danno problemi di classificazione in merito alla distinzione tra imposte dirette e indirette. Concettualmente le imposte dirette colpiscono le manifestazioni immediate della capacità contributiva, quindi reddito e patrimonio, per il semplice fatto che il soggetto li abbia a disposizione, indipendentemente dall'uso che ne fa; mentre le imposte indirette colpiscono il reddito al momento del consumo e il patrimonio al momento del trasferimento. In coerenza con tale definizione, l'imposizione sulla proprietà immobiliare dovrebbe essere classificata tra le imposte dirette, mentre il sistema tributario italiano e il sistema della contabilità nazionale elaborato dall'ISTAT inseriscono l'ICI e successivamente inseriranno l'IMU tra le imposte indirette.

Il primo ambito di imposizione sugli immobili è costituito dalla tassa sulla proprietà o imposta patrimoniale immobiliare, rappresentata in Italia dall'ICI fino a pochi mesi fa e attualmente dall'IMU. Nell'esperienza di molti paesi questo tipo di prelievo costituisce la principale fonte di entrata degli enti locali, la cui esistenza trova giustificazione in base al principio della controprestazione, visto che viene considerata il corrispettivo per i beni e servizi pubblici forniti dall'ente locale, che si riflettono nel valore degli immobili.

Come già considerato nel precedente paragrafo, la storia di questo tipo di imposizione in Italia mostra alcune specificità, visto che la sua introduzione è legata più alle condizioni di salute del bilancio pubblico che ad una vera e propria strategia di costruzione del prelievo fiscale. In breve, la riforma fiscale effettuata negli anni '70 sulla spinta di esigenze di semplificazione e trasparenza del prelievo, ma anche di adeguamento ai criteri richiesti per la costruzione del Mercato Comune Europeo, potenziando l'imposizione personale sul reddito e sui consumi, ha collocato in posizione decisamente residuale le imposte a carattere patrimoniale<sup>79</sup>. Solo nei primi anni '90, per alleviare il peso del debito pubblico e facilitare il processo di decentramento amministrativo in corso è stata introdotta per la prima volta una vera propria imposta patrimoniale gravante sugli immobili, l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). Inizialmente la base imponibile comprendeva anche la casa di residenza abituale, cui veniva applicata un'aliquota ridotta e una detrazione d'imposta, mentre nel triennio 2008-2011 la casa di residenza è stata esonerata.

Per avere un'idea della rilevanza di tale tipo di imposizione si ricorda che secondo i dati il Ministero dell'Economia e Finanza, il gettito ICI del 2007, quando l'imposta gravava anche sulle abitazioni principali, è stato di circa 12 miliardi di euro su un totale di circa 43 miliardi di gettito connesso al patrimonio residenziale. Tale gettito derivava per oltre la metà (6,5 miliardi) da immobili ad uso produttivo e per la restante quota (5,5 miliardi) da immobili ad uso residenziale. L'esclusione dal prelievo delle abitazioni principali ha ridotto l'ultima componente di quasi 3 miliardi. A parere di molti esperti tale modifica, che ha avuto un immediato ritorno in termini elettorali, ha avuto effetti deleteri invece sul piano dell'equità, generando effetti regressivi, e sul disegno complessivo del sistema tributario, che è stato maggiormente distorto verso la tassazione dei fattori produttivi, capitale e lavoro e dunque in senso sfavorevole alla crescita economica (Pellegrino et al. 2010, Bordignon, 2011).

Dal 2012 il prelievo sull'abitazione di residenza è stato reintrodotta, principalmente per far fronte ad esigenze di rientro dal debito pubblico. Per esattezza la sostituzione dell'ICI con l'IMU (inclusiva anche dell'IRPEF sugli immobili) è stata prevista dal D.Lgs.23/2011 sul federalismo municipale, tuttavia è stato il successivo decreto salva-Italia (D.L.201/2011) ad apportare tre modifiche sostanziali al nuovo tributo: l'anticipazione della sua introduzione dal 2014 al 2012, l'inclusione della casa di residenza nella base imponibile, la rivalutazione delle rendite catastali fino al 60%.

<sup>79</sup> La riforma fiscale degli anni '70 introdusse l'IRPEF e l'IRPEG (divenuta poi IRES nel 2003) sui redditi delle persone fisiche e delle imprese, l'IVA sui consumi e l'ILOR e l'INVIM sui beni patrimoniali. Più precisamente, l'ILOR (Imposta Locale sui Redditi) aveva carattere reale perché colpiva i soggetti passivi non in ragione della capacità contributiva (come le imposte personali), bensì incidendo ad aliquota fissa sui redditi patrimoniali e, nonostante il nome, il suo gettito fu in realtà devoluto all'erario nazionale. È stata soppressa nel 1988 con l'introduzione dell'IRAP. L'INVIM (Imposta sull'incremento di Valore degli Immobili), introdotta in sostituzione della previgente imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili (1963), era un'imposta diretta a carattere patrimoniale che colpiva la plusvalenza realizzata in fase di trasferimento del diritto di proprietà o altro diritto reale su un bene immobile. Era formalmente un'imposta locale, anche se il potere di accertamento e riscossione e le stesse entrate erano di competenza dello Stato. È stata sostituita nel 1993 dall'ICI; tuttavia è stato previsto un meccanismo decennale di disapplicazione graduale teso ad assicurare le entrate erariali e garantire parità di trattamento tra i contribuenti.

Stando ad alcune prime simulazioni di scala nazionale la nuova IMU sulla prima casa, con un'aliquota più bassa e maggiori detrazioni rispetto al 2007 risulterebbe più progressiva, mentre per le seconde case, l'effetto congiunto di aliquota più elevata rispetto al 2007 ed esclusione dall'IRPEF delle loro rendite catastali sarebbe regressivo. Dati consuntivi pubblicati recentemente dal Ministero dell'economia attestano il gettito complessivo dell'IMU pari a circa 23,7 miliardi di euro, di cui circa 4 derivanti dalle abitazioni principali. Se nel 2009 l'Italia era tra i paesi OCSE quello con la più bassa tassazione della proprietà immobiliare (0,6% del PIL), oggi si attesta leggermente sopra la media (1,2% contro 1,1%).

Un aspetto problematico dell'imposizione sulla proprietà immobiliare che il passaggio dall'ICI all'IMU non ha risolto, pur avendolo ridotto, è quello del valore patrimoniale da prender a riferimento per la determinazione del prelievo, che è ancora costituito dalla rendita catastale<sup>80</sup>. Il limite più grande di tale metodo è dato dal fatto che le rendite catastali, che vengono fissate al momento del primo atto di vendita dell'immobile e aggiornate solo tramite l'applicazione di coefficienti non differenziati, risultano molto lontane dai valori di mercato e soprattutto tale distanza non è uniforme, ma va a vantaggio degli edifici più vecchi, di solito collocati nelle zone centrali delle maggiori aree urbane. Il sistema di detrazioni previsto per l'abitazione di residenza abituale è di 200 euro, cui si aggiungono 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni. Escluso il caso dei terreni fabbricabili, per i quali la base imponibile è rappresentata dal valore venale nell'anno per il quale l'imposta è dovuta, per tutte le altre tipologie di immobili essa, basandosi sui dati catastali, è lontana dal vero valore di mercato e dunque dall'aver connotazioni patrimoniali come la natura dell'imposta richiederebbe (Pellegrino, 2006).

L'applicazione di tale imposta crea dunque un problema di equità orizzontale che potrebbe essere risolto o con l'aggiornamento del catasto, invocato ormai da decenni, o prendendo a riferimento i valori di mercato. Quest'ultima opzione si è scontrata fino a qualche anno fa con l'assenza nel nostro paese di un indice ufficiale dei prezzi delle abitazioni, sul modello di quanto avviene negli Stati Uniti con l'indice *Case-Shiller*<sup>81</sup>.

L'introduzione dell'IMU ha riportato all'ordine del giorno la necessità di revisione del catasto, da realizzarsi non tanto con un aggiornamento del classamento degli edifici, quanto con l'introduzione di nuovi metodi, ovvero con il passaggio del calcolo della dimensione dell'alloggio dai vani ai metri quadri e con la sostituzione del metodo di attribuzione a categorie e classi con un sistema di funzioni statistiche che correlino in maniera più automatica il valore del bene alla sua localizzazione e alle sue caratteristiche edilizie.

Fino a pochi mesi fa la tassazione dell'abitazione di proprietà, vuoi per il meccanismo di calcolo descritto, vuoi per la completa esenzione prevista nel periodo 2008-2011 è risultata estremamente più favorevole rispetto ad altri contesti comparabili. Secondo

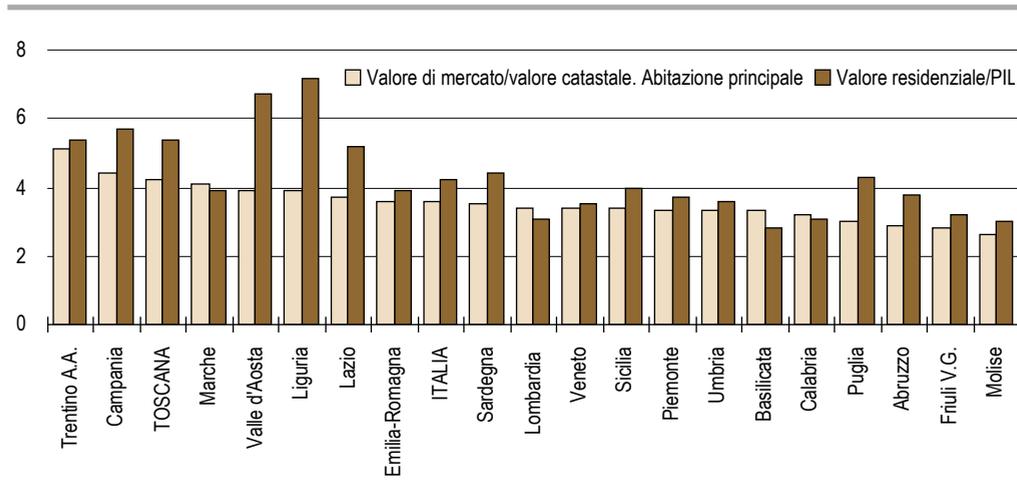
<sup>80</sup> La rendita catastale viene determinata al momento dell'iscrizione dell'immobile al catasto. Essa dipende da tre caratteristiche che sono: la dimensione dell'immobile espressa in vani, la sua categoria di classamento e la zona di ubicazione. Per passare dalla rendita catastale (il canone teorico di locazione ricavabile in un anno) al valore catastale (il valore del bene), la prima, rivalutata periodicamente ma in maniera uniforme (nel 1997, ad esempio si è applicata una rivalutazione del 5% su tutte le rendite catastali), viene moltiplicata per un coefficiente che varia in relazione alle caratteristiche dell'immobile (categoria di appartenenza). Per il calcolo dell'IMU, ad esempio, il coefficiente da utilizzare per la rivalutazione degli immobili residenziali è pari a 160, comportando dunque un incremento del 60% della rendita rivalutata.

<sup>81</sup> In Italia la raccolta dell'informazione sulle quotazioni immobiliari non è competenza dell'Istituto Nazionale di Statistica, ma viene svolta prevalentemente da soggetti privati. Negli ultimi anni, tuttavia, si è consolidato il contributo dato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio, che è ente pubblico facente capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze, il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, esso è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti, quindi la distanza dal valore di mercato è notevole e tende ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile. Un confronto per regione è invece riportato nel grafico 4.21, dal quale emerge come la Toscana si collochi tra le regioni in cui tale rapporto risulta più alto.

Un'elaborazione fatta su dati 2010 per la sola Toscana mostra inoltre che le aree in cui lo scarto tra valori di mercato e valori catastali è maggiore sono quelle che hanno registrato una dinamica più vivace dei prezzi degli anni '90, vuoi per una maggiore pressione della domanda per residenza primaria (aree del decentramento urbano) che per quella turistica (aree costiere, della collina di pregio e della montagna turistica).

Grafico 4.21  
RAPPORTO TRA VALORE DI MERCATO E VALORE CATASTALE E TRA VALORE IMMOBILIARE E PIL PER REGIONE. 2009



Fonte: Dip. Finanze e Agenzia del Territorio, 2011

Anche il secondo ambito di tassazione, quello relativo al reddito derivante dagli immobili di proprietà, è stato sottoposto di recente ad alcune importanti modifiche. Occorre in primo luogo distinguere tra reddito figurativo e reddito effettivo e tra casa di residenza e altre case. Il reddito figurativo derivante dalla casa di residenza, infatti, di solito non è sottoposto a tassazione, mentre lo è quello, figurativo o effettivo, derivante da altri immobili posseduti. Fino a pochi mesi fa in Italia tale componente di reddito, nei casi diversi dalla prima casa, contribuiva all'ammontare complessivo delle entrate di un soggetto e veniva pertanto sottoposto all'IRPEF, coerentemente con l'approccio della tassazione del reddito-entrata. Come già ricordato, dal marzo 2011, con l'approvazione del D.Lgs.23 sul federalismo municipale, la tassazione del reddito figurativo ai fini IRPEF è stata assorbita nella nuova imposta sulla proprietà immobiliare (IMU), mentre per il reddito effettivo derivante da locazione è stata introdotta la possibilità per il percettore di scegliere il regime fiscale più conveniente fra la cosiddetta cedolare secca, cioè un'imposta ad aliquota fissa sulle entrate da locazione (19% nel caso dei contratti a canone concordato e 21% nel caso dei contratti a canone di mercato), comprensiva anche delle le addizionali locali all'IRPEF e delle imposte di registro e di bollo o la tradizionale imposta ad aliquota marginale

sulla totalità del reddito delle persone fisiche (IRPEF). Le innovazioni sono ancora troppo recenti perché sia possibile apprezzarne concretamente gli effetti, tuttavia, appare evidente che ci si sia mossi in direzione di una maggiore specializzazione dei diversi ambiti di tassazione. La tassazione IRPEF grava sempre più esclusivamente sui redditi da lavoro e pensione, mentre tassazioni specifiche (IMU e cedolare secca) gravano sulla parte di ricchezza derivante dagli immobili, sia essa possesso o commercializzazione<sup>82</sup>.

Anche il sistema in vigore fino a pochi mesi fa non era privo di difetti. L'aspetto più critico era relativo all'equità orizzontale, in relazione alla disparità di trattamento tra proprietari e non dell'abitazione di residenza. La compresenza di deduzione del reddito figurativo dalla base imponibile IRPEF, deducibilità degli interessi passivi sul mutuo, esenzione della casa di proprietà dalla tassazione sulla proprietà immobiliare ha creato infatti nel contesto italiano un eccessivo vantaggio a favore dei proprietari della casa di residenza, a discapito dei non proprietari, generando dunque una spinta distorsiva verso l'acquisto dell'abitazione. È anche per la distorsione a danno delle famiglie in affitto che sono state successivamente previste detrazioni d'imposta ai fini IRPEF anche a favore degli inquilini di alloggi adibiti ad abitazione principale in presenza di alcuni requisiti connessi al basso reddito, alla giovane età e alla necessità di procedere a mobilità territoriale per motivi di lavoro. Inizialmente tali agevolazioni erano previste solo per i contratti di locazione a regime concordato, secondo quanto disciplinato dalla L. 431/98, con la Legge Finanziaria del 2008 sono stati invece estesi anche alle altre forme contrattuali.

L'estensione delle agevolazioni fiscali anche alle famiglie in affitto ha ridotto la disparità di trattamento fra proprietari e affittuari, mentre resta la distorsione a favore dell'investimento in abitazioni rispetto a investimenti alternativi. Resta anche l'effetto regressivo dell'imposizione connesso al fatto che il reddito figurativo dell'abitazione principale è esente dalla tassazione, indipendentemente dal suo valore. Il problema è stato però superato dall'assorbimento di questo tipo di prelievo all'interno della nuova imposta patrimoniale sugli immobili (IMU).

Il terzo e ultimo ambito di tassazione è quello che colpisce i trasferimenti della proprietà o del godimento del bene a titolo oneroso o meno. Si tratta di un insieme molto variegato di strumenti in cui rientrano: a) le cosiddette imposte di atto (imposta di registro, ipotecaria e catastale), che sono dovute per la registrazione degli atti produttivi di effetti giuridici e colpiscono pertanto i contratti di compravendita e di locazione, come pure le successioni e le donazioni agiscono di fatto come un prelievo sui trasferimenti di ricchezza; b) l'IVA che è dovuta solo in alcuni casi specifici (cfr. Schema 4.23); c) le imposte di successione e donazione che costituiscono di fatto una forma di imposizione occasionale sul patrimonio. Al prelievo fiscale su tali atti si aggiungono poi le spese notarili, che non sono un prelievo di natura fiscale ma rappresentano comunque un costo obbligatorio per i soggetti che effettuano la transazione.

<sup>82</sup> L'introduzione della cedolare secca è stata a lungo richiesta dalle associazioni dei piccoli proprietari immobiliari, che ritenevano eccessiva e distorsiva la tassazione ad aliquota marginale IRPEF dei redditi da locazione. Secondo i promotori, la nuova modalità di tassazione avrebbe effetti positivi sul mercato delle locazioni, favorendo l'emersione del nero e l'aumento dell'offerta. Secondo l'associazione dei Comuni, cioè degli enti che gestiscono il problema casa sul territorio di competenza, le aliquote tra affitto di mercato e affitto calmierato non sono state sufficientemente diversificate per ottenere un aumento dell'offerta a favore delle famiglie più disagiate.

Schema 4.22  
LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI IN ITALIA: REDDITO, PATRIMONIO E MIGLIORIE

	CASA DI RESIDENZA	ALTRA CASA AFFITTATA (AGEVOLATO)	ALTRA CASA AFFITTATA (MERCATO)	ALTRA CASA NON AFFITTATA
REDDITO	Deduzione ai fini IRPEF della rendita catastale (affitto imputato o figurativo) Tassazione tramite IMU agevolata dal 2012	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale su reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese gest. e manut.), abbattuto di un ulteriore 30% In alternativa "cedolare secca" dal 2011	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale su reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese di gestione e manut.) In alternativa "cedolare secca" dal 2011	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale sul canone figurativo (rendita catastale aumentata di 1/3) Tassazione tramite IMU dal 2012
PATRIMONIO	Dal 2008, ICI solo su immobili di lusso (A1, A8, A9) Dal 2012 IMU ad aliquota agevolata e detrazioni	ICI ad aliquota agevolata Dal 2012 IMU	ICI Dal 2012 IMU	ICI Dal 2012 IMU
MIGLIORIE	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)

Fonte: elaborazione su fonti varie

Schema 4.23  
LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI IN ITALIA: TRANSAZIONI

	CASA DI RESIDENZA	ALTRA CASA
VENDITA	Esenzione IRPEF dei guadagni in conto capitale o plusvalenza	Tassazione IRPEF della plusvalenza, se immobile ceduto entro 5 anni dall'acquisto (aliquota marginale IRPEF o tassazione sost. al 20%)
ACQUISTO	Imposte d'atto: - <i>i. di registro</i> (3% valore catastale o 168 euro, se venditore impresa e vendita entro 4 anni) - <i>i. ipotecaria</i> (168 euro) - <i>i. catastale</i> (168 euro) Spese notarili (2-3% valore di mercato) Detraibilità ai fini IRPEF del 19% degli interessi passivi sui mutui IVA al 4% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni	Imposte d'atto: - <i>i. di registro</i> (7% valore catastale o 168 euro, se venditore impresa e vendita entro 4 anni) - <i>i. ipotecaria</i> (2% del v. catastale o 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) - <i>i. catastale</i> (1% del v. catastale o 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) Spese notarili (2-3% valore di mercato) IVA al 10% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni
SUCCESSIONE/ DONAZIONE	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) solo se patrimonio netto > 1 milione di euro di valore Imposte d'atto: - <i>i. di registro</i> (esenzione parenti in linea retta) - <i>i. ipotecaria</i> (168 euro parenti in linea retta) - <i>i. catastale</i> (168 euro parenti in linea retta)	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) solo se patrimonio netto > 1 milione di euro di valore Imposte d'atto: - <i>i. di registro</i> (esenzione parenti in linea retta) - <i>i. ipotecaria</i> (3% del valore catastale) - <i>i. catastale</i> (1% del valore catastale)
LOCAZIONE		Imposta registro pari al 2% del canone (da dividere con il conduttore) per i contratti di locazione a canone di mercato. Riduzione del 30% della base imponibile per quelli a canone concordato. Dal 2011 imposta di registro e bollo comprese nel regime facoltativo della cedolare secca

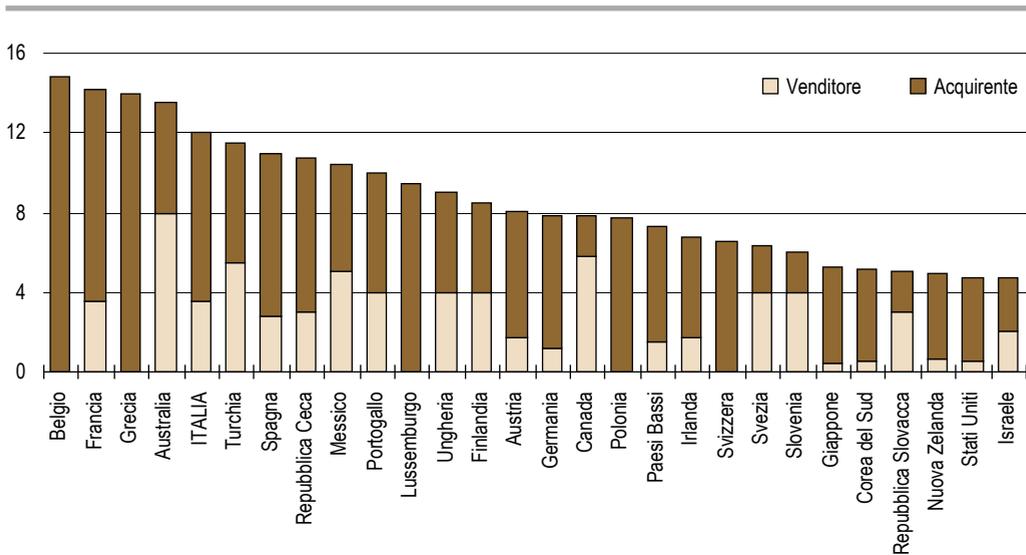
Fonte: elaborazione su fonti varie

A parte l'ultimo caso di imposte sui trasferimenti a titolo gratuito, che possono trovare una giustificazione nell'obiettivo di favorire una distribuzione più equa della ricchezza e di limitare il diritto dei singoli ad entrare in possesso di un patrimonio "non guadagnato", quelle gravanti sui trasferimenti a titolo oneroso tendono ad essere

in Italia più elevate rispetto ad altri paesi comparabili, con conseguenze negative sulla mobilità residenziale della popolazione.

Le caratteristiche descritte e i risultati provenienti da alcune comparazioni internazionali (Panetta *et al.*, 2009; Baldini, 2010, Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008) concordano nel tracciare una linea di confine tra i paesi anglosassoni e quelli mediterranei (Graf. 4.24). I primi, al contrario dei secondi, sono caratterizzati da un prelievo fiscale importante sulla proprietà immobiliare e da costi più contenuti delle transazioni immobiliari, sia per la componente di imposizione fiscale che di quella connessa al contributo dei consulenti, il cui apporto nel caso dei notai è peraltro obbligatorio solo nei paesi mediterranei.

Grafico 4.24  
COSTI DI TRANSAZIONE PER LA COMPRAVENDITA NEI PAESI OECD. 2009  
% sul valore dell'immobile



Fonte: Johansson (2011)

L'Italia è senz'altro un buon esempio di modello mediterraneo, in quanto pur figurando tra i paesi a maggiore pressione fiscale complessiva, ha tributi sulla proprietà immobiliare molto più modesti di quelli vigenti in Gran Bretagna, Germania e Francia e su livelli simili a quelli della Spagna.

La demarcazione tra i comportamenti non è tuttavia così netta. L'Irlanda, ad esempio, pur essendo un paese di tradizione anglosassone, non ha una imposizione sulla proprietà immobiliare. Non a caso, però, molte analisi economiche promosse dall'OECD raccomandano al paese di introdurre tale tipo di prelievo per ottenere una serie di ricadute positive, tra cui la possibilità di finanziare i servizi pubblici locali, ridistribuire i *windfall gains*<sup>83</sup> tra la popolazione insediata e, non meno importante, ridurre la volatilità dei prezzi immobiliari, rendendo meno conveniente l'investimento in immobili (OECD 2008). I limiti principali riconosciuti a questo tipo di imposizione

<sup>83</sup> Alla lettera si tratta di profitti fortuiti, cioè utili di esercizio inattesi derivanti da comportamenti altrui. Un esempio tipico è l'incremento di valore immobiliare di una proprietà privata in seguito alle decisioni di urbanizzazione o di investimento del soggetto pubblico.

sono quello di agire su un bene indispensabile, il cui valore non è in forma liquida (questo giustifica il trattamento agevolato per l'abitazione principale e per le famiglie a basso reddito) e il legame che esso può avere con le politiche di pianificazione urbanistica (incentivo alla crescita dello sfruttamento del suolo); si tratta però di limiti di solito considerati molto più deboli dei vantaggi connessi. L'impopolarità di tale tipo di tassazione potrebbe poi esser ridotta con una diminuzione del carico fiscale complessivo, almeno in contesti come quello italiano caratterizzato da livelli di prelievo fiscale complessivo molto elevati.

Tabella 4.25  
LE IMPOSTE SULLA COMPRAVENDITA DI IMMOBILI RESIDENZIALI  
% sul valore dell'immobile

	Imposte di atto	Mediazione notarile	Mediazione commerciale	Totale senza mediazione	Totale con mediazione
Francia	6,2	1,2	5,9	7,4	13,3
Germania	4,0	1,5	3,6	5,5	9,1
Gran Bretagna	5,2	-	-	5,2	5,2
Spagna	9,2	2,0	-	11,2	11,2
ITALIA	9,6	2,5	2,4	12,1	15,0

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

Tabella 4.26  
LE IMPOSTE SULLA PROPRIETÀ DI IMMOBILI RESIDENZIALI

PAESE	DESCRIZIONE
FRANCIA	<p>L'imposta sulla proprietà è composta dalla <i>taxe d'habitation</i>, che grava su chiunque utilizzi un immobile, sia esso proprietario o inquilino, e dalla <i>tax foncière</i> che grava solo sul proprietario, ma che può essere oggetto di accordi contrattuali in caso di locazione. Quest'ultima comprende come addizionale la tassa per lo smaltimento dei rifiuti. La base imponibile è data dal valore locativo convenzionale, aggiornato annualmente. Sono previste agevolazioni per le abitazioni principali di anziani con redditi modesti, portatori di handicap e, per un periodo limitato di tempo, gli immobili di edilizia popolare usate come abitazione principale. Il gettito è ripartito tra comune, associazione intercomunale, dipartimento e stato.</p> <p>Nel 2006 a Lione l'ammontare medio annuo della <i>tax d'habitation</i> è stato di 1.130 euro, mentre quello della <i>tax foncière</i> è stato di 220. La variabilità territoriale è molto alta.</p>
GERMANIA	<p>L'imposta di proprietà, la <i>Grundsteuer</i>, è distinta in una parte per i terreni e una per gli immobili ed è di competenza dei comuni. Il valore di riferimento è quello catastale, periodicamente aggiornato, su cui si applicano aliquote stabilite localmente.</p> <p>Nel 2006 a Berlino un appartamento del valore catastale di 100mila euro ha pagato ad esempio una <i>Grundsteuer</i> di 2.310 euro.</p>
GRAN BRETAGNA	<p>L'imposta sulla proprietà, la <i>council tax</i>, è una tassa locale gestita da una sorta di circoscrizioni (<i>council</i>) che coincidono con i comuni solo nel caso degli enti più piccoli. È basata su 8 diverse fasce di valore della proprietà, stimate ai prezzi di mercato del 1991 e poi aggiornati. L'imposta è pagata dai proprietari, ma può essere oggetto di accordi contrattuali in caso di locazione. Le esenzioni riguardano un numero molto limitato di situazioni. Il gettito è utilizzato per finanziare i servizi pubblici locali.</p> <p>Nel 2007 un appartamento di medio livello situato nella contea di Cambridge ha pagato 1.850 euro di tassa annuale.</p>
SPAGNA	<p>L'imposta sulla proprietà immobiliare, <i>Impuesto sobre Bienes Inmuebles</i>, è di competenza degli enti locali e basata sul valore catastale, che si aggira intorno alla metà di quello di mercato. Ai valori catastali imposti dopo il 1997, che sono più elevati, si applicano dei coefficienti di riduzione. Le oscillazioni delle aliquote sono molto elevate e si va dall'1 al 10 per mille. In caso di locazione, l'imposta viene di solito fatta gravare sull'inquilino.</p> <p>Nel 2006 un appartamento di medio livello a Barcellona ha pagato 445 euro di IBI.</p>
ITALIA	<p>Al momento del confronto internazionale in Italia vigeva l'ICI, con aliquote variabili dal 4 al 7 per mille applicate al valore catastale, in media pari a circa 1/3 di quello di mercato. Erano inoltre previste agevolazioni per l'abitazione principale.</p> <p>Nel 2007 un appartamento in zona periferica a Firenze ha pagato 240 euro se adibito ad abitazione principale, 410 se altra abitazione.</p>

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

Tornando alle caratteristiche nazionali, il trattamento eccessivamente agevolato della casa di proprietà in Italia sembra derivare dalla somma di una serie di misure favorevoli, in particolare dalla compresenza dell'esclusione delle rendite figurative dall'ammontare del reddito personale complessivo, della detraibilità degli interessi passivi sul mutuo e di un prelievo fiscale sulla proprietà molto lieve (nullo in alcuni periodi), che si traducono di fatto in un sussidio pubblico all'acquisto dell'abitazione principale e sono pertanto misure che violano il principio della neutralità del prelievo fiscale rispetto alla scelta del titolo di godimento (Tab. 4.27). Tale trattamento è ovviamente giustificato dalla natura specifica del bene (bene di prima necessità, costoso, acquistato con il risparmio che ha già subito un prelievo fiscale) e dalle esternalità positive per la società connesse alla diffusione del suo consumo; se troppo favorevole, però, esso distorce le decisioni di investimento e riduce la mobilità territoriale della manodopera e la mobilità sociale. In un contesto caratterizzato da tali difficoltà, come quello italiano, aumentare le imposte sulla proprietà della casa e ridurre contemporaneamente quelle sulle transazioni a titolo oneroso può dunque contribuire ad accrescere l'efficienza.

Tabella 4.27  
LA TASSAZIONE DELLA CASA DI RESIDENZA IN ALCUNI PAESI IN SINTESI

	Inclusione della rendita figurativa nella base imponibile	Deducibilità/ detraibilità interessi passivi sul mutuo	Tassazione delle plusvalenze	Tassa di successione	Imposte d'atto (imposta di registro)	Tassa di proprietà (ICI/IMU)
Italia	No	Detraib.	No	Si (franchigia)	3%	No 2008-2011, Si dal 2012
Belgio	Si (deduzione)	Deducib.	No	Si	5-12,5%	No
Finlandia	No	Deducib.	No	Si	No	-
Francia	No	No	No	Si	2-3%	Si
Germania	No	No	No	Si (agevolata)	3,5%	Si
Paesi Bassi	Si	Deducib.	No	Si (franchigia)	6%	Si
Regno Unito	No	No	No	Si	1-4%	Si
Spagna	No	Detraib.	No	Si	-	Si
Stati Uniti	No	Deducib.	No	Si	-	Si
Svezia	No	Deducib.	Si	Si	1,5-3%	Si

Fonte: elaborazione su dati OCSE

Le recenti modifiche avvenute in materia, a cominciare dalla reintroduzione del prelievo fiscale sulla proprietà della casa di residenza, sembrerebbero dunque muoversi nella direzione giusta per limitare le distorsioni descritte.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

---

- Agnoletti C. e Ferraina G. (2010), “Il contributo di costruzione nel finanziamento della città pubblica. Il caso dell’area fiorentina”, in ISAE, IRES, IRPET, SRM e IRER, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, FrancoAngeli, Milano, pp. 172-191.
- Amato A. (a cura di) (2006), *Saggi di economia immobiliare. Modelli econometrici e problematiche valutative*, FrancoAngeli, Milano.
- Anselin L. (1995), “Local Indicators of spatial association”, *Geographical analysis*, vol. 27. n.2.
- Arauzo-Carod J. M., Liviano-Solis D., Manjon-Antolin M. (2008), *Empirical Studies in Industrial Location: an Assessment of their Methods and Results*, Working Paper, 6, Universitat Rovira i Virgili.
- Arbia G., De Dominicis L., De Groot H. L. F. (2006), *Spatial Distribution of Economic Activities in Local Labour Market Areas: The Case of Italy*, Paper presentato alla 46ma Conferenza dell’ERSA, Volos, Grecia.
- Bagnasco C. (2005), *Piano e qualità urbana - appunti su alcuni aspetti metodologici*, Aracne, Roma.
- Banca d’Italia (a cura di) (2011), “L’economia della Toscana”, *Economie regionali*, n. 10, Roma.
- Basile R., Castellani D., Zanfei A. (2004), “La localizzazione delle imprese multinazionali in Europa: il ruolo delle politiche dell’UE e le peculiarità dell’Italia”, *L’industria*, n. 3.
- Basile R., Mantuano M. (2008), “La concentrazione geografica dell’industria in Italia: 1971-2001”, *Scienze Regionali*, n. 3, pp. 5-28.
- Belligni S. (2005), “Ms. Governance, I presume”, *Meridiana*, n. 50-51.
- Bernard L. W., Terry L. C. (2002), *An assessment of the DART LRT on taxable property valuations and transit oriented development*, Center for Economic Development and Research, University of North Texas.
- Bobbio L. (2006), “Le politiche contrattualizzate”, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 59-79.
- Bonnes M. (1993), “Introduzione”, in Bonnes M. (a cura di), *Ambiente urbano, qualità e innovazione tecnologica: rapporto di ricerca*, M.A.B., Roma.
- Boscacci F. (2008), *Economia del territorio*, Pitagora editrice, Bologna.
- Bottai M., Cortesi G., Lazzeroni M. (a cura di) (2006), *Famiglie, abitazioni, insediamenti. Differenze generazionali e territoriali*, Edizioni PLUS, Pisa.
- Bowes D. R., Ihlanfeldt K. R. (2001), “Identifying the Impacts of Rail Transit Stations on Residential Property Values”, *Journal of Urban Economics*, n. 50.
- Calavita N., Clusa J., Mur S., Weiner R. (2010), “Spain’s Constitutional Mandates: The right to housing, land value recapture and inclusionary housing”, in Calavita N., Mallach A. (a cura di), *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion and Land Value Recapture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (Mass).

- Camagni R. (1999), "Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo" in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforme e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli Editore, Rimini.
- Camagni R. (2004), *Valutazione dell'impatto economico territoriale dell'interramento della ferrovia nel Comune di Trento. II Parte*, CSE Centro Studi economici, Milano.
- Camagni R. (2008), "Il finanziamento della città pubblica", in Baioni M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea Editrice, Firenze
- Camagni R. (2011), "Plusvalori fondiari, perequazione e ricapitalizzazione della città", *Contesti*, n. 1-2, Rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio dell'Università degli Studi di Firenze, pp. 28-41.
- Camagni R., Capello R., Lira C., Spairani A. (2004), *Valutazione dell'impatto economico territoriale dell'interramento della ferrovia nel Comune di Trento. Relazione di sintesi*, 20 ottobre, Milano.
- Camagni R., Gibelli M. C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- Capello R. (2003), "Una valutazione di accessibilità e qualità urbana: stima dei prezzi edonici nella città di Trento", in Bellini C., Diappi L. (a cura di), *Innovazioni metodologiche nelle scienze regionali*, FrancoAngeli, Milano.
- Caves R. W. (a cura di) (2005), *Encyclopedia of the City*, Routledge, New York.
- Cervero R. (2012), "Traffic Impacts of Variable Pricing on the San Francisco-Oakland Bay Bridge", *Transportation Research Record*, n. 2278, p. 145-152.
- Cervero R., Guerra E. (2011), "Cost of a Ride: The Effects of Densities on Fixed-Guideway Transit Ridership and Costs", *Journal of the American Planning Association*, vol. 77, n. 3, pp. 27-290.
- Cervero R., Kang C. (2011), "Bus Rapid Transit Impacts on Land Uses and Land Values in Seoul, Korea", *Transport Policy*, vol. 18, pp. 102-116.
- Clark W. A. V., Dieleman F. M. (1996), *Household and Housing: Choices and Outcomes in the Housing Market*, Rutgers University, CUPR Press, New Jersey
- CMRT-Centro di ricerca sui trasporti e le infrastrutture (2005), *L'impatto socio-economico delle grandi opere ferroviarie sulla città e sulla provincia di Milano*, Progetto di ricerca del CMRT, Università Carlo Cattaneo.
- Coniglio N. (2002), *Note di economia regionale: commercio e geografia economica*, <http://www.dse.uniba.it>
- Corielli F., Frigieri P., Messori A., Tedeschi P. (1996), "Applicazione della teoria dei prezzi edonici al mercato immobiliare milanese", in Camagni R. (a cura di), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna.
- Curti F. (a cura di) (1999), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini.
- Curti F. (2004), *Valutazione dei progetti urbani e fiscalità urbanistica*, paper presentato a "I Sabati dell'Urbanistica", seminari organizzati dalla Provincia di Bologna, 25 settembre, Bologna.
- Curti F. (2006), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina, Roma.

- D'Agostino R., Dragotto M. (2002), *Aree dismesse: approcci e risultati attesi. L'esperienza di Venezia*, intervento presentato alla XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Reggio Calabria.
- Datar-Reclus (2003), *Les villes Européennes. Analyse comparative*, Parigi.
- Davies W. E. (1999), "Sviluppo urbano, competizione e contrattazione: l'esperienza inglese", in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli Editore, Rimini.
- Davis J. E. (a cura di) (2010) *The Community Land Trust Reader*; Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- De Ciutis F. (2008), *Interventi di trasformazione, qualità urbana e valorizzazione immobiliare. Una proposta di metodo*, Tesi di Dottorato in Ingegneria dei sistemi idraulici, di trasporto e territoriali, Università degli studi di Napoli Federico II, Facoltà di Ingegneria, Dipartimento di pianificazione e scienza del territorio.
- DeWolff H. (2007), *The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing*, paper presentato alla ENHR International Conference "Sustainable Urban Areas", 25/28 giugno, Rotterdam.
- Dieleman F. M. (2001), "Modelling residential mobility; a review of recent trends in research", *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 16 n. 3-4, pp. 249-265.
- Dini F. (a cura di) (1995), *Geografia dell'Industria. Sistemi locali e processi globali*, Giappichelli, Bari.
- Dipartimento delle Finanze, Agenzia del Territorio (2011), *Gli immobili in Italia*, Roma.
- Estall R. C., Buchanan R. O. (1978), *La localizzazione industriale: un'analisi dei fattori che condizionano la localizzazione geografica dell'attività produttiva nell'industria manifatturiera*, FrancoAngeli, Milano.
- European Commission (2012), *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Bruxelles, 12 aprile.
- Florida R. (2006), *La classe creativa spicca il volo: la fuga di cervelli: chi vince e chi perde*, Mondadori, Milano.
- Fujita M. (1989), *Urban Economic Theory, Land Use and City Size*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Gargiulo C., De Ciutiis F. (2008), *Interventi di trasformazione, qualità urbana e valorizzazione immobiliare: una proposta di metodo*, Dottorato di ricerca in ingegneria dei sistemi idraulici di trasporto e territoriali, Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Napoli, novembre.
- Gargiulo C., De Ciutis F., Travascio L. C. (2006), "Una lettura dei processi di valorizzazione in atto nelle realtà urbane", in *Atti della XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, Pisa.
- Garrod G. D., Willis K. G. (1992), "Valuing goods characteristics: an application of the hedonic price method to environmental attributes", *Journal of Environmental Management*, 34, January.
- Giudice M., Minucci F. (2011), *Il consumo di suolo in Italia, Analisi e prospettive per un governo sostenibile del territorio*, Sistemi Editoriali, Napoli.

- Guerrieri G. (2011), “Il patrimonio immobiliare urbano in Italia e la sua distribuzione territoriale: dati e analisi”, in IRES, IRPET, SRM, ÈUPOLIS LOMBARDIA e IPRES, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, FrancoAngeli, Milano, pp. 177-213.
- Haining R. (2003), *Spatial Data Analysis. Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Iommi S., Bocci C. (2012), *Le determinanti delle scelte localizzative di famiglie e imprese. Un'applicazione alla Toscana dell'integrazione di dati provenienti da disegni territoriali diversi*, paper presentato alla XXXIII Conferenza Italiana di Scienze regionali, 13-15 settembre, Roma.
- Iommi S., Bocci C., Marinari D. (2012), *IMU più equo con i valori di mercato*, www.lavoce.info
- Iommi S., Lattarulo P. (2011), *Moving from the central city: features, destinations, causes and consequences of city dwellers' flight*, paper presentato alla 51° ERSA Conference, 30 Agosto-3 Settembre, Barcellona.
- Jacobs H. M. (1997), “Programmi di trasferimento dei diritti edificatori in USA: oggi e domani”, *Urbanistica*, n. 109, dicembre, pp. 62-65.
- Jacobs H. M. (1999), “Regolazioni basate su meccanismi di mercato”, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'Estero*, Maggioli, Rimini.
- Korthals Altes W. K. (2009), “Taxing land for urban containment: Reflections on a Dutch debate”, *Land Use Policy*, vol. 26, aprile, pp. 233-241.
- Lincoln Institute of Land Policy (2006), *Underground Rail Network on Land Values*, Working Paper.
- Lipizzi F. (2004), “L'integrazione dei disegni territoriali del censimento della popolazione e delle abitazioni e del censimento dell'agricoltura”, in *Atti del convegno ISPA L'informazione statistica e le politiche agricole*, Università degli studi di Cassino, 6 maggio.
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Lo Nardo S., Vendaschi A. (a cura di) (2011), *Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale, verso una nuova urbanistica*, Gangemi editore, Roma.
- Martincigh L. (2003), “Qualità urbana e mobilità sostenibile”, *URBANISTICAtre*, settembre.
- McCann P., Sheppard S. (2003), “The Rise, Fall and Rise Again of Industrial Location Theory”, *Regional Studies*, n. 37, pp. 649-663.
- Merenlender A. M., Huntsinger L., Guthey G., Fairfax S. K. (2004), “Land Trusts and Conservation Easements: Who Is Conserving What for Whom?”, *Conservation Biology*, vol. 18, febbraio, pp. 65-75.
- Micelli E. (1997), “Il piano dei Pinelands nel New Jersey”, *Urbanistica*, n. 109, dicembre, pp. 65-68.
- Micelli E. (2004), *Introduzione alla rendita fondiaria e alla genesi del valore immobiliare*, [http://www.criticamente.com/urbanistica/economia\\_urbana/Micelli\\_Ezio\\_Rendita\\_fondiaria\\_e\\_genesi\\_del\\_valore\\_immobiliare.htm](http://www.criticamente.com/urbanistica/economia_urbana/Micelli_Ezio_Rendita_fondiaria_e_genesi_del_valore_immobiliare.htm).
- Milotti A., Patumi N. (a cura di) (2008), *Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto. Enti Locali e innovazioni*, Egea, Milano.

- Mion G. (2002), *Spatial externalities and empirical analysis: the case of Italy*, CORE discussion paper, 2003/15, Université catholique de Louvain.
- Mitchell R., Vickers J. M. (2003), *The Impact of the Jubilee Line Extension of London*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Mollica E. (2008), *Effetti degli interventi di trasformazione urbana sui sistemi economici locali e sui mercati immobiliari*, Gangemi, Milano.
- Montanari C. (2003), *Gli oneri di urbanizzazione. Aspetti giuridici, finanziari e fiscali*, IPSOA.
- Musso E. (2005), *Lo sviluppo nel territorio: fattori e orientamenti localizzativi delle attività economiche*, [www.enricomusso.it](http://www.enricomusso.it)
- Nuvolato G. (2002), *Qualità della vita e indicatori sociali*, Dipartimento di Sociologia e di Scienza Politica, Università della Calabria <http://www.sociologia.unical.it/convdottorati/nuvolati.pdf>
- OECD (2010), *Cities and climate change*, <http://www.oecd.org>
- Ord J. K., Getis A. (1995), "Local spatial autocorrelation statistics: distributional issues and an application", *Geographical Analysis*, vol. 27, pp. 286-306.
- Paci R., Usai S. (2002), *Externalities and local economic growth in manufacturing industries*, CRENOoS working paper, 01/13, Centro Ricerche Economiche Nord Sud, Cagliari.
- Pagnini M. (2002), *Misura e determinanti dell'agglomerazione spaziale nei comparti industriali in Italia*, Temi di Discussione, 452, Banca d'Italia.
- Panetta F. et al. (2009), "L'andamento del mercato immobiliare italiano e i riflessi sul mercato finanziario", *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers, 59, Banca d'Italia, Roma.
- Pellegrini G. (2005), "Modelli di diffusione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia", in Signorini F., Omiccioli P. (a cura di), *Economie locali e competizione globale*, Il Mulino, Bologna.
- Phe H. H., Wakely P. (2000), "Status, Quality and Other Trade-Off: Towards a new Theory of Urban Residential Location", *Urban studies*, vol. 37, n. 1, pp. 7-35.
- Pompei S., Stanghellini S. (a cura di) (1991), *Il regime dei suoli urbani*, Alinea, Firenze.
- Press D., Doak D.F., Steinberg P. (1996), "The Role of Local Government in the Conservation of Rare Species", *Conservation Biology*, vol. 10, dicembre, pp. 1538-1548.
- Regione Emilia Romagna-Istituto sui trasporti e logistica (2008), *La localizzazione delle imprese. Fattori di accessibilità e modelli di cooperazione*, <http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/Pubblicazioni/i-quaderni-della-direzione-reti-infrastrutturali-logistica-e-sistemi-di-mobilita/n4marzo2008.pdf>
- ReUrbA2 (2006), *Value-oriented planning*, [www.reurba.com](http://www.reurba.com)
- Rosato P., Breil M., Dallavalle M., Giupponi C. (2006), *La valutazione del miglioramento urbano nel centro di Venezia. Un Approccio edonico-gerarchico*, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Scopel E., Beria P. (2009), *Aspetti concettuali della variabile tempo nei meccanismi di cattura del valore*, paper presentato alla XII Riunione Scientifica della Società italiana di economia dei trasporti e della logistica, 17-18 giugno, Roma.
- Senn L. (2007), "Città e servizi a rete di pubblica utilità: caratteristiche, effetti e finanziamento", *Economia dei Servizi*, n. 2, pp. 287-309.

- SGS (2007), *Value Capture Mechanisms. International models and their relevance to New Zealand*, SGS Economics & Planning Pty. Ltd., Melbourne.
- Stanca L. (2008), *Le determinanti dei prezzi delle abitazioni: aspetti microeconomici*, (Working Paper Series, 148), Dipartimento di economia, Università di Milano Bicocca.
- Stanghellini S. (2009), “La perequazione urbanistica: aspetti valutativi ed estimativi”, in Trillo C. (a cura di), *Perequazione e Qualità Urbana - Transfer of Development Rights and Urban Form*, Alinea, Firenze.
- Stanghellini S. (2010), “Riflessioni e proposte per una perequazione sostenibile”, in Perrone C., Zetti I., *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Sumiraschi C. (2010), *La tassazione di scopo per la fiscalità locale: buone pratiche straniere e sperimentazioni italiane*, paper presentato alla XXXI Conferenza Italiana di Scienze regionali, 20/22 settembre, Aosta.
- Tocci W. (2011), “L’insostenibile ascesa della rendita urbana”, in Agnoletti C., Di Maio S. (a cura di), *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell’economia urbana*, supplemento al n. 2 del quadrimestrale Scelte Pubbliche, Associazione Romano Viviani, Roma.
- Torre C. (2000), “La qualità dell’ambiente urbano. Approcci valutativi”, in Maciocco G., Marchi G., *Dimensione ecologica e sviluppo locale: problemi di valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Turola G. (2008), *Manuale di estimo immobiliare*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- UN-HABITAT, GLTN (2010), *Land Value Capture/Taxation (LVC/T) Scoping Study*, Development Action Group (DAG), Città del Capo.
- Urban Task Force (1999), *Towards an Urban Reinassance*, Queen’s Printe, London.
- Vaghi C., Milotti A. (2009), “Gli strumenti innovativi per finanziare le infrastrutture di trasporto in Italia”, *Economia dei Servizi*, n. 3, pp. 377- 397.
- Zanni L. (1995), *Imprenditorialità e territorio: evoluzione dei modelli imprenditoriali e delle strategie di localizzazione delle imprese industriali*, CEDAM, Padova.

Finito di stampare in Italia nel mese di Dicembre 2012  
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)  
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

---

ISBN 978-88-6517-043-4