



DIAP - Politecnico di
Milano



Limitare il consumo di suolo & costruire ambiente

promuovere un governo sostenibile del territorio

Politecnico di Milano, 7 novembre 2007

Destinazioni d'uso dei suoli, finanza locale e governo del territorio

Vittorio Ferri, Dipartimento di Finanza Locale e Pianificazione territoriale, Università di Ferrara

Indice

1. Introduzione: presupposti, obiettivo e contenuto del lavoro
 - 1.1 Le politiche pubbliche e le politiche dei suoli
 - 1.2 Obiettivo e contenuto del lavoro

2. Finanza locale e governo del territorio
 - 2.1 Decentralizzazione, finanza locale e governo del territorio
 - 2.2 Aspetti economici e giuridici delle aree edificabili ai fini ICI
 - 2.3 Le entrate e le spese dei comuni derivanti dalla crescita urbana

3. Uso edificatorio del suolo ed agricoltura
Generalità sul problema dell'uso edificatorio dei suoli
 - 3.2 Il ruolo dell'agricoltura: da interesse soccombente a protagonista nella difesa dei suoli ?

4. Il contributo delle politiche fiscali alla limitazione dell'uso edificatorio del suolo
 - 4.1 Linee guida per limitare l'uso edificatorio del suolo
 - 4.2 Le possibilità di manovra offerte dalla finanza locale
 - 4.3 La perequazione territoriale
 - 4.4 La compensazione economico finanziaria per la realizzazione delle infrastrutture
 - 4.5. Osservazioni sul ruolo della Regione

5. Per concludere
6. Riferimenti bibliografici
7. Appendice

Ringraziamenti: sono grato al prof. Aurelio Bruzzo ed al dott. Fulvio Adobati per gli utili commenti ricevuti. Le opinioni espresse e gli eventuali errori sono di esclusiva responsabilità dell'autore.

1. Introduzione: presupposti, obiettivo e contenuto del lavoro

1.1. Le politiche pubbliche locali e le politiche dei suoli

Come è noto le politiche di definizione degli usi dei suoli e di regolazione delle trasformazioni sono tradizionalmente al centro di un complesso intreccio di relazioni che coinvolgono numerosi attori privati, (proprietari fondiari, operatori immobiliari, intermediari finanziari) gruppi di interesse, tecnici, e livelli di governo (Amministrazioni comunali, provinciali e regionali, oltre al governo centrale.

Se assumiamo la schematizzazione di tali relazioni proposta in Bandarin (1989, p. 31), che poneva le politiche dei suoli al centro di un reticolo comprendete quelle territoriali, urbanistiche, economiche e fiscali, quest'ultime considerate come relative ai beni immobili, tale rappresentazione ha subito significative modificazioni. Attualmente le politiche dei suoli sono al centro di una costellazione che comprende le politiche infrastrutturali, ambientali, della casa, della finanza locale, la politica agricola e la politica territoriale e urbana dell'Ue. Inoltre, molte politiche non propriamente a base territoriale non possono essere perseguite senza interagire con la pianificazione degli usi del suolo, ed alle quali direttamente o indirettamente concorrono diversi livelli di governo.

Dunque, le politiche dei suoli hanno assunto di fatto una sempre maggiore rilevanza per l'azione dei governi locali, sono diventate multivello, (dal livello locale, regionale, nazionale a quello comunitario) interdipendenti (riguardano anche le politiche non a base territoriale) e complesse (si pensi alla localizzazione delle infrastrutture lineari o puntuali intrusive rispetto all'equilibrio ambientale).

Tuttavia, pur in presenza di una significativa letteratura in materia, (Bandarin, 1989; Boracchia et al., 1988; Boscacci e Camagni 1994; Boscacci, 1996; Magnani e Muraro, 1978) negli ultimi anni la pianificazione urbanistica e territoriale ha spesso trascurato i temi e problemi delle destinazioni d'uso dei suoli e le connessioni con le altre politiche, (privilegiando ad esempio il trattamento delle questioni relative allo sviluppo locale) e mostrato una certa difficoltà nella costruzione di strumenti di pianificazione in grado di limitare e migliorare l'uso della risorsa suolo.

Il presupposto di questo lavoro è costituito dall'esistenza di una relazione diretta tra destinazione d'uso dei suoli e finanza locale ed in particolare tra le trasformazioni territoriali e le entrate e le spese di bilancio dei comuni.

Tale relazione è stata resa più incisiva in quanto nella gestione del patrimonio territoriale, i comuni, a partire dal 1993, oltre ai proventi delle concessioni edilizie, hanno beneficiato del gettito dell'ICI in sostituzione di trasferimenti erariali ed aumentato gli effettivi spazi di manovra all'interno dell'autonomia finanziaria. Quest'ultima ha aumentato l'impatto delle densità (delle popolazioni, dei servizi, del costruito) sui bilanci dei governi locali, con particolare riferimento a quelli dei comuni che come è noto traggono una parte significativa delle loro risorse dai tributi immobiliari.

Dunque il quadro di riferimento di questo lavoro è che il problema dell'uso edificatorio del suolo non sia imputabile solo alle preferenze, alla mobilità residenziale degli abitanti e all'azione degli operatori fondiari (essenzialmente proprietari, promotori immobiliari, società finanziarie, gruppi di interessi, tecnici) ma soprattutto al collegamento tra le scelte di pianificazione e quelle di bilancio dei governi locali, con particolare riferimento ai comuni, che ancor più delle province e delle regioni sono diventati governi personalizzati in seguito all'elezione diretta.

1.2. Obiettivo e contenuto del lavoro

Assumendo un approccio che privilegia azioni, politiche, valutazioni, regolazioni, incentivi finanziari e fiscali, l'obiettivo del presente lavoro è quello di verificare: i) gli spazi d'azione per una politica di limitazione dell'uso edificatorio del suolo non immediatamente riconducibile alla pianificazione urbanistica; ii) il possibile ruolo di appropriati strumenti (che per ora genericamente indichiamo) di fiscalità ambientale nel trattamento delle implicazioni di carattere economico finanziario per gli enti locali imputabili alle politiche dei suoli, iii) le opportunità di modificazione dei comportamenti degli operatori privati e dei decisori pubblici per conseguire un miglior utilizzo della risorsa suolo.

Più precisamente, posto che come osservato da (Petretto, 2003, p. 31) "lo sviluppo sostenibile è associato alla sostituibilità di impiego di capitale fisico e materiale –spesso inquinante – e di impiego di risorse esauribili con capitale immateriale e resource saving" in questo lavoro si cercherà di sostenere che il trattamento di un fenomeno complesso come l'uso edificatorio del suolo può risultare agevolato:

- dall'orientamento verso finalità ambientali di una parte del sistema di tassazione e della finanza locale;
- dalla costruzione di una politica territoriale e ambientale che non deve penalizzare il settore immobiliare e produttivo, ma solo incentivarlo nella direzione dello sviluppo durevole.

In questa direzione, lo sviluppo di strumenti di fiscalità ambientale si presta bene in quanto essi presentano caratteri di automaticità e di incentivazione dei comportamenti considerati virtuosi e congruenti con la finalità della riduzione dell'utilizzo dei suoli ai fini edificatori, sia degli operatori privati sia degli enti pubblici. In pratica occorre costruire meccanismi di incentivazione e disincentivazione per modificare gli interessi degli attori in gioco nei processi di trasformazione territoriale ed evitare quindi che tutti gli attori e gli interessi in gioco abbiano vantaggi a coalizzarsi per aumentare il consumo di suolo.

In particolare, poiché nella gran parte della struttura dei tributi si può individuare una componente o una connessione ambientale, nella prospettiva di un ampliamento del grado di autonomia tributaria locale, le opportunità che si potrebbero aprire a livello regionale, provinciale e comunale sono numerose qualora tali governi assumessero, in modo prioritario e congiunto, la finalità della riduzione dell'uso edificatorio del suolo all'interno di una "riforma fiscale verde" che dovrebbe essere delineata dallo Stato (Petretto, 2003, p. 32).

Dunque, all'interno di un quadro di penalizzazione delle esternalità negative in materia di ambiente, salute e benessere, connesse alle trasformazioni territoriali, si potrebbe procedere verso:

- la concentrazione degli incentivi mirati a comportamenti da cui derivano notevoli effetti ambientali.
- l'orientamento verso comportamenti ambientalmente corretti in ognuno dei settori su cui esistono o si possono utilizzare strumenti fiscali, con manovre su aliquote (a livello locale) o basi imponibili (a livello statale o regionale);
- la costruzione di meccanismi di compensazione finanziaria e ambientale degli interessi delle Amministrazioni pubbliche penalizzate dalle scelte di pianificazione, nonché di forme di perequazione territoriale per rendere indifferenti gli effetti sui bilanci locali dalla localizzazione delle trasformazioni territoriali rilevanti (attività produttive e commerciali);

Come osservato da Camagni (1994, p. 77) l'utilizzo di questi strumenti sembra essere un problema politico, di assunzione e distribuzione di costi connessi con la valorizzazione degli interessi privati allorché siano coerenti con: l'interesse collettivo di lungo periodo; l'assunzione di una prospettiva di sostenibilità; la coerenza tra pianificazione settoriali (occupazione trasporti...uso del suolo, energia rifiuti...); Da questa prospettiva derivano tre ambiti di riflessione e di intervento normativo:

a) un problema di indirizzare i processi spontanei, e dunque di mercato, in una direzione che sia coerente con il benessere collettivo (...); b) una ricerca sulle morfologie territoriali efficaci nelle aree di frangia urbana (...); c) un problema di equità in presenza di decisioni di pianificazione territoriale di tipo selettivo;

In definitiva questo lavoro si colloca all'interno dei punti a) e c) precedentemente indicati e sostiene che il problema della limitazione l'uso edificatorio dei suoli non possa essere affrontato dalle Amministrazioni locali solo mediante l'adozione le scelte proprie della pianificazione, ma vada invece più opportunamente contestualizzato nell'azione complessiva di governo, affrontato con interventi normativi e incentivanti su diversi fronti, ricorrendo a forme di compensazione intercomunale degli interessi soccombenti, ma rilevanti per il benessere ambientale.

Il lavoro è così composto: nella seconda parte il primo paragrafo è dedicato alla progressiva definizione ed intensificazione delle interazioni tra decentralizzazione, finanza locale e governo del territorio, il secondo affronta la divaricazione tra la nozione economica e giuridica delle aree edificabili ai fini dell'Imposta comunale sugli immobili, mentre nel terzo vengono presentate le principali fonti di entrata e di spesa dei comuni derivanti ai comuni dalla crescita urbana, con particolare riferimento ad una presunta sottovalutazione delle spese. Nel terzo capitolo, dopo avere brevemente definito il problema dell'occupazione del suolo agricolo a fini edificatori e alla necessità di un maggior ruolo dell'agricoltura nella difesa dei suoli, l'attenzione è concentrata sulla definizione di alcune linee guida per la riduzione dell'occupazione del suolo agricolo, e alla precisazione delle opportunità d'intervento attraverso gli strumenti offerti dalla finanza locale, dalla perequazione territoriale e dalla compensazione finanziaria. Infine, alcune osservazioni in ordine all'azione del governo regionale, precedono le riflessioni conclusive.

2. Finanza locale e governo del territorio

2.1 Decentralizzazione, finanza locale e governo del territorio

La decentralizzazione di competenze e funzioni verso i governi locali è una tendenza che riguarda la gran parte dei paesi. Anche in Italia, a partire dagli anni novanta, si è verificato un aumento dei compiti e delle risorse finanziarie e fiscali ad essi assegnati. Tuttavia, questa tendenza ha sottovalutato il problema della compatibilità tra decentralizzazione e governo del territorio, l'aumento dell'egoismo locale e in definitiva della competizione territoriale.

In presenza di una significativa frammentazione dei confini delle giurisdizioni locali si determina una mancata corrispondenza, da un lato, tra i poteri di bilancio delle autorità locali che producono delle discontinuità territoriali di pressione fiscale e dei servizi resi, tali da attrarre o meno le decisioni di localizzazione delle imprese e degli individui. Dall'altro con la permeabilità di tali confini rispetto alla mobilità spaziale delle imprese e degli individui, con particolare riferimento ai flussi economici, commerciali e delle migrazioni (Gilbert e Guengant, 2003, p. 56). In questa situazione la pianificazione degli usi dei suoli costituisce un forte potere di regolazione di tipo economico, sociale ed ambientale, ma le politiche di sviluppo locale possono costituire una trappola per le autorità locali, in quanto l'attrazione di nuove imprese e nuovi residenti attraverso la generalizzazione delle agevolazioni offerte, oltre a ridurre le risorse (intese in senso ampio, ambientali, finanziarie...) disponibili a favore dei residenti, può innescare fenomeni di concorrenza al ribasso tra comuni e di sovradimensionamento delle aree produttive offerte sul mercato¹.

I processi di decentralizzazione di competenze e funzioni favoriscono l'espressione della diversità delle scelte collettive locali all'interno dello spazio nazionale e quindi favoriscono l'aumento delle ineguaglianze tra territori, in termini attività economiche, di beni e servizi pubblici offerti, che si riflettono nei bilanci dei governi locali e nelle dotazioni di risorse finanziarie e fiscali.

L'assegnazione di maggiori competenze e risorse ai governi locali ha perseguito obiettivi di efficienza, stabilità ed unitarietà della finanza pubblica, ma ha esaltato le differenze esistenti tra i territori del paese (si pensi ad esempio alle basi economiche, alle basi imponibili, al grado di autonomia finanziaria, allo sforzo fiscale, all'efficienza delle Amministrazioni pubbliche) ed evidenziato, in generale, l'assenza di politiche regionali e

¹ Il riferimento è ai fenomeni che possono condurre alla crisi fiscale. Come osservato da (Blanc, 2003 p. 24) Esiste un circolo vizioso della povertà: deboli basi imponibili impongono delle aliquote elevate che dissuadono, di ritorno, l'aumento ulteriore delle basi dovuto alla localizzazione di nuovi insediamenti

Inoltre, va messo in evidenza l'esistenza di una correlazione tra la debolezza del potenziale fiscale ed un forte sforzo fiscale. Le grandi città, progressivamente abbandonate dalle imprese hanno un ritmo di crescita delle loro basi imponibili inferiore alla media, che li porta a praticare delle aliquote più elevate rispetto ai comuni limitrofi.

nazionali volte a favorire una migliore ripartizione della popolazione e delle attività economiche rispetto alle risorse naturali e la riduzione dei divari tra aree rurali ed urbane².

Nella loro azione di governo del territorio gli enti locali attingono a numerose fonti di finanziamento. Esse sono state concepite nell'ambito dei rapporti finanziari tra livelli di governo, in particolare tra il centro e la periferia, tenendo conto di indicatori finanziari (entrate /spese, autonomia finanziari, sforzo fiscale, potenziale fiscale, parametri utilizzati per la composizione dei trasferimenti finanziari come la popolazione residente) che non colgono pienamente la varietà e la complessità dei territori dei loro problemi, delle loro risorse potenziali e dei fabbisogni di spesa.

Tuttavia, va ricordato che nel processo di reperimento, utilizzo e gestione delle risorse finanziarie, il rafforzamento delle imposte locali determina un reale margine d'azione per i governi locali da tre punti di vista (Blanc, 2003 p. 21): traducono forze e debolezze geografiche e dell'economia; riducono il senso dei trasferimenti finanziari; influenzano la localizzazione delle attività;

Inoltre, la finanza locale è un eccellente mezzo di conoscenza della realtà economica locale che consente di rilevare e soddisfare meglio i bisogni e le preferenze della popolazione, rivela la consistenza ed il dinamismo delle basi d'imposizione, ma anche l'ineguale densità dell'apparato produttivo e del patrimonio immobiliare.

Ora, se trascuriamo i trasferimenti finanziari di tipo perequativo per la correzione degli squilibri finanziari tra gli enti locali, poiché essenzialmente le basi imponibili sono create sostanzialmente dallo sviluppo edilizio e produttivo concesso dalla pianificazione urbana e territoriale e le spese derivano dagli investimenti necessari per l'infrastrutturazione del territorio e la fornitura di servizi, ne consegue che la finanza locale è collegata sia dal lato delle entrate che da quelle delle spese con la pianificazione del territorio.

In pratica le caratteristiche fisiche ed economiche del territorio influenzano la gestione dei bilanci locali, si pensi al livello di spesa dei comuni (influenzato dalla quantità di popolazione, residente, non residente e alloggiata e per classi di età, dal numero degli alloggi sociali, dal numero di alunni, dai km di strade e così via) ed al livello delle entrate correlato alla quantità di attività economiche e di patrimonio immobiliare, che condizionano quindi le possibilità di finanziamento autonomo delle politiche locali. Va sottolineato che la disparità di ricchezza fiscale dei comuni può essere aumentata o ridotta dalla concezione del sistema di prelievo fiscale vigente e dai meccanismi dei trasferimenti finanziari tra livelli di governo, entrambi però determinano significativi effetti sulle scelte di governo del territorio.

In particolare, anche se sono fonti di squilibri per le entrate dei governi locali, l'assenza nella finanza locale italiana di imposte comunali sulle attività produttive ha determinato una forte dipendenza della finanza locale dalla consistenza del patrimonio immobiliare che può alimentare le scelte a favore dell'espansione edilizia. Va però ricordato che l'assegnazione delle imposte immobiliari ai governi locali è una scelta congruente con la teoria economica del federalismo fiscale e di fatto obbligata dall'assenza di buone imposte locali che riducano la concorrenza fiscale. Dunque, il legame tra le entrate e le spese dei comuni³ e la ricchezza in termini di territorio, di suoli dotati di accessibilità infrastrutturale di popolazioni e di patrimonio immobiliare impone una riflessione in ordine alle scelte dei comuni in materia di pianificazione urbanistica, finalizzata ad evitare che i comuni ricchi di risorse territoriali e fiscali diventino più ricchi e viceversa quelli poveri più poveri.

² Uno dei principali obiettivi del governo del territorio in Francia è la rivitalizzare il mondo rurale. Ecco come è stato perseguito:

- il riequilibrio successivo, a vantaggio dei comuni rurali, della dotazione globale di funzionamento (DGF);
- la maggiorazione della dotazione di compensazione della DGF per i comuni con popolazione minore di 2000 abitanti con debole potenziale fiscale;
- l'istituzione di una dotazione di sviluppo rurale
- la creazione di una dotazione di solidarietà rurale per i comuni con potenziale fiscale inferiore al doppio del valore medio della categoria.

(Blanc 2003 p. 18)

³ Un'identificazione dei beneficiari tipici della spesa comunale è stata effettuata da (Dosi e Muraro, 1996, p. 19) secondo i quali, sulla base delle competenze esercitate, e pur in presenza di sovrapposizioni parziali dei benefici, si possono distinguere:

- i residenti in quanto tali, quindi proprietari di immobili o affittuari;
- i proprietari di immobili residenziali;
- gli esercenti di attività produttive;
- i proprietari di immobili strumentali,
- i non residenti che fruiscono in maniera più o meno sistematica del territorio comunale.

Del resto, la correzione delle ineguaglianze finanziarie degli enti territoriali attraverso trasferimenti finanziari perequativi è onerosa per i livelli di governo pagatori e comunque non appare sufficiente.

In altre parole, posto che l'ampiezza delle ineguaglianze di bilancio tra i comuni costituisce un segno visibile del mal funzionamento territoriale delle finanze locali (Guengant e Gilbert, 2003 p. 38) e che le prospettive di riforma sono remote, la connessione tra finanza locale e governo del territorio impone di esaminare le possibilità di utilizzo di nuovi strumenti sia della finanza locale, sia di governo del territorio.

La finalità di questo riesame è di rendere più congruenti la logica finanziaria e quella territoriale, migliorare la distribuzione delle attività produttive, commerciali e residenziali, proteggere gli interessi del mondo rurale e costruire una migliore qualità ambientale.

Poiché la concorrenza territoriale è dannosa sia in termini di sfruttamento delle risorse territoriali, di aumento dell'occupazione di suolo agricolo, che di moltiplicazione di investimenti simili, e che il governo del territorio non consente di ottenere una equa distribuzione delle attività e delle funzioni nel territorio, occorre perseguire la sua limitazione per evitare che l'offerta al ribasso dei suoli edificabili e delle aliquote sulle basi imponibili (competizione fiscale orizzontale) conduca al depauperamento delle risorse territoriali e finanziarie.

Si tratta quindi di trasformare la competizione territoriale e fiscale per l'utilizzo di suoli edificabili tra territori che da un gioco non cooperativo a cooperativo (facendo attenzione al fatto che gli attori sono mobili, mentre le risorse territoriali sono immobili) o comunque di limitare la concorrenza potenzialmente distruttiva.

Una volta sottolineato che la missione della finanza locale non è necessariamente il governo del territorio, possiamo chiederci dunque se la sua gestione può diventare uno strumento utilizzabile a tal fine? Una prima risposta a questa domanda può condurre ad affermare che essa può contribuire al governo del territorio in presenza delle seguenti precondizioni (Guengant e Gilbert, p. 38):

i) non devono essere imposte norme di gestione che riducono la libertà delle amministrazioni locali; ii) devono essere formulate regole del gioco che consentono di effettuare liberamente scelte più aderenti all'interesse generale, al benessere sociale rispetto alle risorse disponibili.

2.2 Aspetti economici e giuridici delle aree edificabili ai fini dell'imposta comunale degli immobili

In Italia la tassazione delle aree edificabili ha sempre costituito una questione rilevante dal punto di vista urbanistico e tributario ma ha avuto alterne fortune ed un percorso legislativo e interpretativo contrastato, secondo solo alle vicende dell'esproprio per fini di pubblica utilità.⁴ La legislazione tributaria si è limitata a rimandare genericamente agli strumenti urbanistici vigenti per l'accertamento della edificabilità dei terreni (ai fini della determinazione della base imponibile nel caso di tassazione per compravendita) trascurando così le particolari procedure del diritto urbanistico. Così nella determinazione della base imponibile la genericità del rinvio del diritto tributario al diritto urbanistico hanno reso incerta la tassazione dei terreni agricoli e delle aree fabbricabili, per la diversità delle definizioni utilizzate e delle finalità degli ordinamenti, dove il primo mira all'acquisizione del gettito, il secondo alla regolazione dell'uso dei suoli.

Con l'introduzione della normativa relativa all'ICI queste incongruenze sono riemerse in quanto le definizioni contenute nel dlgs n. 504/92 si sono rivelate lacunose nel merito della distinzione tra terreni agricoli ed aree edificabili ed un recente pronunciamento delle sezioni unite della corte di cassazione ha riproposto all'attenzione la distinzione tra terreni agricoli ed edificabili. L'art. 1 d.lgs n. 504 1992 accomuna le aree edificabili tra gli immobili che assume come oggetto dell'ICI, indipendentemente dalle loro tipologie e dallo loro destinazione. L'art. 2 distingue tra aree fabbricabili e terreni agricoli, per differenziare i criteri di determinazione della base imponibile.

In generale, la normativa ICI considera agricoli i terreni adibiti all'esercizio dell'agricoltura in quanto funzionali all'attività dell'impresa agricola. Il criterio utilizzato è dunque l'utilizzo effettivo e non la proprietà. Sono esentati, in virtù dell'art. 7, comma h, del d.lgs n. 504/92 i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'art. 15 della legge 27 dicembre 1977 n. 984.⁵

⁴ Va ricordato che solo poco meno di un secolo fa la formulazione della prima legge Giolitti dell'8 luglio 1904 n. 320 disponeva che saranno considerate aree edificabili gli appezzamenti di terreno compresi in una rete stradale in istato di viabilità e di circolazione o alla medesima attigui, i quali non siano in modo stabile adibite ad uso agricolo o industriale, o che non siano accessorio di edifici esistenti, come ville o giardini, e saranno escluse dalla tassazione oltre che le aree possedute dal comune, come quelle dello Stato, della provincia e degli enti di pubblica beneficenza. La tassa non potrà eccedere la misura dell'uno per cento sul valore delle aree medesime.

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

⁵ Le modalità di esenzione terreni agricoli sono state criticate da Tremonti e Viale, 1994, p.106) secondo i quali:

Inoltre, l'applicazione dell'ICI sui terreni agricoli si presenta di complicata attuazione in ordine alla determinazione dell'utilizzo effettivo del bene rispetto alla proprietà, (anche se la base imponibile è costituita dal reddito dominicale) a fronte di un gettito residuale rispetto a quello dei fabbricati.

Dunque, a differenza delle aree edificabili dove come vedremo non rileva l'utilizzo effettivo, non esiste connessione tra la zonizzazione prevista negli strumenti di piano e l'imposizione effettiva.⁶

Per quanto riguarda invece le aree edificabili la definizione contenuta nel d.lgs n.504/1992 si è dimostrata sempre lacunosa nel confronto con gli strumenti urbanistici e ha dato luogo ad un conflitto giuridico tra una interpretazione di tipo formale legalistico (riconducibile al diritto urbanistico ed a favore degli interessi dei proprietari) ed una di tipo economico sostanziale di area fabbricabile (riconducibile al diritto tributario e quindi alle esigenze di bilancio delle Amministrazioni).

Vediamo brevemente i termini del conflitto seguendo la ricostruzione effettuata da (Cicognani, 2007, pp. 50-66). Ai fini ICI la nozione di area fabbricabile è stabilita dall'art. 2 comma 2 lett. b) d.lgs n. 504/ 1992 che definisce fabbricabile l'area "utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità."

Dalla genericità del rinvio agli strumenti urbanistici, deriva la domanda seguente: a quali occorre fare riferimento e quando sono validi ai fini fiscali? All'inizio, nel momento dell'adozione da parte della giunta comunale, oppure alla fine, con l'approvazione da parte della regione, o della provincia oppure con l'autoapprovazione? I termini della questione, di per sé complessi perché riguardano due discipline diverse, hanno ricevuto un'ulteriore complicazione dalle leggi urbanistiche regionali.

Il conflitto tra diritto tributario e diritto urbanistico verte sul momento in cui si estrinsecano gli effetti economici delle scelte urbanistiche sulle aree edificabili. Quindi tra nozione economica di area edificabile (adozione negli strumenti urbanistici) e nozione legale legata all'approvazione del piano.

Il primo fa riferimento ad un orientamento sostanzialistico delle aree edificabili, ai fini fiscali rilevano gli effetti economici degli strumenti urbanistici, anche se legittimano una mera ipotetica vocazione edificatoria, che può risultare anche fittizia, ad esempio se il comune massimizza la zonizzazione delle aree edificabili per aumentare il gettito ICI, oppure in mancanza della volontà edificatoria o di vendere del proprietario.

Il secondo fa riferimento ad un orientamento formale legalistico delle aree edificabili, la nozione tributaria e rinvia al diritto amministrativo, per il quale l'area fabbricabile è tale se lo è per il diritto urbanistico, vale a dire quando è possibile il rilascio della concessione edilizia.

Sul problema sono intervenute due norme recenti.

La prima, l'art. 11, comma 16 d.l. 30 settembre 2005, n. 203, ha precisato la corretta interpretazione del d.lgs n. 504/1992: "un'area è da considerare fabbricabile se è utilizzabile a scopo edificatorio, in base allo strumento urbanistico generale, indipendentemente dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo".

La seconda, contenuta nel decreto legge n.223 del 4 luglio 2006 ha precisato che, ai fini dell'applicazione dell'ICI (oltre che dell'Iva e dell'imposta di registro), un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione, e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo, che invece determinano di fatto per il privato i volumi edificabili e per l'Amministrazione comunale il carico urbanistico.

Per quanto riguarda la valutazione della base imponibile, mentre l'Irpef e l'IVA si riferiscono al prezzo concretamente corrisposto per la cessione o locazione e solo in sub ordine al valore ordinario, ai fini ICI l'art. 5 del d.lgs. n. 504 si basa sul valore venale in comune commercio, con riferimento alla situazione di fatto del suolo ed ai prezzi medi rilevati.

"L'ICI è in astratto, dovuta anche sui terreni agricoli, mentre ne sono esentati i terreni montani e collinari. Il criterio legale prescelto per individuare i terreni esenti è però assolutamente incomprensibile (rinvia infatti, a una legge che non c'entra niente). La soluzione del rebus è stata geniale: è stata infatti emanata una apposita circolare che individua i Comuni montani e collinari dove opera l'esenzione sui terreni agricoli. La cosa in sé sarebbe apprezzabile (anche se sarebbe stato preferibile modificare la legge sullo specifico punto). Il *curiosum* sta nel fatto che la circolare contiene un elenco di oltre 5.000 Comuni coperti da esenzione (su 8.000 esistenti in Italia- più del 60%) e tra questi ne sono stati compresi molti noti per la loro spiccata vocazione montanara, come ad esempio, Rapallo, Rimini, Amalfi, Caparbio, Massa Marittima, Porto Venere, Messina, Taormina, Lipari, Ustica Pantelleria ecc."

⁶ La considerazione dei terreni agricoli nella pianificazione urbanistica, Nonostante la legge 17 agosto 1942 n.1150 estendesse obbligatoriamente il piano regolatore generale a tutto il territorio comunale gli strumenti urbanistici sono stati finora essenzialmente e necessariamente orientati verso i centri urbani, e l'istituzione delle zone a verde agricolo non ha aperto la via a una reale pianificazione del territorio agricolo (del resto di fatto i governi locali non si occupano solo marginalmente di agricoltura).

Qui va rilevato che questo parametro, utilizzato storicamente per le imposte sui trasferimenti immobiliari, nel cui caso trova una corretta giustificazione, invece nel caso dell'ICI, in assenza di trasferimento del diritto di proprietà, questa modalità di determinazione del valore :i) non tiene conto delle caratteristiche intrinseche ed estrinseche del bene; ii) non riflette le variazioni del valore che subiscono le aree in relazione alle determinazioni di tipo quantitativo e qualitativo degli strumenti urbanistici attuativi; iii) in definitiva è presunta e può risultare anche unilaterale e aleatoria.

Di fronte ai contenziosi emersi a seguito delle difficoltà nell'accertamento del momento effettivo dell'edificabilità attraverso gli strumenti urbanistici e nella definizione della base imponibile (nella fattispecie come deve essere tassato un terreno incluso nel Prg adottato dalla giunta comunale nel 1995, ma approvato dalla regione solo nel 1997) la sentenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione n. 25506 del 30 novembre 2006 ha precisato quanto segue: che i terreni agricoli devono essere individuati "(...) in base alle loro potenzialità agricole alla luce dell'art. 2135 c.c.; l'area edificabile è caratterizzata dall'essere oggetto di una pianificazione urbanistica (P.r.g. o programma di fabbricazione) che la qualifica come " non in edificabile" precludendo per sempre la qualifica di terreno agricolo, a meno che le attività agricole non continuino ad essere direttamente esercitate dal possessore del terreno" (Cicognani, 2007, p. 60).

La sentenza in parola mette in evidenza la divaricazione tra nozione fiscale di area edificabile e nozione urbanistica, indipendentemente dall'utilizzo effettivo dell'area ai fini edificatori o dalla effettiva presenza delle infrastrutture necessaria alla mobilità. Inoltre, quando le sezioni unite affermano che il valore deve essere aggiornato per tener conto delle variazioni imputabili al procedimento urbanistico, riconoscono che esso influenza il valore, ma non dicono nulla sul fatto che anche la quantità delle aree rese edificabili dalle scelte di piano è discrezionale ed essa contribuisce a definire l'ammontare dei valori delle stesse.

Ancora la medesima sentenza mette in luce un aspetto ben sottolineato a suo tempo da (Magnani e Muraro, 1978, p. 162) secondo i quali il vero ruolo delle aree edificabili è quello di escludere e togliere dal mercato tutti gli utilizzi dell'area diversi da quello che consente la massimizzazione del profitto privato. Detto altrimenti, serve a precludere al proprietario dell'area un comportamento di tipo discrezionale e a far sì che sia il mercato ad imporre il tipo di utilizzo dell'area stessa e quindi ad escludere altri usi (meno remunerativi sul piano economico, ma possibili in presenza di motivazioni individuali improntate alla sensibilità ambientale) perché i valori in gioco sono molto diversi anche se dal punto di vista del benessere ambientale sarebbe invece desiderabile la sottrazione al mercato edilizio. Inoltre, la sentenza, avvallando l'anticipazione del momento di esazione del prelievo, incentiva l'accelerazione dell'edificazione perché riconosce fondata la tassazione nel periodo tra l'adozione del PRG e approvazione degli strumenti attuativi. Se consideriamo il caso del proprietario di un area edificabile non intende vendere né costruire, allora il valore patrimoniale è solo potenziale, ma la tassazione lo incentiva a vendere o costruire, cioè, anche se l'imposizione è di tipo patrimoniale, esercita di fatto uno dei compiti tradizionali della tassazione sulle aree edificabili, vale a dire la riduzione dei tempi di attesa dell'edificazione. Quindi può aumentare il consumo di suolo agricolo. Se assumiamo ora l'ipotesi remota che un proprietario non si comporti da massimizzatore del proprio profitto⁷, ed attribuisca al bene valori non monetari tali da indurlo a ritirarlo dal mercato, e di fatto continui l'uso agricolo del suolo, la natura patrimoniale della tassazione, non perseguendo l'incremento di valore dell'area e l'uso effettivo del bene, si rivela punitiva di un comportamento socialmente ed ambientalmente desiderabile⁸.

Sulla base degli aspetti giuridici esaminati emerge che le Amministrazioni comunali assumono diversi ruoli: decidono l'ampiezza delle basi imponibili attraverso la pianificazione, definiscono il valore delle aree da utilizzare nel calcolo dell'imposta, deliberano l'aliquota da applicare, dirimono il contenzioso e, in assenza di limitazioni contenute nella pianificazione territoriale provinciale, possono utilizzare gli strumenti della pianificazione per definire le basi imponibili immobiliari e quelli della finanza locale per alimentare il bilancio. L'uso congiunto di questi strumenti dovrebbe aumentare la responsabilità nella perimetrazione delle aree edificabili e nella attribuzione del carattere di edificabilità/inedificabilità.

In definitiva, la ricostruzione degli aspetti giuridici della disciplina delle aree edificabili conferma che l'utilizzo effettivo vale solo per i terreni agricoli e non per le aree edificabili e chiarisce il rapporto di interdipendenza tra urbanistica e finanza locale. Poiché attraverso le destinazioni d'uso dei suoli si alimentano o meno una quota

⁷ Il riferimento è ad un proprietario dell'area edificabile titolare di azienda agricola biologica o biodinamica che sottrae al mercato edificatorio la sua area agricola, per non pregiudicare l'avvenire della sua attività.

⁸ Al contrario, come osservato in Magnani e Muraro, (1978, p. 167) va ricordato l'atteggiamento radicalmente negativo che in America da tempo si manifesta nei confronti di qualunque incentivo ad una conversione prematura del suolo nell'uso edilizio, atteggiamento motivato dall'importanza attribuita alla perdita del terreno agricolo e di spazi liberi ed all'inefficienza ed al costo sociale di uno sviluppo urbano a *sprawl*.

rilevante delle basi imponibili della finanza locale (notoriamente fondate sui tributi immobiliari) la definizione iniziale dello strumento urbanistico non è tanto rilevante per il gettito delle aree edificabili e dei terreni agricoli, ma nella misura concede più o meno espansione edificatoria e di che tipo. In fatti, il volume del gettito ICI si distribuisce in modo molto diverso tra le tre categorie di immobili percorsi: circa un quarto da abitazioni principali, 5% da aree edificabili e terreni e il 70% da altre tipologie di immobili non residenziali.

2.3 Le entrate e le spese dei comuni derivanti dalla crescita urbana

I processi di urbanizzazione del territorio sono tradizionalmente considerati un volano per l'economia, per l'attrazione delle imprese e della popolazione ed anche per questa ragione l'azione dei comuni e le politiche di sviluppo locale privilegiano la valorizzazione economica del territorio attraverso le trasformazioni immobiliari. Senza entrare nel merito circa il fatto che, in alcuni casi, nel lungo periodo la valorizzazione economica del territorio si può ottenere anche con politiche che privilegiano la conservazione del territorio piuttosto che le trasformazioni urbanistiche generalizzate delle aree rurali, in questo paragrafo concentreremo la nostra attenzione sui flussi di entrate e di spesa generati dai processi di urbanizzazione riferendoci principalmente ai comuni. Il tentativo è infatti di dare qualche parziale risposta ad alcune delle seguenti domande. Quanto costa e chi paga l'urbanizzazione? Qual è l'influenza della domanda di alloggi sul bilancio locale? Quanto costa accogliere un abitante supplementare? Quali sono le destinazioni d'uso dei suoli più redditizie dal punto di vista fiscale? Come si ripercuotono i costi di urbanizzazione sulle imposte locali? Quali sono le principali voci relative alle entrate e alle spese dei comuni connesse con i progetti di edificazione?

L'ipotesi di fondo formulata in questo paragrafo è che, forse anche in relazione alla maggiore incisività dei tributi immobiliari, dopo l'ICI, i comuni sembrano sottovalutare l'entità e la distribuzione nel tempo dei diversi costi connessi con i processi di urbanizzazione ed in particolare quelli conseguenti all'aumento della popolazione e viceversa sopravvalutano le entrate connesse a tali processi.

Naturalmente tale ipotesi andrebbe verificata attraverso i risultati di modelli di analisi appropriati ma su questo rimandiamo al successivo paragrafo 4.3.

Ora ci riferiamo all'eventualità che un offerta incontrollata, o mal programmata, di lottizzazioni rischia di accentuare le tensioni di bilancio, o di provocare la congestione dei servizi, la riduzione delle risorse ambientali, peggiorare la qualità della vita dei residenti e d'imporre in qualche misura ai residenti "il voto con i piedi", vale a dire lo spostamento verso altri comuni per ottenere i servizi desiderati, compresi una maggiore qualità ambientale ed un livello dei prezzi inferiore. In pratica, la concorrenza tra comuni nelle destinazioni d'uso dei suoli, finalizzata all'attrazione di localizzazioni più pregiate dal punto di vista delle entrate fiscali, può determinare un uso inefficiente dei suoli edificabili, la duplicazione degli investimenti per l'infrastrutturazione del territorio, (viabilità, aree verdi e così via) ed una forte riduzione dei suoli per altre destinazioni d'uso, anche in relazione all'interdipendenza diretta con le infrastrutture della viabilità e indiretta con quelle di tipo ambientale (ad esempio i parchi). Inoltre, poiché l'espansione urbana determina l'aumento della popolazione ed impone il soddisfacimento dei bisogni dei nuovi abitanti in termini di servizi pubblici locali, ne consegue un aumento dei costi amministrativi, d'investimento in opere pubbliche, per l'adeguamento dei servizi locali e la realizzazione di nuove infrastrutture⁹.

Per queste ragioni è desiderabile che i comuni valutino, con maggiore responsabilità, oltreché i costi economici anche quelli ambientali dell'espansione urbana e che cooperino tra loro nella scelta delle destinazioni d'uso dei suoli. In particolare, va sottolineato che ogni comune non può ignorare le scelte di quelli vicini ad esempio nella scelta del mix tra aree residenziali, produttive, di conservazione ambientale, e poiché il settore immobiliare è unico e rilevante anche per l'economia locale, dovrebbe valutare in maniera approfondita gli

⁹ In uno studio recente, (Ragazzi 2007) sono stati presentati i risultati dell'analisi dello sforzo fiscale dei capoluoghi di regione (ad esclusione di Aosta, Trento e Bolzano), sulla base dei dati di bilancio di competenza per gli anni 2001 e 2003. Tale indice viene stimato come somma di tre componenti: quello relativo alle imposte, alle tariffe ed alla gestione del patrimonio. "Le differenze più rilevanti si notano tuttavia nella gestione del patrimonio che include, oltre ai proventi dei beni degli enti, anche i proventi da concessioni edilizie. Da queste due fonti i 7 comuni più ricchi ricavano in media 110 € pro capite, contro solo 32 dei 6 più poveri. Milano e Bologna ricavano dalla gestione del patrimonio il 12% di tutte le entrate correnti, Napoli e Bari appena il 2%. (...) Nella gestione del patrimonio, però, i comuni più ricchi hanno ulteriormente migliorato i ricavi, mentre i più poveri li hanno diminuiti. (...) Quasi tutti i comuni, in questi due anni hanno aumentato le spese per funzioni generali, e ridotte quelle per viabilità, trasporti e gestione del territorio.

effetti dell'espansione urbana, concentrando ad esempio le aree produttive, commerciali, o logistiche laddove l'accessibilità è maggiore, quindi teoricamente anche al di fuori del proprio territorio attraverso il ricorso a forme di pianificazione intercomunale.

Tuttavia, se i processi di urbanizzazione sono fenomeni complessi, lo è altrettanto la valutazione dei diversi tipi di costo implicati, (costi iniziali d'investimento, costi di urbanizzazione: viabilità di lottizzazione, infrastrutturazione primaria e secondaria, maggiori spese amministrative, costi ricorrenti d'esercizio, tecnici e di manutenzione, costi finanziari, per scuole primarie, per costruzioni culturali, sportive, sociali) in quanto si presentano differito nel tempo e variabili nello spazio.

Senza entrare nel merito delle modalità di rilevazioni di tali costi, ciò che sembra rilevante evidenziare qui è che i comuni, in relazione ai loro margini di manovra sui tributi locali, (comprendenti ora anche le addizionali e le compartecipazioni su tributi propri e imposte di altri livelli di governo) nell'esercizio della loro responsabilità finanziaria¹⁰devono tener presente, un doppio rischio:

- quello di aumentare le imposte per coprire i costi ricorrenti (finanziari e tecnici);
- quello di pagare il prezzo di una degradazione dell'offerta di servizi pubblici locali.

Dunque, i comuni che attraggono popolazione, attraggono anche una quota di indebitamento? Anche se è una pratica diffusa il trasferimento di alcuni costi a società di gestione dei servizi o ad altre amministrazioni pubbliche, ed attualmente è possibile fare ricorso all'addizionale comunale Irpef e alla sovrainposta all'Imposta comunale sugli immobili¹¹, la decisione di accogliere un forte aumento dell'espansione urbana, e conseguentemente della popolazione, espone i comuni al rischio indebitamento, e quindi oltre agli oneri ambientali trasferiti alle generazioni future, anche quelli finanziari rischiano di essere trasferiti ai residenti ed ai futuri abitanti sotto forma di maggiori imposte.

Del resto la trasformazione del territorio dei comuni da rurale ad urbano è sempre accompagnata da un aumento della pressione tributaria che comprende anche le tariffe dei servizi gestiti da società concessionarie, sulle quali i comuni scaricano una parte dei costi dovuti ai servizi. Circa la distribuzione dei costi complessivi di urbanizzazione sui tributi e sui contribuenti locali, (essa dipende evidentemente dal sistema di finanziamento dei comuni, nel quale una parte rilevante è rappresentata dagli oneri urbanistici e dall'ICI) va rilevato che una quota del costo totale d'urbanizzazione sarà imputato alle nuove popolazioni e alle nuove imprese insediate nei comuni che rappresentano i beneficiari diretti dello sviluppo urbano e che, almeno dal punto di vista teorico, sarebbe giustificato differenziare le aliquote della tassazione tra nuovi e vecchi residenti. (Guengant, 1993, p.103). Dal punto di vista giuridico però questa soluzione costituirebbe una discriminazione dei soggetti passivi, e posto che ai residenti (i quali possono subire una riduzione del valore immobiliare dei beni a seguito della realizzazione di nuovi edifici a destinazione residenziale, nonché dall'aumento della tassazione) non dovrebbero essere imputati gli aumenti della pressione fiscale per finanziare i costi di urbanizzazione dovuti alle maggiori spese per i nuovi residenti, dal punto di vista economico è desiderabile un aumento della tassazione di ingresso, ovvero della fiscalità urbanistica una tantum (oneri urbanistici e contributo sul costo di costruzione,) e delle aliquote ICI sulle aree edificabili per contribuire ai costi di manutenzione delle infrastrutture già realizzate.

Naturalmente un aumento del costo d'ingresso condiviso da parte di più comuni consentirebbe una riduzione delle localizzazioni che ricercano le condizioni d'entrata più vantaggiose, una migliore distribuzione della popolazione sul territorio ed infine una riduzione del consumo di suolo o almeno una diluizione nel tempo.

Per quanto riguarda il gettito fornito dall'ICI, va ricordato che esso è fonte di squilibrio in quanto varia in modo significativo in relazione alle categorie dei comuni, urbani e non urbani, rurali (si pensi a quelli con territorio a prevalente copertura forestale) a vocazione turistica, dormitorio o industriali, in relazione alla composizione del patrimonio immobiliare. La parte non abitativa del patrimonio edilizio è molto significativa, al punto che le imprese, in particolare quelle commerciali, sono il principale referente fiscale dei comuni anche perché fruiscono in misura maggiore di servizi pubblici locali (Ferri, 2000).

All'interno della parte abitativa del patrimonio edilizio la quota di gettito ICI relativa alla cosiddetta prima casa risente dell'uso delle esenzioni modulate dai comuni, ed in particolare, il gettito derivante dalle abitazioni di tipo sociale legate all'intervento pubblico, è molto esiguo anche in termini di oneri urbanistici.

In prospettiva, gli sgravi sulla prima casa in corso di definizione nella legge finanziaria per il 2008 potrebbero essere rilevanti (al limite dell'abolizione) e condurre ad una quasi abolizione dell'ICI per questa categoria di

¹⁰ Si veda Crismani 2000 per un approfondimento relativo ai principi della destinazione a fini pubblici dei tributi e della correttezza dei criteri di gestione.

¹¹ La legge finanziaria 2007 ha istituito l'imposta di scopo a favore dei comuni, destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, i quali attraverso un regolamento istitutivo possono determinare l'opera pubblica da realizzare all'interno di un elenco di tipologie. L'imposta è dovuta per un periodo massimo di 5 anni ed è determinata applicando alla base imponibile dell'ICI un'aliquota nella misura massima del 0,5 per mille. Per un'analisi del contenuto del provvedimento dal punto di vista della teoria del beneficio e le possibili applicazioni e modificazioni da parte dei comuni si consenta di rinviare a (Ferri, 2007).

immobili, ma comportare rischi di erosione della base imponibile del più importante tributo dei comuni. Molto dipenderà dalle modalità di realizzazione del provvedimento (che probabilmente avverrà con un decreto collegato alla legge finanziaria 2007).

Tre modalità sono state oggetto di dibattito:

- una prima modalità prevedeva la possibilità di recuperare una parte del mancato gettito ai comuni dando la possibilità ai comuni di inasprire l'ICI sulle abitazioni sfitte, sulle aree edificabili e sui fabbricati ad uso diverso da quello di abitazione principale, oltreché una compensazione residua con trasferimenti finanziari;
- una seconda modalità prevede la detrazione ICI dall'Irpef: in pratica l'ICI continuerebbe ad essere versata ai comuni e poi detratta dall'Irpef, in questo caso le casse dei comuni non ne soffrirebbero;
- una terza modalità prevedeva un taglio diretto con successiva compensazione ai comuni del mancato gettito aliquote standard;

Allo stato dei lavori parlamentari la seconda modalità sembra raccogliere un maggior consenso in quanto ridurrebbe il rischio contenuto nella terza modalità, vale da dire la perdita della possibilità di manovrare le aliquote di una quota rilevante e diffusa tra tutti i comuni della base imponibile ICI. Rispetto agli scopi di questo lavoro andrebbe accolta con favore la prima modalità.

Tuttavia, va rimarcato che questi interventi rappresentano un segnale contraddittorio per i rapporti finanziari tra livelli di governo, un passo indietro rispetto alla volontà di rafforzamento dell'autonomia tributaria perseguita con l'istituzione del tributo.

Tale prospettiva di riduzione dell'autonomia fiscale comporterebbe un maggiore squilibrio del gettito ICI dovuto all'aumento della competizione territoriale per l'edificazione di immobili a destinazione commerciale e produttivo sui quali i comuni conserveranno i loro margini di manovra nella fissazione delle aliquote ed un conseguente aumento del uso edificatorio di suolo agricolo. In pratica, quasi tutti i comuni possono aumentare in qualche misura il loro patrimonio abitativo, ma solo una parte di essi possono aumentare le destinazioni d'uso dei suoli pregiate dal punto di vista fiscale in relazione alla disponibilità di aree e alla loro accessibilità.

Se in generale i tributi immobiliari assicurano una base sicura di crescita alle entrate comunali, che varia come abbiamo visto in relazione alle decisioni centrali di espansione o riduzione dell'autonomia fiscale, ciò che va ribadito è che la distribuzione ineguale dello sviluppo urbanistico si riflette sui bilanci delle amministrazioni locali. Inoltre, esso, in quanto costituisce una scelta pressoché irreversibile, modifica la composizione del proprio portafoglio immobiliare, terreni agricoli, aree edificabili ed edifici a destinazione commerciale, produttiva, residenziale, ma soprattutto sulla qualità territoriale, ambientale e sul benessere dei residenti.

Anche per questa ragione i decisori politici dovrebbero valutare con maggiore attenzione e responsabilità verso le generazioni future le loro scelte di politica urbanistica e di bilancio.

3. Uso edificatorio del suolo ed agricoltura

3.1 Generalità sul problema dell'uso edificatorio dei suoli

Come è noto con l'espressione consumo di spazio generalmente si intende "l'utilizzazione di suolo agrario per l'edificazione di abitazioni, uffici e fabbriche e per la realizzazione di vie di comunicazioni, che portano alla progressiva riduzione delle aree destinate alla produzione agricola e alla conservazione delle aree forestali" (Pinna, 1995, p. 220).

In queste note, invece preferiamo utilizzare le espressioni occupazione di suolo a fini edificatori, o limitazione dell'uso edificatorio del suolo, per indicare il cattivo ed inefficiente uso di una risorsa non riproducibile in presenza di alternative disponibili, fermo restando che il "consumo" quantitativo deriva dal cambio di destinazione d'uso da agricolo ad edificabile, mentre il "consumo" qualitativo del suolo deriva dalle degradazioni imputabili ad pratiche dell'agricoltura.

Posto che il problema della riduzione dell'uso edificatorio del suolo si pone anche in assenza di aumento demografico, non ci soffermeremo nella quantificazione del fenomeno, ma cercheremo di individuare politiche ed azioni per limitarne lo spreco tenendo presente la distinzione tra "consumo" quantitativo (ad esempio in termini di consumo ha/anno) e qualitativo (ad esempio in termini di inquinamenti derivanti dall'agricoltura) e faremo riferimento prevalentemente al secondo.

Nel tentativo di individuare azioni, politiche, modificazioni delle politiche fiscali locali finalizzate alla riduzione dell'uso edificatorio del suolo e alla conservazione degli spazi ineditati faremo riferimento a tre categorie principali di "consumo":

- quello quantitativo derivante dall'uso edificatorio, quando ad esempio all'interno delle aree urbane e perurbane esistono ancora aree di completamento;
- quello quantitativo derivante dalla pianificazione di insediamenti produttivi e dalla localizzazione delle infrastrutture di trasporto lineari e puntuali, che incidono sulla crescita insediativa a livello sovracomunale, sulla mobilità anche residenziale della popolazione e sottraggono superfici all'attività agricola;
- quello qualitativo indotto dall'agricoltura intensiva caratterizzata da un'elevata produttività unitaria, un massiccio impiego di capitali, di prodotti chimici, dalla monocoltura e da notevole distanza tra luogo di produzione e di consumo che degrada ed inquina il suolo e l'ambiente.

Con riferimento a queste categorie, per conseguire una limitazione dell'uso edificatorio del suolo agricolo sembrano necessarie:

- una più attenta valutazione delle trasformazioni d'uso dei suoli e delle relative conseguenze attraverso una migliore giustificazione dal punto di vista urbanistico e territoriale¹² con particolare riferimento alle aree periurbane nelle quali potrebbero essere utilizzati criteri più restrittivi improntati alla difesa della qualità ambientale;

- una presa di coscienza collettiva della finitezza e irrecuperabilità dei suoli agroforestali, almeno alla scala della durata della vita umana, e quindi della necessità di mantenere una quota di territorio destinata all'attività agricola, non rivolta solo a finalità produttive ma anche ad amenità, valori ambientali e paesaggistici.

In altre parole, non va preclusa la possibilità che, le politiche di sviluppo locale, in quanto agiscono su un'area circoscritta e sono (o dovrebbero essere) rivolte al benessere economico dei residenti e alla qualità della loro vita, debbano essere considerate da parte di un comune sotto il profilo della limitazione dell'espansione edilizia, la valorizzazione dell'agricoltura di qualità e la protezione dell'ambiente, evitando cioè di "farsi assorbire dal comune vicino".

Considerato che lo sviluppo economico e sociale e la qualità dell'ambiente non sono antagonisti, se assumiamo una prospettiva che tiene in considerazione il benessere dei residenti e la tutela degli interessi delle generazioni future, allora lo spreco di risorse non riproducibili è inaccettabile dal punto di vista etico, può essere giustificata la scelta di riduzione del consumo, la sottrazione di una quota di terreni agricoli al mercato e l'imputazione dei costi agli attuali beneficiari per evitare la dilapidazione del territorio e dell'ambiente.

3.2 Il ruolo dell'agricoltura: da interesse soccombente a protagonista nella difesa dei suoli?

Per molto tempo l'agricoltura è stata considerata residuale dal punto di vista economico, il mondo rurale è stato contrapposto alla modernità ed ha subito prima processi di trasformazione generati dal trasferimento della popolazione e della residenza dalle aree agricole alle città e successivamente di trasformazione del territorio attraverso il progressivo insediamento di funzioni extra agricole (industrie, residenze, centri commerciali e poli logistici) nelle campagne.

Questi fenomeni di deruralizzazione e di rururbanizzazione manifestano i suoli incisivi effetti anche in termini del cosiddetto uso edificatorio di suolo agricolo nelle aree periurbane, che come osservato da Camagni, (1994, p. 14).

" (...) si trovano ad essere il contesto più fragile, (...) la produttività di un loro sfruttamento agricolo risulta sempre inferiore alla valorizzazione dei loro servizi in caso di urbanizzazione. (...) Per contro, il ruolo che queste aree svolgono, e che potrebbero svolgere in modo ancora più efficace, è un ruolo di equilibrio dell'ecosistema complessivo: la produzione di valori ambientali a vantaggio dell'intera popolazione metropolitana".

Tra gli interessi in gioco in tali aree, la concorrenza tra uso agricolo e uso urbano si risolve nella maggior parte dei casi a favore del secondo e l'agricoltura è destinata inevitabilmente a soccombere di fronte all'estensione e alla diluizione delle città. In altre parole possiamo dire che "lo spazio urbano divora quello rurale come le tarme la lana", e quindi si rende necessaria la scelta di una prospettiva che assuma come prioritaria la perennità di alcune aree agricole e per conseguire questo obiettivo

" (...) la società intera deve riconoscere a queste aree un valore che va al di là della capitalizzazione di un reddito agrario potenziale, in quanto queste aree sono produttrici di esternalità e di beni pubblici assai concreti per l'intera collettività urbana". Camagni, 1994, p. 14). "

In questa direzione di valorizzazione delle risorse territoriali, prima di approntare strumenti d'azione, sui quali diremo in seguito, occorre approfondire brevemente il ruolo dell'agricoltura a partire dal fatto che, a differenza ad esempio di quello immobiliare, è un settore economico contemporaneamente esposto a decisioni globali e locali: quelle internazionali che riguardano il regime di commercializzazione dei prodotti e dei prezzi, quelle europee dove si definiscono le strategie e gli interventi della politica comunitaria, quelle nazionali e regionali, le quali però sostanzialmente si limitano ad attuare le politiche comunitarie dalle quali provengono sovvenzioni.

A livello locale invece si decidono le destinazioni d'uso dei suoli e le politiche territoriali, anche se recentemente va registrata la crescita delle politiche territoriali europee e le prime iniziative in materia di regolazione d'uso dei suoli.¹³ Senza soffermarci su questi aspetti, ci limitiamo però ad evidenziare il

¹² Secondo Mazza ... Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione..p. 17) i criteri generali per giustificare le

trasformazioni d'uso dei suoli sono i seguenti:

1. congruenza dei rapporti tra densità di attività e qualità della mobilità;
2. congruenza nelle dotazioni necessarie di attrezzature e servizi pubblici per garantire accessibilità e fruibilità;
3. congruenza dei rapporti tra spazi coperti e spazi aperti pubblici e privati.
4. congruenza tra densità e qualità territoriale (valutazione delle conseguenze attese sui caratteri sociali e fisici dell'area di trasformazione e del suo contesto).

paradosso che le politiche di sostegno finanziario del settore sono attivate pressochè solamente dal livello comunitario e non anche da quello locale dove si manifestano gli effetti dell'attività agricola.

In presenza di due modelli principali di agricoltura, un primo fatto di piccoli proprietari con un reddito basso, ed un secondo fatto di grandi aziende agro industriali, interessate più ai mercati internazionali rispetto alle finalità di produzione di valori ambientali, occorre sostenere la creazione di aziende di medie dimensioni, dell'ordine di 5-20 ettari, per favorire lo svolgimento di compiti non solo produttivi, ma di manutenzione del territorio, salvaguardia dell'ambiente naturale e supporto al turismo rurale per aumentare la quota di reddito extra agricolo. A tal fine è necessaria la creazione di una logica di solidarietà territoriale e di governo unitario del territorio che eviti gli effetti inattesi e divergenti delle politiche (ad esempio, tra misure di banalizzazione dell'uso del suolo (introdotte dalle politiche europee di abbandono del terreno coltivabile e di valorizzazione) e riduca la contrapposizione tra città e campagna in quanto la domanda di ambiente che si manifesta dall'urbano non può essere soddisfatta al suo interno.

Dunque, per trasformare il ruolo dell'agricoltura nelle aree periurbane da soccombente a protagonista occorre mantenere la disponibilità di suoli agricoli, sovvenzionare ed integrare i redditi derivanti dall'attività agricola a condizione però che quest'ultima:

- utilizzi sistemi colturali che riducano al minimo le esternalità negative derivanti dall'uso di pesticidi;
- minimizzi la compromissione qualitativa dei suoli imputabile alla monocoltura;
- svolga una funzione ambientale per un congruo numero di anni e massimizzi la produzione di esternalità positive (amenità, costruzione del paesaggio con siepi, filari di alberi, ecc.)

L'introduzione di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle comunitarie o regionali a favore di un'agricoltura di qualità, provenienti dai governi locali appare giustificabile in quanto sono le popolazioni residenti quelle beneficiarie dell'aumento della qualità ambientale. Naturalmente la realizzazione di questa prospettiva d'azione risulterebbe molto agevolata dalla presenza di disponibilità a pagare da parte della popolazione residente, sottoforma di accettazione di un lieve incremento della pressione fiscale, per conseguire questo obiettivo.

Se all'agricoltura possiamo affidare il ruolo di riduzione della degradazione qualitativa del suolo, sostenendola con incentivi e sovvenzioni aggiuntive rispetto a quelle comunitarie e regionali, contemporaneamente dobbiamo affidare alla pianificazione del territorio la riduzione quantitativa dell'uso edificatorio del suolo agricolo.

Dal punto di vista ambientale, quest'ultima opzione, per quanto perseguibile non sembra sufficiente in presenza di un forte scarto tra il valore d'uso dei suoli agricoli e quello potenzialmente edificabile, e per questa ragione un uso qualitativo durevole del suolo da parte dell'attività agricole richiede investimenti privati di lungo periodo e azioni di sostegno finanziario.

Tuttavia non va sottovalutato il fatto che l'agricoltura stessa può svolgere un ruolo positivo nella riduzione della prima fattispecie di uso inefficiente dei suoli, quello per uso abitativo, mettendo a disposizione la propria quota di patrimonio abitativo, notoriamente sottoutilizzato, specialmente nelle aziende di grandi dimensioni.

4. Il contributo delle politiche economiche e fiscali per la limitazione dell'uso edificatorio dei suoli

4.1 Linee guida per limitare l'uso edificatorio del suolo

Secondo la letteratura economica in generale l'andamento demografico del centro e della periferia determina il ciclo di vita delle città, mentre la deconcentrazione delle attività economiche e il declino urbano dipendono dalla combinazione del declino demografico, dalla riduzione del peso delle economie di agglomerazione e da alcuni mutamenti strutturali dell'economia. Oltre all'aumento demografico, i processi di espansione residenziale sono alimentati dall'aumento del livello del reddito e dal tenore di vita, dalla diminuzione dei costi di trasporto che riduce le distanze e permette di abitare più lontano dal centro città.

Come osservato da Cavailhès, (2004, p. 177) nello spazio periurbano una quota significativa della popolazione è pendolare verso la città dal punto di vista del lavoro e del reddito e verso la campagna per il quadro di vita.

¹³ Ricordiamo la Direttiva Habitat 92/43C.E.E., emanata dalla Comunità europea il 21 maggio 1992 con lo scopo di salvare la biodiversità, che prevede l'istituzione di una serie di siti da proteggere denominati o classificati di importanza comunitaria (S.I.C.) e zone speciali di conservazione (Z.P.S.) destinate a far parte di una rete ecologica comunitaria denominata Natura 2000. L'Italia ha dato attuazione a tale Direttiva con D.P.R. 8 settembre 1997, modificato con D.P.R. n. 12 del marzo 2003. Si tratta di un primo e circoscritto intervento comunitario in materia di regolazione dell'uso dei suoli, nel nostro paese dovrebbe portare all'individuazione di circa 2500 S.I.C., che implica il ricorso alla valutazione di incidenza per la realizzazione di opere pubbliche in queste aree, ed in caso questa risulti negativa, la definizione di misure compensative di risarcimento del danno ambientale per l'esecuzione di tali opere.

E' dunque uno spazio vissuto misto, ospita residenze, attività produttive ed agricole, conteso tra numerosi usi e nel quale si confrontano attori e interessi economici e finanziari molto diversi tra loro e all'interno del quale si generano esternalità e costi sociali.

Anche nelle aree periurbane le scelte di zoonizzazione del territorio oltre a disegnare confini, assegnare valori e, come abbiamo cercato di evidenziare in precedenza, influenzano le entrate e le spese dei governi locali attraverso la modificazione delle basi imponibili dei tributi immobiliari.

La presenza di decisioni interdipendenti e di esternalità nelle scelte relative alle destinazioni d'uso dei suoli possono provocare lo sfruttamento dell'espansione edilizia per le esigenze di bilancio dei comuni ed in particolare un peggioramento della qualità territoriale nel territorio in cui l'urbanizzazione non è prevalente¹⁴.

Vista la complessità delle interazioni tra le politiche territoriali e quelle non territoriali al centro delle quali si pone il problema della riduzione del consumo dei suoli agricoli, l'azione pubblica locale dovrà assumere una prospettiva di sostenibilità e agire su più fronti, dosando opportunamente di volta in volta, interventi di tipo normativo per contrastare il fenomeno e incentivanti per indirizzare e dare segnali al mercato, oltre a utilizzare la modulazione delle imposte locali e la necessaria ricerca di una maggiore coerenza dell'azione territoriale dei governi locali. Le principali linee guida da seguire sono le seguenti:

- perseguire uno sviluppo locale durevole anche attraverso la moderazione dell'espansione edilizia, la valorizzazione dell'agricoltura di qualità, in una parola governare i processi di "assorbimento" del territorio e contrastare il traboccamento dell'espansione dei comuni contermini;
- assumere nei processi decisionali relativi alle trasformazioni territoriali un l'orizzonte temporale almeno maggiore di quello dell'agenda politico elettorale dei governi locali oramai personalizzati;
 - limitare la competizione tra territori e porre al centro dell'azione di governo l'equità territoriale nell'assegnazione delle destinazioni d'uso dei suoli, definendone alcune a livello sovracomunale con l'eventuale redistribuzione di risorse naturali e finanziarie;
 - ridurre gli squilibri tra le aree avvantaggiate dalle scelte di pianificazione (ricche di popolazione e di basi imponibili, servizi, e povere di risorse naturali) e quelle svantaggiate (povere di basi imponibili, popolazioni e servizi e ma ricche di risorse naturali) che si riflettono nei bilanci.
- favorire la diversificazione del portafoglio delle basi imponibili dei comuni, aumentare e le circoscrizioni di prelievo fiscale e la condivisione del gettito dell'imposte locale per ridurre i rischi di bilancio per l'eventualità di crisi fiscali collegate alle delocalizzazioni delle attività produttive o dall'andamento del mercato immobiliare;
- attivare meccanismi d'incentivazione finanziaria e fiscale dei comportamenti di lungo periodo ambientalmente sostenibili degli attori privati, utilizzano le risorse reperibili dall'istituzione di imposte di scopo e misure di fiscalità ambientale;
- sostenere l'agricoltura di qualità attraverso lo stanziamento di risorse locali aggiuntive rispetto a quelle messe a disposizione dalla politica agricola comunitaria e dalle Agenzie per le erogazioni in agricoltura (AGREA), ma condizionate ad azioni di conservazione e miglioramento ambientale, ed inoltre incentivando l'immissione sul mercato immobiliare del patrimonio abitativo rurale o ex rurale favorendo il cambio di destinazione d'uso;
- attivare una politica fondiaria pubblica per l'acquisto di terreni e la costituzione di riserve fondiaria da finanziare con imposte locali addizionali e di scopo;
- disincentivare la destinazione dei terreni agricoli ad aree edificabili;
- attivare forme di compensazione ambientale e finanziaria nella territorializzazione delle infrastrutture;
- applicare modelli di perequazione territoriale e di compensazione finanziaria intercomunale nella pianificazione di ambiti produttivi;

Da questa sintetica presentazione delle principali linee guida per un'azione pubblica locale che intenda assumere come prioritario la limitazione dell'uso edificatorio del suolo, emerge che non mancano gli strumenti per l'azione, ma probabilmente la volontà politica di assumere questa responsabilità in una prospettiva di lungo periodo, di iscrivere nell'agenda locale questi temi e problemi e di costruire una strategia e soprattutto le alleanze necessarie e per realizzarla ridistribuendo i vantaggi e gli svantaggi tra gli attori in gioco.

In presenza di processi di differenziazione competitiva tra territori, particolarmente significativi nei territori periurbani, come osservato da Rullani (1998, p. 21), contano soprattutto due cose:

- la capacità di regolazione e mobilitazione che le istituzioni riescono ad avere nei confronti delle forze produttive locali ed esterne;
- il senso di identità che permette ad una popolazione di persone e di imprese insediata su un territorio di riconoscersi come attore collettivo e di agire per affrontare i problemi che via via nascono nel sistema locale;

A ben vedere la presenza di queste due condizioni costituisce il presupposto per l'utilizzo degli strumenti sopraelencati più appropriati nelle diverse situazioni. Inoltre, va osservato che il divario tra la redditività dell'uso agricolo del terreno rispetto ad altri usi, pone un problema più ampio rispetto a quello trattabile dal punto di vista economico con l'uso di incentivi e disincentivi. Ci riferiamo al fatto che, di fronte agli interessi

¹⁴ In entrambi questi territori il perseguimento della qualità territoriale dipende anche dall'efficienza dei sistemi di mobilità utilizzati.

immobiliari, ed alle difficoltà di attivazione di una politica di contenimento del uso edificatorio del suolo o di gestione di una riserva fondiaria, in presenza di una probabile perdita di consenso collegata all' aumento la tassazione locale per finanziare l'acquisizione, potrebbe risultare determinante associare all'approccio normativo della pianificazione ed a quello economico degli incentivi e disincentivi finanziari, il modello, storicamente fondato e diffuso in molti contesti rurali, della proprietà collettiva e delle pratiche degli usi civici per la gestione delle risorse forestali. Tale modello implica la mobilitazione collettiva, assicura il controllo sociale e garantisce la conservazione dei beni ambientali, oltrechè la riduzione del consenso all'espansione.

4.2 Le possibilità di manovra offerte dalla finanza locale

Come abbiamo cercato di evidenziare in precedenza nel governo decentralizzato del territorio, il consumo di suolo agricolo a fini edificatori risulta alimentato dal processo espansione urbana che a sua volta alimenta la spesa pubblica locale. Dal punto di vista teorico una efficace distribuzione spaziale dei residenti (e delle imprese) può essere conseguita mediante la tassazione dei nuovi residenti al livello dei costi marginali d'urbanizzazione di congestione provocati al governo locale dalla loro decisione di insediamento (Guengant e Gilbert, 2003, p. 58).

Dunque alle nuove imprese ed ai nuovi residenti occorrerebbe chiedere un contributo più ampio degli oneri urbanistici, comprensivo di tutti i nuovi costi generati e di una quota per i servizi già in essere. Vista l'impossibilità giuridica dell'istituzione di una tassazione a copertura delle spese totali d'urbanizzazione imputabili ai nuovi residenti, tipo diritto d'entrata, oppure di una tassa speciale locale d'infratrutturazione, o in alternativa l'istituzione di un addizionale o di una sovrainposta a tributi esistenti, in pratica possiamo utilizzare solamente l'applicazione di una forma molto indebolita di tale forma di tassazione teorica, ovvero il ricorso all'inasprimento degli oneri di urbanizzazione primaria.

Tuttavia, i governi locali possono cercare di modificare la domanda di suoli edificabili, oltrechè una più attenta valutazione delle politiche di sviluppo locale e dei loro impatti edificatori, agendo sulla leva fiscale per ottenere la modificazione delle preferenze insediative degli investitori. Con l'utilizzo della differenziazione delle aliquote e della modulazione degli incentivi e disincentivi sui tributi esistenti essi possono modificare gli interessi in gioco, di breve e lungo periodo, ed evitare che tutti gli attori economici¹⁵ coinvolti nel processo di edificazione abbiano vantaggi dal consumo di suolo edificatorio.

La logica di fondo dell'azione incentivante/disincentivante dovrebbe essere quella di dare segnali al mercato dei terreni, delle aree edificabili e degli edifici modificando in qualche misura le convenienze degli attori economici, privilegiando non la tassazione del possesso ma dell'uso del suolo, giustificabile perché l'alcune fattispecie di questo ultimo possono comportare un costo sociale ed ambientale. Tale azione può svolgersi attraverso diverse modalità di esenzioni fiscali permanenti o temporanee, finalizzate al mantenimento dei suoli agricoli e l'esercizio dell'agricoltura di qualità, relative alla fiscalità urbanistica ed ai tributi locali esistenti o con modifiche al loro ordinamento. Ci riferiamo in particolare alle seguenti misure:

- aumento o riduzione degli oneri urbanistici per le categorie di interventi di trasformazione in relazione al consumo o alla riduzione del consumo di suolo agricolo e quindi in modo differenziato tra i comuni urbani e metropolitani, e quelli rurali, di montagna, e turistici, tenendo conto dei rapporti tra densità della popolazione e del costruito e dei principali indicatori dell'andamento della finanza locale;
- adozione di agevolazioni fiscali per i cambi di destinazione d'uso degli edifici senza aumento del carico urbanistico, o delle aree edificabili o già edificate e dimesse.
- riduzione delle aliquote ICI ed esenzioni per i terreni agricoli di alta qualità ambientale e paesaggistica.¹⁶
- riduzioni delle aliquote ICI delle aree edificabili per chi si impegna a non edificare per X anni e di quelle sui terreni agricoli per chi mantiene la destinazione agricola ed adotta i disciplinari dell'agricoltura biologica e biodinamica;

Si tratta di concedere benefici a fronte di una restrizione dei diritti d'uso dei suoli per un certo periodo, di mantenere un collegamento tra prelievo e spesa e di far ricorso a forme di tassazioni innovative ed alla differenziazione delle aliquote dei tributi non urbanistici esistenti, con finalità ambientali e utilizzare il maggior

¹⁵ Proprietari di suoli agricoli, piccoli e grandi proprietari fondiari urbani pubblici (la proprietà fondiaria istituzionale, Enel, Ferrovie dello Stato, ecc.) e privati e le proprietà di organismi finanziari (banche, assicurazioni, società immobiliari)

¹⁶ In Francia a partire dal 1993 le proprietà non costruite classificate nelle categorie da 1 a 6 (terreni, frutteti, vigne, boschi e lande) 8 (laghi e stagni) e 9 (giardini) sono esonerati dalla tassa fondiaria sulle proprietà non costruite, mentre in Italia alcuni comuni disciplinano l'imposizione con particolari modalità. Ad esempio nel 1999 il Comune di san Pietro in Casale, ha deliberato un aliquota ICI del 4,5 per mille per i terreni agricoli sui quali viene realizzato un intervento di riequilibrio ecologico (agevolazione per 5 anni a decorrere dall'anno di realizzazione dell'intervento (Ferri, 200).

gettito al settore ambientale per finanziare specifici progetti di manutenzione del territorio (Petretto, 2003, p.32).

Con riferimento alla differenziazione delle aliquote dell'IRAP, sulla base dell'intervento della Regione si potrebbero differenziare le aliquote a favore dei settori economici che manifestano comportamenti ambientali virtuosi. Rispetto ai nostri obiettivi, per il settore dell'agricoltura a avvantaggiare chi impiega tecniche produttive pulite (coltivazioni biologiche e biodinamiche) e penalizzare quelle di monocoltura.

Per quanto riguarda la differenziazione delle aliquote ICI sui fabbricati (Ferri, 2000), essa dovrebbe premiare quelli derivanti da cambi di destinazione d'uso senza aumento del carico urbanistico, le tipologie edilizie e costruttive coerenti con criteri di salvaguardia dell'ambiente, (ad esempio nel caso disponga di garage interrati) che riducono il consumo qualitativo e quantitativo di suolo agricolo e simmetricamente o far pagare aliquote più elevate per le tipologie che consumano più suolo

In particolare, con riferimento all'imposta di scopo a favore dei comuni contenuta nella finanziaria 2007, in forma di sovrapposta alla base imponibile dell'Ici (Ferri, 2007) va sottolineato che attualmente i comuni dispongono di un ulteriore e significativo margine di manovra tale da poter essere utilizzato anche per ridurre l'uso di suolo agricolo. Vediamo perchè e come.

I comuni possono agire su due leve:

- aumentare le aree edificabili e le nuove edificazioni, in relazione alle proprie caratteristiche territoriali, alle dinamiche del mercato immobiliare e alle norme della pianificazione urbanistica quantomeno a livello comunale;

- agire sulla regolazione del tributo intervenendo in tutte le sue fasi.

In definitiva, di fronte all'esigenza di massimizzare il gettito ICI, sulla base della disponibilità di una risorsa scarsa qual è il suolo edificabile, si potrebbero individuare due gruppi di Comuni:

- quelli che possono di fatto aumentare la base imponibile e, quindi, conseguire un aumento del gettito fiscale anche senza istituire la sovrapposta di scopo;

- quelli che, di fronte all'impossibilità di aumentare la base imponibile con nuove edificazioni ed aree edificabili (o di farlo solo marginalmente con cambi di destinazione d'uso o la revisione delle rendite catastali), possono conseguire un aumento di gettito solo manovrando le aliquote dell'imposta e della sovrapposta comunale sugli immobili.

I primi potranno avere un incremento di gettito fiscale moderando le aliquote e senza avere vincoli sul lato della spesa di investimento in opere pubbliche, mentre i secondi potranno solo scegliere di modulare le aliquote dell'imposta e della sovrapposta. Nel caso di applicazione della sovrapposta, l'incremento del gettito fiscale ottenuto sarà vincolato alla realizzazione di opere pubbliche previste dal comma 149. Dal punto di vista dell'efficienza della spesa pubblica locale, il vincolo di destinazione va accolto con favore, ma rispetto ai nostri scopi fa osservare che si limita alla manutenzione del patrimonio pubblico costruito.

Ora, attraverso una modificazione della normativa statale, oltre alle due categorie di opere indicate nel comma 149 di tipo puntuale¹⁷ e a rete¹⁸, si potrebbe introdurre una terza categoria di opere, quella di riduzione del consumo di suolo agricolo e destinare il gettito ad interventi di tipo ambientale o alla costituzione di riserve fondiari.

Allora in presenza della modificazione del tributo indicata, si potrebbe individuare un terzo gruppo di comuni, quelli che potrebbero conseguire un aumento del gettito senza aumentare il consumo di suolo ed il carico

¹⁷ Rientrano in questa categoria le opere indicate nel comma 149 lettera *d*) di risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini; *f*) di restauro; *g*) di conservazione dei beni artistici e architettonici, *h*) relative ai nuovi spazi per eventi e attività culturali, allestimenti museali e biblioteche; *i*) di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica (tutte generalmente localizzate/localizzabili nelle aree centrali dei comuni), *e*) le opere di realizzazione di parcheggi pubblici e *c*) le opere particolarmente significative di arredo urbano e di maggior decoro dei luoghi (entrambe generalmente localizzate/localizzabili nelle aree periferiche dei comuni);

¹⁸ fanno parte di questa categoria le opere indicate nel comma 149 lettera *a*) per il trasporto pubblico urbano; e lettera *b*) le opere viarie, con l'esclusione della manutenzione straordinaria e ordinaria delle opere esistenti, generalmente localizzabili nelle aree periferiche.

urbanistico, e disporre di maggiori entrate vincolate all'attuazione di politiche di riduzione del consumo di suolo a vantaggio dei residenti.

Questa forma di adattamento dell'imposta appare giustificata, oltretutto per vantaggio che ne deriverebbe per i residenti, più di quanto non lo sia la distinzione dell'immobile a prima o seconda casa del proprietario.

Analogamente, ma a normativa invariata, nulla osta che una quota del gettito dell'eventuale applicazione dell'addizionale Irpef sia usata per comprare aree agricole da sottrarre al mercato, in questo caso serve solo coraggio non nuove norme.

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

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

Così avviene da tempo negli Stati Uniti dove i problemi della dispersione insediativa delle città e quello delle destinazioni d'uso del suolo sono tradizionalmente le principali questioni di dibattito pubblico nelle elezioni locali e dove lo Stato del New Jersey ha acquistato 400 000 ettari nel 1998 (circa il 20% della superficie dello Stato) per sottrarlo all'urbanizzazione finanziando la spesa con nuove imposte approvate da un referendum locale (Cavallès, 2004, p. 160) ed in Francia dove l'azione fondiaria è considerata una finalità dell'azione pubblica e le Istituzioni fondiarie pubbliche (EPF)¹⁹ costituiscono il principale strumento d'azione fondiaria per le acquisizioni necessarie alla costruzione di alloggi o di infrastrutture evitando lo "sparpagliamento" urbano. Tornando all'Italia, proprio l'assenza di esperienze significative in questa direzione potrebbe indurre ad utilizzare anche nel nostro paese le risorse provenienti dalle addizionali e le sovrimposte sopra indicate per acquistare aree e sottrarle al consumo di suolo agricolo.

La perequazione territoriale

In generale per risolvere i problemi generati dalla concorrenza fiscale gli Stati o le Regioni stipulano tra loro accordi cooperativi per la definizione della base imponibile e delle aliquote da applicare, oppure accordi di compartecipazione alle imposte locali e definiscono le modalità di restituzione del gettito sulla base di criteri di equità e della valutazione delle esternalità, ovvero applicano meccanismi di perequazione finanziaria.

Ciò è vero per la concorrenza fiscale tra stati o regioni, può esserlo anche ma anche per le grandi aree economiche. Rispetto all'esigenza di favorire l'introduzione a livello sovracomunale di meccanismi negoziali finalizzati ad una razionale gestione dei processi di diffusione insediativa, e quindi alla riduzione dell'uso di suolo agricolo, le esperienze di perequazione territoriale realizzate in Emilia Romagna (Bruzzo e Fallaci, 2003; Bruzzo e Zimmer 2006) evidenziano che è uno strumento efficace per ridurre la concorrenza tra territori e favorire la compensazione finanziaria.

Con riferimento al caso del polo produttivo San Carlo in provincia di Bologna (Bruzzo e Zimmer 2006) il modello utilizzato effettua un bilancio analitico degli effetti sui bilanci dei Comuni e delle altre Amministrazioni pubbliche coinvolte e distingue tra effetti diretti (entrate e uscite direttamente collegate all'insediamento produttivo), indiretti (entrate e uscite derivanti dall'esistenza nel tempo dell'ambito produttivo e dalle attività ivi svolte) e indotti (maggiori entrate e uscite legate alla maggiore popolazione residente indotta dalle nuove attività produttive e analizza le variazioni nelle diverse fasi di vita del progetto. (Si rimanda all'appendice una presentazione sintetica). I comuni coinvolti sono 4 di cui due sono interessati al completamento e l'espansione produttiva di superfici già fabbricabili, mentre gli altri due saranno interessati all'espansione residenziale in aree attualmente agricole. Il modello prevede inoltre all'attivazione o meno di un fondo di perequazione tra i comuni.

¹⁹ La legge relativa alla Solidarietà ed al rinnovamento urbano del 13 dicembre 2000, ha riproposto e ridefinito le istituzioni pubbliche fondiarie (EPF) nella versione locale o statale. L'art. 28 offre un nuovo quadro giuridico agli EPF locali e introduce come membro di diritto le Istituzioni della cooperazione intercomunale competenti simultaneamente in materia urbanistica senza escludere le regioni ed i dipartimenti. Sono dotati di autonomia finanziaria e fiscale in quanto possono istituire la Tassa speciale d'infrastrutturazione (TSE) una addizionale non obbligatoria alle quattro tasse dirette locali, (tassa professionale, tassa fondiaria sulle proprietà costruite e non costruite, tassa d'abitazione).

Come sostenuto in Bruzzo e Zimmer (2006, p. 80) posto che “l’espansione produttiva (che è quella che fornisce maggiori risorse ai bilanci comunali) non è consentita a tutti i comuni per vari motivi, tra cui quelli sostenibilità territoriale e ambientale” e che questa scelta comporterebbe problemi di equità, la localizzazione dell’ambito produttivo in un comune o in altro può diventare indifferente in presenza di un accordo territoriale che stabilisca :

- che le maggiori risorse che affluirebbero nelle casse dei Comuni in cui è permessa l’espansione vengano invece convogliate in un fondo comune;
 - che la distribuzione delle risorse del fondo tra i comuni coinvolti debba avvenire secondo un criterio oggettivo, ad esempio in base alla maggiore popolazione residente;
- In particolare, gli autori evidenziano che l’aumento della popolazione residente rischia di mandare in crisi i bilanci comunali.

4.4 La compensazione ambientale e finanziaria per la realizzazione delle infrastrutture

Se assumiamo la pianificazione del territorio come giustizia distributiva, vale a dire come attività pubblica che assegna vantaggi e svantaggi, valori e risorse (in particolare mediate la zonizzazione degli usi del suolo attribuisce diritti di espansione o esclusioni) e determina anche discriminazioni tra comuni (dovute alle scelte di localizzazione di servizi collettivi, infrastrutture, aree produttive e così via) allora per ragioni di equità, si rende necessaria la costruzione di meccanismi di compensazione degli interessi discriminati.²⁰

I problemi della compensazione sono diventati più incisivi in seguito all’aumento dell’autonomia fiscale dei comuni in quanto, come detto sopra, nel cambio di destinazione d’uso dei suoli da agricolo a edificatorio si producono le basi imponibili della finanza locale. Tuttavia l’assunzione negli strumenti urbanistici e nelle pratiche di pianificazione di un principio di compensazione tra gli interessi pubblici (anche di diversi livelli di governo) discriminati o soccombenti ha registrato più di una difficoltà.

Su questi temi e problemi la legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 ha introdotto significative innovazioni per il governo del territorio di particolare interesse per le questioni relative alla compensazione/perequazione territoriale con particolare riferimento agli interventi infrastrutturali.

Con riferimento al PTR l’art. 19 lettera C1 della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 sono previste:

“forme di compensazione economico-finanziaria a favore degli enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo, nonché modalità di compensazione ambientale per interventi che determinano impatti rilevanti sul territorio anche in comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi; a tal fine la Regione si avvale di fondi propri o indica le modalità per suddividere solidalmente tra gli enti locali, in rapporto alle differenti potenzialità di sviluppo e ai vincoli di sostenibilità derivanti a ciascuno dai contenuti della programmazione regionale, i vantaggi e gli oneri conseguenti;”

In particolare per quanto riguarda le infrastrutture va sottolineato che la legge in parola precisa che le previsioni del PTR riguardano (art. 20 comma. 4):

- la realizzazione di prioritarie infrastrutture e di interventi di potenziamento ed adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema di mobilità;
- l’individuazione dei principali poli di sviluppo regionale e delle zone di preservazione e salvaguardia;

Come è noto la realizzazione delle infrastrutture (puntuali, porti ed aeroporti e lineari, autostrade, TAV, linee ferroviarie, strade) produce benefici diffusi (miglioramento dell’accessibilità, riduzione della congestione e del costo generalizzato del trasporto, dei tempi di percorrenza, della mortalità per incidenti) e costi concentrati, di tipo ambientale (consumo di suolo, inquinamento atmosferico, inquinamento acustico, vibrazioni, inquinamento visivo, stoccaggio di materiale di scavo e così via), esclusione e separazione dei territori attraversati.

Tra i principali effetti della localizzazione delle infrastrutture, (Ferri, 2006) tra quelli territoriali possiamo ricordare, la concentrazione delle attività nei punti di accesso all’infrastruttura, l’uso edificatorio del suolo per la sede stradale e per le nuove edificazioni attratte, l’uso del territorio per interessi e funzioni sovralocali e la limitazione o esclusione di altri usi del suolo (inibizione allo sviluppo) che complessivamente riducono il suolo agricolo disponibile, ma in maniera differenziata tra i comuni nodo ed i comuni di prima fascia e quelli esterni

²⁰ Come sostiene Mazza (1999 p. 15) “il programma collettivo della comunità locale può essere in contraddizione con il programma dell’area metropolitana, o regionale. Cioè un piccolo comune deve subire l’espansione industriale di quello vicino più grande o di quello capoluogo che in forte sviluppo ma con un territorio insufficiente è costretto ad espandersi fuori? Cioè ancora un comune agricolo può restare tale? Aumentare le residenze senza diventare un sobborgo industriale?”

L'ipotesi principale formulata è che la strutturazione del territorio determinata dalle infrastrutture tende a polarizzare l'attrazione di nuovi insediamenti in relazione ai punti di accesso all'infrastruttura dove si concentrerà l'uso del suolo edificatorio per la costruzione dell'infrastruttura, l'aumento della popolazione e dell'edificazione e ad escludere altri territori che potranno subire di fatto un'inibizione allo sviluppo.

L'obiettivo del modello non è solo di determinare chi perde e chi guadagna dalla realizzazione in un certo territorio di un'infrastruttura, compensare i danni e gli svantaggi subiti (riduzione della distanza tra chi guadagna e chi perde), ma di anticipare l'eventuale degradazione della salute finanziaria e fiscale delle Amministrazioni coinvolte ed affinché non attivino la competizione territoriale fiscale per l'uso del suolo agricolo. Anche per questo è necessario procedere alla compensazione finanziaria ad esempio sottoforma di ristoro per le aree che resteranno inedificate nei diversi comuni coinvolti.

Dunque anche nel caso della localizzazione delle infrastrutture, quando l'uso edificatorio del suolo di un comune incide anche su altri comuni occorre favorire scelte localizzative condivise e non concorrenziali tra i comuni e costruire meccanismi di compensazione finanziaria adeguati affinché quelli che subiscono un mancato gettito non siano indotti a svendere il proprio territorio evitando la generalizzazione delle aree produttive nelle aree rurali.

Va ricordato però che se da un lato la compensazione non deve lasciare senza giusto ristoro i Comuni penalizzati, occorre evitare anche la possibilità che i Comuni con una inibizione totale allo sviluppo diventino di fatto assistiti dal punto di vista finanziario dalla compensazione.

4.5 Osservazioni sul ruolo della regione

Dal lato della finanza locale, la progressiva stabilizzazione del quadro delle competenze e delle risorse dei governi locali non pare ora lasciare spazio ad una riforma della finanza locale verso un sistema di tributi locali che preveda non solo libertà di fissare l'aliquota, ma anche quella di variare le basi imponibile e soprattutto, variare il presupposto dell'imposta e, quindi, i soggetti passivi del rapporto tributario auspicata a suo tempo (Dosi e Muraro, 1996, p.7).

Qualche spazio di manovra in materia di fiscalità ambientale potrebbe manifestarsi invece in presenza di una forte azione delle regioni nel quadro della loro competenza in materia di coordinamento della finanza locale, (istituzione di nuovi tributi e di trasferimenti finanziari specifici) nonché di programmazione regionale e di legislazione urbanistica.

Con riferimento alla differenziazione delle aliquote dell'IRAP, sulla base dell'intervento della Regione si potrebbero differenziare le aliquote a favore dei settori economici che manifestano comportamenti ambientali virtuosi. Rispetto ai nostri obiettivi, per il settore dell'agricoltura a vantaggio di chi impiega tecniche produttive pulite (coltivazioni biologiche e biodinamiche) e penalizzare quelle di monocoltura.

Per quanto riguarda la compensazione finanziaria verticale la Regione, (con riferimento a quanto disposto dall'art. 19 comma c) potrebbe alimentare un fondo di solidarietà per le Amministrazioni locali costruito sulla base della variazione dei parametri economici indicati in precedenza e delle scelte di pianificazione che la Regione impone ai Comuni.

Inoltre la Regione potrebbe finalizzare gli strumenti di compensazione finanziaria e ambientale previsti per la realizzazione delle infrastrutture, anche alla limitazione dell'occupazione di suolo agricolo.

In materia di trasferimenti finanziari, la Regione potrebbe attivare:

- trasferimenti finanziari specifici per i comuni rurali - tra le città - a condizione che limitino il loro sviluppo urbanistico e costruiscono riserve fondiarie;
- un fondo di correzione degli squilibri finanziari derivanti ai comuni per la localizzazione dei centri commerciali e delle aree produttive a livello intercomunale e per migliorare la congruenza dei rapporti tra spazi coperti e spazi aperti pubblici e privati.
- interventi a favore dell'agricoltura di qualità e contestualmente la formulazione di misure contraddittorie nell'attuazione della politica agricola;
- rivedere le categorie alla base della definizione degli oneri urbanistici, rendendo più onerose quelle più incisive in materia di consumo di suolo.

5. Per concludere

Le questioni trattate in queste note sono troppo complesse per poter fornire risposte univoche. Tuttavia è possibile trarre qualche elemento di riflessione e di proposta

Nelle aree periurbane i processi di consumo di suolo agricolo a fini residenziali sono imputabili alla mobilità residenziale, ma il "voto con i piedi" dovuto non solo alla ricerca del miglior livello di servizi pubblici e imposte locali, è influenzato e accelerato dalla ricerca della qualità ambientale. Anche per questa ragione i margini di manovra sulla fiscalità urbanistica sono esigui. Occorre valutare la composizione del patrimonio immobiliare e preservare le risorse territoriali (il vero patrimonio comunale) e rendere più forte il ruolo economico dell'agricoltura come produttrice di benessere e amenità ed interrogarsi sui costi, sui reali benefici che derivano ai residenti dall'insediamento di nuova popolazione e di nuove imprese e sui rischi di alimentazione di nuove periferie e quartieri dormitorio. I comuni dovrebbero abbandonare la fretta di fare cassa con l'uso edificatorio del suolo, assumere maggiore responsabilità verso la qualità territoriale e assegnare l'edificabilità

dei suoli solo in presenza di infrastrutture adeguate, aspettare di localizzare le funzioni migliori e ridurre la competizione fiscale territoriale. Più specificamente abbiamo fornito alcune linee guida e cercato di evidenziare che i comuni dovrebbero combinare l'espansione urbana con la costituzione di riserve fondiari che possono essere finanziate con un coraggioso ricorso ad addizionali e sovrimposte a tributi locali e risorse da altri livelli di governo. In particolare, vista la dimensione sovracomunale dei problemi di riduzione dei suoli abbiamo argomentato in primo luogo a favore dell'utilizzo della perequazione territoriale per rendere indifferente ai fini del bilancio la localizzazione di poli di attività produttive e ridurre la proliferazione del consumo di suolo. In secondo luogo a favore della costruzione di forme di compensazione ambientale e finanziaria a favore degli enti locali per mitigare gli effetti sui bilanci dovuti alla localizzazione di infrastrutture che polarizzano o escludono lo sviluppo urbano ed alimentano il consumo di suolo agricolo. Rispetto a questo punto la legge regionale n. 12 offre un quadro di riferimento fertile per ulteriori miglioramenti, mentre per quanto riguarda la perequazione territoriale si segnala una significativa distanza da colmare rispetto alle positive esperienze condotte da qualche tempo in Emilia Romagna congiuntamente alla definizione di Accordi territoriali.

In definitiva, le politiche del territorio, di protezione dell'ambiente, quelle dell'agricoltura e della finanza locale devono saper collaborare alla costruzione di un futuro sostenibile attraverso azioni e finalità integrate per superare le rispettive debolezze. Non bastano però norme ed incentivi, la loro importanza è di dare segnali al mercato, agli attori e all'opinione pubblica. E' necessaria una maggiore responsabilizzazione ed una maggiore trasparenza nella definizione delle destinazioni d'uso della risorsa suolo, nella valutazione dei rischi (di aumento delle aliquote dei tributi locali e di indebitamento) connessi con una scelta irreversibile quale lo sviluppo edilizio dei comuni, nonché nella considerazione degli interessi delle generazioni future. Anche per questo è auspicabile una più incisiva azione collettiva sul fronte della limitazione della diffusione insediativa e quindi del miglioramento della qualità territoriale ed ambientale.

6. Riferimenti bibliografici

Bandarin F., (1989), Le politiche dei suoli urbani, Edizioni Lavoro, Roma.

Blanc, (2003) Finances locale set aménagement du territoire: libre propos, in A.A.VV. Finances locales et aménagement du territoire, Datar, Paris,

Boscacci, F., Camagni, R., (1994), a cura di, Tra città e campagna. Periurbanizzazioni e politiche territoriali, il Mulino, Bologna.

Boscacci, F., (1996), a cura di, Il territorio conteso, il Mulino, Bologna.

Borachia, V., Moretti, A., Paolillo, P.L., e Tosi, A. (1988), a cura di, Il parametro suolo: dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo, Brescia, Grafo.

Camagni R., (1994), Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane: dal conflitto alla cooperazione fra città e campagna, in Boscacci F. Camagni R., (1994), Tra città e campagna, il Mulino, Bologna, pp. 13-88.

Bruzzo A., Fallaci, R., (2003), Un esperimento di perequazione territoriale in Provincia di Modena, in Urbanistica, 120, gen.-apr.

Bruzzo, A., Zimmer E. (2006), La perequazione territoriale, Clueb, Milano.

Cavaillès J., (2004) L'extension des villes et la périurbanisation, in Ville et économie p. 157-183

Cicognani, F., (2007), La nozione di area edificabile ai fini Ici all'esame delle sezioni unite della Cassazione, in La finanza locale, n. 7-8, pp. 50-66.

Crismani, A., (2000), La tutela giuridica degli interessi finanziari della collettività, Giuffrè, Milano.

Dosi, C., Muraro G., (1996) Finanza municipale e fiscalità immobiliare ipotesi di riforma in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, LV, 1, I, pp. 3-52

Ferri, V., (2000), Le politiche urbanistiche e la finanza locale: la differenziazione fiscale in regime di autonomia, Scuola di specializzazione in Pianificazione del Territorio e dell'Ambiente, Politecnico di Milano. Direttore prof. Luigi Mazza

Ferri, V. (2006), Gli effetti della territorializzazione delle infrastrutture e le forme di compensazione economico-finanziaria dei governi locali, XXVII Conferenza italiana di scienze regionali.

Ferri, V., (2007), L'imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un'analisi economica, in La finanza locale, n.7-8, pp. 30-49.

Gilbert G., e Guengant, A., 2003, Fiscalité locale e aménagement del territoire, Finances locales et aménagement du territoire, Datar, Paris,

Guengant, A., (1993) Les coouts de la croissance periurbane, Aedf, Paris.

Mazza, L., (1999), Appunti di urbanistica, Clup, Milano

Mazza L., (1998) Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione, Clueb, Milano,

Magnani, I. Muraro, G., (1978), Edilizia e sviluppo urbano, il Mulino Bologna,

Pettenella, D., (2007), L'Italia, un paese di boschi. Statali. In La voce.info del 04-09.2007

Petretto, A. (2003), Le entrate delle regioni e degli enti locali secondo il nuovo art.119 della costituzione: un'analisi economica, p. 31-35)

Pompilio M., (2007), Il consumo di suolo nelle esperienze di pianificazione lombarda, in Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini, n. 9-10, pp. 215-218.

Pinna, S., (1995), La protezione dell'ambiente, Angeli, Milano

Ragazzi, G., (2007), Lo sforzo fiscale dei comuni, in Tributi in Toscana, n.

Rullani E., (1998) Internazionalizzazione e nuovi sistemi di governance nei sistemi produttivi locali, Angeli Milano

Tremonti G., Vialetti, G., (1994), Il federalismo fiscale, Laterza, Bari.

7. APPENDICE

da Bruzzo e Zimmer 2006, p.64-65

a) Effetti diretti: entrate e uscite direttamente collegate all'insediamento produttivo:

i) Entrate dirette:

oneri di urbanizzazione secondaria

contributi di concessione sul costo di costruzione

Contributi D e S

Ulteriori contributi ex art. A 26 l. reg. n. 20 /2000

ii) Uscite indirette

opere da realizzare per la qualificazione ambientale;

manutenzione delle infrastrutture realizzate

b) Effetti indiretti: entrate e uscite derivanti dall'esistenza nel tempo dell'ambito produttivo e dalle attività ivi svolte:

i) Entrate dirette

Ici su insediamenti produttivi;

Addizionale provinciale consumo di energia elettrica;

Tassa/tariffa smaltimento rifiuti industriali;

Ricavo servizio idrico attività produttive;

Canoni di fognature e depurazione attività produttive;

Ricavo consumo gas metano attività produttive;

Ricavi trasporto pubblico per gli addetti;

Contributi di bonifica;

Finanziamento opere pubbliche indirette;

ii) Uscite indirette

costi smaltimento rifiuti industriali;

Costi servizio idrico attività produttive;

Costi fognature e depurazione attività produttive;

Costi erogazione gas metano attività produttive;

Costi trasporto pubblico per gli addetti

Realizzazione altre opere pubbliche;

Manutenzione opere pubbliche indirette;

c) Effetti indotti: maggiori entrate e uscite legate alla maggiore popolazione residente indotta dalle nuove attività produttive:

i) entrate indotte

- oneri di urbanizzazione secondaria per edilizia residenziale;

- contributo su costo di costruzione edilizia residenziale;

- ICI su residenze;

- Addizionale comunale IRPEF;

- Addizionale comunale consumo energia elettrica;

- Altre entrate tributarie comunali;

- Tassa /tariffa smaltimento rifiuti;

- Ricavi servizio idrico ad uso civile;

- Canoni fognature e depurazione ad uso civile;

- Ricavo consumo gas metano ad uso civile;

- IPT (Provincia);

- Altri tributi provinciali;

- Finanziamento dei eventuali altre opere pubbliche;
- ii) Uscite indotte:
 - Costi smaltimento rifiuti urbani;
 - Costi servizio idrico ad uso civile;
 - Costi fognature e depurazione ad uso civile;
 - Costi erogazione gas metano ad uso civile;
 - Costi adeguamento servizi comunali;
 - Costi adeguamento servizi provinciali;
 - Costruzione eventuali opere pubbliche;
 - Manutenzione ordinaria opere pubbliche indotte;