

[Home](#) » [Squilibri socio-economici e territoriali](#) » [Diseguaglianze spaziali e territoriali](#), [Finanza pubblica locale](#), [Istituzioni e governance](#), [Pianificazione urbana e territoriale](#), [Politiche comunitarie, nazionali e regionali](#), [Politiche e pianificazione](#), [Squilibri socio-economici e territoriali](#), [Sviluppo e dinamiche urbane](#), [Sviluppo regionale, territoriale, urbano](#), [Sviluppo rurale](#), [Valutazione](#) » Bilanci comunali e politiche urbanistiche: i rischi di un trade-off

Bilanci comunali e politiche urbanistiche: i rischi di un trade-off

di: Valerio Cutini, Simone Rusci

EyesReg, Vol.6, N.4, Luglio 2016

Asserire che gli aspetti fiscali, ed in particolare il prelievo impositivo, hanno effetti sulle dinamiche insediative e sul processo di pianificazione territoriale finalizzato a governarle è, più che un'ovvietà, quasi una tautologia. È evidente, e non certo da ora, che il prelievo fiscale, nelle sue varie forme, costituisce una delle voci essenziali nel processo di produzione edilizia, tanto da concorrere in misura non trascurabile alla modellazione del mercato immobiliare ed alle sue dinamiche nel tempo, così da influenzare l'andamento della produzione edilizia ed i conseguenti fenomeni di urbanizzazione. Da anni, peraltro, lo strumento fiscale è stato consapevolmente utilizzato a sostegno del governo del territorio, in veste suppletiva di specifiche norme urbanistiche, per la riacquisizione e la redistribuzione della rendita urbana, sia per la realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici che per la mitigazione delle iniquità indotte dalla trasformazione privata dei suoli (Agnoletti, Bocci, Ferretti, Lattarulo, 2012).

Tuttavia, negli anni più recenti almeno tre aspetti hanno reso particolarmente incisiva questa influenza, tanto da svuotare nei fatti tale ruolo di supplenza, con esiti che non sono ancora stati sufficientemente acquisiti nell'attuale dibattito urbanistico:

- anzitutto, dal 2006, la profonda crisi del mercato immobiliare, con la riduzione del prelievo e la conseguente difficoltà delle amministrazioni municipali nel reperire risorse per la realizzazione degli interventi pubblici;
- in secondo luogo, a partire dal 2009, l'introduzione del federalismo municipale in ambito fiscale (Giarda 2002) e la progressiva riduzione dei trasferimenti erariali ai Comuni;
- infine, ma non meno determinante, l'incremento dell'incidenza del prelievo fiscale sul valore di mercato dei beni immobili oggetto di trasformazione edilizia;

Imposta da esigenze finanziarie, la questione della fiscalità sugli immobili ha da tempo preso la scena del dibattito politico, ormai pressoché abbandonata dai temi del governo del territorio. In questo contesto il governo del territorio appare come campo di manovra di politiche fiscali ed economiche che rischiano di subordinare le scelte pianificatorie alle necessità di bilancio; come d'altra parte è già accaduto in passato - in una fase espansiva del mercato - grazie alla possibilità di utilizzare parte degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente delle amministrazioni locali, trasformando di fatto l'espansione urbana nel carburante della macchina pubblica.

Appare pertanto utile proporre una lettura delle implicazioni che l'andamento delle politiche fiscali ha indotto sul panorama della pianificazione con particolare riguardo alle criticità e alle potenzialità rispetto agli strumenti di gestione dei piani: primi fra tutti la perequazione, il trasferimento dei diritti edificatori e le misure per il contenimento del consumo di suolo.

Le imposte fiscali che in maniera più diretta incidono sul governo del territorio sono quelle locali ed in particolare quelle municipali; sia perché la loro base imponibile è costituita prevalentemente dal patrimonio immobiliare, sia perché intervengono alla stessa scala amministrativa della pianificazione urbanistica operativa, ossia quella che determina e conforma la destinazione dei suoli. Se analizziamo le diverse forme di imposizione locale appare da subito evidente come molte delle misure ritenute virtuose in ambito fiscale, in particolare quelle orientate all'autonomia fiscale, si pongano in netto contrasto con le misure ritenute altrettanto virtuose in campo urbanistico. Un contrasto che, data l'impossibilità di individuare un rapporto di subordinazione dell'una disciplina sull'altra e data la netta separazione degli ambiti disciplinari di studio, appare di sempre più difficile soluzione. In alcune particolari forme impositive questa contrapposizione appare quanto mai evidente: la fiscalità urbanistica, ovvero l'insieme degli oneri associati alle trasformazioni edilizie, abbandonato l'originario legame con la realizzazione delle opere pubbliche sancito dal vincolo di destinazione della legge 10/1977 (Ancillotti, 2007; Pileri, 2009), è divenuta com'è noto una delle forme di copertura della spesa corrente. Nei Comuni costieri toscani l'incidenza media di questo gettito sulle entrate totali è stata nel 2012 superiore al 5% con picchi in alcuni Comuni (Forte dei Marmi, Castagneto Carducci, Capalbio) superiori al 10%. È in questi casi evidente come le misure urbanistiche orientate al contenimento del consumo di suolo e alla valorizzazione del patrimonio esistente, ritenute oggi indispensabili,

Per ricevere la newsletter

Inserisci la tua email nella **casella** sottostante, clicca il **check box** per confermare l'inserimento nell'indirizzo e premi il tasto **Iscriviti** per inviare la richiesta

Email



Iscriviti

Per seguirci su Twitter

Per essere informato **in tempo reale** degli aggiornamenti nel sito, clicca sul bottone sottostante

Segui @eyesreg

Eventi:

56th ERSA Congress

[Cities & Regions: Smart, Sustainable, Inclusive? - Vienna, Austria, 23-26 August 2016](#)

XXXVII Conferenza scientifica annuale AISRE

[Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale - Ancona, 20-22 Settembre 2016](#)

Forthcoming:

Cerca per Temi

Cerca per Temi

Cerca i numeri precedenti

Cerca i numeri precedenti

Cerca Autore o Titolo

rischio di cedere il passo rispetto alla tenuta dei bilanci municipali e all'erogazione di alcuni servizi comunali.

 Cerca

Anche la fiscalità immobiliare (Agnoletti, 2008) – costituita dall'IMU e della TASI –, la cui incidenza è di molto superiore rispetto a quella delle altre tipologie di imposta attestandosi su valori medi prossimi al 25% delle entrate totali municipali, presenta singolari effetti in campo urbanistico. La quantificazione del gettito è per questa tipologia determinata dalla qualità dello stock immobiliare ed in particolare dalla presenza delle destinazioni diverse dalla prima casa (per la quale sono previsti sgravi ed esenzioni).

Le funzioni ad alta contribuzione, come ad esempio quelle della grande e media distribuzione giocano in questo caso un ruolo determinante: in casi estremi ma piuttosto esemplificativi come quelli di alcuni grandi centri commerciali toscani (Valdichiana Outlet Village e Barberino Designer Outlet) l'apporto delle singole strutture al gettito fiscale complessivo del rispettivo Comune si attesta attorno al 5% (circa il 2% delle entrate totali). È evidente come questo peso fiscale possa indurre fenomeni di competizione territoriale per la loro localizzazione finalizzati a legittime politiche di bilancio. È d'altra parte evidente però come ciò pregiudichi, o quantomeno influenzi fortemente, le politiche territoriali strategiche volte all'ottimizzazione su scala vasta dei benefici localizzativi e alla ottimizzazione delle reti infrastrutturali.

In ultimo merita segnalare l'incidenza che l'imposizione fiscale immobiliare ha avuto di recente sulle dinamiche espansive ed in particolare sulle aree edificabili: l'imposizione fiscale anticipata rispetto alla reale potenzialità di trasformazione urbanistica (determinata dalla definizione del presupposto d'imposta sulle aree edificabili) unitamente alle incertezze legate alla difficile condizione del mercato immobiliare ha portato alla svalutazione del valore e alla diminuzione dell'appetibilità economica dei diritti edificatori, tanto che in Toscana, in quasi il 50% dei Comuni, sono state rilevate richieste di cancellazione dell'edificabilità già attribuita da strumenti urbanistici (Cutini, Rusci, 2015). Un fenomeno che se da un lato costituisce lo sgonfiamento di una bolla immobiliare divenuta negli ultimi trent'anni strutturalmente patologica, dall'altra rappresenta la svalutazione della "moneta" urbanistica che è oggi alla base dei trasferimenti di rendita all'interno della perequazione urbanistica (Micelli, 2011).

Il quadro qui sinteticamente ricostruito mostra l'evidenza di alcune preoccupanti linee di conflitto fra i recenti indirizzi delle politiche di fiscalità immobiliare, oggi ritenuti irrinunciabili, e le politiche di governo del territorio su cui il dibattito urbanistico in questi ultimi anni ha espresso un vasto consenso. Il forte legame che le tecniche più diffuse di perequazione urbanistica hanno stretto con le dinamiche espansive ne è per certi aspetti la manifestazione più diretta. La perequazione urbanistica è stata, non a torto, salutata come l'occasione di riequilibrio nella distribuzione della rendita urbana tra pubblico e privato, l'occasione per creare un diffuso patrimonio di aree pubbliche capace di mitigare il mercato immobiliare e rendere più snella la realizzazione delle opere pubbliche aggirando lo scoglio dell'esproprio. La diminuzione dell'attività edilizia e della formazione dei plusvalori fondiari ad essa legati (le rendite) vede dunque oggi tra le prime vittime proprio l'attività del soggetto pubblico. Quest'ultimo sembra spesso intrappolato nel ruolo di Penelope: di giorno chiamato a limitare il consumo di suolo e a frenare le istanze speculative e di notte costretto ad avallare, quando non a promuovere, quelle stesse istanze per esigenze di bilancio o per consentire la realizzazione delle poche opere pubbliche. L'attiva integrazione fra l'azione fiscale e la pianificazione spaziale non è quindi solo un obiettivo utile, come è logico e da sempre riconosciuto; in questi ultimi anni appare una irrinunciabile esigenza, al fine di evitare il rischio che la prima vanifichi le politiche di governo del territorio, o che, inversamente, l'assenza di una dinamica espansiva prosciughi le risorse delle amministrazioni pregiudicandone la possibilità di intervento. Di più: compete all'integrazione tra politiche fiscali e politiche urbanistiche il compito di individuare strategie per garantire la realizzazione degli interventi nell'attuale, lunga fase di incertezza nel mercato immobiliare e nell'attuazione dei piani.

Valerio Cutini, **DESTEC – Università di Pisa**

Simone Rusci, **DESTEC – Università di Pisa**

Riferimenti bibliografici

Agnoletti, C. (2008), La fiscalità su base immobiliare nei Comuni: problematiche ed evoluzione, *Tributi in Toscana*, 2: 4-4.

Ancilotti A. (2007), Gli oneri di urbanizzazione: dalla politica territoriale alla politica di bilancio, *Tributi in Toscana*, 1: 4-4

Cutini V., Rusci S. (2015) Recenti tendenze delle dinamiche insediative in Toscana. La rinuncia a costruire, in Agnoletti C., Iommi S., Lattarulo P. (Eds.) *Configurazioni urbane e territori negli spazi europei*, Firenze: IRPET Collana Rapporto sul Territorio, 109-122.

Giarda P.D. (2002) Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione, Società italiana di Economia Pubblica, *Working Paper*, n. 115/2001.

Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2012) Il prelievo fiscale sul patrimonio immobiliare e sull'attività edilizia, in Lattarulo P. (Ed.) *Gli impatti economici e distributivi dell'intervento pubblico sul territorio. Gli strumenti fiscali e le politiche internazionali per l'estrazione della rendita immobiliare*, Firenze: IRPET Collana rapporto territorio, 117-140

Micelli E. (2011) *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Venezia: Marsilio.

Pileri P. (2009) Suolo, oneri di urbanizzazione e spesa corrente. Una storia controversa che attende una riforma fiscale ecologica, *Territorio*, 51: 88-92.

One Response to *Bilanci comunali e politiche urbanistiche: i rischi di un trade-off*



Francesco Rotondo

28 settembre 2016 alle 23:20

Un articolo lucido e interessante su un argomento fondamentale per il governo del territorio contemporaneo. Adesso dopo aver elencato le linee di conflitto fra i recenti indirizzi delle politiche di fiscalità immobiliare, e le politiche di governo del territorio attendiamo prime ipotesi di possibili soluzioni

[Rispondi](#)

Lascia un commento

Il tuo indirizzo email non sarà pubblicato. I campi obbligatori sono contrassegnati *

Commento

Nome *

Email *

Sito web

[Commento all'articolo](#)

[« Il futuro delle Scienze Regionali tra crisi e opportunità](#)

[Scuola e lavoro: questioni di genere in Liguria »](#)

Articoli recenti

[La città sostenibile? Va pianificata ripensando il cibo come sistema urbano](#)

[Può l'agricoltura essere 'urbana'? Una](#)

Commenti recenti

Francesco Rotondo su [Bilanci comunali e politiche urbanistiche: i rischi di un trade-off](#)

Giuseppe Las Casas su [Il futuro delle Scienze Regionali tra crisi e opportunità](#)

Luigi Bruzzo su [Cinque anni insieme](#)

Stefano Menico su [Urban sprawl in Italia. Gli effetti sull'ambiente e il ruolo della smart mobility.](#)

Andrea Migliardi su [Stima dei risultati economici a livello locale basati sull'integrazione di microdati: nuovi sviluppi](#)

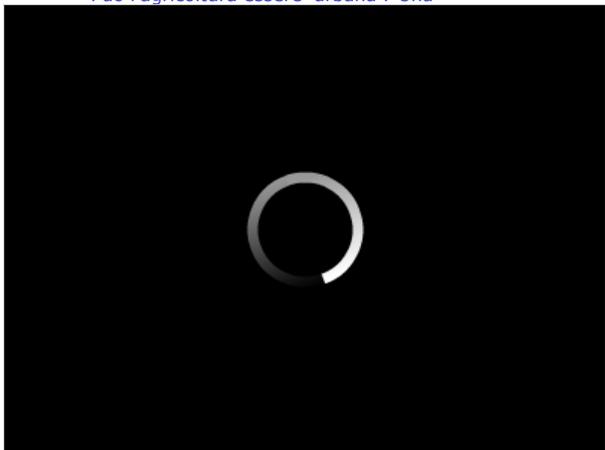
Collegamenti

[Associazione Italiana di Scienze Regionali](#)

[La rivista Scienze Regionali](#)

[Collana Scienze Regionali](#)

[Altre pubblicazioni on-line AISRe](#)



del' AISRe hosted by [Tecno Data System S.r.l.](#) | Leggi la [Cookie Policy](#).